

مراجع قضایی در آینه بازرسی و نظارت

مقدمه:

در ادوار مختلف تاریخ زندگی بشر و تشکیل حکومت و برپایی تمدنهای اولیه همواره افرادی تحت عناوین گوناگون به منظور کنترل اعمال دولتمردان و نظارت بر عملکرد آنان انتخاب شده و سران حکومت و دولت را در جریان حاصل کار خود قرار می‌دادند در کشور ما نیز از بدو شکل‌گیری تمدنهای ابتدایی در آن تفحص در اعمال کارگزاران وجود داشته است، نگاهی به متون کهن تاریخی مؤید و گواه این مطالب می‌باشد چنان که گفته شده است در زمان هخامنشیان و ساسانیان افراد زبده‌ای از جانب حکومت مرکزی به عنوان آن چه ما اکنون «بازرس» می‌نامیم منصوب می‌شدند و به این طریق بر نحوه رفتار و عملکرد عمال حکومت، نظارت به عمل می‌آمد. در این زمینه به نقل مطلبی از کتاب ایران باستان می‌پردازیم «استاندانداران و فرماندهان بلندپایه لشکری تماس پیوسته و نزدیکی با دستگاه اداری مرکزی دربار داشتند و دائماً زیر کنترل شاه و بلندپایگان نزدیک او از طریق پلیس مخفی و غیره بودند.^۱ آیین‌رهایی بخش

اسلام نیز به این مهم توجه داشته است، به طوری که از سیره پیامبر گرامی اسلام و پیشوای اول شیعیان حضرت علی (ع) استنباط می‌شود، بازرسی و نظارت بر اعمال کارکنان حکومتی و مراقبت و کنترل رفتارهای اجتماعی و شغلی آنان از اهمیت بسزایی برخوردار بوده است، به نحوی که حضرت امیرالمؤمنین (ع) در نامه خود به مالک‌اشتر سفارش می‌کند که برای تنظیم کارها باید افراد مطمئنی را به کارآگاهی بگماری که آنان کارهای مسئولین را کنترل کنند و هرکجا خطایی دیدند به اطلاع تو برسانند تا بر کارها مسلط باشی^۱ و نیز در فرازی دیگر تأکید می‌فرماید: «... بعلاوه باید به کارهای کارگزاران رسیدگی کنی و کارآگاهانی راستگو و باوفا بر آنان بگماری زیرا مراقبتهای پنهانی از آنان انگیزه‌ای است که آنها امانت را به کار گیرند و نسبت به زیردستان مدارا کنند. درباره یارانت دقت کن و مراقب باش. اگر یکی از آنان دستش را به خیانت آلوده ساخت و گزارش کارآگاهانت بر خیانت او اتفاق داشت به همین گزارش قناعت کن...»^۲

از آن جایی که گفتگو در اطراف اهمیت بازرسی و نظارت از حوصله بحث ما در این مقاله خارج بوده و هدف نگارنده با وجود بضاعت اندک علمی و تجربی ذکر و بیان مطالبی پیرامون طرح اصلاح موادی از قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور در زمینه بازرسی از مراجع قضائی می‌باشد. بنابراین ابتداء به بررسی قوانین و مقررات مربوط به دخالت سازمان بازرسی کل کشور در مراجع قضائی پرداخته و سپس نگاهی اجمالی به طرح اصلاح مواردی از قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور در این زمینه خواهیم داشت:

۱- بررسی قوانین و مقررات مربوط به نظارت بر مراجع قضائی

الف: نگرشی اجمالی به مقررات قبل از پیروزی انقلاب اسلامی

از بدو قانونگذاری در ایران و از زمان وضع و تهیه و تدوین قوانین مدون، اهمیت

۱- ترجمه و شرح نهج البلاغه - جلد سوم - مصطفی زمانی - انتشارات قم صفحه ۴۲۲.

۲- همان، صفحه ۴۲۰

نظارت و بازرسی بر قانونگذاران پوشیده نمانده و در هر برهه از تاریخ قانونگذاری، مقننین توجه خاصی را به این امر مبذول داشته‌اند. اولین مصوبه مربوطه به امر نظارت بر مراجع قضائی تحت عنوان «نظامنامه هیأت نظارت و تفتیش قضائی» در تاریخ ۱۳۰۸/۴/۱۰ به تصویب رسید.

در ماده یک این نظامنامه آمده بود: «وزیر عدلیه برای اعمال حق تفتیش و نظارت خود هیأتی دارای وظایف ذیل به اسم هیأت نظارت تشکیل خواهد داد...»

ماده ۳ این مصوبه نیز مقرر می‌داشت «هریک از اعضاء هیأت نظارت به استثنای مفتشین و رئیس احصائیه در ماه لا اقل پنج حکم صادره از محاکم را برطبق تقسیمی که از طرف وزیر عدلیه به عمل خواهد آمد مورد مطالعه و دقت قرار داده در صورتی که از حیث جریان امر یا تطبیق قانون بر مورد، اشکال بر حکمی وارد ببیند به وزیر عدلیه راپورت خواهد داد. در ماده ۵ نیز مقرر شده است: «هرگاه راپورت عضو هیأت نظارت حاکی از سوء جریان امر بود وزیر عدلیه دستور تعقیب انتظامی خواهد داد.»

همانطور که ملاحظه می‌شود در این نظامنامه واحد یا دستگاه مستقلی تحت عنوان سازمان یا اداره کل بازرسی و غیره پیش‌بینی نگردیده است، بلکه نظارت بر کار مراجع قضائی به وزیر دادگستری محول گردیده که با تشکیل هیأتی تحت عنوان هیأت نظارت نسبت به اعمال این اختیار و حق اقدام می‌نموده است.

