

بررسی معیارهای نهاد آمبودزمان با قوانین و مقررات سازمان بازرسی کل کشور

جعفر براتی^{*۱}، بیژن عباسی^{**۲}

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم تحقیقات، تهران، ایران

۲. دانشیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران

تاریخ دریافت: ۹۸/۸/۲۲ تاریخ پذیرش: ۹۹/۱۰/۳۰

چکیده

سازمان بازرسی کل کشور معادل نهاد آمبودزمان در سایر کشور است که سابقه تاریخی طولانی دارد. آمبودزمان به شکل مدرن ریشه سوئدی دارد که صد سال است در اروپا و آمریکا و سایر مناطق دنیا به منظور کشف فساد و بازرسی از ادارات دولتی استفاده می‌شود. سازمان بازرسی کل کشور بعد از تصویب قانون اساسی ۱۳۵۸ در مجموعه تشکیلات قضایی قرار گرفت. نظارت و بازرسی مؤثر و کارآمد از سوی نهاد آمبودزمان نیازمند ابزار ویژه است. آمبودزمان باید از استقلال مالی و تشکیلاتی در خصوص سازمان مورد بازرسی برخوردار باشد و باید بتواند از نیروهای متخصص در رشته‌های مختلف استفاده کند. مقررات دقیقی باید به منظور تضمین استقلال، بی‌طرفی و کارآمدی گزارش بازرسی وجود داشته باشد. سؤال این است که سازمان بازرسی کل کشور در مقایسه با استانداردهای یک نهاد آمبودزمان چه وضعیتی دارد؟ در تحلیل این پرسش ابتدا در مورد نهاد آمبودزمان بحث شده و سپس با قوانین و مقررات سازمان بازرسی کل کشور مقایسه می‌شود. روش تحقیق تحلیلی - توصیفی و روش گردآوری اطلاعات کتابخانه‌ای است.

واژگان کلیدی: آمبودزمان، بازرسی، سازمان بازرسی کل کشور، نظارت.

* Email: Jafarbarati136270@yahoo.com

** Email: Babbasi@ ut.ac.ir

Analysis of the Criteria of Ombudsman with the Laws and Regulations of the General Inspection Organization

Jafar Barati ^{1*} & Bizhan Abbasi ^{2}**

1-Ph. D Student in Public Law, Faculty of Law, Theology and Political Science, Science and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran.

2-Associate Professor, Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran.

Abstract

The General Inspection Organization is the equivalent of the Ombudsman in other countries which has a long history. Use of the term in its modern use began in Sweden that has been used for hundreds of years in Europe, the United States and other parts of the world to detect corruption and inspect government departments. The General Inspection Organization after ratification of the Constitution in 1979 has been placed under the judicial branch. To carry out effective and operative supervision, the ombudsman should entail special tools. The ombudsman must have the financial and organizational independence of the institutions that are being inspected. It is necessary to use specialists in different fields. There should be precise rules to ensure the independence, impartiality and effectiveness of the inspection report. The main question of this article is: What is the status of the General Inspection Organization in comparison with the standards of the institution of ombudsman? To analyze this question, first, the institution of ombudsman is examined and then it is compared with the laws and regulations of the General Inspection Organization. The research method in this article is descriptive and the method for collecting data is based on library research.

Keywords

Ombudsman, Supervision, Inspection, General Inspection Organization.

* **Email:** Jafarbarati136270@yahoo.com

** **Email:** Babbasi@ ut.ac.ir

Corresponding Author

مقدمه

سازمان بازرسی کل کشور از نهادهای زیر نظر رئیس قوه قضائیه است. نظارت و بازرسی با هدف پیشگیری و بازدارندگی و به منظور کشف تخلفات و انحرافات احتمالی، در تأمین سلامت جریان امور کشور و حسن پیشبرد امور ضروری است. سابقه چنین تشکیلاتی قبل از انقلاب به اداره کل بازرسی وزارت دادگستری برمی گردد. پس از انقلاب سازمان بازرسی کل کشور براساس اصل ۱۷۴ قانون اساسی تشکیل شد. در این اصل آمده است: «براساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌گردد. حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می‌کند».

همان‌گونه که از اصل مذکور مستفاد می‌شود، مبنای ذاتی تشکیل سازمان بازرسی کل کشور نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری است و بر همین اساس در چارچوب وظایف و اختیارات خود به بازرسی از دستگاه‌های اجرایی مشمول ماده ۲ قانون تشکیل سازمان اقدام می‌کند و نتیجه نظارت‌ها و بازرسی‌های سازمان در قالب گزارش‌های بازرسی که حاوی پیشنهادها، تذکرات، هشدارها یا توصیه‌های لازم به‌منظور تطبیق عملکرد دستگاه‌های اجرایی با قوانین و مقررات، جلوگیری از بروز سوء جریان یا تخلف و جرم از قوانین و مقررات جاری است، به دستگاه‌های اجرایی یا حسب مورد مراجع رسیدگی به تخلفات اداری یا مراجع قضایی ارسال می‌شود.

تحولات سال‌های اخیر و عزم و اراده عمومی در مبارزه با مفاسد اداری و اقتصادی که تبلور جدی آن در تشکیل شورای دستگاه‌های نظارتی با عضویت وزیر اطلاعات، رؤسای سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات کشور، دیوان عدالت اداری، سازمان برنامه و بودجه و همچنین تصویب قانون ارتقای نظام سلامت اداری و مقابله با فساد (در تاریخ ۱۳۹۰/۰۹/۱۹) و در نهایت اصلاح قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مشاهده می‌شود، اهمیت جایگاه سازمان بازرسی کل کشور و گزارش‌های بازرسی را که محصول کار بازرسان سازمان و خروجی عملکرد سازمان است، پررنگ‌تر می‌نمایاند.

سازمان بازرسی کل کشور در ایران کارکرد نهاد آمبودزمان را دارد. نهاد آمبودزمان در کنار سایر ابزار نظارت و حسابرسی از دولت با هدف جلوگیری از نقض حقوق شهروندان صورت می‌گیرد. این نهاد سابقه تاریخی طولانی دارد و در کشورهای اسلامی تحت عنوان دیوان مظالم به شکایات مردم از مأموران حکومت رسیدگی می‌کرد. بنابراین آمبودزمان نهادی برای تضمین حسن جریان قانون در دستگاه‌های کشور و تضمین حقوق و آزادی‌های مردمی است.

در این مقاله بر آنیم که به مقایسه تطبیقی بین دو نهاد آمبودزمان و سازمان بازرسی کل کشور بپردازیم. در راستای بررسی موضوع این مقاله، در خصوص مفهوم نظارت و بازرسی و اهمیت آن بحث می‌شود. سپس نهاد آمبودزمان و شاخص‌های یک آمبودزمان کارآمد معرفی می‌شود و در پایان شاخصه‌های آمبودزمان کارآمد با وضعیت کنونی سازمان بازرسی کل کشور مقایسه خواهد شد.

۱. بازرسی و نظارت

۱-۱. بازرسی

تعاریف متعددی از بازرسی در معنای اصطلاحی ارائه شده است که سه مورد از این تعاریف در اینجا ذکر می‌شود. «بازرسی یعنی رسیدگی به امور کارکنان و کارمندان دولت به منظور احراز درستی و یا نادرستی عملکرد آنان» (طیراسا، ۱۳۸۰: ۳۹۱). همچنین در تعریف دیگر مقرر شده است: «بازرسی عبارت است از فعالیت‌های منظم و هدفدار براساس مأموریت قانونی و سازمانی نسبت به دستگاه‌های مشمول بازرسی از طریق:

الف) بررسی آنچه انجام گرفته و آنچه باید انجام می‌گرفت،

ب) تجزیه و تحلیل عملکرد گذشته و حال،

ج) تشخیص و تعیین موارد اختلاف و انحراف بین وضع موجود و وضعیت مطلوب و ارزیابی میزان اهمیت آن‌ها و ارائه پیشنهادها لازم به منظور اصلاح امور و رفع نقایص و بهینه کردن رفتار کارکنان و عملکرد دستگاه‌ها و نیز اجرای سیاست‌های تشویق و تنبیه» (عاصمی، ۱۳۷۶: ۱۹۲).

