

نقش راهبردهای نظارتی در سیاست کیفری ایران

سجاد اختری^۱، مهدی ناظمی اردکانی^۲

از صفحه ۱۳ تا ۳۴

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۷/۱۵؛ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۱۰/۲۵

چکیده

امروزه پیش‌بینی راهبردهای نظارتی، یکی از دغدغه‌های اساسی جامعه جهانی است. اهمیت این مسئله به حدی است که راهبرد مذکور در اسناد مختلف داخلی و نیز بین‌المللی منعکس شده است. با توجه به اینکه تأمین هدف پاسداشت قوانین و مقررات در گرو اتخاذ یک سیاست جنایی منسجم و کارآمد در این خصوص می‌باشد، در این مقاله با تمرکز بر حقوق ایران، تلاش شد تا ضمن نقد قوانین ماهوی و شکلی، یکی از مهمترین بخشهای سیاست جنایی، یعنی سیاست کیفری ایران از حیث به کارگیری راهبرد نظارت به بوته نقد گذاشته شود و در پرتو آن با درک خلأها و کاستیهای سیاستهای کنونی، زمینه اتخاذ سیاست کیفری مطلوب و کارآمدی فراهم شود. در این پژوهش، که از طریق مطالعه کتابخانه‌ای و به روش توصیفی-تحلیلی صورت گرفته است، مشخص شد که سیاست کیفری ایران از حیث کاربرد راهبرد نظارت با مواردی نظیر پراکندگی قوانین، خلأ ضمانت اجراهای کارآمد، نبود مراجع تخصصی و نیز ضعف نهادهای مدنی رو به رو است و لذا بازنگری و اصلاح قوانین در این عرصه، ضروری به نظر می‌رسد.

واژگان کلیدی

سیاست جنایی، سیاست کیفری، قوانین شکلی، قوانین ماهوی، قوه قضاییه.

۱. استادیار گروه حقوق دانشگاه غیرانتفاعی - غیردولتی دانش البرز (نویسنده مسئول). رایانامه: sajadakhtari@yahoo.com

۲. دانشیار گروه اندیشه و مطالعات فرهنگی دانشگاه امام حسین(ع). رایانامه: Mnazemi32@yahoo.com

۱. مقدمه

قوانین و مقررات، کارکردهای اساسی و مهمی را برعهده دارد و ضمن اینکه بیان‌کننده صلاحیت و اختیارات تمام نهادها و مقامات حاکم است، اساسی‌ترین و مهمترین مناسبات و سازوکارهای جاری را در جامعه نیز مشخص می‌کند؛ پس روشن شدن اینکه در مقام اجرا چه سرنوشتی می‌یابد، بسیار مهم است. زمامداران پرقدرت و نهادهای عالی حکومت ممکن است در سایه قدرتی که دارند و نیز با توجیهاات و تأویلاتی که ارائه می‌کنند در عمل به گونه‌ای دیگر با قوانین و مقررات تعامل برقرار کنند؛ به عبارت دیگر، میل به تجاوز و تخطی از اصول و قوانین و مقررات، که گاه با مصلحت اندیشی و تأمین پاره‌ای منافع و مصالح همراه است، بسیار شایع است؛ به عنوان مثال همین موضوع باعث شده است تا قوه مؤسس فقط به سیانت تقنینی بسنده نکند و به پاسداری از قانون اساسی در عرصه عمل و اجرا نیز توجه کند. عبارات پرطمطراق و پرچذبه قوانین اساسی زمانی ارزشمند، و مؤثر است که در عرصه عمل بدرستی و به طور کامل به اجرا درآید؛ زیرا نقض قانون اساسی در بسیاری موارد به نقض حقوق شهروندی می‌انجامد (مهرپور، ۱۳۸۰، ص ۲۱ و ۲۰).

بر همین اساس چنانچه نوین‌ترین نظام قضایی نیز به منظور حمایت از حقوق شهروندی پیش‌بینی شده باشد، اما بدرستی اجرا نشود، حقوق شهروندی نقض خواهد شد. هم‌چنین چنانچه قوانین و مقررات مربوط به نظام قضایی بهترین ساختار توزیع و انتقال قدرت را پیش‌بینی کرده باشد، اما در عمل اجرایی نشود، مناسبات قدرت همواره پرتنش خواهد بود. این ضرورتها و اقتضائات است که مسئله اجرایی قوانین و مقررات را بلکه مهمتر از عرصه تقنین جلوه‌گر می‌سازد (منصوریان و همکار، ۱۳۹۵، ص ۲۶۶).

در حقوق کیفری، پراکندگی قوانین کیفری سبب صدور آرای متفاوتی از محاکم مختلف می‌شود که در بسیاری از موارد در موضوعات و وضعیت‌های یکسان مجازاتهای متفاوتی اعمال شده است که اختلاف عمیقی بین آرای صادر شده از محاکم کیفری و نیز افکار عمومی نسبت به دستگاه قضایی بر جای می‌گذارد. اگر چه نمی‌توان تنها دلیل پراکندگی آرا را نارسایی قوانین دانست و عوامل دیگری مانند اشتباه‌های قضایی، چگونگی جذب، گزینش و آموزش قضات و ساختار دستگاه قضایی از عوامل مهم در ناکارایی رسیدگی کیفری است، مهمترین عامل تأثیرگذار در کارایی و اثربخشی رسیدگی قضایی، فرایند قانونگذاری است. تدوین قوانین جزایی نارسا و ناقص اعم از شکلی و ماهوی، در اجرای عدالت و انسجام آرا مؤثر است و سبب پیدایش اختلاف در صدور آرای محاکم و برجای گذاشتن آثاری نامطلوب خواهد شد.

از آنجا که تخطی از قوانین و مقررات ممکن از سوی همه قوای حاکم صورت پذیرد، پیش‌بینی راهبردهای نظارتی به منظور صیانت از قوانین و مقررات نیز نه فقط باید بتواند در مقابل تجاوزهای احتمالی قوه مقننه، بلکه از تجاوزهای احتمالی قوه مجریه، قوه قضاییه و دیگر نهادهای حاکمیتی، گروه‌ها و احزاب سیاسی نیز پیشگیری کند (منصوریان و همکار، ۱۳۹۵، ص ۲۵۰) که اهمیت این امر به دلیل تمرکز قدرت در قوه قضاییه پراهمیت‌تر می‌نماید و پیش‌بینی راهبرد نظارت برای صیانت از قوانین و مقررات باید همه جانبه درسیاست کیفری کشور اعمال شود.

۲. سؤالات پژوهش

۱. نقش نهادهای نظارتی در سیاست کیفری جمهوری اسلامی ایران چیست؟
۲. سازوکارهای راهبرد نظارت در سیاست کیفری ایران چیست؟

۳. مروری بر مبانی نظری پژوهش

۳-۱. مفهوم نظارت

"نظارت"^۱ واژه‌ای عربی است که از ماده "نظر" و به معنای نگاه همراه با تأمل و اعتبار آمده است و بیشتر به معنای حاصل مصدر یعنی به رأی صادر شده از سوی ناظر به کار می‌رود (عمید زنجانی و همکار، ۱۳۸۹، ص ۱۴). هم‌چنین "نظارت" را به معنای نگرستن در چیزی با تأمل، چشم انداختن، حکومت کردن میان مردم و فیصله دادن دعاوی ایشان، باری دادن و مدد کردن و نیز به معنای چشم، بصر، دیده، فکر، اندیشه، تفکر، رویه، دقت، تأمل، تدبیر، خیال، وهم و اعتراض آورده و هم‌چنین آن را به معنای نظر کردن و نگرستن به چیز، مراقبت و در تحت نظر و دیده‌بانی داشتن کاری، نگرانی، دیده‌بانی به سوی چیزی و مباشرت معنا کرده‌اند (دهخدا، ۱۳۸۵، ص ۲۳۳). هم‌چنین "نظارت" را عمل ناظر، و ناظر را در اصطلاح به معنای کسی معنا کرده‌اند که بر کار دیگری نظارت می‌کند تا عمل او به صورت صحیح صورت گیرد (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۱، ص ۳۶۵۰).

