

Original Article

The position of the National Inspection Organization in the fight against corruption and the realization of civil rights

Syed Hasan miri Ghaleh Sari¹, Syed Reza Ehsanpour^{2*}, Medi Esmaili³

1. Department of Criminal Law and Criminology, Branch of Ayatollah Amoli, Islamic Azad University, Amol, Iran.

2. Assistant Professor of Law, Shahed University, Tehran, Iran. (Corresponding Author) Email: Ehssanpour@gmail.com

3. Assistant Professor Department of Criminal Law and Criminology, Branch of Ghaemshahr, Islamic Azad University, Ghaemshahr, Iran.

Received: 14 Apr 2020

Accepted: 12 Aug 2020

Abstract

Background and Aim: Fighting corruption has been one of the main problems of political systems from ancient times to the present day. In this regard, institutionalization and decision-making on how to deal with corruption and solve the problems of citizens, is an important part of the legal rules in any society. The present study examines the position of the National Inspection Organization in combating corruption and civil rights.

Materials and Methods: The method of the present research is descriptive and analytical. The information has been collected through documents and libraries and their analysis has been done by reasoning and inferential methods.

Findings: Due to its oversight in economic, political, cultural and social dimensions, the inspection organization can be considered a guarantor for the realization of citizenship rights and prevention of its abuse. Countering bribery, monitoring the performance of other apparatuses and forces, pursuing complaints and public criticism are all manifestations of citizenship rights.

Conclusion: Extraordinary and continuous inspection of organizations and executive bodies, as well as increasing the powers of the inspection organization can be a defender of civil rights in the Islamic Republic of Iran. In addition, targeted monitoring and inspection and principled fight against corruption and profitable rent-seeking, especially in the public sector, will lead the country's facilities and talents to productivity and progress, and prevent the waste of public resources and in this way, it brings prosperity and improvement of systems in the field of public and social welfare to the society, which is one of the examples of civil rights.

Keywords: Inspection Organization; Corruption; Administrative Corruption; Citizenship Rights

Please cite this article as: Miri Ghaleh Sari SH, Ehsanpour SR Esmaili M. The position of the National Inspection Organization in the fight against corruption and the realization. *Iran J Med Law, Special Issue on Human Rights and Citizenship Rights 2020; 301-311.*

جایگاه سازمان بازرسی کل کشور در مقابله با فساد اداری و احقاق حقوق شهروندی

سیدحسین میری قلعه‌سری^۱، سیدرضا احسان‌پور^{۲*}، مهدی اسماعیلی^۳

۱. گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی، واحد آیتا... آملی، آمل، ایران.

۲. استادیار گروه حقوق دانشگاه شاهد، تهران، ایران. (نویسنده مسؤل) Email: Ehssanpour@gmail.com

۳. استادیار گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی، واحد قائمشهر، دانشگاه آزاد اسلامی، قائمشهر، ایران.

دریافت: ۱۳۹۹/۱/۲۶ پذیرش: ۱۳۹۹/۵/۲۲

چکیده

زمینه و هدف: مقابله با فساد یکی از مشکلات اساسی نظام‌های سیاسی از قدیم تا به امروز بوده است. در همین راستا، نهادسازی و تصمیم‌سازی درباره نحوه مقابله با فساد و حل مشکلات شهروندان، بخش مهمی از قواعد حقوقی در هر جامعه‌ای را تشکیل می‌دهد. پژوهش حاضر به بررسی جایگاه سازمان بازرسی کل کشور در راستای مقابله با فساد اداری و حقوق شهروندی می‌پردازد.

مواد و روش‌ها: روش پژوهش حاضر، توصیفی و تحلیلی است. اطلاعات نیز به شیوه اسنادی و کتابخانه‌ای جمع‌آوری گردیده است و تجزیه و تحلیل آنان نیز به شیوه استدلالی و استنتاجی انجام شده است.

یافته‌ها: سازمان بازرسی به دلیل احاطه بر امر نظارت در ابعاد اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی می‌تواند ضامنی برای تحقق حقوق شهروندی و جلوگیری از تضییع آن در نظر گرفته شود. مقابله با رانت‌خواری، رشوه، نظارت بر عملکرد سایر دستگاه‌ها و قوا، پیگیری شکایات و انتقادات مردمی همگی از جلوه‌های رسیدگی به حقوق شهروندی است.

نتیجه‌گیری: بازرسی فوق‌العاده و مستمر از سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی و همچنین افزایش اختیارات به سازمان بازرسی می‌تواند مدافع حقوق شهروندی در جمهوری اسلامی ایران باشد. علاوه بر این، نظارت و بازرسی هدفدار و مبارزه اصولی با فساد و رانت‌جویی سودآور، خصوصاً در بخش دولتی امکانات و استعداد‌های کشور را به سوی بهره‌وری و پیشرفت سوق داده و از حیث و میل منابع عمومی جلوگیری می‌نماید و در این رهگذر شکوفایی و بهبود سیستم‌ها در بخش رفاه عمومی و اجتماعی را برای جامعه به ارمغان می‌آورد که خود از مصادیق حقوق شهروندی است.

واژگان کلیدی: سازمان بازرسی؛ فساد؛ فساد اداری؛ حقوق شهروندی

مقدمه

مقابله با فساد اداری و تحقق حقوق شهروندی یکی از دغدغه‌های اساسی نظام‌های سیاسی محسوب می‌شود. این امر مخصوصاً در جوامع در حال توسعه از جمله جامعه ایران پس از انقلاب اسلامی نیز مورد توجه سیاستمداران و قانونگذاران قرار گرفته است. شاید بتوان گفت یکی از مهم‌ترین مسائل امروزی جامعه ما، فساد و نحوه مقابله با آن است. فساد اداری به عنوان یکی از مصادیق شناخته‌شده فساد، با زندگی مردم عادی ارتباط پیدا می‌کند و به همین دلیل، تلاش دولت‌ها بر آن است تا بتوانند با اتخاذ سیاست‌هایی به مقابله با این پدیده شوم بپردازند که در نهایت مصداق احقاق حقوق شهروندی نیز در نظر گرفته می‌شود. نقش سیاست به این دلیل در تعریف فساد اهمیت می‌یابد که ارزش‌های سیاسی، نهادها و احزاب و رسانه‌های گروهی نقش مهمی در تعریف ارزش‌های جامعه و هنجارهایی که افراد در موقعیت‌های گوناگون قدرت باید مراعات کنند، ایفا می‌کند. بنابراین تعاریف مربوط به فساد و آنچه در قلمرو فعالیت‌های فرد فاسد قرار می‌گیرد، کانون بحث را از حل مسائل به دسته‌بندی اهمیت نسبی یا اولویت موضوعات راهبردی گوناگونی که باید حل شوند، تغییر می‌دهد. بدین معنا که نقش تصمیمات سیاسی و اداری را در شکل‌گیری و گسترش فساد نادیده می‌گیرند.

