

نظارت غیرقضایی بر سازمان‌های اداری توسط نهاد مشابه آمبودزمان در ایران

* یاسمن سعیدی
* عبدالرضا جمال‌زاده
* احمد باقری

تاریخ تأیید: ۱۴۰۰/۵/۱۶

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱/۲۰

چکیده

آمبودزمان و دیپارتمان‌های مرتبط با آن در ایران، همچون «سازمان بازرسی کل کشور» و «کمیسیون اصل نود قانون اساسی»، مرجعی غیرقضایی و مکانیزم نظارتی مدرن بر عملکرد سازمان‌های اداری و دولتی در جهت اجرای بهتر قانون و اصلاح روند موجود در سازمان‌های خاطمی می‌باشد. این نهاد با هدف حفظ حقوق مدنی و توسعه مردم‌سالاری به کمک اختیارات و چهارچوب‌های قانونی که در هر کشور برای این مرجع پیش‌بینی گردیده به رسیدگی سریع و غیرتشریفاتی و فاقد هزینه به اختلافات، گزارشات و شکایات نسبت به هرگونه فعل یا ترک فعل خارج از مقررات و یا رفتارهای نامناسب که در نتیجه سوء مدیریت در ارگان‌های دولتی به وجود آمده می‌پردازد و تا به نتیجه رسیدن آن فرآیند را پیگیری و به افکار عمومی اعلام می‌دارد. هدف از پژوهش حاضر که به صورت توصیفی - تحلیلی به نگارش درآمده، مذاقه تطبیقی جایگاه آمبودزمان در ایران به منظور کاستن از معضلات رسیدگی قضایی، که منجر به اطلاع دادرسی و موانعی که حاکم بر نظام اداری کشور شده و همچنین، اشاعه آن در جهت شکوفایی افق‌های روشن کشور در برابر سوت زنی در کشف فسادهای اداری و صیانت از حقوق مردم می‌باشد.

واژگان کلیدی: آمبودزمان، سازمان بازرسی کل کشور، اطلاع دادرسی، نظارت غیرقضایی، کمیسیون اصل نود قانون اساسی.

* دانشجوی دکتری تخصصی فقه و مبانی حقوق دانشکده الهیات و معارف اسلامی دانشگاه آزاد تهران شمال
(ya3mansaeidi@yahoo.com).

** دانشیار گروه فلسفه دانشکده الهیات و معارف اسلامی دانشگاه آزاد تهران شمال / نویسنده مسئول
(jamalzadehpro@gmail.com).

*** استاد گروه فقه و مبانی حقوق دانشکده الهیات و معارف اسلامی دانشگاه تهران (bagheri@ut.ac.ir).

مقدمه

دموکراسی از واژه یونانی «دموس کراتس» به معنای قدرت مردم می‌آید، همان جمله لینکن که می‌گوید: «حکومت مردم، به وسیله مردم و برای مردم» پس اگر حاکمیت شهروندان در حکومت نادیده گرفته شود، دیگر نشانه‌های یک حکومت ایده آل انتظار نمی‌رود. مهم‌ترین مسئله در نظام‌هایی که به دست بشر ساخته و بر اساس اعتبارات و قراردادهای انسانی اداره می‌شود «نظارت و بازرسی» مستمر بر عملکرد صحیح دستگاه‌های اجرایی در جهت نیل به اهداف عالی در ساختارهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی جامعه است؛ زیرا در صورت سوء مدیریت و عدم نظارت بر دستگاه‌های دولتی و همچنین تضییع حقوق شهروندی منجر به شکل‌گیری مشکلات و بحران‌های اساسی می‌گردد که جبران آن در بلندمدت امکان‌پذیر نیست.

