

واکاوی مفهومی کلیدواژگان چندمعنا در قانون اساسی

عنوان پژوهش

مدخل «نظارت»

شماره مسلسل: ۱۳۹۵۰۰۱۳

تاریخ: ۱۳۹۵/۰۳/۰۴



شناسنامه

عنوان:

واکاوی مفهومی کلیدواژگان چندمعنا در قانون اساسی
مدخل «نظارت»

مؤلف:

حسین آیینه نگینی

ناظر علمی:

حامد نیکونهاد

دفتر مطالعات قانون و قانون گذاری

شماره مسلسل: ۱۳۹۵۰۰۱۳

تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۰۳/۰۴

پژوهشکده شورای نگهبان



فهرست مطالب

۲	مقدمه
۳	۱- چارچوب نظری
۳	۱-۱. «نظارت» در لغت و اصطلاح
۵	۲-۱. انواع «نظارت»
۶	۱-۲-۱. انواع «نظارت» بر اساس معیار زمان
۷	۲-۲-۱. انواع «نظارت» بر مبنای اختیارات ناظر در مقام اعمال نظارت
۱۲	۳-۲-۱. انواع نظارت بر مبنای شمول عمل موضوع نظارت
۱۳	۴-۲-۱. انواع «نظارت» بر مبنای امکان «نظارت» بر تشخیص ناظر
۱۵	۲- کلیدواژه «نظارت» در اصول قانون اساسی
۱۵	۱-۲. «نظارت» در اصل ۹۹ و ۱۱۸
۲۲	۲-۲. «نظارت» در اصل ۱۰۰ و ۱۰۱
۲۷	۳-۲. «نظارت» در اصل ۱۱۰
۲۹	۴-۲. «نظارت» در اصل ۱۳۴
۳۴	۵-۲. «نظارت» در اصل ۱۵۶
۳۹	۶-۲. «نظارت» در اصل ۱۷۵
	اصطلاح «زیرنظر» و نسبت آن با مفهوم «نظارت» در اصول قانون
۴۱	اساسی
۴۴	سرانجام
۴۵	فهرست منابع

مقدمه

در اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، واژگان متعددی می‌توان یافت که با وجود اشتراک لفظی، معانی متعددی را افاده می‌کنند. به یقین یافتن مفهوم مناسب هر کدام از این واژگان در اصول قانون اساسی، ضرورتی بس مهم برای نهادهای مرتبط با قانون اساسی، به ویژه شورای نگهبان به عنوان نهاد مفسر قانون اساسی است؛ چرا که ترجیح هر کدام از مفاهیم یک کلیدواژه بر سایر مفاهیم آن در اصول قانون اساسی، می‌تواند در شمول مصادیق، مخاطبان و حتی در مفاد و محتوای اصل، تأثیر شگرفی داشته باشد. بر این اساس ضروری است تا در مورد این گروه از دانش‌واژگان به دقت کاوش و تتبع شود تا مفهوم مناسب هر کدام در اصول قانون اساسی معلوم شود.

«نظارت» از جمله کلیدواژگانی است که در اصول مختلفی از قانون اساسی و راجع به موضوعات متعدد به کار رفته است. «نظارت» شورای نگهبان بر انتخابات‌های ملی (اصل ۹۹)، «نظارت» شوراهای محلی بر اداره امور در محل (اصل ۱۰۰)، «نظارت» بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به عنوان یکی از وظایف و اختیارات رهبر (بند ۲ اصل ۱۱۰)، «نظارت» رئیس‌جمهور بر کار وزیران (اصل ۱۳۴)، «نظارت» بر حسن اجرای قوانین به عنوان یکی از وظایف قوه قضائیه (بند ۳ اصل ۱۵۶) در شمار این کاربردها است. البته در برخی از اصول قانون اساسی (اصول ۵۴، ۵۷، ۱۷۳)، عبارت «زیرنظر» استفاده شده است. راجع به این عبارت تبادل اولیه آن است که این مفهوم نیز در معنی «نظارت» استفاده شده است. برای ارزیابی این تبادل، به صورت جداگانه به این عبارت نیز خواهیم پرداخت.

دانش‌واژه «نظارت» از جمله کاربردی‌ترین مفاهیم حقوق، به ویژه حقوق عمومی است. مطالعات حقوقی بیانگر این حقیقت است که «نظارت» به انواع مختلفی تقسیم می‌شود. این تعدد انواع نه صرفاً یک بحث نظری و لغوی، بلکه واجد آثار حقوقی مختلف در گستره صلاحیت مقام ناظر و نیز نتایج حاصل از نظارت است. به عنوان نمونه اینکه نظارت رئیس‌جمهور بر اعمال وزیران را نظارت سلسله‌مراتبی بدانیم یا خیز، به جد در استقلال عمل و مسئولیت‌پذیری وزیران مؤثر است؛ همچنان‌که این موضوع، تأثیر شگرفی بر حدود صلاحیت رئیس‌جمهور در بررسی اعمال وزیران دارد. علاوه بر این در برخی موارد، کلیدواژه «نظارت» در معنای اعم و دربردارنده مفاهیمی چون کنترل، بازرسی، مراقبت و مانند اینها است. یافتن این موارد نیز در بررسی

دانش‌واژه «نظارت» و در نهایت تحلیل اصول قانون اساسی بصیرت‌افزا است. بر اساس این ضرورت، در این پژوهش با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و اسناد موجود، مفهوم‌شناسی «نظارت» در اصول قانون اساسی را تتبع و بررسی خواهیم کرد تا از این رهگذر ضمن پاسخ به این سؤال که کلیدواژه «نظارت» در اصول قانون اساسی در چه معانی استفاده شده است، گامی در جهت روشن کردن مفهوم اصول قانون اساسی و زدودن گرد ابهام از مفاد این سند بنیادین حقوقی برداشته شود. برای دستیابی به این هدف، ابتدا تحت عنوان چارچوب نظری به بررسی مفهوم لغوی و اصطلاحی «نظارت» و بررسی انواع آن پرداخته خواهد شد و در ادامه رابطه اصطلاح «زیرنظر» با این دانش‌واژه در اصول قانون اساسی بررسی می‌شود.

۱- چارچوب نظری

تتبع روشن‌بینانه راجع به هر واژه در اصول قانون اساسی نیازمند بررسی مقدماتی چون مفهوم‌شناسی آن اصطلاح است. چرا که بسیاری از واژگان استفاده‌شده در قانون اساسی با بار معنایی عرفی خود استفاده شده‌اند. بر همین اساس برخی صاحب‌نظران حمل الفاظ بر معانی عرفی را از جمله اصول حاکم بر تفسیر قانون اساسی دانسته‌اند (کاتوزیان، ۱۳۸۳: ۳۰۷). بر این مبنا در بخش ابتدایی این نوشته به بررسی مفهوم نظارت و بیان انواع آن خواهیم پرداخت. پر واضح است که رسالت این نوشته، تبیین موضوع «نظارت» و بیان ابعاد آن در قانون اساسی نیست، بلکه بررسی «مفهوم و قلمرو کلیدواژه نظارت در قانون اساسی» موضوع بررسی این نوشته است.

۱-۱. «نظارت» در لغت و اصطلاح

در مفهوم لغوی، «نظارت» به معنی مراقبت برای اطمینان از درستی کاری، نظر کردن و نگرستن به چیزی و تحت نظر داشتن کاری آمده است (انوری، ۱۳۸۱، ج ۸: ۷۸۵۱ و دهخدا، ۱۳۸۵، ج ۲: ۳۰۰۵). در مفهوم اصطلاحی و حقوقی، این دانش‌واژه 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). همچنان که واضح است، در تعریف اخیر نویسنده به مفهوم «نظارت» در حوزه حقوق عمومی (حقوق اساسی) توجه نموده است. اما ذکر این

نکته لازم است که مفهوم و کاربرد کلیدواژه «نظارت» به هیچ روی محدود به قلمرو حقوق عمومی نیست؛ همچنان که برخی از نویسندگان در تحلیل و بیان اقسام «نظارت» به مباحث مربوط به وقف و نحوه نظارت بر آن در حقوق مدنی استناد می‌کنند (مرتضایی، ۱۳۹۰: ۴۶ و انصاری و طاهری، ۱۳۸۸: ۲۰۶۵). علاوه بر این، نظارت به تطبیق عملکردها بر اهداف و برنامه‌ها تعریف شده است (میرمحمدی، ۱۳۸۳: ۱۳). برخی نیز نظارت را مجموعه عملیاتی دانسته‌اند که بر اساس آن میزان انطباق عملکرد با قوانین و مقررات سنجیده می‌شود تا از تطابق نتایج با اهداف معین شده اطمینان حاصل شود (اخوان کاظمی، ۱۳۹۱: ۲۹).

علاوه بر این مطالب، تبصره ماده (۱)^۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰/۷/۱۹ با اصلاحات بعدی، «نظارت» را مجموعه فعالیت‌های مستمر، منظم و هدفداری تعریف کرده است که با هدف جمع‌آوری اطلاعات لازم از دستگاه‌های مشمول این قانون در حین یا بعد یا حتی قبل از اقدامات آنها انجام می‌شود تا از رهگذر تجزیه و تحلیل نتایج به دست آمده و تطبیق عملکرد دستگاه‌ها با اهداف و تکالیف قانونی آنها، پیشنهاد لازم برای حسن جریان امور در دستگاه ارائه شود. اگرچه این تعریف بر اساس اوصاف خاص نظارت سازمان بازرسی کل کشور بیان شده است، اما می‌توان به مؤلفه‌های این تعریف از جمله هدف «نظارت»، زمان نظارت از حیث پسینی یا پیشینی بودن «نظارت»، نتیجه نظارت و مواردی از این قبیل به عنوان ارکان و مؤلفه‌های «نظارت» استناد کرد.

با وجود تعاریف یادشده از اصطلاح «نظارت»، برخی از نویسندگان نظارت را امری پسینی و مؤخر بر اعمال مورد نظارت می‌دانند و با نظارت به عنوان یک مفهوم پیشینی مخالفند. به علاوه آنکه بر اساس این دیدگاه مقوله «نظارت» امری متمایز از دو مقوله اجرا و قضا می‌باشد. نتیجه این مقدمات آن است که مقام ناظر و قاضی را نیز نمی‌توان در یک شخص و نهاد جمع کرد و نظارت و قضاوت راجع به موضوعی را

۱. «نظارت و بازرسی از نظر این قانون عبارت است از مجموعه فعالیت‌های مستمر و منظم و هدفدار به منظور جمع‌آوری اطلاعات لازم درباره مراحل حین و بعد از اقدامات دستگاه‌های مشمول ماده (۲) این قانون، تجزیه و تحلیل آنها، تطبیق عملکرد دستگاه با اهداف و تکالیف قانونی و ارائه پیشنهادهای مناسب در جهت حسن جریان امور. سازمان بازرسی همچنین می‌تواند قبل از اقدامات دستگاه‌های مذکور نیز اطلاعات لازم را جمع‌آوری کند».

به یک مرجع سپرد. همچنانکه بر اساس این دیدگاه شأن اجرا نیز متمایز از شأن نظارت بوده و به تبع مقام مجری از مقام ناظر نیز متفاوت است (راسخ، ۱۳۹۰: ۱۵).

اما آیا راجع به تفکیک قاضی از ناظر، به واقع و در عالم عمل می‌توان مقوله قضا را از نظارت تفکیک کرد، یا آنکه آیا قاضی باید صرفاً بر یافته‌های نهادهای ناظر اکتفا و بر مبنای آنها اقدام به قضاوت نماید؟ آیا به راستی حقیقت قضا و قضاوت چنین تفسیری را برمی‌تابد یا آنکه مقدمه قضاوت در هر حال نوعی نظارت است و قاضی گریزی از نظارت بر امور به عنوان مقدمه ضروری قضاوت ندارد. این موضوعات که در ادامه به آنها پرداخته خواهد شد، بیانگر پیچیدگی مفهوم‌شناسی دانش‌واژه «نظارت» و اختلاف آرای صاحب‌نظران در خصوص آن است. البته به این نکته باید توجه کرد که تفکیک شأن «قضاوت» از «ناظر»، متفاوت است با تفکیک شأن «نظارت» از «قاضی» که در این نوشته به آن توجه شده است. با این شرح که اگرچه در یک نظم حقوقی می‌توان ناظر را از قضاوت و تصمیم‌گیری منع کرد، اما نمی‌توان قاضی را از نظارت منع نمود؛ چرا که به نظر می‌رسد هر قضاوت مؤخر بر نوعی نظارت و بر اساس آن می‌باشد. بر این اساس در این مورد فقط می‌توان گفت که لازمه نظارت، قضاوت نیست. اما اقتضای قضاوت، انجام نوعی نظارت است. اگرچه می‌توان مقام ناظر را از قضاوت منع کرد، اما هر قضاوتی مؤخر بر نوعی «نظارت» بوده و بر این اساس نمی‌توان قاضی را از «نظارت» منع کرد.

۲-۱. انواع «نظارت»

دانش‌واژه «نظارت» را از ابعاد مختلف و با توجه به معیارهای گوناگونی از جمله «زمان اعمال نظارت»، «حدود اختیارات مقام ناظر»، «شمول نظارت مقام ناظر»، «تخیری یا اجباری بودن صلاحیت مقام ناظر در اعمال نظارت» و ملاک‌های دیگر می‌توان به انواع مختلفی تقسیم کرد. به منظور بررسی این دانش‌واژه در اصول قانون اساسی لازم است تا ابتدا به مهمترین این تقسیمات اشاره شود.^(۱)

۱. ذکر انواع «نظارت» که در متن آمده است، به معنای محصور دانستن انواع «نظارت» به این موارد نیست. همچنانکه برخی نویسندگان از «نظارت» سیاسی، عمومی، مالی، قضایی، تقنینی و انواع دیگری سخن گفته‌اند (راسخ، ۱۳۹۰: ۴۰-۳۴).

۱-۲-۱. انواع «نظارت» بر اساس معیار زمان

در تقسیم «نظارت» با ملاک زمان، سخن از نظارت پیشینی و نظارت پسینی به میان می‌آید. در نظارت پیشینی هدف ممانعت از بروز تخلف یا قانون شکنی است. بر همین مبنا به این نوع «نظارت» نظارت پیشگیرانه یا ارشادی نیز اطلاق شده است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۵۶). در حالی که نظارت پسینی پس از اقدام مجری صورت می‌گیرد و مقام ناظر با این ابزار در پی کشف تخلفات احتمالی و انجام اقدامات مقتضی است. به عبارت مختصر، در نظارت پیشینی هدف پیشگیری از تخلف است، اما در نظارت پسینی هدف، کشف اعمال خلاف قانون و برخورد با فرد متخلف می‌باشد.

راجع به تقسیم «نظارت» بر اساس معیار زمان، ابهامی که ممکن است مطرح شود، این است که با توجه به اصول و مقتضیات حاکم بر «نظارت»، آیا می‌توان از نظارت پیشینی و پیشگیرانه سخن راند؟ برخی صاحب‌نظران بر این عقیده هستند که «نظارت» هیچ‌گاه نمی‌تواند جنبه پیشینی داشته باشد و اصولاً بعد از انجام عمل است که «نظارت» معنی پیدا می‌کند، چرا که «نظارت» واژه‌ای مضاف بوده و همیشه نیازمند مضاف‌الیه می‌باشد. به دیگر سخن در همه حال «نظارت» متعلقی دارد، که عبارت است از اقداماتی که از سوی مقام مجری صورت می‌گیرد. بر این اساس قبل از اینکه فعلی واقع شود، امر «نظارت» نیز موضوعاً منتفی است. بر اساس این عقیده «نظارت» امری است که در حین یا پس از انجام عمل معنا پیدا می‌کند (راسخ، ۱۳۹۰: ۱۵).

اگرچه تأیید یا رد این نظر خود جای تأمل و بررسی جداگانه دارد، اما در این مقام به این نکته باید توجه کرد که «نظارت» در معنای عام، مفاهیمی چون کنترل را نیز شامل می‌شود که این مفهوم بیان دیگری از نظارت پیشگیرانه یا پیشینی است. به دیگر سخن، مفهوم کنترل که در قلمرو مفهومی «نظارت» در معنای عام قرار می‌گیرد، همان نظارت پیشینی است. کنترل به استفاده از طرق و ابزارهایی به منظور هدایت افراد به رعایت قوانین، مقررات و اصول اطلاق می‌شود (ایزدهی، ۱۳۹۰: ۷). به دیگر سخن، کنترل به معنی فراهم کردن اصول و چارچوب‌هایی است که غایت آن، جلوگیری از تخلف و قانون شکنی و هدایت افراد در مسیر قانون‌مداری است. برخی نویسندگان با تقسیم کنترل به سه دسته کنترل پیش‌نگر، همزمان و گذشته‌نگر، سعی در بیان تعریف این کلیدواژه داشته‌اند (میرمحمدی، ۱۳۸۳: ۱۴). تعریف این نویسندگان از انواع کنترل، نشان می‌دهد که نویسندگان در این موضوع، کنترل را در مفهوم نظارت استفاده کرده

است. با این شرح که کنترل پیش‌نگر را فعالیتی دانسته‌اند که قبل از انجام عمل و به منظور پیشگیری از انحراف انجام می‌شود. کنترل همزمان و گذشته‌نگر نیز به نظارت در حین انجام و پایان فعالیت اطلاق شده است که به منظور انطباق فعالیت‌ها با استانداردها انجام می‌شود. بر همین مبنا گفته شده است که در «نظارت» دو هدف پیگیری می‌شود: اول، کنترل عملکرد و دیگری اطمینان از صحت عمل انجام‌شده (عمید زنجانی، ۱۳۸۲: ۶۲). به علاوه، تبصره ماده ۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور که پیش از این آمد، به صراحت از امکان «نظارت» قبل از انجام عمل سخن به میان آورده و این «نظارت» را به عنوان یکی از اختیارات سازمان بازرسی قرار داده است. تبصره ماده ۱۰ این قانون^(۱) نیز برای عمل به پیشنهادهای سازمان، که برای جلوگیری از وقوع جرم و تخلف و سوء جریان امور به مسئولان مربوط ارائه می‌شود، ضمانت اجرا در نظر گرفته است و این خود، به دلالت التزامی از نوعی نظارت و کنترل پیشینی این سازمان حکایت دارد.

