

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بسم الله الرحمن الرحيم

## بررسی نظارت بر سازمانهای اداری از طریق سازمان

### بازرسی کل کشور

۱۴ / ۸ / ۱۳۸۱

وزارت اطلاعات و ارتباطات  
کمیته مرکزی

بوسیله:

محمد قربانزاده

پایان نامه

ارائه شده به معاونت تحصیلات تکمیلی به عنوان بخشی از  
فعالیتهای تحصیلی لازم برای اخذ درجه کارشناسی ارشد

در رشته:

حقوق عمومی

از

دانشگاه شیراز

شیراز

جمهوری اسلامی ایران

۴۲۳۸۳

ارزیابی و تصویب شده توسط کمیته پایان نامه با درجه : بسیار خوب

اعضاء اعضای کمیته پایان نامه :

..... دکتر محمد امامی ، استادیار بخش حقوق عمومی (رئیس کمیته)

..... دکتر نادر مردانی ، استادیار دانشکده حقوق

..... دکتر عباس منصورآبادی ، استادیار دانشکده حقوق

شهریور ۱۳۸۱

۴۲۳۸۳

تقدیم :

تقدیم به تمامی کسانی که با قلم ، قدم و زبان خویش

در راه اجرای عدالت گام برداشته و بر می‌دارند.

و همچنین تقدیم به خانواده‌ام به پاس زحماتشان.

## سپاسگزاری

### من لم یشکر المخلوق لم یشکر الخالق

تعظیم و تکریم به سامت پاک فدای متعال که توفیق کسب علم و معرفت را به این مقیر عطا فرمود و با ادای امتزام به ممضر بزرگوارانی که وظیفه فطیر و پر مسئولیت تعلیم و تربیت را تا به امروز بر فویشن تن هموار نموده و با سپاسی ویژه از راهنمائیهای جناب آقای دکتر امامی استاد ممتزم راهنمای پایان نامه ، معلم افلاق جناب آقای دکتر مردانی و جناب آقای دکتر منصورآبادی که مسئولیت مشاورت اینجانب را بر عهده داشته اند و همچنین با قدردانی از زحمات آقایان : درجی ، امدی گرجی و زارع و تمامی کسانی که با بذل توجه و همکاری صمیمانه خود اینجانب را در این راه یاری نمودند.

## چکیده

### بررسی نظارت بر سازمانهای اداری از طریق سازمان بازرسی کل کشور

به وسیله‌ی :

محمد قربانزاده

از آنجائی که سوء مدیریت و فساد اداری و مالی در دستگاه های عمومی یا دولتی، عامل مؤثری در ایجاد نارضایتی میان مردم و تضعیف پایه های حکومت در هر جامعه ای محسوب می شود و از طرفی قوه مجریه ، با در اختیار داشتن بیشترین امکانات و وسایل و منابع مالی و انسانی ، قسمت اعظم قدرت و زمامداری را اعمال می نماید، لذا زمینه انحراف و سوءاستفاده از اختیارات قانونی در آن از دو قوه دیگر به مراتب بیشتر است. به همین دلیل کنترل قدرت این قوه و نظارت دقیق و مستمر بر اعمال آن اهمیت و ضرورت بیشتری دارد. از این رو بهترین روش برای مبارزه با بی قانونی و سوء جریان در اداره امور کشور و مؤثرترین تدبیر برای پیشگیری از بروز جریان ناسالم اداری ، وجود نظارت مستمر و ایجاد نهادهای خاص نظارتی در کشور است. نهادهای نظارت و بازرسی در هر کشوری تضمین کننده سلامت دستگاه های اداری و دولتی است و به عنوان رشته های اعصاب حاکمیت ، از اهمیت ویژه ای برخوردارند. ویژگی این نهادها، عکس العمل و واکنشی است که نسبت به وجوه مثبت و منفی عملکرد

دستگاه های دولتی نشان می دهند و از این طریق موجب سالم سازی نظام اداری در کشور می شوند.

نظر به اهمیت و کارکرد این نهادها در کشور ما نیز "نظارت بر حسن اجرای قوانین" به عنوان یکی از وظایف کلی و مهم قوه قضائیه در اصل ۱۵۶ قانون اساسی پیش بینی گردیده و در این راستا بر طبق اصل ۱۷۴، تمامی واحدهای اداری و سازمانی در جمهوری اسلامی ایران در حیطه نظارت و کنترل سازمان بازرسی کل کشور قرار داشته و این مهم برای کلیه دستگاه ها اعمال می گردد. این حق و تکلیف نظارتی قوه قضائیه بر دستگاه های اداری، که به تصریح قانون اساسی در قالب سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر قوه قضائیه قابل تحقق است، در چهار چوب ضوابط و مقررات تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۹ مهرماه ۱۳۶۰ و اصلاحیه آن جنبه اجرایی و عملی به خود گرفته است.

