

نظارت بر اعمال حکومت در جمهوری اسلامی ایران

دکتر ابوالفضل رنجبری^{۱*}، مهرا ن مولوی^۲

*^۱ استادیار و عضو هیئت علمی، گروه حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تبریز، نویسنده مسئول
^۲ دانشجوی دکترای حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تبریز

چکیده

حکومت ایران جمهوری اسلامی است که ملت ایران، بر اساس اعتقاد دیرینه اش به حکومت حق و عدل قرآن در پی انقلاب اسلامی به آن رأی مثبت داد. قانون اساسی که مبین نوع حکومت و ساختار قدرت است تمام اشکال و سطوح نظارت بر این حکومت را تدوین و پیش بینی نموده است. مهمترین نوع نظارت در جمهوری اسلامی نظارت عالی رهبر بر قوای سه گانه مجریه، مقننه و قضائیه است و بقیه نظارتها در درجات مختلف و نازلتر به نهادهای دیگر تفویض شده است. هدف اصلی نظارت در حکومت مهار قدرت سیاسی و حسن اجرای امور کشور و جلوگیری از فساد می باشد. این مقاله اعمال نظارت بر حکومت در ایران را با نگاه به قانون اساسی بررسی می کند.

واژه‌های کلیدی: نظارت - حکومت - حاکمیت - جمهوری اسلامی ایران

مقدمه

قدمت نظارت به اندازه زندگی اجتماعی بشر است. پس از شکل گیری ابتدایی ترین اجتماع ها و نظام های اجتماعی و سیاسی نظارت هم ایجاد شد. نظام های سیاسی به منظور تعدیل و توزیع مناسب قدرت و تاسیس ضمانت های قوی برای جلوگیری از تعدی و تجاوز زمامداران به حقوق مردم تدابیر سیاسی و حقوقی خاصی اندیشیدند. برای مثال اصل تفکیک قوا و نظارت و تعادل در اکثر قوانین اساسی کشورها پیش بینی شده است. نظارت در زبان فارسی به معنای واری، تفتیش و مراقبت نسبت به اجرای امری است و معادل انگلیسی آن control است.

نظارت در اصطلاح به روشها و ابزارهایی اطلاق می شود که برای وادار کردن فرد به انطباق او با انتظارات گروه معین یا کل جامعه گفته می شود. نظارت در علم مدیریت، مجموعه کارهایی است که برای رسیدن به حداکثر کارایی و اثربخشی و جلوگیری از فساد انجام می شود. به عبارت دیگر نظارت نوعی جهت دهی به اصول و مبانی تعیین شده برای اهداف است. بحث نظارت با انواع مختلف و شیوه های گوناگون آن در حکومت های مختلف مطرح بوده است. در زمان حکومت های پیش از اسلام تفتیش و نظارت جزء مشاغل اداری محسوب می شده است. پس از ظهور اسلام، نظارت به عنوان سنتی از سنن ثابت الهی معرفی گردید. نظارت کامل و دقیق نیت انسانها و ارزیابی اعمال انسان در روز قیامت مفاهیمی است که بر این امر دلالت دارد. فارغ از بحث اخلاقی نظارت، این مفهوم در ساختار حکومت نیز جایگاه ویژه ای در سیره عملی پیامبر اکرم(ص) داشته است. سیره و روش پیامبر(ص) این بود که هرگاه سپاهی را به مأموریت میفرستاد، فرماندهی بر آن سپاه تعیین میکرد، همچنین برخی از افراد موثق و مورد اعتماد خود را بر او می گماشت تا رفتار و عملکرد او را زیر نظر گرفته و برای ایشان گزارش کنند (حضور، ۱۳۹۲).

نظارت را از مناظر گوناگونی میتوان دسته بندی نمود. یکی از این انواع، دسته بندی تقسیم نظارت بر دو نوع کلی «نظارت حکومتی» و «نظارت مردمی» است. نظارت حکومتی را به انواع مختلفی همچون: نظارت سازمانی (سلسله مراتبی و نظارت قیمومتی)، نظارت کیفی (قضایی، اداری، مالی، سیاسی و پارلمانی)، نظارت درونی و بیرونی، نظارت شکلی (مستمر و موردی)، نظارت پسینی، پیشینی و روندگرا، نظارت ماهوی (استصوابی و استطلاعی) تقسیم کرده و نظارت مردمی را هم به اقسامی همچون: افکار عمومی، آزادی احزاب و اجتماعات، آزادی مطبوعات و رسانه ها قسمت کرده اند.

مبحث اول: دولت، حکومت و حاکمیت

در این مبحث مفاهیم دولت و عوامل سازنده آن، حکومت و اشکال آن، حاکمیت و تفکیک قوا به تفصیل مورد بحث قرار می گیرد.

گفتار اول: عوامل سازنده دولت - کشور

دولت کشور جامعه سیاسی و متشکلی است که در آن هم قدرت سیاسی و هم سرزمین و هم جمعیت یافت می شود و کلیتی را متصور می سازد که جهان امروز به این نوع واحدها تقسیم شده است. اجزای تشکیل دهنده آن عبارتند از:

۱ - سرزمین: سرزمین فضای جغرافیایی با مرزهای معین و محدود شده که در آن قدرت و حاکمیت دولت کشور اعمال می شود.

