

بررسی نقش سازمان بازرسی کل کشور در پیشگیری از جرم و فساد

اداری در دستگاه‌های اجرایی

علیرضا احمد پوررستمی^۱

چکیده

سازمان بازرسی کل کشور به‌عنوان یکی از دستگاه‌های حاکمیتی و نظارتی نظام جمهوری اسلامی ایران نقش مؤثر و مستمری را در مبارزه با فساد مالی و اداری در تمام مراحل تحقق یک پدیده‌ی مفسده‌بار و مجرمانه قبل، حین و بعد از وقوع آن به‌انجام می‌رساند. فساد پدیده‌ای پیچیده است که تحت تأثیر عوامل متعددی از جمله مسایل فرهنگی، شخصیتی، اداری، اقتصادی و اجتماعی رشد می‌کند و هر کشوری برای پیشگیری از فساد لازم است با شناخت از این عوامل و میزان تأثیرات هر کدام، الگویی بومی متناسب با شرایط آن جامعه راه کار گیرد. یکی از وظایف مهمی که رهبری معظم جمهوری اسلامی ایران در استراتژی جدید مبارزه با فساد بر عهده سازمان بازرسی کل کشور قرار داده‌اند، آسیب‌شناسی گلوگاه‌ها و ریشه‌های فساد است. این سازمان نیز طی بازرسی‌های متعددی که در ارتباط با موضوعات و دستگاه‌های مختلف انجام داده است، علل بروز مفاسد ایجاد شده را شناسایی و برای رفع آن گزارشی را به مراجع ذی‌ربط ارائه نموده و برای حصول نتیجه‌ی پیگیری می‌نماید. سازمان بازرسی کل کشور بخش قابل توجهی از نظارت و بازرسی‌های برنامه‌ای خود را بر اجرای صحیح قوانین و مقرراتی متمرکز نموده است که تحقق آن از سوی دستگاه‌های اداری کشور نقشی پیشگیرانه از جرایم و فساد دارد؛ از جمله موضوعات مورد توجه این سازمان پیشبرد برنامه‌های خصوصی سازی اقتصاد کشور، کوچک‌سازی دولت، اصلاح فرآیندها و ارتقای خدمات‌رسانی به مردم و توسعه خدمات دولت الکترونیک، شفافیت اطلاعات در فرآیند معاملات و اعطای امتیازات و تسهیلات دولتی، قانون‌مداری و رشد وجدان کاری در دستگاه‌های اداری، توسعه‌ی آموزش کارکنان دولت و بسیاری دیگر از این نوع موضوعات بنیادی است.

واژگان کلیدی: سازمان بازرسی کل کشور، دستگاه‌های اجرایی، نظارت و بازرسی، پیشگیری، فساد، جرم

۱- کارشناس ارشد حقوق جزا و جرم‌شناسی، مسئول حفاظت و اطلاعات و مدیر گروه سیاسی و قضایی اداره کل بازرسی استان مازندران

مقدمه

حکومت‌ها و دولت‌ها، از قرن‌ها پیش با مشکل فساد روبه‌رو بوده‌اند و در متون باستانی نیز اشارات متعددی به این پدیده شده است که نشان می‌دهد، حکومت‌ها همیشه نگران سوءاستفاده شخصی صاحب‌منصبان و کارگزاران دولتی از موقعیت و امتیاز شغلی خود بوده‌اند. مسئولیت‌ها و اختیاراتی که طبق قانون به کارمندان دولت تفویض می‌شود، زمینه‌ی مساعدی را برای سوءاستفاده‌ی تعدادی افراد فراهم می‌کند. هزینه‌های اضافی که جرایمی نظیر اختلاس، ارتشا و جعل که به جامعه و دولت تحمیل می‌کنند، باعث شده که کارشناسان علوم سیاسی، اجتماعی و اقتصادی در دهه‌های اخیر به پدیده تخلفات اداری و ابداع روش‌های مؤثر و کم‌هزینه برای مقابله با آن توجه نشان دهند.

از این‌رو نهادهای نظارت و بازرسی در هر کشوری تضمین‌کننده سلامت دستگاه‌های اداری و دولتی هستند و به‌عنوان رشته‌های اعصاب حاکمیت، از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند. ویژگی این نهادها، عکس‌العمل و واکنشی است که نسبت به وجوه مثبت و منفی عملکرد دستگاه‌های دولتی نشان می‌دهند و از این طریق موجب سالم‌سازی نظام اداری در کشور می‌شوند یکی از مهم‌ترین این مراجع، سازمان بازرسی کل کشور است که نقش بسیار مهمی در پیشگیری از جرم و فساد اداری دارد.

