

Having a complete and accurate system for monitoring and control is one of the most important and vital pillars in efficient management

All institutions, organizations and ministries that use public funds have legal duties and powers that

They are only allowed to operate within their framework. Usually these responsibilities are formed in the statutes of these organizations or the law

They are mentioned; But the constant desire of some managers to shrug off the do's and don'ts and performance based on

Desire and free will can not be denied. For this reason, public and public oversight of public institutions, including the municipality

It is necessary to transparency and efficiency of public institutions. This research with

The aim of the study was to monitor public institutions with an emphasis on municipalities as a library. The results of this

The research confirms that the foundations of power control is an analysis of the arguments and foundations of the legitimacy of power control.

Pays. From the content of this article, it is well inferred that the Iranian constitutional system is based on political ideas.

And Islamic sources are sensitive to the density of power and the possibility of its unbridledness and aggression. Therefore in this system with

The issue of monitoring power and controlling and limiting it has been taken very seriously several , including the principle

The trustworthiness of the power, advice and determination of institutions that pay attention to public ;public oversight can

Establish mechanisms to monitor the performance of municipalities

سازوکارهای نظارت عمومی و مردمی بر شهرداری‌ها در حقوق ایرانمحمدرضا استواری^۱ تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱۰/۲۵نادر مردانی^۲ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۱/۱۵احمد اسدیان^۳**چکیده**

وجود نظام کامل و دقیق برای نظارت و کنترل یکی از ارکان مهم و حیاتی در یک مدیریت سالم و کارآمد است. تمامی نهادها، سازمان‌ها و وزارتخانه‌هایی که از بودجه عمومی استفاده می‌کنند تکالیف و اختیاراتی قانونی دارند که تنها در چارچوب آن‌ها اجازه فعالیت دارند. معمولاً این تکالیف و وظایف در اساسنامه این سازمان‌ها یا قانون تشکیل آن‌ها ذکر شده است؛ اما تمایل همیشگی برخی مدیران برای شانه خالی کردن از بایدها و نبایدها و عملکرد بر اساس میل و اختیار را نمی‌توان انکار کرد. به همین دلیل نظارت عمومی و مردمی بر دستگاه‌های عمومی از جمله شهرداری امری لازم و ضروری است و می‌تواند شفافیت و کارآمدی دستگاه‌های عمومی را در پی داشته باشد. این پژوهش با هدف بررسی نظارت بر دستگاه‌های عمومی با تأکید بر شهرداری‌ها به صورت کتابخانه‌ای به اجرا درآمد. نتایج این تحقیق موید این نکته است که مبانی نظارت بر قدرت در حقیقت به تحلیل ادله و پایه‌های مشروعیت نظارت بر قدرت می‌پردازد. از محتوای این نوشتار به خوبی قابل استنباط است که نظام حقوق اساسی ایران با تکیه بر اندیشه‌های سیاسی و منابع اسلامی به تراکم قدرت و امکان افسارگسیختگی و تجاوزگری آن حساس است. از همین رو در این نظام با بحث نظارت بر قدرت و کنترل و تحدید آن بسیار جدی برخورد شده و مبانی متعددی از جمله اصل امر به معروف، امانت بودن قدرت، نصیحت و قاطعیت نهادهایی که نظارت عمومی و مردمی را مورد توجه قرار می‌دهند، می‌تواند سازوکارهایی برای نظارت بر عملکرد شهرداری‌ها ایجاد نماید.

واژگان کلیدی: نظارت عمومی، نظارت مردمی، حقوق ایران، شهرداری‌ها.

^۱ دانشگاه آزاد اسلامی علوم تحقیقات، واحد امارات، گروه حقوق عمومی، امارات، ایران، دانشجوی دکتری، Mr.ostovari@yahoo.com

^۲ دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شیراز، نویسنده مسئول، drnadmardani@gmail.com

^۳ دکتری حقوق عمومی، استادیار واحد تهران مرکزی، T.asadian@gmail.com

ارزیابی، کنترل و نظارت در نظام های سیاسی، از دیرباز تا به امروز مطرح بوده است. صاحبان قدرت در گذر تاریخ، همواره از قدرت سو استفاده کرده اند. این امر موجب شده است در نظام های سیاسی و همچنین در آموزش های دینی و اندیشه های سیاسی مبتنی بر آن، سازوکارهایی برای نظارت بر قدرت تدوین گردد. اگر در اندیشه غرب معاصر «تفکیک قوا» مهم ترین سازوکار ساختاری در جهت نظارت بر قدرت و پیشگیری از فساد مطمح نظر قرار گرفته است، در اندیشه اسلامی، چون دغدغه هدایت و خوش بختی بشریت وجود دارد، به طور طبیعی، سازوکارهای اساسی تری برای کنترل قدرت مد نظر بوده است که نظارت عمومی تنها یکی از آن سازوکارها قلمداد می گردد.

در تبیین مسئله نظارت عمومی، توجه به این نکته ضروری است که یکی از وجوه تمایز حکومت ها نسبت به یکدیگر، در خاستگاه و جهان بینی فکری آنهاست که موجب تفاوت نوع نگاه به نظارت می شود. براساس نوع جهان بینی است که الگوی حکومت، کارکرد و الگوی رفتاری آن طراحی می گردد. این امر می تواند به عنوان معیاری در سنجش و ارزیابی کارآمدی حکومت ها در چگونگی ایفای نقش تعیین شده نیز به شمار آید. از این رو، ساخت خاستگاه اندیشه ای و جهان بینی حاکم بر نظام سیاسی تبیین کننده ماهیت اصلی حکومت و نیز کارکرد نظارتی آن است. در مجموع، می توان به دو جهان بینی کلان «الهی» و «مادی» اشاره کرد که تفاوت ماهوی آنها را می توان در ماهیت اصلی حکومت و نقش و کارکرد آن به روشنی یافت. با این اوصاف، نظارت بر عملکرد نهادها و سازمان های عمومی به دلیل آنکه ارتباط همه جانبه ای با شهروندان و زندگی اجتماعی آنان دارد، از اهمیت خاصی برخوردار است. با توجه به اهمیت نظارت بر عملکرد شهرداری ها به عنوان یک نهاد عمومی، پژوهش حاضر درصدد است تا به بررسی راهکارهایی بپردازد که از طریق این راهکارها بتوان نظارت عمومی و مردمی را گسترش داد. به دلیل ارتباط و پیوستگی فقه و حقوق در ساختار حقوقی نظام جمهوری اسلامی ایران، پژوهش حاضر رویکرد نظری و عملی منبعت از آموزه های فقهی و سپس حقوقی را به عنوان راهکاری برای گسترش نظارت عمومی و مردمی بر شهرداری مورد بحث قرار می دهد. آنچه از اصول و قواعد فقهی استنباط می شود، راهکاری برای نظارت عمومی و مردمی بر شهرداری ها در نظر گرفته می شود.

اهمیت و ضرورت پژوهش

امروزه در برخی از کشورهای جهان، شهرداری‌ها دارای اختیارات وسیع، حتی در حد یک حکومت محلی می‌باشند. هر چند اداره امور شهر در ایران تحت مدیریت و نظارت نهادهای مختلفی است؛ با این حال همچنان، شهرداری مهم‌ترین واحد هدایت‌کننده رشد و توسعه شهری است. نظارت و کنترل یکی از ارکان مدیریت به شمار می‌آید و مدیر به عنوان یکی از وظایف اصلی خود باید شیوه‌ها، امکانات و عملیات گوناگون تشکیلات را زیر پوشش نظارتی قرار دهد تا حرکت دستگاه‌ها به انحراف و امکانات موجود به هرز نرود. با توجه به اهمیت و حساسیت مسأله نظارت بر شهرداری‌ها، پژوهش حاضر به سازوکارهای نظارت مردمی از منظر حقوق داخلی پرداخته است.

