

شناسه دیجیتال (DOI): 10.22106/pr.2024.716933

مقاله پژوهشی، دوره ۱، شماره ۱، بهار و تابستان ۱۴۰۳، صفحات ۱۵۶ تا ۱۲۹

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۲/۲۶ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۷/۰۱



نظارت سازمان بازرسی بر اجرای صحیح قوانین و حسن جریان امور با تأکید بر اصول تفکیک صلاحیت و استقلال ناظر^۱

حامد عالی،* محمدجواد شفق**

چکیده

نظارت بر قدرت و نهادهای اعمال‌کننده آن، یکی از اصول زیربنایی حقوق عمومی است که به دنبال اصل حاکمیت قانون مطرح می‌گردد. از سوی دیگر، نظارت مؤثر و نه نمادین یا بی‌جان و دچار بروکراسی اداری شده و موارد مشابه، الزامات و اصولی دارد که بایستی مورد توجه جدی قرار گیرد. دو اصلی که در این رابطه قابل طرح است، یکی اصل تعیین دقیق صلاحیت مقام ناظر برای جلوگیری از بی‌عملی، موازی‌کاری و تداخل صلاحیت‌ها و وظایف ناظر با نهادهای مشابه در مقام نظارت است و دیگری اصل پُراهمیت استقلال ناظر است. مطابق اصل ۱۷۴ قانون اساسی، سازمان بازرسی کل کشور متولی نظارت بر اجرای صحیح قوانین و تضمین حسن جریان امور در دستگاه‌های اداری است. در راستای انجام این وظیفه، سازمان با چالش‌های جدی‌ای از جمله رعایت دو اصل پیش‌گفته روبه‌رو است. از این‌رو پژوهش حاضر با روش تحلیلی و با تکیه بر اسناد کتابخانه‌ای و قضائی و نیز اقدامات میدانی همچون انجام مصاحبه با برخی مسئولان و بازرسان سازمان، در پی آن است که چالش‌های

۱. بخش‌هایی از محتوای این تحقیق، حاصل مطالعات نگارندگان در هسته پژوهشی «شیوه‌های کارآمدسازی نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر حسن جریان امور در پرتو احیای حقوق عامه» مربوط به دوره ششم طرح شهید احمدی‌روشن بنیاد ملی نخبگان در سال ۱۴۰۰ تحت راهنمایی استاد خیره؛ دکتر حامد نیکونهاد است و حامی مادی و معنوی آن، بنیاد ملی نخبگان و پژوهشگاه قوه قضائیه بوده‌اند. تکمیل و نگارش اثر حاضر در قالب مقاله پژوهشی نیز تحت حمایت مادی پژوهشگاه و همایش ملی اندیشه‌های قضائی رهبری انجام پذیرفته است.

* دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. نویسنده مسئول.
hamedaali@ut.ac.ir

** دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.
m.shafaghi@ut.ac.ir

پیش‌روی سازمان بازرسی در زمینه تفکیک صلاحیت و استقلال سازمان را در راستای انجام صحیح رسالت نظارت بر اجرای قوانین و تضمین حسن جریان امور، به‌صورت کاربردی و باریک‌کرد حل مسئله بررسی و نقد کند و به دنبال آن به ارائه پیشنهادهایی بپردازد. به‌همین منظور پس از مطرح نمودن مختصر اصول نظارت کارآمد و مؤثر، الزامات حقوقی رعایت تفکیک صلاحیت و استقلال ساختاری، بودجه‌ای و انسانی سازمان بیان شد و پیشنهادهایی ارائه گردید.

واژگان کلیدی: اجرای صحیح قانون، استقلال سازمان بازرسی، حسن جریان امور، حقوق عامه، نظارت، تفکیک صلاحیت.



مقدمه

نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر اجرای صحیح قوانین و حسن جریان امور در دستگاه‌های اداری علی‌الخصوص به واسطه قانون و مقررات موجود، دارای اشکالات و نارسایی‌هایی است و بهبود و کارآمدسازی آن، در گرو رعایت اصول و الزاماتی قرار دارد. در این اثر پس از بیان و نگاهی گذرا به اصول حاکم بر نظارت کارآمد، دواصل اساسی یعنی رعایت استقلال سازمان و تفکیک صلاحیت ناظر از مجری و مقنن، به تفصیل مورد بررسی قرار خواهد گرفت. هدف از انجام این پژوهش، آسیب‌شناسی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و آیین‌نامه اجرایی آن و ارائه تحلیل و پیشنهاد اصلاحی در جهت کارآمدسازی نظارت سازمان و در نتیجه صیانت از حقوق عامه در دستگاه‌های اداری است.

پژوهش حاضر به دنبال پاسخ‌گویی به این پرسش کلیدی است که «باتوجه به قوانین، مقررات، رویه فعلی و با نگاه به اصول نظارت کارآمد علی‌الخصوص استقلال ناظر و تفکیک صلاحیت ناظر از مجری و مقنن، چالش‌ها و راه‌حل‌های پیش‌روی سازمان بازرسی کل کشور کدام است؟»

گفتنی است گذشته از آثار حقوقی و برخی پژوهش‌ها در سایت و مجلات سازمان بازرسی، در این رابطه پژوهش و اثر مستقیمی یافت نشد. در واقع وجه تمایز این پژوهش بیان اصول حاکم بر نظارت کارآمد به طور کلی و نیز تمرکز بر دو بعد مهم پیش‌گفته در کنار تهیه جدول محشای قانون و آیین‌نامه اجرایی سازمان بازرسی است. ساختار مقاله بدین صورت است که ابتدا، اصول حاکم بر نظارت کارآمد شامل یازده مورد با نگاه به مواد قانونی و رویه فعلی نظارت سازمان بازرسی احصاء می‌گردد. سپس از منظر استقلال نهاد ناظر، بحث‌هایی صورت می‌گیرد و مسائل و چالش‌ها به لحاظ استقلال بودجه‌ای، نهادی و کارکردی مطرح می‌شود. پس از آن به اصل تفکیک صلاحیت ناظر از مجری و مقنن پرداخته خواهد شد و علاوه بر مطالب مدنظر نگارندگان، نگاهی نیز به آراء و نظرات دیوان عدالت اداری و شورای نگهبان در این باره معطوف می‌شود.

۱- اصول حاکم بر نظارت کارآمد

۱-۱- اصل تعیین اولویت در اعمال نظارت

باتوجه به محدودیت زمان و امکانات، توان کارشناسی در به‌کارگیری ابزارهای نظارتی باید بر مسائل عینی و نیازهای واقعی جامعه باشد. این امر نیازمند کارشناسی قوی و تعیین و تبیین سیاست‌های دقیق بالادستی است. در سیاست‌های کلی قضائی ذیل سیاست‌های کلی نظام بر اصلاح و تقویت نظام نظارتی تأکید شده است^۱. در همین راستا ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی قانون سازمان بازرسی، تعیین

۱. بند ۸: اصلاح و تقویت نظام نظارتی و بازرسی قوه قضائیه بر دستگاه‌های اجرایی و قضائی و نهادها.

اولویت‌های نظارتی سازمان با توجه سیاست‌های کلی نظام و قوانین برنامه توسعه را مدنظر قرار داده همچنین مطابق اصل تعیین اولویت در اعمال نظارت، عموماً مسائل ملی بر موضوعات منطقه‌ای و محلی اولویت خواهد داشت و اولویت اعمال نظارت از لحاظ شدت مسئولیت مجری به این شرح است: نقض «قانون اساسی»، «اسناد بالادستی»، «برنامه‌های توسعه»، «قوانین عادی»، «مقررات»، «برنامه و سیاست‌های اعلام شده از سوی مجری یا مقام مافوق»، «تصمیمات ناقض برابری در مقابل قانون یا تصمیمات موجد انتظار مشروع».

۱-۲- اصل لزوم اشراف اطلاعاتی ناظر به امر مورد نظارت

یکی از اصول مهم حاکم بر نظارت کارآمد و مؤثر، اصل لزوم اشراف اطلاعاتی ناظر بر امر مورد نظارت است. اعمال نظارت شایسته و کارآمد در صورتی امکان‌پذیر می‌شود که اطلاعات مربوط به اجرا در اختیار ناظر قرار گیرد؛ چرا که در غیر این صورت امکان تطبیق آنچه اتفاق افتاده (هست‌ها) با آنچه باید اتفاق بیفتد (بایدها) برای ناظر منتفی می‌شود. لازمه این اشراف، دریافت اطلاعات است اما ناظر به دریافت صرف اطلاعات و تهیه گزارش آماری نمی‌تواند بسنده کند، بلکه داده‌هایی که دریافت می‌کند، باید به منظور امکان‌پذیر شدن اعمال نظارت کارآمد، واکاوی و تحلیل شود. به عبارت دیگر، هرچند دسترسی به اطلاعات شرط نظارت بر یک عمل به شمار می‌رود، اما به تنهایی برای اعمال نظارت کفایت نمی‌کند؛ چرا که اطلاعات بدون پردازش، صرفاً زمینه نظارت منفعلانه بر عمل مجری را فراهم می‌کند؛ در حالی که نظاره کردن غیر از نظارت کردن است. بنابراین برای آنکه ناظر بتواند به صورت فعال نظارت کند، نیازمند اشراف تخصصی به موضوع و توان تحلیل و پردازش اطلاعات دریافتی است. با توجه به گستردگی حوزه اجرا، اشراف اطلاعاتی بر عمل مجری نیازمند هوشمندسازی از طریق طراحی پایگاه‌های داده متناسب با نظارت است. (حق بر هوشمند سازی نظارت) درواقع از تعبیر اصل علم ناظر بر موضوع نظارت نیز در این باب می‌توان استفاده کرد؛ چراکه نظارت امری تخصصی است و ناظر باید به نحو دقیق از موضوع مورد بازرسی، سازوکار انجام آن به نحو مطلوب و قوانین و مقررات ناظر بر آن آگاهی کامل داشته باشد. اصولاً امکان بازرسی مطلوب توسط ناظری که از موضوع مورد بازرسی و جوانب آن آگاهی کامل نداشته باشد امکان‌پذیر نیست. در فرایند نظارت مقایسه و تطبیق میان آنچه باید باشد و آنچه هست صورت می‌پذیرد (محمدی، ۱۳۹۴: ۱۵) و این امر، آگاهی ناظر بر موضوع نظارت را الزامی می‌سازد. همچنین ناظر باید از شرایط و اوضاع و احوال مجری در هنگام اجرا آگاهی داشته باشد تا در همه حال، و با توجه به تمام معذوریت‌ها و امکانات موجود در اختیار مجری، نظارت لازم را اعمال کند. البته توجه به نکته فوق به هیچ وجه معنای مباح شدن تخلفات غیرقابل اغماض و مهم و اساسی مجری نیست. ماده ۱۹ قانون آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان

بازرسی کل کشور نیز مؤید چنین اصلی است. مطابق این ماده، بازرس یا هیئت بازرسی موظف است قبل از شروع بازرسی، موضوع مأموریت را بشناسد، آشنایی با محیط مورد بازرسی و خصوصیات اقلیمی و اجتماعی آن به دست آورد، کسب اطلاعات اجمالی از وجود برنامه‌ها و طرح‌های اجرایی مرتبط با موضوع مأموریت داشته باشد و به سوابق و گزارش‌های موجود در سازمان مراجعه نماید و مقررات حاکم بر دستگاه را مطالعه کند، سپس امر نظارت و بازرسی را آغاز نماید.