در اصطلاح نظارت را به صورتهای گوناگون تعریف کرده‌اند که به برخی از این تعاریف اشاره می‌شود: "به کوششی که مدیر در جهت تطبیق عملیات با برنامه انجام می‌دهد تا میزان صحت و سقم فعالیتها را به دست آورد، نظارت گفته می‌شود" (تقوی دامغانی، ۱۳۷۳، ص ۹۵). در این تعریف، نظارت نوعی تلاش توسط مدیر دانسته شده است تا از این طریق بتواند تشخیص بدهد که آیا فعالیتها به طور صحیح و منطبق با برنامه صورت گرفته است یا خیر.

۱. برای معادل واژه نظارت در زبان انگلیسی واژه‌هایی چون لغات زیر بیان شده است (اخوان کاظمی، ۱۳۹۱، ص ۲۹):
Monitoring, Overseeing, Review insecton, Control, Stewardship, Supervision.

"نظارت، فعالیتی است که باعث تطبیق عملیات با برنامه می‌شود؛ به عبارت دیگر نظارت چیزی است که نظام را در زمینه هدفهای مورد نظر از انحراف حفظ می‌کند" (صادقپور و مقدس، ۱۳۷۲، ص ۱۶۰). این تعریف تا حدود زیادی شبیه تعریف پیشین است و همچون تعریف قبلی بیشتر به نظارت در حوزه مدیریت اشاره دارد.

در تعریفی دیگر نظارت بدین صورت تعریف شده است: "منظور از نظارت، مراقبت در آن است که هر عمل مطابق نقشه‌ای باشد که برای اجرای آن طرح پیش‌بینی شده است تا در صورت انحراف از هدفهای مطلوب، اقدامات لازم به منظور جلوگیری از وقوع یا تکرار انحرافات به عمل آید" (احمدی، ۱۳۷۶، ص ۳۱).

با توجه به این تعاریف، می‌توان گفت: نظارت در اصطلاح، مراقبتی است که ناظر با زیرکی و دقت بسیار در کار مأمور انجام می‌دهد. بر این اساس ناظر علاوه بر اینکه به دلیل نگاه دقیق در جریان کار مأمور قرار می‌گیرد، باید با اعمال مراقبت هوشمندانه، کار مأمور را مطابق معیارهایی تنظیم کند که در اختیار دارد (موسی‌زاده، ۱۳۹۰، ص ۱۶۱).

درباره مبانی و فلسفه نظارت لازم به ذکر است که نظارت ضرورتی سازمانی است. نظارت در تمام سازمانهای پیچیده یافت می‌شود. فلسفه نظارت به این دلیل است که این گونه سازمانها مصمم هستند که خود را حفظ کنند و بعضی اوقات به بهبود و پالایش و پیشرفت خودشان علاقه‌مند هستند؛ بنابراین در مفهومی کلی، هدف نظارت کاملاً ساده است و آن ارتقای شرایطی است که کمک می‌کند تا سازمان به اهدافش دست یابد. نظارت در سازمانها، هم به عنوان فرایند و هم به عنوان نقش بیان شده است. مفهوم فرایند شامل جریان و ترکیبی از هدف، فلسفه و اجزای خرده سیستمهایی است که نظارت را تشکیل می‌دهند (عمید زنجانی و همکار، ۱۳۸۹، ص ۷۷). حکومت از یک سلسله نهادهای اساسی و دستگاه‌های سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی تشکیل شده است که هر کدام در حوزه مسئولیتها و اختیارات قانونی خود، اعمال گسترده و متفاوتی را انجام می‌دهند. از آنجا که حاکمیت دولت شامل قلمرو مرزهای کشور است، اعمال حکومت همه جامعه را فرا می‌گیرد به طوری که همه افراد (شهروندان) مستقیم یا غیرمستقیم از اعمال حکومت تأثیر می‌پذیرند و زیان یا نفعی را احساس می‌کنند. یکی از راهکارهای اصولی که عقل، تجربه و علم به ضرورت آن پی برده است، نظارت است (موسی‌زاده، ۱۳۹۰، ص ۱۶۱). پیشگیری از تجاوز به آزادیها و حقوق عمومی در برخورد با اقتدارات دولت از جمله چرایی و فلسفه نظارت است به طوری که موازنه بین آزادیها و حقوق ملت از یک سو و اختیارات و اقتدار دولت از سوی دیگر برقرار شود و حقوق ملت در روند اعمال اقتدار دولت مورد تجاوز قرار نگیرد.

هر چند راهکارهایی چون تفکیک قوا یا استقلال قوا در ایجاد تعادل و موازنه سیاسی و حفظ و حراست از آزادیها و حقوق عمومی در قانون اساسی پیش‌بینی می‌شود، برای محدود کردن آن بخش از رفتار حکومت و دولتمردان، که به آزادیهای فردی و حقوق اجتماعی شهروندان آسیب می‌رساند، باید تمهیدات دیگری چون رسیدگی در دستگاه قضایی پیش‌بینی شود که خود در عمل به نظارت بر رفتار حکومت نیاز دارد؛ بدین دلیل است که در مقابل وظیفه حفظ آزادیها و حقوق عمومی که بر عهده قوه قضاییه است، سازمان بازرسی کل کشور پیش‌بینی شده است تا نظارت در خدمت قضاوت قرار گیرد (عمید زنجانی و همکار، ۱۳۸۹، ص ۵۱).

۲-۳. مفهوم سیاست کیفری

سیاست کیفری^۱ ترکیب اضافی است که از معنای لغوی واژه‌های سیاست و کیفر دور نیفتاده و منعکس کننده تدابیر عمدتاً کیفری و سزا دهنده‌ای است که در جهت پیشگیری و سرکوب جرم در جامعه انتخاب، و به اجرا گذاشته می‌شود.

اصطلاح سیاست کیفری برای اولین بار توسط فوئرباخ دانشمند آلمانی در کتاب حقوق کیفری وی به کار برده شده است. او در تعریف سیاست جنایی می‌نویسد: سیاست جنایی مجموعه شیوه‌های سرکوبگرانه‌ای است که دولت با استفاده از آنها علیه جرم واکنش نشان می‌دهد؛ اما جامعترین تعریف سیاست جنایی توسط خانم دلماس مارتی استاد برجسته فرانسوی ارائه شده است: سیاست جنایی مجموعه روشهایی است که به وسیله آن بدنه اجتماعی، پاسخهای خود را به پدیده مجرمانه سازماندهی می‌کند (مظفری‌زاده، ۱۳۹۱، ص ۲۹۰). بنابراین می‌توان گفت سیاست کیفری در عین حال که علم است، فن نیز به شمار می‌آید و موضوع این علم و فن جستجو برای به دست آوردن بهترین قوانین و مقررات و هم‌چنین ارشاد قانونگذار برای تدوین قوانین مناسب، راهنمایی قضات و چگونگی اجرای قوانین است (مظلومان، ۱۳۵۱، ص ۴۸).

۳-۳. مبانی حقوقی موضوع

پس از مفهوم‌شناسی، اکنون به بیان مبانی حقوقی یا عرفی موضوع نظارت خواهیم پرداخت.

۱-۳-۳. عدم عصمت و احتمال بروز خطا

زاممداران و رهبران جامعه و نمایندگان آنها به این دلیل که معصوم نیستند، احتمال خطا از سوی آنها دور از ذهن نیست. بر این اساس منفعت و مصلحت عموم اقتضا می‌کند که بر کار زاممداران نظارت شود (هاشمی، ۱۳۷۴، ص ۲۵۵).

۳-۳-۲. اصلاح‌گری و فسادستیزی

یکی از اهداف و کارکردهای اساسی نظارت، تحقق اصلاح و طرد و امحای فساد است؛ زیرا یکی از کار و ویژه‌های اصلی هر حکومتی اصلاح امور عمومی مردم است و اساساً نظامات حکومتی به دنبال تحقق شعار مبارزه با فساد هستند و این مهم با نظارت راهی بس آسانتر طی خواهد کرد (اخوان کاظمی، ۱۳۹۱، ص ۱۰۷).

