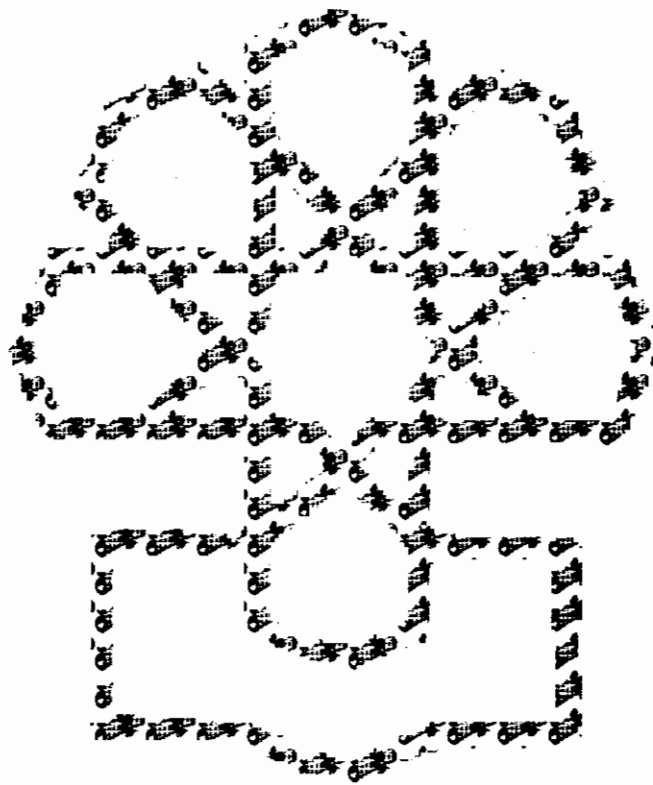


۱۴۴۲  
۱۴۴۲



# نهادها و اهرم‌های نظارتی در جمهوری اسلامی ایران



معاونت پژوهشی  
آبان ۱۳۷۵

کار: دفتر بررسی‌های حقوقی  
این مطالعه به تقاضای جناب آقای هاشم زاده هریسی رئیس کمیسیون  
اصل ۸۸ و ۹۰ قانون اساسی تهیه شده است.

کد گزارش: ۴۰۰۱۶۴۲

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی  
کتابخانه و واحد اسناد و اطلاع‌رسانی ناراین  
شماره: ۳۷۱۳  
تاریخ: ۱۳۷۵ / ۸ / ۲۹

## نهادهای نظارتی در جمهوری اسلامی ایران

کد گزارش: ۴۰۰۱۶۴۲

نظام و فلسفه تفکیک قوا مبتنی بر شکستن قدرت عمومی و توزیع آن بین عوامل متعدد است تا در این روند از بروز استبداد جلوگیری شود و در مقابل آن آزادی مردم تضمین گردد. اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در بیان روابط قوا، متمایل به نظام پارلمانی است و ضمن آن که زمینه‌های همکاری قوا را فراهم می‌کند، نفوذ قوه مقننه را به نحو چشمگیری نمایان می‌سازد. در این نظام، با استفاده از شیوه‌های نظارتی خاص و عوامل و ارگان‌های نظارتی مختلف وابسته به هر یک از قوا امور مملکتی مراقبت می‌شود و بدین وسیله، امنیت و آزادی مردم تا حدودی زیاد تأمین و تضمین می‌شود. در گزارش حاضر سعی بر آن است که به اجمال مراتب نظارت در جمهوری اسلامی ایران بررسی شود. در روند مطالعه عوامل و ارگان‌ها و اهرم‌های نظارتی در ابتدا به رهبری و سپس به مراتب نظارت مجلس شورای اسلامی و نظارت سایر قوا پرداخته شده است.

### اول - رهبری

#### ۱- نظارت رهبری بر قوای سه‌گانه

هر چند که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نظام تفکیک قوا را پذیرفته است، اما در آن تفاوت بارزی مشاهده می‌شود و آن این است که در نظام کلاسیک تفکیک قوا، قدرت کاملی مافوق قوای سه‌گانه وجود ندارد و اصولاً تفکیک قوا برای آن است که قدرت مافوقی وجود نداشته باشد و قوای ثلاثه قدرت‌های یکدیگر را خنثی کنند تا از قدرت سوء استفاده نشود در حالی که به موجب اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی، این قوا «زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت ... اعمال می‌شوند...» این نظارت ناشی از اصل پنجم قانون اساسی (ولایت فقیه عادل در زمان غیبت ولی عصر عجل الله تعالی فرجه) یکی از اصول بنیادی نظام است. در بیان حقوق اساسی منظور از ولایت امر و امامت امت همان «حاکمیت» از طریق رهبری است که رهبر، مقام «حاکم» بر کل امور و شئون کشور، نظارت و اشراف و سلطه همه جانبه (تشریحی، تنفیذی و قضایی) دارد.

#### ۲- نظارت رهبری بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

سیاستگذاری در کشورداری عبارت است از تعیین و تدوین و ارائه ضوابط و موازینی که در آن مقتضیات کلی دولت اعمال و مصالح جمعی ملت تأمین شود. منظور از سیاست کلی دولت در درجه اول تثبیت حاکمیت، استقرار نظم و حفظ حدود و ثغور استقلال کشور است و منظور از مصالح جمعی ملت به کارگیری سیاست‌های متنوع اجتماعی، اقتصادی فرهنگی، صنعتی، خدماتی، کشاورزی، بهداشتی و غیره است تا در آن، خواسته‌های مردم برآورده شود. سیاستگذاری از امور مدیریت سیاسی به شمار می‌رود و متکی بر اصول مهم برنامه‌ریزی، سازماندهی، نظارت و کنترل

است. که رهبری به موجب اصل یکصد و دهم قانون اساسی آن را اعمال کند. آنچه اصل یکصد و دهم اصلاحی قانون اساسی جدیداً در خصوص سیاست‌های کلی نظام بر عهده مقام رهبری گذاشته، عبارت است از: «تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران، پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام و نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام».

### ۳- نظارت رهبری بر انتخابات مجلس شورای اسلامی

شورای نگهبان وظیفه پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی را بر عهده دارد. این شورا متشکل از شش فقیه و شش حقوق‌دان است. انتخاب فقه‌ها، که باید عادل و آگاه به مقتضیات زمان و مسائل روز باشند، با مقام رهبری است (اصل نود و یک قانون اساسی). قوه مقننه بدون وجود شورای نگهبان رسمیت ندارد. (اصل نود و سوم) بدین ترتیب می‌توان گفت که تمامیت قوه مقننه بستگی به وجود شورای نگهبان و تمامیت شورای نگهبان بستگی به فقه‌های منصوب از طرف مقام رهبری دارد. و به موجب اصل نود و نهم قانون اساسی «شورای نگهبان، نظارت بر انتخابات... مجلس شورای اسلامی... را بر عهده دارد» این نظارت بر تمام جریان انتخابات اعمال می‌شود. بدین ترتیب صلاحیت شخصی نمایندگان و صحت جریان انتخابات به طور غیر مستقیم زیر نظر مقام رهبری قرار می‌گیرد.

### ۴- نظارت رهبری بر مصوبات مجلس شورای اسلامی

به موجب اصل نود و ششم قانون اساسی «تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام، با اکثریت فقه‌های شورای نگهبان و تشخیص عدم تعارض آنها با قانون اساسی بر عهده همه فقه‌های شورای نگهبان است». بدین ترتیب مقام رهبری از طریق نمایندگان فقیه خود کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی را از دیدگاه شرع و قانون اساسی زیر نظر دارد و موارد مقتضی را بر آن اعمال می‌کند.

