

موانع و چالش های اعمال مسئولیت مدنی دولت در ایران در قبال واکسیناسیون کرونا

زهره معظمی^۱، مجید ابراهیمی^۲

^۱ دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران جنوب (نویسنده مسئول)

^۲ دانشجوی دکتری حقوق خصوصی دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم تحقیقات

چکیده

امروزه برخورداری از فناوری تولید واکسن، علاوه بر تاثیر مستقیم بر نظام سلامت، اقتصاد کشورها را متاثر نموده، ضمن این که به دلیل مباحث امنیت زیستی، در مباحث دفاعی امنیتی نیز اهمیتی مضاعف یافته است. به علاوه، توانمندی فناوریانه در این حوزه، به عنوان پیشران توسعه زیست فناوری تلقی می گردد که به عنوان یکی از فناوری های نوظهور و پیشران توسعه کشورها، مطرح می باشد و تاکنون به این موضوع از منظر سیاست گذاری در کشور، کمتر پرداخته شده است. هر دولتی سه تعهد در قبال شهروندان خودش دارد؛ تعهد به شناسایی، احترام و اجرا. شناسایی حق سلامت در اسناد و مقررات داخلی وجود دارد، تعهد به احترام یعنی همه صاحبان قدرت برای این حق احترام قائل باشند و تعهد به اجرا یعنی اقدامات لازم در این زمینه انجام شود. در نتیجه تهیه ملزومات درمانی و ازجمله تولید و یا خرید واکسن ازجمله حقوق سلامت است. این مقاله با روشی توصیفی تحلیلی در پی پاسخ به این پرسش است که موانع و چالش های اعمال مسئولیت مدنی دولت در ایران در قبال واکسیناسیون کرونا چگونه قابل استنباط و ارزیابی است؟ دستگاههای نظارتی متنوع نظارتی در حقوق ایران وجود دارد که زیر مجموعه قوه مجریه، قوه قضائیه، قوه مقننه، نهاد رهبری، مجلس خبرگان و شورای نگهبان وجود دارد. وظیفه کلیه دستگاههای نظارتی این است که اهدافی را که در قانون اساسی، قوانین عادی، آیین نامه ها و بخش نامه ها پیش بینی شده با عملکرد دستگاه های اجرای مطابقت دهند. در خصوص نهادهای غیر دولتی یکی از کارکردهای اصلی نهادهای مدنی توانمندسازی جامعه، شناختن و ریشه یابی مسائل و معضلات آن در سطح خرد و کلان و ارائه راه حل عملی برای رفع کاستی هاست. نمونه نهادهای مدنی و اشکال سازمانی به اتحادیه های کارگری، احزاب و جمعیت های بشر دوستانه و ... اشاره شده است. پس تعهد دولت در این موارد یک تعهد بنیادین است و البته دولت به موجب اختیارات حاکمیتی و با لحاظ کردن منافع عمومی و مصالح جامعه می تواند مطابق قانون محدودیت هایی را اعمال کند که به طور مثال از کدام کشور واکسن برای تأمین منافع عامه خریداری کند.

واژه های کلیدی: مسئولیت مدنی، اعمال مسئولیت مدنی دولت، دستگاه های نظارتی، واکسیناسیون کرونا

مقدمه

مبنای نظارت بر شرکت های دولتی و اشخاص حقوقی را باید در لزوم نظارت بر دولت به معنای عام جستجو کرد که ریشه در تاریخ نظام های سیاسی دارد و از دیرباز مطرح بوده است؛ ولی با توجه به اینکه شرکت های دولتی و اشخاص حقوقی به عنوان بخشی از دولت به معنای خاص (قوه مجریه) تلقی می شوند، نظارت بر آن، تابعی از نظام نظارت بر قوه مجریه و فعالیت های آن ها است که بنا بر موضوع، ممکن است درونی و توسط خود قوه مجریه باشد یا بیرونی و توسط دیگر قوا (قضائیه و مقننه) انجام شود، اما با توجه به ماهیت و نوع فعالیت های شرکت های دولتی و اشخاص حقوقی که بیشتر جنبه تصدی گری دارد تا اعمال حاکمیت و این فعالیت ها نوعاً تجاری هستند، فلسفه و مبنای نظارت بر این شرکت ها بیشتر جنبه مالی و محاسباتی داشته است و به منظور صیانت از حقوق عامه و بیت المال انجام می شود.

با توجه به اینکه دادخواهی در محاکم نوعاً باید از سوی کسی انجام گردد که دارای نفع باشد؛ و با عنایت به اینکه مالیت شرکت های دولتی و اشخاص حقوقی متعلق به دولت است (حداقل بیش از پنجاه درصد آن)، طبیعی است که دولت به عنوان ذی نفع علیه خود یا گماشته یا عامل خود کمتر شاکی و عارض خواهد گردید. از سوی دیگر، عامه مردم هرچند به طور مستقیم ذینفع این نوع دعاوی تلقی نمی شوند تا امکان اقامه دعوی برای آن ها در محاکم وجود داشته باشد، باید سازوکاری اندیشیده شود تا این امکان برای عامه مردم فراهم گردد تا به طور غیر مستقیم و با واسطه بر عملکرد این شرکت ها نظارت داشته باشند و سازوکار نظارت بر شرکت های دولتی و اشخاص حقوقی برای این مهم پیش بینی شده است.

اهمیت نظارت بر شرکت های دولتی و اشخاص حقوقی به اندازه ای است که می توان سازوکار نظارتی مناسب برای این امر را به مثابه رکن تضمین کننده سلامت عملکرد شرکت دولتی توصیف کرد. به همین دلیل در نظام های حقوقی مختلف، اعم از کامن لا و رومی ژرمنی، سازوکارهای گوناگونی برای اعمال نظارت بر شرکت های دولتی و اشخاص حقوقی پیش بینی شده است؛ برای نمونه در کشور فرانسه نهادهای نظارتی گوناگونی برای اعمال نظارت بر شرکت های دولتی و اشخاص حقوقی وجود دارد که این امر نشان دهنده اهمیت امر نظارت بر شرکت های دولتی و اشخاص حقوقی در حقوق این کشور است.

در کشور ما، به ویژه با توجه به گستردگی دخالت بخش دولتی در اقتصاد، این امر اهمیت بیشتری دارد؛ زیرا به رغم ابلاغ سیاست های کلی اصل چهارم قانون اساسی و قانون اجرای سیاست های کلی اصل مذکور مصوب ۱۳۸۷، هنوز هم بخش زیادی از صنایع مادر، صنایع بزرگ، بازرگانی خارجی، معادن، بانکداری و... متعلق به بخش دولتی هستند که این امر اهمیت نقش شرکت های دولتی و اشخاص حقوقی در عرصه های گوناگون را برجسته کرده است. در نتیجه، بحث نظارت بر شرکت های دولتی و اشخاص حقوقی در نظام حقوقی کشور ما دارای اهمیتی دوچندان است؛ زیرا وجود هرگونه ناهنجاری در این زمینه پیامدهای غیرقابل جبرانی را به دنبال خواهد داشت. بر این اساس، پرسش اصلی این پژوهش آن است که سازوکار نظارت بر شرکت های دولتی و اشخاص حقوقی در حقوق ایران به چه نحو است؟ در پاسخ به این پرسش باید گفت که اساساً دو نوع سازوکار عمده برای نظارت بر شرکت های دولتی و اشخاص حقوقی وجود دارد: یکی سازوکار درونی و دیگری سازوکار نظارت بیرونی بر شرکت که هر یک از آن ها بر جنبه های مشخصی از امور شرکت انجام می شود. منظور از نظارت درونی، نظارتی است که از طریق ارگان نظارتی داخلی شرکت صورت می پذیرد. در مقابل، نظارت بیرونی به نظارتی اطلاق می شود که به وسیله دستگاه های نظارتی خارج از مجموعه شرکت اعمال می گردد. موضوع این پژوهش مطالعه تطبیقی سازوکارهای نظارت بیرونی بر شرکت های دولتی و اشخاص حقوقی است؛ اگرچه مطابق قانون اساسی نظارت بر اعمال دیگر قوا و نیز رسیدگی به تظلم خواهی مردم از اعمال اجرایی حکومت، وظیفه ذاتی قوه قضائیه است، ولی گاه مردم از مجرای دادگستری نمی توانند استیفای حق کنند، به ویژه اینکه استیفای از طریق دادگستری اولاً، دارای تشریفات خاص اقامه دعوی در محاکم است؛ ثانیاً، هزینه بر است؛ ثالثاً، طولانی است. بنابراین، ضرورت وجود مراجع دیگر، غیر از قوه قضائیه که متکفل نظارت بر اعمال قوه مجریه و شرکت های دولتی و اشخاص حقوقی باشند، احساس شده است. بر این اساس و با توجه به اینکه نظام های حکومتی به طور کلی به سه قوه مقننه، قضائیه و مجریه تقسیم می گردد، مراجع نظارت بر

شرکت های دولتی و اشخاص حقوقی نیز به وسیله هر سه قوه انجام می شود. این پژوهش در سه بخش تدوین شده است. در بخش نخست، مراجع نظارتی وابسته به قوه قضائیه بررسی شده اند. در بخش دوم، مراجع نظارتی وابسته به قوه مقننه و در بخش سوم، مراجع نظارتی وابسته به قوه مجریه بررسی می گردند.

اگر هدف اصلی قواعد مسئولیت مدنی را جبران خسارت های مادی و معنوی زیان دیده و ترمیم زیان وارده باشد، دولت و کارمندان دولت نیز از این قاعده مستثنی نخواهد ماند. به ویژه در جامعه کنونی که دولت در تمامی شئون اجتماعی به طور همه جانبه مداخله می ورزد، ممکن است اعطای حق مصونیت و عدم مسئولیت به دولت موجب ایجاد برخی خسارات مادی یا معنوی به بعضی اشخاص حقیقی یا حقوقی شود. بر مبنای آنچه که ذکر آن از پیش رفت این تحقیق در پی آن است تا موانع و چالش های اعمال مسئولیت مدنی دولت در ایران در قبال واکسیناسیون کرونا را از رهگذر سازوکار نظارت بیرونی بر شرکت های دولتی و اشخاص حقوقی به وسیله قوه مجریه، سازوکار نظارت بیرونی بر شرکت های دولتی و اشخاص حقوقی به وسیله قوه مقننه در زمینه تولید و توزیع واکسن کرونا، امکان سنجی تاثیرگذاری سازمان های مردم نهاد و برون حکومتی بر نهادهای حاکمیتی در زمینه واکسیناسیون کرونا و آسیب شناسی نظام حقوقی موجود در خصوص نظارت در زمینه تولید و توزیع واکسن کرونا بررسی و تبیین نماید.

۱- مفاهیم

۱-۱ مسئولیت مدنی و مسئولیت اخلاقی

مسئول از آن جا که اسم مفعول است، به معنی پرسیده شده و درخواست شده و بازخواست شده می باشد. لفظ مسئول ۵ بار در قرآن کریم، در آیاتی چون آیه شریفه ۲۴ از سوره مبارکه صافات آمده است، که خداوند متعال به فرشتگان درباره مجرمین می فرماید: «وَقَفَّوهُمْ إِنَّهُمْ مَسْئُولُونَ» به کار رفته است

در روایات نیز واژه مسئول دیده می شود. به عنوان نمونه، پیامبر اعظم (ص) می فرماید: «کلکم راع و کلکم مسئول عن رعیه» که مبین مسئولیت اجتماعی است و نزدیک به مفهومی است، که امروزه از مسئول به ذهن می آید.

لفظ مسئولیت نیز مانند الفاظ مالکیت، الوهیت و معلولیت ساخته شده و معادل responsibility انگلیسی است و به تعبیر نویسندگان عبارت است، از ضرورت پاسخ گویی توسط شخصی که از تعهدات و وظایف خود تخلف نموده است، چه این تعهدات حقوقی باشند و چه جنبه اخلاقی و معنوی داشته باشند. (صفار، ۱۳۷۳، ص ۴۴۹).

در قانون مدنی به جای مسئول و مسئولیت از ضامن و ضمان استفاده شده است. چراکه در اسلام از مسئولیت جبران خسارت به ضمان تعبیر شده است و منظور از ضمان، ثبوت اعتباری چیزی در ذمه کسی به حکم شارع است. (گرچی، ۱۳۶۹، ص ۲۵۷) بنابراین با کمی تأمل می توان بیان نمود، که بحث معافیت از مسئولیت یا مصونیت که در ادبیات حقوقی امروزی متداول است و در این پژوهش به کار رفته، با مسقطات ضمان رایج در کلام فقها می تواند نزدیک و همسان سازی شود.

مسئولیت مدنی مسئولیتی است، که در برابر ایجاد خسارت به وجود می آید و به وجود آورنده خسارت را ناگزیر از جبران خسارت می نماید. مسئولیت مدنی به معنی مسئولیت پرداخت خسارت است. (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸، ص ۶۴۵) بنابراین هر جا که شخص در برابر دیگری مسئول جبران خسارتی باشد، در آن جا مسئولیت مدنی وجود دارد.

بر مبنای مسئولیت مدنی بین زیان زننده و زیان دیده، رابطه ای خاص به وجود می آید، که همان جبران خسارت است. بنابراین مسئولیت مدنی در معنی عام و وسیعش هم مسئولیت قراردادی و هم مسئولیت خارج از قرارداد را در بر می گیرد. زیرا در هر دو مسئله مهم، بحث جبران خسارت است. اما تفاوت اساسی این دو با هم برمی گردد، به وجود یا عدم وجود قرارداد بین طرفین. قلمرو مسئولیت مدنی از جایی آغاز می شود، که بین طرفین قراردادی برای انجام تعهد وجود نداشته باشد. مسئولیت مدنی ناشی از نقض قرارداد نیست، در حالی که مسئولیت قراردادی مسئولیتی است، که در نتیجه تخلف از مفاد قرارداد خصوصی پدید می آید. به عبارت دیگر مسئولیت قراردادی به این معنی است، که کسی که به عهد خود وفا نکرده و باعث ضرر طرف قرارداد خود شده باشد، باید زیان وارده را جبران نماید.

