

سخنرانی رییس انجمن علمی حقوق پزشکی ایران در دومین اجلاس سراسری دفاتر بازرسی دانشگاه‌های علوم پزشکی کشور در بابل

به گزارش روابط عمومی انجمن علمی حقوق پزشکی ایران، دومین اجلاس سراسری دفاتر بازرسی دانشگاه‌های علوم پزشکی کشور با مدیریت دفتر بازرسی و ارزیابی عملکرد وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و به میزبانی دانشگاه علوم پزشکی بابل برگزار شد.

در این اجلاس دکتر محمود عباسی- رییس انجمن علمی حقوق پزشکی ایران و رییس مرکز تحقیقات اخلاق و حقوق پزشکی دانشگاه علوم پزشکی دانشگاه شهید بهشتی در خصوص الزامات حقوقی و قانونی بازرسی و نظارت به ایراد سخنرانی پرداخت.

دکتر عباسی در این اجلاس با تأکید بر اینکه بازرسی و نظارت به‌عنوان یکی از ارکان اصلی حکمرانی مطلوب و سلامت اداری، نقش تعیین‌کننده‌ای در پیشگیری از تخلف، فساد و ناکارآمدی دارد گفت: نظام‌های حقوقی و رویکردهای تقنینی کشورها، با تدوین مقررات و سازوکارهای مشخص، تلاش کرده‌اند تا این فرآیند را به‌گونه‌ای سامان دهند که هم از حقوق شهروندان صیانت شود و هم کارآمدی دستگاه‌های اجرایی ارتقا یابد.

اهمیت این موضوع در حوزه سلامت، با توجه به حساسیت و پیچیدگی‌های خدمات بهداشتی و درمانی، دوچندان بوده و مستلزم توجه ویژه به الزامات حقوقی و قانونی بازرسی در این بخش است.

حصول اهداف نظارت و بازرسی در هر نظام حقوقی مستلزم پیش‌بینی و کاربست اصول و قواعدی است که می‌توان با عنوان الزامات حقوقی و قانونی بازرسی و نظارت از آن‌ها یاد نمود. در واقع با امعان نظر به این الزامات می‌توان نهاد بازرسی و نظارت را در مسیر صحیح خود هدایت نمود و از چالش‌هایی که منجر به ناکارآمدی این ابزار ضامن کارآمدی اداری و سازمانی و حافظ حقوق شهروندی می‌شود تا حد امکان اجتناب ورزید.

وی افزود: سه رویکرد عمده برای بازرسی و نظارت در نظام‌های حقوقی قابل شناسایی است: رویکرد درون‌سازمانی، که نظارت و بازرسی در آن، توسط نهادهای داخلی هر دستگاه انجام می‌شود؛ رویکرد برون‌سازمانی، که طبق آن بازرسی بر عهده سازمان‌های مستقل نظارتی است؛ و رویکرد مختلط یا ترکیبی، که تلفیقی از دو شیوه پیشین محسوب می‌شود. در ادامه به تبیین هر یک از این رویکردها و ارائه مثال‌هایی برای آن خواهیم پرداخت.

بازرسی و نظارت درون‌سازمانی به سازوکارهایی اطلاق می‌شود که یک سازمان برای کنترل، ارزیابی و بهبود عملکرد داخلی خود ایجاد می‌کند. این نهادها معمولاً تحت عنوان «دفتر بازرسی داخلی» یا «حوزه بازرسی» فعالیت کرده و مستقیماً به بالاترین مقام سازمان گزارش می‌دهند.

در این رویکرد، هر دستگاه اجرایی یا سازمان، ساختارهای داخلی ویژه‌ای برای کنترل و ارزیابی عملکرد کارکنان و فرایندهای خود ایجاد می‌کند. هدف اصلی، پیشگیری از بروز تخلفات و ارتقای کارآمدی قبل از ورود نهادهای بیرونی است. این نوع بازرسی به دلیل آشنایی با فرآیندها و ساختارهای داخلی، دقت بالایی دارد اما ممکن است به دلیل تعارض منافع یا فشارهای اداری، استقلال کافی نداشته باشد. نمونه آن را می‌توان در واحدهای بازرسی وزارتخانه‌ها یا کمیته‌های داخلی سازمان‌های دولتی مشاهده کرد.