### ۵- نظارت رهبر بر صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران

در اجرای اصل یکصد و هفتاد و پنجم قانون اساسی سابق مواد ۱ و ۲ قانون اداره صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۵۹ مقرر کرد: «هر یک از قوا با تعیین نماینده به صورت شورای سرپرستی، سازمان را اداره می‌کند». در مقررات مذکور برای مقام رهبری نظارت مستقیم پیش‌بینی نشده بود. نظر به این که صدا و سیما با نقش تبلیغاتی تعیین‌کننده‌ای که داشت، عملاً به صورت یک نهاد سیاسی مؤثر در آمده بود، موضوع «تمرکز در مدیریت صدا و سیما به صورتی که قوای سه‌گانه در آن نظارت داشته باشند» در دستور کار شورای بازنگری سال ۶۸ قرار گرفت و اصل یکصد و هفتاد و پنجم، با سپردن نظارت صدا و سیما به مقام رهبری به شرح ذیل به تصویب رسید: «در صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور باید تأمین شود. نصب و عزل رئیس سازمان صدا و سیما با مقام رهبری است و شورایی مرکب از نمایندگان رئیس‌جمهور، رئیس قوه قضائیه و مجلس شورای اسلامی (هر کدام دو نفر) بر این سازمان نظارت خواهند داشت...».

نظارت مجلس شورای اسلامی علی‌الاصول از پنج طریق اعمال می‌شود که عبارتند از: نظارت تأسیسی (رأی اعتماد به وزیران) - نظارت اطلاعی - نظارت استصوابی - نظارت مالی - نظارت سیاسی که نحوه عملکرد قوه مقننه در هر یک از پنج نوع نظارت فوق‌الذکر بررسی می‌شود:

#### ۱- نظارت تأسیسی

قوه مجریه اسلامی ایران پس از مقام رهبری، نظام به اصطلاح نیمه ریاستی (یا نیمه پارلمانی) محسوب می‌شود، بدین معنی که رئیس‌جمهور منتخب مردم است (ریاستی) و مجلس نقشی در تعیین آن ندارد، اما دولت با پیشنهاد رئیس‌جمهور و رأی اعتماد مجلس رسمیت می‌یابد (پارلمانی). بنابراین تشکیل دولت و تغییرات آن با اشتراک مساعی رئیس‌جمهور (معرفی) و مجلس (رأی اعتماد) صورت می‌پذیرد. بنابراین، این نوع نظارت از دو طریق نظارت بر تشکیل دولت و نظارت بر کار دولت اعمال می‌شود.

##### ۱-۱- نظارت بر تشکیل دولت

در نظارت بر تشکیل دولت، تسلیم برنامه دولت به مجلس، رأی اعتماد به وزیران و رأی اعتماد به هیئت دولت (وزیران) قابل بحث است.

##### - تسلیم برنامه دولت به مجلس

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در اصل سوم، عناوین سیاست‌های اساسی دولت را بر شمرده اما اشاره‌ای به تأیید یا تصویب برنامه‌ها، بهنگام تشکیل دولت نکرده است. اصل ضرورت برنامه برای تشکیل دولت مورد توجه قوه مقننه قرار گرفته است و آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مقرر می‌کند که رئیس‌جمهور بهنگام معرفی وزیران، برنامه دولت را نیز برای بررسی تسلیم مجلس کند و در شروع اولین جلسه، توضیحاتی که لازم می‌داند به مجلس ارائه کند و در طول مدتی که برنامه دولت مطرح است، نمایندگان می‌توانند سؤال‌های خود را در خصوص این برنامه از طریق هیئت رئیسه مجلس کتباً برای رئیس‌جمهور یا وزیر پیشنهادی مطرح کنند. برنامه دولت به طور مستقل جنبه اطلاعی دارد و مجلس دخالتی در تصویب آن نخواهد داشت. اما این برنامه می‌تواند ملاک عمل برای تأیید یارده وزرای دولت باشد.

##### - رأی اعتماد به وزیران

تعیین وزرا با همکاری متلازم رئیس‌جمهور و مجلس عملی است، بدین ترتیب که، از یک طرف رئیس‌جمهور اقدام به تعیین شخصیت مورد اعتماد می‌کند که قادر به همکاری در انجام برنامه پیشنهادی دولت باشد و از طرف دیگر مجلس، در یک بررسی مجدد در صورت جمع شرایط، با رأی اکثریت اعتماد خود را نسبت به وزیر پیشنهادی ابراز می‌کند. در رأی اعتماد نمایندگان به شرط صلاحیت اخلاقی و امتیازات شخصی، صلاحیت عملی و تجربی و صلاحیت علمی و فنی توجه می‌کنند.

##### - رأی اعتماد به هیئت وزیران

برنامه‌های دولت علاوه بر آن‌که بر اساس امور موضوعی یا تخصصی، از طریق وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی انجام می‌شود، در جای خود بایستی از هم‌آهنگی و انسجام لازم برخوردار و از پراکندگی و گسیختگی امور بر حذر باشد و به همین دلیل هیئت دولت شکل می‌گیرد. بر این اساس، وزرای دولت نیز

علاوه بر ایفای وظایف فردی جمعاً و مشترکاً تحت ریاست رئیس جمهور برای انجام برنامه‌های کلی دولت همکاری و تصمیم‌گیری می‌کنند. مجلس نیز باید در تأمین منافع جامعه نسبت به کارآیی هیئت وزیران اطمینان خاطر حاصل کند. به همین لحاظ، قسمت اول اصل هشتاد و هفتم قانون اساسی مقرر می‌کند: «رئیس جمهور برای هیئت وزیران پس از تشکیل و پیش از هر اقدام دیگر باید از مجلس رأی اعتماد بگیرد». به این ترتیب ظاهراً رأی اعتماد به وزیران با در نظر گرفتن قابلیت‌های فردی (برای تصدی وزارت) و جمعی (برای عضویت در هیئت دولت) صورت می‌گیرد.

#### ۲-۱- نظارت بر کار دولت

نظارت بر کار دولت پس از کسب رأی اعتماد و تشکیل دولت مصداق می‌یابد و مطرح می‌شود و به طور عمده در دو مورد اعمال می‌شود، در تغییر وزرا و در مسائل مهم و مورد اختلاف.

در تغییر وزرا

در صورتی که وزیری استعفا کند یا رئیس جمهور او را عزل کند «باید برای وزیر یا وزیران جدید از مجلس رأی اعتماد بگیرد و در صورتی که پس از ابراز اعتماد مجلس به دولت نیمی از هیئت وزیران تغییر کند باید مجدداً از مجلس شورای اسلامی برای هیئت وزیران تقاضای رأی اعتماد کند».

#### در مسائل مهم و مورد اختلاف

هم‌آهنگی و انسجام اولیه هیئت وزیران که در بدو تشکیل دولت یا پس از تغییر بیش از نیمی از وزیران تأیید مجلس رسیده، ممکن است به دلیل بروز برخی اختلافات درون دولت، به طور جزئی یا کلی متزلزل شود. لذا رئیس جمهور، در دوران تصدی نیز، می‌تواند در مورد مسائل مهم و مورد اختلاف از مجلس برای هیئت وزیران تقاضای رأی اعتماد کند.

### ۲- نظارت اطلاعاتی

مجلس خانه ملت، میدان بازی است که اطلاعات از طرق مختلف به آن می‌رسد و از این طریق با به کارگیری شیوه‌های خاص، همکاری قوای (حاکم) مقننه و مجریه تسهیل می‌شود و زمینه برای اعمال هر گونه نظارت سازنده فراهم می‌گردد.

#### ۲-۱- اطلاعات مردمی (شکایات مردم از طرز کار قوای سه گانه)

هر چند که تظلم مردم ماهیت قضایی دارد و مراجع تخصصی رسیدگی به آن دادگاه‌ها و مراجع ذی صلاح دادگستری هستند لیکن قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، با وجود این که تمام مراجع ممکن را برای رسیدگی به شکایات در قوه قضائیه پیش‌بینی کرده، در اصل نود مقرر کرده است: «هر کس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضائیه داشته باشد می‌تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورای اسلامی عرضه کند...» بنابراین این نوع شکایت را می‌توان نوعی تظلم سیاسی بر علیه تخلفات مکرر دستگاه‌های عمومی به شمار آورد. لذا شکایت حقیقی است که قانون اساسی برای تمام افراد قایل شده است تا نسبت به طرز کار قوای سه گانه به مجلس تسلیم کنند و مجلس این گونه نظارت را از طریق کمیسیون به نام کمیسیون اصل ۹۰ اعمال می‌کند «بر اساس اصل نود قانون اساسی کمیسیون به نام کمیسیون اصل ۹۰ برای رسیدگی به شکایات از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضائیه و برای تحقق بخشیدن به اهداف مذکور در اصل ۹۰ تشکیل می‌شود...» کمیسیون اصل ۹۰ می‌تواند با قوای سه گانه جمهوری اسلامی و تمام وزارتخانه‌ها و

ادارات و سازمان‌های وابسته به آنها و بنیادها و نهادهای انقلابی و مؤسساتی که به نحوی از انحاء به یکی از قوای فوق‌الذکر مربوط‌اند، مستقیماً مکاتبه یا به آنها مراجعه کند و برای رسیدگی به شکایاتی که از طرف مسئولان مربوط بدون جواب مانده یا جواب قانع‌کننده به آنها داده نشده است به منظور رفع مشکلات. توضیح بخواهد و آنها مکلف‌اند در اسرع وقت جواب کافی بدهند...»

بنابراین تکلیف مجلس برای رسیدگی به شکایات، حق هر گونه تحقیق مناسب را دارد. این کمیسیون می‌تواند جهت کسب اطلاع کافی از مسئولان قوای سه‌گانه دعوت کند یا مستقیماً با آنها مکاتبه نماید و آنها مکلف به اجابت هستند و چنانچه شکایاتی نیاز به تحقیق و بررسی داشته باشد، کمیسیون می‌تواند بازرسی یا بازرسانی را از میان نمایندگان مجلس شورای اسلامی به انتخاب هیئت رئیسه کمیسیون اعزام کند. ضمناً کمیسیون صرفاً به شکایاتی که از روش و طرز کار مجلس یا قوای مجریه و قضائیه باشد رسیدگی می‌کند.

#### ۲-۲- ابتکار نمایندگان در کسب اطلاع

هر چند که نمایندگی مجلس امری مشارکتی است، اما نمایندگان برای ایفای وظیفه مشارکتی و همگانی لازم با مجلس ناگزیر از برخی ابتکارات هستند. کسب اطلاع از جمله امکاناتی است که آنان را در ایفای وظیفه نمایندگی توانا می‌کند. بر این اساس، حق تذکر و سؤال مواردی از کسب اطلاع به نظر می‌رسد که قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی برای نمایندگان قایل شده است. تذکر جنبه کسب اطلاع ندارد. اما نماینده‌ای که مبادرت به تذکر می‌کند، از یک طرف بر اساس اطلاعات واصله (از حوزه‌های انتخابیه یا مردم) از حق تذکر استفاده می‌کند و از طرف دیگر مقام یا سازمانی که مورد تذکر قرار گرفته است پس از دریافت تذکر، ناگزیر از پاسخ دادن است، که این پاسخ به نوبه خود حاوی اطلاعاتی است که نماینده تذکر دهنده از آن بهره‌برداری کند. حق تذکر برای نماینده و پاسخ ارائه شده، می‌تواند مقدمه‌ای برای نظارت بر سیاست‌های عمومی و برنامه‌های دولت و ارزیابی عملکرد مسئولان به شمار آید و از این طریق پاسخ‌های مستدل و قانع‌کننده، از طریق مجلس در اختیار مردم قرار گیرد و پاسخ‌های نامساعد نمایندگان را برای اقدام قانونی متناسب (استیضاح) دلالت کند.

همین‌طور سؤال ابزار سیاسی مناسبی است که زمینه را برای برقراری گفت‌گویی مؤثر و سازنده بین مجلس و قوه مجریه فراهم می‌کند. چرا که نتیجه سؤال، پس از ارائه پاسخ و توصیه مقام پاسخ دهنده، چنانچه قانع‌کننده باشد، موجب استحکام اعتماد مجلس به دولت و اعضای آن خواهد بود. بر عکس، در صورت عدم اقتناع مجلس از پاسخ یا عدم پاسخ، زمینه برای برخورد شدیدتر و حتی استیضاح فراهم شود مخاطب سؤال ممکن است وزیر باشد یا رئیس‌جمهور و زرا مسئول مستقیم اجرای قوانین هستند و وظایف آنان را قانون معین می‌کند. بر همین اساس «در هر مورد که... هر یک از نمایندگان از وزیر مسئول، درباره یکی از وظایف (وی) سؤال کنند... وزیر موظف است در مجلس حاضر شده و به سؤال جواب دهد و این جواب نباید... بیش از ده روز به تأخیر افتد مگر با عذر موجه به تشخیص مجلس شورای اسلامی.»

همچنین «در هر مورد که حداقل یک چهارم کل نمایندگان مجلس شورای اسلامی از رئیس‌جمهور... درباره یکی از وظایف (وی) سؤال کنند، رئیس‌جمهور... موظف است در مجلس حاضر شود و به سؤال جواب دهد و این جواب نباید... بیش از یک ماه به تأخیر افتد مگر با عذر موجه به تشخیص مجلس شورای اسلامی.»

### ۲-۳- ابتکار مجلس در کسب اطلاعات (تحقیق و تفحص)

بر اساس اصل هفتاد و ششم قانون اساسی «مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد». نظارت‌های گوناگون پارلمانی اقتضا می‌کند که مجلس درباره امور کشور تحقیق و بررسی کند. هر چند که طرح سؤال از طرف نمایندگان در ایجاد اطلاعات ابزار مهمی به نظر می‌رسد، اما فقط قوه مجریه را شامل می‌شود، در حالی که از تحقیق و تفحص اطلاعات به دست می‌آید که از طریق سؤال عملی نیست. قانون اساسی، در این خصوص، اختیار وسیعی را برای مجلس قایل شده است و با ذکر عبارت «کلیه امور» در مفهوم مادی، همه مسائل داخلی و بین‌المللی و در مفهوم سازمانی، تمام سازمان‌ها و مقامات مشمول اصل نظارت فوق می‌شود.

تحقیق و تفحص از حقوق خاصه مجلس به شمار می‌رود و نمایندگان در این خصوص حق مستقلی ندارند. آخرین مرحله کار تحقیق و تفحص ارائه گزارش به مجلس است و بنابراین همانند سؤال، جنبه اطلاعی دارد و اگر حقوقی فوری و بدون واسطه‌ای بر آن مترتب نیست اما به هر حال، مجلس از این طریق قادر به کسب اطلاعات ذی‌قیمتی خواهد بود و در موارد لزوم نمایندگان در جهت ایفای وظایف نمایندگی از این اطلاعات بهره‌برداری خواهند کرد.

### ۳- نظارت استصوابی

در نظام جمهوری اسلامی ایران اگر چه قوه مقننه بر روی قوه مجریه نفوذ و اقتدار تعیین کننده دارد اما وظایف هر قوه به تفکیک مشخص شده و هیچ یک از قوانین اعمالی را که برای قوای دیگر مقرر شده است انجام دهد. به همین اعتبار اعمال حقوقی دولت، از نظر ماهوی به تقینی، اجرایی و قضایی تقسیم می‌شود و از نظر سازمانی و شکلی هر کدام از اعمال مذکور به یکی از قوای سه‌گانه اختصاص می‌یابد. اعمال اجرایی مختص قوه مجریه است و قوه مقننه علی‌الاصول هیچ دخالتی در اجرای آن ندارد. اما در این میان برخی از اعمال دولت به لحاظ حساسیت امر و برای رعایت منتهای احتیاط در جهت حفظ منافع جامعه، تحت نظارت شدید پارلمان قرار می‌گیرد. بدین معنی که اعمال مورد نظر فقط با کسب اجازه قبلی و تصویب مجلس اجراشدنی است، این گونه از نظارت را «نظارت استصوابی» می‌نامند.

حق مجلس شورای اسلامی در تصویب معاهدات و قراردادهای بین‌المللی، تصویب تغییر خطوط مرزی، تصویب حالت فوق‌العاده و محدودیت‌های ضروری، تصویب صلح دعاوی یا ارجاع به داوری دعاوی مالی دولت و تصویب برخی دیگر از اعمال دولتی از جمله قرض و استقراض و کمک بلاعوض، استخدام کارشناسان خارجی، فروش بناها و اموال دولتی و بحث نظارت تصویب امتیاز شرکت‌ها و مؤسسات به خارجیان را می‌توان از موارد نظارت استصوابی مجلس شورای اسلامی دانست.

### ۴- نظارت مالی

بودجه عمومی سندی است که در قسمتی از آن هزینه عمومی به طور دقیق تعیین و طبقه‌بندی شده و در قسمت دیگر آن درآمد عمومی که باید برای تأمین این هزینه‌ها ایجاد شود مشخص گردیده است. بودجه عمومی شامل مجموعه کلانی از پول و دارایی است که از طریق ثروت‌های عمومی و همکاری مردم حاصل

می‌شود و به منظور تأمین منافع عمومی در اختیار دولت قرار می‌گیرد.

ابتکار عمل تأمین درآمد و هزینه کردن آن با دولت است و از این طریق اعمال حاکمیت می‌کند. اما با دیدی دقیق ملاحظه می‌شود که تأمین بودجه عمومی از سوی مردم و اجرای آن برای تأمین منافع عمومی است. پس مردمی بودن قضیه اقتضا می‌کند که ابتکار عمل دولت در امور مالیه و بودجه همراه با نظارت و مراقبت کامل مردم باشد. قوه مقننه که یکی از قوای حاکم دولت است در عین حال تبلور عینی حاکمیت مردم نیز می‌باشد. بنابراین نظارت‌ها و تصمیمات این قوه در امر دخل و خرج عمومی، می‌تواند بیان‌کننده اراده و خواست مردم در تنظیم بودجه عمومی باشد. لذا مجلس شورای اسلامی از طریق تدوین و اجرای بودجه مبادرت به اعمال نظارت مالی می‌کند.

#### ۱-۴- نظارت مجلس بر تدوین بودجه

بودجه سالانه کل کشور را به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌کند. هر گونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.

تصویب بودجه با تهیه بودجه متفاوت است. تهیه بودجه، همان‌گونه که اشاره شد حق و تکلیف دولت (قوه مجریه) به شمار می‌رود. مجلس، به جز تهیه بودجه خود، هیچ نقشی در تهیه بودجه کشور ندارد. بلکه در مقام نظارت استصوابی بر تدوین بودجه با در نظر گرفتن مصالح و منافع عمومی آن را جرح و تعدیل می‌کند، بدون آنکه آن را بر هم بزند. در صورت تغییر فاحش در ارقام بودجه، امور کشور مختل می‌شود. پس اختیارات مجلس در تغییرات بودجه در حدودی است که تعادل آن را بر هم نبرد و دولت را مکلف به تکلیف مالایطاق نکند. اصل هفتاد و پنج قانون اساسی در این خصوص مقرر می‌کند: «طرح‌های قانونی و پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم باشد».

#### ۲-۴- نظارت بر اجرای بودجه از طریق دیوان محاسبات کشور

نظارت بر اجرای بودجه، همانند نظارت بر تدوین بودجه حق قوه مقننه است. زیرا اگر چنین نظارتی وجود نداشته باشد تصویب بودجه بی‌معنا خواهد بود. این نظارت قوه مقننه از باب اطمینان خاطر نسبت به اجرای دقیق و صحیح مصوبات بودجه است. در تصویب بودجه، قوه مقننه صرفاً به وضع قواعد لازم می‌پردازد اما در مرحله نظارت بر اجرا کار بررسی نیازمند دقت فراوان و ورود در جزئیات ارقام، به مراتب بیشتر از مرحله تصویب است بنابراین، این نظارت باید بر مبنای اصول و ضوابط معین صورت گیرد، بدین منظور گروهی مجهز و متخصص به نمایندگی از سوی قوه مقننه کار نظارت و بررسی دقیق را بر عهده می‌گیرد. قانون اساسی امر نظارت بر اجرای بودجه را بر عهده دیوان محاسبات کشور قرار می‌دهد و قوه مقننه از طریق این دیوان اعمال نظارت می‌کند.

#### ۵- نظارت سیاسی

علاوه بر تمام مراتب نظارت که تاکنون بحث شد نظارت و مراقبت مستمر بر کردار سیاسی اعضای قوه مجریه همچنان برای مجلس وجود دارد. در این خصوص مجلس حق مؤاخذه آنها را تا سرحد عزل خواهد

داشت.

مراتب مسئولیت سیاسی و اعمال نظارت مجلس بر این مسئولیت از دو طریق قابل بررسی است.

#### ۵-۱- مسئولیت فردی و جمعی وزیران (حق مجلس شورای اسلامی در استیضاح وزیر و هیئت وزرا)

هر یک از وزیران مسئول وظایف خاص خویش در برابر رئیس جمهور و مجلس است و در اموری که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد مسئول اعمال دیگران نیز هستند. هر وزیر به عنوان یک مقام عالی، ریاست سیاسی و اداری دستگاهی را بر عهده دارد. وی، به اعتبار این ریاست دو گانه در مقابل مقام اعلائی قوه مجریه (رئیس جمهور) مسئول است. اما این مسئولیت در مقابل مجلس فقط جنبه سیاسی دارد و مجلس تنها بر اعمال سیاسی حق نظارت و استیضاح دارد.

بنابراین نسبت به اعمال اداری وزیر حق نظارتی برای مجلس متصور نیست. در عوض حق نظارت بر اعمال اداری از طریق سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری بر عهده قوه قضائیه قرار گرفته است.

در مورد مسئولیت جمعی وزیران، قانون اساسی اصطلاح «مسئول اعمال دیگران» را به کار برده است. چه وزیر یا در رأس وزارتخانه‌ها تصمیماتی اتخاذ می‌کند که در این صورت مسئولیت فردی است و طبعاً وی مسئول اعمال دیگران نخواهد بود و یا آن که تصمیم‌گیری هیئت وزیران و با اکثریت آراء خواهد بود که در این صورت مسئولیت متوجه هر یک از وزیران است و آن را مسئولیت جمعی نامند. حال اگر وزیری، در یک تصمیم‌گیری جمعی دولت، رأی منفی (یا ممتنع) داده باشد، باز مسئولیت جمعی هر یک از وزیران به قوت خود باقی است و مسئولیت سیاسی متوجه وزیر مورد نظر نیز خواهد بود.

#### ۴-۲- مسئولیت سیاسی رئیس جمهور (حق مجلس شورای اسلامی در استیضاح رئیس جمهور)

رئیس جمهور ریاست هیئت وزیران را بر عهده دارد. به همین جهت، طبق ذیل اصل صدوسی و چهارم، او در برابر مجلس مسئول اقدامات، جمعی وزیران است و باید در مقابل مجلس مدافع و پاسخگو باشد. همین‌طور به موجب اصل یک‌صد و بیست و دوم «رئیس جمهور در حدود اختیارات و وظایفی که به موجب قانون اساسی یا قوانین عادی بر عهده دارد، در برابر ... مجلس شورای اسلامی مسئول است» به این ترتیب، رئیس جمهور، در قبال تمام وظایف و اختیاراتی که قانون به او محول کرده است در مقابل مجلس مسئولیت دارد. این مسئولیت ربطی به ریاست وی بر دولت ندارد و ظاهراً شامل وظایف خاص ریاست جمهوری است.

این نظارت سیاسی از طریق استیضاح هر یک از وزیران، هیئت وزیران و رئیس جمهوری اعمال می‌شود. اصل هشتادونهم در این خصوص آشکار می‌کند که «نمایندگان مجلس شورای اسلامی می‌توانند در مواردی که لازم می‌دانند هیئت وزیران یا هر یک از وزراء را استیضاح کنند.

استیضاح وقتی قابل طرح در مجلس است که با امضای حداقل ده نفر از نمایندگان به مجلس تقدیم شود». همین‌طور در قسمت دوم اصل هشتاد و نهم آمده است: «در صورتی که حداقل یک سوم از نمایندگان مجلس شورای اسلامی رئیس جمهور را در مقام اجرای وظایف قوه مجریه و اداره امور اجرایی کشور مورد استیضاح قرار دهند، رئیس جمهور باید ظرف مدت یک ماه پس از طرح آن در مجلس حاضر شود».

