

فصلنامه علمی - پژوهشی حقوق اداری
سال اول، شماره ۲ (زمستان ۱۳۹۲): ص ۱۰۷-۱۲۷

حقوق اداری از منظر نظارت بر اعمال و تصمیمات اداری و برقراری حاکمیت قانون

منوچهر طباطبایی مؤتمنی^۱

تاریخ دریافت: ۱۳۹۲/۰۶/۳۰
تاریخ پذیرش: ۱۳۹۲/۱۱/۰۸

چکیده

نظارت بر حکومت مانند هر سازمان و نهادی برای پیشگیری از انحراف و اصلاح آن و در نهایت جلوگیری از سوء استفاده از قدرت و تضمین حقوق شهروندی است. با این نحوه‌ی نگرش، در این مقاله ما کوشیدیم ضمن تشریح و برجسته کردن اهمیت شور و مشورت در کارها و اشکال مختلف، نظارت را در چند بخش مورد بررسی قرار دهیم: ۱. شور و مشورت در کارها؛ ۲. مفهوم و مبانی نظارت و ضمانت اجرای آن؛ ۳. نظارت اداری و مالی؛ ۴. نظارت قضائی؛ ۵. نظارت فرا قانونی.

کلید واژه‌ها: نظارت، شور و مشورت در تصمیم‌گیری، نظارت اداری و قضائی

۱. دکترای حقوق در رشته حقوق عمومی و قضائی در دانشگاه سوربن پاریس - استاد تمام وقت بازنشسته دانشگاه تهران
m.tabatabaee@smc.ac.ir

مقدمه

«حقوق اداری دموکراتیک ولیبرال، نوعی از مردم‌سالاری است که در آن، فرایندهای اداری، در کانون توجه قرار دارند و اداره امور به‌گونه‌ای ساماندهی می‌شوند که بازتابی از اصول دموکراسی باشد. از این رو، استراتژی حقوق اداری دموکراتیک ارتقای سطح مشارکت عمومی است تا دیدگاه‌های مردم در تصمیم‌گیری‌ها مورد توجه قرار گیرد و حقوق شهروندی تأمین گردد» (زارعی و محسن زاده، ۱۳۹۲).

به همین دلیل، عدم تمرکز اداری، شور و مشورت در امور، پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری متصدیان و کارگزاران اداری و حکومتی و نظارت کارآمد و اثربخش، مبارزه با فساد و تخلفات اداری و تضمین حقوق شهروندی از مباحث مهم حقوق اداری نوین محسوب می‌شود. در تبیین و تحلیل مطالب فوق، در این مقاله ما کوشیدیم نخست به اهمیت مشارکت عمومی و شور و مشورت در تصمیم‌گیری‌ها اعم از حکومتی و جز آن و در بخش‌های دیگر به شرح اقسام نظارت بپردازیم.

بخش اول

کلیات

شور و مشورت: شور و مشورت در کارها، پیش شرط نظارت در تصمیم‌گیری‌ها برای کسب اطمینان از درستی تصمیم و جوانب و عواقب آن است.

شور و مشورت در تصمیم‌گیری‌های اداری علاوه بر ملاحظات فنی، مالی دستگاه اداری موجب می‌شود نیازها و آمال اداره شوندگان تأمین و از پنهان کاری و زیان‌های آن اجتناب شود این فکر منطبق با احکام قرآن مجید است که می‌فرماید: «... و شاورهم فی الامر...» و امرهم شوری بینهم» (آیه ۳۸ سوره‌ی شوری و آیه ۱۵۹ سوره‌ی آل‌عمران)؛ یعنی ای پیامبر در کارها با آنان مشورت کن! اما هنگامی که تصمیم گرفتی، (قاطع باش) و بر خدا توکل کن...».

همین طور در نهج البلاغه: من استبد برایه هلك و من شاور الرجال، شارکها فی عقولها یعنی کسی که نسبت به نظر و رای خود استبداد ورزد تباہ می‌شود، و کسی که با افراد مشورت کند و از تجارب آنها بهره‌مند می‌شود. (تحقیق صبحی صالح، حکمت (۱۶۱)

مجلس شورای اسلامی، شوراهای استانها و شهرها و نظایر آنها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند (اصل ۷ قانون اساسی) مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌های اداری صور مختلف دارد. رایج‌ترین آن‌ها مشورت رسمی، تحقیق عمومی و ارتباطات رسانه‌ای است.

۱. مشورت رسمی

مشورت، نوعی نظرخواهی و نظارت استصوابی (به شرط موافقت ناظر) است که اداره، پیش از تصمیم گرفتن رسماً به آن اقدام می‌کند. مشورت، معمولاً با یک مقام یا هیأتی مانند گروه‌های ذی‌نفع صورت می‌گیرد و آن باید در پرونده مربوط، ضبط و ثبت گردد. در مواردی که به موجب قانون، برای اخذ تصمیم به صراحت، مشورت پیش‌بینی شده باشد، مشورت نکردن، موجب بطلان تصمیم اداری خواهد بود.

هدف مشورت، در وهله اول، تکمیل و یا روشن کردن اطلاعات اداره است که در مقام تصمیم‌گیری است. این نوع مشورت، معمولاً با اهل فن و تخصص صورت می‌گیرد؛ اما هدف مشورت در وهله بعد، حفظ حقوق و منافع افراد است و آن به افراد امکان می‌دهد که بتوانند قبل از تصمیم گرفتن از طرف مقامات آگاه، و از منافع و حقوق خود دفاع نمایند. بدین رو، مشورت منطبق با روح دموکراسی است به شرط آن که مشورت، حقیقی بوده و طرف مشورت نماینده واقعی و منتخب مردم و منعکس‌کننده افکار و عقاید آن‌ها باشد.