بازرسی برون‌سازمانی به نظارت و ارزیابی یک نهاد مستقل خارج از ساختار سازمان هدف اشاره دارد که با اختیارات قانونی به بررسی عملکرد، انطباق و شفافیت مالی آن می‌پردازد. یکی از نمونه‌های بارز آن در ایالات متحده دفتر حسابرسی دولتی (Government Accountability Office (GAO است که به کنگره گزارش می‌دهد. در ایران نیز سازمان بازرسی کل کشور و سازمان دیوان محاسبات کشور به عنوان یک نهاد برون‌سازمانی، بر سازمان‌های اداری و دستگاه‌های دولتی نظارت دارند. این نهادها اغلب از استقلال کامل برخوردارند و تخلفات و انحرافات را به مراجع قانونی عالی گزارش می‌دهند.

بنابراین، در این الگو، نظارت توسط نهادهایی مستقل و خارج از سازمان مورد بازرسی انجام می‌شود. ویژگی اصلی آن استقلال از دستگاه تحت نظارت است که موجب افزایش شفافیت و اعتماد عمومی می‌گردد. این نوع بازرسی بیشتر جنبه کنترلی و کشف تخلف دارد و گاه با ضمانت اجرای حقوقی و کیفری همراه است.

این رویکرد، که در بسیاری از نظام‌های حقوقی به آن توجه شده است، ترکیبی از دو نوع بازرسی درون‌سازمانی و برون‌سازمانی است و تلاش می‌کند هم از مزایای اشراف و آشنایی نهادهای داخلی با جزئیات فعالیت‌ها بهره‌گیرد و هم از شفافیت و بی‌طرفی نهادهای بیرونی استفاده نماید. در این الگو، سازمان ابتدا توسط بازرسان داخلی پایش می‌شود و سپس نهادهای مستقل نظارتی یا قضایی نیز بر همان فرآیند نظارت دارند. هدف از این مدل، پوشش نقاط ضعف هر یک از دو رویکرد پیشین و کاهش احتمال فساد یا تخلف سازمانی است. در بسیاری از کشورهای اروپایی، از جمله فرانسه و آلمان، ترکیب نظارت اداری داخلی و دادگاه‌های اداری نمونه بارز این شیوه محسوب می‌شود. در کشور ما نیز این رویکرد در قوانین مورد توجه قرار گرفته است.

رئیس انجمن علمی حقوق پزشکی ایران در ادامه افزود: در کشور ما، ذیل نهادهای اجرایی حوزه سلامت، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و دانشگاه‌های علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی، ساختارهایی برای بازرسی و ارزیابی عملکرد داخلی به ویژه در چارچوب ادارات نظارت و بازرسی ایجاد شده اند. این نظارت درون‌سازمانی شامل بررسی عملکرد بیمارستان‌ها، مراکز درمانی دولتی و خصوصی، دفاتر بهداشت و سایر واحدهای تابعه است. ابزارهای اصلی شامل دفاتر بازرسی و ارزیابی عملکرد، سامانه‌های رسیدگی به شکایات و بازدیدهای دوره‌ای یا موردی می‌شود. همچنین سازمان‌هایی مانند سازمان غذا و دارو و اداره کل تجهیزات پزشکی وظیفه نظارت بر تولید، واردات و عرضه داروها و تجهیزات پزشکی را دارند و بازرسی مستمر آن‌ها موجب تضمین کیفیت، ایمنی و انطباق با مقررات می‌گردد. این نوع نظارت به دلیل آشنایی با فرآیندها و ساختارهای داخلی دقت بالایی دارد، اما ممکن است تحت تأثیر فشارهای اداری یا تعارض منافع قرار گیرد.

