

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

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

محمد باقر کرمی

مقدمه:

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

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

در گفتار زیر پیرامون این تبصره بحث خواهیم کرد.

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

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

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

۱- با تصویب قانون آیین دادرسی و مدنی بند پ ماده ۲۳۵ قانون آزمایشی آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب و بند پ ماده ۳۲۶ قانون آیین دادرسی مدنی جایگزین بند ۲ ماده ۱۸ قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب شده است.

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

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

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

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

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

الف- بازرسی مستمر

ب- بازرسی فوق‌العاده

ج- رسیدگی به شکایات و اعلانات

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

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

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

به نظر می رسد که استفاد از عبارت «ضمن بازرسی» در این ماده توسط مقنن به معنای حضور فیزیکی رئیس قوه قضاییه در محل مورد بازرسی نمی باشد بلکه صرف رسیدگی ایشان به شکواییه و تظلماتی که به وی ارایه می شود در صدق مفهوم این عبارت کفایت می نماید.

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

همان طور که گفته شد نظر به اینکه بازرس قضایی در همه موارد (بازرسی مستمر - فوق العاده و رسیدگی به شکایات و اعلامات) در حال بازرسی می باشد، عبارت «ضمن بازرسی» مذکور در این تبصره به هر سه مورد اشاره شده (در ماده ۱ آیین نامه اجرایی

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

قانون تشکیل سازمان بازرسی) تسری و تعمیم داده می شود و اختصاص آن به حضور فیزیکی بازرسی قضایی در محل مورد بازرسی در بازرسیهای مستمر و فوق العاده خلاف منظور مقنن می باشد، بنابراین چنانچه بازرسی قضایی در دفتر بازرسی یا گروه مربوط در حال رسیدگی به شکواییه یا اعلامیه ای بوده و شرایط مذکور در تبصره مرقوم برای صدور قرار تأمین مهیا باشد می تواند به مقررات این تبصره عمل نماید.

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

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

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

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

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

۷- وضع قوانین علاوه بر اینکه تکالیفی را برای آحاد جامعه تعیین می نماید حقوقی را نیز برای آنان ایجاد می کند و کسی جز قانونگذار نمی تواند آن تکالیف را ساقط و

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

نتیجه:

از مجموعه مطالب گفته شد نتایج ذیل حاصل می شود:

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

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

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

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

* * *

انّ الفحش والتفحش ليسما من الاسلام

و ان احسن الناس اسلاماً احسنهم خلقاً

«نهج الفصاحه»