



مدل سازی محاسباتی استنباط و تفسیر حقوقی مبتنی بر هوش مصنوعی

زهرارضایی*، نرگس فرزانه کندری**

چکیده

مدل سازی محاسباتی استنباط منطقی در حقوق به معنای به کارگیری روش ها و الگوریتم های رایانه ای برای تحلیل، تفسیر و استخراج نتایج منطقی از داده ها و متون حقوقی است. این رویکرد بر پایه اصول منطق صوری و قواعد استنتاج بنا شده و از رایانه به عنوان ابزاری توانمند برای اجرای فرایندهای تحلیلی و استدلالی بهره می گیرد. در نظام حقوقی، پیچیدگی و انبوه داده های قانونی، اعم از قوانین، آیین نامه ها و رویه های قضائی، ضرورت بهره گیری از این مدل ها را دوچندان کرده است. به کارگیری مدل های محاسباتی در استدلال حقوقی، امکان پردازش نظام مند و ارزیابی منطقی قواعد را فراهم می سازد و به استخراج روابط حقوقی و مفاهیم کلیدی از متون قانونی یاری می رساند. قضات، وکلا و پژوهشگران حقوقی می توانند از این ابزارها برای ارزیابی انطباق قوانین با موضوعات خاص، شناسایی سوابق قضائی مشابه، و پیش بینی نتایج محتمل بر مبنای شواهد موجود بهره مند شوند؛ اتوماسیون فرایند استدلال منطقی در حقوق، نه تنها موجب تسریع در تحقیقات و تحلیل های قضائی می شود، بلکه به افزایش انسجام در استدلال های حقوقی و کاهش خطاهای انسانی نیز کمک می کند. افزون بر این، مدل های محاسباتی قادرند تعارضات و ناسازگاری های احتمالی در متون قانونی را شناسایی کرده و زمینه را برای تدوین و اصلاح چارچوب های حقوقی منسجم تر و کارآمدتر فراهم سازند. بدین ترتیب، مدل سازی محاسباتی استنباط حقوقی را می توان ابزاری نوین در خدمت عدالت دانست که با اتکا بر فناوری های هوش مصنوعی، ظرفیت نظام حقوقی در تحلیل و تفسیر قوانین را به نحو چشمگیری ارتقا می دهد.

واژگان کلیدی: استنباط و استنتاج حقوقی، هوش مصنوعی، استنتاج قوانین، تفسیر قانون، متن کاوی.

*.rezaei@jri.ac.ir

*. استادیار، گروه آینده پژوهی قضایی، پژوهشکده قوه قضائیه، تهران، ایران

***. استادیار، گروه مدیریت عملیات و فناوری اطلاعات دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران؛ نویسنده مسئول

nfk.farzaneh@atu.ac.ir

مقدمه

نظام حقوقی به مجموعه‌ای از قواعد و قوانین اطلاق می‌شود که به منظور تنظیم رفتارهای اجتماعی و حل اختلافات بین افراد ایجاد شده است. این قواعد معمولاً به صورت متنی در قوانین و مقررات بیان می‌شوند و به دلیل پیچیدگی‌های ذاتی خود، نیاز به تفسیر و استنتاج دارند. با توجه به اینکه بسیاری از این قواعد می‌توانند به شکل منطقی بیان شوند، استفاده از روش‌های محاسباتی و هوش مصنوعی برای مدل‌سازی استنتاج‌های حقوقی می‌تواند به تسهیل فرایند تصمیم‌گیری و استنتاج کمک کند و به ما این امکان را می‌دهد که با وارد کردن یک واقعه خاص به یک سیستم کامپیوتری، به طور خودکار قواعد مرتبط را شناسایی و بررسی کنیم که آیا آن واقعه شرایط لازم برای اعمال قواعد را دارد یا خیر؟ این فرایند می‌تواند به طور قابل توجهی سرعت و دقت تحقیقات حقوقی را افزایش دهد و به کاهش خطاهای انسانی کمک کند. به علاوه، با استفاده از الگوریتم‌ها و تکنیک‌های هوش مصنوعی، می‌توان به استخراج بیش‌های معنادار از متون حقوقی و شناسایی الگوهای موجود در آن‌ها پرداخت. (Berman and Hafner, 1988: 184).