۳-۳-۳. افزایش مشارکت سیاسی شهروندان

نظام مردم سالارانه به نظارت و مشارکت مردم در حکومت و تصمیم‌گیریهای خرد و کلان اهمیت زیادی می‌دهد. بدیهی است در این راستا هر قدر به نقش نظارت و حضور سیاسی مردم بهای بیشتری داده شود، میزان مشارکت سیاسی آنها افزایش می‌یابد و عیار تعمیق مردم سالاری افزایش خواهد یافت و البته در حکومت اسلامی این بروز در نظام مردم سالاری دینی نیز بسیار مورد تأکید بوده است (اخوان کاظمی، ۱۳۹۱، ص ۱۱۵).

۳-۳-۴. تحقق کارویژه‌های حکومت و افزایش کارآمدی آن

در هر نظام و سازمان مدیریتی، تحقق کار ویژه‌ها و اهداف سازمانی مد نظر است و بدیهی است بنای نظارت نیز افزایش بهره‌وری و کارآمدی این اهداف است و هر نظام سیاسی و دولتی چنین نقش با اهمیتی را برای نظارت قائل است. بنابراین تحقق کار ویژه‌های حکومت و افزایش کارآمدی آن از پیامدهای مثبت وجود نظارت مؤثر در بدنه سازمان دولت است (اخوان کاظمی، ۱۳۹۱، ص ۱۲۴).

۳-۳-۵. مهار و کنترل قدرت سیاسی

مهمترین وجه تمایز نظامهای مردم سالار از غیر آن، وجه نظارت‌پذیری و پاسخگو بودن مسئولان در برابر مردم بوده و هست. در نظامهای مردم سالار به دلیل توجه به نظارت‌پذیری و پاسخگویی به مطالبات و نیازهای مردم و مصالح عمومی، قدرت بلامنازع دولت، مقید و مشروط، و رضایتمندی مردم جلب خواهد شد (اخوان کاظمی، ۱۳۹۱، ص ۱۳۰).

۴. نظارت قضایی

نظارت قضایی نظارتی است که از سوی قوه قضاییه اعمال می‌شود و به طور خاص درباره نظارت نهاد قضایی بر اقدامات و تصمیمات مقامات اجرایی و قدرتهای حکومتی به کار می‌رود (بهادری، ۱۳۸۹، ص ۳۲). این نظارت شامل موارد ذیل است:

- الف- نظارت دیوان عالی کشور بر حسن اجرای قوانین (موضوع اصل ۱۶۱ قانون اساسی)
- ب- نظارت دیوان عدالت اداری بر تصمیمات یا مصوبات مقامات و نهادهای اجرایی (موضوع اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی)
- ج- نظارت موردی قضات بر مقررات دولتی مغایر شرع و قانون و عدم اجرای آنها (موضوع اصل ۱۷۰ قانون اساسی)
- د- نظارت سازمان بازرسی کل کشور (موضوع اصل ۱۷۴ قانون اساسی).

به عبارت دیگر منظور از نظارت قضایی، نظارتی است که از سوی قوه قضاییه اعمال می‌شود و یکی از اصول پذیرفته شده حقوقی در غالب نظامهای حقوقی دنیا به شمار می‌رود. این اصطلاح به طور خاص درباره نظارت نهاد قضایی بر اقدامات و تصمیمات مقامات اجرایی و قدرتهای حکومتی به کار می‌رود (بهادری، ۱۳۸۹، ص ۳۲).

صیانت از قانون اساسی، صلاحیت نهاد برتر در نظارت بر مقررات و تصمیمات مقامات حکومتی است که در آن نهادها و قوای حکومت، تجاوز از حدود اختیارات مندرج در قانون اساسی یا نقض قانون اساسی را بررسی می‌کنند (آلن و همکار^۱، ۲۰۰۵، ص ۵۵۸)؛ اگرچه صیانت از قانون اساسی صرفاً بر نهاد نظارتی ناظر نیست و تمام فرایند و سازوکار مربوط به نظارت را هم در بر می‌گیرد. صیانت از اصل حاکمیت قانون اساسی به طور خاص، نسبت به حاکمان و مسئولان دستگاههای اداری و بدنه اجرایی کشور اهمیت بسیاری می‌یابد (منصوریان و همکار، ۱۳۹۵، ص ۲۵۱)؛ به این ترتیب در راستای تضمین احترام و برتری قانون اساسی، مجموعه‌ای از فرایندها و سازوکارها با عنوان صیانت از قانون اساسی در هر نظام حقوقی مستقر می‌شود تا در قالب نهادی حاکمیتی وظیفه‌اش را انجام دهد.

در کتابها و مقالات به طور معمول برای مفهوم صیانت از قانون اساسی از دو عبارت ذیل استفاده می‌شود:

الف) نظارت قضایی^۲

این عبارت به طور معمول در کشورهای دارای الگوی روش قضایی کاربرد دارد و به طور خاص به معنای نظارت نهادهای قضایی در مطابقت قوانین عادی با قانون اساسی است (سویت، ۲۰۰۳، ص ۲۷۵۵). البته شایان ذکر است که در معنای اخص کلمه نیز از این عبارت در زمینه نظارت همه قضات عادی بر مطابقت قوانین با قانون اساسی استفاده می‌شود که نظام دادرسی اساسی در ایالات متحده آمریکا به این شکل است.

1. Allen and Thompson

2. Judicial Review

ب) دادرسی اساسی^۱

این عبارت وقتی استفاده می‌شود که صیانت از قانون اساسی را دادگاه قضایی مستقلی در بدنه قضایی کشور (مانند دادگاه قانون اساسی اتریش) یا نهادی خارج از بدنه قضایی کشور (مانند شورای قانون اساسی فرانسه) انجام دهد (مدکس، ۲۰۰۸).

بر این اساس باید گفت قوانین و مقررات کشور بدون روش مؤثر صیانت اساسی، واجد جایگاه درخور و مناسب نیست و نبود این فرایند و نهاد ضامن حاکمیت قانون، به تضمین نشدن حقوق بنیادین نیز خواهد انجامید.

با توجه به اهمیت موضوع و از آنجا که قوه قضاییه، مهمترین نظارت را از طریق سازمان بازرسی کل کشور نسبت به نظام اداری برعهده دارد، اقدامات نظارتی قوه قضاییه که به وسیله سازمان بازرسی کل کشور انجام می‌شود برای پی بردن به میزان موفقیت و نقاط قوت و ضعف آن مورد ارزیابی قرار خواهد گرفت. مبانی حقوقی و قانونی نظارت قوه قضاییه و سازمان بازرسی کل کشور بر نظام اداری و اجرایی بر اصول ۱۵۶ و ۱۷۴ قانون اساسی مبتنی است. بر این اساس و با عنایت به نقش سازمان بازرسی کل کشور در پیشگیری از جرم در دستگاه‌های اجرایی و امکان پیش‌بینی سازوکارهای مشابه به منظور نظارت و بازرسی در نظام قضایی و بویژه با عنایت به نقش کلیدی راهبرد نظارت در سیاست کیفری، اکنون به بررسی اجمالی این نهاد پرداخته می‌شود.

سازمان بازرسی کل کشور به موجب اصل ۱۷۴ قانون اساسی و براساس حق نظارت قوه قضاییه نسبت به "حسن جریان کارها" و "اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اجرایی" تشکیل شد. همان طور که در قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور ذکر شده است، بازرسی‌های مستمر و یا فوق‌العاده از تمام تشکیلات و سازمانهای در بند الف ماده ۲ قانون و اعلام موارد تخلف و نارساییها و سوء جریانات 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 صادر شده و تشخیص تخلف و ارسال پرونده برای 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^۲، سازمان بازرسی موظف است مراقبت لازم را بنماید که دستگاه‌ها، قوانین را به نحو درست و قانونی اجرا کنند و جریان کارها جنبه

1. Constitutional Reeviw

۲. مطابق ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، این سازمان وظیفه بازرسی مستمر تمام وزارتخانه‌ها و ادارات و بازرسیهای فوق‌العاده و اعلام موارد تخلف و نارساییها و سوء‌جریانات اداری و مالی را به عهده دارد.