رویکردهایی که بر فرهنگ‌سازی و تحقق حقوق شهروندی متمرکز شده‌اند، غالباً به عنوان رویکردهایی در نظر گرفته می‌شوند که از پایین به بالا و از منظر فرهنگ‌سازی به حقوق شهروندی توجه نشان می‌دهند، اما رویکردهایی که بر نقش و اثرگذاری نهادها و سازمان‌های سیاسی و اجتماعی انگشت می‌گذارند، معمولاً رویکردی از بالا به پایین دارند و بر این عقیده هستند که اصلاح قوانین، سخت‌گیری قانونی و قضایی و دخالت مستقیم و غیر مستقیم نهادها و سازمان‌ها، می‌تواند باعث تحقق حقوق شهروندی شود. با این حال، به دلیل اهمیت مسئله فساد اداری و تأثیر قابل توجه آن بر مسئله حقوق شهروندی، بررسی جایگاه سازمان‌های داخلی از جمله سازمان بازرسی کل کشور در این زمینه قابل توجه است، زیرا سازمان مزبور مطابق قانون و بر حسب اختیارات قانونی که در

اختیار خود دارد، می‌تواند بخش مهمی از مسئله فساد اداری را به وسیله پیگیری قضایی و قانونی، سرکشی از دستگاه‌ها و قوای مختلف، نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها و... مرتفع نماید. پژوهش حاضر درصدد است تا از این طریق، راه‌کاری برای حقوق شهروندی بیابد و همچنین مقابله با فساد اداری پیدا نماید.

اصطلاحات

۱- فساد

ریشه فساد از فعل لاتین (Rumpere) به معنای شکستن است. بنابراین در فساد چیزی می‌شکند یا نقض می‌شود. منظور از شکستن در اینجا شکسته‌شدن قانون، عرف، اخلاق و در اغلب موارد مقررات دولتی است. غالباً در نتیجه فساد چیزی نقض می‌شود، این چیز ممکن است یک اصل، رویه یا شیوه اخلاقی یا قانونی یا مقررات اداری باشد (۱). از این رو فساد منعکس‌کننده شکست و نقض در بازارهای اقتصادی و سیاسی نیز هست. به این ترتیب فساد عامل نابسامانی نیست، بلکه معلول آن است (۲). فساد در معنای امروزی، مؤلفه‌ها و ابعاد سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیز دارد.

۲- فساد اداری

فساد اداری وقتی به صورت سازمان‌یافته درمی‌آید و از حالت فردی و تصادفی خارج می‌شود، یک نوع کج‌رفتاری اقتصادی و اجتماعی حرفه‌ای است. قانون‌شکنی، پارتی‌بازی و دریافت رشوه جلوه‌هایی از فساد اداری است که یکی از علت‌های آن اقتصادی است (۳). دستیابی به رانت و رانت‌جویی، استفاده از موقعیت اداری و مقام خود نیز نوعی فساد اداری محسوب می‌شود.

۳- سازمان

سازمان یک مجموعه واحد و مرکب از اجزایی است که هر یک به سود بقیه عهده‌دار کارکرد معین «وظیفه» است. انسان‌ها عنصر اصلی سازمان هستند، روابط استوار دورنی افراد و گروه‌های مرتبط بهم به اعتبار نظام جمعی و ذاتی سازمان نامیده می‌شود (۴). همچنین از نظر اجتماعی نیز سازمان یک سیستم «مجموعه یگانه» و کل فراتر از اجزای به هم پیوسته

است که از عناصری تشکیل می‌یابد. از نظر حقوقی نیز هر سازمان دو وجه دارد: ۱- یک وجه اجتماعی «انسان‌ها به صورت افراد و گروه‌های انسانی و روابط متقابل آن‌ها»؛ ۲- دیگری وجه مادی که شامل عناصر مادی و فیزیکی غیر انسانی است، مانند مکان، ابزار، وسایل و مقررات و قواعد ساخت و ترکیب و... . نهادها و سازمان‌ها بر اساس روابط متقابل انسان‌ها به وجود می‌آیند. روابطی که در نهاد سازمان حالت فردی خود را از دست می‌دهد و جنبه اجتماعی پیدا می‌کند، سازمان به ارگانسم (موجود جان‌دار) و ماشین شبیه است، ولی با آن‌ها فرق دارد (۵).

۴- بازرسی

معنای عام بازرسی به معنای تحقیق و تفحص و جستجو در کلیه امور آورده شده است. نمونه بازرسی عام به تحقیق و تفحص نمایندگان در کلیه امور مملکتی می‌توان اشاره نمود. بازرسی عام فراتر از کنترل و نظارت است و در واقع شروع به عملیات و طرح‌ریزی آن را دربر می‌گیرد. بدین جهت در معنی عام، بازرسی اعم از کنترل و نظارت است (۶). بنابراین بازرسی ورای هرگونه نظارت و کنترل است و می‌تواند بخش‌های مختلف جامعه را از حیث مقوله نظام اداری زیر نظر داشته باشد. مفهوم اصطلاحی بازرسی که بیشتر مد نظر است، بازرسی که از سوی قدرت عمومی یا دولت بر عمل مأمورین اداری و ادارات اعمال می‌شود (۷). امروزه غالباً بازرسی به عنوان یکی از مؤلفه‌های ثابت سازمان‌ها و ادارات درآمده است و ادارات تلاش می‌نمایند با استفاده از آن، جایگاه خود را ارتقا ببخشند.