بنابراین می‌توان به صورت موجهی ادعا کرد که نظارت در معنای عام می‌تواند کنترل پیشینی را نیز دربرگیرد.

۱-۲-۲. انواع «نظارت» بر مبنای اختیارات ناظر در مقام اعمال نظارت

میزان تأثیر «نظارت» بر جریان صحیح امور به عواملی همچون «زمان اعمال نظارت»، «حدود اختیارات مقام ناظر» و مهمتر از همه، «ضمانت اجرای کشف تخلف از سوی مقام ناظر» بستگی دارد. بر مبنای اختیارات مقام ناظر در صورت کشف موارد تخلف و خلاف قانون، «نظارت» به نظارت استطلاعی، استرجاعی، استصوابی و انضباطی تقسیم می‌شود.

الف) 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 و نیزکزاد، ۱۳۹۳: ۱۶). این نوع «نظارت» برآمده از مفهوم لغوی «نظارت» (نگریستن به

۱. «در مواردی که پیشنهادهای سازمان برای جلوگیری از وقوع جرم، تکرار تخلف یا سوء جریان امور باشد و عدم اجرای آنها موجب انجام عمل غیرقانونی شود و مسئول مربوطه از انجام آن استنکاف نماید، با رسیدگی و احراز در دادگاه صالح مشمول مجازات ... می‌باشد».

امری یا زیر نظر داشتن موضوعی) است. با توجه به اختیارات مقام ناظر در این نوع «نظارت»، می‌توان اثر این نوع «نظارت» را مذاقه بیشتر مقام مجری در انجام مسئولیت خود دانست. چرا که بسیاری از تخلفات از ندانستن و بی‌توجهی ناشی می‌شود (عمید زنجانی، ۱۳۸۲: ۶۲). همین که مجری اعمال خود را تحت نظارت ناظر بداند، سبب خواهد شد تا اعمال خود را با دقت و احتیاط بیشتری انجام دهد.

به یقین بین «نظارت» و ضمانت اجرای عینی، ملازمه‌ای نیست. به دیگر سخن، پذیرش وجود نظارت اقتضا ندارد که ضمانت اجرای عینی و بیرونی وجود داشته باشد. بر این اساس نه تنها نمی‌توان این ادعا را مطرح کرد که با توجه به عدم وجود ضمانت اجرای عینی در نظارت اطلاعاتی، این نوع «نظارت» وجود ندارد، بلکه برخی صاحب نظران متفاهم از «نظارت» را نظارت اطلاعاتی دانسته‌اند (عمید زنجانی، ۱۳۸۲: ۶۲). مصداق بارز این موضوع را می‌توان صدر اصل ۱۳۹^(۱) قانون اساسی یافت که در صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داوری، اطلاع مجلس را لازم دانسته است. در اینجا، آگاهی یافتن مجلس از دعاوی موضوع این اصل، یادآور نظارت اطلاعاتی است. اگرچه این اطلاع، می‌تواند مقدمه سایر اقدامات مجلس باشد، اما در این مرحله، مجلس تنها از ارجاع دعاوی به داوری و یا صلح دعاوی مطلع می‌شود. به علاوه، نظارت عمومی، یعنی نظارت عموم مردم نسبت به عملکرد زمامداران در قالب این نوع نظارت شناسایی می‌شود.

ب) نظارت استرجاعی: در نظارت استرجاعی مقام ناظر، علاوه بر اطلاع از اعمال و اقدامات نهاد یا مقام مجری، این صلاحیت را دارد که تخلفات شخص 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).

با توجه به این تعریف، تفاوت این نوع «نظارت» با نظارت اطلاعاتی را می‌توان وجود نوعی ضمانت اجرا دانست که نظارت اطلاعاتی فاقد آن می‌باشد. بخش زیادی از اعمال سازمان بازرسی کل کشور مصداق «نظارت» استرجاعی است. این سازمان مستند

۱. «صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داوری در هر مورد، موکول به تصویب هیأت وزیران است و باید به اطلاع مجلس برسد. ...»

به مفاد قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور از جمله بند «د» ماده ۲^(۱)، در صورت کشف تخلف یا جرم، موضوع را برای رسیدگی و اتخاذ تصمیم به مراجع صالح قضایی یا هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و سایر نهادهای مسئول ارجاع می‌دهد.

برخی از نویسندگان بی‌آنکه نظارت اطلاعی را از نظارت استرجاعی تفکیک کنند، در پی آن بوده‌اند تا نظارت اطلاعی را چنان عام تعریف نمایند که نظارت استرجاعی را نیز شامل شود. این نویسندگان در تعریف نظارت اطلاعی بیان کرده‌اند که در این نوع نظارت، مقام ناظر از اقدامات و عملکردها اطلاع حاصل کرده و در صورت کشف تخلف اقدامات مقتضی را انجام می‌دهد (انصاری و طاهری، ۱۳۸۸: ۲۰۶۵). با توجه به این تعریف به نظر می‌رسد همچنان نمی‌توان نظارت اطلاعی را از فحوای مفاد این تعریف استخراج کرد، چرا که این تعریف مرکب از دو مشخصه «اطلاع مقام ناظر» و «انجام اقدامات مقتضی» است که مؤلفه اخیر از مشخصه‌های نظارت استرجاعی و استصوابی محسوب می‌شود. به عبارت مختصر کسب اطلاع مقام ناظر، فصل مشترک همه انواع «نظارت» است. اما در صورتی «نظارت»، اطلاعی خواهد بود که عملکرد مقام ناظر محدود به کسب اطلاع از اعمال مورد نظارت شده باشد. البته نظارت اطلاعی می‌تواند مقدمه‌ای برای اعمال سایر نظارت‌ها باشد.

پ) نظارت استصوابی: «استصواب» در لغت به معنی «صواب دیدن» و «راست یافتن فعل کسی» آمده است (دهخدا، ۱۳۸۵، ج ۲: ۲۱۵۴). در معنای اصطلاحی، مقصود از این نوع «نظارت» این است که فرد ناظر، اختیار و صلاحیت ابطال اعمالی را که صواب و صلاح نداند، دارد. بر این اساس، در این نوع «نظارت» اعمال صورت گرفته بدون تأیید مقام ناظر اعتبار قانونی ندارند (امیرارجمند، ۱۳۸۹: ۱۳۵). به علاوه 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 و

۱. «در مواردی که گزارش بازرسی متضمن اعلام وقوع جرمی است، چنانچه جرم دارای حیثیت عمومی باشد، رئیس سازمان یا مقامات مأذون از طرف وی یک نسخه از گزارش را بادلایل و مدارک مربوط برای تعقیب و مجازات مرتکب به مرجع صالح قضایی ارسال و موضوع را تا حصول نتیجه نهایی پیگیری نمایند و در مورد تخلفات اداری، انضباطی و انتظامی مستقیماً مراتب را به مراجع ذیربط منعکس نموده و پیگیری لازم را به عمل آورند. مراجع رسیدگی کننده مکلفند وقت رسیدگی و جهت حضور را به اطلاع سازمان بازرسی کل کشور برسانند.»

دریوشوند، ۱۳۹۰، ۶۳). در ادبیات فقهی و حقوق خصوصی نیز نظارت استصوابی در مبحث وقف (ماده ۷۸ قانون مدنی^(۱)) به نظارتی اطلاق می‌شود که در آن، متولی بدون جلب نظر ناظر نمی‌تواند راجع به موضوع وقف (موقوفه) عملی را انجام دهد (موسوی الخمینی، ۱۳۷۹، ج ۳: ۱۴۹ و جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶، ج ۱: ۳۴۴).

تفاوت این نوع «نظارت» با نظارت استرجاعی در این است که در این نوع «نظارت» مقام ناظر خود به صورت مستقیم می‌تواند اعمال فرد مجری را بررسی کند و در صورت کشف تخلف، اقدام مقتضی را، از جمله ابطال اعمالی که نادرست تشخیص می‌دهد، انجام دهد. در حالی که در نظارت استرجاعی چنین صلاحیتی برای فرد ناظر متصور نیست. چرا که مقام ناظر در نظارت استرجاعی صرفاً می‌تواند اعمالی را که با قانون مغایر می‌داند برای بررسی به نهادها و مقامات صالح ارجاع دهد. صلاحیت مجلس شورای اسلامی در بررسی معاهدات بین‌المللی (موضوع اصول ۷۷^(۲)) و ۱۲۵^(۳))، نظارت مجلس بر استخدام کارشناسان خارجی از سوی دولت (موضوع اصل ۸۲^(۴))، نظارت مجلس بر دادن یا گرفتن وام و کمک‌های بدون عوض داخلی و خارجی از سوی دولت (موضوع اصل ۸۰^(۵)) و نیز نظارت مجلس بر انتقال بناها و اموال دولتی که از نفایس منحصر به فرد نباشند (موضوع اصل ۸۳^(۶)) را می‌توان مصادیقی از نظارت استصوابی دانست. با این توضیح که عمل دولت در انعقاد معاهدات بین‌المللی و نیز استخدام کارشناسان خارجی باید به تصویب مجلس برسد.

۱. «واقف می‌تواند بر متولی ناظر قرار دهد که اعمال متولی به تصویب یا اطلاع او باشد».
۲. «عهدنامه‌ها، مقاله‌نامه‌ها، قراردادها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد».
۳. «امضای عهدنامه‌ها، مقاله‌نامه‌ها، موافقت‌نامه‌ها و قراردادهای دولت ایران با سایر دولت‌ها و همچنین امضای پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی با رئیس‌جمهور یا نماینده قانونی او است».
۴. «استخدام کارشناسان خارجی از طرف دولت ممنوع است مگر در موارد ضرورت با تصویب مجلس شورای اسلامی».
۵. «گرفتن و دادن وام یا کمک‌های بدون عوض داخلی و خارجی از طرف دولت باید با تصویب مجلس شورای اسلامی باشد».
۶. «بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی باشد قابل انتقال به غیر نیست مگر با تصویب مجلس شورای اسلامی آن هم در صورتی که از نفایس منحصر به فرد نباشد».

به دیگر سخن به منظور اعتبار این اعمال دولت، صرف اطلاع مجلس کافی نبوده بلکه دولت باید تصویب (موافقت یا اجازه) مجلس را در این موضوعات کسب کند. در این موارد، مجلس صلاحیت تشخیص صواب و مصلحت را داشته و بر اساس تشخیص خود اقدام به بررسی اقدامات دولت می‌کند. به‌واقع در این فرایند مقام ناظر، نه تنها از اقدامات انجام‌شده کسب اطلاع می‌کند، بلکه بر اساس «صوابدید و صلاحدید خود» به بررسی اعمال انجام‌شده پرداخته و در نهایت، آن اعمال را تأیید یا رد می‌کند. همچنان که در تعریف نظارت استصوابی آمد این سه مؤلفه به عنوان مشخصات نظارت استصوابی و فصل‌میزه این نوع نظارت از سایر انواع نظارت است.

بر مبنای ملاک اختیارات مقام ناظر در نظارت بر موضوع نظارت، می‌توان در کنار نظارت استصوابی در معنای خاص، نوع دیگری از نظارت استصوابی، تحت عنوان نظارت «انضباطی» را نیز ترسیم کرد. در نظارت انضباطی 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)؛ نه آنکه بر طبق صوابدید خود، که امری فاقد شاخص ملموس و عینی می‌باشد، به اعمال «نظارت» بپردازد. چه‌بسا امری که در نظر یک شخص صواب به نظر رسد، در نظر شخصی دیگر مصلحت و صواب نباشد. بر این مبنا است که برخی نویسندگان برای هر نظام نظارتی چهار عنصر حیاتی شامل «تعیین معیارها و استانداردها»، «بررسی عملکرد»، «تطبیق عملکرد با معیارها و استانداردها» و «انجام اقدامات اصلاحی» را تعیین کرده‌اند (میرمحمدی، ۱۳۸۳: ۱۶). بر این اساس در این نوع «نظارت»، ناظر موضوع مورد «نظارت» را با شاخص‌های معین‌شده قانونی می‌سنجد. به دیگر سخن، در این نوع «نظارت»، مصلحت‌اندیشی و صلاحدید توسط مقام ناظر صورت نمی‌گیرد، بلکه مقام ناظر موضوع مورد «نظارت» را با محک «شاخص‌های معین شده قانونی» ارزیابی نموده و تصمیم‌گیری می‌کند. ممکن است گفته شود که در این نوع «نظارت» نیز همچنان مجال تشخیص و اعمال صلاحدید مقام ناظر در تطبیق ملاک‌های قانونی بر «مورد نظارت» وجود دارد. در پاسخ چنین به نظر می‌رسد که در عمل «نظارت» فارغ از اینکه از سوی چه نهادی اعمال شود، گریز و گزیری از این موضوع نیست. چرا که

این مقام ناظر است که با تفسیر و تحلیل خود از واژگان صامت قانون، به آنها مفهوم و معنا می‌بخشد. اما سخن این است که در این نوع نظارت معیارهای قانونی وجود دارد؛ هرچند که مقام ناظر تشخیص و تفسیر خود را بر این معیارها تحمیل کند.

در نگاهی دیگر چنین می‌توان گفت که هرگاه نظارت استصوابی را به معنی اعمال «صواب‌دیدها»^۱ تعیین‌شده قانونی بدانیم، نظارت انضباطی همان مفهوم سامان‌یافته و مقید نظارت استصوابی است. به عبارت دیگر در این معنی از نظارت استصوابی، صواب‌دیدهای معین شده به وسیله قانون، توسط مقام ناظر اعمال می‌شود؛ نه آنکه مقام ناظر، خود اقدام به تعیین و تشخیص صواب و صلاح در بررسی اعمال و موضوعات مورد «نظارت» نماید. بر این اساس می‌توان نظارت انضباطی را در ذیل مفهوم نظارت استصوابی در مفهوم عام و به عنوان بخشی از این نوع نظارت قلمداد کرد. به عبارت دیگر می‌توان رابطه نظارت استصوابی و انضباطی را رابطه عموم و خصوص مطلق دانست. به عبارت موجز، اصل «حاکمیت قانون» پیش‌فرض انواع «نظارت» از جمله نظارت استصوابی است. توجه به مشخصه‌های نظارت استصوابی نشان‌دهنده صحت این نکته است. چرا که مقصود از نظارت استصوابی آن است که مقام ناظر نه تنها صلاحیت تشخیص تخلف یا فساد در امور مورد نظارت، بلکه صلاحیت تصمیم‌گیری راجع به این تخلف را نیز دارد (عمید زنجانی، ۱۳۸۲: ۶۴).

بر این اساس پیش‌بینی معیارهای قانونی برای تشخیص مقام ناظر به هیچ روی مغایر با مشخصات نظارت استصوابی نبوده و صرفاً تشخیص مقام ناظر را در قالب چارچوبی روشن سامان می‌بخشد.

۳-۲-۱. انواع نظارت بر مبنای شمول عمل موضوع نظارت

در پاسخ به این سؤال است که مقام ناظر در چه قلمرو و محدوده‌ای صلاحیت نظارت بر اعمال مورد نظارت را دارد یا اینکه چه اعمالی می‌تواند موضوع نظارت مقام ناظر قرار گیرد، می‌توان از نظارت سلسله‌مراتبی (عام) و نظارت موردی و محدود (خاص) سخن گفت. در نظارت سلسله‌مراتبی که فرآورده اصل سلسله مراتب اداری در نظام‌های متمرکز اداری است، نظارت مقام ناظر بر اعمال مورد نظارت، نظارتی مطلق و عام است. به این معنا که مقام مافوق، صلاحیت بررسی همه اعمال مقام نظارت‌شونده را دارد، مگر آن گروه اعمالی که به صراحت از حیطه نظارتی وی

استثنا شده باشد. به عبارت دیگر در این نوع «نظارت»، اصل بر این است که مقام ناظر در نظارت بر اعمال مجری صالح است، مگر آنکه خلاف این موضوع تصریح شده باشد. در مقابل در نظارت موردی و محدود، که زاده نظام عدم تمرکز اداری است، قلمرو صلاحیت مقام ناظر (دولت مرکزی) محدود به مواردی است که قانون معین کرده است. به دیگر سخن در این نوع «نظارت» اصل بر عدم صلاحیت مقام ناظر در نظارت بر اعمال قابل نظارت بوده، مگر مواردی که به صراحت در صلاحیت نظارتی وی قرار گرفته باشد (مؤتمنی طباطبایی، ۱۳۸۷: ۸۴).