روش پژوهش

روش مورد استفاده در پژوهش حاضر، توصیفی-تحلیلی است. در همین راستا، جمع‌آوری داده‌ها به صورت اسنادی و کتابخانه‌ای صورت گرفته است. همچنین ابزار گردآوری اطلاعات در این پژوهش فیش‌برداری از نوع دستی و کامپیوتری می‌باشد.

مفهوم نظارت عمومی

نظارت یکی از مفاهیم پر کاربرد در عرصه علوم اجتماعی، مدیریت و علوم سیاسی است. برخی از نویسندگان که در حوزه مدیریت تلاش‌های نظری متعددی انجام دادند، نظارت را چنین تعریف می‌کنند: نظارت عبارت است از سنجش و اصلاح عملکرد برای به دست آوردن این اطمینان که اهداف سازمان و طرح‌های اجرایی آن با کامیابی به انجام رسیده است (اودانل، کونتز و ویریچ، ۱۳۸۵: ج ۲، ۳۸۸). به طور کلی نظارت در امور کارگزاران و مدیران و عوامل اجرایی جامعه، می‌تواند به روش‌هایی اطلاق شود که برای وادار کردن فرد به انطباق او با انتظارات گروه معین یا کل جامعه به کار می‌رود.

امروزه اصطلاح نظارت با واژگان دیگری نیز همراه شده است و معانی اجتماعی و سیاسی خاصی پیدا کرده است. در این زمینه می‌توان به نظارت همگانی اشاره نمود. نظارت همگانی، مجموعه وسایل و شیوه‌هایی است که با استفاده از آنها یک گروه یا یک واحد، اعضای خود را به پذیرش رفتارها، هنجارها، قواعدی در سلوک و حتی آداب و رسوم منطبق با آنچه گروه مطلوب تلقی می‌کند، سوق می‌دهد. نظارت همگانی، به معنای ارزیابی و سنجش عملکرد فرد یا سازمان توسط همه گروه‌های مختلف جامعه است (پیرعلی، ۱۳۹۰: ۶-۷). ضمن اینکه صفت همگانی خود، دارای دو بُعد نظارت همگانی به معنای اعم شامل نهادهای نظارتی حاضر در سه عرصه دولتی، خصوصی و مدنی و نظارت همگانی به معنای اخص شامل مشارکت نظارتی شهروندان بر عملکرد نهادهای فعال در حوزه‌های مختلف کشور است (نادری ملک‌شاه، ۱۳۹۳: ۱۴۹). علاوه بر جنبه مردمی و همگانی، نظارت در معنای مدرن و توسعه یافته آن، رویکردی سازمانی را دنبال می‌کند. در

این رویکرد، نظارت عمومی شامل نظارت اتحادیه‌ها و انجمن‌ها، نظارت احزاب، نظارت نهادهای مذهبی، نظارت رسانه‌ها و مطبوعات، نظارت کارکنان سازمان، نظارت شهروندان، نظارت نهادهای مدنی بر فعالیت-های سازمان‌ها و نهادها می‌باشد. امروزه نظارت و بازرسی مهمترین شرط برای تحقق اهداف مطلوب است. جامعه در صورتی که تلاطم آن زیاد باشد، از آنجایی که تضمین دستیابی به اهداف مشکل‌تر است، نظارت و بازرسی باید به صورت جدی‌تر و دقیق‌تری صورت بگیرد. بی‌توجهی در سیاسی‌های نظارتی در بسیاری از مواقع باعث دوری از اهداف تعیین شده می‌شود و حتی در بعضی از مواقع برگشت به این اهداف را غیر ممکن می‌سازد.

نظارت همگانی مجموع وسایل و شیوه‌هایی است که با استفاده از آنها یک گروه یا یک واحد اعضای خود را به پذیرش رفتارها، هنجارها، قواعدی در سلوک و حتی آداب و رسوم منطبق با آنچه گروه مطلوب تلقی می‌کند سوق می‌دهد، نظارت همگانی به معنای ارزیابی و سنجش عملکرد فرد یا سازمان توسط همه گروه‌های مختلف جامعه است، متصدیان عمومی به نیابت از مردم انجام خدمات عمومی را بر عهده دارند و تصرف و دخالت در حوزه عمومی بدون رضایت و اذن مردم ممکن نیست و در نظام مردم‌سالاری معیار بهره‌مندی از حقوق عمومی رضایت مردم می‌باشد، نظارت همگانی مقایسه‌ای است ضمنی توسط شهروندان بین آنچه هست و آنچه باید باشد که به تبع آن افراد اقدام به فعالیت‌هایی در راستای رسیدن به هدف مطلوب می‌نمایند. نظارت همگانی بر عملکرد دستگاه‌ها از حیث اجرای امور و قوانین و میزان رشد و ارتقاء و نیل به اهداف دارای اهمیت است. حق همگان در نظارت بر قدرت از جمله نتایج و آثار حق بنیادین تعیین سرنوشت اجتماعی و سیاسی است و این حق‌های جمعی پیامد آزادی فردی است و حق نظارت همگانی بر قدرت از مؤثرترین شیوه‌های تضمین‌کننده حق تعیین سرنوشت است که بدون وجود آن نظام سیاسی دموکراتیک استمرار نخواهد داشت (احمدی، ۱۳۹۶:).

نظارت در فقه و قوانین اسلامی نیز دارای اهداف خاصی است. تحقق توحید و اجرای شریعت، حفظ جان و مال مردم از تعرض، احیای حق و عدالت خواهی و قیام علیه باطل و ظلم، لزوم احتیاط در امور مهمه، تحقق معروف و جلوگیری از منکرات و اهتمام به امور مسلمین، حفظ مصالح عمومی را میتوان از مبانی فقهی یا اسلامی امر نظارت برشمرد. فقه حکومتی شیعه مطابق دیدگاه امام خمینی (ره)، ضمن به رسمیت شناختن نظارت بر قدرت و ضرورت پاسخگویی حاکمان نسبت به عملکرد خویش در برابر خداوند و مردم بر محور قانون، نظارت بر قدرت را در دو عرصه درونی و بیرونی و در مراحل کسب، اعمال و توزیع قدرت به رسمیت می‌شناسد و راهکارهای خاصی را نیز در اینباره ارائه کرده است (حسین‌نژاد، ۱۳۹۷: ۲). از این منظر در دیدگاه فقهی، اطمینان از این که اجرای برنامه و هدایت آن درست صورت می‌گیرد و در صورت مشاهده انحراف، اقدام لازم برای تصحیح آن به عمل می‌آید، نیازمند فرآیندی است که آن را نظارت و بازرسی می

نامند. لذا دقت در نظارت و بازرسی می توان راهگشای بسیاری از مشکلات جامعه باشد. بدین ترتیب نظارت در اصطلاح فقهی عبارت است از حقی که فرد یا جمعی به مقتضای شرع و یا صاحب اختیاری برای کنترل و یا عیب‌یابی کار مورد اهتمامی، آن را به دست آورد و به عنوان ناظر منصوب می‌شود.

