

مبانی سیاستگذاری نظارت بر اعمال دولت در نظام جمهوری اسلامی ایران وحید آرای^۱

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۶/۱۸

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۳/۱۰

چکیده:

در نظام نظارت الهی، خداوند متعال و فرشتگان الهی، ناظر بر اعمال، رفتار و نیت انسان‌ها می‌باشند و به انسان گوشزد می‌شود که خدا و فرشتگان در همه حال ناظر بر او هستند. اسلام دینی کامل و پاسخگوی تمام نیازهای تکاملی و موجب سعادت و کمال انسان است در نتیجه کارگزاران و مدیران نظام اسلامی را به داشتن یک نظارت دقیق و عادلانه سفارش می‌کند؛ چرا که پایداری و سلامت هر دولتی وابسته به وجود نظام نظارتی جامع می‌باشد. جمهوری اسلامی ایران نظامی کارآمد مبتنی بر مبانی اسلامی و مشروعیت آن الهی و مردمی است و در نتیجه، نظارت بر دولت در این نظام از استحکام و ضمانت اجرای بیشتری برخوردار است که در این مقاله با روش توصیفی تحلیلی به این یافته می‌رسد که سیاستگذاری نظارت بر اعمال دولت در جمهوری اسلامی ایران دارای مبانی شرعی (قرآن، سنت، احادیث و روایات) و حقوقی (قانون اساسی، احکام و فرامین مقام رهبری، قوانین عادی، قواعد حقوقی بین‌المللی، مقررات اداری، رویه قضایی، اصول کلی حقوقی و عرف و عادت) می‌باشد که سبب قوام نظارت در نظام اسلامی شده است.

واژگان اصلی: نظارت، دولت، قانون اساسی، نظام اسلامی، اعمال اداری.

۱. استادیار سیاستگذاری عمومی، گروه مدیریت دولتی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکزی، ایران. (نویسنده مسئول)
vah.araei@iauctb.ac.ir

مقدمه

برای سیاستگذاری تأمین حقوق و امنیت دیگران و ممانعت از تجاوز به حقوق و آرامش آنان، دولت امری لازم است، و دولت نیز بدون نظارت موجب تضییع حقوق مردم می‌شود و تداوم نخواهد داشت. بنابراین، می‌توان نظارت بر اعمال کارگزاران را از مهم‌ترین وظایف دولت به شمار آورد. نظام جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر دین اسلام است و در قانون اساسی بویژه اصل هشتم و قوانین عادی بر انجام نظارت از طرق مختلف توجه ویژه‌ای دارد. نظارت و وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت. جامعه سالم در گرو توجه همه افراد جامعه و وظیفه‌شناسی و احساس مسئولیت نسبت به معضلات و مشکلات جامعه خواهد بود (اخوان کاظمی، ۱۳۸۹).

نظام سیاسی اسلام با نگاه توحیدی به قدرت و جهان بینی الهی شکل می‌گیرد. از این رو، مبانی، منابع و اهداف دولت در نظام اسلامی با سایر دولت‌ها تفاوت اساسی دارد چرا که دولت دارای حدود شرعی است و برای رعایت این حدود شرعی، دولت را باید نظارت نمود. از دیدگاه اسلام، اگر انسان قدرت خود را از خداوند متعال بداند و توجه به منشأ آن داشته باشد از قدرت سوءاستفاده نخواهد کرد، ولی اگر در قدرت، خود را مستقل ببیند و احساس بی‌نیازی نماید، طغیان می‌کند: *كَلَّا إِنَّ الْإِنْسَانَ لِرَبِّهِ لَكَنُفٍ* (سوره علق: آیه ۶-۷)؛ چنین نیست (که شما می‌پندارید). به یقین، انسان طغیان می‌کند از اینکه خود را بی‌نیاز ببیند! بنابراین، مسئولان و کارگزاران دولت به سبب دستیابی به قدرت سیاسی و مالی، در معرض خطر خروج از حدود قانونی خود هستند، پس نیازمند نظارت دقیق می‌باشند (راعی و مرتضایی، ۱۳۹۳).

بر اساس اصل ولایت خداوند، هر نظارتی بدون اذن الهی نامشروع است. نظارت انسان در طول نظارت الهی و با رعایت سلسله مراتب، مشروع و مجاز است. در دین مبین اسلام، انسان موجودی است که تکویناً مختار و آزاد است؛ اما تشریحاً باید از قانون و دستورات الهی تبعیت نماید. علاوه بر این، در انسان غیرمعصوم همواره احتمال خطا و اشتباه وجود دارد. بنابراین، باید بر عملکرد انسان به دقت نظارت صورت گیرد. در نظام نظارت الهی، هر عملی از انسان محاسبه، ثبت و ضبط می‌شود. به همین سبب، عملکرد اجتماعی انسان نیز باید توسط یک نهاد نظارتی نظارت شود (همان، ۱۳۹۳).