منظور از مسئولیت اخلاقی این است، که انسان در مقابل خداوند یا وجدان خویش جواب‌گوی خطای ارتكابی باشد. این مسئولیت در فعل یا ترک فعلی که به شکل مخالفت با تعالیم دینی یا قواعد اخلاقی و وجدان باشد ظاهر می‌گردد. ولی اگر منشا الزام به پاسخ‌گویی معیارهای خارجی و بر پایه رفتار متداول افراد جامعه و در برابر حقوق موضوعه باشد، مسئولیت را مسئولیت حقوقی گویند.

مسئولیت اخلاقی جنبه درونی و شخصی داشته و برای مسئول شناختن فاعل زیان، باید شرایط و اوضاع و احوال شخصی و اندیشه و وجدان وی بازرسی شود. در حالی که مسئولیت مدنی به‌طور عینی (نوعی) در مقایسه با یک رفتار عادی مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. لذا یک‌اندیشه ساده ممکن است، موجب مسئولیت اخلاقی شود. ولو این که موجب ضرر قابل لمسی به دیگری نشود. اما مسئولیت مدنی مستلزم ظهور خارجی‌اندیشه به صورت فعل یا ترک فعل، که همراه با ضرر و زیانی باشد، بوده و ورود ضرر شرط تحقق مسئولیت است.

برخلاف مسئولیت اخلاقی که ضمانت اجرای آن شرم‌ساری وجدان و احساس گناه است، ضمانت‌اجرای مسئولیت مدنی و کیفری، جبر و الزام دستگاه‌های قانونی و قضائی کشور می‌باشد.

۱-۲ مسئولیت مدنی، مسئولیت کیفری و مسئولیت انتظامی

در مسئولیت مدنی و کیفری فرد مسئول، باید مرتکب فعل یا ترک فعلی شود، که به دیگری ضرر رساند. در مسئولیت مدنی ضرر متوجه شخص خصوصی و در کیفری متوجه جامعه است. لذا هدف از مسئولیت کیفری مجازات مجرم است و مجازات باید متناسب با اهمیت تقصیر ارتكابی باشد. اما هدف از مسئولیت مدنی جبران ضرر و زیان وارده به زیان‌دیده است و با میزان این زیان سنجیده می‌شود.

در مسئولیت کیفری قصد و نیت یکی از ارکان اساسی مسئولیت است و در حقوق کیفری جرم غیرعمد جنبه استثنایی داشته و موردی وجود ندارد، که قانون کسی را بدون تقصیر مجرم شناسد. ولی در مسئولیت مدنی «کسی که بر خلاف حق و در اثر بی‌مبالاتی و بی‌احتیاطی به دیگری خسارتی وارد می‌آورد، باید آن را جبران کند». (کاتوزیان، ۱۳۷۹، ش ۵).

مسئولیت کیفری با اجتماع سه عنصر، تحقق می‌یابد. اولین پایه مسئولیت کیفری، عنصر قانونی است، که عبارت از وجود یک متن قانونی است که یک عمل را مجرمانه قلمداد می‌کند. دومین پایه آن، عنصر معنوی است، که به واسطه قصد ارتكاب عمل زیان‌آور و مجرمانه تحقق می‌یابد. سومین عنصر، عنصر مادی است، که انجام عملیات مجرمانه است و می‌تواند جنبه، جنایت یا خلاف باشد.

با این وجود بین مسئولیت مدنی و کیفری گاهی ارتباطاتی وجود دارد. مثلاً عمل واحد می‌تواند هر دو مسئولیت را در پی داشته باشد.

در مورد مسئولیت انتظامی به این مطلب اکتفا می‌شود، که نقض مقررات صنفی به وسیله یک نفر از افراد آن صنف مانند صنف قضات، وکلا، کارشناسان دادگستری و... تخلف انتظامی محسوب می‌شود. مثلاً قانون وکالت مصوب ۱۳۱۵/۱۱/۲۵ که قواعد اساسی لازم‌الرعايه بر وکلا را بیان می‌دارد. یا آئین‌نامه انتظامی پزشکی مصوب کمیسیون‌های مشترک بهداری و دادگستری مجلسین به سال ۱۳۴۸ در ۶۵ ماده تخلفات انتظامی پزشکان را بیان داشته است. تخلفات انتظامی و مجازات‌های آن را مشخص می‌نماید. کیفر تخلف انتظامی تناسب و ارتباط با شغل مرتکب تخلف دارد؛ از قبیل توبیخ، تعلیق موقت، انفصال موقت یا دائم از شغل و... در این حالات خطا نوع خاصی است، که اساس آن انضباط شغلی و مسلکی است و از چارچوب مسئولیت مدنی خارج بوده و مرتکب تخلف انتظامی تنها مسئولیت انتظامی دارد.

۱-۳ مفهوم خطای کارمند

شناخت مسئولیت مدنی کارمند نسبت به اشخاص منوط به حل مسأله مقدماتی مهم است و آن تمییز تقصیر شخصی از تقصیر اداری (خطای شغلی) است، تا تقصیر شخصی بر عهده کارمند و تقصیر اداری بر عهده دولت به معنای اعم یا بیت‌المال باشد.

در تعریف خطای شغلی آمده است: خطایی که در هنگام انجام حرفه معین به وجود می‌آید. مانند خطای وکیل در دفاع و دادرسی در صدور حکم و پزشک در معالجه یا عمل جراحی و مهندس در ترسیم نقشه مهندسی و... خطای شغلی از نقض اصول و قواعد موضوعی و متعارف هر شغل به وجود می‌آید، مانند این که حرفه را به شکل نامشروع انجام دهد. یعنی از روش فنی متعارف مطابق اصول مسلم آن شغل تجاوز نماید.

برخی از حقوق‌دانان بر این عقیده‌اند، که خطای اداری عبارت است، از تقصیرهای متعارف یک سازمان دولتی: «هر اداره و مؤسسه عمومی در انجام وظایف خود باید در حدود متعارف مراقبت داشته باشد، که از اعمال او زبانی به کسی وارد نشود. در این حدود البته اشتباهات و تقصیرات برای دستگاه غیرقابل اجتناب است و مسئول آن باید دولت باشد، ولی اگر اشتباهات و تقصیرات از این حدود-که تشخیص آن بر عهده قاضی است- خارج شود، تقصیرات مزبور خطای شخصی مستخدم بوده و او باید از عهده خسارت برآید». (مؤتمنی طباطبایی، ۱۳۷۹، ص ۴۰۱) نویسندگان تصریح کرده‌اند، که: «مهم‌ترین ویژگی خطای اداری این است که تقصیر ایشان در حین انجام وظیفه یک تقصیر حرفه‌ای به شمار می‌رود» (غمامی، ۱۳۷۶، ص ۳۳) در مورد مسئولیت پیشه‌وران گفته شده است، که این مسئولیت در اکثر اوقات مسئولیت قراردادی است، نه مسئولیت قهری. زیرا آن‌ها برای ارائه و تقدیم خدمات به مشتریان به وسیله قرارداد با آن‌ها مرتبط می‌باشند. (السنهوری، ۱۹۹۸م، ش ۵۴۸) حقوق‌دانان نیز در این باره معتقدند: در جایی که مسئولیت قراردادی باشد نمی‌توان به مسئولیت خارج از قرارداد استناد کرد. (بهرامی‌احمدی، ۱۳۸۲، صص ۱۲-۱۳)

اما پاسخ به این سؤال که کدامیک از اعمال کارمند خطا محسوب می‌شود و از بین خطاها کدامیک شخصی و کدامیک اداری است؟ مستلزم این است، که در این باره به معیارهایی که نویسندگان برای خطای شغلی ارائه نموده‌اند، به‌طور مختصر اشاره شود:

همان‌طوری که رفتار شخص عادی معیار وجود خطای عادی است، بنابراین در خطای فنی رفتار شخص متعارف از آن صنف که از لحاظ آگاهی و صلاحیت علمی در حد معمول باشد، ملاک خطای شغلی است. (السنهوری، ۱۹۹۸م، ج ۱، صص ۸۲۴) منظور از اصول ثابت و مستقر اصولی است، که در بین رجال فن، در آن‌ها مناقشه‌ای وجود ندارد و اکثریت به آن تسلیم بوده و در آن مجادله‌ای ندارند.

البته باید اوضاع و احوال خارجی که او را احاطه کرده است، نیز در نظر گرفته شود. زیرا در مشاغل فنی سطوح و درجاتی وجود دارد. به نحوی که ممکن است یک شغل معین دارای چندین درجه و سطح باشد. لذا باید برای هر یک از آن‌ها معیار فنی خاصی وجود داشته باشد. مثلاً پزشک عمومی در رفتار و انجام عمل فنی خویش از یک پزشک متخصص تفاوت‌هایی دارد. بالتبع ارزیابی خطای او با خطای پزشک متخصص تفاوت دارد. لذا بایستی برای هر گروه از مشاغل معیاری در نظر گرفته شود، که رفتار فنی شخص متوسطی از همان گروه است. مثلاً در حرفه وکالت معیار خطای شغلی برای کارآموز وکالت غیر از معیار خطای وکیل درجه یک می‌باشد.

بعضی از حقوق‌دانان فرانسه بین خطای عادی و خطای شغلی در هنگام انجام شغل تفاوت قائل شده‌اند. خطای عادی خطایی است، که شخص در هنگام انجام دادن کاری که حرفه وی است، مرتکب می‌شود. بدون این که خطا ارتباطی به اصول فنی آن شغل داشته باشد. مثل این که پزشک در هنگام عمل جراحی مست باشد و معیار خطای عادی معیار مشهور خطا، یعنی انحراف از رفتار معمولی شخص عادی. اما خطای شغلی خطائی است، که شخص در هنگام انجام حرفه مرتکب آن می‌شود و با اصول فنی آن حرفه مرتبط و متصل می‌باشد. نظیر آن که پزشک در تشخیص بیماری دچار اشتباه شود. به نظر این حقوق‌دانان، پیشه‌ور در خطای شغلی مسئول نیست. مگر این که خطای او سنگین باشد. زیرا هراس از مسئولیت موجب سلب آزادی عمل و اطمینان و اعتماد در شغل می‌گردد و باعث انسداد باب علم و دانش خواهد شد. (السنهوری، ۱۹۹۸م، ج ۱، ش ۵۴۸)

اما در جواب باید گفت، که این تقسیم‌بندی از جهت لزوم سنگین بودن خطا پایه منطقی ندارد. زیرا اگر پزشک یا اشخاص فنی دیگر احتیاج به اطمینان و امنیت شغلی دارند، در مقابل نیز بیماران و مشتریان مشاغل احتیاج به حمایت بیشتری در برابر

خطای شغلی که تعداد آن روزافزون است، دارند و لازم است که شخص فنی در مقابل خطای فنی خویش به مانند خطای عادی مسئول باشد، خواه خطا سبک یا سنگین باشد. (السنهوری، ۱۹۹۸م، ج ۱، ش ۵۴۸)

هرگاه کارمند عمل اداری را به منظور اجرای وظیفه و دستیابی به هدفی که اداره از او خواسته است، انجام دهد و در این راه مرتکب خطای سبک و غیر عمدی گردد، تقصیر او اداری محسوب شده و دولت مسئول جبران خسارت است. ولی اگر رفتار زیان بار او برای انجام وظیفه نباشد و عمداً صورت پذیرد، یک تقصیر شخصی به شمار می‌رود. همچنین هرگاه رفتار او خطای فاحش باشد، در این صورت نیز در حکم عمد بوده و ضمان آور است. (غمامی، ۱۳۷۶، ص ۳۲)

۲- مبانی مسئولیت مدنی

به شهادت تاریخ در روزگاران اولیه قانون به معنای کنونی، بر روابط اجتماعی حاکم نبود و افراد تا حدودی حقوق یکدیگر را رعایت می‌کردند. (سلطانی‌نژاد، ۱۳۸۰، ص ۱۰۵) ولی پس از ظهور مکاتبی که بر نقش قانون تأکید داشتند. حقوق و تکالیف افراد به صورت قانون مدون تنظیم گردید. لذا هر تکلیف مبنای نظری و قانونی پیدا کرد و بنابراین مطالعه مبانی نظری نهادهای حقوقی مورد توجه قرار گرفت.

در این فصل لازم است، هم بر مبنای مسئولیت مدنی در حقوق نوین اشاره شود و هم مبنای مسئولیت مدنی در فقه اسلام تبیین گردد.

لذا بیان خواهد شد، که مبنای مسئولیت مدنی در حقوق اروپایی تقصیر عامل زیان یا خطری که ایجاد نموده یا تضمین قانون‌گذار در حمایت از حقوق اشخاص است، هر یک از این سه نظریه، اگرچه بخشی از حقیقت را با خود به همراه دارد، ولی نتوانسته است، به تنهایی به عنوان مبنای منحصر مسئولیت پذیرفته شود. به این جهت پس از اشاره به فهرستی از نظریات موجود در مسئولیت مدنی؛

۱- نظریه رفاه و شر

۲- نظریه تقصیر

۳- نظریه خطر در برابر انتفاع و...

مبنای ضمان در فقه به اختصار مورد بررسی قرار گرفته و بیان خواهد شد، که در حقوق اسلام بدون آن که نظریه‌هایی چون تقصیر و خطر مطرح شده باشد، اصول کلی وجود دارد، که هدف آن رفع خسارت و جبران آن می‌باشد. این اصول در قالب قاعده لاضرر، ید، اتلاف و تسبیب، غصب و ديه و مانند آن تجلی یافته است.