## سوم- عوامل و ارگان‌ها و اهم‌های نظارتی قوه قضائیه

قوه قضائیه قوه‌ای است مستقل. در این باره اصل (۱۵۶) چنین آشکار می‌کند: «قوه قضائیه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت است...» و قوای دیگر بر روی آن نفوذ و اقتدار چندانی ندارند. این قوه نیز چون دو قوه دیگر (مقننه و مجریه) متصدی امری از امور، زمامداری کشور است و قسمتی از حاکمیت را از طریق سازمان‌های ذی ربط اعمال می‌کند، همچنین در مراقبت از امور کشور از طرق مختلف نظارت می‌کند و در شکستن قدرت عمومی و توزیع آن میان عوامل متعدد و جلوگیری از ظلم و استبداد گام بر می‌دارد، که ذیلاً به عوامل و ارگان‌های نظارتی و همچنین طرق این نظارت از طریق قوه قضائیه می‌پردازیم:

### ۱- نظارت رئیس قوه قضائیه

۱-۱- رسیدگی به داریی رهبر، رئیس جمهور، معاونان رئیس جمهور، وزیران و همسر و فرزندان آنان:

رئیس قوه قضائیه به موجب اصل یک‌صد و چهل و دوم قانون اساسی موظف است تا به داریی رهبر، رئیس جمهور، معاونان رئیس جمهور، وزیران و همسران و فرزندان آنان قبل و بعد از خدمت رسیدگی کند تا بر خلاف حق افزایش نیافته باشد. بنابراین ملاحظه می‌شود که از طریق این رسیدگی قوه قضائیه در جهت چارچوب و اصول کلی نظام به منظور جلوگیری از ظلم و استبداد گام بر می‌دارد و اعمال نظر می‌کند.

۱-۲- رسیدگی به گزارش سازمان برنامه و بودجه و دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور بر اساس تبصره ۴ ماده

۱ قانون، نحوه اعمال نظارت بر کاهش هزینه‌های غیر ضروری و جلوگیری از تجمل‌گرایی مصوب ۱۳۷۰.

به موجب قوانین و مقررات جاری، سازمان برنامه و بودجه و دیوان محاسبات کشور و سازمان بازرسی کل کشور موظف‌اند گزارش چگونگی اجرا و موارد تخلف از قانون، نحوه اعمال نظارت بر کاهش هزینه‌های غیر ضروری و جلوگیری از تجمل‌گرایی را هر سه ماه یک‌بار به رؤسای سه قوه و دبیرخانه شورای عالی بررسی و تعیین‌الگوی مصرف ارائه کنند. بنابراین ملاحظه می‌شود که قوه قضائیه از طریق رسیدگی به گزارش سازمان برنامه و بودجه و دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور نسبت به حسن اجرای قوانین نظارت می‌کند.

۱-۳- رسیدگی به گزارش وزیر کشور در خصوص عملکرد و تخلفات از قانون و نحوه اعمال نظارت بر کاهش هزینه‌های

غیر ضروری و جلوگیری از تجمل‌گرایی بر اساس ماده ۲ قانون نحوه اعمال نظارت بر کاهش هزینه‌های غیر ضروری و جلوگیری از تجمل‌گرایی مصوب ۱۳۷۰.

به موجب قوانین جاری وزیر کشور مسئول پیگیری و نظارت بر اجرای این مصوبه است و موظف است، هر سه ماه یک‌بار گزارش عملکرد و تخلفات را به مجلس شورای اسلامی، ریاست جمهوری و قوه قضائیه ارائه کند و قوه قضائیه نیز از طریق رسیدگی به این گزارش بر حسن اجرای قوانین مصوب نظارت و اقدام می‌کند.

۱-۴- تعیین نماینده برای کمیسیون موضوع ماده ۱۰ قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و

انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده بر اساس ماده ۱۰ قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های

- سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شد، مصوب ۶۰/۶/۷
- این نظارت از طریق کمیسیون مزبور به منظور صدور پروانه جهت متقاضیان و نظارت بر فعالیت گروه‌ها و انجمن‌ها اعمال می‌شود.
- ۵-۱- تعیین قاضی جهت عضویت در هیئت نظارت بر مطبوعات بر اساس ماده ۱۰ قانون مطبوعات، مصوب ۶۴/۱۲/۲۲. از طریق تعیین قاضی جهت عضویت در هیئت نظارت بر مطبوعات بر قسمت عظیمی از رسانه‌های گروهی و تعیین تکلیف تخلفات موضوع این رسانه‌ها نظارت می‌کند.
- ۶-۱- معرفی دو نفر عضو هیئت عالی نظارت موضوع ماده ۲۲. قانون تأسیس سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی.
- رئیس قوه قضائیه با معرفی دو نفر عضو هیئت عالی نظارت موضوع ماده ۲۲ این قانون در واقع با معرفی دو عضو یک مرجع نظارتی بر حسن اجرای قوانین اعمال نظر می‌کند.
- ۷-۱- تعیین دو نماینده برای شورای نظارت بر سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران. بر اساس اصل یک‌صد و هفتاد و پنجم قانون اساسی در صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی مصالح کشور باید تأمین شود. در جهت اجرای اصل ۱۷۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، شورای نظارت بر سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران تشکیل شده است تا با نظارت بر این ارگان حساس، از اصول و چارچوب کلی حاکمیت و نظام صیانت کند. رئیس قوه قضائیه در واقع با معرفی دو نماینده خود این شورا بر حساس‌ترین ارگان ارتباط جمعی و رسانه‌های گروهی اعمال نظر می‌کند.
- ۸-۱- نظارت بر احکام دیوان عالی کشور
- به موجب ماده ۵۷۸ قانون آیین دادرسی مدنی «رونوشت احکام دیوان عالی کشور توسط دادستان دیوان مذکور به وزارت دادگستری فرستاده می‌شود». بدیهی است که ارسال رونوشت آراء صرفاً امری اداری و عبث نیست بلکه برای ملاحظه و اعمال نظارت بر عملکرد عالی‌ترین مرجع قضایی کشور در نظر گرفته شده است.
- ۹-۱- نظارت بر دیوان عدالت اداری
- به موجب اصل یک‌صد و هفتاد و سوم قانون اساسی رئیس قوه قضائیه با تعیین حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان در واقع بر مرجع رسیدگی به شکایات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی نظارت می‌کند.
- ۱۰-۱- نظارت بر سازمان بازرسی کل کشور، بر اساس اصل یک‌صد و هفتاد و چهارم قانون اساسی.
- رئیس قوه قضائیه با تعیین حدود اختیارات و وظایف این سازمان و همچنین با رسیدگی به گزارش سازمان بازرسی کل کشور در خصوص ادارات و سازمان‌های وابسته به دادگستری نظارت می‌کند.
- ۱۱-۱- تعیین قضات عضو هیئت‌های نظارت و همچنین تعیین قضات عضو شورای عالی ثبت بر اساس ثبت اسناد و املاک اصلاحی ۱۳۵۱ مواد ۶ و ۲۵ قانون.
- در واقع رئیس قوه قضائیه از طریق قضات این هیئت‌ها و شوراهای عالی ثبت نسبت به روند اجرای قانون در امور ثبتی اعمال نظر می‌کند.
- ۱۲-۱- تعیین هیئت‌های نظارت و بازرسی دفاتر اسناد رسمی، بر اساس ماده ۷۳ قانون دفاتر و اسناد رسمی و کانون سر

## دفتران و دفتریاران.

رئیس قوه قضائیه با تعیین و تشکیل این ارگان نظارتی در خصوص عملکرد دفاتر اسناد رسمی که در واقع مراجع رسمی و نمایندگان دولتی در ثبت روابط حقوقی ملت هستند اعمال نظر می‌کند.

۱۳-۱- نظارت بر سازمان پزشکی قانونی بر اساس ماده یک قانون تشکیل سازمان پزشکی قانونی کشور مصوب ۱۳۷۲. با تشکیل این سازمان زیر نظر رئیس قوه قضائیه، در واقع ایشان بر عملکرد و کلاً بر این سازمان حساس قضایی، که از بازوان پر توان دادگستری است بازرسی و اعمال نظر می‌کنند.