در تعریف دیگر از بازرسی آمده است: «بازرسی عبارت است از فرایند تحقیق علمی در مورد موضوع مورد بازرسی تا با جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل اطلاعات بتوان نتایجی را جمع‌بندی کرد که اساس این نتایج امر کنترل و در نتیجه نظارت را تسهیل می‌نماید» (آنتومی و همکاران، ۱۳۷۲: ۱۸).

۱-۲. نظارت

«ناظر» به معنای نظرکننده، نگرنده، نگاه‌کننده، بیننده، شاهد و کنایه از جاسوسی، دبدبان و نگاهبان آمده و در نهایت «نظارت» به معنای نظر کردن و نگرستن به چیزی، مراقبت و تحت نظر و دیدبانی داشتن کاری، نگرانی دیدبانی به سوی چیزی و مباشرت آمده است (دهخدا، ۱۳۴۰: ۱۰۰). همچنین نظارت از ریشه عربی «نظر» به معنای نگرستن، مشاهده همراه با تدبیر و تفکر است (معین، ۱۳۷۸: ۱۱۶۱).

معادل لاتین نظارت «کنترل» یا بازنگری در معنای اعمال محدودیت است، مانند کنترل

سیاسی یا پارلمانی که مراقبت عمومی از مسئله یا امری را معنا می‌دهد. اما نظارت به‌طور خاص در علومى مانند مدیریت دولتی، اقتصاد و بودجه‌بندی، معنای مختص خود را دارد (هانگر، ۱۳۸۴: ۲۶۰).

دانشمندان و نویسندگان علم مدیریت، تعاریف اصطلاحی مختلفی از کنترل و نظارت ارائه کرده‌اند که هر کدام از زاویه‌ای به این مقوله می‌نگرند و آن را بررسی می‌کنند. از تعاریف نسبتاً جامعی که از کنترل و نظارت انجام گرفته، تعریف استیفن رابینز است. از نظر ایشان، نظارت عبارت است از فرایند تحت نظر قرار دادن فعالیت‌ها، به‌منظور حصول اطمینان از اینکه آن‌ها همان‌گونه که برنامه‌ریزی شده‌اند، انجام می‌پذیرند و نیز اصلاح انحرافات قابل ملاحظه و مهم مشاهده‌شده در طی این فرایند است (رابینز، ۱۳۷۸: ۱۳). در اصطلاح حقوق عمومی نظارت معنای کنترل قدرت و جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت و عبارت است از «کنترل و بررسی اقدامات یک مقام یا نهاد حکومتی از سوی مقام یا نهاد حکومتی دیگر که غایت آن حصول اطمینان از باقی ماندن اقدامات یادشده در حدود و ثغور قانونی است» (راسخ، ۱۳۸۸: ۲۱).

۲. آمبودزمان

از آنجا که سازمان بازرسی کل کشور نوعی آمبودزمان است، در این جا نخست در خصوص مفهوم آمبودزمان و کارکردهای آن و سپس شاخصه‌های آمبودزمان کارآمد بحث می‌شود.

۲-۱. مفهوم و کارکرد آمبودزمان

آمبودزمان^۲ به‌عنوان نهاد غیرقضایی که در تلاش برای حفظ حقوق شهروندی، اقدامات بازدارنده و پیشگیرانه، حفظ حقوق عمومی و برخورد با مفاسد اقتصادی و اداری، اختیارات ویژه قضایی و اختیارات سازمان و نیز وظایف دستگاه‌ها و مسئولان سازمان‌ها را پیگیری می‌کند، تشکیلاتی انکارناپذیر در دفاع از حقوق مردم و نظارت بر ارگان‌های حکومتی و صالح به رسیدگی به موارد نقض حقوق بشر از سوی ارگان‌ها و نهادهای عمومی و دولتی سازمان است (موسی‌زاده و جوکار، ۱۳۹۱: ۳۵). بنابراین نهاد آمبودزمان، نهادی غیرقضایی است که بر عملکرد ادارات دولتی و عمومی نظارت می‌کند. آمبودزمان ابتدا به شخص و فرد اطلاق می‌شد، کسی که از طرف گروهی بی‌طرف انتخاب شده و به نیابت از شاکی اقدام به احقاق حق و رسیدگی به تعدیات و تظلمات می‌کرده است. نهاد آمبودزمان از سازوکارهای مدرن است که امروزه جایگاه مهمی را در بحث نظارت و حاکمیت قانون به خود اختصاص داده است. با توجه به اینکه نظارت و بازرسی مهم‌ترین بحث‌ها در حقوق عمومی و بالأخص

حقوق اداری محسوب می‌شود، اصطلاح آمبودزمان به معنی رسیدگی‌کننده به شکایت است (هداوند، ۱۳۹۰: ۶۱۶).

اولین تعریف از نهاد آمبودزمان در سال ۱۹۷۴ توسط کانون وکلای بین‌المللی^۳ انجام گرفته است. این نهاد آمبودزمان را در سال ۱۹۷۴ این‌گونه تعریف می‌کند: مرکزی است که به موجب قانون اساسی یا مصوبه قوه مقننه یا پارلمان تأسیس شده است و به وسیله مقام عمومی بلندپایه مستقل که در برابر قوه مقننه یا پارلمان پاسخگوست، مدیریت می‌شود، شکایات را از اشخاص خسارت‌دیده علیه مستخدمین، مقامات و نمایندگان دولت دریافت می‌کند یا به‌طور مستقل عمل می‌کند و دارای اختیار رسیدگی، صدور توصیه‌نامه و صدور گزارش‌هاست (Ombudsman Committee, International bar Association Resolution, 1974).

هر نهاد آمبودزمان باید عناصر بنیادینی داشته باشد تا موجب کارآمدی این نهاد شود. عناصر بنیادین یک آمبودزمان را می‌توان به سه شیوه تعریف کرد:

- نخست، ویژگی‌های اساسی، آن دسته از ویژگی‌هایی که ارتباط نزدیکی با کارکرد مؤثر آمبودزمان دارد. این نهاد به عناصر زیر نیاز دارد یا در صورت فقدان این عناصر نمی‌تواند به شیوه کارآمدی عمل کند؛

- دوم، حداقل‌های ضروری، آن دسته از ویژگی‌هایی که در صورت فقدان آن یک نهاد را نمی‌توان آمبودزمان نامید یا نمی‌تواند به شیوه مؤثر عمل کند؛

- سوم، عناصری که از اجزای تشکیل‌دهنده یک آمبودزمان محسوب می‌شود که تعریف آنها ضرورت دارد، اما اغلب به شیوه یکسانی تعریف نمی‌شود.

امروزه بسیار از نهادها آمبودزمان نامیده می‌شود. در برخی کشورها این نهادها نام دیگری بر خود نهاده‌اند، اما ماهیت آن در حقیقت نوعی آمبودزمان است.

اساسنامه مؤسسه آمبودزمان بین‌المللی^۴ سه معیار برای عضویت تعیین کرده است.^۵ این معیارها خصوصیات زیر را در رابطه با یک آمبودزمان تعریف می‌کنند: این نهادها به موجب قانون ایجاد می‌شوند؛ در رابطه با وظایف قانونی خود تحت حمایت مقامات عمومی قرار دارند؛ مستقل از مقامات عمومی به‌ویژه کسانی که بر آن نظارت دارند، عمل می‌کنند؛ این صلاحیت را دارند که شکایات را بررسی و توصیه‌هایی را ارائه کنند؛ از طریق گزارش‌های عمومی به مقامات صلاحیت‌دار پاسخگو هستند؛ و یک یا چند متولی دارند که به وسیله نهاد قانون‌گذاری سازمان منصوب می‌شوند که تنها توسط این نهاد نیز قابل عزل هستند.

۲-۲. شاخصه‌های آمبودزمان کارآمد

حداقل استانداردهای ضروری برای آمبودزمان کارآمد، بر مبنای استانداردهای مقرر از سوی

«موسسه بین‌المللی آلودزمان» عبارت‌اند:

۱. استقلال^۶؛
۲. بی‌طرفی و انصاف^۷؛
۳. غیررسمی بودن رسیدگی^۸؛
۴. محرمانگی^۹.

