

مقایسه جایگاه، نقش و کارکرد دستگاه‌های نظارتی قوه قضاییه در احیای حقوق عامه

دکتر محمدرضا حسینی^۱

مجتبی جامعی^۲

چکیده

مبحث نظارت و کنترل، همواره از موضوعات راهبردی و اساسی در جوامع امروزی محسوب شده و تأمین آن یکی از وظایف کلیدی حاکمیت به‌شمار می‌آید. پس از پیروزی شکوهمند انقلاب اسلامی، ساختار نظام نظارتی کشور، در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تدوین و تصویب گردید. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، احیای حقوق عامه و پشتیبانی از حقوق شهروندان بر عهده‌ی قوه قضاییه که بخشی از حاکمیت می‌باشد قرار گرفته است. تعیین و تبیین حدود وظایف و اختیارات سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری در قانون و این که قانون‌گذار دو اصل از اصول قانون اساسی را به‌صورت مجزا برای این دو دستگاه در نظر گرفته، تأکیدی بر حاکمیت قانون و اجرای قانون‌مداری در دستگاه‌های اجرایی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد، تا هیچ‌گونه تعدی و تجاوز به حریم و حقوق آحاد جامعه صورت نگیرد. هدف از این پژوهش مقایسه نحوه‌ی نظارت و جایگاه دستگاه‌های نظارتی قوه قضاییه از منظر قانون اساسی و تطبیق آن‌ها و شناخت افتراق و اشتراکات دستگاه‌های نظارتی موصوف می‌باشد و این امر می‌تواند نسبت به پیدایش و تبلور نقش دستگاه‌های نظارتی قوه قضاییه در میان دستگاه‌های اجرایی کشور مؤثر واقع گردد. این نوشتار با استفاده از روش توصیفی و ابزار گردآوری داده‌ها با استفاده از مطالعه اسنادی و کتابخانه‌ای، به همراه مصاحبه با صاحب‌نظران و خبرگان دستگاه‌های نظارتی قوه قضاییه صورت پذیرفته است.

واژگان کلیدی: دستگاه‌های نظارتی، قوه قضاییه، حقوق عمومی

۱- استادیار و عضو هیأت علمی دانشگاه عالی دفاع ملی rezahsn88@gmail.com

۲- دانشجوی دکتری دانشگاه عالی دفاع ملی jameemoj@gmail.com

مقدمه

رشد عمیق و گسترده‌ی کنترل در حکومت‌ها، از جمله مباحث مهمی است که اقتدار و ثبات حکومت‌ها را می‌تواند در عرصه‌ی داخلی و بین‌المللی به تصویر بکشد (ساوه‌درودی، جامعی، ۱۳۹۴: ۱۱۰). یکی از این راه‌ها که امروزه، کشورها به آن توسل می‌جویند و بر آن تأکید دارند، دستگاه‌های نظارتی می‌باشد. پس از پیروزی شکوهمند انقلاب اسلامی، ساختار نظام نظارتی کشور، به‌نحوی نوین و جامع‌تر از گذشته در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر پایه‌ی قوای سه‌گانه مجریه، مقننه و قضاییه تدوین و تصویب گردید که نشان‌دهنده اهمیت و حساسیت امر نظارت و توجه ویژه حاکمیت و تدوین‌کنندگان قوانین، به تحقق این مهم می‌باشد.

قوه قضاییه علاوه بر آن که طبق اصل ۱۵۶ قانون اساسی، رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات و حل و فصل دعاوی، احیای حقوق عامه و گسترش عدل، آزادی‌های مشروع، پیشگیری از وقوع جرم و کشف جرم و تعقیب و مجازات مجرمین را بر عهده دارد، دارای یک وظیفه مهم و اساسی دیگر با عنوان «نظارت بر حسن اجرای قوانین» نیز می‌باشد که این وظیفه و سایر وظایف محوله را از طریق ارگان‌های نظارتی خود انجام می‌دهد و به این صورت نقشی اساسی و جایگاهی بنیادین در اجرای امر نظارت دارد.

بر اساس بند ۲۲ سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه ابلاغی مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) و بند ب ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، شورای دستگاه‌های نظارتی کشور، از پنج دستگاه نظارتی به نام‌های سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری، دیوان محاسبات کشور، وزارت اطلاعات و سازمان حسابرسی تشکیل شده است. از این میان، سازمان بازرسی کل کشور (اصل ۱۷۴ قانون اساسی) و دیوان عدالت اداری (اصل ۱۷۳ قانون اساسی) جزء ساختار تشکیلاتی قوه قضاییه بوده و حسب مورد، امر نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اجرایی و نیز رسیدگی به شکایات و تظلمات را در چارچوب قوانین و مقررات مربوطه بر عهده دارند.

بدیهی است این امر، موجبات جلوگیری از بروز و وقوع تخلفات، جرایم و سوء جریانات اداری و نیز تضمین صحت سلامت امور و برقراری قانون‌مداری، مسئولیت‌پذیری، پاسخ‌گویی و کاهش فساد در دستگاه‌های اجرایی و همچنین تسریع و تسهیل فرآیند خدمات‌رسانی دستگاه‌های اجرایی دولت به عموم مردم را فراهم خواهد ساخت. (عباسی، جامعی، ۱۳۹۵: ۴)

امروزه جایگاه نظارت بر روند امور و نحوه‌ی عملکرد وزارتخانه‌ها، ادارات، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و نظایر آن، از اهمیت خاصی برخوردار بوده و ناظران رسالت‌سنگینی را بر دوش دارند. از این‌رو تحقق آرمانی و دستیابی به اهداف عالی و غایی جوامع با نظارت جدی، مستمر و بایسته دستگاه‌های نظارتی بر روند امور و نحوه‌ی عملکرد دستگاه‌های اجرایی و کارکنان

مربوط در سطوح و رده‌های شغلی مختلف، می‌تواند موجبات افزایش سطح کمی و کیفی عملکرد، پاسخ‌گویی و خدمت‌رسانی بهینه به آحاد جامعه، جلوگیری و ممانعت از اعمال رویه‌های شخصی و سلیقه‌ای و غیرمتعارف و بعضاً فاقد محل قانونی، افزایش ضریب دقت و صحت انجام امور، کاهش سطح ایرادها و اشکال‌ها و نواقص امور، جلوگیری از وقوع تخلفات و جرایم احتمالی، حاکمیت نظم و انضباط کاری، ارتقای سطح انگیزه و احساس مسئولیت کارکنان را فراهم سازد و این مهم نیز، حرکت جامعه را در مسیر نقشه ترسیمی اسناد بالادستی و خواست آرمانی جامعه امکان‌پذیر و عملی خواهد ساخت و می‌تواند نسبت به پیدایش و تبلور نقش دستگاه‌های نظارتی قوه قضاییه در میان دستگاه‌های اجرایی کشور مؤثر واقع گردد و چنانچه ضرورت وجودی و فلسفه بنیادین امر نظارت بر روند امور و نحوه‌ی عملکرد دستگاه‌های اجرایی که مقوله‌ای بسیار حساس در پیشگیری و مبارزه با اشکال مختلف فساد در جامعه و برقراری عدالت و احقاق حقوق عامه می‌باشد، مغفول واقع گردد، به‌طور قطع، آثار و تبعات منفی عدیده و بروز و وقوع جرایمی همچون اختلاس و رشوه در ادارات دولتی، ایجاد فساد اداری و شیوع گسترده آن، ظهور پیدا خواهد نمود.

در آنچه از پی خواهد آمد، ضمن اشاره مختصر به ماهیت دو دستگاه تابع قوه قضاییه، تلاش خواهیم نمود تا فلسفه وجودی، نقاط اشتراک و افتراق آن دو را به آزمون بکشیم و از خلال این آزمون به چرایی دوگانگی این نظام پاسخ دهیم.

۱ - سازمان بازرسی کل کشور

الف) پیشینه تاریخی سازمان بازرسی کل کشور

از بدو قانون‌گذاری در ایران و از زمان وضع، تهیه و تدوین قوانین مدون، هیچ‌گاه اهمیت نظارت و بازرسی بر قانون‌گذاران پوشیده نمانده و در هر برهه، مقننین توجه خاصی را به این امر داشته‌اند. اولین مصوبه مربوط به امر نظارت بر مراجع قضایی با عنوان «نظامنامه هیأت نظارت و تفتیش قضایی» پس از انقلاب مشروطه و تدوین قوانین مملکتی و تشکیل وزارتخانه‌ها و ادارات با وظایف و اختیارات مشخص، در تاریخ ۱۳۰۸/۴/۱۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که در این نظامنامه، واحد یا دستگاه مستقلی با عنوان سازمان یا اداره کل بازرسی و... پیش‌بینی نگردیده است، بلکه نظارت بر مراجع قضایی به وزیر دادگستری محول شد که با تشکیل هیأتی با عنوان هیأت نظارت نسبت به اعمال این اختیار اقدام می‌نموده و در سال ۱۳۱۰ نیز، نظامنامه دیگری با عنوان «نظامنامه تفتیش قضایی و اداری» به تصویب رسید. به‌موجب نظامنامه مزبور، نظارت و بازرسی از مراجع قضایی، برعهده رییس دادرسی دیوان عالی کشور بود.

در سال ۱۳۱۲، نظامنامه دیگری به نام نظامنامه تفتیش کل مملکتی تصویب شد که در این نظامنامه، هیأت تفتیش کل مملکتی به ریاست یکی از وزرا و به انتخاب هیأت دولت تشکیل شد که این مصوبه تا سال ۱۳۱۵ به قوت خود باقی بود. بدین ترتیب از سال ۱۳۱۰ تا سال ۱۳۱۵ نظارت و بازرسی از مراجع قضایی برعهده دادرسی «دیوان عالی کشور» واگذار شده بود. مقنن در قانون اصلاح قسمتی

از اصول تشکیلات عدلیه و استخدام قضات مصوب ۱۳۱۵/۱۰/۶ وضعیت مذکور را دگرگون نموده و بازرسی از مراجع قضایی و سایر ادارات و وزارتخانه‌ها را به وزیر دادگستری محول کرده بود.

به موجب ماده ۶ این قانون، وزیر عدلیه دارای سه دفتر اختصاصی به شرح زیر بود:

۱. دفتر کل وزارتی مشتمل بر دارالانشاء، دفتر راکد، دفتر محرمانه

۲. دفتر بازرسی کل کشور

۳. دفتر کل بازرسی و تشکیلات و کلای عدلیه (احمدی گرجی، آرای، ۱۳۹۲: ۱۶۹)

بدین ترتیب امور بازرسی کل کشور، با ریاست وزیر دادگستری انجام می‌شد، تا آن که در تاریخ ۱۴ اسفند ۱۳۳۳، لایحه اصلاح قسمتی از قانون اصول تشکیلات دادگستری و استخدام قضات در کمیسیون مشترک مجلسین به تصویب رسید که مواد ۷ الی ۱۳ آن، اختصاص به بازرسی کل کشور داشت. قانون مذکور و آیین‌نامه اجرایی آن، تا سال ۱۳۴۷ مورد عمل بود. اگرچه در سال ۱۳۳۷ به فرمان شاه مخلوع، بازرسی شاهنشاهی تأسیس شد، ولی این بازرسی چون مجوز قانونی نداشت در سال ۱۳۴۱ به دستور دولت وقت تعطیل و بازرسی کل کشور به وظایف قانونی خود ادامه داد.

