

بررسی صلاحیت نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر مقررات مصوب قوه قضاییه

رضا فلسفی^۱

چکیده

این پژوهش در صدد پاسخ به این پرسش محوری است که: آیا سازمان بازرسی کل کشور که خود یکی از نهادهای زیر مجموعه قوه قضاییه به شمار می‌رود و زیر نظر رئیس قوه قضاییه تشکیل می‌شود، علاوه بر صلاحیت نظارت بر مقررات مصوب قوه مجریه و دستگاه‌های تابعه آن، صلاحیت نظارت بر مقررات مصوب قوه قضاییه را دارد یا خیر؟ در این پژوهش اعتقاد بر این است که سازمان بازرسی کل کشور به عنوان یکی از نهادهای تابعه قوه قضاییه در اعمال نظارت قضایی صلاحیت نظارت بر مقررات مصوب قوه قضاییه را دارد و در اثبات این مدعا به اصول قانون اساسی، نظریات تفسیری شورای نگهبان و قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (مصوب ۱۳۶۰/۰۷/۱۹ با آخرین اصلاحات و الحاقات ۱۳۹۳) استناد نموده است که به تناسب موضوعی در سه بخش به تبیین و تحلیل آن پرداخته خواهد شد.

واژگان کلیدی: نظارت - سازمان بازرسی - مقررات - قوه قضاییه

مقدمه

به استناد بند ۳ اصل (۱۵۶) و اصل (۱۷۴) قانون اساسی «بر اساس حق نظارت قوه قضاییه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری سازمانی به نام سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر رییس قوه قضاییه تشکیل می‌شود». بر این اساس، قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (مصوب ۱۳۶۰/۰۷/۱۹ مجلس شورای اسلامی) با آخرین اصلاحات و الحاقات (۹۳/۰۷/۱۵) وظایف متعددی را برای این سازمان بر شمرده است که از جمله آن می‌توان به صلاحیت نظارت این سازمان بر قوه قضاییه و نهادهای زیرمجموعه آن اشاره کرد.^۱ اما با توجه به اصل (۱۷۴) قانون اساسی آنچه به نظر می‌رسد این اصل تنها نظارت بر مقررات اداری قوه مجریه را توسط قوه قضاییه پذیرفته است و در این زمینه مطلق است؛ اما قسمت پایانی اصل (۱۷۴) آنجا که بیان می‌دارد: «حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می‌کند.» و با توجه به اصل (۹۰) قانون اساسی و نظریات تفسیری شورای نگهبان شماره ۴۲۰۹ تاریخ ۱۳۶۰/۱۱/۵ در مورد حدود و نحوه نظارت قوه قضاییه بر حسن اجرای قوانین که از لفظ اخطار به مقامات مسئول استفاده می‌نماید^۲، می‌توان چنین استدلال نمود که این اصل و لفظ عام است و شامل مقررات صادره از جانب مقامات مسئول در نهادها و ارکان قضایی قوه قضاییه نیز می‌شود. با توجه به مقدمات فوق، این مسأله قابل طرح است که آیا صلاحیت نظارت سازمان بازرسی کل کشور را با توجه به اصل (۱۷۴) و همچنین اصل (۹۰) قانون اساسی و قانون تشکیل سازمان بازرسی و قوانین مرتبط از جمله آیین‌نامه‌ی اجرایی آن که موادی^۳ را به‌طور خاص به نظارت این سازمان بر مقررات مصوب

۱- ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (مصوب ۱۳۶۰/۰۷/۱۹ مجلس شورای اسلامی) با آخرین اصلاحات و الحاقات ۹۳/۰۷/۱۵ وظایف اختیارات سازمان بازرسی را به شرح زیر بیان می‌نماید:

الف - بازرسی و نظارت مستمر کلیه وزارتخانه‌ها و ادارات و امور اداری و مالی دادگستری، سازمان‌ها و دستگاه‌های تابعه قوه قضاییه و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها و دفاتر اسناد رسمی و مؤسسات عام‌المنفعه و نهادهای انقلابی و سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحا بر آن‌ها نظارت یا کمک می‌نماید و کلیه سازمان‌هایی که شمول این قانون نسبت به آن‌ها مستلزم ذکر نام آن‌ها است بر اساس برنامه منظم.

ب- انجام بازرسی‌های فوق‌العاده حسب‌الامر مقام معظم رهبری و یا به دستور رییس قوه قضاییه و یا درخواست رییس‌جمهور و یا کمیسیون اصل نود قانون اساسی مجلس شورای اسلامی و یا بنا به تقاضای وزیر یا مسئول دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و یا هر موردی که به نظر رییس سازمان ضروری تشخیص داده شود.

ج- اعلام موارد تخلف و نارسایی‌ها و سوءجریان‌ات اداری و مالی در خصوص وزارتخانه‌ها و نهادهای انقلاب اسلامی و بنیادها به رییس‌جمهور و در خصوص مؤسسات و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت به وزیر ذی‌ربط و در مورد شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به وزیر کشور و در خصوص مؤسسات غیردولتی کمک بگیر از دولت به وزیر ذی‌ربط و در خصوص سوءجریان‌ات اداری و مالی مراجع قضایی و واحدهای تابعه دادگستری به رییس قوه قضاییه و در موارد ارجاعی کمیسیون اصل نود قانون اساسی نتیجه بازرسی به آن کمیسیون اعلام خواهد شد.

۲- نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان شماره ۴۲۰۹ تاریخ ۱۳۶۰/۱۱/۵ «برحسب بند ۳ اصل ۱۵۶ قانون اساسی قوه قضاییه، نظارت بر حسن اجرای قوانین دارد و بنابر این اصل می‌تواند در موارد تخلف از اجرای قوانین به مقامات مسئول اخطار کند و مقامات مسئول موظف‌اند به اخطارات قوه قضاییه که به موجب اصل ۱۷۴ قانون اساسی انجام می‌شود توجه نمایند و در صورت عدم توجه، از قانون اساسی تخلف نموده‌اند و ترتیب و حدود این وظایف در قانون عادی نیز بیان شده است.»

۳- بند «ب» و «ج» ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و با آخرین اصلاحات و الحاقات ۹۳/۰۷/۱۵ و تبصره «۲» آن که بیان می‌دارد: «گزارش‌های بازرسی در ارتباط با آیین‌نامه و تصویب‌نامه و بخشنامه و دستورالعمل‌های صادره و شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی که

قوه قضاییه اختصاص داده است، می توان به طور مطلق بر اعمال و مقررات مصوب قوه مجریه محدود نمود یا آن که مقررات مصوب قوه قضاییه را نیز در بر می گیرد؟ بر این اساس، این نوشتار، در صدد تبیین و پاسخ به این مسایل است:

۱. مفهوم مقررات چیست و مصادیق آن کدام است؟
 ۲. صلاحیت وضع مقررات در قوه قضاییه، توسط مقامات، ارکان و نهادهای تابعه آن چگونه است؟

۳. صلاحیت نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر مقررات مصوب قوه قضاییه چگونه است؟ در این نوشتار در سه بخش، ابتدا به بررسی مفهوم مقررات و مصادیق آن خواهیم پرداخت، در بخش دوم، صلاحیت وضع مقررات در قوه قضاییه توسط مقامات و نهادهای تابعه آن را مطالعه می نماییم و در بخش سوم به بررسی صلاحیت نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر مقررات مصوب قوه قضاییه خواهیم پرداخت.

بخش اول: مفهوم مقررات و مصادیق آن

۱- مفهوم مقررات

واژه «مقررات» جمع «مقرره» و در لغت به مجموعه قواعدی که برای ایجاد نظم در جایی وضع می شود یا مجموعه اصولی که برای جریان امور مؤسسه ای بدون این که جنبه قانونی داشته باشد عملاً اجرا می شود اطلاق شده است (معین، ۱۳۸۸: ص ۴۲۱۵ و انوری، ۱۳۸۶: ص ۷۲۶۱). واژه «مقررات» در اصطلاح اداری و حقوقی ایران در دو مورد به کار رفته است: الف- به معنی عام شامل قانون، تصویب نامه، آیین نامه، بخش نامه و هر چه که ضمانت اجرا داشته باشد، ب- به معنی خاص در مقابل قانون (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸، ص ۳۴۷۵). به عبارتی مجموع قواعدی است که توسط مقامات صلاحیت دار با تجویز و حکم صریح قانون گذار و یا اختیار ناشی از مسئولیت اداری که مقام مسئول دارا می باشد وضع می شود (موسی زاده، ۱۳۸۹، ص ۱۰۷). این دانش واژه از جانب برخی صاحب نظران و حقوقدانان به مجموعه قواعدی کلی، نوعی و الزام آوری که برآمده از ضرورت های اداره امور توسط مقامات اداری بوده یا با هدف ایجاد زمینه اجرای قانون وضع می شود نیز اطلاق شده است (عباسی، ۱۳۹۰، ص ۴۸، امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۱، ج ۲، ص ۳۹). برخی دیگر معتقدند در وضع مقررات، قلمرو زمانی و مکانی نیز در نفوذ و اعتبار مقررات باید مورد توجه قرار گیرد به گونه ای که مقررات را مجموعه قواعد و نظام هایی می دانند که مقامات صلاحیت دار به تجویز یا دستور مقنن و با استفاده از اختیارات خود در حدود تشریفات و شرایط خاص

حاکی از تشخیص تخلف در موارد فوق الذکر باشد جهت رسیدگی و صدور رأی به دیوان عدالت اداری ارسال می گردد. رسیدگی به این گونه موارد به طور فوق العاده و خارج از نوبت خواهد بود.»، همچنین ماده «۱۲» آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰ و اصلاحیه های بعدی آن با آخرین اصلاحات: ۱۳۸۸/۱/۱۵ که بیان می دارد: «سازمان می تواند به شکایات و اعلامات اشخاص، در خصوص سوء جریان اداری و مالی و نقض قوانین و مقررات دستگاه های موضوع بند (الف) ماده ۲ قانون تشکیل سازمان و کارکنان آن ها رسیدگی نماید.»

وضع می کنند که در زمان و مکان مخصوص به خود نافذ و معتبر است (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲، ص ۴۲۱). به عبارتی اجازه قانون برای وضع مقررات ملاک است و نباید از حدود و ثغور مندرج در قانون فراتر رود (راسخ و دیگران، ۱۳۹۴، ص ۱۷). به واقع می توان گفت که حیات و اعتبار مقررات وضع شده تابع و وامدار قانونی است که اجازه وضع آن را صادر نموده است.^۱ به نظر می رسد در ادبیات حقوقی این واژه در چهار مفهوم، شامل مفهوم اعم (هر متن دارای ضمانت اجرا در نظام حقوقی)، عام (همه ی هنجارهای حقوقی به استثنای قانون به عنوان مصوبه ی قوه ی مقننه)، خاص (مصوبات قوه ی مجریه) و اخص (مصوبات هیأت دولت)^۲ به کار می رود (آیین بیگی، ۱۳۹۳، ص ۳). به طور کلی می توان گفت مقرر (مقررات) عبارت است از: «هرگونه قاعده مصوب در نظام حقوقی، مانند قانون، آیین نامه، بخشنامه و تصویب نامه» (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸، ص ۳۴۷۵).

۲- مصادیق مقررات

در برخی اصول قانون اساسی واژه «مقرر» به عنوان صورت جمع «مقررات» و در معنی احکام و قواعدی که در قالب هر نوع سند حقوقی مدون شده باشند استفاده شده است که می تواند حسب مورد عنوان قانون، آیین نامه و عناوین دیگری بر آن اطلاق شود و از جمله مشترکات لفظی در اصول قانون اساسی است که در اصول متعددی از قانون اساسی (اصول ۴، ۹، ۱۰، ۱۲، ۸۵، ۱۰۸، ۱۱۰، ۱۱۲، ۱۳۸، ۱۵۶، ۱۷۰ و ۱۷۷) با مفهوم، کاربرد و قلمرو متفاوت آمده است. در برخی از این اصول «مقررات» پوشش دهنده آن گروه هنجارهایی است که در شمول قانون (مصوبات مجلس) قرار نمی گیرند که در اصول (۴)، (۹)، (۱۰) و (۱۷۷) قانون اساسی به این معنا به کاررفته است؛ اما آنچه می توان در نظام حقوقی ایران در زمره مقررات به عنوان مصادیق آن به شمار آورد در اصل (۱۳۸)^۳ قانون اساسی بدان اشاره شده است. بر اساس این اصل انواع مصادیق مقرر (مقررات) عبارت اند از: (۱) آیین نامه (۲) بخشنامه (۳) تصویب نامه (۴) دستورالعمل که به تبیین آنها می پردازیم.

۱- تعاریف ذکر شده با تعریف قانون گذاری تبعی یا فرعی که در برخی از نظام های حقوقی برای نام گذاری واژه مقررات استفاده می شود بسیار نزدیک است (راسخ و دیگران، ۱۳۹۴، ص ۱۶).

۲- مصوبات قوه ی مجریه (مقصود ارکان این قوه ی اعم از هیأت وزیران، شورای عالی اداری و سایر نهادها و مقامات صالح در وضع مقررات در قوه ی مجریه است) و هیأت دولت شامل آیین نامه، بخشنامه و عناوینی از این قبیل می شود. البته مصوبات جزئی و موردی هیأت دولت و سایر ارکان قوه ی مجریه در شمول واژه «مقررات» قرار نمی گیرند.

۳- در اصل (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قانون گذار مصوباتی را فهرست کرده است که می توان به طور مشخص آنها را از مصادیق مقررات دانست. به موجب این اصل، «علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین نامه های اجرایی قوانین می شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان های اداری به وضع تصویب نامه و آیین نامه پردازد، هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آیین نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس جمهور لازم الاجرا است. تصویب نامه ها و آیین نامه های دولت و مصوبات کمیسیون های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می رسد تا در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل تجدیدنظر به هیأت وزیران بفرستد.»

۲-۱- آیین نامه^۱

از واکاوی در نظام حقوقی و قانونی ایران در تعریف آیین نامه نتیجه‌ای به دست نمی‌آید اما با کاوش در رویه و دکترین حقوقی تعریف‌های گوناگونی که گاه از آن به «نظام نامه» تعبیر می‌شود به چشم می‌خورد؛ با بررسی این تعاریف مشخص می‌شود که هر یک بر وجهی خاص از آیین نامه تکیه و تأکید داشته‌اند که از آن جمله می‌توان به تعاریف زیر اشاره نمود: «مقرراتی را که از طرف مقامات مختلف قوهی مجریه مانند هیأت وزیران، وزیران، استانداران، فرمانداران و سایر مقامات اجرایی وضع می‌شود «آیین نامه» می‌نامند. آیین نامه قواعد کلی و لازم‌الاجرائی است که برای افراد به طور عام و عینی ایجاد حق و تکلیف می‌کند» (مؤتمنی طباطبایی، ۱۳۹۰، ص ۳۲۴). «آیین نامه (نظام نامه) مقرراتی است که مقامات صلاحیت دار (به جز پارلمان) وضع کنند. هدف آیین نامه تشریح قانون است. این واژه مقابل واژه قانون به معنی اخص آن استعمال شده است» (لاهیجی، ۱۳۸۹، ص ۵۰). «آیین نامه مقررات کلی و نوعی است که توسط مقامات عالی اجرایی (هیأت دولت، وزیران و ...) در اجرای قانون و یا در راستای تسهیل اجرای قانون وضع می‌شود» (هاشمی، ۱۳۹۱، ص ۳۲۱). «آیین نامه عبارت از مقرر عام، کلی و لازم‌الاجرائی است که از سوی مقام‌های صلاحیت دار، غیر از قوهی مقننه، در راستای اجرا یا تسهیل اجرای قانون، انجام وظایف اداری و تنظیم سازمان‌های اداری وضع می‌شود.» (راسخ و دیگران، ۱۳۹۴، ص ۳۲). شایان ذکر است که آیین نامه را می‌توان به انواع دیگری تقسیم و طبقه‌بندی نمود^۲ که عبارت‌اند از:

الف- آیین نامه اجرایی: آیین نامه‌هایی که ناظر بر بیان جزئیات، شیوه‌ها و راهکارهای عملی به منظور اجرای قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی است؛ یعنی موضوع آیین نامه‌ها، راهکارها و جزئیات لازم برای اجرایی شدن آن‌ها قانون است و نباید از متن اصلی قانون تجاوز کند و یا بکاهد (امامی و استوار سنگری، ج ۲، ص ۱۳۹۱، ص ۵۹).

ب- آیین نامه مستقل: آیین نامه‌ای که از طرف مقامات صلاحیت دار اداری و اجرایی در انجام وظایف خود بدون این که مأموریت خاصی از طرف قانون گذار داده شده باشد وضع می‌گردد (تیلا، ۱۳۸۷، ص ۳۳).

پ- آیین نامه تفویضی: حالتی پیش می‌آید که قانون گذار در وضع بعضی از قوانین با مشکلاتی روبه‌رو است، یا نسبت به آن بیگانه است و یا آن که از نظر موضوعی فاقد عناصر سیاسی و اسلوب‌های اجرایی است که در این صورت، واگذاری آن به قوهی مجریه به مصلحت می‌باشد که در اصل (۸۵) قانون اساسی این تفویض اختیار پیش‌بینی شده است.^۳ لذا

1- Buye Law (By-law)

2- Leon Duguit: "Traité" de droit consitutionnel", T. IV Ancienne Librairie Fontemoing. 1924: PP 794-661

۳ - مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دایمی اسانامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم (شرع و قانون اساسی) به کمیسیون‌های ذی‌ربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آن‌ها را به دولت بدهد.

این آیین‌نامه‌ها مقرراتی هستند که قانون‌گذار با اجازه صریح خود تدوین آن‌ها را به قوای دیگر واگذار کرده است. این آیین‌نامه‌ها ماهیتاً با قانون فرقی ندارند (موسی‌زاده، ۱۳۸۹، ص ۱۵۳).

۲-۲- بخشنامه^۱

بخشنامه که به آن متحدالمال می‌گویند یعنی تعلیم و تعلیمات کلی و یکنواخت به صورت مکتوب که از طرف مقام اداری به مرئوسین برای ارشاد به مدلول و طرز تطبیق قانون یا آیین‌نامه داده می‌شود و نباید مخالف قانون یا آیین‌نامه باشد (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸، ص ۱۰۶)؛ و اگر مخالف صریح قانون نباشد از سوی مرئوس لازم‌الاتباع است. بخشنامه از نظر حقوقی الزام‌آور است، ولی آثار امری آن جنبه داخلی دارد و برای همه دستگاه‌های اجرایی الزام‌آور نیست (آقای و دیگران، ۱۳۸۹، ص ۳۳).

۲-۳- تصویب‌نامه^۲

«مقرره‌ای که هیأت دولت وضع می‌کند و آیین‌نامه را در برمی‌گیرد که این تعریف در معنای عام آن بیان شده است و در معنای خاص، مراد از تصویب‌نامه مقرراتی است که هیأت وزیران، در حدود صلاحیت خود بر اساس اصل (۱۳۸) قانون اساسی در امور معین و خاص وضع می‌کند» (لنگرودی، موسی‌زاده، لاهیجی، همان). اصولاً هر آنچه را که هیأت وزیران تصویب می‌کند، می‌توان تصویب‌نامه یا قرار مجلس‌الوزرا نامید (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲، ص ۴۲۷، لنگرودی، ۱۳۷۸، ص ۱۲۵۰ و لاهیجی، ۱۳۸۹، ص ۵۰)؛ اما در مقام تمایز با آیین‌نامه باید گفت تصویب‌نامه‌هایی که حاوی احکام و قواعد کلی و عام‌الشمول باشند آیین‌نامه محسوب می‌شوند (کاتوزیان، ۱۳۸۸، صص ۱۳۱-۱۳۰).

۲-۴- دستورالعمل

دستورالعمل نسبت به سایر مقررات دولتی مانند آیین‌نامه جنبه فنی بیشتری دارد و جزئی‌تر و دقیق‌تر است (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۱، ص ۶۳). «دستورالعمل چهارچوب حقوقی است که در آن ضوابط فنی و علمی برای اجرای مقررات اعم از قانون یا آیین‌نامه به‌طور دقیق و روشن بیان می‌شود» (امامی و استوار سنگری، همان، ص ۶۳). اینک پس از بحث از مفهوم مقررات و مصادیق آن به بررسی صلاحیت وضع مقررات در قوه قضاییه می‌پردازیم.

بخش دوم: صلاحیت وضع مقررات در قوه قضاییه توسط مقامات و نهادهای تابعه آن

۳- صلاحیت وضع مقررات در قوه قضاییه

آنچه در ضمن اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی بیان گردیده، به‌صراحت، صلاحیت

^۱- circular

^۲- Resolution

وضع مقررات در قوه مجریه را تأکید و تأیید می‌نماید؛ اما پرسش این است که آیا قوه قضاییه اعم از مقامات، ارکان و نهادهای تابعه آن صلاحیت وضع مقررات در قالب آیین‌نامه، بخشنامه، تصویب‌نامه و دستورالعمل که با عنوان مصادیق مقررات در این نوشتار بیان گردید را دارد یا خیر؟ از آنجا که قوه قضاییه دارای نهادهای متعدد است و هریک به تبع انجام وظایف و مسئولیت‌های خویش دارای کارکردهایی از جمله کارکردهای اداری هستند نخست، صلاحیت وضع مقررات از جانب رییس قوه قضاییه و سپس، صلاحیت وضع مقررات دیگر ارکان و نهادهای تابعه قوه قضاییه مانند معاونان قوه قضاییه، رؤسای کل دادگستری و سازمان‌های وابسته به قوه قضاییه که براساس نمودار تشکیلاتی قوه قضاییه، مصوب دی‌ماه (۱۳۶۹) به آن اشاره شده و صلاحیت وضع مقررات از جانب آن‌ها می‌تواند محل پرسش قرار گیرد را به صورت موردی در این پژوهش، از جمله سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، سازمان پزشکی قانونی، سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و سازمان قضایی نیروهای مسلح را مورد بررسی و تبیین قرار می‌دهیم.

۳-۱- صلاحیت رییس قوه قضاییه در وضع مقررات:

با توجه به دو اصل (۱۵۷) و (۱۵۸)^۱ چنین استنباط می‌شود که این اصول بر کارکرد اداری رییس قوه قضاییه تأکید دارد و به صراحت اصول مذکور، این مقام واجد سمت اداری و وظایف اداری است. همچنین صورت مشروح مذاکرات شورای بازرنگری قانون اساسی (۱۳۶۹) نقش اداری رییس قوه قضاییه را مورد توجه قرار داده است. به طوری که انجام مسئولیت‌های قوه قضاییه در کلیه امور قضایی، اداری و اجرایی و مسئولیتی که در دستگاه قضایی وجود دارد را به سه نوع تقسیم می‌کند و بیان می‌دارد: نوعی از مسئولیت‌های قوه قضاییه مربوط به مسایل قضایی صرف است، مثل کاری که دادگاه‌ها انجام می‌دهند حکم و رأی صادر می‌کنند و هر آنچه مربوط به آنها است؛ نوعی از وظایف دستگاه قضایی به نحوی اداری، اما مرتبط به مسایل قضایی است یعنی در کنار قاضی یک سلسله مسایلی به شکل اداری مطرح است که در کار رأی و صدور رأی و قضاوت قاضی مؤثر است نوعی از کارها هم امور اجرایی صرف است که نه قضایی است و نه مستقیماً مرتبط به مسایل قضایی است، مثل نوع خدمات در دستگاه قضایی و نظایر آن. لذا به مقتضای نظر تمرکز در مدیریت قوه قضاییه کلیه مسئولیت‌های قوه قضاییه چه آنچه مربوط به امور قضایی است، چه آنچه مربوط به مسایل اداری و اجرایی است کلاً به صورت متمرکز در اختیار یک مجتهد عادل

۱- اصل یکصد و پنجاه و هفتم: به منظور انجام مسئولیت‌های قوه قضاییه در کلیه امور قضایی و اداری و اجرایی مقام رهبری یک نفر مجتهد عادل و آگاه به امور قضایی و مدیر و مدبر را برای مدت پنج سال به عنوان رییس قوه قضاییه تعیین می‌نماید که عالی‌ترین مقام قوه قضاییه است. اصل یکصد و پنجاه و هشتم: وظایف رییس قوه قضاییه به شرح زیر است: ۱. ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری به تناسب مسئولیت‌های اصل یکصد و پنجاه و ششم. ۲. تهیه لوایح قضایی متناسب با جمهوری اسلامی. ۳. استخدام قضات عادل و شایسته و عزل و نصب آن‌ها و تغییر محل مأموریت و تعیین مشاغل و ترفیع آنان و مانند این‌ها از امور اداری، طبق قانون.

آگاه به امور قضایی که مدیر و مدبر است سپرده می‌شود.^۱

از دیگر مواردی که در اثبات صلاحیت وضع مقررات توسط رییس قوه قضاییه می‌توان به آن استناد کرد، قوانین عادی می‌باشد که در آن برای رییس قوه قضاییه صلاحیت وضع مقررات را به رسمیت شناخته‌اند و شورای نگهبان نیز آن‌ها را تأیید نموده است. برای نمونه می‌توان به لایحه‌ی آیین دادرسی کیفری اشاره نمود که وفق نظر استدلالی ۹۰/۳۰/۴۶۱۴۱ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۲۳، شورای نگهبان، تهیه و تنظیم آیین‌نامه اجرایی و قضایی، حدود ده مورد از این لایحه توسط قوه مجریه، از جمله تبصره ۲ ماده ۳۰، تبصره ۳ ماده ۶۶، تبصره ماده ۱۳۰، تبصره ماده ۱۴۷، تبصره ماده ۱۷۵ و ۱۷۶، تبصره ماده ۲۰۲، تبصره ۱ ماده ۲۱۴، ماده ۲۵۲، ماده ۲۶۱ و تبصره ماده ۴۸۴ را مغایر اصول (۱۵۶)، (۱۵۷) و (۱۵۸) قانون اساسی دانست و به صراحت اعلام نمود «تصویب آیین‌نامه در این خصوص (موارد فوق) طبق اصول (۱۵۶)، (۱۵۷) و (۱۵۸) قانون اساسی از وظایف رییس قوه قضاییه بوده و سلب حق از رییس قوه قضاییه و اعطای آن به قوه مجریه مغایر اصول مذکور شناخته شد»^۲. پرواضح است شورای نگهبان به صراحت، صلاحیت وضع مقررات توسط رییس قوه قضاییه را به رسمیت شناخته است، حتی اگر به موجب قانون عادی باشد. برخی صلاحیت وضع مقررات توسط رییس قوه قضاییه را بنا بر «اصل اقتضا» معتبر می‌دانند (سوادکوهی فر، ۱۳۸۰، ص ۴۷، راسخ و دیگران، ۱۳۹۴، ص ۸۶). «اصل اقتضا» بیان می‌دارد، لازمه اعطای صلاحیت به هر یک از مقام‌های عمومی اقتضا می‌نماید که لوازم این صلاحیت به منظور انجام صحیح امور و اداره کامل و کارآمد آن به آن‌ها اعطا گردد. به تعبیری با این استدلال، صلاحیت رییس قوه قضاییه در انجام کلیه امور اداری و اجرایی اقتضا می‌نماید که تدوین مقررات از جمله آیین‌نامه اجرایی، بخشنامه، تصویب‌نامه و بعضاً دستورالعمل به عنوان ابزار و لوازم آن برای انجام وظایف اداری و اجرایی مانند تنظیم سازمان‌های اداری و اجرای قوانین به وی محول و واگذار گردد؛ بنابراین بنا به آنچه که بیان شد و مورد استدلال قرار گرفت می‌توان گفت: رییس قوه قضاییه به استناد اصول (۱۵۷) و (۱۵۸)، قوانین عادی که مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفته، نظریه دکترین در تمسک به «اصل اقتضا» و همچنین مشروح مذاکرات بازرگاری قانون اساسی (۱۳۶۹)، صلاحیت وضع مقررات را دارد.

۳-۲- صلاحیت سایر مقام‌ها و نهادهای تابعه قوه قضاییه در وضع مقررات

اداره‌ی صحیح امور قوه قضاییه با توجه به گستردگی وظایف و مسئولیت‌های آن، وظیفه مهمی است که رییس قوه قضاییه بر عهده دارد و در انجام دادن آن از کمک معاونان

۱ - صورت مشروح مذاکرات شورای بازرگاری قانون اساسی، (۱۳۶۹)، جلد اول، چاپ اول، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ص ۳۲۲.

۲ - برای دیدن نمونه‌های بیشتر و همچنین نظرات مخالف و موافق در صلاحیت وضع مقررات از جانب رییس قوه قضاییه رجوع کنید به: راسخ و دیگران، (۱۳۹۴)، صص ۸۶-۶۹ و همچنین امامی و استوار سنگری، (۱۳۹۱)، جلد ۲ (اعمال اداره: اعمال یک‌جانبه اداره)، صص ۷۳-۷۱.

خویش و دیگر مسئولان عالی قوه قضاییه نیز بهره‌مند است و بدین منظور، در ساختار قوه قضاییه، معاونت‌ها و دفاتر مختلفی به منظور حسن انجام کار و کمک به ایفای وظایف رییس قوه قضاییه ایجاد شده که به بررسی صلاحیت آن‌ها در وضع مقررات در ساختار قوه قضاییه می‌پردازیم.

۳-۲-۱- صلاحیت معاونان قوه قضاییه در وضع مقررات

مهم‌ترین رکن این قوه، معاونت اول قوه قضاییه است که گروه نقل و انتقالات قضات، دفتر اصل (۱۴۲) قانون اساسی، اداره کل امور نمایندگان قوه قضاییه در دستگاه‌ها، دفتر پیگیری طرح‌ها و برنامه‌ها و هماهنگی میان دستگاه‌های مربوط را در برمی‌گیرد. معاونت‌های دیگر این قوه عبارت‌اند از: اجرایی، حقوقی، قضایی، آموزش و تحقیقات، اجتماعی و پیشگیری از وقوع جرم، امور اداری و مالی و هریک از این معاونت‌ها نیز ادارات و زیرمجموعه‌های خاص خود را دارند (محمدنژاد، ۱۳۸۸، ص ۵۳). این اجزا، طبق اصل (۱۵۷) قانون اساسی، زیر نظر رییس قوه قضاییه اداره می‌شوند و امکان تفویض اختیار به سایر نهادها یا مقام‌ها در این اصل پیش‌بینی نشده است. قانون اساسی یا قوانین عادی نیز صلاحیت وضع مقررات را برای آن‌ها به رسمیت نشناخته‌اند. برای نمونه اختیارات و وظایف معاون اول قوه قضاییه در سطح دریافت، بررسی و تأیید بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها، آیین‌نامه‌ها، لوایح و گردش کارهایی که توسط معاونین، رؤسای مراکز تابعه، رؤسای سازمان‌ها و سایر نهادهای قوه قضاییه به منظور ارایه به رییس قوه قضاییه برای تصویب، تهیه شده‌اند تدوین و تنظیم شده است.^۱ به عنوان نمونه‌ای دیگر، در شرح وظایف معاونت منابع انسانی قوه قضاییه نیز اشاره‌ای مبنی بر وضع مقررات به چشم نمی‌خورد و بیشتر اختیارات و وظایف محوله به این معاونت در حوزه‌ی سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در خصوص جذب و استخدام کارکنان قوه قضاییه، کادرسازی و تأمین نیروی انسانی خلاق، پویا و توانمند در مناصب قضایی و اداری، جذب، استخدام و سنجش قضات در چارچوب سیاست‌های کلان مصوب، گزینش نیروی انسانی در ابعاد اعتقادی، سیاسی، اخلاقی و شخصیتی و سلامت جسمانی، مدیریت فرآیندهای نقل و انتقال قضات و کارکنان اداری و بهبود فرآیندهای مربوط، نگهداشت نیروی انسانی و اجرای فرآیندهای نظارت و ارزشیابی کارکنان تدوین و تنظیم شده است.^۲ از این رو می‌توان استدلال کرد که معاونان این قوه فاقد صلاحیت وضع مقررات هستند.

۳-۲-۲- صلاحیت رؤسای دادگستری در وضع مقررات

وسیع‌ترین تشکیلات قوه قضاییه که بیشترین نیروی انسانی در آن مشغول به کار است

۱ - سایت قوه قضاییه، (۱۳۹۴)، <http://www.dadiran.ir/Default.aspx?tabid=۸۳>، بخش پیوندهای مرتبط، ساعت و تاریخ مراجعه،

۲۰/۰۶/۱۳۹۴، ساعت: ۲۰/۰۲.

۲ - سایت معاونت منابع انسانی قوه قضاییه، (۱۳۹۴)، <http://www.amoozeshghanoon.ir/tabid/۲۳۷/Default.aspx>، تاریخ و ساعت

مراجعه: ۲۰/۰۶/۱۳۹۴، ساعت: ۲۰/۰۳/۲۰.

و در عین حال بیشترین ارتباط را با مردم دارد، دادگستری‌ها هستند که متشکل از دادگاه‌ها، قضات و کارکنان اداری و خدماتی می‌باشند. به‌غیر از موارد پیش‌بینی شده در قوانین خاص، حسب قانون اصلاحی تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب و آیین‌نامه اجرایی آن مصوب (۱۳۸۱/۰۷/۲۸) وظایفی را برای رؤسای دادگستری‌ها پیش‌بینی کرده است که از جمله آن می‌توان به ماده ۱۲ اشاره کرد که بیان می‌دارد: «در شهرستان، رییس دادگستری رییس حوزه قضایی و رییس شعبه اول دادگاه بر دادگاه‌ها ریاست اداری دارد و در مرکز استان رییس کل دادگستری استان، رییس کل دادگاه‌های تجدیدنظر و کیفری استان است و بر کلیه دادگاه‌ها و دادسراها و دادگستری‌های حوزه آن استان نظارت و ریاست اداری خواهد داشت. همچنین رییس دادگستری هر حوزه بر دادسرا و دادگاه‌های آن حوزه نظارت و ریاست اداری دارد.» با توجه به ماده فوق و از آنجا که رؤسای دادگستری بر دادگاه‌ها و دادسراهای حوزه‌ی خود ریاست اداری دارند، بعید به‌نظر نمی‌رسد که برای اداره امور درون‌سازمانی خود به‌منظور تصمیمات اداری، صلاحیت وضع مقررات محدود و موردی را داشته باشند.

۳-۲-۳- صلاحیت سازمان ثبت اسناد و املاک کشور در وضع مقررات

سازمان ثبت اسناد و املاک کشور سازمانی است حاکمیتی و وابسته به قوه‌ی قضائیه که مأموریت و اهداف بنیادین آن بر اساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری، چشم‌انداز بیست‌ساله، برنامه‌های توسعه‌ی قوه‌ی قضائیه، مصوبات ریاست محترم قوه‌ی قضائیه و قوانین و مقررات مجلس شورای اسلامی مبتنی بر توسعه ثبت رسمی در کشور و تثبیت و حمایت از حقوق و مالکیت مشروع و قانونی اشخاص حقیقی و حقوقی به‌منظور ارتقای نظم حقوقی و کاهش دعاوی و استفاده حداکثری از فن‌آوری‌های نوین به‌منظور افزایش آرایه خدمات ثبتی به نحو غیرحضور است. با مروری بر قوانین و آیین‌نامه‌های ثبتی ملاحظه می‌شود که صلاحیت وضع مقررات برای سازمان ثبت اسناد و املاک کشور پیش‌بینی نشده است. برای نمونه می‌توان به آیین‌نامه اجرایی مفاد - اسناد رسمی لازم‌الاجرا و طرز رسیدگی به شکایات عملیات اجرایی سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مصوب (۱۳۸۷/۰۶/۱۱)، آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح و حذف موادی از قانون ثبت مصوب (۱۳۸۲/۰۸/۲۲)، آیین‌نامه تصدیق اجتهاد برای داوطلبان سردفتری در (بند ۴ ماده ۶) ۱

۱ - ماده (۶) قانون دفاتر اسناد رسمی و کانون سردفتران و دفتریاران (مصوب ۱۳۵۴/۴/۲۵): «اشخاص زیر را می‌توان به سردفتری دفترخانه اسناد رسمی تعیین نمود: ۱) اشخاصی که دارای لیسانس حقوق در رشته قضایی یا منقول از دانشکده الهیات یا دانشکده سابق معقول و منقول باشند، ۲) کسانی که دارای دو سال سابقه خدمات قضایی یا وکالت پایه یک دادگستری باشند، ۳) سایر لیسانسه‌ها به شرط داشتن سه سال سابقه، ۴) دفتریاری اشخاصی که از مراجع مسلم دارای تصدیق اجتهاد طبق آیین‌نامه‌ای که به تصویب وزارت دادگستری می‌رسد باشند، ۵) دفتریارانی که دارای گواهی قبولی امتحان مخصوص سردفتری و دفتریاری موضوع شق سوم ماده ۱۰ قانون دفتر اسناد رسمی مصوب ۱۳۱۶ باشند به شرط داشتن ۵ سابقه دفتریاری، ۶) دفتریارانی که دارای دیپلم کامل متوسطه باشند به شرط داشتن هفت سال سابقه دفتر یاری اول، ۷) دفتریاران اول که در تاریخ تصویب این قانون شاغل بوده و ۱۵ سال سابقه دفتریاری اعم از متناوب مستمر داشته باشند.»

و آیین نامه طبقه‌بندی تخلفات انتظامی سردفتران و دفتریاران در ماده (۴۰) قانون دفاتر اسناد رسمی و کانون سردفتران و دفتریاران (مصوب ۱۳۵۴/۴/۲۵)، آیین نامه اجرایی ماده (۵۷)^۲ قانون مذکور و آیین نامه تقسیم درآمد حاصل از حق الثبت ماده (۵۳)^۳ قانون مذکور اشاره نمود که تصویب آن‌ها با توجه به واگذاری وظایف و اختیارات وزیر دادگستری در نظام حقوق اساسی پیش از انقلاب به رییس قوه قضاییه محول گردیده است. بدین ترتیب و با استناد به نمونه‌های بیان شده، می‌توان گفت وضع مقررات مربوط به سازمان ثبت در اختیار و صلاحیت رییس قوه قضاییه است و به نظر برخی از حقوقدانان، «نقش سازمان ثبت همانا مشارکت در تدوین مقررات مربوط و ارایه پیشنهاد به رییس قوه قضاییه است» (راسخ و دیگران، ۱۳۹۴، ص ۹۱).

۳-۲-۴- صلاحیت سازمان پزشکی قانونی کشور در وضع مقررات

سازمان پزشکی قانونی کشور سازمانی است مستقل و زیر نظر رییس قوه قضاییه که در راستای کشف حقیقت، کمک به استقرار عدالت و پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی و وقوع جرم در جامعه؛ براساس اصول علمی، قانونی و شرعی و با بهره‌گیری از نیروهای کارآمد و متخصص و فن‌آوری‌های نوین و با رعایت صحت، دقت و سرعت به اظهارنظر در امور پزشکی قانونی و کارشناسی پزشکی می‌پردازد (گودرزی و کیانی، ۱۳۹۳، ص ۲۱). با توجه به شرح وظایف این سازمان و آنچه در قانون آن^۴ درج شده است مهم‌ترین وظایف و اختیارات این سازمان عبارت‌اند از: اظهارنظر در امور پزشکی قانونی و کارشناسی آن، کالبدشکافی و انجام امور آزمایشگاهی و پاراکلینیکی به دستور مراجع ذیصلاح قضایی، پاسخ به استعلامات ادارات و سازمان‌های وابسته به قوه قضاییه و سایر دستگاه‌های دولتی، اجرای برنامه‌های کارآموزی پزشکی قانونی و بررسی صلاحیت علمی داوطلبان خدمت پزشکی قانونی در سازمان، همکاری علمی و انجام امور آموزشی و پژوهشی موردنیاز دانشگاه‌ها، تبادل اطلاعات علمی موردنیاز با مراکز آموزشی و پژوهشی داخل و خارج

۱- ماده (۴۰) قانون دفاتر اسناد رسمی و کانون سردفتران و دفتریاران (مصوب ۱۳۵۴/۴/۲۵): «طبقه‌بندی تخلفات انتظامی و تطبیق آن‌ها با هریک از مجازات‌های مذکور در ماده ۳۸ به‌موجب آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به تصویب وزارت دادگستری خواهد رسید.»

۲- ماده (۵۷) قانون دفاتر اسناد رسمی و کانون سردفتران و دفتریاران (مصوب ۱۳۵۴/۴/۲۵): «از تاریخ اجرای این قانون به‌منظور کمک‌های ضروری با دادن وام به سردفتران و دفتریاران و کارکنان دفاتر اسناد رسمی، صندوقی به نام صندوق تعاون سردفتران و دفتریاران تحت نظر کانون سردفتران مرکز تشکیل می‌گردد. آیین‌نامه اجرای این ماده را وزارت دادگستری تصویب خواهد کرد.»

۳- ماده (۵۳) قانون دفاتر اسناد رسمی و کانون سردفتران و دفتریاران (مصوب ۱۳۵۴/۴/۲۵): «از درآمد حاصل از حق ثبت صاحبان دفتر یا دفتریارها به ترتیب زیر سهم خواهند برد تا ششصد ریال در ماه نصف از ششصد و یک ریال تا چهار هزار ریال نسبت به مازاد ششصد ریال یک‌پنجم از چهار هزار و یک ریال تا ده هزار ریال نسبت به مازاد از چهار هزار ریال یک‌دهم و از ده هزار و یک ریال تا پنجاه هزار ریال نسبت به مازاد از ده هزار ریال یک‌سیستم از مبالغ فوق به سردفتر و دفتریار و کمک اعانه به کارکنان دفاتر برابر آیین‌نامه وزارت دادگستری، سهمی اختصاص خواهد یافت.»

۴- قانون تشکیل سازمان پزشکی قانونی کشور (مصوب ۱۳۷۲/۰۴/۲۷ مجلس شورای اسلامی)، نقل از شماره ۱۴۱۰۱، مورخ ۱۳۷۲/۰۵/۱۷، روزنامه رسمی، شماره ۱۶۸۹-ق.

کشور. باملاحظه وظایف و اختیارات این سازمان باید بر آن بود که صلاحیت وضع مقررات را ندارد و این صلاحیت به رییس قوهی قضاییه محول گردیده است. برای نمونه می‌توان به تأیید تشکیلات این سازمان توسط سازمان امور اداری و استخدامی کشور و تصویب آن از جانب رییس قوهی قضاییه^۱، ماده (۱۱)^۲ قانون تشکیل سازمان پزشکی قانونی کشور (مصوب ۱۳۷۲/۰۴/۲۷ مجلس شورای اسلامی) و دستورالعمل تشکیل بانک اطلاعات هویت ژنتیک (۱۳۹۲/۱۱/۱۹)، رییس قوهی قضاییه^۳، اشاره نمود. البته برخی از مواد قانونی از جمله: ماده (۴)^۴ و (۱۱)^۵ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان پزشکی قانونی کشور، تصویب برخی وظایف و اختیارات را در صلاحیت رییس سازمان و یا مراجع ذی‌ربط دانسته است؛ اما همان‌طور که در بخش مصادیق مقررات به تشریح و تبیین آن در این پژوهش پرداخته شد، بیان گردید که موضوع برخی از مقررات اقدامات سازمانی و دستورات اداری صرف است و نمی‌توان آن‌ها را در زمره و مصادیق مقررات به شمار آورد.

۳-۲-۵- صلاحیت سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور در وضع مقررات براساس ماده (۱)^۶ قانون تبدیل شورای سرپرستی زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور به سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور (مصوب ۱۳۶۴/۱۱/۶۰، مجلس شورای اسلامی) و ماده (۱)^۷ آیین‌نامه اجرایی آن (مصوب ۱۳۸۴/۰۹/۲۰، رییس قوهی قضاییه) که پس از بازنگری قانون اساسی (۱۳۶۸)، وظایف و اختیارات شورای عالی قضایی در نظام حقوق اساسی پیش از انقلاب به رییس قوهی قضاییه محول گردیده است، سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور، سازمانی است مستقل که به‌طور مستقیم زیر نظر رییس قوهی

۱- ماده (۷) قانون تشکیل سازمان پزشکی قانونی کشور (مصوب ۱۳۷۲/۰۴/۲۷): «تشکیلات سازمان توسط رییس سازمان پزشکی قانونی کشور تهیه می‌گردد و پس از تأیید سازمان امور اداری و استخدامی کشور به تصویب رییس قوهی قضاییه می‌رسد.»

۲- ماده (۱۱) قانون تشکیل سازمان پزشکی قانونی کشور (مصوب ۱۳۷۲/۰۴/۲۷): «آیین‌نامه اجرایی این قانون ظرف ۶ ماه با هماهنگی سازمان و دادگستری جمهوری اسلامی ایران و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی تهیه و به تصویب رییس قوهی قضاییه خواهد رسید.»

۳- این دستورالعمل در اجرای بند یک قسمت ز ماده (۲۱۱)، قانون پنجم توسعه، قانون برنامه پنج‌ساله جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ مجلس شورای اسلامی توسط ریاست قوهی قضاییه تهیه و تدوین شده است.

۴- ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان پزشکی قانونی کشور: «برنامه‌ریزی، تعیین مدت، نحوه کارآموزی، موضوعات مورد آموزش در مقاطع مختلف، بررسی صلاحیت‌های علمی و صدور گواهی‌نامه‌های مربوطه و نیز تنظیم برنامه و اجرای سایر امور آموزشی سازمان برای کلیه افرادی که لازم است دوره کارآموزی پزشکی قانونی را طی نمایند به‌موجب دستورالعمل اجرایی خواهد بود که به تصویب رییس سازمان خواهد رسید.»

۵- ماده (۱۱) آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان پزشکی قانونی کشور: «سازمان مکلف است به‌منظور حسن اجرای وظایف مندرج در ماده یک قانون به تعداد کافی پست سازمانی تحت عنوان هیأت علمی و محقق در مجموعه تشکیلاتی خود و واحدهای تابعه پیش‌بینی نموده و به تصویب مراجع ذی‌ربط برساند.»

۶- ماده (۱) قانون تبدیل شورای سرپرستی زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور به سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور (مصوب ۱۳۶۴/۱۱/۶۰، مجلس شورای اسلامی)، «از تاریخ تصویب این قانون شورای سرپرستی زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور به سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور که در این قانون سازمان نامیده می‌شود، تبدیل می‌گردد. این سازمان زیر نظر شورای عالی قضایی انجام وظیفه خواهد کرد.»

۷- بند «و» ماده (۱۸) آیین‌نامه اجرایی سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور (مصوب ۱۳۸۴/۰۹/۲۰، رییس قوهی قضاییه) و ماده (۲۲۹) اصلاحیه آیین‌نامه اجرایی سازمان زندان‌ها (مصوب ۱۳۸۹/۰۲/۲۱، رییس قوهی قضاییه).

قضایه انجام وظیفه می‌نماید و به موجب ماده (۳)^۱ قانون مذکور، رییس سازمان به پیشنهاد دادستان کل کشور و با حکم رییس قوه قضاییه برای مدت دو سال به این سمت منصوب می‌شود که نصب مجدد وی بلامانع است. همچنین عزل رییس سازمان قبل از اتمام مدت مأموریت نیز با تصمیم رییس قوه قضاییه است (محمدنژاد، ۱۳۸۷، ص ۴۲). در ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور، وظایف سازمان این‌گونه بیان شده است: اداره کلیه امور مربوط به زندان‌ها، بازداشتگاه‌ها و مراکز اقدامات تأمینی و تربیتی کشور و مؤسسات صنعتی و کشاورزی و خدماتی وابسته به آن‌ها، ایجاد امکانات و تسهیلات لازم در زمینه اصلاح و ارشاد و آموزش زندانیان و اشتغال و حرفه‌آموزی آن‌ها، کمک به رفع مشکلات مادی و معنوی خانواده زندانیان، جذب کمک‌های مردمی و مؤسسات خیریه، برنامه‌ریزی برای اشتغال زندانیان داوطلب کار با استفاده از امکانات سازمان و نیز سرمایه‌های دولتی، بانک‌ها، تعاونی‌ها، بخش خصوصی و تلاش در راستای خودکفایی زندان‌ها، تهیه آمار و اطلاعات لازم به منظور استفاده در مطالعات مربوط به جرم‌شناسی و ارائه آن به شورای عالی قضایی و کمیسیون امور قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی، تهیه و فهرست اسامی زندانیان محکوم واجد شرایط عفو یا تخفیف مجازات و ارائه آن به دیوان عالی کشور و همچنین پیشنهاد آزادی مشروط به مقامات قضایی مربوط، برنامه‌ریزی برای مراقبت بعد از خروج با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط. سازمان در اجرای وظایف قانونی خود تنها می‌تواند اقدام به تهیه پیش‌نویس قوانین و مقررات مورد نیاز نماید و آن‌ها را برای تصویب به مراجع ذی‌ربط پیشنهاد دهد.^۲ با استناد به مواد قانونی یادشده باید صلاحیت وضع مقررات در این حوزه را برای رییس قوه قضاییه پذیرفت و چنین استدلال نمود که در مقررات یادشده سخنی از اعطای صلاحیت وضع مقررات به این سازمان بیان نگردیده است.

۳-۲-۶- صلاحیت سازمان قضایی نیروهای مسلح در وضع مقررات

سازمان قضایی نیروهای مسلح بخشی از قوه قضاییه کشور و تنها مرجع قضایی اختصاصی پیش‌بینی شده در قانون اساسی نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران می‌باشد که از دادرها و دادگاه‌های نظامی تشکیل شده است. براساس اصل (۱۷۲) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «برای رسیدگی به جرایم مربوط به وظایف خاص نظامی و یا انتظامی اعضای ارتش، ژاندارمری، شهربانی (نیروی انتظامی) و سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، محاکم نظامی مطابق قانون تشکیل می‌گردد، ولی به جرایم عمومی آنان یا جرایمی که در مقام ضابط دادگستری مرتکب می‌شوند در محاکم عمومی رسیدگی می‌شود. دادستانی دادگاه‌های نظامی، بخشی

۱- ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور (مصوب ۱۳۸۴/۹/۲۰): «رییس سازمان به پیشنهاد دادستان کل کشور و با تصویب شورای عالی قضایی برای دو سال منصوب میشود و نصب مجدد وی بلامانع است. عزل رییس سازمان با شورای عالی قضایی خواهد بود.»

۲- ماده (۵۷۲) قانون آیین دادرسی جرایم نیروهای مسلح و دادرسی الکترونیکی (مصوب ۱۳۹۳/۰۷/۰۸ کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی).

از قوه قضاییه کشور و مشمول اصول مربوط به این قوه هستند». رییس سازمان قضایی از بین قضاتی که حداقل پانزده سال سابقه خدمت قضایی داشته باشند، توسط رییس قوه قضاییه منصوب می‌شود.^۱ براساس مواد (۱) و (۲) تعیین حدود صلاحیت دادسراها و دادگاه‌های نظامی کشور (مصوب ۱۳۷۳/۰۵/۰۶ مجمع تشخیص مصلحت نظام)^۲، مصوبات مجلس شورای اسلامی و اجازه‌ی خاص از حضرت امام (ره) و مقام معظم رهبری^۳ برخی از وظایف و اختیارات قانونی این سازمان عبارت‌اند از: رسیدگی به جرایم خاص نظامی یا انتظامی، رسیدگی به جرایمی که در حین تحقیقات و رسیدگی به جرایم خاص نظامی یا انتظامی دیگر کشف شود، رسیدگی به جرایمی که اسرای ایرانی عضو نیروهای مسلح در مدت اسارت مرتکب شده‌اند، رسیدگی به جرایم اسرای بیگانه در مدت اسارت ایشان در کشور و جرایم مرتبط با وظایف کارکنان وزارت اطلاعات. با توجه به وظایف و اختیاراتی که منابع یادشده برای این سازمان در نظر گرفته‌اند، مشخص است که این سازمان صلاحیت وضع مقررات را ندارد. همچنین برخی مستندات موجود در ابطال بخشنامه‌های ریاست این سازمان، عدم صلاحیت در وضع مقررات از جانب این سازمان را تأیید و گواهی می‌نماید.^۴

بخش سوم: صلاحیت نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر مقررات مصوب قوه قضاییه

در این بخش محور اصلی بحث، بررسی صلاحیت نظارت سازمان بازرسی کل کشور به‌عنوان یکی از نهادهای تابعه‌ی قوه قضاییه در اعمال نظارت قضایی و امکان نظارت آن بر مقررات مصوب قوه قضاییه است، این سازمان گرچه خود یکی از نهادهای زیرمجموعه

۱ - قانون «تعیین حدود صلاحیت دادسراها و دادگاه‌های نظامی» در اجرای بند هشتم اصل یکصد و دهم قانون اساسی در جلسه روز پنجشنبه مورخ ششم مردادماه یکهزار و سیصد و هفتادوسه مجمع تشخیص مصلحت نظام مشتمل بر سه ماده به تصویب رسیده است.

۲ - لایحه شماره ۴۳۵۷ مورخ ۱۳۷۰/۳/۱۳ دولت درخصوص مجازات جرایم نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران که بنا به تصمیم مجلس شورای اسلامی در جلسه مورخ ۷۱/۲/۲۰ تصویب آن طبق اصل هشتادوپنجم قانون اساسی به کمیسیون امور قضایی و حقوقی تفویض شده بود و تا پس از تصویب و پیشنهاد مدت اجرای آزمایشی تقدیم مجلس شورای اسلامی گردید. در جلسه روز شنبه مورخ ۱۳۷۱/۵/۱۸ با اصلاحاتی به تصویب کمیسیون مذکور رسیده و در جلسه علنی روز یکشنبه مورخ ۱۳۷۱/۳/۳ با پنج سال مدت اجرای آزمایشی آن موافقت گردیده و به تأیید شورای محترم نگهبان رسیده است (سایت سازمان قضایی نیروهای مسلح، به آدرس: <http://imj.ir/Portal/Home/ShowPage.aspx>، به تاریخ ۱۳۹۴/۰۶/۲۲، ساعت ۲۰/۲۰).

۳ - در سال ۱۳۶۶، وزیر وقت اطلاعات به جهت ضرورت حفظ اطلاعات و اسناد طبقه‌بندی‌شده، از محضر حضرت امام (ره) درخواست رسیدگی به جرایم کارکنان وزارت اطلاعات در سازمان قضایی را می‌نماید که حضرت امام (ره) نیز موافقت می‌فرمایند که: به جرایم مربوط به وظایف قانونی آنان و همچنین در مواردی که پرونده مربوطه مشتمل بر اطلاعات طبقه‌بندی‌شده و اسرار جمهوری اسلامی باشد در سازمان قضایی رسیدگی شود. موافقت حضرت امام (ره) را در این خصوص، مقام معظم رهبری در سال ۱۳۷۰ تنفیذ فرمودند. همچنین حسب درخواست ریاست موقت قوه قضاییه از مقام معظم رهبری و موافقت معظم له که در مورخه ۱۳۷۰/۱۲/۲۰ ابلاغ شد، دادسرای نظامی مجاز به رسیدگی به جرایم امنیتی و جرایم در حین خدمت نیروهای مسلح نیز می‌باشند و این مرجع براساس حکم ولایی حضرت امام (ره) و رهبر معظم انقلاب (زید عزه)، در موارد فوق به جرایم وزارت اطلاعات و کارکنان نظامی انتظامی رسیدگی می‌نماید (همان).

۴ - به عنوان نمونه می‌توان به ابطال بخشنامه شماره (۱۳۶۹/۰۲/۰۶-۳۱۳/۷-۳/۲۷۶۶) ریاست این سازمان در زمینه‌ی وضع مقررات خاص نسبت به وجوه و اموال متعلق به محاکم قضایی اشاره کرد که توسط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری طی دادنامه شماره ۲۰، مورخ ۱۳۷۳/۰۲/۱۷، در روزنامه رسمی شماره ۱۴۵۴۴، مورخ ۱۳۷۳/۱۱/۱۵ باطل اعلام گردید.

قوه قضاییه بوده و زیر نظر رییس قوه قضاییه تشکیل می‌شود، اما می‌توان چنین استدلال نمود که صلاحیت نظارت بر مقررات مصوب قوه قضاییه را دارا است. مدعی این استدلال استناد به اصول قانون اساسی، نظریات تفسیری شورای نگهبان و قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (مصوب ۱۳۶۰/۰۷/۱۹ مجلس شورای اسلامی با آخرین اصلاحات و الحاقات ۱۳۹۳) است.

به موجب بند (۳) اصل (۱۵۶) و اصل (۱۷۴)^۱ قانون اساسی که مؤسس سازمان بازرسی کل کشور است، فلسفه وجودی سازمان بازرسی کل کشور، در قوه قضاییه، براساس حق نظارتی است که قوه قضاییه نسبت به حسن جریان و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری داراست. بر این اساس برخی گفته‌اند: هدف اصلی در قوه قضاییه آن است که اجرای قوانین را به نحو مطلوب تضمین نماید (هاشمی، ۱۳۹۱، ص ۳۷۹). آنچه از لحن قانون اساسی در اصول مذکور برداشت و استدلال می‌شود این است که قانون‌گذار به صورت عام نظارت بر حسن اجرای امور در تمام ارگان‌های کشور را مد نظر داشته و استثنایی برای آن قائل نشده است. مؤید این استدلال در برخی از مدارک و منابع به چشم می‌خورد که از آن جمله می‌توان به بیان برخی از ناطقین در مذاکرات مجلس شورا به هنگام تصویب قانون تشکیل سازمان بازرسی اشاره کرد. در بیان ناطقین آمده است: «بازرسی کل کشور باید بر حسن اجرای امور در تمام ارگان‌های کشور نظارت کند و این استثنا ندارد. این سازمان و دیوان عدالت اداری دو سازمان برجسته زیر نظر شورای عالی قضایی، به معنای بازرسی بر تمام نظام جمهوری اسلامی است» (روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۰/۷/۵، صص ۲۶-۲۱). از طرف دیگر مقام‌ها و نهادهای عمومی موظف‌اند همگام با تغییر اوضاع و احوال و اقتضائات حیات جمعی، خدمات متناسب با آن‌ها را ارائه دهند که به نظر برخی وضع مقررات در قالب دستورات اداری، آیین‌نامه، بخشنامه و غیره مناسب‌ترین ابزار و قالب در این زمینه است (Bell et al., 1998, p. 169)؛ بنابراین حتی اگر مقصود قانون‌گذار اساسی در این زمینه عام نبوده باشد، باید وضع دستورات، تصمیمات اداری و مقررات و ضرورت وضع آن برای اداره امور عمومی، از جمله امور اداری-قضایی به نهادهای غیرتقنینی را پذیرفت و صلاحیت وضع آن‌ها را برای اداره امور جامعه منحصر به قانون، قوه مجریه و مقننه نمود و این صلاحیت را برای قوه قضاییه و نهادهای تابعه آن پیش‌بینی کرد. چراکه بر همین منوال کارکردهای اداری قوه قضاییه پررنگ‌تر شده‌اند (Wade, 2004, p.857) و نظارت بر این مقررات و کارکردهای اداری از جانب سازمان بازرسی کل کشور اجتناب‌ناپذیر است.

۱- اصل (۱۷۴) قانون اساسی: «براساس حق نظارت قوه قضاییه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری سازمانی به نام سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر رییس قوه قضاییه تشکیل می‌شود».

همچنین در انتهای اصل (۱۷۴) آمده است: «حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می‌کند.» با توجه به قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور که بر مبنای همین اصل توسط قانون‌گذار تهیه و تصویب گردیده، اختیار و صلاحیت نظارت این سازمان بر قوه قضاییه و مقررات مصوب آن تعریف شده و در عداد وظایف نظارتی آن مورد توجه قانون‌گذار قرار گرفته است؛ و به طوری که تبصره (۲) ماده (۲) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (مصوب ۱۳۶۰/۰۷/۱۹ مجلس شورای اسلامی) با آخرین اصلاحات و الحاقات (۹۳/۰۷/۱۵) بیان می‌دارد: «گزارش‌های بازرسی در ارتباط با آیین‌نامه و تصویب‌نامه و بخشنامه و دستورالعمل‌های صادره و شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی که حاکی از تشخیص تخلف برای رسیدگی و صدور رأی به دیوان عدالت اداری ارسال می‌گردد. رسیدگی به این گونه موارد به طور فوق‌العاده و خارج از نوبت خواهد بود؛ بنابراین سازمان مکلف است گزارش‌های خود را که حاکی از وجود مقررات خلاف قانون، شرع یا خارج از حدود اختیارات است، بر اساس قانون و چارچوب صلاحیت نظارتی دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به آن مرجع ارسال نماید و این تکلیف مشمول مقررات صادره از سوی تمام نهادهایی است که سازمان بر آن نظارت دارد. لذا امکان نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر مقررات مصوب قوه قضاییه و تشخیص موارد تخلف و ارجاع آن به دیوان وجود دارد. البته در مورد ارجاع مقررات خلاف قانون مصوب رییس قوه قضاییه با وجود تبصره ماده (۱۲) قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۲/۰۳/۲۵) که بیان می‌دارد: «رسیدگی به تصمیمات قضایی قوه قضاییه و صرفاً آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و تصمیمات رییس قوه قضاییه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای عالی امنیت ملی از شمول این ماده خارج است.» و تأیید آن از سوی شورای نگهبان، قابل تأمل به نظر می‌رسد، چراکه مفهوم دولت در اصل (۱۷۳)^۱ منحصر در قوه مجریه نیست و هدف از این اصول که همان نظارت و کنترل است، اقتضای رعایت اصل استثنانپذیر بودن اصل کنترل را دارد و نتیجه‌ی آن، دلالت این اصل بر مفهوم دولت به معنی کل نهادهای عمومی کشور از جمله قوه قضاییه خواهد بود و ظاهراً دیوان عدالت اداری نیز همین استدلال را پذیرفته است و در آرای خویش برخی آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های قوه قضاییه را ابطال نموده است.^۲ گروهی از حقوقدانان نیز این استدلال

۱- اصل (۱۷۳) قانون اساسی: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها با آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، دیوانی به نام «دیوان عدالت اداری» زیر نظر رییس قوه قضاییه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه‌ی عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.»

۲- برای مثال ر.ش. به دادنامه ش. ۱۳۷ به تاریخ ۱۳۸۰/۶/۵ که دیوان عدالت اداری ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی مصوب ۱۳۷۷ را خلاف قانون تشخیص داده و ابطال نموده است و دادنامه ش. ۱۸۵ به تاریخ ۱۳۸۶/۳/۲۰ در رابطه با ابطال بخشنامه شماره ۲/۱۶۰۲/۲۶۱۴ مورخ ۱۳۸۲/۸/۱۷ معاون طرح‌ها و برنامه‌های قوه قضاییه. در این دادنامه، دیوان بخشنامه‌ی مذکور را به دلیل این‌که مغایر صریح قانون و خارج از حدود اختیارات معاون طرح‌ها و برنامه‌های قوه قضاییه در وضع مقررات دولتی است، ابطال نموده است.

را پذیرفته‌اند و در نظرات خویش ابراز داشته‌اند که در اصل مذکور و همچنین اصل (۱۷۰)^۱ قانون اساسی مفهوم دولت در چند معنا مورد استفاده قرار گرفته است که عبارت‌اند از: دولت در مفهوم قوه مجریه و دولت در مفهوم حاکمیت عمومی و حکومت که در اصول مذکور دولت به معنای قوه مجریه نیست، بلکه اعم از آن و به معنای ارکان حاکمیت و کل حکومت است (یزدان‌مهر، ۱۳۹۴، ص ۱۶۸، شریعت‌باقری، ۱۳۸۶، ص ۶، خدابخشی و عابدین زاده شهری، ۱۳۸۳، ص ۳۷). در نتیجه اصول مذکور نظارت بر مقررات اداری قوه قضاییه توسط سازمان بازرسی کل کشور و رسیدگی به آن‌ها از جانب دیوان عدالت اداری را شامل می‌شود. البته برخی دیگر از حقوقدانان با امعان نظر به تفسیر اصول (۱۷۰) و (۱۷۳) قانون اساسی توسط شورای نگهبان، معتقدند که اختیار انحصاری وضع آیین‌نامه توسط قوه مجریه صحیح است و این‌گونه استدلال می‌نمایند: «آیین‌نامه‌هایی که توسط قوه قضاییه به تصویب می‌رسد به قاعده باید توسط وزارت دادگستری تهیه شود و هیأت وزیران نیز آن‌ها را به تصویب برساند و این روند اشتباه تصویب آیین‌نامه‌هاست که به مناقشه در باب صلاحیت دیوان عدالت اداری انجامیده است. احیای نقش اجرایی وزارت دادگستری و تأکید بر صلاحیت انحصاری قوه مجریه در تصویب آیین‌نامه‌ها به وضعیتی خواهد انجامید که امکان نظارت دیوان عدالت اداری نیز وجود داشته باشد» (سوادکوهی فر، ۱۳۸۰، ص ۳). به بیان دیگر، خلأ نظارتی که در مورد آیین‌نامه‌های قوه قضاییه وجود دارد با این سازوکار منطقی موجود در قانون اساسی وجود نخواهد داشت.

شورای نگهبان نیز در نظریه تفسیری خود بر اصل (۱۷۴) قانون اساسی، نیز با به کار بردن لفظ «اخطار به مقامات مسئول» آنجا که بیان می‌دارد: «برحسب بند ۱۳ اصل ۱۵۶ قانون اساسی قوه قضاییه نظارت بر حسن اجرای قوانین دارد، بنا بر این اصل می‌تواند در موارد تخلف از اجرای قوانین به مقامات مسئول اخطار کند و مقامات مسئول موظف‌اند به اخطارهای قوه قضاییه که به موجب اصل ۱۷۴ قانون اساسی انجام می‌شود توجه نمایند و در صورت عدم توجه، از قانون اساسی تخلف نموده‌اند و ترتیب و حدود این وظایف در قانون عادی نیز بیان شده است.» به صورت عام تمام مقامات مسئول را مورد خطاب قرار داده است که بدون تردید می‌توان گستره لغوی و اصطلاحی مقامات مسئول را شامل مقامات قوه قضاییه نیز دانست و صلاحیت نظارت سازمان بازرسی کل کشور در موارد تخلف از اجرای قوانین از جمله وضع مقررات خلاف قانون در قالب آیین‌نامه، بخشنامه، دستورات اداری و... از جانب قوه قضاییه که با صدور آن‌ها حدود قانون تغییر یابد، دامنه قانون موسع یا

۱ - اصل (۱۷۰) قانون اساسی: «قضات دادگاه‌ها مکلف‌اند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.»

مضیق گردد و به‌طور کلی اصل حاکمیت قانون^۱ و سلسله‌مراتب قانونی که از آن به‌عنوان اصل حاکمیت قانون برتر یاد می‌شود و در میان منابع حقوقی یکی از اصول پذیرفته شده در عالم حقوق است (Kelsen, 1949, pp. 123-124) را نقض نماید، می‌تواند از طریق این سازمان مور نظارت قرار گیرد و براساس قانون^۲ در صورت تشخیص تخلف در موارد فوق‌الذکر برای رسیدگی به دیوان عدالت اداری ارسال گردد.

از دیگر اصول قانون اساسی که می‌توان در تأیید صلاحیت سازمان بازرسی کل کشور بر مقررات مصوب قوه قضاییه به آن استناد نمود اصل (۹۰) قانون اساسی است که به‌تبع آن کمیسینی با عنوان کمیسیون اصل نود که یکی از کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی است تأسیس گردیده است و وظیفه محول شده به مجلس در اصل نودم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را انجام می‌دهد. در اصل (۹۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران آمده است: «هرکس شکایتی از طرز کار مجلس، قوه مجریه و یا قوه قضاییه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کند و پاسخ کافی دهد و در مواردی که شکایت به قوه مجریه و یا قضاییه مربوط است رسیدگی و پاسخ کافی از آن‌ها بخواهد و در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید و در موردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند». از آنجا که شکایت از عملکرد ارگان‌های وابسته به دولت در دیوان عدالت اداری ممکن است و شکایت از نهادهای قضایی نیز با رجوع به مراجع بالاتر قوه قضاییه قابل پیگیری است، فلسفه وجودی این اصل مربوط به زمانی است که شکایات افراد نتیجه‌بخش و یا ممکن نبوده و شخص به کلیت رفتاری یک قوه معترض باشد. در واقع این اصل آخرین راه تظلم‌خواهی شکایت از طرز کار قوای سه‌گانه را در بر می‌گیرد و شکایت از نهادهای وابسته به دولت یا قوه قضاییه بایستی در دستگاه‌های پیش‌بینی شده در قانون صورت گیرد. به‌موجب ماده (۴) آیین‌نامه داخلی کمیسیون اصل نودم قانون اساسی، برای رسیدگی به طرز کار مجلس، قوای مجریه، قضاییه و شکایات‌ها یا گزارش‌های مربوط سه حوزه تشکیل می‌گردد: (۱) حوزه رسیدگی به طرز کار قوه مجریه و شکایات مربوطه، (۲) حوزه رسیدگی به طرز کار قوه قضاییه و شکایات مربوطه، (۳) حوزه رسیدگی به طرز کار مجلس (و امور ویژه) و شکایات مربوطه و هریک از این سه

۱ - مفهوم حاکمیت قانون و نه برداشت از آن، دو گزاره‌ی اصلی دارد: اول این‌که حکومت باید به‌شیوه‌ای عقلانی تصمیم گرفته و عمل کند. بدین معنی که تصمیمات و اعمال آن باید بر مبنای «دلایل» باشد و دوم آنکه، دلایل باید «قانونی» بوده و از طریق مقام صلاحیت‌دار به قانون تبدیل شود (Kelsen, 1949, pp. 123-124)؛ بنابراین، می‌توان گفت در وجود این دو گزاره برای شناسایی مفهوم حاکمیت قانون هیچ شکی نیست و تمامی برداشت‌ها از حاکمیت قانون دربردارنده این دو گزاره اصلی هستند.

۲ - تبصره (۲) ماده (۲) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (مصوب ۱۳۶۰/۰۷/۱۹ مجلس شورای اسلامی) با آخرین اصلاحات و الحاقات (۹۳/۰۷/۱۵): «گزارش‌های بازرسی در ارتباط با آیین‌نامه و تصویب‌نامه و بخشنامه و دستورالعمل‌های صادره و شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی که حاکی از تشخیص تخلف جهت رسیدگی و صدور رأی به دیوان عدالت اداری ارسال می‌گردد. رسیدگی به این‌گونه موارد به‌طور فوق‌العاده و خارج از نوبت خواهد بود.»

حوزه می‌تواند حسب اقتضا، کمیته‌هایی را تشکیل دهند. در ذیل همین ماده در بند (۲) تبصره آن آمده است که در حوزه رسیدگی به طرز کار قوه قضاییه و شکایات مربوطه، مسئولیت این حوزه به عهده یکی از نواب رییس و معاونت آن به عهده یکی از اعضای کمیسیون خواهد بود و برای این حوزه کمیته‌ای به نام کمیته قضایی به منظور رسیدگی به طرز کار و شکایات واصله از قوه قضاییه (مشمول بر دیوان عالی کشور، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری، دادستانی کل کشور، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، سازمان قضایی نیروهای مسلح، سازمان پزشکی قانونی، سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور، دادگستری‌ها)، وزارت دادگستری، ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره) و... تشکیل می‌شود. به نظر می‌رسد منظور از طرز کار، شیوه اداره امور مربوطه است و می‌تواند وضع مقررات و دستورات اداری توسط مقام‌ها و نهادهای تابعه قوه قضاییه را شامل گردد؛ بنابراین اصل به موجب بند (ب) و (ج) ماده (۲) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (مصوب ۱۳۶۰/۰۷/۱۹ مجلس شورای اسلامی) با آخرین اصلاحات و الحاقات (۹۳/۰۷/۱۵) که در شرح وظایف و اختیارات سازمان بیان می‌دارد: «ب- انجام بازرسی‌های فوق‌العاده حسب الامر مقام معظم رهبری و یا به دستور رییس قوه قضاییه و یا درخواست رییس جمهور و یا کمیسیون اصل نود قانون اساسی مجلس شورای اسلامی و یا بنا به تقاضای وزیر یا مسئول دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و یا هر موردی که به نظر رییس سازمان ضروری تشخیص داده شود. ج- اعلام موارد تخلف و نارسایی‌ها و سوءجریان‌ات اداری و مالی درخصوص وزارتخانه‌ها و نهادهای انقلاب اسلامی و بنیادها به رییس جمهور و درخصوص مؤسسات و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت به وزیر ذی‌ربط و درمورد شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به وزیر کشور و درخصوص مؤسسات غیردولتی کمک‌بگیر از دولت به وزیر ذی‌ربط و درخصوص سوءجریان‌ات اداری و مالی مراجع قضایی و واحدهای تابعه دادگستری به رییس قوه قضاییه و در موارد ارجاعی کمیسیون اصل نود قانون اساسی نتیجه بازرسی به آن کمیسیون اعلام خواهد شد.» هرگاه کمیسیون اصل (۹۰) قانون اساسی از این سازمان درخواست بازرسی نماید، سازمان موظف است درخواست آن را با عنوان بازرسی فوق‌العاده^۳ پیگیری نماید، حتی اگر این درخواست در مورد قوه قضاییه باشد.

به عنوان آخرین مستند قانونی برای اثبات صلاحیت نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر مقررات مصوب قوه قضاییه باید ماده (۱۲) آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰ و آخرین اصلاحات آن به تاریخ ۱۳۸۸/۰۱/۱۵ را مورد اشاره قرار داد. این ماده بیان می‌دارد: «سازمان می‌تواند به شکایات و اطلاعات اشخاص، درخصوص

۳- مواد (۱)، بندهای (د)، (ه)، (و) و (۲) آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰ و آخرین اصلاحات آن به تاریخ ۱۳۸۸/۰۱/۱۵: نظارت و بازرسی به یکی از صور زیر انجام می‌شود. الف- برنامه‌ای: فعالیت‌های نظارتی و بازرسی مستمر براساس برنامه‌های مدون و منظم سالانه با تعیین قلمرو موضوعی، محیطی و زمانی. ب- فوق‌العاده (نظارت و بازرسی فوق‌العاده): فعالیت‌های نظارت و بازرسی خارج از برنامه‌ریزی مستمر سالانه که حسب دستور یا درخواست مقامات مذکور در بند «ب» ماده ۲ قانون در محدوده موضوع ارجاعی انجام می‌گیرد.

سوء جریان اداری و مالی و نقض قوانین و مقررات دستگاه‌های موضوع بند (الف) ماده ۲ قانون تشکیل سازمان^۱ و کارکنان آن‌ها رسیدگی نماید». به موجب این ماده اشخاص حقیقی یا حقوقی می‌توانند شکایات خود را از مقررات مصوب رییس قوه قضاییه و دستورات اداری صادره از سوی ایشان یا دیگر ارکان قوه قضاییه و نهادهای تابعه آن، از حیث نقض قوانین و مقررات، به سازمان بازرسی ارایه دهند و سازمان با عنوان بازرسی موردی^۲ آن را پیگیری نماید.

نتیجه‌گیری

در ساختار قوه قضاییه با توجه به مستندات و استدلال‌هایی که در این پژوهش به آن پرداخته شد، روشن گردید تنها رییس قوه قضاییه صلاحیت وضع مقررات را دارد و سایر مقام‌ها، ارکان و سازمان‌های تابعه صلاحیت چنین اعمالی را ندارند و تنها می‌توانند برای اداره امور درون‌سازمانی خود دستورات اداری در قالب آیین‌نامه، بخشنامه، دستورالعمل یا دیگر موارد مشابه صادر نمایند و نظارت بر آن‌ها باید به گونه‌ای صورت پذیرد که صدور آن‌ها موجب نقض قانون یا مقررات نشود، چراکه با وقوع چنین وقایعی این دستورات حتی اگر عنوان بخشنامه یا دستورالعمل را به یدک بکشد توسط خود قانون محکوم به ابطال است. به تعبیری دیگر این دستورات اداری در قالب هر نوع مقرره‌ای که صادر شود تنها تصمیمات اداری هستند که حوزه عمل و تأثیر آن‌ها به دستگاه و سازمان مربوط محدود می‌شود و به عموم تسری نمی‌یابد و مبنای توجیه این دستورات بیش از هر چیز اقتضا و ضرورت اداری است. باین حال باید نظارتی مستمر و دقیق اعمال شود تا محتوای این دستورات وارد حوزه قانون یا مقررات نشود و منجر به نقض حقوق و آزادی‌های شهروندی نگردد. لذا براساس این پژوهش می‌توان ادعا کرد که قانون‌گذار و ناظران آن به این مهم عطف توجه داشته‌اند و نظارتی از جنس نظارت عام و خاص قضایی را برگزیده‌اند. موضوع نظارت عام قضایی اجرای صحیح قوانین و تشخیص موارد تخلف بیش از حوزه قانون و مقررات است که وظیفه آن به سازمان بازرسی کل کشور محول گردیده است و نظارت خاص قضایی که رسیدگی به صحت یا عدم صحت ادعاها و شکایات مطروحه از جانب اشخاص حقیقی و حقوقی در خصوص تخلف از حدود قانون و

۱ - بند (الف) ماده (۲) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (مصوب ۱۳۶۰/۰۷/۱۹ مجلس شورای اسلامی) با آخرین اصلاحات و الحاقات (۹۳/۰۷/۱۵): «بازرسی و نظارت مستمر کلیه وزارتخانه‌ها و ادارات و امور اداری و مالی دادگستری، سازمان‌ها و دستگاه‌های تابعه قوه قضاییه و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها و دفاتر اسناد رسمی و مؤسسات عام‌المنفعه و نهادهای انقلابی و سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحا بر آن‌ها نظارت یا کمک می‌نماید و کلیه سازمان‌هایی که شمول این قانون نسبت به آن‌ها مستلزم ذکر نام آن‌ها است براساس برنامه منظم».

۲ - رجوع کنید به: مواد (۱)، بندهای (د)، (ه)، (و) و (۲) آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰ و آخرین اصلاحات آن می‌نماید و کلیه سازمان‌هایی که شمول این قانون نسبت به آن‌ها مستلزم ذکر نام آن‌ها است براساس برنامه منظم».

- رجوع کنید به: مواد (۱)، بندهای (د)، (ه)، (و) و (۲) آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰ و آخرین اصلاحات آن به تاریخ (۱۳۸۸/۰۱/۱۵).

نقض حقوق خصوصی و عمومی را دنبال می‌کند و این وظیفه را در حیطه اختیارات و وظایف دیوان عدالت اداری تعریف نموده است. همچنین براساس این پژوهش باید قائل به این شد، در نظارت عامی که سازمان بازرسی کل کشور انجام می‌دهد، با توجه به گستره‌ی اختیارات و وظایف نظارت سازمان، نظارتی فراگیر است و هرگونه اقدام مالی و اداری را در بر می‌گیرد و این نظارت مالی و اداری بر تمامی نهادهای حکومتی از جمله مقام‌ها، ارکان و نهادهای تابعه قوه قضاییه قابل اعمال است. به این ترتیب با استناد به اصول قانون اساسی، نظریات تفسیری شورای نگهبان و قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور که در این کاوش مورد استناد و استدلال قرار گرفت، باید نظارت سازمان بازرسی را از جهات موضوعی، نهادی و هدایتی واجد یک نظارت «عام حکومتی» دانست و این سازمان را به‌عنوان یک مدعی‌العموم در حوزه نظارت بر تمام ارکان کشور به رسمیت شناخت.

فهرست منابع

۱. آقای، مسلم، شمس، عرفان، فریادی، مسعود و مشهدی، علی، (۱۳۸۹)، «مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، چاپ اول، تهران، انتشارات تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
۲. انوری، حسن، (۱۳۸۶)، «فرهنگ بزرگ سخن»، جلد ۷، چاپ چهارم، تهران، انتشارات مهارت.
۳. امامی، محمد، استوار سنگری، کورش، (۱۳۹۱)، حقوق اداری، جلد ۲ (اعمال اداره)، چاپ اول، تهران، انتشارات میزان.
۴. آیین بیگی، حسین، (۱۳۹۳)، «واکاوی مفهومی کلیدواژگان چندمعنا در قانون اساسی، بررسی واژه مقررات»، تهران، دفتر مطالعات قانون و قانون‌گذاری، انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان.
۵. بوشهری، جعفر، (۱۳۷۶)، حقوق اساسی، چاپ یازدهم، تهران، انتشارات گنج دانش.
۶. تیلا، پروانه، (۱۳۸۷)، اصول تطبیقی قاعده‌سازی و مرزشناسی قانون و آیین‌نامه، چاپ اول، تهران، انتشارات خرسندی.
۷. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، (۱۳۷۸)، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، جلد پنجم، چاپ سوم، تهران، انتشارات گنج دانش.
۸. خدابخشی شلمزاری، عبدالله و نیره عابدین زاده شهری (۱۳۸۳)، «کنترل قضایی قانون عادی در تطبیق با قانون اساسی (حقوق تطبیقی و ایران)»، پژوهش‌های حقوقی، ش ۶.
۹. راسخ، محمد، کوششکار، ریحانه، عامری، فائزه، (۱۳۹۴)، وضع مقرر در قوه قضاییه، چاپ اول، تهران، انتشارات دراک.
۱۰. سوادکوهی فر، سام، (۱۳۸۰)، «بحثی پیرامون قدرت اجرایی آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های

- قوه قضاییه در مقایسه با آیین‌نامه‌ها و مصوبات قوه مجریه»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۳۵، صص ۵۴-۴۱.
۱۱. شریعت باقری، محمد جواد (۱۳۸۶)، «یک دیوان عدالت اداری دیگر؟»، پژوهشنامه دیوان عدالت اداری؛ بازخوانی جایگاه، صلاحیت و دادرسی قضایی، چاپ اول، تهران: پژوهشکده تحقیقات استراتژیک.
۱۲. صدرالحفاظی، سید نصرالله، (۱۳۷۲)، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، چاپ اول، تهران، انتشارات شهریار.
۱۳. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، (۱۳۶۹)، جلد اول، چاپ اول، تهران، انتشارات اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
۱۴. عباسی، بیژن، (۱۳۹۰)، حقوق اداری، چاپ دوم، تهران، انتشارات دادگستر.
۱۵. کاتوزیان، ناصر، (۱۳۸۸)، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، چاپ هفتادم، تهران، انتشارات شرکت سهامی انتشار.
۱۶. گودرزی فرامرزی، کیانی، مهرزاد، (۱۳۹۳)، پزشکی قانونی برای دانشجویان حقوق (با تجدیدنظر و اضافات)، چاپ یازدهم، تهران، انتشارات سمت.
۱۷. لاهیجی، بیژن، (۱۳۸۹)، حقوق اداری، چاپ اول، تهران، انتشارات دادگستر.
۱۸. محمدنژاد، پرویز، (۱۳۸۸)، «تشکیلات قوه قضاییه»، ماهنامه اصلاح و تربیت، شماره ۸۷، صص ۶۰-۵۳.
۱۹. محمدنژاد، پرویز، (۱۳۸۷)، بررسی واژه‌ها در آیین‌نامه اجرایی سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور، ماهنامه اصلاح و تربیت، شماره ۷۶، صص ۴۴-۴۱.
۲۰. معین، محمد، (۱۳۸۸)، فرهنگ فارسی، جلد ۴، چاپ بیست و پنجم، تهران، انتشارات امیرکبیر.
۲۱. مؤتمنی طباطبایی، منوچهر، (۱۳۹۰)، حقوق اداری، چاپ هفدهم، تهران، انتشارات سمت.
۲۲. موسی زاده، رضا، (۱۳۸۹)، حقوق اداری (۱-۲) کلیات و ایران، چاپ دوازدهم، تهران، انتشارات میزان.
۲۳. هاشمی، سید محمد، (۱۳۹۱)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد ۲ (حاکمیت و نهادهای سیاسی)، چاپ بیست و سوم، تهران، انتشارات میزان.
۲۴. یزدان‌مهر، محمد، (۱۳۹۴)، تحلیلی بر قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، چاپ اول، تهران، انتشارات مجد.
25. Léon Duguit: "Traité de droit consitutionnel", T. IV Ancienne Librairie Fontemoing. 1924 PP 794-661.
26. Bell, J. Boyron, S. & Whittaker, S. (1998), Principles of French

Law, Oxford: Oxford University Press.

27. Kelsent H. (1949), *General Theory of Law and state*, Translated by Wedberg Anders, Cambridge: Harvard University Press.

28. Wade, H.W.R and Forsyth, (2004), *administrative Law*, 9th ed, Oxford: Oxford University press.