ایجاد بیماری ممکن است کاملاً طبیعی باشد اما نقش اقدامی (فعل) یا عدم اقدامی (ترک فعل) دولت در گسترش بیماری مسئولیت مدنی را در پی دارد. دولت موظف است به تهیه وسایل پیشرفته برای پیش بینی بیماری های واگیردار و پیشگیری از آن هاست و نمی تواند به این بهانه که امکانات لازم را در اختیار نداشته خود را از مسئولیت میرا سازد.

برای مثال هرگاه عوامل دولتی یا غیر دولتی که تحت نظارت دولت در زمینه های بهداشتی یا کنترل اجتماعی فعالیت می کند از انجام وظایف و تکالیف خود در زمینه قرنطینه و محدودیت های رفت و آمد یا تجمع خوداری نماید مسئولیت مدنی ناشی از ترک فعل بر عهده دولت است چرا که عرفاً توان نظارت بر نیروهای زیر دست خود را نداشته و آثار زیان بار ناشی از کوتاهی در انجام وظایف قانونی باید در وهله اول به خود دولت تحمیل شود بدیهی است که امکان یا عدم امکان مراجعه دولت به عامل اصلی زیان، ارتباطی با زیان دیده ندارد.

۱-۲ نظریه تقصیر

این نظریه که خاستگاه غربی نیز به همراه دارد، مبتنی بر این باور است، که مسئولیت انسان در جایی است، که خطایی مرتکب شده است. حتی ادعا شده است، که بدیهی ترین و عقلانی ترین مبنای مسئولیت خطای عامل ورود زیان است. (کاتوزیان، ۱۳۷۹، ش ۹) پیدایش نظریه تقصیر تحت تأثیر دو جریان بوده است:

۱-۱-۲ وحدت مسئولیت کیفری و مدنی

یعنی همان‌طور که از نظر جزایی انسان تنها در جایی مسئول به شمار می‌رود، که مرتکب خطا و تقصیری شده باشد. در مسئولیت مدنی نیز فقط در صورت ارتکاب تقصیر، مسئول محسوب خواهد شد. در حقوق رم نیز این دو مسئولیت مشترک بوده‌اند.

۲-۱-۲ اخلاق گرایی

نظریه تقصیر تحت تأثیر تعلیمات مذهبی کلیسا بوده است. بر مبنای تعالیم کلیسا مسئولیت در جایی است، که وجدان از عمل انجام شده شرمسار است. به همین دلیل طرفداران نظریه تقصیر بر این باورند، که پای‌بندی به این نظریه راه مناسبی، برای رسیدن به آرمان اخلاق گرایی در حقوق است.

درباره مفهوم تقصیر نیز در میان حقوق دانان اتفاق نظر وجود ندارد. مثلاً کولن و کاپیتان در تعریف تقصیر آورده‌اند: «تقصیر عبارت است، از خروج از رفتار یک انسان آگاه یا رفتاری که لازم بوده است» (عامر، ۱۹۵۶م، ص ۱۷۵).

امانوئل از جمله نویسندگانی است، که بر مفهوم اجتماعی تقصیر تأکید داشته و می‌نویسد؛ افراد جامعه باید به گونه‌ای رفتار نمایند، که موجب جلب اعتماد دیگران شود و در صورت تجاوز به این اعتماد عمومی مرتکب تقصیر شده‌اند. (عامر، ۱۹۵۶م، ص ۱۷۵) البته این تعریف ضابطه روشنی برای تقصیر بیان نمی‌دارد.

نویسندگان داخلی با توجه به مواد ۹۵۱ به بعد قانون مدنی بر این باورند، تقصیر عبارت است از تعدی و تفریط. (صفایی، ۱۳۵۱، ص ۵۵۳؛ درودیان، ۱۳۷۰، ص ۱۲۰).

در آثار فقها هرچند تقصیر تعریف نشده است، ولی تقصیر با تعبیری چون تعدی، تفریط، اهمال و عدم تحفظ ذکر شده است. به عنوان نمونه میرعبدالفتاح مراغی در تعریف تعدی و تفریط آورده است: «انجام آن‌چه که ترک آن واجب است، مانند سواری گرفتن از حیوان بیش از مسافت مورد توافق یا سرعت غیرمعارف. تفریط نیز عبارت از ترک آن چیزی است، که انجام آن لازم است. مانند آب و علف ندادن به حیوان یا حفاظت کافی از او نداشتن. (مراغی، ۱۴۱۸ق، ص ۴۴۸) نظریه تقصیر تا اواخر قرن نوزدهم، به عنوان قاعده کلی مبنای مسئولیت در برخی کشورها چون فرانسه شناخته می‌شد. لکن از اوایل قرن بیستم دچار تزلزل شد و مورد تهاجم قرار گرفت. با گسترش جامعه و پیچیدگی روابط مردم نظریه تقصیر دیگر جواب‌گوی نیازهای روز نبود، حقوق دانان چاره‌اندیشی نموده و پیشنهادهای ارائه شد، که مختصراً به آن‌ها اشاره می‌شود.

۳- سازوکار نظارت بیرونی بر شرکت های دولتی و اشخاص حقوقی به وسیله قوه قضائیه

۳-۱-۳ مراجع نظارتی قوه قضائیه در حقوق ایران

هدف از تأسیس قوه قضائیه در قانون اساسی، همانا پاسداری از حقوق مردم از طریق دادرسی عادلانه و اجرای عدالت است. مطابق اصل ۱۵۶ قانون اساسی ایران، این هدف از راه‌های گوناگون باید تحقق یابد که ازجمله آن‌ها، نظارت بر حسن اجرای قوانین (بند ۳) و اقدام مناسب برای پیش‌گیری از جرم و اصلاح مجرمان است (بند ۵). با توجه به هدف اصلی قوه قضائیه باید یکی از وظایف قوه قضائیه را وظیفه نظارت بر اعمال دیگر قوا، ازجمله قوه مجریه و همچنین، شرکت های دولتی و اشخاص حقوقی به عنوان بخشی از قوه مجریه دانست. این وظیفه قوه قضائیه از طریق سازمانی به نام سازمان بازرسی کل کشور انجام می‌شود که در اصل ۱۷۴ قانون اساسی بیان شده و قانونی هم در سال ۱۳۶۰ با عنوان قانون تأسیس سازمان بازرسی کل کشور تأسیس شده است. همچنین، به منظور رسیدگی به تظلمات مردم در برابر اعمال قوه مجریه و مأموران دولتی در راستای انجام وظایف خود، مرجعی به نام دیوان عدالت اداری در ۱۷۳ قانون اساسی بیان شده، قانونی هم به عنوان قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۶۰ تصویب شده است.

۳-۲- سازمان بازرسی کل کشور

۱- پیشینه نهاد بازرسی در ایران

پیشینه نهاد بازرسی در ایران به دوران باستان بازمی‌گردد. ۱ در دوره هخامنشی، بازرسانی به‌طور منظم و مستمر یا سرزده به بلاد مختلف سفر و از اقدامات و فعالیت‌های حاکمان محلی برای شاه گزارش تهیه می‌کردند. ۲ به همین ترتیب، در دوره

ساسانیان نیز نهاد بازرسی وجود داشته است. در دوره اسلامی نیز نهادهای بازرسی در ایران وجود داشته که «دیوان برید» نامیده می‌شده است و در دوران حکومت خلفای مختلف حاکم بر ایران (عباسیان، غزنویان، سلجوقیان و...) به طرق مختلف امر بازرسی انجام می‌گردید. در دوره صفویه، در ایران نهاد بازرسی سامان بیشتری گرفت و «خبرگزاری» یا «خفیه‌نگاری» نامیده می‌شد. ۱. در دوره قاجار نیز در زمان صدارت امیرکبیر، این نهاد با قوت بیشتر تشکیل شد و فعالیت می‌کرد. در قانون اساسی مشروطه به صراحت بیان شده بود که هر شهروندی می‌تواند بر شیوه اعمال قدرت سیاسی نظارت کند و در صورت مشاهده تخلف، گزارش دهد. (اصل ۳۲ قانون اساسی مشروطه)

اما مهم‌ترین و قدیمی‌ترین تشکیلات منسجم در حوزه نظارت در نظام حقوقی ایران، اداره کل تفتیش، نظارت و محاسبات بود که مطابق قانون، تشکیل ترتیبات مالیاتی مملکت ایران در وزارت مالیه تشکیل شد. ۲. پس از آن، تأسیس دیوان کیفر کارکنان دولت و پیش‌بینی اداره پرسنل و تفتیش اداری در قانون اصول تشکیل عدلیه در سال ۱۳۰۷ مهم‌ترین تشکیلات بازرسی در ایران قدیم بوده‌اند.

در دوران پهلوی، نخست نهادی با عنوان «هیئت تفتیشیه مملکتی» در سال ۱۳۰۸ و سپس «تفتیش کل مملکتی» در سال ۱۳۱۳ و «دفتر بازرسی کل کشور» در سال ۱۳۱۵ عهده‌دار نظارت و بازرسی بر اعمال کارگزاران دولتی بوده‌اند. در دوران پهلوی دوم در سال ۱۳۲۰ «سازمان بازرسی نخست‌وزیری» تشکیل گردید. در سال ۱۳۲۹ «سازمان بازرسی کل نخست‌وزیری» و در سال ۱۳۳۴ «اداره کل بازرسی کل کشور» و سپس در سال ۱۳۳۷ «سازمان بازرسی شاهنشاهی» تشکیل گردید. پس از آن تا زمان انقلاب، نهاد بازرسی تحولاتی به خود دیده است که بررسی آن از حوصله این پژوهش خارج است.

۲- سازمان بازرسی کل کشور پس از انقلاب اسلامی

مطابق اصل ۱۷۴ قانون اساسی، بر اساس حق نظارت قوه قضاییه به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری، سازمانی به نام سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر رئیس قوه قضاییه تشکیل گردید که حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، مصوب سال ۱۳۶۰ و اصلاحات بعدی تعیین کرده است. این سازمانکه زیر نظر قوه قضاییه فعالیت می‌کند، بر اساس ماده ۲ قانون یادشده، تشکیل شده است و وظایف زیر را بر عهده دارد:

الف. بازرسی مستمر همه وزارتخانه‌ها و ادارات و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی و شهرداری‌ها و ... بر اساس برنامه منظم؛

ب. انجام بازرسی‌های فوق‌العاده به فرمان مقام معظم رهبری و یا به دستور رئیس قوه قضاییه و یا درخواست رئیس‌جمهور و یا کمیسیون اصول ۸۸ و ۹۰ قانون اساسی مجلس شورای اسلامی یا به تقاضای وزیر یا مسئول دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و یا هر محوری که به نظر رئیس سازمان، ضروری تشخیص داده شود؛

ج. اعلام موارد تخلف و نارسایی‌ها و سوء جریان‌های اداری و مالی در خصوص وزارتخانه‌ها و نهادهای انقلاب اسلامی و بنیادها به رئیس‌جمهور و در خصوص مؤسسات و شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی و وابسته به دولت به وزیر ذی‌ربط؛

د. در صورتی که گزارش بازرسی حاکی از سوء جریان مالی یا اداری باشد، رئیس سازمان یک نسخه از آن را با دلایل و مدارک برای تعقیب و مجازات مرتکب مستقیماً به مراجع قضایی صالح و مراجع اداری و انضباطی مربوطه منعکس می‌کند و جریان آن را تا حصول نتیجه نهایی پیگیری خواهد نمود.

رسیدگی این سازمان به‌طور عمده درباره شکایات واصله مردمی و درخواست‌های مشخص اشخاص انجام می‌گیرد؛ ولی ممکن است رأساً نیز اقدام به بازرسی نماید، اما ماهیت رسیدگی در سازمان بازرسی قضائی نیست، چنانچه در رسیدگی‌ها، سوء جریان‌های مالی و اداری را احراز نماید، برای تعقیب و مجازات مرتکبان، گزارش آن را به مرجع قضائی یا مراجع اداری و انضباطی صالح منعکس می‌کند. (ربیع‌ی مندجین، گیوریان، ۱۳۸۴: ۵۸).

به موجب بند «الف» ماده ۲ قانون یادشده، بازرسی مستمر تمام وزارتخانه‌ها و اداره‌ها و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسه‌ها و شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی و شهرداری‌ها و مؤسسه‌های وابسته به آنها و دفاتر اسناد رسمی و مؤسسه‌های عام‌المنفعه و نهادهای انقلابی و سازمان‌هایی که همه یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحا بر آنها نظارت یا کمک می‌کند و تمام سازمان‌هایی که شمول این قانون نسبت به آنها مستلزم ذکر نام آنها بوده، از وظایف سازمان بازرسی کل کشور است.

مطابق ماده ۲ قانون یادشده، بازرسی سازمان از شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی می‌تواند به دو صورت مستمر و فوق‌العاده باشد و وظایف و مسئولیت‌های سازمان بازرسی برای نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین از یکی از دو راه یادشده صورت می‌پذیرد. بر مبنای بند «ج» این ماده، تخلف و نارسایی‌ها و سوء جریان‌های اداری و مالی در خصوص شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی نیز از طریق سازمان بازرسی به وزیر ذی‌ربط اعلام خواهد شد.

همچنین به استناد بند «د» ماده یادشده، در صورتی که گزارش بازرسی بیانگر سوء جریان مالی یا اداری باشد، رئیس سازمان یک نسخه از آن را با دلایل و مدارک برای تعقیب و مجازات مرتکب، به‌طور مستقیم به مرجع قضایی صالح و مراجع اداری و انضباطی مربوط منعکس می‌سازد و تا حصول نتیجه نهایی پیگیری خواهد کرد. (طلایی نیک، ۱۳۹۶: ۸۸).