۲ - جمعیت: گروهی انسانی که اعضای آن احساس کنند که بوسیله عوامل پیونددهنده مادی و معنوی به هم وابسته اند و با دیگر گروه بندی های انسانی و افراد تشکیل دهنده آن متفاوت می باشد و هر عضوی از این گروه سرنوشت خود را با سرنوشت سایر اعضا یکی بدانند.

۳ - قدرت سیاسی: در هر جامعه قدرتهای گوناگونی اعم از قدرتهای مذهبی، حزبی، محلی وجود دارد. قدرت سیاسی قدرتی بلامنازع است که از دو جهت مادی و معنوی بر دیگر قدرتها اشراف یافته است (قاضی، ۱۳۸۳).

گفتار دوم: حاکمیت

حاکمیت عبارت از قدرت برتر فرماندهی یا امکان اراده ای فوق اراده های دیگر است. مفهوم حاکمیت و دولت کشور چنان با هم پیوند خورده اند که دولت-کشور بدون حاکمیت موجودین ندارد و برعکس بدون دولت - کشور حاکمیت مطرح نیست. نفی یکی از آنها نفی دیگری را به دنبال می آورد.

حاکمیت قدرت عالی‌ای است که اولاً بر کشور و مردم آن برتری بلامنازع دارد به طوری که همگان در داخل کشور مطیع او می‌باشد، ثانیاً کشورهای دیگر آن را به رسمیت شناخته و مورد احترام قرار می‌دهند. حاکمیت را می‌توان به حاکمیت درونی و بیرونی تقسیم نمود. منظور از حاکمیت درونی قدرت برتری است که بر تمامی افراد و گروه ها و نهادها فرماندهی می‌کند و مراد از حاکمیت بیرونی قدرت استقلال و نفی وابستگی به دیگر کشورها می‌باشد.

بند اول: منشأ حاکمیت

در طول تاریخ نظریه های مهمی در باب منشأ حاکمیت ارائه شده اند:

۱- حاکمیت الهی: قدرت از آن خداوند که آن را به فرد یا گروه خاصی واگذار نموده است. در طول تاریخ این نظریه به شکل‌های مختلفی بروز نموده است مانند شکل انسان خدایی همانند فرعون یا نمرود که فرمانروایان خود را خدا می‌دانستند یا به شکل رسالت انبیا از سوی خداوند مأمور انتقال قواعد و نظامات الهی می‌باشند. هرچند که در بسیاری از موارد آنان حکومت را در اختیار نداشتند. پس از پیامبران و انبیای الهی برخی از حاکمان خود را برگزیده و منتخب خدا دانسته‌اند مانند امویان یا کشیشان در قرون وسطی.

۲- حاکمیت فردی: به موجب این نظریه مجموعه اقتدارات سیاسی به فردی تعلق دارد که به دلایل موروثی و شخصی لیاقت و استطاعت اعمال قدرت و فرمانروایی را داراست.

۳- حاکمیت مردمی: از ابتدای قرون وسطی، اندیشمندانی نظیر سن توماداکن و پیروانش که اکثراً از میان کاتولیک ها برخاسته بودند دست به وضع نظریه حاکمیتی زدند که به جای منشأ ماوراء الطبیعه ای، ریشه ای انسانی داشت. در این نوع حاکمیت همه افراد بشر با یکدیگر برابرند و دلیلی بر حاکم بودن یک فرد یا گروه خاص بر دیگر افراد وجود ندارد و قدرت متعلق به همه مردم است.

۴- حاکمیت ملی: معطوف به حالتی است که در آن مجموعه ملت به عنوان پیکره واحد و شخصیت حقوقی مستقل از افراد تشکیل دهنده آن، اقتدار عالی بر امور و شئون جامعه داشته باشند (هاشمی، ۱۳۸۳).

گفتار سوم: حکومت و اشکال آن

حکومت دارای اشکال مختلف به شرح زیر می باشد:

۱ - حکومت‌های یک تن سالار یا مونوکراسی: در این نوع حکومت، قدرت در اختیار یک نفر است که آن را از آن خود می‌داند. به عبارت دیگر مفهوم دولت با مفهوم قدرت شخصی یکی شده است. این شخص جهت استحکام قدرت خود اولاً قدرت خود را به مشیت و قضا و قدر خداوندی پیوند می‌دهد، ثانیاً قدرت را به نحوی شخصی یا موروثی نهادینه می‌کند و ثالثاً در انجام اقدامات خود به تاریخ، منافع ملی و مأموریت‌های ماورایی متوسل می‌شود.

۲ - حکومت‌های چند تن سالار: حکومت‌هایی که حکومت در اختیار عده اندکی از افراد جامعه که در اقلیت هستند، می‌باشد. این حکومت‌ها در درون طیفی که یک سر آن یک تن سالاری و سر دیگر آن مردم‌سالاری می‌باشد در نوسان هستند.

