

محدوده اختیار بازرسی قضایی در برخورد با حکمی که آن را خلاف بین شرع و قانون تشخیص دهد

(تحلیلی بر تبصره ماده ۶ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور)

محمد باقر کرمی

مقدمه:

لایحه قانونی تشکیل سازمان بازرسی کل کشور در تاریخ ۱۳۵۷/۱۲/۷ به تصویب شورای انقلاب رسید. پس از تصویب قانون اساسی در تاریخ ۱۳۵۸/۸/۲۴ و به موجب اصل ۱۷۴ مقرر گردید که به منظور حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاههای اداری سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» تشکیل شود. در اجرای این اصل قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور در مورخ ۱۳۶۰/۷/۱۹ به تصویب رسید. این قانون در مردادماه سال ۱۳۷۵ مورد اصلاح قرارگرفت و یکی از موادی که اصلاح شد ماده ۶ آن بود که یک تبصره نیز به آن الحاق گردید. ماده ۶ اصلاحی مقرر داشته است: گزارشهای

سازمان در مراجع قضایی و هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری خارج از نوبت رسیدگی شده و آرای صادره از مراجع قضایی با درخواست سازمان بازرسی کل کشور و موافقت دادستان کل کشور و آرای صادره از هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری با درخواست سازمان مذکور در مراجع ذیصلاح ظرف مدت ۲۰ روز پس از ابلاغ قابل تجدیدنظر بوده و این رسیدگی نیز خارج از نوبت خواهد بود.» در تبصره الحاقی این ماده آورده شده است: «هرگاه بازرسی که دارای پایه قضایی است ضمن بازرسی در حدود مقررات قانونی به حکمی برخورد نماید که آن را خلاف بین شرع یا قانون تشخیص دهد گزارش مستدل آن را از طریق سازمان برای اطلاع دادستان کل کشور تهیه و ارسال می‌دارد. دادستان کل در صورتی که آن را از مصادیق بند ۲ ماده ۱۸^(۱) قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۵ تشخیص دهد اقدام قانونی را معمول می‌دارد.»

درگفتار زیر پیرامون این تبصره بحث خواهیم کرد.

تحلیل حدود اختیار بازرسان قضایی در تبصره ذیل ماده ۶ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور

همان‌طور که اشاره گردید صرف‌نظر از اختیار مذکور در تبصره یادشده بازرسان قضایی سازمان بازرسی کل کشور به استناد بند ۲ ماده ۱۸ قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب توانستند از آرای محاکم در محدوده مقررات این بند تجدیدنظرخواهی نمایند.

نظریه مشورتی شماره $\frac{۷/۷۰۰۲}{۷۳/۱۲/۱۵}$ اداره حقوقی قوه قضاییه به شرح زیر مؤید این مطلب است: «منظور از قاضی دیگر مقرر در بند ۲ ماده ۱۸ قانون تشکیل دادگاه‌های

۱- با تصویب قانون آیین دادرسی و مدنی بند ب ماده ۲۲۵ قانون آزمایشی آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب و بند ب ماده ۳۲۶ قانون آیین دادرسی مدنی جایگزین بند ۲ ماده ۱۸ قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب شده است.

عمومی و انقلاب جمله قضاتی است که به جهت انجام وظیفه با پرونده امر برخورد دارند مانند قضات دادرسی انتظامی قضات و دادگاه‌های انتظامی قضات، قضات بازرسی کل کشور...»

قانونگذار با تصویب قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب و در تبصره ۱ ماده ۲۳۵ قانون آیین دادرسی در امور کیفری و ماده ۳۲۶ قانون آیین دادرسی در امور مدنی که مقرر نموده است:

«منظور از قاضی دیگر مذکور در بند ب (بند ۲ ماده ۱۸ قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب که منسوخ شده است) عبارت است از رییس دیوان عالی کشور، دادستان کل کشور، رییس حوزه قضایی و یا هر قاضی دیگری که طبق مقررات قانونی پرونده تحت نظر او قرار می‌گیرد.» این اختیار قانونی بازرسان قضایی را مورد تأکید قرار داده است، چه با توجه به گستره اختیارات و وظایف بازرسان قضایی و مفاد قوانین و مقررات مربوط، اطلاق عبارت «هر قاضی دیگری که طبق مقررات قانونی پرونده تحت نظر او قرار می‌گیرد» مشمول آنان نیز خواهد بود.^(۱)