بازرسی در سازمان بازرسی کل کشور توسط بازرس یا هیئت‌های بازرسی مطابق مقررات قانون یادشده صورت می‌پذیرد و رسیدگی به گزارش‌های سازمان در مراجع قضایی و هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری خارج از نوبت است. به استناد ماده ۸ این قانون، تمام مسئولان شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی مکلف به همکاری لازم و ارائه اطلاعات و مدارک مورد نیاز هیئت‌های بازرسی هستند که عدم همکاری در این زمینه توسط کارکنان شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی، به موجب تبصره ۱ ماده ۸ این قانون، موجب حبس از سه ماه تا شش ماه یا انفصال موقت از خدمات دولتی تا یک سال خواهد بود. همچنین، وزیر یا مسئول دستگاه یا مدیریت شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی ملزم به رعایت پیشنهادهای مندرج در گزارش بازرسی هستند. به استناد ماده ۱۲۲ قانون مزبور، سازمان حسابرسی، مسئولان حراست و نظارت و بازرسی وزارتخانه‌ها و مؤسسه‌های مشمول بازرسی چنانچه به سوء جرایمی در رسیدگی به عملکرد مالی و اداری دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت برسند که مربوط به وظایف سازمان بازرسی باشد، باید مراتب را به سازمان بازرسی کل کشور اطلاع دهند.

ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (مصوب سال ۱۳۶۰ و اصلاحات مصوب ۱۳۷۵) بازرسی سازمان را به بازرسی مستمر، فوق‌العاده و رسیدگی به شکایت‌ها تقسیم کرده است. بازرسی مستمر دست‌کم سالی یک‌بار انجام می‌گردد که وظایف بازرسان یا هیئت‌های بازرسی در بازرسی‌های مستمر در ماده ۶ آیین‌نامه یادشده، عنوان شده است. (بررسی وضع سازمان‌ها و مؤسسه‌های مورد بازرسی از حیث حسن جریان امور اداری، اجرای قوانین و طرح‌ها و برنامه‌های مربوط، طرز رفتار رؤسایان و...)

به استناد ماده ۹ آیین‌نامه یادشده، هرکسی می‌تواند شکایت خود علیه شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی را به‌طور مستقیم به سازمان بازرسی کل کشور تسلیم کند. در مواد مختلف قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و آیین‌نامه اجرایی آن، ضمانت‌های اجرایی مختلفی برای انجام مناسب‌تر وظایف سازمان عنوان شده است و عدم همکاری از سوی مسئولان دستگاه‌های مشمول را تحت عنوان تخلف قابل تعقیب دانسته است. این سازمان به استناد ماده ۲۹ آیین‌نامه اجرایی خود، می‌تواند پیشنهادهای اصلاحی خود را به شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی و دیگر دستگاه‌های مشمول برای اصلاح ساختار و رفع نقایص ارائه دهد.

افزون بر آن، بر مبنای ماده ۴۹ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، مسئولان اداره‌های نظارت و بازرسی و حراست‌های مستقر در وزارتخانه‌ها و شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی و وابسته به دولت مکلفاند به‌طور مستقیم موارد سوء جریان و تخلفات و نارسایی‌های دستگاه مربوط را در اسرع وقت به سازمان بازرسی کل کشور اعلام کنند.

ماده ۳۵ آیین‌نامه یادشده نیز به سازمان اجازه می‌دهد بازرسی را از سازمان‌هایی که همه یا قسمتی از سرمایه یا سهام آن‌ها متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحا بر عملکرد آن‌ها نظارت دارد یا به آن‌ها کمک می‌کند، انجام دهد؛ هرچند که این قبیل سازمان‌ها غیردولتی باشند. از این‌رو، همان‌گونه که مشاهده می‌شود برخلاف دیوان محاسبات کشور، حیطه اختیارات سازمان بازرسی کل کشور بسیار گسترده است و افزون بر شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی، شرکت‌های غیردولتی یا شرکت‌هایی را که قسمتی از سهام آن‌ها متعلق به دولت است یا دولت تنها بر عملکرد آن‌ها نظارت دارد یا به آن‌ها کمک می‌کند نیز شامل می‌شود. (رستمی و قطبی، ۱۳۹۳: ۵۹).

۲-۳ دیوان عدالت اداری

یکی دیگر از مراجع نظارتی قوه قضائیه بر شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی، دیوان عدالت اداری است که البته نظارت این مرجع را باید بیشتر نظارتی پسینی دانست که جنبه قضائی دارد.

بر اساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی، به‌منظور رسیدگی به شکایات، تظلم‌ها و اعتراض‌های مردم به مأموران یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس شده است. در قانون دیوان عدالت اداری حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان تعیین شده است. به استناد بند الف از قسمت ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ از موارد صلاحیت دیوان، رسیدگی به شکایات، تظلم‌ها و اعتراض‌های اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیم‌ها و اقدام‌های واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسه‌ها و شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی، شهرداری‌ها و همچنین تصمیم‌ها و اقدام‌های مأموران واحدهای یادشده در امور مربوط به وظایف آن‌هاست. بنابراین، اشخاص حقیقی و حقوقی می‌توانند از طریق دیوان عدالت اداری نسبت به اقدام‌های خلاف مقررات شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی پیگیری لازم را به عمل آورند و شعبه مأمور رسیدگی نیز می‌تواند در حدود قانون، هرگونه تحقیقی را که ضروری است، به عمل آورد یا انجام آن را از هر یک از مراجع قضایی یا اداری تقاضا کند. شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی نیز به استناد ماده ۳۰ قانون یادشده، موظف هستند با دیوان همکاری لازم را داشته باشند و مدارک مورد نیاز را برای آن ارسال کنند. ماده ۱۰۷ این قانون در خصوص ضمانت اجرای احکام دیوان بیان داشته است که کلیه اشخاص و مراجع یادشده در ماده ۱۰ این قانون (واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسه‌ها و شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی) مکلف‌اند آراء دیوان را پس از ابلاغ به فوریت اجرا نمایند و بر اساس ماده ۱۱۲ قانون یادشده، در صورتی که محکوم‌علیه از اجرای رأی استنکاف نماید با رأی شعبه صادرکننده حکم، به انفصال موقت از خدمات دولتی تا پنج سال و جبران خسارت وارده محکوم می‌شود.

۴- سازوکار نظارت بیرونی بر شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی به‌وسیله قوه مقننه در زمینه تولید و توزیع واکسن کرونا

۱-۴ مراجع نظارتی قوه مقننه در حقوق ایران

مجلس شورای اسلامی که مرکز قانون‌گذاری کشور و «خانه ملت» است، به‌طور غیرمستقیم از طریق وضع قوانین و مقررات کنترل‌کننده و به‌طور مستقیم از طریق تصویب گزارش بودجه، گزارش تفریغ بودجه و گزارش‌های تحقیق و تفحص، نظارت و کنترل خود را بر اعمال قوه مجریه اعمال می‌کند. احکام مندرج در تبصره ۲ قانون بودجه، مصوب مجلس شورای اسلامی نیز تکالیفی را برای شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی معین نموده است که این نیز یک شیوه کنترلی به شمار می‌آید. همچنین مجلس از طریق دیوان محاسبات کشور (اصل ۵۵ ق.ا.) کمیسیون‌های اصل ۸۸ و ۹۰ ق.ا.ج.ا. به شکایات رسیده درباره عملکرد شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی، بازرسی و نظارت لازم را انجام می‌دهد. (آقای طوق، ۱۳۸۶: ۶۷)

۱-۱-۴ دیوان محاسبات کشور

دیوان محاسبات کشور نیز به‌عنوان بازوی نظارتی قوه مقننه است. بر طبق قانون محاسبات عمومی، وظیفه نظارت پس از خرج بودجه عمومی و تهیه گزارش تفریغ بودجه و رسیدگی به عملکرد دولت به عهده دیوان محاسبات است. این دیوان از طریق کنترل بودجه شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی و مقایسه آن با عملکرد و رسیدگی به اسناد و مدارک، بر عملکرد

این گونه شرکت‌ها اعمال کنترل و نظارت می‌نماید. این دیوان دادگاهی مالی است که مأمور معاینه و تفکیک محاسبات اداره مالی و تفریغ حسابداران خزانه است و بر این امر نظارت می‌کند که هزینه‌های مصوب در بودجه از میزان تعیین شده تجاوز نکند و تغییری نباید تا بدین ترتیب هر وجهی در محل خود مصرف شود. این مرجع وظیفه دارد تا محاسبات اداره‌های دولتی را بررسی و معاینه کند و اسناد خرج محاسبات و صورت کلیه محاسبات مملکتی را جمع‌آوری نماید. (رستمی و قطبی، ۱۳۹۳: ۷۰).

مبنای قانونی تشکیل دیوان محاسبات کشور اصل ۵۴ قانون اساسی، قانون اساسی که به موجب آن دیوان محاسبات کشور به طور مستقیم زیر نظر مجلس شورای اسلامی تأسیس شده است و در اصل ۵۵ ق.ا.ج.ا. در شرح وظایف دیوان محاسبات آمده است: دیوان محاسبات به تمام حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسه‌ها و شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی و دیگر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند، به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد، رسیدگی یا حسابرسی می‌کند که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات، حساب‌ها و اسناد و مدارک مربوط را برابر قانون، جمع‌آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌کند. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود.

همچنین در راستای تأسیس دیوان یادشده، قانون دیوان محاسبات کشور در ۱۳۶۱/۱۱/۱۱ تصویب شده است. ماده یک آن، قانون اعمال کنترل و نظارت مستمر مالی از طریق کنترل عملیات و فعالیت‌های مالی شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی و همچنین بررسی و حسابرسی وجوه مصرف شده و درآمدها و دیگر منابع اعتبار در ارتباط با سیاست‌های مالی تعیین شده در بودجه مصوب با توجه به گزارش عملیاتی و محاسباتی مأخوذه از دستگاه‌های مربوط را از اهداف دیوان محاسبات عنوان کرده است. همچنین ماده ۲ این قانون مجدداً تأکید کرده است که یکی از مصادیق دستگاه‌ها در این قانون شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی هستند و متعاقباً بررسی عملیات مالی، اختلاف حساب‌ها، تفریغ بودجه و مواردی از این قبیل دستگاه‌ها (از جمله شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی) را در مواد ۳ تا ۸ از وظایف دیوان محاسبات عنوان کرده است. دیوان محاسبات از طریق دادیاران و در رأس آن‌ها دادستانی و همچنین هیئت‌های مستشاری (مرکب از ۳ مستشار) و محاکم شرع وظایف خود را به انجام می‌رساند.

در ماده ۲۳ قانون یادشده، موارد تخلف و مجازات آن‌ها بیان شده است. بر این اساس، همان گونه که گفته شد، دیوان محاسبات ضمن نظارت و بررسی تمام امور مالی مربوط به شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی، در صورت وقوع تخلف، رأساً می‌تواند ضمن صدور رأی، متخلفان را نیز به مجازات مقرر محکوم و همچنین در صورت احراز وقوع جرم عمومی ضمن اعلام رأی از جنبه اداری، پرونده را از طریق دادرسی دیوان برای تعقیب به مراجع قضایی ارسال کند.

مطابق ماده ۲۶ قانون دیوان محاسبات، آرای دیوان محاسبات کشور را دادستان یا نماینده او برای اجرا به دستگاه‌های مربوط ابلاغ و نسخه‌ای از آن را به وزارت امور اقتصادی و دارایی ارسال و در اجرای آن‌ها مراقبت می‌کند. در صورتی که آرا اجرا نشود، دادستان دیوان محاسبات کشور موظف است مراتب را به مجلس شورای اسلامی اعلام کند. (امینی، ۱۳۹۰: ۱۲).

۲-۱-۴ کمیسیون اصل ۹۰

کمیسیون اصل نود یکی دیگر از مراجع نظارتی مجلس شورای اسلامی بر اعمال شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی است. به باور برخی از نویسندگان، اصل ۹۰ قانون اساسی یکی از شاهکارهای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در زمینه حقوق ملت و شهروندان است. این کمیسیون به شکایت شهروندان علیه قوای سه گانه رسیدگی می‌کند. سازوکار این کمیسیون را می‌توان یک نوع نظارت همگانی از سوی عموم مردم بر قوای سه گانه دانست که با واسطه انجام می‌شود. در اصل ۹۰ قانون اساسی سازوکار دقیق نظارت مجلس بر قوای سه گانه معین نشده است. در این زمینه قانون خاصی نیز به تصویب نرسیده است. مجلس شورای اسلامی بر مبنای آیین‌نامه داخلی خود، کمیسیونی برای اجرای این اصل پیش‌بینی کرده است که به کمیسیون اصل ۹۰ معروف است. به نظر می‌رسد که این تشکیلات برای تحقق این هدف بزرگ کافی نیست. به ویژه اینکه، نظارت بر خود مجلس نیز در این اصل پیش‌بینی شده است، بالطبع مجلس در رسیدگی به شکایت علیه خود نمی‌تواند

منصفانه و عادلانه قضاوت کند. به این دلیل، برای تحقق اهداف وضع اصل ۹۰ باید یک نهاد و تشکیلات مستقل تأسیس گردد. مطابق تبصره ۱ ماده ۳۲ آیین‌نامه مجلس شورای اسلامی، رئیس کمیسیون اصل ۹۰ با پیشنهاد هیئت‌رئیس مجلس و با رأی نمایندگان انتخاب می‌گردد. مطابق قانون نحوه اجرای کمیسیون اصل ۹۰، این کمیسیون دارای یک واحد دفتری و یک واحد رسیدگی به شکایات است. کمیسیون باید به شکایات رسیدگی کند و پاسخ آن را به شاکی بدهد و در جایی که مربوط به عموم است آن را به اطلاع عموم برساند، اما هیچ ضمانت اجرایی برای تصمیمات کمیسیون پیش‌بینی نشده است و این، ضعف نهاد را می‌رساند؛ اما گزارش‌های کمیسیون می‌تواند به پرسش یا استیضاح از مسئول اجرایی منجر گردد. افزون بر آن، گزارش کمیسیون در صحن علنی مجلس قرائت می‌گردد و از صداوسیما نیز پخش می‌شود. همچنین، کمیسیون می‌تواند این گزارش‌ها را به مراجع قضائی منعکس کند. (موسی زاده، ۱۳۹۱: ۱۶۱).