۱۴-۱- نظارت بر سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور بر اساس ماده ۱ قانون تبدیل شورای سرپرستی زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور به سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور مصوب ۱۳۶۴. این سازمان زیر نظر رئیس قوه قضائیه انجام وظیفه می‌کند و ایشان نسبت به عملکرد سازمان اعمال نظر می‌کنند.

۱۵-۱- نظارت بر اجرای احکام جزایی بر اساس ماده ۴۸۱ قانون آیین دادرسی کیفری.

ریاست قوه قضائیه از طریق این نظارت نسبت به حسن اجرای قوانین در کشور اقدام می‌کند.

۱۶-۱- نظارت بر شرکت سهامی روزنامه رسمی به موجب ماده ۱ اساسنامه شرکت سهامی روزنامه رسمی مصوب ۱۳۵۲ کمیسیون‌های مجلس شورای ملی.

این روزنامه وابسته به دادگستری است و رئیس قوه قضائیه از طریق ریاست مجمع عمومی و پیشنهاد اعضاء هیئت مدیره شرکت سهامی روزنامه رسمی به مجمع عمومی نظارت می‌کند.

۱۷-۱- تعیین نماینده برای هیئت عالی نظارت بر کار هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری:

به موجب ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲، به منظور نظارت بر حسن اجرای این قانون در دستگاه‌های مشمول و برای ایجاد هماهنگی در کار هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری «هیئت عالی نظارت» تشکیل شده است که رئیس قوه قضائیه با تعیین نماینده خود در این هیئت نسبت به حسن اجرای وظایف محوله آن نظارت می‌کند.

## ۲- نظارت دیوان عالی کشور

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، با قبول اهمیت دیوان عالی کشور، در اصل یک‌صد و شصت و یک مقرر می‌کند: «دیوان عالی کشور به منظور نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم و ایجاد وحدت رویه قضایی و انجام مسئولیت‌هایی که طبق قانون به آن محول می‌شود، بر اساس ضوابطی که رئیس قوه قضائیه معین می‌کند تشکیل می‌شود».

همچنین به موجب اصل یک‌صد و شصت و دوم «رئیس دیوان عالی کشور و دادستان کل باید مجتهد عادل و آگاه به امور قضایی باشند و رئیس قوه قضائیه با مشورت قضات دیوان عالی کشور آنها را برای مدت پنج سال به این سمت منصوب می‌کند».

بنابراین ملاحظه می‌شود که دیوان عالی کشور در مجموعه قوه قضائیه، عالی‌ترین سازمان قضایی شناخته می‌شود و از دو طریق اعمال نظر می‌کند:

۱-۱- نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم

یکی از وظایف دیوان عالی کشور نظارت بر کار دادگاه‌ها است تا قضات مبادرت به صدور احکام قضایی

خلاف قانون نکنند. دیوان در نظارت خود، در صورت مشاهده حکم خلاف قانون آن را نقض و در صورت قانونی بودن حکم آن را ابرام (تأیید) می‌کند.

#### ۲-۲- ایجاد وحدت رویه قضایی

رویه قضایی به مجموعه آرا و تصمیماتی اطلاق می‌شود که دادگاه‌ها در مورد یک موضوع یا موضوعات مشابه اتخاذ کرده‌اند. ایجاد وحدت رویه قضایی یکی از وظایف اساسی دیوان عالی کشور است که در ادامه نظارت بر اجرای صحیح قوانین ضرورت پیدا می‌کند.

#### ۳- نظارت دیوان عدالت اداری

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با تأکید بر نظارت قوه قضائیه بر حسن اجرای قوانین در اصل یک صد و هفتاد و سوم مقرر می‌کند: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌شود. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.»

دیوان عدالت اداری از طریق نظارت بر حسن اجرای قوانین در هیئت‌ها و کمیسیون‌های اداری اعمال نظر می‌کند، در این خصوص بند ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری «رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرا و تصمیمات قطعی دادگاه‌های اداری، هیئت‌های بازرسی و کمیسیون‌هایی مانند مالیاتی... هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما و... منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات مخالف با آنها»

#### ۴- نظارت سازمان بازرسی کل کشور

یکی از وظایف اصلی قوه قضائیه نظارت بر حسن اجرای قوانین است. نظارت بر حسن اجرای قوانین در دادگاه‌ها بر عهده دیوان عالی کشور است اما در مورد حق نظارت بر ادارات و دستگاه‌های غیر قضایی اصل یک صد و هفتاد و چهارم قانون اساسی مقرر می‌کند «بر اساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرایی صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری سازمان به نام «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌شود. حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون معین می‌کند.» این سازمان نسبت به وظیفه نظارتی خود به دو شیوه عمل و اعمال نظارت می‌کند.

۴-۱- شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها و دفاتر اسناد رسمی و مؤسسات عام‌المنفعه و نهادهای انقلابی و سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه و سهم آن متعلق به دولت است و یا دولت به نحوی از انحاء بر آنها نظارت یا کمک می‌کند.

۴-۲- انجام بازرسی‌های فوق‌العاده بر حسب دستور (قوه قضائیه) یا به درخواست کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی مجلس شورای اسلامی و یا بنا به تقاضای وزیر یا مسئول دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط یا هر مورد دیگری که به نظر رئیس سازمان بازرسی کل کشور و... ضروری تشخیص داده شود.

#### چهارم - عوامل و ارگان‌ها و اهرم‌های نظارتی قوه مجریه

قوه مجریه در نظام جمهوری اسلامی ایران قوه‌ای مستقل است که نظر به متولی اجرای امور بودن در

زامداری، مصداق بارز و تجلی دولت است و علی‌الاصول حاکمیت به معنای خاص کلمه را اعمال می‌کند. در این رهگذر این قوه نیز چون در قوه مقننه و قضائیه عوامل و ارگان‌ها و اهرم‌های نظارتی خاصی دارد که در این بند به آن توجه می‌شود.

### ۱- رئیس‌جمهور

۱-۱- وزیران منصوب رئیس‌جمهور و مورد تأیید مجلس هستند و به اعتبار این انتصاب و تأیید در مقابل آنها (رئیس‌جمهور و مجلس) مسئول و موظف‌اند. بنابراین، هر یک از وزیران در طول خدمت خود، ضمن آن‌که بر اساس قوانین و برنامه‌های منصوب مجلس عمل می‌کند، موظف به همکاری با رئیس‌جمهور و متعهد به همیاری در اجرای برنامه‌های دولت اوست. ضرورت حسن خدمت و وظیفه از طرف وزیران به رئیس‌جمهور حق می‌دهد که به موجب قانون اساسی بر تمامی مراحل و جزییات کار وزیران نظارت کند. از لوازم اصلی نظارت، بررسی وضع و زار تخانه‌ها در اجرای صحیح برنامه و بودجه دولت و سیاست‌ها و خط‌نشی‌های تعیین شده قبلی است. در این صورت رئیس‌جمهور، با استفاده از امکانات قانونی خود، کار وزیران را ارزیابی می‌کند. ضمانت اجرای نظارت بر کار وزیران عزل آنان است که قانون اساسی حق رئیس‌جمهور دانسته است.

۲-۱- قبل از بازنگری قانون اساسی، نظارت قانونی بر تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت بر عهده رئیس‌جمهور بود. این نظارت، از آن لحاظ که ریاست هیئت وزیران با نخست‌وزیر بود و رئیس‌جمهور نقشی در تدوین آیین‌نامه‌ها نداشت، موجه به نظر می‌رسید. اما اکنون به دلیل آن‌که ریاست هیئت وزیران با رئیس‌جمهور است، وی خود در تصویب آیین‌نامه‌ها مباشرت و مشارکت دارد. بنابراین، نظارت وی بر آیین‌نامه‌ها منتفی است. پس اگر فرض نظارت را قبول داشته باشیم، مقام دیگری باید این امر را بر عهده بگیرد، بعد از تغییرات بازنگری، ذیل اصل یک‌صدوسی و هشتم اصلاحی نظارت مذکور را بدین ترتیب بیان شده است: «تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس‌مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیئت وزیران بفرستد».

### ۲- سازمان برنامه و بودجه

رئیس‌جمهور بر اساس اصل یک‌صد و بیست و ششم مسئولیت امور برنامه و بودجه... را مستقیماً بر عهده دارد و می‌تواند اداره آنها را بر عهده دیگری بگذارد. سازمان برنامه و بودجه موسسه‌ای است دولتی که به موجب ماده ۴ قانون برنامه و بودجه کشور منصوب سال ۵۱ زیر نظر نخست‌وزیر وقت تأسیس شده است. وظیفه این سازمان (در زمینه برنامه‌ریزی تنظیم بودجه و نظارت) عبارت از مطالعه و بررسی امور اقتصادی و اجتماعی، تهیه برنامه‌های عمرانی دراز مدت، تنظیم بودجه کل کشور، هم‌آهنگی روش‌ها و برنامه‌ها، ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی و مشارکت در هدایت و هم‌آهنگی امور است. به ترتیبی که ملاحظه می‌شود، این سازمان، مؤسسه‌ای ستادی در امور اقتصادی و اجتماعی دولت است که کار برنامه‌ریزی، هم‌آهنگی و نظارت بر کارها را به عهده دارد و علی‌الاصول عامل و ارگانی نظارتی است:

### ۳- سازمان امور اداری و استخدامی کشور

سازمان امور اداری و استخدامی مؤسسه‌ای است که به موجب ماده ۱۰۳ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵ تأسیس شده و وظیفه آن انتظام امور استخدامی و تشکیلاتی و روش‌های اداری کشور است. این سازمان نیز همانند سازمان برنامه و بودجه از ابزارهای ستادی مدیریت و اعمال نظارت در امور اداری، تشکیلاتی و استخدامی است.

### ۴- سازمان حفاظت محیط زیست

بر اساس اصل پنجاهم قانون اساسی در جمهوری اسلامی ایران، حفاظت محیط زیست که نسل امروز و نسل‌های بعد باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی می‌شود. از این رو فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط زیست یا تخریب جبران‌ناپذیر آن ملازمه پیدا کند ممنوع است. به تریبی که ملاحظه می‌شود محیط زیست از آن جهت که زندگی و حیات اجتماعی را شامل می‌شود، در ردیف یکی از حقوق مسلم اجتماعی قرار می‌گیرد و بنابراین، همه باید در حفظ آن بکوشند. از این رو به موجب ماده ۱ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مصوب ۱۳۵۳ سازمان حفاظت محیط زیست تأسیس شد. هدف این سازمان مخالفت با آلودگی و هر اقدام مخربی است که موجب برهم خوردن تعادل و تناسب محیط زیست می‌شود. بنابراین سازمان مذکور برای تأمین منظورهای فوق حق نظارت بر واحدهای آلوده‌کننده و مخرب محیطی را در بخش‌های خصوصی و عمومی و دولتی دارد.

### ۵- سازمان انرژی اتمی

برای استفاده از اشعه و انرژی اتمی در صنایع و کشاورزی و ایجاد نیروگاه‌های اتمی و کارخانه‌های شیرین کردن آب شور و تولید مواد اولیه مورد نیاز صنایع اتمی و نظارت بر کلیه امور مربوط به انرژی اتمی، سازمان انرژی اتمی به موجب قانون تأسیس سازمان انرژی اتمی مصوب ۱۳۵۳ تأسیس شد. انرژی اتمی ماهیتاً امری فنی و صنعتی است. این انرژی حساس، به دلیل قدرت تخریبی خارق‌العاده‌اش، ممکن است در امر تسلیحاتی به کار گرفته شود. در نتیجه، این موضوع فنی به صورت امر حاد سیاسی در سطح جهان تبدیل شده است. در سطح داخلی نیز انرژی مذکور نمی‌تواند خالی از خطر باشد. لذا استفاده از آن با رعایت جمیع جهات فنی، سیاسی و اجتماعی باید همواره تحت مراقبت ویژه باشد و متولی اعمال نظارت بر این انرژی حساس سازمان انرژی اتمی است که خود تحت نظارت عالی ریاست جمهوری قرار دارد.

### ۶- سازمان بازرسی و نظارت بر قیمت و توزیع کالا و خدمات

با توجه به ضرورت نظارت و کنترل بر امور اقتصادی و لزوم هم‌آهنگی مراجع قیمت‌گذاری و توزیع کالا و اجرای مقررات و ضوابط مربوط به آن کلیه امور تعزیرات حکومتی بخش دولتی و غیر دولتی اعم از امور بازرسی و نظارت، رسیدگی و صدور حکم قطعی و اجرای آن به دولت (قوة مجریه) محول شده است تا بر اساس جرایم و مجازات‌های مقرر در قانون تعزیرات حکومتی مصوب ۱۳۶۷ اقدام کند. با توجه به اختیاراتی بدین ترتیب به هیئت وزیران اعطا شد، آیین‌نامه تعیین سازمان تشکیلات تعزیرات حکومتی در

نظارت مستمر بر امر قیمت‌گذاری و ضوابط توزیع و تخلفات تعزیرات حکومتی، سازمان بازرسی و نظارت بر قیمت و توزیع کالا و خدمات در وزارت بازرگانی تشکیل شود. همچنین به موجب ماده ۲ آیین‌نامه مزبور مقرر شد سازمان تعزیرات حکومتی تحت نظر وزیر دادگستری تشکیل شود. سازمان مذکور برای رسیدگی و صدور حکم در مورد تخلفات موضوع قانون تعزیرات حکومتی در تهران، شهرستان‌ها و مراکز استان‌ها شعب رسیدگی، تجدید نظر و رسیدگی به تخلفات مجریان خواهد داشت. بنابراین دولت (قوة مجریه) از طریق این سازمان‌ها نیز اعمال نظر می‌کند.

#### ۷ - ستاد پشتیبانی برنامه تنظیم بازار

بنا به پیشنهاد رئیس‌جمهور و بر اساس اصل یک‌صد و بیست و هفتم قانون اساسی ستادی تشکیل شد که به ستاد پشتیبانی برنامه تنظیم بازار یا، به اختصار، ستاد تنظیم بازار نام گرفت که اساساً به منظور برنامه‌ریزی، پشتیبانی، ایجاد هم‌آهنگی و نظارت بر تأمین و توزیع کالاهای اساسی، حساس و ضروری کشور است از طریق تأمین نیازهای واحدهای تولیدی و استفاده از حداکثر ظرفیت آنها... وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور و هیئت وزیران در امور یاد شده به ستاد مذکور تفویض شد. این ستاد، زیر نظر رئیس‌جمهور فعالیت می‌کند و تصمیمات آن در موارد یاد شده با اکثریت آرا معتبر است و در حکم تصمیمات رئیس‌جمهور هیئت وزیران، لازم‌الاتباع می‌باشد. بنابراین مشاهده می‌شود که تشکیل ستاد پشتیبانی برنامه تنظیم بازار منطبق با قانون است و شرح وظایف آن نیز در برگزیده برنامه‌ریزی پشتیبانی، ایجاد هم‌آهنگی و نظارت تأمین و توزیع کالاها و همچنین اصلاح تشکیلات و سازماندهی تعزیرات حکومتی و اجرای مقررات مربوط به آن است.

#### پنجم - عوامل و ارگان‌ها و اهرم‌های نظارتی غیر وابسته در جمهوری اسلامی ایران

اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی، به بیان قوای حاکم زیر نظر ولایت امر و امامت امت، خطوط اصلی حاکمیت را ترسیم کرده است. کلیه سازمان‌های مدیره کشور از این خطوط ناشی می‌شود و حسب سنخیت امر در مجموعه یکی از قوای سه‌گانه قرار می‌گیرد. اما ساختار برخی از نهادها به ترتیبی است که هم از نظر طبیعت کار و هم از نظر تشکیلات نمی‌توان آن را در مجموعه نهاد رهبری یا یکی از قوای سه‌گانه جستجو کرد. تعدادی از این نهادها جنبه نظارتی دارند که در این قسمت به اختصار به بیان آنها می‌پردازیم:

#### ۱- شورای محلی

عدم تمرکز اداری از طریق شوراهای محلی از جمله حقوق اساسی مردم محسوب می‌شود که اصطلاحاً آن را «خودگردانی» می‌گویند. بدین ترتیب شاهد نظامی حقوقی هستیم که بر اساس آن جوامع متعدد خودگردان درون یک جامعه بزرگ سیاسی (کشور) قرار می‌گیرند و از طریق این شورا اعمال نظر می‌کنند. اصل یک‌صد قانون اساسی بیان می‌کند: «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 که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. شرایط... نظارت شوراهای مذکور ... که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد قانون معین می‌کند».