با این حال، چالش‌هایی نیز در این زمینه وجود دارد. ابهامات ساختاری و معنایی در قوانین و مقررات، می‌تواند فرایند استنتاج منطقی را پیچیده کند. بنابراین، نیاز به توسعه مدل‌های محاسباتی پیشرفته و تکنیک‌های پردازش زبان طبیعی برای تحلیل و تفسیر متون حقوقی احساس می‌شود. این رویکردها می‌تواند به بهبود دسترسی به اطلاعات حقوقی و تسهیل تحلیل مسائل پیچیده در حوزه حقوق کمک کند.

مدل‌سازی استنباط حقوقی با استفاده از روش‌های هوش مصنوعی، یک رویکرد نوین و پیشرفته در حوزه حقوق و فناوری اطلاعات است که به منظور ارائه استنتاجات قانونی و حل مسائل پیچیده حقوقی به کار می‌رود. این روش‌ها بر پایه الگوریتم‌ها، مدل‌ها و تکنیک‌های مختلف هوش مصنوعی، از جمله یادگیری ماشین، استدلال منطقی، پردازش زبان طبیعی و نمایش دانش، طراحی شده‌اند. در فرایند مدل‌سازی استنباط حقوقی، ابتدا قواعد قانونی مربوط به یک حوزه خاص جمع‌آوری و به صورت نظام‌مند مدل‌سازی می‌شوند. پس از آن، الگوریتم‌ها و مدل‌های هوش مصنوعی این قوانین را تحلیل و بررسی کرده و به انجام استنتاجات قانونی می‌پردازند. استدلال منطقی محاسباتی، مشابه استدلال قضائی، به بررسی ترکیب قوانین و قواعد منطقی می‌پردازد و با در نظر گرفتن یک واقعه خاص، از طریق استنتاج‌های منطقی به نتایج حقوقی دست می‌یابد (Walton, 2005:173).

یکی از تکنیک‌های کلیدی در این زمینه، یادگیری ماشین است. با استفاده از الگوریتم‌های یادگیری ماشین و داده‌های حقوقی موجود، می‌توان مدل‌های محاسباتی را توسعه داد که قابلیت پیش‌بینی و استنتاج را دارند. مدل‌های ذکر شده این توانایی را دارند که براساس نمونه‌های آموزشی، قواعد حقوقی را یاد بگیرند

و در مواجهه با سناریوهای جدید، پاسخ‌های قانونی مناسبی ارائه دهند (Surden, 2014: 87).

پردازش زبان طبیعی (NLP) یکی از ابزارهای کلیدی در مدل‌سازی استنباط حقوقی به شمار می‌آید. متون حقوقی معمولاً به زبان طبیعی نوشته می‌شوند و به همین دلیل، این تکنیک به کامپیوترها این امکان را می‌دهد که متون حقوقی را تجزیه و تحلیل کنند و اطلاعات مفیدی استخراج نمایند. به عنوان مثال، پردازش زبان طبیعی می‌تواند به شناسایی قوانین و قراردادهای پردازد و براساس متن، به سؤالات مرتبط با آن‌ها پاسخ دهد (Zelezniakow, 2023: 2).

علاوه بر آن، نمایش دانش در مدل‌سازی استنباط حقوقی اهمیت ویژه‌ای دارد. این نمایش دانش شامل ساختار قوانین، موارد حقوقی و روابط بین آن‌ها است. با استفاده از روش‌های هوش مصنوعی، می‌توان ساختارهای دانشی پیچیده را مدل‌سازی کرده و از آن‌ها در فرایند استنباط حقوقی استفاده نمود (R. Brachman & H. Levesque, 2004: 32). به این ترتیب، ترکیب پردازش زبان طبیعی و نمایش دانش می‌تواند به بهبود دقت و کارایی استنتاجات قانونی کمک کند.

مدل‌سازی استنباط حقوقی با استفاده از روش‌های هوش مصنوعی، پیوندی ژرف با حقوق عامه برقرار می‌کند. این فناوری با هدف افزایش دقت، سرعت و عینیت در فرایندهای حقوقی، می‌تواند به شفافیت بیشتر در نظام قضائی، کاهش خطاهای انسانی و درنهایت، تحقق عدالت دسترسی‌پذیر برای همگان کمک کند. ساسکیند (۲۰۲۳) در کتاب «تحول در حقوق: فناوری و عدالت در عصر دیجیتال» تأکید می‌کند که «استفاده از هوش مصنوعی در نظام حقوقی می‌تواند دسترسی به عدالت را برای اقشار محروم جامعه به صورت دموکراتیک فراهم کند» (ص. ۱۲۳). از آنجا که حقوق عامه بر برابری افراد در مقابل قانون و تضمین دادرسی منصفانه تأکید دارد، استفاده از این سیستم‌های هوشمند می‌تواند با تحلیل یکسان و استاندارد متون قانونی، از تبعیض‌های ناخواسته جلوگیری کرده و امکان بهره‌مندی عادلانه‌تر شهروندان از نظام حقوقی را فراهم آورد.