۲-۲-۱. استقلال آلودزمان

استقلال مصرحاً به این معناست که مقامات نه بتوانند در امور آلودزمان دخالت کنند و نه قادر باشند نقطه نظرات خود را به آن القا و دیکته کنند (عمید زنجانی و موسی‌زاده، ۱۳۸۹: ۱۴۷) به عبارت دیگر، استقلال آلودزمان از عناصر اساسی در تعریف آن است. آلودزمان سازمانی است که توسط مقامات مستقل اداره می‌شود و در برابر قانون‌گذار مسئول است. بنابراین آلودزمان شخصی بی‌طرف و مستقل از دولت است، که توسط پارلمان منصوب می‌شود و به نمایندگی از پارلمان به تحقیق درباره شکایات از سوء جریانات اداری که در این نهاد مطرح می‌شود، می‌پردازد (Reif, 2004: 81).

مواردی که در ادامه ذکر می‌شود، استقلال نهاد آلودزمان را افزایش می‌دهد: طول دوره خدمت ثابت و طولانی‌مدت بازرس؛ امکان انتصاب مجدد؛ امکان عزل موجه بازرس (و ترجیحاً توسط اکثریت اعضای نهاد انتصابی)؛ مزایای ثابت و بالا؛ بودجه کافی، به طوری که بتواند اهداف آلودزمان را که به موجب قانون مقرر شده برآورده کند. آلودزمان صلاحیت انحصاری برای عزل و نصب بازرسان خود را دارد و آلودزمان و کارکنان آن در برابر هر نوع مسئولیت مدنی و کیفری برای اعمالی که به موجب قانون انجام داده‌اند، مصونیت دارند (Gottelher, 2009: 6).

۲-۲-۲. بی‌طرفی و انصاف

آلودزمان باید بی‌طرف باشد و به نفع یکی از طرفین در اختلاف موجود عمل نکند. آلودزمان نمی‌تواند تصمیم‌گیری کند، سیاست‌ها یا اقدامات اجباری را ایجاد کند یا تغییر دهد. آلودزمان هر موقعیت را به شکل عینی بررسی و با همه به شکل مساوی رفتار می‌کند (<https://www.un.org/en/ombudsman/principles.shtml>).

بی‌طرفی آلودزمان هنگام انتصاب از طریق اجماع تمامی احزاب سیاسی در پارلمان بر روی شخصی که باید به این مقام نصب شود، تضمین می‌شود. بعد از انتصاب، این بر عهده خود آلودزمان است که از اعتبار خود با تضمین بی‌طرفی بازرس حمایت کند. بازرسان آلودزمان نباید در هیچ‌گونه فعالیت سیاسی مداخله کنند. در صورتی که آلودزمان حامی حزب خاصی

تلقی شود، در این وضعیت اعتبار آن به شدت صدمه می‌بیند (Reif, 2000: 512). در استانداردهایی که توسط موسسه بین‌الملل آمبودزمان تهیه شده، بی‌طرفی و عدم جانبداری به عنوان یکی از استانداردهای آمبودزمان کارآمد تعیین شده است. در بند ۱ ماده ۲ به صراحت مقرر شده که آمبودزمان به شکلی بی‌طرفانه و بدون جانبداری عمل کند.

۲-۲-۳. غیررسمی بودن رسیدگی

آمبودزمان در وهله نخست، نهادی شنونده و حل‌مشکل است. غیررسمی بودن مستلزم این است که آمبودزمان اطلاعات را دریافت و به اشخاص کمک کند که موضوعات را برای خود شناسایی و به نحو دیگری بیان کنند. آمبودزمان می‌تواند از طرق مختلف با مراجعه‌کنندگان خود صحبت کند و با اجازه مراجعه‌کنندگان، شخص ثالث را به شکل غیررسمی وارد کند (Ziegenfuss, Rourke, 2014: 146).

الزام به اینکه کارکرد آمبودزمان باید شکل غیررسمی داشته باشد، به این معناست که آمبودزمان می‌تواند مسائل سازمانی نظام‌مند و گسترده‌تری را مورد توجه قرار دهد، اما نمی‌تواند تصمیمات الزام‌آور اتخاذ کند و خط‌مشی الزامی داشته باشد، یا به شکل رسمی درباره موضوعات مورد شکایت اقدام به صدور رأی کند (IOA, 2009: 43). اشخاص نمی‌توانند در فرایند دادخواهی خود به نهاد آمبودزمان متوسل شوند (IOA, 2009: 44). بنابراین آمبودزمان نمی‌تواند کارکرد قضایی داشته باشد.

آمبودزمان نمی‌تواند دستورهای الزامی صادر کند. برخی از آمبودزمان‌ها که مؤسسات حقوق بشری ملی‌اند، اختیارات اجرایی قدرتمندی، مانند اختیار تصمیم‌گیری، تعقیب و ارجاع پرونده به دادگاه یا محاکم صالح دیگر به منظور تصمیم‌گیری قضایی دارند (Reif, 2000: 8). تعداد زیادی از آمبودزمان‌ها این صلاحیت را دارند که از دادگاه‌های قانون اساسی یا سایر دادگاه‌ها درخواست کنند که اقدامات حمایتی ویژه‌ای را به عمل آورند یا تقاضای روشن شدن ابهامات مربوط به موضوعات حقوق بشری یا اساسی را بنمایند (Reif, 2000: 8).

آمبودزمان‌های حقوق بشری با کارکرد مشابه باید قدرت اجرایی قوی‌تر، متناسب با مسئولیت‌های اضافی خود داشته باشند (Reif, 2004: 403-404).

۲-۲-۴. محرمانگی

اشخاصی که در نزد آمبودزمان اقدام به دادخواهی می‌کنند و مقامات دولتی و مستخدمان که در جریان تحقیقات صورت‌گرفته از سوی آمبودزمان مشارکت دارند، ممکن است از اقدامات تلاقی‌جویانه در وحشت باشند. آمبودزمان به‌طور معمول مجموعه ارتباطات خود را در پرونده مخفی نگه‌می‌دارد. در بسیاری از موارد، محرمانگی در رابطه با آمبودزمان ضرورت

دارد، زیرا امکان انتقام‌جویی بسیار محتمل است (Gottelrher, 2009: 7). بند ۳ استاندارد آمبودزمان که از سوی سازمان بین‌المللی آمبودزمان تعریف شده است، مقرر می‌دارد که آمبودزمان تمامی ارتباطات خود را با اشخاصی که تقاضای کمک دارند، به شکل کاملاً محرمانه‌ای نگه‌می‌دارد و تمامی اقدامات معقول را به‌عمل می‌آورد تا اینکه از محرمانگی از جمله در موارد ذیل محافظت کند: آمبودزمان نباید هویت اشخاصی را که با سازمان در تماس‌اند، افشا کند و نیز نباید ملزم به افشا شود. همچنین آمبودزمان نباید اطلاعات محرمانه را افشا کند، زیرا ممکن است به شناسایی اشخاصی منجر شود که با آمبودزمان در تماس‌اند، مگر در مواردی که شخص ذی‌نفع خود اجازه دهد (IOA, 2009: 3.1). محرمانگی تضمین‌کننده اعتماد اشخاص برای توسل به آمبودزمان به‌منظور احقاق حق خود است.

۳. سازمان بازرسی کل کشور

۳-۱. پیشینه سازمان بازرسی کل کشور

چند سال اول پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران را می‌توان مقطع انتقال و بازسازی میراث شاهنشاهی نهاد بازرسی دانست که تقریباً بلافاصله پس از پیروزی انقلاب، با تصویب قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور در تاریخ ۱۳۵۷/۱۲/۷ آغاز شد. حدود پنج ماه پس از تصویب این لایحه در شورای انقلاب، هیأت وزیران هم در جلسه ۱۳۵۸/۵/۶ آیین‌نامه اجرایی سازمان بازرسی کل کشور را تصویب کرد. این لایحه و آیین‌نامه مرتبط، ویژگی‌هایی را به نهاد بازرسی و نظارت می‌داد که شأن قضایی برجسته و ضمانت اجرایی مؤثر از آن جمله بود (گل‌محمدی، ۱۳۹۲: ۱۱). مطابق ماده ۱۱ این لایحه قانونی «به‌منظور تأمین شرایط لازم برای حسن جریان امور و کشف سوء جریانات مالی و اداری وزارتخانه‌ها اعم از کشوری و لشکری و سازمان‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت و شرکت‌ها و بانک‌های دولتی و مؤسساتی که از طرف دولت یا به کمک مستمر دولت اداره می‌شوند و شهرداری‌ها و سازمان‌های مأمور به خدمات عمومی سازمانی به نام سازمان بازرسی کل کشور وابسته به وزارت دادگستری تشکیل می‌شود. ریاست سازمان با وزیر دادگستری است.»