در بسیاری از کشورها برای این که مشورت، تضمینی داشته باشد، نظر مشورتی باید در پرونده امر ضبط شود و پرونده باید برای مراجعه‌کننده باز باشد، با وجود این در بسیاری از موارد، مشورت‌های اداری محرمانه است.

۲. تحقیق عمومی^۱

تحقیق یکی از رسوم اداری کشورهای انگلوساکسن است که امروزه در برخی کشورها مانند فرانسه، نروژ و اسپانیا متداول شده است. و آن یک نظرخواهی رسمی و نظارت استصوابی است که همه مردم غالباً افراد ذی‌نفع می‌توانند در آن شرکت کنند و نظر خود را اعلام نمایند. تحقیق، معمولاً در مورد اجرای طرح‌های عمرانی و شهری انجام می‌شود. این رسم در ایران متداول نیست.

در تحقیق اداری، برخلاف مشورت که شرح آن گذشت، طرف شور اداره، تنها نمایندگان منتخب اشخاص ذی‌نفع و یا گروه‌های ذی‌نفع مانند نظام پزشکی، کانون وکلای دادگستری، اتحادیه‌های کارگری نیست بلکه همه افراد اعم از ذی‌نفع یا غیر ذی‌نفع می‌توانند در آن شرکت و اظهار نظر نمایند.

در برخی کشورها اصول و قواعد تحقیق، مانند آیین دادرسی (تحت عنوان آیین دادرسی اداری) به دقت، به موجب قانون معین شده است تا بتوان به‌طور جدی از آرا و عقاید و پیشنهادها (اداره شوندگان) در تصمیم‌گیری‌های اداری استفاده کرد. امروزه مشورت و تحقیق رواج بسیاری یافته تا آنجا که برخی، آن را بیماری واگیر عصر حاضر دانسته‌اند. لکن این خرده‌گیری، به هیچ وجه از اهمیت مشورت و تحقیق نمی‌کاهد.

در برخی از کشورها مانند کشورهای انگلوساکسن، در مورد تصمیمات اداری مؤثر در حقوق افراد از قبیل صدور یا لغو پروانه‌های کسب و یا در مورد حل مرافعات و اختلافات بین صنف و یا افراد، تحقیق اداری مانند دادرسی اداری، جنبه‌ی تدافعی دارد و کاملاً تحت تأثیر اصول و آیین دادرسی قضائی است: مأموران تحقیق می‌توانند ترتیبی دهند که بین اشخاص ذی‌نفع و نمایندگان اداره‌ی تصمیم‌گیرنده، لویحی مبادله شود یا

1. Enquiring

اقداماتی از قبیل معاینه محل، استماع شهود و استعمال از مطلعین صورت گیرد. بعد از ختم جلسه تحقیق، مأمور تحقیق، نظر خود را به طور مستدل به صورت گزارشی تنظیم و به اداری مربوط تسلیم می‌نماید. متتها اداره تصمیم گیرنده در اخذ تصمیم در برخی موارد مجبور و در برخی دیگر آزاد است».

۳. رسانه‌ها: تلویزیون، اینترنت و ابزارهای الکترونیکی در حوزه اطلاع رسانی و نقش آنها در نظارت عمومی

پیدایش چنین ابزارهایی در چند دهه‌ی اخیر موجب تحول بزرگی در مدیریت الکترونیکی سازمان‌ها و نظارت عمومی و مردمی شده است. نظارت مردمی به معنی تحت نظر قرار دادن رفتار و گفتار کارگزاران و مدیران و آگاه کردن مقامات بالاتر به صورت شکایت و امر به معروف و بیان کلمه‌ی حق در برابر باطل است (اصول ۸، ۱۴۱ و ۱۴۲ قانون اساسی).

بخش دوم

کلیات

نظارت اداری

کنترل یا نظارت اداری به‌عنوان یکی از اهرم‌های مدیریت، انواع و اشکال مختلفی دارد، هدف از آن بررسی و تحقیق درباره‌ی برنامه‌های سازمان، کشف و اعلام نارسایی‌ها، خطاها و اشتباه‌ها که معمولاً در تصمیم‌گیری و انجام کار روی می‌دهد تا به موقع بتوان نسبت به رفع و جبران آن اقدام کرد و در نهایت ارزیابی و اطمینان از پیشرفت برنامه است. بازرسی در حکم چشم و گوش سازمان است. بازرسی برای این که کارآمد و مؤثر باشد باید پیش از این که کار از کار بگذرد صورت گیرد، از سویی بازرسی باید دارای صلاحیت و تخصص لازم برای بازرسی بوده و بی‌نظر و بی‌طرف و شجاع باشد. بازرسی، اصولاً براساس اسناد و مدارکی که در اختیار بازرسی گذاشته می‌شود، صورت می‌گیرد و او ممکن است با اعلام قبلی یا به‌طور غیر مترقبه و سرزده در محل حاضر شده

به بازرسی بپردازد.

نظارت ممکن است پیش از اتمام کار یا پس از آن باشد. در مرحله پیش از تصمیم‌گیری از راه شور و مشورت و نظرخواهی و در مرحله بعدی چنانچه انحرافی در انجام کار باشد با اصلاح آن صورت گیرد، به هر حال، نظارت باید در تمام مراحل کار باشد و آن ممکن است توسط قوه مقننه، قوه قضائیه یا قوه مجریه به عمل آید. اما در مورد قوه مجریه بعد از مجلس شورای اسلامی که طبق قانون اساسی، حق تحقیق و تفحص در تمام امور را دارد (اصل ۷۶)، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات عمومی و بانک مرکزی (طبق قانون اساسی کلیه دریافتی‌های دولت به خزانه در بانک مرکزی پرداخت و برابر بودجه کشور توسط ذیحسابان وزارت دارایی هزینه می‌شود). سه نهاد نظارتی مهم و کلیدی در امور اداری و مالی دستگاه اداری (تحت نظارت عالی قوه قضائیه) کشورند که در زیر به شرح آن‌ها می‌پردازیم.