این تقسیم‌بندی در هنگام بروز شک و تردید در صلاحیت مقام ناظر بسیار راه‌گشا است؛ چرا که در حالت اول، اصل بر صلاحیت نظارتی مقام ناظر است ولی در حالت دوم اصل، عدم صلاحیت مقام ناظر بوده و در مقام شک و تردید می‌توان در هر مورد به اصل عملیه مربوط (استصحاب یا عدم) رجوع کرد. نظارت مقامات عالی دولت مرکزی بر شوراهای محلی نمونه شاخص نظارت موردی و محدود است. چرا که در رابطه دولت مرکزی با واحدهای محلی، به واسطه فقدان سلسله مراتب، مقامات دولت مرکزی صرفاً می‌توانند نظارت خود را در مواردی که قانون به صراحت اجازه داده است بر واحدهای محلی که دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند، اعمال کنند.

۴-۲-۱. انواع «نظارت» بر مبنای امکان «نظارت» بر تشخیص ناظر

در یک تقسیم‌بندی دیگر می‌توان به مقوله نظارت از بعد نظارت‌پذیری تشخیص ناظر نگریست. مقصود از این ملاک پاسخ به این سؤال است که آیا مرجع یا مقامی دیگر، صلاحیت تجدیدنظر و بازبینی تشخیص مقام ناظر را دارد؟ بر این مبنای «نظارت» به دو دسته اولیه و نهایی تقسیم می‌شود. منظور از نظارت اولیه و بدوی آن است که اگرچه ناظر بر اعمال مورد نظارت، نظارت کرده و نظر می‌دهد، اما نظر او قطعی نبوده و اشخاص می‌توانند از نظر او به مراجع دیگر اعتراض کنند؛ یا اینکه برخی نهادهای دیگر صلاحیت نظارت فعال^(۱) بر نظر مقام ناظر را داشته باشند.

در مقابل، منظور از نظارت نهایی (قطعی) آن است که نظر مقام ناظر چه برای افراد

۱. نظارت فعال در مقابل نظارت انفعالی است، به این معنا که در نظارت انفعالی، شروع به نظارت منوط به درخواست یا شکایت اشخاص است در حالی که در نظارت فعال مقام ناظر بدون نیاز به شکایت و درخواست اشخاص صلاحیت نظارت دارد (راسخ: ۱۳۹۰: ۳۷).

جامعه (ذینفع و سایر) و چه برای نهادهای دیگر، نهایی و لازم‌الرعايه بوده و نهادهای دیگر نمی‌توانند به صورت منفعل و با اعتراض اشخاص و یا به صورت فعال در موضوع مورد «نظارت» ناظر، ورود کرده و اقدام به بررسی و ارزیابی نظر ناظر نمایند. به عبارت دیگر، هرگاه نظر مقام ناظر قابلیت بررسی و رسیدگی توسط سایر نهادها (به صورت فعال یا منفعل) را داشته باشد، «نظارت» جنبه بدوی و اولیه پیدا می‌کند. به عنوان شاهد مثال، می‌توان از نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس موضوع اصل ۹۴^(۱) قانون اساسی یاد کرد که واجد وصف نهایی دانست. ممکن است ادعا شود که با توجه به مفاد و منطوق اصل ۱۱۲ قانون اساسی و صلاحیت مجمع تشخیص مصلحت نظام، نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس، نهایی محسوب نمی‌شود. اما به نظر می‌رسد صلاحیت مجمع تشخیص موضوع اصل ۱۱۲، وصف نهایی بودن نظر شورای نگهبان را مخدوش نمی‌کند. نظر شورا موضوع اصل ۹۴ نسبت به مصوبه مجلس، نهایی است. اصرار مجلس بر مصوبه خویش و تأیید احتمالی آن در آن مجمع باعث نمی‌شود که نظر شورا از اعتبار ساقط شود و یا آنکه مجمع در نظر شورای نگهبان تجدیدنظر کند. تردیدی نیست که مطابق قانون اساسی، مجمع تشخیص مصلحت نظام هیچ صلاحیتی برای ارزیابی نظر شورای نگهبان و یا تجدیدنظر در آن ندارد. قانون اساسی برای بن‌بست‌شکنی تدبیر مقرر در اصل ۱۱۲ را اندیشیده است. باید توجه داشت که اصل ۱۱۲ و شرایط مندرج در آن در نظم حقوقی ایران جنبه استثنایی داشته و مربوط به موارد ضروری است. به دیگر سخن، اصل و قاعده در نظم تقنینی ایران، نظارت نهایی شورای نگهبان بر مصوبات مجلس است. در موارد استثنایی و تحت شرایط خاص که مصلحت نظام، استفاده از سازوکار اصل ۱۱۲ را تجویز کند، بی‌آنکه نهایی بودن تشخیص شورا نقض شود راهکاری پیشبینی شده است تا مصوبه مجلس در شرایطی لازم‌الاجرا باشد.

۱. «کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدیدنظر به مجلس بازگرداند. در غیر این صورت مصوبه قابل اجرا است.»

۲- کلیدواژه «نظارت» در اصول قانون اساسی

اگرچه دانش‌واژه «نظارت» در اصول مختلفی از قانون اساسی (۹۹، ۱۰۰، ۱۰۱، ۱۱۰، ۱۱۸، ۱۳۴، ۱۵۶، ۱۶۱، ۱۷۵) استفاده شده است، اما با وجود استفاده یکسان و بدون قید از کلیدواژه «نظارت» در این اصول، شواهد حکایت از آن دارد که این واژه در همه این اصول، نوع واحدی از «نظارت» را افاده نمی‌کند، بلکه در اصول مختلف بیانگر نوع خاصی از «نظارت» و مفهوم متفاوتی از این کلیدواژه است که هر یک دارای آثاری متفاوت در نظام حقوقی است. بر این اساس با توجه به تفاوت در آثار حقوقی هر یک از انواع «نظارت»، ضروری است تا در مورد این کلیدواژه در اصول قانون اساسی تتبع و کنکاش شود تا از این رهگذر ضمن زدودن گرد ابهام از برخی مفاد قانون اساسی، یاری‌گر مقام مفسر قانون اساسی در تفسیر و نهادهای مجری در اجرای این متن باشیم.

۲-۱. «نظارت» در اصل ۹۹ و ۱۱۸

اصل ۹۹^(۱) قانون اساسی، نظارت بر انتخابات‌های ملی (انتخابات ریاست جمهوری، مجلس خبرگان رهبری و مجلس شورای اسلامی) را در صلاحیت شورای نگهبان قرار داده است.

انتخابات فرایندی است که از زمان صدور فرمان شروع انتخابات آغاز شده و پس از طی مراحل مختلفی چون ثبت‌نام از داوطلبان، رسیدگی به صلاحیت نامزدها، رأی‌گیری، شمارش آراء، اعلام نتایج، و در نهایت رسیدگی به شکایات و تخلفات انتخاباتی پایان می‌یابد. نظارت شورای نگهبان بر امر انتخابات نظارت بر همه این مراحل را شامل می‌شود. اما با این وجود، با توجه به اهمیت موضوعات تحت نظارت این نهاد، یافتن نوع نظارت شورا از اهمیت زیادی برخوردار است.

بررسی قوانین و مقررات مختلف راجع به نظارت شورای نگهبان بر انتخابات حاکی از این است که نظارت شورا می‌تواند جنبه پیشینی یا پسینی داشته باشد. از جمله مقرراتی که حاکی از نظارت پسینی شورای نگهبان بر انتخابات است، هنجارهایی

۱. «شورای نگهبان نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست‌جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آراء عمومی و همه‌پرسی را برعهده دارد».

است که نظارت بر تشخیص صلاحیت کاندیداها را پس از اعلام نظر هیأت‌های اجرایی و همچنین رسیدگی به شکایات از نحوه جریان انتخابات را پس از پایان رأی‌گیری، بر عهده شورای نگهبان قرار داده‌اند.^(۱) راجع به نظارت پیشینی شورای نگهبان بر انتخابات نیز می‌توان به مقرراتی چون تبصره ۳ ماده ۹ قانون انتخابات مجلس^(۲)، اشاره کرد. به عبارت مختصر، همه اموری که انجام آنها از سوی مسؤولان اجرایی انتخابات، منوط به تأیید یا موافقت شورای نگهبان یا هماهنگی با شورا شده است، نشان‌دهنده نظارت پیشینی شورای نگهبان بر مراحل انتخابات است.

راجع نوع نظارت شورای نگهبان بر انتخابات از جهت حدود و جنس اختیارات شورا، ممکن است گفته شود که نظارت شورای نگهبان بر انتخابات نظارتی اطلاعی است. بر این مبنا صرف اینکه شورا از جریان و روند انتخابات اطلاع حاصل کند کافی است. آیا می‌توان پذیرفت که مقام ناظر بر فرایند انتخابات، که سرنوشت اجتماعی و سیاسی جامعه در گرو حسن جریان آن می‌باشد صرفاً از جریان امور کسب اطلاع کند، بدون آنکه بتواند در صورت بروز تخلف در انتخابات، صلاحیت اعمال ضمانت اجرا را داشته باشد؟ چنانچه نظارت شورا بر انتخابات را نظارت اطلاعی بدانیم، این امر مغایر با قانون اساسی، نظرات مفسر قانون اساسی و بسیاری از قوانین عادی و اساساً مغایر با فلسفه وجودی نظارت شورای نگهبان بر انتخابات است. با این شرح که بر مبنای این نوع «نظارت»، صرف اینکه شورای نگهبان از روند برگزاری انتخابات اطلاع حاصل کند کافی است؛ همچنانکه اقتضای نظارت اطلاعی چنین است. اما حقیقت آن است که هدف از اساسی‌سازی نظارت شورای نگهبان بر انتخابات، ممانعت از بروز تخلف و در صورت وقوع تخلف، انجام اقداماتی است تا جریان صحیح انتخابات و حق تعیین سرنوشت افراد جامعه مخدوش نشود. بر این مبنا شورای نگهبان نمی‌تواند با صرف نظارت اطلاعی از جریان انتخابات، این مهم را تضمین نماید. علاوه بر این، عدم معرفی

۱. مستنداتی چون ماده ۷۹ و تبصره ۱ ماده ۸۰ قانون انتخابات ریاست جمهوری، مواد ۶۹ و ۷۰ آیین‌نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان و تبصره ۱ ماده ۶۸ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی از جمله این مستندات هستند.

۲. وزارت کشور با «هماهنگی شورای نگهبان» زمان انجام مرحله دوم انتخابات را ظرف یک ماه پس از اعلام نتیجه مرحله اول و تأیید صحت انتخابات توسط شورای نگهبان، تعیین و اعلام خواهد نمود.

نهادی به منظور بررسی و یا رسیدگی به نظرات و آرای شورای نگهبان در این موضوع، نشان‌دهنده غیراسترجاعی بودن و در عین حال نهایی بودن نظارت شورا است.

علاوه بر این، راجع به نوع نظارت شورا بر انتخابات نکته‌ی دیگری که به ذهن متبادر می‌شود این است که حیطه صلاحیت شورا در انتخابات، نظارت است نه اجرا. بر این اساس در مواردی که شورای نگهبان به وقوع تخلف در هر یک از مراحل انتخابات نظر دارد، شورا خود نمی‌تواند به صورت مستقیم اقداماتی انجام دهد که در صلاحیت نهادهایی چون وزارت کشور است.

با توجه به شأن ناظر و ماهیت نظارت به نظر می‌رسد که از یک سو شأن ناظر سوای از شأن مجری و به‌علاوه، ماهیت نظارت متفاوت از ماهیت اجرا است. بر این مبنا به یقین باید تمایزی در تعیین مقام ناظر از مجری وجود داشته باشد. پر واضح است که هرگاه این صلاحیت را برای مقام ناظر قائل باشیم که تمام اقدامات مقام مجری را از ابتدا تکرار کند، این موضوع به معنی خلط مقام ناظر با مقام مجری و در عین حال شأن نظارت با اجراست. نتیجه این مطلب آن است که نمی‌توان صلاحیت مقام ناظر را به گونه‌ای تعریف کرد که فلسفه وجودی مقام مجری را تحت الشعاع قرار دهد. شورای نگهبان نیز به عنوان مقام ناظر بر انتخابات‌های ملی در ایران، از این قاعده مستثنی نیست. نظر تفسیری شماره ۱۲۳۴ مورخ ۱۳۷۰/۳/۱ شورای نگهبان از اصل ۹۹ نیز همین تفکیک را تأیید می‌کند. در این نظر تفسیری، شورای نگهبان چتر نظارتی خود را بر همه مراحل «اجرایی» انتخابات، از جمله تأیید و رد صلاحیت نامزدها، گسترده می‌داند. بنابراین تردیدی نیست که تأیید یا رد صلاحیت نامزدها، یکی از مراحل اجرایی انتخابات است که البته، همچون سایر مراحل انتخابات، مشمول نظارت استصوابی شورای نگهبان قرار دارد. البته نظارت شورا بر این مرحله دارای ضمانت اجرا است؛ یعنی رد نظر هیأت اجرایی در صورت عدم انطباق آن با قانون. اما این به معنای ورود ناظر به قلمرو اختیارات مجری نیست.^(۱)

۱. البته منطبق با قوانین فعلی، شورای نگهبان علاوه بر شأن نظارت بر انتخابات، مسئولیت دادرسی انتخاباتی را نیز بر عهده دارد. مستند به قوانین انتخاباتی (برای نمونه فصل نهم قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۹/۷ مشتمل بر مواد ۸۸-۷۵) رسیدگی به جرایم انتخاباتی برعهده قوه قضائیه است، بر این اساس نباید واژه «دادرسی انتخاباتی» را با رسیدگی به جرایم انتخاباتی خلط کرد. به عنوان نمونه، بند «ج» ماده ۴ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی

نکته‌ی دیگری که در تشخیص نوع «نظارت» بر اساس این معیار در اصل ۹۹ ایجاد ابهام می‌کند، انضباطی یا استصوابی دانستن «نظارت» در این اصل است. شاید بتوان منشأ این ابهام را گره خوردن مفهوم این دو «نظارت» به یکدیگر دانست. ظاهر و منطوق مواد قانونی و تفسیر شورای نگهبان حاکی از استصوابی بودن «نظارت» در این اصل است. همچنان که در ماده ۳ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی^(۱) و تبصره ۴ ماده ۱۶ آیین‌نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان مصوب شورای نگهبان^(۲)، بر نظارت استصوابی شورای نگهبان بر انتخابات تصریح شده است. نظر تفسیری شماره ۱۲۳۴ مورخ ۱۳۷۰/۳/۱ شورای نگهبان از اصل ۹۹ نیز که در پاسخ به استفسار شماره ۳/۳۳ مورخ ۱۳۷۰/۲/۲۲ رئیس هیأت مرکزی نظارت شورای نگهبان بر انتخابات، مبنی بر اعلام مدلول اصل ۹۹ قانون اساسی^(۳)، ظهور در نظارت استصوابی شورای نگهبان است. بر این اساس در همه این مستندات به صراحت از وصف «استصوابی» برای نظارت شورای نگهبان استفاده شده است. اگرچه منطوق و ظواهر این مستندات، همه نشان از استصوابی بودن نوع «نظارت» در این اصل دارد، اما در کنار این مستندات می‌توان شواهد و مستنداتی ذکر کرد که تأییدی بر انضباطی بودن «نظارت» در این

→

مصوب ۱۳۶۵/۵/۹: در خصوص کیفیت نظارت بر انتخابات، یکی از این طرق را رسیدگی نهایی به شکایات و پرونده‌ها و مدارک انتخابات مقرر کرده است. همچنین نک: مواد ۷۱ و ۷۲ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۹/۷

۱. «نظارت بر انتخابات مجلس شورای اسلامی بر عهده شورای نگهبان می‌باشد. این نظارت استصوابی و عام و در تمام مراحل در کلیه امور مربوط به انتخابات جاری است».

۲. «احراز صلاحیت داوطلبان به وسیله فقهای شورای نگهبان مانع نظارت استصوابی و عام شورای نگهبان نیست».

۳. «نظر به اینکه امر انتخابات از امور مهمه کشور است و امت اسلامی با رشد انقلابی در تمام دوره‌های اخذ رأی به نحو چشمگیری در انتخابات شرکت نموده‌اند و من بعد نیز باید به نحوی عمل شود که حضور آزادانه مردم هم چنان محفوظ بماند و این امر مستلزم نظارت شورای نگهبان است تا در تمام جهات رعایت بیطرفی کامل معمول گردد و در این خصوص در کیفیت اجراء و نظارت گاهی شائبه تداخل مطرح می‌گردد بنا به مراتب استدعا دارد نظر تفسیری آن شورای محترم را در مورد مدلول اصل ۹۹ قانون اساسی اعلام فرمایند».

