

شورای دستگاه‌های نظارتی:

شکل‌گیری، جایگاه و صلاحیت‌ها^۱

حامد نیکونهاد*

چکیده

مقوله نظارت کارآمد، بی‌تردید، یکی از ارکان نظام حقوق اساسی مطلوب است. اندیشیدن سازوکار نظارتی شایسته به منظور تحقق مطلوب آرمان‌های نظام سیاسی، ضرورتی آشکار است. وجود اهرم‌های نظارتی متعدد در قوای سه‌گانه و سایر نهادها، اگرچه لازم است، اما لزوماً منجر به دستیابی نظام حقوقی به اهداف خود نمی‌شود. اقدامات ناهماهنگ و موازی‌گونه نظارتی می‌تواند الگوی ناکارآمد نظارتی را پدید آورد؛ به نحوی که هم نقاط ضعف ساختار اداری پنهان بماند و هم هزینه‌های سنگینی بر بودجه عمومی تحمیل شود. شورای دستگاه‌های نظارتی کشور به عنوان نهادی فرآبخشی و هماهنگ‌کننده با هدف تأمین این ضرورت پا به عرصه نظام حقوقی ایران نهاد. علی‌رغم گذشت حدود ۵ سال از تشکیل و آغاز به کار این شورا، جامعه حقوقی و دانشگاهی کشور هنوز با این نهاد اساسی نوظهور آشنا نیست. در این مقاله سعی شده با مطالعه مستند و تحلیلی فرآیند شکل‌گیری این شورا، جایگاه و صلاحیت آن در نظام حقوق اساسی بررسی گردد.

کلید واژگان: شورای دستگاه‌های نظارتی کشور، نهادهای نظارتی، نظارت، هماهنگی، کارآیی.

در پی اصلاح قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور توسط کمیسیون حقوقی و قضایی مجلس شورای اسلامی و موافقت مجلس در تاریخ ۸۷/۴/۱۷ با اجرای آزمایشی آن به مدت پنج سال، بند "ب" ماده ۱۱ اصلاحی قانون یادشده صراحتاً به سازمان بازرسی کل کشور اجازه داد به منظور ارتقای کیفی و کمی و افزایش اثربخشی اقدامات نظارتی و پرهیز از کارهای موازی و غیرضروری و تقویت مدیریت کشور، هماهنگی‌های مستمر و منظمی را با مسئولان دستگاه‌های نظارتی کشور برقرار نماید و گزارش نتایج حاصل از اقدامات خود را به رؤسای قوای سه‌گانه ارائه نماید.

در این راستا، مسئولان اصلی دستگاه‌های نظارتی کشور مستقر در هر سه قوه، جلسات منظم و مستمری را با حضور رییس وقت سازمان بازرسی کل کشور آقای پورمحمدی، وزیر وقت اطلاعات آقای محسنی‌اژه‌ای، رییس وقت دیوان عدالت اداری آقای رازینی، رییس وقت دیوان محاسبات کشور آقای رحمانی فضلی و رییس وقت سازمان حسابرسی کشور آقای نجفی علمی تشکیل دادند. ابتدا به لزوم تشکیل شورای دستگاه‌های نظارتی و سپس به مبانی قانونی آن و چگونگی همکاری دستگاه‌های نظارتی پرداخته شد و نهایتاً پیش‌نویس اساسنامه تشکیل شورا تهیه و به تصویب اعضا رسید. اساسنامه مذکور در مهرماه ۱۳۸۷ به تأیید سران سه قوه، آقایان احمدی‌نژاد رییس جمهور وقت، لاریجانی رییس وقت مجلس شورای اسلامی و آیت‌الله هاشمی‌شاهرودی رییس وقت قوه قضائیه رسید و مقام معظم رهبری نیز آن را تأیید و تنفیذ فرمودند.

در ضرورت تشکیل چنین نهادی استدلال شده که گرچه هر یک از دستگاه‌های نظارتی مسئول، به فرآخور توان و ظرفیت قانونی و تشکیلاتی خود زحمات فراوانی کشیده‌اند، اما نظام نظارت کنونی به دلیل وجود کاستی‌هایی در زیرساخت‌ها، فرهنگ نظارت، ساختار و از همه مهم تر ضعف هماهنگی و همکاری نهادهای مختلف نظارتی در امر سیاست‌گذاری، تقنین و اجرا، با چالش مدیریتی روبرو بوده است. از این رو، شورا با هدف ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های نظارتی کشور، افزایش کارایی و اثربخشی اقدامات دستگاه‌های نظارتی کشور، جلوگیری از تداخل و دوباره کاری و رفع آسیب‌های مربوط به نظام نظارتی کشور، مبارزه موثر با فساد و ارتقای سطح بهره‌وری و تقویت مدیریت کشور با عضویت رؤسای پنج دستگاه عمده نظارتی کشور شامل دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور از نهادهای زیرمجموعه قوه قضائیه، دیوان محاسبات کشور وابسته به مجلس شورای اسلامی، و وزارت اطلاعات و سازمان حسابرسی از موسسات زیرمجموعه قوه مجریه، فعالیت خود را آغاز نمود.^۲

در این مقاله سعی شده، در چارچوب اسناد در دسترس، پس از اشاره به مبانی و مستندات حقوقی تشکیل این شورا^۳ و اهداف آن، حوزه صلاحیت شورا و جایگاه آن را در نظام حقوق اساسی بررسی گردد.

گفتار نخست - شکل‌گیری شورا

در این گفتار ابتدا آن دسته از اسناد حقوقی که به گونه‌ای دارای مفادی در خصوص تشکیل و صلاحیت شورای دستگاه‌های نظارتی هستند را معرفی می‌کنیم (بند نخست) و سپس هدف از تشکیل این شورا را بیان می‌کنیم (بند دوم).

^۲. برای اطلاعات تکمیلی نک:

<http://www.bazresi.ir/Portal/Home/Default.aspx?CategoryID=1e15a0d7-df6e-475e-94fb-38bcaa445309>.

^۳. در این نوشتار، هر گاه از واژه "شورا" استفاده می‌شود، شورای دستگاه‌های نظارتی مورد نظر است؛ مگر آنکه به قرینه، شورای دیگری مدنظر باشد.

بند نخست - مبانی حقوقی

مستندات تأسیس و مبانی حقوقی شورای یادشده را باید در اسناد مختلف حقوقی و سیاسی جستجو نمود. در این مجال، آن دسته از اسنادی را که به گونه‌ای به مبانی تشکیل شورا بوده‌اند و یا به جایگاه و صلاحیت این شورا اشاره دارند و در دسترس نیز بوده‌اند، به ترتیب تاریخ تصویب مورد بررسی و تحلیل قرار می‌دهیم.

الف - فرمان هشت‌ماده‌ای مقام معظم رهبری مورخ ۱۳۸۰/۲/۱۰

نامه هشت‌بندی مقام رهبری در اردیبهشت ۱۳۸۰ خطاب به سران سه قوه که به فرمان هشت‌ماده‌ای مشهور شد، حاوی نکاتی درباره مبارزه با مفاسد گوناگون اداری و مالی است. بند پنجم از نامه یادشده، به مثابه جرقه نخستین تشکیل شورای دستگاه‌های نظارتی است. متن این بند به قرار زیر است:^۴

"بخش‌های مختلف نظارتی در سه قوه از قبیل سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات و وزارت اطلاعات باید با همکاری صمیمانه، نقاط دچار آسیب در گردش مالی و اقتصادی کشور را به‌درستی شناسایی کنند و محاکم قضایی و نیز مسئولان، آسیب‌زدایی در هر مورد را یاری رسانند."

بدین ترتیب نخستین بارقه‌های اندیشه تشکیل شورایی چندجانبه و فراقوه‌ای به منظور همکاری در جهت شناسایی و مهار نقاط آسیب‌پذیر نظام مالی و اقتصادی کشور مایه گرفت. مطابق مفاد این بند، نهادهای نظارتی مشمول حکم، منحصر به سه دستگاه نامبرده نبودند و از این رو، از عبارت "از قبیل" استفاده شده تا نافی مسئولیت سایر نهادها نباشد.

ب - اساسنامه تشکیل شورای دستگاه‌های نظارتی کشور

همان‌طور که پیش از این اشاره شد، پیش‌نویس اساسنامه شورا که توسط رؤسای پنج نهاد کلان نظارتی کشور (سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات، وزارت اطلاعات، دیوان عدالت اداری و سازمان حسابرسی) تهیه شده بود، در مهرماه ۱۳۸۷ توسط سران سه قوه مورد تأیید قرار گرفت. بدین ترتیب شورای یادشده عملاً پا به عرصه نظام حقوقی کشور نهاد.

ماده ۱ اساسنامه، تشکیل شورا را مستند به ۴ سند حقوقی و سیاسی نموده است:

- بند ۲۲ سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه
- بند ۵ فرمان مورخ ۸۰/۲/۱۰ مقام رهبری (که در بند الف مورد اشاره قرار گرفت)
- پاسخ مورخ ۸۷/۹/۴ رهبر به نامه مشترک رؤسای سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات کشور^۵
- بند "ب" ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور

از آنجا که در ادامه این نوشتار، محتوای هر یک از این اسناد و نحوه دلالت آن‌ها بر ضرورت تشکیل و صلاحیت

^۴. <http://farsi.khamenei.ir/message-content?id=3062>.

^۵. به گزارش پایگاه اطلاع‌رسانی سازمان بازرسی کل کشور، مقام رهبری در پی‌نوشت نامه شماره ۲/۸۷/۴۷۳۲۱/د مورخ ۱۳۸۷/۷/۳ آقای پورمحمدی رئیس سازمان بازرسی کل کشور در خصوص نظر ایشان پیرامون اساسنامه شورای دستگاه‌های نظارتی کشور مقرر کرده‌اند: «به ایشان اطلاع دهید که اینجانب همچنان از این فکر پشتیبانی می‌کنم، تلاش کنید تا عمل شود إن شاء الله»

شورا، مورد بررسی تحلیلی جداگانه قرار می‌گیرد، از توضیح بیشتر در مورد آن‌ها خودداری می‌نمایم.

ج- قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور اصلاحی ۱۳۸۷/۴/۱۷

مطابق بند "ب" ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی اصلاحی ۸۷/۴/۱۷، یکی از اقداماتی که سازمان بازرسی مجاز به انجام آن است، "ایجاد هماهنگی‌های لازم، مستمر و منظم با مسئولان دستگاه‌های نظارتی کشور با حفظ استقلال و اختیارات قانونی و ذاتی هر دستگاه، به منظور ارتقای کیفی و کمی و افزایش اثربخشی اقدامات نظارتی و پرهیز از کارهای موازی و غیرضروری و تقویت مدیریت کشور" می‌باشد.

با استفاده از این تجویز قانونی و با عنایت به فرمان رهبری، سازمان بازرسی کل کشور راهکار اجرایی این ماده و برقراری هماهنگی میان نهادهای گوناگون نظارتی را در تشکیل شورایی عالی و فراقوه‌ای یافت. البته مطابق نص ماده یادشده، هرگونه اقدامی در این زمینه نباید منجر به ایجاد خدشه در استقلال و اختیارات قانونی و ذاتی هر یک از دستگاه‌های نظارتی کشور گردد. به مقتضای مفاد این بند، به نظر می‌رسد شورای یادشده در فرض تشکیل، نباید بیش از جایگاه هماهنگ‌کننده، شأنی و بیش از صلاحیت مشورتی، نقشی داشته باشد.

د- آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۸۸/۱/۱۶

در راستای تحقق بند "ب" ماده ۱۱ اصلاحی قانون تشکیل سازمان بازرسی و بر طبق ماده ۶۲ آیین‌نامه اجرایی این قانون، سازمان بازرسی موظف شد ساختار مناسب دبیرخانه شورای دستگاه‌های نظارتی کشور را طراحی، و با تعیین پست‌های سازمانی لازم به تصویب ریاست قوه قضاییه برساند و به‌علاوه، نسبت به تنظیم و پیگیری امور شورا و تشکیل شوراهای متناظر استانی، کارگروه‌های تخصصی و واحدهای مرتبط مذکور در اساسنامه اقدام نماید.

از مفاد این مقرر آشکار است که شورای دستگاه‌های نظارتی کشور، نهادی از پیش تشکیل شده و مفروض است و سازمان بازرسی وظیفه دارد با تأسیس دبیرخانه شورا، زمینه فعالیت مستمر و پویای آن را فراهم نماید. به دیگر سخن، حکم مذکور، تأییدی برای وضع از پیش موجود است و نه پدیدآورنده شورای دستگاه‌های نظارتی.

ه- سیاست‌های کلی نظام^۶

سیاست‌های کلی نظام، به مثابه اصولی بالادستی و راهنما برای اقدامات و تصمیمات قوای سه‌گانه و به‌طور کلی نهادهای حاکمیتی محسوب می‌شوند و بر اساس بند یکم اصل ۱۱۰ قانون اساسی، وظیفه تعیین آن‌ها، پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام، بر عهده مقام رهبری است. برخی از مواد مندرج در سیاست‌های کلی ابلاغ شده، به گونه‌ای دلالت بر تشکیل نهادی به منظور هماهنگ‌سازی اقدامات نظارتی دارد که به آن‌ها اشاره می‌شود.

۱) سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه ابلاغی ۸۲/۸/۱۰

^۶. Available online at: <http://maslahat.ir/DocLib2/Approved%20Policies/Offered%20General%20Policies.aspx>

بند ۲۲ از سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه^۷ ذیل عنوان "امور اجتماعی، سیاسی، دفاعی و امنیتی"، تقویت و کارآمد کردن نظام بازرسی و نظارت و اصلاح قوانین و مقررات در جهت "رفع تداخل" میان وظایف نهادهای نظارتی و بازرسی را در زمره اولویت‌های دستگاه‌های گوناگون کشوری قرار داد.

۲) سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه ابلاغی ۸۸/۱۰/۲۱

بند ۱۶ از سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه^۸ ذیل عنوان "امور اجتماعی"، با درج عبارتی مشابه متن مندرج در سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه، دیگر بار، تقویت و کارآمد نمودن نظام بازرسی و نظارت را از طریق اصلاح قوانین و مقررات موجود در جهت رفع "تداخل" میان وظایف نهادهای نظارتی و بازرسی، مورد تأکید قرار داد. تکرار این خط‌مشی در این سند، حکایت از عزم نظام حقوقی برای ساماندهی امر خطیر بازرسی و نظارت به‌ویژه در نظام اداری داشت.

۳) بند ۲۵ سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی ۸۹/۱/۳۱

سرانجام، سیاست‌های کلی حاکم بر نظام اداری کشور^۹، "کارآمدسازی و هماهنگی ساختارها و شیوه‌های نظارت و کنترل در نظام اداری و یکپارچه سازی اطلاعات" را در شمار وظایفی قرار می‌دهد که نهادهای گوناگون کشوری اعم از قوای سه‌گانه و غیر آن‌ها، لازم است برای تحقق آن‌ها تدابیری بیندیشند.

با توجه به محتوای سیاست‌های یادشده، به نظر می‌رسد که دست‌کم یکی از راه‌های پیاده‌سازی نظام بازرسی و نظارت کارآمد و هماهنگ، پیش‌بینی و ایجاد ساختاری بالادستی باشد تا به مدد آن، موازی‌کاری‌ها و تداخل وظایف سازمان‌های مختلف نظارتی به حداقل ممکن برسد و از توان و منابع مالی و غیرمالی کشور، به صورت بهینه استفاده شود.

و- قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ و دیدگاه شورای نگهبان

عزم قانونگذارانه برای تحقق سیاست‌های کلی اشاره رفته را باید در اقدام مجلس یافت. مجلس شورای اسلامی در جایگاه قانونگذار عادی، در راستای عملیاتی ساختن سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه در رابطه با امر نظارت و بازرسی، در ماده ۱۹۶ لایحه برنامه پنجم به صورت مشخص به ترسیم ساختار شورای دستگاه‌های نظارتی کشور پرداخت. مطابق مصوبه مجلس

"به منظور تقویت نهادهای نظارتی کشور، کارآمد نمودن نظام نظارت، حذف اقدامات موازی، شفاف‌سازی، ایجاد هماهنگی، ارتقای بهره‌وری و تقویت مدیریت کشور، شورای دستگاه‌های نظارتی کشور متشکل از دو نفر از مسئولین نظارتی هر قوه با انتخاب رییس قوه با حفظ استقلال دستگاه‌ها و انجام وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های قانونی هر یک از آن‌ها در حدود مقرر در قانون اساسی تشکیل می‌شود. دستورالعمل اجرایی این ماده مشتمل بر نحوه تشکیل جلسات شورا، نحوه تصمیم‌گیری و نحوه پیگیری تصمیمات ظرف شش ماه اول برنامه به پیشنهاد اعضای شورا و با توافق سران

^۷ . <http://maslahat.ir/DocLib2/Approved%20Policies/Offered%20General%20Policies/policy%2010-08-1382%20fourh%20development%20program.aspx>.

^۸ . <http://farsi.khamenei.ir/news-content?id=16993>.

^۹ . <http://farsi.khamenei.ir/news-content?id=16992>.

قوا تعیین می‌گردد".

نظر به این که بررسی فرایند تصویب این ماده، نکات مهمی را درباره جایگاه و صلاحیت این شورا در نظام حقوق اساسی آشکار می‌سازد، از این رو، این بخش را به تفصیل بیشتری مورد بحث قرار می‌دهیم.

در مورد محتوای این ماده در جلسه علنی مجلس هیچ بحث و سخنی به میان نیامد و ماده فوق در کمیسیون تلفیق بررسی لایحه برنامه پنجم به صورت یادشده تهیه گردید و در جلسه علنی مورخ ۸۹/۹/۱۴ مجلس نیز بدون هر گونه تغییر و یا اصلاحی به تصویب نهایی رسید.^{۱۱} افزون بر این، لازم به ذکر است که در ماده ۱۹۶ لایحه برنامه پنجم پیشنهادی دولت^{۱۱}، که در راستای اجرایی نمودن بند ۱۶ سیاست‌های کلی برنامه پنجم تدوین شده بود، صرفاً کارگروهی محدود در بدنه قوه مجریه پیش‌بینی شده بود و به جزئیات و ساختار آن نیز اشاره‌ای نشده بود.

مصوبه مجلس پیرامون برنامه پنجم در راستای اصل ۹۴ قانون اساسی^{۱۲} به شورای نگهبان ارجاع گردید. در مرحله نخست از بررسی شورای نگهبان، دو دیدگاه متفاوت درباره امکان تشکیل شورای دستگاه‌های نظارتی (موضوع ماده ۱۹۶) در نظام حقوقی وجود داشت.

اکثریت اعضای شورا را اعتقاد بر این بود که تشکیل چنین نهادی مغایر با اصول متعددی از قانون اساسی است. مطابق استدلال این عده، نخست، حکم به تشکیل شورای دستگاه‌های نظارتی کشور متشکل از مسئولان نظارتی هر سه قوه، هر چند به لزوم "حفظ استقلال دستگاه‌ها و انجام وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های قانونی هر یک" مقید شده است، اما در نهایت و عملاً، باعث خدشه‌دار شدن استقلال قوا و وظایف و اختیارات نهادهای نظارتی آن‌ها خواهد شد؛ چه آن که در انتهای ماده، دستورالعمل اجرایی مربوط به این ماده مشتمل بر نحوه تشکیل جلسات شورا، نحوه تصمیم‌گیری و پیگیری را بر عهده این شورا قرار داده است که تصمیم‌گیری در خصوص این امور، ناگزیر به تداخل قوا منجر خواهد شد. بر این اساس، این ماده مغایر با اصل ۵۷ قانون اساسی^{۱۳} ناظر بر استقلال عملکرد قوای سه‌گانه از یکدیگر می‌باشد.

دوم آن که، هر یک از دستگاه‌های نظارتی مستقر در هر قوه (همچون دیوان محاسبات، کمیسیون اصل ۹۰ در قوه مقننه، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری در قوه قضاییه)، بر اساس اصول قانون اساسی و قوانین عادی، وظایف، اختیارات و حیطة عملکردی مخصوص به خود دارد که بر اساس آن عمل می‌کنند. بدین لحاظ، امکان توافق، پیگیری و تصمیم‌گیری شورای مذکور در این ماده نسبت به دستگاه‌های نظارتی هر قوه وجود ندارد؛ زیرا هر گونه تصمیم‌گیری، توافق و پیگیری این شورا، مستلزم دخالت در صلاحیت‌های خاص هر نهاد نظارتی و مغایر با

^{۱۱}: نک: روزنامه رسمی مورخ ۸۹/۱۰/۲ به شماره ۱۹۱۷۰.

^{۱۱}: ماده ۱۹۶ لایحه پیشنهادی دولت: "به منظور تجدید سازماندهی نهادهای نظارتی در کشور، تقویت و کارآمد نمودن نظام نظارت، رفع تداخل‌ها، شفاف‌سازی، ایجاد هماهنگی و ارتقای بهره‌وری نهادهای نظارتی، کارگروهی با مسئولیت دولت و با عضویت نمایندگان قوه قضاییه و مجلس با هدف بازنگری در قوانین و ساختارهای نظارتی تشکیل می‌گردد."

^{۱۲}: بر اساس این اصل، کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدید نظر به مجلس بازگرداند. در غیر این صورت مصوبه قابل اجرا است.

^{۱۳}: قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضاییه ... این قوا مستقل از یکدیگرند.

اصول ناظر بر هر نهاد در قانون اساسی، از جمله اصول ۱۴۵۴، ۵۵، ۱۵۷۶، ۱۶۹۰، ۱۷۱۶۱، ۱۷۳۳۱۸، ۱۹۱۷۴ و بند (۳) اصل ۱۵۶^{۲۰} می باشد. از سوی دیگر، صلاحیت "پیگیری" که به شورای نظارتی کشور محول شده، معمولاً از شئون مربوط به «امور اجرایی» است که وفق اصل ۶۰ قانون اساسی^{۲۱} بر عهده قوه مجریه (رییس جمهور و وزرا) است.