صحیح و درست داشته باشد و برای این امر می‌تواند در تمام موارد تذکرات پیشگیرانه را به دستگاه‌ها و مسئولان و کارکنان بدهد و در جریان فعالیتهای دستگاه‌ها قرار گیرد و از طریق مراقبتهای قانونی اجازه ندهد حسن جریان کارها به مخاطره بیفتد و در صورت وقوع تخلف نیز می‌تواند گزارش را به دستگاه قضایی بدهد تا دستگاه قضایی، متخلفان 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 هر پدیده مفسده‌بار و مجرمانه چه قبل، چه هنگام و چه بعد از وقوع آن انجام می‌دهد؛ به عنوان نتیجه باید گفت وجود سازمان بازرسی کل کشور برای پیشگیری از وقوع جرم بسیار ضروری است (رستمی، ۱۳۹۴، ص ۹).

در نظام اداری کنونی این واقعیت هست که واحدهای اداری با تعداد زیادی از قوانین و مقررات غیرواقعی و یا غیرضروری رو به رو هستند و ابهامات در روشهای اداری و استانداردهای جاری کار، امکان هرگونه تصمیم و اقدامات خودسرانه‌ای را به کارگزاران آنها می‌دهد. به علاوه اینکه، فرایندهای پیچیده و چندلایه کارهای اداری نیز عامل تشویق مراجعان به پیشنهاد رشوه برای تسریع کار است (رفیع‌پور، ۱۳۷۹، ص ۲۶۴).

با توجه به این توضیحات، سازمان بازرسی کل کشور یکی دیگر از گونه‌های نظارت بر رفتار دستگاه‌ها و کارگزاران از لحاظ انطباق رفتار آنان 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 این سازمان است. این سازمان به قوه قضاییه وابسته است و زیر نظر رئیس آن قوه اداره می‌شود. صلاحیت سازمان بازرسی در قانون و آیین‌نامه به شرح ذیل پیش‌بینی شده است:

الف) بازرسی وضع سازمانهای عمومی، دفترهای اسناد رسمی، مؤسسات عام‌المنفعه از حیث حسن جریان کارها، چگونگی اجرای 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 هر منطقه یا کشور از حیث روحیه عمومی، وضعیت اقتصادی، صنعتی، فرهنگی، بهداشتی، ارتباطی و نیازهای عمومی (انصاری، ۱۳۷۴، ص ۱۵۳).

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 انجام می‌گیرد که به نظر رئیس سازمان ضروری تشخیص داده شود. اعلام موارد تخلف و نارساییها و سوءجریان‌ات اداری و مالی درباره وزارتخانه‌ها و نهادهای انقلابی به رئیس جمهور و درباره مؤسسات و شرکتهای دولتی وابسته به دولت به وزیر وزارتخانه تابع و واحدهای مربوط به دادگستری به رئیس قوه قضاییه و در مورد 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 گیرد، مراتب سریعاً به رئیس قوه قضاییه گزارش می‌شود تا دستور لازم صادر شود (هاشمی، ۱۳۷۵، ص ۵۷۵). چنانکه ملاحظه می‌شود، سازمان بازرسی کل کشور به عنوان مرجع نظارت عام قضایی، هیچ‌گونه محدودیتی چه از حیث استفاده از نیروهای متخصص در بازرسی و یا دسترسی به مدارک و اسناد و اطلاعات مورد نیاز و چه از حیث صدور قرار تأمین برای جلوگیری از امحا و از بین رفتن مدارک و دلایل تخلفات و یا جرائم ارتكابی و یا بازداشت موقت متخلفان و یا مجرمان با هماهنگی دادگستری محل ندارد و مراجع رسیدگی‌کننده قضایی و یا اداری نیز به رسیدگی فوری و خارج از نوبت به پرونده‌های ارسالی از سوی سازمان مکلف هستند. با بررسی دقیق قانون تشکیل سازمان و آیین‌نامه آن درباره صلاحیت سازمان در پیشگیری از جرائم و فساد در دستگاه‌های اجرایی به نتایج ذیل خواهیم رسید:

۱. عدم محدودیت در استفاده از نیروهای انسانی

این سازمان برای وظایف خود و اظهارنظر کارشناسی، می‌تواند از وجود قضات، اشخاص صاحب صلاحیت و هم‌چنین متخصصان در هر رشته به طور دائم یا موقت، استفاده کند (ماده ۳ قانون تشکیل سازمان).

۲. امکان صدور قرار تأمین و قرار بازداشت موقت

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

۳. امکان دسترسی به تمامی اسناد و مدارک و اطلاعات مورد نیاز

تمامی مسئولان وزارتخانه‌ها، ادارات، سازمانها، مؤسسات و به طور کلی تمام این واحدها در قانون تشکیل سازمان بازرسی، بدون نیاز به کسب اجازه از مقام مافوق به ارسال پاسخ فوری استعلامات کتبی و شفاهی و ارائه تمام اسناد و مدارک مورد نیاز در تحقیقات به بازرسی (بازرسان) اعزامی مکلف هستند. اسناد سری دولتی نیز به درخواست ریاست سازمان و موافقت رئیس قوه قضاییه مشمول این حکم است. تخلف از 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 به منظور حسن جریان کارها، تعلیق یک یا چند نفر از کارکنان واحد اداری تحت بازرسی را ضروری تشخیص دهند با اعلام مستدل و فوری این تقاضا، وزیر یا رئیس دستگاه مربوط، به اجرای این درخواست مکلف است؛ در غیر این صورت، خود، مسئول پیامد و نتایج عدم اجرای تقاضای تعلیق مطرح شده خواهد بود؛ درعین حال سازمان مراتب را برای تصمیم‌گیری مقتضی به قوه قضاییه گزارش خواهد کرد. بدیهی است محاکم قوه قضاییه در صورت کافی بودن دلایل بازرسان، تصمیم قضایی شایسته را اتخاذ خواهند کرد (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 سرعت رسیدگی شود و مراجع رسیدگی کننده به ارسال نسخه‌ای از آرای صادر شده به سازمان مکلف هستند.

در صورتی که سازمان، رأی صادر شده را مغایر با قوانین و ضوابط شرعی تشخیص دهد، حق تقاضای بازنگری برای سازمان به رسمیت شناخته شده است (ماده ۶ قانون تشکیل سازمان و مواد ۳۶، ۳۷ و 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 عملکرد این سازمان وارد کرد این است که این نهاد در صورت بروز تخلف به تفحص و جستجو اقدام می‌کند و نهادی نیست که بتواند آسیب‌های اداری را قبل از بروز آن بشناسد و فقط سعی می‌کند صرفاً آمار تخلفات را

گزارش کند. نکته دیگری که حائز اهمیت است این نهاد نماینده مستقلی در مجموعه‌های ادارات دولتی ندارد و وظایف مربوط را توسط فردی از کارکنان و نیروهای همان اداره انجام می‌دهد که از سوی مقام مافوق همان اداره تعیین، و از سوی دیگر گزارش تخلفات به مرجع بالاتر مجموعه متخلف ارائه می‌شود که باعث می‌شود در سطح کلان این تخلفات پوشیده شود (رستمی، ۱۳۹۴، ص ۱۱ و ۱۲).

باید توجه کرد 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 به یک دستگاه منحصر نیست، بلکه وظیفه‌ای همگانی است؛ حتی اگر مسئولیت آن در قوانین بر عهده یک دستگاه قرار گرفته باشد یا برای دیگر دستگاه‌ها در این ارتباط وظیفه‌ای به صراحت مشخص نشده باشد؛ در عین حال، بیشترین احساس مسئولیت در این زمینه متوجه دستگاه‌های ضدفساد است؛ چرا که مهمترین هدف آنها ریشه‌کنی فساد است و اصلی‌ترین راهبرد رسیدن به این هدف پیشگیری از فساد است؛ بنابراین 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 به منظور فراهم شدن شرایط لازم گامهای ذیل 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 به عمل آورند.