بحث و مبانی نظری؛ تاریخچه سازمان بازرسی در ایران

سازمان بازرسی به لحاظ تاریخی، ریشه در تحولات ایران در عصر مشروطیت دارد، چنانچه پس از قضایای مشروطه در ایران که شکل حکومتی کشور دستخوش تحولاتی گردید و بخش‌های مختلف آن از جمله اداره قضایی و قانونگذاری به شکل مدرن پایه‌گذاری شد که در گام نخست در سال ۱۳۰۸ هیأت دولت نظام نامه‌ای را تصویب کرد که به موجب آن هیأت‌های تفتیشیه برای اطلاع از جریان امور و چگونگی احوال عمومی و مملکتی به نقاط مختلف اعزام شوند (۸).

اعضای هیأت تفتیشیه از نمایندگان وزارتخانه‌های جنگ، مالیه، داخله، سجل احوال، نظمیه، عدلیه، و پست و تلگراف و معارف و خارجه تشکیل می‌شد، مسؤلیت آن به عهده یک وزیر بود که برای مدت یکسال از سوی شاه منصوب می‌شد. این هیأت کمیسیونی هم برای رسیدگی به شکایات داشت علاوه بر آن کلیه روسای ادارات دولتی می‌بایست هر پانزده روز یکبار گزارش حوادث مهم حوزه خود را با رعایت سلسله مراتب به رییس هیأت تفتیشیه می‌فرستادند و تخلف از این وظیفه هم در صورت تکرار بدون عذر موجه انفصال از خدمت بود. در سال ۱۳۱۳ به جای آن نظام‌نامه دیگری تحت عنوان تفتیش کل مملکتی به تصویب رسید که در آن بازرسی موردی وجود داشت و رییس هیأت می‌توانست در صورت اقتضا اقدام به اعزام هیأت نماید. همچنین مدت گزارش رؤسای ادارات به دو ماه افزایش یافت، مجازات انفصال متخلف حذف و حدود کار هیأت تعیین شد و آنان از مداخله در امور قضایی و ضابطین منع شدند و به عبارت دیگر وظیفه آن‌ها به ارائه گزارش به رییس هیأت محدود شد.

اما به موازات این تشکیلات عدلیه نیز تشکیلات تفتیش قضایی و اداری مستقلی وجود داشت که جای تفتیش کل مملکتی را گرفت. این نهاد تحت ریاست وزیر عدلیه اداره می‌شد و در سطح کشور نیز این وظیفه را مدیران دادسراها اعمال می‌کردند. در ادامه این روند در سال ۱۳۳۳ اختیار دادستان‌ها به بازرسان قضایی و رؤسای هیأت‌های بازرسی که همیشه کارمند قضایی بوده‌اند، اعطا شد، ولی حق بازداشت افراد را نداشتند این سیر تغییرات نیز در سال ۱۳۳۷ باعث تشکیل نهادی به نام بازرسی شاهنشاهی شد که در سال ۴۱ به علت فقدان مبنای قانونی تعطیل شد (۹)، ولی در همین سال بازرسی کل کشور به موجودیت خود ادامه داد تا در سال ۴۷ قانون تشکیل سازمان بازرسی شاهنشاهی تصویب و اداره کل بازرسی کشور هم دیگر به یک تشکیلات بازرسی درون وزارتخانه‌ای عدلیه محدود گشت (۱۰). با این اوصاف، قوانین تشکیل سازمان بازرسی در دوران پیش و پس از انقلاب اسلامی دارای تفاوت‌هایی است که از حیث محتوای قانونی و ساز و کار اداره نهاد مزبور، وظایف متعددی نیز برای آن ایجاد

می‌نماید. بنابراین با نگاه به مقررات قانونی مربوط به بازرسی قبل از انقلاب و قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور تفاوت‌هایی ذیل مشهود است.

- از نظر اهمیت و اعتبار قانونی مبنای تأسیس سازمان بازرسی قبل از انقلاب بر اساس قانون عادی مصوب ۱۳۴۷ مجلسین شورای ملی و سنای سابق بود، ولی سازمان بازرسی کل کشور در اصل ۱۷۴ قانون اساسی به موجب قانون تشکیل سازمان مصوب ۱۳۶۰/۷/۱۹ مجلس شورای اسلامی تشکیل شده است، این امر نشان‌دهنده این مطلب است که امر بازرسی از دید واضعین قانون اساسی ایران امری بسیار ضروری، اساسی و دائمی تلقی می‌شد که در یکی از اصول قانون اساسی لحاظ شده است.

- از نظر جایگاه تشکیلاتی سازمان بازرسی قبل از انقلاب به عنوان یک دستگاه کنترل‌کننده امور دستگاه‌های دولتی تلقی می‌شد و زیر نظر شاه در قوه مجریه قرار داشت، ولی سازمان بازرسی کل کشور از نظر تشکیلات از سازمان‌های تابعه قوه قضاییه است که در گذشته تحت نظر شورای عالی قضایی و پس از اصلاح قانون اساسی و حذف مدیریت شورایی زیر نظر رییس قوه قضاییه انجام وظیفه می‌کند.