در سال ۱۳۱۰ نظامنامه دیگری تحت عنوان «نظامنامه تفتیش قضائی و اداری» به تصویب رسید، و در ماده ۱ این نظامنامه مقرر شده بود: «کلیه شکایات اداری از مستخدمین قضائی ولو آن که تقصیر آنان مربوط به زمان اشتغال به شغل اداری باشد و همچنین شکایات از اشخاصی که از شغل قضائی به شغل اداری انتقال یافته و موضوع شکایت مربوط به زمان تصدی آنان به شغل قضائی می‌باشد و شکایت از وکلای رسمی عدلیه مستقیماً به پارکه دیوان عالی تمیز داده می‌شود.»

دادسرای دیوان عالی نیز از طریق ارجاع امر به یکی از بازرسان (مفتشین) قضائی

پیرامون قضیه تحقیقات لازم را انجام می‌داد. پس از اظهار عقیده مفتش قضائی چنان چه نظر نامبرده به وقوع تخلف بود، گزارش امر به دستور ریاست دادرسی دیوان عالی تمییز به محکمه انتظامی ارسال می‌گردید. در این نظامنامه چنانچه مذکور افتاد رئیس دادرسی دیوان عالی کشور یعنی دادستان کل کشور امر نظارت بر مراجع قضائی و همچنین نظارت بر تشکیلات اداری وزارت دادگستری را به عهده داشته است. در سال ۱۳۱۲ نظامنامه دیگری به نام «نظامنامه تفتیش کل مملکتی» به تصویب هیأت وزیران رسید که به موجب آن هیأتی تحت عنوان «هیأت تفتیشیه مملکتی» به ریاست یکی از وزراء به انتخاب هیأت دولت تشکیل شد. این هیأت به صراحت ماده ۸ نظامنامه حق مداخله در امور حقوقی یا جزائی را نداشت. بنابراین نظارت و بازرسی از مراجع قضائی به موجب نظامنامه مصوب سال ۱۳۱۰ همچنان برعهده رئیس دادرسی دیوان عالی بود. به موجب ماده ۱ این نظامنامه برای تفتیش رفتار مأمورین دولت و بلدیه‌ها در ایالات و ولایات و رسیدگی به شکایات مردم و ملاحظه اوضاع ولایات هیأتی به نام هیأت تفتیشیه مملکتی مرکب از مأمورین وزارتخانه‌ها و ادارت مستقل در موارد لزوم تعیین و مأمور می‌شوند. این مصوبه تا سال ۱۳۱۵ به قوت خود باقی بود. بدین ترتیب از سال ۱۳۱۰ تا سال ۱۳۱۵ بازرسی از مراجع قضائی برعهده دادرسی دیوان عالی کشور بوده است. مقنن در قانون اصلاح قسمتی از قانون اصول تشکیلات عدلیه و استخدام قضات مصوب ۱۳۱۵/۱۰/۶ این وضعیت را دگرگون نموده و بازرسی از مراجع قضائی و سایر ادارات و وزارتخانه‌ها را به وزیر دادگستری محول کرده بود، به موجب ماده ۶ این قانون وزیر عدلیه دارای سه دفتر اختصاصی بود که یکی از این دفاتر «دفتر بازرسی کل کشور» نام داشت. در سال ۱۳۲۲ وزیر دادگستری طی بخشنامه‌ای به واحدهای مربوط ابلاغ نمود که نظارت خود در امر بازرسی کل کشور را از طریق مدیرکل کشور و امور دادرسی اعمال خواهد کرد. در این بخشنامه آمده است:

«نظر به آیین‌نامه بازرسی کل کشور مصوب جلسه دوم مهرماه ۱۳۱۵ و ماده ۵۲ قانون اصول تشکیلات عدلیه مصوب تیرماه ۱۳۰۶ که به موجب آن وزیر دادگستری ریاست بازرسی کل کشور و ریاست فائقه بر کلیه دادرها را داراست و به منظور مراقبت بیشتر در امور مربوط به بازرسی کل کشور همچنین ایجاد هماهنگی و حسن جریان کار دادرها و وزیر دادگستری حق نظارت خود را در موارد بالا به وسیله مدیریت کل کشور و امور دادرها اعمال خواهد نمود. . . . دفتر کل بازرسی در سال ۱۳۲۳ به اداره کل بازرسی کشور تغییر نام داد. ماده ۱ لایحه اصلاح قسمتی از قانون اصول تشکیلات دادگستری و استخدام قضات مصوب ۱۴/۱۲/۱۳۲۲ مقرر کرده بوده: سازمان اداری وزارت دادگستری به چهار اداره تقسیم شود:

الف - اداره کل امور اداری

ب - اداره کل امور قضائی

ج - اداره کل بازرسی کشور

د - اداره کل ثبت اسناد و املاک

ماده ۷ قانون مزبور نیز متذکر شده بود که: به منظور استحضار دولت از اوضاع و احوال عمومی کشور و تأمین حسن جریان امور ادارات و دوایر دولتی و بازرسی نسبت به طرز رفتار مستخدمین و مأمورین دولتی اعم از کشوری و لشکری و قضایی و همچنین . . . ادارهای در وزارت دادگستری به نام اداره کل بازرسی کشور تحت ریاست وزیر دادگستری تشکیل می‌شود. این اداره کل به موجب ماده ۹ قانون مشتمل بر دو قسمت بود:

۱- قسمت رسیدگی به شکایات و گزارشها

۲- قسمت بازرسی دادگستریها و وزارتخانه‌ها و . . .