در سال ۱۳۴۷، قانون تشکیل سازمان بازرسی شاهنشاهی مشتمل بر ۱۴ ماده و دو تبصره به تصویب مجلس شورای ملی وقت رسید. به موجب این قانون، اداره کل بازرسی کشور به اداره کل بازرسی وزارت دادگستری که وظیفه آن منحصراً رسیدگی به امور قضایی و اداری دادگستری بود، تبدیل و سایر وظایف اداره کل بازرسی کشور به سازمان بازرسی شاهنشاهی محول شد.

در این سال به موجب قانون تشکیل سازمان بازرسی شاهنشاهی، امر بازرسی از مراجع قضایی و مراجع دیگر از هم تفکیک گردید. براساس ماده ۱ این قانون به منظور رسیدگی به شکایت مردم از کارکنان وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و سازمان‌های انتفاعی و بازرگانی وابسته به دولت، شهربانی کل کشور و ژاندارمری کل کشور 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 از انحاء بر آن‌ها نظارت می‌نماید، سازمانی به نام سازمان بازرسی شاهنشاهی تحت نظارت عالی تشکیل می‌شود. بنابر مفاد ماده ۹ قانون مذکور، پس از تشکیل سازمان بازرسی شاهنشاهی، اداره کل بازرسی کشور با عنوان اداره کل بازرسی وزارت دادگستری برای رسیدگی به امور قضایی و اداری وزارت دادگستری، طبق قوانین مربوط به خود انجام وظیفه خواهد نمود و سایر وظایف اداره کل بازرسی کشور که به موجب قوانین مقرر گردیده به سازمان بازرسی شاهنشاهی محول می‌گردد. چنان که ملاحظه می‌شود پس از تشکیل این سازمان، اداره کل بازرسی کشور که یکی از ادارات وزارت دادگستری محسوب می‌شد، همچنان امر بازرسی از مراجع قضایی و واحدهای تابعه وزارت دادگستری را بر عهده داشت. با پیروزی انقلاب اسلامی، به موجب مصوبه مورخه ۱۳۵۷/۱۲/۷ شورای انقلاب، این تشکیلات (سازمان بازرسی شاهنشاهی) به «بازرسی کل کشور» تغییر نام یافته و طی ۴ مرحله در سال‌های ۱۳۶۰، ۱۳۷۵، ۱۳۸۷ و ۱۳۹۳ براساس مصوبات مجلس شورای اسلامی، دچار برخی تغییرات ساختاری و افزایش حوزه اختیارات در بخش نظارت و مکلف کردن دستگاه‌های

ذی‌ربط به اجرای پیشنهادهای بازرسی، شده است (فتاحی اردکانی، ۱۳۹۱: ۵۱).

ب) جایگاه سازمان بازرسی کل کشور از نظر قانون اساسی جمهوری ایران

بر اساس اصل ۱۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌طور مشخص و منجز، چنین تصریح و مقرر گردیده است: قوه قضاییه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی، اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده‌دار وظایف زیر است:

۱. رسیدگی و صدور حکم در مورد 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، تعزیر مجرمین و اجرای حدود و مقررات مدون جزایی اسلام

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

بر اساس اصل ۱۷۴ قانون اساسی^۱ که ناظر بر بند سوم وظایف قوه قضاییه مبنی بر «نظارت بر حسن اجرای قوانین» می‌باشد. سازمان بازرسی کل کشور به‌عنوان مرجع عالی نظارتی کشور، وظیفه نظارت بر روند امور و نحوه عملکرد دستگاه‌های اداری کشور، از حیث نظارت بر حسن اجرای امور و اجرای صحیح قوانین را عهده‌دار می‌باشد.

ج) تعریف نظارت و بازرسی از منظر قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور

مجموعه فعالیت‌های مستمر و منظم و هدف‌دار به‌منظور جمع‌آوری اطلاعات لازم درباره‌ی مراحل قبل، حین و بعد از اقدامات دستگاه‌های مشمول بازرسی، تجزیه و تحلیل آن‌ها، تطبیق عملکرد دستگاه با اهداف و تکالیف قانونی و ارایه پیشنهادهای مناسب در جهت حسن جریان امور (تبصره ماده ۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور).

بر اساس بندهای الف و ب ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، عملکرد دستگاه‌های اداری مشمول بازرسی، از حیث حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین، شامل تناسب ساختار با مأموریت و وظایف دستگاه‌ها، انجام برنامه‌ها، طرح‌ها و درجه‌ی رشد، ارتقا و نیل به اهداف تعیین شده در سیاست‌ها و برنامه‌های مصوب، شناسایی نقاط قوت و ضعف، فرصت‌ها و تهدیدات، مفاسد اداری و مالی و همچنین نحوه عملکرد و رفتار مسئولان از حیث اصول مدیریت، استفاده از منابع، ایجاد تحول و به‌کارگیری فن‌آوری‌های نوین در جهت تسریع و تسهیل در امور و نیز صحت عمل، حسن شهرت، انضباط، مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی، رعایت

۱- اصل ۱۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، چنین مقرر داشته است: 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 می‌گردد. حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می‌کند.

حقوق مردم و اخلاق حرفه‌ای و شئون اسلامی، باید مورد توجه قرار گیرد.

د) شیوه‌های مختلف نظارت و بازرسی

برنامه‌ای:

فعالیت‌های نظارتی و بازرسی مستمر براساس برنامه‌های مدون و منظم سالانه با تعیین قلمرو موضوعی، محیطی و زمانی (بند د ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان).

فوق‌العاده:

فعالیت‌های نظارت و بازرسی خارج از برنامه‌ریزی مستمر سالانه، که حسب دستور یا درخواست مقامات مذکور در بند ب ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، انجام می‌گیرد (بند و ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان).

موردی:

بررسی شکایات و اطلاعات مقرون به دلیل دایر بر وقوع تخلف یا سوء جریان در محدوده صلاحیت سازمان. (بند ه ماده آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان)

ه) دستگاه‌های مشمول نظارت و بازرسی

کلیه وزارتخانه‌ها و ادارات و امور اداری و مالی دادگستری، سازمان‌ها و دستگاه‌های تابعه قوه قضاییه، نیروهای نظامی و انتظامی، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها، دفاتر اسناد رسمی و مؤسسات عام‌المنفعه، نهادهای انقلابی و سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحاء بر آن‌ها نظارت یا کمک می‌نماید و کلیه سازمان‌هایی که شمول این قانون نسبت به آن‌ها مستلزم ذکر نام آن‌ها است براساس برنامه منظم می‌باشد. (بند الف ماده ۲ قانون تشکیل سازمان)

و) وظایف و اختیارات سازمان بازرسی کل کشور

براساس قانون سازمان بازرسی کل کشور و آیین‌نامه اجرایی آن، وظایف و اختیارات سازمان بازرسی کل کشور، به شرح زیر می‌باشد:

۱- نظارت و بازرسی مستمر و موردی از دستگاه‌های مشمول بازرسی موضوع بند الف ماده ۲ قانون تشکیل سازمان.

۲- انجام بازرسی‌های فوق‌العاده، حسب دستور مقام معظم رهبری و یا به دستور رییس قوه قضاییه و یا درخواست رییس جمهور و یا کمیسیون اصل ۹۰ 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 (بند ب قانون تشکیل سازمان).

۳- اعلام موارد تخلف، نارسایی‌ها و سوء جریان‌ات اداری و مالی درخصوص وزارتخانه‌ها و نهادهای انقلاب اسلامی و بنیادها به مراجع و مقامات ذی‌صلاح (بند ج ماده ۲ قانون تشکیل سازمان).

۴- ارسال گزارش به مراجع قضایی درخصوص کشف وقوع جرایم دارای حیثیت عمومی چنانچه عمل ارتكابی دارای عناوینی از جمله تخلفات اداری، انضباطی و یا انتظامی باشد، مراتب مستقیماً به

مراجع ذی‌ربط اعلام خواهد شد (بند د ماده ۲ قانون تشکیل سازمان).

۵- در مورد جرایم منتهی به ورود خسارت به اموال دولتی و حقوق عمومی و تضييع آن‌ها، دادستان ضمن تعقيب کيفرى متهم يا متهمان در دادگاه صالح، در صورت احراز ورود خسارت و ضرر و زیان، رأساً جبران آن را بدون پرداخت هزینه دادرسی از دادگاه درخواست می‌نماید. (تبصره ۱ بند د ماده ۲ قانون تشکیل سازمان).

۶- ارسال گزارش‌های بازرسی مربوط به آیین‌نامه، تصویب‌نامه، بخش‌نامه، دستورالعمل‌های صادره و شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی که حاکی از تشخیص تخلف در موارد فوق‌الذکر باشد، برای رسیدگی و صدور رأی به دیوان عدالت اداری (تبصره ۲ بند د ماده ۲ قانون تشکیل سازمان).

۷- ارسال گزارش‌های بازرسی متضمن اعلام تخلف اداری مدیران کل ادارات و مقامات بالاتر تا سطح وزرا و هم‌تراز آنان جهت رسیدگی به هیأت تخلفات اداری نهاد ریاست جمهوری (بند ه ماده ۲ قانون تشکیل سازمان).

توضیح این‌که: رسیدگی به تخلفات مقامات و کارکنان قوای قضاییه و مقننه و نیروهای مسلح، شورای نگهبان و دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری از شمول این ماده مستثنا است.

۸- پیگیری انجام پیشنهادهای مندرج در گزارش‌های ارسالی به مراجع ذی‌ربط تا حصول نتیجه نهایی (ماده ۱۰ قانون تشکیل سازمان).

شایان ذکر است سازمان بازرسی کل کشور، علاوه بر موارد فوق که مکلف به انجام آن می‌باشد، حسب مورد نیز می‌تواند نسبت به انجام موارد زیر اقدامات لازم را معمول نماید:

الف - بهره‌گیری از توان تشکلهای غیردولتی و مردم‌نهاد و اشخاص واجد شرایط در بخش‌های علمی، تخصصی، صنفی و مردمی به منظور انجام وظایف محوله (بند الف ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان). در این راستا، سازمان می‌تواند از ظرفیت تشکلهای غیردولتی و مردم‌نهاد و افراد واجد شرایط، در حدود اختیارات قانونی در زمینه‌های مختلف از جمله در امر پیشگیری از وقوع جرم، جلوگیری از تضييع اموال عمومی و منابع طبیعی، حفظ محیط‌زیست و ارتقای میزان سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، توسعه فرهنگ قانون‌مداری و کسب اطلاعات و اخبار ارزیابی‌ها و پیشنهادهای بهره‌مند شود و از نیروهای متخصص و کارشناس تشکلهای مذکور در انجام برنامه‌های نظارت و بازرسی، انجام بررسی و مشاوره‌های تخصصی حسب مورد استفاده نماید (ماده ۶۵ آیین‌نامه اجرایی قانون سازمان).