۱-۳- اصل مقبولیت داشتن نظارت

نظارت ناکارآمد و سازمان‌نیافته نه تنها موجب افزایش انحرافات و بروز نابسامانی‌های متعدد می‌شود؛ بلکه اُبَهِت و هیمنه نظارت را شکسته و آن را به امری صرفاً تشریفاتی و بدون آثار ملموس تبدیل می‌کند. از طرفی نظارت افراطی شدید و بدون در نظر گرفتن شرایط خاص مجری و عمل مورد اجرا، علاوه بر اینکه امنیت شغلی مجری را از بین برده و سبب بروز ناراحتی روانی در او می‌شود، باعث تضعیف و کاهش بازدهی عاملان شده و در نهایت موجب بی‌عملی می‌شود. حالتی که در آن، ترجیح مجری انجام ندادن وظایف و مسئولیت‌های محوله از ترس اعمال نظارت و مواجهه شدن با ضمانت اجراهای احتمالی است. نظارت کارآمد نظارتی است که در میانه دوسر این طیف جای دارد. لذا می‌بایست در اعمال نظارت اعتدال رعایت شده و بدین وسیله جوی در سازمان‌ها و نهادها ایجاد شود که نظارت مقبولیت لازم را داشته باشد و به جای نظارت‌گریزی، سازمان‌ها خود، خواهان اعمال نظارت شوند. برای این امر وجود ناظران هوشیار و آگاه به شرایط اجرا، الزامی به نظر می‌رسد.

۱-۴- اصل پسینی و اطلاعی بودن نظارت

«نظارت»، «اعمال اختیار» و «قضا» سه مفهوم و مقام متمایزند. براین اساس ادعا شده است که نظارت همیشه پس از تحقق یک عمل حکومتی قابل تصور است. (راسخ، ۱۳۸۸: ۱۵-۵) بدین معنا که ابتدا باید یک مقام یا یک نهاد، اختیار قانونی خود را اعمال کند تا اساساً نظارت بر آن مقام معنا پیدا کند. این منطق حتی بر نظارت حین اجرای عمل نیز صادق است، زیرا نظارت حین اجرای عمل در مواقعی است که پس از تکمیل یک جزء از عملی که دارای اجزاء مختلف است بازبینی و نظارت بر آن جزء صورت می‌گیرد. براین اساس نظارت قاعدتاً و اصولاً پسینی است و سخن گفتن از نظارت پیشینی، استثناء است. البته نباید از اهمیت نظارت حین اجرا و پیشینی غافل شویم، بخصوص اگر نظارت پیشینی را بیشتر راجع به شور و مشورت نهاد ناظر بدانیم (سروش، ۱۳۷۸: ۶۹ / طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۲: ۱۱۲) باتوجه به اینکه در بیشتر اقدامات اجرایی، امکان بازگرداندن وضع به حالت گذشته وجود ندارد یا اینکه با خسارت زیاد همراه است، به‌ویژه از این نظر که ممکن است حقوق مکته سبه یا انتظار مشروع ایجاد شده باشد، اولویت در نظارت آن است که فرایندهای اجرایی بلندمدت به اجزای

کوچک‌تر تقسیم و از این طریق امکان نظارت حین اجرا فراهم شود. مطابق این اصل ناظر حق دارد به‌طور مستمر و در بازه‌های زمانی منظم از معجری گزارش‌گیری (و شاید معج‌گیری) کند.

۵-۱- اصل لزوم برخورداری نظارت از ضمانت اجرا

نظارت بدون ضمانت اجرا کاری عبث خواهد بود؛ زیرا در این حالت، معجری خود را ملزم به پاسخ‌گویی نمی‌بیند که در نتیجه، نظارت از اثر بازدارندگی برخوردار نخواهد شد و کارآمد نیست. به عبارت دیگر، نظارت بدون ضمانت اجرا سبب می‌شود تفکیک و استقلال حوزه اجرا از حوزه قضا (نظارت)، به تدریج به خودمختاری اجرایی تبدیل شود. البته باید به این نکته توجه داشت که ضمانت اجرای نظارت باید متناسب با موضوع نظارت در هر نوع نظارت و همچنین شدت و ضعف نوع نظارت باشد. (اصل تنا سب). نظام ضمانت اجرا ابعاد متفاوتی دارد از جمله، سیاسی، اداری، قضائی و... قانون و آیین‌نامه اجرایی مربوط به سازمان بازرسی کل کشور، ابزارهای مختلفی در راستای اعمال ضمانت اجرای مطلوب پیش‌بینی نموده، چه در مرحله اعمال نظارت و چه در مرحله ارجاع امر به مراجع قضائی و اداری.

۶-۱- اصل تضمین حق دفاع معجری

همان‌طور که موضوع نظارت باید برای ناظر رؤیت‌پذیر بوده و بر آن اشراف اطلاعاتی داشته باشد، معجری نیز حق دارد که بر پایه سازوکاری قاعده‌مند و منصفانه تحت نظارت قرار گیرد. به عبارت دیگر، همان‌قدر که ناظر برای اعمال نظارتی کارآمد نیازمند اطلاعات و پردازش آن است، معجری نیز نیازمند فراهم‌شدن امکان پاسخ‌گویی است. براین اساس، باتوجه به اصل صحت به معنای حمل فعل مؤمن بر وجه صحیح و جایز (خوئی، ۱۳۸۰: ۳۲۲) و اصل براءت، فرض بر این است که معجریان در هنگام اجرا به درستی عمل کرده‌اند و مرتکب نقض قوانین و مقررات، استتکاف از اجرای قانون، تخلف و سوءمدیریت نشده‌اند.

۷-۱- اصل به موقع بودن نظارت

برای جلوگیری از امحای تخلفات و از بین بردن آثار آن‌ها بایسته است که نظارت در زمان مطلوب انجام شود. مقصود از زمان مطلوب هنگامی است که مدت زیادی از عمل مورد نظارت توسط معجری آن نگذشته باشد (تا امکان امحای تخلفات فراهم گردد). همچنین گذشت زمان ممکن است قباحث تخلف انجام‌شده را کاهش داده یا حتی منجر به فراموشی آن گردد. بنابراین نظارتی کارآمد است که به موقع و در سریع‌ترین زمان ممکن صورت پذیرد. به موقع بودن گاه اقتضای ارزیابی امور انجام شده و گاه کارهای در حین اجراست (جمعی از نویسندگان، ۱۳۹۷: ۶۵۶-۶۵۵) هرچند نظارت پسینی و پیش از انجام عمل نیز به نوبه خود قابل توجه است.

۱-۸- اصل شفافیت

به طور کلی فرایند نظارت اگر از شفافیت برخوردار نباشد به کانون تبانی مجری و ناظر تبدیل می شود. مواردی که در قانون بیان شده از جمله استفاده از سامانه های الکترونیکی برای دریافت اطلاعات و شکایات، بهره بردن از تشکلهای مردم نهاد در راستای نظارت و دریافت گزارش آسیب شناسی و موضوعیابی و نیز اطلاع رسانی و آگاهی بخشی عمومی (مهرورز و همکاران، ۱۴۰۱: ۹۷ / مظفری و همکاران، ۱۴۰۱: ۶۲۹) که از اختیارات سازمان بازرسی شمرده شده، همه از مواردی است که در راستای تحقق اصل اصیل شفافیت قابل ارزیابی است.

۱-۹- اصل تقدم منفعت عمومی

اولین و مهم ترین هدفی که در نظارت باید مدنظر قرار گیرد، منفعت عمومی است. نظارت باید معطوف به منافع عمومی بوده و فارغ از منفعت طلبی های شخصی، گروهی، قومی و قبیله ای و امثالهم باشد. بدین منظور باید سازوکار نظارتی به گونه ای باشد که منافع حاصل از آن خیر عمومی را به ارمغان بیاورد. لازم به ذکر است که منفعت عمومی لزوماً به معنای خواسته های زودگذر و سطحی جامعه نیست و دیدگاه های نخبگان و متخصصان در تعیین آن حائز اهمیت بسیار است. در واقع منفعت عمومی، با فراهم کردن امکان مشارکت فعال عموم جامعه و استفاده از متخصصان در ابتکار نظارتی محقق می شود. همچنین ناظر نباید تحت تأثیر فضا سازی رسانه ای صاحبان قدرت و ثروت و مهندسی افکار عمومی، در تشخیص منفعت عمومی دچار خطای شناختی شود.

۱-۱۰- اصل دقت در نظارت

دقت در کلیه امور از ضرورت هایی است که موجب به حداقل رسیدن امکان خطا و اشتباه شده و باعث می شود که وظایف محوله به نحو احسن انجام شود. از آن جهت که در اعمال نظارت، اطلاعات و گزارش ها نقش مهمی ایفا می کنند، بایسته است که آن ها و سایر امور نظارتی با کمال دقت مورد بررسی قرار گیرند تا اهدافی که از نظارت دنبال می شود به نحو حداکثری محقق شود.

۱-۱۱- اصل لحاظ قواعد شرعی و اخلاقی

اگرچه توجه افراد به موازین شرعی و اخلاقی در روابط اجتماعی، یکی از شاخصه های جامعه اسلامی است، لیکن رعایت این امر از سوی مقامات و مسئولان بیش از سایر افراد مورد تأکید قرار می گیرد. بنابراین بازرسان سازمان بازرسی در هنگام اعمال صلاحیت های نظارتی خود باید توجه ویژه ای به رعایت موازین شرعی و اخلاقی داشته باشند و عناوینی نظیر حفظ مصلحت عمومی نباید باعث شود که آن ها دست به اقداماتی بزنند که از حیث شرعی ممنوع و از نظر اخلاقی مذموم است.

اصل ۴ قانون اساسی ملاک شرعی بودن اطلاق و عموم سایر اصول قانون اساسی و نیز تمام قوانین و مقررات است که نتیجتاً نظام نظارت بر قدرت عمومی و از جمله یکی از مهم‌ترین آن‌ها نظارت سازمان بازرسی نیز مشمول آن است. (برای مطالعه بیشتر رجوع شود به حبیب‌نژاد و همکاران، ۱۴۰۲)

۲- استقلال نهاد ناظر (بودجه‌ای، نهادی و کارکردی)

در ادامه به واسطه عنوان بحث، فارغ از اصول فوق، یکی از اصول مهم نظارت کارآمد را ناظر به سازمان بازرسی کل کشور به صورت مفصل، بررسی می‌نماییم. در واقع پس از آشنایی اجمالی با اصول قابل توجه و مهم در زمینه نظارت کارآمد سازمان بازرسی، این پژوهش با روش توصیفی تحلیلی و با تکیه بر اسناد کتابخانه‌ای و اقدامات میدانی، به دنبال تبیین چالش‌ها و ارائه پیشنهاد در حوزه استقلال سازمان خواهد بود تا از این طریق بسیاری از آسیب‌های فراوی سازمان بازرسی در انجام کارویژه‌های نظارت بر اجرای صحیح قوانین و حسن جریان امور، مرتفع گردد.