بازرسی به اصطلاح شاهنشاهی تحت نظارت شخص شاه بود و تحت نظر وزیر مسؤول امور مربوطه به سازمان در مجلسین به شمار می‌رفت و رییس سازمان را نیز شاه تعیین می‌نمود. بعد از پیروزی انقلاب اسلامی به استناد لایحه تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب شورای انقلاب، اداره کل بازرسی وزارت دادگستری و سازمان بازرسی سابق منحل و سازمانی به نام سازمان بازرسی کل کشور وابسته به وزارت دادگستری تشکیل شد و رییس سازمان از بین قضات با پایه ۱۱ قضایی به عنوان معاون وزیر دادگستری انتخاب می‌نمود. از آنجا که بیشترین تشکیلات حکومتی و سازمان‌های عمومی را وزارتخانه‌ها و سازمان‌های تابعه تشکیل می‌دهد و بیش از ۸۰٪ مأموران دولتی را که عهده‌دار خدمات عمومی و ایفای وظایف حاکمیت هستند، کارکنان مربوط به قوه مجریه تشکیل می‌دهد. همچنین درآمدها و هزینه‌های عمومی نیز با قوه مجریه است. چنانچه نظارت بر نحوه انجام وظیفه مأموران

دولت و کیفیت جریان امور در دستگاه‌های دولتی نیز با قوه مجریه باشد، در هدف اساسی از بازرسی که اصلاح و تنبیه و حذف متخلف است با مشکل مواجه می‌شود. بدین‌گونه که سازمان بازرسی نمی‌توانست از عهده وظایف محوله خود به خوبی برآید و بر همین اساس بود که سازمان به اصطلاح بازرسی شاهنشاهی علی‌رغم آنکه تحت نظارت شخص اول مملکت و با مسؤولیت بی‌واسطه تحت نظر وزیر اداره می‌شد، جز در مواردی که تأمین خواسته قبلی شاه و دستگاه حاکمه جبار بود، بهبود جریان امور توفیقی کسب نکرد، ولی با درایت واضعین قانون اساسی ایران و به جهت اهمیت ویژه‌ای که دستگاه قضایی در بینش اسلامی از حیث سالم‌سازی جامعه و اجرای عدالت و برخورد با متخلفین دارد و نیز استقلالی که علی‌القاعده باید در کار قضایی اعمال گردد، جایگاه سازمان بازرسی کل کشور را از نظر تشکیلاتی در قوه قضاییه لحاظ کردند تا پیوسته از تبدیل شدن به یک اهرم قدرت توجیه‌کننده در دست قوه اجرایی و مجریانی که میل به استبداد داشته باشند، مصون بماند و به عنوان یک دستگاه ناظر بر اجرای صحیح قوانین و حسن جریان امور مملکتی در بسط عدالت اجتماعی و حراست از حقوق فردی و عمومی به صورت مستقل در خدمت نظام باشند (۱۱).

در هر صورت، با تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در ۱۳۵۸/۸/۲۴ و تعارض که موجودیت و اعتبار قانونی سازمان بازرسی کل کشور با مفاد اصل ۱۷۴ قانون اساسی تعارض پیدا کرد، برای رفع آن تشکیل گردید و در سال ۱۳۶۰ به موجب مصوبه شورای اسلامی سازمان بازرسی کل کشور فعلی تشکیل گردید و در سال ۱۳۷۵ نیز این قانون اصلاحاتی یافت (۹). هم‌اکنون سازمان بازرسی کل کشور بر اساس اصل ۱۷۴ قانون اساسی مسؤولیت نظارت بر اجرای صحیح قوانین و حسن جریان امور در دستگاه‌های اداری کشور را بر عهده داشته و به عنوان یک دستگاه ضد فساد محافظ حقوق شهروندی وظیفه دارد با انجام نظارت و بازرسی اقدام به آسیب‌شناسی، پیشگیری و مقابله با سوءجریانان نماید. با این اوصاف، سازمان بازرسی به عنوان یک نهاد مؤثر نقش مهمی در مقابله با فساد از جمله فساد اداری پیدا می‌کند که به نوبه

خود حقوق شهروندی را نیز تحت تأثیر خود قرار می‌دهد. در اینجا به بخشی از مهم‌ترین آثار سازمان بازرسی در راه مقابله با فساد و بر مقوله حقوق شهروندی پرداخته می‌شود.

تجزیه و تحلیل؛ حقوق شهروندی و سازمان بازرسی

به طور کلی می‌توان گفت راه‌کارهای متعددی وجود دارد که سازمان بازرسی کل کشور می‌تواند از طریق آنان، حقوق شهروندی را محقق سازد.

۱- نظارت بر عملکرد نیروی انسانی دستگاه‌های اداری

دستیابی به جامعه‌ای پاک و به دور از فساد همواره مورد توجه و دغدغه همه حکومت‌ها و یکی از موضوعات مهم و به روز جامعه جهانی است. پایه و خاستگاه نظام جمهوری اسلامی که دارای نظام مردم‌سالاری دینی است، بر اساس مبارزه با فساد شکل گرفته است (۱۲). به همین دلیل دستیابی به حقوق شهروندی در جمهوری اسلامی نیازمند به کارگیری ابزارهای اجرایی و قضایی متناسب با آن است. در همین راستا، سازمان بازرسی کل کشور به عنوان یکی از دستگاه‌های مهم ضد فساد در کشور همپای تلاش‌ها و برنامه‌هایی که برای ارتقای کارآمدی نظام اداری و تقویت قانون‌مداری در کشور دارد در مبارزه با فساد و پیشگیری از آن نقش محوری دارد. برای همین قانون اساسی که خود مبتنی بر ارزش‌های والای انسانی و اسلامی است. بر اساس اصل ۱۷۴ مسؤولیت نظارت بر اجرای صحیح قوانین و حسن جریان امور در دستگاه‌های اداری کشور را بر عهده داشته و به عنوان یک دستگاه ضد فساد و حافظ حقوق شهروندی وظیفه دارد با انجام نظارت و بازرسی اقدام به آسیب‌شناسی، پیشگیری و مقابله با سوء‌جریانات نماید.