به این جهت تحقیق موردنظر، در جهت شناخت شیوه های نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر دستگاه های اجرایی می باشد، که همراه است با بررسی تطبیقی وظایف نهادهای نظارت و بازرسی در چند کشور دیگر.

## فهرست مطالب

عنوان	صفحه
مقدمه .....	۱
شناسایی موضوع .....	۲
اهداف تحقیق .....	۳
سؤالات تحقیق .....	۴
فرضیه‌ها .....	۵
روش تحقیق .....	۵
سازماندهی تحقیق .....	۶

### فصل اول : کلیات

بخش اول : مفهوم نظارت، بازرسی .....	۸
مبحث اول: معنی و مفهوم نظارت عمومی .....	۸
مبحث دوم: تعریف و مفهوم نظارت (در مفهوم خاص) .....	۹
مبحث سوم: معنا و مفهوم بازرسی .....	۱۰
اول: معنای بازرسی .....	۱۰
الف- معنای لغوی .....	۱۰
ب- تعریف بازرسی .....	۱۱
دوم: تفاوتها .....	۱۲
الف- تفاوت بین نظارت و بازرسی .....	۱۲
ب- تفاوت بین بازرسی و دادرسی .....	۱۳
بخش دوم : اقسام نظارت و بازرسی .....	۱۷
مبحث اول: از حیث شکل و صورت نظارت .....	۱۷
اول: اقسام نظارت از حیث حدود و اختیار ناظر .....	۱۷
الف- نظارت استصوابی .....	۱۷

- ب- نظارت استطلاعی ..... ۱۷
- دوم: نظارت از حیث مرجع ..... ۱۸
- الف- نظارت بیرونی ..... ۱۸
- ب- نظارت درونی ..... ۱۸
- سوم: نظارت از نظر زمان ..... ۱۹
- الف- نظارت قبل از انجام فعالیتها (قبل از اجرا) ..... ۱۹
- ب- نظارت در حین انجام فعالیتها (حین اجرا) ..... ۲۰
- ج- نظارت بعد از انجام فعالیتها (بعد از اجرا) ..... ۲۰
- مبحث دوم : از حیث ماهیت ..... ۲۱
- اول: نظارت سیاسی یا پارلمانی ..... ۲۱
- الف- شیوه‌های اعمال نظارت نمایندگان مجلس شورای اسلامی ..... ۲۲
- ب- نظارتهایی که مربوط به کلیت مجلس شورای اسلامی ..... ۲۴
- دوم: نظارت اداری (نظارت قوه مجریه) ..... ۲۶
- الف- نظارت درونی قوه مجریه ..... ۲۷
- ب- نظارت قوه مجریه بر قوای دیگر (نظارت بیرونی قوه مجریه) ..... ۲۸
- سوم: نظارت قضایی ..... ۲۹
- الف- مراجع ترافیعی ..... ۳۰
- ب- مراجع غیر ترافیعی ..... ۳۳
- بخش سوم: مبانی دینی و قانونی بازرسی و نظارت بر تشکیلات اداری ..... ۳۷
- مبحث اول: مبانی دینی ..... ۳۷
- مبحث دوم: مبانی قانونی بازرسی ..... ۴۰
- الف- قانون اساسی ..... ۴۰
- ب- قوانین عادی ..... ۴۲
- ج- تصویب‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها ..... ۴۶
- مبحث سوم: تاریخچه نظارت و بازرسی ..... ۴۸
- اول: پیش از اسلام در ایران ..... ۴۹
- الف- در زمان هخامنشیان ..... ۴۹
- ب- در عهد ساسانیان ..... ۵۰
- دوم: نظارت و بازرسی در صدر اسلام ..... ۵۱
- الف- دوران حکومت حضرت علی (ع) ..... ۵۱
- ب- دوران امویان و عباسیان ..... ۵۳