در این پژوهش بررسی می‌شود که میان اعمال استنتاجی یک قاعده از یک سو و از سوی دیگر فرایند پیچیده تفسیر آن، که اغلب سبب برخورد دیدگاه‌های متعارض قابل تأمل می‌شود، چه تمایزی وجود دارد. مدل‌های منطقی کلاسیک ممکن است در مواجهه با ابهام قانونی که یکی از دستاویزهای رایج در نحوه طرح استدلال حقوقی است، دچار مشکل شوند. در طرح استدلال‌های حقوقی و ادعاها، حتی در صورتی که طرفین یک دعوی به اتفاق بر سر واقعیت‌های مسئله و قوانین مرتبط با حل آن مسئله موافقت کنند، می‌توانند استدلال‌های قانونی منطقی معقولی را به پشتیبانی یا در مخالفت با یک ادعا ارائه دهند. به طور کلی، مدل‌سازی استنباط حقوقی با استفاده از روش‌های هوش مصنوعی به ما امکان می‌دهد تا

با استفاده از فناوری پیشرفته، قوانین و قواعد حقوقی را بررسی کنیم و استنتاج‌های قانونی انجام دهیم. این روش‌ها می‌تواند به بهبود دسترسی به اطلاعات حقوقی، تحلیل سریع‌تر مسائل حقوقی و حل مسائل پیچیده در حوزه حقوق کمک کند. در ادامه در بخش دوم به دشواری‌ها و چالش‌های ایجاد مدل منطقی پرداخته خواهد شد، سپس انواع ابهامات و تعارضات متصور در استدلال و استنتاج قانونی مورد بررسی قرار خواهد گرفت. در ادامه به استفاده از قوانین به صورت مضیق اشاره خواهد شد، همچنین اجرای نسخه نرمال‌شده در رایانه، بازفرمایی فرمالیزه کردن یک قانون، قوانین و به دستورهای مهم در استدلال حقوقی اشاره می‌شود و در نهایت با مباحثی چون حل تعارضات و ابهامات و راه‌حل‌ها، سایر منابع ابهام حقوقی، نتیجه‌گیری به پایان می‌رسد.

۱. واری‌های ایجاد مدل منطق متنی

قوانین و مقررات متون حقوقی به شدت پیچیده است و می‌توان آن‌ها را به عنوان شبکه‌هایی متشکل از مفاد حقوقی در نظر گرفت که با واژگان فنی حقوقی نوشته شده است. این مفاد مشخص می‌کند که چه چیزی قانونی است و چه چیزی نیست و از طریق ارجاعات متقابل و استثنائات، حکم هر مسئله را بیان می‌کند. بنابراین، جای تعجب نیست که حتی متخصصان حقوقی نیز ممکن است در شناسایی تمامی مواد قانونی و احکام مربوط به یک سؤال یا موضوع خاص دچار چالش شوند (Twining & Miers, 1999, pp. 232).

متخصصان حوزه هوش مصنوعی و حقوق برای سال‌ها در حال مطالعه طراحی برنامه‌های کامپیوتری بوده‌اند تا منطق قواعد حقوقی را درک کنند و با قوانین و مقررات کار کنند. با وجود پیشرفت‌هایی که در این زمینه حاصل شده و برخی موفقیت‌ها به دست آمده، این فرایند با دشواری‌های فراوانی مواجه است. به همین دلیل، طراحی برنامه‌های کامپیوتری برای اجرای قوانین حقوقی با چندین محدودیت روبه‌رو است. این محدودیت‌ها شامل ابهامات موجود در قوانین، پیچیدگی تفسیر آن‌ها، نیاز به پشتیبانی از استدلال‌های متضاد و منطقی درباره معنای یک قانون، و مشکلات عملی در نمایش منطقی قوانین در کنار نمایش متنی آن‌ها می‌باشد (R. Brachman & H. Levesque, 2004, pp. 327).

از دو نوع ابهامی که مدل‌سازی محاسباتی استدلال قانونی را پیچیده می‌کند، ابهام معنایی و ابهام شناختی آشناترند. ابهام معنایی به مفاهیم و واژگانی مربوط می‌شود که قانونگذار برای وضع قوانین و مقررات از آن‌ها استفاده می‌کند. این واژگان ممکن است به اندازه کافی تعریف شده نباشد تا مشخص شود که آیا و چگونه باید اعمال گردد.