۲. حتی در صورت نبود برنامه ملی، تلاش کنند با تفکر جامع‌نگر، نقش هر یک از بخشهای مسئول و توانی که هر کدام برای پیشگیری از فساد دارند، مشخص شود.

۳. ایجاد هماهنگی، مشارکت و انسجام بین مراجع مسئول را به شیوه‌های مختلف فراهم کنند.

۴. ایفای نقش هریک از بخشهای ذی‌ربط را مستمراً پیگیری و مطالبه کنند.

۵. اقدامات و نتایج پیشگیری از فساد را مورد سنجش و ارزیابی قرار دهند.

۶. به منظور فرهنگ‌سازی و ایجاد پشتیبانی اجتماعی و افزایش آگاهی عمومی از همیاری رسانه‌ها و سازمانهای مردم نهاد بهره گیرند (رستمی، ۱۳۹۴، ص ۱۵).

در پایان این بحث لازم به ذکر است با توجه به اینکه صیانت اجرایی قوانین و مقررات در گستره وسیع بر عهده مقامات و نهادهای متعددی قرار گرفته، حتی نقش بارزی نیز به مردم واگذار شده است، نقش مردم در صیانت از قوانین و مقررات به طور ضمنی و نهفته در مجموعه‌ای از حقوق و تکالیف قرار دارد که قانون اساسی آن را متوجه مردم کرده است. وظیفه مردم جنبه حقوقی ندارد، بلکه این نقش عمدتاً جنبه اجتماعی و سیاسی دارد. نظارت ملت بر حسن اجرای قوانین

و مقررات در اصول ۶ و ۷ قانون اساسی مبنی بر مشارکت مردم در تصمیم‌گیریها و اداره کارها پیش‌بینی شده است. بر این اساس مردم می‌توانند نقش بازدارنده‌ای در مسیر صیانت از قوانین و مقررات ایفا کنند (رستمی، ۱۳۸۷، ص ۱۹۹ و ۱۹۳) و این امر می‌تواند در پیش‌بینی راهبرد نظارت در نظام قضایی و سیاست کیفری کشور مدنظر قرار گیرد که در ادامه به آن خواهیم پرداخت.

۵. نظارت از طریق تقویت مشارکتهای مردمی

یکی از سیاستهای بازدارنده، تقویت مشارکت مردمی در مبارزه با فساد است؛ زیرا مردم، بهترین ناظر در جهت اجرای درست کارها هستند. در قانون ارتقای سلامت نظام اداری نیز سازمانها و وزارتخانه‌ها موظفند در راستای اجرای برنامه‌های آموزش عمومی و اطلاع‌رسانی این قانون، اقدامات لازم را به عمل آورند (ماده ۳۱). این امر به تقویت مشارکت عمومی کمک شایانی می‌کند. در مقابل، قانون ارتقای سلامت نظام اداری در ماده ۱۰ خود، وزارت کشور را موظف کرده است که سازمانهای مردم‌نهاد را در زمینه پیشگیری و مبارزه با فساد تقویت کند؛ ولی باید به این نکته توجه کرد که این سازمانها در ایران قدرت قابل توجهی ندارند به طوری که نمی‌توانند شاکی قرار بگیرند و فقط می‌توانند نقش گزارش دهنده را ایفا کنند (نظری‌نژاد و همکار، ۱۳۹۵، ص ۲۰۴). به علاوه با توجه به محدودیتهای رسانه‌ای و نبود نهادهای مدنی قدرتمند و از سوی دیگر "مجرمان یقه سفید"^۱، که به مراکز قدرت متصل هستند به نظر می‌رسد که تا تقویت نهادهای مدنی و وجود آزادیهای رسانه‌ای نمی‌توان مشارکت مردمی را تقویت کرد.

به هر روی برای پیشبرد هر نوع برنامه اصلاحی در زمینه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی، مردم نقش اساسی دارند. در زمینه مبارزه با فساد نیز مردم هم‌ذی‌نفع اصلی هستند و هم از پدیده زشت مفساد مالی و اداری بیش از همه زیان می‌بینند. از این رو مشارکت مردم در این مبارزه، هم حق است و هم تکلیف اخلاقی و دینی آنان؛ ضمن اینکه رعایت ضوابط قانونی و شرعی در این جریان ضروری است.

در زمینه آموزش و ارتقای آگاهی عمومی، قوانین مختلف تأکید کرده است؛ برای نمونه بند "ب" ماده ۲ آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های دولتی، دستگاه‌های اجرایی را مکلف کرده است تا آموزش کارکنان را به گونه‌ای انجام دهند که کارکنان از مفاد این آیین‌نامه به طور کامل آگاه شده باشند. البته علاوه بر کارکنان، آموزش عمومی مردم نسبت به حقوق قانونی خود بویژه از طریق رسانه‌های جمعی چون صداوسیما اهمیت دارد. فراتر از آموزش

۱. مجرمان یقه سفید افرادی هستند که از موقعیت تصمیم‌گیری، مشورت‌دهی، مشارکت یا گفتگو برخوردارند و رفتار مجرمانه‌ای را در فعالیت حرفه‌ای خود با هدف کسب منفعت به نفع شرکت یا نفع خاص خود یا ضرر دیگر افراد یا دیگر شرکتها مرتکب می‌شوند (ابراهیمی، ۱۳۹۲، ص ۱۳۲).

عمومی، مشارکت مردم با توجه به مفاد کنوانسیون و قوانین داخلی جمهوری اسلامی ایران به شیوه‌های زیر محقق می‌شود:

- ترویج و حمایت از فعالیت سازمانهای مردم نهاد

سازمانهای مردم نهاد، که اعضای آن اشخاص خصوصی و غیردولتی هستند برای ترویج فرهنگ مبارزه با فساد در ارائه آموزشهای لازم به مردم و کارکنان دولتی به منظور مقابله با فساد و انتشار اطلاعات با رعایت قوانین، ظرفیتهای بسیاری دارند. تشویق به ایجاد این سازمانها و حمایت از فعالیت آنها بخشی از شرکت مردم در نهضت مبارزه با فساد است.

ماده ۱۰ قانون ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد در این زمینه مقرر می‌کند: "وزارت کشور موظف است تمهیدات لازم را درباره توسعه و تقویت سازمانهای مردم نهاد در زمینه پیشگیری و مبارزه با فساد و سنجش شاخصهای فساد با رعایت مصالح نظام و در چارچوب قوانین و مقررات مربوط فراهم آورد و گزارش سالانه آن را به مجلس شورای اسلامی ارائه کند". متأسفانه به‌رغم ظرفیت زیاد مردمی در این مورد به دلیل ناآشنایی مردم با این موضوع و عدم ترویج تشکیل این سازمانها توسط نهادهای دولتی فعالیتی در این زمینه مشاهده نمی‌شود.

- حمایت قانونی از همکاریهای مردمی در مبارزه با فساد

خوشبختانه قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، تدابیر حمایتی از مشارکت مردم در ارائه اطلاعات مربوط به مبارزه با فساد پیش‌بینی کرده است. طبق ماده ۱۷ این قانون تدابیر حمایتی به شرح ذیل است:

حمایت قانونی و تأمین امنیت و جبران خسارت اشخاصی که تحت عنوان مخبر یا گزارش دهنده، اطلاعات خود را برای پیشگیری، کشف یا اثبات جرم و هم‌چنین شناسایی مرتکب، در اختیار مراجع ذی‌صلاح قرار می‌دهند و به این دلیل در معرض تهدید و اقدامات انتقامجویانه قرار می‌گیرند. اقدامات حمایتی شامل الف- عدم افشای اطلاعات مربوط به هویت و مشخصات خانوادگی و محل سکونت یا فعالیت این اشخاص ب- فراهم آوردن موجبات انتقال این افراد با درخواست آنان به محل مناسب دیگر در صورتی که در دستگاه‌های اجرایی موضوع این قانون شاغل باشند. ج- جبران صدمات و خسارات جسمی یا مالی در مواردی که امکان جبران فردی آن از ناحیه واردکننده صدمه یا خسارت ممکن نباشد. د- ممنوع بودن هرگونه رفتار تبعیض‌آمیز از جمله اخراج، بازخریدکردن، بازنشسته کردن پیش از موعد، تغییر وضعیت، جا به جایی، ارزشیابی غیرمنصفانه، لغو قرارداد، قطع یا کاهش حقوق و مزایای گزارش‌دهنده که اطلاعات صحیحی را

به مقامات ذی‌صلاح قانونی منعکس می‌کند (قاسمی، ۱۳۹۵، ص ۱۶۷). مطابق تبصره ماده ۱۷، این اشخاص در صورتی مشمول حمایت قانونی هستند که اطلاعات آنها صحیح و اقدامات آنان مورد تأیید مراجع ذی‌صلاح باشد.