بنابراین براساس این قانون نه تنها بازرسی از مراجع قضائی بلکه امر بازرسی از سایر ادارات و وزارتخانه‌ها برعهده وزیر دادگستری بود. این وضع تا

سال ۱۳۴۷ ادامه داشت و در این سال به موجب قانون تشکیل سازمان بازرسی شاهنشاهی منحل امر بازرسی از مراجع قضائی و مراجع دیگر از هم تفکیک گردید. براساس ماده ۱ این قانون «به منظور رسیدگی به شکایات مردم از کارکنان وزارتخانه و مؤسسات دولتی و سازمانهای انتفاعی و بازرگنی وابسته به دولت و سازمانهای انتظامی (شهربانی کل کشور و ژاندارمری کل کشور) و شهرداریها در صورت انتسابی بودن شهردار و مؤسسات عام المنفعه و کلیه سازمانهایی که تمام یا قسمتی از سرمایه آنها متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحاء بر آنها نظارت می نماید سازمانی به نام سازمان بازرسی شاهنشاهی تحت نظارت عالی [شاه] تشکیل می شود. بنابر مفاد ماده ۹ پس از تشکیل سازمان بازرسی شاهنشاهی اداره کل بازرسی کشور تحت عنوان اداره کل بازرسی وزارت دادگستری برای رسیدگی به امور قضایی و اداری وزارت دادگستری طبق قوانین مربوط به خود انجام وظیفه خواهد نمود و سایر وظایف اداره کل بازرسی کشور که به موجب قوانین مقرر گردیده به عهده سازمان بازرسی شاهنشاهی منحل محول می گردد. چنان که ملاحظه می شود پس از تشکیل این سازمان، اداره کل بازرسی کشور که یکی از ادارات وزارت دادگستری محسوب می شد همچنان امر بازرسی از مراجع قضائی و واحدهای تابعه وزارت دادگستری را برعهده داشت.

ب: نگاهی به مقررات بازرسی از مراجع قضائی بعد از پیروزی انقلاب اسلامی

پس از پیروزی انقلاب اسلامی بسیاری از قوانین و مقررات گذشته ارزش و اعتبار خود را از دست داده و مقررات جدیدی جایگزین آنها گردید. تعدادی از این مقررات مصوب شورای انقلاب می باشند که بلافاصله بعد از پیروزی انقلاب تشکیل شده

۱- در سال ۱۳۲۷ سازمان بازرسی شاهنشاهی تشکیل شد لیکن چون دارای مجوز قانونی نبود به دستور دولت وقت در سال ۱۳۴۱ تعطیل گردید.

و قوانین و مقررات جدیدی را وضع نمودند از جمله می‌توان به لایحه قانونی راجع به تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۵۷/۱۲/۷ اشاره کرد.

در ماده یک این لایحه آورده شده است: «به منظور تأمین شرایط لازم برای حسن جریان امور و کشف سوء جریانات مالی و اداری وزارتخانه اعم از کشوری و لشکری و سازمانها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت و شرکتها و سازمانهای دولتی و مؤسساتی که از طرف دولت یا با کمک مستمر دولت اداره می‌شوند و شهرداریها و سازمانهای مأمور به خدمات عمومی، سازمانی به نام سازمان بازرسی کل کشور وابسته به وزارت دادگستری تشکیل می‌شود، ریاست سازمان با وزیر دادگستری است.» این لایحه، سازمان بازرسی شاهنشاهی و اداره کل بازرسی دادگستری را منحل اعلام نمود. با مذاقه در مقررات این لایحه چنین به نظر می‌رسد که لایحه موصوف با الهام از قانون مربوط به اداره کل بازرسی کشور مصوب سال ۱۳۳۳ تهیه و تنظیم شده است. آیین‌نامه اجرایی این قانون در تاریخ ۶/۵/۵۸ توسط هیأت وزیران دولت موقت به تصویب رسید. به موجب ماده ۴ آیین‌نامه مربوط: «سازمان بازرسی کل کشور به شکایات و اطلاعات واصله در حدود وظائف خود رسیدگی کرده و چنان چه تشخیص دهد که تخلف اداری یا قضائی یا بزه عمومی واقع شده، رسیدگی را به مرجع صلاحیتدار ارجاع می‌کند...» استفاد از مقررات این لایحه و آیین‌نامه آن بازرسی از مراجع قضائی و اعلام مراتب مربوط به تخلفات انتظامی قضات به سازمان بازرسی کل کشور محول گردیده بود. تا قبل از پیروزی انقلاب اسلامی امر بازرسی و مقررات مربوط به آن توسط نظامنامه و آیین‌نامه و قوانین عادی ترسیم می‌شد، لیکن پس از پیروزی انقلاب و استقرار نظام اسلامی به لحاظ اهمیت خاص امر نظارت و بازرسی، این موضوع در قانون اساسی پیش‌بینی گردیده است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که در تاریخ ۲۴/۸/۱۳۵۸ به تصویب مجلس خبرگان رسید در اصل ۱۷۴ به این مهم اشاره نموده است. به موجب این اصل: «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 شورای عالی قضائی تشکیل می‌گردد. حدود اختیارات و وظائف این سازمان را قانون تعیین می‌کند.» در اجرای این اصل قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور در تاریخ ۱۹/۷/۱۳۶۰ به تصویب رسید. ماده ۱ این قانون مقرر داشته است: «به منظور نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاههای اداری و در اجرای اصل ۱۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران سازمانی به نام سازمان بازرسی کل کشور» که در این قانون به اختصار «سازمان» نامیده می‌شود زیر نظر شورای عالی قضائی و با اختیارات و وظایف مندرج در این قانون تشکیل می‌شود.» از زمان تصویب این قانون تا تاریخ تصویب قانون اصلاح موادی از آن در سال ۱۳۷۵، راجع به محدوده صلاحیت و اختیار سازمان بازرسی نسبت به بازرسی از مراجع قضائی بعضاً به دیده شک و تردید نگریسته می‌شد. این تردید از اصل ۱۷۴ قانون اساسی نشأت می‌گرفت زیرا همچنان که گفته شد در اصل مزبور، به نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاههای اداری اشاره شده است و مخالفین، عبارت «دستگاههای اداری» را در مقابل دستگاههای قضائی و مراجع مربوط به کار برده و سازمان را از دخالت و بازرسی از مراجع قضائی منع کرده و این کار را مخالف قانون اساسی می‌پنداشتند، به نظر می‌رسید که این استدلال بنا به دلایل زیر بی‌اساس می‌بود.