بنابراین مراتب تخصیص عبارت «ضمن بازرسی» (مذکور در تبصره ماده ۶ قانون مرقوم) به حضور فیزیکی بازرس قضایی در محل مورد بازرسی به دلایل ذیل مردود می‌باشد:

۱- در ماده یک آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور تصریح گردیده است که سازمان بازرسی کل کشور در موارد زیر اقدام به بازرسی می‌نماید:

الف - بازرسی مستمر

ب - بازرسی فوق‌العاده

ج - رسیدگی به شکایات و اطلاعات

۱- با عنایت به مفاد تبصره ماده ۶ اصلاحی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل و صرف‌نظر از ورود در بحث راجع به اطلاق یا تخصیص اصطلاح «ضمن بازرسی» به تمام یا مرحله‌ای خاص از بازرسی، بازرس قضایی از جمله قضاتی محسوب می‌شود که ممکن است پرونده در اجرای تبصره ماده مرقوم تحت نظر وی قرارگیرد.

مستفاد از بند ج ماده فوق، بازرس قضایی و یا سایر کارشناسان و بازرسان بازرسی کل کشور در موقع رسیدگی به شکایات و اعلامات در حال بازرسی هستند و به عبارت دیگر با استناد به قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و آیین‌نامه اجرایی آن هر یک از بازرسان سازمان در موارد مقرر در ماده یک آیین‌نامه در حین بازرسی می‌باشند.

۲- ماده ۲ قانون وظایف و اختیارات قوه قضاییه (مصوب ۱۳۷۸/۱۲/۸ مجلس شورای اسلامی) مقرر می‌دارد: «ریاست قوه قضاییه سمت قضایی است و هرگاه رییس قوه قضاییه ضمن بازرسی رأی دادگاهی را خلاف بین شرع تشخیص دهد آن را جهت رسیدگی به مرجع صالح ارجاع خواهد داد.»

به نظر می‌رسد که استفاد از عبارت «ضمن بازرسی» در این ماده توسط مقنن به معنای حضور فیزیکی رییس قوه قضاییه در محل مورد بازرسی نمی‌باشد بلکه صرف رسیدگی ایشان به شکواییه و تظلماتی که به وی ارایه می‌شود در صدق مفهوم این عبارت کفایت می‌نماید.

۳- تبصره ۲ ماده ۵ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور بیان می‌دارد: «رییس هیأت بازرسی و یا بازرس در صورتی که دارای پایه قضایی و ابلاغ خاص از رییس قوه قضاییه باشد چنانچه در ضمن بازرسی به اموری برخورد نماید که بیم تبانی یا فرار متهم و یا از بین بردن دلایل و مدارک برود می‌تواند تا پایان دادرسی^(۱) برابر مقررات قانون آیین دادرسی نسبت به صدور قرار تأمین غیر از قرار بازداشت موقت اتخاذ تصمیم نماید.»

همان‌طور که گفته شد نظر به اینکه بازرس قضایی در همه موارد (بازرسی مستمر - فوق‌العاده و رسیدگی به شکایات و اعلامات) در حال بازرسی می‌باشد، عبارت «ضمن بازرسی» مذکور در این تبصره به هر سه مورد اشاره شده (در ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی

۱- در اینجا می‌توان از قید «تا پایان بازرسی» به پایان رسیدگی تعبیر و تفسیر نمود.

قانون تشکیل سازمان بازرسی) تسری و تعمیم داده می‌شود و اختصاص آن به حضور فیزیکی بازرس قضایی در محل مورد بازرسی در بازرسیهای مستمر و فوق‌العاده خلاف منظور مقنن می‌باشد، بنابراین چنانچه بازرس قضایی در دفتر بازرسی یا گروه مربوط در حال رسیدگی به شکواییه یا اعلامیه‌ای بوده و شرایط مذکور در تبصره مرقوم برای صدور قرار تأمین مهیا باشد می‌تواند به مقررات این تبصره عمل نماید.