چارچوب نظری؛ نظارت عمومی و مردمی در سیاست و اجتماع

نظارت عمومی جایگاه مهمی در عرصه سیاست و اجتماع دارد و امروزه یکی از اهداف نظام‌های سیاسی آن است که بتوانند نظارت را به عنوان یکی از ارکان سیاست‌ورزی تبدیل کنند. قدمت نظارت به اندازه زندگی اجتماعی بشر می‌باشد، پس از شکل‌گیری ابتدایی‌ترین اجتماع‌ها و نظام‌های اجتماعی و سیاسی نظارت هم ایجاد شد و نوعی جهت‌دهی به اصول و مبانی تعیین شده برای رسیدن به اهداف تعبیر شد، در کل نظارت را می‌توان به انواع گوناگونی تقسیم‌بندی کرد که شامل نظارت مردمی و نظارت حکومتی است و خود نظارت حکومتی رانیز می‌توان به انواع مختلفی همچون نظارت سازمانی (سلسله‌مراتبی) و نظارت کیفی (قضایی، اداری) تقسیم‌بندی کرد (رنجبری، ۱۳۹۶: ۱۲). برای مثال اصل تفکیک قوا و نظارت بر اعمال حکومت در اکثر قوانین اساسی کشورها پیش‌بینی شده و نظارت در اصطلاح به روش‌ها و ابزارهایی گفته می‌شود که برای وادار کردن فرد به انطباق او با انتظارات گروه معین یا کل جامعه گفته می‌شود و در علم مدیریت مجموعه کارهایی برای رسیدن به حداکثر کارایی و اثربخشی و جلوگیری از فساد و نوعی جهت‌دهی به اصول و مبانی تعیین شده برای اهداف است (رنجبری، ۱۳۹۶: ۱۳). استدلال‌ها در ارتباط با نقش نظارت بر فعالیت نهادهای سیاسی و اجتماعی و به طور کلی مجموعه نظام‌های سیاسی آن است که بدون آن جامعه پایدار باقی نمی‌ماند. در واقع دو رکن از ارکان هر نظام حقوقی قانونگذاری و نظارت می‌باشد و یکی از مهم‌ترین مبانی حقوق شهروندی و اصول دموکراسی و حاکمیت مردم نظارت شهروندان بر حکومت است و شهروندان طبق قرارداد اجتماعی که یک رابطه دو سویه را بین آنان و زمامداران ایجاد می‌کند، حق دارند بر اجرای امور عمومی کشور و روند و فرآیند اداره کشور نظارت داشته باشند.

علاوه بر این، پاسخگویی دستگاه بورکراسی و نهادهای اجتماعی یکی دیگر از دلایل مهم در توجه کردن به مسأله نظارت است. بنابراین در توجیه نقش نظارت بر جلوگیری از استبداد و خودکامگی این سؤال مطرح می‌شود که حکومتی که از قدرت برخوردار است برای اینکه به استبداد و خودکامگی نینجامد، چگونه باید کنترل شود؟ تاریخ حکومت‌ها نشان می‌دهد که طبع خودکامگی و تمامیت‌خواهی در آنها وجود دارد. چنانچه ابزارهایی جهت مهار قدرت حکومت پیش‌بینی نشود، امکان استبداد و خودکامگی حاکمان دور از انتظار نیست. پس موضوع مهار قدرت و نظارت بر حاکمان از موضوعات مهم در دموکراسی‌های نوین می‌باشد. اول نظارت همگانی که از مردم، جامعه و نهادهای مدنی بر عملکرد کارگزاران و شیوه اداره جامعه صورت

می‌گیرد و دوم نظارت حکومت که به وسیله حکومت و دستگاه‌های وابسته به آن بر امور مختلف اقتصادی، سیاسی، نظامی و اجتماعی اعمال می‌شود. فراتر از نظارت بر اعمال حکومت، نظارت بر مشروعیت اصل نظام سیاسی هم مورد توجه و بحث قرار می‌گیرد و جایگاه آن در قوانین اساسی کشورها لحاظ شده است و شکل‌گیری جامعه آرمانی و مطلوب نیازمند شرایط و لوازم و امکاناتی است که از نظر حقوقی نظارت شهروندان را بر اعمال و وظایف کارگزاران حکومتی از لوازم اساسی مذکور است و با نظارت است که هر شهروند می‌تواند حقوق مشخص و معین خود را مطالبه کند. زیرا اکثر حکومت‌ها (البته در این زمینه استثنائاتی نیز وجود دارد) به صورت ابتدایی و اولیه و بدون درخواست شهروندان خود که از طریق نظارت بر حکومت و اعمال کارگزاران انجام می‌شود حقوقی را به شهروندان اعطا نمی‌نمایند، بلکه با حضور و مشارکت شهروندان در اداره امور کشور و نظارت جدی آنها می‌باشد که حقوقی را به شهروندان اعطا می‌نمایند (سهرابی، ۱۳۹۵: ۴۹).

با این اوصاف، در یک جامعه پیچیده به دلیل انتظارات مردم از حکومت، نقش به دولت افزایش می‌یابد و گسترش نقش دولت‌ها همواره تشکیلات بزرگ و پیچیده دولتی را ضروری می‌شمرد. پس ناظر بر آنها لازم می‌آید به دلیل بورکراسی‌های عریض و طولی که شکل می‌گیرد. زیرا سیستم کنترل و نظارت هر اندازه از اقتدار و توان بیشتری برخوردار باشد نظام اداری و دستگاه‌های اجرایی کشور برای نیل به اهداف خود تضمین بیشتری را دارا می‌باشند. در نهایت اینکه، نظارت را از مناظر گوناگون می‌توان دسته‌بندی نمود: یکی از آن دسته‌بندی و تقسیم نظارت بر دو نوع کلی نظارت حکومتی و نظارت مردمی است، نظارت حکومتی را به انواع مختلفی همچون: نظارت سازمانی (سلسله مراتبی و قیمومتی)، نظارت کیفی (قضایی، اداری، مالی، سیاسی و پارلمانی)، نظارت درونی و بیرونی، نظارت شکلی و مستمر و مردمی، نظارت پسینی و پیشینی و نظارت ماهوی (استصوابی و استطلاعی) می‌توان تقسیم کرد و نظارت مردمی را هم به اقسامی همچون: افکار عمومی، آزادی احزاب و اجتماعات، آزادی مطبوعات و رسانه‌ها تقسیم کرده‌اند.