جرایم و تخلفات اداری، اگر چه ممکن است در مقایسه با جرایم دیگر، نظیر قتل و سرقت، رعب‌انگیز نباشند، اما به لحاظ تأثیرگذار بودن در تخریب اجتماع و انحراف عمومی جامعه بیش از خطاهای دیگر باید مورد ملاحظه و توجه قرار بگیرند. به تعبیر دیگر، بارزترین نشانه‌ی انحراف دولت (به‌معنای عام) و جامعه از قانون، بیش از حد بودن تخلفات اداری است. اگر در خانواده‌ی دولت میزان فساد زیاد شود، جامعه با یک فاجعه واقعی روبه‌رو است، زیرا براساس قاعده، کارکنان دولت شاخص‌ترین افراد جامعه‌اند و بروز تخلف و انحراف در چنین قشری، پدیده‌ای نیست که بتوان به‌سادگی از کنار آن گذشت. در گذشته فرض بر این بود که کارمند دولت بیش از کارمند بخش خصوصی به مصالح اجتماعی پایبند است، اما تجربه سال‌های اخیر نشان می‌دهد که فساد در بخش دولتی، گسترش بیشتری دارد.

در این خصوص، 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 قبل، حین و بعد از وقوع یک پدیده مفسده‌بار و مجرمانه انجام می‌دهد، در نتیجه باید گفت؛ وجود سازمان بازرسی کل کشور برای پیشگیری از جرم بسیار ضروری است. سؤال اصلی این است نقش سازمان بازرسی کل کشور در پیشگیری از جرم و فساد اداری در دستگاه‌های اجرایی چیست؟

در این مقاله با استفاده از نمودارهای روند پیگیری شکایات و اعلانات سامانه بازرسی کل کشور، پیگیری پرونده‌های تعقیب اداری و تعقیب کیفی، پیگیری پیشنهادها و شرح گردش

شکایات و اطلاعات در سامانه و همچنین آمار درجه یک که برگرفته از منابعی معتبر نظیر سازمان بازرسی کل کشور بوده، بحث ارزیابی چگونگی فعالیت این سازمان مطرح می‌شود.

مفهوم پیشگیری

پیشگیری در لغت به معنای جلوگیری و دفع مرض است. پیشگیری براساس دیدگاه موسع و مضیق به دو گونه تعریف می‌شود. در بینش فراگیر پیشگیری را این گونه تعریف می‌کنند: «اقداماتی که در راستای مبارزه با بزهکاری و کاهش ارتکاب جرم به کار می‌رود» همان گونه که از نام آن پیداست این دیدگاه به نتیجه‌ی کار که کاهش جرایم است می‌نگرد و وسیله‌ی نیل به این هدف موضوع تعریف نیست. پس هر آنچه که از میزان بزهکاری بکاهد پیشگیری محسوب می‌شود.

برداشت مضیق از مفهوم پیشگیری در ادبیات جرم‌شناسی مشاهده می‌گردد. در این رویکرد پیشگیری عبارت‌است از؛ اقدامات غیرقهرآمیز که دولت یا افراد جهت مهار بزهکاری، از طریق حذف یا محدودسازی عوامل جرم‌زا و نیز از طریق مدیریت مناسب عوامل محیط‌فیزیکی و اجتماعی که فرصت‌های مناسب ارتکاب جرم را فراهم می‌کند به کار می‌گیرند (ابراهیمی، ۱۳۷۸:۴۰). به‌عنوان یک تعریف جامع آقای ریمون گسن پیشگیری را این گونه تعریف می‌کند: «هر تدبیر سیاست جنایی است که هدف نهایی آن تحدید حدود امکان پیشامد مجموعه اعمال جنایی از راه غیرممکن ساختن، دشوار کردن یا کاهش دادن احتمال وقوع آن‌هاست بدون این که از تهدید کیفر یا اجرای آن استفاده شود» (گسن، ۱۳۳:۱۳۷۰). به‌طور سنتی در آموزه‌های جرم‌شناسی به سه نوع از پیشگیری اشاره می‌شود؛ پیشگیری اجتماعی که حول محور اجتماع انسان و شخصیت افراد بحث می‌کند؛ فرایند تربیت و جامعه‌پذیری و آموزش اخلاق در این گونه از پیشگیری می‌گنجد.

نوع دیگر، پیشگیری وضعی^۱ یا موقعیت‌مدار است که برخلاف پیشگیری اجتماعی به‌دنبال محدود ساختن فرصت‌های ارتکاب جرم از طریق اثرگذاری بر محیط می‌باشد. این شکل از پیشگیری از نظریه‌های جرم‌شناختی مبتنی بر عقلانیت و گذر از اندیشه به فعل مجرمانه الهام گرفته شده است (ابراهیمی، ۱۳۷۸:۵۳). در زمینه‌ی پیشگیری وضعی می‌توان به دو نظریه جرم‌شناختی اشاره کرد که هر یک دارای مبانی و تدابیری در راستای جاذبه‌زدایی و پرخطر کردن ارتکاب جرم است. نظریه اقتصادی بیکر^۲ و نظریه کوهن و فلسون^۳ در این رابطه قابل ذکر می‌باشند. این دو نظریه مرتکبان جرم را افرادی می‌دانند که به دنبال موقعیت‌های مناسب برای ارتکاب جرم هستند و از عقلانیت و حسابگری برخوردارند.