دومین نوع ابهام، ابهام نحوی است که به معنای اصطلاحات منطقی است که قانونگذاران به کار

می‌برند؛ مانند «اگر»، «و»، «یا» و «مگر اینکه». حتی در قوانین ساده، این اصطلاحات می‌تواند منجر به تفسیرهای متعددی شود (V. R. Walker, 2006: 8).

۱-۱. اصل مقبولیت داشتن نظارت

نظارت ناکارآمد و سازمان‌نیافته نه تنها موجب افزایش انحرافات و بروز نابسامانی‌های متعدد می‌شود؛ بلکه اُبَهِت و هِمَنَهِ 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 معجری و عمل مورد اجرا، علاوه بر اینکه امنیت شغلی معجری 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 معجری انجام‌دادن وظایف و مسئولیت‌های محوله از ترس اعمال نظارت و مواجهه شدن با ضمانت اجراهای احتمالی است. نظارت کارآمد نظارتی است که در میانه دو سر 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.

۱-۲. 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 مکتسبه 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 مچ‌گیری) کند.

۳-۱. اصل لزوم برخورداری نظارت از ضمانت اجرا

نظارت بدون ضمانت اجرای عیب خواهد بود؛ زیرا در این حالت، مجری 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 اجراهای نظارت باید متناسب با موضوع نظارت در هر نوع نظارت و همچنین شدت و ضعف نوع نظارت باشد. (اصل تناسب). 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.

۴-۱. اصل تضمین حق دفاع مجری

همان‌طور که موضوع نظارت باید برای ناظر رؤیت‌پذیر بوده و بر آن اشراف اطلاعاتی داشته باشد، مجری 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، مجری نیز نیازمند فراهم شدن امکان پاسخ‌گویی است. بر این اساس، باتوجه به اصل صحت به معنای حمل فعل مؤمن بر وجه صحیح و جایز (خوئی، ۱۳۸۰: ۳۲۲) و اصل برائت، فرض بر این است که مجریان در هنگام اجرا به درستی عمل کرده‌اند و مرتکب نقض قوانین و مقررات، استتکاف از اجرای قانون، تخلف و سوءمدیریت نشده‌اند.

۵-۱. 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 مجری 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 انجام‌شده 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.

۶-۱. اصل شفافیت

به طور کلی فرایند نظارت اگر از شفافیت برخوردار نباشد به کانون تبانی مجری و ناظر تبدیل می‌شود. مواردی که در قانون بیان شده از جمله استفاده از سامانه‌های الکترونیکی برای دریافت

اطلاعات و شکایات، بهره‌بردن از تشکلهای مردم‌نهاد در راستای نظارت و دریافت گزارش آسیب‌شناسی و موضوع‌یابی و نیز اطلاع‌رسانی 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.

۷-۱. اصل تقدم منفعت عمومی

اولین و مهم‌ترین هدفی که در نظارت باید مدنظر قرار گیرد، منفعت عمومی است. نظارت باید معطوف به منافع عمومی بوده و فارغ از منفعت‌طلبی‌های شخصی، گروهی، قومی و قبیله‌ای و امثالهم باشد. بدین‌منظور باید سازوکار نظارتی به‌گونه‌ای باشد که منافع حاصل از آن خیر عمومی را به ارمغان بیاورد. لازم به ذکر است که منفعت عمومی لزوماً به معنای خواسته‌های زودگذر و سطحی جامعه نیست و دیدگاه‌های نخبگان و متخصصان در تعیین آن حائز اهمیت بسیار است. درواقع منفعت عمومی، با فراهم کردن امکان مشارکت فعال عموم جامعه و استفاده از متخصصان در ابتکار نظارتی محقق می‌شود. همچنین ناظر نباید تحت تأثیر فضا‌سازی رسانه‌ای صاحبان قدرت و ثروت و مهندسی افکار عمومی، در تشخیص منفعت عمومی دچار خطای شناختی شود.

۸-۱. اصل دقت در نظارت

دقت در کلیه امور از ضرورت‌هایی است که موجب به حداقل رسیدن امکان خطا و اشتباه شده و باعث می‌شود که وظایف محوله به‌نحو احسن انجام شود. از آن‌جهت که در اعمال نظارت، اطلاعات و گزارش‌ها نقش مهمی ایفا می‌کنند، بایسته است که آن‌ها و سایر امور نظارتی با کمال دقت مورد بررسی قرار گیرند تا اهدافی که از نظارت دنبال می‌شود به‌نحو حداکثری محقق شود.