«اولاً: قانونگذار در تدوین قانون اساسی کلی‌ترین خطوط را بیان می‌کند، بنابراین نظری به این گونه تقسیم‌بندیهای جزئی ندارد و باتوجه به شأن قانون اساسی کاملاً معلوم است که دستگاههای اداری مندرج در اصل که عیناً در ماده یک قانون مزبور نیز منعکس گردیده شامل کلیه دستگاههای اداری قطع نظر از تفکیک قوا به اجرائی و قضائی است.

ثانیاً: اصل ۱۷۴ قانون اساسی مقرر می‌دارد که قوه قضائیه نظارت قضائی خود

را برصحت اجرای قوانین در دستگاههای مملکتی توسط سازمان بازرسی کل کشور اعمال می‌نماید. بنابراین نظارت بر تشکیلات خود دستگاه قضائی مفروغ‌عنه است و چون بدیهی بوده نیازی به ذکر صریح آن وجود نداشته است.

ثالثاً: مطابق ماده ۶ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور^۱ فرض تعقیب دادستان و حاکم شرع پیش‌بینی شده و دلیل دیگری بر صلاحیت بازرسی کل کشور در رسیدگی به این امور است.^۲

هرچند ممکن است گفته شود در این جا دادستان و حاکم شرع به اعتبار داشتن اختیاراتی که در زمینه‌های مالی و اداری داشته‌اند و نه به واسطه سمت قضائی و تخلف انتظامی، تحت تعقیب قرار می‌گرفته‌اند.

در بند ج ماده ۲ قانون مرقوم چنین مقرر شده بود: «اعلام موارد تخلف و نارسائیه‌ها و سوءجریان‌ات اداری و مالی درخصوص وزارتخانه‌ها و نهادهای انقلابی (که فهرست آنها به تصویب هیأت وزیران می‌رسد) به نخست‌وزیر و... و درخصوص ادارات و سازمانهای تابعه و واحدهای مربوط دادگستری به شورای عالی قضائی و...» همچنان که در این ماده ذکر شده است قید «اعلام موارد تخلف و نارسائیه‌ها و سوءجریان‌ات اداری و مالی... ادارات و سازمانهای تابعه و واحدهای مربوط دادگستری...» دلالت براین امر داشت که سازمان بازرسی کل کشور صلاحیت بررسی و بازرسی مراجع قضائی و اعلام موارد تخلف انتظامی آنان به دادسرای انتظامی را دارد و در عمل نیز سازمان بازرسی در زمینه بازرسی از مراجع قضائی و اعلام موارد تخلف و نارسائیه‌ها، جز در موارد معدود با مشکلی روبرو نبود و شاید بتوان گفت که در عمل به سایر مواد قانون تشکیل اسزمان، مثل مواد ۹ و ۱۰ با

۱- در هر مورد که تعقیب جزائی ضرورت پیدا کند مراتب به پیشنهاد بازرسی یا رئیس هیأت بازرسی از طریق سازمان به دادستانی محل اعلام و تا حصول نتیجه پی‌گیری خواهد شد و در صورتی که خود دادستان و یا حاکم شرع مورد تعقیب قرار گیرند مراتب سریعاً به شورای عالی قضائی گزارش تا دستور لازم صادر شود.

۲- محقق داماد مصطفی، فصل‌نامه حق - دفتر یکم - فروردین و خرداد ۶۴ صفحه ۶۳ و ۶۲.

مشکلات بیشتری مواجه بود.^۱ به هر حال صدور نامهٔ بخشنامه‌گونه مورخ ۷۳/۱۲/۲۳ ریاست محترم قوه قضائیه خطاب به رئیس سازمان بازرسی در تأیید و تقویت صلاحیت سازمان نسبت به بازرسی از مراجع قضائی نقش بسزائی داشته و از میزان شك و شبهه‌ای که بعضاً ابراز می‌شده کاست. مفاد نامه به شرح ذیل است:

«با توجه به اصل ۱۷۴ قانون اساسی و قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور که موضوع نظارت برحسن اجرای قوانین در کشور را جزء وظایف اختصاصی آن سازمان قرار داده است، لازم است جنابعالی (رئیس سازمان بازرسی کل کشور) در جهت اجرای قانون نسبت به نظارت و بازرسی از کلیه واحدهای اجرائی و قضائی کشور به صورت موردی و مستمر و با برنامه‌یی منظم اقدام نمائید و این جانب را در جریان موارد مهم قرار دهید.

بدیهی است وزرای محترم و مسئولین محترم سازمانها و قضات مکرم کمال مساعدت را در اجرای این امر مهم با جنابعالی و همکاران محترمتان خواهند داشت.^۲ همچنین بخشنامه شماره ۱/۷۹۱۵/۳ مورخ ۷۴/۵/۱۲ رئیس محترم قوه قضائیه به رؤسای دادگستریهای استان، شهرستان، بخش و سازمان قضائی نیروهای مسلح به این شرح: «الف) نظر به این که سازمان بازرسی کل کشور احیاناً و در جریان انجام وظایف قانونی نیاز به ملاحظه پرونده با استفاده از اسناد و مدارک موجود نزد واحدهای یاد شده دارد، مقتضی است نسبت به مساعدت قانونی در پاسخ استعلامات آن سازمان به نحو کارساز تسریع شود. ب) ...»