در گذشته معدنچیان با خود یک قناری را به عنوان دستگاه سنجش گازهای سمی و قابل انفجار به داخل معدن می‌بردند، حساسیت شش‌های این پرنده به گونه‌ای است که هنگام مواجهه با هوای خطرناک و مسموم به سرعت تلف می‌شود همین امر علامت هشدار می‌باشد به معدنچیان می‌داد تا بلافاصله معدن را ترک کنند. آمبودزمان نیز به‌مثابه همین قناری در معدن دموکراسی است که اگر دموکراسی سالم باشد آمبودزمان به نغمه سرایی خود ادامه می‌دهد و نویدبخش آینده‌ای خوب برای جامعه می‌باشد. کنترل و بازرسی منظم بر عملکرد سازمان‌های اداری و دولتی منجر به کاهش تخلفات و جلوگیری از فساد می‌شود که در نتیجه با برقراری عدالت سیستماتیک نظم و مسئولیت‌پذیری نسبت به حقوق مدنی حاکم می‌گردد که همه این عوامل رهنمودی برای رسیدن به یک جامعه مطلوب است.

آمبودزمان نیز به‌عنوان مرجع غیرقضایی تظلم خواهی و ناظر بر اجرای بهتر قانون در رسیدگی سریع و بدون تشریفات به شکایات و گزارشات اشخاص در مقابل سوء جریان‌ات و نارسائی‌های نظام اجرایی و اداری نقش بسزایی دارد زیرا جنبه کشف تخلف و گزارش‌دهی به عموم را دارد. آمبودزمان به‌صورت خودجوش یا پس از دریافت شکایات و گزارشات و تأیید صحت آن، ضمن توصیه به دستگاه متخلف جهت رفع اشکالات عملکردی سازمان مربوطه به رسیدگی شکایت می‌پردازد و نتیجه آن را به افکار عمومی اطلاع رسانی می‌کند. البته در ایران نهادی تحت عنوان آمبودزمان وجود ندارد اما می‌توان به نهادهایی با کارکردهای مشابه، مانند «سازمان بازرسی کل کشور» که تحت نظارت قوه قضائیه و «کمیسیون اصل نود قانون اساسی» در مجلس شورای

اسلامی اشاره کرد. سازمان بازرسی کل کشور، به نمایندگی از جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۸۶ هجری شمسی به عضویت دائم مؤسسه آمبودزمان بین‌المللی درآمده است. ضرورت شناخت این دو نهاد ایجاب می‌کند که در مباحثی به‌طور اجمالی به بررسی نهاد آمبودزمان و تطبیق آن با سازمان بازرسی کل کشور و کمیسیون اصل نود قانون اساسی پردازیم تا شباهت‌ها و تفاوت‌های ساختاری و عملکردی آنها مشخص گردد.

۱. آمبودزمان

یکی از مفاهیم شناخته شده برای مبارزه با فسادهای اداری و دولتی، آمبودزمان می‌باشد که به یک مرجع غیرقضایی در جهت حمایت از حقوق شهروندان و پاسخگو بودن حکومت در برابر آن‌ها بدل شده است.

۱-۱. تعریف نهاد آمبودزمان

واژه آمبودزمان برای اولین بار در قانون اساسی سوئد به‌کار رفت (موسی‌زاده، ۱۳۹۰، ص ۱۶۵)، اما امروزه به‌صورت یک مفهوم و یک جریان نظارت و بازرسی تقریباً در تمام کشورهای دنیا شناخته شده و مورد استفاده قرار می‌گیرد، این نهاد به‌عنوان مرجع تظلم خواهی غیرقضایی به‌صورت مستقل و غیر جانبدارانه برای صیانت از حقوق شهروندان به نظارت و بازرسی بر سازمان‌های اداری و دولتی و رسیدگی به شکایات وارده از این ارگان‌ها می‌پردازد، البته تعاریف متعددی را برای این نهاد ذکر کرده‌اند، برای مثال در سال ۱۹۷۴ اتحادیه کانون وکلای بین‌المللی تعریفی ارائه داد مبنی بر اینکه: «آمبودزمان مرکزی است که به‌وسیله پارلمان، یا مصوبه قوه مقننه یا قانون اساسی تأسیس شده و مدیریت آن توسط یک مقام بلند پایه مستقل که مقابل پارلمان یا قوه مقننه پاسخگو است می‌باشد، عملکردش به این صورت است که شکایات را از اشخاص زیان دیده علیه مقامات، مستخدمین و نمایندگی‌های دولت دریافت، و به‌طور مستقل عمل کرده و دارای اختیار رسیدگی، صدور توصیه‌نامه و صدور گزارشات است» (هداوند، ۱۳۹۰، ص ۶۱۶).