۹-۱. اصل لحاظ قواعد شرعی و اخلاقی

اگرچه توجه افراد به موازین شرعی و اخلاقی در روابط اجتماعی، یکی از شاخصه‌های جامعه اسلامی است، لیکن رعایت این امر از سوی مقامات و مسئولان بیش از سایر افراد مورد تأکید قرار می‌گیرد. بنابراین بازرسان سازمان بازرسی در هنگام اعمال صلاحیت‌های نظارتی خود باید توجه ویژه‌ای به رعایت موازین شرعی و اخلاقی داشته باشند و عناوینی نظیر حفظ مصلحت عمومی نباید باعث شود که آن‌ها 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 ازجمله 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 فراروی 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: ۹۴-۱۰۰) 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 دو چندان 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 هر چند 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 هر چند 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 پیش گفته، 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 می شود چنین امری اجتناب ناپذیر و لازم است. برخلاف نهادهای نظارتی درون سازمانی که ذیل یک مجموعه خاص بر روند اجرایی آن مجموعه نظارت می کنند. برای مثال هیئت های رسیدگی به تخلفات اداری ذیل هر اداره و از میان همان اداره برگزیده و فعالیت می کنند. هرچند عدم استقلال آن ها نیز مورد نقد و تأمل است (برای مطالعه بیشتر در این مورد مراجعه شود به ابریشمی راد، آیین نگینی ۱۳۹۹: ۶۵) و رعایت استقلال سازمانی و نهادی در حق ایشان، در زمینه استقلال رأیشان بسیار مؤثر است؛ چنانکه در آمریکا اجتماع قضات اداری در هیئت های تخصصی برون سازمانی بسیار مؤثرتر از خدمت در نهادهای درون سازمانی ارزیابی گردیده است (طجرلو، شفقی، 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 به طور متمرکز در نهادهای جداگانه و به صورت برون سازمانی بر حوزه تخصصی خود نظارت دارند اما باز هم ذیل قوه قضائیه و از سازمان های زیر مجموعه این نهاد است به نحوی که انتخاب ریاست سازمان از وظایف و اقتدارات رئیس قوه قضائیه می باشد. 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 می تواند از آراء قضائی با شرایطی درخواست تجدیدنظر کند. ماده ۶ قانون سازمان) قوه قضائیه و دستگاه های تابعه آن، یکی از صلاحیت های این سازمان است اما دیگر نظارتی برون سازمانی و مستقل از حیث نهادی نیست و همین امر می تواند چالشی جدی برای سازمان باشد بخصوص که این موارد در قانون و آیین نامه اجرایی آن منوط به موافقت رئیس قوه قضائیه که از این جهت قابل نقد و مناقشه است؛ اگرچه با تمسک به ابزارهایی می توان این امر را تا حدی جبران نمود. ابزارهایی در جهت تکمیل و افزایش کارآیی بازرسان همچون برخی مصونیت ها و اختیارات شبیه به مقام قضائی که ضامن استقلال بازرسان است و یا چنانچه پیشتر مطرح شد وجود ردیف بودجه مستقل برای سازمان که اهرمی 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 ارزش ترین 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 می گردد؛ مواردی که لازمه انجام وظیفه بازرس در پست خطیر بازرسی است در موقعیت هایی که به فراخور حساسیت پرونده نظارتی، در معرض تهدید و تطمیع های فراوان قرار می گیرد، بخصوص زمانی که پرونده در مورد نقض حقوق عامه باشد؛ 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.

۲-۳. 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 تحت‌نظر 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.

۱-۲-۳. 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، مباشر امور دادرس یا امور همسر وی 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 به هر حال 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. به هر حال 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 به نظر توجه به آن ضرورت دارد و امری بسیار مهم و مؤثر در جهت ضمانت استقلال بازرس است. (جهت مطالعه بیشتر مراجعه کنید به رستمی غازی، 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 وصول 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 فوق‌تدبیری 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 دعاوی 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 به‌طور خاص تعیین شده و در صورت فقدان شرایط خاصی برای عضو علی‌البدل تعیین شده است که اهمیت موضوع را برجسته می‌کند و قابل‌الگوبرداری در سازمان بازرسی در موارد نقض حقوق عامه است.