نوع سوم از پیشگیری که کیفی نام دارد، به‌وسیله مجازات و یا تهدید به اعمال مجازات حاصل می‌آید؛ بدین صورت که با وضع قانون و تهدید به اعمال مجازات در صورت انجام عمل خلاف آن

1 - Situational Prevention

2 - Backer

3 - Cohen & Felson

به صورت عام اقدام به هشدار به افراد جامعه می کند.

فساد اداری

فساد اداری حالتی است در نظام اداری که در اثر تخلفات مکرر و مستمر کارکنان به وجود می آید و سازمان را از کارایی مطلوب و اثربخش مورد انتظار باز می دارد، در واقع تخلفات اداری علت و فساد اداری معلول است. البته هر تخلفی باعث فساد اداری نمی شود بلکه باید ویژگی های خاصی داشته باشد که مهم ترین آن ها مکرر بودن، استمرار داشتن، نهادینه بودن و تأثیر نسبتاً زیاد داشتن در سطوح مختلف سازمانی است که به شرح زیر توضیح داده شده است:

الف) مفهوم تخلف اداری: به طور کلی هر نوع انحراف از شیوه های صحیح و قانونی انجام وظایف و استفاده نامشروع از موقعیت شغلی را تخلف اداری گویند.

ب) مفهوم خطای اداری: خطای اداری عملی است که ممکن است مستخدم به آن علت مسئول واقع شود و از جهت انضباطی در دادگاه اداری تعقیب و محاکمه شود (ابوالحمد، ۱۳۷۶: ۲۹۳).

در مجموع سیاست های پیشگیری باید سه مرحله را در پیشگیری از جرم و فساد مورد توجه قرار داد:

۱- مرحله اول (پیش از وقوع جرم): در این مرحله باید به اصل فراگیری سلامت اجتماعی توجه نمود و کلیه اقدامات و برنامه ها را براساس آن سازماندهی کرد.

۲- مرحله دوم (وقوع جرم): سیاست های پیشگیری شکل خاصی به خود می گیرد. در این مرحله پدیده جرم و بزهکاری از منظر پیشگیری به طور جدی مورد بررسی و مطالعه قرار می گیرد. علل و عوامل شکل گیری و گسترش آن شناسایی می شوند، انواع جرایم، میزان شیوع و گستردگی آن، گسترش جغرافیایی جرم و نقشه جهانی آن ترسیم می شود و امکانات نهادهای فعال همانند پلیس و نیروی انتظامی، دادگاه ها و نهادهای قضایی، مؤسسات مشاوره و مددکاری افزایش داده می شود.

۳- مرحله سوم (مرحله پس از وقوع جرم): در این مرحله تأکید بر کشف، تعقیب و مجازات و تنبیه مجرمان و بزهکاران است. با توجه به مطالب گفته شده معلوم می شود که برنامه های پیشگیری از جرم گسترده و وسیعی از اقدامات و برنامه ها را در بخش های مختلف جامعه و دولت دربرمی گیرد و بر این اساس نوعی هماهنگی را بین قوای مجریه، قضاییه، مقننه از یک سو و مشارکت نهادهای مردمی از سوی دیگر در برنامه های پیشگیری از جرم ضروری می نماید.

سازمان بازرسی کل کشور

این سازمان به موجب اصل ۱۷۴ قانون اساسی و براساس حق نظارت قوهی قضاییه نسبت به «حسن جریان امور» و «اجرای صحیح قوانین در دستگاه های اداری» تشکیل گردید. همان طور که در قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور ذکر شده است، انجام بازرسی های مستمر و یا فوق العاده از تمام تشکیلات و سازمان های مذکور در بند الف ماده ۲ قانون و اعلام موارد تخلف و نارسایی ها و سوء جریانات اداری و مالی به مقامات ذی ربط، از عمده ترین وظایف این سازمان است. در کنار این وظایف، رسیدگی به شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی در ارتباط

با آیین‌نامه، تصویب‌نامه، بخشنامه و دستورالعمل‌های صادره و تشخیص تخلف و ارسال پرونده جهت رسیدگی و صدور رأی مقتضی به دیوان عدالت اداری، وظیفه دیگر این سازمان است که تبصره ذیل ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، بدان اشعار دارد.

مطابق ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، 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 و 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. 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 تحقق یک پدیده مفسده‌بار و مجرمانه چه قبل چه در حین و چه بعد از وقوع آن انجام می‌دهد. به‌عنوان نتیجه باید گفت؛ وجود سازمان بازرسی کل کشور برای پیشگیری از وقوع جرم بسیار ضروری است.

آنچه تا به حال عنوان شده رسالت این سازمان بوده در واکنشی که نسبت به وجوه مثبت و منفی عملکرد دستگاه‌های دولتی نشان می‌دهد و از این طریق موجب سالم‌سازی نظام اداری در کشور می‌شود و نقش بسیار مهمی در پیشگیری از جرم و فساد اداری دارد؛ بنابراین در بخش بعدی به بررسی اختیارات و صلاحیت این سازمان در پیشگیری از جرم و فساد در دستگاه‌های اجرایی خواهیم پرداخت.

