



The University of Tehran Press

The Supervisory Role of the General Inspection Organization in Ensuring the Proper Conduct of Affairs

Sajad Afshar¹ 

1. Assistant Prof. of Law Department of Islamic Azad University, South Tehran Branch, Tehran, Iran.
Email: afsharsd@gmail.com

Article Info	Abstract
Article Type: Research Article	Article 174 of the [Iranian] Constitution grants the General Inspection Organization the authority to supervise institutions in terms of implementing laws and the proper conduct of affairs. The concept of supervising the proper conduct of affairs has many ambiguities. Aside from inherent linguistic ambiguities, there are no regulations in practice to determine what constitutes proper conduct, leaving the assessment of this matter solely to the inspectors of the General Inspection Organization. This is particularly significant because the organization can, based on its interpretation of proper conduct, issue binding recommendations to institutions, and failure to implement these recommendations can result in criminal liability for the authorities of those institutions, regardless of whether they agree or disagree with the proposed recommendations. This study employs a descriptive-analytical method to identify the concept and scope of the General Inspection Organization's supervision power over the proper conduct of affairs within the legal system of the Islamic Republic of Iran. Among various solutions, it appears that the best approach is for the General Inspection Organization and the Judiciary to establish standards so that any administrative decision adhering to these standards falls under the category of proper conduct, while decisions outside this process can be reviewed and amended by the organization.
Pages: 2573-2593	
Received: 2022/08/20	
Received in revised form: 2022/12/10	
Accepted: 2023/01/30	
Published online: 2024/12/21	
Keywords: <i>effective suggestion, administrative decisions, good running of affairs, General Inspection Organization.</i>	
How To Cite	Afshar, Sajad (2025). The Supervisory Role of the General Inspection Organization in Ensuring the Proper Conduct of Affairs. <i>Public Law Studies Quarterly</i> , 54 (4), 2573-2593. DOI: https://doi.com/10.22059/JPLSQ.2023.347032.3162
DOI	10.22059/JPLSQ.2023.347032.3162
Publisher	University of Tehran Press. 



جایگاه نظارتی سازمان بازرسی کل کشور نسبت به رعایت حسن جریان امور

سجاد افشار^۱۱. استادیار گروه حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران جنوب، تهران، ایران. رایانامه: afsharsd@gmail.com

اطلاعات مقاله	چکیده
نوع مقاله: پژوهشی صفحات: ۲۵۷۳-۲۵۹۳ تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۵/۲۹ تاریخ بازنگری: ۱۴۰۲/۰۹/۱۹ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۱۱/۱۰ تاریخ انتشار برخط: ۱۴۰۳/۱۰/۰۱ کلیدواژه‌ها: پیشنهاد لازم/اجرا، تصمیمات اداری، حسن جریان امور، سازمان بازرسی کل کشور.	اصل ۱۷۴ قانون اساسی به سازمان بازرسی کل کشور، اختیار نظارت بر دستگاه‌ها از حیث اجرای قوانین و حسن جریان امور را اعطا کرده است. مفهوم نظارت بر حسن جریان امور ابهامات زیادی دارد. جدای از ابهامات ذاتی زبانی، در عمل نیز قوانین ضابطه‌ای برای تعیین آنچه در جریان امور حسن است، ارائه نداده‌اند و تشخیص این امر صرفاً به عهده بازرسان سازمان بازرسی قرار گرفته است. این امر به‌ویژه از آن حیث اهمیت پیدا می‌کند که سازمان می‌تواند بر اساس تفسیر خود از حسن جریان امور، به دستگاه‌ها پیشنهاد لازم‌الاجرا بدهد و عدم اجرای پیشنهادها برای مدیران دستگاه ضمانت اجرای کیفری خواهد داشت، صرف‌نظر از آنکه آیا به لحاظ کارشناسی با پیشنهاد ارائه‌شده موافق یا مخالف‌اند. پژوهش حاضر با روش توصیفی-تحلیلی در پی شناسایی مفهوم و حدود نظارت سازمان بازرسی بر حسن جریان امور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران است. از بین راه‌حل‌های گوناگون، به نظر می‌رسد که بهترین راه، تعیین استانداردهایی از سوی سازمان بازرسی و قوه قضاییه است که هر تصمیم اداری که از آن استانداردها پیروی کرد، ذیل حسن جریان امور قرار گیرد و تصمیمات خارج از این روند، قابل بررسی و اصلاح از سوی این سازمان باشند.
استناد	افشار، سجاد (۱۴۰۳). جایگاه نظارتی سازمان بازرسی کل کشور نسبت به رعایت حسن جریان امور. <i>مطالعات حقوق عمومی</i>، ۵۴ (۴)، ۲۵۷۳-۲۵۹۳. DOI: https://doi.com/10.22059/JPLSQ.2023.347032.3162
DOI	10.22059/JPLSQ.2023.347032.3162
ناشر	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.

۱. مقدمه

در حقوق اداری امروز بر لزوم تطابق رفتار دستگاه‌های اداری با استانداردهایی چون شفافیت، کارآمدی، پاسخگویی و به‌ویژه اتباع از قانون تأکید می‌شود. از این‌رو دستگاه‌ها و سازمان‌های مختلف مورد نظارت قرار می‌گیرند تا موفقیتشان در نزدیک شدن به این معیارها سنجیده شود. در نظام حقوقی کشور ما نیز انواع و اقسام مختلفی از نظارت‌های درون‌دستگاهی و برون‌دستگاهی بر نهادهای اداری وجود دارد که به موجب قوانین مختلف برپا شده‌اند. به‌طور خاص، قوانین کشور شماری از دستگاه‌های نظارتی را ایجاد کرده‌اند که کارویژه ذاتی آنها، نظارت بر سایر دستگاه‌ها به‌منظور بررسی میزان رعایت قانون و استانداردهای مذکور در آنهاست. در رأس همه این قوانین، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قرار دارد که به موجب اصول مختلف، برخی نهادها را ایجاد کرده و وظایف آنان را برشمرده است؛ نهادهایی که در عرف حکمرانی کشور و همچنین، ماده ۲۸ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، «دستگاه‌های نظارتی» نامیده می‌شوند. از بین این دستگاه‌های نظارتی مذکور در قانون اساسی، دیوان محاسبات کشور طبق اصل ۵۵ قانون اساسی وظیفه حسابرسی دستگاه‌های استفاده‌کننده از بودجه عمومی کشور را بر عهده دارد؛ مجلس شورای اسلامی به موجب اصل ۹۰ به شکایت‌های مردم از طرز کار سه قوه رسیدگی می‌کند و به‌منظور اجرای این اصل، کمیسیون اصل ۹۰ در ساختار مجلس ایجاد شده است؛ دیوان عدالت اداری اگرچه ماهیتاً نهاد فعال نظارتی نیست، اما به‌عنوان یک محکمه بر اساس اصل ۱۷۳، در خصوص شکایات مردم در خصوص مأموران یا واحدها با آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها رأی صادر می‌کند؛ وزارت اطلاعات – که نام آن در اصل ۱۷۶ قانون اساسی آمده است – نهاد اصلی اطلاعاتی و امنیتی کشور است که وظایف آن در برخی حوزه‌ها جنبه نظارتی پیدا می‌کند؛ در نهایت اصل ۱۷۴ قانون اساسی، سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» را معرفی کرده که زیر نظر رئیس قوه قضاییه و بر اساس حق نظارت قوه قضاییه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری تشکیل می‌شود. وظیفه خاص این سازمان در نظارت بر حسن اجرای قوانین، یکی از راه‌های اجرای تکلیف قوه قضاییه نسبت به نظارت بر حسن اجرای قوانین به موجب بند ۳ اصل ۱۵۶ قانون اساسی است.

در راستای اجرای اصل ۱۷۴ قانون اساسی، «قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور» در سال ۱۳۶۰ به تصویب رسیده و چندین بار و به‌طور خاص، در سال‌های ۱۳۷۵، ۱۳۸۷ و ۱۳۹۳ اصلاح شده است. جدیدترین آیین‌نامه اجرایی این قانون نیز در سال ۱۳۹۸ به تصویب و ابلاغ رئیس قوه قضاییه رسیده و جایگزین آیین‌نامه پیشین شده است؛ آیین‌نامه‌ای که به‌نظر می‌رسد اقتدارات و اختیارات این

۱. در حال حاضر، علاوه بر نهادهای مذکور در بالا که دارای وجه حقوق اساسی‌اند، دستگاه‌هایی چون دادستانی، سازمان برنامه و بودجه و سازمان اطلاعات سپاه پاسداران نیز در سطوح ملی یا استانی شورای دستگاه‌های نظارتی عضویت دارند.

سازمان را به نحو چشمگیری گسترش داده است. از عبارات قانون اساسی و قانون عادی و همچنین، رویه رایج در نظام اداری کشور روشن می‌شود که سازمان بازرسی کل کشور، نهاد عام بازرسی و نظارت در کشور است که صلاحیتی کلی برای بازرسی از تمامی دستگاه‌ها و نهادهای کشور را دارد. بر اساس منطوق اصل ۱۷۴ و همین‌طور ماده ۱ قانون تشکیل، این سازمان دو وظیفه اصلی را بر عهده دارد؛ نخست، نظارت نسبت به حسن جریان امور و دوم، نظارت بر اجرای صحیح قوانین. در واقع، این سازمان اختیار و تکلیف دارد تا در بازرسی‌های مستمر و فوق‌العاده خود، به همان اندازه که اجرای قوانین توسط دستگاه مورد بازرسی و مدیران و کارکنان آن را بررسی کند، از خوب پیش رفتن امور و وظایف سازمان تحت بازرسی نیز اطمینان یابد. به عبارت دیگر، سازمان بازرسی هم قانونیت تصمیمات و اقدامات اداره را تحت نظارت دارد و هم عقلانیت آنها را (آقای طوق، ۱۳۸۶: ۱۳۸).

رابطه این دو بعد نظارتی سازمان بازرسی از زمان تصویب قانون اساسی مورد ابهام و چالش بوده است (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۱۶۸۲). ابعاد نظارت بر اجرای قوانین کم و بیش، روشن و قابل فهم است؛ سازمان بازرسی کل کشور وظیفه دارد تا بررسی کند که اقدامات دستگاه‌های مشمول بازرسی این سازمان، تا چه میزان سازگار یا ناسازگار با قوانین و مقررات لازم‌الاجرای کشور است و در صورت نقض قوانین در دستگاه، مطابق وظایف و اختیارات مقرر در قانون و آیین‌نامه اجرایی آن عمل کند. اساساً عمده فعالیت‌های سازمان نیز به منظور انجام همین وظیفه صورت می‌پذیرد. اما در خصوص موضوع حسن جریان امور، موضوع چندان روشن به نظر نمی‌رسد. پژوهش حاضر بر آن است تا وظیفه سازمان بازرسی در خصوص نظارت بر حسن جریان امور را بررسی کند و حدود و ثغور حقوقی این نظارت را مورد بحث قرار دهد. از این رو با نگاهی توصیفی-تحلیلی و روش جمع‌آوری داده‌های کتابخانه‌ای می‌کوشد تا به این پرسش پاسخ دهد که مفهوم و حدود نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر حسن جریان امور در دستگاه‌های مورد بازرسی چیست؟ مهم‌ترین دشواری پژوهش حاضر آن است که با توجه به محرمانه بودن گزارش‌های سازمان بازرسی کل کشور و پاسخ‌های دستگاه‌ها به آن، دسترسی عمومی در این زمینه وجود ندارد. در مواردی نیز که این دسترسی حاصل بوده است، به دلیل همان قید امکان انعکاس مستقیم آنها در مقاله وجود نداشته و بر این اساس، بدون نام بردن از پرونده و جزئیات آن، به محتوای کلی آن اشاره شده است. نکته شایان توجه آن است که در خصوص تبیین و تحدید مفهوم نظارت بر حسن جریان امور، تفسیری از شورای نگهبان - به عنوان مرجع رسمی تفسیر قانون اساسی - نیز وجود ندارد. این برخلاف موضوع نظارت بر اجرای قوانین است که در سال ۱۳۶۰، رئیس وقت سازمان بازرسی کل کشور (نامه شماره ۳/۴۰۶/۹ مورخ ۱۳۶۰/۱۰/۲۹) در خصوص حدود و نحوه نظارتی آن مبتنی بر اصول ۱۵۶ و ۱۷۴ قانون اساسی استفسار کرده و شورای نگهبان نیز در این باره، نظریه تفسیری خود را به شماره ۴۲۰۹ مورخ ۱۳۶۰/۱۱/۰۵ ارائه کرده است.

اهمیت این پژوهش به‌ویژه در آن است که نقش سازمان بازرسی در نظام اداری کشور به‌طور روزافزون در حال افزایش است و از همین رو، پرسش از حدود اختیارات و جایگاه قانونی این سازمان، امری ضروری و دارای وجه پررنگ کاربردی است.

به‌منظور پاسخ به پرسش مقاله، ابتدا با کمک علم ادبیات و فلسفه زبان، برای یافتن معنای لغوی حسن جریان امور تلاش خواهد شد. سپس ضمانت اجرای عدم رعایت حسن جریان امور در قوانین جاری کشور بررسی می‌شود و در نهایت، مباحثی در خصوص ضابطه‌مند شدن این مفهوم حقوقی ارائه خواهد شد.

۲. مفهوم‌شناسی ادبی - حقوقی حسن جریان امور

در نگاه اول، مفهوم نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر حسن جریان امور، واجد پیچیدگی جدی‌ای نیست؛ «حسن» در ادبیات فارسی به معنی زیبایی، نیکویی، خوشی و کمال است (معین، ۱۳۶۲: ۱۳۵۵) که با ریشه عربی آن تفاوتی ندارد (الطریحی، ۱۳۶۷: ۵۱۲). بنابراین، حسن جریان امور به معنای خوب و نیکو بودن یا خوب و نیکو اداره شدن امور دستگاه مورد بازرسی است که طبعاً در مقابل سوء جریان امور قرار می‌گیرد. روشن است که در سوء جریان امور، در اداره امور نقایص و ضعف‌هایی وجود دارد و سازمان بازرسی در جریان عمل نظارتی خود، این ضعف‌ها را تشخیص می‌دهد و اعلام می‌کند. در این حالت، ممکن است که نقض قانونی در دستگاه اتفاق نیفتاده باشد، اما بازرس یا هیأت بازرسی سازمان به این نتیجه برسند که در تمام یا بخش‌هایی از واحدهای موضوع بازرسی، امور به‌نحو مطلوب و بهینه پیش نمی‌روند. برای مثال سازمان بازرسی در بازرسی از یک شرکت وابسته به بخش دولتی یا عمومی به این نتیجه برسد که ترکیب اعضای هیأت مدیره شرکت، ترکیب کارآمد و مفیدی نیست یا مدیر مالی شرکت صلاحیت علمی و تخصصی حضور در این سمت را ندارد. مفروض این مثال آن است که اعضای هیأت مدیره یا مدیر مالی شرکت هیچ منع قانونی جهت حضور در این سمت‌ها نداشته و قانونی را نیز نقض نکرده‌اند. همچنین مواردی وجود دارد که به محض گمانه‌زنی در خصوص رسیدن فردی به پستی خاص، سازمان بازرسی با استناد به سوابق قبلی آن فرد - و نه ممنوعیت‌های قانونی - اجازه تصدی وی به آن سمت را نداده و مخالفت خود را در این خصوص اعلام کرده است. در چنین مواردی روشن است که نظر سازمان بازرسی بر اساس صلاحیت نظارتی این سازمان نسبت به حسن جریان امور بوده است. به همین ترتیب، ممکن است سازمان بازرسی در بررسی عملکرد واحد حقوقی یا املاک یک دستگاه، نحوه بایگانی یا مستندسازی اسناد آن دستگاه اجرایی را ناکارآمد و نیازمند اصلاح اعلام کند. بدیهی است که هیچ قانون یا مقرره عامی در خصوص نحوه بایگانی پرونده‌های حقوقی دستگاه‌ها تدوین نشده و در این مورد، نظر نهاد نظارتی صرفاً بر پایه تأمین حسن جریان امور است. در نظام حقوقی انگلستان می‌توان حسن جریان امور را مساوی مفهوم عقلایی بودن تصمیمات دولتی دانست (ن.ک: رحمت‌الهی و شیرزاد، ۱۳۹۴:

(۳۳۷). بر همین اساس هم نظارت بر حسن جریان امور، نظارت بر تأمین منافع عموم مردم و تأمین نیازهای آنها تعریف شده است (عباسی، ۱۳۹۵: ۲۹۹).

با تمام این توصیفات، به نظر می‌رسد که مفهوم حسن جریان امور نیز مانند دیگر مفاهیم حقوقی از پیچیدگی و ابهام خالی نیست. در واقع، اینکه چه چیزی حسن است و چه چیزی غیر حسن را صرفاً با اتکال به عالم الفاظ نمی‌توان توضیح داد. این نکته را می‌توان با نوشته‌های اچ.ال.ای. هارت^۱ (۱۹۰۷ تا ۱۹۹۲ م) — شاخص‌ترین فیلسوف زبانی حقوق — توضیح داد. هارت، از عدم تعیین^۲ به‌عنوان یکی از ویژگی‌های مشترک زبان عادی و زبان حقوقی یاد می‌کند. از نظر هارت، بافت باز^۳ زبان به‌گونه‌ای است که همواره حدی از ابهام و عدم تعیین در آن وجود دارد و از آنجا که قانونگذاران نیز از زبان عادی مردم استفاده می‌کنند، چنین مشکلی همیشه در متون حقوقی نیز وجود خواهد داشت.

هارت این عدم تعیین را با مثال معروفی توضیح می‌دهد؛ جمله «ورود وسایل نقلیه ممنوع» در سردر یک پارک، یک قانون است و مخاطبان خود را از آوردن وسیله نقلیه به داخل پارک نهی می‌کند. روشن است که طبق این قانون، ورود اتومبیل شخصی به پارک ممنوع است. اما هارت می‌پرسد که وضعیت دوچرخه، اسکیت و ماشین اسباب‌بازی چگونه است؟ آیا این موارد هم وسیله نقلیه محسوب می‌شوند تا نگهبان پارک از ورود آنها جلوگیری کند؟ اصلاً وسیله نقلیه چیست؟ هر وسیله چرخ‌داری را می‌توان وسیله نقلیه دانست؟ در این صورت، باید از ورود کالسکه کودک به درون پارک هم جلوگیری کرد؟ بالفرض، پاسخی به این پرسش نیز داده شد. نسبت قانون ممنوعیت ورود وسیله نقلیه به پارک با ورود آمبولانس برای کمک به یک فرد مصدوم داخل پارک چیست؟ اگر هواپیمایی برای یک نمایشگاه هوانوردی به پارک منتقل شود هم مشمول ممنوعیت است؟ (Hart, 1958: 607- 608). از نظر هارت، در هر فرایند ارتباط زبانی و از جمله وضع قانون، از الفاظ عام مشخصی برای بیان مقصود استفاده می‌شود، الفاظی از قبیل وسیله نقلیه در مثال پیشین. این الفاظ دارای مصادیقی در خارج هستند که هیچ تردیدی نسبت به شمول یا عدم شمول آنها نسبت به این مصادیق وجود ندارد. در مقابل، مثال‌های دیگری وجود دارند که شمول مفهوم مورد بحث بر آنان مورد تردید و بحث است. این مصادیق را نه می‌توان به‌راحتی داخل در مفهوم دانست و نه به‌راحتی خارج آن. اینان برخی ویژگی‌های مصادیق قطعی مفهوم را دارند و برخی را ندارند یا ویژگی‌های دارند که بی‌شک جزء خصوصیات این مصادیق قطعی نیست. در مثال بالا، کالسکه مانند اتومبیل چهار چرخ دارد و برای حمل و نقل از آن استفاده می‌شود، اما در وسیله نقلیه بودن آن تردید وجود دارد. در مقابل، هواپیما بالذات وسیله نقلیه است، اما هواپیمای مورد استفاده در نمایشگاه هوایی کاربردی در حمل و نقل ندارد (Eskridge & Levi, 1995: 1103).

1. H.L.A. Hart
2. Indeterminacy
3. Open Texture

وجود چنین مثال‌هایی است که ابهام و عدم قطعیت در زبان آدمی را نشان می‌دهد. این بافت باز نه تنها در عرصه حقوق که در دیگر شاخه‌های زبان نیز وجود دارد. هارت در مشهورترین کتاب خود - مفهوم قانون - نیز تأکید می‌کند که این مشکل در تقریباً تمام اصطلاحات کلی مورد استفاده بشر وجود دارد. از این منظر، گاه تفاوت موارد روشن و موارد چالش برانگیز در بحث درجه است. برای مثال کسی که سر صاف و براق دارد، به وضوح تاس است و کسی که موهای انبوه و درهم دارد، به وضوح تاس نیست. اما پرسش در مورد تاس بودن یا نبودن فردی که موهای پراکنده در دور سرش دارد، به سختی قابل پاسخ دادن است (هارت، ۱۳۹۰: ۳۵-۳۶). یکی از ایراداتی که به طور بالقوه به نظریه هارت وارد است، خلط مفهوم به مصداق است. در واقع، در همین مثال‌های بالا می‌توان گفت که وسیله نقلیه یا تاس بودن یک مفهوم است که یافتن مصادیق آن در خارج ممکن است مورد اختلاف واقع شود. با این حال، به نظر می‌رسد که این پاسخ در عمل مشکلی را حل نمی‌کند و ابهام مربوطه چه ناشی از عدم تعین مفهوم باشد و چه ناشی از روشن نبودن مصادیق، همچنان پابرجاست.

با این توضیحات به عبارت «حسن جریان امور» برمی‌گردیم. این عبارت نیز از قاعده مذکور، خارج نیست. اینکه واقعاً چه چیزی در جریان امور، حسن است و چه چیزی سوء و قبیح، مرزهای چندان روشنی ندارد. به مانند مثال‌های هارت، در خوب یا بد دانستن برخی امور، تقریباً همه همداستان هستند، اما در خصوص موارد دیگری، خوب بودن یا بد بودن تا حد زیادی به سلیقه و زاویه ذهنی بازرس و دستگاه تحت بازرسی برمی‌گردد. از همین رو ممکن است در مثال‌های بالا، آنچه سازمان بازرسی کل کشور، ضعف هیأت مدیره شرکت بداند، از نظر مجمع عمومی یا نهاد منصوب‌کننده آن هیأت مدیره، نقطه قوت شرکت ارزیابی شود یا در مورد مدیر مالی شرکت مذکور، نظر دستگاه با نظر سازمان بازرسی کل کشور متفاوت باشد. برای مثال سازمان بازرسی وجود دو نفر با تخصص حقوقی و مالی در هیأت مدیره شرکت را بی‌ارتباط با وظایف شرکت زیرمجموعه وزارت نفت بداند، اما شرکت معتقد باشد که با توجه به حجم پرونده‌های قضایی یا فقدان تجربه نیروهای مالی، اتفاقاً باید چنین نیروهایی در ترکیب مدیریتی آن باشند. روشن است که در اینجا طرفین، اساساً نسبت به اینکه چه چیزی حسن جریان است و چه چیزی سوء جریان، اختلاف مفهومی و معنایی دارند. در اینجا می‌توان گفت که مفهوم حسن روشن است و طرفین در مصادیق آن اختلاف دارند، اما - همان‌طور که گذشت - این مسئله مشکلی را حل نمی‌کند و زبان هیچ ضابطه نهایی برای تعیین امر خوب و بد در اختیار طرفین نمی‌گذارد. بر این اساس، هر دو طرف نظر خود را حسن و نظر طرف دیگر را قبیح می‌پندارند.

نکته جالب آنکه دو نفر از دانش‌پژوهان فلسفه زبان اساساً با هدف نشان دادن ابهام موجود در زبان قانونی، مقاله‌ای اختصاصی در زمینه معناشناسی حسن جریان امور سازمان بازرسی و روش‌شناسی تعیین شاخص‌های آن نگاشته‌اند که اگرچه مباحث آن، کمتر وجه حقوقی دارد، اما به طور جد مبین این ابهامات

معناشناختی و تلاش فلسفی برای حل آن و ارائه راه‌حل‌هایی در جهت روشن کردن مفهوم حسن جریان امور است (عارف و دهباشی، ۱۳۹۵: ۳۹).

در صورتی که نظر سازمان بازرسی در خصوص موارد مربوط به حسن جریان امور، صرفاً جنبه ارشادی داشت، در این خصوص مشکلی به وجود نمی‌آمد و موضوع در نهایت در حد اختلاف دو دستگاه باقی می‌ماند. همین‌طور است در حالتی که سازمان بازرسی و دستگاه تحت بازرسی هریک نظرهای خود را به مرجع ثالثی اعلام می‌کردند و آن مرجع در خصوص موضوع، حق قضاوت داشت. اما با مراجعه به قوانین مربوط روشن می‌شود که چنین نیست و دیدگاه سازمان در خصوص حسن جریان امور مانند حسن اجرای قوانین، دارای ضمانت اجرای قانونی است.

۳. ضمانت اجرای تشخیص حسن جریان امور

همان‌گونه که گذشت، اصل ۱۷۴ قانون اساسی و ماده ۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، هر دو نظارت بر حسن جریان امور را در کنار و بلکه مقدم بر نظارت بر اجرای صحیح قوانین در یک موضع آورده‌اند. با مراجعه به مواد ۲ و ۱۰ قانون تشکیل سازمان بازرسی روشن می‌شود که این سازمان پس از اتمام بازرسی از یک دستگاه، می‌تواند یک یا چند مورد از اقدامات زیر را انجام دهد:

- موارد تخلف و نارسایی‌ها و سوء جریانات اداری و مالی را به وزیر یا بالاترین مقام دستگاه مربوطه منعکس سازد (بند «ج» ماده ۲ ق.ت.س.ب.ک.ک). نکته مهم آنکه اگر در گزارش سازمان، پیشنهادی درج شده بود، وزیر یا بالاترین مقام آن دستگاه طبق ماده ۱۰ قانون مکلف به اجرای مستمر پیشنهادهای مذکور است. به عبارت دیگر، برخلاف فهم عرفی از واژه «پیشنهاد»، پیشنهادهای سازمان بازرسی در حکم دستور این سازمان است و دستگاه‌ها مکلف به اجرای مفاد آن‌اند. تبصره ماده ۱۰ برای مسئولان دستگاه نسبت به استتکاف از اجرای پیشنهادهای سازمان، مسئولیت کیفری (حبس از سه ماه و یک روز تا شش ماه یا انفصال موقت از خدمات دولتی و عمومی از سه ماه تا یک سال) در نظر گرفته است.^۱

۱. باید توجه داشت که تبصره ماده ۱۰ شرایطی را در پیشنهاد سازمان بازرسی مطرح کرده که صرفاً در صورت وجود آنها عدم اجرای پیشنهاد دارای ضمانت اجرای کیفری است. با این حال، امعان نظر در متن این تبصره حاکی از آن است که شرایط مقرر در این تبصره (جلوگیری از وقوع جرم، تکرار تخلف یا سوء جریان امور باشد و انجام عمل غیرقانونی) همان وظایف و اختیارات سازمان بازرسی هستند و تمامی پیشنهادهای سازمان بازرسی مفروضاً دارای همین ویژگی‌ها می‌باشد، مگر این که پیشنهادی باشد که خارج از حیطه قانونی صلاحیت آن سازمان صادر شده باشد. بنابراین، به اصطلاح علمای علم اصول قیود مذکور در تبصره ماده ۱۰ از سنخ قیود توضیحی‌اند و نه احترازی. رویه عملی سازمان بازرسی نیز در راستای همین تفسیر است و اینکه پیشنهادی را خارج از حدود مذکور در تبصره فوق بداند، نمی‌پذیرد.

- در صورت برخورد به وقوع جرم، نسخه‌ای از گزارش را با دلایل و مدارک مربوط به مرجع صالح قضایی ارسال کند. همچنین چنانچه موضوع در حد تخلفات اداری و انتظامی و انضباطی بود، به مراجع مربوطه منتقل شود (بندهای «د» و «ه» ماده ۲ ق.ت.س.ب.ک.ک). این مراجع صالح، اصولاً هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری خود دستگاه و در خصوص مدیران کل به بالا، هیأت رسیدگی به تخلفات اداری نهاد ریاست جمهوری هستند. همچنین در خصوص نهادهای، شرکت‌ها و مؤسسات تابع قانون کار، کمیته‌های انضباطی مصرح در مقررات کار برای رسیدگی به این موضوعات صلاحیت دارند.

- در زمینه آیین‌نامه، تصویب‌نامه، بخشنامه و دستورالعمل‌های صادره خلاف قانون و ضوابط، موضوع به دیوان عدالت اداری منعکس شود (تبصره ۲ بند «د» ماده ۲ ق.ت.س.ب.ک.ک).
با توجه به موارد مذکور، روشن است که ارجاع مسئله به مرجع صالح قضایی، مرجع تخلفاتی و دیوان عدالت اداری در شرایطی رخ می‌دهد که نقض قانونی رخ داده است؛ به عبارت بهتر، بدون بروز یک جرم یا وقوع تخلف مطابق قانون رسیدگی به تخلفات اداری یا وضع یک مقرره خلاف قانون، پرونده به این مراجع ارسال نمی‌شود. نتیجه آنکه به نظر می‌رسد که تنها ضمانت اجرای نظارت سازمان بازرسی بر حسن جریان امور، ارائه پیشنهاد لازم‌الاجرا به دستگاه تحت بازرسی است. شایان توضیح نیست که پیشنهادهای لازم‌الاجرای سازمان بازرسی هم در مورد حسن جریان امور و هم حسن اجرای قوانین موضوعیت دارند. اساساً مطابق بند «ج» ماده ۲ قانون، در اعلام نارسایی‌های دستگاه تفاوتی بین نقض قانون و سوء جریانات اداری و مالی نیست و هر دو به یک نحو قابلیت گزارش دارند. برای نمونه در مثال بازرسی از شرکت، ممکن است پیشنهاد سازمان بازرسی نسبت به تغییر اعضای هیأت مدیره شرکت بر اساس نظارت بر حسن جریان امور باشد، مانند آنکه آن اعضا کارایی لازم را در اداره شرکت نداشته‌اند. همین‌طور ممکن است، پیشنهاد بر اساس نظارت بر حسن اجرای حکم مقنن باشد، مانند اجرای قانون منع تصدی بیش از یک شغل یا ماده ۲۴۱ اصلاحی قانون تجارت یا حکم قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۰ مبنی بر منع عضویت کارکنان و مدیران نهادهای عمومی در هیأت مدیره شرکت‌های وابسته به دستگاه خود یا دیگر دستگاه‌ها.

در اینجا لازم است به این نکته اشاره شود که اصل حکم قانونگذار عادی نسبت به اعطای اختیار به سازمان بازرسی در صدور پیشنهاد (دستور) لازم‌الاجرا خالی از ایراد و چالش حقوقی نیست. اولاً «بازرسی» در زبان فارسی به بررسی نقاط قوت و ضعف و گزارش آنها به مرجع صالح مربوطه گفته می‌شود. فرهنگ معین، بازرسی را عمل بازرس و بازرس را مفتش و کسی تعریف کرده که مأمور رسیدگی به کارهای یک فرد یا یک مؤسسه و اداره است (معین، ۱۳۶۲: ۴۵۴). بر این اساس، حضور

مأموران این سازمان در دستگاه‌ها، بررسی اقدامات و اسناد و همچنین، گزارش مراتب به عالی‌ترین مقام دستگاه یا ارجاع موضوعات به مرجع قضایی یا دیوان عدالت اداری یا هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری با متبادر عرفی از واژه «بازرسی» سازگار است، بر خلاف امکان صدور اوامر یا پیشنهادهایی که دستگاه طرف بازرسی مکلف به اجرای آن است. نکته دیگر آنکه از قانون اساسی نیز چنین برداشتی در توسعه اختیارات این سازمان نمی‌توان داشت، چراکه اصل ۱۷۴ نیز از چیزی بیش از واژه بازرسی و نظارت استفاده نکرده که ظهوری در حق صدور این‌گونه دستورات ندارند. در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز در این زمینه بحثی نشده است (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۱۶۸۲). بر این اساس، به نظر می‌رسد که قانون عادی در اختیارات سازمان بازرسی، موردی را افزوده که در قانون اساسی اثری از آن نبوده است. گذشته از همه این موارد، باید این نکته را اضافه کرد که سازمان بازرسی کل کشور اگرچه در عداد سازمان‌های تابعه قوه قضاییه قرار دارد، اما بالذات یک مرجع اداری بوده و ماهیت قضایی ندارد. در واقع، سازمان مذکور نیز یک دستگاه اداری است که وظیفه ذاتی آن نظارت بر دیگر دستگاه‌ها است. به عبارت دیگر، همان‌گونه که سازمان تأمین اجتماعی و سازمان صداوسیما و سازمان زندان‌ها هر یک جزء دستگاه‌های اداری کشورند، سازمان بازرسی کل کشور نیز یک سازمان اداری با شخصیت حقوقی عمومی در قالب یک مؤسسه دولتی است، چراکه بر اساس ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، همه دستگاه‌هایی که بخشی از وظایف قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی را انجام داده و مشمول تعاریف مواد ۱، ۳ و ۴ نیستند، مؤسسه دولتی محسوب می‌شوند. ضمن اینکه طبق تبصره همان ماده، تمامی دستگاه‌هایی که نام آنها در قانون اساسی مذکور است، در حکم مؤسسه دولتی است و نام این سازمان هم در قانون اساسی ذکر شده است. به همین ترتیب، تصمیمات و اقدامات این سازمان نیز از سنخ تصمیمات و اقدامات اداری هستند و نه قضایی. از این رو به نظر می‌رسد که پیش‌بینی صلاحیت صدور دستورهای لازم‌الاجرا برای این سازمان با اصول و قواعد حقوقی چندان سازگار نیست. این در حالی است که در حقوق اداری، اصولاً صدور دستور لازم‌الاجرا یا از سوی مقام مافوق صورت می‌گیرد و یا از سوی مقام قضایی. شاید پیش‌بینی بازرسان قضایی در قانون تشکیل سازمان بازرسی، با تفتن به همین خلأ حقوقی اتفاق افتاده، اما روشن است که صرف پیش‌بینی برخی بازرسان از میان افراد دارای پایه قضایی موجب قضایی شدن اعمال سازمان بازرسی نخواهد شد. دلیل این مسئله آن است که اولاً تصمیماتی که از سوی بازرسان قضایی اخذ می‌شوند، بخش کوچکی از تصمیمات سازمان بازرسی هستند و ثانیاً، برای قضایی بودن یک تصمیم صرفاً اخذ آن از سوی مقام قضایی کافی نیست و استانداردهای دیگری نیز باید رعایت شده و مجوزهای قانونی این امر نیز باید وجود داشته باشند.

با آنکه بر اساس استدلال‌های فوق، به نظر می‌رسد که اعطای اختیار صدور فرامین لازم‌الاجرا به

سازمان بازرسی دچار ایراد است، اما این امر در هر حال در قانون فعلی تشکیل سازمان بازرسی کل کشور آمده و از لحاظ حقوقی دارای اعتبار است. پس در حال حاضر، سازمان بازرسی می‌تواند در خصوص اموری که مربوط به حسن جریان امور تشخیص می‌دهد، پیشنهاد صادر کند و دستگاه نیز مکلف به اجرای آن پیشنهاد است. نتیجه این مباحث آنکه در عین اعتبار پیشنهادها، سازمان، در عمل نباید اختیار مذکور را توسعه داد و در خصوص آن می‌بایست به قدر متیقن اکتفا و قوانین را مضیق تفسیر کرد.

۴. ضابطه‌مندی نظارت بر حسن جریان امور

پیش از این روشن شد که نظارت بر حسن جریان امور، امری است که حدود و ثغور آن به‌نحو دقیق، مشخص نیست. با این حال، از ترتیب قابل انتقاد مقرر در مواد ۲ و ۱۰ قانون چنین برمی‌آید که اجرای هر آنچه به‌عنوان پیشنهاد سازمان نسبت به حسن جریان امور مطرح شده، برای دستگاه طرف پیشنهاد الزام‌آور است. زمانی که پیشنهاد ارائه‌شده از سوی سازمان بازرسی در خصوص موضوعات مربوط به حسن جریان امور، مورد وفاق مقامات و کارشناسان دستگاه تحت بازرسی قرار گیرد یا دستگاه نسبت به آن موضعی نداشته باشد، بحثی وجود ندارد؛ چالش از جایی آغاز می‌شود که تشخیص بازرسی یا هیأت بازرسی سازمان با تشخیص دستگاه مربوط متفاوت باشد. برای مثال سازمان بازرسی در بررسی عملکرد وزارت جهاد کشاورزی یا وزارت صنعت، معدن و تجارت تولید محصول یا ماده اولیه‌ای در داخل را پیشنهاد کند، اما نظر وزارتخانه تخصصی مربوطه، متعذر بودن یا به صرفه نبودن تولید و لزوم واردات آن محصول باشد. اما آیا می‌توان در عمل نظر بدنه کارشناسی وزارتخانه - به‌عنوان متولی تخصصی موضوع - را نسبت به نظر بازرسان سازمان مرجوح دانست؟ در پاسخ شاید بتوان استدلال کرد که سازمان بازرسی طبق ماده ۳ قانون تشکیل خود، مجاز به استفاده از اشخاص صاحب صلاحیت و متخصصان رشته‌های مربوط است. با این حال، باز هم به سختی می‌توان دیدگاه غیرتخصصی بازرسان را که در نهایت از نظر مشورتی چند کارشناس در حوزه مربوطه استفاده کرده‌اند، بر دیدگاه کارشناسان سازمان یا دستگاه مورد بازرسی برتری داد. طبیعی است که این کلام منصرف از حالتی است که در جلسات کارشناسی، بازرسان یا مشاوران سازمان بازرسی دستگاه مربوطه را از حیث تخصصی اقناع یا مغلوب کنند. به همین ترتیب، در مثال انتصاب معاون دستگاه نیز مسئولیت قانونی به عهده عالی‌ترین مقام دستگاه است و او - برای مثال، وزیر - باید در انجام وظایف خود و انتخاب همکاران خود اختیار قانونی داشته باشد و بر اساس همین اختیار نیز در برابر رئیس‌جمهور و مجلس مسئول باشد (اصل ۱۳۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران). بدیهی است که در چنین مثالی، وزیر مربوط استدلال خواهد کرد که به‌عنوان مسئول قانونی امر، باید تا جایی که قانونی را نقض نکرده آزادی عمل داشته باشد تا بتواند به تشخیص خود برای اجرای برنامه‌ها، معاونانی همراه برای خود تعیین کند و نسبت به عملکرد تیم همکار نیز پاسخگو باشد.

همان گونه که مشاهده می‌شود، بحث حاضر از سنخ انحراف در هزینه کرد بودجه یک سازمان یا لزوم اجرای یک قانون یا جلوگیری از بروز یک تخلف قانونی نیست که ابعاد روشنی داشته باشد یا دستگاه بر اساس شأن قانونی سازمان بازرسی بدون چون و چرا مکلف به اجرای نظر آن سازمان باشد. بر عکس، در این حالت بحث از یک موضوع کارشناسی، تخصصی و اجتهادی است که لزوماً دلیلی بر صحت نظر دستگاه نظارتی وجود ندارد. بر اساس این توضیحات، روشن می‌شود که موضوع تعیین مصادیق حسن جریان امور، نه یک موضوع صرفاً وابسته به فلسفه حقوق و فلسفه زبان که یک مشکل کاملاً جدی و کاربردی نیز است؛ از لحاظ قانونی، اختیار سازمان بازرسی در ورود به مسائل مربوط به حسن جریان امور مطلق است و همین‌طور، دستگاه‌ها مکلف به اتباع از نظرها و پیشنهادهای این سازمان در این حوزه هستند، اما از لحاظ منطقی و عملی به نظر می‌رسد که این اطلاق مقید به قیود و ضابطه‌هایی باشد. در ادامه به برخی از این قیود و ضوابط پیشنهادی اشاره خواهد شد.

۱.۴. حذف امکان صدور پیشنهاد لازم‌الاجرا از سوی سازمان بازرسی

همان گونه که پیش از این گذشت، موضوع صدور پیشنهاد لازم‌الاجرا از سوی سازمان بازرسی کل کشور چه در خصوص حسن اجرای قوانین و چه درباره حسن جریان امور با طبیعت امر بازرسی ناسازگار بوده و همچنین، از متن اصل ۱۷۴ قانون اساسی نیز قابل استنباط نیست. از این رو حذف این مقررۀ قانونی می‌تواند در دستور کار قرار گیرد. در این حالت، چالش مورد بحث این مقاله نیز موضوعاً منتفی خواهد بود. در این شکل پیشنهادی، سازمان بازرسی در جریان فرایند نظارتی خود با موارد نقض قانون یا عدم رعایت حسن جریان امور برخورد می‌کند و موضوع را به دستگاه تحت نظارت، منعکس می‌سازد. اگر دستگاه به هر دلیل - از جمله به علت تفسیر متفاوت از قانون یا تلقی متفاوت از حسن جریان امور - پیشنهاد سازمان را نپذیرد، در آن صورت حل و فصل موضوع به مرجع قضایی واجد صلاحیت سپرده خواهد شد. مرجع مذکور تصمیم خواهد گرفت که آیا اقدام یا تصمیم صادره از سوی دستگاه، استحقاق ابطال یا تغییر را دارد یا خیر. این شکل از آن جهت مطابق موازین حقوقی است که یک نظارت قضایی بر اعمال اداره را پیش‌بینی می‌کند و نه نظارت اداری (Graaf et al., 2007: 6).

با این حال، دورنمایی برای این اقدام وجود ندارد و روشن است که تا پیش از هر اقدامی برای تغییر قانون - که در شرایط کنونی، قریب نیز به نظر نمی‌رسد - وضعیت فعلی دارای اعتبار قانونی است و می‌بایست مشکل را با یک راه حل حقوقی دیگر حل و فصل کرد.

۲.۴. شکایت از تصمیمات در دیوان عدالت اداری

تصمیمات و اقدامات سازمان بازرسی کل کشور از سنخ تصمیمات و اقدامات اداری است (رضایی‌زاده، ۱۳۸۵: ۲۷۰).^۱ ضمن اینکه این سازمان، وفق ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شود. بنابراین مستنبط از اصل ۱۷۳ قانون اساسی و بند ۱ ماده ۱۰ «قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» مصوب ۱۳۹۲ از تصمیمات و اقدامات این سازمان می‌توان به دیوان عدالت اداری شکایت کرد. در واقع، به مانند بقیه تصمیمات دستگاه‌ها، در این خصوص نیز همواره یکی مرجع قضایی نهایی برای داوری نسبت به پیشنهاد ارائه‌شده سازمان بازرسی نسبت به حسن جریان امور وجود دارد. تفاوت این حالت با حالت مطرح‌شده در بند قبل آن است که در آنجا اصل قابلیت سازمان بازرسی برای صدور تصمیم لازم‌الاجرا مورد چالش بود، اما در اینجا فرض بر آن است که - مطابق قوانین - این سازمان چنین تصمیمی را اخذ کرده است و حال در پی نقض آن تصمیم در دیوان عدالت اداری هستیم. بر فرض اولیه، در حالتی که پیشنهاد سازمان در خصوص حسن جریان امور مورد شکایت در دیوان قرار می‌گیرد، دیوان عدالت اداری موضوع را به یک یا چند تن از کارشناسان و مشاوران خود - موضوع ماده ۷ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری - می‌سپرد و این افراد پس از تعامل با طرفین ماجرا به قاضی پرونده اظهارنظر موضوعی می‌کنند. در نهایت قاضی با بررسی ادله طرفین و نظر مشاوران و کارشناسان خود، نسبت به ابطال پیشنهاد سازمان بازرسی یا ابقای آن تصمیم قاطع اخذ می‌کند. همچنین دستگاه می‌تواند از ظرفیت اخذ دستور موقت (موضوع ماده ۳۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری) نیز استفاده کند تا بدین ترتیب، پیش از صدور رأی قضایی از اجرای نظر سازمان بازرسی خودداری ورزد.

با این حال، این راه‌حل فرضی نیز به دو دلیل نمی‌تواند چالش اختلاف میان دستگاه و سازمان بازرسی در خصوص حسن جریان امور را حل کند؛ اول آنکه بر اساس ماده ۱۰ ق.ت.س.ب.ک.ک، وزیر یا مسئول دستگاه مربوط موظف است تا ظرف ده روز در خصوص اجرای پیشنهاد سازمان بازرسی اقدام کند و روشن است که در این زمان، هیچ رأیی در دیوان عدالت اداری صادر نخواهد شد. حتی صدور دستور موقت‌های دیوان نیز به‌طور معمول، بیش از ده روز طول می‌کشد. همان‌گونه که گذشت قانون

۱. برای تصمیمات اداری ویژگی‌هایی برشمرده‌اند از جمله اینکه از سوی دستگاه اداری کشور صادر شده باشد، از سوی شخص عمومی صالح در زمان صلاحیتش صادر شده باشد، با اراده یکجانبه اداره باشد و آثار حقوقی به بار آورد (فلاح‌زاده و نجابت‌خواه، ۱۳۹۳: ۱۲۹-۱۳۱). برخی نویسندگان، نظارت سازمان بازرسی را از سنخ نظارت قضایی برشمرده‌اند (امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۹: ۱۴۶) که به‌نظر می‌رسد که جز ارتباط سازمانی تشکیلات بازرسی کل با قوه قضاییه حجت دیگری بر این دیدگاه نمی‌توان اقامه کرد.

برای مدیر مستنکف از اجرای پیشنهاد سازمان، مسئولیت کیفری^۱ در نظر گرفته و در این شرایط، ریسک طرح دعوا در دیوان و عدم اجرای پیشنهاد بالاست. دومین نکته آن است که بر اساس تفسیر رایج از متن اصل ۱۷۳ و ماده ۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، صرفاً «مردم» از حق شکایت در دیوان عدالت اداری برخوردارند و دستگاه‌ها نمی‌توانند در این مرجع نسبت به یکدیگر طرح دعوا کنند. این تفسیر اگرچه مخالفانی نیز دارد (ن.ک: امامی و سلیمانی، ۱۳۹۳: ۵)، اما در آرای متعدد هیأت عمومی و شعب دیوان عدالت اداری مورد تأکید قرار گرفته است. البته دستگاه‌ها در خصوص شکایت از سازمان بازرسی با بن‌بست روبه‌رو نمی‌شوند و می‌توانند شکایت خود را نزد دادگاه‌های عمومی دادگستری - به‌عنوان مرجع عام تظلمات - طرح کنند که در این حالت، مشکل اطلاع در رسیدگی و سپری شدن زمان به طریق اولی پیش خواهد آمد.

۴.۳. موجه دانستن عدم اجرای پیشنهاد به دلیل اختلاف نظر کارشناسی

همان‌گونه که ذکر شد، قانون به‌صراحت برای عدم اجرای پیشنهادهای سازمان بازرسی - چه در عرصه رعایت قوانین و چه در راستای حسن جریان - ضمانت اجرای کیفری در نظر گرفته است. با این حال، ماده ۴۸ آیین‌نامه اجرایی قانون در مقام بیان تکالیف سازمان بازرسی در صورت عدم اجرای پیشنهاد، در صورتی برای این سازمان وظیفه پیگیری و ارجاع به مرجع قضایی را پیش‌بینی کرده است که عدم اجرای پیشنهاد «بدون عذر موجه» باشد. بر این اساس، شاید بتوان گفت که عدم اجرای پیشنهاد به‌واسطه تفاوت نظر در حسن جریان امور یکی از مصادیق عذر موجه باشد؛ در واقع، دستگاه نظر تخصصی سازمان بازرسی را نمی‌پذیرد و به همین علت از اجرای آن خودداری می‌ورزد. به دلایل مذکور در ادامه می‌توان گفت که از ظرفیت عبارت مذکور برای حل این چالش نمی‌توان سود برد. اولین نکته آن است که آیین‌نامه نمی‌تواند قانون را قید بزند. بنابراین، آیین‌نامه باید به‌نحوی تفسیر شود که تعارضی با مفاد قانون نداشته باشد. در واقع ممکن نیست که قانون بگوید که امری به‌طور مطلق اجرا شود، درحالی که آیین‌نامه عدم اجرا با عذر موجه را بپذیرد. به‌نظر می‌رسد که تفسیر درست آن است که عذر موجه را از جنس عوامل ایجادکننده قوه قاهره در حقوق خصوصی بدانیم که انجام تعهد را برای مدت موقتی متعذر می‌سازد، اما به محض برطرف شدن، تعهد باید ایفا شود. این برداشت با ارائه مصادیق عذر موجه در ماده

۱. برخی معتقدند که احکام صادره از سوی دیوان عدالت اداری برای مدیران مستنکف، تنبیهی از سنخ تنبیهات مقرر در قانون رسیدگی به تخلفات اداری است. از آنجایی که این حکم پس از احضار و اخذ توضیح از مدیر مستنکف توسط دادگاه (قاضی دیوان عدالت اداری) صادر می‌شود، چنین دیدگاهی را نمی‌توان پذیرفت. ضمن آنکه احکام صادره از هیأت‌های تخلفات اداری قابل شکایت در دیوان هستند، درحالی که این رأی صادرشده از خود دیوان و قطعی است. البته باید توجه داشت که این حکم چه ماهیت کیفری داشته باشد و چه ماهیت تخلفاتی، در نتیجه امر تفاوتی ایجاد نمی‌کند.

۴۱ قانون آیین دادرسی مدنی تقویت می‌شود. این قانون مصادیقی را برای موجه بودن عدم حضور وکیل دادگستری در جلسه دادرسی تعیین کرده است که اگرچه ویژه اشخاص حقیقی است، اما ماهیتاً از جنس مصادیق قوه قاهره است. قانون مقرر کرده است که در صورت موجه بودن وکیل و رفع عذر جلسه دادگاه تجدید خواهد شد. به عبارت دیگر، وجود عذر موجه می‌تواند دلیل بر به تأخیر افتادن وظیفه قانونی باشد و نه انجام ندادن کلی آن. ماده ۴۸ آیین‌نامه هم مقرر کرده است که در شرایط عذر موجه پیگیری موضوع از سوی سازمان بازرسی و قضایی کردن پرونده صورت نپذیرد، نه اینکه به‌طور کلی انجام پیشنهاد بلاموضوع شود. عدم اجرای پیشنهاد به واسطه عذر موجه یک امر موقتی است و نه دائمی.

۵. نظارت سازمان بازرسی بر حسن جریان امور بر اساس استانداردهای تصمیم‌گیری

پیش از این روشن شد که حداقل در کوتاه‌مدت و میان‌مدت، دورنمایی برای حل این چالش از طریق قانونگذاری یا رویه قضایی دیوان عدالت اداری یا دادگاه‌های عمومی وجود ندارد و باید راه‌حل را در موضع دیگری جست‌وجو کرد. ضمن اینکه بیان شد که تصمیم سازمان بازرسی نسبت به ارائه یک پیشنهاد نسبت به حسن جریان امور، تصمیمی اداری است. روشن است که هر تصمیم اداری می‌بایست از قواعد و استانداردهای کلی تصمیم اداری پیروی کند و در این بین، تفاوتی میان تصمیم اداری سازمان بازرسی و تصمیم اداری دستگاه تحت بازرسی این سازمان وجود ندارد. در خصوص اینکه یک تصمیم اداری از لحاظ شکلی و ماهوی چه ویژگی‌هایی داشته باشد، مباحث فراوانی در میان اندیشمندان علم مدیریت و حقوق عمومی مطرح شده است؛ از جمله آنکه تصمیم می‌بایست از سوی مقام صالح و با رعایت تشریفات قانونی مربوط به آن اخذ شود (Freckelton, 2015:180)، مسیر کارشناسی لازم تا اخذ تصمیم طی شده باشد، تصمیم باید در فرایندی شفاف گرفته شود، موضوع تعارض منافع یا تأمین نفع شخصی در اخذ تصمیم مطرح نباشد، تصمیم باید قابلیت شکایت در مراجع قضایی را داشته باشد، تصمیم تا زمان معقولی دارای اعتبار باشد (پروین و احسانی، ۱۳۹۹: ۱۸۴) و تصمیم بر اساس معیارهای تبعیض‌آمیز اخذ نشده باشد (Freckelton, 2015: 179).

به نظر می‌رسد که بنا به تفسیری حسن جریان امور را بتوان به رعایت همین استانداردهای شکلی و رویه‌ای مربوط به اخذ تصمیمات محدود کرد و اساساً از مفهوم لغوی ترکیب «نظارت بر حسن جریان امور» نیز این امر قابل استنباط است. بر این اساس، نظارت سازمان بازرسی می‌تواند صرفاً به این محدود شود که آیا استانداردها و معیارهای پیش‌گفته در اخذ تصمیم رعایت شده است یا خیر و یا به عبارت دیگر، امور به‌نحو مطلوب جریان دارند یا خیر. اگر معیارهای مذکور در تصمیم‌گیری لحاظ شده بود، صرف‌نظر از نتیجه حاصل از تصمیم یا اقدام، حسن جریان امور تأمین می‌شود و نیازی به ادامه فرایند بازرسی در امر ماهوی وجود ندارد. در واقع، با این تفسیر، هم حسن جریان امور مصرح در قانون اساسی مورد توجه قرار

گرفته و هم نهاد تحت بازرسی امکان تحقق برنامه‌های خود را داشته و - به‌طور مشخص در قوه مجریه - نمی‌تواند ادعا کند که دستگاه نظارتی مانع اجرای برنامه‌های آن شده است. دستگاه مکلف به رعایت استانداردهای تصمیم‌گیری است؛ اگر این استانداردها را رعایت کند، امور به‌نحو مطلوب در آن پیش رفته و اگر این استانداردها نقض شود، تصمیم صادره از سوی دستگاه اجرایی دچار ایراد است و امکان تصحیح یا ابطال آن از طریق صدور پیشنهاد لازم‌الاجرا وجود دارد. در واقع، دستگاهی که بدیهیات قانونی و مدیریتی در اقدامات و تصمیمات خود را رعایت نکرده است، نمی‌تواند انتظار عدم ورود نهاد نظارتی به اقدامات خود را داشته باشد.

به‌طور مشخص، این امر نیازمند تدوین مقرراتی از سوی سازمان بازرسی است که وفق اصل ۱۵۸ قانون اساسی باید از طریق ریاست قوه قضاییه وضع و ابلاغ شود. بدیهی است که چنین مقرره‌ای آیین‌نامه حسن جریان امور در قوای دیگر نیست که ناقض اصل استقلال قوا باشد، بلکه آیین‌نامه نحوه نظارت سازمان بازرسی بر حسن جریان امور است.

۵.۱. تدوین معیارهای نظارت بر حسن جریان امور در سازمان بازرسی

در بند پیشین، مسیری پیشنهاد شد که طی آن، سازمان بازرسی برخی نکات رویه‌ای در اخذ تصمیمات را بررسی کرده و چنانچه استانداردهای مذکور در تصمیم‌گیری واحد تحت بازرسی رعایت شده باشد - صرف‌نظر از نتیجه - حسن جریان امور را محقق بداند. با این حال، روشن است که در بسیاری از موارد، ممکن است صرف رعایت این استانداردها به نتیجه بهینه برای منافع عمومی یا بیت‌المال نینجامد یا اساساً رعایت یا عدم رعایت استانداردهای رویه‌ای در تصمیم‌گیری قابل ارزیابی نباشد. از این‌رو می‌توان اقتراح دیگری داشت که وضع مقررات برای عملکرد نظارتی سازمان بازرسی است. توضیح آنکه بارها در پرونده‌های بازرسی موردی یا برنامه‌ای سازمان بازرسی مشاهده شده که این سازمان از فقدان مقررات در دستگاه‌ها ایراد گرفته است. برای مثال در بازرسی از یک نهاد عمومی غیردولتی که در پرداخت کمک‌های موضوع فصل پنجم اعتبارات هزینه‌ای مشمول ماده ۷۱ قانون محاسبات عمومی یا در دریافت خدمات خود مشمول قانون برگزاری مناقصات نبوده، این سازمان ضمن پذیرش عدم شمول این قوانین، دستگاه را ملزم کرده است تا در نظامات داخلی خود، ضوابط و دستورالعمل‌هایی برای پرداخت کمک یا فروش املاک تدوین کند. موضوع تدوین این ضوابط و معیارها، امری مطلوب است که به درستی مورد تأکید سازمان مذکور قرار گرفته تا هم دستگاه‌ها از اقدامات و تصمیمات سلیقه‌ای خودداری ورزند، هم نظامی شفاف بر تصمیمات و عملکرد آنها حاکم شود و هم بدین‌ترتیب، امکان نظارت مطلوب بر فعالیت آنها حاصل شود. روشن است که پیشنهاد نسبت به وضع این‌گونه مقررات از حیث رعایت حسن جریان امور صورت پذیرفته است.

به همین قیاس، به نظر می‌رسد که خود سازمان بازرسی نیز در خصوص چارچوب‌های حسن جریان امور نیاز به تدوین معیارهایی در قالب آیین‌نامه و دستورالعمل دارد تا اولاً حدود و ثغور نظارت این مجموعه نسبت به حسن جریان امور و ثانیاً وضعیت اختلاف میان دستگاه و سازمان بازرسی در تشخیص حسن جریان امور را روشن سازد. با توجه به آنچه گفته خواهد شد، در این زمینه کمبودهای جدی وجود دارد و همین مسئله سبب شده است تا در بسیاری از حوزه‌ها این سازمان صرفاً براساس تشخیص بازرسان خود عمل کند. درست است که آیین‌نامه اجرایی جدید قانون تشکیل سازمان بازرسی کشور مصوب ۱۳۹۸، قواعد دقیق و مطلوب شکلی برای جمع‌آوری اطلاعات و حتی تنظیم گزارش‌های بازرسان در نظر گرفته اما باز هم وارد عرصه حسن جریان امور نشده است. به طور مثال مواد ۲۰ تا ۳۴ آیین‌نامه مذکور به‌نحو تفصیلی در خصوص منابع تأمین اطلاعات بازرسان، تکالیف دستگاه مورد بازرسی، نحوه اخذ مدارک و اخذ توضیح و دفاع شفاهی و ... مطرح کرده‌اند. حتی ماده ۴۵ آیین‌نامه فوق، در خصوص نکاتی که در پیشنهادها سازمان باید بررسی شوند، نکات شکلی قابل دفاع و مطلوبی وضع کرده است. بر اساس این ماده قواعدی همچون ارتباط مستقیم با موضوع بازرسی، صریح و روشن بودن پیشنهاد، منطبق بودن با اصول و قواعد علمی و استناد به نظریه کارشناسی به‌عنوان استانداردهای مورد رعایت در پیشنهادها، آن سازمان مورد تأکید قرار گرفته است. از میان این موارد، سه بند «پ»، «ت» و «ث» ماده یادشده می‌توانند در راستای موضوع مورد بحث مورد استفاده قرار گیرند. مطابق این سه بند پیشنهادها سازمان بازرسی باید با توجه به شرایط و اوضاع و احوال و امکانات و توان اجرایی و مقررات حاکم بر دستگاه بازرسی شونده، منطبق با اصول و قواعد علمی و فنی و نیز روش‌های منطقی و مقررات جاری کشور و مستند به نظریه تخصصی کارشناس مربوطه باشد. نفس تصویب چنین مقرره‌ای در آیین‌نامه امری مطلوب در راستای حل مسئله اصلی این پژوهش است. با این حال، صرف‌نظر از اینکه در عالم واقع گزارش‌ها و پیشنهادها سازمان بازرسی تا چه حد براساس یافته‌های علمی یا مستند به گزارش‌های متخصصان امر نوشته می‌شود، به نظر می‌رسد که وضع این مقررات همچنان نتوانسته است که دو مشکل مرتبط در خصوص حسن جریان امور را حل کند؛ اول آنکه ملاک دقیق و روشنی از استانداردهای مقرر در سه بند مذکور ارائه نشده و باز هم تشخیص آن در اختیار بازرسان گذاشته شده است. به طور مثال اینکه پیشنهاد سازمان باید مبتنی بر یافته‌های علمی یا نظر کارشناسی باشد، مطلوب است، اما کدام کارشناس؟ نیروهای قدیمی همان دستگاه یا استادان دانشگاهی یا کارشناسان رسمی دادگستری؟ با چه سابقه و تجربه‌ای؟ چند کارشناس باید نظری را مطرح کنند تا استاندارد علمی و کارشناسی بودن نظر تأمین شود؟ از این قسم پرسش‌ها می‌توان فراوان طرح کرد که آیین‌نامه مذکور پاسخی برای آنها نداشته و صرفاً در خصوص تفسیر آنها به بازرسان و سازمان بازرسی اختیار داده است. نکته دوم آن است که حتی با وجود وضع چنین مقرراتی باز هم مشکل حل اختلاف کارشناسی میان

دستگاه و سازمان بازرسی حل نمی‌شود؛ در واقع، فرض مورد بررسی ما حالتی است که با استفاده یا عدم استفاده از دیدگاه علمی یا کارشناسی همچنان میان دستگاه و سازمان بازرسی اختلاف وجود داشته باشد. در واقع لزوم ابتدای گزارش بر یافته‌های علمی و کارشناسی حتی مستنبط از قانون نیز مفروض است؛ مسئله بر سر اختلاف نظر علمی در این خصوص است که آیین‌نامه فاقد مقرر و حکمی در خصوص تعیین تکلیف موضوع است.

به نظر می‌رسد که وضع یا توسعه مقررات حاضر در خصوص تعیین تکلیف نظارت سازمان بازرسی بر مقوله حسن جریان امور، می‌تواند رعایت اصل حاکمیت قانون در اقدامات سازمان ناظر بر اجرای قانون را به نحو مناسب‌تری تأمین کند. روشن است که یکی از ویژگی‌های مطلوب قانون، قابل پیش‌بینی ساختن عملکرد حاکمان و مأموران اجرای آن است و اساساً مفهوم «پیش‌بینی‌پذیری»^۱ یکی از عوارض حاکمیت قانون و حکمرانی مطلوب در حقوق عمومی است که افراد و نهادهای مخاطب قانون را قادر به برنامه‌ریزی در امور خود می‌کند (Belton, 2005: 12). بر همین اساس نیز وضع مقرراتی از این دست، هم تکلیف کارکنان سازمان بازرسی در نظارت بر دستگاه‌ها را روشن می‌کند و هم به نهاد تحت بازرسی در شناخت اختیارات و محدودیت‌های این سازمان و تکالیف خود، یاری خواهد رساند. به نظر می‌رسد که این راه‌حل، مسیری نسبتاً سهل و در دسترس است که مصالح کلیه اطراف موضوع را به نحو مطلوب‌تری تأمین می‌کند. ضمن اینکه از آنجا که این مقرر باید توسط خود سازمان بازرسی تدوین شود، از حیث سرعت و سهولت نیز مناسب‌تر است. مستنبط از اصول ۱۵۸ و ۱۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، چنین مقرر یا آیین‌نامه‌ای نیز مانند پیشنهاد بند قبل باید توسط رئیس قوه قضاییه، تصویب و ابلاغ شود. اهم مواردی که در چنین مقرره‌ای می‌بایست مورد توجه قرار گیرد، از این قرارند:

۱. حدود موضوعی: به نظر می‌رسد که فقدان مقررات در این خصوص سبب شده تا در مواردی مرز میان نظارت و مداخله در امور دستگاه اجرایی کمرنگ شود. به طور مشخص، به نظر می‌رسد که ورود دستگاه نظارتی در حوزه انتصابات تا زمانی که فرد منصوب شده فاقد مشکل قانونی یا امنیتی باشد، بلاوجه است؛
۲. حدود زمانی: تعیین آنکه تا چه زمانی امکان ورود سازمان بازرسی به تصمیمات و اقدامات صورت گرفته وجود دارد و چنانچه این سازمان پیشنهاد لغو یا ابطال تصمیمی را دهد، وضعیت اعتبار نتایج آن تصمیم از زمان اخذ تا صدور پیشنهاد به چه نحو است؛
۳. حدود کارشناسی: تعیین آنکه پیشنهاد سازمان بازرسی در چه شرایط تخصصی یا کارشناسی نسبت به تصمیم یا اقدام دستگاه تخصصی برتری خواهند داشت. برای مثال پیشنهاد در حوزه حسن جریان امور به تأیید چند متخصص دانشگاهی در حوزه مربوطه یا چند مدیر بازنشسته در دستگاه موضوع بازرسی

رسیده باشد، نه اینکه صرفاً تشخیص شخص بازرسی یا کارشناسانی باشند که کارشناسی آنان به طور کلی یا نظر تخصصی ایشان در آن موضوع خاص مورد قبول دستگاه تحت بازرسی نباشد. به همین ترتیب، در خصوص امکان داوری و حل اختلاف میان دستگاه و مرجع نظارتی نیز تعیین تکلیف شود.

۶. نتیجه

جایگاه سازمان بازرسی در سال‌های اخیر در نظام اداری کشور، ارتقای چشمگیری یافته و سایه نظارتی این سازمان - به درستی - بر سر مدیران و تصمیم‌گیران حس می‌شود. با این حال، اقدامات نظارتی این سازمان اغلب در جهت رعایت قوانین بوده و موضوع نظارت بر حسن جریان امور جایگاه اندکی در فعالیت‌های آن داشته است. همان‌گونه که گذشت، یکی از دلایل این مسئله برابر نبودن توان تخصصی سازمان بازرسی با دستگاه تحت بازرسی در امور موضوعی است. علاوه بر این، به نظر می‌رسد که یکی دیگر از دلایل اصلی را باید در روشن نبودن حدود و ثغور جایگاه نظارتی این سازمان نسبت به حسن جریان امور ارزیابی کرد. بر این اساس، روشن ساختن ابعاد این جایگاه نظارتی می‌تواند موجب ارتقای مضاعف نقش سازمان بازرسی شود. با عنایت به راه‌حل‌های مطرح‌شده در مقاله در خصوص نظارت بر حسن جریان امور، به نظر می‌رسد که بهترین راه، تدوین مقررہ یا آیین‌نامه‌ای در سازمان بازرسی و تصویب آن توسط رئیس قوه قضاییه باشد که روشن سازد این سازمان در چه مواردی و با چه شیوه‌ای حق دخالت در جریان امور دستگاه تحت بازرسی را دارد. یکی از راه‌های بالقوه برای این امر، تدوین استانداردهای صحیح اخذ تصمیم و اقدام اداری است تا بدین ترتیب، اقدام و تصمیمی که از صافی این معیارها عبور کرد، در راستای حسن جریان امور ارزیابی شود و تصمیمات فاقد این شرایط، قابلیت رسیدگی و اصلاح و ابطال از سوی بازرسان را داشته باشد. نتیجه آنکه تصمیم‌دارای حسن جریان، تصمیمی است که از استانداردهای تصمیم‌گیری پیروی کند و همین موضوع نیز باید تحت بازرسی قرار گیرد و نه نتیجه حاصل از تصمیم مذکور.

مسیر بهتر و از نظر عملی در دسترس‌تر آن است که دستگاه قضایی و سازمان بازرسی مقرره‌ای از جنس آیین‌نامه برای فعالیت‌های این سازمان وضع کند و مسئله حسن جریان امور را از حالت تشخیصی و شخصی خارج سازد و حدود موضوعی، زمانی و کارشناسی ارزیابی حسن جریان را در امور مختلف اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و ... تعیین کند، به نحوی که مشخص شود که این سازمان طی چه دوره زمانی، چه مسائل موضوعی و در چه شرایط و وضعیت تخصصی امکان صدور پیشنهادهای لازم‌الاجرای تخصصی برای دستگاه‌های مربوط را خواهد داشت. بدیهی است که چنین مقرره‌ای باید دارای مفاد دقیق جزئی و قابل سنجش از حیث کمی باشد. برای مثال وقتی قانون و آیین‌نامه اجرایی تشکیل سازمان

بازرسی از لزوم ابتدای نظریات این سازمان بر یافته‌های علمی و کارشناسی سخن می‌گویند، تعریف مشخصی از تعداد کارشناسانی که می‌بایست با در موضوع اظهارنظر کنند، سابقه علمی و تجربی آنها و مواردی از این دست به‌روشنی مشخص شود. این امر بیش از همه به فعال‌سازی ظرفیت مهم نظارتی‌ای منجر خواهد شد که قانون اساسی برای این سازمان در اصل ۱۷۴ در نظر گرفته است.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. امامی، محمد و استوار سنگری، کورش (۱۳۸۹). حقوق/اداری. تهران: میزان.
۲. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴). صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. ج ۳، تهران: مجلس شورای اسلامی.
۳. رضایی‌زاده، محمدجواد (۱۳۸۵). حقوق/اداری ۱. تهران: میزان.
۴. عباسی، بیژن (۱۳۹۵). حقوق/اداری. تهران: دادگستر.
۵. معین، محمد (۱۳۶۲). فرهنگ فارسی (متوسط). ج ۱، تهران: امیرکبیر.
۶. هارت، هربرت (۱۳۹۰). مفهوم قانون. ترجمه محمد راسخ، تهران: نی.

ب) مقالات

۷. آقایی طوق، مسلم (۱۳۸۶). مبانی و ماهیت نظارت قضایی بر اعمال دولت: مطالعه تطبیقی کشورهای فرانسه، انگلستان و آمریکا. پژوهشنامه معاونت حقوقی و بررسی‌های فقهی مرکز تحقیقات/استراتژیک، (۱۸۶)، ۱۲۵-۱۹۱.
۸. امامی، محمد و سلیمانی، مهستی (۱۳۹۳). شخصیت خواهان در دیوان عدالت اداری. فصلنامه مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، (۱)، ۱-۳۰.
۹. پروین، خیرالله و احسانی، حسین (۱۳۹۹). نظارت قضایی بر اعمال اداری در نظام حقوقی ایران و ایالات متحده آمریکا. فصلنامه علمی مطالعات بین‌المللی پلیس، (۴۲)، ۱۸۲-۲۰۵.
۱۰. رحمت‌الهی، حسین و شیرزاد، امید (۱۳۹۳). بررسی اصل عقلایی بودن مقررات دولتی در نظام حقوقی انگلستان و ایران. فصلنامه حقوق خصوصی، (۱)، ۳۲۹-۳۴۷.
۱۱. عارف، رضا و دهباشی، مهدی (۱۳۹۵). سازمان بازرسی؛ معناشناسی حسن جریان امور و روش‌شناسی تعیین شاخص‌ها، دوفصلنامه حقوق/اداری، (۹۹)، ۳۸-۵۹.
۱۲. فلاح‌زاده، علی محمد و نجابت‌خواه، مرتضی (۱۳۹۳). نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر انتصاب‌های اداری. فصلنامه دیدگاه‌های قضایی، (۶۶)، ۱۲۵-۱۴۴.

۲. عربی

- کتاب

۱. طریحی، فخرالدین (۱۳۶۷). مجمع البحرین. تحقیق سید احمد الحسینی، ج ۱، تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی.

۳. انگلیسی

A) Books

1. Belton, R. K. (2005). *Competing Definitions of the Rule of Law; Implications for Practitioners*. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.
2. Freckelton, A. (2015). *Administrative Decision-Making*. Canberra: ANU Press.
3. Graaf, K.J. de, J.H. Jans, A.T. Marseille & J. de Ridder (2007). *Administrative Decision-Making and Legal Quality: An Introduction*. Groningen: Europa Law Publishing.

B) Articles

4. Eskridge Jr, William N & Judith N Levi (1995). Regulatory Variables and Statutory Interpretation, *Washington University Law Review*, (73), 1103- 1115.
5. Hart, H. L. A (1958). Positivism and the Separation of Law and Language, *Harvard Law Review*, (71), 607-608.