مبحث اول: سازمان بازرسی کل کشور

سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر رئیس قوه قضائیه است، رئیس سازمان توسط رئیس قوه قضائیه از میان قضات شرع یا قضاتی که دارای پایه ۱۰ یا ۱۱ قضائی باشند انتخاب می‌شود. سازمان دارای ردیف خاص در بودجه وزارت دادگستری است و مقر آن در تهران می‌باشد.

سازمان می‌تواند بر حسب اقتضاء برای انجام وظایف خود از میان قضات و افراد متخصص در هر رشته، به‌طور دائم یا به صورت ماموریت استخدام کند. بازرسان سازمان برای انجام وظایف خود از اختیارات وسیعی برای تعلیق یک یا چند نفر از کارکنان، واحد مورد نظارت و یا صدور قرار تعلیق یا توقف موقت امور آن واحد برخوردار است.

وظایف سازمان

سازمان در موارد زیر اقدام به بازرسی می‌کند:

۱. بازرسی مستمر سالی یکبار طبق برنامه‌ی منظم؛

۲. بازرسی فوق‌العاده حسب‌الامر مقام رهبری یا دستور رئیس جمهور یا دستور رئیس قوه قضائیه و یا کمیسیون اصل ۸۸ و ۹۰ قانون اساسی مجلس شورای اسلامی و یا به درخواست وزیر یا مسئول دستگاه اجرائی ذی‌ربط، و یا هر موردی که به نظر رئیس سازمان ضروری تشخیص می‌دهد (بند (ب) اصلاحی ۱۳۶۷/۵/۷).

بند ۱. بازرسی مستمر: کلیه‌ی وزارتخانه‌ها و ادارات و نیروهای نظامی، انتظامی و مؤسسات و شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و مؤسسات عام‌المنفعه و نهادهای انقلابی براساس برنامه منظم و اعلام موارد تخلف، سوء جریانات اداری و مالی به رئیس جمهور، در مورد مؤسسات و شرکت‌های دولتی وابسته به دولت به وزیر ذی‌ربط و در مورد شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به وزیر کشور و در مورد مؤسسات عمومی غیردولتی کمک بگیر از دولت به وزیر دارایی و در مورد سوء جریانات اداری و مالی به مراجع قضائی و واحدهای تابعه به رئیس قوه‌ی قضائیه و در موارد ارجاعی کمیسیون ۹۰ قانون اساسی به آن کمیسیون خواهد بود.

در صورتی که گزارش بازرس، حاکی از سوء جریانات اداری و مالی باشد، سازمان، مراتب را برای تعقیب و مجازات مرتکب، مستقیماً به مراجع قضائی صالح و مراجع اداری و انضباطی، ارسال و تا حصول نتیجه نهایی پیگیری خواهد کرد.

در مورد آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها و شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی غیر دولتی که حاکی از تشخیص تخلف باشد، موضوع برای رسیدگی و صدور رأی به دیوان عدالت اداری ارسال می‌گردد. رسیدگی در این باره به‌طور فوق‌العاده و خارج از نوبت خواهد بود.

سازمان، می‌تواند برای انجام بازرسی و اظهارنظر کارشناسی از وجود قضات و اشخاص صاحب‌نظر و متخصصانی در هر رشته به‌طور دائم یا موقت استفاده نماید. چگونگی استخدام این افراد در آیین‌نامه مربوط آمده است.

در موارد ارجاعی کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی، نتیجه بازرسی به آن کمیسیون اعلام خواهد شد. در مواردی که بازرسان، به منظور حس جریان امور، تعلیق یک یا چند نفر از کارمندان واحد مورد بازرسی را ضروری تشخیص دهند نسبت به تعلیق آن‌ها اقدام خواهد شد.

سازمان می‌تواند بنا بر اقتضا در هر استان، بازرس و یا هیأت بازرسی به‌طور ثابت مستقر نماید تا براساس تعلیمات سازمان به انجام بازرسی بپردازد.

بند ۲. رسیدگی به شکایات افراد: برابر ماده ۲ آیین‌نامه اجرائی: هر کس می‌تواند شکایات خود را علیه سازمان‌ها و مؤسسات، مستقیماً به سازمان بدهد. رئیس سازمان می‌تواند در پی شکایات و اعلامات مستدل، بازرس یا هیأت بازرسی را برای رسیدگی اعزام و یا مأمور نماید.

در مواردی که سازمان تشخیص دهد که موضوع جنبه‌ی فوری دارد و یا نیاز به مکاتبه و اعزام بازرس نیست از طریق تلفن و تلکس و یا تلگراف توضیح لازم را از مقام مربوط می‌خواهد و سپس اخذ تصمیم می‌کند و کلیه‌ی دستگاه‌های ذی‌ربط مکلف‌اند به مکاتبات و استعلامات کتبی و شفاهی که از ناحیه سازمان یا بازرسان درخواست گردیده به قید فوریت پاسخ دهند و در غیر این صورت، به‌عنوان متخلف تحت پیگرد قانونی قرار خواهند گرفت (مواد ۴، ۱۵، ۱۶)

برابر قانون نظارت بر اجرای قانون و احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی مورخ ۱۳۸۳/۲/۱۵ و دستورالعمل آن هیأت نظارتی مرکب از معاونان قوه قضائیه، به ریاست رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌شود. وظایف هیأت مزبور نظارت بر حسن اجرای قانون در تمام استان‌ها و ایجاد رویه واحد، اصلاح روش‌ها و انطباق آن‌ها با مقررات و ارسال شکایت‌ها و گزارش‌های واصله به مرجع مربوط و پیگیری آن‌ها تا حصول نتیجه.

