

فصلنامه علمی تخصصی فقه و حقوق معاصر  
سال هفتم، شماره هفدهم، پاییز ۱۴۰۰، ص ۹۱-۱۰۹

## تحقق اصل حاکمیت قانون در نظام اداری ایران<sup>۱</sup>

سیدمهدی رضوی حاجی آقا<sup>۲</sup>

### چکیده

اصل حاکمیت قانون، به معنای اقدام بر مبنای نظر جمعی، ابزاری برای انضباط اجتماعی و معیاری برای ارزیابی عملکرد دولتمردان است. مطابق این اصل، تمام اقدامات دولت می‌بایست متکی بر قانون و به دور از خودسری باشد. لازمه اجرای اصل حاکمیت قانون، نظام کنترل و نظارت است که در هر نظام حقوقی از جمله ایران، تمهیدات قانونی لازم برای این امر تدارک شده است.

این مقاله که به روش تحلیلی - توصیفی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای انجام یافته، در پاسخ به این سؤال که روش‌های صیانت از قانون در نظام اداری ایران کدام‌اند، نتایج حاصله را در سه قسمت تحت عناوین نظارت سیاسی، قضایی و اداری بیان کرده و در هر قسمت قوانین موجود را معرفی و تحلیل نموده است.

کلیدواژگان: حاکمیت قانون، نظارت، اداری، دولت

<sup>۱</sup> - تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۹/۲۰ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۰/۲۶

<sup>۲</sup> - استادیار گروه علوم اجتماعی، دانشگاه پیام نور، ایران

Seidmehdi.razavi@gmail.com

## مقدمه

امکانات و قدرت عالی‌های که در اختیار مقامات و متولیان امور عمومی است فرصت بالقوه‌ای برای آنان جهت سوءاستفاده از قدرت و در نتیجه پایمال شدن حقوق عمومی و آزادی‌های شهروندان فراهم می‌آورد.

روشهای متنوعی برای کنترل اقتدار حکومت وجود دارد که می‌توان به نهاد هایی مانند تفکیک قوا ؛ فدرالیسم یا تقسیم قدرت میان مقامات مرکزی و محلی و نیز اجرا و اعمال اصل حاکمیت قانون، اشاره کرد. مطابق این اصل، تمام اقدامات دولت می‌بایست متکی بر نظر جمعی (قانون) بوده و به دور از خودسری و سلیقه های شخصی باشد.

اصل حاکمیت قانون، شامل تمام اقدامات دولت اعم از قضایی، تقنینی و اجرایی است ولیکن مورد آخر با توجه به گستردگی امکانات و اختیارات، بیشتر از آن دو دیگر در مظان اتهام واقع است و لذا بیشترین حساسیت‌ها بر عملکرد قوه مجریه متمرکز است.

بر اساس اصل حاکمیت قانون، ملاک درستی یا نادرستی اعمال دولت، قانون است و البته لازمه اجراء قانون هم کنترل و نظارتی است که می‌بایست بر اقدامات دولتی پیش‌بینی گردد.

هدف از کنترل و نظارت، بررسی و تحقیق درباره برنامه‌های دستگاه اداری، کشف و اعلام نارسایی‌ها، خطاها و اشتباهاتی است که معمولاً در تصمیم‌گیری‌ها و انجام امور اداری اتفاق می‌افتد تا به موقع بتوان نسبت به رفع و جبران آن‌ها اقدام کرد و در نهایت ارزیابی و اطمینان از پیشرفت برنامه‌هاست.

در نظام‌های مختلف حقوقی، سازوکارهای متنوعی جهت نظارت بر عملکرد دولت تعیین شده که به طور کلی توسط یکی از قوای سه‌گانه دولت یا هر سه آنها و یا در برخی نظام‌ها توسط یک نهاد فراقضایی (آمبودمان) صورت پذیرد.

در این مقاله تلاش می‌کنیم روش‌های نظارت بر عملکرد دولت (قوه مجریه؛ با توجه به گستردگی اختیارات) را طی سه قسمت تحت عناوین نظارت سیاسی یا پارلمانی، نظارت قضایی و روش‌های آن و نهایتاً نظارت اداری یا درون‌سازمانی بررسی نماییم.

## اول: نظارت سیاسی یا پارلمانی

در نظام تفکیک قوا، قوه مجریه با در اختیار داشتن بیشترین امکانات، قسمت اعظم قدرت زمامداری را اعمال می‌کند. به همین خاطر، امکان بروز خطر ناشی از این قدرت، علیه حقوق و آزادی‌های مردم فراوان است (هاشمی، ۱۳۷۷، ج ۲: ۱۹۲). در نظام های پارلمانی، قوه مقننه با استفاده از شیوه‌های نظارتی خاص، قوه مجریه را تحت کنترل قرار می‌دهد تا از این رهگذر امنیت و آزادی مردم تأمین شود. در جمهوری اسلامی ایران، مطابق قانون اساسی، نظارت مجلس شورای اسلامی بر قوه مجریه و سازمان‌های عالی اداری، شامل طیف گسترده‌ای از

اختیاراتی است که تحت عناوین نظارت تأسیسی، اطلاعی، استصوابی، مالی و سیاسی قابل دسته‌بندی می‌باشد.

#### الف. نظارت تأسیسی

نظارت مجلس بر تشکیل اولیه کابینه و تغییرات بعدی آن را نظارت تأسیسی می‌نامند. مطابق اصل هشتادوهفتم قانون اساسی «رئیس‌جمهور برای هیأت وزیران، پس از تشکیل و پیش از هر اقدام دیگر باید از مجلس رأی اعتماد بگیرد ...». اصل یکصدوسی‌وششم هم تغییرات بعدی کابینه را تحت نظارت مجلس می‌داند. مطابق این اصل «رئیس‌جمهور می‌تواند وزرا را عزل کند و در این صورت باید برای وزیر یا وزیران جدید از مجلس رأی اعتماد بگیرد و در صورتی که پس از ابراز اعتماد مجلس به دولت، نیمی از هیأت وزیران تغییر نماید باید مجدداً از مجلس شورای اسلامی برای هیأت وزیران تقاضای رأی اعتماد کند.» سازوکار رأی اعتماد به وزرا که عالی‌ترین مقامات دستگاه‌های اداری کشور می‌باشند این امکان را برای نمایندگان ملت فراهم می‌کند که آنان را به لحاظ صلاحیت‌های اخلاقی، عملی و تجربی و نیز علمی و فنی مورد بررسی قرار دهند و از راهیابی اشخاص بی صلاحیت به کابینه ممانعت کنند.

#### ب. نظارت اطلاعی

مطابق اصل نودم قانون اساسی «هرکس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضائیه داشته باشد می‌تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کرده و پاسخ کافی دهد و در مواردی که شکایت به قوه مجریه و یا قضائیه مربوط است رسیدگی و پاسخ کافی از آنها بخواهد و در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید و در مواردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند.»