۱- در اینجا اشاره به نظریهٔ مورخ ۲۶۰/۱۱/۵ شورای محترم نگهبان خالی از فایده نخواهد بود. در تاریخ مذکور شورای نگهبان در پاسخ این سؤال رئیس وقت سازمان بازرسی کل کشور که: «خواهشمند است نظر آن شورای محترم را در مورد حدود و نحوهٔ نظارت قوه قضائیه بر حسن اجرای قوانین با توجه به بند ۲ اصل ۱۵۶ و اصل ۱۷۴ قانون اساسی و مواد ۹ و ۱۰ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور اعلام فرمائید.» اظهار داشته است: «برحسب بند ۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی قوه قضائیه نظارت بر حسن اجرای قوانین دارد. بنابراین اصل می‌تواند در موارد تخلف از اجراء قوانین به مقامات مسئول اخطار کند و مقامات مسئول موظفند به اخطارات قوه قضائیه که به موجب اصل ۱۷۴ قانون اساسی انجام می‌شود، توجه نمایند و در صورت عدم توجه، از قانون اساسی تخلف نموده‌اند و ترتیب و حدود این وظائف در قوانین عادی نیز بیان شده است.» (مجموعه نظریات شورای نگهبان - جلد سوم - دکتر حسین مهرپر - چاپ اول - پائیز ۱۳۷۱، انتشارات کیهان صفحه ۸۷)

۲- نامه شماره ۳-۲۲۴۰۳/۱ مورخ ۷۳/۱۲/۲۳.

باتوجه به اهمیت کار سازمان و ابهاماتی که در مواد قانون تشکیل سازمان وجود داشت، ضرورت امر، بازنگری و اصلاح موادی از آن را ایجاب می‌کرد، به همین دلیل طرح اصلاح موادی از قانون سازمان در مجلس شورای اسلامی مورد بررسی قرار گرفت که ذیلاً به بحث در پیرامون آن می‌پردازیم:

۲- بررسی قانون اصلاح قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب مرداد ۷۵ درخصوص بازرسی از مراجع قضائی

بند ج ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور در جلسه ۴۱۲ مجلس شورای اسلامی مطرح و به شرح زیر اصلاح گردید:

«اعلام موارد تخلف و نارساییها و سوءجریانات اداری و مالی درخصوص وزارتخانه‌ها و نهادهای انقلاب اسلامی و بنیادها به رئیس‌جمهور و درخصوص مؤسسات و شرکتهای دولتی و وابسته به دولت به وزیر ذیربط و درخصوص مراجع قضائی و واحدهای تابعه دادگستری به رئیس قوه قضائیه و درمورد شهرداریها و مؤسسات وابسته به وزیر کشور و درخصوص مؤسسات غیردولتی کمک‌بگیر از دولت به وزارت امور اقتصادی و دارایی و درموارد ارجاعی کمیسیون اصول (۹۰ و ۸۸) قانون اساسی نتیجه بازرسی به آن کمیسیون اعلام خواهد شد.»

همان‌طور که از مفاد بند فوق استنباط می‌شود، بازرسی از مراجع قضائی و اعلام موارد تخلف و نارساییها و سوءجریانات اداری و مالی این مراجع جزء وظائف سازمان ذکر شده و ابهاماتی که سابقاً در قانون قبل وجود داشت مرتفع گردیده است. پس از تصویب طرح اصلاح قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور توسط مجلس شورای اسلامی، شورای محترم نگهبان به مصوبه مجلس ایراداتی وارد نمود. از جمله ایراد مهم شورای مذکور مربوط به این بند می‌باشد. ظاهراً شورای نگهبان مفاد این بند را در قسمت اعلام موارد تخلف و نارساییهای مراجع قضایی و واحدهای تابعه دادگستری به

رئیس قوه قضائیه را مخالف و مغایر با قانون اساسی تشخیص داده است. علی‌الظاهر استدلال شورای نگهبان به این نحو بوده است که با توجه به اصل ۱۷۴ قانون اساسی فلسفه تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، به منظور نظارت بر حسن جریان امور در دستگاه‌های اداری است و مراجع قضائی دستگاه اداری تلقی نمی‌شوند. براین اساس مفاد بند فوق به منظور تأمین نظر شورای نگهبان به شرح زیر اصلاح و به تأیید شورای نگهبان رسید:

«اعلام موارد تخلف و نارسائیه‌ها و سوءجریان‌ات اداری و مالی درخصوص وزارتخانه‌ها و نهادهای انقلاب اسلامی و بنیادها به رئیس‌جمهور و درخصوص مؤسسات و شرکتهای دولتی و وابسته به دولت به وزیر ذیربط و درمورد شهرداریها و مؤسسات وابسته به وزیر کشور و درخصوص مؤسسات غیردولتی کمک‌گیر از دولت به وزارت امور اقتصادی و دارائی و درخصوص سوءجریان‌ات اداری و مالی مراجع قضائی و واحدهای تابعه دادگستری به رئیس قوه قضائیه. . .»

در تبیین مفاد این بند ماده ۴۶ آئین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور که به تصویب رئیس قوه قضائیه رسیده است چنین مقرر می‌دارد: «در اجرای بند ج ماده ۲ قانون اصلاحی تشکیل سازمان مبنی بر انجام بازرسی از مراجع قضایی و واحدهای تابعه دادگستری بازرسان قضایی به شرح زیر اقدام خواهند نمود:

الف - در امور اداری:

۱- بررسی عملکرد واحدهای مورد بازرسی از حیث حسن جریان امور و انجام وظایف محوله تناسب تشکیلات سازمانی با احتیاجات عمومی، میزان تأثیر و موفقیت در تأمین انتظارات شروع اهالی حوزه فعالیت و غیر آن.

۲- بررسی نحوه تنظیم و نگهدارش دفاتر، پرونده‌ها، اسناد و مدارک، بررسی اوقات دادرسی و فواصل آنها، آمار عملکرد هر واحد، مقایسه سوابق آماری با وضعیت موجود و نظایر آنها.

۳- بررسی چگونگی اعمال مدیریت و نظارت بر واحدهای تحت تصدی، طرز رفتار هریک از رؤسا و متصدیان شعب و کارمندان مربوط از حیث ایمان، اخلاق، کیفیت انجام وظائف محوله، حضور به موقع در محل کار و رعایت نظم و ترتیب، صحت عمل، استعداد، لیاقت، شجاعت، حسن سلوک با همکاران و مراجعین، حسن شهرت در حوزه مأموریت و آگاهی و معلومات و دانش شغلی و غیره.