تشکیل هیأت‌های نظارتی و بازرسی‌ها مانع وظایف دادستان‌های عمومی و انقلاب و نظامی، از حیث نظارت بر عملکرد ضابطین دادگستری نیست، دادستان‌ها و قضات

موظف‌اند در صورت مشاهده نقض آزادی‌های حقوق بشر و حقوق شهروندی، مراتب را فوراً به مقامات قضائی و هیأت‌های نظارت اعلام کنند تا به رفع اثر از نقض حقوق شهروندی شود و کلیه مراجع قضائی، انتظامی، ضابطان دادگستری‌ها مکلف به رعایت و همکاری در اجرای آن هستند (مواد ۱۷ و ۱۸ دستورالعمل).

**مبحث دوم: کمیسیون اصل حق تحقیق و تفحص در مورد نظارت مجلس شورای اسلامی
کمیسیون اصل (۹۰) قانون اساسی:**

هرکس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضائیه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورا عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی و پاسخ کافی دهد و در مواردی که شکایت به قوه مجریه یا قضائیه مربوط است رسیدگی و پاسخ کافی از آنها بخواهد و در مدت مناسب نتیجه را اعلام نماید و در مواردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه می‌رساند.

سازمان وظایف و اختیارات کمیسیون اصل ۹۰ در قانون مصوب ۱۳۵۹/۱۱/۱ و قانون مورخ ۱۳۶۵/۹/۱۱ و ۱۳۶۹/۹/۱۴ مجلس شورای اسلامی معین و مقرر شده است.

مبحث سوم: نظارت مالی وزارت دارایی و دیوان محاسبات

بند ۱. نظارت مالی وزارت دارایی بر دستگاه اجرایی

برابر اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی، «دیوان محاسبات کشور مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی می‌باشد». دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از بودجه‌ی کل کشور استفاده می‌کنند؛ به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ی، از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد...»

در اجرای این حکم، اعمال نظارت مالی بر مخارج وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی از نظر انطباق پرداخت‌ها با قوانین و مقررات راجع به هر نوع

خرج از نظر سلسله مراتب اداری در وهله نخست به عهده‌ی ذیحسابان وزارت دارایی، (در وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و سایر سازمان) در وهله‌ی بعدی دیوان محاسبات عمومی است، ذیحسابان وزارت دارایی و دستگاه‌ها حساب‌ها و اسناد و مدارک مربوط را جمع‌آوری و گزارش تفریق بودجه هر سال را به پیوست نظر خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌کند. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود؛ لذا ذیحسابان شبکه‌ی وسیعی را تشکیل می‌دهند که به وسیله‌ی آن‌ها وزارت دارایی بر خرج و دخل دستگاه اداری و اجرای بودجه کشور نظارت می‌کند (ماده ۹۰ قانون دیوان).

به موجب ماده ۳۱ قانون محاسبات عمومی: «ذیحساب مأموری است که به موجب حکم وزارت دارایی از بین مستخدمین رسمی واجد صلاحیت، به منظور اعمال نظارت و تأمین هماهنگی لازم در اجرای مقررات مالی و محاسباتی در وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و دستگاه‌های اجرائی محلی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی، به این سمت منصوب می‌شود و انجام وظایف مشروح‌هی زیر را به عهده خواهد داشت:

- نظارت بر امور مالی و محاسباتی و نگاه‌داری و تنظیم حساب‌ها بر طبق قانون و ضوابط و مقررات مربوط و صحت و سلامت آن‌ها؛
- نظارت بر حفظ اسناد و دفاتر مالی؛
- نگاه‌داری و تحویل و تحول وجوه و نقدینه‌ها و سپرده‌ها و اوراق بهادار؛
- نگاه‌داری حساب اموال دولتی، نظارت بر اموال مذکور.

ذیحساب زیر نظر رئیس دستگاه اجرائی وظایف خود را انجام می‌دهد. وزارت دارایی نسبت به تعیین مأموران مالی سازمان‌ها مانند ذیحساب، معاون ذیحساب، اموال و عامل ذیحساب و کاربردازان نظارت دارد و این نظارت با سایر نظارت‌های دولتی شبکه‌ی وسیعی را تشکیل می‌دهد که بر دستگاه اداری و اجرائی کشور حاکم است.

یکی از وظایف ذیحساب تطبیق پرداخت‌ها با قوانین و مقررات است که مسئولیت آن به عهده‌ی او می‌باشد. چنانچه ذیحساب انجام هزینه را برخلاف تشخیص دهد مراتب را به مقام دستور دهنده تذکر می‌دهد، چنانچه وی مسئولیت دستور خود را کتباً با ذکر مستند قانونی به عهده بگیرد و مراتب را به ذیحساب اعلام کند، در این صورت، ذیحساب وجه سند را پرداخت نموده و مستندات قانونی را برای اقدامات لازم به دیوان محاسبات گزارش می‌نماید و در این صورت، مسئولیت متوجه مقام صادر کننده‌ی دستور خواهد بود (ماده ۹۱ قانون دیوان).