نظارت در عرصه حقوق نیز کاربردهای متعددی به خود گرفته است. بدین معنا که نظارت در حقوق خصوصی غالباً استطلاعی یا اطلاعی است و نظارتی است که در آن ناظر فقط زمینه کسب اطلاع را دارد، اما نظارت در حقوق عمومی معمولاً استصوابی است و منظور آن است که ناظر افزون بر کسب اطلاع بتواند حکم و دستور هم صادر کند و حکم او نافذ نیز باشد و اعمال حقوقی بدون اذن و موافقت او اعتباری نداشته باشد (فلاح سلوکلائی، ۱۳۸۸: ۱۷۱). اما در علم حقوق، امروزه از نظارت قضایی نیز سخن به میان آورده می‌شود. نظارت قضایی می‌تواند به عنوان سازوکاری برای بررسی این موضوع تعریف شود که آیا نمایندگان یک اداره از محدوده مشخصی که قانون برای آنها تعیین کرده است تجاوز کرده‌اند یا خیر و نظارت قضایی

به منظور صیانت از برتری قانون در نظام حقوقی هر کشور است تا بدین وسیله از اقدامات و تصمیمات دولتی خلاف قانون که حقوق و آزادی‌های افراد را تحت تأثیر قرار می‌دهند، جلوگیری شود (Alder, 2002: 71). در هر صورت بیان کاربردهای نظارت در عرصه مدیریت، علوم اجتماعی و علوم سیاسی بیانگر اهمیت آن و همچنین نقش مهم آن در بهبود بخشیدن به زندگی اجتماعی و عملکرد سازمان‌ها و نهادها می‌باشد. بر همین اساس، جایگاه نظارت عمومی و مردمی بر عملکرد نهادهایی مانند شهرداری‌ها از منظر فقهی و حقوقی می‌تواند رویکرد جدیدی در زمینه بهبود بخشی به فعالیت‌های سازمان‌ها ایجاد نماید.

نظارت عمومی بر عملکرد شهرداری‌ها در حقوق ایران

با توجه به تشریح اهمیت نظارت در جامعه و ارکان اداره آن و همچنین جایگاه آن در فقه و آموزه‌های دینی نیازمند تشریح راهکارهای حقوقی داخلی هستیم که به نوبه خود از احکام دینی و فقه اسلامی سرچشمه می‌گیرند.

۱- اصل حاکمیت ملت و نظارت عمومی

اهمیت دادن به نقش و جایگاه عموم ملت در زمینه و عرصه اداره امور حکومت و رصد فعالیت‌های سازمان‌ها و نهادهای اجتماعی سیاسی یکی از ویژگی‌های برجسته حقوق ایران است که پس از انقلاب اسلامی شکل گرفته و از آموزه‌های فقهی نشأت گرفته است. حاکمیت ملت و توجه به اصل حق تعیین سرنوشت نقش مهمی در بهبود و گسترش نظارت مردمی و عمومی ایفا کرده است که جلوه‌های مختلف آن را می‌توان در بخش‌های قانون اساسی مشاهده نمود:

الف) حق مشارکت در تصمیم‌گیری‌های سیاسی و حکومتی. مکانیزم اعمال حاکمیت ملی را می‌توان در اصل هفتم یافت: «طبق دستور قرآن کریم و «امرهم شوری بینهم» و «شاورهم فی الامر» شوراهای، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند. موارد، طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراهای را این قانون و قوانین ناشی از آن معین می‌کند».

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران حاکمیت خداوند را از طریق اعمال قوانین اسلامی (اصل ۴ قانون اساسی) و از طریق انتخاب و نظارت رهبری (اصول ۵ و ۵۷) اظهار می‌دارد. البته قانون اساسی در زمینه نقش آرای عمومی در همه پرسی بر این نقش در تاسیس نظام جمهوری اسلامی ایران (اصل اول)، در بازنگری قانون اساسی (اصل ۱۷۷) و نیز در قانون‌گذاری پیرامون مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی (همه پرسی تقنینی مقرر در اصل ۵۹) تأکید نموده است.

ب) حق دستیابی به مناصب و مشاغل عمومی. نایل شدن افراد به مناصب و مشاغل عمومی با شرایط برابر و یکسان از جمله حقوق اساسی و انسانی در جهت مشارکت همگانی در یک جامعه مدرن محسوب می‌شود و می‌توان آن را جلوه ای بارز از حق تعیین سرنوشت افراد فرض کرد. در این راستا نظام جمهوری اسلامی ایران به دلیل حاکمیت اسلام بر امور و شئون جامعه و نیز ضرورت مطابقت کلیه قوانین و مقررات با موازین اسلامی (اصل ۴ قانون اساسی) در مقام یک نظام ایدئولوژیک و مکتبی بر آن است تا همانند همه نظام‌های مردم سالار زمینه‌های اعمال هرچه بهتر حق مزبور را برای همه افراد جامعه فراهم سازد (هاشمی، ۱۳۹۱: ۱۵۲). همین رویکرد درباره نظارت عمومی و مردمی بر عملکرد شهرداری‌ها نیز صادق است و از طریق انتخابات شورای شهر قابل مشاهده است. همچنان که به عضویت درآمدن در شوراهای اسلامی شهر و روستا - نمادهای عدم تمرکز و مشارکت محلی افراد - اشاره کرد. البته به محدودیت‌های این نوع حق تعیین سرنوشت از طریق وصول به مناصب عمومی (هاشمی، ۱۳۹۱: ۱۵۳-۱۵۵) انتقاداتی وارد شده است. اما اصل مسئله به رسمیت شناختن این حقوق است و ایرادات موجود از ارزش آنها نمی‌کاهد. بنابراین آنچه در قالب نظارت عمومی و مردمی قابل بیان است، عملکرد مناسب شوراهای شهر در نظارت بر عملکرد شهرداری‌ها می‌باشد.

اهتمام به حاکمیت ملت در نظارت بر امور کارگزاران از جمله شهرداری‌ها، بر این استدلال استوار است که حاکمیت ملت بر سرنوشت خویش حاصل لطف الهی به نوع بشر است و ملت که به طور اختیاری و به اقتضای ضروریات زیست جمعی در جامعه سیاسی پیچیده امروزی اعمال مظاهر مختلف این حاکمیت را به نهادها و مقامات مختلف واگذار می‌کند، حق دارد بر طرق اعمال آن نیز نظارت کند و همواره ناظری فعال بر نحوه عملی شدن این اراده جمعی باشد تا مصلحت عموم به خطر نیفتد. به عبارت دیگر شرکت مردم در انتخابات یا همه پرسی و انتخاب مقامات حکومتی یا تصویب برخی امور به رابطه آنان (صاحبان اصلی حاکمیت) با اعمال حاکمیت و اعمال کنندگان آن خاتمه نمی‌بخشد. نظارت حق آنان است و این حق از مبنای حاکمیت یا اراده مردم به امر الهی تفکیک ناپذیر است (آقایی، ۱۳۸۸: ۸۰). در زمینه نظارت بر عملکرد شهرداری‌ها از سوی نهادهای مشخصی مانند شورای شهر و همچنین فعالیت آزادانه شهروندان قابل تحقق است. بدین ترتیب این نظارت به صورت فردی (سازمان نیافته) به ویژه با اعمال آزادی‌های بیان و مطبوعات و به شکل جمعی (سازمان یافته) از جمله در قالب ایجاد تشکل‌های سیاسی، انجمن‌های صنفی و سازمان‌های غیردولتی قابل تحقق است.