صلاحیت سازمان بازرسی کل کشور در پیشگیری از جرم و فساد در دستگاه‌های اجرایی

چیزی که در نظام اداری کنونی واقعیت دارد این است که واحدهای اداری معمولاً با تعداد زیادی از قوانین و مقررات غیرواقعی و یا غیرضروری مواجه هستند و ابهامات موجود در رویه‌های اداری و استانداردهای جاری کار، امکان هر گونه تصمیم و اقدامات خودسرانه‌ای را به کارگزاران آن‌ها می‌دهند. به‌علاوه این که، فرایندهای پیچیده و چندلایه امور اداری نیز عامل تشویق مراجعان به پیشنهاد رشوه برای تسریع کار هستند. (رفیع‌پور ۱۳۷۹: ۲۶۴) با توجه به بازرسی‌های سازمان بر عملکرد اداری و مالی دستگاه‌های اجرایی در مجموع تخلفات اداری را می‌توان براساس ماده ۸ (قانون رسیدگی به تخلفات اداری) به دو بخش مالی و اداری تقسیم نمود.

الف) تخلفات مالی

از جمله تخلفات مالی می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

۱) اختلاس؛

۱- مطابق ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، این سازمان وظیفه بازرسی مستمر تمام وزارتخانه‌ها و ادارات و انجام بازرسی‌های فوق‌العاده

و اعلام موارد تخلف و نارسایی‌ها و سوءجریان‌های اداری و مالی را به عهده دارد

۲) عدم رعایت انضباط اقتصادی و مالی؛

۳) تبانی در انجام معاملات و ...

ب) تخلفات اداری

از جمله تخلفات اداری می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

۱) نقض قوانین و مقررات؛

۲) سهل‌انگاری در انجام وظایف محوله؛

۳) تسامح در حفظ اموال و اسناد و وجوه دولتی و... (منصور، ۱۳۹۴: ۱۳).

با توجه به توضیحات مورد اشاره، سازمان بازرسی کل کشور یکی دیگر از اشکال نظارت بر اعمال دستگاه‌ها و کارگزاران از لحاظ انطباق اعمال مزبور با قوانین نظارت از طریق بازرسی است. این موضوع در اصل ۱۷۴ قانون اساسی پیش‌بینی شده و قانون تشکیل این سازمان در تاریخ ۱۳۶۰/۷/۱۹ در ۱۴ ماده به تصویب مجلس رسیده و آیین‌نامه مصوب ۱۳۶۰/۹/۹ نیز منبع دیگر سازمان مزبور می‌باشد. سازمان فوق‌الذکر وابسته به قوه قضاییه بوده و زیر نظر رییس آن قوه اداره می‌شود. صلاحیت سازمان بازرسی در قانون و آیین‌نامه، به شرح زیر پیش‌بینی گردیده است:

الف) بازرسی وضع سازمان‌های عمومی، دفاتر اسناد رسمی، مؤسسات عام‌المنفعه از حیث: حسن جریان امور، نحوه انجام وظایف، اجرای صحیح قوانین و طرح‌ها و برنامه‌ها و انطباق آن‌ها با نیازها و کشف نواقص؛

ب) بازرسی رفتار رؤسا و کارمندان از حیث: طرز رفتار با مردم، مهارت در کار، اخلاص و تخصص؛

ج) بازرسی اوضاع عمومی اجتماعی یک منطقه یا کشور از حیث روحیه عمومی، وضعیت اقتصادی، صنعتی، فرهنگی، بهداشتی، ارتباطی و مایحتاج عمومی (انصاری، ۱۳۷۴: ۱۵۳).

انجام بازرسی‌های فوق‌العاده توسط سازمان بازرسی کل کشور، برحسب دستور قوه قضاییه و یا به درخواست کمیسیون اصل نود و یا بنا به تقاضای وزیر یا مسئول دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و یا هر مورد دیگری که به نظر رییس سازمان ضروری تشخیص داده شود انجام می‌گیرد. اعلام موارد تخلف و نارسایی‌ها و سوءجریان‌ات اداری و مالی درخصوص وزارتخانه‌ها و نهادهای انقلابی به رییس‌جمهور و درخصوص مؤسسات و شرکت‌های دولتی وابسته به دولت به وزیر وزارتخانه تابعه و واحدهای مربوط به دادگستری به رییس قوه قضاییه و درخصوص مؤسسات غیردولتی کمک‌بگیر از دولت به وزارت امور اقتصادی و دارایی انجام می‌گیرد. به موجب ماده ۶ قانون این سازمان در هر مورد که تعقیب جزایی ضرورت پیدا می‌کند مراتب پیشنهاد بازرسی از طریق سازمان به واحدهای قضایی محلی اعلام و تا حصول نتیجه، پیگیری خواهد شد و در صورتی که خود دادستان یا حاکم شرع مورد تعقیب قرار گیرند مراتب سریعاً به رییس قوه قضاییه گزارش می‌گردد تا دستورات لازم صادر شود (هاشمی، ۱۳۷۵: ۵۷۵).