در کنار نظارت داخلی، نهادهای مستقل و بالادستی نیز بر حوزه سلامت نظارت دارند. مهم‌ترین نهادها شامل سازمان بازرسی کل کشور، قوه قضائیه و کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی، سازمان تعزیرات حکومتی و دفتر نظارت و اعتباربخشی امور درمان (ذیل قوه مجریه) هستند. این نهادها از طریق بازرسی‌های مسأله‌محور، بررسی تخلفات قانونی، رسیدگی به پرونده‌های فساد یا تخلفات اداری و قانونی در حوزه سلامت، عملکرد دستگاه‌های اجرایی را در این حیطه کنترل می‌کنند.

وی در ادامه به الزامات حقوقی و قانونی ناظر بر بازرسی و نظارت پرداخت و گفت: با مذاقه در نظام‌های حقوقی مختلف، بازرسی و نظارت در حوزه سلامت تحت تأثیر اصول و الزامات حقوقی و قانونی متعددی قرار دارد که هدف آن‌ها ایجاد کارآمدی و تضمین کیفیت، شفافیت، و پاسخگویی در ارائه خدمات دستگاه‌ها و سازمان‌های مربوطه است. در ادامه، ابتدا به تبیین اصول و الزامات حقوقی در این حوزه می‌پردازیم و سپس الزامات قانونی در این زمینه مطرح نظر قرار خواهد گرفت.

در فرآیندهای بازرسی و نظارت، رعایت بی‌طرفی و انصاف ضروری است تا از تبعیض یا سوءاستفاده جلوگیری شود. اصل بی‌طرفی ایجاب می‌کند که نهاد بازرسی بدون وابستگی به منافع شخصی، سازمانی یا سیاسی اقدام کند. هرگونه سوگیری در فرآیند بازرسی، نه تنها نتایج آن را غیرقابل اعتماد می‌کند، بلکه موجب بی‌اعتباری نظام نظارتی خواهد شد. رعایت انصاف نیز به معنای برخورد برابر با تمامی اشخاص و سازمان‌هاست، به گونه‌ای که هیچ فرد یا نهادی از امتیاز یا سخت‌گیری غیرموجه برخوردار یا گرفتار نشود.

نهادهای نظارتی و بازرسی باید از استقلال ساختاری و عملیاتی برخوردار باشند تا بتوانند آزادانه و بدون فشارهای بیرونی مأموریت خود را انجام دهند. فقدان استقلال، بازرسی را به ابزاری در خدمت قدرت سیاسی یا منافع خاص سازمانی تبدیل می‌کند.

هرگونه بازرسی و نظارت، به‌ویژه در حوزه سلامت، مستلزم دسترسی به اطلاعات حساس است؛ اما این دسترسی نباید به معنای نقض حقوق افراد باشد. قوانین بین‌المللی مانند مقررات عمومی حفاظت از داده‌ها در اتحادیه اروپا و همچنین قوانین داخلی در بسیاری از نظام‌های حقوقی، تأکید دارند که اطلاعات شخصی کارکنان و همچنین بیماران باید صرفاً برای اهداف قانونی و ضروری مورد استفاده قرار گیرد. عدم رعایت این اصل می‌تواند موجب مسئولیت مدنی و کیفری برای نهاد ناظر یا بازرسی شود.

بازرسان و نهادهای نظارتی مکلفند در تمام مراحل با افراد تحت بازرسی با احترام برخورد کنند و از هرگونه رفتار تحقیرآمیز، تبعیض‌آمیز یا ناقض شأن انسانی پرهیز نمایند. این اصل ریشه در اسناد حقوق بشری مانند میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی دارد و در قوانین داخلی بسیاری از کشورها نیز بازتاب یافته است. در حوزه سلامت نیز، رعایت کرامت انسانی به طور ویژه اهمیت دارد زیرا بیماران و کارکنان حوزه سلامت در شرایط آسیب‌پذیر قرار دارند.

نهادهای نظارتی باید فرآیندها و نتایج بازرسی را به صورت شفاف منتشر کنند و در برابر افکار عمومی و مراجع بالادستی پاسخگو باشند. این شفافیت باعث اعتماد اجتماعی، جلوگیری از فساد و افزایش مشروعیت اقدامات بازرسی می‌شود.