۲- امر به معروف و نهی از منکر

یکی از خاستگاه‌ها و مبانی نظارت بر تخلفات و کجروی‌های حاکمیت در فقه اسلامی عنصر امر به معروف و نهی از منکر است که نظارت همگانی را در جامعه اسلامی تحقق می‌بخشد. شریعت اسلامی نظارت همگانی را در اصل استوار امر به معروف و نهی از منکر گنجانده و آن را در شمار احکام ضروری و واجب فقهی قرار داده است. به این ترتیب آنچه که در نظام‌های بشری حق صرف خوانده می‌شود در نظام اسلامی صبغه تکلیفی هم دارد و این امر گویای توجه شریعت اسلامی به سرنوشت جامعه و اهتمام به حفظ سلامت و امنیت آن است. حکمت نهفته این فریضه را در مدنی الطبع بودن افراد باید دانست. زیرا انسان‌های اجتماعی از نظر سلوک و رفتار و اخلاق و عقاید، اثر متقابل بر یکدیگر دارند و انحرافات فردی ضررهای اجتماعی را به دنبال می‌آورد. بنابراین حفظ و پاسداری جامعه از هر گونه فساد و تباهی عقلاً ضرورت اجتناب ناپذیر دارد و شرعاً واجب است (هاشمی، ۱۳۹۱: ۲۳۷). امر به معروف و نهی از منکر از دیدگاه قرآن کریم ملاک برتری امت اسلامی بر سایر امت‌ها (آل عمران: ۱۱۰) و یکی از مسئولیت‌های اصلی مومنان و صالحان در صورت دستیابی به قدرت و حاکمیت است (حج: ۴۱). این اصل مبتنی بر دو جهت است: الف) هدایت ب) مراقبت. پس اسم این اصل را باید اصل هدایت و مراقبت گذاشت (مطهری، ۱۳۷۷: ۲۸۳).

رابطه امر به معروف و نهی از منکر و مسئله نظارت امروزه در عرصه حقوقی نیز محل توجه است و با توجه به نقش امر به معروف و نهی از منکر در رصد فعالیت نهادها و کارگزاران سیاسی و اجتماعی، بهره‌گیری از آن در زمینه نظارت بر عملکرد شهرداری‌ها حائز اهمیت است. به طور مشخص، از جمله مهم‌ترین مصادیقی که بر اساس امر به معروف و نهی از منکر در جامعه لازم تلقی می‌گردد، امر به معروف و نهی از منکر حکومت و کارگزاران آن است. اما در باب اینکه چگونه می‌توان از وجوب امر به معروف و نهی از منکر وجوب نظارت را برداشت نمود، می‌توان با طرح مقدماتی چنین استدلال نمود:

مقدمه اول: با رجوع به کتاب و سنت در می‌یابیم که امر به معروف و نهی از منکر جز فرایض اجتماعی و واجب کفایی می‌باشد.

مقدمه دوم: یکی از مصادیق اجرای امر به معروف و نهی از منکر اعمال و رفتار حاکمان جامعه است که جز ارکان اصلی زندگی اجتماعی می‌باشد.

مقدمه سوم: لازمه اقدام به فریضه امر به معروف و نهی از منکر حاکمان، نظارت بر اعمال و رفتار حاکمان است.

نتیجه: از باب وجوب مقدمه واجب، این نتیجه گرفته می‌شود که با توجه به وجوب نظارت در امر به معروف و نهی از منکر این فریضه خود از ادله و مبانی شرعی مثبت نظارت محسوب می‌شود (آهنگران و هادوی، ۱۳۹۲: ۹۴). بنابراین رصد فعالیت‌ها و عملکرد شهرداری‌ها از حیث توجه به امور خیر و نیک در جامعه و پرهیز از گرایش به دفاع و ترویج رذیلت‌های اخلاقی و انسانی حاکی از نقش مؤثر این اصل فقهی

و حقوقی دارد. از نظر شرعی نیز از اهداف بسیار مهم و اساسی دین استقرار عدالت در جامعه و به وجود آوردن اعتدال کامل در میان امت اسلامی است. همچنان که پیامبران الهی با دلایل آشکار و روشن و با کتاب و میزان (سنجش حق و باطل) مبعوث شده‌اند تا در میان مردم (با بهره‌گیری از هدایت آنها) قسط و عدل بر پا دارند. امام علی در عهدنامه مالک اشتر می‌فرماید: (همانا برترین روشنی چشم زمامداران برقراری عدل در شهرهاست) لازمه برخورداری از حکومت حق و عدل به رعایت کامل امر به معروف و نهی از منکر مشروط است و تضمین رعایت کامل این اصل مستلزم اعمال نظارتی همه‌جانبه می‌باشد (بهشتی، ۱۳۷۹: ۱۶۰).

۱-۲. امر به معروف و نهی از منکر در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

استقرار نظام جمهوری اسلامی ایران بر مبنای اعتقاد به حکومت حق و عدل و قرآن می‌باشد. اعتقاد به این حکومت مقدمه اجرای دستورها و احکام اسلام است تا از این طریق بتوان به جامعه سالم و نمونه که در آن قسط، عدل، استقلال و همبستگی ملی تامین شده باشد، دست یافت. برای نیل به این مقصود، دولت موظف است همه امکانات خود را در ایجاد محیط مساعد برای رشد فضایل اخلاقی بر اساس ایمان و تقوا و مبارزه با کلیه مظاهر فساد و تباهی به کار بندد. امر به معروف و نهی از منکر اهرم بسیار قدرتمندی است که از طریق بسیج همگانی و مستمر دولت و ملت می‌تواند زمینه‌ساز رشد فضایل و طرد مفسد باشد. قانون‌گذار اساسی با درک مراتب این عنصر سازنده اسلامی اقدام به تاسیس مبنایی برای نظارت و مراقبت همگانی در اصل هشتم قانون اساسی نموده است (هاشمی، ۱۳۹۱: ۲۵۰). متن اصل هشتم قانون اساسی چنین است: «در جمهوری اسلامی ایران، دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت. شرایط و حدود و کیفیت آن را قانون معین می‌کند». طبق این اصل و به استناد اطلاعات و عموماً ادله امر به معروف و نهی از منکر این فریضه الهی از گستردگی فراوانی برخوردار است و در یک تقسیم‌بندی اجمالی شامل سه شاخه می‌شود:

- مردم در برابر یکدیگر
- دولت در برابر مردم
- مردم در برابر دولت

بدیهی است منظور از دولت صرف هیئت دولت به معنای خاص کلمه نیست و این واژه اختصاص به قوه مجریه ندارد. بلکه دولت همه ارکان نظام اسلامی اعم از قوای مجریه، مقننه و قضاییه و دیگر نهادها از جمله نهاد رهبری را شامل می‌شود (جعفرپیشه فرد، ۱۳۸۸، ۷۴). در سطوح پایین‌تر نیز نهاد شهرداری‌ها وجود دارند که البته جایگاه نظارت عمومی و مردمی براساس اصل امر به معروف و نهی از منکر در زمینه نظارت بر آنها احساس می‌شود. همچنین قانون برنامه دوم و سوم و چهارم و پنجم توسعه، امر به معروف و

نهی از منکر را از اهداف اساسی برنامه برشمرده است. این قوانین بالادستی در زمینه نظارت بر نهادهای مهمی مانند شهرداری‌ها نیز قابل تسری است و باعث بهبود عملکرد آنان و حاکمیت نظارت عمومی و مردمی می‌شوند.