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، سازمان بازرسی کل کشور به‌عنوان مرجع نظارت عام قضایی،

هیچ‌گونه محدودیتی چه از حیث استفاده از نیروهای متخصص در امر بازرسی و یا دسترسی به مدارک و اسناد و اطلاعات موردنیاز و چه از حیث صدور قرار تأمین برای جلوگیری از امحا و از بین رفتن مدارک و دلایل تخلفات و یا جرایم ارتكابی و یا بازداشت موقت متخلفان و یا مجرمان با هماهنگی دادگستری محل ندارد و مراجع رسیدگی‌کننده قضایی و یا اداری نیز مکلف به رسیدگی فوری و خارج از نوبت به پرونده‌های ارسالی از طرف سازمان هستند؛ بنابراین با بررسی دقیق قانون تشکیل سازمان و آیین‌نامه آن پیرامون صلاحیت سازمان در پیشگیری از جرایم و فساد در دستگاه‌های اجرایی به نتایج زیر خواهیم رسید:

۱- عدم محدودیت در استفاده از نیروهای انسانی:

این سازمان برای انجام وظایف خود و اظهار نظر کارشناسی، می‌تواند از وجود قضات، اشخاص صاحب صلاحیت و همچنین متخصصان در هر رشته به‌طور دایم یا موقت، استفاده نماید (ماده ۳ قانون تشکیل سازمان).

۲- امکان صدور قرار تأمین و قرار بازداشت موقت:

بازرسان قضایی سازمان در صورت بیم تبانی متهم یا فرار او و یا از بین رفتن دلایل و مدارک، به‌طور مستقل مجاز به صدور قرار تأمین و با جلب موافقت رییس دادگستری محل، مجاز به صدور قرار بازداشت موقت متهم هستند (تبصره ۲ ماده ۵ قانون تشکیل سازمان و مواد ۴۰ و ۴۱ و ۴۲ آیین‌نامه سازمان بازرسی کل کشور).

۳- امکان دسترسی به تمامی اسناد و مدارک و اطلاعات مورد نیاز:

تمامی مسئولان ذی‌ربط در وزارتخانه‌ها، ادارات، سازمان‌ها، مؤسسات و به‌طور کلی تمام واحدهای مذکور در قانون تشکیل سازمان بازرسی، بدون نیاز به کسب اجازه از مقام مافوق مکلف به ارسال پاسخ فوری استعلامات کتبی و شفاهی و ارایه تمام اسناد و مدارک مورد نیاز در تحقیقات به بازرس (بازرسان) اعزامی هستند. اسناد سری دولتی نیز به درخواست ریاست سازمان و موافقت رییس قوه قضاییه مشمول این حکم است. تخلف از انجام این وظیفه، دارای ضمانت اجرای کیفری است (ماده ۸ تبصره‌های یک و دو قانون تشکیل سازمان و ماده ۱۶ و تبصره ذیل آن از آیین‌نامه اجرایی سازمان بازرسی کل کشور).

۴- امکان تعلیق از خدمت کارکنان واحدهای اداری:

در هر مورد که بازرسان سازمان به‌منظور حسن جریان امور، تعلیق یک یا چند نفر از کارکنان واحد اداری تحت بازرسی را ضروری تشخیص دهند، با اعلام مستدل و فوری تقاضای مزبور، وزیر یا رییس دستگاه مربوطه، مکلف به اجرای این درخواست است. در غیر این صورت، خود، مسئول عواقب و نتایج عدم اجرای تقاضای تعلیق مطرح شده خواهد بود. در عین حال سازمان مراتب را برای تصمیم‌گیری مقتضی به قوه قضاییه گزارش خواهد نمود. بدیهی است محاکم قوه قضاییه در صورت کافی بودن دلایل بازرسان مربوطه، تصمیم قضایی شایسته را اتخاذ خواهند

نمود (ماده ۹ قانون تشکیل سازمان بازرسی).

۵- رسیدگی خارج از نوبت به گزارش‌های سازمان در مراجع قضایی و اداری:

گزارش‌های سازمان در مراجع قضایی و هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، باید خارج از نوبت و به سرعت رسیدگی شده و مراجع رسیدگی کننده مکلف به ارسال نسخه‌ای از آرای صادره به سازمان هستند.

در صورتی که سازمان، رأی صادره را مغایر با قوانین و ضوابط شرعی تشخیص دهد، حق تقاضای تجدیدنظر برای سازمان به رسمیت شناخته شده است (ماده ۶ قانون تشکیل سازمان و مواد ۳۶، ۳۷، ۳۸ آیین‌نامه اجرایی سازمان بازرسی کل کشور).

با نظر به جایگاه و عملکرد سازمان بازرسی کل کشور باید گفت این نهاد به عنوان یکی از زیرمجموعه‌های قوه قضاییه می‌تواند نقش مؤثری در راستای مبارزه با مفاسد اداری چه در سطح کلان و چه در سطح خرد داشته باشد اما نقدی که می‌توان به نحوه عملکرد این سازمان وارد کرد این است که این نهاد در صورت بروز تخلف اقدام به تفحص و جست‌وجو می‌کند و نهادی نیست که بتواند آسیب‌های اداری را قبل از بروز آن بشناسد و فقط سعی بر آن دارد تا صرفاً آمار تخلفات را گزارش نماید و نکته دیگری که حایز اهمیت است این نهاد نماینده مستقلی در مجموعه‌های ادارات دولتی ندارد و وظایف مربوطه را توسط فردی از کارکنان و پرسنل همان اداره انجام می‌دهد که از سوی مقام مافوق همان اداره تعیین می‌شود و از سوی دیگر گزارش تخلفات به مرجع بالاتر مجموعه متخلف ارایه می‌شود که باعث می‌شود در سطح کلان این تخلفات پوشیده شود.