رسیدگی به شکایات در مجلس دارای ماهیت پارلمانی بوده و اصولاً متفاوت از رسیدگی‌های قضایی است؛ به این معنا که مراجع قضایی برای هر شکایت موظف به رسیدگی و صدور حکم لازم‌الاجراء می‌باشند، در حالی که اقدامات مجلس پس از بررسی، در موارد فردی «ارائه پاسخ کافی» و در مواردی که مربوط به عموم باشد «اطلاع عامه» است. با این وصف به نظر می‌رسد که اقدامات مجلس در این زمینه، بیشتر جنبه سیاسی و معنوی داشته و موجد آثار روانی در جامعه و آثار ارشادی در دستگاه‌های دولتی است؛ نتیجه‌ای که در نهایت می‌تواند تا حدود زیادی، منجر به اصلاح امور جامعه و امنیت خاطر شهروندان گردد. (هاشمی، ۱۳۷۷، ج ۲: ۲۰۳).

تذکر و سؤال نمایندگان از وزرا یا شخص رئیس‌جمهور نیز از راهکارهایی است که قانون اساسی، ابتکار آن را در اختیار نمایندگان مجلس قرار داده است. مطابق اصل هشتادوهفتم قانون اساسی «در هر مورد که حداقل یک‌چهارم کل نمایندگان مجلس از رئیس‌جمهور و یا هر

یک از نمایندگان از وزیر مسئول، درباره یکی از وظایف آنان سؤال کنند رئیس‌جمهور یا وزیر موظف است در مجلس حاضر شود و به سؤال پاسخ دهد و این جواب نباید در مورد رئیس‌جمهور بیش از یک ماه و در مورد وزیر بیش از ده روز به تأخیر افتد مگر با عذر موجه به تشخیص مجلس شورای اسلامی.»

براساس ماده ۲۰۶ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی «در کلیه مواردی که نماینده یا نمایندگان، مطابق اصل هشتاد و هشتم قانون اساسی، از رئیس‌جمهور یا وزیر درباره یکی از وظایف آنان حق سؤال دارند، می‌توانند درخصوص موضوع مورد نظر، به رئیس‌جمهور و وزیر مسئول، کتباً تذکره دهند. هیأت رئیسه خلاصه تذکر را در جلسه علنی مجلس قرائت و متن کامل تذکر را به رئیس‌جمهور یا وزیر مربوط ابلاغ می‌نماید. تبصره- قبل از پایان هر جلسه علنی حداکثر پنج نفر از نمایندگان می‌توانند هر کدام به مدت دو دقیقه تذکر شفاهی دهند و در صورتی که متقاضیان بیش از پنج نفر باشند به قید قرعه تعیین می‌شوند. نمایندگان نمی‌توانند در مدت یک ماه بیش از یک بار تذکر شفاهی دو دقیقه‌ای فوق را بدهند و حق واگذاری به نماینده دیگر را ندارند.»

نکته قابل توجه اینکه معمولاً تذکر نمایندگان به مسئولان اجرایی، در اکثر موارد، بی پاسخ می‌ماند و این سوال مطرح می‌شود که عملاً این تذکر چه فایده‌ای در بردارد؟ خاصه اینکه موضوع برخی از تذکرات، مسائل فوری مانند سیل و زلزله است و انتظار مردم و نمایندگان آنان، اقدام و توضیح سریع مسئولان اجرایی در خصوص موضوع است و عدم پاسخگویی و اقدام به موقع آنان، ناسازگار با حق مشارکت مردم در امور سیاسی و از موجبات دلسردی و یاس شهروندان است. این موضوع یکی از خلاهای قانونی بوده که البته اخیراً کلیات طرحی در مجلس شورای اسلامی تحت عنوان، طرح الزام دستگاه‌های اجرایی جهت پاسخگویی به تذکرات کتبی و شفاهی نمایندگان تصویب شده (۱۴۰۰/۰۵/۰۴) که بر اساس آن، مخاطب تذکر نمایندگان باید پاسخ را ظرف یک ماه ارائه کند.

فرایند طرح سوال از رییس‌جمهور یا هر یک از وزرا نیز در مواد ۲۰۷ تا ۲۱۱ آیین‌نامه داخلی مجلس، مقرر گردیده است. هر نماینده می‌تواند راجع به مسائل داخلی و خارجی کشور از وزیر مسئول درباره وظایف او سؤال نماید. همچنین در صورتیکه حداقل یک چهارم کل نمایندگان بخواهند درباره یک یا چند وظیفه رئیس‌جمهور سؤال کنند، باید سؤال یا سؤالات خود را به‌طور صریح و روشن و مختصر همگی امضاء و به رئیس‌مجلس تسلیم نمایند

نکته قابل توجه در این زمینه، اثر حقوقی تذکر یا سؤال است؛ هرچند وزیر یا رئیس‌جمهور موظف به پاسخ‌گویی به سؤال (یا تذکر) نمایندگان هستند اما پرسش اینست که عدم اقتناع نماینده یا نمایندگان سؤال‌کننده، به لحاظ حقوقی چه اثری در پی دارد؟ در پاسخ باید گفت

سؤال (یا تذکر) نمایندگان اثر حقوقی مستقیمی به بار نمی‌آورد. با این حال این قبیل اقدامات، اولاً موجب دقت نظر بیشتر دولتمردان در انجام وظایفشان گردیده و ثانیاً موجب حساسیت بیشتر نمایندگان نسبت به عملکرد مسوولان اجرایی می‌شود و این خود زمینه نظارت‌های دقیق‌تری را برای نمایندگان فراهم خواهد کرد.

مجلس شورای اسلامی در راستای وظیفه نظارتی‌اش، علاوه بر امکان تذکر و سوال، ابزاری به نام تحقیق و تفحص را نیز در اختیار دارد. اصل هفتادوششم قانون اساسی مقرر داشته است «مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد.» عبارت «تمام امور» در مفهوم مادی، همه مسائل داخلی و بین‌المللی و در مفهوم سازمانی، تمام سازمان‌ها و مقامات را مشمول اصل نظارت مقرر در اصل ۷۶ قانون اساسی می‌نماید (هاشمی، ۱۳۷۷، ج ۲: ۲۱۳). با اینحال تفسیرهای شورای نگهبان در ارتباط با اصل ۷۶ که مضمون آنها در آیین‌نامه داخلی مجلس نیز انعکاس یافته، مبین آنست که از این حربه فقط علیه قوه مجریه می‌توان استفاده کرد. مطابق تبصره ۷ ماده ۲۱۲ آیین‌نامه داخلی مجلس «تحقیق و تفحص مجلس شامل شورای نگهبان، مجلس خبرگان رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام و پرونده‌های جریان‌ی مراجع قضائی و امور ماهیتی قضائی نمی‌شود و در مورد دستگاه‌هایی که زیر نظر مقام معظم رهبری هستند با اذن معظم له امکان تحقیق و تفحص توسط مجلس وجود دارد.»