۲-۴ صلاحیت نظارتی وزیر بهداشت در واکسیناسیون کرونا

در جهان معاصر گستردگی و تنوع وظایف و مسئولیت دولت‌ها در قبال شهروندان از یک سو لزوم برخورداری مدیران و متصدیان امور عمومی و بطور کلی اعمال کنندگان اقتدار عمومی را از اختیار اعمال صلاحیت نظارتی ضروری ساخته و از طرف دیگر هم تهدید حقوق و آزادی سیاسی شهروندان محدودیت این اقتدار و اختیار را ایجاب می‌کند. ارائه خدمات مختلف دولت‌ها به شهروندان عمدتاً از طریق وزارتخانه‌ها انجام می‌شود. گستردگی و تنوع این خدمات طیف وسیعی از وظایف و مسئولیت را برای وزرا و مقامات عمومی در پی داشته است. این خدمات شامل امور حاکمیتی و تصدی‌گری می‌باشد. تداوم این خدمات و توزیع عادلانه و بروزرسانی آن‌ها از یک سو و پاسخگو بودن وزرا و مقامات عمومی در مقابل مقامات قوه مجریه، مجلس، مردم، مطبوعات و رسانه‌ها، و نهادهای مختلف قضایی و نظارتی از سوی دیگر لزوم برخورداری وزرا از اختیار صلاحیت نظارتی را ضروری ساخته است. بر همین اساس با بررسی صلاحیت نظارتی وزیر کشور به عنوان مطالعه موردی سؤال این است با توجه به وظایف و مسئولیت‌ها و جایگاه وزیر به عنوان مهمترین عنصر در رأس وزارتخانه. نظام حقوقی ایران چه ابزارها و امکاناتی در جهت تسهیل نظارت وزیر بر وزارتخانه پیش‌بینی کرده و آیا این ابزارها و امکانات دارای کارآمدی لازم در جهت انجام وظایف و مسئولیت‌های وی است؟ در نهایت راهکارهای بهبود و تحقق صلاحیت نظارتی مطلوب وزیر در نظام حقوقی ج. ا. ا. کدام است؟ در پاسخ باید گفت اعمال صلاحیت نظارتی وزیر در نظام حقوقی ایران منجر به نتایج مورد انتظار نگردیده است. دلایلی مانند عدم محدودیت نظارت سلسله مراتب به قوانین و مقررات و اعمال سلیقه شخصی و جناحی، روشن نبودن قوانین و مقررات مربوط به نظارت و عدم تعیین حدود آن، اشکال در اجرای صحیح و دقیق قوانین نظارتی، طولانی بودن تشریفات مربوط به نظارت وزرا، تعدد مراجع نظارتی برون سازمانی، محدود نمودن اختیار صلاحیت نظارتی وزرا علی‌الخصوص در نظام نظارت قیمومیتی، اولویت رعایت مصلحت بر قانون مداری و حق و عدالت در بحث نظارت باعث عدم موفقیت وزرا در مبحث صلاحیت نظارتی شده است. از جمله راهکارهای بهبود صلاحیت نظارتی وزیر این است که قوانین مربوط به صلاحیت وزرا شفاف و روشن باشند و مراجع متعدد نظارتی هماهنگ شوند تا از موازی کاری جلوگیری شود. نظارت درون سازمانی بر نظارت برون سازمانی اولویت داشته باشد، دستگاه‌های پاسخ‌خواه محلی ایجاد و تقویت شود و صرفاً در مرکز متمرکز نشوند، حاکمیت قوانین و مقررات جایگزین اعمال سلیقه و گرایش‌های سیاسی و منافع گروهی و ... در مبحث نظارت شود و در نهایت اقدامات مشمول نظارت به روشنی مشخص شوند تا هم نظارت منجر به دخالت نشود و هم نظارت به حوزه‌های غیر مرتبط سرایت نکند و باعث کندی جریان امور نگردد.

۵- نظارت نهادهای حاکمیتی در انعقاد معاملات دولتی در زمینه واکسن کرونا

بصورت کلی سازوکار روابط بین نهادهای حاکمیتی از ۲ بعد «نظارت و تعادل» مدنظر قرار می‌گیرد. اختیارات نظارتی نامتعادل موجب کندی کار، بروز فساد، بازیگری و معامله‌گری و سرکشی فرا قانونی این نهادها بر یکدیگر می‌گردد. اقدام به اصلاح، پیامد منطقی آسیب‌شناسی است. مسأله‌ی مهم پشتیبانی متقابل بین نهادهای حاکمیتی است تا از یکسو هیچ یک از شعبه‌های قدرت بر دیگری برتری نداشته باشند و از سوی دیگر بتوانند یکدیگر را محدود کنند. به منظور ترسیم الگوی مطلوب، ابتدا

الگوی روابط بین نهادهای حاکمیتی وفق قانون اساسی با استفاده از روش تحلیل محتوا تصریح شد. سپس معضلات فی‌مابین نهادهای حاکمیتی به منظور نیل به الگوی مطلوب با بهره‌گیری از رویکرد گروه کانونی بررسی و در نهایت الگویی حاصل شد که بتواند از شفافیت بهتری از نظر سازوکار نظارت و تعادل در نهادهای حاکمیتی بر یکدیگر برخوردار باشد.

تهیه ملزومات درمانی و ازجمله تولید و یا خرید واکسن ازجمله حقوق سلامت است. پس تعهد دولت در این موارد یک تعهد بنیادین است و البته دولت به موجب اختیارات حاکمیتی و با لحاظ کردن منافع عمومی و مصالح جامعه می‌تواند مطابق قانون محدودیت‌هایی را اعمال کند که به‌طور مثال از کدام کشور واکسن برای تأمین منافع عامه خریداری کند. دولت برای خدمت رسانی بهداشتی و انجام وظائف و مسوولیت‌های خود به انعقاد قراردادهای مختلف تاگزیر است. از سوی دیگر، اجرای دقیق و صحیح تمام مراحل معاملات و قراردادهای دولتی (داخلی و بین‌المللی) به ویژه انعقاد آنها به لحاظ حفظ منافع و مصالح دولت، افزایش رقابت و جلوگیری از شکل‌گیری فساد حائز اهمیت فراوانی است. همچنین معاملات دولتی به دلیل مبالغ قابل توجه آنها و موضوع آنها و همچنین روند تشریفات، قراردادهای خاصی هستند، لذا نحوه اجرای آنها در حفظ منافع ملی به ویژه در قراردادهای بین‌المللی، ایجاد رقابت میان ارائه‌کنندگان کالا و خدمات و جلوگیری از فساد از اهمیت بالایی برخوردار است. به همین خاطر قانونگذاران و نظارت‌کنندگان همیشه به این مسئله توجه داشته‌اند که چه راهکارهای قانونی اتخاذ کنند تا معاملات دولتی در نهایت صحت و دقت برگزار شود تا اینکه هم مصالح و منافع دولت حفظ شود، هم رقابت همیشه برای ارائه خدمات و کالاها با کیفیت بالا و قیمت مناسب میان عرضه‌کنندگان و تولیدکنندگان حفظ شود و از سوی دیگر فساد کنترل و مهار شود. در حقوق ایران، چگونگی قوانین و مقرراتی برای مشخص کردن قلمرو و تاثیر مداخله نهادهای حاکمیتی در انعقاد معاملات دولتی، چگونگی نظارت نهادهای حاکمیتی در انعقاد معاملات دولتی مداخله نمایند، آثار حقوقی نظارت‌ها و ضمانت‌اجرائی و حقوقی برخوردارند تا حدودی با چالش‌های مواجهه است. در حقوق ایران، به رغم وجود قوانین و مقررات مختلف در مورد مداخله نهادهای حاکمیتی در انعقاد معاملات دولتی در واردات واکسن با شرکت‌های بین‌المللی، به دلیل ضعف در اجرا و فقدان هماهنگی، شفافیت و ضمانت اجرای مؤثر از کارایی مؤثری برخوردار نیستند.

۶- مبانی نظارت مجلس و دولت در حقوق اساسی در زمینه کرونا

نظارت و کنترل قدرت، سازوکار مطلوبی برای تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندی و کارآمدی دولت در نظام سیاسی مبتنی بر مردم‌سالاری و حاکمیت قانون است. در این راستا قوه مجریه به دلیل داشتن صلاحیت وسیعی در اعمال حاکمیت، از اختیاراتی همچون وضع مقررات عمومی برخوردار است که امری بسیار ضروری است. یکی از مهمترین سازوکارهای نظارتی بر قوه مجریه در وضع مقررات عمومی، نظارت رئیس مجلس به موجب دو اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی است که قلمرو و چگونگی اعمال چنین اختیاری در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران با ابهام‌ها و چالش‌هایی وره روست. در ادامه ای می‌باید به بررسی این امر مهم خواهیم پرداخت.

۱-۶ مبانی توجیهی نظارت بر مصوبات مجلس

مشروعیت، کارآمدی و اثربخشی هر نظام حقوقی به توجیه اصول اخلاقی، عقلانی و عرفی آن در جامعه وابسته است؛ به گونه‌ای که بایدها و نبایدهای آن با نظام ارزشی و بینشی موجود در جامعه منطبق باشد. درخصوص نظارت بر اعمال حکومتی و به ویژه بر مصوبات دولت، بادی عنوان کرد که ریشه ضرورت آن در هنجارهای نظام مردم‌سالار مبتنی بر حاکمیت قانون نهفته شده است و از این رو می‌توان مبانی موجه ساز ذیل را برای توجیه نظارت و کنترل مصوبات دولت ترسیم نمود:

۱- اندیشه حاکمیت مردم

امر نظارت بر اعمال حکومتی از این براساس حاکمیت مردم توجیه می‌شود که حکومت‌ها، قدرت و اقتدار خود را از منبع دیگری جز خواست و رضایت عامه به دست نمی‌آورند و مردم می‌توانند حکومت را تغییر دهند یا از کار برکنار کنند. بنابراین اقتدار نهایی از آن مردم است (بشیریه، ۱۳۸۲: ۲۶۹) و طبیعتاً مردم براساس نظام ارزشی و بینشی حاکم بر جامعه تصمیم می‌

گیرند و در نظام مردم سالار، مردم از طریق اصل نمایندگی و نهادهای مردم نهاد، در حوزه زمامداری دست به اعمال اراده جمعی و نظارت بر اعمال قدرت می زنند.

۲- حاکمیت قانون

اندیشه محدودیت قدرت و کنترل اعمال دولتی، ایده ای است مبتنی بر محدود کردن دولت به وسیله قانون و مستلزم توازن میان قوای حکومتی از یک طرف و حفظ و حمایت از حقوق و آزادی های افراد از طرف دیگر است. ایده «دولت حقوقی» و دولت عقلانی، متضمن این مفهوم است که در هر مورد حق و تکلیف از اراده عموم سرچشمه می گیرد و بیرون از اراده جمعی مردم هیچ حق و تکلیفی وجود ندارد (منوچهری، ۱۳۹۵: ۸). حاکمیت قانون ارتباط تنگاتنگی با اندیشه مشروطه گرایی پیدا می کند؛ به گونه ای که قدرت دولت و قوای حکومتی و مقامات دولتی محدود می گردند.

حاصل بحث توجیه اعمال نظارت بر مصوبات دولت بر مبنای اندیشه حاکمیت قانون این است که بر صلاحیت های مقامات اداری و سیاسی به منظور تحقق نظام ارزشی و بینشی مردم، آرمان ها و حقوق بنیادین شهروندان و کنترل قدرت مقامات حقوقی برای جلوگیری از استبداد و خودرایی، فعالیت ها و تصمیم های آنها ضمن اینکه براساس قانون شکل می گیرد، به موجب قانون عادلانه و مطلوب ارزیابی و کنترل شود.

۳- کنترل توازن قدرت

نظام مردم سالار و اندیشه حاکمیت مردم به نگرش محدودیت و چارچوب بندی قدرت و ضابطه مندی صلاحیت های اعطایی به حاکمان وابسته است و اصول اساسی یک نظام دموکراتیک، محدودیت و کنترل قدرت سیاسی است. اعمال نظارت بر عملکرد مقامات سیاسی و اداری، به ویژه بر مصوبات دولت می تواند قدرت و صلاحیت های اعطایی را به توازن بکشاند و در جهت انجام وظایف و مسئولیت های محوله و اثربخشی آن هدایت شود. پس نظارت بر مصوبات دولت از سوی مقامات و نهادهای ناظر می تواند نقشی بسیار حیاتی در کارآمدی وظایف دولت و تضمین حقوق و آزادی های شهروندان داشته باشد و براین اساس نیز موجه سازی شود.