در تعریف دیگری که متضمن ویژگی‌های اصلی نهاد آمبودزمان است آمده: «آمبودزمان، به‌عنوان صاحب منصبی مستقل و غیر حزبی از سوی یکی از ارگان‌های اصلی حکومت تعیین می‌شود و در موقعیتی است که می‌تواند راجع به شکایات رسیده از جانب مردم تحقیق کرده و نتایج و

توصیه‌های اصلاحی خود را علناً اعلام کند. راه حل‌های پیشنهادی او معمولاً عبارت است از سازش میان طرفین یا حسب ضرورت، افشای علنی تخلفات است. او اختیار صدور فرمان به دستگاه اداری یا نقض احکام و تصمیمات آن را ندارد، بلکه از ابزارهای کارآمدی جهت تحقیق و اثرگذاری بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی بهره می‌برد» (رضایی‌زاده، ۱۳۸۹، ص ۱۵۷).

هدف نهاد آمبودزمن نظارت بر اعمال ادارات دولتی و بهبود آن و همچنین افزایش مسئولیت‌پذیری سازمان‌ها در برابر مردم از راه‌های گفت و شنود بین آن‌ها و پاسخ‌گویی ادارات، مشارکت شهروندان در رسیدگی و جبران خسارات وارده به آنان است (Pegram, 2007, p.13).

با توجه به مطالب فوق متوجه می‌شویم در بعضی از تعاریف میان شخص آمبودزمن و نهاد آمبودزمن خلط مبحث شده که می‌بایست میان این دو تفکیک قائل شد باید توجه داشت زمانی که نهاد رسیدگی‌کننده مدنظر است از واژه «آمبودزمن» و زمانی که فرد رسیدگی‌کننده مورد توجه باشد واژه «آمبودزمن» استفاده می‌شود. درباره آمبودزمن با اندک اختلاف در متون مرجع بین‌المللی، می‌توان بیان داشت که: آمبودزمن، مأموری مستقل و بی‌طرف است که اغلب در قانون اساسی وجود آن پیش‌بینی شده، به شکایت‌های مردم علیه بی‌عدالتی و سوء مدیریت سازمان‌ها به رسیدگی می‌پردازد و صلاحیت تحقیق، بازرسی، تهیه گزارش و ارائه توصیه‌هایی درباره پرونده‌های اداری را دارد. او یک قاضی یا دادگاه نیست، قدرت صدور حکم یا تغییر تصمیمات اداری را ندارد بلکه به دنبال یافتن راه حل‌هایی از طریق فرآیند تحقیق و سازش است. اقتدار و نفوذ آمبودزمن از این واقعیت نشأت می‌گیرد که از سوی یکی از ارگان‌های اصلی دولت منصوب شده و به آن گزارش می‌دهد و معمولاً این ارگان، پارلمان یا رئیس قوه مجریه است (گرچی ازندریانی و بابایی، ۱۳۹۴، ص ۷۶).

۱-۲. تاریخچه تأسیس نهاد آمبودزمن

پیش‌بینی نهاد نظارتی مدرن ایده‌ای نوپا در عصر جدید نیست بلکه در یونان باستان نظارت و بازرسی با عنوان «افلور» عملکرد دولتمردان را مورد بررسی قرار می‌داد. در رم نهاد مردمی «تریبون مردم» وجود داشت که قدرت مخالفت با سنای رم را داشت. در ایران دوره عصر هخامنشی نظارت بر ارگان‌های عمومی را نهادی که رئیس آن به چشم و گوش پادشاه معروف بود انجام می‌داد. در دوره اسلامی نیز «دیوان مظالم» نهاد نظارتی و بازرسی بود که معنای واژه مظالم «آنچه از ستمگر