به نظر می‌رسد فقدان قانون موضوعه خاص اجرای این وظیفه مهم را تا حدودی متوقف نموده و مانعی برای گسترش نظارت عمومی بر عملکرد شهرداری‌ها محسوب می‌گردد. چراکه در موضوع نظارت همگانی مهم-ترین نکته‌ای که وجود دارد روشن شدن سازوکارهای قانونی است و این موضوع مطرح می‌شود که مردم از چه طریقی می‌توانند با فریضه امر به معروف و نهی از منکر نظارت بکنند، به نحوی که موجب دخالت در کار دولت یا بروز مشکلاتی نشود. چارچوب این فریضه، شرایط، ضوابط و آثار آن در فقه اسلامی معین شده است و حتی مراحل برای آن در نظر گرفته و شرایطی برایش پیش‌بینی کرده‌اند و چارچوب ابزارهای مرتبط با آن در شرع مشخص شده است. با این حال در نظام حقوق اساسی چارچوب قانونی آن به خصوص در بخش نظارت مردم بر حکومت باید تا حدود زیادی روشن شود و نظارت مردمی و عمومی به عنوان یک امر مهم در رصد فعالیت‌ها و عملکرد شهرداری‌ها در نظر گرفته شود. به همین دلیل این موضوع باید قانونمند و در یک قالب قانونی مشخص شود. به نظر می‌رسد یکی از ابزارهای مهم در این فرایند می‌تواند تشکیل سازمان‌ها و نهادهایی باشد که وظیفه اصلی و در اصطلاح کارویژه آنها نظارت بر حکومت است. یکی از دغدغه‌های امام خمینی (ره) همین موضوع بود و در سال ۵۸ نیز در نامه‌ای به شورای انقلاب بر تاسیس چنین اداره‌ای برای امر و نهی تاکید کردند (امام خمینی، ۱۳۶۱، ج ۹، ص ۲۱۳).

البته در طرح تاسیس سازمان و نهاد متولی امر به معروف و نهی از منکر باید ملاحظات و مولفه‌هایی را در نظر گرفت. ضرورت دارد که این نهاد مستقل از حکومت و یک نهاد و سازمان غیردولتی باشد که مانع تسلط شهرداری‌ها بر این نهادها شود. بنابراین حفظ استقلال نهادها در نظارت بر عملکرد شهرداری و حذف شبکه‌های رانتی میان نهادهای مردمی و شهرداری بسیار مهم و حیاتی است. چرا که اگر این نهاد در قالب عناوین دولتی چون وزارتخانه باشد، طبیعتاً زیرمجموعه قوه مجریه یا یکی دیگر از قوا قرار می‌گیرد، در حالی که وابستگی این نهاد به حکومت مطلوب نیست. چون یکی از ابعاد مهم امر به معروف و نهی از منکر این است که قدرت مورد امر و نهی قرار بگیرد.

۳- نصیحت از نظر فقهی و حقوقی

نصیحت در فقه اسلامی و همچنین بهره‌گیری از کاربرد حقوقی آن نقش مهمی در ارتقای نظارت عمومی و مردمی بر عهده دارد. توضیح اینکه خیرخواهی برای نظام سیاسی و حکومت را نمی‌توان صرفاً به مفهوم اطاعت دانست. هرچند پیروی و اطاعت گاهی خیرخواهی تلقی می‌شود. اما مطیع کسی امت که تنها بر طبق

رای و نظر مطاع حرکت می‌کند. درحالی که ناصح، تابع و مطیع نیست و بر طبق برداشت و نظر خود اقدام می‌کند. اما اینکه عده‌ای خواسته‌اند نصیحت را به اطاعت محدود کنند یا بر اساس اصول معارف شیعه آن را منحصر به امامان معصوم کنند، برخلاف وضع لغوی و کاربرد عرفی این واژه راه پیموده‌اند. ادله وجوب نصیحت نیز از چنین قیودی عاری است (جعفرپیشه فرد، ۱۳۸۱: ۷۰).

۱-۳. رابطه نصیحت و مسئله نظارت

آن چنان که در روایات آمده، از جمله مهم‌ترین مصادیق نصیحت، نصیحت ائمه مسلمانان یا همان کارگزاران و حاکمان جامعه است. از دیدگاه اسلام همه مردم موظفند که زمامداران را از واقعیت‌ها مطلع و آنچه را درست تشخیص می‌دهند، صادقانه و دلسوزانه با آنان در میان گذارند. امام کاظم (ع) می‌فرماید: «زمامدار جامعه اگر عادل است از خدا بقای او را و اگر ستمگر است از خدا اصلاح او را بخواهید. زیرا صلاح شما در گرو صالح بودن زمامداران است و زمامدار یا دولت عادل به منزله پدری مهربان است. پس هر آنچه را برای خود می‌پسندیدید برای او هم پسندید و هر آنچه را برای خود نمی‌پسندیدید برای او هم روا ندارید» (حرعاملی، ۱۴۰۳ق، ج ۱۶، ص ۲۲۰).

اهمیت ایفای این وظیفه بدان پایه است که امیرالمومنین نصیحت و انتقاد سازنده از حکومت را حق خویش بر عهده مردم می‌داند: (حق من بر شما آن است که ... در آشکار و پنهان مرا نصیحت کنید و خیرخواهم باشید). تحقق این مفهوم مستلزم نظارت افراد بر حکومت اسلامی و زمامداران جامعه دینی است. خیرخواهی ناصح آن گاه بروز و ظهور دارد که مراقبت کند و برای صیانت و تقویت منسوح له با چشمانی باز از سر نصوح و خلوص رفتار منسوح له را زیر نظر قرار دهد. مانند پرستاری که اگر بخواهد برای درمان بیمار به اقدامات بعدی دست بزند و برای او نصیحت و خیرخواهی کند، باید پیش از اقدام ناصحانه درمان بر جریان امور بیمار نظارت داشته باشد تا با اشراف بر امور او به اقدام ناصحانه و مشفقانه بپردازد. البته عده ای نظارت را نه مقدمه نصیحت که از مصادیق نصیحت می‌دانند. نفس نظارت از مصادیق بارز خیرخواهی است. پرستاری که از بیمار مراقبت می‌کند و ناظر علایم حیاتی بیمار است، این نظارت او از مصادیق نصیحت و خیرخواهی است (جعفرپیشه فرد، ۱۳۸۶: ۹۷). به نظر می‌رسد بهره‌گیری از اصل نصیحت می‌تواند راهکاری برای نظارت عمومی و مردمی نیز در نظر گرفته شود. برای آنکه بتوان کاربرد اصل نصیحت را در حقوق ایران و جهت نظارت عمومی و مردمی بر شهرداری‌ها مشاهده نمود، نیازمند ارجاع به قواعد و اصول فقهی هستیم.

۲-۳. نصیحت در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از آنچه که در کلام معصومین «نصیحت لائمه المسلمین» خوانده می‌شود به «عوت به خیر» یاد می‌کند و با عنایت به همه فوایدی که نصیحت و خیرخواهی در کنترل حکومت و

قدرتمندان دارد، در اصل هشتم آورده است: «در جمهوری اسلامی ایران دعوت به خیر ... وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت ...» دعوت به خیر مردم نسبت به دولت موضوع بحث ما در نظارت بر قدرت است. این مهم، همواره باید در جامعه اسلامی مد نظر باشد و مسئولان جامعه به گونه‌ای با آن برخورد کنند که گوینده از گفته پشیمان نشود و راه برای سخن با مقام بالاتر باز باشد.

امام خمینی بارها به جایگاه نصیحت در حکومت اشاره نموده اند. به گفته ایشان هر فردی از افراد ملت حق دارد که مستقیماً در برابر سایرین زمامدار مسلمانان را استیضاح کند و به او انتقاد کند و او باید جواب قانع کننده بدهد. در غیر این صورت اگر برخلاف وظایف اسلامی خود عمل کرده باشد، خودبه خود از مقام زمامداری معزول است و ضوابط دیگری وجود دارد که این مشکل را حل کند (نویسی، ۱۳۸۱: ۲۷۰). وقتی در نظام اسلامی بتوان عالی‌ترین مقام حکومت را مورد پرسش قرار داد و به کار او اشکال و ایراد کرد و از او درباره کارهای مربوط به حکومت توضیح خواست و بازخواست کرد، انتقاد و ایرادگیری به دیگر مراتب حکام، طبیعی می‌نماید. البته این توضیح خواستن از باب نصیحت ائمه مسلمانان و جهت خیرخواهی برای جامعه و ملت است که بتواند نظارت عمومی و مردمی را به عنوان نقشه راهی برای جلوگیری از سوءاستفاده افراد و نهادها از جمله شهرداری‌ها عملی سازد.