سازمان بازرسی کل کشور یکی از سازمان‌های شناخته شده و متولی در حوزه برقراری عدالت و امنیت شهروندان است. این موضوع به طور مشخص در قانون اساسی ج.ا.ا. نیز مورد توجه قرار گرفته است، زیرا متولی برقراری امنیت، دولت و مسؤولان مربوطه هستند و طبق بند یک اصل سوم قانون اساسی، دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای رشد فضایل اخلاقی بر اساس ایمان و تقوی و مبارزه با کلیه مظاهر

فساد و تباهی، محیط مساعدی ایجاد کند (۱۳)، ضمن این‌که در تبصره الحاقی ماده ۱ نظارت و بازرسی از نظر قانون سازمان بازرسی اینطور تعریف شده است: مجموعه فعالیت‌های مستمر و منظم و هدف‌دار به منظور جمع‌آوری اطلاعات لازم درباره مراحل قبل حین و بعد از اقدامات دستگاه‌های مشمول ماده ۲ این قانون، تجزیه و تحلیل آن‌ها تطبیق عملکرد دستگاه با اهداف و تکالیف قانونی و ارائه پیشنهادهای مناسب در جهت حسن جریان امور. بر اساس ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری به شرح ذیل را عهده‌دار می‌باشد. کلیه وزارتخانه‌ها و ادارات 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 آن‌ها متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از آنجا بر آن‌ها نظارت و یا کمک می‌نماید و کلیه سازمان‌هایی که مشمول قانون نسبت به آن‌ها مستلزم ذکر نام آن‌هاست. در سازمان بازرسی کل کشور از هیچ حیث نه از نظر نوع رسیدگی و یا دستگاه تحت رسیدگی محدودیت ندارد و امکان نظارت بر تمام دستگاه‌های دولتی حتی دستگاه‌هایی که دولت به نحوی از آنجا بر آن‌ها نظارت و یا کمک می‌نماید را دارد. به لحاظ نوع رسیدگی نیز محدود به نظارت مالی نبوده و ضمن نظارت بر اجرای صحیح تمام قوانین کشور، نظارت بر حسن جریان امور را نیز عهده‌دار می‌باشد (۱۲). از این جهت، سازمان بازرسی می‌تواند نسبت به عملکرد دستگاه‌های مختلف در حیطه نیروی انسانی ورود نماید و حقوق از دست‌رفته شهروندان را نیز بازیابد.

در علم حقوق فرض بر آن است که قوانین توسط قانونگذار عاقل و بالغ وضع شده است، پس مطالعات لازم در جهت وضع آن به عمل آمده و به نحوی است که اجرای دقیق آن قانون موجب می‌گردد، بقا امور مربوط، به نحو صحیح قابل قبول و مطابق با شرع و منطبق انجام گیرد. مطلب مذکور به این معنی است که اجرای قانون درست موجب حسن جریان امور می‌باشد. با توجه به تعریف فوق در واقع چنانچه قانون و مقررات

تعیین‌شده در سیاست‌ها و برنامه‌های مصوب، شناسایی نقاط قوت، ضعف و فرصت‌ها و تهدیدات و مفاصل اداری و مالی.

- نحوه عملکرد و رفتار مسئولان از حیث اصول مدیریت استفاده از منابع ایجاد تحول و به کارگیری فناوری‌های نوین در جهت تسریع و تسهیل در امور و نیز صحت عمل، حسن انضباط، مسئولیت‌پذیری، پاسخگویی، رعایت حقوق مردم و اخلاق حرفه‌ای و شؤن اسلامی.

- اوضاع عمومی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی اعم از آنکه مربوط به تمام یا بخشی از کشور باشد، از قبیل پیشرفت اجرای برنامه‌های توسعه بخشی استانی و برنامه‌های ملی سرمایه‌گذاری، رقابت‌پذیری، اشتغال‌زایی تجاری، فاصله دهکده‌های اجتماعی فرهنگ، آموزش و تربیت، بهداشت و سلامت، رفاه اجتماعی، امنیت قضایی، حقوق شهروندی و حفظ محیط زیست در حدود وظایف و مأموریت‌های دستگاه‌های مشمول بازرسی و اختیارات قانونی سازمان.

۲-۲- بازرسی فوق‌العاده: انجام بازرسی‌های فوق‌العاده

حسب‌الامر مقام معظم رهبری و یا به دستور رییس قوه قضاییه و یا درخواست رییس‌جمهور و یا کمیسیون اصول ۸۸ و 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، صورت می‌پذیرد (۱۴). این عملکرد با توجه به ضرورت و اهمیت مقابله با فساد در دستگاه‌های اداری کشور نیز به کار گرفته می‌شود. با توجه به این‌که، تخلفات و فساد اداری ممکن است در هر سازمان و نهادی رخ دهد و حقوق شهروندان را پامال نماید، حسب گزارش هر یک از نهادهای ذکرشده می‌توان از بازرسی فوق‌العاده جهت رسیدگی به فساد ایجادشده اقدام نمود.

۲-۳- بازرسی موردی: حقوق شهروندی و جلوگیری از

تعرض و تعدی آن، نیازمند ارتباط‌داشتن سازمان بازرسی با سایر نهادها سازمان‌هاست. این ارتباط امروزه و در کم‌ترین زمان ممکن قابل انجام است. بنابراین بهره‌گیری سازمان از امکانات ارتباطی و دیجیتالی می‌تواند فرصتی برای احقاق حقوق شهروندی و رسیدگی به فساد اداری نیز تلقی شود.

درست و مطابق با اصول مربوط و توسط افراد واجد شرایط وضع شده باشد، اجرای آن موجب حسن جریان امور می‌شود، لذا در این گونه موارد چنانچه سازمان بازرسی کل کشور و بازرسان آن سازمان در دستگاه تحت نظارت و بازرسی نحوه اجرای قانون را مد نظر قرار دهند، به تبع آن نظارت بر حسن جریان امور نیز تحقق پیدا می‌کند و یا بالعکس اگر چنانچه عملکرد دستگاه‌ها و مدیران مطابق با قانون و مقررات نبوده و منجر به حسن جریان امور نگردد، تخلف از اجرای قانون و مقررات محسوب می‌گردد و مستحق پیگرد است که به تناسب قانون و مقررات مربوط می‌بایست به هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و یا محاکم معرفی شوند.