۲-۶ نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولت در حقوق اساسی

مبنای قانون نظارت بر مصوبات دولت به اصول ۴، ۸۵، ۱۳۸، ۱۷۰، ۱۷۱ و ۱۷۲ و قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ مصوب سال ۱۳۶۸ باز می گردد که در تاریخ هشتم اسفند ۱۳۷۸ قانون الحاقی پنج تبصره به قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ به تصویب رسیده است. همچنین قانون استفساریه مجلس راجع به ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری نیز در این راستا به تصویب مجلس رسید. در سال ۱۳۸۸ نیز تبصره دیگری به قانون فوق اضافه شد و درنهایت پس از بروز اختلاف ها، آیین نامه اجرایی این قانون در سال ۱۳۹۱ به تصویب رسید.

اما متأثر از اندیشه تفکیک نسبی قوا، قوه مجریه با قوه مقننه براساس اصول ۸۵ و ۱۳۸ در وضع قانون همکاری می کند. این همکاری می تواند در قالب ارائه لوایح و تنظیم مقررات عمومی از سوی دولت به انجام برسد. اعطای چنین صلاحیتی به قوه مجریه ناشی از اذن قانون گذار است؛ درحالی که وظیفه و کار ویژه اصلی قوه مجریه، مدیریت اجرایی کشور، برقراری نظم و خدمات عمومی و اجرای قوانین و مقررات دیگر قواست. پس صلاحیت وضع قانون جزء ذاتی قوه مجریه نخواهد بود. حال براساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی، قوه مجریه می تواند آیین نامه های اجرایی و مستقل را وضع کند، ولی اجرای این صلاحیت باید با رعایت چارچوب های مقرر قانون و اصول کلی حقوق و با رعایت منافع مصالح عمومی و اقتضائات اداری و سیاسی کشور باشد (موتمنی طباطبایی، ۱۳۹۳: ۳۳۲).

آنچه در تشخیص و درک صلاحیت وضع قوانین در نظام حقوقی ایران مهم است اینکه، مرجع صالح وضع قوانین، مجلس است؛ چرا که اصل ۷۱ مقرر دارد: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می تواند وضع کند». پس مرجع ذی صلاح وضع قانون در همه امور کشور، مجلس است، ولی به دلیل رعایت اصل تفکیک نسبی قوا، در راستای تکمیل وظیفه تقنینی قوه مقننه، قوه مجریه به وضع مقررات عمومی مجاز شده است. درواقع قلمرو صلاحیت قوه مجریه در وضع

مقررات ذاتی نیست و عرضی است. از این رو در اجرای این صلاحیت باید قوه مجریه محدوده های بحث شده را رعایت کند و در غیر این صورت، با سازوکارهای نظارتی و کنترلی فاقد اعتبار می شود.

براساس اصول ۴، ۷۲ و ۹۴ همه قوانین مصوب مجلس باید تحت نظارت قانون اساسی و شورای نگهبان قرار گیرند. این اصل که همه قوانین، حتی خود قانون اساسی باید مطابق با موازین اسلامی باشد به نوعی نظارت و کنترل ارزشی است که بر تمام قوانین اعمال می شود. همانطور که قوانین مصوب مجلس باید براساس اصول فوق به تایید و نظارت شورای نگهبان از نظر رعایت موازین شرع و انطباق با قانون اساسی برسند و تا زمانی که مودر تایید قرار نگیرند، اعتبار حقوقی و قانونی نمی یابند، به طریق اولی و قیاس اولویت (کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۲۱۱) مصوبات قوه مجریه که به نوعی ناشی از صلاحیت مجلس در وضع قوانین است، باید با موازین شرعی و قوانین و مقررات منطبق باشند. از این رو، در اینکه مصوبات قوه مجریه مورد ارزیابی، کنترل و نظارت قرار گیرند، شک و ابهامی باقی نمی ماند، ولی بحث درخصوص چگونگی اجرای چنین نظارتی، محتوای نظارت، قلمرو نظارت، آثار حقوقی نظارت و مقام ناظر است. البته قانون اساسی و برخی قوانین تا حدودی ابهام ها و مسائل آن را حل کرده اند؛ نظیر مراجع نظارتی و انواع نظارت بر مصوبات و آثار حقوقی آنها.

۳-۶ آسیب شناسی نظام حقوقی موجود درخصوص نظارت در زمینه تولید و توزیع واکسن کرونا

نظام حقوقی موجود در خصوص نحوه نظارت بر مصوبات دولت اشکال ها و خلاهایی به قرار ذیل دارد:

الف) قانون گذاری: در نظام قانون گذاری (راسخ، ۱۳۹۱: ۳۸) قانون پیش از اعتبار حقوقی یافتن، برای رعایت اصل حاکمیت قانون، تحقق نظام شایسته سالار، اصل سلسله مراتب قوانین و تضمین حقوق و آزادی های شهروندان با قوانین برتر، یعنی قانون اساسی تطبیق داده می شود. نظام کنترل قوانین عادی با قانون اساسی (کعبی، ۱۳۸۴: ۱۵) امر بسیار حیاتی و بدیهی بیشتر نظام های حقوقی شمرده می شود و سازوکارهای قانونی برای کنترل نهاد قانون گذاری تدارک دیده شده است.

براساس اصول ۴، ۷۲ و ۹۴ همه قوانین، مقررات و مصوبات مجلس باید براساس موازین شرع و قانون اساسی وضع شوند و وظیفه این امر به عهده شورای نگهبان قرار داده شده است. از این رو چنانچه مصوبه مغایر قانون اساسی یا موازین شرعی تشخیص داده شود، مجلس مکلف به اصلاح است یا طی چند مرحله رفت و برگشت مصوبه بین مجلس و شورای نگهبان برای تعیین تکلیف براساس اصول ۱۱۰ و ۱۱۲ به مجمع تشخیص مصلحت فرستاده می شود. نتیجه اینکه، تا موصبه مجلس مهر انطباق با موازین شرع و قانون اساسی از سوی شورای نگهبان و در برخی موارد مجمع دریافت نکند، فاقد اعتبار حقوقی است.

در خصوص قوانین عادی مجلس، نظارت و کنترل پیش از وصف قانون و لازم الاجرا شدن اعمال می گردد، حال آنکه چنین سازوکاری برای مصوبات دولت پیش بینی نشده است؛ در حالی که به قیاس اولویت چنین باید استنباط کرد که قوانین و مقررات مصوب قوه مجریه به طریق اولویت پیش از اعتبار حقوقی و لازم الاجرا شدن باید مورد کنترل و نظارت قرار بگیرند. متأسفانه این اشکال جدی در اصول ۸۵ و ۱۳۸ مطرح است. در آسیب شناسی اصول یاد شده باید عنوان کرد که اصول فوق باید مورد بازنگری قرار گیرند و نوعی سازوکار نظارتی پیشینی مقرر شود؛ به گونه ای که مصوبات قوه مجریه پیشین از ابلاغ و اجرا، مورد نظارت و کنترل نهاد ناظر و پس از اجرا نیز مورد نظارت پسینی مراجع قضایی قرار گیرند. (هداوند، ۱۳۸۷: ۵۴).

نظام موجود آثار نامطلوبی می تواند به جای گذارد؛ چرا که به محض تصویب مصوبه از سوی قوه مجریه، به مرحله اجرا گذاشته می شود و به اطلاع ریاست مجلس می رسد. حال چنانچه رئیس مجلس با اعمال حق نظارت قانونی، مصوبه ای را که در حال اجراست، مغایر قانون تشخیص دهد، مصوبه ملغی الاثر شده و چه بسا آثار حقوقی به جای گذارد و حتی حقوق مکتسبه ای را پدید آورد یا اینکه نظم عمومی را مختل کند. نظارت قضایی دیوان عدالت اداری نیز چنانچه به موقع صورت نگیرد، نمی تواند در اسرع وقت از آثار احتمالی نامطلوب جلوگیری کند؛ زیرا تا شکایتی از سوی افراد در دیوان مطرح نشود، دیوان نمی تواند اقدامی انجام دهد و حتی صلاحیتی در ابطال مصوبات مغایر قانون پیدا نخواهد کرد و همان آثار ویرانگر بی اعتبار کردن مصوبات از سوی مجلس، به اقدام ابطالی مصوبه دولت از سوی دیوان نیز سرایت می کند.

۷- سازوکار نظارت بیرونی بر شرکت های دولتی و اشخاص حقوقی به وسیله قوه مجریه

۷-۱ مراجع نظارتی قوه مجریه در حقوق ایران در زمینه تولید و توزیع واکسن کرونا

یکی از انواع نظارتی که بر شرکت های دولتی و اشخاص حقوقی اعمال می شود، نظارت از طریق دستگاه های نظارتی درون این قوه است. گذشته از نظارتی که به وسیله برخی مراجع همچون وزارت بهداشت و... بر شرکت های دولتی و اشخاص حقوقی صورت می پذیرد، دو نوع نظارت ویژه به این شرکت ها اعمال می شود: نخست نظارت توسط سازمان برنامه و بودجه و دیگری نظارت توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی.

۱-۷ نظارت توسط سازمان برنامه و بودجه کشور

سازمان برنامه و بودجه کشور دارای وظایف نظارتی متعددی در خصوص شرکت های دولتی و اشخاص حقوقی است. برای نمونه، بند (ب) ماده (۱۲۱) قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه مصوب ۱۳۹۵ چنین مقرر داشته: «به منظور احیاء و تحکیم نظام نظارت در اجرای قانون برنامه سازمان موظف است با تعریف نظام جامع نظارت عملیاتی، گزارش های سه ماهه، شش ماهه و سالانه را بر اساس وظایف مندرج در قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱/ ۱۲/ ۱۰، درباره اجرای قوانین بودجه های سنواتی و اجرای قانون برنامه ششم به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند.»

با بررسی قوانین و مقررات گوناگون می توان شأن نظارتی سازمان برنامه و بودجه را در سه حوزه دسته بندی نمود:

۱. اعمال نظارت مالی در حوزه بودجه ریزی از طریق کنترل عملکرد دستگاه های اجرایی و انطباق با قوانین و مقررات و موافقت نامه های مبادله شده با سازمان: این نظارت شامل کلیه کنترل هایی است که قبل و بعد از وصول و مصرف منابع مالی صورت می پذیرد و مشروعیت تحصیل و مصرف منابع را در راستای ایفای مسئولیت پاسخ گویی مالی کنترل می نماید؛ به این معنا که سازمان، صحت هزینه کرد اعتبارات دستگاه ها را با قوانین و مقررات جاری و موافقت نامه های مبادله شده بررسی نموده و گزارش های لازم را تهیه نماید. در این نوع نظارت، تنها به مشروعیت و قانونی هزینه کردن اعتبارات تخصیص یافته توجه می گردد و عموماً با اقدامات سازمان حسابرسی، دیوان محاسبات و ذی حساب های دستگاه ها در یک راستا قرار گرفته است.

۲. اعمال نظارت عملیاتی: این نظارت مجموعه فعالیت ها و فرایندهایی است که در راستای پاسخگویی عملیاتی، دستگاه های اجرایی را ملزم به ارائه گزارش هایی می نماید تا از طریق آن صاحبان حق را در مورد میزان دستیابی به اهداف عملیاتی از قبل تعیین شده در ابعاد اثربخشی عملیات، کارایی عملیات و رعایت صرفه و صلاح اقتصادی در عملیات متقاعد نماید. بدین منظور که سازمان، برنامه فعالیت و برنامه طرح های دستگاه های اجرایی (عملیات دستگاه) را مورد بررسی و ارزیابی قرار داده، در خصوص اثربخشی این برنامه ها و رعایت صرفه و صلاح دولت در اجرای آن اظهار نظر می نماید. عموماً برنامه های دستگاه های اجرایی کشور به همراه قیمت تمام شده هریک از فعالیت ها در قانون بودجه کل کشور درج می گردد و تعیین قیمت تمام شده برای این برنامه ها و فعالیت ها یکی از پیش نیازهای اعمال این نوع نظارت است.

۳. اعمال نظارت راهبردی: این نظارت عبارت است از فعالیتی مستمر، منظم و هدفمند که اثربخشی سیاست گذاری ها و برنامه های تدوین شده را با استفاده از معیارها و شاخص های مناسب تعریف شده و مطابقت با نتایج حاصل از نظارت عملیاتی و ارزیابی عملکرد دستگاه های اجرایی مورد بررسی قرار داده است و نتیجه را برای اصلاح و بهبود برنامه ها و سیاست ها به کار می گیرد. فرض کنید دستگاه های اجرایی اعتبارات تخصیص یافته را مطابق قوانین و مقررات هزینه نموده و عملیات و برنامه و فعالیت های خود را هم مطابق دستورالعمل ها و قواعد تنظیم نموده است و کارایی و اثربخشی و صرفه و صلاح اقتصادی دولت را هم مراعات نموده اند؛ اما همه این اقدامات صورت گرفته باید پاسخ به یک پرسش اساسی را برای ما روشن سازد! دولت همه هزینه و اقدامات و برنامه ها را به منظور چه خروجی، پیامدها و آثاری صورت داده است؟ در اینجا دستگاه های اجرایی باید گزارش میزان تحقق اهداف برنامه های توسعه را برای سازمان روشن نمایند و مشخص کنند با این هزینه ها و برنامه ها و عملیات صورت گرفته به چه میزان از اهداف مقرر در برنامه های توسعه را محقق نموده اند. هریک از دستگاه های اجرایی کشور بر اساس اختیارات تفویض شده در حدود مسئولیت خود، مکلف به پاسخگویی و ارائه گزارش عملکرد می باشند؛ لیکن سطح و حدود مسئولیت دستگاه های نظارتی نیز با توجه به مأموریت ها و قوانین و مقررات جاری باید تعریف گردیده تا ضمن جلوگیری از موازی کاری، بتوان نظام جامع نظارت را در کشور احیا نمود.