۲-۱- تبیین اصل

استقلال سازمان از سایر نهادها: اصل استقلال نهاد نظارتی یکی از اصول مهم در زمینه نظارت مؤثر و کارآ است. البته استقلال مطلق امری دور از ذهن می‌نماید؛ چراکه با نگاهی به نهادهای مختلف نظارتی در کشورهای مختلف این طور به نظر می‌رسد که نهاد مربوط به هر حال ذیل یکی از قوای سه‌گانه قرار گرفته و یا با یکی از این سه قوه ارتباط بیشتری دارد؛ مثلاً اینکه رئیس آن توسط رئیس جمهور انتخاب شود یا رئیس قوه قضائیه. در هر صورت وجود تدابیری در جهت حفظ استقلال نهاد ناظر ضروری است؛ چراکه ضامن اعمال نظارت مؤثر خواهد بود. سازمان بازرسی در ایران زیر نظر قوه قضائیه قرار دارد و رئیس آن توسط رئیس قوه قضائیه انتخاب می‌شود. با بررسی قوانین و آیین‌نامه‌های مرتبط با این سازمان مواردی از رعایت اصل فوق به چشم می‌خورد اما با معیارها و الزامات حقوقی حفظ استقلال نهاد ناظر فاصله دارد. به ویژه آنکه استقلال قوا در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، مشروح مذاکرات شورای بازنگری در قانون اساسی، کلام امام و رهبری و همچنین آراء و نظریات شورای نگهبان مورد تأکید قرار گرفته است. (بهادری جهرمی، ۱۳۹۰: ۱۰۰-۹۴) از جمله معیارها و الزامات بایسته در این جهت ذیلاً بحث می‌شود.

۲-۲- الزامات و بایسته‌های استقلال نهاد ناظر

۲-۲-۱- لزوم استقلال بودجه‌ای

استقلال در بودجه امری بسیار مهم و حیاتی در جهت سالم‌سازی عملکرد سازمان بازرسی ارزیابی می‌گردد. به طور کلی تعلیق تأمین مالی نهاد ناظر بر دستگاه‌های دولتی یا نهادی خاص موجب

وابستگی آن می‌گردد بخصوص نهادی مانند سازمان بازرسی که گسترده‌ترین محدوده نظارت و کنترل را در کشورمان اعمال می‌کند و بازرسی آن اختصاص به دستگاه یا نهاد خاصی ندارد. اهمیت امر زمانی بیشتر می‌شود که فعالیت سازمان در راستای کشف و پیگیری موارد نقض حقوق عامه در دستگاه‌های مختلف کشوری باشد. همچنین با نگاهی به بخش‌های مختلف قانون سازمان بازرسی و آیین‌نامه اجرایی آن متوجه می‌شویم که یکی از شئون نظارت در سازمان بحث نظارت مالی و محاسباتی است که بر گستره و عمق نظارت سازمان بازرسی می‌افزاید و لزوم استقلال در بودجه این نهاد را دوچندان می‌کند. این نظارت مالی از تهیه فهرست و رصد مجامع و شوراها و کمیسیون‌های مالی، معاملاتی و اعتباری دستگاه‌ها، قبل، حین و بعد از عملیاتشان (بند الف ماده ۱۷ آیین‌نامه اجرایی)، گرفته تا نظارت بر مسائل مالی دادگستری (ماده ۶۳ آیین‌نامه) ادامه می‌یابد؛ بنابراین، این محدوده وسیع نظارتی به لحاظ کمی و کیفی، لزوم استقلال بودجه سازمان را به خوبی نمایان می‌سازد. به همین دلیل ماده ۱۳ قانون تشکیل سازمان بازرسی ابراز می‌دارد: بودجه سازمان در بودجه کل کشور تحت ردیف مستقل ذیل ردیف دادگستری منظور و یک‌پنجم آن خارج از شمول قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات مصرف خواهد شد. لحاظ ردیف مستقل برای سازمان در بودجه عمومی اهمیت بسیاری دارد و گامی اساسی در این زمینه است. در نظر گرفتن ردیف بودجه مستقل و قید آن در بودجه عمومی به صورت صریح در واقع به طور مشخص تأمین منابع مالی سازمان را تضمین می‌کند و آن را از ذیل نهادهای بالادستی خارج می‌کند هرچند در نهایت باز ذیل دادگستری لحاظ می‌شود که آن هم پیش از آنکه امری بودجه‌ای باشد، مربوط به مناسبات و ساخت سازمانی و نهادی است. از سوی دیگر هرچند ایجاد ردیف بودجه مستقل در سند بودجه و تعدد آن، امر نظارت مجلس و ارائه گزارش تفریغ بودجه را مشکل‌تر می‌کند و از سوی دیگر با تعدد این مراجع، پاسخ‌گویی کاهش می‌یابد اما با مدیریت و برنامه‌ریزی صحیح و کاهش هدفمند ردیف‌های مستقل و اختصاص آن به نهادهای با اهمیت و در واقع اولویت‌سنجی کارشناسانه در این زمینه، این دغدغه قابل رفع است. به هر حال سازمان بازرسی با در نظر گرفتن وظایف خطیر پیش‌گفته، حتماً در صدر اولویت‌های مذکور خواهد بود.

از جمله پیشنهادها در راستای استقلال بخشی به بودجه نهاد نظارتی همچون سازمان بازرسی آن است که در صورت کشف و گزارش فساد مالی از سازمان، بخشی از اموال و دارایی‌های مصادره‌شده یا مجازات مالی به سازمان تعلق بگیرد و بخشی از بودجه آن از این راه تأمین شود. این روش هم در راستای افزایش استقلال بودجه‌ای و هم در جهت تشویق سازمان به مچ‌گیری فسادهای مالی است و تأثیر زیادی بر عملکرد سازمان خواهد گذاشت.

۲-۲-۲- لزوم استقلال نهادی و ساختاری

استقلال نهادی آنجا اهمیت پیدا می‌کند که نهاد نظارتی از لحاظ تشکیلاتی و ساختار سازمانی، مستقل از سایر نهادها باشد (فلاح‌زاده، زارعی، ۱۳۹۲: ۱۴۲) چراکه اساساً شأن نظارت و کشف انحرافات جدای از شأن اجرا است؛ به عبارت دیگر از آنجا که نهاد ناظر یک نهاد برون سازمانی لحاظ می‌شود چنین امری اجتناب‌ناپذیر و لازم است. برخلاف نهادهای نظارتی درون سازمانی که ذیل یک مجموعه خاص بر روند اجرایی آن مجموعه نظارت می‌کنند. برای مثال هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری ذیل هر اداره و از میان همان اداره برگزیده و فعالیت می‌کنند. هرچند عدم استقلال آن‌ها نیز مورد نقد و تأمل است (برای مطالعه بیشتر در این مورد مراجعه شود به ابریشمی‌راد، آیین‌نگینی ۱۳۹۹: ۶۵) و رعایت استقلال سازمانی و نهادهای در حق ایشان، در زمینه استقلال رأیشان بسیار مؤثر است؛ چنانکه در آمریکا اجتماع قضات اداری در هیئت‌های تخصصی برون سازمانی بسیار مؤثرتر از خدمت در نهادهای درون سازمانی ارزیابی گردیده است (طجرلو، شفق، مافی، ۱۴۰۰: ۴۴۹). بنابراین، این امر تا این مرحله در سازمان بازرسی ایران حل شده که بازرسان سازمان در مقایسه با قضات اداری، به نوعی دارای استقلال نهادی هستند و به‌طور متمرکز در نهادی جداگانه و به صورت برون سازمانی بر حوزه تخصصی خود نظارت دارند اما باز هم ذیل قوه قضائیه و از سازمان‌های زیرمجموعه این نهاد است به نحوی که انتخاب ریاست سازمان از وظایف و اقتدارات رئیس قوه قضائیه می‌باشد. از سوی دیگر باید به این نکته توجه داشت که مطابق قانون سازمان، نظارت سازمان بر امور مالی و اداری و حتی قضائی (که سازمان می‌تواند از آراء قضائی با شرايطی درخواست تجدیدنظر کند. ماده ۶ قانون سازمان) قوه قضائیه و دستگاه‌های تابعه آن، یکی از صلاحیت‌های این سازمان است اما دیگر نظارتی برون سازمانی و مستقل از حیث نهادی نیست و همین امر می‌تواند چالشی جدی برای سازمان باشد بخصوص که این موارد در قانون و آیین‌نامه اجرایی آن منوط به موافقت رئیس قوه قضائیه گردیده که از این جهت قابل نقد و مناقشه است؛ اگرچه با تمسک به ابزارهایی می‌توان این امر را تا حدی جبران نمود. ابزارهایی در جهت تکمیل و افزایش کارایی بازرسان همچون برخی مصونیت‌ها و اختیارات شبیه به مقام قضائی که ضامن استقلال بازرسان است و یا چنانچه پیشتر مطرح شد وجود ردیف بودجه مستقل برای سازمان که امری مناسب برای حفظ استقلال این نهاد و مکمل این بخش است.

۲-۲-۳- لزوم استقلال فردی

استقلال نیروی انسانی ناظر یا بازرس به عنوان با ارزش‌ترین سرمایه نهاد بازرسی برای کشف فساد و خلاف، امری واضح و بدیهی است. این استقلال از جهات متعدد قابل بحث و بررسی است و لوازم

و ضوابطی دارد که برخی در ادامه مطرح می‌گردد؛ مواردی که لازمه انجام وظیفه بازرس در پست خطیر بازرسی است در موقعیت‌هایی که به فراخور حساسیت پرونده نظارتی، در معرض تهدید و تطمیع‌های فراوان قرار می‌گیرد، بخصوص زمانی که پرونده در مورد نقض حقوق عامه با شد؛ چراکه معمولاً نقض فاحش و گسترده حقوق عامه توسط مراکز قدرتمند و گاه دولتی اتفاق می‌افتد که ضرورت استقلال بازرس و مقام ناظر در برابر ایشان بیش از هر چیزی حس می‌شود.

۳-۲- ضوابط نحوه ارتباط سازمانی بازرس

در بعد ساختاری چنانکه در بخش استقلال نهادی بیان شد به این معنا است که بازرس در اداره مورد نظارت شاغل و مستخدم نباشد. درواقع میان بازرس و مرجع مورد نظارت رابطه استخدامی برقرار نباشد؛ چرا که در این صورت بازرس تحت نظر و تأثیر مستقیم رئیس اداره مربوطه، از ایفای وظایف قانونی خود قاصر خواهد بود، زیرا به راحتی از سوی رئیس اداره قابل عزل یا برکناری از پیگیری آن پرونده است. یکی از اقتدارات و مصونیت‌هایی که مقام قضائی در موقعیت مشابه دارد آن است که پرونده ارجاعی از مقام ارجاع قابل بازپس‌گیری نیست. به همین دلیل سازوکاری نظیر رسیدگی مقام قضائی در این بخش مورد نیاز است. بنابراین قرارگرفتن بازرس در نهادی مستقل و جداگانه با ساختاری تعریف‌شده و دارای صلاحیت‌های قانونی مشخص امری لازم و ضروری در بهره‌مندی از نظارت واقعی و ضد فساد است.