تحقیق و تفحص از دریافت حقوق‌های نامتعارف، خصوصی‌سازی‌های مسئله‌دار، بررسی عملکرد شرکت‌های خودروسازی و موارد پرشمار دیگر نشان‌دهنده کاربرد وسیع این ابزار نظارتی توسط مجلس شورای اسلامی است. اما این ابزار هنگامی سودمند است که نتیجه‌ای را هم به دنبال داشته باشد. مشکلاتی مثل عدم همکاری دستگاهها و مقامات مربوطه، فشارها و گاهی لابی‌های آن مرجعی که مورد تحقیق و تفحص قرار گرفته است، نا تمام ماندن پرونده‌ها... از دلایل بی‌ثمر یا کم‌اثر شدن نهاد تحقیق و تفحص می‌باشد

تحقیق و تفحص، فاقد هرگونه اثر حقوقی فوری است و صرفاً جنبه اطلاع‌ی داشته و در موارد لزوم، ممکن است منجر به برخی اقدامات تعقیبی شود. علاوه بر این،

### ج. نظارت استصوابی

نظارت استصوابی اصطلاحاً به نظارتی گفته می‌شود که در آن ناظر، در موارد تصمیم‌گیری حضور دارد و باید اقدامات انجام شده را تصویب کند تا جلوی هر گونه اشتباه و یا سوء استفاده از جانب مجری یا مجریان گرفته شود. نمونه چنین نظارتی در حقوق مدنی، احکام مربوط به وقف است؛ مطابق ماده ۷۸ قانون مدنی ایران، واقف می‌تواند بر متولی، ناظر قرار دهد که اعمال متولی به تصویب یا اطلاع او باشد. لذا از نظر قانون مدنی ایران، نظارت بر وقف، دو قسم است؛ اطلاعی و استصوابی.

درمانحن فیه، لزوم قانونی کسب اجازه از مجلس در مورد انجام پاره‌ای از امور مهمه و مشخص را نظارت استصوابی می‌نامیم؛ دولت موظف است انجام برخی از امور را با تصویب مجلس انجام دهد. مطابق قانون اساسی، انعقاد معاهدات بین‌المللی (اصول ۷۷ و ۱۲۵)، اعمال تغییرات جزئی در خطوط مرزی و سرحدات (اصل ۷۸)، برقراری محدودیت‌های ضروری در زمان جنگ و شرایط اضطراری (اصل ۷۹)، صلح یا ارجاع به داوری دعاوی مربوط به اموال عمومی و دولتی (اصل ۱۳۹)، از مواردی است که لزوماً می‌بایست با تصویب و تأیید مجلس انجام شود. علاوه بر موارد مذکور، برخی دیگر از اقدامات دولت شامل قرض و استقراض داخلی یا خارجی (اصل ۸۰)، فروش بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی باشد (اصل ۸۳)، استخدام کارشناسان خارجی حسب ضرورت (اصل ۸۲) و تنظیم قرارداد تشکیل شرکت‌ها و مؤسسات با خارجی‌ان (اصل ۸۱) نیز قانوناً مستلزم جلب نظر مجلس شورای اسلامی می‌باشد.

#### د. نظارت مالی

مطابق اصل ۵۲ قانون اساسی، تصویب بودجه سالانه کل کشور پس از تهیه مقدماتی آن توسط دولت، از اختیارات مجلس شورای اسلامی است. علاوه بر تصویب بودجه، نظارت بر اجرای بودجه سالیانه کل کشور نیز برعهده دیوان محاسبات کشور می‌باشد. مطابق اصل ۵۴ قانون اساسی، دیوان محاسبات کشور مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی است. بنا به تصریح اصل ۵۵ قانون اساسی «دیوان محاسبات به کلیه حسابهای وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکتهای دولتی و سایر دستگاههایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات، حسابها و اسناد و مدارک مربوطه را برابر قانون جمع‌آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود» نظارت از نوع اخیر در حقیقت از باب اطمینان خاطر نسبت به اجراء دقیق مصوبه مجلس راجع به بودجه سالانه کشور می‌باشد.

#### هـ. نظارت سیاسی

نظارت سیاسی به حق مجلس شورای اسلامی بر مؤاخذه اعضاء قوه مجریه در خصوص سیاست‌های آنان گفته می‌شود که می‌تواند منجر به مسئولیت‌های سیاسی و عزل آنها گردد (هاشمی، ۱۳۷۷، ج ۲: ۲۵۵-۲۵۳). استیضاح هر یک از وزراء یا شخص رئیس‌جمهور، ابزار کار این نوع نظارت است که قانون اساسی در اصل ۸۹ به آن پرداخته است. مطابق این اصل حداقل ۱۰ نفر از نمایندگان مجلس می‌توانند طرح استیضاح هیأت وزیران یا هر یک از وزیران را امضاء کرده و آنان را به مجلس فراخوانند. در این صورت اگر مجلس از عملکرد هیأت وزیران یا هر

یک از وزرا رضایت نداشته باشد می‌تواند آنان را عزل کند (بند ۱ اصل ۸۹). همین کارکرد در مورد رئیس‌جمهور نیز مطرح است و یک‌سوم نمایندگان مجلس می‌توانند دربارهٔ سیاست‌های او توضیح خواسته و در صورت عدم اقبال، رأی به عدم کفایت سیاسی وی دهند و مقدمات صدور فرمان عزل توسط رهبری را فراهم سازند (بند ۲ اصل ۸۹). آنچه از مجموع معنای لغوی و اصطلاحی کفایت بر می‌آید این است که مقصود قانو نگذار اساسی از به کاربردن اصطلاح «عدم کفایت» بیشتر ناظر به عدم توانایی رییس‌جمهور در اداره کشور و سوء عملکرد او در حوزه مدیریت اجرایی و اداری بوده و مثلاً از دست دادن شرط ایمان و تقوا یا شرط تابعیت، نمی‌تواند مبنایی برای استیضاح رییس‌جمهور و رأی به عدم کفایت او باشد (مقدسین و گرچی ازندریانی، ۱۳۹۹، ۲۱)

### دوم: نظارت قضایی

نظارت بر اعمال و تصمیمات اداری مأموران و دستگاه‌های اداری که توسط قوهٔ قضائیه انجام شود را نظارت قضایی می‌گوییم. این نوع نظارت معمولاً به یکی از دو شیوه انجام می‌شود؛ یکی نظام کشورهای آنگلو ساکسون و دیگری نظام فرانسوی. در نظام آنگلو ساکسون، هر دعوی و شکایت علیه دستگاه اداری در دادگاه‌های عادی رسیدگی شده و در صلاحیت آنهاست مگر اینکه قانونگذار به طور استثناء مراجع ویژه‌ای برای مواردی خاص تعیین کند. اما در نظام فرانسوی، دعاوی اداری در مراجع خاصی تحت عنوان دادگاه‌های اداری رسیدگی می‌شود. در این نظام، دادگاه‌های اداری تابع یک مرجع عالی به نام شورای دولتی که هم‌تراز دیوان عالی کشور بوده و یکی از ارکان قوهٔ قضائیه محسوب می‌شود هستند. تخصص، ارزانی هزینه رسیدگی، سادگی فرایند رسیدگی و سرعت عمل از مزایای این نوع دادگاه‌ها است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰: ۴۷۶-۴۷۲).

در کنار شیوه‌های رسمی فوق‌الذکر، امروزه در برخی از نظام‌های حقوقی، نوعی رسیدگی غیررسمی به شکایات شهروندان از عملکرد ادارات و مأموران آن در قالب نهادی به نام «آمبودزمن» شکل گرفته است که به نظارت فراقضایی تعبیر می‌شود (رستمی و جوکار، ۱۳۹۱: ۲۴). تعاریف مختلفی از این نهاد صورت گرفته که در یک جمع‌بندی می‌توان آن را شخص صاحب منصب یا نهادی دانست که دارای اختیار رسیدگی به شکایات شهروندان از ادارات و صدور توصیه و گزارش در مورد عملکرد آنها است. استقلال نهادی، تعامل با پارلمان و شکل رسیدگی فراقضایی از خصوصیات مشترک این نوع نهادهای حقوقی می‌باشد (موسی‌زاده، ۱۳۹۱: ۱۶۷).

با توجه به شباهت‌هایی که میان کمیسیون اصل نود مجلس شورای اسلامی در ایران، نهاد آمبودزمن وجود دارد می‌توان تصور نمود که کمیسیون مزبور هم دارای کارکردهای آمبود

زمانی در نظام حقوقی کشورمان باشد و از این جهت می‌توان از نقاط قوت و ضعف نهاد آمبود زمان در راستای تقویت کارایی کمیسیون اصل نود بهره جست (موسی‌زاده، ۱۳۹۱: ۱۷۸). حق نظارت قوه قضائیه نسبت به اعمال و تصمیمات اداری مأموران و دستگاه‌های اداری، در نظام حقوقی ایران مورد توجه و تاکید قرار گرفته و قانون اساسی در اصل ۱۷۴ مقرر داشته است: « بر اساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌گردد. حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می‌کند ». قانونگذار با درک مفهوم آمبودزمان، برای این نهاد، شان قضایی قابل نشده و آن را در جایگاه یک بازرس عالی جهت پاسخگویی دستگاه‌های اداری قرار در نظر گرفته است. به طور مشخص، به منظور نظارت قضایی بر اعمال ادارات دولتی و برقراری حاکمیت قانون در ایران سازوکارهایی به شرح ذیل برقرار شده است.

#### الف. سازمان بازرسی کل کشور

یکی از وظایف اصل قوه قضائیه، نظارت بر حسن اجرای قوانین است.<sup>۱</sup> اصل ۱۷۵ قانون اساسی مقرر می‌دارد: « بر اساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری، سازمانی به نام سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌گردد... ». وظیفه این سازمان، بازرسی مستمر کلیه دستگاه‌های اداری کشور به طور منظم و طبق برنامه و نیز بازرسی فوق‌العاده دستگاه‌ها حسب‌الامر مقام رهبری یا ریاست جمهوری یا رئیس قوه قضائیه یا کمیسیون اصل نود مجلس و یا بنا به تقاضای وزیر یا بالاترین مسئول دستگاه اداری است.<sup>۲</sup> مطابق قانون، سازمان بازرسی کل کشور وظیفه دارد موارد تخلف و نارسایی و سود جریانات اداری و مالی را حسب مورد به ریاست جمهوری یا رئیس قوه قضائیه یا کمیسیون اصل نود مجلس یا وزیر ذیربط یا وزیر کشور و یا وزیر امور اقتصادی و دارایی گزارش کند.<sup>۳</sup> در صورتی که گزارش بازرسی حاکی از وقوع جرمی باشد که دارای حیثیت عمومی است بلافاصله گزارش اختصاصی مشتمل بر مشخصات متهمان، عنوان اتهام و شرح آن و میزان سوءاستفاده یا ضرر و زیان وارده، دلایل و مدارک و مستندات قانونی تهیه و پس از تأیید بازرس قضایی به مرجع قضایی صالح ارسال می‌شود.<sup>۴</sup> مراجع قضایی و اداری رسیدگی کننده به جرائم و تخلفات مکلفند وقت رسیدگی و جهت آن را به اطلاع سازمان

۱- اصل ۱۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۲- قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۶۰ و اصلاحیه‌های بعدی، ماده ۲ (بندهای الف و ب)

۳- همان، ماده ۲، (بند ج).

۴- همان، ماده ۵۳.



## فقه و حقوق معاصر/ ش ۱۷/تحقق اصل حاکمیت قانون در نظام اداری ایران/۹۹

رسانده و خارج از نوبت رسیدگی کنند و نسخه‌ای از فرار یا حکم صادره را به سازمان بازرسی ابلاغ و ارسال نمایند.<sup>۱</sup>

سازمان بازرسی کل کشور می‌تواند به شکایات و اطلاعات اشخاص در خصوص سوء جریان اداری و مالی و نقص قوانین و مقررات دستگاه‌های اداری رسیدگی کند.<sup>۲</sup> اطلاعات اشخاص به نحو کتبی یا شفاهی و از طریق پست، تلفن، پایگاه اطلاع‌رسانی و رسانه‌ها و یا از طرق دیگر قابل دریافت است.<sup>۳</sup>

### ب. هیئت نظارت بر حقوق شهروندی قوه قضائیه

قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی<sup>۴</sup> به صورت ماده واحد، ضمن تأکید بر برخی از وجوه حقوق شهروندی از قبیل منع شکنجه متهم، رعایت حق دفاع و استفاده از وکیل یا کارشناس، منع اذیاء و رفتار تحقیرآمیز با متهم در جریان دستگیری و بازجویی و مواردی از این دست، محاکم عمومی، انقلاب و نظامی، دادسراها و ضابطان قوه قضائیه را مکلف به رعایت و اجراء دقیق این قانون می‌نماید. نکته اینکه هرچند به ظاهر، این قانون شامل تمامی وجوه حقوق شهروندی است اما محتوای قانون، گویای آنست که فقط شامل حقوق متهم در برابر نهادهای قضایی بوده و سایر مفاهیم حقوق شهروندی از قبیل حق تعیین سرنوشت، مالکیت، اشتغال، مسکن، رفاه و ... را در بر نمی‌گیرد.

به هر حال مطابق بند ۱۵ این ماده واحد، رئیس قوه قضائیه موظف است هیأتی را به منظور نظارت بر حسن اجراء مفاد این قانون تعیین کند. این هیأت موظف است در صورت مشاهده تخلف از قوانین، علاوه بر مساعی در اصلاح روش‌ها و انطباق آنها با مقررات، با متخلفان نیز از طریق مراجع صالح برخورد جدی نموده و نتیجه را به رئیس قوه قضائیه گزارش کند.

این هیأت که به هیأت نظارت مرکزی موسوم است مرکب از اعضاء شورای معاونان قوه قضائیه و تحت ریاست قوه قضائیه است.<sup>۵</sup> علاوه بر این هیأت، در مرکز هر استان هم هیأتی مرکب از پنج نفر قاضی دادگستری، سازمان قضایی نیروهای مسلح، دفتر بازرسی کل کشور و نماینده دادسرای انتظامی قضات به عنوان هیأت نظارت و بازرسی استان تشکیل می‌شود.<sup>۶</sup> وظیفه این هیأت‌ها بررسی وضعیت رعایت حقوق شهروندی در زندان‌ها و بازداشتگاه‌ها از طریق بازدید یا مصاحبه با افراد یا بررسی اسناد و مدارک و گزارش آن‌ها به رئیس کل دادگستری جهت

۱- همان، ماده ۵۵.

۲- آیین‌نامه اجرای قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۸۸: ماده ۱۳.

۳- همان ماده ۱۵.

۴- قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حقوق شهروندی، مصوب ۱۳۸۳/۲/۱۵ مجلس شورای اسلامی.

۵- دستورالعمل اجرایی بند ۱۵ قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی، مصوب ۱۳۸۳/۸/۳۰ رئیس قوه قضائیه، ماده ۱.

۶- همان، ماده ۴.

برخورد با تخلف است.<sup>۱</sup> تشکیل چنین هیأت‌هایی مانع از وظایف دادستان‌های عمومی و انقلاب و نظامی از حیثیت نظارت بر عملکرد ضابطان نیست و دادستان‌ها و قضات دادرهای عمومی و انقلاب و نظامی موظفانند در صورت مشاهده نقض آزادی‌های مشروع و حقوق شهروندی مراتب را فوراً به مقامات قضایی و هیأت‌های نظارت اعلام نمایند.<sup>۲</sup>

مطابق دستورالعمل اجرایی بند ۱۵ گروه‌های نظارت و بازرسی (متشکل از اعضاء هیأت) گزارش خود را در دو نسخه به رئیس کل دادگستری استان ارائه می‌کنند. رئیس کل دادگستری استان هم ضمن اتخاذ تدابیر لازم جهت رعایت آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی و جلوگیری از نقض آن، یک نسخه از گزارش را به دبیرخانه هیأت نظارت مرکزی قوه قضائیه می‌فرستد (ماده ۹ دستورالعمل).

همچنین گروه‌های نظارت در صورت مشاهده نقض آشکار حقوق شهروندی از قبیل بازداشت غیرقانونی، رفتار خشونت‌آمیز و تحقیر افراد به گونه‌ای که ادامه آن آثار جبران‌ناپذیری در پی داشته باشد باید بی‌درنگ موضوع را حسب مورد به قاضی دادگاه یا دادستان مربوط اعلام کنند. اعلام این گروه، حکم گزارش مؤثق را داشته و مقامات یاد شده مکلف به رفع اثر از نقض حقوق شهروندی‌اند (ماده ۱۴ دستورالعمل).

در ارتباط با عملکرد هیأت‌های نظارت بر حقوق شهروندی باید گفت وجود این هیئت و ترکیب آن می‌تواند نقش قابل توجهی در دفاع از حقوق شهروندان و حراست از قانون داشته باشد و لیکن توفیق آنها نیازمند اهتمام جدی اعضاء این هیئت‌ها در انجام وظایف قانونی از طریق بازدیدهای میدانی و اخذ گزارشات مردمی در این زمینه است.

### ج. هیئت‌های مقابله با فساد اداری

قانون « ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ تشخیص مصلحت نظام» راهکارهایی را در ارتباط با نظارت بر اعمال اداری دولت و برخورد با متخلفین در نظر گرفته است که یکی از آنها برخورد قضایی است. مطابق ماده ۶ این قانون هیأتی مرکب از یک نفر قاضی به انتخاب رئیس قوه قضائیه، نماینده وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت اطلاعات، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات کشور، بانک مرکزی، اتاق بازرگانی و اتاق تعاون ایران تشکیل می‌شود تا پس از رسیدگی و تشخیص موارد، گزارش مستدل و مستند خود را از طریق دبیرخانه برای رسیدگی به قوه قضائیه پیشنهاد و در غیر این صورت پرونده را مختومه نماید. قوه قضائیه موظف است در شعبه‌ای مرکب از سه نفر قاضی که توسط رئیس قوه قضائیه

۱- همان، مواد ۱۵-۸.

۲- همان، ماده ۱۷.

## فقه و حقوق معاصر / ش ۱۷ / تحقق اصل حاکمیت قانون در نظام اداری ایران / ۱۰۱

انتخاب می‌شوند با رعایت اصول آئین دادرسی به گزارش‌های هیأت مذکور رسیدگی کند. حکم صادره از این دادگاه قطعی است.

مطابق ماده ۱ قانون فوق‌الذکر فساد اداری، هر گونه فعل یا ترک فعلی است که توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به صورت فردی یا جمعی با سازمانی که عمداً و با هدف کسب هر گونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری با نقض قوانین و مقررات کشور انجام پذیرد یا ضرر و زیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید نظیر رشاء، ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت‌های غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص‌های غیرقانونی، جعل، تخریب یا اختفاء اسناد و سوابق اداری و مالی.

قانون ارتقاء سلامت اداری تکالیفی را برای مسئولان کلیه دستگاه‌های مشمول، در مورد گزارش سریع تخلفات اداری صورت گرفته در حوزه مأموریت‌شان به مقامات قضایی و اداری رسیدگی‌کننده به تخلفات و جرائم تعیین کرده است.<sup>۱</sup> هر یک از کارکنان دستگاه‌های موضوع این قانون هم مکلف به گزارش وقوع جرم در دستگاه متبوعشان بوده و در غیر این صورت مشمول مجازات مقرر در این قانون خواهند بود.<sup>۲</sup> بازرسان، کارشناسان رسمی، حسابرسان و حسابداران، ممیزین، ذیحساب‌ها، ناظرین و سایر اشخاصی که مسئول ثبت یا رسیدگی به دفاتر و اسناد و فعالیت‌های اشخاص حقیقی و حقوقی در حیطة وظایف خود می‌باشند موظفند در صورت مشاهده هر گونه فساد موضوع این قانون مراتب را به مرجع نظارتی قضایی ذیربط اعلام نمایند. در غیر این صورت مشمول مجازات مقرر در این قانون خواهند بود.<sup>۳</sup>

افشا کردن فعالیت‌های غیرقانونی و غیراخلاقی درون سازمانی به افراد مسوول برون یا درون سازمانی که در ادبیات مدیریت به آن «سوت زنی» اطلاق می‌شود برای هدایت سازمان به سمت آرمان‌ها و رسالت‌های آن است. سوت‌زن اصطلاحاً یک کارمند، یک کارمند اسبق یا عضوی از سازمان و حتی یک نماینده تجاری، خصوصی یا دولتی است که از عملی غیراخلاقی یا غیرقانونی در سازمان آگاه میشود و آن را به کارمندان عادی سازمان یا کارکنانی که دارای قدرت هستند چه داخل سازمان یا خارج از آن اطلاع رسانی میکند و آنها را برای واکنشی درست نسبت به اجرای آن عمل غیراخلاقی یا غیرقانونی متقاعد میکند (فرهادی نژاد و جعفری، ۱۳۹۸: ۷۲). روشن است که برای استفاده مطلوب از ظرفیت سوت زنی، ایجاد بسترهای لازم، نظیر ترویج

۱- قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، مصوب ۱۳۹۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام، ماده ۱۳.

۲- همان، ماده ۱۳، تبصره.

۳- همان، ماده ۱۵.

فرهنگ عدالتخواهی و فساد ستیزی در میان کارکنان، ایجاد سامانه های مطمئن سوت زنی، شفافیت در اجرای اقدامات دولتی ( دولت الکترونیک)، برقراری نظام پاداش و تشویق سوت زنان و حمایت سازمانی و حقوقی از افشاگران در مقابل تهدیدهای شغلی ( امثل اخراج، تنزل، توبیخ و...) ضرورتی اجتناب ناپذیر است.

گرچه گزارشگری تخلف یا در اصطلاح سوت زنی در نظام حقوقی کشور ما امری مسبوق به سابقه (مانند قانون ارتقا سلامت اداری، سامانه های اعلام تخلف وزارت اطلاعات، قوه قضائیه و...) است اما همواره فقدان زیرساخت های قانونی در ارتباط با حمایت حقوقی از گزارش دهندگان، موجب عدم تحقق کامل و کارآمدی این ابزار مهم در پیشگیری و کشف فساد بوده است.

اخیرا طرح « حمایت و تشویق مطلعین مفاسد اداری و اقتصادی » مبتنی بر ماده ۱۷ قانون ارتقا سلامت اداری توسط نمایندگان، در ۱۱ ماده، تنظیم و تقدیم مجلس شده است. ( ۱۳۹۷/۱۱/۱۶ ) بر اساس ماده ۷ این طرح « هرگونه رفتار تبعیض آمیز از جمله اخراج، بازخرید کردن، بازنشسته نمودن پیش از موعد، تغییر وضعیت، جابجایی، ارزشیابی غیرمنصفانه، لغو قرارداد، قطع یا کاهش حقوق و مزایای مطلع و منبعی که اطلاعات صحیح را به مقامات ذیصلاح قانونی منعکس میکنند و یا ایجاد هرگونه موانع و محذورات در استیفای حقوق اجتماعی و شهروندی ایشان ممنوع است. تخلف از مفاد این بند در حکم جرم موضوع ماده ( ۵۷۰ ) قانون مجازات اسلامی محسوب میشود.»

ایجاد و راه اندازی سامانه الکترونیکی گزارشگران فساد، توسط قوه قضائیه ( سازمان بازرسی کل کشور ) هم از اقدامات مناسب و مفیدی در رابطه با مبارزه با فساد است که موجبات شفافیت و رصد هوشمندانه فساد از سوی دستگاه های نظارتی را فراهم می کند

#### د. دیوان عدالت اداری

دیوان عدالت اداری یک دادگاه عالی کاملاً مستقل از دادگاه های عمومی دادگستری است که بر اساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی تشکیل یافته است. این دیوان و دیوان عالی کشور دو رکن اصلی قوه قضائیه هستند که زیر نظر رئیس قوه قضائیه فعالیت می کنند. وظیفه دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات اشخاص حقوقی یا حقیقی از عملکرد واحدهای دولتی یا مأموران آنها و نیز رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء قطعی محاکم اداری از قبیل هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون های مالی و نظایر آنها است. همچنین رسیدگی به شکایات استخدامی قضات یا مشمولان قانون مدیریت خدمات کشوری و

## فقه و حقوق معاصر / ش ۱۷ / تحقق اصل حاکمیت قانون در نظام اداری ایران / ۱۰۳

سایر مستخدمان کشوری و لشکری از دیگر صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری است.<sup>۱</sup> مطابق قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ دیوان به عنوان مرجعی قضایی که صرفاً در تهران مستقر است دارای شعب بدوی، تجدیدنظر، هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی می‌باشد. البته جهت دسترسی مردم به خدمات دیوان، دفاتر اداری دیوان در مراکز استان‌ها تشکیل شده است که وظیفه ثبت دادخواست شاکیان و ارشاد و معاضدت قضایی آنها را بر عهده دارند.

در مورد مشخصات حقوقی خواهان در دیوان عدالت اداری، دو رویکرد متفاوت وجود دارد؛ اول؛ نظریه صلاحیت مطلق دیوان در رابطه با شاکی و دوم؛ نظریه اختصاص جایگاه شاکی به مردم (میرداماد، ۱۳۹۰: ۳۷). مطابق نظریه اول، واحدهای دولتی هم می‌توانند به عنوان اشخاص حقوقی حقوق عمومی در دیوان عدالت اداری، طرح شکایت کرده و خواهان دعوی باشند اما بر اساس نظریه دوم با توجه به غرض و نیت قانونگذار مبنی بر جلوگیری از تجاوزات دولت به حقوق مردم، این فقط اشخاص حقیقی یا اشخاص حقوقی خصوصی است که می‌توانند به عنوان شاکی و خواهان در دیوان عدالت اداری حضور یابند. با این حال نتیجه بررسی آراء دیوان عدالت اداری در این زمینه نشان از نوعی برخورد میانه با این مسأله است به گونه‌ای که واحدهای دولتی فقط در موارد موضوع ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری.<sup>۲</sup> به طور مطلق و در موارد موضوع بند ۱ ماده ۱۳ این قانون<sup>۳</sup> مشروط به آنکه در مقام اعمال حاکمیت نباشند می‌توانند خواهان دعوی در دیوان عدالت باشند (میرداماد، ۱۳۹۰: ۳۷).