یکی دیگر از موارد نظارتی سازمان برنامه، قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آن‌ها در امر صادرات و اصلاح ماده (۱۰۴) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۱ است. ماده ۱ قانون یادشده بیان می‌دارد: به‌منظور حداکثر استفاده از توان پژوهشی، طراحی، فنی، مهندسی، تولیدی، صنعتی، خدماتی و اجرایی کشور کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی یا وابسته به دولت موضوع ماده ۱ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن، بانک‌ها، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع ماده ۵ قانون موصوف، مؤسسات عمومی یا عام‌المنفعه، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی، سازمان‌ها، بنگاه‌ها، صنایع، کارخانه‌ها و همچنین کلیه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات، دستگاه‌ها و واحدهایی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر نام است؛ از قبیل وزارت نفت و شرکت‌های تابعه، شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی، سازمان هواپیمایی کشوری، سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران، شرکت ملی فولاد و شرکت ملی صنایع مس ایران، اعم از اینکه قانون خاص خود را داشته و یا از قوانین و مقررات عام تبعیت نمایند و شرکت‌های تابعه و وابسته به آن‌ها، موظف‌اند در تأمین کالاهای مصرفی و سرمایه‌ای امور خدمات مهندسی مشاور، پیمانکاری ساختمانی و تأسیساتی، تأمین تجهیزات کلیه پروژه‌های کشور اعم از اینکه از بودجه عمومی دولت و یا از درآمدهای خود و یا از اعتبارات و تسهیلات ارزی و ریالی دستگاه‌های مزبور یا زمین‌های منابع طبیعی و دیگر امکانات دولتی استفاده می‌کنند، بر اساس این قانون اقدام نمایند. از آنجایی که دبیرخانه قانون یادشده و همچنین دبیرخانه شورای اقتصاد که بر حسن اجرای این قانون نظارت دارد در سازمان برنامه‌وبودجه قرار دارند، از این‌رو سازمان مزبور به استناد این قانون می‌تواند بر نحوه ارجاع کار شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی به دیگر شرکت‌ها نظارت داشته باشد. (حضور و همکاران، ۱۳۹۴: ۳۸).

۲-۱-۷ نظارت توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی

وزارت امور اقتصادی و دارایی از طریق تعیین و انتصاب ذی‌حسابان شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی و کنترل اعتبارات این‌گونه شرکت‌ها و مقایسه عملکرد با بودجه، وظیفه نظارتی خود در برابر شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی را اعمال می‌نماید. عوامل ذی‌حساب وزارت امور اقتصادی و دارایی، کنترل و نظارت قبل از خرج را در این‌گونه شرکت‌ها اعمال می‌نمایند. ۱

وظیفه نظارتی وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌طور عمده مبتنی بر قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ مجلس شورای اسلامی) است. مطابق مفاد این قانون، نظارت وزارت امور اقتصادی و دارایی بیشتر نظارت حین خرج است و توسط ذی‌حسابان مستقر در دستگاه‌های اجرایی (ازجمله شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی) اعمال می‌شود. به‌موجب ماده ۳۱ قانون محاسبات عمومی کشور ذی‌حساب از سوی وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌منظور اعمال نظارت و تأمین هماهنگی لازم در اجرای مقررات مالی و محاسباتی در وزارتخانه‌ها و مؤسسه‌ها و شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی و دستگاه‌های اجرایی محلی منصوب می‌شود. بر اساس این ماده، وزارت دارایی قادر است بر امور مالی و محاسباتی، نگهداری حساب اموال دولتی، نظارت بر اموال یادشده و مواردی از این قبیل در شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی نظارت کند. مطابق ماده ۴۰ قانون مزبور، شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی موظف شده‌اند روش‌های اجرایی وصول درآمدهای خود را به تأیید وزارت امور اقتصادی و دارایی برسانند.

همچنین در ماده ۷۶ قانون محاسبات عمومی، شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی ملزم شده‌اند تمام پرداخت‌هایشان را از طریق حساب‌های بانکی که از طرف خزانه در یکی از بانک‌ها برای آنان افتتاح می‌شود، انجام دهند و به استناد ماده ۹۰ قانون یادشده، اعمال نظارت بر مخارج شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی از نظر انطباق پرداخت‌ها با مقررات این قانون و دیگر قوانین و مقررات مربوط، بر عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی است.

افزون بر این، ماده ۹۶ قانون محاسبات به الزام ارسال گزارش عملیات انجام‌شده از سوی دستگاه‌های اجرایی به دیوان محاسبات کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی تأکید کرده است. همچنین به استناد مواد ۹۸ و ۹۹ قانون محاسبات، شرکت

های دولتی و اشخاص حقوقی مکلفانند ترازنامه و حساب سود و زیان خود و صورت حساب دریافت و پرداخت طرح‌های عمرانی (اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) خود را به وزارت امور اقتصادی و دارایی ارسال کنند. موارد یادشده همگی نشان‌دهنده نظارت مالی و حین خرج وزارت امور اقتصادی و دارایی هستند. این وزارتخانه از طریق سازمان حسابرسی نیز نظارت ویژه‌ای بر شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی دارد که به دلیل اهمیت ویژه این سازمان، به‌طور مجزا به آن پرداخته شده است.

افزون بر این، به‌موجب قانون تشکیل سازمان حسابرسی (مصوب ۱۳۶۲/۱۰/۵ مجلس شورای اسلامی) وظیفه حسابرسی و بازرسی قانونی تمام شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی را سازمان حسابرسی به عهده دارد. به‌موجب این قانون، دولت مکلف شده است سازمان حسابرسی را تأسیس و تمام کادر متخصص را از واحدهای حسابرسی وزارتخانه‌ها، مؤسسه‌ها و شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی به سازمان یادشده منتقل کند. این سازمان وابسته به وزارت امور اقتصادی و دارایی بوده و اهم وظایف آن عبارت است از: انجام وظایف بازرسی قانونی و حسابرسی تمام شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی، مؤسسه‌ها و سازمان‌های انتفاعی دولتی و ارائه خدمات مالی به تمام دستگاه‌های اجرایی (از جمله شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی) در صورت درخواست آن‌ها. اهم وظایف این سازمان در قبال شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی مطابق اساسنامه آن عبارت است از: انجام وظایف بازرسی قانونی و حسابرسی تمام شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی که صد در صد سرمایه آن متعلق به دولت، وزارتخانه‌ها، مؤسسه‌ها یا شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی است؛ انجام وظایف بازرسی قانونی و حسابرسی شرکت‌هایی که بیش از پنجاه درصد سرمایه آن‌ها به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم متعلق به وزارتخانه‌ها، مؤسسه‌ها یا شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی به تشخیص وزارت امور اقتصادی و دارایی باشد؛ انجام وظایف بازرسی قانونی و حسابرسی شرکت‌های فرعی، بانک‌ها، مؤسسه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و نهادهای انقلاب اسلامی؛ حسابرسی طرح‌های تملک دارایی‌های ثابت و دیگر قراردادهای ایجاد دارایی ثابت مورد اجرا در شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی.

۸- امکان سنجی تاثیرگذاری سازمان‌های مردم‌نهاد و برون حکومتی بر نهادهای حاکمیتی در زمینه واکسیناسیون کرونا

سازمان‌های مردم‌نهاد و برون حکومتی، به سازمان‌هایی اشاره می‌کند که مستقیماً بخشی از ساختار دولت محسوب نمی‌شوند، اما نقش بسیار مهمی بعنوان واسطه بین فرد فرد مردم و قوای حاکم و حتی خود جامعه ایفا می‌کند و کارکردهای آن عبارت از، اطلاع‌رسانی و آگاه‌سازی عمومی، جلب مشارکت مردمی، جذب سرمایه‌ها و منابع کوچک مردمی، ایجاد، گسترش و تقویت هماهنگی بین دولت و مردم، گسترش نظارت عمومی و...، که با توجه نوع فعالیت آن‌ها در قالب انجمن‌ها و با موضوعات خاصی که هر یک از این موضوعات داری چند صد شکل مردمی در سراسر ایران و جهان می‌باشند؛ که در ایران تا به امروز با ویژگی‌هایی از جمله، محدودیت و کم‌رنگ بودن، عدم احاطه و نظارت و کنترل شدید دولت بر این نهادها، که معمولاً در جهت پیشبرد اهدافی، که طیف وسیعی از موقعیتهای سیاسی و فلسفی را در بر می‌گیرند و با راهبردهای اجرایی همسو و یا بعضاً غیر همسو با نهادهای حاکمیتی، به عنوان گروه‌های آموزشی و حمایتی مشارکتی مردمی مورد توجه نظام حاکمیتی قرار گرفته‌اند. این نهادها یا به صورت مستقیم «برنامه ریزی، تصمیم‌گیری، اجرا و ارزشیابی» و یا غیر مستقیم «در نقش دیده بان‌های اجتماعی و بعضاً با بالا بردن سطح آگاهی مردم و حتی مقابله با نهادهای حاکمیتی غیر همسو» ایفای وظیفه می‌کنند و بعضاً به اعتبار تأثیری که بر جامعه می‌گذارند و نتایج سیاسی آن، می‌توانند تغییراتی را در سیاست‌ها و شرح وظایف خود در سطح داخلی، ملی و بین‌المللی به وجود آورده و یا در جهت اهداف نهاد حاکمیتی مربوطه و تأثیر بر نهاد حاکمیتی کشورهای دیگر وارد عمل شوند. (مهدویان، ۱۳۹۵: ۴۹).

نقش حاکمیتی سازمان‌های عمومی غیردولتی با تأکید بر نقش جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران نیز به این مهم اشاره دارد که، کمیته بین‌المللی صلیب سرخ و جمعیت‌های ملی صلیب سرخ و هلال احمر توانستند نقش بسزایی در ارتقاء و توسعه حقوق بین‌الملل بشردوستانه داشته باشند. نقش آن‌ها را از نهادینه شدن قوانین بین افراد جامعه، نظامیان و زمینه‌سازی تدوین حقوق بشردوستانه، جمعیت هلال احمر مطابق اساسنامه سازمان، نهادی امدادی، بشردوستانه، مردمی، عام‌المنفعه،

خیریه و مستقل در بعضی مواقع به عنوان معین دولت، وظیفه های حاکمیتی را در راستای امداد و نجات و مدیریت حوادث و سوانح، سیستماتیک و قابل پیش‌بینی بودن آن، خدمات داوطلبانه و مشارکت‌های مختلف مالی، فنی و انسانی انجام می‌دهد. نظارت بر عملکرد جمعیت هلال احمر در واردات واکسن کرونا برعهده دفتر نمایندگی است که بر اساس نظام نامه ابلاغی توسط دفتر رهبر معظم انقلاب بر همه امور جمعیت و بررسی تطبیق آن با شرع و قانون جمهوری اسلامی ایران انجام می‌گیرد و در صورت لزوم دفتر نمایندگی، اداره موقوفات و تعیین خط مشی و امور فرهنگی در جهت انطباق با موازین شرعی نظارت خواهد کرد.

۱-۸ ضرورت مشارکت و نظارت نهادهای مدنی

پیچیدگی و توسعه ساختارهای سیاسی در کشورهای در حال توسعه از جمله ایران و فسادخیزی ذاتی حوزه های قدرت، مشارکت نهادهای مدنی شده ی مردم و نظارت های مختلف آنان را بر دولت (نظام سیاسی) ضروری ساخته و در بسیاری از الگوهای حکومتی، ابزار و مقدمه های (تمهیدات) کنترلی و نظارتی جامعه ی مدنی بر دولت در نظر گرفته شده است.

یکی از کارکردها و نتایج فعالیت نهادهای نظارتی مدنی کمک به افزایش کارآمدی نهادهای سیاسی یا دولتی در حیطه ی نقش ها و مسوولیت های آنها است. اما نکته ی مهم این است که کارآمدی نهاد سیاسی خود به کارآمدی نظام نظارت و کنترل وابسته است. یعنی اگر خود نهادها و رویه ها و فرایندهای نظارتی و کنترلی از کارآمدی برخوردار نباشند، به یقین در فرایند کارآمدی نهادهای دولتی، نارسایی و اختلال ایجاد خواهد شد.

در جامعه ی در حال توسعه ی ایران، تقویت نهادهای مدنی و کارآمدی و مشارکت و نظارت آن ها بر عملکرد دولت و حاکمیت نقش مهمی در تحقق مراحل این توسعه ایفا می‌کند. از همین نقطه نظر، کارآمدی دولت از حساسیت و فوریت برخوردار می‌شود.

به سخن دیگر اگر دولت، به معنای مجموعه ی قوا، از کارآمدی لازم و کافی برخوردار نباشد، مراحل مهم گذار به توسعه که شاخص ها و استانداردهای خود را دارد، در عمل تحقق نیافته چرخه عقب ماندگی یا در جا زدن به گونه مضاعف بازتولید می‌شود.

ضرورت وجود و تقویت نهادهای مدنی و کارآمد بودن آن ها از آن روی است که این نهادها از یک سو می‌توانند بر مدار و محور اصل مشارکت و نظارت بر دولت، که بالاتر به آن ها اشاره شد، منافع افراد حقیقی و شهروندان را تامین و نهادهای دولتی را در زمینه ی انجام دادن امور یاری کنند یا این که با دادن خدمات به نهاد های رسمی هزینه ها را کاهش دهند و در عمل به کارآمدی نهادهای سیاسی کمک نمایند. بدیهی است رسیدن به این هدف تابع نوع و کیفیت روابط این ۲ نوع نهاد و به تعبیر فنی تر تابع رابطه ی حوزه قدرت و حوزه ی نهادها و جامعه ی مدنی است.