اقدامات نظارتی باید متناسب با هدف مورد نظر و میزان تخلف احتمالی یا ریسک وقوع آن باشد. به عبارت دیگر، ابزارها و شدت نظارت نباید بیش از حد لازم باشد و موجب نقض غیرضروری حقوق افراد یا اخلال در عملکرد سازمان‌ها شود. این اصل، به‌ویژه در حقوق اداری آلمان و فرانسه، به عنوان یک قاعده بنیادین مطرح است و دیوان‌های عالی بارها بر لزوم رعایت آن تأکید کرده‌اند. در حوزه سلامت، این اصل تضمین می‌کند که بازرسی‌ها ضمن مؤثر بودن، مانع ارائه خدمات بهداشتی و درمانی به افراد و بیماران نشود.

یکی از اصول بنیادین در حقوق بازرسی، تعیین دقیق و شفاف موضوع است. اگر محدوده بازرسی به‌طور کلی و نامعین تعریف شود، ممکن است موجب سوءاستفاده یا ورود به حوزه‌هایی شود که ارتباطی با مأموریت اصلی ندارند. اصل منجز بودن موضوع، مرزهای قانونی بازرسی را مشخص می‌کند و از پراکندگی یا گسترش بی‌رویه دامنه نظارت جلوگیری می‌نماید. برای نمونه، بر اساس

مقررات وزارت بهداشت، بازرسی از یک مرکز درمانی باید تنها در حیطه خدمات یا فعالیت‌های مشخص همان مرکز انجام شود.

بازرسان موظفند صرفاً در چارچوب صلاحیت‌های قانونی خود اقدام کنند و از ورود به حوزه‌هایی که در صلاحیت مراجع دیگر است، پرهیز نمایند. رعایت حدود صلاحیت موجب می‌شود هر نهاد نظارتی در جایگاه واقعی خود عمل کرده و تعارض یا تداخل وظایف پیش نیاید. این اصل هم در نظام حقوقی ایران و هم در نظام‌های حقوقی دیگر مانند ایالات متحده و فرانسه مورد تأکید قرار گرفته است.

پراکندگی نهادهای بازرسی و تعدد مراکز تصمیم‌گیر، همواره خطر تعارض، موازی‌کاری، ائتلاف منابع و کاهش پاسخگویی را در پی دارد. قانون‌گذار باید با پیش‌بینی سازوکارهایی برای هماهنگی میان نهادهای نظارتی و بازرسی، از بروز تعارضات جلوگیری کند.

هماهنگی و ارتباط نظام‌مند بین نهادهای نظارتی یک الزام حیاتی برای تضمین اثربخشی سیستم حکمرانی است. نهادهای نظارتی باید با به‌اشتراک‌گذاری داده‌ها، تدوین چارچوب‌های استاندارد و ایجاد سازوکارهای گزارش‌دهی مشترک، از انسجام و یکپارچگی نظارتی اطمینان حاصل کنند. این هماهنگی علاوه بر پیشگیری از فساد، به شفافیت، کارایی و اعتماد عمومی به سیستم حکمرانی کمک می‌کند. تجربه کشورهای پیشرفته (مانند فرانسه و آلمان) نشان می‌دهد سیستم‌های نظارتی یکپارچه و هماهنگ، نقش کلیدی در بهبود عملکرد دولت و ارتقای خدمات عمومی دارند.

قانون باید از حقوق افراد و سازمان‌های مورد بازرسی حمایت کند. این شامل حق آگاهی از فرآیند بازرسی، حق دفاع در برابر گزارش‌های احتمالی و حق اعتراض به نتایج بازرسی است. برای نمونه، در مقررات اتحادیه اروپا، افراد و مؤسسات حق دارند نسبت به گزارش‌های نهادهای نظارتی در دادگاه‌های اداری شکایت کنند. در ایران نیز قوانین اداری و آیین‌نامه‌های رسیدگی به تخلفات، چنین حقی را به رسمیت شناخته‌اند.