نظارت بر حسن اجرای امور نظارت بر اجرای هم‌آهنگ و کامل برنامه‌های مصوب محلی از عمده‌ترین وظایف نظارتی این شوراهاست.

شوراهای اسلامی محلی از آن جهت که واجد شخصیت حقوقی است و حق و تکلیف دارد باید تحت نظارت و مراقبت باشند. نظارت بر کار شوراها از دو جنبه اداری و قضایی اعمال می‌شود:

#### الف - نظارت اداری

با توجه به ضرورت نظارت اصولی قدرت عمومی بر نهادهای محلی شوراها ضمن آن که در حدود مقرر ابتکارات محلی را بر عهده دارند، ناگزیر از رعایت هماهنگی‌های لازم در سطوح مختلف محلی و ملی هستند. قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور با عنایت به امر مذکور مراتب نظارت را به این ترتیب مقرر کرده است «شوراها در حدود وظایف و اختیارات خود در برابر شورای مافوق مسئول اند (و) مجلس شورای اسلامی در حکم، مافوق شورای عالی استان‌هاست».

#### ب - نظارت قضایی

تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد. انحراف از وظایف ممکن است حتی موجبات انحلال شوراها را فراهم کند. در این مورد اصل یک‌صد و ششم مقرر می‌کند «انحلال شوراها جز در صورت انحراف از وظایف قانونی ممکن نیست. مرجع تشخیص انحراف و ترتیب انحلال شوراها و طرز تشکیل مجدد آنها را قانون معین می‌کند. شورا در صورت اعتراض به انحلال حق دارد به دادگاه‌های صالح شکایت کند و دادگاه موظف است خارج از نوبت به آن رسیدگی کند».

### ۲- مجلس خبرگان

قانون اساسی برای شخص رهبر و اعمال رهبری شرایطی قایل شده است که در صورت خلل در آنها مسئولیت وی رسماً مطرح شود. به موجب قسمت اول اصل یک‌صد و یازدهم: «هرگاه رهبر از انجام وظایف قانونی خود ناتوان شود یا فاقد یکی از شرایط مذکور در اصول پنجم و یک‌صد و نهم گردد یا معلوم شود از آغاز فاقد بعضی از شرایط بوده است، از مقام خود برکنار خواهد شد. تشخیص این امر بر عهده خبرگان مذکور در اصل یک‌صد و هفتم است».

مجلس خبرگان با نظارت مستمری که بر آن مقام دارد به بررسی وجود یا فقدان شرایط رهبری می‌پردازد. تسلط رهبری بر اموال و نفوس و امور شئون جامعه آن‌چنان تعیین‌کننده است که کوچک‌ترین انحراف در آن اثر تخریبی فراوان جبران‌ناپذیری به بار می‌آورد. قداست مقام رهبری نمی‌تواند مانع از آن باشد که اعمال و کردار رهبر، دستگاه رهبری و جوانب و اطراف وی برای حفظ نظام و ارزش‌های آن زیر نظر باشد.

به منظور اجرای اصل یک‌صد و یازدهم قانون اساسی، خبرگان... از میان اعضای خود هیئتی تحقیقی مرکب از هفت نفر برای مدت دو سال با رأی مخفی انتخاب کنند تا به وظایف مذکور عمل نمایند.

فهرست قوانین و مقررات حاکم بر عوامل، ارگان‌ها و اهرم‌های نظارتی در جمهوری اسلامی

الف - رهبری

- ۱- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- ۲- قانون انتخابات خبرگان مصوب سال ۱۰/۷/۵۹، اصلاحیه ۲۴ و ۲۵/۴/۱۳۶۹.
- ۳- آیین‌نامه داخلی مجلس خبرگان. مصوب ۲۷/۴/۱۳۶۲.
- ۴- مصوبه مجلس خبرگان در مورد اصل یک‌صد و یازدهم قانون اساسی.
- ۵- قانون اداره صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۸/۱۰/۱۳۵۹.
- ۶- قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی، مصوب ۹/۴/۱۳۶۵

ب - قوه مقننه

- ۱- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- ۲- آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.
- ۳- قانون نحوه اجرای اصل نودم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۲۵/۸/۱۳۶۵.
- ۴- قانون اجازه مکاتبه و تحقیق مستقیم کمیسیون اصل ۹۰ با دستگاه‌های دولتی جهت رسیدگی به شکایت مردم، مصوب ۱/۱۱/۱۳۵۹.
- ۵- قانون محاسبات عمومی، مصوب ۱/۶/۱۳۶۶.

ج - قوه مجریه

- ۱- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- ۲- قانون تعیین وظایف و اختیارات ریاست جمهوری، مصوب ۲۲/۸/۱۳۶۵.
- ۳- قانون برنامه و بودجه کشور، مصوب ۵/۱۲/۱۳۵۱.
- ۴- قانون استخدام کشوری، ۳۱/۳/۱۳۴۵.
- ۵- قانون حافظت و بهسازی محیط زیست، مصوب ۲۸/۳/۱۳۵۳.
- ۶- قانون تأسیس سازمان انرژی اتمی، مصوب ۱۶/۴/۱۳۵۳.
- ۷- آیین‌نامه داخلی هیئت دولت.
- ۸- قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب ۱/۶/۱۳۶۶.
- ۹- قانون تعزیرات حکومتی، مصوب ۱۳۶۷.
- ۱۰- آیین‌نامه تعیین سازمان و تشکیلات تعزیرات حکومتی، مصوب ۱۳۷۳.
- ۱۱- قانون شرح وظایف ستاد پشتیبانی برنامه تنظیم بازار.
- ۱۲- آیین‌نامه داخلی هیئت وزیران.

د - قوه قضائیه

- ۱- قانون اساسی جمهوری اسلامی
- ۲- قانون نحوه نظارت بر کاهش هزینه‌های غیر ضروری و جلوگیری از تجمل‌گرایی، مصوب ۱۳۷۰.
- ۳- قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های

- دینی شناخته شده، مصوب ۱۳۶۰/۶/۷
- ۴- قانون مطبوعات، مصوب ۱۳۶۴/۱۲/۲۲.
  - ۵- قانون تأسیس سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی.
  - ۶- قانون آیین دادرسی مدنی (ماده ۵۷۸).
  - ۷- قانون ثبت اسناد املاک اصلاحی سال ۱۳۵۱ (مواد ۶ و ۲۵).
  - ۸- قانون دفاتر اسناد رسمی و کانون سر دفتران و دفتریاران.
  - ۹- قانون تشکیل سازمان پزشکی قانونی کشور، مصوب ۱۳۷۲.
  - ۱۰- قانون تشکیل دیوان عدالت اداری.
  - ۱۱- قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور.
  - ۱۲- قانون تبدیل شورای سرپرستی زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور به سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور مصوب ۱۳۶۴.
  - ۱۳- قانون آیین دادرسی کیفری (ماده ۴۸۱).
  - ۱۴- اساسنامه شرکت سهامی روزنامه رسمی، مصوب ۱۳۵۲.
  - ۱۵- قانون رسیدگی به تخلفات اداری، مصوب ۱۳۷۲.
- ه- عوامل و ارگان‌ها و اهم‌های نظارتی مستقل
- ۱- قانون اساسی جمهوری اسلامی.
  - ۲- آیین‌نامه داخلی مجلس خبرگان.
  - ۳- قانون شوراها و محلی مصوب ۱۳۵۸.
  - ۴- قانون تشکیلات شوراها و اسلامی کشور، مصوب ۱۳۶۱.
  - ۵- قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری.
  - ۶- قانون تشکیلات شوراها و قانون اصلاحی آن، مصوب ۱۳۶۹.