۲- بازرسی مستمر، فوق‌العاده و موردی

وظایف سازمان بازرسی کل کشور در قالب فعالیت‌های منظم و هدفدار بر اساس مأموریت قانونی سازمان نسبت به نظارت و بازرسی از دستگاه‌های مشمول بازرسی طبق ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کشور سه نوع بازرسی انجام می‌پذیرد که می‌تواند حقوق شهروندان را در حیطه‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی محقق سازد. این سه نوع بازرسی می‌تواند به اشکال زیر انجام شود:

۲-۱- بازرسی مستمر: این بازرسی که عمده فعالیت‌های

سازمان را دربر می‌گیرد، در قالب برنامه سالیانه با استفاده بهینه از منابع و امکانات موجود مبتنی بر پایه‌های علمی و شناخت کامل از نیازها و شرایط حاکم بر کشور صورت می‌پذیرد. جهت‌گیری اصلی برنامه‌های عملیاتی بر اساس سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلی نظام با هدف نظارت و بازرسی از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات مندرج در ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور تعیین می‌گردد. برنامه نظارت و بازرسی مستمر قبل از پایان هر سال برای سال بعد با رعایت اولویت‌ها تهیه و تدوین و به تصویب ریاست قوه قضاییه می‌رسد. در تدوین برنامه و انجام نظارت و بازرسی مستمر نکات زیر باید مورد توجه قرار بگیرد (۱۴).

- عملکرد دستگاه از حیث حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین، شامل تناسب ساختار با مأموریت و وظایف دستگاه، انجام برنامه‌ها و طرح‌ها، میزان رسیدن به اهداف

جلوگیری از وقوع فساد و تخلف و اصلاح امور اجرایی و بهبود کارها است، البته گزارش‌های سازمان در میان دیگر نهادهای نظارتی زیادتر و از لحاظ علمی قابل تأمل‌تر است، چراکه بسیاری از مفاسد و تخلفات در نتیجه بازرسی مستمر سازمان کشف می‌شود و مقادیر زیادی پول به بیت‌المال برگشت داده می‌شود و چه حقوق تضییع شده بسیاری از مردم که باز پس گرفته شده است.

یکی از اقدامات مهم این سازمان در حرکت نوین خود، آسیب‌شناسی مبارزه با فساد به خصوص فساد اقتصادی بوده است که نتایج آن جهت استفاده در اصلاح قوانین، رفع گلوگاه‌های فسادآور که در اختیار مراجع قرار گرفته است (۱۴). سازمان بازرسی کل کشور در راستای اجرای اصل ۷۴ قانون اساسی و طبق قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور تشکیل و وظیفه بازرسی مستمر از تمام وزارتخانه‌ها و ادارات و انجام بازرسی‌های فوق‌العاده و اعلام موارد تخلف و نارسایی‌ها و سوءجریان‌های اداری و مالی را به عهده دارد (ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور). به عبارت دیگر سازمان بازرسی موظف است مراقبت لازم را بنماید که دستگاه‌ها، قوانین را به نحو درست و قانونی اجرا نموده و جریان امور جنبه صحیح و درست داشته باشد. برای انجام این امر می‌تواند در تمام موارد تذکرات پیشگیرانه را به دستگاه‌ها و مسئولین و کارکنان بدهد و در جریان فعالیت‌های دستگاه‌ها قرار گرفته و از طریق مراقبت‌های قانونی اجازه ندهد حسن جریان امور به مخاطره بیفتد و در صورت وقوع تخلف نیز می‌تواند گزارش امر را به دستگاه قضایی داده تا دستگاه قضایی متخلفین را به مجازات‌های قانونی برساند (۷). بنابراین قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور یکی از قوانینی است که فعالیت مستمر مبارزه با فساد مالی و اداری را از طریق سازمان بازرسی و در تمام مراحل تحقیق یک پدیده مفسده بار و مجرمانه چه قبل چه در حین چه بعد از وقوع آن انجام می‌دهد.

علاوه بر این، مسأله آموزش و اقدامات ارشادی سازمان بازرسی نیز می‌تواند راهی برای مقابله با فساد و احقاق حقوق شهروندی تلقی شود. از این جهت، اصولاً هدف اصلی جامعه حفظ حقوق عمومی، گسترش و اجرای عدالت و تأمین

رییس سازمان بازرسی می‌تواند بر اساس ماده ۱۰ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور به دنبال شکایات و اعلامات، بازرسی و یا هیأت بازرسی برای رسیدگی به موضوع اعزام و یا مأمور می‌شوند. سازمان در راستای انجام وظیفه خطیر بازرسی از وجود بازرسان بهره می‌برد که در بند زیر مورد بررسی قرار می‌گیرد.

سازمان برای بهتر انجام دادن وظایف خود بایستی از امکاناتی خاص بهره ببرد. نیروی انسانی یکی از این موارد است، چراکه تأکید امنیت انسانی بر انسان و نیازها و توانمندی‌های اوست که بایستی نیازهای او در حدشان و منزلت انسانی تأمین گردد. سازمان باید همواره از وجود قضات و کارشناسان صاحب صلاحیت و همچنین متخصصان در هر رشته‌ای که احساس نیاز می‌شود، بهره‌مند گردد و در انجام بازرسی‌های خود بتواند از نیروها به صورت انفرادی یا گروهی استفاده کنند.

به همین منظور ماده سه قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور می‌گوید: «سازمان می‌تواند برای انجام بازرسی و اظهار نظر کارشناسی از وجود قضات و اشخاص صاحب صلاحیت و متخصص در هر رشته به طور دائم و یا موقت استفاده نماید و در سایر موارد نسبت به تأمین کادر مورد نیاز از طریق انتقال یا مأموریت کارکنان دولت و در صورت عدم امکان از طریق استخدام اقدام نماید.» همچنین طبق تبصره ۳ ماده ۳ سازمان می‌تواند راساً از افراد بازنشسته با حداقل مدرک کارشناسی و واجد صلاحیت در امور تخصصی استفاده کند.

۳- جمع‌آوری اطلاعات و گزارش فساد اداری

یکی دیگر از اقدامات مؤثر سازمان برای مقابله با فساد اداری و احقاق حقوق شهروندی، پیش‌بینی راه‌کارهایی برای شناسایی و پیشگیری از تخلفاتی است که در حیطه زندگی شهروندی رخ می‌دهد. این امر از طریق جمع‌آوری اطلاعات و گزارش دنبال می‌شود. هدف از تهیه گزارش مبنی بر وجود تخلف در یک سازمان به منزله مچ‌گیری و دخالت در امور اجرایی نیست، چراکه رویکرد اصلی سازمان پیشگیرانه است. به نظر می‌رسد اختیارات قانونی سازمان نشانگر این مطلب بر

دولتی سیری از انتخاب‌های بهینه را که از میان اولویت‌های ممکن سیاسی گردآمده باشند، دربر نگیرد. در هر صورت عوامل ذکر شده می‌توانند بیانگر فساد اداری در جامعه باشد که از طریق دخالت سازمان بازرسی می‌تواند رفع شود و از حقوق شهروندان در حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی دفاع به عمل آورد.