بند ۲. نظارت دیوان محاسبات کشور بر امور مالی وزارتخانه‌ها و دستگاه اجرایی

برابر ماده ۹ قانون دیوان محاسبات کشور مصوب ۱۳۶۱/۱۱/۱۱: «دیوان محاسبات کشور مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی در امور مالی و اداری و اعتبار مورد نیاز دیوان به پیشنهاد آن و پس از تأیید کمیسیون دیوان محاسبات مجلس، جداگانه در بودجه کل کشور منظور می‌شود، تشخیص انجام تعهد و سجل هزینه‌ها از وظایف رئیس دیوان و یا کسانی است که از طرف وی مجاز هستند.

به موجب مواد ۱۱ و ۱۴ قانون دیوان، رئیس و دادستان دیوان در هر دوره قانون‌گذاری، به پیشنهاد کمیسیون دیوان محاسبات و بودجه مجلس شورای اسلامی و تصویب اکثریت نمایندگان انتخاب می‌شود، وظایف نظارتی دیوان عبارتند از:

۱. نظارت یا کنترل فنی و محاسباتی؛

۲. نظارت قضائی؛

۳. نظارت پارلمانی یا گزارش تفریغ بودجه به مجلس.

الف. در مورد نظارت فنی و محاسباتی: طبق مواد ۲ تا ۶ قانون دیوان وظایف دیوان عبارتند از: حسابرسی و رسیدگی کلیه حساب‌های درآمد و هزینه و سایر دریافت‌ها و پرداخت‌های دستگاه‌ها یعنی کلیه وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی در سایر واحدهای که به نحوی از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند.

در این راستا، دیوان، برای انجام وظایف خود در تمام امور مالی کشور حق تحقیق و تفحص دارد. ذیحساب و معاونین آنها (به‌عنوان نظارت و کنترل کنندگان امور مالی) وظیفه دارند که اطلاعات مورد درخواست دیوان را تهیه و به دیوان ارسال نمایند و کلیه سازمان‌ها مکلف به پاسخ‌گویی می‌باشند.

دیوان، ضمن رسیدگی و حسابرس‌های خود، چنان‌چه به تخلفات مالی برخورد کند، پس از اطمینان از تخلف انجام شده، با مستند کردن تخلف و مدارک لازم، موضوع را جهت پیگیری و تعقیب متخلفان به دادسرای دیوان محاسبات گزارش می‌کند. دادسرا پس از دریافت مدارک مربوط و تکمیل پرونده آن را برای طرح و صدور رأی در هیأت‌های مستشاری ارسال می‌نماید.

ب. نظارت قضائی: برابر ماده ۱۲ قانون دیوان محاسبات کشور دارای چهار هیأت مستشاری در تهران و چهار هیأت مستشاری در چهار منطقه کشور می‌باشد. هر هیأت مرکب از سه مستشار است که یکی از آنها رئیس هیأت خواهد بود که توسط کمیسیون دیوان محاسبات و بودجه مجلس شورای اسلامی انتخاب می‌شوند، مستشاران دیوان، پس از افتتاح هر دوره قانون‌گذاری از بین کارکنان امین و متدین و متخصص در امور دیوان محاسبات برای آن دوره انتخاب می‌گردند. جلسات هیأت‌های مستشاری با حضور سه نفر رسمیت دارد و آرای صادره با اکثریت معتبر است.

هیأت‌های مستشاری پرونده‌های ارجاعی از طرف ریاست دیوان و کیفرخواست صادره از دادسرا را رسیدگی و نسبت به صدور قرار یا رأی اقدام می‌کند.

صلاحیت هیأت‌های مستشاری رسیدگی به انواع تخلفات مالی و محاسباتی است که توسط ذیحساب‌ها و سایر مراجع مربوط مذکور در مواد ۲۳ به بعد قانون دیوان معین شده است.

دیوان برای رسیدگی به تخلفات مالی و محاسباتی با هماهنگی با وزارت دارایی و سازمان حسابرسی انجام وظیفه می‌کند. تخلفات ذیحساب‌ها و مأموران ذی‌ربط در

هیأت‌های مستشاری به تفصیل در ماده ۱۹ قانون دیوان آمده است. چنانچه هیأت مستشاری در ضمن رسیدگی به یکی از جرایم عمومی برخورد کند، موضوع را از طریق دادرسی دیوان به مراجع قضائی اعلام می‌کند و چنانچه موضوع مربوط به تخلفات اداری و انضباطی باشد پرونده را به هیأت رسیدگی به تخلفات اداری و انضباطی دستگاه مربوط ارسال و موضوع را به وزارت دارایی ارسال می‌نماید و چنانچه آرا مزبور بلا اجرا بماند، دیوان مکلف است مراتب را به اطلاع مجلس شورای اسلامی اعلام نماید (ماده ۲۶ قانون).

ج. گزارش تفریغ بودجه: در تهیه و ارسال گزارش تفریغ بودجه به مجلس شورای اسلامی - در صورتی که دیوان در رسیدگی و حسابرسی‌ها نسبت به عملکرد دستگاه‌های اداری، اطمینان حاصل کند؛ ضمن جمع‌آوری اطلاعات مورد نیاز نسبت به تهیه گزارش تفریغ بودجه و ارسال آن به مجلس شورای اسلامی اقدام خواهد کرد.

بخش سوم

نظارت قضائی یا (دادرسی اداری)

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران چندین سازوکار نظارتی را برای ابطال آیین‌نامه‌ها و مقررات و یا طرح شکایت و اعتراضات مردم پیش‌بینی کرده است که به اختصار عبارتند از: ۱. طبق اصل ۱۷۰ قانون اساسی قضات دادگاه‌ها مکلف‌اند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است، خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را در دیوان عدالت اداری تقاضا کند.

- طبق اصل ۱۳۸ قانون اساسی: «تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس می‌رسد تا در صورتی که آن‌ها را خلاف قانون بیاید با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیأت وزیران بفرستد.»

- مطابق اصل ۱۷۳ قانون اساسی «به منظور رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به ماموران 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 معین می‌کند.»

- طبق قانون دیوان، کمیسیون‌ها و مراجعی که آراء و تصمیمات قطعی آنها از حیث مبنیت با قوانین و مقررات کشوری قابل تجدیدنظر یعنی رسیدگی شکلی در دیوان است» (هداوند، ۱۳۸۶).

- ابطال مصوبه‌های شوراهای، هیأت‌ها معمولاً در «هیأت عمومی دیوان» با تقدیم دادخواست انجام می‌شود. ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری می‌گوید: «در صورتی که رئیس قوه قضائیه یا رئیس دیوان به هر نحو از مغایرت یک مصوبه^۱ با شرع یا قانون یا خروج از اختیارات مقام تصویب کننده آگاه شود. موظف است موضوع را در هیأت عمومی مطرح و ابطال مصوبه را درخواست نماید.»

- شکایات و دعاوی مردم علیه واحدهای دولتی؛ وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و نهادها یا مأموران آنها دو نوع است: یا راجع به اقدامات، تصمیمات واحدهای دولتی از حیث نقض قانون و ضعف مدیریت (تقصیر اداری قابل اسناد به سازمان) است یا اعمال غیر قانونی مأموران دولت یعنی خطاهایی که مأموران از روی عمد یا بی احتیاطی و بی‌مبالاتی مرتکب شوند و موجب تضییع حقوق اشخاص گردد یا این که مأموران از انجام وظایف قانونی خود خودداری کنند؛ تقصیر شخصی مأموران دولت.

- در قانون دیوان عدالت اداری، دو نوع دعوی (ابطال و خسارت) پیش‌بینی شده که

۱. به مفهوم عام کلمه، مصوبه به کلیه قوانین، آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها جز تصمیمات قضائی گفته می‌شود ولی به مفهوم خاص کلمه منظور از مصوبه، تصمیمات شورا، هیأت‌ها و کمیسیون‌هاست (ر.ک: دیوان عدالت اداری، صلاحیت قضائی و دادرسی اداری معاونت آموزشی و پژوهشی دیوان، ص ۱۱۱).

به استثنای دعوی ابطال علیه آیین‌نامه‌های دولتی که در صلاحیت اختصاصی هیأت عمومی دیوان است بقیه دعاوی در صلاحیت شعب بدوی دیوان می‌باشد.

حقوق تطبیقی: در حقوق فرانسه و به تأسی از آن کشور در حقوق ایران، جهاتی که ممکن است موجب ابطال اقدامات و تصمیمات اداری گردد شامل: نقض قوانین، تجاوز از صلاحیت، عدم رعایت تشریفات قانونی^۱، سوءاستفاده از قدرت به نفع خود یا کسان که همه در زمینه‌ی نقض قانون یا مخالفت با آن است لکن در حقوق انگلوساکسن، موجبات بطلان اعمال و تصمیمات اداری، اصول و معیارهایی بسیار متعالی به شرح زیر است:

- احترام بر آزادی‌های فردی یا مالکیت، اصل جبران خسارت وارده به اشخاص از ناحیه اداره یا مأموران آن، رعایت عدالت فطری^۲ (مفاهیمی مانند عدالت و انصاف)، اصل عدم تجاوز از صلاحیت^۳، اصل معقول بودن عمل یا تصمیم اداری، اصل رعایت تشریفات قانونی.

در کشورهای انگلوساکن، نهادی به نام دیوان عدالت اداری وجود ندارد، مرجع رسیدگی به دعاوی و اعتراضات اعم از مدنی، اجرائی و اداری، دادگستری است.

بخش چهارم: نظارت فرا قانونی یا آمبودزمن

آمبودزمن چیست؟

به گزارش حوزه حقوقی قضائی باشگاه خبرگزاری ایسنا، واژه «آمبودزمن (Ombudsman)» ریشه‌ای سوئدی (اسکاندیناوی) دارد و حدود یکصد سال است که در اروپا، آمریکا، آسیا و آفریقا برای بیان و اعلام مفهوم «مبارزه با فساد» استفاده می‌شود. معنی کلاسیک و اصلی این واژه، مراجع و نهادهایی است که به شکایات مردم از دستگاه‌های اداری رسیدگی غیرقضائی می‌کنند. ویژگی این نوع رسیدگی غیرقضائی و آمبودزمانی، عدم تشریفات و

1. Natural justice
2. Ultvraivres
3. Resonablness

افزایش سرعت العمل در به نتیجه رسیدن شکایات است. به همین خاطر، آلودزمان مورد استقبال کشورهای مختلف دنیا قرار گرفته است.

معرفی انجمن آلودزمان آسیایی

فکر تشکیل انجمن آلودزمان آسیایی (Asian Ombudsman Association) در سال ۱۹۹۵ در اجلاس عمومی مؤسسه آلودزمان بین المللی (IOI) با تأسیس نهادی در آسیا برای توسعه فعالیت‌های آلودزمانی مورد تأکید قرار گرفت. با گذشت یک سال از طرح تشکیل انجمن مرتبط با فعالیت‌های آلودزمانی در آسیا، انجمن آلودزمان آسیایی (AOA) در ۱۶ آوریل ۱۹۹۶ میلادی (۲۸ فروردین ۱۳۷۵) به‌عنوان یک انجمن غیر حکومتی، غیر سیاسی، مستقل و حرفه‌ای آلودزمانی در آسیا به وجود آمد. با تأسیس انجمن، دفتر وفاقی محتسب پاکستان به‌عنوان اولین رئیس هیأت مدیره انتخاب گردید و دبیرخانه انجمن نیز در پاکستان استقرار یافت.

انجمن آلودزمان آسیایی، در حال حاضر دارای ۲۷ عضو از ۱۷ کشور آسیایی است. هیأت مدیره انجمن متشکل از ۹ نفر و برای یک دوره چهار ساله انتخاب می‌شوند. برای انجمن شرایط ورود اعضای جدید به‌منظور توسعه فعالیت‌های آلودزمانی مورد توجه واقع شده است. برای عضویت، نهاد آلودزمانی کشور متقاضی می‌باید تقاضای خود را به صورت مکتوب و به همراه اساسنامه یا قانون تشکیل نهاد، به دبیرخانه ارسال و نوع عضویت خود را مشخص کند، تا به تصویب برسد.

تاریخچه آلود زمان

در بسیاری از کشورها در سطح جهان آلودزمان‌هایی وجود دارند که مسئول رسیدگی به شکایت مردمی از نهادهای اجرائی دولتی هستند. در واقع، نقش آلودزمان‌ها حمایت از اقدار مردم در مقابل نقض قانون، سوء استفاده از قدرت، خطا کاری، غفلت، تصمیمات ناعادلانه در امور اجرائی و عدم حسن اجرای امور می‌باشد. «مؤسسه آلودزمان بین‌المللی» (IOI) در سال ۱۹۷۸ در وین اتریش تأسیس یافت. این مؤسسه تنها سازمان جهانی است

که برای همکاری بیش از ۱۵۰ مؤسسه آمبودزمنی به وجود آمده است. مؤسسه آمبودزمن بین‌المللی دارای ۵ حوزه‌ی منطقه‌ای در آفریقا، آسیا، استرالیا، اروپا، آمریکای لاتین و حوزه کارائیب و آمریکای شمالی می‌باشد. زبان‌های اصلی مؤسسه: انگلیسی، فرانسوی و اسپانیایی است.

سازمان بازرسی کل کشور در سال ۲۰۰۷ میلادی برابر با سال ۱۳۸۶ شمسی، به نمایندگی از جمهوری اسلامی ایران به عضویت دائم مؤسسه آمبودزمن بین‌المللی درآمد است.

برای آگاهی بیشتر به شرح آمبودزمن سوئدی و فرانسوی (به ترجمه نگارنده از منابع فرانسوی) می‌پردازیم.

آمبودزمن سوئدی

آمبودزمن (Ombudsman) در زبان سوئدی به معنی امین و نماینده آمده و آن به یک شخصیت قضائی موجه و مورد اعتمادی گفته می‌شود که به وسیله‌ی پارلمان به مدت چهار سال انتخاب می‌شود، انتخاب مجدد او بلامانع است.

این قسم از سازمان‌های نظارتی خاص کشورهای اسکاندیناوی است.

آمبودزمن در ابتدا یک نفر بود ولی امروزه تعداد آن‌ها چند نفر است که کارها را در بین خود تقسیم می‌کنند. وظایف و اختیارات آمبودزمن، نظارت بر اعمال مقامات و مأموران عمومی، قضائی و اداری دستگاه حکومتی در هر رده و جلوگیری از تخطی و تجاوز آن‌ها از حدود قوانین و مقررات کشور، وظایف و تکالیف اداری و شغلی آن‌هاست. وظایف و اختیارات آمبودزمن از حدود آزادی‌ها فراتر می‌رود و هر نوع تخطی از قانون را دربرمی‌گیرد. هر کس می‌تواند با تقدیم دادخواست کتبی، هرگونه شکایتی را بدون هیچ‌گونه تشریفات نزد آمبودزمن و یا همکاران او مطرح کند و یا با هر یک از آن‌ها قرار ملاقات بگذارد برای تقدیم دادخواست، شرایط محدودکننده‌ای از لحاظ شخص خواهان و میزان نفع خواهان از طرح شکایات و غیره وجود ندارد. آمبودزمن برای

تحقیق و انجام وظایف خود از اختیارات وسیعی برخوردار است و دستگاه‌ها موظف‌اند که در اسرع اوقات نسبت به مراجعات او ترتیب اثر دهند. آموذمن می‌تواند مأموران خاطی را برای محاکمه به مراجع قضائی معرفی نماید که به کیفر اعمال خود برسند و علاوه بر آن، او می‌تواند برای رفع خطاها و لغزش‌ها از طرف ادارات و سازمان‌های عمومی و اتخاذ روش و رفتار مناسب در مورد شاکی و یا در موارد مشابه در آینده، تذکرات لازم به آن‌ها بدهد. این تذکرات جنبه دستور و امر و نهی ندارند.

«کمیسر پارلمانی انگلستان» و سایر کشورهای اسکاندیناوی اقتباس از نظام آموذمن سوئدی است و این نهاد، در کشورهای اسکاندیناوی از اعتبار زیادی برخوردار می‌باشد.^۱

۲. میانجی جمهوری فرانسه^۲

کشور فرانسه نیز به موجب قانون ۳ ژانویه ۱۹۷۳ به تأسی از نظام آموذمن اسکاندیناوی، نهادی شبیه آن به نام میانجی جمهوری فرانسه ایجاد کرده که بعدها براساس اصلاحیه‌های سال ۱۹۷۶ و ۱۹۸۹ و ۲۰۰۰ میلادی تکمیل گردیده است.

علی‌رغم کمیسر پارلمانی انگلستان که توسط پارلمان انتخاب می‌شود میانجی جمهوری فرانسه یک شخص موجه و معتمدی است که به پیشنهاد حکومت (کابینه) انتخاب و با فرمان رئیس جمهور به این مقام منصوب می‌شود. مدت مأموریت میانجی ۶ سال است و مانند اعضای پارلمان از مصونیت پارلمانی برخوردار می‌باشد. مطابق قانون میانجی، قابل عزل نیست مگر این که در طول مدت مأموریت او مانعی پیش آید و او را از انجام وظایف خود باز دارد که در این صورت، پس از بررسی و تأیید موضوع توسط

۱. برای آگاهی بیشتر رک: طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۵۴ و نیز «مسأله نظارت و کنترل در دستگاه اداری»، نشریه دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، شماره ۱۷ و نیز (۱۳۵۸)؛ «مشارکت مردم در تصمیم‌گیری اداری»، نشریه دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، شماره ۲۱ در مجله فنون اداری (۱۳۵۶).

2. Le mediateur de la Republique Chapus, Rene, Droit Administratif, 2001

هیأتی مرکب از نایب رئیس شورای دولتی و رؤسای ارشد دیوان کشور و دیوان محاسبات عمومی، برکنار می‌شود.

وظیفه‌ی میانجی نظارت بر دستگاه اداری کشور و رسیدگی به دعاوی و شکایاتی از طرف اشخاص حقیقی یا حقوقی از لحاظ حقوقی و موازین قانونی است که قابل طرح در مراجع اداری و قضائی نبوده یا به جهت سوء مدیریت با جواب رد مواجه شده و جز به حکم عدالت و انصاف از طریق رسیدگی به توسط شخصیتی هم چون میانجی قابل حل نمی‌باشد.

میانجی تحت نظر هیچ مقامی نیست و از هیچ کسی دستور نمی‌گیرد، میانجی در انجام وظایف خود و تصمیماتش از اختیارات وسیعی برخوردار است و می‌تواند برای احقاق حق شاکی به تحقیقاتی بپردازد.

از مقامات مربوط اسناد و مدارکی را مطالبه و بررسی کند یا اشخاص را برای ادای توضیحاتی دعوت نماید که در این صورت آن‌ها مکلف به انجام آن می‌باشند.

دستگاه قضائی میانجی جمهوری فرانسه، شامل پنجاه نفر از افراد عالی مقام و خبره است که به ترتیب ویژه انتخاب می‌شود رسیدگی به شکایات تابع آیین و تشریفات ویژه ولی رایگان است و محدودیت زمانی ندارد.

برای جلوگیری از انباشت شکایات، افراد باید قبل از مراجعه به میانجی به مقامات مربوط مراجعه کرده و در رسیدن به حق خود ناکام مانده باشند، افزون بر آن شکایات باید از طریق یک نماینده پارلمان به میانجی تسلیم شود که به‌عنوان فیلتر از طرح دعاوی و شکایات پوچ و واهی جلوگیری می‌نماید. هم‌چنین پارلمان و دولت نیز می‌توانند مسائلی را برای رسیدگی به میانجی محول کنند؛ چنان‌چه میانجی شکایاتی را وارد تشخیص دهد توصیه و پیشنهادها را ارائه می‌نماید و خود شخصاً آن‌ها را پیگیری و از نتیجه اقدامات خود آگاهی می‌یابد و می‌تواند در این باره، مسئولان امور را مورد تعقیب قضائی قرار دهد و توصیه‌ها و پیشنهادهای خود را به آگاهی عموم برساند که در

روزنامه‌ی رسمی کشور چاپ و منتشر می‌گردد. میانجی هر سال گزارش اقدامات و تصمیمات خود را به رئیس جمهور و پارلمان تقدیم می‌کند.

نتیجه‌گیری

از آن‌چه که گفته شد بدین نتیجه می‌رسیم که لازمه مدیریت قانونمند و شفاف و پاسخ‌گو، نظارتی کارآمد و اثربخش است و آن زمانی تحقق می‌یابد که نظارت در تمام حوزه‌ها ضمانت اجرا داشته باشد و جلو فساد، تخلفات و جرایم گرفته شود تا حقوق شهروندی به‌طور تمام عیار تضمین گردد، و گرنه حاصلی جز بوروکراسی منفی، قرطاس بازی، ائتلاف وقت و سرمایه نخواهد بود.

فهرست منابع

- جلالی، محمدرضا و محمدرضا ویژه (۱۳۹۲): اندیشه‌های حقوق اداری (یادنامه) مجموعه‌ای از مقالات، انتشارات مجمع علمی و فرهنگی مجد.
- زارعی، محمدحسین و آریتا محسن زاده (۱۳۹۲): «حقوق اداری دموکراتیک و پارادایم بوروکراسی وبری»، اندیشه‌های حقوق اداری: مجموعه‌ای از مقالات، انتشارات مجمع علمی و فرهنگی مجد.
- طباطبایی موتمنی، منوچهر (۱۳۹۲): کلیات حقوق اداری، تهران: انتشارات سمت.
- طباطبایی موتمنی، منوچهر (۱۳۹۲): حقوق اداری تطبیقی، تهران: انتشارات سمت.
- طباطبایی موتمنی، منوچهر (۱۳۹۲): حقوق اساسی، تهران: نشر میزان.
- طباطبایی موتمنی، منوچهر (۱۳۹۲): آزادی‌های عمومی و حقوق بشر، تهران: نشر دانشگاه تهران.
- محسنی، عباس (۱۳۷۰): بررسی قوانین و مقررات مالی، تهران: انتشارات مرکز آموزش مدیریت.
- موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۲): آمبودزمن و نهادهای مشابه آن در نظام حقوقی ایران، تهران: نشر دادگستر.
- Chapus, Rene: Le Droit Administratif 2001
- Debach, Charles: Science administratif 1974
- سایت خبرگزاری ایسنا < http://www.isna.ir >
- سایت سازمان بازرسی کل کشور < http://www.bazresi.ir/Portal/Home/Default.aspx >