از آنجا که دین مبین اسلام دینی کامل و جامع و پاسخگوی تمام نیازهای تکاملی انسان است و هر آنچه تکامل و سعادت انسان در گرو آن باشد در آموزه‌های دینی یافت می‌شود، در این زمینه نیز دستوراتی دارد و مدیران مسلمان را به داشتن یک نظام دقیق، جدی و عادلانه نظارت و بازرسی سفارش می‌کند؛ چرا که سلامت و موفقیت هر سازمانی وابسته به وجود نظام نظارتی دقیق در آن سازمان است. یکی از سنت‌های ثابت الهی، نظارت کامل، دقیق و مداوم بر اعمال و نیات انسان‌ها و بازرسی و ارزیابی آنهاست. خداوند متعال در این دنیا، دقیقاً بر تمام اعمال، گفتار و نیات انسان‌ها نظارت دارد و بر مبنای همین نظارت دقیق و کامل است که در روز قیامت، همه کارهای انسان را ارزیابی و پاداش یا کیفر مناسب را برای هر یک از آنها تعیین می‌کند. خداوند سبحان، در قرآن کریم بارها در آیات متعدد، مسأله نظارت و بازرسی اعمال بندگانش را مطرح کرده و خود را شاهد و ناظر کارهای بندگان خود معرفی می‌نماید: «وَقُلْ اَعْمَلُوا فِى سَبِيْرِ اللّٰهِ عَمَلَكُمْ وَرَسُوْلُهُ وَالْمُؤْمِنُوْنَ وَاسْتَرْدُوْنَ اِلَى الْعَالَمِ الْغَيْبِ وَ الشَّهَادَةِ فَيُبَيِّنُكُمْ لِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُوْنَ» (ای پیامبر)، بگو عمل کنید، خداوند و رسول خدا و مؤمنان اعمال شما را می‌بینند و به زودی به سوی کسی باز می‌گردید که پنهان و آشکار را می‌داند و شما را به آنچه عمل می‌کردید خبر می‌دهد (سوره توبه، آیه ۱۰۵). برای سیاستگذاری نظارت بر اعمال دولت در نظام جمهوری اسلامی ایران، شناخت مبانی نظارت ضرورت دارد. قوانین، مقررات و سایر صورت‌های ایجاد کننده قواعد نظارت، مبانی آنها اطلاق می‌شود به طوری که نظارت قدرت الزام‌آور بودن خود را از آنها اکتساب نموده است. در این مقاله مبانی سیاستگذاری نظارت در نظام جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر شرع اسلامی و حقوق اساسی مورد واکاوی و بررسی قرار می‌گیرد.

۱. مبانی نظری؛ مبانی سیاستگذاری نظارت در اسلام و نظام جمهوری اسلامی ایران

۱.۱. نظارت در اسلام

نظارت از ریشه عربی نظر به معنای مشاهده، تأمل، تفکر و دقت در چیزی آمده است. کلمه ناظر نیز از همین ریشه و به معنای نگاه کننده، چشم، مراقب و نگهبان آمده و کسی است که برای نظارت و رسیدگی به کاری معین می‌شود (دهخدا، ۱۳۸۵). نظارت به مجموعه فعالیت‌هایی گفته می‌شود که با هدف تضمین موفقیت یک رفتار معین انجام می‌پذیرد. مفهوم

نظارت از مفاهیم وابسته به وجود دولت است؛ مفهومی که بر اساس آن مراجع مافوق اقدام به کنترل فعالیت‌های زیرمجموعه‌های خود می‌کنند. نظارت بر اساس بینش الهی، مراقبت و زیر نظر قرار دادن نیروی انسانی و کارها به منظور حفظ سلامت نیروی انسانی و مطلوبیت کارهاست (نیک‌پور و همکاران، ۱۳۹۴).

اسلام برای اعمال نظارت بر سازمان‌ها و تشکیلاتش، شیوه‌های مخصوصی دارد که غیر از مکتب انبیا در هیچ نظامی نمی‌توان آنها را یافت. نظارت در اسلام، همه جانبه و نظام مند است؛ یعنی علاوه بر اینکه فرد وظیفه دارد به طور خودکنترل وظایف و تکالیف محول شده را به درستی انجام دهد، نظام هستی به گونه‌ای تبیین شده است که فرد از ابعاد گوناگون، بر اساس اعتقادات و باورهای خود، تحت نظارت قرار گیرد. بنابراین، نظام نظارتی که می‌توان از منابع دینی استخراج کرد نظامی جامع، کامل، عادلانه و منحصر به فرد است (میرزاآقایی و هویدا، ۱۳۹۷). بر اساس این نوع نظارت، هر عملی که از انسان سر بزند، از سلطه و نظارت خداوندی دور نیست و انسان هرگاه بخواهد اقدام به کاری کند، قبل از آن باید اندیشه کند و همواره این اصل را به خاطر داشته باشد که هر آن و هر لحظه در محضر مبدأ و خالق وجود، پروردگار یکتا، قرار گرفته و هر کاری بخواهد انجام دهد از نظر خداوند دور نیست و مورد نظارت اوست (سرمدی، ۱۳۹۳).

در آیات قرآن کریم و روایات نظارت بر اعمال، رفتار و نیت انسان‌ها از طرق مختلف صورت می‌گیرد (راسخ، ۱۳۸۸):

خداوند متعال: بالاتر از همه، ذات پاک خداوند بر اعمال و رفتار و نیت بندگانش نظارت می‌نماید. قرآن کریم می‌فرماید: «وَمَا تَكُونُ فِي شَأْنٍ وَمَا تَتْلُوا مِنْهُ مِنْ قُرْآنٍ وَلَا تَعْمَلُونَ مِنْ عَمَلٍ إِلَّا كُنَّا عَلَيْكُمْ شُهُودًا إِذْ تُفِيضُونَ فِيهِ؛ در هر حال که باشی و هر آیه‌ای از قرآن که بخوانی و هر کاری را انجام دهی، ما شاهد و ناظر بر شما هستیم، هنگامی که در آن کار وارد می‌شوید (سوره یونس، آیه ۶۱).