نظر تفسیری شورا: «نظارت مذکور در اصل ۹۹ قانون اساسی استصوابی است و شامل تمام مراحل اجرایی انتخابات از جمله تأیید و رد صلاحیت کاندیداها می‌شود».

اصل است. از این گروه مستندات می‌توان به تبصره ماده ۵۰^(۱) و تبصره ماده ۷۲ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی^(۲) اشاره کرد. بر مبنای این مستندات، مقام ناظر بر این مرحله از انتخابات، نه بر مبنای صلاح‌دید خود، بلکه بر اساس معیارهای قانونی تعیین شده به وسیله قانون، اعمال نظارت می‌کند. جمع بین همه این مستندات حاکی از آن است که «نظارت» در این اصل و راجع به صلاحیت شورای نگهبان در مفهوم نظارت انضباطی (نظارت استصوابی در معنی خاص) آمده است. لذا واژه استصوابی در نظر تفسیری فوق و قوانین و مقررات یادشده را باید حمل بر نظارت انضباطی نمود؛ یعنی نظارت استصوابی بر اساس ملاک‌های مقرر شده در قانون.

راجع به وصف «نهایی بودن» نظارت شورا بر انتخابات نیز بر مبنای نکات مطرح شده دو فرض به ذهن متبادر می‌شود. فرض اول آنکه با توجه به عدم پیش‌بینی مرجعی که صلاحیت ارزیابی نظرات و تصمیمات شورای نگهبان در موضوع انتخابات را داشته باشد، نوع «نظارت» در این اصل واجد وصف نهایی است^(۳). به این معنا که

۱. «رد صلاحیت داوطلبان نمایندگی مجلس شورای اسلامی باید مستند به قانون و براساس مدارک و اسناد معتبر باشد».

۲. «توقیف یا ابطال انتخابات در هر حوزه انتخابیه باید مستند به قانون و همراه با اسناد و مدارک معتبر و با رأی اکثریت مطلق اعضا شورای نگهبان باشد».

۳. راجع به نهایی بودن نظارت شورا بر انتخابات به عنوان نمونه می‌توان به مستندات زیر اشاره کرد:

۱- تبصره ۳ ماده ۵۲ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی که مقرر می‌کند «... شورای نگهبان بیست روز پس از اظهارنظر هیأت مرکزی نظارت نظر قطعی و نهایی خود را در خصوص تأیید یا رد صلاحیت داوطلبان به وزارت کشور اعلام خواهد نمود»

۲- اظهارنظر شماره ۳۶۸۰ مورخ ۱۳۶۴/۳/۲۵ شورای نگهبان راجع به «لایحه نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۶۴/۳/۱۴ مجلس شورای اسلامی. شورا در بند ۲ این نظر بیان می‌کند «... مستفاد از قانون اساسی در ارتباط با نظارت شورای نگهبان، قطعی بودن نظرات شورای نگهبان است و تقاضای تجدیدنظر نسبت به آنها مغایر قانون اساسی است»

البته نباید به این نکته بی‌توجه بود که مستند به تبصره ۳ قانون لزوم رسیدگی دقیق به شکایات داوطلبین رد صلاحیت شده در انتخابات مختلف مصوب ۱۳۷۸/۰۸/۲۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام، چنانچه شورای نگهبان صلاحیت داوطلبی را که در مراحل قبلی تأیید شده رد نماید، داوطلب می‌تواند حداکثر ظرف سه روز از تاریخ ابلاغ شورای نگهبان درخواست رسیدگی مجدد نماید. افزون بر این، به موجب تبصره ۲ ماده ۳۵ آیین‌نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۹/۲۱ هیأت وزیران، داوطلبان رد صلاحیت شده می‌توانند با ادای توضیحات و دفاعیات از شورای نگهبان

نه افراد می‌توانند از نظر و رأی شورا در موضوع انتخابات نزد مرجعی اعتراض کنند و نه مرجعی می‌تواند به صورت فعال این موضوع را بررسی و بازبینی کند. فرض دوم این است که مستند به مفاد اصل ۱۵۹ قانون اساسی می‌توان دادگاه‌های دادگستری را به عنوان مرجع رسیدگی به شکایت از تصمیمات شورای نگهبان دانست.

از جمله ایرادات مطرح شده در برابر این فرض این است که از نظر منطقی، پذیرش سازوکار نظارت بر ناظر انتخابات به عنوان مرجعی مستقل دارای اشکال است. چرا که در همه موارد می‌توان شبهه عدم صحت نظارت را مطرح کرد (درویش متولی، ۱۳۹۴: ۲۲). امری که نتیجه‌ای جز تسلسل در پی نخواهد داشت. در پاسخ به این ایراد باید توجه داشت، همچنان‌که ذکر شد، بین قضاوت و نظارت تفاوت وجود دارد. بر این اساس استفاده از ظرفیت اصل ۱۵۹، نظارت بر شورای نگهبان محسوب نمی‌شود، بلکه ظرفیت این اصل، قضاوت در مورد تصمیمات شورای نگهبان است.

با این حال، مفاد قوانین عادی نظیر ماده ۱۱ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۵/۵/۹^(۱) و تبصره ۳ ماده ۵۲ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۹/۷^(۲) تصمیمات شورای نگهبان را به عنوان نظارت نهایی معرفی کرده‌اند. تأیید نهایی صلاحیت کاندیداهای انتخابات مجلس به استناد تبصره ۳ از ماده ۵۲ قانون مذکور^(۳) با شورای نگهبان و هیأت‌های نظارت بر انتخابات است که به

→

درخواست رسیدگی مجدد نمایند. این موضوع به این معنا است که می‌توان از نظر شورای نگهبان به خود شورا اعتراض کرد و شورا مکلف به رسیدگی مجدد است. البته رسیدگی مجدد توسط شورای نگهبان، نافی نهایی بودن نظر شورا نیست.

۱. «نظر شورای نگهبان در مورد ابطال یا توقف انتخابات قطعی و لازم‌الاجرا است».
۲. «در صورتی که نظر هیأت مرکزی نظارت مبنی بر رد صلاحیت داوطلبانی باشد که صلاحیت آنان مورد تأیید هیأت اجرایی مرکز حوزه‌انتخابیه قرار گرفته است، داوطلبان می‌توانند اعتراض خود را به شورای نگهبان تسلیم نمایند. شورای نگهبان بیست روز پس از اظهار نظر هیأت مرکزی نظارت نظر قطعی و نهایی خود را در خصوص تأیید یا رد صلاحیت داوطلبان به وزارت کشور اعلام خواهد نمود».
۳. «در صورتی که نظر هیأت مرکزی نظارت مبنی بر رد صلاحیت داوطلبانی باشد که صلاحیت آنان مورد تأیید هیأت اجرایی مرکز حوزه‌انتخابیه قرار گرفته است، داوطلبان می‌توانند اعتراض خود را به شورای نگهبان تسلیم نمایند. شورای نگهبان بیست روز پس از اظهار نظر هیأت مرکزی نظارت نظر قطعی و نهایی خود را در خصوص تأیید یا رد صلاحیت داوطلبان به وزارت کشور اعلام خواهد نمود».

نمایندگی شورای نگهبان اعمال صلاحیت می‌کنند. این در حالی است که چنانچه در مجلس شورای اسلامی اعتبارنامه منتخبی که مورد تأیید شورا قرار گرفته تصویب نشود، فرد از ورود به مجلس باز می‌ماند. مستند به مفاد این ماده ممکن است ادعا شود که اقدام مجلس در تصویب اعتبارنامه نمایندگان، نوعی تجدیدنظر از تصمیم شورای نگهبان در خصوص صلاحیت نامزدها است که به صورت فعال از سوی مجلس انجام می‌شود. در پاسخ به این ادعا به نظر می‌رسد تبصره ۵ ماده ۸ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی^(۱) که تصویب اعتبارنامه نمایندگان مجلس را در صلاحیت مجلس قرار داده است، نمی‌تواند مستمسکی برای اثبات نظارت مجلس بر تشخیص شورای نگهبان در مرحله نظارت بر تأیید صلاحیت کاندیداهای نمایندگی مجلس باشد. همچنان‌که مدلول تبصره‌های ۲^(۲) و ۴^(۳) این ماده نیز که به صورت ضمنی از صلاحیت مجلس در بررسی اعتبارنامه نمایندگان سخن می‌گویند، مفید این معنا هستند. چراکه باتوجه به ماده ۶۵ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی^(۴)، مجلس در بررسی اعتبارنامه نمایندگان صرفاً به آن گروه مستنداتی توجه و رسیدگی می‌کند که یا شورای نگهبان به بررسی آنها نپرداخته و یا بعد از اظهارنظر شورا تحصیل شده‌اند. بنابراین موضوع رسیدگی در مجلس با موضوع رسیدگی شده در شورای نگهبان متفاوت است. بر این اساس باید گفت که مقصود از «نظارت» در این اصل نظارتی نهایی و غیرقابل تجدیدنظر است و نظارت مجلس در بررسی اعتبارنامه نمایندگان موضوعاً با نظارت شورای نگهبان متفاوت است.

۱. «منتخبین حوزه‌های انتخابیه که اعتبارنامه آنان به علت عدم صلاحیت شخص در مجلس شورای اسلامی رد می‌شود نمی‌توانند در انتخابات همان دوره مجلس شورای اسلامی شرکت نمایند».
۲. «چنانچه انتخابات یک یا چند حوزه انتخابیه متوقف یا باطل گردد و یا اعتبارنامه منتخبین مورد تأیید مجلس واقع نشود، وزارت کشور مکلف است با هماهنگی شورای نگهبان حداکثر ظرف مدت پنج ماه انتخابات مجدد را همزمان در حوزه‌های انتخابیه مذکور برگزار نماید».
۳. «منتخبین حوزه‌های انتخابیه که اعتبارنامه آنان به علت عدم صلاحیت شخص در مجلس شورای اسلامی رد می‌شود نمی‌توانند در انتخابات همان دوره مجلس شورای اسلامی شرکت نمایند».
۴. «شعب به موجب جدول حوزه‌های انتخابی مجلس شورای اسلامی که براساس حروف الفبا از طرف اداره کل قوانین مجلس با نظارت هیأت رئیسه تنظیم و توزیع می‌شود، رسیدگی به اعتبارنامه‌ها را شروع و ... نسبت به مدارکی که در شورای نگهبان مورد رسیدگی قرار نگرفته و یا پس از رسیدگی شورای نگهبان بدست آمده است اتخاذ تصمیم خواهد نمود و گزارش تصویب یا رد آن را از طریق هیأت رئیسه به مجلس تقدیم می‌دارند. ...»

راجع به ظرفیت اصل ۱۵۹ قانون اساسی نیز باید گفت که عمل دادگاه‌ها مستند به این اصل، قضاوت است نه نظارت. توضیح آنکه رسیدگی در این محاکم مستلزم تقدیم شکایت بوده و از سوی دیگر، اقدام محاکم نیز، نه نظارت بلکه قضاوت است؛ هرچند قضاوت هم بدو نیازمند نوعی نظارت باشد. بر مبنای اطلاق عبارت «تظلمات و شکایات» در اصل ۱۵۹، رسیدگی به تظلم‌خواهی افراد از تصمیمات شورای نگهبان، به‌ویژه تصمیماتی که جنبه شخصی و فردی داشته و افراد را به صورت مستقیم از برخی حقوق محروم می‌کند، در صلاحیت قوه قضائیه قابل دفاع به نظر می‌رسد.^(۱) و^(۲)

با توجه به اینکه مفاد اصل ۱۱۸^(۳) در مورد نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری نیز، همچنان‌که در متن اصل اشاره شده است، تکرار بخشی از مفاد اصل ۹۹ قانون اساسی است، لذا همه نکات مطرح شده در بالا راجع به کلیدواژه «نظارت» در اصل ۱۱۸ نیز صادق است.

۲-۲. «نظارت» در اصل ۱۰۰ و ۱۰۱

اصل ۱۰۰^(۴) قانون اساسی برای شوراهای محلی به عنوان یکی از ارکان تصمیم‌گیری

۱. البته تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۵ رسیدگی به شکایت از تصمیمات شورای نگهبان را خارج از صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری دانسته است.

۲. البته شورای نگهبان در جزء «ج» بند ۲۸ و جزء «ب» بند ۳۲ از اظهارنظر شماره ۲۷۱۲/۳۰/۸۲ مورخ ۱۳۸۲/۱/۱۱ در مورد لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی» مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۱۴ مجلس شورای اسلامی، نهایی ندانستن نظر شورای نگهبان و پیش‌بینی شعب دیوان عالی کشور برای رسیدگی به اعتراض افراد نسبت به نظر شورای نگهبان مبنی بر ابطال انتخابات یا عدم صلاحیت نامزدها را مغایر اصل ۹۹ قانون اساسی دانسته است. به موجب بندهای یادشده از اظهارنظر فوق، در مواردی که شورای نگهبان اعمال نظارت نموده و رأی نظارتی داده است نظر این شورا نهایی می‌باشد و ارجاع آن به مرجع دیگری مانند دیوان عالی کشور مغایر اصل ۹۹ قانون اساسی است و به‌علاوه، نهایی ندانستن نظر شورای نگهبان و ارجاع امر به مرجع دیگری مانند دیوان عالی کشور، منافی استقلال و مخالف وظایف نظارتی شورای نگهبان است و لذا از این جهت مغایر اصل ۹۹ قانون اساسی شناخته شد.

۳. «مسئولیت نظارت بر انتخابات ریاست جمهوری طبق اصل نود و نهم بر عهده شورای نگهبان است ولی قبل از تشکیل نخستین شورای نگهبان برعهده انجمن نظارتی است که قانون تعیین می‌کند».

۴. «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد

و اداره امور کشور^(۱)، صلاحیت نظارت بر اداره امور روستا، شهر، شهرستان و استان را مقرر کرده است. از جمله دلایل تشکیل شوراهای محلی، لزوم توجه به اراده و رأی مردم در اداره امور محل (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۹۸۶) و نیز توجه به مقتضیات اداره امور محل (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۹۸۸) بوده است. به این معنا که علاوه بر توجه به خواست اهالی هر محل در اداره امور، اداره امور هر منطقه متناسب با نیازها و شرایط موجود در آن منطقه انجام شود.

در راستای دستیابی به این مقصود، «نظارت» از جمله ابزارهای اعمال این صلاحیت شوراها است. با توجه به صلاحیت‌های مقرر برای شوراها در قوانین عادی از جمله بندهای ۲، ۱۸، ۱۹، ۲۱ و ۲۳ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، به نظر می‌رسد مفهوم «بازرسی» معادل این کارویژه شوراها باشد. «بازرسی» در مفهوم لغوی به معنی رسیدگی کردن به چگونگی انجام کار در سازمان و تحقیق درباره امری به منظور کنترل یا یافتن چیزی آمده است (انوری، ۱۳۸۱، ج ۲: ۷۶۲). در مفهوم اصطلاحی می‌توان گفت مقصود از «بازرسی» بررسی دقیق به منظور حصول اطمینان از جریان امری بر مبنای اصول و قواعد است. در این مقام، شوراها نحوه جریان امور در محل را بازرسی کرده و کمبودها و نارسایی‌های موجود را به منظور پیگیری به نهادها و مقامات مسئول گزارش می‌کنند. همچنان‌که این موضوع در بند (ب)^(۲) و (ه)^(۳) ماده ۶۸ راجع به شورای روستا، بند (الف) و (و) ماده ۷۰ راجع به شورای بخش، بند (۲)، ۱۸، ۱۹، ۲۱ و

→

که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند...».

۱. مستند به اصل ۷ قانون اساسی که مقرر می‌کند «طبق دستور قرآن کریم: "و امرهم شوری بینهم" و "شاوهم فی الامر" شوراها، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند» شوراها از ارکان تصمیم‌گیر و اداره‌کننده امور کشور هستند.

۲. «ارائه پیشنهاد جهت رفع کمبودها، نارسایی‌ها و نیازها به مقامات ذی‌ربط. مقامات مذکور موظف به بررسی پیشنهادها و ارائه پاسخ، حداکثر ظرف مدت دوماه، به شورا هستند. در صورت عدم ارائه پاسخ در موعد مقرر، مراتب برای پیگیری قانونی به اطلاع مقامات مافوق می‌رسد».

۳. «نظارت و پی‌گیری اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی اختصاص یافته به روستا»

۲۳) ماده ۷۱ نسبت به شورای شهر و بند ۲ ماده ۷۸ مکرر ۲ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ در شمار وظایف شورای عالی استان‌ها قرار گرفته است.