ب- ایجاد هماهنگی‌های لازم، مستمر و منظم با مسئولان دستگاه‌های نظارتی کشور با حفظ استقلال، اختیارات قانونی و ذاتی هر دستگاه، به منظور ارتقای کیفی و کمی و افزایش اثربخشی اقدامات نظارتی و پرهیز از کارهای موازی و غیرضروری و تقویت مدیریت کشور و ارایه گزارش نتایج حاصله به رؤسای قوای سه‌گانه (بند ب ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان).

سازمان بازرسی کل کشور موظف است، ساختار مناسب دبیرخانه شورای دستگاه‌های نظارتی

کشور را طراحی و با تعیین پست‌های سازمانی لازم، نسبت به تنظیم و پیگیری امور شورا و تشکیل شوراهای متناظر استانی، کارگروه‌های تخصصی و واحدهای مرتبط مذکور در اساسنامه اقدام نماید (ماده ۶۲ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان).

پ- معرفی نماینده، به مجامع و شوراهای تصمیم‌گیر در معاملات دستگاه‌های دولتی و عمومی غیردولتی و دستگاه‌های مشمول بازرسی به‌عنوان ناظر بدون حق رأی در جهت انجام وظیفه نظارتی (بند ج ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان).

توضیح این‌که، در اجرای بند پ فوق، اقدامات سه‌گانه آتی، توسط سازمان انجام می‌گیرد:
- شناسایی مجامع و شوراهای تصمیم‌گیر در معاملات (بند الف ماده ۱۹ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان).

- بهره‌گیری از پایگاه اطلاع‌رسانی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور دستگاه‌های مشمول بازرسی و مجامع و شوراها به‌منظور ایجاد بانک اطلاعات مربوط به مزایده‌ها، مناقصه‌ها، قراردادها و معاملات دستگاه‌های مشمول بازرسی، تجزیه و تحلیل مناسب و تشخیص اولویت‌ها و اعزام نماینده یا نمایندگان مطلع به مجامع و شوراها و کمیسیون‌های مربوط (بند ب ماده ۱۹ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان).

- تدوین و ابلاغ نحوه‌ی اقدام ناظرین به‌منظور ایجاد رویه واحد، دستورالعمل اجرایی چگونگی ثبت و ضبط اطلاعات، تشخیص اولویت‌ها و نیز آگاه‌سازی کارکنان سازمان نسبت به اجرای صحیح قانون از طریق آموزش‌های لازم (بند ج ماده ۱۹ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان).

ث- ارایه گزارش‌های نظارتی هشداردهنده به‌هنگام به‌مقامات مسئول برای پیشگیری از وقوع جرم، تخلف و سوء جریانات احتمالی (بند د ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان).

ث- اطلاع‌رسانی و آگاهی‌بخشی عمومی از طریق رسانه‌های عمومی به‌منظور ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، با رعایت مقررات مقرر در قانون آیین دادرسی کیفری (بند ه ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان)

ج- بهره‌گیری از فناوری‌های نوین و برقراری ارتباط الکترونیکی با دستگاه‌های مشمول بازرسی، به‌منظور دریافت اطلاعات لازم از سامانه دستگاه‌های مشمول بازرسی و سپس تجزیه و تحلیل آن‌ها با رعایت اصول و قواعد علمی و النهایه ارسال گزارش‌های مربوط همراه با استنتاج و ارایه پیشنهادها مناسب، به مراجع ذی‌ربط. در این راستا، مسئولان ذی‌ربط دستگاه‌های مذکور مکلف‌اند زمینه ایجاد ارتباط الکترونیک و استفاده از فن‌آوری‌های نوین اطلاعاتی را برای سازمان فراهم آورند (ماده ۱۸ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان).

چ- ارسال شکایات و اعلامات راجع به سوء جریانات اداری و مالی یا تخلف از قانون و مقررات به ادارات نظارت، ارزیابی عملکرد و رسیدگی به شکایات، حراست‌ها و حفاظت اطلاعات‌ها و بازرسان قانونی دستگاه‌های مشمول نظارت و بازرسی و خواستار اعلام نتیجه در ظرف مدت معین

(ماده ۶۴ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان).

ح - پیگیری اجرای پیشنهادهای مندرج در گزارش‌های بازرسی از طریق مکاتبه، دعوت از مسئولان ذی‌ربط، اعزام بازرس یا هیأت بازرسی و یا هر طریق قانونی دیگر تا حصول نتیجه نهایی (ماده ۵۴ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان).

۲ - دیوان عدالت اداری

الف - پیشینه تاریخی دیوان عدالت اداری

آنچه در اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، با عنوان دیوان عدالت اداری آمده است، بدین‌شکل سابقه تاریخی نداشته است. در واقع نخستین تأسیسی که در ایران به مرجع اداری شباهت دارد «قانون تشکیلات وزارت مالیه کل مملکت ایران» مصوب ۲۱ رجب ۱۳۳۳ (ه.ق) می‌باشد که موسوم به «اداره محاکمات مالیه» بود. سپس در قانون راجع به دعاوی بین اشخاص و دولت مصوب ۱۲ آبان ماه ۱۳۰۹ مرجعی به نام محاکمات مالیه (دیوان دادرسی دارایی) تشکیل شد (شمس، ۱۳۸۰: ۱۳۳). در زمان رژیم سابق با الهام از حقوق فرانسه و به تقلید از شورای دولتی آن کشور قانون راجع به شورای دولتی در سال ۱۳۳۹ به تصویب رسید، ولی این قانون هرگز اجرا نشد. پس از انقلاب اسلامی، براساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی، برای رسیدگی به دعاوی و شکایات اداری، یک مرجع عالی قضایی به نام دیوان عدالت اداری تأسیس گردید (طباطبایی مومنی، ۱۳۵۶: ۴۲۳).

دیوان عدالت اداری به موجب قانون مصوب ۴ بهمن ۱۳۶۰، به‌طور رسمی تشکیل شده و آغاز به کار کرد که قانون مزبور تاکنون چهار بار اصلاح شده است که عبارت‌اند از:

۱) قانون الحاق پنج تبصره به مواد ۱۵، ۱۸، ۱۹ مصوب ۱۳۷۳/۳/۲۶

۲) قانون اصلاحی مصوب ۱۳۷۸/۲/۹

۳) قانون اصلاحی مصوب ۱۳۸۵/۳/۹ مجلس شورای اسلامی که با جایگزینی مواد ۱۳ و بند ۱۱ ماده ۱۹ این قانون توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۳۸۵/۹/۲۵ از سوی آن مجمع موافق با مصلحت نظام تشخیص داده شده است.

۴) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲/۲۵

ب - جایگاه دیوان عدالت اداری از منظر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

براساس تصریح اصل ۱۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قوه قضاییه عهده‌دار وظایف پنج‌گانه زیر می‌باشد:

۱. رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات و اخذ تصمیم و اقدام لازم در آن قسمت از امور حسبیه، 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، تعزیر مجرمین و اجرای حدود و مقررات مدون جزایی اسلام
 ۵. اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین
- از همین‌رو نیز، به‌موجب اصل ۱۷۳ قانون عالی مذکور، چنین مقرر گردیده است، «به‌منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم، نسبت به مأمورین یا واحدها یا 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».
- بنابراین نظارت یا کنترل موردنظر، به معنی دخالت مصطلح نیست بلکه به معنی تطبیق عملیات هر سازمان اداری با مقررات و قوانین کشوری و همچنین مصوبات و آیین‌نامه‌های قوه مجریه با قوانین است. نظر به موضوع بحث که جایگاه دیوان عدالت اداری در قانون اساسی است، محور اصلی، پیرامون نظارتی است که دیوان عدالت اداری بر تصمیمات، اعمال و مصوبات قوه مجریه اعمال می‌نماید، از این‌رو، جنبه دیگر نظارت قضایی که در صدر اصل ۱۷۰^۱ قانون اساسی به آن تصریح شده است، مورد توجه نمی‌باشد. یکی از راه‌های اعمال نظارت قضایی بر تصمیمات، اعمال و آیین‌نامه‌های قوه مجریه، دیوان عدالت اداری می‌باشد.
- نظارت قضایی یادشده می‌تواند دارای اشکال مختلفی باشد:
- الف) نظارت از جهت عدم تجاوز مأمورین به خدمات اداری عمومی از حدود صلاحیت‌های ذاتی، محلی و شخصی
 - ب) نظارت از جهت اطمینان از عدم سوءاستفاده مأمورین از قدرت
 - ج) نظارت از جهت اطمینان از رعایت تشریفات اداری مانند صدور گواهی‌نامه تحصیلی یا پروانه رانندگی بدون لحاظ قواعد شکلی
 - د) نظارت از جهت عدم مغایرت تصمیمات اداری با قانون
 - ه) نظارت بر آراء و تصمیمات قطعی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها (انصاری، ۱۳۸۴: ۱۵۲)
- همان‌گونه که ملاحظه می‌شود کنترل بر تصمیمات و اعمال قوه مجریه و رسیدگی به شکایات در این خصوص برعهده دیوان عدالت اداری است و این امر، مهم‌ترین شأن و کارکرد دیوان می‌باشد. مضافاً این‌که جایگاه دیوان عدالت اداری، در تأمین عدالت اداری جایگاهی بی‌بدیل است، زیرا براساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دولت موظف می‌باشد تا همه امکانات خود را برای رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمام زمینه‌های مادی و معنوی و ایجاد نظام
- ۱- اصل ۱۷۰ قانون اساسی، چنین مقرر داشته است: 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 هرکس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.

اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضروری به کار گیرد (بندهای ۹ و ۱۰ اصل سوم قانون اساسی). مراد از لفظ دولت در اصل سوم قانون اساسی مجموعه حاکمیت سیاسی - حقوقی می‌باشد. بنابراین به کارگیری تمام امکانات برای رفع تبعیضات ناروا و ایجاد نظام اداری صحیح نیز از جمله وظایف کلی قوه قضاییه به‌عنوان بخشی از حاکمیت است که در گستره‌ی حقوق اداری از طریق دیوان عدالت اداری اعمال می‌شود.