پیامبران و امامان: قرآن کریم می‌فرماید: «فَكَيْفَ إِذَا جِئْنَا مِنْ كُلِّ أُمَّةٍ بِشَهِيدٍ وَجِئْنَا بِكَ عَلَى هَؤُلَاءِ شَهِيدًا؛ چگونه خواهد بود آن روز که از هر امتی گواهی می‌آوریم و تو (پیامبر خاتم) را گواه بر این امت (اسلام) قرار می‌دهیم» (سوره نساء، آیه ۴۱). پیامبر گرامی (ص) در روز قیامت، بر امت خود گواهی خواهد داد و روشن است که گواهی آن روز، بدون وجود

نظارت در این دنیا، درست نخواهد بود.

فرشتگان: فرشتگان نیز مأمور نظارت بر اعمال و رفتار و نیات انسان‌ها می‌باشند. قرآن کریم می‌فرماید: «وَجَاءَتْ كُلُّ نَفْسٍ مَعَهَا سَائِقٌ وَشَهِيدٌ؛ در آن روز (قیامت)، هر انسانی وارد صحنه محشر می‌شود، در حالیکه فرشته‌ای با اوست که او را به سوی حساب سوق می‌دهد و شاهدهی از فرشتگان است که بر اعمال او شهادت می‌دهد» (سوره ق، آیه ۲۱).

اعضای بدن انسان: همه اعضای بدن انسان، شاهد و ناظر اعمال او می‌باشند لیکن در قرآن کریم به نظارت و گواهی زبان، دست، پا، چشم و گوش تصریح شده است. آیه ۲۴ سوره مبارکه نور می‌فرماید: «يَوْمَ تَشْهَدُ عَلَيْهِمْ أَلْسِنَتُهُمْ وَأَيْدِيهِمْ وَأَرْجُلُهُمْ بِمَا كَانُوا يَعْمَلُونَ؛ روزی که زبان و دست و پای آنان، به آنچه انجام داده‌اند شهادت خواهد داد».

زمان: زمان نیز که یکی از مخلوقات الهی است که به اذن خداوند متعال، در این دنیا بر اعمال و رفتار انسان‌ها نظارت دارد و در قیامت گواهی و شهادت خواهد داد. حضرت علی (ع) می‌فرماید: «هیچ روزی بر فرزند آدم نمی‌گذرد، مگر این که به او می‌گوید: ای فرزند آدم، من روز تازه‌ای هستم و بر تو گواه هستم. در من سخن نیکو و خوب بگو و کار نیک انجام بده تا در قیامت به نفع تو گواهی دهم» (کلینی، ۱۳۴۷: ۱۹۰).

زمین: زمینی که زیر پای ما قرار دارد مراقب و ناظر اعمال و رفتار ماست و در روز قیامت آنها را بازگو خواهد کرد. خداوند متعال می‌فرماید: «إِذَا زُلْزِلَتِ الْأَرْضُ زِلْزَالَهَا وَأَخْرَجَتِ الْأَرْضُ أَثْقَالَهَا وَقَالَ الْإِنْسَانُ مَا لَهَا يَوْمَئِذٍ تُحَدِّثُ أَخْبَارَهَا؛ هنگامی که زمین شدیداً به لرزه درآید و زمین بارهای سنگینش را خارج سازد و انسان می‌گوید زمین را چه می‌شود (که این گونه می‌لرزد) در آن روز، زمین تمام خبرهای خود را بازگو می‌کند» (سوره زلزال، آیات ۱-۵).

نظارت بنیادی در نظام ارزشی نظام‌مند و همه جانبه است. علاوه بر اینکه فرد وظیفه دارد به صورت خودکنترل، وظایف و تکالیف را انجام دهد، نظام هستی به شکلی است که فرد از ابعاد مختلف و بر اساس اعتقادات و باور خود، مورد نظارت قرار می‌گیرد، بعضی اصولی که این نظارت همه جانبه را تشکیل می‌دهد عبارتند از (احمدی و دیگران، ۱۳۸۳: ۵):

اصل حضور و شهود: بر اساس این اصل، انسان در محضر خداست و او بر تمام اعمال و رفتار و نیات افراد نظارت کامل دارد. خداوند آگاه و علیم در همه جا حضور دارد و از رگ گردن به ما نزدیک‌تر است. قرآن کریم می‌فرماید: «فَلَنَنْصُنَّ عَلَيْهِمْ بِعِلْمٍ وَ مَا كُنَّا غَائِبِينَ؛ ما با

علم و آگاهی خویش، تمام اعمال آنها را برایشان شرح می‌دهیم؛ زیرا هرگز از آنها غافل نبودیم» (سوره اعراف، آیه ۷).

اصل امر به معروف و نهی از منکر: در سوره توبه آیه ۷۱ آمده است: «والمؤمنون والمؤمنات بعضهم اولیا بعض یا مرون بالمعروف و ینهون عن المنکر؛ مردان مومن و زنان دوستان یکدیگرند. به نیکی فرمان می‌دهند و از کارهای ناشایست باز می‌دارند».

اصل نظم: زیربنای یک حرکت اصولی و منطقی، نظم است. حضرت علی (ع) فرمودند: «اوصیکم بتقوی‌اله و نظم امرکم» تقوی که نوعی خودکنترلی است با نظم همراه است (نهج-البلأغه، نامه ۵۳). نظم باعث می‌شود مسیر انجام کار مشخص، وظایف و مسئولیت کارکنان روشن، قوانین و مقررات شفاف و واضح و فرایند انجام کار قابل بررسی و نظارت باشد.