در مقابل، اقلیت اعضای شورای نگهبان معتقد به عدم مغایرت تشکیل شورای یادشده با اصول قانون اساسی بودند. این دسته، چنین استدلال می کردند که موضوع شورای مذکور در این ماده (ماده ۱۹۶)، نهادهای نظارتی مختلفی است که قوای سه گانه کشور در اختیار دارند. بر اساس این ماده، دو نفر به نمایندگی از نهادهای نظارتی هر قوه، شورای نظارتی کشور را برای تبادل نظر و مشورت راجع به امور نظارتی خویش تشکیل می دهند، با این قید که هیچ گونه تداخلی در وظایف و اختیارات و مسئولیت های قانونی این دستگاه ها ایجاد نشود. بنابراین، با وجود قید مزبور، چون هیچ خدشه ای به حیطه صلاحیت و میزان اختیارات دستگاه های نظارتی زیرمجموعه هر قوه ایجاد نمی شود و تصمیم گیری و مشورت این شورا، صرفاً در حد تبادل نظر می باشد، ایجاد این نهاد مغایرتی با قانون اساسی نخواهد داشت.

افزون بر این، چنین استدلال شد که با دقت در عبارات به کار رفته در این ماده، حکم مندرج در آن، هیچ خدشه ای به موضوع نظارت و صلاحیت نظارتی نهادهای ناظر در قوای سه گانه ایجاد نمی کند؛ زیرا این ماده بیان کرده که دستورالعمل اجرایی مربوط به این ماده، با توافق سران قوا تهیه گردد، نه این که اصل نظارت دستگاه های ناظر با توافق سران قوا صورت پذیرد. لذا به اعتقاد این عده، از آنجا که این شورا تنها نقش مشورتی داشته و اصل صلاحیت نظارتی دستگاه های گوناگون را نفی نمی کند، تشکیل شورای دستگاه های نظارتی مغایرتی با اصول مربوط در قانون اساسی ندارد.

سرانجام شورای نگهبان، به شرح زیر در مورد ماده ۱۹۶ لایحه برنامه پنجم توسعه اظهار نظر نمود^{۲۲}:

"در ماده (۱۹۶)، تشکیل شورای دستگاه های نظارتی کشور، مغایر اصول ۵۴، ۵۵، ۵۷، ۶۰، ۷۶، ۳۸۷، ۹۰ و بند ۳ اصل ۱۵۶ و اصول ۱۶۱، ۱۷۳ و ۱۷۴ قانون اساسی شناخته شد."

^{۱۴}. دیوان محاسبات کشور مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی می باشد ...

^{۱۵}. مجلس شوری اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد.

^{۱۶}. هر کس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضائیه داشته باشد، می تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورای اسلامی عرضه کند ...

^{۱۷}. دیوان عالی کشور به منظور نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم و ایجاد وحدت رویه قضایی و انجام مسئولیت هایی که طبق قانون به آن محول می شود بر اساس ضوابطی که رئیس قوه قضائیه تعیین می کند تشکیل می گردد.

^{۱۸}. به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین نامه های دولتی و احقاق حقوق آن ها، دیوانی به نام "دیوان عدالت اداری" زیر نظر رییس قوه قضائیه تأسیس می گردد...

^{۱۹}. بر اساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه های اداری سازمانی به نام "سازمان بازرسی کل کشور" زیر نظر رییس قوه قضائیه تشکیل می گردد ...

^{۲۰}. بند ۳ اصل ۱۵۶: نظارت بر حسن اجرای قوانین.

^{۲۱}. اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده، از طریق رییس جمهور و وزرا است.

^{۲۲} . <http://www.shora-gc.ir/Portal/Home/ShowPage.aspx?Object=News& CategoryID =8fac823a-5745-41b6-a9e2b879c74deb7b&WebPartID= 6a 7107 cd-b 292-4aa6-9ddb-d2db3a8da809&ID=ff8ac30e-2bdb-4f02-a5d2-d96630ccfd9 90/12/10>

^{۲۳}. رییس جمهور برای هیأت وزیران پس از تشکیل و پیش از هر اقدام دیگر باید از مجلس رای اعتماد بگیرد. در دوران تصدی نیز در مورد مسائل مهم و مورد اختلاف می تواند از مجلس برای هیأت وزیران تقاضای رای اعتماد کند.

مجلس شورای اسلامی در راستای تأمین نظر شورای نگهبان، اقدام به اصلاح مصوبه پیشین نموده و ماده ۱۹۶ را به شرح ذیل تصویب نمود:

"در اجرای بند ۱۶ سیاست‌های کلی ابلاغی برنامه پنجم و به منظور جلوگیری از تداخل وظایف، موازی کاری، کارآمد نمودن نظام نظارت، و جهت تقویت مدیریت کشور، شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی کشور متشکل از دو نفر از مسئولین نظارتی هر قوه با انتخاب رییس قوه مربوطه با حفظ استقلال دستگاه‌ها و انجام وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های قانونی هر یک از آن‌ها در حدود مقرر در قانون اساسی تشکیل می‌شود. دستورالعمل اجرایی این ماده مشتمل بر نحوه تشکیل جلسات شورا، نحوه تصمیم‌گیری ظرف شش ماه اول برنامه به پیشنهاد اعضای شورا و با توافق سران قوا تعیین می‌گردد."

با توجه به عبارات اصلاح شده معلوم می‌شود که مجلس جهت تأمین نظر شورای نگهبان، مشخصاً موارد زیر را در ماده مورد نظر اصلاح نمود:

۱. "شورای دستگاه‌های نظارتی کشور" را به "شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی کشور" تبدیل نمود.
 ۲. با استناد به بند ۱۶ سیاست‌های کلی برنامه پنجم، تشکیل شورای فوق را به آن سیاست‌ها نسبت داد.
 ۳. صلاحیت "پیگیری" مصوبات شورا را از شمار اختیارات شورای یاد شده حذف نمود.
- با این وجود، شورای نگهبان در مرحله دوم از بررسی مصوبه مذکور و اظهار نظر درباره آن، ضمن تأکید بر ایرادات قبلی، تشکیل چنان شورایی را، علی‌رغم اصلاحات صوت گرفته، هم چنان مغایر با اصول متعدد قانون اساسی تشخیص داد.^{۲۴}

سرانجام، با اصرار مجلس بر متن مصوب خویش، تصمیم‌گیری نهایی در مورد این ماده به استناد اصل ۱۱۲^{۲۵} قانون اساسی به مجمع تشخیص مصلحت نظام واگذار گردید. مجمع یاد شده نیز، با انجام تغییرات اندکی در مصوبه مجلس، ضمن تصویب ماده زیر، تشکیل شورای دستگاه‌های نظارتی را مطابق مصلحت نظام تشخیص داد.

"به منظور ایجاد هماهنگی برای کارآمد نمودن نظام نظارت و ارتقای بهره‌وری و برای تقویت مدیریت کشور، شورای دستگاه‌های نظارتی متشکل از دو نفر از مسئولین نظارتی هر قوه با انتخاب رییس قوه با حفظ استقلال هر یک از آن‌ها در حدود مقرر در قانون اساسی تشکیل می‌شود. دستورالعمل اجرایی این ماده و نحوه تشکیل جلسات شورا، نحوه تصمیم‌گیری و نحوه پیگیری تصمیمات، ظرف شش ماه سال اول برنامه به پیشنهاد اعضای شورا و با توافق سران قوا تعیین می‌گردد."

بر اساس این ماده، شورای مذکور دارای کارکردی صرفاً هماهنگ‌کننده و مشورت‌دهنده نخواهد بود؛ بلکه افزون بر این، صلاحیت پیگیری مصوبات شورا را نیز خواهد داشت. البته قید مهم شکل‌گیری و اعمال صلاحیت این نهاد نوظهور، حفظ استقلال هر یک از نهادهای نظارتی و رعایت حدود مقرر در قانون اساسی است.

دستورالعمل اجرایی ماده ۲۲۱ قانون برنامه پنجم توسعه^{۲۶} نیز که بنا به پیشنهاد اعضای شورای دستگاه‌های نظارتی

^{۲۴}. موضوع نامه شماره ۸۹/۳۰/۴۱۱۱۴ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ شورای نگهبان.

^{۲۵}. مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند ... به دستور رهبری تشکیل می‌شود.

^{۲۶}. به جهت رعایت اختصار، از واژه "دستورالعمل ماده ۲۲۱" برای اشاره به دستورالعمل اجرایی ماده ۲۲۱ قانون برنامه پنجم توسعه استفاده می‌کنیم.

به موافقت سران قوا^{۲۷} رسید در تاریخ ۱۳۹۱/۳/۲۱ از طریق دفتر رییس جمهور به دبیرخانه شورا مستقر در سازمان بازرسی ارسال شد.

ز- قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۹۰/۸/۷

آخرین اقدام قانونگذارانه که به صلاحیت شورای دستگاه‌های نظارتی پرداخته، در قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۹۰/۸/۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام^{۲۸} بازتاب یافته است. البته این قانون در مقام پایه‌ریزی شورا نیست و تشکیل این شورا را به ماده (۲۲۱) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اسناد می‌دهد و تنها در ماده ۲۸ وظایف را برای شورای یادشده مقرر می‌نماید که در قسمت مربوط به وظایف شورا به آنها خواهیم پرداخت.

بند دوم- اهداف شورا

شوراهای عالی، خواه در بدنه قوه مجریه و خواه شوراهای فراقوه‌ای، با اهداف خاصی تشکیل می‌شوند. از عمده‌ترین دلایل و اهداف تشکیل شوراهای عالی، به هماهنگی و سیاستگذاری، ارائه پیشنهاد و مشورت، نظارت و کنترل و حل و فصل اختلافات اشاره شده است.^{۲۹}

ماده ۲ اساسنامه شورا، اهداف شورا را بدین شرح بیان نموده است:

- ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های نظارتی کشور
- افزایش کارایی و اثربخشی اقدامات دستگاه‌های نظارتی کشور
- جلوگیری از تداخل و دوباره کاری
- رفع آسیب‌های مربوط به نظام نظارتی کشور
- مبارزه موثر با فساد
- ارتقای سطح بهره‌وری و تقویت مدیریت کشور

اگرچه در دستورالعمل اجرایی ماده ۲۲۱ قانون برنامه پنجم توسعه به اهداف شورا اشاره‌ای نرفته است، اما صدر ماده ۲۲۱ قانون برنامه پنجم یعنی سند موخر و دارای شأن برتر، هدف از تشکیل این شورا را، ایجاد هماهنگی برای کارآمد نمودن نظام نظارت و ارتقای بهره‌وری و تقویت مدیریت کشور معرفی نموده است.

گفتار دوم- صلاحیت شورا

^{۲۷}. البته شأن این مصوبه جای تأمل و بررسی دارد؛ چه مقرره‌ای است که به تصویب سران قوا^{۲۷} سه‌گانه رسیده است.

^{۲۸}. قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب جلسه مورخ ۱۳۸۷/۲/۱۷ کمیسیون اجتماعی مجلس با عنوان لایحه به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد و در جلسه علنی روز یکشنبه مورخ ۱۳۸۷/۲/۲۹ مجلس با اجرای آزمایشی آن به مدت سه سال موافقت به عمل آمد. اما با توجه به ایرادات شورای نگهبان به مصوبه مجلس و عدم تأمین نظر شورای مزبور توسط مجلس، مطابق اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع گردید و نهایتاً با اصلاحاتی در تاریخ ۱۳۹۰/۸/۷ به تأیید و تصویب رسید.