۱-۳-۲- ضوابط حاکم بر روابط شخصی بازرس

از سوی دیگر در بعد ارتباطات شخصی نیز میان بازرس و نهاد مورد بازرسی و اشخاص مرتبط در آن مجموعه نباید روابط نسبی و سببی خاصی وجود داشته باشد. درواقع این تدبیر در جهت جلوگیری از ایجاد ارتباطات ناسالم و اعمال نفوذ اشخاص و نیز تعارض منافع افراد درگیر در پرونده است. در همین راستا ماده ۱۸ آیین‌نامه اجرایی قانون سازمان بازرسی، جهات رد بازرس را همان جهات رد دادرس مندرج در قانون آیین دادرسی کیفری می‌داند. ماده ۴۲۱ قانون مزبور ابراز می‌دارد: «دادرس در موارد زیر باید از رسیدگی امتناع کند و طرفین دعوی نیز می‌توانند در این موارد ایراد رد دادرس کنند: الف- قرابت نسبی یا سببی تا درجه سوم از هر طبقه بین دادرس و یکی از طرفین دعوی یا شریک یا معاون جرم وجود داشته باشد. ب- دادرس، قیم یا مخدوم یکی از طرفین دعوی باشد یا یکی از طرفین مبا شر امور دادرس یا امور هم‌سروی باشد. پ- دادرس، هم‌سر و یا فرزند او، وارث یکی از طرفین دعوی یا شریک یا معاون جرم باشند. ت- دادرس در همان امر کیفری قبلاً تحت هر عنوان یا سمتی اظهارنظر ماهوی کرده یا شاهد یکی از طرفین بوده باشد. ث- بین دادرس، پدر و مادر، همسر و یا

فرزند او و یکی از طرفین دعوی یا پدر و مادر، همسر و یا فرزند او، دعوای حقوقی یا کیفری مطرح باشد یا در سابق مطرح بوده و از تاریخ صدور رأی قطعی، بیش از دو سال نگذشته باشد. ج - دادرس، همسر و یا فرزند او نفع شخصی در موضوع مطروحه داشته باشند».

چنانکه مشخص گردید قانونگذار در ماده فوق بازرس را هم عرض مقام قضائی در نظر گرفته و جهات رد هر دو را یکسان قرار داده است که نشان از اهمیت و خطیر بودن وظیفه بازرسی است. با این حساب برخورداری بازرس از اختیارات و مصونیت‌های مقامات قضائی امری به دور از منطق نیست بلکه ضرورتی انکارناپذیر است. البته منظور بازرسان عادی سازمان است نه کسانی که دارای پایه قضائی هستند؛ چراکه بازرسان دارای پایه قضائی به‌هرحال از اختیارات بیشتری نسبت به بازرسان عادی برخوردارند. اختیاراتی از جمله بازداشت فرد مورد بازرسی تحت شرایطی و مواردی از این دست که در قانون سازمان منعکس گردیده است. به‌هرحال کنترل روابط شخصی بازرس عادی بدون برخورداری از حمایت‌های مشابه مقام قضائی یا نزدیک به آن، امری منطقی نیست و نیازمند تجدیدنظر است.

۲-۳-۲- ضوابط ارجاع پرونده به بازرس

یکی از آن موارد قابل توجه مسئله کیفیت ارجاع پرونده است. در مورد مقامات قضائی مطابق استانداردهای بین‌المللی و نیز قوانین داخلی مقام صالح جهت ارجاع پرونده مقام قضائی است و نه مقام اداری؛ بنابراین حتماً بایستی مقام بالاتر قضائی مسئول ارجاع باشد و نکته مهم‌تر آنکه در صورت ارجاع از سوی آن مقام، او حق بازپس‌گیری پرونده و ارجاع به شخص دیگری را ندارد. در رابطه با بازرس سازمان بازرسی در قانون مربوطه چنین ضوابطی پیش‌بینی نشده که به‌نظر توجه به آن ضرورت دارد و امری بسیار مهم و مؤثر در جهت ضمانت استقلال بازرس است. (جهت مطالعه بیشتر مراجعه کنید به رستمی غازانی، ۱۳۹۶: ۱۴۸) در زمینه تشریفات ارجاع پرونده نیز سازوکارها و استانداردهایی وجود دارد که بایستی رعایت شود. (همان)

چنانکه در مصاحبه با برخی بازرسان سازمان، به اذعان ایشان مواردی وجود داشته و دارد که بازرسی شجاع و نترس بی‌توجه به همه تهدیدها و تطمیع‌ها پرونده‌ای را به و صول نتیجه نزدیک نموده اما در نهایت با فشار اصحاب قدرت و ثروت که منافع خود را در خطر دیده‌اند، پرونده از ایشان گرفته و به شخص دیگری سپرده شده است. ضابطه فوق تدبیری است در جهت جلوگیری از پیشامد این‌گونه موارد که اتفاقاً در موارد نقض حقوق عامه اهمیت بیشتری می‌یابد. از همین رو رئیس قوه قضائیه در بخشنامه شماره ۲۰۳۶/۸۳/۱ مورخ ۱۳۸۳/۲/۱۶ خطاب به رؤسای کل دادگستری استان‌ها و دادستان‌های عمومی و انقلاب سراسر کشور مقرر نموده: «نظر به اهمیت دعوای دولت و موارد مرتبط

با حقوق عامه، پرونده‌های مربوط تحت نظر رئیس شعبه اول محاکم و در مورد معذوریت توسط عضو علی‌البدل که واجد اطلاعات لازم و سوابق قضائی بیش از سایرین باشد، رسیدگی گردد و باتوجه به نوع و اهمیت دعوا و تا اصلاح قانون مناسب است دادستان هم در جریان قرار گرفته و براساس مقررات رسیدگی و تصمیم لازم اتخاذ گردد.»

طی این بخشنامه مقام ارجاع به طور خاص تعیین شده و در صورت فقدان شرایط خاصی برای عضو علی‌البدل تعیین شده است که اهمیت موضوع را برجسته می‌کند و قابل الگوبرداری در سازمان بازرسی در موارد نقض حقوق عامه است.

۳-۲- ضوابط حاکم بر پرداخت حقوق و تشویقی (استقلال مالی)

توجه به مسائل مالی و معیشتی نیروی انسانی در سازمان و به‌طور کلی نهادهای ناظر این‌چنینی از اهمیت بسیاری برخوردار است. در بحث بودجه سازمان بازرسی اهمیت استقلال مالی سازمان بیان شد که همان مطالب در مورد استقلال مالی بازرسان و ناظران صادق است. نظام حقوق و مزایای بازرسان که اکنون ذیل قانون مدیریت خدمات کشوری و مانند سایر کارمندان دولت است، باید به‌نحوی باشد که در عین حفظ کرامت و معیشت متناسب شأن ایشان، تطمیع ایشان را مشکل کرده و به حداقل برساند هرچند به هر حال منتفی نمی‌گردد. آنچه در بازخورد از بازرسان مختلف سازمان برای نگارنده حاصل شد آنکه نمی‌توان در بحث حقوق و مزایا با بازرس مانند یک کارمند عادی برخورد کرد اما از سوی دیگر به بازرس وظایفی بیشتر و سنگین‌تر از جایگاه یک کارمند معمولی محول کرد؛ وظایفی که بازرس را در برخورد با برخی پرونده‌ها و اصحاب قدرت و ثروت، با چالش‌های جدی روبه‌رو می‌کند. از این‌رو تغییر نظام حقوق و مزایا و تعریف قانون جدید استخدای و پرداختی مربوط به سازمان مانند دیوان محاسبات، پیشنهاد می‌گردد. همچنین چنانکه پیشتر در بحث بودجه سازمان مطرح شد در این راستا پیشنهاد می‌شود سازمان بازرسی بخشی از منافع و عواید حاصل از کشف فساد مالی را به بازرس کشف و مجموعه تحت امر او اختصاص دهد.

۴-۳-۲ ضوابط محرمانگی

ماده ۹۱ آیین دادرسی کیفری ذیل وظایف بازپرس بیان می‌کند: تحقیقات مقدماتی به‌صورت محرمانه صورت می‌گیرد مگر در مواردی که قانون به‌نحو دیگری مقرر نماید. کلیه اشخاصی که در جریان تحقیقات مقدماتی حضور دارند موظف به حفظ این اسرار هستند و در صورت تخلف، به مجازات جرم افشای اسرار شغلی و حرفه‌ای محکوم می‌شوند.

در این رابطه گفتنی است که محرمانه‌بودن تحقیقات و بازرسی‌ها در قانون و آیین‌نامه مربوط پیش‌بینی

نشده است، شاید به این دلیل که برخلاف آیین دادرسی کیفری که با آبروی اشخاص خصوصی راجع به امر خصوصی سروکار دارد، سازمان بازرسی متولی امر عمومی و منافع جمعی است و این گونه ملاحظات را بر نمی تابد؛ اما گذشته از این ملاحظه، از سوی دیگر باید توجه داشت که ماهیت برخی پرونده ها اقتضای محرمانگی و نامحسوس بودن تحقیقات را دارد تا مجرمان قدرتمند در حقوق عمومی رد پای خود را پاک نکنند. همچنین در همین رابطه عدم افشای مشخصات بازرس در برخی پرونده ها نیز به نظر ضرورت دارد. امری که گویا در قانون سازمان و آیین نامه اجرایی آن مغفول مانده است. جالب آنکه همین ضرورت در دستورالعمل به کارگیری تشکل های مردم نهاد و بازرسین افتخاری^۱ لحاظ شده است؛ چنانکه در مورد استفاده از بازرسان افتخاری یکی از اختیارات ایشان را انجام بازرسی های نامحسوس معرفی می کند. در این زمینه نکته دیگری که بایستی مدنظر قرار گیرد، ضابطه بندی طبقه بندی اسناد سری و استفاده از مهر محرمانه است. استفاده بی دلیل یا سلیقه ای از مهر محرمانه ابزاری شده جهت کندکردن روند نظارت و بازرسی که سازمان را در پیچ و خم بروکراسی ها و نامه نگاری های بی فایده می اندازد. از این سو لازم است ضوابط خاصی برای استفاده از مهر محرمانه تعیین گردد.

در پایان به این مناسبت باید گفت که افزایش استقلال بازرسان امری لازم و ضروری است و باید از طریق ابزارهای گوناگون تضمین شود اما با زمینه سازی و آماده سازی بسترهای قانونی (مانند سامانه گزارش خلاف در سازمان) در جهت افزایش مشارکت عمومی و نظارت همگانی، بار بزرگی از دوش بازرسان و ناظران برداشته می شود و بخش زیادی از مسئولیت و دغدغه های ایشان برای امر استقلال مرتفع می گردد. همچنین در رابطه با تأثیر استقلال سازمان و بازرسان آن در حوزه حقوق عامه، این نکته شایان توجه است که در دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه مصوب ۱۳۹۷/۱۱/۰۳ از سوی رئیس قوه قضائیه، وظایف خاصی در رابطه با حقوق عامه به دادستان محول شده است. برای مثال ماده ۲ این دستورالعمل بیان می کند: « دادستان هر حوزه قضائی مکلف است در صورت عدم اجرا یا نقض حقوق عامه یا قریب الوقوع بودن آن، حسب مورد اقدامات زیر را انجام دهد:

۱- تعقیب کیفری متهمان ناقض حقوق عامه در چارچوب جرم و مجازات های مذکور در قانون؛

۲- تذکر یا اخطار به دستگاه اجرایی، در صورت تعلل آن دستگاه برای اقامه دعوی؛

۳- تذکر یا اخطار به مسئول دستگاه اجرایی و سایر اشخاص حقیقی یا حقوقی ذی ربط، در

خصوص اقداماتی که منتهی به نقض حقوق عامه می شود؛

۴- اتخاذ تدابیر پیشگیرانه؛

۱. دستورالعمل رئیس قوه قضائیه در ۱۳۹۰/۷/۱۲ راجع به ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان و ماده ۵۶ آیین نامه اجرایی.