با این وجود، توجه به متن قانون اساسی (ذیل اصل ۱۰۰)^(۱) حکایت از این موضوع دارد که مفهوم بخشی و تعیین حدود کلیدواژه «نظارت» در این اصل به قوانین عادی سپرده شده است. در قوانین عادی راجع به شوراها همچنانکه آمد بخشی از صلاحیت نظارتی شوراها به سطح بازرسی که نوعی نظارت در حین اجرا است و ارائه گزارش از کمبودها به دستگاه‌های ذی‌ربط محدود شده است. بر همین مبنا، برخی مفاد «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» علاوه بر بازرسی، اقسامی از نظارت چون نظارت اطلاعاتی و انضباطی و استرجاعی را نیز در شمار صلاحیت‌های شوراهای محلی قرار داده‌اند. به عنوان شاهد مثالی از نظارت اطلاعاتی شوراها بر جریان امور محل، می‌توان به بند ۸ ماده ۷۱ قانون یادشده^(۲) اشاره کرد که نظارت بر حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی‌های نقدی، جنسی و اموال منقول و غیرمنقول شهرداری و همچنین نظارت بر حساب درآمد و هزینه‌های شهرداری را در صلاحیت شورای شهر قرار داده است. علاوه بر این، مواردی چون بند «ب» و «د» تبصره ۴ بند ۱ ماده ۷۱ قانون یادشده، حاکی از نظارت انضباطی شوراهای محلی است. مفاد این ماده قانونی تشخیص فقدان شرایط احراز سمت شهردار و نیز برکناری شهردار را البته با رعایت قوانین و مقررات در صلاحیت شورای شهر قرار داده است. تبصره ۱ ماده ۸۰ این قانون نیز شاهد مثالی از نظارت استرجاعی شوراها است. در این تبصره، شورای شهرستان از جمله مقامات صالح در اعتراض به تصمیمات شوراهای روستا و بخش، شورای استان به عنوان یکی از مقامات صالح در اعتراض به تصمیمات شوراهای شهر و شهرستان و شورای عالی

۱. «شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراهای مذکور و سلسله مراتب آنها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد قانون معین می‌کند.

۲. «نظارت بر حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی‌های نقدی، جنسی و اموال منقول و غیر منقول شهرداری و همچنین نظارت بر حساب درآمد و هزینه آنها به گونه‌ای که مخل جریان عادی امور شهرداری نباشد».

استان‌ها صالح در اعتراض به تصمیمات شورای استان دانسته شده است. که در صورت اعتراض شوراهای یاد شده به تصمیمات شوراهای مادون، موضوع براساس فرایند مقرر در ماده ۷۹^(۱) این قانون به وسیله هیأت‌های حل اختلاف و رسیدگی به شکایات، رسیدگی می‌شود.

از سوی دیگر نظارت شوراهای بر جریان امور می‌تواند در حین انجام امور (برای نمونه بند ۲۳ ماده ۷۱ که «نظارت بر اجرای طرح‌های مربوط به ایجاد و توسعه معابر، خیابان‌ها، میادین و فضاهای سبز و تأسیسات عمومی شهر» را در شمار وظایف شورای شهر قرار داده است) یا به صورت پسینی (برای نمونه بند ۱۰ ماده ۷۱ قانون یادشده تأیید صورت جامع درآمدها و هزینه‌های شهرداری را بر عهده شورای شهر قرار داده است) و حتی قبل از انجام امور (برای نمونه بند ۱۳ ماده ۷۱ که تصویب وام‌های پیشنهادی شهرداری پس از بررسی دقیق نسبت به مبلغ، مدت و میزان کارمزد را بر عهده شورای شهر قرار داده است) انجام شود.

علاوه بر ابعاد ذکرشده، قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی

۱. «به‌منظور رسیدگی به شکایات مبنی بر انحراف شوراهای از وظایف قانونی، هیأت‌هایی به‌نام هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات به ترتیب زیر تشکیل می‌شود:

۱- هیأت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات با عضویت یکی از معاونین رئیس‌جمهور به انتخاب و معرفی رئیس‌جمهور، معاون ذی‌ربط وزارت کشور، رئیس یا یکی از معاونین دیوان عدالت اداری به انتخاب رئیس این دیوان، یکی از معاونین دادستان کل کشور به انتخاب دادستان کل کشور، دونفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به پیشنهاد کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی و تصویب مجلس شورای اسلامی، سه نفر از اعضاء شورای عالی استان‌ها به انتخاب آن شورا جهت رسیدگی به شکایات از شورای استان و شورای عالی استان‌ها و شورای شهر تهران تشکیل می‌شود. هیأت در اولین جلسه یک رئیس و یک نایب رئیس از بین خود انتخاب خواهد نمود.

۲- هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات استان به عضویت و ریاست استاندار و عضویت رئیس کل دادگستری استان، یک نفر از اعضاء شورای استان به انتخاب آن شورا و دو نفر از نمایندگان استان مربوطه در مجلس شورای اسلامی، جهت رسیدگی به شکایات از شورای شهر و شورای شهرستان تشکیل می‌شود.

۳- هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات شهرستان به عضویت و ریاست فرماندار و عضویت رئیس دادگستری شهرستان و دونفر از اعضاء شورای شهرستان به انتخاب آن شورا و یک نفر از اعضاء شورای استان به انتخاب هیأت حل اختلاف استان، جهت رسیدگی به شکایات از شورای روستا و بخش تشکیل می‌شود.»

کشور و انتخاب شهرداران، نیز نوعی از سلسله مراتب نظارتی را بین شورای محلی ترسیم کرده است. با این شرح که بند ۴ ماده ۷۰ نظارت شورای بخش بر شوراهای روستا، بند ۵ ماده ۷۸، نظارت شورای شهرستان بر شوراهای بخش و شهر و بند ۶ ماده ۷۸ مکرر، نظارت شورای استان بر اعمال شوراهای شهرستان را مقرر کرده است. همچنانکه در این قانون نظارت بر حسن اجرای تصمیمات هر یک شوراها در صلاحیت خود آن شورا قرار گرفته است؛ با این توضیح که بند الف ماده ۶۹ قانون یاد شده، نظارت شورای روستا بر حسن اجرای مصوبات شورای روستا، بند ۱۰ ماده ۷۰، نظارت شورای بخش بر حسن اجرای مصوبات شورای بخش، بند ۳ ماده ۷۱، نظارت شورای شهر بر حسن اجرای مصوبات شورای شهر، بند ۲ ماده ۷۸، نظارت شورای شهرستان بر حسن اجرای مصوبات شورای شهرستان و بند ۶ ماده ۷۸ مکرر، نظارت شورای استان بر حسن اجرای مصوبات شورای استان را پیش‌بینی کرده است.

راجع به شأن نظارتی شورای عالی استان‌ها در اجرای هماهنگ برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها موضوع اصل ۱۰۱^(۱) به نظر می‌رسد که از نظر زمانی می‌توان برای این نهاد هم صلاحیت نظارت پیشینی و کنترل و هم نظارت پسینی و در حین اجرای این برنامه‌ها را مطرح کرد. با این شرح که این شورا به منظور ممانعت از تهیه تبعیض‌آمیز و ناهماهنگ برنامه‌های عمرانی و رفاهی در سطح استان‌ها، می‌تواند قبل از اجرای این برنامه‌ها، اقداماتی انجام دهد^(۲) و هم آنکه مستند به اصل ۱۰۱، این قابلیت برای شورای عالی استانها وجود دارد که در صورتی که این شورا، اجرای برنامه‌ها را ناهماهنگ و تبعیض‌آمیز یافت، به نهادهای مربوط تذکر دهد و حتی مسئولان مربوط

۱. «به منظور جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آنها، شورای عالی استان‌ها مرکب از نمایندگان شوراهای استان‌ها تشکیل می‌شود. نحوه تشکیل و وظایف این شورا را قانون معین می‌کند.»

۲. بند ۵ ماده ۷۸ مکرر قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران که مقرر می‌کند «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است یک نسخه از پیش‌نویس لوایح برنامه‌های توسعه و بودجه عمومی کشور و استان‌ها را پس از تهیه در اختیار شورای عالی استان‌ها قرار دهد. شورای عالی استانها پیشنهادها و اصلاحی خود را در مورد برنامه و بودجه مذکور به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اعلام خواهد کرد» را می‌توان در جهت نظارت پیشینی شورای عالی استان‌ها بر ممانعت از تبعیض در تقسیم برنامه‌های عمرانی و رفاهی در سطح استان‌ها دانست.

را مورد سؤال قرار دهند و مسئولان نیز مکلف به حضور در شورا و پاسخگویی به سؤالات مطرح شده باشند. چراکه مستند به این اصل، شورای عالی استان‌ها علاوه بر وظیفه ممانعت از تبعیض در تهیه برنامه‌ها، صلاحیت نظارت بر اجرای هماهنگ و غیرتبعیض‌آمیز این برنامه‌ها را نیز دارد. به دیگر سخن، شورای عالی استان‌ها موظف است تا علاوه بر ممانعت از تبعیض در مفاد برنامه‌ها، ممانعت از تبعیض در اجرای برنامه‌های مصوب را نیز تضمین کند. به یقین لازمه انجام این صلاحیت، نظارت پیشینی و استصوابی بر تهیه برنامه‌ها و نظارت پسینی بر اجرای برنامه‌ها از سوی شورای عالی استان‌ها است؛ البته این مهم در قوانین کنونی پیش‌بینی نشده است.

۳-۲. «نظارت» در اصل ۱۱۰

بند ۲ اصل ۱۱۰ در مقام ترسیم وظایف و اختیارات مقام رهبری، «نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» را یکی از وظایف و اختیارات این مقام مقرر کرده است. مستند به ذیل اصل ۱۱۰، که مقرر کرده است «رهبر می‌تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند»، در صدر مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی مصوب ۱۳۸۴/۳/۲۱ رهبر، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی را به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض کرده است.

منطق حاکم بر این تأسیس حقوقی و نظم حقوقی موضوع حکایت از این دارد که نظارت موضوع این بند همراه با نوعی ضمانت اجرا است. در تشریح این موضوع چنین به نظر می‌رسد که اطلاعی یا استرجاعی دانستن نظارت مقام ناظر در صورتی منطقی است، که مرجع و نهادی نیز وجود داشته باشد تا به صورت فعال یا منفعل اعمال یادشده را رسیدگی نماید. در غیر این صورت به هیچ‌روی نظارت‌های یادشده نمی‌تواند تضمینی بر عدم تخطی از سیاست‌های کلی نظام در نظام حقوقی باشند. در این راستا ماده ۷ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مصوب ۱۳۸۴/۳/۲۱ رهبری، برای تضمین تحقق این سیاست‌ها سازوکاری برای نظارت بر مصوبات مجلس مقرر کرده است. به این شرح که در صورت عدم انطباق یا مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نظام، شورای نگهبان بر طبق نظر مجمع، مصوبه را به استناد عدم انطباق یا مغایرت با سیاست‌های کلی نظام، مغایر با اصل ۱۱۰ اعلام

می‌کند^(۱). در این صورت مجلس همچون موارد اعلام مغایرت شرعی یا قانون اساسی از سوی شورای نگهبان، مکلف به تجدیدنظر در مصوبه خود است. بر این اساس در این زمینه نظارت رهبری صرفاً نظارتی اطلاعی محسوب نمی‌شود، بلکه مقام ناظر علاوه بر اطلاع از موضوع نظارت، در صورت تصویب هنجارهای مغایر با سیاست‌های کلی نظام در مجلس، مانع ورود این هنجارها به نظم حقوقی خواهد شد. راجع به این موضوع ممکن است ادعا شود که مستند به ذیل ماده ۷ مقررات یادشده که اعمال نظر مجمع را به شورای نگهبان سپرده است، نظارت در این اصل نظارت استرجاعی است نه انضباطی؛ به این معنا که مجمع، مصوبه مغایر یا غیرمنطبق با سیاست‌های کلی را به شورا ارجاع می‌دهد و شورا موظف است خود، رأساً نسبت به این مغایرت یا عدم انطباق مصوبه مجلس تصمیم‌گیری کند. در پاسخ باید گفت که بر اساس مفاد این ماده، شورای نگهبان نظر مجمع را ارزیابی نمی‌کند و یا مصوبه مجلس را مستقلاً از جهت انطباق و عدم مغایرت با سیاست‌های کلی بررسی نمی‌کند^(۲)، بلکه نظر مجمع راجع به مصوبه را مبنی بر مغایرت و یا عدم انطباق مصوبه، به مجلس اعلام می‌کند و این موضوع نمی‌تواند به انضباطی بودن نظارت مجمع خدشه‌ای وارد کند.^(۳) تبعی در رویه شورای نگهبان نیز دلالت بر این موضوع

۱. ماده ۷ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام: «رئیس مجلس شورای اسلامی موظف است پس از اعلام وصول طرح‌ها و لوایح در مجلس، نسخه‌ای از آنها را برای اطلاع مجمع ارسال نماید. همزمان با بررسی طرح‌ها و لوایح به خصوص قانون برنامه، قانون بودجه و تغییرات بعدی آنها در مجلس شورای اسلامی، کمیسیون نظارت مجمع نیز محتوای آنها را از نظر انطباق و عدم مغایرت با سیاست‌های کلی مصوب بررسی می‌نماید. کمیسیون نظارت مواردی را که مغایر یا غیرمنطبق (حسب مورد) با سیاست‌های کلی می‌بیند به شورای مجمع گزارش می‌نماید. در صورتی که مجمع هم مغایرت یا عدم انطباق را پذیرفت، نمایندگان مجمع مورد مغایرت و عدم انطباق (حسب مورد) را در کمیسیون‌های ذیربط مجلس مطرح می‌کنند و نهایتاً اگر در مصوبه نهایی مجلس مغایرت و عدم انطباق باقی ماند، شورای نگهبان مطابق اختیارات و وظایف خویش بر اساس نظر مجمع تشخیص مصلحت اعمال نظر می‌نماید.»

۲. البته این فرآیند، نافی استناد مستقیم شورای نگهبان به بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی برای اعلام مغایرت مصوبه مجلس با قانون اساسی نیست

۳. مشابه این فرآیند، در خصوص رسیدگی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به مصوبات مغایر با مقررات شرعی است که در این مورد، نظر فقهای شورای نگهبان برای هیأت عمومی دیوان لازم‌الاجتماع است. به موجب ماده ۸۷ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، در صورتی که مصوبه‌ای

دارد. از جمله شواهد این موضوع را می‌توان نظر شماره ۸۶/۳۰/۲۵۱۴۳ مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۳۰ شورای نگهبان راجع به لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ دانست. شورای نگهبان در این اظهارنظر بیان می‌کند، با توجه به ابلاغ شماره ۵۳۷۶۴/۰۱۰۱ مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۲۹ مجمع تشخیص مصلحت نظام که مواردی از این لایحه را مغایر با اصول سیاست‌های کلی نظام اعلام کرده است، بر این اساس این لایحه مغایر بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.^(۱)

از بعد دیگر «نظارت» مندرج در این اصل، همچنان که مفاد ماده ۷ یاد شده نیز حاکی از آن است، به صورت پیشینی نیز صورت می‌گیرد. البته این نکته به معنی نفی نظارت پسینی در این مورد نیست. چرا که به‌عنوان نمونه می‌توان پس از تصویب مقررات، انطباق آنها را با سیاست‌های کلی بررسی و ارزیابی کرد.^(۲)

۴-۲. «نظارت» در اصل ۱۳۴

صدر اصل ۱۳۴ رئیس‌جمهور را عهده‌دار ریاست هیأت وزیران معرفی کرده که بر کار وزیران «نظارت» دارد. جایگاه و نقش رئیس‌جمهور در قوه اجرایی، صلاحیت رئیس‌جمهور در پیشنهاد وزرا به مجلس برای اخذ رأی اعتماد (اصل ۱۳۳) و نیز صلاحیت وی در عزل وزرا (اصل ۱۳۶)، ممکن است این پندار را به تقویت کند که

→

به لحاظ مغایرت با موازین شرعی برای رسیدگی مطرح باشد، موضوع جهت اظهارنظر به شورای نگهبان ارسال می‌شود. نظر فقهای شورای نگهبان برای هیأت عمومی، لازم‌الاتباع است.

۱. در این راستا نامه شماره ۵۳۱۴۶/۳۰/۹۲ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۶ شورای نگهبان خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی در مورد لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور مصوب ۱۳۹۲/۱۱/۲۰ مجلس شورای اسلامی، حائز اهمیت است: در این نامه آمده است که «... به موجب نامه شماره ۹۲۲۲-۹۷۰۰ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۱۶ دبیر محترم مجمع تشخیص مصلحت نظام و نامه‌های شماره ۱۸۵۵-۹۴۹۰ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۳ و شماره ۱۸۵۶-۹۴۹۰ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۴ و شماره ۱۸۵۷-۹۴۹۰ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۴ رئیس محترم کمیسیون نظارت دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام بعضی از بندها و اجزاء مصوبه مرقوم خلاف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تشخیص داده شد. که نامه‌های فوق‌الذکر عیناً به پیوست ارسال می‌گردد....»