آنچه در قوانین و مقررات مربوط به بازرسی کل کشور مشاهده می‌شود، حکایت از نظارت و بازرسی سازمان بر امور مالی دستگاه‌های اداری دارد، چنانچه بند «ج» ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور اعلام موارد تخلف و نارسایی و سوی جریان امور اداری و مالی در خصوص اشخاص حقوق عمومی را بر عهده سازمان قرار داده است. مصادیق و جلوه‌های متعدد رانت‌جویی نیز نیازمند پیگیری مجدانه از سوی سازمان‌های مختلف از جمله سازمان بازرسی کل کشور است. به عبارتی دیگر وجود رانت و رانت‌بازی از مصادیق بارز تضییع حقوق شهروندی است که از این جهت، تکالیف مهمی بر عهده سازمان بازرسی کل کشور تحمیل می‌نماید. همچنین ماده ۴۶ آیین‌نامه اجرایی قانون بازرسی کل کشور که صلاحیت سازمان را بر امور مالی، حسابداری، تسری داده است، حتی در بعد عملی سازمان دارای معاونت امور اقتصادی و دارایی است که مسؤولیت نظارت و بازرسی در امور مالی دستگاه‌ها را بر عهده دارد. حال با وجود اصل ۵۵ که مقرر می‌دارد دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌ها که به نحوی از بودجه استفاده می‌کنند، به ترتیبی که قانون مقرر کرده رسیدگی و حسابرسی می‌کنند. آیا با اصل ۱۷۴ و قوانین مربوط به تداخل پیدا نمی‌کند؟ باید توضیح داد که صلاحیت سازمان بازرسی صلاحیت عام است و از بین انواع موضوعات مورد بازرسی و در حالی که مراجع بازرسی مالی چون دیوان محاسبات دارای صلاحیت خاص می‌باشند (۱۷).

بدین جهت به نظر می‌رسد، در مواردی که صلاحیت مراجع بازرسی با صلاحیت سازمان در امور مالی برخورد پیدا کند، صلاحیت خاص مخصص صلاحیت عام می‌گردد و در اولویت قرار می‌گیرد. می‌توان گفت عمل بازرسی سازمان

آزادی‌های فردی و اجتماعی است که برای نیل به آن، هر طریق موجه غیر قضایی، مطلوب به نظر می‌رسد. علاوه به اقدامات تعقیبی و جزایی که براساس آن متمردين و متجاوزین به کیفر می‌رسند، اقدامات ارشادی، تأمینی و بازدارنده می‌تواند زمینه مناسبی برای جلوگیری از تکوین جرائم باشد (۱۵).

۴- مقابله با رانت‌جویی اداری

رانت‌جویی به بیان ساده به فرآیند صرف منابع و تلاش در راستای ایجاد و حفظ و یا انتقال غیر استحقاقی یا خودسرانه حقوق اقتصادی گفته می‌شود که به رانت می‌انجامد رانت جویی و فساد دو پدیده کاملاً مرتبط به هم هستند. فساد قبل از هر چیز یک رویکرد رانت‌جویانه است. بنابراین افراد و گروه‌هایی که به دنبال حقوق اقتصادی مربوط به موقعیت‌های انحصاری سودآوری هستند که توسط تنظیم‌کنندگان اقتصادی ایجاد می‌شود. باید آن‌ها را از بازارهای سیاسی شده‌ای که توسط تنظیم‌کنندگان کنترل می‌شوند، خریداری کنند.

تنظیم‌کنندگان اقتصاد نیز از این موضوع اطلاع دارند که موفقیت‌های انحصاری و مجوزهای مرتبط با آن‌ها برای افرادی که به آن‌ها دست می‌یابند، مزادها قابل ملاحظه‌ای دربر خواهد داشت. بنابراین سعی خواهند کرد که از طریق رشوه ستانی بخشی از آن مزادها را به خودشان منتقل کنند. فساد و رانت‌جویی محصول فرعی مداخله دولت در اقتصاد هستند و متعاقب تنظیم اقتصاد توسط دولت به بهانه اصلاح موارد شکست بازار اتفاق می‌افتد. به بیان دیگر فساد و رانت‌جویی با کاهش نقش دولت در اقتصاد کاهش می‌یابد (۱۶). علاوه بر این، دولت در هنگام هدف‌گذاری و طراحی سیاست تمامی بودجه‌ای با آگاهی کامل از زمینه‌های اقتصادی و اجتماعی مسائل و مشکلات داخلی و خارجی و نیز برخورداری از آزادی عمل کامل دست به انتخاب می‌زند. قانونگذاری نیز با اشراف بر مجموعه عوامل یادشده به بررسی و تحلیل می‌پردازد تا پس از اعمال تعدیل‌های لازم و اطمینان از تناسب شیوه‌های منتخب با هدف‌های مورد انتظار نسبت به تصویب بودجه اقدام کند، اما ممکن است این‌گونه نباشد و بین انتظار عمومی از دولت و کارویژه‌های بودجه‌ریزی دولتی با آنچه در عمل اتفاق افتاده است، می‌تواند شکاف وجود داشته باشد، یعنی بودجه

بازرسی در مرحله مقدماتی و در جریان امور مالی و با تهیه و چگونگی گزارش موارد تخلف و جلوگیری‌کننده‌ای و تعیین میزان تخلفات و مرجع صدور حکم نمی‌باشد، اما بازرسی و نظارت دیوان محاسبات در تعیین موارد تخلف و اعلام مجازات در خصوص متخلفین مالی می‌باشد و به عبارتی مرجع صدور حکم نسبت به تخلف مالی است. در خصوص نظارت بر امور مالی دیوان محاسبات مرجع تصمیم‌گیری و بازرسی‌کننده است، اما سازمان بازرسی کل کشور مرجع تصمیم‌گیری نیست و تنها مرجع نظارت‌کننده می‌باشد، حتی در خصوص امور مالی سازمان بازرسی کل کشور نیز دیوان محاسبات صلاحیت نظارتی دارد، به طوری که در ماده ۱۳ قانون سازمان بازرسی کل کشور بودجه سازمان را در بودجه کشور منعکس کرده و فقط یک‌پنجم آن را از نظارت سازمان حسابرسی معاف کرده و آن هم به دلیل ایجاد استقلال سازمان بازرسی کل کشور بوده است.