۴- بررسی پرونده‌های ارجاعی و شکایات واصله در جریان بازرسی‌های مستمر و تهیه گزارشهای مستدل و مستند در هر مورد و ارائه آن به سازمان.
ب- در امور مالی: ...

مستفاد از مفاد بند الف بررسی طرز رفتار هریک از رؤسا و متصدیان شعب از حیث کیفیت انجام وظائف محوله، صحت عمل، استعداد، لیاقت، آگاهی و معلومات و دانش شغلی از وظائف و اختیارات سازمان بازرسی است و اظهارنظر درخصوص هریک از موارد مذکور بدون مطالعه پرونده و بررسی عملکرد قضات امکان‌پذیر نیست و این به معنای دخالت در امر قضا محسوب نمی‌شود.

ماده ۴۷ آیین‌نامه نیز بیان داشته است: «گزارش بازرسان... در مورد تخلفات انتظامی قضات به دادسرای انتظامی قضات... ارسال می‌شود.» مستنبط از مفاد این ماده، بررسی پرونده‌های قضایی و مطالعه آنها و نیز انعکاس تخلف انتظامی قضات به دادسرای انتظامی در راستای اجرا و عمل به بند ج ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور بوده و امری اداری محسوب می‌گردد، بعلاوه قانونگذار با وضع تبصره ماده ۶ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور با این بیان: «هرگاه بازرسی که دارای پایه قضایی است ضمن بازرسی در حدود مقررات قانونی به حکمی برخورد نماید که آن را خلاف بین شرع یا قانون تشخیص دهد گزارش مستدل آن را از طریق سازمان برای اطلاع دادستان کل کشور تهیه و ارسال می‌دارد. دادستان کل در صورتی که آن را از مصادیق بند ۲ ماده ۱۸ قانون تشکیل دادگاهها عمومی و انقلاب

تشخیص دهد اقدام قانونی را معمول می‌دارد»، مطالبه پرونده‌ها و ملاحظه آراء و احکام دادگاهها را تجویز نموده است. هرچند ممکن است گفته شود که تبصره مزبور مقررات خاص دارد و بدون رعایت آن مقررات مطالبه پرونده و گزارش از آن موجه نمی‌باشد.

به عبارت دیگر اعمال تبصره ماده ۶ در صورتی قانونی و موجه است که: اولاً: بازرس قضایی درحین بازرسی باشد و ثانیاً: عمل بازرسی در حدود مقررات قانونی انجام گرفته باشد. براین اساس در بازرسیهای مستمر و درضمن بررسی سوءچرینات اداری و مالی دادگستریها، چنانچه بازرس قضایی به حکمی برخورد نماید می‌تواند براساس مقررات تبصره مزبور اقدام نماید و حکم این تبصره به سایر موارد از جمله در بررسی شکایات موردی تسری ندارد، لیکن با توجه به مفاد ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی که مقرر داشته است: «سازمان بازرسی کل کشور در مورا زیر اقدام به بازرسی می‌کند:

الف - بازرسی مستمر

ب - بازرسی فوق‌العاده

ج - رسیدگی به شکایات و اعلامات

چنانچه شکایات یا اعلامی به بازرس قضایی جهت رسیدگی ارجاع شود، رسیدگی وی به شکایت یا اعلام مزبور یک نوع عمل بازرسی تلقی می‌شود و هرگاه نامبرده در راستای رسیدگی به شکوائیه پرونده امر را از مراجع قضایی مطالبه نماید اقدام مشارالیه موجه و منطبق موازین و مقررات قانونی است و اما راجع به عبارت «در حدود مقررات قانونی» مذکور در تبصره ماده مرقوم، مستفاد از منطوق تبصره، منظور مقنن، رعایت مقررات سازمان از جانب بازرسی قضایی است از قبیل داشتن ابلاغ مأموریت از ریاست سازمان بازرسی و مراعات سایر مقررات مذکور در قانون و آیین‌نامه اجرایی مربوط می‌باشد و هرگونه برداشت دیگری از مفاد تبصره مزبور به نظر تفسیر موسع تلقی و فاقد اعتبار قانونی است. از جمله موارد دیگری که بررسی عملکرد قضات توسط

سازمان بازرسی کل کشور را تجویز می‌نماید قانون «رسیدگی به صلاحیت قضات» مصوب اردیبهشت ماه ۷۶ می‌باشد به استناد بند و ماده ۲ قانون مزبور یکی از مقاماتی که می‌تواند صلاحیت قاضی را مورد تردید قرار دهد، رئیس سازمان بازرسی کل کشور است،^۱ بدیهی است که رئیس سازمان بازرسی کل کشور جز از طریق بررسی عملکرد قضات توسط بازرسان قضایی سازمان نمی‌تواند صلاحیت آنان را مورد تردید قرار دهد. بنابراین بازرسان قضایی سازمان با رعایت قانون تشکیل سازمان و آیین‌نامه اجرایی آن عملکرد قضات را مورد بازرسی و بررسی قرار داده و گزارش امر را مستدلاً به ریاست سازمان ارائه می‌نمایند و از این طریق امکان تردید در صلاحیت قضات برای رئیس سازمان فراهم می‌شود.