بازخواست می‌شود» است (مقتدری، ۱۳۹۵، ص ۹۸). نهاد آمبودزمان تقلیدی از نهاد نظارتی امپراتوری عثمانی بود که از کشورهای اسلامی در سال ۱۷۶۶ به سوئد منتقل شد و از واژه «آموت عثمان» به «آمبودزمان» تغییر نام داد (عمید زنجانی و موسی‌زاده، ۱۳۹۰، ج ۱، ص ۳۴۳-۳۵۵) اما نهاد آمبودزمان به‌عنوان یک مرکز رسیدگی به سوء جریانات با اختیارات وسیع برای تحقیق و بازرسی در سال ۱۸۰۹م به‌وجود آمد، ولی به‌طور رسمی به‌عنوان «سازمان بین‌المللی نظارت و بازرسی با نام اختصاری (I.O.I)» در سال ۱۹۷۸م فعالیت گسترده خود را آغاز کرد (محمد نبی، ۱۳۷۸، ص ۴۶) که امروزه با عناوین دیگری در کشورهای مختلف در حال فعالیت است و هدف تمام این نهادهای نظارتی صیانت از حقوق عموم مردم می‌باشد (مهرعلیان، ۱۳۹۶، ص ۱۰۷).

۱.۳. وظایف و مسئولیت‌های آمبودزمان

معمولاً هنگامی این نهاد دست به بازرسی می‌زند که موضوع مهمی که نگرانی عموم را برانگیخته یا بر حقوق گروهی از افراد اثر گذاشته، مطرح باشد (مهرپور، ۱۳۹۴، ص ۲۹۶). آمبودزمان دارای قدرت بررسی و تحقیق در رابطه با شکایات صورت گرفته به‌وسیله مردم در ارتباط با موارد زیر می‌باشد:

- مسئولیت در تقید به ترویج حمایت از حقوق، آزادی‌ها، ضمانت‌ها و منافع قانونی شهروندان.
 - عملکرد ناصحیح درانجام وظایف و قوانین مربوطه توسط نهادهای دولتی و اداری که در شکایات عنوان گردیده.
 - اقدامات فراقانونی و خارج ازوظایف صورت گرفته توسط نهادهای دولتی و اداری همانگونه که در قانون تصریح شده.
 - هرگونه مسامحه در اجرای قانون یا اقدامی در مخالفت با آن که موجبات صدمه و آسیب به شاکی یا عموم جامعه گردیده است.
- وظایف عنوان شده تعهدات زیر را نیز دربرمی‌دارد:

- ۱ - بازرسی از شاکیان درباره سوء جریانات اداری ادعا شده در شکایات در راستای رفع تظلمات مدنی در جامعه.
- ۲ - مطالعه و تجزیه و تحلیل شکایات در راستای ارائه پیشنهادات به دستگاه‌های اداری و دولتی برای تصحیح قوانین، آیین‌نامه‌ها و رویه‌های اداری موجود به‌منظور ارتقاء سطح ارائه خدمات عمومی.

۳ - ارتقاء سطح آگاهی‌های عمومی در راستای چگونگی ارائه شکایت و ارائه گزارش‌های خاص و سالیانه به مجلس (جهان‌بین، ۱۳۹۵، ص ۵۹).

در نتیجه می‌توان گفت وظایف و اختیارات نهاد آمبودزمان نظارت بر اعمال مقامات عمومی، قضائی و اداری دستگاه حکومتی در هر رده و جلوگیری از تخطی و تجاوز آنها از حدود قوانین و وظایف و تکالیف اداری و شغلی آنهاست و هر نوع تخطی از قانون را در برمی‌گیرد. هر کسی می‌تواند با تقدیم شکوائیه‌ای کتبی، هرگونه شکایتی را بدون هیچگونه تشریفات و محدودیتی نزد آمبودزمان و یا همکاران او مطرح کند و یا با هریک از آنها قرار ملاقات بگذارد. نکته حائز اهمیت این است که آمبودزمان‌ها برای تحقیق و بازرسی اختیارات وسیعی دارند به همین دلیل دستگاه‌های مورد بازرسی موظفند که در اسرع وقت نسبت به مراجعات او ترتیب اثر داده و اسناد و مدارک مورد نظر را در اختیارشان قرار دهند. همچنین این اختیار را دارد که برای رفع خطاها و خلاءهای ادارات و سازمان‌های عمومی و اتخاذ رفتار مناسب یا جلوگیری از تکرار در آینده، تذکرات لازم به آنها را بدهد (موسی‌زاده، ۱۳۸۱، ص ۱۱۸).