۵- صدور دستور توقف اقدامات در چارچوب ماده ۱۱۴ قانون آیین دادرسی کیفری).

سپردن وظایف فوق به دادستان به عنوان مقام خاص قضائی که از اختیارات و صلاحیت‌های ویژه‌ای برخوردار است، نشان از اهمیت بالای پیگیری حقوق عامه است؛ چرا که دادستان از استقلال قضائی قابل توجهی بهره‌مند است و دغدغه استقلال مقام ناظر تا حد زیادی در این موضع برطرف می‌گردد اما در مورد بازرس چنین امری صادق نیست و مناسب بود در این آیین‌نامه به صلاحیت و نقش نظارتی سازمان نیز با رویکردی استقلال بخش، به نحوی توجه می‌شد.

۳- اصل تفکیک صلاحیت نظارت از اجرا و تقنین و پرهیز از مداخله ناظر در امور اجرایی، قضائی و تقنینی

برای بررسی کارآمدسازی نظارت سازمان بازرسی با نگاهی جامع و از بالا ابتدا تفکیک صلاحیت قوای سه‌گانه را کنکاش می‌کنیم تا حدود صلاحیت سازمان بازرسی در سایه تبیین رابطه قوه قضائیه با سایر قوا، روشن شود سپس اصول مرتبط با آن تشریح می‌گردد و در نهایت نگاهی رویه‌ای به مسئله خواهیم داشت.

در دهه هفتاد، سازمان بازرسی کل کشور، گسترش حوزه و قلمرو بازرسی را تجربه کرد. این تحول با تنش‌ها، مقاومت‌ها و مخالفت‌های عمده‌ای همراه بود. در همین دهه، تعدیل مقاومت‌ها و مخالفت‌ها در وزارت خارجه، وزارت دفاع و نیروی انتظامی اتفاق افتاد و سازمان توانست بازرسی این حوزه‌ها را نیز در دست گیرد. چنین توسعه قلمرویی به عنوان موفقیت تلقی و ارزیابی شد و نتیجه آن به همراه افزایش بودجه، افزایش منابع انسانی و گسترش فضای اداری و ساختار و تشکیلات، ارتقای دقت و اعتبار بازرسی‌ها بود. (گل محمدی، ۱۳۹۲: ۱۷-۱۶) اما شاخص‌های مرتبط با شأن و ماهیت قضائی را نشد نکردند و سازمان بازرسی نوعی تعدیل شأن قضائی را تجربه کرد. به عنوان مثال ترکیب هیئت‌های بازرسی طوری تغییر یافت که وجه کارشناسی بر وجه قضائی آن غلبه کرد. نتیجه آنکه اختیارات قضائی بازرسان و هیئت‌های بازرسی کاهش یافت. شرط قاضی بودن رئیس هیئت بازرسی نیز حذف گردید. در کل، دهه هفتاد دوره‌ای بود که این دیدگاه رسمیت و رواج پیدا کرد که بازرسی و نظارت بر اجرای صحیح قوانین پیوندی با قضاوت ندارد و سازمان بازرسی باید صرفاً اکتفا به بازرسی و نظارت کند که این امری کارشناسی است نه قضائی. در این دوره، تلاش‌هایی نیز برای ارتقای کارکرد قضائی سازمان صورت گرفت اما با موفقیت همراه نشد و بیشتر سعی بر آن بود که نظارت و بازرسی از مؤلفه‌های قضائی کاملاً تهی شود. در میانه دهه هشتاد نیز همان تغییرات گذشته ادامه یافت.

(همان: ۱۹-۱۷)

ناظر به عرصه‌های تقنین و اجرا نیز لازم به یادآوری است که سازمان بازرسی کل کشور نه دستگاه اجرایی به معنای خاص و ذیل قوه مجریه است و نه قانونگذار و ذیل قوه مقننه؛ لذا از این جهت و با عنایت به ساختاری که دارد، کارکرد تقنینی و اجرایی برای آن غیرقابل تصور است. البته می‌توان نقش پیش‌تقنینی و پیش‌اجرایی برای آن در نظر گرفت؛ چراکه بدیهی است در حیطه نظارت بر دستگاه‌های اداری از حیث اجرای صحیح قوانین و حسن جریان امور، سازمان صلاحیت و توانایی پیشنهاد وضع و تغییر هنجارها و همچنین، اجرای امور را داراست. به همین دلیل، قانونگذار در ماده ۱۰ قانون تشکیل سازمان، وزیر یا مسئول دستگاه مربوط را موظف می‌داند که از تاریخ دریافت گزارش هیئت بازرسی حداکثر ظرف ده روز عملیات اجرایی را جهت انجام پیشنهادهای مندرج در گزارش، شروع و مفاد جریان کار را مرتباً به اطلاع سازمان برساند. ماده ۴۵ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور نیز در خصوص صلاحیت پیش‌تقنینی و پیش‌امقره‌گذاری، چنین می‌گوید: بند خ: چنانچه سوء جریان یا نارسایی‌های موجود در دستگاه بازرسی شونده، ناشی از فقدان ضوابط و مقررات متنا سب با شد و یا ایجاد وضعیت مطلوب در آن دستگاه مستلزم تدوین مقرراتی است، با تشریح موضوع و تعیین محورهای اساسی و کلی، حسب مورد، تذکرات لازم مبنی بر ضرورت تدوین آیین‌نامه، تصویب‌نامه، بخشنامه، دستورالعمل و لایحه قانونی و یا اصلاح مقررات به دستگاه ذی‌ربط داده می‌شود.

۱-۳- تبیین اصل

هدف از نظارت سازمان بازرسی کل کشور، حصول اطمینان از اجرای صحیح قوانین و حسن جریان امور است؛ بنابراین نباید این نظارت منجر به مداخله در شئون اجرایی شود؛ در واقع دخالت در شئون اجرا به تعبیری به هم‌ریختن قواعد بازی و سرمنشأ مفاسد بسیاری است. (طالبی، ۱۳۸۹: ۲ / شفیع سردهشت جعفر، گرجی ازندریانی، فاضلی‌نژاد، ۱۳۹۷: ۶۷). اعمال اصل پرهیز از مداخله ناظر در امور اجرایی، قضائی و تقنینی در حوزه صلاحیت‌های تکلیفی مجری از مرزهای شفافیت برخوردار است اما در حوزه صلاحیت‌های تشخیصی مجری شایسته دقت بیشتری است تا مرزهای نظارت و اجرا مخدوش و دچار درهم‌تنیدگی نشود. (مصطفوی‌نژاد، پروین، نعیمی، ۱۴۰۱: ۲۱۲) در این رابطه اصل ۱۷۴ بیان می‌کند که بر اساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌گردد. تأکید و پافشاری بر حق نظارت در واقع مشعر بر تفکیک ساحت نظارت از اجرا و تقنین است. البته پیش‌فرض تحقق تفکیک صلاحیت‌ها در این رابطه، تبیین دقیق اجرای صحیح قوانین و به خصوص عبارت حسن جریان امور است (رشیدی و معنوی، ۱۴۰۱: ۹۸) چرا که ابهام در عبارت اخیر به عنوان یکی از

کارویژه‌های سازمان بازرسی می‌تواند به امر تداخل در صلاحیت‌ها دامن بزند. از سوی دیگر اگرچه مطلوب، عدم ورود سازمان بازرسی به شئون سه‌گانه تقنین، اجرا و قضا است اما مهم‌ترین و چالشی‌ترین شأن که بیم دخالت سازمان در آن می‌رود، اجراست؛ زیرا نظارت بر دستگاه‌های اداری که مجریان قانون‌اند، با فشار و اعمال زور همراه است و می‌تواند منجر به دخالت ناظر در کار مجری و لوث شدن مسئولیت مجری گردد. اثر این مورد، شانه خالی نمودن مجری از زیر بار مسئولیت است، زیرا که مجری به سبب دستور ناظر، عملی را انجام می‌دهد که براساس اختیار کامل خود نیست و طبیعتاً مسئولیت آن را برعهده نمی‌گیرد. درواقع ناظری کارآمد است که به بازبینی اعمال متولی بپردازد. اگر ناظر در تصمیم‌گیری متولی دخالت نماید، او دیگر ناظر نیست بلکه متولی دوم است که مسئولیت نیز دارد. در کنار این‌ها، بعضاً مشاهده شده که بازرسان کل استان‌ها، صلاحیت مقررره‌گذاری نیز برای خود قائل شده‌اند و با اصدار بخشنامه مبنی بر الزام مدیران و مسئولان، به شأن تقنینی و مقررره‌گذاری نیز ورود می‌نمایند. خوشبختانه عملکرد دیوان عدالت اداری در ابطال چنین بخشنامه‌هایی قابل تقدیر است. امید است سازمان بازرسی کل کشور در اعمال وظایف خطیر خود، ضمن احتیاط و عدم مداخله در شئون قضائی، تقنینی و اجرایی، اولاً نسبت به اجرای قوانین و مقررات موجود اهتمام ورزد و ثانیاً درصدد ابراز پیشنهاد اصلاحی قانون و آیین‌نامه مربوط برآید.

۲-۳- اصول مبنا و فرعی تفکیک صلاحیت

در میان اصول و الزامات متعدد نظارت کارآمد و مؤثر، سه اصل فرعی ذیل، از مبانی اصل تفکیک صلاحیت نظارت از اجرا و تقنین و پرهیز از مداخله ناظر در امور اجرایی، قضائی و تقنینی به شمار می‌آیند.

۱-۲-۳- اصل نظارت و تعادل

در صورت برقراری نظام نظارت و تعادل، از صوری‌شدن تفکیک قوا و ناکارآمدی آن، ممانعت به‌عمل می‌آید. در حقیقت، نظارت کارآمد قوا بر هم ضامن استقلال قوا مندرج در اصل ۵۷ قانون اساسی است. یک بعد تعادل عدم ورود نظارت در حوزه اجرا است. به‌طور کلی در صورتی که حدود صلاحیت نظارت مشخص گردد این امر موجب تعادل خواهد بود. چنانکه بعد دیگر تعادل توجه به صلاحیت سایر نهادهای نظارتی از جمله دیوان محاسبات است. پیش‌بینی سازوکارهایی جهت ایجاد هماهنگی میان نهادهای نظارتی از جمله سازمان بازرسی و دیوان محاسبات از ضروریات در حوزه نظارت است (تنگستانی، ۱۴۰۱: ۶۷-۶۴) که با نگاهی دقیق‌تر می‌تواند تعادل پیش‌گفته را تضمین نماید.