احیای حقوق عامه و گسترش عدالت اداری و آزادی‌های مشروع که در قانون اساسی شناسایی شده و ممکن است در جریان تصمیمات و اعمال مقامات دولتی ضایع شود، از جمله وظایف کلی قوه قضاییه است که از طریق دیوان عدالت اداری بخش مهمی از آن تأمین و تضمین می‌شود.

ج - صلاحیت و اختیارات دیوان عدالت اداری و هیأت عمومی آن

دیوان عدالت اداری به‌عنوان یک تأسیس حقوقی جدید و یک دادگاه عالی اداری، براساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی تشکیل گردیده است که به‌موجب ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۵، صلاحیت و حدود اختیارات مرجع قضایی مذکور، به شرح زیر می‌باشد:

الف - رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از:

- تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن‌ها
 - تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای مذکور در بند الف در امور راجع به وظایف آن‌ها
- ب- رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند: کمیسیون‌های مالیاتی، هیأت حل اختلاف کارگر کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌های منحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها.
- پ- رسیدگی به شکایات قضات و مشمولان قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر مستخدمان واحدها و مؤسسات مذکور در بند (۱) و مستخدمان مؤسساتی که شمول این قانون نسبت به آن‌ها محتاج ذکر نام است اعم از لشکری و کشوری از حیث تضییع حقوق استخدامی.

شایان ذکر است که تعیین میزان خسارات وارده از ناحیه مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای (۱) و (۲) این ماده پس از صدور رأی در دیوان مبنی بر وقوع تخلف، با دادگاه عمومی است. تصمیمات و آرای دادگاه‌ها و سایر مراجع قضایی دادگستری و نظامی و دادگاه‌های انتظامی قضات دادگستری و نیروهای مسلح، قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نمی‌باشد. همچنین حدود وظایف و صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شرح زیر می‌باشد:

الف) رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولت و شهرداری‌های و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به‌علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع

حقوق اشخاص می شود.

ب) صدور رأی وحدت رویه در موارد مشابه که آرای متعارض از شعب دیوان صادر شده باشد.
پ) صدور رأی ایجاد رویه که در موضوع واحد، آرای مشابه متعدد از شعب دیوان صادر شده باشد.
توضیح این که، رسیدگی به تصمیمات قضایی قوه قضاییه و صرفاً آیین نامه‌ها، بخش نامه‌ها 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.

د- ضمانت اجرای آرای صادره از سوی دیوان عدالت اداری

کلیه اشخاص و مراجع مذکور در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری که در بخش سوم مورد اشاره قرار گرفت، مکلف‌اند آرای دیوان را پس از ابلاغ به فوریت اجرا نمایند. نکات مورد توجه در این رابطه، عبارت است از:

الف) شعب دیوان پس از ابلاغ رأی به محکوم‌علیه، یک نسخه از آن را به انضمام پرونده به واحد اجرای احکام دیوان ارسال می نمایند. محکوم‌علیه مکلف است ظرف مدت یک ماه نسبت به اجرای کامل آن یا جلب رضایت محکوم‌له اقدام و نتیجه را به طور کتبی به واحدهای اجرای احکام دیوان گزارش نماید (ماده ۱۰۸ قانون دیوان عدالت اداری).

ب) هرگاه پس از انتشار رأی هیأت عمومی دیوان در روزنامه رسمی کشور مسئولان ذی ربط از اجرای آن استنکاف نمایند، به تقاضای ذی نفع یا رییس دیوان و با حکم یکی از شعب دیوان، مستنکف به انفضال موقت از خدمات دولتی به مدت سه ماه تا یک سال و جبران خسارت وارده محکوم می شود (ماده ۱۰۹ همان).

پ) در صورت استنکاف شخص یا مرجع محکوم‌علیه از اجرای حکم قطعی، واحد اجرای احکام دیوان، مراتب را به رییس دیوان گزارش می کند. رییس دیوان بلافاصله پرونده را به شعبه صادرکننده رأی قطعی ارجاع می نماید شعبه مذکور موظف است خارج از نوبت به موضوع استنکاف رسیدگی و رأی مقتضی صادر و پرونده را جهت اقدامات بعدی به واحد اجرای احکام دیوان ارسال نماید (ماده ۱۱۰ همان).

در مواردی که اجرای حکم، مستلزم اتخاذ تصمیم توسط شورا، هیأت و یا کمیسیونی مرکب از دو یا چند نفر باشد و اعضای آن‌ها از تبعیت حکم صادرشده استنکاف نمایند، تمامی اعضای مؤثر در مخالفت با حکم دیوان، مستنکف شناخته می شوند. مرجع رسیدگی به استنکاف از رأی هیأت عمومی، شعب تجدیدنظر دیوان است.

شعبه رسیدگی کننده به استنکاف، ابتدا شخص یا اشخاص مستنکف را احضار و موضوع را به آن‌ها تفهیم می نماید. چنانچه مستنکف تقاضای استمهال نماید، حداکثر یک هفته جهت اجرای حکم و اعلام به دیوان، به وی مهلت داده می شود و در غیراین صورت و یا پس از انقضای مهلت، مشمول حکم مقرر در ماده ۱۱۲ قانون مذکور، قرار می گیرد. در صورتی که محکوم‌علیه، از اجرای

رأی، استتکاف نماید با رأی شعبه صادرکننده حکم، به انفسال موقت از خدمات دولتی تا پنج سال و جبران خسارات وارده محکوم شود. رأی صادرشده ظرف بیست روز پس از ابلاغ، قابل تجدیدنظر در شعبه تجدیدنظر دیوان می‌باشد و در صورتی که رأی مذکور در شعبه تجدیدنظر صادرشده باشد به شعبه هم‌عرض ارجاع می‌گردد (ماده ۱۱۲، قانون دیوان عدالت اداری).

۳- اشتراک و افتراق دستگاه‌های نظارتی قوه قضاییه؛ سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری

نظر به موضوع این بخش که صرفاً ناظر بر وجوه اشتراک و افتراق جایگاه دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور بوده و منصرف از تشریح استدلالی و استنادی جایگاه، وظایف و اختیارات قانونی هر دو مرجع فوق از حیث حقوقی و مقررات حاکم بر هر کدام می‌باشد، لذا صرفاً به بررسی اجمالی وجوه اشتراک و افتراق دو مرجع یادشده با مصاحبه با برخی صاحب‌نظران، خبرگان و مدیران دستگاه‌های نظارتی قوه قضاییه اکتفا می‌گردد:

جایگاه دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور به‌طور کاملاً مشخص، منجز و مجزا، به ترتیب اصول ۱۷۳ و ۱۷۴ قانون اساسی به‌عنوان قانون عالی نظام جمهوری اسلامی ایران، تصریح شده است. هر دو مرجع، زیر نظر رییس قوه قضاییه تشکیل و رییس هر کدام، از قضات با سابقه و مستقیماً توسط رییس قوه قضاییه انتخاب و منصوب می‌شود. بخشی از نیروهای هر دو مرجع، اختصاص به دارندگان پایه‌های قضایی دارد. هر دو مرجع یادشده، دارای قانون خاص خود هستند که قانون اولیه هر دو مصوب سال ۱۳۶۰ مجلس شورای اسلامی می‌باشد که البته بعدها مورد تغییرات، اضافات و الحاقاتی شده است. حوزه‌های رسیدگی و نظارتی هر دو مرجع، حسب مورد، ناظر بر دستگاه‌های دولتی، اجرایی و اداری می‌باشد. لیکن دایره شمول سازمان بازرسی کل کشور طبق ماده ۱ قانون تشکیل این سازمان مقداری گسترده‌تر است.

از لحاظ افتراق، مهم‌ترین آن همین است که شأن دیوان عدالت اداری، شأن و جایگاه رسیدگی قضایی به تظلم‌خواهی و اعتراضات اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی نسبت به تصمیمات و اقدامات وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته آن‌ها و نیز تصمیمات و اقدامات مأموران مربوط و همچنین تصمیمات و آرای قطعی دادگاه‌های اداری، هیأت‌های بررسی و کمیسیون‌های مختلف مطرح در قانون دیوان عدالت اداری می‌باشد که مشخصاً از سوی قضات بلندپایه شعب بدوی و شعب تجدیدنظر انجام می‌پذیرد و حسب مورد هیأت عمومی مرجع مذکور انجام می‌گیرد در خصوص آرای قطعی یا قطعیت یافته که مورد اعتراض قرار گرفته نیز با چارچوب و سازوکاری که قانون پیش‌بینی کرده است، می‌توان ورود کرد. لذا همان‌طور که می‌بینیم، شأن و جایگاه دیوان، قضایی است، رأی قضایی اعم از حکم و قرار صادر و ابلاغ می‌کند و دستگاه مورد شکایت هم مکلف به اجرای رأی است. مضافاً این که مجموعه‌ای به نام اجرای احکام، عهده‌دار اجرای آرای قطعیت یافته صادره از سوی شعب و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

می‌باشد چنانچه مدیر یا هر مقام مسئولی، از اجرای مفاد رأی قطعی، استنکاف نماید، برابر قانون و با توجه به فرآیند و سازوکاری که در قانون پیش‌بینی شده است، به‌عنوان مستنکف، قابلیت تعقیب کیفری و اعمال مجازات جزایی را دارد. درحالی‌که، شأن و جایگاه سازمان بازرسی کل کشور شأن و جایگاه، نظارتی است که این عمده‌ترین تفاوت یا وجه افتراق سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری می‌باشد.

سازمان بازرسی کل کشور برای نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین زیر نظر رییس قوه قضاییه تشکیل می‌شود و دیوان عدالت برای رسیدگی به شکایات و تظلم‌خواهی به شرح فوق تشکیل می‌شود. سازمان بازرسی کل کشور، وظایف خود را از طریق نظارت و بازرسی‌های سه‌گانه مشتمل بر برنامه‌ای، موردی و فوق‌العاده اعمال می‌کند و درنهایت اگر گزارش سازمان بازرسی، متضمن وقوع سوء جریان، تخلف و یا جرمی باشد، دیگر سازمان حق رسیدگی و صدور رأی اعم از اداری یا قضایی را ندارد، زیرا وظیفه‌اش فقط نظارت و بازرسی بوده و در این قبیل موارد، مکلف است گزارش اختصاصی خود را همراه با اسناد و مدارک، استدلال‌ات و استناداتی که دارد به مراجع ذی‌صلاح قانونی ارسال کند. اگر مورد، تخلف اداری باشد، مراتب باید به مرجع ذی‌صلاح برای رسیدگی به هیأت رسیدگی به تخلفات اداری و اگر عمل موردنظر واجد وصف جزایی باشد، به مرجع قضایی ذی‌صلاح منعکس شود.