۳ - حکومت مردم‌سالاری: به معنای حکومت مردم توسط مردم و برای مردم است. یعنی حکومت برخاسته از مردم بوده که در اختیار یک یا چند نفر نیست. امروزه این نوع حکومت بعنوان یک اندیشه فراگیر مورد پذیرش اکثر جوامع می‌باشد. تجربه ثابت نموده است که ثبات حکومت‌ها مبتنی بر رضایت مردم است و رضایت مردم هنگامی محقق می‌شود که حکومت متعلق به مردم باشد. مردم‌سالاری اگر چه امر بدیهی دنیای امروز است اما پیشینه‌ای به درازای هزاران سال دارد. در یونان باستان قدرت متعلق به شهروندان بود هرچند که شهروندان دربرگیرنده زنان، بردگان و خارجیان نمی‌شد.

۴ - مونوکراسی جدید یا توده‌ای: در این نوع حکومت‌ها علیرغم وجود قوا و نهادهای مختلف، اختیارات عملاً در یک فرد متمرکز می‌باشد یعنی شخص حاکم هم قانونگذار است و هم رییس اجرایی و هم بالاترین مقام قضایی و هم قوای نظامی را در اختیار دارد. به بیان دیگر نهادها دارای اختیارات واقعی نمی‌باشند. مهمترین ویژگی‌های این حکومت عبارتند از:
الف) اگر چه مردم مورد تأکید حکومت می‌باشد اما این تأکید نه از باب مشارکت در حکومت که برای تحکیم پایه‌های حکومت می‌باشد. (استفاده ابزاری)

ب) وجود حزب واحد، این حزب ساخته حکومت است و برای بسیج هواداران بکار می‌رود و امکان شکل‌گیری احزاب دیگر را کاملاً محدود می‌سازد.

ج) این حکومت‌ها توتالیتر یا همه‌گیر می‌باشند به این معنا که حکومت در تمام ابعاد زندگی حاکم می‌باشد. به بیان دیگر مردم نه تنها در بُعد سیاسی که حتی در امور اقتصادی، فرهنگی باید تابع حکومت باشند. در این دسته از حکومت‌ها حریم خصوصی بسیار محدود می‌شود (قاضی، ۱۳۸۳).

گفتار چهارم: تفکیک قوا براساس نظریه منتسکیو

منتسکیو در کتاب "روح القوانين" ضمن تعریف قانون، توصیف انواع حکومت و رژیم‌های سیاسی، به چگونگی وضع قانون و نیز شرایط قانونگذاری و وظایف حکومت به طور مبسوط و مفصل اشاره می‌نماید. به زعم وی قانونگذاری همانند علوم طبیعی، فلسفه و منطق یک علم محسوب می‌گردد. از منظر منتسکیو انسان یک موجود اجتماعی و ناگزیر از زندگی اجتماعی است. وی برای انتظام و ساماندهی روابط اعضای جامعه، وجود و وضع "قانون" را ضروری بر می‌شمارد. وی اعتقاد دارد جامعه بدون قانون، ساحت اجتماع را به عرصه نبرد و مجادله مبدل ساخته و فقدان امنیت و آزادی را برای همگان به ارمغان خواهد آورد. از نظر وی قانون به دو صورت مدون و کتبی یا نانوشته و غیر مدون وضع می‌گردد. وی قانون را برای تضمین رفاه، آزادی و امنیت مردم ضروری و لازم تلقی می‌نماید. وی معتقد است بهترین قانون آن است که انسان را تا اندازه‌ای که مصلحت عامه اقتضا دارد به نهایت آزادی نایل ساخته و منتها درجه امنیت یعنی مساعدترین اوضاع برای خوشی مردم را فراهم سازد (آراسته، ۱۳۹۵).

منتسکیو معتقد است که حکومت در دنیا به سه قسم دیده می‌شود:

(۱) جمهوری.

(۲) پادشاهی.

(۳) خودسرانه یا استبداد.

منتسکیو معتقد است که هر حکومتی علی‌رغم تفاوت در نوع، رژیم و ساختار سیاسی آن دارای سه کارکرد عمده می‌باشد:

(۱) قانونگذاری (قوه مقننه).

(۲) اجرای قانون (قوه مجریه).

(۳) حق‌گزاری بر طبق قانون (قوه مقننه).

وی قائل به اصل تفکیک قوا بود. وی معتقد بود برای آنکه امنیت و آزادی جامعه تضمین گردد می‌بایست این قوای سه‌گانه جدا از هم بوده و به کار یکدیگر مداخله نکنند تا حکومت به اعتدال و تعادل سوق یابد. وی بر این باور است که تجمیع قوا در یک بخش، مترادف با بی‌قانونی بوده و وضع قوانین ظالمانه و اجرای ناعادلانه امور را از نتایج آن بر می‌شمارد.

مبحث دوم: حکومت جمهوری اسلامی ایران و اعمال نظارت بر آن

در این مبحث ابتدا شیوه حکومت در جمهوری اسلامی بررسی می‌شود و سپس اشکال اعمال نظارت بر آن به شیوه‌ای کلی بحث خواهد شد.