۲-۲-۳- اصل حاکمیت قانون

نظارت، فارغ از اینکه موضوع نظارت چیست، نظارت شونده کدام مقام یا دستگاه است و چه

پیامدی بر نظارت مترتب است، باید در چارچوبی که قانون مشخص می‌کند، انجام شود. در چارچوب یک نظام حقوقی مشخص، همواره ابزارهای نظارت منحصر در مواردی است که قانون اساسی معین کرده یا به حکم قانون عادی تأسیس شده است؛ البته به شرط آنکه قانون عادی مغایر با قانون اساسی نباشد. در قانون اساسی اصل ۲۲ در مورد محدودیت تعرض به حیثیت افراد در چارچوب قانون و یا اصل ۳۲ و ۳۶ در مورد قانونی بودن اعمال قضائی، هرچند در ظاهر محدود اما در واقع قابل تعمیم به تمام نظام حقوقی در راستای رعایت اصل حاکمیت قانون است. اتفاقاً اصل ۱۷۴ نیز در بیان وظایف نظارتی سازمان بازرسی کل کشور، آن را در حدود قانون می‌شمارد؛ بنابراین ناظر حق ندارد هیچ سازوکار نظارتی‌ای را فراتر از آنچه در قانون عادی آمده است، اعمال کند و در موارد مشکوک، اصل بر عدم صلاحیت ناظر در اعمال نظارت است. این اصل در واقع به معنای تعیین ضوابط و استانداردها برای عمل مورد نظارت است و اصولاً اجرای صحیح امور که هدف نظارت است نمی‌تواند امری سلیقه‌ای و برخاسته از ذهنیت‌های شخص ناظر باشد. لذا از قبل باید ضوابط و معیارهای مناسبی برای فعالیت مورد نظر تعریف و تعیین گردد تا بتوان حسن یا سوء جریان امور را در مقایسه با الگوها و ضوابط مذکور سنجید. این امر همچنین باعث جلوگیری از مسئولیت‌گریزی‌های احتمالی مجری و مستمسک‌قراردادن فقدان معیارهایی برای انجام اعمال مطابق آن‌ها نیز می‌شود. به همین دلیل برخی نظارت را به معنای تطبیق افعال و ترک افعال با هنجارها و استانداردهای از پیش تعیین شده تعریف می‌کنند. (گرگی ازندریانی، ۱۳۹۱: ۴۵۵). از سوی دیگر اصل فوق به معنای تعیین حدود اختیارات ناظر نیز هست. به عبارتی از نتایج اصل قانونی بودن نظارت، همین امر است که نظارت مطلوب تنها آنگاه ممکن است که دایره نظارت و حد و حدود آن به صورت شفاف و دقیق مشخص شود. با تعیین حدود اختیارات و دایره نظارتی ناظر، او هم از سردرگمی به دور می‌ماند و هم با محدود شدن دایره نظارت و اختیار او به چند مورد خاص امکان نظارت دقیق‌تر و تخصصی‌تر و در نهایت کارآمدتر ممکن و مقدور می‌شود. در غیر این صورت امکان هدر رفت انرژی و منابع و تمرکز ناظر بر امور غیرمهم و در نتیجه نظارت غیر کارآمد وجود دارد.

۳-۲-۳- اصل عدم سوءاستفاده از صلاحیت نظارتی

فلسفه وجودی در نظر گرفتن صلاحیت نظارتی، جلوگیری از انحراف مجری از اجرای قوانین، تضمین حاکمیت قانون و به طور خاص در این تحقیق، وصول به حسن جریان امور در دستگاه‌های اداری و صیانت از حقوق عامه است؛ بنابراین بدیهی است که این صلاحیت نباید به ابزاری برای سوءاستفاده بازرسان از قدرت نظارتی تبدیل شود. این سوءاستفاده می‌تواند در قالب دخالت‌های

بی مورد در شئون اجرایی نمایان شود.

۳-۳- نگاه‌ی رویه‌ای

در ادامه نگاه‌ی نمونه‌ای و از باب مشت نمونه خروار به برخی رویه‌های قضائی و دادرسی اساسی در این زمینه می‌اندازیم:

۱-۳-۳- رأی دیوان عدالت اداری

رأی شماره ۷۳۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال بخشنامه شماره ۰۳۷/۰۳۹۵-۶-۱۸/۱۳۹۹/۳ اداره کل بازرسی کرمانشاه در راستای اهتمام به تفکیک صلاحیت قابل ذکر است.

این بخشنامه، دخالت بازرسی در شأن اجرایی و تقنینی را نشان می‌دهد. متن بخشنامه مورد شکایت در دیوان عدالت اداری، به صورت خلاصه به شرح زیر است:

«مدیران کل محترم دستگاه‌های اجرایی استان کرمانشاه، مدیرعامل شرکت‌های دولتی و غیردولتی استان کرمانشاه، رؤسای محترم دانشگاه‌های استان کرمانشاه، شهرداران محترم استان کرمانشاه، مدیران محترم امور شعب شبکه بانکی استان، سلام علیکم،

احتراماً پیرو نامه‌های شماره.... و براساس مقررات مورد اشاره در این نامه‌ها ضرورت دارد کلیه دستگاه‌های اجرایی در زمان ارجاع امورات جاری خود به کارشناسی رسمی دادگستری در رشته و تخصص مورد تقاضا به منظور رعایت طرفیت و صلاحیت در ارجاع نظرات کارشناسی بی طرفانه و به دور از هرگونه جانبداری مطابق با ماده ۱۸ قانون کارشناسان رسمی دادگستری مصوب ۱۸ فروردین ۱۳۸۱ مجلس شورای اسلامی: «کلیه وزارتخانه‌ها مؤسسات دولتی شرکت‌های دولتی نهادهای غیردولتی و سایر دستگاه‌های دولتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام یا ذکر صریح نام می‌باشد باید از وجود کارشناسان رسمی استفاده نمایند...» صرفاً موضوع درخواست خود را در این خصوص از طریق مکاتبه با کانون یا مرکز کارشناسان رسمی دادگستری استان مطرح و پیگیری نمایند لیکن باتوجه به گزارشات واصله مبنی بر بروز مشکلاتی در زمینه نحوه پرداخت دستمزد کارشناس رسمی دادگستری عدم احراز صلاحیت تخصص کارشناس موردنظر ممنوعیت و محدودیت‌های قانونی و قضائی حوزه جغرافیایی و... مشاهده شده است که از برخی دستگاه‌های اجرایی و یا سایر دستگاه‌های اشاره شده بدون رعایت قوانین و آیین‌نامه‌های اجرایی قانون اقدام به مکاتبه خودسرانه با کارشناسان رسمی نموده و کارشناسان نیز مستقیماً نظریه خود را به دستگاه اعلام می‌نمایند که این امر موجب نقض مواد ۳۰

و ۳۱ آیین نامه اجرایی قانون کانون کارشناسان رسمی دادگستری نیز شده است از این رو مراتب در اجرای بند (ج) ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و ماده ۴۲ آیین نامه اجرایی آن و باتوجه به اینکه این امر منجر به وقوع تخلف و بی انضباطی در امور محوله و کارشناسی امور جاری خواهد شد ضروری است کانون یا مرکز کارشناسان رسمی دادگستری استان کاربرگهایی تهیه و تنظیم نمایند تا کلیه کارشناسان محترم موظف به ارائه گزارش برای کاربرگهایی از قبل تهیه شده باشد لذا به منظور جلوگیری از نقض قانون و ساماندهی امورات کارشناسان دستور فرمایید در اسرع وقت نسبت به تعیین تکلیف و اصلاح وضعیت موصوف اقدام و مستندات نتایج حاصله به این اداره کل ارسال گردد. - بازرس قضائی و بازرس کل استان کرمانشاه»

در پاسخ به شکایت مذکور مدیرکل دفتر امور حقوقی سازمان بازرسی کل کشور توضیح داده است که: «در سنوات گذشته و اخیر غالباً بانکها و تعدادی از ادارات استان کرمانشاه در انجام امور کارشناسی رأیاً و بدون اطلاع کانون کارشناسان رسمی و مرکز کارشناسان رسمی دادگستری از کارشناس موردنظر و بعضاً ثابت استفاده می کردند؛ این شیوه ارجاع به کارشناس باعث تضییع حقوق طرف مقابل علی الخصوص در تملک اموال غیر منقول می گردید. لذا به منظور اجرای قانون و جلوگیری از سوء جریان و رعایت تخصص امورات کارشناسی و نظارت کامل بر عملکرد کارشناسان و اخذ مالیات بر درآمد و رعایت جغرافیا و محدوده فعالیت کارشناسان و عدالت در تقسیم کارشناسی، در اجرای ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و ماده ۴۲ آیین نامه اجرایی قانون موصوف، نامه مورخ ۱۳۹۹/۳/۱۸ توسط بازرسان کل استان مربوطه به دستگاههای مربوط منعکس شده است. در متن نامه مورد شکایت نیز عنوان شده که «مراتب در اجرای بند (ب) ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور ماده ۴۲ آیین نامه اجرایی آن» صادر شده است بنابراین صدور نامه هشدار فوق اطلاق بر بخشنامه نداشته و از وظایف احصایی این سازمان در راستای حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین است و شکایت شاکی در شمار موارد مصرح در ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری نیست؛ بنا به مراتب و باتوجه به اینکه بازرسی استان این سازمان به وظایف قانونی خود در ارسال نامه مورد شکایت عمل نموده است، لذا رد خواسته مشارالیه مورد درخواست می باشد».

رأی هیئت عمومی:

اولاً: مفاد بخشنامه اداره کل بازرسی استان کرمانشاه به دلیل آنکه در قسمت پایانی خود متضمن وضع قاعده آمره عام الشمول و لازم الاجرا است، از مصادیق مقررات موضوع بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ محسوب می شود. ثانیاً:

هرچند به موجب بند «ج» ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (با آخرین اصلاحات تا تاریخ ۱۳۹۳/۷/۱۵) و ماده ۴۲ آیین نامه اجرایی قانون مذکور مصوب ۱۳۹۸/۳/۲۵ به مدیران کل نظارت و بازرسی سازمان بازرسی کل کشور اختیار داده شده است تا نسبت به ارائه گزارش های نظارتی هشداردهنده بهنگام، به مقامات مسئول جهت پیشگیری از وقوع جرم، تخلف و سوء جریان های احتمالی اقدام کنند؛ اما اعمال این اختیار متضمن این امر نیست که مدیران یادشده در امور اجرایی دخالت کرده و یا در چهارچوب اعمال این اختیار بتوانند نسبت به صدور بخشنامه لازم الاجرا اقدام کنند. بنا به مراتب فوق و با عنایت به اینکه در بخشنامه اداره کل بازرسی استان کرمانشاه علاوه بر اشاره به قوانین و مقررات مربوطه، در بخش پایانی اقدام به وضع مقرره ای شده است که متضمن ایجاد تکلیف برای دستگاه های اجرایی و حتی بخش های غیردولتی استان کرمانشاه در خصوص روش اجرای قوانین و مقررات مربوطه است و مبنای قانونی برای ایجاد تکلیف فوق وجود ندارد، بنابراین بخشنامه مذکور خارج از حدود اختیار است و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می شود.»

این رأی دیوان عدالت، حاکی از این است که بازرسان کل استان ها توانایی صدور بخشنامه لازم الاجرا و دخالت در امور اجرایی را ندارند. هرچند قانون و مقرره به آن ها مجوز داده تا گزارش نظارتی هشداردهنده و بهنگام بدهند تا از جرم، تخلف و سوء جریان های احتمالی پیشگیری شود اما این اختیار، در چارچوب اختیارات نظارتی و بازرسی آن ها است و نباید به تقنین یا اجرا منتهی گردد.

۲-۳-۳- نظرات شورای نگهبان^۱

شورای نگهبان نیز در راستای اعمال وظیفه بررسی مصوبات مجلس شورای اسلامی به منظور اعلام مغایرت یا عدم مغایرت آن ها با قانون اساسی و موازین اسلامی، در موارد متعددی به دخالت سازمان بازرسی در شئون دیگر، ایراد وارد نموده است. ذیلاً سه مصوبه مجلس در این زمینه که با ایراد شورای نگهبان مواجه شده است، بررسی می گردد.