به موجب این لایحه قانونی، بازرسان سازمان می‌بایست دارای پایه قضایی می‌بودند به‌طوری‌که در ماده ۴ بیان گردیده «سازمان بازرسی کل کشور به تعداد لازم بازرسان قضایی و کارمند دفتری خواهد داشت بازرسان قضایی باید لااقل دارای پایه ۹ قضایی بوده و دوسوم مدت خدمت خود را در محاکم دادرها انجام داده باشند.»

چند ماه بعد از تصویب لایحه قانونی مذکور متن نهایی قانون اساسی در ۲۴ آبان‌ماه ۱۳۵۸ به

تصویب رسید تا شأن و جایگاه نهاد بازرسی به شکل بی سابقه‌ای ارتقاء پیدا کند. برای نخستین بار در تاریخ معاصر ایران نهاد بازرسی و سازمان مرتبط با آن جایگاه مشخص در قانون اساسی پیدا کرد. تقریباً دو سال پس از تصویب قانون اساسی در ۱۹ مهرماه ۱۳۶۰ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور به تصویب رسید (گل محمدی، ۱۳۹۲: ۱۲).

مطابق ماده ۵ قانون مصوب ۱۳۶۰ بازرسی توسط «بازرس یا هیأت‌های بازرسی» به عمل می‌آید. رؤسای هیأت‌های بازرسی از بین قضات یا اشخاصی که با رعایت ضوابط استخدامی قاضی، گواهی صلاحیت قضایی از طرف شورای عالی قضایی داشته باشند، از طرف رئیس سازمان انتخاب خواهند شد. در اصلاحیه قانون در سال ۱۳۷۵ شرط قاضی بودن یا گواهی صلاحیت قضایی از سرپرست هیأت بازرسی حذف شد. نمود دیگر تعدیل شأن قضایی سازمان محدود شدن سازمان بازرسی کل کشور در بازرسی از دستگاه قضایی بود، به طوری که در عمل از دهه هفتاد به بعد شرایط بازرسی دستگاه قضایی سخت‌تر و گستره سازمان در آن محدودتر شد.

پس از اصلاح قانون در سال ۱۳۷۵ رفته‌رفته این دیدگاه رسمیت و دوام پیدا کرد که بازرسی و نظارت بر اجرای صحیح قوانین پیوندی با قضاوت ندارد و سازمان بازرسی باید صرفاً به بازرسی و نظارت بسنده کند که امر کارشناسی است و نه قضایی، این دیدگاه سبب شد تا در دهه هشتاد تمرکز بر حسن جریان امور در دستور کار سازمان بازرسی قرار گیرد و مسئولان سازمان پرهیز از مچ‌گیری و تعامل با دستگاه‌ها را شعار خود قرار دهند. در اصلاحات انجام‌گرفته در سال ۱۳۸۷ سازمان کوشیده است با جبران مافات و ایجاد ضمانت اجرایی برای فعالیت خود به نوعی شأن قضایی خود را ارتقا بخشد. اصلاحات سال ۱۳۸۷ نیز نتوانست آن‌گونه که باید نیاز سازمان بازرسی را در انجام رسالت خود مرتفع سازد و مسئولان امر درصدد برآمدند تا بار دیگر قانون را دستخوش تغییرات قرار دهند. از این رو آخرین قانون در خصوص سازمان در مورخ ۱۳۹۳/۷/۱۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که در حال حاضر ملاک عمل است.

۳-۲. ساختار و اختیارات سازمان بازرسی کل کشور

سازمان بازرسی کل کشور از نهادهایی است که زیر نظر قوه قضائیه قرار دارد. مطابق ماده ۴ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۹۳، رئیس سازمان توسط رئیس قوه قضائیه از میان قضات شرع یا قضاتی که دارای رتبه ۱۰ یا ۱۱ قضایی باشند، تعیین می‌شود. رئیس سازمان می‌تواند یک قائم‌مقام برای خود از میان قضات باصلاحیت انتخاب کند که با پیشنهاد و تصویب رئیس قوه قضائیه تعیین می‌شود، همچنین می‌تواند به تعداد لازم معاون داشته باشد.

بازرسی توسط بازرس یا هیأت‌های بازرسی به عمل می‌آید. رئیس هیأت بازرسی توسط رئیس سازمان حسب مورد از بین قضات یا متخصصان و کارشناسان برجسته و مورد اعتماد انتخاب می‌شود.^{۱۰} مطابق تبصره ۲ ماده ۵ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، بازرس یا هیأت بازرسی می‌تواند در مواردی اختیارات قضایی نیز داشته باشد. این امر می‌تواند تضمین‌کننده بازرسی مؤثر و کارآمد باشد. مطابق این تبصره، رئیس هیأت بازرسی یا بازرس در صورتی که دارای پایه قضایی و ابلاغ خاص از رئیس قوه قضائیه باشد، چنانچه ضمن بازرسی به اموری برخورد کنند که بیم تبانی یا فرار متهم یا از بین بردن دلایل و مدارک برود، می‌تواند تا پایان بازرسی برابر مقررات قانون آیین دادرسی نسبت به صدور قرار تأمین غیر از قرار بازداشت اتخاذ تصمیم کند و چنانچه قرار بازداشت موقت را ضرورت تشخیص دهد، باید با پیشنهاد رئیس هیأت و موافقت رئیس دادگستری محل اقدام کند. قرارهای تأمین صادره ظرف مدت ۲۰ روز از تاریخ ابلاغ قابل تجدیدنظر در دادگاه تجدیدنظر مرکز استان مربوط است.

به نظر می‌رسد بازرسان سازمان بازرسی کل کشور ترکیبی از تخصص و افراد با صلاحیت قضایی است. این امر همزمان شأن قضایی و تخصصی بازرس را انعکاس می‌دهد. این سطح از اختیارات گسترده برای سازمان بازرسی کل کشور که نهاد غیرقضایی نظارتی است، در قوانین و مقررات سایر نهاد مشابه در سایر کشورها بی‌سابقه است.

۳-۳. انواع نظارت و بازرسی از سوی سازمان

نظارت و بازرسی از سوی سازمان بازرسی کل کشور به یکی از صور زیر انجام می‌گیرد:

برنامه‌ای؛
فوق‌العاده؛
موردی.^{۱۱}

۳-۳-۱. مأموریت برنامه‌ای

اولویت‌های نظارت و بازرسی برنامه‌ای متناسب با منابع سازمان مانند نیروی انسانی، امکانات و اعتبارات و شرایط و مقتضیات زمانی و با توجه به موارد زیر تعیین می‌شود:

۱. فرمان‌های مقام معظم رهبری؛
۲. سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی نظام؛
۳. قانون برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور و سایر قوانین و مقررات؛
۴. برنامه راهبردی سازمان مصوب از سوی ریاست قوه قضائیه؛
۵. مشکلات و انتظارات مردم و نیازهای عمومی در چارچوب قوانین و مقررات.^{۱۲}

برنامه نظارت و بازرسی قبل از پایان هر سال برای سال بعد با رعایت اولویت‌ها تهیه و تدوین می‌شود و به تصویب ریاست قوه قضائیه می‌رسد، در تدوین برنامه و انجام نظارت و بازرسی‌های مستمر نکاتی به شرح ذیل می‌بایست مورد توجه قرار گیرد:

۱. عملکرد دستگاه از حیث حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین، شامل تناسب ساختار با مأموریت و وظایف دستگاه، انجام برنامه‌ها، طرح‌ها و درجه رشد و ارتقا و نیل به اهداف تعیین شده در سیاست‌ها و برنامه‌های مصوب، شناسایی قوت‌ها، ضعف‌ها، فرصت‌ها و تهدیدات و مفاسد اداری و مالی؛

۲. نحوه عملکرد و رفتار مسئولان از حیث اصول مدیریت، استفاده از منابع، ایجاد تحول و به‌کارگیری فناوری‌های نوین در جهت تسریع و تسهیل امور و نیز صحت عمل، حسن شهرت، انضباط، مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی، رعایت حقوق مردم و اخلاق حرفه‌ای و شئون اسلامی؛

۳. اوضاع عمومی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی اعم از آنکه مربوط به تمام یا بخشی از کشور باشد، مانند پیشرفت اجرای برنامه‌های توسعه‌بخشی، استانی و ویژه، رشد اقتصاد ملی، سرمایه‌گذاری، رقابت‌پذیری، اشتغال‌زایی، تراز تجاری، فاصله دهک‌های اجتماعی، فرهنگ گردشگری، آموزش و تربیت، بهداشت، سلامت و رفاه اجتماعی، امنیت قضایی، امور انتظامی، حقوق شهروندی و حفظ محیط زیست در حدود وظایف و مأموریت‌های دستگاه‌های مشمول بازرسی و اختیارات قانونی سازمان.