گفتار اول: حکومت در جمهوری اسلامی

اولین حکومت اسلامی توسط پیامبر اکرم (ص) در شهر مدینه شکل گرفت. پیامبر بعد از ۱۳ سال که از رسالت‌شان می‌گذشت، ضمن ملاقات با مردم مدینه در سال‌های ۱۲ و ۱۳ بعثت و عقد پیمان با آنها و ضمن ارسال نماینده به آن شهر، و

اظهار رضایت اکثریت ساکنان مدینه تصمیم به مهاجرت به آن شهر گرفتند و اولین حکومت اسلامی را پایه گذاری کردند. تدوین قانون اساسی و به رسمیت شناختن حقوق تمامی ساکنان آن شهر از مسلمان و یهودی گرفته تا کسانی که بت پرست باقی ماندند (کفار)، از مهم ترین شاخصه های اولین حکومت اسلامی است.

براساس اصل ۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، حاکمیت مطلق بر جهان و انسان را از آن خداست و هم اوست که انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است. هیچ کس نمی تواند این حق الهی (اراده انسان بر سرنوشت خود) را از انسان سلب کند یا در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد و ملت این حق خدا داد را از طرقتی که در اصول بعد می آید اعمال می کند. به این ترتیب ملاحظه می کنیم که قانون اساسی برای اصل حاکمیت دو مبنای الهی و انسانی قائل شده است. از یک طرف نهاد ولایت وفقیه (رهبری) به منزله ادامه ولایت امامان معصوم است و ولایت به معنای حکومت و زمامداری جامعه بیان گردیده و از طرف دیگر مردم با مشارکت خود در انتخابات سرنوشت کشور را رقم می زنند و اداره امور کشور به اتکاء آرای عمومی است (منصور، ۱۳۸۶).

گفتار دوم: انواع نظارت و چگونگی اعمال آن در قانون اساسی

معمولاً، تقسیم بندی انواع نظارت با توجه به دیدگاه هایی که بر آن اساس، نظارت صورت می گیرد، انجام می شود. به طور کلی، انواع نظارت بر اعمال حکومت را می توان به نظارت های درونی و بیرونی تقسیم کرد. البته این نظارت با توجه به فرآیند و جریان نظارت و موضوعی که نظارت می شود، به دسته بندی های جزئی تری می رسد. نظارت بیرونی به دو صورت رسمی یعنی نظارتی که در قالب قوانین و مقررات آمده و نظارت غیررسمی که اینگونه نیست و معمولاً همه افراد جامعه در آن مشارکت می کنند اجرا می شود (راعی، ۱۳۹۱). در سطح مدیریت حکومت و کشور، نظارت های درونی و بیرونی، به دو دسته کلی قابل تجزیه اند:

الف) نظارت همگانی که از طرف مردم، جامعه و نهادهای مدنی بر عملکرد دولتمردان و شیوه اداره جامعه صورت می گیرد.
ب) نظارت حکومت که به وسیله حکومت و دستگاه های وابسته به آن بر امور مختلف اقتصادی، سیاسی، نظامی و اجتماعی اعمال می شود.

نظارت حکومتی که هر سه مرحله کنترل استراتژیک، کنترل مدیریت و کنترل وظیفه ای را دربردارد، شامل نظارت سیاسی، قضایی، اجرایی و مالی است. در ضمن، نظارت های همگانی نیز از طریق احزاب و تشکل ها، رسانه ها، تشکیل تجمع ها، راه پیمایی ها و انتخابات صورت می گیرد. همه نظارت ها و کنترل های لازم، به معنای تام و تمام کلمه در اسلام و قانون اساسی جمهوری اسلامی به شرح ذیل در نظر گرفته شده است.

بند اول: نظارت حکومتی

با عنایت به اینکه نظام حکومتی و هیئت حاکمه، مسئول مستقیم حفظ و تأمین منافع ملت و مصالح نظام اسلامی است، نظارت باید به طور کامل صورت گیرد. برای تحقق این نظارت، دستگاه حاکمه از ابزارها و قوای لازم استفاده می کند. مجموعه نظارت حکومتی یا هیئت زمامداری کشور، در اشکال مختلف به وسیله نیروها و عوامل دولتی اعمال می شود. انواع و اشکال این نظارت شامل نظارت رهبری، قانونی، اجرایی و قضایی است.