اصل دعوت به خیر در روزگار ما یا به دلیل نداشتن دغدغه فکر حکومتی یا به دلیل تلقی نادرست از نصیحت و عوامل دیگری چون ترتیب اثر ندادن به نصایح، عدم مراعات شرایط تاثیر نصیحت، رعایت نشدن حقوق ناصحان، موانع به وجودآمده و استفاده ناصحیح از ابزار نصیحت مورد غفلت واقع شده است و جامعه اسلامی چنان که شایسته آن است به این مهم نمی‌پردازد. بنابراین اصل نظارت بر عملکرد شهرداری‌ها از طریق بسط اصل نصیحت امری شایسته است. زیرا در صورت رعایت این اصول، انسان را در مسلمان زیستن یاری می‌رسانند (نقی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۲). نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران به صورت شفاف و روشن به تعیین و تبیین شیوه‌های اعمال این اصل پرداخته است و آن را همچون امر به معروف و نهی از منکر احاله به قانون عادی نموده است. بنابراین لزوم تدوین قانون خاص که مشخص کننده کیفیات و چگونگی اجرای این قاعده باشد، ضروری است. به طور مشخص، نظارت عمومی و مردمی بر عملکرد شهرداری‌ها از طریق گسترش اصل نصیحت می‌تواند گامی آغازین در تبیین این اصل تلقی شود. با توجه به اینکه رصد عملکرد نهادهایی مانند شهرداری، همچون دیگر حقوق انسانی و وظایف شهروندی می‌تواند تاثیر پیشگیرانه قابل توجهی در به وجودآمدن شرایط حاد سیاسی در جامعه داشته باشد، می‌بایست همچون دیگر حقوق مردم در دنیای امروز برای کارآمدی بیشتر در قالب تشکل‌ها و گروه‌های سازمان یافته ارائه شود تا از تاثیرگذاری بیشتری برخوردار گردد.

اصل نصیحت و کابردی کردن آن در راستای نظارت عمومی و مردمی باعث مشارکت شهروندان در امور مختلف شهر می شود. همچنان که فراهم کردن شرایط مناسب برای طرح دیدگاه های متقابل برای جلب مشارکت شهروندان و ترسیم خط مشی شهری باعث توفیقات قابل توجهی در اداره کردن و نظارت بر شهرداری ها می شود (نصرالله زاده، ۱۳۸۸: ۱۲۳). همچنین امروزه با بهره گیری از فناوری های نو اطلاعاتی و ارتباطی، پیش بینی سامانه های الکترونیکی، نظرسنجی های الکترونیکی و ایجاد صندوق پیشنهادات و انتقادات از طریق پست الکترونیکی که از طریق آن مردم بتوانند انتظارات و مطالبات خیرخواهانه خود را به دستگاه های مختلف منتقل نمایند، می توان به هدف نظارت بر حکومت نائل شد. گسترش دولت الکترونیک علاوه بر بهبود فرایندهای ارائه خدمات در بخش عمومی، تسریع ارائه خدمات به شهروندان، پاسخگوتر شدن ماموران دولتی، شفاف شدن اطلاعات و کاهش فاصله میان مردم و دولتمردان به مشارکت اثربخش تر شهروندان و اعضای جامعه مدنی در فرایند نظارت بر حکومت و تصمیم گیری عمومی کمک شایانی می کند.

۴- نظارت عمومی از طریق سازمان ها

در راستای تحقق اصل نظارت عمومی و مردمی بر عملکرد شهرداری ها نهادهای نظارتی نیز می توانند نقش مؤثری ایفا نمایند. با توجه به اینکه شهر و شهرداری در گفتمان جمهوری اسلامی، فقط در گرو مجموعه ای از وسایل اجرایی نیست، بلکه باید باور داشته باشیم که شهرداری مسلمان و معتقد می تواند شهر و سکونتگاه اسلامی بسازد (شاهسوندی، ۱۳۷۶: ۲۲). بر همین اساس، نظارت بر فعالیت های شهری توسط شهرداری نیازمند نظارت عمومی و مردمی و توجه به ایده های مردم در ساختن شهر است. به همین دلیل با توجه به پیچیدگی های امروزی، نهادهای نظارتی از جمله سازمان بازرسی می تواند نقش مؤثری در پیگیری مطالبات عمومی و مردمی ایفا نماید. یکی از وظایف سازمان بازرسی کل کشور رسیدگی به شکایات افراد می باشد. برابر ماده ۲ آئین نامه اجرایی هر کس می تواند شکایت خود را علیه سازمان ها و مؤسسات مستقیماً به سازمان بدهد، رئیس سازمان می تواند در پی شکایات و اعلامات مستدل، بازرس یا هیئت بازرسی را برای رسیدگی اعزام و یا مأمور نمخاید و در مواردی که سازمان تشخیص دهد که موضوع جنبه فردی دارد و یا نیاز به مکاتبه و اعزام بازرس نیست از طریق تلفن و تلکس و یا تلگراف توضیح لازم را از مقام مربوط می خواهد و سپس اخذ تصمیم می کند و کلیه دستگاه های ذی ربط مکلفند به مکاتبات و استعلامات کتبی و شفاهی که از ناحیه سازمان یا بازرسان درخواست گردیده به قید فوریت پاسخ دهند و برابر قانون نظارت بر اجرای قانون و احترام به آزادی های مشروع و حفظ حقوق شهروندی مصوب ۸۳/۲/۱۵ و دستورالعمل آن هیئت نظارتی مرکب از معاونان قوه قضائیه به ریاست رئیس قوه قضائیه تشکیل می شود و وظیفه هیئت مزبور نظارت بر حسن اجرای قانون در تمام استان ها و ایجاد رویه واحد، اصلاح روش ها و انطباق آنها با مقررات و ارسال

شکایت‌ها و گزارش‌های واصله به مرجع مربوطه و پیگیری آن تا حصول نتیجه است. با این استدلال که شهر اسلامی نیازمند توجه عمومی است و از تقدس خاصی نیز برخوردار است. ضمن اینکه در شهر اسلامی نیز باید در جهت گسترش امنیت شهروندان از هر نظر کوشید (غنی‌زاده، ۱۳۸۶: ۴۵).