شایان ذکر است که «نظارت و بازرسی سازمان تنها در محدوده وظایف و اختیارات ذکر شده در بند «الف» ماده ۲ قانون سازمان انجام می‌گیرد و شامل مؤسسات و بنگاه‌های خصوصی که از وجوه عمومی استفاده نمی‌کنند، نمی‌شود».^{۱۳}

۳-۳-۲. بازرسی فوق‌العاده

در سازمان بازرسی فوق‌العاده در خصوص موضوعاتی که از حساسیت ویژه‌ای برخوردارند و در زمان مقتضی فوق‌العاده باید صورت گیرد، این بازرسی مطابق قانون حسب‌الامر مقام معظم رهبری، دستور رئیس قوه قضائیه، به درخواست رئیس‌جمهور یا کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی، بنا به تقاضای وزیر یا مسئول دستگاه اجرایی ذی‌ربط یا در هر موردی که به نظر رئیس سازمان بازرسی ضرورت داشته باشد، انجام می‌گیرد.^{۱۴}

۳-۳-۳. مأموریت‌های موردی

این نوع بازرسی به آن دسته از مأموریت‌هایی اطلاق می‌شود که براساس شکایات و اعلامات

اشخاص در خصوص سوء جریان اداری و مالی و نقض قوانین و مقررات در دستگاه‌های مشمول بازرسی صورت می‌گیرد.

۴. مقایسه سازمان بازرسی کل کشور با استانداردهای یک نهاد آمبودزمان کارآمد
در این قسمت شاخص‌های مثبت و منفی سازمان بازرسی کل کشور در مقایسه با استانداردهای آمبودزمان بررسی می‌شود.

۴-۱. شاخصه‌های مثبت ارتقای کارآمدی سازمان بازرسی کل کشور
مهم‌ترین نقاط قوت سازمان بازرسی کل کشور با توجه به استانداردهای نهاد آمبودزمان عبارت‌اند:

۴-۱-۱. برخورداری از ابزار اجرایی کارآمد

همان‌طور که بحث شد، کارکرد اصلی نهاد آمبودزمان رسیدگی به شکایت مردمی در ارتباط با اقدامات و تصمیمات مقامات دولتی و سایر مقامات عمومی است تا اینکه مشخص شود که آیا آن اقدامات یا تصمیمات اشتباه، غیرعادلانه، غیرقانونی، تبعیض‌آمیز یا غیرمنصفانه‌اند. بنابراین نهاد آمبودزمان باید از ابزار اجرایی کارآمد برخوردار شود تا بتواند به این رسالت خود عمل کند. مهم‌ترین ابزار کارآمد آمبودزمان برخورداری از نیروی انسانی متخصص است. بنابراین نهاد آمبودزمان نباید از حیث نیروی انسانی کارآمد در تمام حوزه‌های نظارتی گسترده خود کمبودی داشته باشد.

سازمان بازرسی کل کشور محدودیتی از حیث استفاده از نیروهای متخصص در امر بازرسی ندارد. در این زمینه ماده ۳ قانون سازمان بازرسی کل کشور مقرر می‌دارد که سازمان می‌تواند برای بازرسی و اظهارنظر کارشناسی از وجود قضات و اشخاص صاحب صلاحیت و متخصصان در هر رشته به‌طور دائم یا موقت استفاده کند و در سایر موارد در زمینه تأمین کادر مورد نیاز از طریق انتقال یا مأموریت کارکنان دولت و در صورت عدم امکان از طریق استخدام اقدام کند. با توجه به این ماده، بازرسان سازمان را می‌توان به دو دسته بازرسان قضایی و غیرقضایی تقسیم کرد. در واقع بازرسان سازمان ترکیبی از نیروهای متخصص و قضات متبحر است. بازرسی سازمان در قالب هیأت بازرسی سازمان انجام می‌گیرد که رئیس این هیأت حسب مورد می‌تواند از بین قضات یا متخصصان و کارشناسان برجسته و مورد اعتماد انتخاب شود.^{۱۵}

۴-۱-۲. اختیارات گسترده بازرسی

براساس قوانین بیشتر کشورها نهاد آمبودزمان به تمام اسناد و مدارک دولتی دسترسی دارد.

این نهاد می‌تواند این اسناد و مدارک را از مقامات و نهادها درخواست کند یا افرادی را برای کسب اطلاع احضار کند و نظر کارشناسان را در زمینه مختلف اخذ کند. در برخی کشورها عدم اطاعت از فرمان‌های صادره از آمبودزمان برای مقام و نهاد خاطی به مجازاتی برای وی منجر می‌شود (Kucsko, 2008: 40) به نقل از: موسی‌زاده، ۱۳۹۰: ۱۷۲-۱۷۳).

مطابق با قانون سازمان بازرسی کل کشور، بازرس از اختیارات گسترده‌ای در دسترسی به اسناد برخوردار است. به این صورت که تمامی مسئولان ذی‌ربط در وزارتخانه‌ها و ادارات و سازمان‌ها و مؤسسات موظف‌اند اسناد و اطلاعات و مدارک مورد لزوم در تحقیقات را بدون هرگونه فوت وقت در اختیار بازرس یا بازرسان اعزامی قرار دهند و همکاری لازم را مبذول دارند. تخلف در خصوص عدم همکاری در ارائه اسناد و مدارک موجب حبس از سه ماه و یک روز تا شش ماه یا انفصال موقت از خدمات دولتی و عمومی از سه ماه تا یک سال خواهد بود.^{۱۶}

۴-۱-۳. ضمانت اجرای گزارش بازرس

چنانکه از تعریف آمبودزمان فهمیده می‌شود، ضمانت اجرای تصمیمات نهاد آمبودزمان ضمانت اجرای نرم است؛ یعنی این نهاد دارای قدرت لازم‌الاجرا برای اجرای تصمیمات خود نیست، بلکه این نهاد نتایج تصمیمات خود را در قالب گزارش‌های ویژه و سالانه به نهادهایی که قانون برای دریافت آنها ذی‌صلاح هستند، ارائه می‌دهند (موسی‌زاده، ۱۳۹۰: ۱۷۴).

سازمان بازرسی کل کشور نیز هرچند از ابزارهای اجرایی مستقیم برای تنبیه متخلف به دلیل ماهیت غیرقضایی برخوردار نیست، اما ابزار کافی برای تعقیب متخلفان را دارد؛ با این توضیح که در مواردی که گزارش بازرس متضمن اعلام وقوع جرمی است، چنانچه جرم دارای حیثیت عمومی باشد، رئیس سازمان یا مقامات مأذون از طرف وی نسخه‌ای از گزارش را با دلایل و مدارک مربوط برای تعقیب و مجازات مرتکب به مراجع صالح قضایی ارسال و موضوع را تا حصول نتیجه پیگیری می‌کنند و در مورد تخلفات اداری و انضباطی و انتظامی مستقیماً مراتب را به مرجع ذی‌ربط منعکس می‌کنند و پیگیری لازم را به عمل می‌آورند. مراجع رسیدگی‌کننده مکلف‌اند وقت رسیدگی و مهلت حضور را به اطلاع سازمان بازرسی کل کشور برسانند.^{۱۷}

در مواردی که گزارش بازرسی متضمن اعلام تخلف اداری کارکنان دستگاه بازرسی شونده باشد، مراتب تخلف برای رسیدگی به هیأت رسیدگی تخلفات اداری کارکنان آن دستگاه ارسال خواهد شد و در مواردی که گزارش حاوی تخلف اداری مدیران کل و مقامات بالاتر تا سطح وزرا و همتراز آنان باشد، گزارش سازمان برای رسیدگی به هیأت تخلفات اداری نهاد ریاست جمهوری ارسال می‌شود.