در اینجا لازم است که به منظور رفع شبهه، درخصوص اصطلاح «دستگاههای اداری» مذکور در اصل ۱۷۴ قانون اساسی مطالبی از باب تذکار آورده شود. چنانچه استنباط ما از قید «دستگاههای اداری» مذکور در اصل ۱۷۴ قانون اساسی، دستگاههای دولتی و به طور کلی زیر مجموعه‌های قوه مجریه باشد (کما این که به نظر می‌رسد استنباط شورای نگهبان نیز به همین ترتیب بوده که با مصوبه مجلس مخالفت نموده است) باید گفت که عملکرد سازمان بازرسی کل کشور از زمان تصویب قانون تشکیل آن تا هنگام تصویب اصلاحیه جدید در بخش مربوط به بازرسی از مراجع قضائی، مخالف قانون اساسی و اصل مارالذکر بوده است. یکی از عواملی که به استنباط فوق قدرت می‌بخشد، اصل ۱۶۱ قانون اساسی است؛ بدین شرح: «دیوان عالی کشور به منظور نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم و ایجاد وحدت رویه قضائی و انجام مسئولیتهائی که طبق قانون به آن محول می‌شود، براساس ضوابطی

۱- ماده ۲ قانون رسیدگی به صلاحیت قضات مصوب اردیبهشت ۷۶: «صلاحیت قاضی ممکن است توسط یکی از مقامات ذیل مورد تردید قرار گیرد: الف - رئیس قوه قضائیه - ب... ج... د... ه... و... رئیس سازمان بازرسی کل کشور، ز...»

که رئیس قوه قضائیه تعیین می‌کند تشکیل می‌گردد.» همانطور که در اصل ۱۵۶ قانون اساسی آمده است یکی از وظائف قوه قضائیه نظارت بر حسن اجرای قوانین است. قوه قضائیه نظارت خود بر حسن اجرای قوانین را از طریق دیوان عالی کشور و سازمان بازرسی کل کشور اعمال می‌کند لیکن با توجه به تفسیری که شورای نگهبان از اصل ۱۶۱ نموده است در حال حاضر اعمال نظارت دیوان عالی کشور به لحاظ خلاء قانونی، محدود به تجدیدنظر از احکام دادگاههاست. مبنای تفسیر شورای نگهبان، سؤال دادستان وقت کل کشور بوده است استعمال دادستان کل کشور به شرح ذیل است:

«با عنایت به این که طبق قوانین موجود (که قسمتی از آن به ضمیمه ارسال می‌گردد) نظارت بر دادرها و محاکم با دادرای دیوان عالی کشور و دادستان کل کشور است و از سوی دیگر بر مبنای استنباط از اصل یکصد و شصت و یک قانون اساسی واحد نظارت بر محاکم زیر نظر ریاست محترم دیوان عالی کشور تشکیل شده است، خواهشمند است اعلام نظر فرمایند:»

۱- دیوان عالی کشور در اصل مذکور شامل دادرای دیوان عالی کشور هم هست یا خیر؟

۲- در صورتی که دیوان عالی کشور شامل دادرای دیوان باشد نظارت ریاست دیوان بر محاکم نیاز به قانون دارد یا طبق همین اصل ریاست دیوان می‌تواند در عرض دادرای دیوان نظارت بر محاکم داشته باشد؟

شورای نگهبان چنین پاسخ داده است:

«۱- با توجه به تشکیلات موجود عنوان «دیوان عالی کشور» در اصل ۱۶۱ قانون اساسی شامل دادرای دیوان عالی نیز می‌باشد.»

«۲- در خصوص نظارت رئیس دیوان عالی کشور و دادستان کل کشور و ایجاد

واحد نظارت توسط هر یک از آنان اصل ۱۶۱ ساکت است و نیاز به قانون دارد.^۱»

معدالك به نظر می‌رسد که منظور قانونگذار (خبرگان قانون اساسی) از به کارگیری اصطلاح «دستگاههای اداری» در اصل ۱۷۴ صرفاً دستگاههای دولتی و زیرمجموعه‌های قوه مجریه نبوده و این اصطلاح را در مقابل مراجع و دستگاههای قضائی به کار نبرده است درغیراین صورت باید بگوییم که:

اولاً: مفاد بند ج اصلاحی ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور که به تصویب شورای نگهبان رسیده است به این بیان «... و درخصوص سوءجریانات اداری و مالی مراجع قضائی...» مغایر اصل مزبور می‌باشد و وابستگی مالی مراجع قضائی به دولت و قوه مجریه نمی‌تواند آنها را در زمره دستگاههای اداری به معنای خاص قرار دهد.

ثانیاً: تفویض اختیار قوه قضائیه درخصوص اعمال نظارت بر مراجع قضائی در راستای بند سوم اصل ۱۵۶ به سازمان بازرسی کل کشور مغایرت و مخالفت با مفاد اصل ۱۷۴ خواهد داشت. در صورتی که چنین برداشتی صحیح به نظر نمی‌رسد و رویه عملی خلاف آن را ثابت کرده است. عملکرد سازمان بازرسی کل کشور از سال ۱۳۶۱ تاکنون و تصویب آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای قوانین توسط شورای عالی قضائی و صدور بخشنامه شماره ۱/۲۲۴۰۳/۳ مورخ ۷۳/۱۲/۲۳ و شماره م/۷۹۱۵/۱ مورخ ۷۴/۵/۱۲ رئیس قوه قضائیه^۱ مؤید این معنا و مفهوم می‌باشد که اصطلاح «دستگاه اداری» مذکور در اصل ۱۷۴ قانون اساسی، در مقابل مراجع و دستگاه قضائی به کار برده نشده است.

چنان که ذکر شد، آیین‌نامه کمیسیون نظارت بر حسن اجرای قوانین در اجرای بند ۳ اصل ۱۵۶ قانون اساسی در مورخ ۱۳۶۵/۳/۴ توسط شورای عالی قضائی تصویب گردید، ماده یک این آیین‌نامه مقرر داشته است: براساس بند ۳ اصل ۱۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران کمیسیونی به عنوان کمیسیون نظارت بر حسن

۱- مفاد این بخشنامه‌ها در صفحات قبل از نظر گذشت.