اصل رعایت حسن اخلاق: در اسلام ضمانت اجرای قوانین، ایمان به خدا و اخلاق حسنه است، هر قدر اخلاق حسنه در فرد بیشتر باشد، به صورت خودکنترل قوانین الهی را پذیرفته و اجرا می‌کند. در رعایت اصول اخلاقی در فرایند نظارت، اعتماد و اطمینان متقابل را به وجود آورده و در سازمان بستر کنترل روان را فراهم می‌کند (راسخ، ۱۳۸۸).

اصل عدالت در نظارت: جامعه اسلامی بر اساس عدالت کامل و رسیدن به آن در حکومت موعود (عج) طراحی شده و به اجرا درآمده است. قرآن کریم می‌فرماید: «ما پیامبران با دلیل روشن فرستادیم و با آنها کتاب و میزان را نیز نازل کردیم تا مرده به عدالت عمل کنند» و افراد در برخورد با یکدیگر عدالت را رعایت کنند، مدیران، بازرسان و همه کسانی که در سازمان نقش نظارت را به عهده دارند باید بر اساس عدالت، قضاوت و گزارش دهند.

اصل تعریف معیار، استاندارد و ضابطه برای نظارت: خداوند متعال در همه زمینه‌ها، قوانین و مقررات را وضع کرده و بر اساس آن رفتار و عملکرد افراد را ارزیابی و پاداش و کیفر می‌دهد. این یک اصل کلی نظام الهی است، در سازمان نیز کنترل باید بر اساس معیار و قوانین الهی باشد تا منیت و رفتار شخصی ملاک قضاوت و کنترل قرار نگیرد.

اصل هوشیاری و زیرکی دریافت و ارزیابی اطلاعات: در نظارت بر اعمال انسان‌ها و بررسی و ارزیابی کارهای آنها در قیامت، دقت و موشکافی کامل خواهد شد. در قرآن کریم، یکی از سفارشات لقمان به فرزندش چنین نقل می‌شود: «یا بُنِیَّ، اِنِّها اِنْ تَکُ مِثقالَ حَبَّةٍ مِنْ خَرْدَلٍ فَتَکُنْ فی صَخْرَةٍ اَوْ فی السَّمَاواتِ اَوْ فی الارضِ یاتِ بِها اللّهُ؛ پسر، اگر به اندازه سنگینی دانه خردلی (عمل

خوب یا بد) باشد و در دل سنگی یا در گوشه‌ای از آسمان‌ها یا زمین پنهان گردد خداوند آن را (در روز قیامت برای حسابرسی) خواهد آورد» (سوره لقمان، آیه ۱۶).

این به معنای این است که در نظارت خداوند متعال بر اعمال و رفتار و نیات انسان‌ها و ارزیابی خدا از اعمال، حتی کوچک‌ترین و کم اهمیت‌ترین کارها و رفتارها از نظر دور نمی‌ماند و محاسبه خواهد شد (دشتی، ۱۳۷۹: ۵۷۹).

اصل پیشگیری: هدف از نظارت، تحقق افراد و اطمینان از درست بودن فرایند انجام کار و عملکرد افراد در سازمان است که این اقدام هزینه‌های اجتماعی و مالی را کاهش خواهد داد (محمدی ری شهری، ۱۳۶۲). از آنجایی که اسلام، اصل را بر اصلاح امور گذاشته، تدبیر و توجه قبل از انجام کار بسیار مهم است، قرآن کریم می‌فرماید: «افلا يتدبرون القرآن و لو كان من عند غيرا... لوجدوا فيه اختلافاً كثيراً! پس چرا در قرآن تدبر نمی‌کنند؟ و اگر این قرآن، از جانب غیر خدا می‌بود بی‌شک در آن، تضاد و ناهماهنگی فراوان دیده می‌شد» (سوره نساء، آیه ۸۴).

دین اسلام به نظارت درونی و بیرونی معتقد است و نظارت درونی، برخاسته از وحی یا وجدان (فطرت) است. نظارت برخاسته از وحی را نظارت الهی و نظارت برخاسته از وجدان را نظارت وجدانی می‌نامند. اگر چه هر دو نوع این نظارت‌ها به بیدارباش وجدان (فطرت) انسان باز می‌گردد. رسول خدا (ص) می‌فرماید: «فَاسْتَحْيُوا أَلْيَوْمَ أَنْ يَطَّلِعَ اللَّهُ عَلَى شَيْءٍ مِنْ أَمْرِكُمْ يُمْقِتُكُمْ عَلَيْهِ فَإِنَّهُ تَعَالَى يَقُولُ لَمَقْتُ اللَّهُ أَكْبَرُ مِنْ مَقْتِكُمْ أَنْفُسِكُمْ». امروز حیا کنید از این که خداوند بر عملی از شما با خیر شود که به خاطر آن بر شما خشمگین گردد که همانا خداوند تعالی می‌فرماید: خشم خداوند بزرگ‌تر از خشم خودتان نسبت به خودتان است (زکی‌زاده، ۱۳۹۹). عبارت «خشم خودتان نسبت به خودتان» به «نظارت وجدانی» انسان اشاره دارد. یعنی پیش از آن که به واسطه نظارت الهی اعمال بدتان ثبت گردد و خود را در محکمه عدل الهی محکوم ببینید، با گوهر حیا که خدا در فطرت و وجدانتان قرار داده است، بر اعمال خود نظارت کنید و از ارتکاب هر چه خشم خداوند را به دنبال دارد بپرهیزید.