۲. نک: تبصره ۲ ماده ۱ و ماده ۹ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی مصوب ۱۳۸۴/۳/۲۱ مقام معظم رهبری

«نظارت» رئیس‌جمهور بر وزرا در اصل ۱۳۴^(۱) از نوع نظارت سلسله‌مراتبی است. اما آیا این تلقی با قانون اساسی کنونی و به صورت عام، نظم حقوق اساسی ایران هماهنگی دارد؟

در نظارت سلسله‌مراتبی، مقام مافوق نه تنها صلاحیت اصلاح و تغییر تصمیمات مقام مادون را دارد، بلکه فراتر از آن می‌تواند به صورت مستقیم اقدام به ابطال اعمال مقام مادون نماید (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۷۳). بر این اساس تصمیمات اتخاذشده، بیش از آنکه مستند به مقام مادون باشد، به علت نظارت شدید مقام مافوق، منتسب به مقام مافوق هستند.

به یقین هر رژیم حقوقی اقتضائاتی دارد که موجب تمایز آن از سایر رژیم‌ها است. پذیرش نظارت سلسله‌مراتبی رئیس‌جمهور بر وزرا، نه در رژیم‌های پارلمانی و نیمه‌پارلمانی بلکه در رژیم‌های ریاستی که در آن وزرا نه در جایگاه و شأن وزیر، بلکه در مقام همکار مادون رئیس‌جمهور و به عبارتی هیأت مشورتی این مقام محسوب می‌شوند، قابلیت ظهور و بروز دارد (هریسی نژاد، ۱۳۸۷: ۱۳۳ و عمیدزنجانی، ۱۳۸۴: ۱۲۱). چنانچه در نظم حقوقی کنونی قائل به نظارت سلسله‌مراتبی رئیس‌جمهور بر وزرا باشیم، یا به عبارت دیگر «نظارت» در اصل ۱۳۴ را نظارت از نوع سلسله‌مراتبی بدانیم، باید به این سوال پاسخ داد که آیا در این فرض همچنان می‌توان از مسئولیت وزرا در برابر مجلس سخن گفت؟ همچنانکه آمد، در نظارت سلسله‌مراتبی با توجه به قدرت فائده و اختیارات تام مقام ناظر در اصلاح، تعلیق و ابطال تصمیمات و اعمال مورد نظارت، مسئولیت اعمال شخص یا نهاد نظارت‌شونده، باید متوجه مقام ناظر باشد. در این صورت، پذیرش فرض نظارت سلسله‌مراتبی رئیس‌جمهور بر وزرا با مسئولیت وزرا در برابر مجلس منافات دارد. حال آنکه اصل ۱۳۷^(۲) قانون اساسی به صراحت وزرا را در برابر مجلس مسئول و پاسخگو دانسته است. به دیگر سخن

۱. «ریاست هیأت وزیران با رئیس‌جمهور است که بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم به هماهنگ ساختن تصمیم‌های وزیران و هیأت دولت می‌پردازد و با همکاری وزیران، برنامه و خط‌مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند. ... رئیس‌جمهور در برابر مجلس مسئول اقدامات هیأت وزیران است».

۲. «هر یک از وزیران مسئول وظایف خاص خویش در برابر رئیس‌جمهور و مجلس است و در اموری که به تصویب هیأت وزیران می‌رسد مسئول اعمال دیگران نیز هست».

مسئولیت سیاسی وزرا در برابر مجلس برآمده از شأن استقلالی آنها در برابر رئیس‌جمهور است و مفاد این اصل از قانون اساسی با سلسله‌مراتبی دانستن نظارت مندرج در اصل ۱۳۴ قابل جمع نیست. به‌علاوه، اصل ۶۰^(۱) به‌روشنی وزرا را، هم‌عرض رئیس‌جمهور، به عنوان اعمال‌کننده بخشی از قوه مجریه توصیف کرده‌اند که این مفاد، از شأن استقلالی وزرا نسبت به رئیس‌جمهور در نظام حقوقی ایران حکایت دارد. به بیانی مختصر همچنان‌که در بالا ذکر شد، پذیرش نظارت سلسله‌مراتبی، تصمیم‌گیری مستقل و به تبع مسئولیت‌پذیری مقامات تحت نظارت را مخدوش می‌کند. راجع به نوع نظارت رئیس‌جمهور بر هیأت وزیران نیز در نظام ایران همچون کشورهای دارای نظام پارلمانی و نیمه‌پارلمانی هیأت وزیران دارای شأن حقوقی مستقل از رئیس‌جمهور است، بر همین مبنا هیأت وزیران در قانون اساسی (اصولی چون ۲۷۴، ۱۲۷^(۳)، ۱۳۸^(۴) و ۱۳۹^(۵)) نیز دارای صلاحیت‌های مجزای از رئیس‌جمهور دانسته شده است. لذا برخی از صاحب‌نظران حقوقی از این نهاد به عنوان عالی‌ترین مقام سیاسی و اداری کشور پس از رئیس‌جمهور یاد کرده‌اند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۳: ۵۰)^(۶). علاوه بر این در هیأت وزران تصمیمات به صورت شورایی و با اکثریت آرا اتخاذ می‌شود؛ اگرچه رأی رئیس‌جمهور به عنوان عضوی از

۱. «اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس‌جمهور و وزرا است».

۲. «لوائح قانونی پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است».

۳. «رئیس‌جمهور می‌تواند در موارد خاص، بر حسب ضرورت با تصویب هیأت وزیران نماینده، یا نمایندگان ویژه با اختیارات مشخص تعیین نماید. در این موارد تصمیمات نماینده یا نمایندگان مذکور در حکم تصمیمات رئیس‌جمهور و هیأت وزیران خواهد بود».

۴. «علاوه بر مواردی که هیأت‌وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیأت‌وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد...»

۵. «صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داوری در هر مورد، موکول به تصویب هیأت وزیران است و باید به اطلاع مجلس برسد...»

۶. صورت دقیق این بیان این است که هیأت وزرا پس از مقام رهبری و رئیس‌جمهور عالیترین مقام اداری و سیاسی کشور محسوب می‌شود.

هیأت دولت در این اکثریت نباشد^(۱). بر این اساس پس از اتخاذ تصمیم به صورت شورایی و اکثریتی در هیأت دولت، رئیس جمهور به هیچ روی نمی تواند از امضای این مصوبات استنکاف کرده و یا تصمیمات هیأت وزیران را برای اجرا ابلاغ نکند؛ اگرچه راجع به آن موضوع به عنوان عضوی از هیأت دولت رأی موافق نداده و با چنین تصمیمی موافق نباشد (رستمی و همکاران، ۱۳۹۲: ۱۱۸). بر این مبنا نیز به نظر می رسد که فرض نظارت سلسله مراتبی رئیس جمهور بر اعمال وزرا در اصل ۱۳۴ منتفی است.

مسئولیت رئیس جمهور نسبت به اقدامات هیأت وزیران در برابر مجلس، دلیلی بر سلسله مراتبی دانستن این نوع نظارت نیست. عبارت «اقدامات هیأت وزیران» در ذیل اصل ۱۳۴ به خوبی دلالت بر انتساب این اقدامات به هیأت یادشده دارد که یادآور همان شأن استقلالی است. رئیس جمهور در همان حدودی که صدر اصل ۱۳۴ تعریف کرده، مسئول اقدامات هیأت وزرا است. صدر اصل، اقتضا ندارد که رئیس جمهور بتواند تصمیمات و اقدامات هیأت وزیران را لغو و بی اعتبار کند. البته رئیس جمهور حق عزل هر یک از وزرا را دارد. ولی حق اتخاذ تصمیم جایگزین، نه به جای تصمیمات یک وزیر و نه تصمیمات هیأت وزیران را ندارد. رئیس جمهور، حتی مستقلاً صلاحیت حل اختلاف میان دستگاه های اجرایی و تداخل وظایف آنها را ندارد. بنابراین نظارت رئیس جمهور نوعی نظارت اداری خاص است. لزوم مهر تأیید رئیس جمهور بر مصوبات کمیسیون های متشکل از چند وزیر در اصل ۱۳۸، هیچ دلالتی بر تفوق رئیس جمهور بر هیأت وزیران ندارد. قانون اساسی به طور استثنایی، اعتبار تصمیمات بخشی از بدنه دولت را منوط به تأیید رئیس جمهور کرده است.

از بعد دیگر لزوم هماهنگی میان اعضا و ارکان دولت در پیشبرد امور، حاکی از نظارت رئیس جمهور بر وزرا به منظور ممانعت از بروز تعارض آرا و ناهماهنگی در امور قوه مجریه و یا برطرف کردن اصطکاک های میان وزرا به هنگام عمل به وظایف است. بر این اساس رئیس جمهور صلاحیت دارد تا به اشکال مختلف مقدمات

۱. مستند به مواد ۱، ۲ و ۳ آیین نامه داخلی هیأت دولت مصوب ۱۳۶۸/۹/۸ هیأت وزیران، رئیس جمهور به عنوان عضوی از این هیأت محسوب شده و صرفاً دارای یک حق رأی می باشد که در صورت عدم حضور به وسیله معاون اول ایشان اعمال می شود.

هماهنگی امور قوه مجریه را فراهم آورد. صلاحیت عزل وزرا از سوی رئیس‌جمهور (موضوع اصل ۱۳۵)^(۱) و صدور بخش‌نامه، از جمله ابزارهایی است که رئیس‌جمهور می‌تواند در ایجاد هماهنگی تصمیمات وزرا از آنها بهره‌برد. فراتر از این، آنچه در ابتدای تشکیل دولت و انتخاب وزرا برای معرفی به مجلس از سوی رئیس‌جمهور مورد توجه قرار می‌گیرد هماهنگی افراد منتخب با برنامه و سیاست‌های رئیس‌جمهور است. همچنان‌که مستند به مواد ۱۸۸، ۱۸۹ و ۱۹۰ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۷/۱۸ از جمله مقدماتی که برای اعلان رأی اعتماد مجلس به وزرا مقرر شده است، ارائه برنامه دولت از سوی رئیس‌جمهور به مجلس است. این موضوع نشان‌دهنده این نکته است که افراد منتخب اصولاً با آرا و خط‌مشی رئیس‌جمهور هماهنگی دارند.

آثار این نوع نظارت رئیس‌جمهور بر وزرا را می‌توان در قوانین و مقرراتی چون ماده ۴۱ آیین‌نامه داخلی هیأت دولت مصوب ۱۳۶۸/۹/۸ هیأت دولت، شاهد بود. در این ماده مقرر شده است که تقاضای تشکیل جلسه غیرعلنی مجلس از سوی وزرا باید با هماهنگی قبلی رئیس‌جمهور انجام شود^(۲). بنابراین «نظارت» در این اصل دارای وصف پیشینی نیز می‌باشد. مستند دیگری که می‌توان در تقویت شأن استقلالی وزرا و هیأت وزرا استناد کرد مفاد اصل ۱۳۸ قانون اساسی است که صلاحیت تصویب آیین‌نامه و تصویب‌نامه برای هیأت‌وزیران و وزرا قرار داده است؛ نه برای رئیس‌جمهور. بر این اساس در صورت مشورتی دانستن نقش و شأن هیأت‌وزیران در مقابل رئیس‌جمهور با توجه به اینکه بسیاری از رسالت‌های هیأت‌وزیران و وزرا با صدور آیین‌نامه، بخش‌نامه و تصویب‌نامه محقق می‌شود، این ادعا با مفاد اصل ۱۳۸ قانون اساسی مغایرت دارد. چرا این اصل به صراحت صلاحیت آیین‌نامه‌نویسی را در عداد صلاحیت‌های هیأت‌وزیران و وزرا قرار داده است؛ نه آنکه این دو مقام صرفاً در این مورد صلاحیت ارائه نظر مشورتی به رئیس‌جمهور را داشته باشند.

۱. «وزراء تا زمانی که عزل نشده‌اند و یا بر اثر استیضاح یا درخواست رای اعتماد، مجلس به آنها رای عدم اعتماد نداده است در سمت خود باقی می‌مانند ...»

۲. «تقاضای تشکیل جلسه غیرعلنی مجلس شورای اسلامی توسط هر یک از وزرا مستلزم هماهنگی قبلی با مقام ریاست جمهوری است». البته لزوم هماهنگی قبلی، مغایر با اصل ۶۹ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

۵-۲. «نظارت» در اصل ۱۵۶

در بند ۳ اصل ۱۵۶، «نظارت بر حسن اجرای قوانین» از جمله وظایف قوه قضائیه معرفی شده است. مفهوم «نظارت» در این اصل با توجه به این که این مهم به وسیله کدام رکن از ارکان قوه قضائیه اعمال شود، ابعاد مختلفی دارد. وظیفه نظارتی قوه قضائیه بر حسن اجرای قوانین مستند به اصول قانون اساسی از سوی نهادها و ارکان متعدد این قوه همچون سازمان بازرسی کل کشور (اصل ۱۷۴)، دیوان عالی کشور (اصل ۱۶۱) و دیوان عدالت اداری (۱۷۳) تحقق می‌یابد.

هیچنان‌که در ادامه می‌آید، آن بخش از نظارت قوه قضائیه بر حسن اجرای قوانین که مستند به اصل ۱۷۴^(۱) از سوی سازمان بازرسی کل کشور تحقق می‌یابد، نظارتی استرجاعی است. اما راجع به نهادهایی چون دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری که بخش دیگری از نظارت قوه قضائیه بر حسن اجرای قوانین را اعمال می‌کنند، «نظارت» وصف دیگری به خود می‌گیرد. چرا که در این موارد نحوه نظارت قوه قضائیه نسبت به مورد یادشده دارای تفاوت‌های زیادی است.

مستند به تبصره ماده ۱ و ماده ۶^(۲) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، این سازمان با بازرسی از نهادها و اشخاص حقوقی، در صورت کشف تخلف، بدون آنکه صلاحیت رسیدگی به موضوع را داشته باشد، موضوع را به منظور رسیدگی به تخلف، حسب مورد به نهادهای صالح همچون دیوان عدالت اداری، هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، دیوان محاسبات و دادگاه‌های عمومی ارجاع می‌دهد. این موضوع مبین این نکته است که عمده صلاحیت نظارتی این نهاد از نوع نظارت استرجاعی است (عمید زنجانی، ۱۳۸۲: ۶۳). این مهم نه صرفاً محصول قانون یادشده، بلکه در اسلاف این قانون نیز با عبارات مختلفی در تبیین نظارت استرجاعی سازمان بازرسی بیان شده

۱. «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 می‌گردد. حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می‌کند»

۲. «گزارش‌های سازمان در مراجع قضائی، هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، انضباطی و انتظامی، خارج از نوبت و حداکثر ظرف مدت سه ماه رسیدگی خواهد شد. چنانچه رسیدگی به پرونده‌ها بیش از مدت معین نیاز به وقت داشته باشد، مراجع مذکور باید جهات و دلایل آن را در پرونده درج و تصریح

نمایند»

است. از جمله این قوانین می‌توان به ماده ۵ لایحه قانونی راجع به تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۵۷/۱۱/۲۹ شورای انقلاب^(۱) اشاره کرد که ارجاع امور خلاف قانون، به مراجع قضایی و اداری صالح را به عنوان یکی از کارویژه‌های سازمان بازرسی کل کشور قرار داده بود. شاید بتوان یکی از علل بررسی محدود موضوع سازمان بازرسی کل کشور در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی را وجود همین ادبیات و متون قانونی موجود و در نتیجه آشنایی ذهنی نمایندگان آن مجلس با این نهاد دانست (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۶۸۲). این موضوع بیانگر این است که آنچه در اصل ۱۷۴ قانون اساسی به عنوان نهاد بازرسی کل کشور تبلور یافته است، در اندیشه نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی از نظر صلاحیت شبیه سازمان بازرسی موجود در آن زمان بوده است. بر این اساس در ترسیم نوع نظارت این نهاد، مفاد قوانین راجع به این نهاد که قبل از تصویب قانون اساسی تصویب شده‌اند، می‌تواند روشنگر باشد.

از بعد زمانی مستند به تبصره ماده ۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی که مقرر کرده است «نظارت و بازرسی از نظر این قانون عبارت است از مجموعه فعالیت‌های مستمر و منظم و هدفدار به منظور جمع آوری اطلاعات لازم در باره مراحل حین و بعد از اقدامات دستگاههای مشمول ماده (۲) این قانون، تجزیه و تحلیل آنها، تطبیق عملکرد دستگاه با اهداف و تکالیف قانونی و ارائه پیشنهادهای مناسب در جهت حسن جریان امور، سازمان بازرسی همچنین می‌تواند قبل از اقدامات دستگاه‌های مذکور نیز اطلاعات لازم را جمع‌آوری کند»، نظارت سازمان بازرسی می‌تواند قبل یا بعد از اقدامات و اعمال اجرایی انجام شود.

مستند به ماده ۴۶۹^(۲) قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۴ مجلس

۱. «در صورتی که سازمان ضمن بازرسی به شکایات وقوع جرم یا خطای اداری و تضییع حق را تشخیص دهد. بر حسب مورد به مراجع قضایی یا مقامات اداری مربوط اعلام خواهد کرد...»