در رابطه با نقش و کارکرد مهم دیوان عدالت اداری در تحقق اصل حاکمیت قانون باید گفت دیوان از یک سو نهادهای دولتی را وادار به حرکت در چهارچوب صلاحیتهای قانونی از پیش تعیین شده نموده و از سوی دیگر به تضمین رعایت سلسله مراتب قانون و آیین نامه می‌پردازد و همچنین از طریق دادرسی اداری به پاسداری از حریم قانون در برابر تجاوزات احتمالی مقامات اجرایی مبادرت می‌کند. (یزدانی و توسلی نائینی، ۱۳۹۷: ۹۵)

### سوم: نظارت اداری یا درون‌سازمانی

دستگاه‌های اداری علاوه بر نظارت بیرونی (نظارتی که توسط سایر قوا در موردشان اعمال می‌شود) مشمول نظارت درونی یا همان سازوکارهای نظارتی داخلی مجموعه دستگاه اداری نیز

۱- قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰، ماده ۱۰.

۲- ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری مقرر می‌دارد: «حدود صلاحیت هیأت عمومی دیوان به شرح زیر است: ۱. رسیدگی به شکایات و تظلمات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها از حیث مخالفت مدلول آنها با قانون ...»  
۳- ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مقرر می‌دارد: «صلاحیت دیوان به قرار زیر است: ۱- رسیدگی به شکایات و تظلمات اشخاص حقیقی یا حقوقی از؛ الف: تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی ... ب. تصمیمات و اقدامات مأمورین واحدهای دولتی در امور راجع به وظایف آنها ...»

می‌باشند. در حقیقت نظارت درونی نظارتی است که به منظور بررسی و تطبیق عملیات با برنامه، جلوگیری از انحرافات عملیات دولت نسبت به اهداف تعیین شده در برنامه و جلوگیری از تخلف کارمندان از مقررات و قوانین و شناسایی متخلفین صورت می‌گیرد (امامی و دهقان، ۱۳۹۲: ۴). هدف از کنترل اداری، بررسی انطباق اعمال اداره با قانون یا با مقتضیات اداری و یا به لحاظ صرفه اقتصادی و میزان بازدهی کار است (شارل دباش، ۱۳۵۲: ۱۵). نظارت درونی بر سازمان‌های متمرکز اداری عمدتاً از طریق یکی از اشکال ذیل‌الذکر محقق می‌شود؛

۱- نظارت مافوق یا کنترل سلسله مراتبی؛ و آن اختیاراتی است که قانونگذار به مافوق اداری داده است تا او بتواند نظم لازم را در دستگاه اداری برقرار کند. اختیارات مزبور شامل اختیار دادن دستور و آموزش توسط مافوق به مادیون به صورت احکام خاص و انفرادی یا به صورت بخشنامه اداری، ابطال اعمال و تصمیمات غیرقانونی مأموران مادیون یا اصلاح و تغییر و یا تعلیق آنها و اختیار مافوق در تعلیق تصمیمات مأموران مادیون به موافقت قبلی خود است (طباطبایی، ۱۳۹۰: ۷۳). بعلاوه در نظارت سلسله مراتبی، کارکنان و مأموران مادیون، شخصاً هم تحت نظارت و اقتدار مقامات مافوق خود هستند؛ تغییر پست سازمانی کارکنان و مجازات انتظامی آنها توسط مقامات مافوق از جمله اختیاراتی است که در این زمینه برای آنها شناخته شده است (امامی و دهقان، ۱۳۹۲: ۱۷-۱۶).

۲- نظارت هیأت اداری؛ که طی آن گروهی از کارکنان عالی‌رتبه اداری که دارای شرایط و ویژگی‌های خاص می‌باشند بر سازمان‌های اداری نظارت می‌کنند. مهم‌ترین مصداق این هیئت‌ها در نظام حقوقی ایران، هیأت رسیدگی به تخلفات اداری است.

### هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری

اجرای قوانین و مقررات در مجموعه دستگاه‌های اداری توسط کارکنان و مستخدمین صورت می‌پذیرد. عوامل انسانی، هیچ‌گاه مصون از خطا و اشتباه نبوده و امکان سوءاستفاده از موقعیت شغلی و رفتارهای خلاف شئون اداری توسط آنها کاملاً محتمل است. از این جهت به منظور تضمین اجرای صحیح قوانین در ادارات لازم است مقررات ویژه‌ای تدارک دیده شود تا جلوی هر گونه سوءرفتار اداری توسط کارکنان گرفته شود و نظم و آرامش بر ادارات حاکم گردد. قانون رسیدگی به تخلفات اداری از قوانین مهم در این زمینه است که نحوه برخورد با سوءرفتارهای کارکنان در ادارات را تبیین می‌نماید. این قانون، مشتمل بر ۲۷ ماده بوده و در ۴ فصل تنظیم گردیده است (تشکیلات و حدود وظایف، تخلفات اداری، مجازات‌ها و سایر مقررات). مطابق قانون مزبور به منظور رسیدگی به تخلفات اداری در هر یک از دستگاه‌های مشمول این قانون، هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان شامل هیأت‌های بدوی و

تجدیدنظر تشکیل می‌شود.<sup>۱</sup> هر یک از این هیأت‌ها دارای سه عضو اصلی و یک یا دو عضو علی‌البدل است که با حکم وزیر یا عالی‌ترین مقام دستگاه اداری مشمول این قانون برای مدت سه سال انتخاب می‌گردد.<sup>۲</sup> با وجود عدم تعریف تخلف اداری در این قانون، مصادیق آن که به نظر می‌رسد حصری باشد بیان گردیده است؛ اعمال و رفتار خلاف شئون شغلی، نقض قوانین و مقررات مربوطه، ایجاد نارضایتی در ارباب رجوع، اخاذی، اختلاس، تبعیض در اجراء قانون نسبت به اشخاص، ترک خدمت، سوءاستفاده از مقام و موقعیت اداری و شرکت در تحصن، اعتصاب و یا تظاهرات غیرقانونی از جمله مصادیق تخلفات اداری است.<sup>۳</sup>

ارتکاب برخی از تخلفات مصرح در قانون فوق‌الذکر علاوه بر مسئولیت اداری، موجبات مسئولیت کیفری کارمند را نیز فراهم می‌کند. در این صورت هیأت رسیدگی به تخلفات اداری، رسیدگی نموده و رأی لازم را صادر و مراتب را برای رسیدگی به اصل جرم به مرجع قضایی صالح ارسال می‌دارد. هرگونه تصمیم مرجع قضایی مانع از اجراء مجازات‌های اداری نخواهد بود.<sup>۴</sup> اخطار کتبی بدون درج در پرونده، توبیخ کتبی با درج در پرونده، کسر حقوق، انفصال موقت یا دائم از خدمت، بازخرید خدمت و یا اخراج از دستگاه اداری مربوطه از جمله تنبیهات و مجازات‌های اداری مصرح در قانون رسیدگی به تخلفات اداری است.<sup>۵</sup>

### نتیجه‌گیری

نظام حقوقی ایران هم، مانند نظام‌های دیگر کشورها دارای سازوکارهای متنوع قانونی جهت نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اداری است تا اصل مترقی حقوقی حاکمیت قانون از ورود هر گونه آسیب و خدشه مصون بماند. نظارت‌های مختلف سیاسی، قضایی و درون‌سازمانی با شقوق متنوع خود تضمینات حقوقی بسیار خوبی است که همهٔ ارکان حکومت (از ریاست جمهوری تا کارمندان جزء) را شامل می‌گردد و دورنمای جذابی از برقراری نظم حقوقی و اعمال حاکمیت قانون در ادارات دولتی را ترسیم می‌نماید.