سیاست‌های سازمان بازرسی کل کشور در زمینه پیشگیری از جرم و فساد:

۱- آسیب‌شناسی زمینه‌های بروز فساد: یکی از وظایف مهمی که مقام معظم رهبری در استراتژی جدید مبارزه با فساد بر عهده این سازمان قرار داده اند، آسیب‌شناسی گلوگاه‌ها و ریشه‌های فساد است. این سازمان نیز طی بازرسی‌های متعددی که در ارتباط با موضوعات و دستگاه‌های مختلف انجام داده است علل بروز مفاسد ایجاد شده را شناسایی و برای رفع آن به مراجع ذی‌ربط ارایه‌ی گزارش نموده و برای حصول نتیجه پیگیری می‌نماید. این آسیب‌شناسی‌ها در زمینه‌ی قوانین و مقررات زمینه‌ساز فساد، فرآیندهای اداری فسادزا، اختیارات فسادآور مقامات و مراجع مختلف، خلأهای قانونی بسترساز فساد در دستگاه‌های اداری کشور بوده است.

۲- تمرکز نظارت و بازرسی بر تحقق برنامه‌های ملی بسترساز پیشگیری از فساد: سازمان بازرسی بخش قابل توجهی از برنامه‌های نظارت و بازرسی خود را بر اجرای صحیح برنامه‌ها و قوانین و مقرراتی متمرکز نموده است که تحقق آن از سوی دستگاه‌های اداری کشور نقشی پیشگیرانه از بروز فساد دارد؛ از جمله موضوعاتی که این سازمان نظارت و بازرسی‌های خود را بر تحقق آن متمرکز نموده می‌توان برنامه‌های خصوصی‌سازی اقتصاد کشور، کوچک‌سازی دولت، اصلاح فرآیندها و ارتقای خدمت‌رسانی به مردم و توسعه‌ی خدمات دولت الکترونیک، شفافیت اطلاعات در فرآیند معاملات و

اعطای امتیازات و تسهیلات دولتی، قانون‌مداری و رشد وجدان کاری در دستگاه‌های اداری، توسعه آموزش کارکنان دولت و بسیاری دیگر از این نوع موضوعات بنیادی را نام برد.

۳- افزایش برنامه‌های نظارتی پیشگیرانه و خودکنترلی: از جمله اقدامات به عمل آمده در راستای افزایش اثربخشی فعالیت‌های سازمان، گسترش نظارت‌های پیشگیرانه از قبیل نظارت بر معاملات و اعطای تسهیلات دولتی و همچنین انجام برنامه‌های خودکنترلی با همکاری و استفاده از ظرفیت دستگاه‌های اجرایی بوده است. با توجه به این که یکی از منافع ایجاد فساد در دستگاه‌های اداری معاملات دولتی می‌باشد لذا سازمان با نظارت‌های پیشگیرانه علاوه بر نظارت بر شفافیت کامل در این زمینه از جمله دسترسی کامل به کلیه اسناد و اطلاعات آن در پایگاه اینترنتی مربوطه و جلسات برگزاری مناقصات، در موارد متعددی با اعزام بازرسان به جلسات تصمیم‌گیری در صورت مشاهده هرگونه اشکال یا فساد آن را تذکر و در صورت لزوم انجام آن را متوقف می‌نماید.

۴- تعامل با سایر دستگاه‌های مسئول به منظور ایجاد هماهنگی و مشارکت در پیشگیری و مبارزه با فساد: از آنجایی که پیشگیری از فساد بدون هماهنگی و مشارکت تمامی دستگاه‌های مسئول به نتایج موردنظر منجر نخواهد شد لذا یکی از سیاست‌های این سازمان سیاست تعامل می‌باشد. به همین منظور تعاملات دوجانبه و چند جانبه‌ای را با سایر مراجع ذی‌ربط شکل داده تا از این طریق، بستر مشارکت و هماهنگی دستگاه‌های مختلف را برای پیشگیری از فساد فراهم نماید. همچنین این سازمان در ارتباط با پوشش بخش‌های نظارتی و رسیدگی به شکایات دستگاه‌های اداری در زمینه‌های نظارتی و مبارزه با فساد از طریق آموزش بازرسان، تبادل نیروی بازرسی، اجرای نظارت‌های خودکنترلی، بازرسی‌های تلفیقی، رسیدگی به شکایات مردم و همچنین ارزیابی عملکرد این دفاتر، حرکت جدیدی را با مشارکت این بخش‌ها به وجود آورده است.