گزارش‌های سازمان در خصوص آیین‌نامه، تصویب‌نامه، بخشنامه و دستورالعمل‌های صادره و شکایت اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی که حاکی از تشخیص تخلف است، به‌منظور رسیدگی و صدور رأی به دیوان عدالت اداری ارسال می‌شود. رسیدگی به این‌گونه موارد به‌طور فوق‌العاده و خارج از نوبت خواهد بود.^{۱۸}

۴-۱-۴. ارائه گزارش پیشنهادی و ضمانت اجرای آن

همان‌طورکه بحث شد، نهاد آمبودزمان علاوه‌بر کشف تخلفات و سوء جریانات اداری می‌تواند راه‌حل‌های اصلاحی را نیز برای بهبود جریان امور ارائه کند. همچنین گزارش پیشنهادی باید از سوی دستگاه دولتی اجرا شود. در مقررات سازمان بازرسی کل کشور نیز این اختیار پیش‌بینی شده است.

گزارش‌های نظارت و بازرسی پس از بررسی و تأیید نهایی با امضای رئیس سازمان یا مقامات مأذون به تناسب موضوع و مخاطب آن به مراجع قانونی ارسال می‌شود، این گزارش‌ها حاوی پیشنهادهایی است که با توجه به مطالب بررسی‌شده در انتهای گزارش مطرح می‌شوند و دستگاه‌های اجرایی مکلف به اجرای آن‌اند.^{۱۹} آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مشخصه‌هایی را برای پیشنهادهایی که در انتهای گزارش بازرسی مطرح می‌شوند، تعیین کرده است، از جمله آنکه مستقیماً با موضوع مأموریت محوله مرتبط باشد؛ صریح، روشن و قابل اجرا باشد و از بیان مطالب کلی، مبهم و مجمل خودداری شود؛ در هر امر تخصصی به نظریه کارشناس مربوط استناد شود؛ به‌طور کلی موارد مطروح در محدوده اختیارات مسئولان باشد.^{۲۰}

به موجب ماده ۱۰ قانون تشکیل سازمان بازرسی وزیر یا مسئول دستگاه مربوط موظف است از تاریخ دریافت گزارش هیأت بازرسی حداکثر ظرف ده روز عملیات اجرایی را به‌منظور انجام پیشنهادهای مندرج در گزارش مزبور شروع کند و مفاد جریان کار را مرتباً به اطلاع سازمان بازرسی برساند. سازمان نیز موظف است تا حصول نتیجه نهایی جریان امر را پیگیری کند.^{۲۱} به موجب تبصره ذیل این ماده در مواردی که پیشنهادهای سازمان برای جلوگیری از وقوع جرم، تکرار تخلف یا سوء جریان امور باشد و عدم اجرای آن موجب انجام عمل غیرقانونی شود و مسئول مربوط از آن استنکاف کند، با رسیدگی و احراز در دادگاه صالح مشمول مجازات مقرر در تبصره ۱ ماده ۸ قانون تشکیل سازمان بازرسی شامل حبس از سه ماه و یک روز تا شش ماه انقصال موقت از خدمات دولتی و عمومی از سه ماه تا یک سال خواهد بود.^{۲۲}

۴-۱-۵. استفاده از ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد

همان‌طور که استدلال شد، آمبودزمان باید از ابزار کافی برای انجام وظایف قانونی خود برخوردار باشد. علاوه بر اینکه نهاد آمبودزمان باید بازرسان مجرب و خبره به تناسب وظایف خود داشته باشد، باید بتواند از ظرفیت‌های مردمی در راستای انجام وظایف نظارتی خود استفاده کند.

به موجب بند «الف» ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی، سازمان می‌تواند از توان تشکلی‌های غیردولتی و مردم‌نهاد و اشخاص واجد شرایط در بخش‌های علمی، تخصصی، صنفی و مردمی به منظور انجام وظایف محوله استفاده کند. ماده ۶۵ آیین‌نامه اجرایی قانون با توجه به این ظرفیت قانونی شرایط بهره‌برداری از تشکلی‌های غیردولتی را به‌طور کلی بیان می‌کند و جزئیات را به دستورالعمل ارجاع می‌دهد.

۴-۲. کاستی‌های سازمان بازرسی کل کشور در مقایسه با استانداردهای آمبودزمان

۴-۲-۱. تضمین استقلال سازمان

مطابق ماده ۴ قانون سازمان بازرسی کل کشور، «رئیس سازمان توسط رئیس قوه قضائیه از میان قضات شرع و یا قضاتی که دارای رتبه ۱۰ یا ۱۱ قضایی باشند تعیین می‌شود...». در این ماده مقرر شده که انتخاب رئیس سازمان بر عهده رئیس قوه قضائیه است، اما در خصوص مدت زمان تصدی و تشریفات عزل در قانون و آیین‌نامه اجرایی سازمان بازرسی کل کشور پیش‌بینی صورت نگرفته است. عدم پیش‌بینی تشریفات برای عزل رئیس سازمان بازرسی کل کشور به معنای این است که رئیس قوه قضائیه می‌تواند هر زمان که بخواهد، او را عزل کند. این دو مورد از خلأ اصلی قانون و مقررات سازمان بازرسی کل کشور است. از این‌رو لازم است که قانون‌گذار مقررات جامعی را در خصوص نحوه عزل رئیس سازمان پیش‌بینی کند، تا هرچه بیشتر استقلال آن را تضمین کند. نکته دیگر اینکه هرچه میزان مدت تصدی ریاست آمبودزمان بیشتر باشد، استقلال آن بیشتر تضمین می‌شود. در برخی نظام‌های حقوقی حتی پیش‌بینی شده است که ریاست این سازمان جنبه مادام‌العمر داشته باشد. در قوانین و مقررات ایران در خصوص طول دوره تصدی سازمان بازرسی کل کشور مقرراتی پیش‌بینی نشده است.

عزل و نصب بازرسان سازمان مطابق ماده ۱۱ سازمان بازرسی کل کشور، تابع مقررات استخدام کشوری است و مطابق ماده ۶ مقررات اداری و استخدامی سازمان بازرسی کل کشور، لغو مأموریت بازرس که در قالب مأموریت موقت در سازمان به‌کار گرفته می‌شود،

پیش از پایان مدت مأموریت می‌تواند از سوی رئیس سازمان انجام گیرد. هرچند در قوانین و مقررات استخدامی سازمان بازرسی کل کشور، مقرراتی در جهت تضمین استقلال بازرسی وجود دارد، لیکن بازرسان سازمان همانند سایر مستخدمان دولت، در صورتی که به صورت دائم در استخدام سازمان باشند، تابع مقررات عام استخدام کشوری هستند و عزل آن‌ها نیز تابع ترتیبات مقررات برای سایر مستخدمان دولت است. این امر نمی‌تواند به گونه شایسته‌ای استقلال بازرسی سازمان را تضمین کند.

۲-۲-۴. محدودیت حوزه صلاحیت سازمان

حوزه صلاحیت آمبودزمان بسیار گسترده است و تمام دستگاه‌های حکومتی را شامل می‌شود و نباید در خصوص حیطه نظارت بازرسان این سازمان استثنائات و محدودیتی وجود داشته باشد. بند «الف» ماده ۲ حوزه صلاحیت سازمان بازرسی کل کشور را گسترده تعریف کرده و در این خصوص نهاد دولتی از نظارت سازمان استثناء نشده است. با وجود این حوزه صلاحیت عام سازمان بازرسی کل کشور در تبصره ۳ ماده ۸ آیین‌نامه اجرایی قانون سازمان بازرسی کل کشور، محدود شده است. مطابق این تبصره: «بازرسی از دادگستری و دیگر نهادها و سازمان‌های وابسته به قوه قضائیه با اجازه و موافقت ریاست قوه قضائیه انجام می‌گیرد». این استثناء به هیچ وجه توجیه‌پذیر نیست، زیرا همان‌طور که بحث شد، حوزه صلاحیت سازمان بازرسی کل کشور باید گسترده بوده و محدودیتی در زمینه بازرسی از سوی بازرسان سازمان نداشته باشد. از سوی دیگر، این محدودیت در آیین‌نامه اجرایی این قانون پیش‌بینی شده است که با توجه به اینکه آیین‌نامه نمی‌تواند حوزه شمول قانون را محدود کند، بنابراین این تبصره از آیین‌نامه به نظر می‌رسد به دلیل مغایرت با قانون قابل ابطال است.