۴- نظریه مشورتی شماره ۷/۱۳۸۴-۷/۲۹/۲/۷۹ اداره کل حقوقی و تدوین قوانین قوه قضاییه، در این نظریه آمده است: «... ۲- طبقه ماده ۱۶ آیین‌نامه فوق (آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور) بازرس می‌تواند اطلاعات و توضیحات لازم را از طریق مکاتبه یا مراجعه مستقیم از سازمانهای ذی‌ربط بخواهد یا کارکنان سازمانهای مذکور را جهت اخذ توضیح دعوت کند. بنابراین و به جهت آنکه امر بازرسی محدود و مقید به یک شیوه خاص نیست قانوناً این اختیار به بازرس داده شده است که یا از مسؤول ذی‌ربط بخواهد در باب ماجرا گزارش تهیه و با مدارک لازم ارسال دارد که بازرس ضمن مطالعه آن چنانچه به تخلفات یا جرائم یا مواردی برخورد نمود آن را گزارش کند مثلاً از رییس کل دادگستری استانی بخواهد که پرونده‌ای را مطالعه نموده و گزارشی از آن را همراه با فتوکپی اوراق مربوطه جهت بازرسی ارسال دارد... یا شخصاً پرونده‌ای را مطالبه^(۱) کند و آن را مطالعه نموده و گزارش تهیه کند یا با حضور فیزیکی و عزیمت به محل، شخصاً با مطالعه پرونده امر و انجام تحقیق و کسب اطلاع از مسؤولین و مطلعین امر در جهت کشف حقیقت بکوشد، و همه این موارد بازرسی تلقی می‌شوند و

۱- مطالعه پرونده توسط بازرس قضایی به استناد مفاد تبصره ماده ۶ قانون تشکیل سازمان بازرسی و مواد ۱۲ و ۱۶ آیین‌نامه اجرایی آن مغایر بخشنامه شماره ۱/۷۹/۷۵۵۱ ۷۹/۶/۲ رییس محترم قوه قضاییه نمی‌باشد. این بخشنامه به اشعار داشته است: «... جز در مواردی که به موجب قانون یا آیین‌نامه اجرایی آن یا شرح وظایف سازمانی، مطالعه پرونده‌های قضایی مجاز شناخته شده است از فرستادن پرونده‌ها نزد مراجع مطالبه‌کننده، خودداری شود و در فرستادن پرونده‌های جریانی نیز باید ترتیبی اتخاذ شود که رفت و برگشت آن باعث تاخیر و تجدید جلسه و اطلاع دادرسی نگردد. مقامات و مراجعی هم که قانوناً مجاز به مطالبه پرونده‌ای باشند، باید پس از وصول به محض رفع نیاز آن را به مرجع فرستنده برگردانند... سازمان بازرسی کل کشور و دادسرای انتظامی بر حسن اجرای بخشنامه نظارت خواهند نمود.

قید کلمه «ضمن بازرسی» مفید در تبصره ماده ۶ اصلاحی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب سال ۷۵ همه موارد مذکور (بازرسی مستمر، بازرسی فوق العاده رسیدگی به شکایات و اعلامات) را شامل می‌شود و چنانچه بازرس به مورد بین خلاف شرع یا قانون برخورد کند در هر یک از مراحل مذکور می‌تواند مستدلاً گزارش تهیه کند چرا که بازرس می‌تواند در اجرای وظایف خود از دادسراها و دادگاه‌ها در مورد جریان پرونده مرجوع‌الیه توضیح بخواهد حد و مرز اختیار بازرس محدود به میزانی است که در ابلاغ وی قید شده است لذا ضرورتی ندارد که بازرس با حضور فیزیکی در محل یا در محیط بازرسی به طور اتفاقی به حکم خلاف بین شرع یا قانون برخورد کند و در هر طریق از طرق و اشکال مختلفه بازرسی استفاده از مفاد تبصره مذکور مجاز است.»