۵- اصلاح قانون سازمان در راستای ایجاد ظرفیت‌های جدید قانونی: قانون سازمان در سال جاری از سوی مجلس شورای اسلامی ایران اصلاح شده است. از جمله این اصلاحات که در زمینه‌ی پیشگیری از فساد مؤثر می‌باشد گسترش مفهوم نظارت و بازرسی است. برابر تبصره ماده یک قانون اصلاحی، نظارت و بازرسی به: «مجموعه فعالیت‌های مستمر و منظم و هدف‌دار که به منظور جمع‌آوری اطلاعات لازم درباره‌ی 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 راستای حسن جریان امور» اطلاق می‌شود. این ماده در واقع نظارت‌های پیشگیرانه این سازمان را در مبارزه با فساد در دستگاه‌های اداری تضمین نموده است.

۶- از دیگر اصلاحات به عمل آمده در قانون این سازمان، پیش‌بینی ضمانت اجرای کیفی در صورت عدم اجرای غیرموجه پیشنهاد‌های این سازمان برای مسئولین دستگاه‌های اداری می‌باشد. یکی دیگر از نقاط قابل توجه، ماده ۱۱ قانون اصلاحی است که اختیارات وسیعی را در زمینه همکاری با سازمان‌های مردم‌نهاد (NGO)، مسئولیت ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های

نظارتی، حضور در مجامع و شوراها، تصمیم‌گیر در معاملات دولتی، ارایه هشدارهای پیشگیرانه به مسئولین، اطلاع‌رسانی و آگاهی‌بخشی به مردم از طریق رسانه‌های عمومی به منظور ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد برای این سازمان در نظر گرفته است و سازمان می‌تواند از این ظرفیت‌ها به‌طور مؤثر در راستای پیشگیری از فساد استفاده نماید.

۷- سنجش فساد در دستگاه‌های دولتی و تدوین شاخص‌های بومی: آنچه مسلم است بدون شفافیت، مبارزه با فساد بی‌نتیجه خواهد ماند و شفافیت می‌تواند بزرگ‌ترین کمک برای پیشگیری و مبارزه با فساد محسوب شود. درعین حال باید اذعان نمود که شاخص‌های ارزیابی باید دارای ملاک‌های واقع‌بینانه و منطقی باشند چراکه شرایط هر کشوری با سایر کشورهای دیگر متفاوت است. در همین راستا این سازمان با همکاری سایر دستگاه‌های مسئول و رایزنی با برخی نهادهای بین‌المللی، درحال تدوین شاخص‌های بومی اندازه‌گیری فساد می‌باشند تا با دیدگاهی روشن در این مورد گام برداشته و نتایج آن را مورد سنجش قرار دهد.

۸- ایجاد مرکز ملی رسیدگی به شکایات: به‌منظور دسترسی آسان مردم به سازمان از طریق خط تلفن ۱۳۶ و پایگاه اینترنتی www.136.ir و ارایه خدمات دولت الکترونیک به مراجعین، مرکز ملی رسیدگی به شکایات با امکانات مدرن و دیجیتالی راه‌اندازی و مورد بهره‌برداری قرار گرفته است.

۹- استفاده از فن‌آوری اطلاعات در راستای نظارت‌های پیشگیرانه دیجیتالی: یکی از اقدامات این سازمان برای تقویت توانمندی خود در پیشگیری از بروز فساد، بهره‌گیری از فن‌آوری اطلاعات می‌باشد. از این رو یکی از مهم‌ترین برنامه‌های سازمان در زمینه فن‌آوری اطلاعات، بهره‌گیری از سیستم‌های نظارت دیجیتال می‌باشد تا از این طریق امکان نظارت فراگیر سازمان بر فرآیندهای دستگاه‌های اداری بدون حضور فیزیکی فراهم شود. مطالعات و برنامه‌ریزی این پروژه در دست اقدام است.

نتیجه‌گیری

همان‌طور که در قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور آمده است، انجام بازرسی‌های مستمر و یا فوق‌العاده از تمام تشکیلات و سازمان‌های مذکور در بند الف ماده ۲ قانون و اعلام موارد تخلف و نارسایی‌ها و سوءجریان‌های اداری و مالی به مقامات ذی‌ربط، از عمده‌ترین وظایف این سازمان است. در کنار این وظایف، رسیدگی به شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی در ارتباط با آیین‌نامه، تصویب‌نامه، بخشنامه و دستورالعمل‌های صادره و تشخیص تخلف و ارسال پرونده به‌منظور رسیدگی و صدور رأی مقتضی به دیوان عدالت اداری، وظیفه دیگر این سازمان است که تبصره ذیل ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، بدان اشعار دارد.

این سازمان وظیفه بازرسی مستمر 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 جنبه‌ی صحیح و درست داشته

باشد و 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. 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 تحقق یک پدیده مفسده‌بار و مجرمانه چه قبل، چه در حین و چه بعد از وقوع آن انجام می‌دهد. به‌عنوان نتیجه باید گفت، وجود سازمان بازرسی کل کشور برای پیشگیری از جرم و فساد در دستگاه‌های اجرایی بسیار ضروری است.