اصولاً هدف اصلی در دولت اسلامی با هدف دولت‌های غیراسلامی تفاوت اساسی دارد. دولت اسلامی سیستمی است برای دستیابی فرد و اجتماع به پیشرفت معنوی و اخلاقی از راه تولید کالا و خدمات به منظور نیل به رشد و عبادت خداوند. دین اسلام رشد معنوی افراد را جهت اقدام به اعمال و نیات نیک تأکید و سفارش می‌کند و در حقیقت به ارزش معنوی کار

بیش از بازدهی مادی آن تأکید می‌کند در حالی که در دولت‌های غیراسلامی، هدف اساسی تأمین منافع مادی و دنیوی افراد است و افق دید مردم و حاکمان، بیش از زندگی دنیوی آنها نیست.

در دولت اسلامی، شخص، چه حاکم باشد، چه عضو جامعه، باید وظایف خود را؛ چه وظایف فردی و چه وظایف اجتماعی، در جهت اطاعت از خدا و رسول و اولی الامر، ایفا نماید. همه افراد در نظام اسلامی، در ادای وظایف خویش، باید تابع کتاب و سنت رسول خدا و اهل بیت او باشند. همچنین مطابق روایات زیادی، عمل افراد نشانه ایمان آنها به خدا است و در واقع ایمان بدون عمل یا عمل بدون ایمان هیچ ارزشی نخواهد داشت. پیامبر خدا در این زمینه می‌فرماید: «الْإِيمَانُ وَالْعَمَلُ أَخَوَانٌ شَرِيكَانِ فِي قَرْنٍ، لَا يَقْبَلُ اللَّهُ أَحَدَهُمَا إِلَّا بِصَاحِبِهِ؛ ایمان و عمل، دو برادر و شریک و مقارن با یکدیگرند، خداوند هیچ یک را بدون دیگری نمی‌پذیرد. مطابق این روایات، عمل انسان به مثابه آینه‌ای است که ایمان او را می‌نمایاند. پس این امر، نقطه آغازی است برای ایجاد یک تشکل نظارتی، مطابق اصول و موازین اسلامی؛ به این معنا که در اسلام اعمال اشخاص با معیار کتاب خدا و سنت رسول خدا و موازین ایمان سنجیده می‌شود و همه قوانین و مقررات وضع شده نیز باید منطبق با این موازین باشد (ملک افضلی، ۱۳۸۶).

۱،۲. مبانی سیاستگذاری نظارت در نظام جمهوری اسلامی ایران

در میان مؤلفه‌های مختلف مدیریت مقوله نظارت از اهمیت ویژه‌ای در سیاستگذاری برخوردار است. در این عرصه اهرمی کارسازتر از نظارت برای ارزیابی عملکرد و برنامه‌های دولت اسلامی و دستگاه‌های زیرمجموعه آن، و بازیابی نقاط قوت و ضعف آنان وجود ندارد. نظارت، عامل بازدارنده از انحراف و عقب ماندگی کارگزاران و اعتدال و تنظیم اصولی و صحیح آنان است. برای پیشبرد اهداف و سیاست‌های دولت، نظارت در راستای اجرای صحیح قوانین و استیفای حقوق دولت و ملت و برقراری رابطه اصولی و معقول حکمرانان با مردم و بالعکس، در راستای اصلاح امور و اعتلای دین نقش سازنده‌ای دارد.

۱،۲،۱. مبانی شرع:

قرآن: به عنوان ارزنده‌ترین و غنی‌ترین منبع در زمینه‌های مختلف فقه اسلامی، یکی از مهمترین مبناهای سیاستگذاری نظارت به شمار می‌آید به طوری که با بررسی آیات آن، موارد

عدیده‌ای از الزام و تکلیف به اعمال نظارت را می‌توان ملاحظه نمود که یکی از موارد بارز و شاخص آن در این خصوص تشویق افراد به امر به معروف و نهی از منکر می‌باشد که از شیوه‌های بسیار مهم نظارت اسلامی به شمار می‌رود و به طور مکرر طی سوره‌هایی به وجوب آن توصیه شده و از جمله احوال نیک و خصلت مسلمانان با ایمان به شمار رفته است (اخوان کاظمی، ۱۳۹۱).

سنت (احادیث و روایات): مسئولیت الهی حضور فعال هر مسلمان در روابط با دیگر افراد در محیط زندگی جمعی و اجتماعی به طور منطقی ضرورت نظارت بر امور جاری محیط مرتبط با خویش، خصوصاً جامعه سیاسی‌ای که در آن زندگی می‌کند را برای وی مطرح می‌نماید. همان طوری که پیامبر اکرم (ص) می‌فرماید: «کلکم راع و کلکم مسئول عن رعیه» (نقی پورفر، ۱۳۷۶: ۴۵۲). حضرت علی (ع) با عنایت به ارزش والای نظارت می‌فرماید: امر به معروف و نهی از منکر مانع نزدیک‌تر شدن اجل و کم شدن روزی می‌گردد و بهترین فضیلت در این خصوص بیان کلام عادلانه نزد حاکم ستمگر است (هاشمی، ۱۳۷۴: ۲۱۲). حدیث آن بزرگوار اهمیت اجتماعی نظارت در جامعه اسلامی را نشان می‌دهد و بیانگر جایگاه منیع آن در روابط حکومت‌کنندگان و حکومت‌شوندگان در یک جامعه سیاسی می‌باشد. زیرا در جامعه اسلامی مسئولیت افراد از مسئولیت دولت جدا نیست، اگر دولت‌ها جامعه را اداره می‌کنند، مردم نیز عضو ذی‌نفع همان جامعه هستند و نتیجه خوب و بد اعمال متوجه آنان است (همان، ۲۲۶) و اگر نظارتی بر اعمال و کردار دولتمردان و حاکمانی که قدرت را در دست دارند، نشود، چه تضمینی به رعایت حقوق مردم وجود دارد. و چه بسا عدم نظارت موجب گمراهی جامعه هم بشود. بنابراین کلام عادلانه نزد حاکم که بیانگر نوعی نظارت اجتماعی است، به قدری مهم و از درجه اهمیت بالایی برخوردار می‌باشد که از بهترین فضیلت‌ها به شمار رفته است. امام محمد باقر (ع) می‌فرماید: «ان‌الامر بالمعروف و النهی عن‌المنکر فریضه عظیم بها تمام الفریض؛ نظارت (امر به معروف و نهی از منکر) از والاترین و بنیادی‌ترین واجبات اجتماعی است که اساس واجبات دیگر و قوام‌بخش ارزش‌های متعالی اسلام در جامعه می‌باشد که هیچ واجبی را قابل قیاس با آن نیست (نقی پورفر، ۱۳۷۶: ۴۵۱).