بنابراین، سازمان بازرسی کل کشور در مقام رسیدگی و اصدار رأی نیست، بلکه در مقام نظارت و بازرسی و در صورت لزوم تهیه و ارسال گزارش به مراجع ذی‌صلاح قانونی است و آن مرجع قضایی یا اداری نیز رسیدگی‌های خود را انجام داده و نتیجه را به سازمان اعلام می‌کند. البته نماینده سازمان می‌تواند به اعتبار جایگاه و به‌عنوان گزارش‌دهنده، موضوع را پیگیری و وفق مقررات قانونی، نسبت به ارایه لوایح، مستندات و یا اعتراضات خود اقدام نماید. همچنین سازمان به اعتبار حدود وظایف و اختیاراتی که دارد می‌تواند به‌منظور پیگیری از بحران‌های اجتماعی، سوء جریانات مهم، وقوع جرایم و نقض قوانین، به مقامات و مسئولین مربوط گزارش‌های هشداردهنده بدهد. سازمان بازرسی کل کشور به فراخور نتایج حاصل از بازرسی‌ها می‌تواند پیشنهادها را لازم را ارایه کند. زیرا وظیفه سازمان نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری کشور است لذا بدیهی است که در این راستا، متوجه اشکال، ایراد، اشتباه و نواقص موجود در روند امور و نحوه‌ی عملکرد دستگاه‌های بازرسی شونده و کارکنان مربوطه شده و به تبع این امر، پیشنهادها را لازم را احصا و ارایه نموده و تا رفع آن نواقص و ایرادات نیز، اجرای پیشنهادها را پیگیری می‌کند. مرجع مورد بازرسی نیز، مکلف است پیشنهادها را اجرا نماید و اگر انجام نداد و دلیل موجهی نیز نداشت، سازمان می‌تواند تقاضای تعقیب کیفری آن مقام مسئول را به لحاظ استنکاف از اجرای پیشنهادها، از مراجع قضایی ذی‌صلاح درخواست کند.

نکته دیگر آن است که سازمان بازرسی کل کشور، تنها به رسیدگی مراجعات حضوری اکتفا

نمی‌کند، بلکه بر مبنای شرح وظایف و اختیارات قانونی که دارد، رأساً می‌تواند در قالب نظارت و بازرسی‌های موردی، برنامه‌ای و فوق‌العاده، وارد شود اما دیوان عدالت اداری، رأساً و بدون شکایت اشخاص نمی‌تواند به موضوعات وارد شود؛ چراکه تشکیل پرونده در دیوان و رسیدگی به آن، سازوکار خاص خود را دارد.

سازمان بازرسی می‌تواند به فرآیند، امور و نحوه‌ی عملکرد دستگاه‌های مشمول بازرسی به استثنای امور ماهیتاً قضایی ورود پیدا کرده و مورد نظارت و بازرسی قرار دهد. در واقع اصل بر این است که این مرجع عالی نظارتی کشور، باید بینا، بیدار، هوشیار و به‌روز باشد، حتی اگر خارج از اوقات اداری یا در ایام تعطیل باشد. این امر، مسئولیتی بسیار مهم و حساس است که قانون‌گذار در اختیار سازمان بازرسی کل کشور گذاشته و در این راستا، سازمان می‌تواند از پتانسیل سازمان‌های مردم‌نهاد نیز استفاده کند. همچنین مسئولین سازمان حسابرسی دولتی، حفاظت اطلاعات‌ها، حراست‌ها و دستگاه‌های اجرایی مکلف هستند هرگونه اطلاع از سوء جریانات در عملکرد مالی و اداری دستگاه‌های مربوط را که رسیدگی به آن در چارچوب اختیارات سازمان بازرسی کل کشور است، به این دستگاه منعکس کنند. بر همین اساس، دستگاه‌های مشمول بازرسی و نیز حدود وظایف و اختیارات سازمان بازرسی کل کشور بسیار گسترده می‌باشد. همچنین سازمان در تمام استان‌های کشور، یک اداره کل بازرسی دارد که به نمایندگی از سوی مرکز، استان را تحت پوشش نظارت و بازرسی قرار می‌دهد، لیکن وضعیت دیوان عدالت اداری چنین نیست.

در راستای وجوه افتراق، چنانچه نظر سازمان بازرسی بر این باشد که یک آیین‌نامه، تصویب‌نامه و بخشنامه و یا دستورالعملی برخلاف قانون است، می‌تواند ابطال آن را از دیوان عدالت اداری تقاضا نماید ولی نمی‌تواند رأساً آن را ابطال کند زیرا ورود و رسیدگی به این امر، در صلاحیت قانونی دیوان عدالت اداری می‌باشد. شهروندانی که تحت حاکمیت نظام جمهوری اسلامی ایران قرار دارند، اگر هرگونه شکایتی از دستگاه‌های دولتی کشور که به‌نوعی می‌توان از آنان به‌عنوان سازمان‌های قدرت یادکرد، داشته باشند، می‌توانند در قالب عریضه، شکایت، اعلامیه به سازمان بازرسی کل کشور ارایه دهند تا مورد رسیدگی قرار گیرد. حتی اگر هويت اعلام کننده معلوم نباشد که البته در این صورت، شکایت باید به‌طور مدلل حاوی مسایل مهمی باشد و سازمان رسیدگی به آن را لازم تشخیص دهد اما برای دیوان عدالت اداری این‌طور نیست. مسلم است که تعیین و تبیین حدود وظایف و اختیارات دستگاه‌های اداری از یک‌سو و حدود وظایف دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور از سوی دیگر، تأکیدی بر حاکمیت قانون می‌باشد تا دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌های قدرت هیچ‌گونه سوءاستفاده‌ای از قدرت نکرده و صرفاً در چارچوب وظایف قانونی خود انجام وظیفه نمایند. (غفاری مقدم، بهزاد، مصاحبه: مرداد ۱۳۹۵).

سازمان بازرسی کل کشور از لحاظ ساختاری، در بالاترین رده‌ها قرار می‌گیرد و می‌تواند بر کل دستگاه‌های اداری کشور، نظارت و بازرسی نماید. نظارت این سازمان، نه‌تنها پیشینی است بلکه

پسینی است. نه تنها می‌تواند به محاکم قضایی، پرونده ارسال کند بلکه می‌تواند هشدار دهد. نه تنها عملکرد دستگاه‌ها را بررسی می‌کند بلکه قانون را نیز بررسی می‌کند و می‌تواند پیشنهاد اصلاح قانون را ارائه کند. سازمان بازرسی کل کشور، به لحاظ اختیارات وسیع قانونی، حتی می‌تواند ریل‌گذاری کند. منتظر نیست که شکایتی واصل شود لذا خود رأساً اقدام می‌کند. سازمان قبل از آن که کسی شکایت کند می‌تواند به صورت پیشینی وارد شده و گزارش هشداردهنده بدهد، برای دستگاه‌ها گزارش ارسال کند تا در حوزه‌ی قوانین دست به اصلاح بزنند. اما شروع به کار آمبودزمان‌ها در دنیا و دیوان عدالت اداری در ایران با شکایت است. دیوان می‌تواند رأی قضایی دهد ولی سازمان بازرسی کل کشور نمی‌تواند. سازمان بازرسی صلاحیت قضایی ندارد و فقط می‌تواند به محاکم و حتی خود دیوان پیشنهاد دهد که رأی صادر کند. اما در این موضوع تفاوت بین سازمان و دیوان این است که سازمان بازرسی فقط می‌تواند گزارش تهیه نموده و اخذ توضیح کند و همچنین مدارک جمع‌آوری نماید، ولی محصول نهایی سازمان گزارش است و تنها می‌تواند آن فرد را با توجه به قوانین به دادگاه صالحه یا هیأت رسیدگی به تخلفات معرفی کند. اما دیوان می‌تواند رأی صادر کند. البته آن هم نقیصی دارد که همه‌جا و به همه موضوعات نمی‌تواند وارد شود. اما سازمان بازرسی می‌تواند همه‌جا و در همه موضوعات ورود کند (قلجی، حسین، مصاحبه: مرداد ۱۳۹۵).

در اصل ۱۵۶ قانون اساسی آمده است که قوه قضاییه، قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت است. این اصل پنج مسئولیت بزرگ را برعهده‌ی قوه قضاییه قرار داده است، ۲ وظیفه آن به بحث ما مربوط می‌شود که مربوط به سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری است. بدین توضیح که در بند ۳ همین اصل، یکی از وظایف قوه قضاییه را نظارت بر حسن اجرای قوانین دانسته است. دستگاه‌های ناظر بر حسن اجرای قوانین در اصول دیگر تعیین شده است. از جمله آن‌ها دیوان عدالت اداری و بازرسی کل کشور می‌باشد. بنابراین در ۲ اصل قانون اساسی، اختیارات و وظایف دیوان عدالت و سازمان بازرسی کل کشور برشمرده شده است؛ یعنی اصول ۱۷۳ و ۱۷۴. اگر اصل ۱۷۳ قانون اساسی که مربوط به دیوان عدالت است را با اصل ۱۷۴ قانون اساسی که مربوط به سازمان بازرسی کل کشور است مقایسه کنیم، به مشابهاًت این دو سازمان پی می‌بریم. باید گفت هر دو به شکلی وظیفه نظارت قضایی را از طرف قوه قضاییه نسبت به دستگاه‌های تحت شمول برعهده دارند. هر دو دستگاه وابسته به قوه قضاییه هستند. در رأس هر دو دستگاه، کسانی حضور دارند که عمدتاً قاضی می‌باشند. عمده نیروهای تصمیم‌گیرنده و مؤثر این دو دستگاه قضات هستند. این‌ها اشتراکاتی است که این دو سازمان نسبت به نظارت قضایی در حسن اجرای قوانین دستگاه‌ها به عهده دارند.

از جمله تفاوت‌های آن‌ها، دستگاه‌های تحت شمولشان است. به عبارتی هرچند هر دو دستگاه نظارت قضایی دارند ولی دستگاه‌های تحت شمولشان متفاوت است. هر دو دستگاه ناظر قضایی هستند ولی نظارت سازمان بازرسی کل کشور، نظارت «حکمی» و تعیین و تکلیف قضایی نیست.

بلکه در واقع با دید قضایی اجرای صحیح قانون را بررسی کرده و احراز می‌کند و تعیین و تکلیف قضایی نمی‌کند. قانون‌گذار به سازمان بازرسی کل کشور اجازه قضاوت نداده و صرفاً این سازمان، تخلف را کشف و گزارش آن را به مراجع قضایی ارسال می‌کند تا تصمیم‌گیری شود. در حالی که دیوان عدالت اداری نظارت قضایی را بعد از احراز، قضاوت کرده، حکم داده و احقاق حق می‌کند. در صورتی که اقدامات و تصمیمات موضوع شکایت موجب تضییع حق اشخاص شده باشد، شعبه رسیدگی‌کننده حکم به نقض رأی یا لغو اثر از تصمیمات و اقدامات آن می‌دهد. لیکن در قانون قید نشده است که سازمان بازرسی می‌تواند حکم به نقض رأی یا لغو اثر از تصمیمات و اقدامات بدهد. بنابراین قانون‌گذار یک نوع صلاحیت نظارت قضایی از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنان را به دیوان عدالت اداری داده است و این مهم را، صراحتاً در بند ۲ ماده ۱۰ قانون و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری تصریح می‌کند و این حسن اجرای قوانین است.