۵- اعمال مفاد این تبصره در هر یک از مراحل بازرسی (در بازرسیهای مستمر و یا فوق العاده و رسیدگی به شکایات و اعلامات دخالت در امر قضایی محسوب نشده و با توجه به اینکه پس از خاتمه رسیدگی و فراغت قاضی محکمه و بعضاً پس از قطعیت حکم ممکن است تقاضای اعمال این تبصره از سازمان بازرسی کل کشور معمول گردد لذا شائبه دخالت در امر قضا و به تبع آن تاخیر در رسیدگی و اطلاع جریان دادرسی منتفی خواهد بود و اعمال تبصره موصوف هیچ‌گونه خللی در امر رسیدگی و سیر قضایی دادرسی ایجاد نمی‌نماید.

۶- در رویه قضایی موجود اعمال این تبصره در تمامی مراحل بازرسی مورد پذیرش قرار گرفته کما اینکه در امر رسیدگی به شکایات و اعلامات از طرف بازرس قضایی و پس از مطالبه و مطالعه پرونده و تهیه و ارسال گزارش بعضاً حکم معترض عنه پس از موافقت دادستان کل توسط دیوان عالی کشور نقض گردیده است. (سوابق در سازمان موجود است)

۷- وضع قوانین علاوه بر اینکه تکالیفی را برای آحاد جامعه تعیین می‌نماید حقوقی را نیز برای آنان ایجاد می‌کند و کسی جز قانونگذار نمی‌تواند آن تکالیف را ساقط و

حقوق مکتسبه را تحدید یا زایل نماید، بنابراین با تصویب تبصره مزبور این حق برای اشخاص ایجاد شد است که بتوانند از طریق سازمان بازرسی کل کشور (بازرسان قضایی) به احکام صادره از محاکم معترض شوند و تحدید این حق به موارد خاص از جمله در بازرسیهای مستمر و حضور فیزیکی بازرسی قضایی در محل مورد بازرسی و برخورد اتفاقی وی به حکم خلاف بین شرع و قانون خلاف منظور مقنن بوده و فاقد توجیه قانونی است.

نتیجه:

از مجموعه مطالب گفته شد نتایج ذیل حاصل می شود:

الف) اصطلاح «ضمن بازرسی» مذکور در تبصره ماده ۶ اصلاحی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و ماده ۲ قانون اختیارات و وظایف رییس قوه قضایی دارای معانی و مفاهیم متفاوتی نمی باشد، بنابراین همان طور که ریاست محترم قوه قضاییه در ملاحظه شکوایه ها و تظلمات اگر پی به خلاف بین بودن حکم صادره با شرع و قانون ببرد موضوع را برای رسیدگی به مرجع صالحه ارجاع می دهد در اعمال مفاد تبصره ماده ۶ قانون تشکیل سازمان هم بازرسی قضایی چنانچه در رسیدگی به شکوایه و اعلامات متوجه این موضوع شود تبصره مزبور را اعمال خواهد نمود.

ب) اعمال مقررات تبصره مذکور دخالت در امر قضایی تلقی نشده و چون پرونده هایی که در اجرای این تبصره مطالبه یا مورد مطالعه قرار می گیرند در جریان رسیدگی قرار نداشته و نسبت به آنها حکم صادر گردیده است موضوع اطاله دادرسی و اختلال در امر رسیدگی نیز منتفی می باشد.

ج) با توجه به نظریه مشورتی اداره حقوقی و باعنایت به رویه قضایی جاری و نیز مفاد ماده ۱ آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور بازرسی قضایی ضمن رسیدگی به شکایات و اعلامات می تواند پرونده امر را مطالبه و چنانچه حکم

صادره را خلاف یین شرع و قانون تشخیص دهد وفق مقررات تبصره ماده ۶ عمل نماید. (د) با وضع این تبصره قانونگذار برای اشخاص ایجاد حق نموده است به طوری که در اعمال این حق آنان می‌توانند از طریق سازمان بازرسی کل کشور (بازرسان قضایی) به احکام صادره از محاکم قضایی اعتراض نمایند. بنابراین تخصیص و تحدید این حق به مواردی خاص مغایر قانونگذار و مخالف قانون موضوعه می‌باشد.

* * *

ان الفحش والتفحش لیسما من الاسلام
و ان احسن الناس اسلاماً احسنهم خلقاً

«نهج الفصاحه»