۲. «در موقع رسیدگی، عضو ممیز، گزارش پرونده و مفاد اوراقی را که لازم است قرائت می‌کند و طرفین یا وکلای آنان، در صورت حضور، می‌توانند با اجازه رئیس شعبه، مطالب خود را اظهار دارند. همچنین دادستان کل یا نماینده وی با حضور در شعبه به طور مستدل، مستند و مکتوب نسبت به نقض یا ابرام رأی معترض‌عنه یا فرجام‌خواسته، نظر خود را اعلام می‌کند. سپس اعضای شعبه با توجه به محتویات پرونده و مفاد گزارش و مطالب اظهار شده، با درج نظر دادستان کل کشور یا نماینده وی در

شورای اسلامی، دیوان عالی کشور به منظور اعمال بخشی از صلاحیت نظارتی خود، در صورت کشف مغایرت یک حکم با قوانین، احکام مربوط را نقض می‌کند. مستند به ترتیبات مقرر در مواد ۴۶۹ و ۴۷۰ قانون یادشده راجع به موضوع اتخاذ تصمیم می‌شود. با این شرح که در صورت احراز مجرم نبودن فرد، رأی صادره نقض و موضوع به مرجعی دیگر ارجاع نمی‌شود. اما در صورتی که نقص در تحقیقات منجر به نقض رأی در دیوان شود، پرونده برای رسیدگی مجدد به دادگاه صادر کننده رأی ارجاع خواهد شد. در مواردی که عدم صلاحیت مرجع صادر کننده رأی مستند نقض رأی در دیوان عالی کشور باشد، پرونده بعد از نقض رأی به مرجع صالح ارسال می‌شود. در سایر موارد نقض رأی از سوی دیوان عالی کشور، پرونده جهت رسیدگی به دادگاه هم‌عرض ارسال خواهد شد. این نکات حکایت از نظارت همراه با ضمانت اجرا و البته نهایی از سوی این نهاد (دیوان عالی کشور) دارد. راجع به نظارت دیوان عالی کشور، با توجه به سابقه این نهاد قبل از تصویب قانون اساسی و صلاحیت‌های مقرر برای این نهاد در قوانین و مقررات مقدم بر تصویب قانون اساسی و نیز مقررات راجع به صلاحیت این نهاد بعد از تصویب قانون اساسی، نظارت این نهاد را باید نظارتی استصوابی در معنی خاص (نظارت انضباطی) دانست. چراکه مستند به

→

متن دادنامه، به شرح زیر اتخاذ تصمیم می‌کنند:

الف- اگر رأی مطابق قانون و ادله موجود در پرونده باشد با ابرام آن، پرونده را به دادگاه صادرکننده رأی اعاده می‌نمایند.

ب- هرگاه رأی مخالف قانون، یا بدون توجه به ادله و مدافعات طرفین صادر شده باشد یا رعایت تشریفات قانونی نشده و آن تشریفات به درجه‌ای از اهمیت باشد که موجب بی‌اعتباری رأی شود، شعبه دیوان عالی کشور، رأی را نقض و به شرح زیر اقدام می‌کند.

۱- اگر عملی که محکوم علیه به اتهام ارتکاب آن محکوم شده به فرض ثبوت، جرم نبوده یا به لحاظ شمول عفو عمومی و یا سایر جهات قانونی متهم قابل تعقیب نباشد، رأی صادره نقض بلا ارجاع می‌شود.

۲- اگر رأی صادره از نوع قرار و یا حکمی باشد که به علت ناقص بودن تحقیقات نقض شده است، برای رسیدگی مجدد به دادگاه صادرکننده رأی ارجاع می‌شود.

۳- اگر رأی به علت عدم صلاحیت ذاتی دادگاه نقض شود، پرونده به مرجعی که دیوان عالی کشور، صالح تشخیص می‌دهد، ارسال می‌شود و مرجع مذکور مکلف به رسیدگی است.

۴- در سایر موارد، پس از نقض رأی، پرونده به دادگاه هم‌عرض ارجاع می‌شود.

قوانین^(۱)، این نهاد صرفاً از نحوه اجرای قوانین در محاکم اطلاع حاصل نمی‌کند، بلکه در صورت تشخیص مغایرت آرای محاکم با قوانین اقدام به نقض آرا می‌کند. یکی از عواملی هم که در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در مذاکرات راجع به اصل ۱۶۱ پیرامون دیوان عالی کشور و وظایف آن سخنی به میان نمی‌آید (اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۶۰۵) وجود ادبیات مربوط به این نهاد در قوانین سابق بوده است. به عبارت خلاصه، نظارت انضباطی دیوان عالی کشور نه زاییده قانون اساسی و قوانین عادی مؤخر بر آن است، بلکه ریشه در نظام حقوقی ایران قبل از تصویب قانون اساسی دارد. علاوه بر این نکات، ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی نحوه نظارت دیوان عالی کشور بر محاکم مصوب ۱۳۸۹/۴/۳۰ رئیس قوه قضائیه^(۲) نیز که برای رئیس دیوان عالی کشور و دادستان کل کشور صلاحیت نظارت بر حسن اجرای قوانین در دادگاه‌ها و دادرها را مقرر کرده است، انجام اقدامات مقتضی پس از نظارت را نیز در صلاحیت این مقامات قرار داده است که این مستند می‌تواند مؤید نکات مطرح شده در بالا باشد. علاوه بر این، ماده ۲ این آیین‌نامه^(۳)، «نظارت» را به‌کارگیری وسایل و ابزارهایی در جهت مراقبت از اجرای همه قوانین و مقررات و دستورالعمل‌های لازم‌الاتباع دانسته است. مفاد این ماده و ماده ۱۰ این قانون که از جمله صلاحیت‌های معاونت نظارت دیوان عالی کشور را نظارت و بازرسی از دادگاه‌ها و دادرها، بررسی و ارزیابی گزارش‌های واصله دانسته است، حکایت از صبغه پسینی نظارت دیوان عالی کشور بر اجرای قوانین و مقررات دارند.

بخشی دیگر از وظیفه نظارتی قوه قضائیه توسط دیوان عدالت اداری اعمال

۱. از جمله این مستندات می‌توان به ماده ۵۵۸ قانون آیین‌دادرسی مصوب ۱۳۱۸/۶/۲۵ مجلس شورای ملی و ماده ۳۷۷ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۱ اشاره کرد.

۲. «رئیس دیوان یا دادستان کل پس از دریافت گزارش‌ها و پیشنهادها، ضمن اقدام مقتضی، مراتب را جهت اطلاع به رئیس قوه قضائیه ارایه می‌دهند و در مواردی که مستلزم اقدام از سوی رئیس قوه قضائیه باشد، درخواست اقدام مقتضی خواهد شد».

۳. «منظور از نظارت در این آیین‌نامه عبارتست از: به‌کارگیری توانمندی‌های انسانی و فن‌آوری‌های نوین در جهت مراقبت و رصد کردن نحوه اجرای قوانین و مقررات در مراجع قضایی از حیث رعایت حقوق اشخاص و اعمال کلیه موازین قانونی و آیین‌های دادرسی و دستورالعمل‌های لازم‌الاتباع و به‌طور کلی هر آنچه از لحاظ شکلی و ماهوی در فرآیند دادرسی لازم‌الاجرا می‌باشد».

می‌شود. دیوان عدالت اداری از یک سو مستند به مفاد اصل ۱۷۳ بر آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های دولتی نظارت کرده و در صورت کشف تخلف از قوانین کشور، اقدام به ابطال و بلااثر کردن اعمال حقوقی مغایر با قانون می‌کند. علاوه بر این مستند به بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین‌دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ نظارت بر آرای صادره از مراجع اختصاصی اداری را نیز بر عهده دارد.

شواهد قانونی و صلاحیت‌های این نهاد حکایت از نظارت انضباطی این نهاد همچون دیوان عالی کشور دارد. چرا که این نهاد چه در بررسی نظامات و آیین‌نامه‌های دولتی از سوی هیأت عمومی دیوان، و چه در بررسی آرای کمیسیون‌ها و هیأت‌ها در شعب، علاوه بر بررسی موضوع، در صورت کشف مغایرت با قانون، اقدام به نقض آرا و ابطال آیین‌نامه‌ها و نظامات مربوط می‌کند. این موضوع نشان‌دهنده نظارت انضباطی این نهاد بر اعمال یادشده است. علاوه بر این نکات، شأن دیوان عدالت اداری به عنون یک دادگاه عالی در نظم حقوقی ایران همچون دیوان عالی کشور مثبت چنین جایگاهی برای این نهاد است.

البته باید توجه داشت که صدور آرای وحدت رویه به وسیله دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری و نیز آرای اصراری دیوان عالی کشور نیز ابزاری دیگر در نظارت قوه قضائیه در حسن اجرای قوانین در محاکم محسوب می‌شود (عابدیان، ۱۳۷۸: ۴۶). راجع به دیوان عدالت اداری نیز همچون دیوان عالی کشور اینگونه به نظر می‌رسد که سابقه تشکیل نهاد شورای دولتی در نظم حقوقی ایران در ارائه چنین جایگاهی از دیوان عدالت اداری بی‌تأثیر نبوده است. با این شرح که در ماده ۲ قانون شورای دولتی مصوب ۱۳۳۹/۲/۷ مجلسین شورای ملی و سنا،^(۱) رسیدگی به شکایت از تصمیمات و

۱. «وظایف شورای دولتی عبارت است از:

الف- رسیدگی به شکایت از تصمیمات و اقدامات کلیه مراجع و مؤسسات دولتی و شهرداری‌ها و تشکیلات وابسته به آنها و همچنین رسیدگی به اعتراضات بر مدلول تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها و بخش‌نامه و سایر نظامات دولتی و شهرداری در مواردی که تصمیمات و اقدامات مذکور به علت برخلاف قانون بودن آن یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات و خوداری از انجام وظایف که موجب تضییع حقوق افراد می‌شود.

در کلیه موارد مذکور در این قسمت چنانچه شورا شکایت را صحیح تشخیص داد رأی بر لغو تصمیم مورد شکایت و یا رأی بر اقدام قانونی که باید به عمل آید، صادر می‌کند».

اقدامات کلیه مراجع و مؤسسات دولتی به این نهاد سپرده شده بود که در صورت تشخیص صحت شکایت حکم به لغو و ابطال تصمیم می‌داد.

علاوه بر این، «نظارت» در این اصل هم نظارت فعال و هم نظارت انفعالی را شامل می‌شود. چرایی این موضوع برآمده از صلاحیت نظارت نهادهای تحقق بخش این وظیفه قوه قضائیه است. با این شرح که سازمان بازرسی کل کشور بر جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری نظارتی فعال دارد اما نظارت دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور بر حسن اجرای قوانین واجد وصف انفعالی و منوط به طرح شکایت است.

۲-۶. «نظارت» در اصل ۱۷۵

مفاد و منطق اصل ۱۷۵^(۱) نشان‌دهنده آن است که نظارت بر اعمال صدا و سیما به هیأتی مرکب از نمایندگان رئیس قوه قضائیه، رئیس قوه مجریه و مجلس شورای اسلامی (هر کدام دو نفر) سپرده شده است. اما از سوی دیگر عزل و نصب رئیس سازمان با مقام رهبری است. بر این اساس به نظر می‌رسد که راجع به نظارت بر سازمان صدا و سیما می‌توان از نوعی نظارت مضاعف سخن گفت. چرا که از یکسو نظارت بر این سازمان با مقام رهبری است؛ این موضوع در نظر شماره ۹۷۹/۲۱/۷۹ مورخ ۱۳۷۹/۷/۱۰ شورای نگهبان^(۲)، در پاسخ به استفساریه رئیس سازمان صدا و سیما^(۳) وقت آمده است، با این

۱. «در صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور باید تأمین گردد. نصب و عزل رئیس سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران با مقام رهبری است و شورایی مرکب از نمایندگان رئیس جمهور و رئیس قوه قضائیه و مجلس شورای اسلامی (هر کدام دو نفر) نظارت بر این سازمان خواهند داشت. خط مشی و ترتیب اداره سازمان و نظارت بر آن را قانون معین می‌کند.»

۲. «مطابق اصل یکصد و هفتاد و پنجم قانون اساسی در نظام جمهوری اسلامی ایران صدا و سیما زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری می‌باشد. بنابراین سیاستگذاری، هدایت و تدابیر لازم در همه ابعاد خصوصاً در راستای تحقق آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور در همه شئون و مراتب که در صدر اصل مذکور به آن اشاره شده است از اختیارات اختصاصی آن مقام می‌باشد.»

۳. «احتراماً با عنایت به اظهارنظر بعضی از اشخاص حقیقی و حقوقی پیرامون خصوصی سازی شبکه‌های رادیویی و تلویزیونی و چگونگی اداره این وسیله و رسانه ارتباط جمعی و معطوفاً به اصول ۴۴، ۵۷، ۱۱۰ و ۱۷۵ قانون اساسی، خواهشمند است تفسیر آن شورای محترم را نسبت به موارد ذیل صریحاً اعلام فرمایند:

۱- تفسیر آن شورای محترم نسبت به اصل یکصد و هفتاد و پنجم قانون اساسی در خصوص موارد ذیل

عبارت که «... در نظام جمهوری اسلامی ایران صدا و سیما زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری می‌باشد...». لذا رهبر به حکم مافوق بودن، بر سازمان زیر نظر خود نوعی نظارت دارد. از سوی دیگر مستند به منطوق اصل ۱۷۵، شورایی مرکب از نمایندگان رئیس‌جمهور، رئیس قوه قضائیه و مجلس شورای اسلامی بر اعمال این سازمان نظارت دارد.

توجه به شواهد موجود در نظم حقوقی کشور حکایت از این موضوع دارد که نظارت این شورا بر سازمان صدا و سیما از نوع نظارت استرجاعی است. به این معنا که این شورا صرفاً بر کار سازمان نظارت کرده و در صورت کشف تخلف، موضوع را به رهبری ارجاع می‌دهد، تا این مقام به عنوان ناظر نهایی موضوع را بررسی کرده، و نسبت به آن اتخاذ تصمیم نماید (هاشمی، ۱۳۸۶، ج ۲: ۵۲۱). این موضوع از نحوه بیان بند ۷ ماده ۳ قانون نحوه اجرای اصل ۱۷۵ قانون اساسی در بخش نظارت مصوب ۱۳۷۰/۷/۱۱ نیز منتج می‌شود. در این بند از جمله وظایف شورای نظارت بر صدا و سیما، «ارائه گزارش منظم و مستمر از جریان امور در سازمان به مقام معظم رهبری ...» دانسته شده است. نکته‌ی قابل ذکر در روند تصویب این قانون اظهار نظر شماره ۴۹۳ مورخ ۱۳۶۹/۵/۲ شورای نگهبان راجع به تبصره ۱ ماده ۳ مصوبه مجلس است. در این تبصره مقرر شده بود که رئیس سازمان صدا و سیما مسئول اجرای نظرات اصلاحی شورای نظارت که مستند به قانون باشد خواهد بود و موظف است نظرات اصلاحی این شورا را جهت اجرای صحیح قانون رعایت کند. شورای نگهبان تکلیف مقرر برای رئیس سازمان را مغایر با مفاد اصل ۱۷۵ دانست.

اگرچه این نکات از نظم حقوقی کنونی کشور استخراج می‌شود، ولی به نظر می‌رسد که متن اصل ۱۷۵ قانون اساسی بیانگر نقشی فراتر برای شورای نظارتی یاد شده باشد. در

→

به چه ترتیبی است؟

۱-۱- آیا صدا و سیما زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری است؟

۱-۲- آیا مقام معظم رهبری صرفاً نصب و عزل و قبول استعفاء رئیس سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران را به عهده دارد یا اینکه علاوه بر آن سیاستگذاری، هدایت و تدابیر معظم‌له در همه ابعاد، خصوصاً در راستای تحقق آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور در همه شئون و مراتب که در صدر اصل مذکور نیز به آن اشاره شده است از اختصاصات مستمر مقام معظم رهبری بوده و بر صدا و سیما حاکم است؟»

این اصل، صلاحیت رهبر بر صدا و سیما محدود به نوعی مسئولیت تشکیلاتی (عزل و نصب رئیس صدا و سیما) شده است. این موضوع همانند سایر صلاحیت‌های مقرر برای رهبری نسبت به سازمان صدا و سیما، در نظر تفسیری شماره ۹۷۹/۲۱/۷۹ شورای نگهبان (سیاست‌گذاری، هدایت و تدابیر لازم در همه ابعاد)، برآمده از شأن مافوق رهبر نسبت به سازمان صدا و سیما است؛ نه آنکه رهبر، به عنوان ناظر بر این نهاد پیش‌بینی شده باشد. بر همین مبنا در اصل ۱۷۵ قانون اساسی، مقام ناظر بر این سازمان شورای مرکب از نمایندگان قوای سه‌گانه معرفی شده است. علاوه بر این، اصل ۱۷۵ تعیین نوع نظارت مندرج در اصل ۱۷۵ را به قانون سپرده است. از جمله ابعاد نظارت این شورا که می‌تواند در قوانین عادی پیش‌بینی گردد، نظارت بر اقدامات سازمان صدا و سیما، بر مبنای خط‌مشی‌ها و سیاست‌های ابلاغی رهبری برای این سازمان است.