اجرای صحیح قوانین تشکیل می‌گردد. ماده ۱۳ آیین‌نامه مزبور چنین آورده است: «در صورتی که کمیسیون بازدید از واحدی را اعم از قضائی و اداری و سازمانهای وابسته، ضروری تشخیص دهد با اجازه شورای عالی قضائی توسط سازمان بازرسی کل کشور یا دادسرای انتظامی قضات به آن اقدام می‌نماید.» و نیز در ماده ۱۴ مقرر شده است: در صورتی که بررسی شکایات و گزارشهای که در خصوص طرز رفتار و چگونگی اعمال قضات و سایر کارکنان دستگاههای تحت نظر شورای عالی قضائی رسیده است ایجاب نماید که تحقیقاتی در محل صورت پذیرد کمیسیون می‌تواند به وسیله سازمان بازرسی کل کشور و یا دادسرای انتظامی قضات تحقیقات مورد نظر را انجام دهد.» همان‌طور که ملاحظه می‌شود براساس مفاد این آیین‌نامه در راستای عمل به بند ۳ اصل ۱۵۶ قانون اساسی حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن اجراء قوانین در دستگاه قضائی به سازمان بازرسی کل کشور و دادسرای انتظامی قضات تفویض گردیده است. مفاد این آیین‌نامه به لحاظ این که صریحاً نسخ نشده و دلیلی بر نسخ آن وجود ندارد به اعتبار و قوت خود باقی است. بنابراین هرگاه از عبارت «دستگاههای اداری» معنای خاص آن یعنی دستگاههای وابسته به قوه مجریه و ادارات دولتی مستفاد شود، تصویب آیین‌نامه فوق‌الذکر، صدور بخشنامه رئیس قوه قضائیه، عملکرد سازمان بازرسی کل کشور از زمان تصویب قانون تشکیل آن (سال ۶۱) در بخش بازرسی از مراجع قضائی و سکوت و عدم مخالفت شورای نگهبان با عمل و اقدام سازمان در طول این مدت، معارض و مغایر نص قانون اساسی بوده است و چنین استنتاجی عقلایی به نظر نمی‌رسد. از طرف دیگر با توجه به این که بند ۲ ماده ۳۷ لایحه اصلاح قسمتی از قانون اصول تشکیلات دادگستری و استخدام قضات مصوب ۱۴ اسفند ۱۳۳۳ یکی از جهات شروع به بازرسی و تعقیب در دادسرای انتظامی را «اعلام و گزارش مراجع رسمی» ذکر کرده است، بنابراین سازمان بازرسی به عنوان يك مرجع رسمی می‌تواند در حدود اختیارات و وظائف محوله قانونی تخلفات انتظامی قضات را به داسرای انتظامی اعلام و گزارش نماید.

۳- مراجع دیگری که به نحوی قضات را نظارت و مورد ارزشیابی قرار می‌دهند:

۱- دادسرای انتظامی قضات:

ماده ۲۶ لایحه اصلاح قسمتی از قانون اصول تشکیلات دادگستری و استخدام قضات مصوب ۱۳۳۳ یکی از وظایف دادسرای انتظامی قضات را در بند یک بازرسی و کشف تخلفات و تقصیرات و تعقیب مستخدمین قضائی دانسته است، علاوه بر آن ماده ۲۷ قانون اصلاح پاره‌یی از قوانین دادگستری مصوب ۲۵/۳/۵۶ مقرر داشته است: «دادسرای انتظامی قضات مکلف است ضمن رسیدگی به شکایات و طی بازرسیهای منظم کمیت و کیفیت کار قضات را مورد ارزشیابی قرار داده و...»

۲- دفتر ارزشیابی قضات:

شق ۳ از بند ب آیین‌نامه تعیین گروه‌های شغلی و ضوابط مربوط به تغییر مقام و ارتقاء گروه قضات مصوب ۱۳۷۲ مقرر داشته است: «در تغییر مشاغل قضائی رعایت نتایج ارزشیابی و احراز توانایی قضات در انجام امور محوله الزامی است، برای تعیین توانایی و ارزشیابی قضات نظریه رئیس مستقیم، دادسرای انتظامی قضات یا دادگاه انتظامی قضات ملاک عمل می‌باشد که از طریق دفتر ارزشیابی قضات انجام می‌گیرد.»

نتیجه:

با بررسی پیشینه تاریخی قوانین و مقررات مربوط به نظارت و بازرسی، بررسی عملکرد قضات و امر بازرسی از مراجع قضایی همواره مورد توجه مقنن بوده است، تصویب نظامنامه هیأت نظارت و تفتیش قضایی مصوب ۱۰/۴/۱۳۰۸، نظامنامه تفتیش قضای و اداری مصوب سال ۱۳۱۰، تشکیل دفتر بازرسی کل کشور زیر نظر وزیر دادگستری در سال ۱۳۱۵، تأسیس اداره کل بازرسی کشور در سال ۱۳۳۳، تشکیل سازمان بازرسی کل کشور در سال ۱۳۵۸ مؤید این مطلب می‌باشد، بعلاوه

اهمیت کار قضات و ویژگی خاص حرفهٔ قضا قانونگذار را برآن داشته است که به منظور بررسی عملکرد قضات و کنترل شیوه و رفتار قضایی آنان طرق مختلفی را پیش‌بینی نماید از جمله وضع مقررات مربوط به تشکیل دادرسی و دادگاه انتظامی قضات و دفتر ارزشیابی قضات را می‌توان نام برد. به این ترتیب در حال حاضر سازمان بازرسی کل کشور، دادرسی و دادگاه انتظامی قضات و دفتر ارزشیابی قضات امر نظارت و بازرسی از عملکرد قضات و دستگاه قضایی را برعهده دارند، بدیهی است وجود دستگاه‌های موازی در امر بازرسی مشکلاتی را در عمل موجب می‌شود بنابراین به منظور جلوگیری از تشتت تصمیم‌گیریها، و ارائه گزارشها و پیشنهادهای سازنده و اصلاح ساختار و سیستم دستگاه‌های مورد بازرسی شایسته است با اتخاذ تدابیر مناسب و بررسی کارشناسانهٔ راهکارهای عملی، بازرسی و نظارت بر دستگاه قضایی با ایجاد تشکیلات منظم و منسجم به صورت متمرکز انجام گیرد.



قال علی علیه السلام:

من ظن بك خيراً فصدق ظنه