لازم به ذکر است که ایراد شورای نگهبان در مورد این لایحه همانند نظر قبلی شورا در مورد تشکیل شورای دستگاه‌های نظارتی و حدود صلاحیت آن، با توجه به اصل ۵۷ قانون اساسی و اصل استقلال قوا صورت گرفت. نک به بند ۴ نظریه شماره ۸۷/۳۰/۲۹۲۴۴ مورخ ۸۷/۸/۲۷ شورای نگهبان

^{۲۹}. حقوق شوراهای اداری، معاونت تدوین تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری. دی ماه ۱۳۸۹. صص ۱۱۷-۱۰۵.

در این گفتار در تشریح صلاحیت شورا، نخست به استخراج وظایف شورا از اسناد مؤسس شورا می‌پردازیم (بند نخست) و سپس بحث از شأن مصوبات شورا را به میان می‌آوریم (بند دوم).

بند نخست - وظایف شورا و بررسی تطبیقی آن با وظایف ذاتی هر یک از دستگاه‌های عضو شورا

ماده ۴ اساسنامه شورا، صلاحیت‌های شورا را در هشت بند تنظیم کرده بود.^{۳۰} اما با تصویب دستورالعمل اجرایی ماده ۲۲۱ قانون برنامه پنجم توسعه، تغییراتی در این صلاحیت‌ها پدید آمد. نظر به این که سند اخیر، به تصویب مشترک سران سه قوه رسیده و افزون بر این، سند موخر نیز محسوب می‌شود، مفاد این سند را باید مقررات لازم‌الاجرا و آخرین اراده نظام حقوقی در مورد صلاحیت این شورا در نظر گرفت.

مطابق ماده ۴ این دستورالعمل، وظایف و اختیارات شورا به ترتیب زیر برشمرده شده است:

- الف - تعیین سیاست‌ها، خط‌مشی و تصویب سند راهبردی و برنامه‌های اجرایی در راستای هماهنگی؛
- ب - بررسی مشکلات نظام نظارتی کشور و ارائه راهکار برای افزایش کارآمدی و اثربخشی فعالیت‌های آن‌ها؛
- ج - شناسایی راهکارهای افزایش بهره‌وری، تقویت نظام مدیریتی کشور و ارائه پیشنهادهای اجرایی به مسئولان؛
- د - ارائه پیشنهادهای مناسب به دستگاه‌های ذی‌ربط برای پیشگیری از فساد و مبارزه با آن و ارتقای سلامت اداری؛
- هـ - ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های نظارتی برای اجرای برنامه‌های نظارت و بازرسی؛
- و - تبادل اطلاعات، کارشناسان و همکاری میان دستگاه‌های نظارتی در محدوده وظایف شورا؛
- ز - تهیه گزارش‌های مشترک بین دستگاهی؛
- ح - تعیین و تشکیل کارگروه‌های تخصصی در دبیرخانه شورا و یا تحت نظارت یکی از اعضای شورا و انتخاب اعضای کارگروه‌های مذکور؛
- ط - تشکیل شوراهای استانی و تصویب برنامه‌ها در جهت هماهنگی و نظارت بر عملکرد آن‌ها؛
- ی - هماهنگی برای افزایش تعاملات بین‌المللی، منطقه‌ای و دوجانبه و افزایش رتبه سلامت اداری کشور در محدوده وظایف شورا؛
- ک - ارائه نظر مشورتی به مراجع ذیصلاح؛
- ل - تصویب بودجه شورا برای ارائه به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس‌جمهور؛

^{۳۰} ماده ۴ اساسنامه: وظایف و اختیارات شورا در راستای تحقق اهداف ذکور در ماده ۲ به شرح زیر است:

- ۱-۴- تعیین و تصویب خط‌مشی‌ها، سیاستها و برنامه جامع شورای دستگاه‌های نظارتی
- ۲-۴- هماهنگی بین دستگاه‌های نظارتی از حیث اهداف و برنامه‌ها، با حفظ استقلال و اختیارات قانونی و ذاتی هر دستگاه
- ۳-۴- تعیین راهکارهای تبادل اطلاعات، تعامل و همکاری بین دستگاه‌های نظارتی کشور
- ۴-۴- تشکیل کارگروه‌های هماهنگی تخصصی به ریاست یکی از رؤسای دستگاه‌های نظارتی و یا جانشینان آنان (از قبیل کارگروه حقوقی و تطبیق مصوبات دستگاه‌های اداری کشور با قوانین، کارگروه فناوری‌های نوین نظارت، کارگروه حسابرسی و استانداردسازی، کارگروه تدوین برنامه‌ها، آموزش و تحقیقات، کارگروه پیشگیری و مبارزه با فساد)
- ۵-۴- تعیین اعضا و شرح وظایف کارگروه‌های تخصصی با استفاده از ظرفیت‌ها، امکانات و منابع مالی و انسانی دستگاه‌های نظارتی
- ۶-۴- ارائه نظریات مشورتی به مراجع ذیصلاح
- ۷-۴- ارائه گزارش عملکرد شورا حداقل هر شش ماه به مقام معظم رهبری و رؤسای قوای سه‌گانه
- ۸-۴- تعیین دبیر شورا با پیشنهاد رییس سازمان بازرسی

م - تهیه و تصویب گزارش فعالیت‌ها و عملکرد شورا و ارسال آن برای مقام معظم رهبری و رؤسای سه قوه. با عنایت به بندهای فوق چنین به نظر می‌رسد که گستره صلاحیت شورا محدود به بررسی مشکلات نظام نظارت، شناسایی راه‌حل‌ها، ارائه پیشنهاد به مراجع صلاحیت‌دار برای بهبود وضع موجود، ایجاد هماهنگی و همکاری میان دستگاه‌های نظارتی و نهایتاً تهیه گزارش‌های مشترک بین دستگاهی و ارائه نظر مشورتی به مراجع ذی صلاح است. با این حال، در مواد ۳۱۳ و ۳۲۸ دستورالعمل یادشده به صراحت از صلاحیت اتخاذ تصمیم، تصویب بخشنامه و صدور مصوبات لازم‌الاجرا برای شورا سخن به میان آمده است. اما باید به این نکته توجه داشت که ماده ۲۲۱ قانون برنامه پنجم، شرط نفوذ تصمیمات شورا را حفظ استقلال هر یک از دستگاه‌های نظارتی عضو شورا و رعایت حدود مقرر در قانون اساسی مقرر نموده است. بنابراین تصمیمات شورا نباید خدشه‌ای به استقلال تصمیم‌گیری و عملکرد هر یک از نهادها و مسئولان عضو وارد نماید.

افزون بر این، بر اساس ماده ۲۸ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۹۰/۸/۷، شورای دستگاه‌های نظارتی وظیفه دارد تا اقدامات دیگری را نیز انجام دهد:

"الف - تهیه شاخص‌های اندازه‌گیری میزان سلامت اداری در دستگاه‌های موضوع بندهای (الف)، (ج) و (د) ماده (۲) این قانون^{۳۳} و اعلام عمومی آن‌ها؛

ب - اندازه‌گیری میزان سلامت اداری به صورت کلی و موردی و اعلام نتیجه بررسی به مسئولان و مردم حداکثر تا پایان شهریور ماه سال بعد؛

ج - بررسی اقدامات دستگاه‌های مشمول قانون از راه تهیه گزارش درباره عملکرد و اجرای برنامه‌های پیشگیرانه و مقابله با فساد، اعلام قوت‌ها و ضعف‌ها و ارائه پیشنهاد به دستگاه‌های مسئول"

آن گونه که از ظاهر ماده فوق برمی‌آید وظایف برشمرده شده برای شورای دستگاه‌های نظارتی، حصری نبوده و از باب تمثیل به برخی از صلاحیت‌ها اشاره شده است. با این وجود، توجه به عبارات ماده فوق ما را به این نتیجه می‌رساند که مسئولیت شورای یادشده، عمدتاً تهیه شاخص‌های سلامت اداری و اندازه‌گیری آن در دستگاه‌های اداری و ارائه گزارش آن به مردم و دستگاه‌های مسئول است. به نظر نمی‌رسد که این قبیل وظایف شورا، با اصول قانون اساسی و صلاحیت سایر نهادها تعارضی داشته باشد.

با توجه به تأکید ماده ۲۲۱ قانون برنامه پنجم توسعه بر ضرورت استقلال عمل هر یک از دستگاه‌های نظارتی و رعایت حدود مقرر در قانون اساسی برای هر یک از آن‌ها توسط شورا و همچنین حساسیت شورای نگهبان بر لزوم رعایت حریم قانونی هر یک از نهادها مندرج در قانون اساسی توسط شورای دستگاه‌های نظارتی، باید عمده‌ترین کارویژه شورا را ایجاد هماهنگی و همکاری میان نهادها و نظارتی به منظور دستیابی به نظام نظارتی شایسته دانست. به این

۳۱. ماده ۳- شورای دستگاه‌های نظارتی یک نفر ... را ... به عنوان دبیر شورا و رئیس دبیرخانه انتخاب می‌کند تا برابر وظایف و اختیارات پیش‌بینی شده در این "دستورالعمل و نیز مصوبات شورا" اقدام نماید.

۳۲. ماده ۸- شوراهای استانی بر اساس این دستورالعمل و مطابق "بخشنامه‌ها و تصمیمات شورای دستگاه‌های نظارتی مرکز" انجام وظیفه می‌نمایند.

۳۳. الف- افراد مذکور در مواد (۱) تا (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ ج- شوراهای اسلامی شهر و روستا و مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار مأموریت عمومی د- کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی موضوع این قانون.

مسأله مهم در بند ۲ ماده ۴ اساسنامه^{۳۴} به روشنی اشاره شده است. با عنایت به این نکته لازم است وظایف و اختیارات قانونی و ذاتی هر یک از دستگاه‌های نظارتی عضو شورا به دقت شناخته شود. این امر هم به شناخت بهتر وظایف و صلاحیت شورا و هم به تشخیص حدود و قیود تصمیمات و اقدامات شورا کمک می‌کند.

بر اساس ماده ۳ اساسنامه شورا، شورای دستگاه‌های نظارتی کشور هیأتی پنج‌نفره شامل رئیس سازمان بازرسی کل کشور، وزیر اطلاعات، رئیس دیوان عدالت اداری، رئیس دیوان محاسبات کشور و رئیس سازمان حسابرسی بود و وظیفه این اعضا، نظارت، بازرسی و حسابرسی بر تمام یا بخشی از فعالیت‌های دستگاه‌های اداری کشور مقرر شده بود. اما با تصویب دستورالعمل ماده ۲۲۱ در ترکیب شورا تغییراتی پدید آمد و رئیس سازمان حسابرسی از ترکیب شورا حذف گردید^{۳۵} و معاون نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی از طرف قوه مقننه و معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور از طرف قوه مجریه به عضویت شورا اضافه شدند و شورا ترکیبی شش‌نفره یافت.^{۳۶}

اینک به مهم‌ترین وظایف و اختیارات قانونی هر یک از دستگاه‌های نظارتی عضو شورا اشاره می‌نمایم.