از بعدی دیگر، «نظارت» در این اصل می‌تواند به صورت پسینی یا در حین اجرا صورت گیرد؛ همچنان‌که در بند ۱ ماده ۳ قانون نحوه اجرای اصل ۱۷۵ قانون اساسی در بخش نظارت، «نظارت بر حسن انجام کلیه امور سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران و تذکرات لازم در مورد تخلفات و انحرافات جهت اصلاح امور» به عنوان یکی از وظایف شورای نظارت مقرر شده است. این مهم می‌تواند در حین یا پس از اقدامات سازمان صدا و سیما انجام شود.

اصطلاح «زیرنظر» و نسبت آن با مفهوم «نظارت» در اصول قانون اساسی

همچنان‌که در مقدمه‌ی این نوشته ذکر شد، در برخی اصول قانون اساسی اصطلاح «زیرنظر» استفاده شده است. در تحلیل این عبارت به نظر می‌رسد که هدف از ذکر این عبارت بیان نوعی صلاحیت تشکیلاتی است. به دیگر سخن، قانونگذار اساسی با ذکر این عبارت نظارت تشکیلاتی و سازمانی را در صلاحیت مقامی خاص قرار داده است تا از این رهگذر امور سازمانی مربوط به یک نهاد از سوی مقام ناظر مورد نظارت قرار گیرد. به عبارت دیگر در این نوع «نظارت» مقام ناظر بر کارکنان و تشکیلات یک نهاد نظارت داشته و از این طریق در جریان کمبودها و نارسایی‌ها قرار می‌گیرد. برای مثال نظارت رئیس قوه قضائیه در بعد تشکیلاتی بر دیوان عدالت اداری سبب می‌شود تا این مقام در جریان کمبود کادر قضایی و اداری و تعداد شعب در این نهاد قرار گیرد. بر این مبنا کلیدواژه «زیرنظر» در قانون اساسی مفهومی متفاوت از صرف «نظارت»

را شامل می‌شود. با این توضیح که در این موارد مقام مربوط در امور تشکیلاتی نهاد زیر نظر دخالت نیز می‌کند.

همچنانکه از سخنان برخی نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز استنباط می‌شود، عبارت «زیر نظر» در این اصول صرفاً بیانگر نوعی وابستگی سازمانی و تشکیلاتی است، چنان که راجع به ارتباط دیوان محاسبات با مجلس شورای اسلامی گفته شده است که این سازمان در عداد سازمان‌های مجلس شورای اسلامی است (بهشتی، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۴۲۶). این مهم در قوانین عادی و مقررات مربوط نیز به صور مختلف اشاره شده است. از این مقررات می‌توان به ماده ۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰/۹/۲۲ مجلس شورای اسلامی^(۱)، که تعیین تشکیلات قضایی و اداری و تعداد شعب این نهاد را در صلاحیت رئیس قوه قضائیه قرار داده است و ماده ۴ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰/۷/۱۹ مجلس شورای اسلامی که انتصاب رئیس سازمان بازرسی را در صلاحیت رئیس قوه قضائیه قرار داده است^(۲) اشاره کرد. این مهم نشان‌دهنده نوعی مسئولیت تشکیلاتی و سازمانی رئیس قوه قضائیه نسبت به این نهادها است. بر این اساس این اصلاح بیش از آنکه مبین صلاحیت نظارتی رئیس قوه قضائیه باشد، بیانگر نوعی صلاحیت تشکیلاتی برای این مقام است. همچنان که این موضوع راجع به دیوان محاسبات نیز در قوانین عادی از جمله مواد ۱۰^(۳) و ۱۱^(۴) و ۱۴^(۵) قانون دیوان محاسبات کشور مصوب ۱۳۶۱/۱۱/۱۱

۱. ۴۵- «دیوان در تهران مستقر است و متشکل از شعب بدوی، تجدیدنظر، هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی می‌باشد. تشکیلات قضایی، اداری و تعداد شعب دیوان با تصویب رئیس قوه قضائیه تعیین می‌شود.»
۲. «رئیس سازمان توسط رئیس قوه قضائیه از میان قضات شرع و یا قضاتی که دارای رتبه ۱۰ یا ۱۱ قضائی باشند تعیین می‌شود. ...»

۳. «مقر دیوان محاسبات کشور پس از افتتاح هر دوره قانونگذاری به پیشنهاد کمیسیون دیوان محاسبات و بودجه مجلس شورای اسلامی و تصویب نمایندگان ملت انتخاب می‌شود.»

۴. «رئیس دیوان محاسبات کشور پس از افتتاح هر دوره قانونگذاری به پیشنهاد کمیسیون دیوان محاسبات و بودجه مجلس شورای اسلامی و تصویب نمایندگان ملت انتخاب می‌شود.»

تبصره: برکناری رئیس دیوان محاسبات با پیشنهاد کمیسیون دیوان محاسبات و با تصویب اکثریت نمایندگان مجلس انجام می‌شود.»

۵. «دادستان دیوان محاسبات کشور پس از افتتاح هر دوره قانونگذاری به پیشنهاد کمیسیون دیوان

مجلس شورای اسلامی ظهور و بروز یافته است. در این قانون تعیین مقر دیوان محاسبات، نصب رئیس و دادستان این سازمان به مجلس شورای اسلامی و کمیسیون‌های مجلس سپرده شده است.

در اصل ۵۷^(۱) قانون اساسی، قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران را محصور در سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه دانسته که این قوا به صورت مستقل و البته زیر نظر رهبری بر اساس اصول و مفاد قانون اساسی اعمال می‌شوند. راجع به عبارت «زیرنظر» در این اصل این‌گونه به نظر می‌رسد که مقصود از این عبارت نوعی نظارت عالیه است، چرا که رابطه قوای سه‌گانه با نهاد رهبری، موضوعی متفاوت از رابطه تشکیلاتی سازمان‌ها با قوای سه‌گانه است. بر این مبنا مقام ناظر (رهبر) صلاحیت کنترل اعمال مقامات و نهادهای تحت‌نظر را داشته و می‌تواند از انحراف آنها جلوگیری کند. همچنان‌که مقدمه قانون اساسی نیز مقام ولی فقیه را ضامن عدم انحراف سازمان‌های مختلف از وظایف اسلامی خود دانسته است. این مهم حاصل اشراف همه‌جانبه (تشریعی، تنفیذی و قضایی) ولایت فقیه بر امور جامعه است (هاشمی، ۱۳۸۰، ج ۲: ۸). از جمله نمودهای این نظارت در قانون اساسی را می‌توان بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ که تعیین سیاست‌های کلی نظام، و نظارت بر حسن اجرای آنها را از جمله وظایف و اختیارات رهبری قرار داده است، جزءهای «الف» و «ب» بند ۶ اصل ۱۱۰ که عزل و نصب رئیس قوه قضائیه و فقهای شورای نگهبان را در شمار وظایف و اختیارات رهبری قرار داده است و اصل ۱۲۳ که رئیس‌جمهور را در برابر رهبر مسئول قرار داده، دانست. بر این اساس با توجه به نقش و جایگاه ولی فقیه در نظام جمهوری اسلامی ایران، ممکن است ادعا شود که عبارت «زیرنظر» در این اصل معنایی فراتر از صرف نظارت تشکیلاتی و سازمانی به خود می‌گیرد. چرا که در نظام جمهوری اسلامی متولی اصیل همه امور تقنینی، قضایی و اجرایی ولی فقیه بوده و این امور از

→

محاسبات و بودجه مجلس شورای اسلامی و تصویب نمایندگان ملت انتخاب می‌شود، برکناری دادستان دیوان محاسبات به پیشنهاد کمیسیون دیوان محاسبات و با تصویب اکثریت نمایندگان مجلس خواهد بود.

۱. «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیرنظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند».

سوی ایشان به مراجعی چون مجلس شورای اسلامی و قوه قضائیه و مجریه تفویض شده است. بنابراین از آنجا که تفویض امور به هیچ روی به معنی سلب صلاحیت از مقام مفوض نیست، همچنانکه به معنی سلب مسئولیت از مقام مفوض نمی‌باشد، لذا اصطلاح «زیرنظر» در این اصل به این معنا است که عهده‌دار اصیل همه این صلاحیت‌ها ولی فقیه است.

بررسی مفاد قانون اساسی، نشان‌داد که اصطلاح «زیرنظر» در اصول قانون اساسی به استثنای اصل ۵۷ در مفهوم «مسئولیت تشکیلاتی» آمده است. این اصطلاح در اصل ۵۷ حاکی از نظارت عالیه رهبری بر قوای سه‌گانه است، که امری فراتر از «مسئولیت تشکیلاتی» این نهاد است.

سرانجام

اگرچه دانش‌واژه «نظارت» در موارد متعدد و راجع به نهادها و موضوعات مختلفی در اصول قانون اساسی استفاده شده است، اما توجه به شواهد و بررسی‌ها درباره هر کدام از اصولی که این واژه در آنها آمده بود نشان داد که این دانش‌واژه در همه اصول در مفهوم یکسان استفاده نشده است، بلکه در هر اصل نوع خاصی از نظارت را افاده می‌کند که به فراخور، آثار حقوقی متفاوتی را در پی دارند.

علاوه بر این به یقین پیش‌فرض همه انواع نظارت اعم از اطلاعاتی، استرجاعی، استصوابی و انضباطی، اصل قانونمداری و حاکمیت قانون است. به این معنی که مقام ناظر باید در چارچوب قانون و بر اساس معیارهای قانونی نظارت خود را اعمال کند. در غیر این صورت جایگزین شدن امیال و خواسته‌های شخصی مقامات ناظر جریان امور در جامعه را مختل خواهد کرد. اگرچه واژه «نظارت» در اصول قانون اساسی به صورت واحد به کار رفته است، اما در همه این اصول نوع واحدی از نظارت مورد نظر مقنن و قانون اساسی نبوده، بلکه در اصول مختلف نوع خاصی از نظارت مد نظر بوده است.

همینطور که ملاحظه شد منظور کردن هر یک از معانی نظارت در هر یک از کاربردهای قانون اساسی، تأثیر چشمگیر و معناداری بر نتیجه و ضمانت اجرای نظارت، گستره صلاحیت مقام ناظر و تکلیف مقام تحت نظارت داشت.

فهرست منابع

الف) کتب

- ۱- اخوان کاظمی، بهرام (۱۳۹۱)، نظارت در نظام اسلامی، سازمان انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، چاپ اول
- ۲- انصاری، مسعود و طاهری، محمد علی (۱۳۸۸)، دانشنامه حقوق خصوصی، تهران: جنگل، چاپ سوم
- ۳- انوری، حسن (۱۳۸۱)، فرهنگ بزرگ سخن، تهران: سخن، چاپ، جلد هشتم، چاپ پنجم
- ۴- ایزدهی، سجاد (۱۳۹۰)، مبانی فقهی نظارت بر قدرت از دیدگاه امام خمینی (ره)، قم: عروج، چاپ اول
- ۵- جعفری لنگرودی، محمد جعفر ۱۳۸۶، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، جلد پنجم، تهران: گنج دانش، چاپ سوم
- ۶- خمینی، روح‌الله (۱۳۷۸)، صحیفه امام، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، تهران: چاپ اول، جلد دوازدهم
- ۷- دهخدا، علی اکبر (۱۳۷۷)، لغت نامه، تهران: نشر دانشگاه تهران، جلد دوم، چاپ اول
- ۸- راسخ، محمد (۱۳۹۰)، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران: دراک، چاپ دوم
- ۹- رستمی، ولی (۱۳۹۲)، مطالعه تطبیقی جایگاه رئیس‌جمهور در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: خرسندی، چاپ اول
- ۱۰- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۷)، حقوق اداری، تهران: سمت، چاپ پانزدهم
- ۱۱- علی اکبر (۱۳۸۶)، فرهنگ متوسط دهخدا، تهران: مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران، چاپ اول، جلد دوم
- ۱۲- عمیدزنجانی، عباسعلی (۱۳۸۴)، حقوق اساسی تطبیقی حقوق اساسی کشورهای غربی و کشورهای اسلامی، تهران: میزان، چاپ اول

۱۳- مرتضایی، احمد (۱۳۹۰)، نظارت استصوابی یا استطلاعی (بررسی فقهی - حقوقی نظارت شورای نگهبان بر انتخابات)، قم: مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره)

۱۴- میرمحمدی، محمد (۱۳۸۳)، الگوی نظارت و کنترل در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران، تهران: سمت، چاپ اول

۱۵- نیکزاد، عباس (۱۳۹۳)، نظارت استصوابی، قم: معارف، چاپ اول

۱۶- هاشمی، محمد (۱۳۸۲)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: دادگستر، چاپ پنجم، جلد دوم

۱۷- هریسی نژاد، کمال الدین (۱۳۸۷)، حقوق اساسی تطبیقی (نظام‌های پارلمانی، ریاستی، مختلط و اقتدارگرا)، تبریز: آیدین، چاپ اول

ب) مقالات، پایان‌نامه‌ها و گزارش‌های پژوهشی

۱۸- امیرارجمند، امیر منصور، (۱۳۸۹) بررسی تطبیقی نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی با نظام‌های متداول انتخاباتی، (پایان‌نامه کارشناسی ارشد)، دانشگاه تهران،

۱۹- درویش‌وند، ابوالفضل، (۱۳۹۰) نظارت بر انتخابات، فصل‌نامه بررسی‌های حقوقی، پیش شماره زمستان

۲۰- دفتر پژوهش‌های حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۸/۶/۲۰)، چکیده گزارش‌های مرکز پیرامون مفهوم نظارت، کد گزارش ۴۱۰۴۷۴۰

۲۱- عابدیان، میر حسین (۱۳۷۸)، دیوان عالی کشور و نظارت بر حسن اجرای قوانین، مجله حقوقی دادگستر، شماره ۲۶، صص ۲۹-۴۶

۲۲- عمید زنجانی، عباس علی (۱۳۸۲)، شورای نگهبان و نظارت بر انتخابات، حکومت اسلامی، شماره ۳۰، صص ۵۹-۷۰

۲۳- فقیه لاریجانی، فرهنگ (۱۳۹۲)، تحلیل شأن نظارتی شورای اسلامی شهر از منظر حقوق اساسی و حقوق اداری، اندیشه‌های حقوق عمومی، تهران: مجد چاپ اول

۲۴- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۳)، اصول منطقی حاکم بر تفسیر قانون اساسی، نشریه حقوق اساسی، شماره ۳

۲۵- هاشمی، محمد، نظارت شورای نگهبان «انضباطی» است نه «استصوابی» و نه «استطلاعی» مجله مدرس علوم انسانی، شماره ۳۱، زمستان ۱۳۸۲

ج) اسناد، قوانین و مقررات

۲۶- اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴)، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، تهران: چاپخانه مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ج ۳، چاپ اول

۲۷- اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴)، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، تهران: چاپخانه مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ج ۲، چاپ اول

۲۸- قانون مدنی، ۱۳۱۴/۸/۸، مجلس شورای ملی

۲۹- قانون آیین دادرسی کیفری، ۱۳۱۸/۶/۲۵، مجلس شورای ملی

۳۰- قانون شورای دولتی، ۱۳۳۹/۲/۷، مجلسین (شورای ملی و مجلس سنا)

۳۱- لایحه قانونی راجع به تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۵۷/۱۱/۲۹، شورای انقلاب

۳۲- قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ۱۳۵۹/۷/۱۰، فقهای شورای نگهبان

۳۳- قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب، ۱۳۶۰/۷/۱۹، مجلس شورای اسلامی

۳۴- آیین نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ۱۳۶۱/۷/۱۸، شورای نگهبان

۳۵- قانون دیوان محاسبات کشور، ۱۳۶۱/۱۱/۱۱، مجلس شورای اسلامی

۳۶- قانون انتخابات ریاست جمهوری، ۱۳۶۴/۴/۵، مجلس شورای اسلامی

۳۷- آیین نامه داخلی هیأت دولت، ۱۳۶۸/۹/۸، هیأت وزیران

۳۸- قانون نحوه اجرای اصل ۱۷۵ قانون اساسی در بخش نظارت، ۱۳۶۹/۷/۱، مجلس شورای اسلامی

۳۹- قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران ۱۳۷۵/۳/۱، مجلس شورای اسلامی

۴۰- قانون آیین دادرسی دادگاههای عمومی و انقلاب در امور مدنی، ۱۳۷۹/۱/۲۱، مجلس شورای اسلامی

- ۴۱- آیین نامہ داخلی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۸/۷/۱۸، مجلس شورای اسلامی
- ۴۲- مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، ۱۳۸۴/۳/۲۱، مجمع تشخیص مصلحت نظام
- ۴۳- آیین نامہ اجرایی نحوه نظارت دیوان عالی کشور بر محاکم، ۱۳۸۹/۴/۳۰، رئیس قوہ قضائیه
- ۴۴- قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۰/۹/۲۲، مجلس شورای اسلامی

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود
را ایفا و تحت تاثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزرگسازده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد قمری،
کوچه شهید دهقانی نیا (خسرو سابق)، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir