

نظارت سازمان بازرسی کل کشور: قضایی یا غیرقضایی؟



پژوهش‌های
سلامت‌اداری
سال اول
شماره ۱
بهار ۱۴۰۴
صفحه ۵ الی ۳۰

چکیده

سازمان بازرسی کل کشور، ازجمله نهادهای نظارتی مقرر در قانون اساسی است که می‌تواند با اقتدار خود، فساد و کم‌چابکی را از دامن نهادها و سازمان‌های اداری بزداید. این سازمان، یک نهاد نظارتی است که در ساختار قوه قضائیه قرار گرفته است و به همین جهت، محققان حقوقی ایرانی در نوع نظارت آن دچار اختلاف گشته و هرکس آن را به ظن خود تفسیر نموده است. برخی نظارت آن را بازرسانه، عده‌ای غیرقضایی و گروهی آن را همراه با اختیارات قضایی و نه قضایی دانسته‌اند و جمعی قرار گرفتن آن را در چیدمان قوه قضائیه، ازجمله علل ناکارآمدی

محمد جواهری طهرانی^۱
(استادیار، گروه حقوق
عمومی و بین‌الملل،
دانشکده حقوق و
علوم سیاسی، دانشگاه
شیراز، شیراز، ایران)
Tehrani.m.j@gmail.com

محمد زارع
بیدکی (دانشجوی
دکتری، گروه حقوق
عمومی و بین‌الملل،
دانشکده حقوق و
علوم سیاسی، دانشگاه
شیراز، شیراز، ایران)
Mohammadzr672@gmail.com

۱. نویسنده مسئول

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱۰/۲۶ تاریخ بازنگری: ۱۴۰۳/۱۲/۱۰ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۲/۲۷

آن تلقی نموده‌اند. این مقاله، با روش توصیفی-تحلیلی به این نتیجه رسیده است که نظارت قضایی در معنای متداول کلمه که توسط قضات دادگاه‌ها و دیوان عدالت اداری اعمال می‌گردد، با ساختار فعلی سازمان بازرسی کل کشور منطبق نیست و نمی‌توان نظارت قضایی را بر آن بار کرد. اما به نظر می‌رسد قانون اساسی جمهوری اسلامی، با توجه به پیشینه و وجود نهادهایی همچون «دیوان بیگی» در عصر صفویه که عالی‌ترین نهاد قضایی کشور بوده و دارای اختیارات و وظایف نظارتی بر ارگان‌ها و مقامات دولتی بوده است، قضا را تنها در محکمه نشستن و گوش سپردن به دعاوی مردم در نظر نگرفته و در واقع، جایگاه قضا و قوه قضائیه را به عنوان یک نهاد کاشف فساد و فعال در عرصه اجتماع و دولت هم قلمداد نموده است.

کلیدواژه‌ها: نظارت قضایی، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان بیگی، قوه قضائیه



An Analysis of the General Inspection Organization: Judicial or Non-Judicial

Page 5 to 30

Mohamad Javaheri Tehrani /// (Assistant Professor, Department of Public and International Law, Faculty of Law and Political Science, Shiraz University, Shiraz, Iran) (Tehrani.mj@gmail.com)

Mohammad Zarebidoki /// (PhD Student, Department of Public and International Law, Faculty of Law and Political Science, Shiraz University, Shiraz, Iran) (Mohammadzr672@gmail.com)

Abstract

The General Inspection Organization is one of the oversight institutions stipulated in the Constitution of the Islamic Republic of Iran. With its authority, it aims to eliminate corruption and inefficiency within institutions and administrative organizations. As a monitoring body incorporated within the judiciary, its classification has been a subject of debate among Iranian legal scholars. Some view its review function as investigative, others as non-judicial with judicial powers, while some attribute its placement within the judiciary to its inefficiency.

This article, using a **descriptive-analytical** approach, argues that judicial review-understood as the process carried out by judges in courts and the Administrative Court of Justice-is incompatible with the current structure of **the General Inspection Organization**. Consequently, judicial review cannot be imposed upon it. However, it appears that the Constitution of the Islamic Republic, considering historical precedents such as the '**Diwan Begi**' of the **Safavid era**-the highest judicial body with oversight responsibilities over government officials-did not envisage the judiciary as merely a court adjudicating public claims. Instead, it positioned the judiciary as an institution tasked with detecting corruption and actively engaging with society and governance.

Keywords: Judicial supervision General Inspection Organization Divan Beigi Judiciary

1. Responsible author



مقدمه

سازمان بازرسی کل کشور، ازجمله نهادهایی است که به صراحت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ذکر شده است. این سازمان، با توجه به ظرفیت زیادی که قانون اساسی به آن داده است، می‌تواند تحولی جدی در نظام اداری کشور ایجاد نماید. اداره، یک سازمان است که جهت هدفی مشخص و خاص به وجود آمده است. وقتی نهادی با یک هدف خلق می‌گردد و دارای وسایل و ابزارهایی جهت رسیدن به آن هدف است، نیاز به نظارت‌هایی جدی دارد تا فاصله بین آن سازمان تا هدف مورد انتظار، ارزیابی گردد. ضرورت وجودی سازمان بازرسی کل کشور از همین نکته برمی‌خیزد. اصل ۱۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دو وظیفه را به دوش سازمان بازرسی کل کشور قرار داده است: نخست، نظارت بر حسن جریان امور و دوم، اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری.

قوام سازمان بازرسی کل کشور، براساس نظارت او بر سازمان‌ها و ادارات دولتی است و بدون انجام این وظیفه به صورت دقیق و احسن، وجود آن عبث، بیهوده و اتلاف منابع

مادی و انسانی است. شاید بتوان گفت که اساساً قدرت اعم از سنتی و مدرن، بدون نهادی که بر آن نظارت نماید و کارکرد آن را از جهت مطابقت آن با فلسفه وجودش، بررسی نماید، ره به تعدی و فساد و فزون طلبی و خرابی جامعه و کشور می برد. به همین جهت، اصل نظارت امری است که کسی را یارای تردید در آن نیست. اما مطلب مهمی که در اینجا وجود دارد، آن است که انواع نظارت چیست و چگونه محقق می گردد و سازمان بازرسی کل کشور، در کدام نوع قرار می گیرد؟

در ادبیات کلاسیک حقوق مدرن، نظارت بر اداره به دو نوع اداری و قضایی تقسیم می شود. نظارت اداری، نظارتی است که اداره بر خودش اعمال می نماید. مقام مافوق بر مقام مادون نظارت دارد تا جریان امور به خوبی مسیر خودش را طی کند، اگر تخلفی را مشاهده نمود، موظف به اعلام آن به مراجع مربوط و اگر ناکارآمدی را در اجرا ملاحظه کرد می تواند مقام زیر دست را برکنار نماید. در ناکارآمدی، الزاماً تخلفی صورت نمی گیرد، بلکه نقصان در مدیریت وجود دارد که بازدهی را پایین می آورد.

نظارت قضایی در معنای متعارف، نظارتی است که توسط مرجع قضایی و با رعایت تشریفات دادرسی اعمال شده و منجر به صدور حکم قضایی می گردد. این نظارت یا از طریق اصل ۱۷۰ قانون اساسی توسط قضات دادگاه ها، یا به وسیله دیوان عدالت اداری صورت می گیرد.

وقتی می خواهیم این دو تعریف را بر عملکرد سازمان بازرسی کل کشور اعمال نماییم، متوجه می شویم که بر آن مطابقت ندارند؛ زیرا سازمان بازرسی کل کشور، اداره نیست که بر کارکنان خویش نظارت نماید، بلکه نهادی است که وظیفه ذاتی آن، نظارت است. همچنین، سازمان بازرسی، محکمه قضایی نیست و آئین دادرسی خاصی نیز ندارد که در راستای نظارت خودش، حکم قضایی صادر نماید. بنابراین نظارت قضایی به معنای متداول کلمه نیز بر آن مطابقت ندارد. حال با توجه به تعریف از این دو نوع نظارت، به راستی کارکرد دقیق نظارتی سازمان بازرسی چیست؟

برای پاسخ به این سؤال، باید از ظاهر و پوسته نظارت های متعارف فراتر رفت و نظارت قضایی را در عرصه جدیدی مورد تأمل و مذاقه خود قرار دهیم. با این کار، متوجه

می‌شویم نظارت قضایی، صرفاً آن نظارتی نیست که توسط قضات در دادگاه‌ها یا توسط دیوان عدالت اداری محقق گردد، بلکه نظارت قضایی شامل این عرصه نیز می‌گردد که نهاد قضا، بر اعمال ادارات و سازمان‌ها نظارت کند تا قانونی بودن اعمال آنان را بسنجد و پی به حسن جریان امور در آنان ببرد و آنان را از نارسایی دور و به کارایی نزدیک گرداند. نویسندگان و محققان مختلفی پیرامون نظارت قضایی مقاله نگاشته‌اند، اما بحث آن‌ها صرفاً متمرکز بر نظارت قضایی از طریق دیوان عدالت اداری است و متعرض نظارت سازمان بازرسی کل کشور نشده‌اند:

مقاله «نظارت قضایی بر اعمال اداری در نظام حقوقی ایران و ایالات متحده آمریکا» نوشته حسین احسانی و خیرالله پروین، فصلنامه علمی مطالعات بین‌المللی پلیس، دوره یازدهم، شماره ۴۲، تابستان ۱۳۹۹ و مقاله «مطالعه تطبیقی معیارهای اعمال نظارت قضایی در حقوق اداری ایران و انگلستان» نوشته محمدجواد رضایی زاده، احسان اکبری و محمد محسن روزی طلب، دوفصلنامه حقوق اداری، سال پنجم، شماره ۱۳، پاییز و زمستان ۱۳۹۶ ازجمله مقالاتی‌اند که نظارت قضایی را در رابطه با دیوان عدالت اداری مورد بحث قرار داده‌اند.

وجه تمایز این مقاله با مقالات مذکور در آن است که اولاً نظارت قضایی در بستری تازه مورد بحث و بررسی قرار گرفته و ثانیاً ما با توجه دقیق به متن قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، دریافتیم که پیشینه قضایی سازمان بازرسی کل کشور، آن قدر در اذهان نمایندگان آن مجلس به صورت امری ارتکازی وجود داشت که هیچ‌کدام از آن‌ها، بحث و نظری در رابطه با قرار گرفتن این نهاد در ساختار قوه قضائیه و افزایش دامنه اختیارات آن قوه در نظارت بر حسن اجرای قوانین و جریان امور نداشت و همگی آن را پذیرفتند و به آن رأی دادند. در واقع استفاده از مشروح مذاکرات مجلس در بررسی نهایی قانون اساسی ازجمله وجه تمایزهای روشی و ماهوی ما در این مقاله در مقایسه با دیگر مقالات است.

سؤال اصلی این مقاله آن است که سازمان بازرسی کل کشور، چه نوع نظارتی را اعمال می‌نماید؟ قضایی یا غیرقضایی؟

جهت پاسخ به این پرسش، اولاً ما انواع نظارت‌های معمول را می‌کاویم و نظارت قضایی را در عرصه‌ای جدید تعریف می‌نماییم. با توجه به این تعریف، نظارت سازمان بازرسی کل کشور نیز قضایی قلمداد می‌گردد؛ ثانیاً، با پیگیری تاریخچه سازمان بازرسی کل کشور، تبار آن را نه در جهان مدرن، بلکه در جهان گذشته خود می‌جویم.

۱. نظارت

۱-۱. مفهوم نظارت

اگر بخواهیم نظارت را تعریف کنیم باید اجمالاً بدانیم که منظور از آن بازبینی و مهار است. ولی بازبینی و مهارت نیاز به متعلق دارد، به عبارت دیگر، مضاف نیاز به مضاف‌الیه پیدا می‌کند. به همین جهت، در ابتدا باید برای تبیین این مفهوم، نظارت را از اعمال اختیار تفکیک کرد، یعنی در ابتدا باید مقامی اختیار قانونی خویش را اعمال نماید تا نظارت بر او معنی پیدا کند (راسخ، ۱۳۹۸: ۱۷)؛ یعنی نظارت بر عمل و اقدامی که مقامی در راستای اختیار قانونی خویش انجام می‌دهد، صورت می‌گیرد. این اقدامات، غالباً از سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه صادر می‌گردد. باید توجه داشت که نظارت همیشه پس از تحقق یک عمل حکومتی قابل‌تصور است.

طبق تعریفی که از نظارت کردیم، باید اذعان به این مطلب کنیم که نظارت، به معنای دقیق کلمه، بازبینی و بررسی اقدامات یک مقام و نهاد حکومتی از سوی مقام و نهادی دیگر است که غایت آن، حصول اطمینان از باقی ماندن اقدامات یادشده در حدود و ثغور قانونی است (هاشمی، ۱۳۸۲: ۳۸). به سخن دیگر، منظور از نظارت، مهار قدرت با قدرت است.

نظام نظارتی باید در حالتی از تعادل و توازن باشد تا به ضد خود تبدیل نشود، یعنی به سوءاستفاده از قدرت متراکم نظارتی منجر نشود. باید در این راستا، مجموعه‌ای از عناصر و اصول تشکیل‌دهنده‌ی نظام حقوق اساسی مهیا شود تا نظارت به صورت واقعی پا به عرصه‌ی وجود گذارد، راهی طولانی طی شود و مقدماتی بس مهم فراهم آید تا اساساً بتوان به نظارت و بازبینی توسل جست.

۲-۱. انواع نظارت

در ادبیات کلاسیک حقوقی، کنترل اعمال و تصمیمات اداری یا به وسیله خود دستگاه اداری (قوه مجریه) یا قوه مقننه یا قوه قضائیه انجام می‌شود. همان‌طور که اساتید حقوق عمومی متذکر شده‌اند، کنترل اداری و پارلمانی «بیشتر برای ارزیابی درجه پیشرفت هدف‌ها و برنامه‌ها سودمندند، تا جوابگویی به دعاوی و شکایات افراد از دستگاه اداری» (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۹: ۴۵۷). به همین جهت، نظارت قضایی که بی‌طرفانه و مؤثرتر باشد، لازم و ضروری است. دقت و تأمل در نظام حقوقی، انواع گوناگونی از نظارت را به ما نشان می‌دهد که بیانگر شکل‌های متفاوت نظارت‌های اداری و پارلمانی و قضایی است که در ادامه به آن‌ها اشاره می‌شود:

- ۱- نظارت عمومی: این نوع نظارت از سوی مردم از طریق احزاب، مطبوعات، رسانه‌های جمعی و حتی گاهی اوقات مجلس شورای اسلامی اعمال می‌شود.
- ۲- نظارت سیاسی: این نظارت از سوی نمایندگان مردم در نهاد قانونگذار انجام می‌شود. برخی از مقامات سیاسی، مانند رئیس‌جمهور و وزرا، در مقابل نمایندگان مردم مسئولیت سیاسی دارند و آن‌ها بر اعمالشان نظارت مستمر می‌کنند و چنانچه این عملکرد را ضعیف و ناکارآمد تشخیص دهند می‌توانند این مقامات را طبق اصول ۸۸ و ۸۹ قانون اساسی مورد سؤال و استیضاح قرار دهند.
- ۳- نظارت تقنینی: این نوع نظارت، به معنای نظارت بر تقنین است. در این نظارت، یک بازبینی محتوایی از سوی مقامات تعیین‌شده در قانون اساسی و براساس موازین مقرر در همین قانون اعمال می‌شود. در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، شورای نگهبان براساس اصل ۹۴ قانون اساسی وظیفه نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی را دارد و رئیس مجلس نیز وظیفه این نظارت را بر مقررات دولت و هیئت وزیران طبق اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی برعهده دارد.
- ۴- نظارت مالی: در این نظارت، حساب هزینه‌های ارگان‌های حکومتی، به دست کارشناسان مالی و زیر نظر نمایندگان ملت انجام می‌شود، موردبررسی قرار می‌گیرد. تصویب حساب دخل و خرج یا بودجه‌ی کل کشور طبق اصل ۵۲ قانون

اساسی ازجمله اختیارات انحصاری مجلس شورای اسلامی است و در همین راستا، نظارت بر این امر نیز، به دیوان محاسبات زیر نظر مجلس واگذار شده است (اصل ۵۵ قانون اساسی).

۵- نظارت قضایی: شاید چالشی ترین نوع نظارت، قضایی باشد که تعریف مشخصی حداقل بین حقوق دانان ایرانی ندارد و هرکدام آن را طبق نظر و اصول علمی خود، توضیح داده است. با توجه به این تعاریف است که بعضی نظارت سازمان بازرسی را قضایی و بعضی غیرقضایی دانسته اند.

صاحب نظران معتقدند که پیشینه نظارت قضایی در نظام حقوقی کامن لاس و به صورت غیر متمرکز اعمال می شده است (Binder, 2006: 502, 505). برخی از اساتید حقوق عمومی، نظارت قضایی را کنترل و نظارتی می دانند که باید توسط قوه قضائیه انجام گیرد و قوه قضائیه را دادگاه ها دانسته اند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۹: ۴۵۷). بعضی از محققان حقوقی، در بحث از نظارت قضایی، آن را «واگذاری کنترل اعمال اداره بر عهده دستگاهی مستقل و جدا از قدرت سیاسی و اجرایی دانسته اند که دارای ویژگی هایی چون «بی طرفی مرجع ناظر، عدم تأثیرپذیری از گرایش های سیاسی و برخورداری از ضمانت اجرای قوی» است (امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۹: ۱۴۶). بعضی دیگر نیز در بررسی نظارت قضایی در ایران، آن را به دو قسم تقسیم نموده اند: اول، نظارتی که در قسمت اول اصل یک صد و هفتادم قانون اساسی مطرح شده و دوم، نظارت عام و فراگیر دیوان عدالت اداری است که در قسمت آخر اصل یک صد و هفتادم و نیز اصل یک صد و هفتاد و سوم مورد اشاره قرار گرفته است (رضایی زاده و دیگران، ۱۳۹۶: ۶۶ و ۶۷). عده ای دیگر نیز نظارت قضایی را از مهم ترین تدابیری می دانند که از طریق رویه قضایی جهت سامان بخشیدن به طریق اعمال صلاحیت های اختیاری به وجود آمده و به عنوان یکی از اصول بنیادین کنترل قضایی اعمال دولت در محاکم و مراجع دادرسی اداری، با به هم پیوستن سازوکارهای

۱. نمونه ای از نظارت قضایی را می توان در ایالات متحده آمریکا دید؛ جایی که هنوز عموماً در مورد آن جدال و بحث وجود دارد و عمدتاً نیز به خاطر ناسازگاری درونی بین دموکراسی و نظارت قضایی است؛ چراکه به زعم آن ها، این نه نظارت بلکه قانونگذاری قضایی است. جهت مطالعه بیشتر رک.

Bilder. M.S(2007), Why We Have Judicial Review, Yale Law Journal

حمایتی متنوع در مواقع نقض رویه‌ها، تقویت منافع و امتیازات و ایراد خسارات، حمایت از خواسته‌ها و انتظاراتی مشروع شهروندان را فراهم می‌آورد (احسانی و پروین، ۱۳۹۹). نویسنده‌ای دیگر نظارت قضایی را به نظارت یک مرجع قضایی بر اقدامات و تصمیمات قوه یا قوای حکومتی تعریف نموده که نتیجه آن یا می‌تواند در قالب کیفرخواست علیه متخلفین حکومتی باشد یا به لغو و ابطال تصمیمات یک یا دو قوه‌ی حکومتی منجر شود (راسخ، ۱۳۹۸: ۳۹) و در جای دیگر آن نظارت را به نظارت ازسوی قوه قضائیه تعریف نموده و آن را به «نظارت عام قضایی» و «نظارت خاص قضایی» تقسیم کرده و تفاوت را در آن دانسته است که موضوع نظارت عام، اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری و موضوع نظارت خاص، رسیدگی به تصمیمات و اقدامات واحدهای اجرایی است که نظارت عام توسط سازمان بازرسی کل کشور و هیئت نظارت بر حسن اجرای قانون، احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی انجام می‌گیرد (راسخ، ۱۳۹۸: ۱۱۷ و ۱۱۸). یکی از اساتید حقوق عمومی، نظارت قضایی را نظارتی حقوقی می‌داند که در قالب طرح دعوا و در نزد مقام قضایی صورت می‌گیرد و می‌تواند منجر به بطلان عمل اعتراضی یا محکومیت مدنی یا کیفری نظارت‌شونده شود (واعظی، ۱۴۰۱: ۲۰۶). همین استاد، نظارت سازمان بازرسی را در دسته نظارت بازرسانه قرار می‌دهد (همان)؛ چراکه در نظارت سازمان بازرسی، برخوردی با نظارت‌شونده یا عمل وی نیست و این نهاد صرفاً تمهیدات لازم را برای برخورد توسط مرجعی دیگر فراهم می‌آورد، ولی در جای دیگر، نظارت سازمان بازرسی کل کشور را زیرمجموعه نظارت قوه قضائیه قلمداد نموده و نه نظارت قضایی (همان: ۲۱۲).

به نظر می‌رسد برای فهم دقیق از نظارت قضایی، باید به ماهیت قضا توجه نمود و مطابق با آن، نظارت قضایی را تعریف کرد. زمانی که کتب فقه قضا را ورق می‌زنیم، درمی‌یابیم که فقها قضا را «الحکم بین الناس» دانسته‌اند. شهید ثانی می‌گوید: «القضاء، ای الحکم بین الناس» (الشهید الثانی، ۱۴۳۰: ۴۲۹)، حکم، جمله انشائیه‌ای است که قاضی واجد شرایط صادر می‌کند و طبق آن، باید در امور اعتباری تغییرات رخ دهد، مثلاً مالی از فردی به فرد دیگر منتقل شود، مجازاتی بر فردی بار شود، آئین‌نامه‌ای ابطال گردد. زمانی که قضا، حکم نمودن میان مردم است و در محکمه رخ می‌دهد، نظارت قضایی نیز

باید نظارتی باشد که در دادگاه صورت می‌پذیرد و از طریق تشریفات دادرسی رخ می‌دهد. در غیر این صورت، نمی‌توان آن نظارت را در واقع، قضایی قلمداد کرد. هرچند نظارت مقرر در اصل ۱۷۰ قانون اساسی نیز با تعریف قضا مطابقت ندارد، اما از آن جهت که در تشریفات دادرسی، آئین‌نامه‌های دولتی مورد بررسی قرار می‌گیرند، می‌توان آن را ملحق به این نظارت کرد؛ امری که نمی‌توان در رابطه با سازمان بازرسی جاری ساخت.

با توجه به این تعریف از نظارت قضایی است که قاطبه حقوق دانان ایرانی را نظر بر آن رفته است که سازمان بازرسی کل کشور، صرفاً نهادی گزارشگر است و آن را با نهاد «آمبودزمان» در غرب مقایسه کرده و بعضاً قرارگرفتن آن را در ساختار قوه قضائیه، خطا دانسته‌اند. بعضی از نویسندگان، با اعلام نظر اینکه سازمان بازرسی کل کشور، کارکرد نهاد آمبودزمان را دارد، بیان داشته‌اند که آمبودزمان سابقه طولانی دارد و دیوان مظالم در کشورهای اسلامی به شکایت‌های مردم از مأموران حکومت رسیدگی می‌کرده است (براتی و عباسی، ۱۴۰۰: ۳۱) و قابل تأمل است که همین نویسندگان با اینکه آمبودزمان را نهاد غیرقضایی قلمداد نموده‌اند اما در چند سطر بعد، آن را دارای اختیارات ویژه قضایی می‌دانند (همان: ۴۶). نویسنده‌ای دیگر، علی‌رغم آنکه سازمان بازرسی کل کشور را یک نهاد قضایی می‌داند که نظارتش منجر به کیفرخواست می‌گردد، می‌گوید که این نوع نظارت، در همه جا از سوی قوه قضائیه انجام نمی‌گیرد و در ایران، به قوه قضائیه واگذار شده است. هم او، سابقه سنت بازرسی را دست‌کم در عصر غزنویان پی می‌گیرد که توسط دیوان اشراف انجام می‌گرفته و در زمان صدارت امیرکبیر نیز به دست مفتشان یا اداره منهیان محقق می‌گشته و در سوئد زیر عنوان «آمبودزمان» به عرصه کارکرد درآمده است^۱ (راسخ، ۱۳۹۸: ۳۹ و ۴۰).

این نظر، با توجه به تفاوت قابل توجه نهاد «آمبودزمان» با یک نهاد قضایی که دارای اقتضائات و شرایط خاصی است، صحیح به نظر نمی‌رسد؛ چراکه اگر سازمان یک نهاد

۱. پارلمان سوئد با هدف ایجاد یک مقام مستقل و جدا از پادشاه، جهت نظارت بر رعایت قوانین و مقررات از سوی مقام‌های عمومی، آمبودزمان را تأسیس کرد تا بی‌عدالتی‌های اداری و قانون‌شکنی را به اطلاع آن برساند. جهت مطالعه ر.ک.

Tai, Benny Y.T, (2010), Models of Ombudsman and Human Rights Protection, International Journal of Politics and Good Governance, Vol.1, No. 1-3

قضایی است نمی‌تواند متناظر نهاد غیرقضایی باشد و اگر فی‌نفسه یک نهاد غیرقضایی و صرفاً بازرسی است، قرار گرفتن آن در ساختار قوه قضائیه علی‌الظاهر خطاست و باید در صدد رفع این خطا برآمد. از طرف دیگر، گفته می‌شود که اصولاً آمبودزمان یک نهاد طراحی شده برای شکایت شهروندان است و حتی خود نیز قادر نمی‌باشد به ابتکار خویش، شروع به تحقیق و بازرسی کند، امری که کاملاً مخالف با ساختار سازمان بازرسی کل کشور است (Cane, Op. Cit. p.391)؛ چراکه این نهاد، اصولاً به اختیار خود و طبق چهارچوب مشخصی به بازرسی می‌پردازد.

بعضی از نویسندگان، از جمله علل اصلی ناکامی‌های بزرگ سازمان بازرسی کل کشور را چیدمان نامناسب آن در ساختار قوه قضائیه می‌دانند و می‌گویند تقریباً در هیچ نظام اساسی، مشابه نهاد سازمان بازرسی که وابسته به قوه قضائیه باشد، وجود ندارد؛ چراکه قوه قضائیه در اکثر نظام‌های حقوق اساسی، دارای کارکرد قضایی است و اصولاً به انجام فعالیت‌های نظارتی و بازرسی نمی‌پردازد (آقای طوق و لطفی، ۱۳۹۸: ۲۷۴) و نظارت سازمان بازرسی کل کشور را نظارت غیرقضایی قلمداد می‌نمایند (همان، ۱۳۹۸: ۲۶۱).

این اقوال و نظرات نشان می‌دهد که حقوق دانان ایرانی نتوانسته‌اند ماهیت دقیق نظارت سازمان بازرسی کل کشور را دریابند. این تشتت نظرات، باعث شده است که نویسندگان برای ارتقای عملکرد این سازمان نیز نسخه‌های مختلف و بعضاً متعارض پیشنهاد دهند. این امور است که در کنار دیگر عوامل، بر ضعف و ناکارایی این سازمان مهم، می‌افزاید.

نظر نگارنده این سطور بر آن است که گره کار، در تعریف و برداشت ما از «قضا» است. اگر قضا، حکم نمودن میان مردم است، نظارت قضایی جز در دادگاه و طبق آئین دادرسی رخ نخواهد داد، در این صورت نیز در ساختار قوه قضائیه قرار گرفتن نهادی مانند سازمان بازرسی، نمی‌تواند ماهیت نظارت آن را قضایی نماید. شکی نیست که

۱. قوه قضائیه نظارت سازمان بازرسی را غیرقضایی تلقی کرده و آن را صرفاً نهاد ناظر در نظر گرفته است تا آنجا که از مهم‌ترین چالش‌هایی که سازمان بازرسی با آن روبه‌روست این است که این سازمان، مطابق با رویه قضایی موجود، نمی‌تواند به قرارهای منع تعقیب صادره از دادسرا اعتراض نماید و حتی برای اعلام جرم و تجدیدنظرخواهی نسبت به آرای دادگاه، ملزم است موافقت دادستان را اخذ کند (آسیب‌شناسی و پیشنهاد اصلاح قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، میلاد قطبی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تاریخ انتشار، ۱۴۰۲/۶/۲۸، ص ۷).

الفاظ دارای معانی خاصی هستند و دارای دلالت‌هایی اند که متناسب با لفظ، بر جای می‌مانند. توسعه لفظ، ضابطه خاصی دارد و نمی‌توان به صورت دلخواهانه، آن را موسع یا مضیق گردانید. اگر سازمان بازرسی را دارای نظارت قضایی می‌دانیم، وجه الحاق آن به این نوع نظارت چیست؟ آیا صرف قرار گرفتن در ساختار قوه قضائیه، دلیل کافی و خوبی برای این امر است؟ جهت پاسخ به این پرسش، باید قضا را به صورت دقیق‌تر نظاره کرد و افق‌های جدیدی را برای آن گشود.

۲. نظارت قضایی در افقی جدید

۲-۱. افقی جدید از قضا در قانون اساسی

پیش‌تر ذکر شد که طبق فقه اسلامی، قضا «الحکم بین الناس» است و توسط دادگاه‌ها و براساس تشریفات دادرسی انجام می‌گیرد. نظارت قضایی که براساس این تعریف، محقق می‌گردد، صرفاً توسط دیوان عدالت اداری یا توسط دادرسان دادگاه براساس اصل ۱۷۰ قانون اساسی انجام می‌شود. اما به نظر می‌رسد، قانون اساسی، قضا را در افق و مراتبی دیگر دیده و برای آن کارکردهای خاصی جدای از حکم نمودن بین مردم قرار داده است؛ افقی که سابقه در تمدن ایرانی - اسلامی ما دارد.

طبق اصل ۱۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، «قوه قضائیه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده‌دار وظائف زیر است:

۱- رسیدگی و صدور حکم درمورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات و اخذ تصمیم و اقدام لازم در آن قسمت از امور حسبه که قانون معین می‌کند؛

۲- احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع؛

۳- نظارت بر حسن اجرای قوانین؛

۴- کشف جرم و تعقیب و مجازات و تعزیر مجرمین و اجرای حدود و مقررات مدون جزائی اسلام؛

۵- اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین».

موارد ۱، ۴ و ۵ از مواردی هستند که با تعریف سنتی از قضا، منطبق اند یا مغایرتی ندارند. اما موارد ۲ و ۳، از قضای متعارف فراتر رفته و قوه قضائیه را به قوه‌ای مقتدر و تحقق‌بخش فعال و نه منفعل عدالت و آزادی‌های مشروع قرار می‌دهد.

در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، در رابطه با اصل ۱۵۶، بحث طولانی در نمی‌گیرد و بیشتر گفتگو پیرامون تعزیر و اجرای مجازات است. از سخنان نمایندگان این مجلس به دست می‌آید که عبارت «نظارت بر حفظ قوانین» به «نظارت بر حسن اجرای قوانین» تبدیل شده است. در اینجا آقای سید محمد خامنه‌ای، به این تغییر عبارت، اعتراض می‌نماید و می‌گوید: «این جمله «حفظ قوانین» که بوده گمان می‌کنم که نظر به حفظ قانون هست که قبلاً هم همیشه از وظایف دادگستری بوده است و این را که ما حذف کردیم، یکی از وظایف دیوان عالی کشور را حذف کردیم. دیوان عالی کشور یک عملی داشت به نام حفظ قانون که اگر حکمی برخلاف قانون صادر می‌شود و معترضی پیدا نمی‌شود، به صرف اینکه خلاف قانون است و ناقض قانون، و قانون ممکن است به خطر بیفتد و این حکم مبنای حکم محکمه دیگری شود، دادستان کل کشور موظف بود اعتراض کند و آن را اصلاح کند.» که نایب رئیس مجلس، مرحوم شهید بهشتی، می‌فرماید: «پس دیگر به آن نظارت نمی‌گویند، بلکه می‌شود حفظ قانون» (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴، جلد سوم: ۱۵۸۲). در نهایت نیز، این اصل بدون بحث طولانی و کم‌چالش بدون هیچ رأی مخالف و پنجاه نفر موافق و سه نفر ممتنع، به تصویب می‌رسد (همان، ۱۵۸۴).

همان‌طور که از گفتگوی مختصر بالا به دست می‌آید، نگاه واحدی در رابطه با نظارت بر حسن اجرای قوانین وجود نداشته و نمایندگان از این عبارت، معنای واحد و بدون اختلاف به دست نیاورده بودند.

همچنین، مذاکرات پیرامون اصل ۱۷۴ قانون اساسی که مستقیماً سخن از سازمان بازرسی کل کشور می‌کند، نشان دهنده آن است که این اصل در کمتر از ۵ دقیقه و بدون کمترین بحث و چالش به تصویب رسیده است. در این میان، تنها دو تن از نمایندگان،

آقایان خزعلی و موسوی جزایری، سؤال می‌کنند که تفاوت «حسن جریان امور» با «اجرای صحیح قوانین» چیست و رابطه دیوان عدالت اداری با سازمان بازرسی کل کشور چه می‌شود؟ که نایب رئیس در پاسخ سؤال اول می‌گوید «گاهی اوقات، قوانین اخص است...» و در پاسخ سؤال دوم می‌فرماید «دیوان عدالت اداری در صورتی است که کسی شکایت بکند...» (همان، ۱۶۸۲). پس از این گفتگو است که این اصل با موافقت کل حاضرین، به تصویب می‌رسد.

با نگاه در پیش نویس قانون اساسی که توسط دولت موقت نیز عرضه می‌شود (راهنمای استفاده از صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۸: ۱۸ و ۱۹)، درمی‌یابیم که نه عبارت «نظارت بر اجرای صحیح قوانین» در آن وجود دارد و نه اصلاً نامی از سازمان بازرسی کل کشور در آن است. این امر، نشان می‌دهد که این عبارات و ذکر این نهاد در قانون اساسی، از ابتکارات کارگروه‌های مجلس خبرگان قانون اساسی است.

همان‌طور که از مطالب بالا به دست می‌آید، در مجلس خبرگان قانون اساسی، نمی‌توان جواب این پرسش را به صورت بارز و آشکار به دست آورد که چرا وظیفه نظارت بر اجرای قوانین، بر عهده قوه قضائیه گزارده شده و چرا سازمان بازرسی که عهده‌دار این امر است، درون ساختار این قوه قرار گرفته است؛ اما آن چیزی که از این میان به دست می‌آید، آن است که اعضای این مجلس، به نوعی در درون ذهن خود این امر را پذیرفته بودند که آن قوه قضائیه است که باید عهده‌دار نظارت بر حسن اجرای قوانین باشد و این وظیفه نه تنها با قضا مغایرت ندارد، بلکه قضا باید شامل آن نیز باشد؛ چراکه قوه قضائیه را به عنوان قوه‌ای که حامل قضای فعال و ناظر بر امور است به رسمیت می‌شناخته‌اند. به عبارت دیگر، در اذهان، این امر به صورت ارتکازی وجود داشته است که این نهاد قضاست که باید بر اداره، نظارت فعال نماید. به همین جهت، اگر محذورات الفاظ و معانی آن‌ها به ما اجازه توسعه «قضا» را نمی‌دهد، اما می‌توانیم جایگاه قاضی را فراتر از آنی که قضا ایجاب می‌نماید، در نظر بگیریم. به عبارت دیگر، قاضی به عنوان فردی که باید میان مردم به قضاوت بنشیند، صرفاً به انتظار شکایت و دادخواهی افراد نباشد، بلکه خود

کمر همت بالا زند و فساد و تباهی را از دامنه دولت و قدرت سیاسی بزدايد. جهان مدرن نیز طالب این نوع قضااست. یکی از نویسندگان در تبیین اختیارات قوه قضائیه و توضیح اینکه در زمانه جدید که حجم مداخلات قوه مجریه در ابعاد زیستی مختلف شهروندان افزایش یافته، قوه قضائیه کارکرد سنتی را که فصل خصومت بوده از دست داده و از آن فراتر رفته و نقش نظارتی خود را توسعه بخشیده است، نوشته است «توسعه شأن نظارتی قوه قضائیه بر قوه مجریه، هم به لحاظ کمی صورت گرفته است و هم به لحاظ کیفی. به لحاظ کمی به این معناست که روزه روز بر موضوعات قابل کنترل قوه قضائیه افزوده می شود و قوانین جدید، موارد مجرمانه بیشتری را در رفتار مأموران اجرایی تعریف نموده و مسئولیت های حقوقی بیشتری در مقابل شهروندان برای آنان در نظر گرفته است. به لحاظ کیفی نیز می توان گفت از طرفی، هم در مرحله پیگیری و هم در مرحله پیشگیری، قوه قضائیه ایفای نقش می کند و از سوی دیگر به صرف نظارت بر اعمال اداری و برخورد حقوقی اکتفا نشده و قضات کیفری نیز با توسعه امکان مسئولیت شخصی مدیران، به نقش آفرینی در کنترل اداره پرداخته اند» (واعظی، ۱۴۰۱: ۲۱۲). هر چند این نظر، ناظر بر قوه قضائیه مدرن است، ولی اصل استدلال، می تواند گذشته را نیز روشن و تبیین نماید؛ چراکه پیشینه سازمان بازرسی کل کشور در عصر مشروطه نیز در عدلیه است و قضات عهده دار این امر مهم بوده اند، واقعیتی که باز ریشه در گذشته دارد.

۲-۲. تبار سازمان بازرسی کل کشور در عصر پیشامشروطه

همان طور که محققان نگاشته اند، سابقه سازمان بازرسی کل کشور را می توان مستقیماً در دوران رضاشاه مشاهده کرد (آقای طوق و لطفی، ۱۳۹۸: ۲۶۶). در قانون اصول تشکیلات عدلیه، مصوب سال ۱۳۰۷/۴/۲۷، برای نخستین بار، در ماده یک، اداره پرسنل و تفتیش اداری پیش بینی شد. پس از آن، در سال ۱۳۰۸، به دستور رضاشاه هیئت وزیران مصوبه ای را با عنوان «نظام نامه هیئت تفتیشیه مملکتی و وظیفه مأمورین دولتی» صادر کرد که در آن مقرراتی درباره هیئت بازرسی کل کشور طرح شده بود. اعضای این هیئت، حکم خود را از شاه دریافت می نمودند و ریاست آن را یکی از

وزرا به انتخاب هیئت وزیران عهده دار بود. طبق نقل تاریخی، این هیئت از ابتدا تحت ریاست داور شکل می گرفت و ریاست هیئت ها را نیز قضات عهده دار بودند، ولی به صورت تدریجی، وزارت جنگ با اعزام افسران عالی رتبه و امرا، ریاست هیئت ها را از قضات سلب نمود. ولی نظارت عالییه قضات همچنان به طور رسمی استمرار داشت (زرنگ، ۱۳۸۱، جلد اول: ۳۲۰). ویژگی بارز این هیئت ها آن بود که فعالیت آن ها مستمر بود و برای امر خاصی تشکیل نمی شدند. این استمرار ادامه داشت تا زمانی که در سال ۱۳۱۳ نظام نامه دیگری به نام «نظام نامه تفتیش کل مملکتی» در شانزده ماده به تصویب می رسد و تنها زمانی تشکیل می شدند که انجام بازرسی مورد نیاز باشد. اما اولین متن خاصی بازرسی، «نظام نامه تفتیش قضایی»، مصوب ۱۳۱۰/۱/۱۵ است که طبق آن، تفتیش قضایی و اداری زیر نظر پارکه تمیز بر کار مستخدمین قضایی و اداری وزارت عدلیه به انجام نظارت می پرداختند. پس از این نظام نامه است که نظام نامه تفتیش کل مملکتی فوق الذکر، در سال ۱۳۱۳ تصویب می شود که به موجب آن، برای تفتیش رفتار مأمورین دولت و بلدییه ها از ایالات و ولایات و رسیدگی به شکایات مردم و ملاحظه ی اوضاع ولایات، هیئتی به نام «هیئت تفتیشیه مملکتی» مرکب از مأموران وزارتخانه ها و ادارات مستقل تعیین می گشتند و یک نفر نیز از وزرا، به انتخاب هیئت دولت، به ریاست این هیئت تعیین می شد. طبق ماده ۷ و ۸ این نظام نامه، هیئت تفتیشیه، اوضاع کلیه ادارات دولتی را تفتیش می کرد و شکایات واصله از مردم را مورد رسیدگی قرار می داد و موارد تذکر و اخطار این هیئت را به مقامات عالی ادارات و دستگاه ها ارسال می کرد (هاشمی، ۱۳۹۸: ۴۸۷).

در سال ۱۳۱۵ با تصویب قانون «اصلاح قسمتی از قانون اصول تشکیلات عدلیه و استخدام قضات»، تا حدودی تشکیلات سابق نسخ شد. طبق ماده ۶ این قانون، قرار شد دفتر جدیدی با عنوان «دفتر بازرسی کل کشور» زیر نظر وزیر عدلیه تشکیل گردد. مطابق با ماده ۶، «وزیر عدلیه دارای سه دفتر اختصاصی به شرح ذیل خواهد بود: ۱- دفتر کل وزارتی، ۲- دفتر بازرسی کل کشور، ۳- دفتر کل بازرسی و تشکیلات وکلای عدلیه» (زرنگ، ۱۳۸۱، جلد اول: ۳۱۷ و ۳۱۸). سپس در لایحه قانونی اصلاح اصول تشکیلات

اداری وزارت دادگستری، مصوب ۱۳۳۱/۸/۸، مقرر شد که «به منظور استحضار دولت از اوضاع و احوال عمومی کشور و تأمین حسن جریان امور در ادارات و دوائر دولتی و بازرسی نسبت به طرز رفتار عموم مستخدمین و مأمورین دولتی اعم از کشوری و لشکری و قضایی و شهرداری‌ها و بنگاه‌های عمومی و همچنین رسیدگی به شکایات مردم، اداره بازرسی کل کشور تحت ریاست وزیر دادگستری تشکیل می‌گردد» (هاشمی، ۱۳۹۸: ۴۸۷).

در ادامه در سال ۱۳۳۳ با تصویب قانون «اصلاح قسمتی از قانون اصول تشکیلات دادگستری و استخدام قضات»، سازمان اداری دادگستری به چهار اداره تقسیم می‌شد. اداره کل بازرسی کشوری یکی از این چهار اداره بود که مواد ۷ الی ۱۳ به تفصیل به بیان مسائل مربوط به آن می‌پرداخت.

اداره کل بازرسی کل کشور در وزارت دادگستری و به ریاست وزیر دادگستری شکل می‌گرفت. وزیر دادگستری از بین کارمندان قضایی یک نفر را به سمت مدیرکل بازرسی کشور انتخاب می‌کرد. طبق ماده ۹ این قانون، اداره کل بازرسی کشور دو قسمت داشت: ۱- رسیدگی به شکایات و گزارش‌ها ۲- بازرسی دادگستری‌ها و وزارتخانه‌ها و کلیه ادارات اعم از لشکری و کشوری (همان). همان‌طور که محققان تاریخی حقوق نوشته‌اند، این اداره جهت انجام وظایف خود، می‌توانست به تعداد لازم بازرس قضایی در اختیار داشته باشد و به کلیه مأمورین قضایی و اداری دادگستری و سایر ادارات اعم از لشکری و کشوری نیز نمایندگی بازرسی دهد (زرنگ، ۱۳۸۱، جلد دوم: ۲۰۵). این موارد، اختیارات وسیع اداره بازرسی کل کشور را نشان می‌دهد. در سال ۱۳۳۷ به دلیل ضعف‌ها و نواقص اداره بازرسی کل کشور، نهاد بازرسی شاهنشاهی ایجاد می‌شود، ولی این نهاد نیز دوام نمی‌آورد و در سال ۱۳۴۱ به دستور دولت علی‌امینی، متوقف می‌شود (همان).

اما تحول مهم در این راستا، در دوران نخست‌وزیری هویدا اتفاق افتاد. در این دوران، قانون «تشکیل سازمان بازرسی شاهنشاهی» به تصویب مجلس می‌رسد. بنا بر ماده ۱ این قانون، سازمان بازرسی شاهنشاهی تشکیل می‌شود و به شکایات مردم از کارکنان وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و سازمان‌های انتفاعی و بازرگانی وابسته به دولت و سازمان‌های انتظامی و شهرداری‌ها در صورت انتصابی بودن شهردار و مؤسسات

عام‌المنفعه و کلیه سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن‌ها متعلق به دولت است یا دولت به نحوی بر آن‌ها نظارت می‌نماید، رسیدگی می‌کند. نظارت عالی‌ه این سازمان به عهده شخص شاه بود و هم او رئیس آن را تعیین می‌کرد (آقای طوق و لطفی، ۱۳۹۸: ۳۶۸). پس از تشکیل سازمان مذکور، وظیفه اداره بازرسی کل کشور محدود به بازرسی امور قضایی و اداری وزارت دادگستری می‌شود (هاشمی، ۱۳۹۸: ۴۸۸).

همان‌طور که از مطالب بالا به دست می‌آید، پیشینه سازمان بازرسی کل کشور که در نهاد عدلیه بود و به صورت فعال بر تمام نهادهای دولتی و قضایی نظارت می‌کرد، با تأسیس سازمان بازرسی شاهنشاهی محدود به شکایات مردم شد و صلاحیت اداره بازرسی کل کشور نیز مختص به وزارت دادگستری گردید؛ تحولاتی که نشان از تضعیف امر بازرسی و گسترش فساد در کشور می‌کند. سؤال مهمی که باید به آن پاسخ داد آن است که چرا در عصر مشروطه، نهاد نظارت و بازرسی را در ساختار قوه قضائیه و عدلیه قرار دادند و قضات را مسئول بازرسی و سرکشی نمودند؟ به نظر نگارنده این سطور، این جعل نمی‌تواند دلبخواهانه و بدون ملاحظات دقیق صورت گرفته باشد، بلکه آن‌هایی که نظارت را در عدلیه قرار دادند، نگاه به پیش از مشروطه و نهادهای ایرانی داشتند.

در تمدن ایرانی - اسلامی، قضایک امر منفعل در محکمه قضا نبوده، بلکه در بطن جامعه به صورت فعال نقش داشته و نظارت مستمر بر دولت داشته است. از طرفی، این تمدن دارای نهادها و سازمان‌هایی است که پس از سال‌ها که به آن‌ها می‌نگریم، هم می‌توانیم استفاده کارکردی از آن‌ها بکنیم و هم می‌توانیم پیشینه یک سری از نهادهای موجود در عصر حاضر را در آن‌ها بجوییم. این امر می‌تواند ما را قادر سازد تا مشکلات امروز را با تأمل در آن‌ها رفع کنیم و موجبات تعالی آن‌ها را فراهم آوریم.

۳-۲. «دیوان بیگی»: قضای ناظر و فعال

در عصر صفویه، ما شاهد نهادی به نام «دیوان بیگی» هستیم که بالاترین نهاد قضایی است و دارای اختیارات و وظایفی است که نظارت و بازرسی از محاکم و ادارات دولتی از جمله وظایف مهم آن است. در دوران اولین پادشاهان صفویه، دیوان مظالم و محاکم

شرعی وظایف قضایی و عرفی را در هر دو حیطه‌ی شرع و عرف عهده‌دار بودند، ولی در دوران زمامداری شاه‌عباس کبیر، در پیرو اصلاحات و تغییر فضای مذهبی و سیاسی ایران، شاه‌عباس برای دگرگونی در امور قضایی حکومت به طبقات مادون جامعه یعنی عامه مردم و اقلیت‌های غیرمسلمان توجه ویژه‌ای می‌کند و اینچنین دیوان بیگی در تاریخ حقوقی ایران پدیدار می‌گردد (پورمحمدی املشی و دیگران، ۱۳۹۳: ۵۰).

همان‌طور که محققان تاریخی تبیین کردند امر قضا در تمام دوران‌های تاریخی دارای اهمیت والا بوده و علاوه بر کارکرد متعارف که حکم میان مردم بوده است، در ایجاد امنیت و سلامت جامعه نیز، نقش به‌سزایی ایفا می‌نموده است و در هر دوره متناسب با اقتدار و توانایی حکومت‌ها، عملکرد آنان نیز متفاوت بود و صفویان نیز با توجه به شرایط جاری کشور، پس از ایجاد تشکیلات منسجم حکومتی به تشکیل دارالشورای سلطنتی، دیوان مظالم و دیوان عدالت اهتمام ورزیدند (نوذری، ۱۳۸۰: ۱۸۰).

در روند تشکیل محاکم قضایی عصر صفویه، نظام قضایی دوگانه در ساختار حکومت برقرار بود؛ به این معنا که صفویان از سویی با اقتباس از ترکیب اداری ترکمنان و پیشینیان آن‌ها، فرمان‌های شاه را به عنوان شخص نخست کشور به تمام حکام و صاحب‌منصبان حکومتی ابلاغ می‌نمودند و از سوی دیگر، با توجه به تمایلات مذهبی صفویان و وابستگی متقابل حکومت به علمای شیعه، دستگاه قضایی توسط شیخ‌الاسلام اداره می‌شد و در محاکم قضایی، مسائل شرعی و عرفی توسط حاکم شرع مورد بررسی قرار می‌گرفت و هنوز محکمه عرفی معنا نداشت (پورمحمدی املشی و دیگران، ۱۳۹۳: ۵۳).

اما در زمان شاه‌عباس اول، به دلیل تغییرات متعدد اجتماعی از قبیل رونق تجارت، تحولات درونی حکومت، گسترش دایره مبادلات و مناسبات جهانی، رویه تسامح مذهبی و ورود اقشار جدید اعم از تاجر و روحانی و نظامی به پایتخت و ضرورت ایجاد ساخت محیطی آرام و مطمئن برای رونق اقتصادی و پیش آمدن مسائل جدید حقوقی و عرفی، ضرورت ایجاد محکمه‌ای سوای از محکمه شرعی را طلب می‌نمود که این تغییر در قالب نهاد «دیوان بیگی» به ظهور می‌رسد. دیوان بیگی به عنوان رکن اصلی دیوان عدالت، قاضی‌القضات کشور و عالی‌ترین مقام قضایی کشور، کار خود را آغاز

می‌کند و دوگانه قضایی تثبیت می‌گردد (شاردن، ۱۳۷۲: ۲۳۸/۸، سانسون، ۱۳۴۶: ۱۶۲ و کمپفر، ۱۳۶۰: ۹۹). دیوان بیگی، آن قدر اقتدار، قدرت و نفوذ داشت که در جلسات با دولتمردان پس از شاه می‌نشست. این نهاد، دارای وظایف متعددی بود که از جمله آن می‌توان به بازرسی منظم محاکم ایالتی و رسیدگی به شکایات مردم از مقامات حکومتی همچون کدخدا، داروغه، کلانتر و... و حل منازعات و اختلافات پیش آمده میان مأموران حکومتی و دیوانی، اشاره کرد (شاردن، ۱۳۷۲: ۳۴۲/۵). این نهاد نه تنها حق رسیدگی به جرایم بزرگان پایتخت را برعهده داشت، بلکه می‌توانست حکام سایر ایالت‌ها را نیز احضار نماید (سانسون، ۱۳۴۶: ۲۰۹ و ۲۱۰). همچنین نوشته‌اند که این نهاد، به تخلفات علیه امنیت عمومی و اقدامات ظالمانه رسیدگی می‌کرد و مراقبت در حفظ نظم و آرامش و رفع شورش در پایتخت و جلوگیری از تعدیات زبردستان بر زیردستان را برعهده داشت (شاردن، ۱۳۴۶: ۲۳۸/۸).

مطالب بالا گویای آن است که در زمان صفویه که عصر شکوفایی و اقتدار ایران است، قضا صرفاً انفعال و پشت میز محکمه نشستن و گوش دادن به دعاوی طرفین نیست، بلکه دارای کارکرد ویژه و فعال در بطن جامعه و پیشگیری از جرایم و نظارت بر ادارات است. به نظر می‌رسد دلیل اینکه چرا در تمدن ایرانی - اسلامی، قضا ماهیتی فعال دارد را بتوان در «وجوب امر به معروف و نهی از منکر» و «نهاد احتساب» جستجو کرد که باید در وقتی دیگر به آن پرداخت.

طبق مطالب بالا، سازمان بازرسی کل کشور و اینکه نهاد قضایی به صورت فعال به دنبال کشف تخلفات و جرایم ادارات باشد، یک امر بی سابقه نیست و عصر مشروطه وارث این گذشته تاریخی است. بنابراین، به نظر می‌رسد دلیل اصلی قرار گرفتن یک سازمان ناظر در ساختار قوه قضائیه، به جهت این پیشینه تاریخی است که در گوشه ذهن انقلابیون سال ۱۳۵۷ نیز وجود داشته است. به همین جهت است که می‌توان نظارت سازمان بازرسی کل کشور را «نظارت قضایی» دانست، بر آن استقامت ورزید و حتی موجبات قدرت، اقتدار و کارآمدی آن را در این راستا گسترش داد.

نتیجه

قضا در معنای متعارف یعنی «الحکم بین الناس»؛ نظارت قضایی متناسب با این تعریف جز در محکمه محقق نمی‌گردد. سازمان بازرسی کل کشور، یک دادگاه و محکمه قضایی با تشریفات خاص دادرسی نیست و حکم به مجازات و جبران خسارت و... نمی‌دهد، اما با این وجود، در ساختار قوه قضائیه قرار گرفته است. نظر قاطبه حقوق دانان ایرانی آن است که نظارت سازمان بازرسی غیرقضایی است و بعضی از آنان قرار گرفتن این سازمان را در قوه قضائیه، ازجمله علل اصلی ناکارآمدی آن تلقی نموده‌اند.

هرچند در نگاه ابتدایی، اطلاق نظارت قضایی بر سازمان بازرسی کل کشور، صحیح نیست، ولی اگر قضای اسلامی را در افقی وسیع‌تر، مقتدرتر، چابک‌تر و فعال‌تر نظاره کنیم، سازمان بازرسی کل کشور نیز دارای نظارت قضایی است. ما این افق را نه در توسعه معنای «قضا»، بلکه با توسعه جایگاه قضا و قاضی به دست می‌آوریم. قاضی اسلامی، همان طور که آماده پذیرش شکایت و عرض حال مردم است و منفعلانه قضاوت می‌کند، به درون ادارات می‌رود و عملکرد آنان را زیر ذره بین خود قرار می‌دهد و عدالت و قسط را با بازوان پرتوان خود، به منصبه ظهور می‌رساند. این قضاوت فعال و چابک، در قرون پیشامشروطه نیز وجود داشته و نهاد «دیوان بیگی» ازجمله آن نهادهاست.

هرچند ساختار، عملکرد و صلاحیت فعلی سازمان بازرسی کل کشور نمی‌تواند با آن پیشینه قضای فعال کاملاً سازگار باشد؛ چراکه صلاحیت خویش را تقلیل به صرف بازرسی نموده است، اما همین صرف حضور در ساختار قضا، خود نشان‌دهنده وجود این اندیشه در میان ما ایرانیان است. مطلبی که خیل کثیری از محققان از آن به سادگی گذشتند آن است که نهاد قضا، صرفاً منفعل و مستمع دعاوی نبوده و نیست و همیشه حضور فعال و تأثیرگذار در عرصه فسادستیزی و اجرای قدرتمند عدالت داشته است. اما نکته مهمی که در اینجا وجود دارد آن است که سازمان بازرسی کل کشور، نباید به این صلاحیت حداقلی دل خوش کند و باید در صدد ارتقای خود به جایگاه اصلی و تاریخی خویش باشد. اگر روزی نهاد «دیوان بیگی» و «احتساب» در عین نظارت فعال، قضاوت

نیز می نمودند و فساد اداری را به سرعت و قاطعیت قطع می کردند، سازمان بازرسی نیز باید، در عین نظارت بر کرسی قضاوت نیز بنشیند تا تلاش و کوشش در راه مبارزه با فساد، به ثمر نشیند و نظارت قضایی به معنای اخص نیز پدیدار گردد.





منابع فارسی

کتب فارسی

- آقای طوق مسلم و حسن لطفی، ۱۳۹۸، «حقوق اداری (۱)»، چاپ اول، شرکت سهامی انتشار، تهران
- امامی، محمد و کوروش استوار سنگری، ۱۳۸۹، «حقوق اداری»، جلد اول، نشر میزان، تهران
- راسخ، محمد، ۱۳۹۸، «نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی»، چاپ ششم، انتشارات دراک، تهران
- «راهنمای استفاده از صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، ۱۳۶۸، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی
- زرنگ، محمد، ۱۳۸۱، «تحول نظام قضایی ایران»، جلد اول، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، تهران

- زرنگ، محمد، ۱۳۸۱، «تحول نظام قضایی ایران»، جلد دوم، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، تهران
- سانسون، ۱۳۴۶، «سفرنامه»، ترجمه نقی تفضلی، نشر زیبا، تهران
- شاردن، ژان، ۱۳۷۲، «سفرنامه»، ترجمه اقبال یغمایی، نشر توس، تهران
- «صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، ۱۳۶۴، جلد سوم، چاپ اول، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، تهران
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، ۱۳۹۹، «حقوق اداری»، چاپ بیست و سوم، انتشارات سمت، تهران، ۱۳۹۹
- قطبی، میلاد، ۱۴۰۲، «آسیب شناسی و پیشنهاد اصلاح قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- کمپفر، انگلبرت، ۱۳۸۰، «سفرنامه»، ترجمه کیکاووس جهان‌داری، نشر خوارزمی، تهران، ۱۳۶۰
- نوذری، عزت‌الله، ۱۳۸۰، «تاریخ اجتماعی ایران از آغاز تا عصر مشروطیت»، انتشارات خجسته، تهران
- واعظی، سید مجتبی، ۱۴۰۱، «حقوق اداری (۱)» چاپ سوم، نشر میزان، تهران
- هاشمی، سید محمد، ۱۳۹۸، «حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، جلد دوم، چاپ بیست و نهم، نشر میزان، تهران

مقالات فارسی

- احسانی، حسین و خیرالله پروین، ۱۳۹۹، «نظارت قضایی بر اعمال اداری در نظام حقوقی ایران و ایالات متحده آمریکا»، فصلنامه علمی مطالعات بین‌المللی پلیس، دوره یازدهم، شماره ۴۲
- پورمحمدی املشی، نصرالله و سمیه انصاری، ۱۳۹۳، «شکل‌گیری و عملکرد منصب دیوان بیگی در دوره صفویه»، تحقیقات تاریخ اجتماعی، پژوهشگاه

- علوم انسانی و مطالعات فرهنگی سال چهارم، شماره دوم
- رضایی‌زاده، محمدجواد، اکبری احسان و محمدحسن روزی‌طلب، ۱۳۹۶، «مطالعه تطبیقی معیارهای اعمال نظارت قضایی در حقوق اداری ایران و انگلستان»، دو فصلنامه حقوق اداری، سال پنجم، شماره ۱۳
 - هاشمی، سید محمد، «نظارت شورای نگهبان انضباطی است! نه استصوابی، و نه اطلاعی»، در نظارت استصوابی «مجموعه مقالات»، چاپ اول، تهران، نشر افکار

منابع لاتین

- Bilder. M.S(2007), Why We Have Judicial Review, Yale Law Journal
- Binder, Mary Sarah (2006); The Corporate Origins of Judicial review, Yale Journal. Vlo116
- Cane, P. Administrative Law, 5th Edition, New York: Oxford University Press, 2011.
- Tai, Benny Y.T, (2010), Models of Ombudsman and Human Rights Protection, International Journal of Politics and Good Governance, Vol.1

منابع عربی

- الشهيد الثاني، ۱۴۳۰ هـ.ق «الروضة البهية في شرح المعية الدمشقية»، المجلد الاول، مصحح: الشيخ حسن القاروبي التبريزي، الطبعة العاشرة، قم، دار التفسير