۱) نظارت رهبری

نظارت رهبر و امام، بالاترین و مهم ترین نظارت حکومت است. فقیه جامع الشرایطی که به عنوان رهبر انتخاب شده است، این نظارت را در همه ابعاد و شئون زندگی اجتماعی و فردی جامعه انجام می دهد. به استناد اصل دوم قانون اساسی، اجرای احکام اسلامی در همه امور جامعه و رفتار متقابل مردم و دولت، از طریق اجتهاد مستمر فقهای جامع الشرایط بر اساس کتاب و سنت جنبه عملی پیدا می کند. بنابراین، رهبر در جامعه اسلامی، با تشخیص حلال و حرام و دیگر دستورهای الهی، ضامن منحرف نشدن سازمان های مختلف از وظایف اصیل اسلامی خود است. بر این اساس، در اصل ۵۷ قانون اساسی، قوای سه گانه (مقننه، مجریه و قضاییه) زیر نظر ولایت امر قرار گرفته اند تا از این طریق، رهبر از سلامت رفتار حکام و کارگزاران مراقبت و پاسداری کند. مسئولیت ها و وظایف ذکر شده در قانون اساسی برای رهبری، نظیر: تعیین فقهای شورای نگهبان، امضای حکم ریاست جمهوری، نصب و عزل رؤسای قوه قضاییه و صدا و سیما، از جمله راهکارهای قانونی است که تحقق نظارت مستمر و همه جانبه

این مقام را فراهم می‌کند. علاوه بر این نظارت قانونی، رهبر با استفاده از شأن ولایت امری خود، همواره مردم و دولت را در امور اجتماعی و سیاسی، دعوت به خیر می‌کند. هر دو نوع این نظارت‌ها را می‌توان جلوه‌گویی از امر به معروف و نهی از منکر دانست. در این گونه نظارت، مقام رهبری شخصاً یا از طریق نمایندگان خود، همه دستگاه‌ها را به اجرای وظایف خود برای حقوق خداوند و مردم مکلف می‌سازد. از مهم‌ترین نمونه‌های این موضوع، فرمان مبارزه جدی با فساد اقتصادی و مالی است که رهبر معظم انقلاب در تاریخ ۱۳۸۰/۲/۱۰، خطاب به رؤسای سه قوه صادر و نظارت حکومتی خود را از این طریق به صورت واقعی اعمال کردند (هستیانی، ۱۳۸۰).

در حوزه سیاست‌های کلی نظام نیز وظایف و اختیارات رهبری در اصل ۱۱۰ قانون اساسی به شرح ذیل است:

الف) تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام مطابق بند یکم از وظایف و اختیارات رهبری، سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی در همه زمینه‌های داخلی و خارجی، سیاسی، اقتصادی، نظامی، اجتماعی و فرهنگی به وسیله رهبری تعیین و ترسیم می‌شود. مجلس شورای اسلامی و شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز باید در محدوده این سیاست‌های کلی و در چهارچوب قانون اساسی و موازین شرعی، این سیاست‌ها را به شکل قانونی و قابل اجرا درآورند و برای اجرا به قوه مجریه بفرستند.

به عبارت دیگر، تصمیم‌های عمده و عالی در سطح کلان را رهبری می‌گیرد و مراجع قانون‌گذاری در این تصمیم‌گیری‌ها، به شکل قانون‌گذاری شرکت می‌کنند و هیئت دولت هم دستورالعمل‌های اجرایی آنها را تهیه می‌کند. البته رهبری برای اعمال این اختیار مهم و کلیدی، عواملی برای مشاوره و کارشناسی در اختیار دارد. مهم‌ترین نهاد مشورتی، مجمع تشخیص مصلحت نظام است که همه اعضای آن منصوب رهبری و معمولاً از شخصیت‌های مهم سیاسی، اقتصادی و فرهنگی هستند که گاهی در قوای سه‌گانه حاکم نیز مسئولیت‌های رده بالا دارند. مقام معظم رهبری در آخرین حکم خود، تعیین سیاست‌های کلی را به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض کردند.

شورای عالی امنیت ملی نیز که شورایی تخصصی و فنی است و رهبری نقش بسیار مهمی در آن دارد، در محدوده همین سیاست‌های کلی به ارائه خط‌مشی‌های عملی و کوتاه‌مدت می‌پردازد. چون بسیاری از اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز عملاً در این شورا هستند، می‌توان گفت رهبری با اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام، مشاوره‌ها و بحث‌هایی انجام می‌دهد و بر سر اصول کلی و استراتژیک توافق می‌کنند. سپس برخی از همین اعضا به اضافه اعضای دیگری که برحسب قانون، عضو شورای عالی امنیت ملی هستند، همین موارد توافق شده را در جلسه رسمی تصویب می‌کنند. چون این موارد بدون حضور مستقیم رهبری تصمیم‌گیری می‌شود، باید برای قابل اجرا بودن به تصویب ایشان هم برسد (سلیمی، ۱۳۹۰).

ب) نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

رهبری همان‌طور که مسئولیت تعیین سیاست‌های کلی نظام را بر عهده دارد، با دقت تمام بر حسن اجرای این سیاست‌ها نظارت دارد تا سیاست‌های تعیین شده هنگام اجرا، از اهداف و آرمان‌های اصلی منحرف نشود و به خوبی اجرا شود. این مسئولیت را نیز اخیراً رهبری به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض کرده است. رهبری در رأس هرم نظام قرار گرفته است و بر همه چیز اشراف دارد. ایشان ابزار قانونی این نظارت را هم در اختیار دارد و در هر سه قوه به صورت خاص و به وسیله نهادهایی، این نظارت را اعمال می‌کند. این نظارت به صورت بسیار فعال بر عملکرد جاری این نهادها و سنجیدن میزان انطباق آنها با اهداف و سیاست‌های کلی نظام انجام می‌شود و به شیوه‌های مناسب، اشتباه و انحراف‌ها را تذکر و هشدار می‌دهد.