مصوبه مجلس: بنده ماده ۲ مصوبه تشکیل سازمان بازرسی کل کشور: در مواردی که گزارش بازرسی متضمن اعلام تخلف اداری مدیران کل ادارات و مقامات بالاتر تا سطح وزرا و هم تراز آنان است که مشمول قانون رسیدگی به تخلفات اداری هستند، سازمان گزارش را برای رسیدگی به هیئت تخلفات اداری نهاد ریاست جمهوری ارسال و تا حصول نتیجه پیگیری می کند. در خصوص پرونده های مطروحه

۱. مستخرج از سامانه جامع نظرات شورای نگهبان و جستجوی عبارات بازرسی، سازمان بازرسی، استقلال و...

در رابطه با مقامات فوق، هیئت رسیدگی بدوی و تجدیدنظر مزبور با عضویت يك نفر از قضات منصوب رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌شود و خارج از نوبت طبق قانون هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری به موضوع رسیدگی می‌کند. جلسات هیئت با حضور عضو قانونی اعتبار دارد.

نظر شورای نگهبان: در بند (ه) الحاقی به ماده ۲ موضوع بند ۷ ماده ۲، عضویت يك نفر قاضی منصوب رئیس قوه قضائیه، باتوجه به ماهیت غیرقضائی کار این هیئت، مغایر اصول ۵۷ و ۶۰ قانون اساسی شناخته شد.

با عنایت به نظر فوق صادرشده از شورای نگهبان، این طور برداشت می‌شود که قانون تشکیل سازمان بازرسی به هنگام وضع یا اصلاح نمی‌تواند مداخله قوا در هم را مشروعیت ببخشد. لذا باتوجه به این نظر شورای نگهبان، می‌توان نتیجه گرفت که سازمان بازرسی توانایی و صلاحیت دخالت در تقنین، اجرا و قضا را ندارد و این امور از نظر نگهبان قانون اساسی، با اصل استقلال قوا مغایر است. در این رابطه مصوبه دیگری از مجلس قابل ذکر است.

مصوبه مجلس: تبصره ۲ — قضاتی که به مأموریت بازرسی اعزام می‌گردند چنانچه در مراحل تحقیق با موضوعات واجد وصف کیفری مواجه شوند که بیم امحاء آثار و دلایل جرم برود و یا باعث مواضعه و تبانی و یا سبب فرار و پنهان شدن متهم گردد، در صورتی که دارای ابلاغ ویژه از رئیس قوه قضائیه باشند می‌توانند با اختیارات دادستان در صدور قرار تأمین، اقدامات قانونی را به عمل آورده و پس از تأیید رئیس سازمان پرونده را جهت رسیدگی و صدور رأی به مرجع قضائی صالح ارسال نمایند. قرارهای صادره در حدود مقررات قانونی قابل اعتراض است.

نظر شورای نگهبان: ۷ - تبصره (۲) ماده (۴)، به دلیل تفویض اختیارات قضائی به بازرس بازرسی کل کشور، مغایر اصول ۶۱، ۱۵۹ و ۱۷۴ قانون اساسی شناخته شد.

با عنایت به مطلب فوق در واقع عدم دخالت بازرس (ناظر) در امر قضائی، نکته‌ای است که از این نظر شورای نگهبان قابل برداشت است. سایر نکات برداشتی در خصوص تفویض اختیار، با مصوبه قبلی مشابه است.

نتیجه‌گیری

چنانکه بیان شد، سازمان بازرسی در راستای انجام کارویژه خود یعنی نظارت بر اجرای صحیح قوانین و حسن جریان امور در دو زمینه رعایت اصل استقلال و تفکیک صلاحیت، با چالش‌ها و آسیب‌های مختلفی روبه‌رو است. در این راستا و به منظور اصلاح قوانین و مقررات مربوط و تصحیح برخی رویه‌ها، اصول نظارت کارآمد به اختصار و الزامات رعایت دقیق دو اصل استقلال و تفکیک صلاحیت به تفصیل

تشریح شد و در این رابطه آسیب‌ها و چالش‌های پیش‌روی سازمان به همراه برخی پیشنهادهای مرتبط طرح گردید. آسیب‌شناسی قانون و آیین‌نامه سازمان نیز در بخش پیوست ذکر شد. در ادامه و به جهت نتیجه‌گیری، کلیات مطالب پیش‌گفته به همراه برخی پیشنهادهای دسته‌بندی و جمع‌بندی می‌گردد.

در بعد استقلال نهادی و ساختاری، هرچند استقلال مطلق و انفکاک سازمان بازرسی از کلیه نهادها، دور از ذهن است، اما می‌توان افقی را ترسیم نمود که سازمان در این بعد حداکثر استقلال را استیفا نماید. وضعیت کنونی سازمان بازرسی در مقایسه با برخی نهادها و هیئت‌های مشابه، نسبتاً مناسب است. قوه قضائیه به عنوان قوه پاسدار حقوق و آزادی‌های عمومی و متولی اجرای عدالت و احیای حقوق عامه مرجع مناسبی است که سازمان بازرسی ذیل آن به انجام وظیفه خطیر نظارت برون سازمانی بپردازد. با این همه در بعد نظارت درون سازمانی باید سازوکاری پیش‌بینی شود که سازمان مزبور نسبت به قوه قضائیه با محدودیت‌های نظارتی مواجه نگردد. در این رابطه چنانکه بیان شد بازرسی از امور اداری و مالی مراجع قضائی و سازمان‌ها و دستگاه‌های تابعه قوه قضائیه با اجازه و موافقت ریاست قوه قضائیه، امکان‌پذیر است که برخلاف اصل استقلال سازمان و قابل نقد است و پیشنهاد می‌گردد بند مزبور از آیین‌نامه مربوط حذف گردد. افق و برنامه بلندمدت دیگری که به عنوان پیشنهاد و در راستای تضمین استقلال سازمان قابل طرح است که مورد بحث و تأمل صاحب‌نظران و اندیشمندان در این حوزه قرار گیرد، استقلال سازمان از قوای سه‌گانه و به عنوان نهاد مستقل در نظام حقوقی کشور است. در بعد استقلال مالی و بودجه‌ای سازمان، در نظر گرفتن ردیف بودجه مستقل در سند بودجه امری مثبت اما ناکافی ارزیابی گردید. در این رابطه می‌توان برخی منابع و درآمدهای مالی برای سازمان در نظر گرفت تا وابستگی سازمان به بودجه عمومی را کاهش دهد و بخشی از هزینه‌های آن را جبران نماید. در واقع نمی‌توان در بحث حقوق و مزایا با بازرس مانند یک کارمند عادی برخورد کرد اما از سوی دیگر به بازرس وظایفی بیشتر و سنگین‌تر از جایگاه یک کارمند معمولی محول کرد؛ آن هم وظایفی که بازرس را در برخورد با برخی پرونده‌ها و اصحاب قدرت و ثروت، با چالش‌های جدی روبه‌رو می‌کند. بنابراین برای اصلاح هزینه‌های پرسنلی سازمان باید گفت، صرف توجه به استقلال مالی سازمان در سایه پیش‌بینی ردیف بودجه مستقل کافی نیست. در این رابطه پیشنهاد می‌شود در راستای تضمین استقلال مالی بازرسان، مانند دیوان محاسبات، نظام حقوق و دستمزد مستقل تهیه و تصویب شود و کارکنان سازمان از تحت شمول قانون مدیریت خدمات کشوری خارج شوند. پیشنهاد دیگر در راستای استقلال بخشی به بودجه نهاد نظارتی همچون سازمان بازرسی آن است که در صورت کشف و گزارش فساد مالی از سازمان، بخشی از اموال و دارایی‌های مصادره شده یا مجازات مالی به سازمان و بازرس کاشف فساد تعلق بگیرد و بخشی از بودجه آن از این راه تأمین شود. این روش هم در راستای افزایش استقلال

بودجه‌ای و هم در جهت تشویق بازرسان به مچ‌گیری فسادهای مالی است و تأثیر زیادی بر عملکرد سازمان خواهد گذاشت. در رابطه با سایر ابعاد استقلال نیروی انسانی و بازرسان سازمان، قانونگذار بازرس را هم‌عرض مقام قضائی در نظر گرفته و جهات رد هر دو را یکسان قرار داده است که نشان از اهمیت و خطیر بودن وظیفه بازرسی است. با این حساب برخورداری بازرس (عادی) از اختیارات و مصونیت‌های مقامات قضائی امری به دور از منطق نیست بلکه ضرورتی انکارناپذیر است که پیشنهاد می‌شود این امر در قانون و آیین‌نامه سازمان اصلاح و اضافه گردد، زیرا توازن و تعادلی میان اختیارات و وظایف بازرسان مشاهده نمی‌شود. در باب ارجاع پرونده به بازرسان، کیفیت ارجاع پرونده به عنوان یکی از آسیب‌ها شناسایی شد که استقلال مقام بازرسی را در معرض خطر قرار می‌دهد. چنانکه بیان شد در مورد مقامات قضائی مطابق استانداردهای بین‌المللی و نیز قوانین داخلی مقام صالح جهت ارجاع پرونده مقام قضائی است و نه مقام اداری؛ بنابراین حتماً بایستی مقام بالاتر قضائی مسئول ارجاع باشد و نکته مهم‌تر آنکه در صورت ارجاع از سوی آن مقام، او حق بازپس‌گیری پرونده و ارجاع به شخص دیگری را ندارد. در رابطه با بازرس سازمان بازرسی در قانون مربوطه چنین ضوابطی پیش‌بینی نشده که ضرورت دارد این امر در قوانین و مقررات مربوط اصلاح و اضافه گردد. در مورد ضوابط محرمانگی دو آسیب بیان شد: یکی استفاده سلیقه‌ای و نادرست از مهر محرمانه در اسناد و مکاتبات سازمان که به‌نحوی به‌صورت پیش‌فرض تمام مکاتبات سازمان محرمانه تلقی می‌گردد و هرچند اخیراً بنا به دستور مثبت ریاست سازمان از این پس اصل بر عادی بودن نامه‌های سازمان بازرسی است اما این اقدام مانع ضابطه‌مند نمودن استفاده از مهر محرمانه نیست. از سوی دیگر ضوابطی برای محرمانه‌بودن تحقیقات و بازرسی‌ها در قانون و آیین‌نامه مربوط پیش‌بینی نشده است، اما باید توجه داشت که ماهیت برخی پرونده‌ها اقتضای محرمانگی و نامحسوس بودن تحقیقات را دارد تا مجرمان قدرتمند و ذی‌نفوذ نتوانند رد پای خود را پاک کنند. همچنین در همین رابطه عدم افشای مشخصات بازرس در برخی پرونده‌ها نیز به‌نظر ضرورت دارد.