از دیگر الزامات قانونی در حوزه بازرسی این است که کلیه مراحل بازرسی باید به‌صورت مکتوب و مستند انجام گیرد تا در صورت نیاز، قابلیت بررسی مجدد یا ارجاع به مراجع قضایی وجود داشته باشد. مستندسازی، شفافیت و اعتبار گزارش‌های نظارتی را تضمین می‌کند و به دستگاه قضایی یا اداری امکان می‌دهد بر اساس دلایل عینی تصمیم‌گیری کند. این الزام در بسیاری از نظام‌های حقوقی به‌صورت صریح در آیین‌نامه‌ها و قوانین پیش‌بینی شده است.

بازرسی‌ها باید مطابق با قوانین، استانداردها، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های مصوب انجام شود. این امر موجب یکنواختی، عدالت و پیش‌بینی‌پذیری در فرآیند بازرسی می‌شود. بازرسی از

بیمارستان‌ها و داروخانه‌ها بر اساس دستورالعمل‌های مشخص وزارت بهداشت و سازمان غذا و دارو انجام می‌شود و نهادهای نظارتی حق خروج از این چارچوب‌ها را ندارند. بدیهی است خروج از حیطه صلاحیت و تخطی از وظایف با توجه به حوزه عملکرد، می‌تواند مسئولیت انتظامی یا حقوقی برای بازرسان در پی داشته باشد.

رئیس اندیشکده بین‌المللی کرامت انسانی در جمع‌بندی سخنرانی خود تأکید کرد:

بازرسی و نظارت در ادبیات حقوقی و اداری به معنای فرایند نظام‌مند ارزیابی، کنترل و سنجش فعالیت‌ها، تصمیمات و عملکرد اشخاص حقیقی و حقوقی در چارچوب ضوابط قانونی و مقررات جاری است. این فرایند با هدف پیشگیری از انحراف، کشف تخلف و تضمین اجرای صحیح قوانین و سیاست‌های عمومی طراحی شده و از ابزارهای بنیادین حکمرانی مطلوب به شمار می‌رود. بر این اساس، رعایت الزامات حقوقی و قانونی در حوزه بازرسی و نظارت منجر به تضمین کارآمدی و شفافیت نظام‌های حقوقی و اداری خواهد شد.

در بُعد حقوقی، رعایت اصولی چون بی‌طرفی، استقلال، عدالت رویه‌ای، صیانت از کرامت انسانی و حفظ حریم خصوصی افراد، پشتوانه‌ای برای اعتماد عمومی و مشروعیت نهادهای ناظر و بازرسان فراهم می‌آورد. بی‌توجهی به این اصول می‌تواند موجب تضییع حقوق کارکنان، شهروندان و در نهایت تضعیف اعتماد به حاکمیت شود. در بعد قانونی نیز الزام به شفافیت، تعیین حدود و صلاحیت بازرسی، اصل منجز بودن موضوع نظارت و ضرورت هماهنگی میان نهادهای نظارتی، چارچوبی روشن برای جلوگیری از تداخل صلاحیت‌ها و موازی‌کاری فراهم می‌سازد.

با این حال، چالش‌هایی همچون تداخل نهادی، ضعف در اجرای قوانین، فساد اداری و محدودیت منابع انسانی و مالی، همواره کارآمدی نظام نظارتی و بازرسی را با تهدید مواجه می‌سازد. راهکارهای برون‌رفت از این وضعیت شامل بازنگری در قوانین به‌منظور رفع ابهام و هم‌پوشانی‌ها، ارتقای استقلال و پاسخگویی نهادهای ناظر، نهادینه‌سازی آموزش‌های اخلاقی و حقوقی برای بازرسان، استفاده از فناوری‌های نوین در ردیابی و ارزیابی عملکرد و تقویت همکاری‌های بین‌نهادی است. در نهایت، نظام بازرسی و نظارت زمانی می‌تواند کارکرد واقعی خود را ایفا کند که هم اصول حقوقی بنیادین ناظر بر کارآمدی نظارت و بازرسی در آن رعایت شود و هم بستر قانونی شفاف و منسجم برای اجرای آن فراهم آید.