۲) نظارت قانونی

یکی از وظایف مهم زمامداران این است که زمینه‌های ایجاد و گسترش مفاسد در بین افراد جامعه را بگیرند. بسیاری از افراد جامعه در معرض شرایط نامساعد و فاسد محیط، دچار تباهی و منکر می‌شوند. برای جلوگیری از گسترش فساد و ایجاد محیطی سالم، زمامداران باید با در پیش گرفتن تدبیرهای کلی و جزئی (موردی)، ریشه‌های فساد و تباهی را در جامعه بخشکانند تا محیطی سالم برای رشد و تعالی افراد فراهم شود. در این زمینه، اصل سوم قانون اساسی، دولت را موظف به ایجاد محیط مساعد برای رشد فضایل اخلاقی، بر اساس ایمان، تقوا و مبارزه با همه مظاهر فساد و تباهی کرده است. بر این اساس،

برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری دولت درباره وضع قوانین کلی و موضوعی باید به گونه‌ای باشد که این هدف را تأمین کند. بدین ترتیب، زمامداران از طریق وضع قوانین، نظارت خود را بر وضعیت و شرایط جامعه و کشور حفظ می‌کنند و اجازه ایجاد منکر و فساد را نمی‌دهند (منصور، ۱۳۸۶).

۳) نظارت اجرایی

نظارت مستمر بر اجرای امور بر اساس قوانین و مقررات، از دیگر وظایف مهم حکومت‌ها و دولت‌ها از جمله دولت اسلامی است. دولت برای حفظ سلامت جامعه و حرکت به سوی اجرای احکام اسلامی، وظیفه دارد از بعد اجرایی نیز رفتار جامعه را زیر نظر بگیرد. بدین ترتیب، مقام‌های مسئول از درستی و نادرستی پیشبرد امور مطمئن می‌شوند و هر کجا انحرافی ببینند، اقدامات اصلاحی را انجام می‌دهند. نظارت اجرایی، در اشکال گوناگونی تجلی پیدا می‌کند که آن از جمله می‌توان به نظارت انتظامی، اقتصادی و بهداشتی اشاره کرد. مأموران در نظارت انتظامی، وظیفه جلوگیری از تخلف‌ها و تعرض‌های مادی، معنوی و اخلاقی را به عهده دارند. همچنین نظارت دقیق بر حسن اجرای قوانین و مقررات حفظ امنیت عمومی بر عهده آنان است.

۴) نظارت قضایی

در واقع، نظارت قضایی، ضامن اجرایی و مکمل دو نظارت قانونی و اجرایی است. دستگاه قضایی علاوه بر اینکه خود مراقب است تا قوانین و مقررات نقض نشود و به طور کامل به اجرا درآید، برای حفظ حقوق عمومی و خصوصی، با پی‌گرد، محاکمه و مجازات متخلفان از قانون، ضمانت اجرایی قوانین را تضمین می‌کند. این کار سبب عبرت‌آموزی اقشار گوناگون جامعه در خودداری از ارتکاب جرایم نیز می‌شود. بدین ترتیب، سلامت جامعه و حرکت بر مبنای قوانین و مقررات اسلامی، تضمین خواهد شد. در این راستا، قانون اساسی جمهوری اسلامی در اصول ۱۵۶ تا ۱۷۴ درباره نظارت بر حسن اجرای قوانین و رسیدگی به تظلمات و مجازات جرایم مختلف، وظایف مهمی را بر عهده قوه قضاییه گذارده است (هستیانی، ۱۳۸۰).

گفتار سوم: نظارت همگانی

در نظام اسلامی، مسئولیت افراد از مسئولیت دولت جدا نیست. اگر دولت‌ها، جامعه را اداره می‌کنند، مردم نیز عضو جامعه‌اند و نتیجه خوب و بد رفتار دولت‌مردان، به طور مستقیم متوجه آنان می‌شود. بنابراین، به حکم عقل، این تکلیف همه افراد است که با نظارت بر کار زمامداران خود، از انحراف آنان از مسیر حق، عدالت و تقوا جلوگیری کنند. بر ضرورت نظارت همگانی در فرهنگ اسلامی، تأکید شده و راه و روش‌های مختلفی برای آن تعیین گردیده است. یکی از مهم‌ترین روش‌ها، امر به معروف و نهی از منکر همگانی است که طبق نص صریح قرآن کریم، بر همه مسلمانان، واجب است. در حقوق اساسی جمهوری اسلامی به این گونه نظارت توجه شده است و اصل هشتم قانون اساسی مقرر می‌دارد:

«در جمهوری اسلامی ایران، دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر، وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت. شرایط و حدود و کیفیت آن را قانون معین می‌کند.»
نظارت همگانی با حق نظارت مردم، در بعضی اصول دیگر قانون اساسی نیز انعکاس یافته است. مطابق اصل ۶۹ «مذاکرات مجلس شورای اسلامی باید علنی باشد و گزارش کامل آن از طریق رادیو و روزنامه رسمی برای اطلاع عمومی منتشر شود.»
مطابق اصل ۵۵ «دیوان محاسبات گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود، به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید. این گزارش باید در دسترس عمومی گذاشته شود.»