۲. نهادهای مشابه آمبودزمان در ایران

در ایران نهادی تحت عنوان آمبودزمان وجود ندارد، اما «سازمان بازرسی کل کشور» و «کمیسیون اصل نودم قانون اساسی» به عنوان نهادهایی با کارکردهای مشابه در حال فعالیت هستند.

۲-۱. سازمان بازرسی کل کشور

ضرورت بازرسی و نهادینه سازی سیستم‌های نظارتی پیشگیرانه و روش‌های جلوگیری از تخلف و فساد اداری در هر کشوری بسیار با اهمیت است. بازرسی تحقیقی منظم با استانداردهای مشخص از عملکرد سازمان‌های مربوطه می‌باشد، در واقع نظارت و بازرسی در نظام اداری را می‌توان اینگونه تعریف کرد: بررسی مستمر دولت از مجموعه اجرایی، برای کشف هماهنگی یا ناهماهنگی حرکت اداره و اجزای آن با برنامه‌ها، قوانین و اهدافی که باید در چهارچوب آنها به راه خویش ادامه دهد تا در صورت ناهماهنگی اصلاح و یا با اهداف نظام هماهنگ گردد (رضاییان، ۱۳۹۴، ص ۲۳۸).

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اصول متعددی راهکارهای نظارت بر اعمال حکومتی و دستگاه‌ها و مقام‌های اداری را تبیین و مقرر کرده‌اند که می‌توان به اصول ۵۷، ۷۶، ۹۰، ۱۳۳، ۱۷۳ و اصل ۱۷۴ قانون اساسی اشاره کرد.

در ایران رسالت بازرسی ادارات و سازمان‌های دولتی بر عهده سازمان بازرسی کل کشور قرار داده شده که زیر نظر قوه قضائیه فعالیت می‌کند. بدین ترتیب حساسیت موقعیت قوه قضائیه استقلالی را می‌طلبد که با استقلال عمل سایر دستگاه‌های دولتی تفاوت کلی و اصولی دارد. قانون گذار در اصل ۱۵۶ قانون اساسی «نظارت بر حسن اجرای قانون اساسی» توسط قوه قضائیه که یک قوه مستقل و بی‌طرف است برای پشتیبانی از حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشی به عدالت و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع پیش‌بینی نموده و در این راستا اصل ۱۷۴ را مورد تصویب قرار داده است. لذا مطابق بند ۲ اصل ۱۵۶ و اصل ۱۷۴ قانون اساسی «نظارت بر حسن اجرای قوانین» به صورت عام و مطلق در اختیار قوه قضائیه قرار داده شده است و این قوه نیز موظف به اجرای وظیفه خود در این مورد می‌باشد.

هدف سازمان بازرسی کل کشور مطابق اصل ۱۷۴ قانون اساسی نظارت بر «حسن جریان امور» و «اجرای صحیح قوانین» می‌باشد اما با توجه به صراحت قانونی، به نظر ابهامی در مفهوم حسن جریان امور وجود دارد که تحدید قلمرو نظارتی سازمان بازرسی کل کشور را محل مناقشه قرار می‌دهد، ضرورت این امر مستلزم تحلیلی است که یافته‌ها بر این مبناست: نظارت «بر حسن جریان امور» و «اجرای صحیح قوانین» می‌تواند رابطه عموم و خصوص مطلق داشته باشد زیرا حسن جریان امور اعم از اجرای صحیح قوانین است و به عبارتی اجرای صحیح قوانین شرط لازم حسن جریان امور می‌باشد نه شرط کافی.

بنابراین برای حصول اطمینان از حسن جریان امور در دستگاه اداری شاخص‌های دیگری را باید بدان افزود و بدین ترتیب سازمان بازرسی را مکلف بر نظارت بر آنها دانست. در جست‌وجوی سایر شاخص‌های مفهوم حسن جریان امور می‌توان به الگوی حکمرانی خوب استدلال کرد زیرا مهم‌ترین شاخص حکمرانی خوب، قانون‌مداری و حاکمیت قانون است یعنی دستگاه‌های اداری و دولتی فعالیتشان را منطبق با قانون انجام دهند و در تصمیم‌گیری‌ها و تعیین سیاست‌ها مردم را مشارکت بدهند، مسئولین نیز عملکرد خود را بپذیرند و در برابر ذینفعان پاسخگو باشند، همه این موارد چیزی فراتر از مفهوم اجرای صحیح قوانین است (رشیدی و معنوی، ۱۳۹۸، ص ۹۹).