با عنایت به اینکه برای پیش‌بینی راهبرد نظارت و بازرسی در نظام قضایی و بویژه در سیاست کیفری، سازوکارهای بین‌المللی تا حدود قابل توجهی حائز اهمیت خواهد بود، اکنون به تبیین اجمالی چارچوبهای بین‌المللی و اروپایی کنترل فساد خواهیم پرداخت.

۶. کنترل فساد؛ چارچوبهای بین‌المللی و اروپایی

از میان سازمانهایی که برای ایجاد مجموعه‌ای از اسناد مربوط به کنترل فساد فراملی مشارکت فراوانی کرده‌اند، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در مورد فساد تجاری، بازرگانی و پولشویی نقش مهمی را ایفا کرده است. این سازمان در سال ۱۹۶۰ تأسیس شد. اتحادیه اروپا در فعالیتهای این سازمان مشارکت کرده، و در این سازمان، نماینده دارد. این سازمان از آغاز تأسیس به طور منظم توصیه‌نامه‌ها را ارتقا بخشیده و پیشنویس کنوانسیونهایی در زمینه پولشویی و فساد، تهیه کرده است. علاوه بر این، سازمان به اجرای نظام نظارتی دست زده است. هسته خط‌مشی‌های ضد فساد این سازمان در "کنوانسیون سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در زمینه مقابله با رشوه مأموران عمومی خارجی در معاملات تجاری بین‌المللی"^۱ مصوب ۲۱ نوامبر ۱۹۹۷ قابل مشاهده است. با تصویب این کنوانسیون، دولت‌های عضو به مجازات کردن فساد مستخدمان یا مأموران به خدمت عمومی خارجی ملزم شده‌اند که حتی شامل اعضای مجلسهای خارجی نیز می‌شود. در اروپا بر سر تعریف "مأموران به خدمت عمومی خارجی"^۲، که در این کنوانسیون مورد پذیرش واقع شده است، توافق کامل وجود ندارد. طبق ماده یک این کنوانسیون، "مأموران به خدمت عمومی خارجی" به معنای "هر شخصی است که دارای سمت قضایی، اداری و اجرایی در کشور خارجی است؛ صرف نظر از اینکه نوع استخدام وی انتصابی باشد یا انتخابی". طبق این تعریف، اعضای قوه مقننه یا مجلس نیز شامل عنوان "مأموران به خدمت عمومی خارجی" می‌شوند در حالی که در آلمان و اتریش این افراد با استناد به "قانون فساد" قابل تعقیب نیستند؛ بلکه طبق مواد کیفری خاص دیگری قابل تعقیب هستند. به دنبال مشارکت آلمان و اتریش در تهیه کنوانسیون

1. OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions

2. Foreign public official

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (۱۹۹۷)، این مسئله در قوانین داخلی آنها نیز مورد پیگیری قرار گرفت به طوری که پرداخت رشوه به اعضای مجلس یک کشور خارجی جرم تلقی شد. در ادامه، ماده دو این کنوانسیون از کشورهای عضو می‌خواهد که در زمینه فساد، مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی را نیز مورد پذیرش قرار دهند. علاوه بر این، کنوانسیون درباره اجرای مفاد این کنوانسیون، سامانه نظارتی را ایجاد کرده است. این امر به گروه کاری واگذار شد که در مورد رشوه در معاملات بازرگانی بین‌المللی کار می‌کردند.

شورای اروپا- در کنار صدور قطعنامه ۲۴ (۹۷) که حاوی بیست اصل ارشادی در زمینه مبارزه با فساد است- دو کنوانسیون با عناوین "کنوانسیون مدنی مبارزه فساد" و "کنوانسیون کیفری مبارزه با فساد" را به مرحله اجرا درآورد که با ساختاری نظارتی، معروف به "گروه کشورهای مبارزه با فساد"^۲ پیگیری شده است. "کنوانسیون کیفری مبارزه با فساد" مصوب ۲۷ ژانویه ۱۹۹۷، نه تنها دربرگیرنده "رشوه ایجابی" و "رشوه سلبی"^۳ مأموران به خدمت عمومی است، بلکه این را به بخشهای خصوصی و قوه مقننه نیز تسری داده است. تعهد به مجازات کردن فساد به کارمندان سازمانهای بین‌المللی، اعضای مجامع بین‌المللی پارلمانی، قضات و کارمندان دادگاه‌های بین‌المللی نیز گسترش یافته است. علاوه بر این، کنوانسیون، وظیفه‌ای را مقرر داشته که عبارت است از جرم‌انگاری "معامله تحت نفوذ"^۴ (دلالی نفوذ). البته این عمل تا به حال در بیشتر کشورهای عضو اتحادیه اروپا بجز فرانسه، ناشناخته مانده است. طبق قانون برای تحقق این جرم "تعهد یا ارائه پیشنهاد به هر شخص دیگری که اظهار، و یا تأیید می‌کند که توانایی اعمال نفوذ ناروا بر

1. Civil and a criminal Convention Against Corruption

2. GRECO

3. Active and Passive Bribery

در کنوانسیون مریدا (۲۰۰۳) در فصل ۳ و ماده ۱۵، این دو اصطلاح این گونه تعریف شده است: الف) وعده، ارائه یا دادن امتیاز بی‌مورد به یک مقام دولتی به صورت مستقیم یا غیرمستقیم برای خود آن مقام یا هر شخص یا واحد دیگر برای اینکه آن مقام در وظایف رسمی خود عملی را انجام دهد یا از آن خودداری ورزد (ایجابی). ب) درخواست یا قبول بی‌مورد از سوی یک مقام رسمی به صورت مستقیم یا غیرمستقیم برای خود آن مقام یا هر شخص یا واحد دیگر برای اینکه آن مقام در وظایف رسمی خود عملی را انجام دهد یا از آن پرهیز کند (سلبی).

4. Trading in Influence

در ماده ۱۸ کنوانسیون مریدا این جرم، این گونه تعریف شده است: الف) وعده، ارائه یا دادن امتیاز بی‌مورد به یک مقام دولتی یا هر شخص دیگر به صورت مستقیم یا غیرمستقیم برای اینکه آن مقام دولتی یا شخص از نفوذ واقعی یا فرضی خود با هدف کسب امتیاز بی‌مورد از اداره یا مرجع دولتی کشور عضو برای شخص برانگیزنده این عمل یا هر شخص دیگر سوء استفاده کند. ب) درخواست یا قبول مستقیم امتیاز بی‌مورد از سوی مقام دولتی یا هر شخص دیگر برای خود آن مقام یا شخص دیگر برای اینکه آن مقام دولتی یا شخص از نفوذ واقعی یا فرضی خود با هدف کسب امتیاز بی‌مورد از اداره یا مرجع دولتی کشور عضو سوء استفاده کند.