الف- سازمان بازرسی کل کشور

مطابق اصل ۱۷۴ قانون اساسی، بر اساس حق نظارت قوه قضاییه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری سازمانی به نام "سازمان بازرسی کل کشور" زیر نظر رئیس قوه قضاییه تشکیل شده است. در حقیقت سازمان بازرسی، نهادی است زیرمجموعه قوه قضاییه و با صلاحیت عام و فراگیر نسبت به پیگیری و رسیدگی و نظارت بر اقدامات و عملکرد کلیه دستگاه‌های اداری و اجرایی کشور در ابعاد مختلف.

به موجب قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰ و اصلاحات بعدی آن، سازمان به بازرسی مستمر کلیه وزارتخانه‌ها و ادارات و امور اداری و مالی دادگستری، سازمان‌ها و دستگاه‌های تابعه قوه قضاییه، نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها و دفاتر اسناد رسمی و مؤسسات عام‌المنفعه و نهادهای انقلابی و سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحار بر آن‌ها نظارت یا کمک می‌نماید و کلیه سازمان‌هایی که شمول قانون نسبت به آن‌ها مستلزم ذکر نام آن‌ها است می‌پردازد.

به علاوه این سازمان صلاحیت دارد بازرسی‌های فوق‌العاده‌ای را بنا به دستور مقام رهبری و یا به دستور رئیس قوه قضاییه و یا درخواست رئیس جمهور و یا کمیسیون اصل نودم قانون اساسی مجلس شورای اسلامی و یا بنا به تقاضای وزیر یا مسئول دستگاه‌های اجرایی ذی ربط و یا هر مورد دیگری که به نظر رئیس سازمان ضروری تشخیص داده شود انجام دهد. افزون بر این، سازمان بازرسی موارد تخلف و نارسایی‌ها و سوءجریان‌های اداری و مالی در هر یک از دستگاه‌های اداری مشمول قانون را به مقامات مربوط اعلام می‌نماید.^{۳۷}

۳۴-۴- هماهنگی بین دستگاه‌های نظارتی از حیث اهداف و برنامه‌ها، با حفظ استقلال و اختیارات قانونی و ذاتی هر دستگاه.

۳۵- هم‌اکنون رئیس سازمان حسابرسی عضو مدعو این شورا می‌باشد.

۳۶- توضیحات بیشتر در خصوص ساختار و ترکیب شورا در گفتار سوم این مقاله آمده است.

۳۷- دیگر ظرفیت سازمان بازرسی در ماده ۱۱ اصلاحی قانون تشکیل سازمان بازرسی مصوب ۱۳۸۷، آمده است. به موجب این ماده سازمان بازرسی از جمله مجاز است از توان تشکلهای غیردولتی و مردم‌نهاد و اشخاص واجد شرایط به منظور انجام وظایف محوله بهره‌گیری نماید؛ به مجامع و شوراهای تصمیم‌گیر در معاملات دستگاه‌های دولتی و عمومی غیردولتی و دستگاه‌های مشمول بازرسی، نماینده‌ای را به عنوان ناظر و بدون حق رأی معرفی نماید.

ب- دیوان عدالت اداری

دیوان عدالت اداری بر اساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی به منظور رسیدگی به شکایات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، زیر نظر رییس قوه قضاییه تأسیس شده است. مطابق ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵، این مرجع قضایی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن‌ها و یا تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای یادشده در امور راجع به وظایف آن‌ها رسیدگی می‌نماید. افزون بر این به عنوان یک مرجع عالی و نهایی قضایی، آرا و تصمیمات دادگاه‌های اداری را مورد رسیدگی شکلی از حیث نقض قوانین و مقررات قرار می‌دهد. ماده ۱۹ قانون یادشده نیز رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها از حیث مخالفت مدلول آن‌ها با قانون را در صلاحیت هیأت عمومی دیوان به مثابه یکی از ارکان مهم دیوان عدالت اداری قرار داده است.

بنابراین دیوان عدالت اداری به عنوان یک دادگاه و محکمه بر دستگاه‌های دولتی نظارتی کرده و با تلاش در جهت تحقق حاکمیت قانون در این دستگاه‌ها، مانع از تخطی واحدها و مقامات و کارمندان از مقررات قانونی می‌شود و در این راه از اهرم اتخاذ تصمیمات قضایی لازم‌الاجرا بهره‌مند است.

ج- دیوان محاسبات کشور

دیوان محاسبات بر اساس اصل ۵۴ قانون اساسی مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است و به عنوان پاسدار بیت‌المال و اهرم نظارتی مجلس در امور مالی کشور عمل می‌کند. مطابق اصل ۵۵، این دیوان به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد.

مطابق ماده ۱ قانون دیوان محاسبات کشور مصوب ۱۳۶۱ با اصلاحات بعدی آن، هدف دیوان محاسبات کشور نظارت مستمر مالی به منظور پاسداری از بیت‌المال است که این مطلوب از طریق اولاً کنترل عملیات و فعالیت‌های مالی کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند، ثانیاً بررسی و حسابرسی وجوه مصرف شده و درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار در ارتباط با سیاست‌های مالی تعیین شده در بودجه مصوب و نهایتاً با تهیه و تدوین گزارش تفریح بودجه و ارائه آن به مجلس شورای اسلامی دنبال می‌شود.

فصل دوم قانون یادشده وظایف و اختیارات دیوان را به صورت تفصیلی بیان نموده است. بر اساس ماده ۲، دیوان به کلیه حساب‌های درآمد و هزینه و سایر دریافت‌ها و پرداخت‌ها و نیز صورت‌های مالی دستگاه‌ها^{۳۸} از نظر مطابقت با قوانین و مقررات مالی و سایر قوانین مربوط و ضوابط لازم‌الاجرا رسیدگی یا حسابرسی می‌کند. به علاوه، دیوان وقوع

^{۳۸}. تبصره ماده ۲، کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر واحدها که به نحوی از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند و به طور کلی هر واحد اجرایی که بر طبق اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی مالکیت عمومی بر آن‌ها مترتب بشود مشمول عنوان دستگاه دانسته است. افزون بر این، واحدهایی که مشمول مقررات عمومی در مورد آن‌ها مستلزم ذکر نام است نیز مشمول این تعریف هستند.

عملیات مالی را در دستگاه‌ها بررسی کند تا از حصول و ارسال صحیح و به‌موقع درآمد و یا انجام هزینه و سایر دریافت‌ها و پرداخت‌ها مطمئن گردد.

بنابراین دیوان محاسبات به عنوان بازوی نظارتی نمایندگان مردم در مجلس در امور مالی، به صورت تخصصی بر نحوه دخل و خرج استفاده‌کنندگان از بودجه عمومی کشور نظارت می‌کند.

د- معاونت نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی

به تجویز تبصره ۱ ماده ۶۰ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، رییس مجلس می‌تواند معاونانی داشته باشد و بخشی از وظایف و اختیارات خود را به آن‌ها تفویض نماید. بند ۱۲ ماده ۲۳ این آیین‌نامه نیز صلاحیت تصویب سازوکار لازم جهت بهبود روش‌های نظارتی و ساماندهی امور ناظران منتخب مجلس و کمیسیون‌ها در مجامع و شوراها و دریافت گزارش آنان را به هیأت ریسه مجلس اعطا کرده است. در این راستا در دوره هشتم مجلس، معاونتی با عنوان "معاون نظارت رییس مجلس شورای اسلامی" به منظور سازماندهی نقش نظارتی مجلس شورای اسلامی در ساختار هیأت ریسه پیش‌بینی گردید. معاونت نظارت مجلس مسئولیت پشتیبانی تمام عیار از ناظران و تک‌تک نمایندگان مجلس چه از نظر رساندن اطلاعات و برقراری ارتباطات و چه از لحاظ پیگیری گزارش ناظران^{۳۹} در مجلس را برعهده دارد. چهار اداره کل امور کارشناسی نظارت، ساماندهی امور ناظران مجلس در شوراها و مجامع عمومی، دفتر اجرایی هیأت تطبیق مصوبات دولت با قوانین و دفتر اجرایی کمیسیون اصل ۹۰ پشتیبانی از نظارت مجلس، کمیسیون‌ها و نمایندگان را برعهده گرفتند. به عنوان نمونه، اداره کل امور کارشناسی نظارت مسئولیت نظارت بر انجام به‌موقع وظایف از سوی دولتمردان و دستگاه‌های زیرمجموعه قوه قضاییه را برعهده دارد و به طور کل ابلاغ به موقع و تأخیر در اجرای برنامه‌ها را دنبال می‌کند.

به طور کلی این معاونت با هدف سازماندهی ارکان و هیأت متعدد نظارتی مجلس در نهادهای گوناگون کشور پایه‌گذاری گردید تا وظیفه نظارتی مجلس به صورتی یکپارچه، منسجم و هدفمند صورت پذیرد.

ه- وزارت اطلاعات

به موجب ماده ۱ قانون تأسیس وزارت اطلاعات جمهوری اسلامی مصوب ۶۲/۵/۲۷، وزارت اطلاعات به منظور کسب و پرورش اطلاعات امنیتی و اطلاعات خارجی و حفاظت اطلاعات و ضد جاسوسی و به دست آوردن آگاهی‌های لازم از وضعیت دشمنان داخلی و خارجی جهت پیشگیری و مقابله با توطئه‌های آنان علیه انقلاب اسلامی، کشور و نظام جمهوری اسلامی ایران تشکیل شده است.

مطابق ماده ۱۰ قانون یادشده، مهم‌ترین وظایف وزارت اطلاعات عبارتند از:

۱. کسب و جمع‌آوری اخبار و تولید، تجزیه، تحلیل و طبقه‌بندی اطلاعات مورد نیاز در ابعاد داخلی و خارجی؛
۲. کشف توطئه‌ها و فعالیت‌های براندازی، جاسوسی، خرابکاری و اغتشاش علیه استقلال و امنیت و تمامیت ارضی کشور و نظام جمهوری اسلامی ایران؛

^{۳۹} برای مشاهده فهرست نمایندگان ناظر از سوی مجلس شورای اسلامی در مجامع، شوراها و هیأت‌های ملی و استانی به نشانی اینترنتی زیر مراجعه نمایید:

۳. ارائه خدمات اطلاعاتی ضروری به سازمان‌ها و ارگان‌ها و آگاه ساختن به موقع آن‌ها نسبت به توطئه‌ها. بنابراین وزارت اطلاعات به عنوان یک ناظر امنیتی بر تمامی قوا و نهادها نظارت دارد تا موجودیت نظام سیاسی را از تهدیدها و خطرات برهاند و محافظت کند و بدین وسیله در تأمین امنیت عمومی شهروندان مشارکت نماید.^{۴۰}

و- معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور

شورای عالی اداری در یکصدوسی و سومین جلسه خود به تاریخ ۸۶/۶/۲۴، با استناد به اصل ۱۲۶ قانون اساسی^{۴۱} ادغام سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در نهاد ریاست جمهوری و تشکیل دو معاونت به نام‌های معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رییس جمهور و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور را تصویب نمود.^{۴۲} در نتیجه، صلاحیت‌های قانونی سازمان برنامه و بودجه، از جمله در بعد نظارت، که پیش از این به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی انتقال یافته بود، در صلاحیت معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور قرار گرفت.