۲-۱-۱. تاریخچه سازمان بازرسی کل کشور بر عملکرد دستگاه‌های دولتی

کشور ایران در طول کمتر از یک قرن دو انقلاب را تجربه کرده است. انقلاب اول با روشنگری روحانیون مبارز و تأثیر اندیشه‌های آزادی خواهانه غرب خصوصاً انقلاب کبیر فرانسه، نظام استبدادی را در سال ۱۳۲۴ هـ. ق برای مدتی کوتاه متزلزل ساخت. در قانون اساسی مشروطیت در فصل دوم این قانون در اصول هجدهم (نظارت بر بودجه) بیست و دوم تا بیست و پنجم (نظارت بر اعمال دولت) خصوصاً اصل سی و دوم (رسیدگی به شکایات مردم) راهکارهای نظارت بر اعمال دولت تبیین و حقوق و آزادی‌های مردم تعیین شده بود. اما به دلیل انحراف انقلاب از مسیر اصلی خود با تسلط رژیم پهلوی این اصول عملاً تعطیل شد. در قوانین عادی درخصوص بازرسی و نظارت قضایی بر دستگاه‌های دولتی قوانین ذیل در گذشته به تصویب رسیده‌اند:

- قانون اصول تشکیلات عدلیه مصوب ۱۳۰۷/۴/۲۷

- نظامنامه تفتیش قضایی مصوب ۱۳۱۰/۱/۱۵

- نظامنامه تفتیش کل مملکتی مصوب ۱۳۱۳

- لایحه قانونی اصلاح اصول تشکیلات اداری وزارت دادگستری مصوب ۱۳۳۱/۸/۸

- قانون اصلاح قسمتی از قانون سازمان دادگستری مصوب ۱۳۳۳/۱۲/۱۴

- قانون تشکیل سازمان بازرسی شاهنشاهی مصوب ۱۳۴۷/۲/۳۱ (ایمانی و قطمیری، ۱۳۸۸،

ص ۲۳).

- پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران، لایحه قانونی راجع به تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۵۷/۱۲/۷ اداره کل بازرسی وزارت دادگستری و سازمان بازرسی کل کشور شاهنشاهی را منحل و پس از آن قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰ تدوین شد که در سال‌های ۱۳۷۵ و ۱۳۸۷ اصلاحاتی در آن انجام گرفت. در نهایت در قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۹۳/۷/۱۵ وظایف و تشکیلات این سازمان را به طور کامل بیان کرد.

۲-۱-۲. وظایف و صلاحیت‌های سازمان بازرسی کل کشور

در ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور نظارت و بازرسی به سه صورت انجام می‌پذیرد:

- بازرسی برنامه ای

- بازرسی فوق العاده

- بازرسی موردی

۲-۱-۲-۱. بازرسی برنامه ای

این نوع بازرسی مستمر برطبق برنامه منظم به صورت مداوم سالانه با تعیین قلمرو موضوعی، محیطی و زمانی، بر اساس سیاست‌ها و خط مشی‌های کلی نظام از کلیه سازمان‌های اداری و دولتی انجام می‌گیرد، الویت‌های نظارت و بازرسی برنامه‌ای متناسب با منابع سازمان مانند نیروی انسانی، امکانات، اعتبارات، شرایط و مقتضیات زمانی خواهد بود که با توجه به موارد زیر تعیین می‌گردد:

الف - فرامین مقام معظم رهبری

ب - سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی نظام

پ - قانون برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور و سایر قوانین و مقررات مربوطه

ت - برنامه‌های راهبردی سازمان مصوب رئیس قوه قضائیه

ث - مشکلات و انتظارات مردم و نیازهای عمومی در چهارچوب قوانین و مقررات (ماده ۳ قانون

آیین‌نامه سازمان تشکیل سازمان بازرسی کل کشور).

۲-۱-۲-۲. بازرسی‌های فوق العاده

گاهی ممکن است موارد تخلف و نارسایی‌ها و سوءجریان‌ها به بعضی مسئولان سیاسی کشور، گزارش و یا خود آنها از وقوع تخلفات مطلع گردند یا اینکه بخواهند از کم و کیف مسائل مربوطه کسب آگاهی کنند، در این موارد بنا به درخواست آنها سازمان مکلف به بازرسی می‌باشد. در بند ب ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور به مقاماتی که می‌توانند درخواست بازرسی فوق العاده را بنمایند اشاره شده است طبق این ماده این مقامات عبارت‌اند از:

- حسب الامر مقام معظم رهبری

- به دستور رئیس قوه قضائیه

- به درخواست رئیس جمهور

- به درخواست کمیسیون اصل نود (۹۰) قانون اساسی مجلس شورای اسلامی

- و یا بنا به تقاضای وزیر یا مسئول دستگاه‌های اجرایی ذیربط، یا هر موردی که به نظر رئیس

سازمان ضروری تشخیص داده شود.

تعیین و اعزام بازرس در این گونه بازرسی‌ها برعهده سازمان بازرسی کل کشور بوده و بازرسان فقط حق رسیدگی به مواردی را دارند که صریحاً تعیین و به وی مأموریت داده شده باشد. پس اگر ضمن انجام مأموریت با موضوعاتی برخورد کنند که حاکی از سوءجریان یا وقوع جرمی در دستگاه مورد بازرسی باشد چون رسیدگی خارج از مأموریت اوست موضوع را با رعایت سلسله مراتب به سازمان اعلام و کسب تکلیف می‌کند. پس از رسیدگی و انجام وظیفه نیز نتیجه اقدامات انجام شده از طرق سازمان بازرسی کل کشور به مقام ارجاع‌کننده اعلام می‌شود.

۲-۱-۲-۳. بازرسی موردی

رئیس سازمان بر اساس ماده ۱۰ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور می‌تواند به دنبال شکایات و اطلاعات مدلل در موارد مشخص دایر بر وقوع جرم یا تخلف یا سوءجریان در حدود صلاحیت سازمان، بازرس و یا هیئت بازرسی برای رسیدگی به شکایات مستقیم اشخاص به موضوع اعزام نماید.

وظایف و صلاحیت‌های بازرسان بر اساس نحوه بازرسی شان بدین شرح است:

- بررسی وضع سازمان‌ها و مؤسسات مورد بازرسی از حیث حسن جریان امور اداری و نحوه انجام وظیفه و اجرای قوانین، طرح‌ها و برنامه‌های مربوط و متناسب هریک از سازمان‌ها و نقایص هریک از آنها و غیر آن.
- بررسی طرز رفتار روسا و کارمندان از حیث ایمان، اخلاق و روحیه و معلومات، نحوه انجام وظیفه و صحت عمل، استعداد لیاقت شجاعت در انجام وظیفه و طرز رفتار با مردم و....
- ارسال گزارش بازرسی در ارتباط با آیین‌نامه‌ها و مقررات دیگر، به دیوان عدالت اداری کشور
- ارسال حکم خلاف بین شرع و قانون از طریق رئیس سازمان بازرسی کل کشور به دادستان کل کشور
- صدور قرارهای غیر از بازداشت و درخواست تعلیق کارمند
- بررسی شکایات و اطلاعات مقرون به دلیل دایر بر وقوع تخلف یا سوءجریان در محدوده صلاحیت سازمان.

در مجموع این وظایف و صلاحیت‌ها حاکی از این است که سازمان بازرسی کل کشور دارای اقتدار بسیار عالی در امر بازرسی است البته برای تحقق و اعمال این صلاحیت فقط تجویز قانونی کافی نیست، بلکه همراه با آن باید ضمانت اجراهای قوی در قانون پیش‌بینی شود و سازمان بتواند

از طریق ضمانت اجرای حقوقی دست به اعمال صلاحیت‌های خود بزنند. مطابق قانون نیز کلیه مسئولان موظفند اسناد و اطلاعات لازم در تحقیقات را بدون فوت وقت در اختیار بازرس یا بازرسان اعزامی قرار داده و همکاری لازم را مبذول دارند. البته اسناد سری دولتی از حکم مستثنی است مگر به درخواست رئیس سازمان بازرسی کل کشور و موافقت رئیس قوه قضاییه.