تصمیم‌گیری مأموران عمومی، قانونگذار، اشخاص حقوق خصوصی و قاضی را دارد^۱، کافی است. با توجه به این تعریف قانونی (ارائه پیشنهاد یا قول و تعهد)، دامنه و گستره فساد، بسیار وسیع خواهد شد. همان طور که در کنوانسیون سازمان همکاری و توسعه اقتصادی مسئولیت اشخاص حقوقی مورد پذیرش قرار گرفته است در کنوانسیون شورای اروپا نیز این مسئله مورد پذیرش واقع شده است (ماده ۱۸). کنوانسیون شورای اروپا به طور صریح به مسائل مربوط به دادرسی پرداخته است. کنوانسیون به طور ویژه به حمایت از شهود و کسانی می‌پردازد که با عوامل اجرای قانون همکاری کرده‌اند (ماده ۲۲). هم‌چنین از پذیرش روشهای خاص تحقیقاتی (که به روشهای کنشی^۱ معروف است.) با هدف آسان‌سازی در جمع‌آوری دلایل، سخن به میان آورده است (ماده ۲۳). در پایان کنوانسیون درصد معرفی ابزارهای مؤثری به منظور تعیین، ردیابی و توقیف عواید ناشی از فساد است. کنوانسیون شورای اروپا نیز همانند کنوانسیون سازمان همکاری و توسعه اقتصادی بر سامانه خاص نظارتی در میان اعضا اشاره و تأکید دارد. نظارت از طریق گروه کشورهای مبارزه با فساد اجرا می‌شود که وظیفه پیگیری اجرای شایسته مفاد کنوانسیون در کشورهای عضو را بر عهده دارند. فکر ایجاد و اجرای سامانه نظارتی گروه کشورهای مبارزه با فساد به سال ۱۹۹۴ برمی‌گردد؛ زمانی که وزرای دادگستری اروپا، مصادف با نشستهای دوره‌ای خود اعلام کردند که "فساد تهدیدی جدی برای دموکراسی به شمار می‌رود و حاکمیت قانون و حقوق بشر ایجاب می‌کند که شورای اروپا در برابر این تهدید از طریق ایجاد گروهی منظم علیه فساد واکنش نشان دهد". این گروه پیش‌نویس "برنامه اقدام علیه فساد"^۲ را تنظیم کرد که به وسیله کمیته وزیران در سال ۱۹۹۶ مورد توافق و پذیرش قرار گرفت. در نتیجه این برنامه، "گروه کشورهای علیه فساد" به موجب قطعنامه شورای اروپا در سال ۱۹۹۸ تأسیس شد. عضویت در این گروه برای کشورهای غیراروپایی نیز آزاد است. هدف گروه کشورهای مبارزه با فساد، همان طور که کنوانسیون بر آن تأکید دارد، نظارت بر اجرای "اصول راهنمای مبارزه با فساد" است. سامانه ارزیابی این برنامه بر بازنگری همسان^۳ مبتنی است. از یک سو بخش اصلی گروه کشورهای مبارزه با فساد، مجمعی است که در آن تمام کشورهای عضو، دارای نماینده هستند و از سوی دیگر دفتری است که در آن طرح اقدامات ریخته می‌شود. مجمع در مورد این مسئله تصمیم‌گیری می‌کند که چه کشوری و بر اساس چه معیاری مورد ارزیابی قرار گیرد. مجمع هم‌چنین گروه ارزیابی را مشخص می‌کند که وظیفه ارزیابی واقعی را برعهده دارد. وظیفه گروه ارزیابی آماده کردن پیش‌نویس گزارشها

1. Proactive Techniques

2. Programme of Action against Corruption

3. Peer Review

و توصیه‌هایی است که در نهایت توسط مجمع مورد تصمیم‌گیری قرار خواهد گرفت (آلبرشت، ۱۳۸۸، ص ۱۷۸ و ۱۷۵).

۷. نتیجه‌گیری

از مجموع مباحث مشخص می‌شود بعضی مجالس مقننه وظیفه خود را بیشتر تصویب قوانین جدید می‌دانند تا نظارت بر اجرای مصوبات موجود. بنابراین انبوهی از قوانین مفصل را در زمینه‌ای تصویب می‌کنند که با آیین‌نامه‌های اجرایی بر حجم آن افزوده هم می‌شود. سرعت کار معمولاً دقت را کاهش می‌دهد و در زمینه‌های تخصصی منتهی به تصویب قوانین مجمل، متعارض و غیرشفاف می‌شود که بر اثر موانع و ابهامات در مقام اجرا، هدف قانونگذار را برآورده نمی‌کند. این کاستیها امکان رفتار خودسرانه مجریان قانون را فراهم می‌کند و به شرحی که پیشتر گذشت، موجب فساد می‌شود.

برخورد مؤثر با عدم اجرای قوانین و مقررات در نظام قضایی، بدون دستگاه قضایی مستقل، قاطع، بیطرف و ماهر امکانپذیر نیست و کشورهایی که سطح فساد پایینی دارند به این عامل اهمیت می‌دهند. دستگاه قضایی حافظ قانون اساسی یعنی مهم‌ترین میثاق ملی و از این‌رو امین مردم است و برای تضمین نقش نظارتی آن، خود قانون اساسی پیش‌بینی‌هایی می‌کند؛ ولی نظام قضایی کشورهای فاسد استقلال عمل کافی ندارد و نیز گرفتار سیاست‌زدگی است؛ در رسیدگی به موارد فساد، سرعت و بیطرفی را رعایت نمی‌کند و در نتیجه اعتماد مردم را از دست می‌دهد؛ حتی فسادستیزی این دستگاه نیز گاهی به فساد کشیده می‌شود و چندان تنزل می‌یابد که وجه‌المصالحه گروه‌های سیاسی یا سوژه تبلیغاتی آنها علیه یکدیگر واقع می‌شود.

امعان نظر در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بیانگر این است که ضمن اهمیت فراوان به بحث نظارت، روشهای نظارتی متعددی به منظور تحقق بخشیدن به انواع نظارتهای موجود برشمرده شده و تکرار نظارت، شیوه‌ها و نهادهای مسئول در این زمینه شاهدهی بر این مدعاست؛ با وجود این، سازوکارهای صیانت از قوانین و مقررات در جمهوری اسلامی ایران، چه در عرصه تقنین و چه در عرصه اجرا، دچار نبود قوانین جامع و کامل است و مسئولیت مراجع صیانت از قوانین و مقررات با حدود اختیارات قانونی آنها متوازن و متناسب نیست. به نظر می‌رسد سازوکارهای صیانت از قوانین و مقررات و نظارت بر رفتار آن، نیازمند مهندسی دوباره قانونی است تا بتوان با اختیارات قانونی کافی و ضمانت اجرای حقوقی مؤثر بر تمامی قوانین و مقررات لازم‌الاجرای کشور و نیز بر چگونگی اجرای قوانین در دستگاه قضایی، نظارت و کنترل داشت؛ بر

این اساس باید با حذف محدودیتهای فعلی قوانین، مسیری را پیش‌بینی کرد که عموم مردم در صورت نقض حقوق شهروندی بتوانند با مراجعه به مراجع صیانت از قوانین و مقررات در حوزه دستگاه قضایی درخواست استیفای حق و جبران خسارت کنند.

سازمان بازرسی کل کشور براساس اصل ۷۴ قانون اساسی و ماده ۲ قانون تشکیل این سازمان، نظارت بر حسن جریان کارهای عمومی و سلامت نظام اداری را بر عهده دارد. قانون ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد نیز در جهت تحقق اهداف این قانون تکالیفی تعیین کرده است. به موجب تبصره ۱ ماده ۲۵ این قانون، سازمان بازرسی مسئول نظارت بر مهندسی دوباره سامانه پاسخگویی به شکایات و ماشینی کردن آن در دستگاه‌های دولتی شده است. سازمان بازرسی هم‌چنین به نمایندگی از قوه قضاییه عضو شورای دستگاه‌های نظارتی است. به هر حال این سازمان اختیارات و وظایف گسترده‌ای در زمینه مبارزه با فساد دارد و تقویت آن از حیث آموزش و تربیت نیروهای خبره و حمایت از آن توسط قوای سه‌گانه و مراقبت قوه قضاییه در جهت حفظ و ارتقای توان فنی و کارشناسی و نیز سلامت اداری و مالی کارکنان آن ضرورت دارد و می‌تواند الگویی برای پیش‌بینی نهادی مشابه به منظور نظارت و بازرسی در قوه قضاییه در سیاست‌گذاری کیفری ایران قرار گیرد.