سازوکارهای نظارت عمومی و مردمی بر نهادهایی مانند شهرداری در حقوق ایران ریشه در آموزه‌های فقهی دارند. به همین خاطر اصولی نظیر امر به معروف، نهی از منکر، اصل نصیحت، حق تعیین سرنوشت و حاکمیت مردم همچون سازوکارهایی بنیادین از توانایی و ظرفیت مناسبی برای تعمیق و گسترش نظارت عمومی و مردمی بر شهرداری‌ها برخوردار هستند. شهرداری در اسلام تنها به معنای یک نهاد برای رتق و فتق امور نیست و نیازمند گسترش فضای معنوی و فراهم کردن شرایط مناسب زیست مسلمانی برای شهروندان است. بنابراین نظارت بر فعالیت‌های شهرداری‌ها برای دستیابی به اهداف متعالی اسلامی نیازمند نظارت مداوم مردمی است. اصول مزبور نیازمند تشریح و تبیین و بهره‌گیری از آنان در فعالیت‌های سازمانی و همچنین نهادینه شدن هستند. بهبود و اصلاح فعالیت‌های شوراهای شهر و شوراییاران، گسترش نهادهای مدنی اسلامی برای نظارت بر فعالیت‌های شهرداران، هدف دانستن سعادت اسلامی در امور شهرداری و همچنین زمینه سازی برای فعالیت و مشارکت شهروندان در امور مختلف از جمله نتایج نظری و عملی پژوهش حاضر است که می‌تواند راهی برای نظارت مردمی و عمومی تلقی شود. مراتب پیگیری و رفع موانع و محدودیت‌های اجرایی شدن این مبانی به گونه‌ای است که باید از طریق کارشناسی‌های لازم با تاکید بر استفاده از ظرفیت‌های موجود دو مرحله زیر تبیین و تعمیق و پیگیری گردد:

۱. لزوم ارتقای کمی (عمومی سازی): در این حوزه باید مجموعه اقداماتی را برای گسترش فرهنگ نظارت در جامعه انجام داد. در حوزه ارتقای کمی راهکارهای ذیل پیشنهاد می‌گردد:

۱-۱. تبیین و ضرورت شناسی: معنا و ضرورت و بیان لزوم گسترش نظارت بر پایه مبانی مذکور، مباحثی است که باید به درستی و به تفصیل تبیین گردد. به عبارت دیگر، نظریه‌پردازی و تولید دانش در زمینه نظارت مبتنی بر مبانی مذکور باید مورد توجه قرار گیرد.

۱-۲. آموزش: در گام بعد باید به آموزش پرداخت. چند مسئله مهم را باید به عموم جامعه و مسئولان آموزش داد. این مسائل پیش زمینه‌های نظارت بر قدرت شهرداری‌ها هستند. به نظر می‌رسد عدم وجود شناخت درست و دقیق از این حوزه‌ها منجر به ظهور و بروز آسیب‌هایی گردیده است. لذا در این بخش باید به این پرسش پاسخ داد که با تکیه بر هر یک از مبانی طرح شده، نظارت بر قدرت چگونه و با چه روش‌هایی باید انجام شود؟ در صورت تبیین این مرحله، مردم و نهادهای مسئول با اطلاع و شناخت کافی از کم و کیف حقوق نظارتی خود درست را از نادرست تشخیص می‌دهند و به ارائه رهنمودهای لازم به مدیران و کارگزاران در صورت لزوم خواهند پرداخت.

۳-۱. حمایت: در کنار آموزش نیاز به حمایت همه جانبه از مبانی نظارت و طرق تحقق آنها وجود دارد که در چهار مقوله حاکمیت مردم و حق انتخاب آنان، امر به معروف و نهی از منکر، نصیحت و نظارت سازمان‌هایی مانند سازمان بازرسی قابل بیان است.

منابع

قرآن کریم.

احمدی، محمدصادق (۱۳۹۶)، تحلیلی بر مفهوم حق نظارت همگانی بر قدرت بر اساس دو رابطه حق- ادعا و حق- آزادی، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، شماره ۳، صص ۷۲۳-۷۰۷.

آقایی، کامران (۱۳۸۸)، مکتب‌های تفسیری در حقوق بر بنیاد هرمنوتیک حقوقی، تهران: میزان.

آهنگران، محمدرسول، هادوی، فاطمه (۱۳۹۳)، مبانی فقهی نظارت مردم. " پژوهش‌های فقه و حقوق اسلامی - دانشگاه بابل ۲، ۱، ۷۹.

سهرابی، بهروز (۱۳۹۵)، مبانی تحلیلی حقوق شهروندی در ایران و اسلام، مجله مطالعات علوم سیاسی، حقوق و فقه، شماره ۲، صص ۴۹-۵۶.

بهشتی، محمدحسین (۱۳۷۹)، بایدها و نبایدها، ترجمه عبدالرحیم مرودشتی، تهران: نشر بقعه.

پیرعلی، مصطفی (۱۳۹۰)، «نظارت همگانی؛ چرایی، چگونگی». مجموعه مقالات اولین همایش ملی نظارت همگانی. تهران: دانشگاه شهید بهشتی.

جعفر پیشه فرد، مصطفی (۱۳۸۶)، مقتضای اصل نظارت، مجله حکومت اسلامی، شماره ۴۵، صص ۱۵۲-۱۳۶.

حر عاملی، محمد بن حسن (۱۴۰۳)، وسائل الشیعه، قم: انتشارات آل‌البیت.

حسین‌نژاد، سیدمجتبی (۱۳۹۷). «بررسی ماهیت، مبانی و اهداف نظارت و بازرسی در فقه شیعه»، ششمین کنفرانس ملی توسعه پایدار در علوم تربیتی و روانشناسی، تهران، مرکز راهکارهای دستیابی به توسعه پایدار، موسسه آموزش عالی مهر اروند.

رنجبری، ابوالفضل، مولوی، مهران (۱۳۹۶)، نظارت در اعمال حکومت در جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه مطالعات علوم اجتماعی، شماره ۲، صص ۱۷-۹.

شاهسوندی، شیوا (۱۳۷۶)، بررسی ارزش‌ها در آرمان شهر اسلامی، مجموعه خلاصه مقالات همایش مدیریت فضای شهری، شیراز: انتشارات شهرداری شیراز.

- غنی‌زاده، مسعود (۱۳۸۵)، نگاهی به شهر تمدن اسلامی، راهبرد یاس، شماره ۷، صص ۲۱۱-۱۹۷.
- کونتز، هرولد، ویریچ، اچ، اودانل، سیریل (۱۳۸۵)، اصول مدیریت، ترجمه محمدعلی طوسی و همکاران، تهران: انتشارات مؤسسه عالی آموزش و پژوهش و مدیریت و برنامه ریزی.
- محمد، فلاح سلوک‌لایی، نظارت بر حکومت و سازوکارهای آن در اسلام، مجله حکومت اسلامی، شماره ۵۲، تابستان ۸۸، صص ۱۹۳-۱۵۹.
- مطهری، مرتضی (۱۳۷۷)، پیرامون انقلاب اسلامی، تهران: صدرا.
- نادری ملک‌شاه، محمد (۱۳۹۳)، نقش نهادهای مدنی در پیشگیری از فساد، فصلنامه دانش ارزیابی، سال ششم، شماره ۲۰.
- نصرالله زاده، حمید (۱۳۸۸)، شورایاری یا اصلی‌ترین سرمایه‌های اجتماعی، تهران: نشر همگامان.
- نقی‌زاده، محمد (۱۳۸۷)، شهر و معماری اسلامی؛ (تجلیات و عینیات). تهران: انتشارات مانی.
- نوایی، علی اکبر (۱۳۸۱)، فقه پژوهی، تهران: انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
- هاشمی، محمد، (۱۳۹۱). حقوق اساسی، جلد دوم، چاپ بیست و ششم، تهران: نشر میزان.
- Alder, Jhon: 2002, General Priciples of Constitutional and Administrative Law, London, Palgrave Macmillan, Fourth Edition.