طبق اصل ۸۴، هر نماینده در برابر ملت مسئول است. طبق اصل ۱۲۲، رئیس جمهور در حدود، اختیارات و وظایفی که به موجب قانون اساسی یا قوانین عادی بر عهده دارد، در برابر ملت، رهبر و مجلس شورای اسلامی، مسئول است. به طور کلی، افکار عمومی و عامه مردم، اولین و مهم‌ترین پشتیبان قانون اساسی به شمار می‌روند. حمایت مردم از این قانون، مهم‌ترین وسیله نظارتی است که به عنوان نیروی بازدارنده، از هر گونه تخطی و تجاوز به حقوق مندرج در قانون اساسی به طور بالقوه جلوگیری می‌کند.

قانون اساسی علاوه بر حقوق بنیادین متعددی که برای ملت در بعد نظارت بر حکومت قائل شده، ابزارهایی نیز برای اعمال این حق یا وظیفه نظارت در نظر گرفته است که مهم‌ترین آنها را به طور خلاصه برمی‌شماریم.

بند اول: مطبوعات و رسانه‌های گروهی

مطبوعات و رسانه‌های گروهی یکی از ابزار مؤثر نظارت مردم بر امور حکومتی هستند. آنها امکان تبادل افکار و اطلاعات را فراهم می‌سازند و دولت و مردم را در جریان متقابل مواضع و خواسته‌های یکدیگر قرار می‌دهند. با توجه به شأن مردمی نظام جمهوری اسلامی، در اصل ۲۴ مقرر شده است: «تشریفات و مطبوعات، در بیان مطالب آزادند؛ مگر مخل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشد».

اصل ۱۷۵ درباره آزادی بیان و نشر افکار عنوان می‌کند: «در صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران، آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور باید تأمین گردد.» بدین ترتیب، ملاحظه می‌شود که در قانون اساسی، به رسانه‌ها به عنوان مهم‌ترین وسیله نظارتی مردم توجه شده و قانون بر آزادی آنها تأکید زیادی کرده است.

بند دوم: احزاب و تشکل‌های سیاسی

احزاب سیاسی و تشکل‌های مدنی در صورت برخورداری از آزادی و داشتن انگیزه و در صورت نهادینه شدن و رعایت قانون‌مداری، قادر به ایجاد بیشترین خلاقیت‌ها نسبت به کل مسائل سیاسی، اقتصادی و اجتماعی جامعه هستند. احزاب به نقد، بررسی و ارزیابی اعمال دولت حاکم می‌پردازند و کاستی‌ها را نشان می‌دهند. بدین ترتیب، مردم از نقاط قوت و ضعف آگاه می‌شوند. دولت‌ها نیز در مقابل این انتقادات، واکنش نشان می‌دهند و برای آگاهی مردم، به تجزیه و تحلیل‌های متقابل می‌پردازند و برای رفع معایب حکومت نیز کوشش خواهند کرد.

تشکل‌های سیاسی و احزاب در جوامع دموکراتیک امروزی، یکی از مؤثرترین و مهم‌ترین ابزارهای اعمال نظارت همگانی بر دولت‌ها به حساب می‌آیند. در نظام اسلامی نیز با توجه به شکل مردمی بودن آن (مردم‌سالاری دینی)، برای جلوگیری از انحراف سیاسی، رعایت موازین اسلامی و اصول عدالت در زمام‌داری، تشکیل گروه‌ها و احزاب در چارچوب اصول قانون اساسی لازم است. شاید به وسیله این احزاب و گروه‌های سیاسی، بهتر بتوان اصل امر به معروف و نهی از منکر را درباره زمام‌داران کشور و دولت‌ها به اجرا گذاشت (هستیانی، ۱۳۸۰).

در همین راستا، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به اهمیت وجود احزاب و تشکل‌های سیاسی توجه داشته و در اصل ۲۶ قانون اساسی، تشکیل احزاب و انجمن‌های سیاسی و عضویت در آنها را به شرط آنکه اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساسی جمهوری اسلامی را نقض نکنند، به رسمیت شناخته است. علاوه بر این، اصول ۱۰۰ و ۱۰۱ قانون اساسی به تشکیل شوراهای اسلامی استان، شهر، بخش و ده اشاره کرده و از این طریق، حق نظارت بر مجموعه‌ای از کارهای عمرانی منطقه‌ای را بر عهده مردم گذارده‌اند. همچنین در اصل ۱۰۴، مجوز تشکیل شوراهای اسلامی کار را صادر کرده است تا بدین ترتیب، کارگران و کارکنان نیز به طور مستقیم بر روند انجام شدن امور نظارت کنند.

بند سوم: اجتماعات و راه‌پیمایی‌ها

یکی از راه‌هایی که مردم می‌توانند نظرها و اعتراض‌های خود را به مسائل مختلف، از جمله ضعف عملکرد دولت از باب امر به معروف بیان کنند، تشکیل اجتماعات و راه‌پیمایی‌هاست. اجتماعات خودجوش و مردمی، می‌تواند به منزله اخطار به دولت درباره امور اجتماعی و حقوق جمعی مردم در زمینه‌های خاص تلقی شود یا بیانگر خواسته‌های مشروع نظام باشد. دولت‌ها معمولاً برای برقراری و حفظ رضایت عمومی در مواجهه با این نوع اعتراض‌ها، به رفع مشکل و به اصلاح امور می‌پردازند. در اصل ۲۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی، به این حق توجه شده است: «تشکیل اجتماعات و راه‌پیمایی‌های بدون سلاح، به شرط آنکه مخل مبانی اسلام نباشد، آزاد است».

بند سوم: انتخابات

انتخابات، یکی دیگر از راهکارهای اساسی برای اعمال حق نظارت مردم محسوب می‌شود. از این‌رو، مردم در صورت تخطی و تخلف دولت‌ها از وعده‌هایی که پیش از انتخابات داده‌اند؛ در انتخابات بعدی، فرد و اندیشه‌های دیگری را انتخاب خواهند کرد. این نظارت، مستمر نیست، ولی چون کل ساختار دولت‌ها را تغییر می‌دهد، از اهمیت بسزایی برخوردار است. در واقع، بسیاری

از خواسته‌های جامعه، در انتخابات تجلی و تحقق می‌یابد. انتخابات به عنوان یک اصل در نظام جمهوری اسلامی شناخته می‌شود؛ به طوری که در اصل ششم، اداره امور کشور به آرای عمومی سپرده شده است.

نتیجه گیری

نظارت بر حکومت از دوران حکومت‌های قدیم وجود داشته و در طی قرون توسعه پیدا نموده است. در تمام نظام های حقوقی و قوانین اساسی کشورها علاوه بر تعیین حدود و ثغور دولت، مکانیزم نظارت در نظر گرفته شده است. در نظام حکومت اسلامی که جمهوری اسلامی نیز مصداقی از این نظام است حکومت در دو درجه از سوی رهبری بعنوان ولایت فقیه و مردم اداره می شود. فلسفه نظارت بر اعمال حکومت، مهار قدرت حاکمیت به منظور تامین حقوق و آزادیهای عمومی است. در قانون اساسی نظارت های گوناگونی بر اعمال حکومت پیش بینی شده است که نظارت رهبری در راس آنها قرار دارد. اصولا فلسفه وجودی ولایت فقیه در نظام جمهوری اسلامی، قرار گرفتن مجاری امور در صلاحیت فقیه واجد شرایطی است که با نظارت دقیق بر اعمال حکومت و نهادهای حکومتی ضامن هدایت نظام به وظایف اسلامی خود باشد. از منظر قانون اساسی نظارت رهبری بر اعمال حکومت از یک سو ماهیت شرعی دارد چون رهبر ولی فقیه است و از سوی دیگر دارای ماهیت حقوقی است چون نظام حقوقی کشور باید براساس موازین حقوقی باشد. در مجموع نظارت بر اعمال حکومت به دو شیوه نظارت حکومتی و نظارت همگانی صورت می گیرد. نظارت حکومتی شامل نظارت رهبری، نظارت قانونی، نظارت اجرایی و قضایی است و نظارت همگانی شامل نظارت مطبوعات و رسانه های گروهی، احزاب و تشکل های سیاسی، اجتماعات و راهپیمایی ها و انتخابات است.

منابع

- آراسته، حسین، تفکیک قوا در نظام سیاسی اسلام و جمهوری اسلامی ایران، مجله فقه و مبانی حقوق اسلامی، شماره اول، بهار و تابستان ۱۳۹۵
- حضوری، مصطفی، آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی، بررسی مفهوم نظارت، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۹۲
- سلیمی، عبدالحکیم، ماهیت نظارت رهبری از منظر قانون اساسی، مجله اندیشه های حقوق عمومی، شماره ۱، پاییز ۱۳۹۰
- راعی، مسعود، رویکرد تطبیقی نظارت بر حکومت در اسلام و لیبرال دموکراسی، فصلنامه تحقیقات سیاسی و بین المللی، شماره ده، بهار، ۱۳۹۱
- قاضی، ابوالفضل، بایسته های حقوق اساسی، نشر میزان، چاپ شانزدهم، ۱۳۸۳
- منصور، جهانگیر، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۵۸، انتشارات آگاه، تهران، ۱۳۸۶
- هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم حاکمیت و نهادهای سیاسی، نشر میزان، ۱۳۸۳
- هستیانی، اصغر ابوالحسنی، بررسی اصول اقتصادی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از دیدگاه تعادل و عدم تعادل اقتصادی، فصلنامه پژوهشی دانشگاه امام صادق، ش ۱۳ و ۱۴، ۱۳۸۰