به موجب ماده ۵ قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۵۱/۱۲/۱۰، وظایف و اختیارات متعددی در صلاحیت سازمان برنامه و بودجه (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی کنونی) در زمینه برنامه‌ریزی، تنظیم بودجه و نظارت قرار داده شده که صلاحیت نظارتی این نهاد شامل نظارت مستمر بر اجرای برنامه‌ها و پیشرفت سالانه آن‌ها^{۴۳}، هماهنگ نمودن روش‌ها و برنامه‌های آماری کشور و ارزشیابی دارایی و عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشوری می‌باشد. بر اساس ماده ۳۴ قانون یادشده، سازمان (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی) موظف است در مورد اجرای فعالیت‌ها و طرح‌های عمرانی که هزینه آن از محل اعتبارات جاری و عمرانی دولت تأمین می‌شود به منظور ارزشیابی و از نظر مطابقت عملیات و نتایج حاصله با هدف‌ها و سیاست‌های تعیین شده در قوانین برنامه عمرانی و قوانین بودجه کل کشور، دستورالعمل‌ها و مشخصات طرح‌ها و مقایسه پیشرفت کار با جدول‌های زمانی فعالیت‌های جاری و طرح‌های عمرانی مربوط نظارت کند و برای انجام این منظور به طور مستمر از عملیات طرح‌ها و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی بازدید و بازرسی کند و دستگاه اجرایی را مرتباً در جریان نظارت و نتایج حاصل از آن بگذارد.

ز- سازمان حسابرسی

هرچند با تصویب دستورالعمل ماده ۲۲۱ سازمان حسابرسی از عضویت در شورای دستگاه‌های نظارتی کنار گذاشته شد، اما از آنجا که رییس سازمان حسابرسی نیز به عنوان عضو مدعو در شورای دستگاه‌های نظارتی حضور دارد به مهم‌ترین وظایف نظارتی سازمان حسابرسی نیز اشاره می‌نماییم.

به موجب ماده ۲ اساسنامه سازمان حسابرسی مصوب ۶۶/۶/۱۷ مجلس شورای اسلامی، سازمان حسابرسی دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی بوده و وابسته به وزارت امور اقتصادی و دارایی می‌باشد و مطابق ماده ۱ اساسنامه به صورت شرکت سهامی اداره می‌شود.

۴۰. راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، دراک، چاپ نخست ۱۳۸۸، ص ۱۴۰.

۴۱. رییس جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد و می‌تواند اداره آن‌ها را به عهده دیگری بگذارد.

۴۲. نک: مصوبه شماره ۱۹-۱/۵۶۰۶۰ مورخ ۱۳۸۶/۴/۲۴ شورای عالی اداری.

۴۳. نک: فصل نهم قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۵۱/۱۲/۱۰.

ماده ۶ اساسنامه موضوع سازمان را تأمین نیازهای اساسی دولت در زمینه حسابرسی و ارائه خدمات مالی لازم به بخش‌های دولتی و تحت نظارت دولت و تدوین و تعمیم اصول و ضوابط حسابداری و حسابرسی منطبق با موازین اسلامی و تحقیق و تتبع در روش‌های علمی و عملی به منظور اعتلای دانش تخصصی منطبق با نیازهای کشور معرفی کرده است. افزون بر این بر طبق بند ۷ اساسنامه، مرجع تخصصی و رسمی تدوین اصول و ضوابط حسابداری و حسابرسی در سطح کشور این سازمان می‌باشد.

مهم‌ترین وظایف و اختیارات سازمان که در ماده ۷ اساسنامه آمده است بدین قرار است^{۴۴}:

۱. انجام وظایف بازرسی قانونی و امور حسابرسی کلیه دستگاه‌هایی که بر طبق اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی که مالکیت عمومی بر آن‌ها مترتب می‌باشد از قبیل بانک‌ها، مؤسسات و شرکت‌های بیمه و هم‌چنین شرکت‌های دولتی و مؤسسات و سازمان‌های انتفاعی دولتی، مراکز تهیه و توزیع وابسته به وزارت بازرگانی، بنیاد مستضعفان و بنیاد شهید و سایر نهادهای انقلاب اسلامی و مؤسسات و شرکت‌های تحت پوشش آن‌ها و شرکت‌ها و کارخانجات و مؤسساتی که صرف نظر از چگونگی مالکیت سرمایه آن‌ها به موجب قوانین و مقررات مربوط توسط مدیریت منتخب دولت و یا تحت پوشش دستگاه‌های اجرایی اداره می‌شوند و سایر دستگاه‌های عمومی که طبق اساسنامه و مقررات مورد عمل مکلف به تعیین بازرسی قانونی و انجام حسابرسی می‌باشد.

۲. انجام وظایف بازرسی قانونی و امور حسابرسی شرکت‌ها، مؤسسات و دستگاه‌هایی که در مجموع بیش از ۵۰٪ سرمایه آن‌ها به طور مستقیم و یا غیرمستقیم متعلق به دستگاه‌های موضوع بند الف فوق می‌باشد.

۳. حسابرسی طرح‌های عمرانی مورد اجرا در دستگاه‌های موضوع بندهای الف و ب این ماده.

۴. انجام حسابرسی و خدمات مالی موردی ارجاعی توسط وزیر امور اقتصادی و دارایی

نظر به مراتب فوق، می‌توان گفت این سازمان عهده‌دار نظارت مالی درون‌ساختاری بر دستگاه اجرایی کشور که عمدتاً در قوه مجریه متمرکزند می‌باشد.

بند دوم- شأن مصوبات و قابلیت دادخواهی از آن‌ها

با توجه به تعدد مراجع وضع قواعد حقوقی در هر نظام حقوقی، تعدد منابع حقوق و قواعد حقوقی الزام‌آور (اسناد قانونی) اجتناب‌ناپذیر است. از این رو باید سلسله مراتب مشخصی میان آن‌ها به روشنی از قبل معین و اعلام شده باشد، به گونه‌ای که بتوان قاعده برتر را نسبت به قاعده پایین‌تر و مرجع بالاتر را نسبت به مرجع پایین‌تر تشخیص داد. بدین ترتیب قاعده مادون باید در چارچوب و منطبق با قاعده مافوق وضع شود و نمی‌تواند قاعده بالاتر را نادیده بگیرد و یا آن را نقض نماید. در صورت ابهام در سلسله مراتب میان منابع، شهروندان نمی‌دانند که کدام قاعده نسبت به قاعده دیگر

^{۴۴} موارد فوق در واقع تشریح وظایف سازمان است که در قانون تشکیل سازمان بدانها اشاره شده بود. به موجب تبصره ۲ ماده واحده قانون تشکیل سازمان حسابرسی مصوب ۶۲/۱۰/۵، وظایف سازمان حسابرسی به قرار زیر است:

۱- انجام وظایف بازرسی قانونی و امور حسابرسی سالانه مؤسسات و شرکت‌های دولتی و بانک‌ها و سایر دستگاه‌های عمومی و سازمان‌های وابسته به دستگاه‌های مذکور مانند بنیاد مستضعفان، بنیاد شهید و شرکت‌ها و مؤسسات تحت پوشش دولت که طبق اساسنامه و مقررات داخلی مربوط به خود ملزم به حسابرسی می‌باشند. وظیفه مزبور در انحصار سازمان حسابرسی است. ۲- ارائه خدمات مالی به وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌های عمومی و سازمان‌های وابسته به دستگاه‌های مذکور در صورت درخواست آنها. ۳- تربیت و آموزش افراد متعهد جهت تأمین کادر متخصص مورد نیاز. ۴- تدوین اصول و ضوابط فنی قابل قبول حسابداری و حسابرسی.

اولویت دارد و بر اساس کدام قاعده باید رفتار کنند و مقام عمومی بر مبنای کدام قاعده با آن ها برخورد خواهد نمود.^{۴۵} به علاوه شفافیت سلسله مراتب، این آگاهی را به مأمور اداری می دهد که در صورت تعدد قواعد حقوقی رویارو، به کدام قاعده اولویت دهد و کدام را رعایت و اجرا کند. این امر از بروز تخلفات قانونی تا حدود زیادی می کاهد.

سلسله مراتب میان هنجارهای گوناگون علاوه بر ایجاد نظم حقوقی، سبب می شود مقررات متناقض پدید نیاید. چون هر قاعده پایین تر برای آن که معتبر و لازم الاجرا باشد باید در چارچوب قواعد مافوق وضع شود و مقررات مغایر با قانون از سوی مراجع صالح قضایی ابطال پذیرند.

نکته دیگر آن که سلسله مراتب میان هنجارها از سلسله مراتب میان واضعان هنجارها هویدا می شود و شأن و اعتبار هر قاعده با توجه به مرجع وضع آن مشخص می شود. بنابراین هنجارهای مصوب مقامات بالاتر سلسله مراتب اداری نسبت به تصمیمات مقامات پایین تر برتری دارند. از این رو شناخت صحیح سلسله مراتب میان هنجارها و اسناد قانونی در گرو شناخت سلسله مراتب میان مقامات واضح قواعد حقوقی است.

شورای دستگاه های نظارتی کشور به عنوان نهادی فراقوه ای در نظام حقوقی مسئولیت ایجاد هماهنگی میان نهادهای گوناگون نظارتی به منظور ایجاد انسجام تشکیلاتی و برقراری نظارت موثر بر رفتار و عملکرد دستگاه های اداری کشور را بر عهده دارد. بی تردید شورای یادشده در مسیر انجام وظایف قانونی خود و اعمال صلاحیت ها اقدام به صدور مصوبات و تصویب مقرراتی می نماید^{۴۶} تا به هدف قانونی خود نایل آید. به نظر می رسد اقتضای شأن فراقوه ای شورای یادشده، آن است که مصوبات آن در مرتبه ای بالاتر از مصوبات هر یک از قوا (به غیر از مجلس) و نهادهای زیر مجموعه آن قرار گیرند.

مطابق اصل حاکمیت قانون و اصل سلسله مراتب میان هنجارهای حقوقی و همچنین نظر تفسیری شورای نگهبان که بدان اشاره رفت، این قبیل مصوبات نباید ناقض قانون اساسی و نافی مسئولیت های ذاتی و قانونی نهادهای نظارتی دیگر باشند. اما سؤال اینجاست که، با توجه به فقدان نظارت خود کار بر انطباق (یا دست کم عدم مغایرت) مصوبات شورا با هنجارهای فراتر نظام حقوق اساسی، همچون موازین شرع و قوانین اساسی و عادی، در صورتی که مصوبات شورا یکی از اصول قانون اساسی را نقض نماید و یا در صلاحیت های قانونی یکی از نهادهای اساسی دخل و تصرف نماید و یا آزادی های بنیادین شهروندان، مقرر در قانون اساسی، را به مخاطره افکند و یا تصمیمی خلاف شرع اتخاذ نماید، چه مکانیزم و ضمانت اجرایی برای پاسداری از عالی ترین سند نظام حقوق اساسی وجود دارد؟ به بیان دیگر، آیا مصوبات این شورا قابل دادخواهی است یا خیر؟

با توجه به تازه تأسیس بودن این شورا و این که تاکنون رویه قضایی در خصوص شأن مصوبات این شورا شکل نگرفته است، ناگزیر باید با توجه به اصول و معیارهای حقوق اساسی و رویه اساسی موجود بدین سوال پاسخ داد.