۳-۳-۲. 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 به‌هر حال منتفی نمی‌گردد. آنچه در بازخورد از بازرسان مختلف سازمان برای نگارنده حاصل شد آنکه نمی‌توان در بحث حقوق و مزایا با بازرسان مانند یک کارمند عادی برخورد کرد اما از سوی دیگر به بازرسان وظایفی بیشتر و سنگین‌تر از جایگاه یک کارمند معمولی محول کرد؛ وظایفی که بازرسان 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 استخدامی 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 بازرسان کاشف 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 این‌گونه ملاحظات را بر نمی‌تابد؛ اما گذشته از این ملاحظه، از سوی دیگر باید توجه داشت که ماهیت برخی پرونده‌ها اقتضای محرمانگی و نامحسوس‌بودن 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 پرونده‌ها نیز به نظر ضرورت دارد. امری که گویا در قانون سازمان و آیین‌نامه اجرایی آن مغفول مانده است. جالب آنکه همین ضرورت در دستورالعمل به‌کارگیری تشکل‌های مردم‌نهاد و بازرسین افتخاری^۱ لحاظ شده است؛ چنانکه در مورد استفاده از بازرسان افتخاری یکی از اختیارات ایشان را انجام بازرسی‌های نامحسوس معرفی می‌کند. در این زمینه نکته دیگری که بایستی مدنظر قرار گیرد، ضابطه‌مندی طبقه‌بندی اسناد سری و استفاده از مهر محرمانه است. استفاده بی‌دلیل یا سلیقه‌ای از مهر محرمانه ابزاری شده جهت کندکردن روند نظارت و بازرسی که سازمان را در پیچ‌وخم بروکراسی‌ها و نامه‌نگاری‌های بی‌فایده می‌اندازد. ازاین‌سو 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 زمینه‌سازی و آماده‌سازی بسترهای قانونی (مانند سامانه گزارش خلاف در سازمان) در جهت افزایش مشارکت عمومی و نظارت همگانی، بار بزرگی از دوش بازرسان و ناظران برداشته می‌شود و بخش زیادی از مسئولیت و دغدغه‌های ایشان برای امر استقلال مرتفع می‌گردد. 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 می‌کند: «دادستان هر حوزه قضائی مکلف است در صورت عدم اجرا یا نقض حقوق عامه یا قریب‌الوقوع بودن آن، حسب مورد اقدامات زیر را انجام دهد:

- ۱- تعقیب کیفری متهمان ناقض حقوق عامه در چارچوب جرم و مجازات‌های 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 ذی‌ربط، در خصوص اقداماتی که منتهی به نقض حقوق عامه می‌شود؛
- ۴- اتخاذ تدابیر پیشگیرانه؛

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

سپردن وظایف فوق به دادستان به‌عنوان 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 قابل‌توجهی بهره‌مند است و دغدغه استقلال مقام ناظر تا حد زیادی در این موضع برطرف می‌گردد اما

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

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 به‌عنوان موفقیت تلقی و ارزیابی شد و نتیجه آن به‌همراه افزایش بودجه، افزایش منابع انسانی و گسترش فضای اداری و ساختار و تشکیلات، ارتقای دقت و اعتبار بازرسی‌ها بود. (گل‌محمدی، ۱۳۹۲: ۱۶-۱۷) اما شاخص‌های مرتبط با شأن و ماهیت قضائی رشد نکردند و سازمان بازرسی نوعی تعدیل شأن قضائی را تجربه کرد. به‌عنوان 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 قاضی‌بودن 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 به‌معنای 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 پیش‌اجرائی 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 پیش‌مقررده‌گذاری، چنین می‌گوید: بند خ: چنانچه سوء جریان یا نارسایی‌های موجود در دستگاه بازرسی‌شونده، ناشی از فقدان ضوابط و مقررات متناسب باشد 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؛ درواقع دخالت در شئون اجرا به‌تعبیری به‌هم‌ریختن قواعد بازی و سرمنشأ مفاسد بسیاری است. (طالبی، ۱۳۸۹: ۲ / شفيعی سردشت 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 شفاف برخورددار است اما در حوزه صلاحیت‌های تشخیصی مجری شایسته دقت بیشتری است تا مرزهای نظارت و اجرا مخدوش و دچار درهم‌تیدگی نشود. (مصطفوی‌نژاد، پروین، نعیمی، ۱۴۰۱: ۲۱۲) دراین رابطه اصل ۱۷۴ بیان می‌کند که براساس 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 درواقع مشعر بر تفکیک ساحت نظارت از اجرا و تقنین است. البته پیش‌فرض تحقق تفکیک صلاحیت‌ها دراین رابطه، تبیین دقیق اجرای صحیح قوانین و به‌خصوص عبارت حسن جریان امور است (رشیدی و معنوی، ۱۴۰۱: ۹۸) چرا که ابهام در عبارت اخیر به‌عنوان 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 لوژشدن مسئولیت مجری گردد. اثر این مورد، شانه خالی‌نمودن 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 مقررگذاری نیز برای خود قائل شده‌اند و با اصدار بخشنامه مبنی بر الزام مدیران و مسئولان، به شأن تقنینی و مقررگذاری 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 اصل 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، نظارت‌شونده 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 درواقع 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 درواقع به معنای تعیین ضوابط و استاندارد 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 ازپیش‌تعیین‌شده تعریف می‌کنند. (گرچی 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 محدودشدن 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 بی‌مورد 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:

۳-۳-۱. رأی دیوان عدالت اداری

رأی شماره ۷۳۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال بخشنامه شماره ۶۰۳۹۵/۰۳۷-

۱۳۹۹/۳/۱۸ 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 بی‌طرفانه 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 دراین 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 اشاره‌شده 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 آیین‌نامه اجرایی قانون کانون کارشناسان رسمی دادگستری نیز شده است ازاین‌رو مراتب در اجرای بند (ج) ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و ماده ۴۲ آیین‌نامه اجرایی آن و باتوجه به اینکه این امر منجر به وقوع تخلف و بی‌انضباطی در امور محوله و کارشناسی امور جاری خواهد شد ضروری است کانون یا مرکز کارشناسان رسمی دادگستری استان کار برگ‌هایی تهیه و تنظیم نمایند تا کلیه کارشناسان محترم موظف به ارائه گزارش برای کار برگ‌هایی 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 رأساً و بدون اطلاع کانون کارشناسان رسمی و مرکز کارشناسان رسمی دادگستری از کارشناس موردنظر و بعضاً ثابت استفاده می‌کردند؛ این شیوه ارجاع به کارشناس باعث تضییع حقوق طرف مقابل علی‌الخصوص در تملک اموال غیرمنقول می‌گردید. لذا به‌منظور اجرای قانون و جلوگیری از سوء جریان و رعایت تخصص امورات کارشناسی و نظارت کامل بر عملکرد کارشناسان و اخذ مالیات‌بردرآمد 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 آیین‌نامه 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 آیین‌نامه اجرایی آن» صادر شده است بنابراین صدور نامه هشدار فوق‌الطلاق 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 می‌باشد».

رای هیئت عمومی:

اولاً: مفاد بخشنامه اداره کل بازرسی استان کرمانشاه به دلیل آنکه در قسمت پایانی خود متضمن وضع قاعده آمره عام الشمول و لازم‌الاجرا است، از مصادیق مقررات موضوع بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ محسوب می‌شود. 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 آیین‌نامه 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 گزارش‌های نظارتی هشداردهنده به‌هنگام، به مقامات مسئول جهت پیشگیری از وقوع جرم، تخلف و سوء جریانات 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 لازم‌الاجرا 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 مقرره‌ای شده است که متضمن ایجاد تکلیف برای دستگاه‌های

اجرایی و حتی بخش‌های 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 می‌شود.»

این رأی دیوان عدالت، حاکی از این است که بازرسان کل استان‌ها توانایی صدور بخشنامه لازم-الاجرا و دخالت در امور اجرایی را ندارند. هرچند قانون و مقرر به آن‌ها مجوز داده تا گزارش نظارتی هشداردهنده و بهنگام بدهند تا از جرم، تخلف و سوء جریانات، پیشگیری شود اما این اختیار، در چارچوب اختیارات نظارتی و بازرسی آن‌هاست 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 آن‌ها 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 می‌گردد.

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 هم‌تراز 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 می‌کند. در خصوص پرونده‌های مطروحه در رابطه با مقامات فوق، هیئت رسیدگی بدوی و تجدیدنظر مزبور با عضویت یک 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 یک 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، این‌طور برداشت می‌شود که قانون تشکیل سازمان بازرسی به هنگام وضع یا اصلاح نمی‌تواند مداخله قوا در هم را مشروعیت ببخشد. لذا باتوجه

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

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 پیشنهادها 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 پیشنهادها 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 به‌عنوان پیشنهاد 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 به‌عنوان 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 به‌عنوان 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 نامحسوس‌بودن 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.