وجوه افتراق سازمان بازرسی و دیوان عدالت هم در حوزه صلاحیت ذاتی و هم در حوزه صلاحیت نسبت به دستگاه‌های تحت نظارت است. در حوزه صلاحیت ذاتی، سازمان بازرسی کل کشور یک صلاحیت اضافی نیز داراست که آن حسن جریان امور است. مثلاً طرحی به‌عنوان «قاصدک» درباره پرستاران محترم کشور در حال اجرا است که براساس آن، هر پرستاری که در روز وقت بیشتری صرف کار کند، حقوق بیشتری دریافت خواهد کرد که این موضوع با اعتراض سایر پرستاران مواجه شده است مبنی بر این که سابقه کار در آن اثری ندارد و پرستاران با سابقه چون به نسبت پرستاران تازه‌کار و جوان قادر به صرف زمان بیشتری برای کار نیستند، از حقوقشان کاسته می‌شود. دیوان عدالت عنوان کرد که طرح قاصدک که در چارچوب قانون وضع و اجرایی شده است، خلاف قانون نیست. اما چنانچه اشکالاتی متوجه این طرح است، به سازمان بازرسی کل کشور اطلاع داده شود تا مورد بررسی قرار گیرد و این اضافه صلاحیتی است که سازمان بازرسی کل کشور بر عهده دارد و بیشتر اوقات دیوان عدالت اداری افراد را به سازمان بازرسی کل کشور ارجاع می‌دهد یا گزارشی به دست دیوان عدالت می‌رسد که انتصابات در فلان وزارتخانه با سوء جریان صورت می‌گیرد که دیوان عدالت نمی‌تواند راجع به انتصابات حکم قضایی دهد. چون ممکن است دستگاه اجرایی انتصابات را حق خود بداند. اما سازمان بازرسی کل کشور می‌تواند بررسی کرده و پس از آن که سوء جریان آن را کشف کرد، گزارش آن را برای مراجع ذی‌ربط ارسال کند.

بنابراین صلاحیت اضافی که سازمان بازرسی کل کشور بر عهده دارد و با دیوان عدالت تفاوت می‌کند این است که علاوه بر اجرای صحیح قوانین، حسن جریان امور را نیز بر عهده دارد. تفاوت دیگری که وجود دارد این است که دیوان عدالت با حکم قضایی دعوا را فیصله داده و ماجرا خاتمه پیدا می‌کند، ولی قانون‌گذار چنین حقی را برای سازمان بازرسی کل کشور در نظر نگرفته است. از حیث دستگاه‌های تحت شمول نظارت، قلمرو صلاحیتی سازمان بازرسی کل کشور از دیوان عدالت اداری، وسیع‌تر است. در دیوان عدالت اداری، نظارت ما نسبت به دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی، نهادهای

انقلاب اسلامی و از نهادهای عمومی غیردولتی فقط شهرداری و تأمین اجتماعی، است بنابراین درباره‌ی سایر دستگاه‌ها و نهادها دیوان عدالت قادر به ورود نیست. ولی در حوزه‌ی نظارت بر دستگاه‌های دولتی، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری شرایط مشابهی دارند اما در مورد دستگاه‌های غیردولتی، دیوان عدالت فقط بر شهرداری‌ها و تأمین اجتماعی نظارت دارد. در صورتی که سازمان بازرسی کل کشور بر بسیاری از نهادها و سازمان‌های تقنینی و حتی قضایی نظارت می‌کند. بنابراین حوزه صلاحیت سازمان بازرسی کل کشور به لحاظ محیط نظارتی گسترده‌تر است.

یکی دیگر از تفاوت‌ها این است که نظارت دیوان عدالت اداری به صورت رسیدگی به دعوای ترافیعی است. یعنی فرد به دیوان آمده و شکایت خود را مطرح می‌کند و به دیوان توضیح می‌دهد و در نهایت دیوان حکم صادر می‌کند. بنابراین اعضای دیوان در محیط نظارت حضور ندارند. این در حالی است که سازمان بازرسی کل کشور می‌تواند به صورت به اصطلاح ایستاده نظارت کند و همان‌طور که گفته شد نظارت دیوان عدالت اداری، نظارت نشسته است. یعنی دیوان نشسته و افراد شکایت می‌کنند، بعد دیوان به این شکایات رسیدگی می‌کند که به آن نظارت نشسته اطلاق می‌شود و به نظارت سازمان بازرسی کل کشور که خود به دستگاه ورود می‌کند، نظارت ایستاده می‌گویند (واحدی، ذبیح‌الله، مصاحبه: مرداد ۱۳۹۵).

در خصوص وجه افتراق و اشتراک سازمان بازرسی کل کشور با دیوان عدالت اداری با نگرش به جایگاه و وظایف نظارتی بر اجرای صحیح قوانین باید اذعان داشت که همان‌طور که انگیزه حرکت و اقدام در دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات و اعتراضات مردم است در سازمان بازرسی کل کشور نیز پویایی و عملکرد بر مبنای نظارت بر چگونگی جریان در واحدهای موظف و اجرایی است. تفاوت عمده در وظایف این دو ارگان این است که دیوان عدالت اداری پس از بررسی و کشف سوء جریان و جرایم، در جایگاهی قرار دارد که حکم صادر می‌کند ولی سازمان بازرسی کل کشور در این مرحله پرونده را به مراجع ذی صلاح قضایی ارجاع می‌دهد تا آن‌ها نسبت به صدور حکم اقدام کنند، ضمن این که پیگیری تا مرحله نهایی نیز شامل این فرایند می‌گردد. از آنجایی که جایگاه‌های یادشده جزء بازوهای سلامت اداری، عملکردهای ساختاری و تثبیت و مقوم قدرت نرم نظام جمهوری اسلامی هستند؛ در اموری مانند عدالت‌محوری و برقراری عدالت اجتماعی، هنجارپروری مثبت و هنجارسازی و حفظ ارزش‌ها ایفای نقش مشترکی دارند. هر دو سازمان به‌عنوان نهادی در قوه قضاییه، پاسداری از حقوق مردم و در مواردی منافع دولت و پیشگیری از انحرافات در درون ساختار اداری کشور را برعهده دارند تا بدین ترتیب، ضمن «مبارزه با کلیه مظاهر فساد و تباهی و پیشگیری از آن» در ساختار اداری کشور، «ایجاد نظام اداری صحیح» و «تأمین حقوق همه‌جانبه افراد، گروه‌ها و سازمان‌ها» در این زمینه که در فرازهای قانونی نیز پیش‌بینی شده است، امنیت لازم را ایجاد بنمایند.

از این رو، استقرار و تداوم فعالیت این سازمان‌ها بر پایه‌ی تحقق عدل اسلامی و پرهیز از هر نوع

رابطه و مناسبات ناسالم به جای ضوابط قانونی استوار گردیده است. هر دو سازمان وجه اصلاح‌گرایی دارند و این فرایند در بازرسی کل کشور از طریق نظارت و ارزیابی و در دیوان عدالت اداری از طریق رسیدگی به شکایات و صدور حکم محقق می‌گردد. هر دو سازمان در حقیقت بازآوری و بازسازی ارزش‌ها و تبدیل نقاط منفی و ضعف‌ها به حیطه‌های مثبت و مؤلفه‌های قوت را بر عهده دارند. با وجود این که فرایند کار در این سازمان‌ها متفاوت است لیکن با اندکی دقت مشخص می‌گردد که «پیشگیری» به‌عنوان یکی از بازخوردها و برآیندهای اصلی در عملکرد آن‌ها متجلی است. درنهایت با توجه به شاخص‌ها و مؤلفه‌های برشمرده شده فوق و رابطه آن‌ها با عناصر سیاست، حکومت و آثاری که کارکردهای صحیح این سازمان‌ها در فرآیند اجرایی برجا می‌گذارد؛ چنین نتیجه‌گیری می‌شود که هر دوی آن‌ها در تحکیم مبانی امنیت نظام حکومتی مؤثر هستند (کنگاور، علی، مصاحبه: مرداد ۱۳۹۵).

هر دو جزو سازمان‌های تابعه قوه قضاییه می‌باشند. هر دو جزو دستگاه‌های نظارتی کشوری می‌باشند. ماهیت هر دو سازمان، نظارتی و مبارزه با فساد و احقاق حق مردم است. دارای اصلی از اصول قانون اساسی هستند (اصل ۱۷۳ و ۱۷۴). هر دو مرجع رسیدگی به تخلفات و شکایات از دستگاه‌های دولتی و مرجع تظلم‌خواهی مردم از دستگاه‌های دولتی هستند و اما درخصوص وجوه افتراق، دیوان عدالت اداری دارای شأن قضایی بوده ولی سازمان بازرسی کل کشور شأن نظارتی دارد. دیوان عدالت اداری دارای شأن صدور احکام نسبت به تظلم‌خواهی‌های صورت گرفته ولی سازمان بازرسی کل کشور صرفاً شأن نظارت بر تظلم‌خواهی دارد و رأی صادر نمی‌کند. اکثر پرسنل دیوان عدالت اداری قاضی بوده و یا دارای تحصیلات حقوقی می‌باشند و در سازمان بازرسی کل کشور کمتر این چنین می‌باشد (محضری، مهدی، مصاحبه: مرداد ۱۳۹۵).