۱. به موجب مفاد ماده ۸ دستورالعمل ماده ۲۲۱ قانون برنامه پنجم توسعه، شورای دستگاه های نظارتی صلاحیت صدور بخشنامه ها و تصمیمات لازم الاجرا را دارد و این صلاحیت ناشی از قانون عادی است.
۲. مصوبات شورا، به یک معنا مصوبات دولتی (دولت به معنای حاکمیت^{۴۷}) محسوب می شوند. چه، اعضای شورا

^{۴۵}. هداوند، مهدی، نظارت قضایی تحلیل مفهومی تحولات اساسی، نشریه حقوق اساسی. سال هفتم. ش ۹.

^{۴۶}. نک: مواد ۴ و ۸ دستورالعمل ماده ۲۲۱.

^{۴۷}. مانند واژه دولت در صدر اصل سوم قانون اساسی.

عالی‌ترین مقامات حکومتی و دولتی به شمار می‌روند و در زمره نهادهای شورایی قوه مرکزی (همچون انواع شوراها) قرار می‌گیرند.

۳. دیوان عدالت اداری، مطابق قانون اساسی، یگانه مرجع رسیدگی‌کننده به شکایات و اعتراضات نسبت به مصوبات و مقررات دولتی (مصوبات مادون قانون) است.

۴. تبصره ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵، به صورت احصایی و حصری، دادخواهی نسبت به مصوبات و تصمیمات برخی نهادها را از جمله برخی شوراها و عالی‌فراقوه‌ای مانند مجمع تشخیص مصلحت و شورای عالی انقلاب فرهنگی از صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری خارج نموده است.^{۴۸}

۵. با توجه به این نکات به نظر می‌رسد مصوبات شورا، در صورت نقض قوانین، در دیوان عدالت اداری قابلیت داخواهی دارد؛ چه، مرجع صالح دیگری وجود ندارد. اما با توجه به شأن فراقوه‌ای شورا این امر، بعید می‌نماید.

گفتار سوم - جایگاه و ساختار شورا

بررسی ساختار شورای دستگاه‌های نظارتی و جایگاه این شورا در ساختار نظام حقوق اساسی، موضوع این گفتار است. در بند نخست، ارکان این شورا در مرکز و استان‌ها را به تصویر می‌کشیم و در بند دوم تلاش می‌کنیم جایگاه شورا در بدنه اداری و سیاسی نظام حقوقی را شناسایی نماییم.

بند نخست - ارکان شورای دستگاه‌های نظارتی کشور

همان‌طور که پیش از این نیز بیان گردید مطابق ماده ۲۲۱ قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹، شورای دستگاه‌های نظارتی متشکل از دو نفر از مسئولان نظارتی هر قوه با انتخاب رئیس هر قوه تشکیل می‌شود. بنابراین با توجه به حضور سه قوه مجریه و قضاییه و مقننه در نظام حقوقی کشور، این شورا باید متشکل از شش نفر باشد؛ به صورتی که از هر قوه دو مسئول نظارتی در ترکیب شورا حضور داشته باشند. اما ماده ۳ اساسنامه شورای دستگاه‌های نظارتی مصوب ۱۳۸۷، شورا را هیأتی پنج‌نفره و مرکب از رؤسای پنج دستگاه نظارتی کشور به نام‌های دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور، وزارت اطلاعات و سازمان حسابرسی و دیوان محاسبات مقرر کرده بود. پیش از تصویب دستورالعمل ماده ۲۲۱، شورا با حضور پنج مقام یادشده تشکیل می‌گردد. اما با تصویب دستورالعمل ماده ۲۲۱، اعضای شورا به شش نفر افزایش یافت و تغییراتی در ساختار شورا رخ داد که در ادامه به آنها اشاره می‌شود.

الف) شورای دستگاه‌های نظارتی مرکز

مطابق ماده ۱ این دستورالعمل، شورای دستگاه‌های نظارتی مرکز، با عضویت معاون نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، رئیس دیوان عدالت اداری، وزیر اطلاعات، رئیس دیوان محاسبات کل کشور و رئیس سازمان بازرسی کل کشور تشکیل می‌گردد.

مطابق ماده ۵ اساسنامه شورا، رئیس شورا به صورت دوره‌ای و به مدت ۶ ماه بر عهده یکی از اعضای شورا بود. البته به تجویز تبصره این ماده، در صورت رأی اکثریت شورا، ریاست دوره‌ای حداکثر تا دو دوره قابل تمدید بود. اما مطابق

^{۴۸} البته هیأت عمومی دیوان در رویه خود، صلاحیت خود را نسبت به رسیدگی به شکایات علیه شوراها و عالی‌مستقر در قوه مجریه محرز دانسته است.

ماده ۲ دستورالعمل رئیس^{۴۹} و نایب رئیس شورا، به صورت دوره‌ای و با رأی اکثریت اعضا برای مدت یک سال انتخاب می‌شوند و انتخاب دوباره اعضا به سمت‌های مذکور برای یک دوره دیگر بلامانع است. به‌علاوه، به موجب ماده ۶ دستورالعمل، جلسات شورا حداقل هر ماه یک بار تشکیل می‌شود و با حضور چهار نفر از اعضا رسمیت می‌یابد و تصمیمات شورا در چارچوب وظایف مذکور با رأی چهار عضو، معتبر و لازم‌الاجراست.

ب) شورای استانی دستگاه‌های نظارتی

شورای دستگاه‌های نظارتی در هر یک از استان‌های سراسر کشور به صورت هیأتی پنج‌نفره و با عضویت مدیرکل بازرسی استان، مدیرکل دیوان محاسبات استان، مدیرکل اطلاعات استان، دادستان مرکز استان و معاون برنامه‌ریزی استانداری تشکیل می‌گردد. به استناد ماده ۸ دستورالعمل، شوراها استانی بر اساس این دستورالعمل و مطابق بخشنامه‌ها و تصمیمات شورای دستگاه‌های نظارتی مرکز انجام وظیفه می‌نمایند.

ج) دبیر شورا

به موجب بند ۳ آیین‌نامه نحوه اداره شورا در راستای اجرای بند ۸-۴ ماده ۴ اساسنامه شورا، دبیر شورا با پیشنهاد رئیس سازمان بازرسی و تصویب شورا برای مدت دو سال برگزیده می‌شود. اما ماده ۳ دستورالعمل، با ایجاد تغییر در فرآیند فوق، شورای دستگاه‌های نظارتی را موظف نمود تا یک نفر از افراد صاحب‌نظر، باتجربه و خوشنام را بنا به پیشنهاد هر یک از اعضا برای مدت دو سال به عنوان دبیر شورا و رئیس دبیرخانه انتخاب کند تا برابر وظایف و اختیارات پیش‌بینی شده در دستورالعمل^{۵۰} و نیز مصوبات شورا اقدام نماید. البته انتخاب مجدد وی برای دوره‌های بعدی بلامانع است. افزون بر این، دبیرخانه شورا در سازمان بازرسی کل کشور مستقر می‌باشد.

د) کارگروه‌های تخصصی

با عنایت به تنوع و گستردگی حوزه صلاحیت شورا در جهت ایجاد نظام کارآمد نظارتی، با استناد به بند "ح" ماده

^{۴۹}. ماده ۵ دستورالعمل وظایف و اختیارات شورا را در ۸ بند به شرح زیر برشمرده است:

الف — تعیین وقت و مکان تشکیل جلسات؛ ب — تشکیل و اداره جلسات شورا؛ ج — پیگیری اقدامات کارگروه‌های تخصصی و فعالیت شوراها استانی و انعکاس به شورا؛ د — نظارت بر فعالیت‌های دبیر شورا و اقدامات دبیرخانه و هدایت لازم؛ ه — دریافت گزارش فعالیت‌های کارگروه‌های دبیرخانه از طریق دبیر؛ و — ارائه گزارش عملکرد شورا به مقام معظم رهبری (مدظله العالی) و رؤسای قوای سه‌گانه پس از تصویب در شورا؛ ز — ارائه گزارش اقدامات، فعالیت‌ها، عملکردها و موضوعات مرتبط با شورا به مردم با حق تفویض به اعضا دیگر و دبیر شورا؛ ح — پیگیری اجرای کلیه مصوبات و تصمیمات شورا.

^{۵۰}. ماده ۹ دستورالعمل وظایف و اختیارات دبیر شورا را در ۹ بند تشریح نموده است:

۱ — تهیه دستور جلسات شورا با نظر رئیس شورا و ارسال دعوت‌نامه؛ ۲ — پیگیری تشکیل کارگروه‌های تخصصی دبیرخانه و شورا؛ ۳ — ابلاغ مصوبات شورا به اعضا و مبادی ذیربط با دستور رئیس شورا؛ ۴ — هماهنگی امور مربوط به استان‌ها و نظارت بر اقدامات اجرایی با توجه به خط مشی و سیاست‌های متخذه شورا؛ ۵ — تهیه طرح‌ها، برنامه‌ها و ارائه طرح بودجه برای تصویب شورا؛ ۶ — دریافت گزارش فعالیت‌های استان‌ها و بررسی آنها در کمیسیون دبیرخانه برای طرح در جلسه شورا؛ ۷ — ارائه گزارش عملکرد شورا به رسانه‌ها و اطلاع‌رسانی در صورت ارجاع رئیس شورا؛ ۸ — تشکیل کمیسیون دبیرخانه متشکل از معاونین دستگاه‌های موضوع ماده (۱) و یا همکاران شورا به رسانه‌ها و اطلاع‌رسانی در صورت ارجاع رئیس شورا؛ ۹ — سایر امور ارجاعی رئیس و یا شورا به دبیرخانه.

۴ دستورالعمل ماده ۲۲۱ و بند ۴-۴ ماده ۴ اساسنامه شورا و ماده ۶۲ آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی، پنج کارگروه تخصصی در زیرمجموعه شورای دستگاه‌های نظارتی شکل گرفت: کارگروه حقوقی و تطبیق مصوبات دستگاه‌های اداری کشور با قوانین، کارگروه فناوری‌های نوین نظارت، کارگروه حسابرسی و استانداردسازی، کارگروه تدوین برنامه‌ها، آموزش و تحقیقات و کارگروه پیشگیری و مبارزه با فساد.^{۵۱}

بند دوم- شورای دستگاه‌های نظارتی به مثابه یک شورای عالی

شوراهای عالی را در یک تقسیم‌بندی می‌توان به شوراهای عالی مستقر در قوه مجریه و شوراهای عالی فراقوه‌ای تقسیم کرد. دسته نخست^{۵۲} شوراهایی هستند که در بدنه قوه مجریه تشکیل شده و مرکب از مقامات عالی دستگاه‌های اجرایی متعددی هستند و اغلب برای اتخاذ تصمیمات هماهنگ در موضوعات چندبعدی و فرابخشی پدید می‌آیند.^{۵۳} دسته دوم، در مقابل، دربردارنده شوراهایی است که در مرتبه‌ای فراتر از قوه مجریه و سایر قوا و نهادهای قانونی قرار داشته و با هدف تأمین یکی از نیازها و مصالح نظام حقوقی و سیاسی تشکیل می‌شوند. تشکیل این قبیل شوراهای نشانگر ضرورت هماهنگی فراقوه‌ای و کلان میان نهادهای متنوع حقوقی کشور به منظور اتخاذ تصمیمات هماهنگ و لازم‌الاجرا است.