نتیجه‌گیری

مقابله با فساد اداری، هرچند در وهله اول امری قانونی و منطبق با وظایف قوا و سازمان‌های داخلی در جمهوری اسلامی ایران است، اما این فعالیت‌ها به نوبه خود ارتباط گسترده‌ای با مقوله حقوق شهروندی پیدا می‌کنند، زیرا حقوق شهروندی در معنای ساده آن، دفاع از منافع و حق شهروندان در ابعاد مختلف سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، مدنی و قضایی می‌باشد. در این پژوهش برای مقابله با فساد اداری، نقش سازمان بازرسی کل کشور برجسته شده است. از آنجایی که در مقولات مختلفی، از جمله مقابله با فساد، رانت و پارتی‌بازی راه‌کارهای متعددی پیش‌بینی شده است، سازمان بازرسی می‌تواند بر اساس ماده ۱۷۴ قانون اساسی و نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اداری، اجرایی، قضایی و... مدافع حقوق شهروندی تلقی شود. از طرفی دیگر، زمانی که مشخصه سلامت اداری در یک سازمان به وضوح دیده می‌شود، پیامدها و نکات بی‌شماری را می‌توان مشاهده کرد که هر کدام از آنها نقش به‌سزایی در موفقیت سازمان دارند و از این جهت، حقوق شهروندی را نیز دست‌یافتنی‌تر جلوه می‌دهند.

یکی از پیامدهای سلامت اداری بروز رفتارهای مطلوب شغلی از سوی کارکنان سازمان است، سلامت اداری بدون پشتوانه و به صورت تصادفی تحقق نمی‌یابد، زیرا پایداری هر نوع رفتاری در سطح سازمان نیازمند دلایل و ریشه‌های خاص مرتبط با جامعه و سازمان و فرد است که در این میان، انجام وظایف سازمان بازرسی در چارچوب وظایف قانونی هم می‌تواند به عملی‌شدن قانون مرتبط با فساد اداری منجر شود و هم این‌که زمینه‌های لازم برای تحقق حقوق شهروندی در نظر گرفته شود. در همین راستا می‌توان پیشنهادات زیر را مطرح نمود:

۱- وجود این مهم که قوانین متعددی در رابطه با مبارزه با فساد اداری باعث سردرگمی مسؤولان شده است. بسترسازی مناسب در رابطه با قوانین جامع و روشن در مبارزه با فساد و تصویب آن، تا حدود زیادی اهرم مناسبی در مورد پیشگیری از فساد خواهد داشت.

۲- راه‌کارهای قابل اجرایی در مورد نظارت و حمایت‌های مردمی و رسانه‌ها، در راستای امر به معروف و نهی از منکر.

۳- شفاف‌سازی دولت و فرهنگ‌سازی مناسب و زائل‌کردن فرهنگ گریز از قانون.

۳- برنامه‌ریزی صحیح اقتصادی در راستای از بین بردن ضعف‌های شدید اقتصادی، شکاف عمیق طبقاتی و زائل‌نمودن فاصله بسیار شدید بین قشر فقیر و غنی.

۴- ایجاد تناسب درست بین جرم و مجازات فساد اداری و وجود قوانین سخت‌گیرانه‌تری در مبارزه با فساد اداری.

۵- سازماندهی نهادهای نظارتی و تعیین دقیق نقش آن‌ها.

References

1. Yazdanpanah L, Hasandost H, Bostani D, Rezaie O. Investigating the Relationship Between Attitude Towards Corruption and Religiosity. *Journal Sociological Studies of Youth* 2013; 4(10): 137-160.
2. Giorian H. The Role of mass media in Controlling Corruption. *Media Studies* 2011; 7(17): 134-143.
3. Abaszadegan M. Corruption of Offices. Tehran: Publisher Cultural Research Office; 2004.
4. Ansari MR. Crimw prevention and Treatment. Qom: Publisher al-Hadi; 2001.
5. Khaleghi A. Code of Criminal Procedure. Tehran: Publisher Samt; 2001.
6. Karimian MV. The Legal Structure of the Country Supervision and Inspection. Tehran: Publisher Inspection Organization; 1997.
7. Alvani M. Public Management. Tehran: Publisher Ney; 1988.
8. Nikbakht E. Performance of monitoring devices. Tehran: Publisher Inspection Organization; 1997.
9. Raeisi E. The evolution of inspection in Iran. Tehran: Publisher Inspection Organization; 1971.
10. Shahrakipour H. The Role of the National Inspection Agency in Efficient Monitoring. *Magazin Nab* 2001; 1(2): 76-89.
11. Naderi MA. The Role and Position of the Ministry of Interior in Crime Prevention. Master Thesis. Tehran: University of Tarbiat Modares; 2000.
12. Khedmati A. Surveillance and Inspection in Islam. Tehran: Publisher Inspection Organization; 1998.
13. Abolhamd AH. Fundamental of Politics. Tehran: Publisher Toos; 2001.
14. Ebrahimi M. Granting Authority and Examining its Effects on the Organization. *Journal Notices* 2005; 9(10): 93-103.
15. Danesh TZ. Who is the Culprit? What is Criminology? Tehran: Publisher Keihan; 2002.
16. Sharifi A. Pathology of the regulatory Structure. Tehran: Publisher Inspection Organization; 2007.
17. Khezri M. Analysis of the Institution of Corruption. *Journal Strategic Studies* 2000; 8(29): 513-530.