۸. پیشنهادهای کاربردی

از میان عوامل ضد فساد در دستگاه قضایی، "نظارت مؤثر" به گمان ما نقش اصلی را ایفا می‌کند و دیگر عوامل را باید مکمل به شمار آورد. چنانچه نوین‌ترین نظام قضایی نیز به منظور حمایت از حقوق شهروندی پیش‌بینی شده باشد، اما بدرستی اجرا نشود، حقوق شهروندی نقض خواهد شد. هم‌چنین چنانچه قوانین و مقررات مربوط به نظام قضایی بهترین ساختار توزیع و انتقال قدرت را پیش‌بینی کرده باشد، اما در عمل اجرایی نشود، مناسبات قدرت همواره پرتنش خواهد بود. این ضرورتها و اقتضائات است که مسئله اجرایی قوانین و مقررات را بلکه مهمتر از عرصه تقنین جلوه‌گر می‌سازد.

از آنجا که تخطی از قوانین و مقررات ممکن است از سوی همه قوای حاکم صورت پذیرد، سازوکارهای صیانت از قوانین و مقررات نیز نه فقط باید بتواند در مقابل تجاوزهای احتمالی قوه مقننه، بلکه از تجاوزهای احتمالی قوه مجریه، قوه قضاییه و دیگر نهادهای حاکمیتی، گروه‌ها و احزاب سیاسی نیز پیشگیری کند که اهمیت این امر به دلیل تمرکز قدرت در قوه قضاییه پراهمیت‌تر می‌نماید و سازوکار صیانت از قوانین و مقررات باید به صورت همه‌جانبه در سیاست کیفری کشور اعمال شود.

در این زمینه هر چند ضمانت اجرای سیاسی و اجتماعی به نوبه خود بسیار مفید و مؤثر است، این ضمانت اجراها در بیشتر موارد قاطعیت لازم را ندارد و چه بسا در گرداب اختلاف نظرها و درگیریهای سیاسی و اجتماعی درعمل به نتیجهای مطلوب نرسد. در این وضعیت باید سراغ ضمانت اجراهای حقوقی رفت؛ ضمانت اجرایی که حکم تمام‌کننده دارد و پایان یک مرحله را با حکم قضایی اعلام می‌کند.

هم‌چنین پیشنهاد می‌شود نظام قضایی کشور به منظور پیش‌بینی نهاد بازرسی و نظارت در سیاست کیفری، تمهیدات لازم را برای بهره‌برداری از اختیارات و ابزارهای قانونی بیندیشد و با برنامه‌ریزی متناسب، نسبت به بهره‌گیری از فناوریهای نوین اطلاعاتی اقدام کند و هم‌چنین شیوه‌های بازرسی و نظارت سنتی را که تاکنون به کار گرفته است، مورد بازنگری قرار دهد تا بتواند نسبت به مسئولیتهای نظارتی خود بویژه در زمینه سیاست کیفری موفقتر عمل کند.

فهرست منابع

- آبرشت، هانس یورگ (۱۳۸۸)، "فساد و کنترل فساد: نگاهی به پدیده فساد با رویکردی به اسناد بین‌المللی در زمینه پیشگیری و منع فساد"، (مجید قورچی بیگی: مترجم)، فصلنامه اطلاع رسانی حقوقی، ص ۲۰۲ - ۱۷۰.
- ابراهیمی، شهرام (۱۳۹۲)، "تحلیل جرم شناختی جرائم مأموران نظام مالیاتی"، در: مجموعه مقالات ارتقاء سلامت اداری نظام مالیاتی، به کوشش شهرام ابراهیمی، تهران: نشر میزان.
- احمدی، مرتضی (۱۳۷۶)، "مجموعه مقالات نخستین همایش نظارت و بازرسی"، تهران، انتشارات سازمان بازرسی.
- اخوان کاظمی، بهرام (۱۳۹۱)، "نظارت در نظام اسلامی"، تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
- انصاری، ولی‌الله (۱۳۷۴)، "کلیات حقوق اداری ایران"، تهران: نشر میزان.
- بهادری، علی (۱۳۸۹)، "روابط میان قوا در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران با نگاهی به نظریه کنترل و تعادل قوا"، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق، دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، تهران.
- تقوی دامغانی، سیدرضا (۱۳۷۳)، "نگرشی بر مدیریت اسلامی"، تهران: سازمان تبلیغات اسلامی.
- دهخدا، علی اکبر (۱۳۸۵)، "فرهنگ متوسط دهخدا"، به کوشش غلامرضا ستوده و دیگران، تهران: مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.

- رستمی، علیرضا (۱۳۹۴)، "بررسی نقش سازمان بازرسی کل کشور در پیشگیری از جرم و فساد اداری در دستگاه‌های اجرایی"، دانش ارزیابی، س هفتم، ش ۲۶، ص ۱۶-۵.
- رفیع‌پور، فرامرز (۱۳۷۹)، "توسعه و تضاد"، تهران: انتشارات شرکت سهامی، ج اول.
- صادق‌پور، ابوالفضل و مقدس، جلال (۱۳۷۲)، "سازمان مدیریت و علم مدیریت"، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- عابدی، سعید (۱۳۹۰)، "ارزیابی کارآمدی مقررات داخلی در مبارزه با فساد مالی"، پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی، تهران: دانشگاه شهید بهشتی.
- عمید زنجانی، عباسعلی و موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۸۹)، "نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری"، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- قاسمی، غلامعلی (۱۳۹۵)، "تدابیر بازدارنده علیه مفاسد اقتصادی در پرتو کنوانسیون مبارزه با فساد و مقررات ایران"، حقوق تطبیقی، ج ۱۲، ش ۲، ص ۱۷۰-۱۴۷.
- قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور با آخرین اصلاحات و الحاقات ۱۳۹۳/۷/۱۵ و آیین‌نامه اجرایی آن.
- مظفری‌زاده، سجاد (۱۳۹۱)، "ترمینولوژی جرم‌شناسی"، شرکت نشر بهینه فراگیر.
- مظلومان، رضا (۱۳۵۱)، "سیاست کیفری چیست؟" حقوق مردم، پاییز و زمستان ۵۱، ش ۲۹ و ۳۰، ص ۴۸-۵۰.
- منصوریان، ناصرعلی و ملازاده، علی (۱۳۹۵)، "سازوکارهای ناظر بر صیانت از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران"، فقه و حقوق اسلامی، سال ششم، شماره یازدهم، صص ۲۹۸-۲۴۹.
- مهرپور، حسین (۱۳۸۰)، "رئیس‌جمهور و مسئولیت اجرای قانون اساسی (مجموعه مباحث، همایش‌های هیأت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی)"، تهران: انتشارات اطلاعات، ج اول.
- نظری‌نژاد، محمدرضا و اسفندیاری‌فر، خشایار (۱۳۹۵)، "بررسی تطبیقی کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با فساد مالی و قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد"، پژوهش‌نامه حقوق کیفری، س هفتم، ش اول، بهار و تابستان، صص ۲۱۵-۱۹۱.
- هاشمی، سید محمد (۱۳۷۸)، "حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران"، انتشارات دانشگاه تهران مجتمع آموزش عالی قم، ج دوم.

- Allen, Micheal and Thompson, brain (2005), Casesand materials on constitutional and administrative law, USA: Oxford university press Inc. 8th edition.
- L.Maddex, Robert (2008), Constitutional of the world, USA: CQ press, a division of Congressional Quarterly Inc.3th edition.
- Sweet, Alec Stone (2003), “Why Europe Rejected American Judicial Review and Why it May Not Matter”, Michigan Law Review, Yale Law School Faculty Scholarship, 2744-2780.