با این توضیح و با عنایت به ترکیب اعضای شورای دستگاه‌های نظارتی و با توجه به صلاحیت‌های شورا مندرج در دستورالعمل اجرایی ماده ۲۲۱ قانون برنامه پنجم و سایر اسناد قانونی مرتبط و هم‌چنین با عنایت به فلسفه شکل‌گیری شورا یعنی پایان دادن به فعالیت‌های موازی و ناهماهنگ دستگاه‌های نظارتی کشور، به نظر می‌رسد که باید شورای دستگاه‌های نظارتی را در زمره شوراهای عالی فراقوه‌ای در نظام حقوقی طبقه‌بندی نمود که مهم‌ترین هدف آن، هماهنگ‌سازی و یکپارچه نمودن اقدامات نظارتی در دستگاه‌های گوناگون نظارتی در قوای سه‌گانه است. از این رو شورای یادشده را می‌توان از نظر جایگاه در نظام حقوق اساسی^{۵۴} با شوراهایی مانند شورای عالی فضای مجازی^{۵۵}، هیأت

^{۵۱}. برای مشاهده وظایف و مأموریت‌های هر یک از کارگروه‌های یادشده به ماده ۶ آیین‌نامه نحوه اداره شورای دستگاه‌های نظارتی مراجعه کنید.

^{۵۲}. به عنوان نمونه برای مشاهده مهمترین این شوراهای نک: قانون تعیین وضعیت شوراهای عالی ۱۳۸۷/۷/۶ مجمع تشخیص مصلحت نظام.

^{۵۳}. برای مطالعه بیشتر در این خصوص نک: به حقوق شوراهای اداری. معاونت تدوین تفسیر و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی رییس جمهور. دی ماه ۱۳۸۹. به ویژه فصل‌های دوم و سوم.

^{۵۴}. البته شورای مورد بحث به لحاظ مبنای شکل‌گیری، صلاحیت‌ها و ترکیب اعضا با شوراهای فوق کاملاً متمایز است.

^{۵۵}. نک: حکم مورخ ۹۰/۱۲/۱۷ مقام رهبری

<http://farsi.khamenei.ir/message-content?id=19225>

در بخشی از این حکم آمده است: "گسترش فزاینده فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطاتی بویژه شبکه‌ی جهانی اینترنت و آثار چشمگیر آن در ابعاد زندگی فردی و اجتماعی، و لزوم سرمایه‌گذاری وسیع و هدفمند در جهت بهره‌گیری حداکثری از فرصت‌های ناشی از آن در جهت پیشرفت همه‌جانبه کشور و ارائه خدمات گسترده و مفید به اقشار گوناگون مردم و همچنین ضرورت برنامه‌ریزی و هماهنگی مستمر به منظور صیانت از آسیب‌های ناشی از آن اقتضا می‌کند که نقطه‌ی کانونی متمرکزی برای سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری و هماهنگی در فضای مجازی کشور بوجود آید. به این مناسبت شورای عالی فضای مجازی کشور با اختیارات کافی به ریاست رییس‌جمهور تشکیل می‌گردد و لازم است به کلیه‌ی مصوبات آن ترتیب آثار قانونی داده شود"

عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه^{۵۶} و یا شورای عالی امنیت ملی^{۵۷} مشابهت سازی نمود.

نتیجه گیری

از بررسی مستندات موجود و در دسترس در مورد شورای دستگاه‌های نظارتی چنین یافت می‌شود:

۱. شورای دستگاه‌های نظارتی، شورایی فراقوه‌ای، هماهنگ کننده و تصمیم گیر در سطح کلان است. این شورا با هدف تلاش در جهت استقرار نظام نظارتی کارآمد و هماهنگ و جلوگیری از دوباره کاری‌ها و اقدامات موازی دستگاه‌های نظارتی گوناگون و پوشش نقاط ضعف نظام اداری وارد نظام حقوق اساسی گردید. تشکیل این شورا، به خودی خود، حاکی از ناکارآمدی سازوکارهای متکثر نظارتی موجود و حاکی از عزم ساختار سیاسی برای برقراری انسجام در عملکرد قوای سه گانه و سایر نهادها در بعد نظارت و مدیریت است. از این رو، تشکیل این شورا را باید به فال نیک گرفت.

۲. با عنایت به ساختار سه بعدی شورا و حضور دو نماینده از هر قوه در شورای مرکزی و افزون بر این، شأن "فرا آیین نامه‌ای و فروع قانونی" سند مؤسس شورا یعنی دستورالعمل اجرایی ماده ۲۲۱ قانون برنامه پنجم توسعه که به امضای سران سه قوه نیز رسیده است، بعید به نظر می‌رسد که شورا به مرزهای مندرج در ماده ۲۲۱ قانون برنامه پنجم یعنی حفظ استقلال هر یک از دستگاه‌های نظارتی عضو شورا و مراعات حدود معین در قانون اساسی پایبند بماند.

۳. اگرچه لازمه حاکمیت فراگیر قانون و اقتضای پایبندی به اصول قانون اساسی، دادخواهی پذیری مصوبات این "شورای فراقوه‌ای" است، با این حال، در این خصوص باید در انتظار شکل گیری رویه قضایی ماند.

۴. در دسترس نبودن مصوبات و مستندات این شورا به صورت کامل و مطلوب، نه تنها سبب ناشناخته ماندن این نهاد اساسی در مجامع دانشگاهی و علمی گردیده، بلکه باعث شده این نهاد از همکاری عمومی شهروندان، یعنی حلقه مفقوده نظام نظارت شایسته، بی نصیب بماند.

^{۵۶}: نک: حکم مورخ ۹۰/۵/۳ مقام رهبری قابل دسترسی در:

<http://farsi.khamenei.ir/message-content?id=16782>

مقام رهبری در تاریخ ۹۰/۵/۳ در حکمی خطاب به آیت الله هاشمی شاهرودی و در اجرای بند ۷ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، اقدام به تشکیل شورایی با عنوان هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه به منظور بررسی و ارائه نظرات مشورتی در موارد حل اختلاف و تنظیم روابط قوا نمودند.

^{۵۷}: مطابق اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی، به منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی "شورای عالی امنیت ملی" به ریاست رئیس جمهور و متشکل از مقامات گوناگون سیاسی، اقتصادی، نظامی، قضایی و اطلاعاتی^{۵۷} با وظایف زیر تشکیل گردید:

۱. تعیین سیاستهای دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاستهای کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری. ۲. هماهنگ نمودن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی. ۳. بهره گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی.

1. <http://www.bazresi.ir/portal/Home/Default.aspx?CategoryID=1e15a0d7-df6e-475e-94fb-38bcaa445309> مورخ ۹۰/۱۲/۱۰
2. <http://farsi.khamenei.ir>
۳. **حقوق شوراهاى ادارى**. معاونت تدوين تنقيح و انتشار قوانين و مقررات معاونت حقوقى رياست جمهورى. دى ماه ۱۳۸۹.
۴. راسخ. محمد. **نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسى**. دراك. چاپ نخست ۱۳۸۸.
۵. **بررسى جاىگاه قانونى و نقش و اهميت دستگاههاى نظارتى قواى سه گانه در جمهورى اسلامى ايران؛ قابل دسترسى در:**
<http://hoghoogh.com.online.fr/nezaratbardoolat.htm>
۶. هداوند. مهدى. **نظارت قضايى تحليل مفهومى تحولات اساسى**. نشریه حقوق اساسى. سال هفتم. ش ۹.
۷. فرمان هشت ماده‌ای رهبر مورخ ۱۳۸۰/۲/۱۰ قابل دسترسى در:
www.farsi.khamenei.ir
۸. حکم مورخ ۹۰/۱۲/۱۷ مقام رهبرى در تشكيل شوراي عالى فضاي مجازى قابل دسترسى در:
www.farsi.khamenei.ir
۹. حکم مورخ ۹۰/۵/۳ مقام رهبرى در تشكيل هيات عالى حل اختلاف و تنظيم روابط قواى سه گانه قابل دسترسى در:
www.farsi.khamenei.ir
۱۰. قانون اساسى جمهورى اسلامى ايران.
۱۱. قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهورى اسلامى ايران (۱۳۹۴-۱۳۹۰) مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ مجلس شوراي اسلامى و مجمع تشخيص مصلحت نظام.
۱۲. قانون ارتقاى سلامت نظام ادارى و مبارزه با فساد مصوب ۱۳۹۰/۸/۷ مجلس شوراي اسلامى و مجمع تشخيص مصلحت نظام.
۱۳. قانون تعيين وضعيت شوراهاى عالى مصوب ۱۳۸۷/۷/۶ مجمع تشخيص مصلحت نظام.
۱۴. قانون تاسيس وزارت اطلاعات جمهورى اسلامى مصوب ۶۲/۵/۲۷ مجلس شوراي اسلامى.
۱۵. قانون تشكيل سازمان حسابرسى مصوب ۶۲/۱۰/۵ مجلس شوراي اسلامى.
۱۶. قانون اساسنامه سازمان حسابرسى مصوب ۶۶/۶/۱۷ مجلس شوراي اسلامى.
۱۷. قانون ديوان عدالت ادارى مصوب ۱۳۸۵/۳/۹ مجلس و ۱۳۸۵/۹/۲۵ مجمع تشخيص مصلحت نظام.
۱۸. قانون ديوان محاسبات کشور مصوب ۶۱/۱۱/۱۱ با اصلاحات بعدى.
۱۹. قانون تشكيل سازمان بازرسى كل کشور مصوب ۱۳۶۰ و اصلاحیه آن ۸۷/۴/۱۷.
۲۰. مصوبه شماره ۱۹-۱/۵۶۰۶۰ شوراي عالى ادارى مورخ ۱۳۸۶/۴/۲۴.
۲۱. قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۵۱/۱۲/۱۰.
۲۲. قانون آيين نامه داخلى مجلس شوراي اسلامى مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۰ با اصلاحات بعدى.
۲۳. آيين نامه اجرائى قانون تشكيل سازمان بازرسى كل کشور مصوب ۸۸/۱/۱۵ رئيس قوه قضائيه.

۲۴. اساسنامه تشکیل شورای دستگاه‌های نظارتی کشور مصوب مهر ماه ۱۳۸۷.

۲۵. دستورالعمل اجرایی ماده ۲۲۱ قانون برنامه پنجم توسعه منتشرشده در روزنامه رسمی شماره ۱۹۶۲۲ مورخ ۹۱/۴/۲۷.

۲۶. آیین‌نامه نحوه اداره شورای دستگاه‌های نظارتی کشور مصوب ۸۷/۱۱/۸.

The Council of Supervisory Bodies Formation, status, competence

Abstract

Efficient supervision, undoubtedly, is one of the desirable constitutional system's pillars. Considering of a proper supervisory mechanism in order to idealistic realization of political system's ideals is an obvious necessity. Existence of different supervisory devices in the three branches of government and in other institutions, although is mandatory, but doesn't necessarily end in accessing of the political system to its goals. Disharmonic and parallel-like supervisory measures may create an inefficient supervisory sample; so that weak points of administrative structure remains hidden and heavy costs imposes on public budget.

The Council of Supervisory Bodies was constituted as a coordinator in order to meet this need. In this article it is tried to investigate, through documentary and analytical studying of the Council's formation process, its status and competence in Iran's constitutional system.

Keywords

The Council of Supervisory Bodies, supervisory institutions, supervision, harmony, efficiency.