در خصوص نتایج و دستاوردهای این پژوهش ناظر به اصل مهم لزوم احترام به تفکیک صلاحیت‌ها و عدم مداخله سازمان در شئون غیرمرتبط با کارکرد نظارتی خود، مطالبی بیان می‌گردد:

اول اینکه همواره اصول فرعی‌ای همچون نظارت و تعادل، استقلال قوا، عدم سوءاستفاده ناظر از صلاحیت‌های نظارتی و اصل حاکمیت قانون می‌بایست رعایت شوند تا ضمن کارآمدی و اثربخشی نظارت، توازن قوا به هم نریزد، اسباب تزلزل نظام حقوقی فراهم نگردد، انحراف مجری از اجرای قوانین یا مسئولیت‌گریزی‌های احتمالی مجری را شاهد نباشیم، حدود اختیارات و صلاحیت‌های ناظر و دایره شمول نظارت او به صورت شفاف و دقیق مشخص گردد، مجری از سردرگمی به دور بماند و امکان

نظارت دقیق‌تر و تخصصی‌تر و در نهایت کارآمدتر ممکن و مقدور شود و نتیجتاً احتمال هدر رفت انرژی و منابع و تمرکز ناظر بر امور غیرمهم و فاقد اولویت به شدت کاهش یابد.

دوم اینکه با انتظار ایجاد، حفظ و بقای استقلال نهادی، بودجه‌ای و کارکردی سازمان بازرسی کل کشور به عنوان نهاد ناظر، باید پذیرفت که به استقلال سایر نهادها و به طور کلی قوه مجریه و مقننه و بخش قضائی قوه قضائیه خدشه وارد نیاید و سازمان بازرسی، متعرض استقلال کارکردی آنها نشود. درحقیقت، پژوهش مدافع استقلال سازمان، باید نگران استقلال نهاد نظارت شونده و هر نهاد دیگری در تعامل با سازمان نیز باشد.

سوم اینکه با مطالعات و مصاحبه‌هایی که انجام گرفت و همچنین نگاه مختصری که به رویه دیوان عدالت اداری و شورای نگهبان انداخته شد، بعضاً مشاهده گردید که خط‌کشی‌های مشخص و نسبتاً دقیق قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و آیین‌نامه اجرایی آن از جمله بندهای (ج، د، ه) و تبصره ۲ ماده ۲، ماده ۷، ماده ۹ و تبصره ۱۰ قانون و همچنین تبصره ۱ ماده ۷ و ماده ۴۵ آیین‌نامه، ناظر به تفکیک صلاحیت و ممنوعیت‌های صریح و ضمنی اعلامی برای مداخله بازرسان در سایر شئون، توسط بازرسان محترم نادیده انگاشته و نقض می‌گردد. در سابقه این اعمال، صدور بخشنامه مبنی بر الزام مدیران و مسئولان دستگاه‌های اجرایی سطح استان محل نظارت، مقررگذاری‌های مکرر، پیشنهادهای تقنینی (در قالب لوایح قضائی) ناقض استقلال قوا مشاهده می‌گردد که رویه عدالت اداری و شورای نگهبان در خنثی‌سازی آنها قابل تمجید است، فلذا صلاحیت قانونی مدیران کل نظارت و بازرسی سازمان بازرسی کل کشور نسبت به ارائه گزارش‌های نظارتی هشداردهنده بهنگام، به مقامات مسئول جهت پیشگیری از وقوع جرم، تخلف و سوء جریانات احتمالی (موضوع بند ج ماده ۱۱ قانون تشکیل و ماده ۴۲ آیین‌نامه اجرایی آن)، متضمن و مجوز دخالت آنان در امور اجرایی یا مقررگذاری و وضع قاعده نیست (توجه به این امر در طرح اجرای سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری نیز ضروری است). در نهایت اینکه راجع به بحث‌های اخیر در خصوص لزوم رعایت اصل تفکیک صلاحیت و عدم دخالت سازمان در سایر شئون، با عنایت به مواد موجود، پیشنهاد تقنینی خاصی ارائه نمی‌گردد بلکه ایرادات عمدتاً راجع به بحث اجرای قانون و درواقع، عملی است. البته با توجه به قدرت اجرایی دستورالعمل‌ها و احترام مضاعفی که مسئولان و کارمندان هر دستگاه به دستورالعمل‌ها نسبت به قوانین دارند، توجه به مسئله تفکیک صلاحیت می‌تواند موضوع یکی از دستورالعمل‌های ریاست محترم قوه قضائیه باشد تا رعایت مسائل پیش‌گفته در دستور کار بازرسان قرار گیرد و نظارت‌های پستی دیوان عدالت اداری و شورای نگهبان در رد این اقدامات سالبه به انتفاء موضوع گردد.

منابع

فارسی

قوانین و مقررات

- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ با بازنگری ۱۳۶۸
- قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب مجلس شورای اسلامی ۱۳۶۰/۰۷/۱۹ با اصلاحات تا ۱۳۹۳/۰۷/۱۵
- آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب رئیس قوه قضائیه ۱۳۹۸/۰۳/۲۵
- دستورالعمل رئیس قوه قضائیه راجع به ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و ماده ۵۶ آیین نامه اجرایی ابلاغی ۱۳۹۰/۰۷/۱۲
- دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه مصوب رئیس قوه قضائیه ۱۳۹۷/۱۱/۰۳

کتاب و مقالات

- ابریشمی راد، محمدامین و حسین آیینہ نگینی (۱۳۹۹)، «مطلوب سازی جایگاه واحدهای «حقوقی» و «رسیدگی به تخلفات اداری» در ساختار دستگاه های اجرایی»، فصلنامه علمی پژوهش های نوین حقوق اداری، ۲(۴)، ۷۸-۵۶.
- الوانی، سیدمهدی (۱۳۸۰)، «ویژگی های نظام کارآمد نظارتی»، مجموعه مقالات دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی در کشور، چاپ اول، تهران، سازمان بازرسی کل کشور و دانشگاه تهران.
- بهادری جهرمی، علی (۱۳۹۰)، «مفهوم و جایگاه استقلال قوا در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پژوهش نامه حقوق اسلامی سال دوازدهم، شماره اول، پیاپی ۳۳، صص ۱۲۰-۸۷.
- تنگستانی، محمدقاسم (۱۴۰۱)، «الزامات حقوقی کارآمدی نظام نظارت و بازرسی با تأکید بر روابط مراجع عام نظارتی»، مجلس و راهبرد، ۲۹(۱۱۲)، ۶۱-۹۰.
- جمعی از نویسندگان (۱۳۹۷)، دایره المعارف حقوق عمومی: با واژه نامه چهارزبانه (فارسی، عربی، فرانسه و انگلیسی)، دانشگاه امام صادق (ع).
- حبیب نژاد، سیداحمد (۱۴۰۲)، نظارت پارلمانی: اصول، آسیب شناسی و بایسته ها، تهران، کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، چاپ ۱.
- خوئی، ابوالقاسم (۱۳۸۰ ه.ش)، مصباح الاصول (مباحث حجج و امارات-مکتبه الداوری)، تقریرات واعظ حسینی بهسودی، محمدسرور، مکتبه الداوری-قم.
- خندانی، وحید، محمدباقر عامری نیا (۱۳۹۷)، «استقلال قضائی در حقوق ایران و انگلیس»، تحقیقات حقوقی بین المللی، ۱۱(۴۱)، ۱۹۱-۲۰۶.
- راسخ، محمد (۱۳۸۸)، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، چاپ سوم، انتشارات دراک.
- رستمی غازانی، امید (۱۳۹۶)، «ضوابط حاکم بر ارجاع پرونده های قضائی از منظر استقلال قضائی: با مطالعه تطبیقی در حقوق ایران و اسناد بین المللی»، پژوهش های حقوقی، ۱۶(۳۱)، ۱۴۵-۱۶۸.

- رشیدی، احمد و منا معنوی (۱۴۰۱)، «فراتحلیل وظایف نظارتی سازمان بازرسی و مفهوم‌بندی آن در الگوی حکمرانی خوب»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضائی، ۲۴(۸۷)، ۸۱-۱۰۲.
- سروش، محمد (۱۳۷۸)، «خبرگان و نظارت- بررسی فقهی- حقوقی درباره نقش مجلس خبرگان در نظارت بر رهبری»، حکومت اسلامی، ۱۴.
- شفیع سردهشت، جعفر، گرجی ازندریانی، علی اکبر، و جواد فاضلی نژاد (۱۳۹۷)، «کژتابی مفهومی نظارت در نظام حقوقی ایران»، فصلنامه حقوق اداری، ۸۸-۶۳.
- طالبی، عبدالله (۱۳۸۹)، «حدود نظارت و تفاوت آن با دخالت»، ماهنامه بانک و اقتصاد، شماره ۱۱۱.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۲)، «حقوق اداری از منظر نظارت بر اعمال و تصمیمات اداری و برقراری حاکمیت قانون»، حقوق اداری، ۱ (۲): ۱۲۶-۱۰۷.
- طجرلو، رضا، محمدجواد شفق و فاطمه مافی (۱۴۰۰)، «حمایت از قضات ادارات در عصر سیاسی سازی: ارزیابی استقلال قضائی و ثبات رأی در دادرسی اداری»، تمدن حقوقی (فصلنامه)، ۴(۹).
- فلاح‌زاده علی محمد، زارعی زهرا (۱۳۹۲)، «بررسی تطبیقی سازمان بازرسی کل کشور و نهاد آمبودزمان»، حقوق اداری، ۱ (۲): ۱۲۷-۱۵۸.
- گرجی ازندریانی، علی اکبر (۱۳۹۱)، «نظارت بر اجرای قانون اساسی: عدالت فردی یا نهادی؟ نظارت انحصاری یا شبکه‌ای؟» مجموعه مقالات اولین همایش ملی فقه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
- گل محمدی، احمد (۱۳۹۲)، گزارش پژوهشی بازشناسی نهاد بازرسی در ایران در گذر زمان و تحول دوران، مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد.
- محمدی، کامران (۱۳۹۴)، «نظارت کارآمد بر دستگاه‌های اجرایی و عوامل مؤثر بر آن»، چهارمین همایش علوم مدیریت نوین، گرگان، شهریور.
- مصطفوی نژاد سیدشهاب الدین، خیرالله پروین و عمران نعیمی (۱۴۰۱)، «مبارزه با فساد مالی؛ آسیب‌شناسی صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور»، حقوق اداری، ۱۰ (۳۳): ۱۹۵-۲۱۸.
- مظفری، افسانه، علی اصغر کیا، شهناز هاشمی و عنایت داودی (۱۴۰۱)، «ارائه مدل بهینه برای جلب اعتماد عمومی به سامانه رسیدگی به شکایات و اطلاعات سازمان بازرسی کل کشور»، مدیریت دولتی، ۱۴(۴)، ۶۲۸-۶۴۴.
- مهرورز، محمودرضا، حسن حیدری، عطاءالله محمدی ملقرنی و ایرج حسینی، (۱۴۰۱)، «نقش سازمان بازرسی کل کشور در پیشگیری از تخلفات اداری با رویکرد مقابله با نظارت‌گریزی مدیران دولتی»، مطالعات بین رشته‌ای دانش راهبردی، ۱۲ (۴۸) (پاییز ۱۴۰۱)، ۹۱-۱۱۶.

آراء قضائی

- رأی شماره ۷۳۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، ۱۴۰۰/۳/۲۲

سامانه‌ها

- سامانه جامع نظرات شورای نگهبان، جستجوی عبارات بازرسی، سازمان بازرسی، استقلال و...
- <http://nazarat.shora-rc.ir>
- سامانه ساجد دیوان عدالت اداری
- sajed.divan-edalat.ir