از سوی دیگر، روابط میان همه امور انسانی و اجتماعی در مسیر حیات بشر تحول و تغییر می‌یابند. کارآمدی نهادهای مدنی و نیز نهادهای دولتی و حاکمیتی و ارتباط این نهادها در صورتی بهینه می‌شود و آن ها به اهداف خود نایل می‌شوند که همزمان با تحولات، بهینه شوند. در جمهوری اسلامی ایران نیز در گذر زمان و توسعه جامعه این روابط باید تحول یافته و متناسب سازی شوند.

از آنجا که امروزه به ویژه در دو دهه اخیر سازمانهای مردم نهاد از رشد چشمگیری برخوردار بوده و نظر به ضرورت فراهم ساختن بستر لازم برای مشارکت مردم و گروههای اجتماعی در توسعه پایدار کشور و نیز باتوجه به تعدد قوانین ناظر بر فعالیت سازمانهای غیردولتی در زمینه های ثبت، نظارت، فعالیت و ... و نیز فقدان پاسخگویی این قوانین و مقررات به مسائل و نیازهای سازمانهای مردم نهاد به ویژه در زمینه های امور مالی و حقوق و تکالیف آنها در جامعه از یک سو و تعدد مراکز تصمیم گیری و برخورد سلیقه ای با سازمانهای مردم نهاد از سوی دیگر و با در نظر گرفتن دلایل ذیل لزوم تدوین و تصویب قانون جامع و مستقل سازمانهای مردم نهاد احساس می‌گردد:

- ابهامات در روابط بین سازمانهای مردم نهاد و بخشهای دیگر جامعه (دولت، بخش خصوصی و ...
- مخدوش شدن مرزهای هویتی سازمانهای غیردولتی و حوزه سیاسی
- مقوله تجهیز منابع برای سازمانهای مردم نهاد در جامعه و موانع فراروی آن
- ابهام موجود در روابط بین سازمانهای مردم نهاد و جامعه بین المللی
- فقدان تضمین شفافیت و پاسخگویی سازمانهای مردم نهاد به گروههای ذینفع
- رسمیت یافتن نقش سازمانهای غیردولتی در فرآیند تصمیم سازی و تصمیم گیری در جامعه
- فراهم نمودن زمینه قانونی لازم برای تحقق و تأمین آزادیهای اساسی آحاد مردم برای تسهیل در تأسیس (طرح مجلس، ۱۳۹۲)

۲-۸ چالش های حقوقی و نهادی نظارت همگانی مردم نهاد در حوزه واکسیناسیون کرونا

اصل هشتم قانون اساسی امر به معروف و نهی از منکر را در میان مردم و به شکل متقابل میان مردم و دولت به عنوان یک وظیفه همگانی در جمهوری اسلامی به رسمیت شناخته و مبنای این حکم را نیز دستور صریح قرآن کریم می داند. اطلاعات تحقیق به روش تحلیلی و توصیفی و با استفاده از منابع کتابخانه ای می باشد. با گذشت بیش از ۳۶ سال از تصویب اصل هشتم قانون اساسی در راستای نهادینه و اجرایی شدن آن هنوز قانون عادی تصویب نشده است. (ساعی و همکاران، ۱۳۹۲: ۸۷). بررسی ها نشان میدهد که قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر مورد تصویب قرار گرفته و علارغم ابلاغ به دولت هنوز اجرایی نگردیده است لذا خلاء نهادی قوی و مقتدر و قانونی که بتواند نقش نهاد نظارت همگانی را ایفاء نماید و هماهنگی های لازمه را در بین قوای سه گانه و سایر ارگان های متولی اجرای امر به معروف و نهی از منکر بوجود آورد، هم اکنون کاملاً محسوس است. ضمن اینکه در نظام حقوقی جدید قوای سه گانه و نهاد رهبری می تواند به عنوان سازو کار نظارت همگانی مورد استناد و استفاده قرار گیرند. همچنین چال شهابی دیگری مانند: رفتارها و برخوردهای سلیقه ای برخی شهروندان، و عدم استفاده از ظرفیتهای نهادهای مدنی و احزاب و افکار عمومی و عدم احصای وظائف آنان با توجه به دامنه موضوع، عدم نهادینه شدن برخی از اخلاقیات سبب شده که شهروندان رغبت چندانی به این امر نشان ندهند.

نتیجه گیری

نظارت بر شرکت های دولتی و اشخاص حقوقی در نظام حقوقی ایران در چهارچوب دو سازوکار نظارت درونی و بیرونی صورت می پذیرد. نظارت درونی بر شرکت های دولتی و اشخاص حقوقی، بیشتر نزدیک به حوزه حقوق خصوصی بوده و سازوکاری کمابیش مشابه با ساز و کار نظارت بازرسان در شرکت های تجاری دارد. در طرف مقابل، نظارت بیرونی بر این شرکت ها که بیشتر در حیطه حقوق عمومی قابل تجزیه و تحلیل می باشد، نظارت دستگاه های نظارتی خارج از بدنه خود شرکت است که بر اساس مورد، از طریق خود دولت، دستگاه قضایی یا قوه مقننه محقق می شود. به نظر می رسد در صورتی که این خصیصه کارآمد در سازوکار نظارت بر شرکت های دولتی و اشخاص حقوقی توسط دستگاه های نظارتی ما نیز مدنظر قرار گیرد تا حد زیادی سبب می گردد تا نوعی خودکنترلی را در مدیریت شرکت های دولتی و اشخاص حقوقی شاهد باشیم. بدین منظور، این ایده قابل توصیه است که تا حد امکان و تا آنجا که برای افشای اطلاعات و نتایج نظارت بر شرکت های دولتی و اشخاص حقوقی مانعی وجود ندارد، به رکن شفافیت در سازوکار نظارت بر این شرکت ها توجه بیشتری شود تا از این راه، سلامت عملکرد این شرکت ها ارتقا یابد.

به طور قطع چالش های مختلف ناشی از کرونا همچون کاهش درآمد شهروندان و دولت، تشدید کسری بودجه، تعطیلی مراجع آموزشی و کاهش فعالیت دستگاه های اجرایی و مشاغل، ریشهی شکل گیری مخاطرات قضایی مختلف مانند افزایش دعاوی کارگر و کارفرما خواهد بود و در کنار هم قرار گرفتن این مخاطرات، چالشی در قلمروی صلاحیت های قوه قضاییه مثل افزایش

شمار پرونده-های قضایی ایجاد می‌کند؛ به عبارتی دیگر، متأثر از مسائل و مشکلات فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی، قوه قضاییه درگیر دعاوی حقوقی، تخلفات قانونی و اختلافات گسترش یافته ناشی از آن مسائل می‌شود.

هدف از تاکید بر ۲ اصل مهم مشارکت هدفمند مردم و نظارت نهادینه شده ی آنان بر مجموعه ی دولت و حاکمیت، دستیابی به نوعی از روابط اصلاح یافته یا نو (جدید) است تا در پرتو تعامل یا همکاری سازنده میان نهادهای مدنی و رسمی، سطح کارآمدی دولت ارتقا یابد.

بی تردید در مسیر توسعه، دولت و نهادهای رسمی و حکومتی دچار آسیب، روزمرگی و ناکارآمدی می شوند که آسیب شناسی و رفع این نارسایی ها و موانع کارآمدی، مستلزم حضور و تقویت نهادهای مدنی (غیر رسمی) و بررسی و نقد و نظارت این نهادها بر حاکمیت است.

به بیان دیگر، مسوولیت و هدف جامعه و نهادهای مدنی این است که از یک سو به آسیب شناسی ناکارآمدی در سطح نهادهای رسمی بپردازد و از سوی دیگر با استفاده از نظریه ها و تجربه های دیگر کشورها، راهکار های افزایش کارآمدی این نهادها را ارائه کند. نتایج مشارکت و نظارت نهادهای مدنی بر نهادهای رسمی باید بتواند راهکارهای راهبردی و قابل پیگیری را برای افزایش کارآمدی دولت در ایران پیشنهاد دهد.

منابع و مراجع

- ارسطا، محمدجواد، (۱۳۸۹) مبانی تحلیلی نظام جمهوری اسلامی ایران، بوستان کتاب، قم.
- ارشدی، علی یار (۱۳۸۲)، حقوق اساسی و شرح و نقد قانون اساسی ایران، تهران: انتشارات سرمدی.
- امامی، سیدحسن (۱۳۷۸)، حقوق مدنی، جلد ۱. تهران: انتشارات اسلامی.
- امامی، محمد و کورش استوار سنگری (۱۳۹۲)، حقوق اداری، تهران: میزان.
- امینی، امرالله و مصطفی امامی (۱۳۹۰)، «ساختار قانونی نظارت بر فعالیت شرکت های دولتی و اشخاص حقوقی و واگذاری آن ها»، مجله حسابرس، شماره ۵۵، صص ۱-۱۳.
- آقای طوق، مسلم (۱۳۸۶)، مبانی و ماهیت نظارت قضایی بر اعمال دولت، تهران: پژوهشکده ی تحقیقات استراتژیک.
- بشیریه، حسین (۱۳۸۲). تعامل قوای سه گانه در جمهوری اسلامی ایران: موانع و راهکارها. تهران: آمده انتشار.
- بهرامی احمدی، حمید (۱۳۸۵)، جزوه درس مسئولیت مدنی، تهران: دوره کارشناسی ارشد، دانشگاه امام صادق علیه السلام.
- بهرامی احمدی، حمید (۱۳۸۵)، سوء استفاده از حق مطالعه تطبیقی در حقوق اسلام و دیگر نظامهای حقوقی تهران: دوره کارشناسی ارشد، دانشگاه امام صادق علیه السلام.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۸)، ترمینولوژی حقوق، تهران: انتشارات گنج دانش.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۸)، مبسوط، تهران: گنج دانش.
- جلیلود، یحیی (۱۳۸۷)، مسوولیت مدنی قضا و دولت در حقوق ایران، فرانسه، آمریکا و انگلیس، تهران: نشر یلدا.
- حضور، محمدجواد؛ عزیز گرد و مجید گلدوست (۱۳۹۴)، «بررسی عوامل مؤثر بر بروز نارسایی در سیستم های کنترل های مالی دستگاه های اجرایی»، دانش حسابرسی، سال پانزدهم، شماره ۵۹، صص ۱۹-۴۲.
- خزائلی، محمد (۱۳۳۹)، مسئولیت مدنی کارفرما ناشی از عمل کارگر، تهران: انتشارات موسوی.
- درویان، حسنعلی (۱۳۶۹)، جزوه مسئولیت مدنی، تهران: دانشگاه تهران.

ربیعی مندجین، محمدرضا، گیوریان، حسن، (۱۳۸۴). نقش گروههای ذی نفوذ و احزاب در خطی مشی گذاری دولتی، فصلنامه مطالعات علوم اجتماعی ایران، سال اول، شماره ۴،

رستمی، ولی و میلاد قطبی (۱۳۹۳)، «تحلیلی بر مفهوم نهادهای زیر نظر رهبری در نظام تقنینی ایران»، فصل نامه دانش حقوق مومی، ش ۹، صص ۶۹ - ۹۰.

ساعی، منصور، غفوریان، محمد محسن، عسکرنیا، سارا، (۱۳۹۲) موانع اداری سازمانی نظارت رسانه ای بر سازمانهای دولتی، فصلنامه دانش ارزیابی، سال پنجم، شماره ۱۵.

صفار، محمدجواد (۱۳۷۳)، شخصیت حقوقی، تهران: دانا.

طلایی نیک، رضا، ۱۳۹۶، تدوین الگوی راهبردی تعامل مجلس و دولت در جمهوری اسلامی ایران، رساله دکتری، تهران

غمامی، مجید (۱۳۷۶)، مسئولیت مدنی دولت، تهران: دادگستر.

کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۹)، وقایع حقوقی، تهران: انتشارات دادگستر.

کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۰)، قواعد عمومی قراردادها، جلد ۴، تهران: انتشارات برنا.

معین، محمد (۱۳۶۲)، فرهنگ معین، جلد ۳، تهران: انتشارات امیرکبیر.

منوچهری، علیرضا، ۱۳۹۵، نقش نظارتی قوای سه گانه بر اجرای قانون اساسی، پایان نامه ی کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی واحد شیراز

مومنی طباطبایی، منوچهر (۱۳۹۲)، حقوق اداری، تهران: انتشارات سمت.

موسی زاده، ابراهیم (۱۳۹۱)، «بررسی تطبیقی کمیسیون اصل نود و نهاد آموذ زمان (نهاد بازرسی و نظارت)»، فصلنامه علمی و پژوهشی دیدگاه های حقوقی و قضائی، دوره ۱۷، شماره ۵۷، صص ۱۵۷-۱۸۰.

مهدویان، مهری (۱۳۹۵). سازمان های مردم نهاد : راهکارهای گسترش نظارت، تهران، انتشارات پژوهشکده باقرالعلوم علیه السلام، معاونت پژوهشی جهاد دانشگاهی واحد علامه طباطبایی.

نوروزی، محمودجواد، ۱۳۹۳، نظارت عمومی؛ مردم سالاری دینی، اندیشه های حقوق عمومی، سال سوم، شماره دوم

ودیدی نوقابی، محمدحسین (۱۳۹۲)، «جایگاه و نقش ارزیابی عملکرد در بازرسی و نظارت بر شرکت های دولتی و اشخاص حقوقی»، سازمان بازرسی کل کشور، مجموعه مقالات نخستین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی در کشور، تهران: سازمان بازرسی کل کشور.

هداوند، مهدی، «نظارت قضایی، تحلیل مفهومی، تحولات اساسی»، نشریه حقوق اساسی، شماره نهم، ۱۳۸۷.

قوانین

قانون اساسی (۱۳۵۸).

قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (۱۳۶۰).

قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (۱۳۹۲).

قانون دیوان محاسبات کشور (۱۳۶۱).