۱،۲،۲. مبانی حقوقی

قانون اساسی: قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به عنوان میثاق ملی اصول اداره کشور و تشکیلات قوای سه‌گانه و حقوق بنیادین مردم را بیان نموده و طی دستوراتی در چندین اصل خود مراجع و شیوه‌های نظارت بر سازمان‌های اداری را پیش‌بینی نموده است. بنابراین قانون اساسی به عنوان مادر قوانین دیگر مهمترین مبنای حقوقی سیاستگذاری نظارت بر سازمان‌های اداری کشور به شمار می‌رود.

طبق اصل ۵۷ قانون اساسی، قوای سه‌گانه زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت هستند و بالاترین و قوی‌ترین سازوکار تحدید قدرت و نظارت بر تفکیک قوا بر عهده مقام رهبری است. همچنین در اصل ۱۱۰ بخشی از وظایف نظارتی مقام رهبری را بیان می‌کند از جمله: نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام. رئیس‌جمهور بر اساس اصل ۱۱۳ قانون اساسی علاوه بر ریاست قوه مجریه، مسئولیت اجرای قانون اساسی را به عهده دارد. همچنین رئیس قوه مجریه طبق اصل ۱۳۴ قانون اساسی را به عهده دارد و طبق اصل ۱۲۲ در برابر ملت، رهبر و مجلس شورای اسلامی مسئول است. قوه قضاییه علاوه بر آنکه طبق اصل ۱۵۶ قانون اساسی، رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات و شکایات و حل و فصل دعاوی و احیای حقوق عامه و گسترش عدل آزادی‌های مشروع و پیشگیری از وقوع جرم و کشف جرم و تعقیق و مجازات مجرمین را به عهده دارد، دارای یک وظیفه و اساسی دیگر تحت عنوان نظارت بر حسن اجرای قوانین می‌باشد.

احکام و فرامین مقام رهبری: در جمهوری اسلامی ایران فرامین و احکام مقام رهبری طبق اصل ۵۷ قانون اساسی جزو مبانی اصلی سیاستگذاری نظارت به شمار می‌رود (مدنی، ۱۳۸۸: ۴۶).

اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، وظایف و اختیارات رهبر را شامل موارد زیر می‌داند:

تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، فرمان همه‌پرسی، فرماندهی کل نیروهای مسلح، اعلام جنگ و صلح و بسیج نیروها، نصب و عزل و قبول استعفا: فقهای شورای نگهبان، عالیترین مقام قوه قضاییه، رئیس سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی

ایران، رییس ستاد مشترک، فرمانده کل سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، فرماندهان عالی نیروهای نظامی و انتظامی، حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه، حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام، امضای حکم ریاست جمهوری پس از انتخاب مردم صلاحیت داوطلبان ریاست جمهوری از جهت دارا بودن شرایطی که در این قانون می‌آید، باید قبل از انتخابات به تأیید شورای نگهبان و در دوره اول به تأیید رهبری برسد، عزل رئیس‌جمهور با در نظر گرفتن مصالح کشور پس از حکم دیوان عالی کشور به تخلف وی از وظایف قانونی، یا رأی مجلس شورای اسلامی به عدم کفایت وی بر اساس اصل هشتم و نهم، عفو یا تخفیف مجازات محکومیت در حدود موازین اسلامی پس از پیشنهاد رئیس قوه قضاییه.

قوانین عادی: منظور از قوانین عادی مصوبات مجلس شورای اسلامی است که طبق اصل ۷۲ قانون اساسی نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد (رستمی، ۱۳۹۰: ۳۰). این مصوبات به نوبه خود از مبانی مهم سیاستگذاری نظارت محسوب می‌گردند زیرا تفصیل چگونگی نظارت‌های مندرج در قانون اساسی و مسایلی که پایه‌ای برای نظارت مطرح هستند طی آنها بیان می‌شوند.

قواعد حقوقی بین‌المللی: به موجب ماده ۹ قانون مدنی جمهوری اسلامی ایران، «مقررات عهدی که بر طبق قانون اساسی بین دولت ایران و سایر دول منعقد شده باشد، در حکم قانون است». لذا رعایت معاهدات بین‌المللی و قواعد حقوق بین‌الملل از سوی واحدها و مقامات اداری الزامی است مشروط به اینکه آن معاهدات، طبق اصل ۱۲۵ قانون اساسی، به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده باشد (موسی‌زاده، ۱۳۸۲: ۱۵۷).