درخصوص 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 به‌هم نریزد، اسباب تزلزل نظام حقوقی فراهم نگردد، انحراف مجری از اجرای قوانین یا مسئولیت‌گزیزی‌های احتمالی مجری را شاهد نباشیم، حدود اختیارات و صلاحیت‌های ناظر و دایره شمول نظارت او به‌صورت 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 به‌شدت کاهش یابد.

دوم اینکه با انتظار ایجاد، حفظ و بقای استقلال نهادی، بودجه‌ای و کارکردی سازمان بازرسی کل کشور به‌عنوان نهاد ناظر، باید پذیرفت که به استقلال سایر نهادها و به‌طور 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 نظارت‌شونده 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 ازجمله 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). درنهایت اینکه راجع به بحث‌های اخیر درخصوص 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 باتوجه 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 پسینی 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
- آیین‌نامه 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 آیین‌نامه اجرایی ابلاغی ۱۳۹۰/۰۷/۱۲
- دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه مصوب رئیس قوه قضائیه ۱۳۹۷/۱۱/۰۳

کتاب و مقالات

- ابریشمی‌راد، محمدامین و حسین آینه‌نگینی (۱۳۹۹)، «مطلوب‌سازی جایگاه واحدهای «حقوقی» و «رسیدگی به تخلفات اداری» در ساختار دستگاه‌های اجرایی»، فصلنامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۲(۴)، ۵۶-۷۸.
- الوانی، سیدمهدی (۱۳۸۰)، «ویژگی‌های 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»، پژوهش‌نامه حقوق اسلامی سال دوازدهم، شماره اول، پیاپی ۳۳، صص ۸۷-۱۲۰.
- 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)، دایره‌المعارف حقوق عمومی: با واژه‌نامه چهارزبانه (فارسی، عربی، فرانسه و انگلیسی)، دانشگاه امام صادق (ع).
- حبیب‌نژاد، سیداحمد (۱۴۰۲)، نظارت پارلمانی: اصول، آسیب‌شناسی و بایسته‌ها، تهران، کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، چاپ ۱.
- خونی، ابوالقاسم (۱۳۸۰ ه.ش)، مصباح‌الاصول (مباحث حجج و امارات-مکتبه‌الداوری)، تقریرات واعظ حسینی بهسودی، محمدسرور، مکتبه‌الداوری-قم.
- خندانی، وحید، محمدباقر عامری‌نیا (۱۳۹۷)، «استقلال قضائی در حقوق ایران و انگلیس»، تحقیقات حقوقی بین‌المللی، ۱۱(۴۱)، ۱۹۱-۲۰۶.
- راسخ، محمد (۱۳۸۸)، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، چاپ سوم، انتشارت دراک.
- رستمی‌غازانی، امید (۱۳۹۶)، «ضوابط حاکم بر ارجاع پرونده‌های قضائی از منظر استقلال قضائی: با مطالعه تطبیقی در حقوق ایران و اسناد بین‌المللی»، پژوهش‌های 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.
- شفیعی سردشت، جعفر، گرجی ازندریانی، علی‌اکبر، و جواد فاضلی‌نژاد (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.
- طجریلو، رضا، محمدجواد شفق و فاطمه مافی (۱۴۰۰)، «حمایت از قضات ادارات در عصر سیاسی‌سازی: ارزیابی استقلال قضائی و ثبات رأی در دادرسی اداری»، تمدن حقوقی (فصلنامه)، ۴ (۹).
- فلاح‌زاده علی‌محمد، زارعی زهرا (۱۳۹۲)، «بررسی تطبیقی سازمان بازرسی کل کشور و نهاد آمبودزمان»، حقوق اداری. ۱ (۲): ۱۲۷-۱۵۸.
- گرجی ازندریانی، علی‌اکبر (۱۳۹۱)، «نظارت بر اجرای قانون اساسی: عدالت فردی یا نهادی؟ نظارت انحصاری یا شبکه‌ای؟» مجموعه مقالات اولین همایش ملی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری.
- گل‌محمدی، 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.
- مصطفوی‌نژاد سیدشهاب‌الدین، خیرالله پروین و عمران نعیمی (۱۴۰۱)، «مبارزه با فساد مالی؛ آسیب‌شناسی صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور»، حقوق اداری؛ ۱۰ (۳۳): ۲۱۸-۱۹۵.
- مظفری، افسانه، علی‌اصغر 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