با این وصف و با وجود منشور رنگارنگ حقوقی در زمینهٔ نظارت اداری در ایران، متأسفانه هر زمان شاهد بروز تخلفات و فسادهای گسترده در مجموعه اداری کشور هستیم؛ رانت‌خواری، ارتشاء، اختلاس، سوءاستفاده از موقعیت و ... عناوینی است که برای همگان آشناست و این وضعیت نشان‌دهندهٔ ضعف در مسأله کنترل اداری است. با این حال به نظر می‌رسد این مفاسد،

۱- قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲ مجلس شورای اسلامی، ماده ۱.

۲- همان، ماده ۲.

۳- همان، ماده ۸.

۴- همان، ماده ۱۹.

۵- همان، ماده ۹.

## فقه و حقوق معاصر / ش ۱۷ / تحقق اصل حاکمیت قانون در نظام اداری ایران / ۱۰۶

---

نه صرفاً منتسب به کاستی قوانین، بلکه شاید به عوامل دیگری از جمله فرهنگ عمومی جامعه مربوط باشد. تا زمانی که مطالبه‌گری و حساسیت عموم مردم و در پی آن عزم جدی مسئولان، به مقابله با فساد اداری موجود نباشد، وجود قوانین، کاری از پیش نخواهد برد و مسلماً لازمه حساسیت اجتماعی نیز پذیرش فرهنگ زیستن در سایه سار قانون است. جامعه قانونمدار، حاصل گرایش و تمایل جمعی مردم به حکومت قانون است و هر اندازه که چنین اراده‌ای ناموجود یا کم‌رنگ باشد - و مثلاً در تعاملات اجتماعی، فرهنگ الویت روابط بر ضوابط حاکم باشد - تحقق چنین جامعه‌ای نیز ناممکن یا ناکامل خواهد بود.



## منابع

### الف. کتب و مقالات

- امامی، محمد و دهقان، فرشته، نظارت درونی سلسله مراتبی بر دستگاه‌های اداری در نظام حقوقی ایران، مجله مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، ۱۳۹۲، دوره پنجم، شماره اول، صص ۱-۲۴
- رستمی، ولی و جوکار، فضل‌ا...، آمبود زمان: نظارت فراقضایی مکمل نظارت قضایی، فصلنامه پژوهش حقوق، دانشگاه علامه طباطبایی، ۱۳۹۱، شماره ۳۷، صص ۲۳-۴۰
- شارل دباش، مسأله نظارت و کنترل در دستگاه‌های اداری، ترجمه منوچهر طباطبائی مؤتمنی، مجله حقوقی دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، ۱۳۵۲، دوره ۱۷، صص ۱۲-۲۳
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری ایران، انتشارات سمت، ۱۳۹۰.
- فرهادی نژاد، محسن و جعفری، سکینه، شناسایی علل سوت زنی سازمانی و دلایل عدم تمایل به سوت زنی در سازمان های دولتی، فصلنامه مدیریت سازمان های دولتی، سال هفتم، پاییز ۱۳۹۸ شماره ۴ (پیاپی ۲۸)، صص ۷۰-۸۴
- مقدسین، حمیدرضا و گرجی ازندریانی، علی اکبر، مفهوم شناسی عدم کفایت رییس جمهور و چگونگی احراز آن در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، دوره بیست و دوم، شماره ۶۸، پاییز ۱۳۹۹، صص ۹-۳۶
- موسی زاده، ابراهیم، بررسی تطبیقی کمیسیون اصل ۹۰ و نهاد آمبود زمان، فصلنامه علمی پژوهشی دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۱۳۹۱، دوره ۱۷، شماره ۵۷، صص ۱۵۷-۱۸۰
- میرداماد نجف‌آبادی، سیدعلی، صلاحیت و حدود اختیارات دیوان عدالت اداری، مجله معرفت حقوقی، سال اول ۱۳۹۰، شماره اول، صص ۳۵-۶۶
- هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، نشر دادگستر، چاپ سوم، ۱۳۷۷.
- یزدانی، رسول و توسلی نائینی، منوچهر، نقش دیوان عدالت اداری در تحقق و تضمین حقوق شهروندی، فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری، ۱۳۹۷، دوره ۱۴، شماره ۳۸، صص ۹۸-۶۷

### ب. قوانین

## فقه و حقوق معاصر / ش ۱۷ / تحقق اصل حاکمیت قانون در نظام اداری ایران / ۱۰۸

---

- آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۸۸، رئیس قوه قضائیه.
- دستورالعمل اجرایی بند ۱۵ قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی، مصوب ۸۳/۸/۳۰ رئیس قوه قضائیه.
- طرح حمایت و تشویق مطلعین مفسد اداری و اقتصادی، ۱۳۹۷/۱۱/۱۶
- قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حقوق شهروندی، مصوب ۸۳/۲/۱۵ مجلس شورای اسلامی.
- قانون ارتقاء نظام سلامت اداری و مقابله با فساد، مصوب ۱۳۹۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۸، مجلس شورای اسلامی
- قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، مصوب ۱۳۶۰ و اصلاحیه‌های بعدی.
- قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۰.
- قانون رسیدگی به تخلفات اداری، مصوب ۱۳۷۲ مجلس شورای اسلامی.

## Realization of the principle of rule of law in the administrative system of Iran

Seyed Mehdi Razavi Haji Agha

Assistant Professor, Department of Social Sciences, Payame Noor University, Iran

[Seidmehdi.razavi@gmail.com](mailto:Seidmehdi.razavi@gmail.com)

### **Abstract**

The principle of the rule of law means acting on the basis of collective opinion, a tool for social discipline and a criterion for evaluating the performance of statesmen. According to this principle, all government” actions must be law-abiding and free from arbitrariness. It is necessary to implement the principle of the rule of law, the system of control and supervision, and in any legal system, including Iran, the necessary legal arrangements have been prepared for this matter. This article, which was done analytically-descriptively using library resources, in response to the question of what are the methods of law enforcement in the Iranian administrative system, expressed the results in three parts under the headings of political, judicial and administrative supervision and In each section, it has introduced and analyzed the existing laws.

Keywords:

Rule of law, Supervision, Administration, State