۳-۲-۴. عدم ممنوعیت قانونی صریح بازرسان سازمان به عضویت در گروه‌های سیاسی

یکی از مؤلفه‌های صیانت و سلامت کارکنان آمبودزمان قطع وابستگی سیاسی آنان از هرگونه خط‌مشی سیاسی و جانبداری از احزاب، تشکله‌ها و جریان‌های سیاسی است، زیرا این موضوع می‌تواند بازرسی و نظارت این سازمان را متأثر سازد و مانع کارآمدی آن شود. از سوی دیگر، عضویت در دسته‌های سیاسی از سوی بازرسان این سازمان می‌تواند بی‌طرفی بازرسی را خدشه‌دار سازد.

متأسفانه در قوانین و مقررات مربوط به سازمان بازرسی کل کشور چنین ممنوعیتی در مورد رئیس سازمان و همچنین بازرسان آن پیش‌بینی نشده است.

۴-۲-۴. انتخاب بازرسان از بین اشخاص متبحر

با توجه به شأن غیرقضایی سازمان بازرسی کل کشور، یعنی نظارت و بازرسی صرف از نهادهای دولتی و غیردولتی مشمول بند «الف» ماده ۲ قانون سازمان، بازرسان این سازمان باید از بین اشخاص متخصص و متبحر در تمامی حوزه‌های مأموریت سازمان به‌کار روند. با این حال در مراحل اولیه قانون‌گذاری در خصوص سازمان بازرسی کل کشور نقش بازرسان قضایی در مقایسه با بازرسان غیرقضایی در سازمان بازرسی کل کشور برجسته بود. اما وضعیت به‌تدریج با تصویب قوانین بعدی به نفع بازرسان غیرقضایی و ایجاد نوعی تعادل در نظارت و بازرسی سازمان تغییر یافت. با این حال بازرسان قضایی همچنان از برخی امتیازات نسبت به بازرسان غیرقضایی برخوردارند. برای نمونه اولویت در تعیین رئیس هیأت بازرسی مطابق تبصره ۲ ماده ۵ قانون سازمان بازرسی کل کشور با بازرسان قضایی است. بنابراین به‌نظر می‌رسد همچنان شأن قضایی بازرسی بر شأن تخصصی غلبه دارد.

۴-۲-۵. برخورداری از مصونیت

بازرسان سازمان باید از مصونیت از تعقیب کیفری و دستگیری و بازداشت و محکومیت به‌دلیل اظهارنظر یا اقدامی که به‌منظور اجرای وظایف است، برخوردار باشند. این مصونیت مشابه مصونیت پارلمانی است و باید ترتیبات ویژه‌ای به‌منظور تعقیب کیفری و مدنی وجود داشته باشد، زیرا در نهاد آمبودزمان یکی از اصولی که به‌عنوان تضمین بازرسی کارآمد مقرر شده است، مصونیت بازرسان از مسئولیت مدنی و کیفری در خصوص وظایف خود است. متأسفانه در مقررات و قوانین مربوط به سازمان بازرسی کل کشور چنین تضمیناتی برای بازرسان مقرر نشده است.

۴-۲-۶. جایگاه سازمانی

همان‌طور که استدلال شد، نظارت آمبودزمان، نظارت غیرقضایی است و صرفاً جنبه کشف تخلف و گزارش‌دهی دارد، بنابراین از لحاظ تشکیلات اداری باید خارج از دستگاه قضایی قرار گیرد. قرارگیری نهاد آمبودزمان در مجموع تشکیلات قضایی کشوری سابقه ندارد و شائبه قضایی بودن آن را ایجاد می‌کند. «با توجه به مطالعات انجام‌گرفته و بررسی آمبودزمان ملی بیش از ۴۵ کشور، تنها نهاد با کارکرد شبه آمبودزمانی متعامل یا به‌عبارت بهتر وابسته به قوه قضائیه، سازمان بازرسی کل کشور در نظام حقوقی کشورمان است» (موسوی و همکاران، ۱۳۹۱: ۲۳۰). از این‌رو جایگاه شایسته سازمانی این سازمان ایجاب می‌کند که این سازمان در مجموعه قوه مجریه یا قوه مقننه با حفظ استقلال قرار گیرد.

نتیجه‌گیری

سازمان بازرسی کل کشور، ماهیتاً نهاد آمبودزمان محسوب می‌شود و در سازمان‌های بین‌المللی مرتبط با این نهاد نیز به‌عنوان نماینده ایران حضور دارد. این نهاد به شکایات مردم از دستگاه‌های اداری رسیدگی غیرقضایی می‌کند. سازمان بازرسی کل کشور به‌منظور نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری و در اجرای اصل ۱۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی، زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل شده است. اولین قانون سازمان بازرسی کل کشور در سال ۱۳۶۰ به تصویب رسید و در طول سال‌ها به‌دفعات مختلف اصلاح شد و تغییر یافت؛ آخرین اصلاحات قانونی این سازمان مربوط به سال ۱۳۹۳ است.

بازرسی و نظارت در سازمان بازرسی کل کشور از طریق اعزام بازرسان سازمان در قالب بازرسی‌های مستمر و فوق‌العاده از نهادهای دولتی و غیردولتی مشمول ماده ۲ قانون سازمان صورت می‌گیرد. این سازمان صلاحیت تحقیق، بازرسی، تهیه گزارش و ارائه توصیه‌هایی درباره شکایات مورد رسیدگی را دارد. این سازمان مطابق قوانین مربوط می‌تواند علاوه بر برخورداری از بازرسان دائمی، از ظرفیت نیروی انسانی متخصص سایر ادارات، بازنشستگان و حتی نیروهای انسانی بخش غیردولتی استفاده کند.

بازرسان سازمان به دو دسته بازرسان قضایی و غیرقضایی تقسیم می‌شوند. بازرسان قضایی این امتیاز مهم را دارند که می‌توانند برخی صلاحیت‌های مقامات قضایی، از جمله صدور برخی قراردادهای تأمین را اعمال کنند. ضمانت اجرای مؤثری در قوانین و مقررات مربوط به سازمان بازرسی کل کشور در زمینه گزارش بازرسی و همچنین اجرای توصیه‌های بازرسان این سازمان به نهادهای دولتی در جهت پیشگیری از فساد و رفع نارسایی‌های و خلأ موجود، در قوانین سازمان مقرر شده است.

قانون سازمان بازرسی کل کشور، علاوه بر نقاط قوت، خلأها و کاستی‌های نیز در مقایسه با استاندارد نهاد آمبودزمان دارد؛ نخست اینکه این سازمان با توجه به شأن غیرقضایی مرتبط با قوه مقننه یا قوه مجریه باشد؛ دوم، با توجه به شأن غیرقضایی سازمان بازرسی کل کشور، نقش بازرسان غیرقضایی باید پررنگ‌تر باشد؛ سوم، حوزه صلاحیت این سازمان در مواردی محدود شده و مقید به کسب اجازه از ریاست قوه قضائیه شده است. همچنین قوانین و مقررات سازمان بازرسی کل کشور، در خصوص طول دوره ریاست سازمان، تشریفات عزل رئیس سازمان، نحوه برکناری بازرسی یا بازرسان، ممنوعیت فعالیت سیاسی، مصونیت از تعقیب کیفری و مدنی در زمینه اعمالی که در راستای وظایف خود انجام داده است، با خلأ قانون روبه‌روست و شرایط سخت‌گیرانه نیز به‌منظور همکاری این سازمان با سازمان‌های مردم‌نهاد، مقرر شده است.

- در این زمینه پیشنهادهای ذیل به منظور اصلاح قانون سازمان بازرسی کل کشور ارائه می‌شود:
۱. قرارگیری این نهاد در مجموعه قوه مقننه یا قوه مجریه با توجه به شأن غیرقضایی این سازمان. در صورتی که این سازمان در تشکیلات دولت قرار گیرد، پیشنهاد می‌شود برای حفظ استقلال هرچه بیشتر، انتخاب آن از سوی رئیس کشور یعنی رهبری یا رئیس‌جمهور انجام گیرد؛
 ۲. پیش‌بینی تشریفات ویژه جهت عزل رئیس سازمان و همچنین دوره تصدی طولانی مدت، حتی مادام‌العمر رئیس سازمان که هر یک استقلال سازمان را افزایش می‌دهد؛
 ۳. اولویت به کارگیری بازرسان غیرقضایی و متبحر با توجه به شأن غیرقضایی سازمان؛
 ۴. پیش‌بینی فرایند خاص جهت عزل و نصب بازرسان سازمان؛
 ۵. تضمین استقلال مالی سازمان و همچنین حقوق و مزایایی متناسب برای بازرسان سازمان به نحوی که بازرسان سازمان از مزایای معادل عالی‌ترین مشاغل دولتی برخوردار شوند؛
 ۶. پیش‌بینی مصونیت کیفری و مدنی از تعقیب در خصوص اعمالی که در رابطه با بازرسی انجام می‌گیرد؛
- حذف محدودیت‌های مربوط بازرسی و نظارت سازمان.