مقررات اداری: منظور از مقررات دولتی، قواعدی است که بر اساس اختیارات قانونی به تصویب مراجعی غیر از قوه مقننه (عمدتاً قوه مجریه) می‌رسد و شامل آئین‌نامه، تصویب‌نامه، بخش‌نامه، دستورالعمل و مصوبه است. مقررات دولتی جنبه فنی و تخصصی دارند، لذا از کثرت بسیار بالایی برخوردارند (رستمی، ۱۳۹۰: ۳۱).

رویه قضایی: گرچه رویه قضایی در جمهوری اسلامی ایران در مقایسه با دیگر کشورها که دارای حقوق پیشرفته بوده مبنای درخور توجهی نمی‌باشند. مع‌الوصف آن مقدار از رویه قضایی که به وسیله دیوان عدالت اداری ایجاد شده است را می‌توان از مبانی سیاستگذاری نظارت دانست.

ایجاد وحدت رویه قضایی نسبت به آرای متناقض صادره از شعب دیوان یکی از موارد صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری است (موسی‌زاده، ۱۳۸۲: ۳۰۶). در این راستا، به موجب ماده ۸۹ قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۵)، «هرگاه در موارد مشابه، آراء متعارض از یک یا چند شعبه دیوان صادر شده باشد، رئیس دیوان موظف است به محض اطلاع، موضوع را ضمن تهیه و ارائه گزارش در هیأت عمومی دیوان مطرح نماید. هیأت عمومی پس از بررسی و احراز تعارض و اعلام رأی صحیح، نسبت به صدور رأی اقدام می‌نماید. این رأی برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است. اثر آراء وحدت رویه مذکور نسبت به آینده است و موجب نقض آراء سابق نمی‌شود لکن در مورد احکامی که در هیأت عمومی مطرح و غیرصحیح تشخیص داده شده شخص ذینفع ظرف یک ماه از تاریخ درج رأی در روزنامه رسمی حق تجدیدنظرخواهی را دارد. در این صورت پرونده به شعبه تجدیدنظری که قبلاً در پرونده دخالت نداشته ارجاع می‌شود و شعبه مذکور موظف به رسیدگی و صدور رأی بر طبق رأی مزبور است». لازم به ذکر است که هیأت عمومی دیوان عالی کشور، مرجع ایجاد وحدت رویه قضایی برای دادگاه‌های دادگستری است.

اصول کلی حقوقی: این اصول در اکثر نظام‌های حقوقی از حرمت والایی برخوردار بوده و به آنها به دیده احترام، تکریم نگریسته می‌شود. بنابراین اصول مزبور اعم از آنکه در قوانین پیش‌بینی شده باشند یا نه، از مبانی سیاستگذاری نظارت به شمار می‌آیند که بسیاری از آنها در قانون اساسی و قوانین عادی پیش‌بینی و بیان گردیده‌اند. مانند اصول ۲۰ تا ۴۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در ارتباط با حمایت اشخاص در برابر نظام اداری کشور (انصاری، ۱۳۷۴: ۹۸).

عرف و عادت: عرف و عادت را هم باید از مبانی سیاستگذاری نظارت محسوب نمود. البته عرف و عادت که در ارتباط با نظام اداری بوده و معطوف به جنبه‌های نظارتی باشد و در موارد سکوت قوانین و سایر منابع با رعایت سایر شرایط بتوان به آن استناد نمود و بدین ترتیب از رکود جریان امور نظارتی ممانعت به عمل آورده و مقدمات نظام اداری صحیح و کارآمد را فراهم نمود.

نتیجه گیری

در مدیریت اسلامی، از یک سوی، مسلمانان، به داشتن نظام کامل جدی و عادلانه برای نظارت بر دولت سفارش شده‌اند. این نظام نظارت را می‌توان از منابع دینی استخراج کرد که نظامی، جامع، کامل، عادلانه و منحصر به فرد است. از سوی دیگر، در این نظام، خداوند متعالی و فرشتگان الهی، ناظر بر اعمال، رفتار و نیت انسان‌ها معرفی می‌گردند و به انسان گوشزد می‌شود که او همواره در محضر خداست و خدا و فرشتگان در همه حال ناظر بر اعمال و رفتار او هستند و بنابراین، باید مواظب اعمال و رفتار خود باشد.

نظارت بر اعمال دولت در پیشرفت سیاسی و ایجاد بینش و شعور سیاسی در مردم و در نتیجه، ارتقای کیفی همسویی بین مردم و دولت تأثیر مستقیم دارد به گونه‌ای که سطح همکاری-های بین مردم و نهادهای دولتی گسترش یافته و مردم با آگاهی که نسبت به اعمال کارگزاران و نهادهای حکومتی به دست می‌آورند، در رفع عیوب و بهبود سیاستگذاری دولت همکاری خواهند داشت. ارتقای کارآمدی دولت از اهداف مهم سیاستگذاری نظارت است که از این راه دولت می-تواند توانمندی‌های خود را افزایش داده و از ظرفیت‌های بیشتر بهره‌برداری کند و با کشف افق‌های جدید از امکانات بالقوه، بر کارآمدی خویش بیفزاید. نظارت نقش عمده‌ای در بهبود کارکردها، تغییر ساختار و اصلاح دولت بازی می‌کند؛ هدف از ایجاد نهادهای نظارتی، کنترل انحراف‌های احتمالی در دروندادها، فرایندها و بروندادهای دستگاه‌های اجرایی در بخش‌های مختلف است تا از طریق ارائه بازخوردهای اصلاحی بر اساس شاخص‌ها و اهداف پیش‌بینی شده، ضمن فراهم ساختن اطلاعات لازم برای تصمیم‌گیری مدیران، اصلاحات لازم در ارکان اصلی هر نظامی را اعمال و از هدر رفتن منابع و امکانات جلوگیری نماید (آرایی، ۱۳۹۹). به منظور اطمینان از سلامت مجموعه و تشخیص آسیب‌ها برای پیشگیری از موانع و انحراف‌های پیش روی مجموعه و سازمان، نظارت مداوم این امکان را فراهم می‌کند که مدیران بتوانند با پیشگیری آسیب‌ها از سلامت مجموعه تحت مدیریت خود مطمئن شوند و بدون نظارت چنین حالتی در شرایط عادی میسر نیست. بدون تردید یک نظام نظارتی دقیق می‌تواند بازوی نیرومندی برای مدیران در به روز رسانی مجموعه تحت مدیریت خود باشد، در حالی که بدون آن چنین نتیجه‌ای را نمی‌توان انتظار داشت (عمید زنجانی و موسی‌زاده، ۱۳۸۹: ۴۸-۴۷).