راهکارها و پیشنهادها:

باید توجه داشت پیشگیری از فساد تنها در صورتی از جامعیت و اثربخشی لازم برخوردار خواهد بود که با مشارکت، همکاری و ایفای سهم و نقش همه بخش‌های مسئول صورت پذیرد؛ به عبارت دیگر مسئولیت پیشگیری از فساد منحصر به یک دستگاه نیست بلکه یک وظیفه‌ی همگانی است حتی اگر مسئولیت آن در قوانین بر عهده یک دستگاه قرار گرفته باشد یا برای سایر دستگاه‌ها در این ارتباط وظیفه‌ای به صراحت مشخص نشده باشد.

در عین حال بیشترین احساس مسئولیت در این زمینه متوجه دستگاه‌های ضدفساد است چراکه مهم‌ترین هدف آن‌ها ریشه‌کنی فساد است و اصلی‌ترین راهبرد رسیدن به این هدف پیشگیری از فساد است، لذا باید نقش اساسی در این زمینه برای خود در نظر بگیرند و با برنامه‌ریزی هدفمند بیشترین استفاده از ظرفیت خود را برای پیشگیری از فساد قرار دهند و به‌منظور فراهم شدن شرایط لازم گام‌های زیر را بردارند:

- ۱- اگر برنامه جامعی در کشور برای پیشگیری از فساد وجود ندارد، پیگیری لازم را از طریق مراجع ذی‌ربط برای تدوین چنین برنامه‌ای به‌عمل آورند.
- ۲- حتی در صورت نبود یک برنامه ملی، تلاش نمایند با تفکر جامع‌نگر، نقش هر یک از بخش‌های مسئول و قابلیت‌هایی که هر کدام برای پیشگیری از فساد دارند مشخص گردد.
- ۳- ایجاد هماهنگی، مشارکت و انسجام بین مراجع مسئول را از طرق مختلف فراهم کنند.
- ۴- ایفای نقش هر یک از بخش‌های ذی‌ربط را مستمراً پیگیری و مطالبه نمایند.
- ۵- اقدامات و نتایج پیشگیری از فساد را مورد سنجش و ارزیابی قرار دهند.
- ۶- به‌منظور فرهنگ‌سازی و ایجاد پشتیبانی اجتماعی و افزایش آگاهی عمومی، از همیاری رسانه‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد بهره‌گیرند.

آنچه حایز اهمیت است نتیجه اقدامات برای پیشگیری از فساد است که باید از طریق ارتقای شفافیت، پاسخ‌گویی و وجدان‌کاری، موجب ارایه خدمات سالم و مورد رضایت مردم شود. در عین حال باید توجه داشت اعمال انواع روش‌های پیشگیرانه که افراد را تحت کنترل بیرونی قرار می‌دهد

هرچند لازم است ولی به تنهایی کفایت نمی‌کند بلکه مؤثرترین و کم‌هزینه‌ترین روش پیشگیری ایجاد «کنترل درونی» در افراد است که منجر به وجدان کاری و در نتیجه رشد فضایل اخلاقی و ایمان مذهبی افراد جامعه می‌شود و به همین دلیل توجه به ترویج اخلاق و مذهب بیش از هر چیز دیگری در پیشگیری از فساد اهمیت دارد. در واقع داشتن وجدان کاری، التزام به اخلاقیات و ایمان مذهبی نقش واکسن را در پیشگیری از فساد ایفا می‌کند. در دین مبین اسلام ارتکاب هر گونه فساد رذیلت محسوب و بارها مژمت شده است و گناه بزرگ همراه با عقوبت دنیوی و اخروی برای فرد تلقی می‌شود و به همین دلیل مسلمانان با ایمان، فارغ از وجود کنترل‌های بیرونی در هر شرایط به دلیل داشتن «تقوا» و وجود اعتقادات مذهبی، از آلودگی به هر گونه فساد پرهیز می‌کنند.

منابع:

- ۱- ابراهیمی، شهرام؛ «بازدارندگی از منظر حقوقی و جرم‌شناسی»، فصلنامه علمی ترویجی کارگاه، (۱۳۷۸)، سال دوم، شماره ۵
- ۲- ابوالحمد، عبدالحمید؛ حقوق اداری ایران، انتشارات توس، (۱۳۷۶).
- ۳- انصاری، ولی‌الله؛ کلیات حقوق اداری ایران، تهران: نشر میزان، (۱۳۷۴).
- ۴- رفیع‌پور، فرامرز؛ توسعه و تضاد، تهران، جلد اول انتشارات شرکت سهامی، (۱۳۷۹).
- ۵- قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور با آخرین اصلاحات و الحاقات ۱۳۹۳/۷/۱۵ و آیین‌نامه اجرایی آن
- ۶- گسن، ریمون؛ جرم‌شناسی کاربردی، ترجمه مهدی کی‌نیا، تهران: نشر مترجم، (۱۳۷۴).
- ۷- منصور، جهانگیر؛ قوانین و مقررات مربوط به تخلفات اداری، تهران: نشر دوران، (۱۳۹۴).
- ۸- هاشمی، سید محمد؛ حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، انتشارات دانشگاه تهران مجتمع آموزش عالی قم، (۱۳۷۸).