یادداشت‌ها

1. Control.
2. Ombudsman
3. International Bar Association.
4. Article 6. Membership, Sub-section b) Institutional member at
http://www.law.ualberta.ca/centres/loi/docs/IOI_Bylaws.pdf .

۵. مؤسسات عمومی خواه عنوان آمبودزمان، میانجی، کمیسر پارلمانی، مدافع مردم، کمیسیون حقوق بشر، کمیسیون شکایات مردمی، سربازرس ویژه دولت، حافظ منافع عمومی یا مانند آن‌ها، استحقاق عضویت سازمانی را دارد، به شرطی که وظایف زیر را اجرا کنند و شرایط ذیل را نیز داشته باشد:

- (۱) این نهاد باید از طریق مصوبه قوه مقننه ایجاد شود خواه این موضوع در اساسنامه ذکر شود و خواه ذکر نشده باشد؛
- (۲) نقش آن حفاظت از هر فرد یا افراد در برابر سوء مدیریت، نقض حقوق، ناعادلانه بودن، سوء استفاده، فساد یا هرگونه بی‌عدالتی است که توسط یک مقام دولتی به وجود آمده است؛
- (۳) این نهاد نمی‌تواند از مقامات عمومی هر نوع دستوری که استقلال آن را به مخاطره می‌اندازد، دریافت کند و باید وظایف خود را مستقل از مقامات عمومی که صلاحیت رسیدگی به شکایت آن‌ها را دارد، اجرا نماید؛
- (۴) این نهاد باید دارای اختیارات لازم برای تحقیق در مورد شکایات هر شخص یا گروهی از افرادی باشد که معتقدند عمل انجام شده یا ترک فعل صورت گرفته، یا هر تصمیم، نصیحت یا توصیه‌ای که توسط هر مقام دولتی در حوزه قضایی آن انجام گرفته، به اعمالی منجر شده است که در بند دوم برشمرده شد؛
- (۵) این نهاد باید این اختیار را داشته باشد تا توصیه‌هایی را برای رفع یا پیشگیری از هرگونه رفتار انجام دهد که در بند دوم توصیف شد و در صورت لزوم پیشنهاد در قالب اصلاحات اداری یا قانونی برای مدیریت بهتر امور ارائه کند؛
- (۶) این نهاد از طریق گزارش عمومی به مجلس قانون‌گذاری یا دیگر مقامات مسئول، متخلفان را ملزم به پاسخگویی می‌کند؛
- (۷) صلاحیت آن ملی، منطقه‌ای یا محلی است؛
- (۸) صلاحیت آن به مقامات دولتی به‌طور کلی اعمال می‌شود یا به یک یا چند مقام دولتی یا به یک یا چند بخش عمومی محدود می‌شود؛ و
- (۹) رئیس یا رؤسای این نهاد، براساس قوانین مربوطه منصوب یا انتخاب می‌شوند و برای دوره مشخصی تعیین می‌شوند و فقط توسط مقامات قانونی و صالح به دلایل مشروع قابل عزل هستند.

6. Independence.
7. Impartiality and Fairness.
8. Informality.
9. Confidentiality.

۱۰. ماده ۵ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۹۳.

۱۱. ماده ۲ آیین نامه اجرایی قانون.

۱۲. ماده ۳ آیین نامه اجرایی قانون.

۱۳. بند «د» ماده ۴ آیین نامه اجرایی.

۱۴. بند «ب» ماده ۲ قانون تشکیلات سازمان.

۱۵. ماده ۵ قانون سازمان بازرسی کل کشور.

۱۶. تبصره ۱ ماده ۸ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور.

۱۷. بند «د» ماده ۲ قانون سازمان بازرسی کل کشور.

۱۸. ماده ۸ قانون سازمان بازرسی کل کشور.

۱۹. ماده ۱۰ قانون سازمان بازرسی کل کشور.

۲۰. ماده ۵۰ آیین نامه اجرایی سازمان.

۲۱. ماده ۱۰ قانون تشکیل سازمان.

۲۲. تصره ذیل ماده ۱۰ قانون تشکیل سازمان.

منابع

الف: فارسی

۱. ابینز، استیفن (۱۳۷۸)، *تئوری سازمان*، ترجمه دانائی فرد، نظر صفار، تهران: اشراقی، صفار.
۲. آنتومی و همکاران (۱۳۷۲)، *نظام‌های کنترل مدیریت*، ترجمه محمدتقی ضیائی بیگدلی، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.
۳. دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۴۷)، *فرهنگ لغت دهخدا*، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۴. راسخ، محمد (۱۳۸۸)، *نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی ایران*، تهران: دراک.
۵. طبرسا، غلامعلی (۱۳۸۰)، «تبیین ویژگی‌های نظام بازرسی اثربخش». مجموعه مقالات دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی کشور، تهران: انتشارات سازمان بازرسی.
۶. عاصمی‌پور، محمدجواد (۱۳۷۶)، «نظارت از دیدگاه نظری و ارزیابی عملکرد دستگاه‌های نظارتی»، مجموعه مقالات نخستین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی کل کشور، تهران: انتشارات سازمان بازرسی.
۷. عمید زنجانی، عباسعلی؛ موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۸۹)، *نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری*، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، چ اول.
۸. گل‌محمدی، احمد (۱۳۹۲)، *گزارش پژوهشی، بازشناسی نهاد بازرسی در ایران در گذر زمان و تحول دوران*، مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت- اداری و مبارزه با فساد سازمان بازرسی کل کشور، ش ۵۱.
۹. معین، محمد (۱۳۸۷)، *فرهنگ فارسی معین*، تهران: فرهنگ نما.
۱۰. موسی‌زاده، ابراهیم؛ جوکار، فضل‌اله (۱۳۹۱)، *آمبودزمان و نهاد- های مشابه آن و نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: دادگستر.
۱۱. موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۰)، «بررسی تطبیقی کمیسیون اصل نود و نهاد آمبودزمان»، *فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی*، ش ۱۵۷.
۱۲. موسوی، فضل‌الله؛ موسی‌زاده، ابراهیم؛ جوکار، فضل‌الله (۱۳۹۱)، «بررسی استقلال نهاد آمبودزمان با نگاه تطبیقی»، *فصلنامه حقوق*، دوره ۴۲، ش ۴.
۱۳. هانگر، جی دیوید؛ ال ویلن، توماس (۱۳۸۴)، *مبانی مدیریت استراتژیک*، ترجمه محمد اعرابی و داود ایزدی، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
۱۴. هداوند، مهدی (۱۳۹۰)، *حقوق اداری تطبیقی*، تهران: سمت، چ دوم، ج ۲.

ب: لاتین

1. Dean M. Gottehrer (2009). **Fundamental Elements of An Effective Ombudsman Institution**, available at:
file:///C:/Users/test/Downloads/Stockholm%20Conference_15.%20Plenary%20Session%20II_Dear%20Gottehrer.pdf.
2. international Ambudsam association(IOA)(2009), **IOA Standards of practice**, available at:
<http://scm.oas.org/pdfs/2019/CP41025EIOAStandardsPractice.pdf>.
3. James T. Ziegenfuss and Jr., Patricia O'Rourke (2014), **the Ombudsman Handbook: Designing and Managing an Effective Problem-Solving Program**, McFarland & Company.
4. L.C. Reif(2004), **The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System**, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
5. Linda C. Reif(2000), **Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection**, 13 HARV. HUM. RTS. J. 1, 2.
6. Ombudsman Committee, International bar Association Resolution (Vancouver: International Bar Association, 1974).
7. kuchko-standlmayer(ed), Gabriele (2008), **European ombudsmaninstitution**, Austria, springing Wien new york