جمهوری اسلامی ایران نظامی کارآمد مبتنی بر مبانی اسلامی و مشروعیت آن الهی و مردمی است و در نتیجه، نظارت بر دولت در این نظام از استحکام و ضمانت اجرای بیشتری برخوردار است که در این مقاله با روش توصیفی تحلیلی به این یافته می‌رسد که سیاستگذاری نظارت بر اعمال دولت در جمهوری اسلامی ایران دارای مبانی شرعی (قرآن، سنت، احادیث و روایات) و حقوقی (قانون اساسی، احکام و فرامین مقام رهبری، قوانین عادی، قواعد حقوقی بین‌المللی، مقررات اداری، رویه قضایی، اصول کلی حقوقی و عرف و عادت) می‌باشد که سبب قوام و دوام نظارت در نظام اسلامی شده است.

کتابنامه

- آرایی، وحید (۱۳۹۹). «واکاوی سازوکارهای نظارت بر سازمان‌های اداری پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران»، فصلنامه علمی جامعه‌شناسی سیاسی انقلاب اسلامی، دوره ۱، شماره ۱.
- احمدی، علی، مصطفی کاظمی و محمد مولایی (۱۳۸۳). نقش ارزش‌های اسلامی در فرایند نظارت و کنترل، تهران: تولید دانش.
- اخوان کاظمی، بهرام (۱۳۸۹). «اهداف و کارکردهای نظارت در نظام سیاسی اسلام»، فصلنامه علمی جستارهای سیاسی معاصر، سال اول، شماره دوم، صص ۲۲-۱.
- اخوان کاظمی، بهرام (۱۳۹۱). نظارت در نظام اسلامی، قم: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
- انصاری، ولی‌الله (۱۳۷۴). کلیات حقوق اداری، تهران: نشر میزان، چاپ اول.
- دشتی، محمد (۱۳۷۹). نهج البلاغه، تهران: ناشر مشرفین.
- دهخدا، علی اکبر (۱۳۸۵). فرهنگ متوسط دهخدا، به کوشش غلامرضا ستوده و همکاران. تهران: دانشگاه تهران.
- راسخ، محمد (۱۳۸۸). نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران: انتشارات دراک.
- راعی، مسعود و احمد مرتضایی (۱۳۹۳). «نظام نظارتی در فقه حکومتی»، فصلنامه علوم سیاسی، سال سوم، شماره دوم.
- رستمی، ولی (۱۳۹۰). مالیه عمومی (با نگرش حقوقی)، تهران: نشر میزان.
- سرمردی، محمدرضا (۱۳۹۳). مدیریت اسلامی، تهران: دانشگاه پیام نور.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۵). حقوق اداری تطبیقی، تهران: سمت.
- عمید زنجانی، عباسعلی و ابراهیم موسی‌زاده (۱۳۸۹). نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- کلینی، محمد بن یعقوب (۱۳۴۷). اصول کافی، تهران: اسلامیه.
- محمدی ری‌شهری، محمد (۱۳۶۲). میزان‌الحکمه، قم: نشر دفتر تبلیغات اسلامی، چاپ اول.
- مدنی، سیدجلال‌الدین (۱۳۸۸). حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات همراه، ج ۱.
- ملک‌افضلی، محسن (۱۳۸۶). «نظارت در سیره حکومتی پیامبر اکرم(ص)»، فصلنامه حکومت اسلامی، شماره ۴۳.
- موسی‌زاده، رضا (۱۳۸۲). حقوق اداری (۱-۲)؛ کلیات و ایران، تهران: نشر میزان.

میرزاآقایی، میترا و رضا هویدا (۱۳۹۷). «نظام کنترل و نظارت در مدیریت اسلامی»، چهارمین کنفرانس بین‌المللی پژوهش‌های مدیریت و علوم انسانی در ایران.

نقی پورفر، ولی‌الله (۱۳۷۶). «امر به معروف و نهی از منکر و نظام اسلامی»، مجموعه مقالات نخستین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی در کشور، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.

نیک‌پور، امین و دیگران (۱۳۹۴). «ارائه الگوی مفهومی نظارت بر کار کارکنان سازمان‌های دولتی بر اساس معیارهای پیشنهادی دانشمندان مسلمان در جهت سیاست‌های کلی نظام اداری»، فصلنامه اسلام و پژوهش‌های مدیریتی، دوره ۱۱، شماره ۱، صص ۹۹-۱۱۶.

هاشمی، سیدمحمد (۱۳۷۴). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ اصول و مبانی کلی نظام جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات دانشگاه شهید بهشتی.