سوم: بازرسی در عصر حاضر ..... ۵۴

## فصل دوم: نظارت بر دستگاه‌های اداری در حقوق ایران و

### مسئله بازرسی

- بخش اول: رویکردهای متفاوت بازرسی ..... ۶۱
- مبحث اول: مفهوم دستگاه‌های اداری ..... ۶۱
- اول: نظریه حصر مصادیق دستگاه‌های اداری به واحدهای قوه مجریه ..... ۶۲
- دوم: نظریه گسترش مصادیق دستگاه‌های اداری ..... ۶۴
- مبحث دوم: نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر دستگاه‌های اجرایی و ارتباط آن با تفکیک قوا ..... ۶۵
- مبحث سوم: وظایف و اختیارات سازمان بازرسی کل کشور ..... ۶۹
- اول: بازرس و هیأت‌های بازرسی ..... ۶۹
- الف- شرایط بازرس ..... ۶۹
- ب- وظایف بازرس ..... ۷۱
- ج- نظارت بر کارکرد بازرسین ..... ۷۵
- د- بررسی وضعیت موجود ..... ۷۶
- دوم: شیوه‌های انجام بازرسی ..... ۷۹
- الف- انواع بازرسی ..... ۷۹
- ب- بازرسی موازی ..... ۸۳
- بخش دوم: تشکیلات و ساختار سازمان بازرسی کل کشور ..... ۸۵
- مبحث اول: تشکیلات اداری سازمان بازرسی کل کشور ..... ۸۵
- اول: رئیس سازمان، وظایف و اختیارات او ..... ۸۶
- دوم: بازرسان و سایر کارکنان سازمان ..... ۸۸
- سوم: معاونت‌ها و تشکیلات داخلی سازمان ..... ۹۰
- الف- معاونت امور اجتماعی و فرهنگی ..... ۹۰
- ب- معاونت امور سیاسی و قضایی ..... ۹۱
- ج- معاونت امور اقتصادی و زیربنایی ..... ۹۱
- د- معاونت تولیدی و کشاورزی ..... ۹۱
- مبحث دوم: امور مالی سازمان بازرسی کل کشور ..... ۹۵
- اول: بودجه ..... ۹۵
- دوم: پرداخت حقوق و مزایا ..... ۹۶
- بخش سوم: نظارت سازمان بازرسی کل کشور از طریق تهیه و تنظیم گزارش ..... ۹۸

۹۹.....	مبحث اول : آئین بازرسی سازمان بازرسی کل کشور
۹۹.....	اول : تهیه مقدمات بازرسی
۹۹.....	الف- ارائه تعلیمات
۱۰۰.....	ب- صدور حکم مأموریت
۱۰۰.....	ج- اقدامات بازرسی پس از ورود به محل مورد بازرسی
۱۰۲.....	دوم : انجام بازرسی و جمع آوری اطلاعات
۱۰۲.....	الف- مشاهدات
۱۰۲.....	ب- استطلاع از شهود و مطلعین
۱۰۳.....	ج- مطالعه سوابق و پرونده‌های موجود
۱۰۳.....	د- کسب نظر کارشناسی
۱۰۴.....	هـ - استعلام نظر مسئولان و کارکنان دستگاه مورد بازرسی
۱۰۵.....	مبحث دوم : نحوه تنظیم و ضمانت اجرای گزارش‌های بازرسی
۱۰۵.....	اول: نحوه تنظیم گزارش، اظهار نظر و ارائه پیشنهاد
۱۰۵.....	الف- گزارش بازرسی از نظر شکلی
۱۰۹.....	ب - گزارش بازرسی از نظر ماهوی
۱۰۸.....	دوم: خطاهای بازرسی
۱۰۸.....	الف- خطای دریافت
۱۰۸.....	ب- خطای انتقال
۱۰۸.....	ج- خطای پیش‌داوری
۱۰۸.....	د- خطای هاله‌ای
۱۰۹.....	سوم: ضمانت اجرای گزارش‌های بازرسی
۱۰۹.....	الف- تعقیب جزایی
۱۱۰.....	ب- تعلیق از خدمت
۱۱۰.....	ج- انجام پیشنهادهای سازمان در رفع نواقص

## فصل سوم: بررسی تطبیقی بازرسی در حقوق ایران با سایر کشورها

۱۱۲.....	بخش اول: بررسی نهاد نظارت و بازرسی (آمبودزمان)
۱۱۲.....	مبحث اول: تعریف آمبودزمان
۱۱۴.....	مبحث دوم: مبانی قانونی تأسیس نهاد آمبودزمان
۱۱۴.....	مبحث سوم: نحوه انتصاب و عملکرد
۱۱۶.....	بخش دوم: مطالعه تطبیقی سایر کشورها
۱۱۶.....	مبحث اول: کشورهای اروپایی

۱۱۶.....	اول: سوئد
۱۱۶.....	الف- نظام حکومتی کشور سوئد
۱۱۸.....	ب - نظارت و بازرسی در کشور سوئد
۱۲۰.....	دوم: فرانسه
۱۲۰.....	الف- نظام حکومتی کشور فرانسه
۱۲۱.....	ب- نظارت و بازرسی در کشور فرانسه
۱۲۵.....	مبحث دوم: کشورهای آسیایی
۱۲۵.....	اول: چین
۱۲۵.....	الف- تشکیلات حکومتی
۱۲۶.....	ب- نظارت و بازرسی در کشور چین
۱۲۸.....	دوم: ژاپن
۱۲۸.....	الف- تشکیلات حکومتی
۱۲۹.....	ب- نظارت و بازرسی در کشور ژاپن
۱۳۱.....	مبحث سوم: نتیجه گیری از مباحث تطبیقی
۱۳۳.....	نتیجه گیری و پیشنهادات
۱۳۹.....	منابع و مأخذ

چکیده و صفحه عنوان به انگلیسی

## فهرست جدول و نمودارها

صفحه	عنوان
۱۵.....	جدول شماره ۱-۱ : تفاوت نقش ناظر و بازرس از حیث ساختاری .....
۳۵.....	نمودار شماره ۱-۱ : سازمان های نظارت ، بازرسی و رسیدگی دستگاه های دولتی .....
۳۶.....	نمودار شماره ۱-۲ : سلسله مراتب انواع نظارت .....
۹۳.....	نمودار شماره ۲-۱ : تشکیلات سازمان بازرسی کل کشور .....
۹۴.....	نمودار شماره ۲-۲ : سازماندهی شورای تحول اداری سازمان بازرسی کل کشور .....

مرکز اطلاعات و آرکای دیجیتال  
تهران

## مقدمه

بنابر سابقه تاریخی و واقعیت‌های موجود اجتماعی، کنترل و نظارت بر عملکرد سازمانهای اداری و عمومی ضرورتی اجتناب ناپذیر است. نظارت بر دستگاه‌های اداری، یکی از مسائل مهم حقوق عمومی است. کنترل اداره باید به گونه‌ای باشد که بتوان به آسانی، اعمال و فعالیت‌های اداره را با قوانین، روش‌ها و خط‌مشی‌هایی که از طرف هیأت حاکمه و قدرت سیاسی وضع شده است مطابقت داد و از صحت اجرای آن اطمینان حاصل کرد. بدون شک نظارت و کنترل در هر دستگاهی از مهمترین وظایف مدیریت بشمار می‌آید و بدون نظارت و کنترل هیچ سازمانی به اهداف خود نخواهد رسید و دیر یا زود به ورطه سقوط گرفتار خواهد شد. بنابراین رکن اصلی وظایف مدیریت که تضمین کننده سلامت و صحت عملکرد سازمان نیز هست، نظارت و کنترل می‌باشد.

اصولاً یکی از ابزارهای مهم در جهت حفظ و رعایت حقوق شهروندان و کنترل تخلفات و کاهش فساد و ایجاد عدالت اداری، نظارت و بازرسی است که این امکان را به مدیران اجرایی می‌دهد تا بتواند نسبت به اجرای هر چه بهتر حقوق شهروندان اقدام کنند و احیاناً نارسایی‌هایی را که در این زمینه ممکن است بروز و ظهور کند، با بازرسی دستگاه‌های دست‌اندرکار و اعمال نظارت بر آنها، به موقع رفع کنند. در این میان استقلال دستگاه‌های بازرسی و نظارتی از جمله مهمترین ویژگی‌های لازم برای دارا بودن یک سیستم نظارتی و کنترلی قوی و مناسب در کشور محسوب می‌گردد. علاوه بر این داشتن نیروهای متعهد، کارآمد، متخصص و با تجربه و همچنین داشتن ضمانت اجرای لازم برای تحقق نتایج بازرسی‌ها و پیشنهادات ارائه شده از سوی دستگاه‌های نظارتی نیز در زمره ویژگی‌های یک سیستم کنترل قوی و مناسب قرار می‌گیرد.

در دین مبین اسلام نیز نظارت از اصول اساسی مدیریت اسلامی دانسته شده تا جائی که اعمال نظارت در جامعه اسلامی را مختص دستگاه حاکم دانسته و امر به معروف و نهی از منکر بعنوان عاملی جهت نظارت همگانی، تحت شرایطی از واجبات ذکر شده است و در قرآن مجید - معجزه جاودانی خاتم الانبیاء محمد مصطفی (ص) - نیز خداوند بزرگ ناظر بر امور انسانها دانسته شده که از مصادیق آن در آیه شریفه:

((نحن اقرب الیه من حبل الورد)) متجلی می‌باشد.

با توجه به اهداف نظام مقدس جمهوری اسلامی که تعالی دینی و تحقق عدالت اجتماعی تداوم‌گر حکومت انبیاء و خلافت امیرالمؤمنین (ع) می‌باشد، ضرورت نظام نظارت و بازرسی بر دستگاههای اجرایی کشور در اصول متعدد قانون اساسی به تصریح بیان شده است که این مهم به شیوه‌ها و روشهای گوناگونی اعمال می‌شود و در این میان سازمان بازرسی کل کشور از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. لذا بنا به جهاتی که در ادامه به آنها اشاره شد بازرسی و نظارت بر تشکیلات اداری را طی پژوهش حاضر مورد بررسی قرار می‌دهیم.

## شناسایی موضوع

نظارت یا کنترل عبارت از رابطه‌ای است که بین دو عامل "نظارت کننده" و "نظارت شونده" در جهت تحقق خواسته‌ها و اهداف معینی برقرار می‌گردد. دستگاه‌های نظارتی وظیفه دارند اهدافی را که در قانون اساسی و قوانین عادی و آئین نامه‌های اجرایی و بخشنامه‌ها پیش بینی شده با عملکرد دستگاه‌های اجرایی مطابقت داده و در صورت عدم تحقق اهداف مورد نظر و مشاهده نقائص، طرق اصلاح را پیشنهاد نمایند.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز در اصل یکصد و هفتاد و چهارم خود، در خصوص نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری، تأسیس سازمانی را به نام سازمان بازرسی کل کشور پیش بینی نموده است که وظیفه نظارت بر عملکرد و حسن جریان امور در همه وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها را به صورت فراگیر بر عهده دارد. همانطور که هدف را قانون اساسی مشخص کرده، منظور از بازرسی، اطمینان از حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری است. امروز یکی از مشکلات عظیم مملکت ما دستگاه پر پیچ و خم و عریض و طویل اداری کشور است که همه به نحوی به آن محتاج‌اند و

کمتر به نحو مطلوب نیازهای مردم را برآورده می‌سازند. ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور، یکی از هدف‌های عمده منعکس در اصل سوم قانون اساسی است که کمتر به آن توجه شده و پیوسته بر حجم این دستگاه عظیم، پرخرج و کم اثر افزوده شده است. بازرسی باید به این نکات توجه کند. کار بازرسی تنها یافتن موارد سوءاستفاده یا ارتکاب خلاف قانون نیست، بلکه باید تناسب کار سازمانها با کارکنان موجودشان را بسنجد و اصولاً ضرورت وجودی آن را مورد رسیدگی قرار دهد.

در قوانین و مقررات ما به نظارت و بازرسی به اندازه کافی اهمیت داده شده است و باید از این قوت در جهت بهبود نظام اداری و اجرایی سود جست. لیکن یکی از نقصان‌های موجود در کار سیستم‌های نظارتی در سازمانهای کشور، عدم توجه کافی به وضع موجود است. نظر به کارهای تحقیقی انجام شده در این زمینه و اظهار نظر کارشناسان و مدیران دستگاه‌های اجرایی؛ در حال حاضر، در سیستم نظارتی کشور در کل، کارائی و اثر بخشی مورد انتظار وجود ندارد و نتایج حاصل از آن رضایت بخش نیست و در این زمینه نظارت شونده‌گان و نظارت کنندگان هر کدام، نواقص و مشکلات متفاوتی را ارائه می‌دهند. از جمله: فقدان یک تعریف جامع و کلیت نگر از مفهوم نظارت، ناهماهنگی و عدم انسجام در کار دستگاه‌های ناظر و کنترل کننده، تعدد و تنوع دستگاه‌های کنترل کننده و به تبع آن تداخل وظایف و موازی کاری در انجام وظایف آنها، ابهام در قوانین و مقررات موجود و ....

آنچه که در این تحقیق بیشتر مد نظر است ضرورت ایجاد هماهنگی و انسجام در کار دستگاه‌های ناظر و کنترل کننده و مشارکت مردم در امر نظارت است که از این طریق می‌توان خلأهای نظارتی دستگاهها و سازمانها و حتی دستگاه‌های نظارتی را برطرف کرد.

## اهداف تحقیق

مهمترین اهدافی که این تحقیق در پی دستیابی به آن خواهد بود عبارتند از:

۱- تبیین مبانی دینی نظارت و بازرسی و ضرورت آن در تشکیلات اداری.