دیوان عدالت اداری به‌موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی به‌منظور رسیدگی به شکایات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، تأسیس شده است و وظیفه رسیدگی به شکایات علیه تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و...، رسیدگی به شکایات و اعتراضات مردم نسبت به آراء و تصمیمات قطعی کمیسیون‌ها، هیأت‌ها و شوراهایی که برطبق قوانین مختلف در وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، ادارات دولتی و شهرداری‌ها تشکیل شده و به مسائل خاصی رسیدگی می‌کنند؛ مانند هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری‌ها و... را برعهده دارد. درحالی‌که سازمان بازرسی کل کشور طبق اصل ۱۷۴ قانون اساسی و ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری و در قالب بازرسی و نظارت مستمر، فوق‌العاده و موردی اعمال می‌شود. بنابر آنچه بیان شده است ذات کار این دو نهاد «تصمیم‌گیری» درخصوص وضعیتی است که ازسوی یکی از طرفین دعوا یا اختلاف و یا هر دو، قلمداد شده و قانون به وی اجازه شکایت یا واکنش می‌دهد و لیکن حوزه‌ی نظارتی سازمان بازرسی کل کشور عملکرد و اقدامات

دستگاه‌های اجرایی کشور را در برمی‌گیرد درحالی‌که دیوان عدالت اداری بیشتر به شکایات و اعتراضات نسبت به تصمیمات و آرای صادره توسط هیأت‌ها و کمیسیون‌ها رسیدگی می‌کند. از سوی دیگر تفاوت عمده دو نهاد مزبور در نحوه‌ی اعمال نظارت است، بدین نحو که سازمان بازرسی کل کشور فرضاً اگر با انجام بازرسی، صدور پروانه ساخت بنا را مخالف قوانین و مقررات تشخیص دهد، مراتب را با اجازه حاصله از ماده ۱۰ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور به مرجع ذی‌صلاح در قالب پیشنهاد اعلام می‌نماید، درحالی‌که دیوان عدالت اداری در قالب رأی، اقدام به ابطال پروانه صادره می‌نماید. (ابراهیم پور، مصاحبه: شهریور ۱۳۹۵)

هر دو دستگاه زیرمجموعه قوه قضاییه می‌باشند. رؤسای هر دو نهاد دارای پایه قضایی هستند، تعداد نفرات قابل توجهی از نیروی انسانی هر دو دستگاه نظارتی را قضات قوه قضاییه تشکیل می‌دهند. سازمان بازرسی درخصوص آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها، تصویب‌نامه‌ها که برخلاف قانون اصدار یافته‌اند صرفاً باید آن را به دیوان عدالت اداری برای رسیدگی اعلام نماید و حق ابطال آن‌ها توسط سازمان بازرسی مبنای قانونی ندارد درحالی‌که دیوان عدالت اداری می‌تواند آن‌ها را باطل نماید. سازمان بازرسی حق صدور هیچ‌گونه رأیی ندارد و جرایم و تخلفات گزارش شده توسط آن از طریق محاکم قضایی صالح و هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری رسیدگی می‌شود، حال آن‌که دیوان عدالت اداری رأساً مبادرت به صدور رأی می‌نماید و کلیه دستگاه‌های اجرایی محکوم‌علیه مکلف به اجرای احکام هستند. (شیخ عباسی، حیدر، مصاحبه: شهریور ۱۳۹۵)

نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری از طریق سازمان بازرسی کل کشور اعمال می‌شود. سازمان بازرسی به لحاظ ماهوی، کارکردی شبیه دیوان عدالت دارد، یعنی رسیدگی به شکایات و اعلامات، اعلام نتایج رسیدگی، انجام تحقیقات، استماع دفاعیات فرد و اعلام تخلف یا جرم به مراجع ذی‌ربط، با این اختلاف که دیوان رأساً اقدام به صدور حکم می‌نماید لیکن سازمان بازرسی اختیاری در صدور حکم ندارد. دادرسی در دیوان عدالت به‌عنوان یک مرجع قضایی عالی اداری و دادرسی در سازمان بازرسی به‌عنوان یک مرجع عالی اختصاصی نظارتی صورت می‌گیرد و هر دو نهاد تضمین سلامت اداری را در دستگاه‌های دولتی و به معنای وسیع آن، در قوای سه‌گانه حاکم بر کشور باهدف حفظ حقوق عامه مردم دنبال می‌نمایند. اگر شکایت در دیوان عدالت مطرح شود طبق مواد ۳۰، ۵۴، ۵۵ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان و اگر در سازمان بازرسی مطرح شود، طبق مواد ۱۱ و ۱۲ و ۱۳، ۱۴، ۲۰، ۲۲، ۲۳، ۲۵، ۳۳، ۳۷ به طریق دادرسی عادی مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. (دادرسی عادی در مقابل دادرسی اختصاصی)، ممکن است در حین رسیدگی طرفین دعوت شوند که ملزم به حضور می‌باشند و درصورت استنکاف براساس ماده ۸ قانون تشکیل سازمان بازرسی اقدام خواهد شد و در دیوان مشمول ضمانت اجرای مقرر در تبصره ۱ و ۲ و ۳ ماده ۴۳ قانون دیوان خواهد بود. ویژگی‌های دادرسی در دیوان عدالت و سازمان بازرسی در رسیدگی به شکایات و اعلامات اشخاص درخصوص سوء جریان اداری و مالی و نقض قوانین

و مقررات در دستگاه‌های اداری مشمول این دو نهاد که هر دو همدوش یکدیگر سلامت اداری را در دستگاه‌های اجرایی کشور تضمین می‌نمایند و از نظر کارکرد به لحاظ ماهوی جنبه اداری دارد با این تفاوت که یکی در مقام اعلام است و دیگری در مقام انشای حکم و از جهت صلاحیتی، یکی صلاحیت اداری دارد و دیگری صلاحیت قضایی دارد (طیب لی، مهدی، مصاحبه: شهریور ۱۳۹۵). مستند قانونی ایجاد و فعالیت نظارتی هر دو مرجع، قانون اساسی کشور است. هر دو مرجع مستقیماً زیر نظر رییس قوه قضاییه فعالیت می‌نمایند. تکلیف دستگاه‌های اداری در همکاری و ارایه اسناد و مدارک مورد درخواست مراجع صدرالاشاره دارای ضمانت اجرایی است (ماده ۸ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و ماده ۴۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری) لزوم اجرای پیشنهادهای اصلاح ساختار ارایه شده در گزارش‌های سازمان بازرسی و همچنین آرای قطعی شعب دیوان عدالت اداری دارای ضمانت اجرایی است (ماده ۱۰ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و ماده ۱۰۷ الی ۱۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری). درخصوص وجوه افتراق باید گفت دیوان عدالت اداری مرجع مستقیم تظلم‌خواهی و احقاق حق (از تعدیات اداری) است درحالی‌که سازمان بازرسی کل کشور چنین نقشی نداشته و در مفهومی کلان‌تر و بدون دخالت و اقدام مستقیم در احقاق حق شخص، به بررسی و ریشه‌یابی علل و عوامل منجر به سوء جریان و مفسده می‌پردازد. سازمان بازرسی کل کشور در مقوله نظارت از جایگاه و منظر رفیع‌تری برخوردار است چراکه دیوان عدالت اداری صرفاً مسئول رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدهای دولتی و یا ابطال آیین‌نامه‌های خلاف قانون، شرع و... است، درحالی‌که سازمان بازرسی کل کشور منبعث از حق نظارت قوه قضاییه، مسئول نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در تمامی دستگاه‌های اداری بوده و می‌تواند رأساً و بدون نیاز به طرح شکایت از سوی شاکی و با تشخیص خود نسبت به ورود به انواع موضوعات در حیطه دستگاه‌های اداری کشور اقدام نماید. به استناد ماده ۱۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور سایر مراجع نظارتی، حفاظت اطلاعات‌ها، حراست‌ها و بازرسی وزارتخانه‌ها و... مکلف‌اند، سوء جریاناتی را که در عملکرد دستگاه مربوطه کشف می‌نمایند به سازمان بازرسی کل کشور گزارش نمایند درحالی‌که چنین تکلیفی در قبال دیوان عدالت اداری برای ایشان تعریف نشده است.

درخصوص وجوه اشتراک باید گفت هر دو صلاحیت دریافت شکایت‌های مردمی از دستگاه‌های اداری و اجرایی کشور را دارا هستند. صرف‌نظر از صلاحیت دیوان عدالت اداری در ابطال آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های مغایر شرع و قانون، هر دو صلاحیت ورود و بررسی ماهیت و مفاد آیین‌نامه و بخشنامه‌های ابلاغی مختلف را دارا هستند. وجوه افتراق آن، سازمان بازرسی کل کشور دارای اختیار نظارت و بازرسی کلیه وزارتخانه‌ها، ادارات، سازمان‌ها و دستگاه‌های تابعه قوه قضاییه می‌باشد، درحالی‌که دیوان عدالت اداری حق دخالت و نظارت بر نحوه عملکرد کلی دستگاه‌های اداری را ندارد و صرفاً در صورت دریافت شکایت از شاکی ذی‌نفع و دارای اهلیت در تصمیمات و

اقدامات واحدهای دولتی نسبت به اشخاص و آیین‌نامه‌های صادره اقدام می‌نماید. دیوان عدالت اداری صرفاً به شکایاتی رسیدگی می‌کند که شاکی آن دارای اهلیت و ذی‌نفع باشد در صورتی که سازمان بازرسی کل کشور اعلانات و اطلاعیه‌های واسله حائز اهمیت را بدون توجه به این موضوع مورد بررسی قرار خواهد داد. سازمان بازرسی کل کشور با امعان نظر به اختیار قانونی خود در اعمال نظارت حین اقدام دستگاه‌های اجرایی و اداری کشور، صلاحیت ارایه گزارش‌های هشدار و بازدارنده در موضوعات مختلف را داراست در حالی که چنین عملکردی برای دیوان عدالت اداری تعریف نگردیده است. رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات واسله به دیوان عدالت اداری در داخل شعب دیوان خواهد بود و دیوان رأساً نسبت به صدور رأی در موضوع مورد بررسی اقدام می‌نماید، لیکن به‌رغم گستردگی دامنه‌ی نظارت سازمان بازرسی کل کشور، رسیدگی به گزارش‌های اختصاصی سازمان در مراجع قضایی و هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری خواهد بود. دیوان عدالت اداری صلاحیت صدور رأی مقتضی در ابطال تصمیمات دولتی، بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌ها و آرای مراجعی از قبیل کمیسیون‌های ماده صد، مالیاتی ماده ۵ و... را در صورت احراز مغایرت قانونی و شرعی داراست لیکن سازمان بازرسی کل کشور چنین صلاحیتی نداشته و در صورت برخورد با چنین مواردی باید با تهیه گزارش نسبت به ارجاع آن‌ها به دیوان عدالت اداری و در موارد مربوطه به رییس قوه قضاییه اقدام نماید. دیوان عدالت اداری صلاحیت صدور آرای وحدت رویه در خصوص رویه‌های متعدد اداری در موضوعات واحد را داراست که چنین صلاحیتی برای سازمان بازرسی کل کشور پیش‌بینی نشده است. (مهرورز، محمودرضا، مصاحبه: شهریور ۱۳۹۵).

نتیجه

بعد از شکل‌گیری زندگی جمعی در قالب‌های سیاسی و تشکیل حکومت‌ها، نظارت از مهم‌ترین و حساس‌ترین موضوع‌ها و مسایل مورد بحثی است که به امری محسوس و اجتناب‌ناپذیر تبدیل و بیش‌ازپیش در فهرست نیازهای جوامع بشری قرار گرفت (جمشیدیان، جامعی، ۱۳۹۵: ۷). در کشورهای پیشرفته و متمدن امروزی یکی از اصول مهمی که به‌عنوان عامل تضمین آزادی‌ها و حقوق فردی افراد شناخته شده، اصل حاکمیت قانون است بدین معنی که دولت نیز مانند افراد باید در کلیه اقدامات و تصمیمات خود، قوانین و مقررات را رعایت نماید. یکی از دغدغه‌های حاکمان، چگونگی جلوگیری از خودسری و تعدی قوه مجریه به حکومت شوندگان بوده است براساس این اصل، در قوانین و نظامات کشورها، مراجعی پیش‌بینی و در دسترس افراد قرار داده شده تا در صورت تخلفی و تجاوز مقامات و دستگاه‌های دولتی از حدود و اختیارات قانونی، شهروندان بتوانند به مراجع مذکور مراجعه و یا این که دستگاه‌های نظارتی به‌صورت مستقیم و با نظارت خود، خاطیان را بر رعایت قوانین و مقررات و رفع تجاوز از حقوق خود مجبور و یا اعمال مجازات نمایند. بنابراین نظارت یک فرایند عقلانی برای جلوگیری از طغیان، عصیان و تخلف است که به‌موجب آن میزان انحراف و خطا در عملکرد فرد، سازمان و دستگاه‌های اداری کاهش یافته و صحت مسیر حرکت با

ضریب اطمینان بالا پیگیری می‌شود. (الوانی، ۱۳۷۹)

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، احیای حقوق عامه و پشتیبانی از حقوق شهروندان به عهده‌ی قوه قضاییه که بخشی از حاکمیت می‌باشد، قرار گرفته که براساس اصل ۱۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌طور مشخص و منجز، به آن تصریح گردیده است. با نگاه به جایگاه دستگاه‌های نظارتی قوه قضاییه به ترتیب به استناد اصول ۱۷۳ و ۱۷۴ قانون اساسی شرح وظایف کلی آنان عبارت است از رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، که دیوانی به نام دیوان عدالت اداری تأسیس گردیده است. براساس حق نظارت قوه قضاییه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری نیز، سازمانی به نام بازرسی کل کشور تشکیل می‌گردد که هر دو دستگاه زیر نظر رییس قوه قضاییه بوده و حدود وظایف و اختیارات آنان را قانون تعیین می‌نماید. هر دو دارای اصلی مجزا و منجز از اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌باشند. رؤسای هر دو دستگاه از قضات با سابقه و مستقیماً توسط رییس قوه قضاییه انتخاب و منصوب می‌گردند. حوزه‌های رسیدگی و نظارتی هر دو مرجع، حسب مورد، ناظر بر دستگاه‌های اجرایی می‌باشند و به شکلی وظیفه نظارت قضایی را از طرف قوه قضاییه نسبت به دستگاه‌های تحت شمول بر عهده دارند.

از طرفی افتراق این دو دستگاه، در حوزه‌ی صلاحیت ذاتی و هم در حوزه‌ی صلاحیت نسبت به دستگاه‌های تحت نظارت آنان می‌باشد. شأن سازمان بازرسی کل کشور شأن نظارتی و شأن دیوان عدالت اداری شأن قضایی است، بدین صورت که شأن و جایگاه رسیدگی قضایی به تظلم‌خواهی و اعتراضات اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی نسبت به تصمیمات و اقدامات وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن‌ها و نیز تصمیمات و اقدامات مأمورین مربوطه و همچنین تصمیمات و آرای قطعی دادگاه‌های اداری، هیأت‌های بررسی و کمیسیون‌های مختلف مطرح در قانون دیوان عدالت اداری است و یا حسب مورد هیأت عمومی مرجع مذکور با چارچوب و سازوکاری که قانون پیش‌بینی کرده می‌تواند درخصوص آرای قطعی یا قطعیت‌یافته‌ای مورد اعتراض قرار گرفته، ورود نماید و همچنین رأی قضایی اعم از حکم و قرار صادر و ابلاغ کند و چنانچه مدیر یا هر مقام مسئولی از اجرای مفاد رأی قطعی، استنکاف نماید برابر قانون به‌عنوان مستکف، قابلیت تعقیب کیفری و اعمال مجازات جزایی را دارد. اما سازمان بازرسی کل کشور صرف‌نظر از ارسال گزارش متضمن وقوع سوء جریان، تخلف و یا جرم، حق رسیدگی و صدور رأی اعم از اداری یا قضایی را ندارد و وظیفه‌اش صرفاً نظارت و بازرسی بوده و مکلف است گزارش اختصاصی خود را همراه با اسناد، مدارک و استناداتی که دارد به مراجع ذی‌صلاح قانونی ارسال نماید. از طرفی دیوان عدالت اداری، رأساً و بدون شکایت اشخاص نمی‌تواند ورود پیدا کند ولی سازمان بازرسی کل کشور بر مبنای شرح وظایف قانونی خود در قالب نظارت و بازرسی‌های موردی، برنامه‌ای و فوق‌العاده، منتظر مراجعه شهروندان و یا شکایت به سامانه سازمان نمی‌ماند و به موضوعات

مربوطه ورود می‌نماید، لذا دایره شمول سازمان بازرسی کل کشور به استناد ماده یک قانون تشکیل این سازمان نسبت به دیوان عدالت اداری گسترده‌تر می‌باشد به طوری که سازمان موصوف می‌تواند به منظور پیشگیری از سوء جریانات به مقامات و مسئولین، گزارش‌های هشداردهنده ارسال نموده و پیشنهادهای لازم را ارایه نماید. نظارت دیوان به صورت رسیدگی به دعوی ترافعی است یعنی شاکی به دیوان مراجعه و متشاکی به دیوان توضیح می‌دهد و در نهایت دیوان حکم صادر می‌کند و اعضای دیوان در محیط حضور ندارند و این در حالی است که سازمان بازرسی کل کشور می‌تواند به دستگاه ورود کند و به صورت میدانی موضوع پرونده را مورد بررسی قرار دهد.

این نوع نظارت، رکنی بنیادین در این قوه بوده که تصمیمات و اعمال دستگاه‌های اجرایی را از حیث مطابقت با قانون اساسی و یا قوانین عادی مورد ارزیابی قرار می‌دهد که هدف از این نوع نظارت، حمایت از قانون در مقابل دولت یا به عبارتی حمایت از مردم در مقابل دولت است تا با نقض قوانین به حقوق آنان تجاوز نگردد. سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری دو دستگاه از دستگاه‌های تابعه قوه قضاییه می‌باشند که عضو شورای دستگاه‌های نظارتی کشور بوده و وظیفه خطیر و با اهمیت نظارت را برعهده دارند و تشکیل این دو نهاد نظارتی و صلاحیت وسیع آنان به موجب قانون، نشانگر عمق اهمیت متقن به برقراری عدالت و اجرای صحیح قوانین و از بین رفتن تخلف، جرم و فساد در دستگاه‌های اجرایی کشور را دارد که در این راستا سنجش تصمیمات و اقدامات مسئولین واحدهای دولتی با میزان قانون از سوی دستگاه‌های نظارتی قوه قضاییه اخطار و زنگ خطری مؤثر در حرکت به سوی افزایش کارآمدی دستگاه‌های اجرایی است.

بنابراین هر دو نهاد به‌عنوان بازوهای سلامت اداری، تثبیت و مقوم قدرت نرم جمهوری اسلامی ایران در اموراتی همچون عدالت محوری، برقراری هنجارهای دستگاه‌های اجرایی و حفظ ارزش‌های اساسی و حیاتی، ایفای نقش مشترک را دارا می‌باشند.

تعیین و تبیین حدود وظایف و اختیارات سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری در قانون و این که قانون‌گذار دو اصل از اصول قانون اساسی را به صورت مجزا برای این دو دستگاه در نظر گرفته، تأکیدی بر حاکمیت قانون و اجرای قانون‌مداری در دستگاه‌های اجرایی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد تا هیچ‌یک از این دستگاه‌ها از اختیارت و قدرت خود سوءاستفاده نمایند و هیچ‌گونه تعدی و تجاوز به حریم و حقوق آحاد جامعه صورت نگیرد.

منابع

- احمدی گرجی، حسینعلی و آرای، وحید (۱۳۹۲)، اخلاق حرفه‌ای نظارت و بازرس، راهبردها و سیاست‌ها، تهران، فرهیختگان دانشگاه.
- الوانی، مهدی (۱۳۷۹)، مدیریت عمومی، چاپ چهاردهم، تهران، نی.
- جمشیدیان، هادی و جامعی، مجتبی (۱۳۹۵)، از نظارت تا امنیت کتدوکاوی در دو مفهوم

بنیادین، گزارش پژوهشی، تهران، مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد.
 - ساوه درودی، مصطفی و جامعی، مجتبی (۱۳۹۴)، بازشناسی مفهوم بحران و نقش فرایند تصمیم‌سازی در کنترل بحران‌سازمانی، تهران، فصلنامه علمی- تخصصی دانش ارزیابی، شماره ۲۴، تابستان.

- شمس، عبدالله (۱۳۸۰)، آیین دادرسی مدنی، جلد اول، تهران، میزان.
- طباطبائی مومتمنی، منوچهر (۱۳۸۴)، حقوق اداری، چاپ یازدهم، تهران، سمت.
- عباسی، محمد و جامعی، مجتبی (۱۳۹۵)، نظارت قضایی و امنیت عمومی در جمهوری اسلامی ایران، تهران، دانشکده علوم و فنون فارابی.
- فتحی اردکانی، حبیب‌اله (۱۳۹۱) راهبردهای ارزیابی و نظارت اثربخش، تهران، آثار فکر.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب همه‌پرسی ۱۳۵۸ و بازنگری ۱۳۶۸.
- مجموعه قوانین و مقررات دیوان عدالت اداری.
- مجموعه قوانین و مقررات سازمان بازرسی کل کشور.

در این تحقیق، مجموعه‌ای از مصاحبه‌ها با افراد زیر صورت گرفته است:

- جناب آقای دکتر ابراهیم پور، سازمان بازرسی کل کشور شهریور ۱۳۹۵.
- جناب آقای دکتر حسین قلجی، سازمان بازرسی کل کشور، مرداد ۱۳۹۵.
- جناب آقای دکتر حیدر شیخ عباسی، دیوان عدالت اداری، شهریور ۱۳۹۵.
- جناب آقای دکتر مهدی محضری، دیوان عدالت اداری، مرداد ۱۳۹۵.
- جناب آقای علی کنگاوری، سازمان بازرسی کل کشور، مرداد ۱۳۹۵.
- جناب آقای محمود رضا مهرورز، سازمان بازرسی کل کشور، شهریور ۱۳۹۵.
- جناب آقای مهدی طیب‌لی، سازمان بازرسی کل کشور، شهریور ۱۳۹۵.
- قاضی محترم جناب آقای بهزاد غفاری مقدم، سازمان بازرسی کل کشور، مرداد ۱۳۹۵.
- قاضی محترم جناب آقای دکتر ذبیح‌الله واحدی، دیوان عدالت اداری، مرداد ۱۳۹۵.