۲-۲. کمیسیون اصل نود قانون اساسی

قدرت در نظام جمهوری اسلامی در سه قوه مجریه، قضائیه و قوه مقننه تقسیم شده که هر یک از قوا به صورت جداگانه به اعمال قدرت می‌پردازند، بر همین اساس برای جلوگیری از استبداد و تضمین آزادی و امنیت مردم، باید توسط یک ارگان اعمال این قوا نظارت شود تا هر یک از چهارچوب‌های قانونی خود فراتر نروند. اصل نودم قانون اساسی یکی از صریح‌ترین اصل‌های قانونی، در تبیین جایگاه نظارت غیرقضایی مجلس شورای اسلامی می‌باشد که مشروعیت خود را از بالاترین سند قانونی کشور که همان قانون اساسی است دریافت می‌کند و چنین بیان می‌دارد: «هر کس شکایتی از طرزکار مجلس یا قوه مجریه یا قضائیه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورای اسلامی عرضه کند مجلس نیز موظف است به این شکایات رسیدگی کند و پاسخ کافی دهد و در مواردی که شکایت به قوه مجریه یا قضائیه مربوط است رسیدگی و پاسخ کافی از آن بخواهد و در مدت متناسب، نتیجه را اعلام نماید و در موردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند».

پس فعالیت این کمیسیون که از دو واحد «دفتر» و «رسیدگی به شکایات» در مجلس شورای اسلامی تشکیل شده و برای انجام وظیفه خود پنج کمیته کاری (کمیته امور مجلس، کمیته قضایی، کمیته سیاسی - نظامی - امنیتی، کمیته اقتصادی - فنی - عمرانی، کمیته فرهنگی - رفاهی - اجتماعی) و سه کارگروه در داخل کمیسیون (کارگروه مبارزه با مفاسد اقتصادی، کارگروه نفت و انرژی، کارگروه دیوان دآوری لاهه) تصویب کرده به این صورت است که شکایات مردم علیه طرز کار قوای سه گانه را دریافت می‌کنند و بعد از رسیدگی به سوءجریان در مورد نهادهای مرتبط به خود، آنان را ملزم به پاسخ‌گویی می‌کند، با رسیدگی به شکایات، اطلاعات بسیار مفیدی را در اختیار مجلس قرار می‌دهد که می‌تواند از آنها در جهت اعمال نظارت سیاسی خود در قالب سؤال یا استیضاح مقامات قوه مجریه اقدام کرد، یا در صورت شناسایی خلاء در زمینه‌های گوناگون به وضع

قوانین مناسب در قوه مقننه مبادرت می‌ورزد. البته تصمیماتی که این کمیسیون اتخاذ می‌کند فاقد قدرت لازم الاجرائی می‌باشد که به شیوه‌های دیگری اشخاص و نهادهای خاطی را مجبور به اجرای تصمیماتش می‌کند (موسی‌زاده، ۱۳۹۰، ص ۱۶۵).

۲-۲-۱. تاریخچه کمیسیون اصل نود قانون اساسی

سابقه این کمیسیون به پیشینه اصل نود پیوند می‌خورد، در واقع اصل نود قانون اساسی به تقلید از اصل سی و دوم قانون مشروطه می‌باشد که تصریح می‌داشت: «هرکس از افراد ناس می‌تواند عرض حال یا ایرادات و شکایات خود را کتباً به دفترخانه عرایض مجلس عرضه بدارد. اگر مطلب راجع به خود مجلس باشد، جواب کافی به او خواهد داد و چنانچه مطلب راجع به یکی از وزارتخانه‌هاست، بدان وزارتخانه خواهد فرستاد که رسیدگی نماید و جواب مکفی بدهند». لازم به ذکر است که ماده ۳۲ قانون مشروطه خود ترجمه‌ای از قوانین اساسی کشورهای اروپایی است که گفته می‌شود این ماده ترجمه ماده ۲۱ قانون اساسی بلژیک است (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۹۰، ص ۱).

اصل ۹۰ قانون اساسی اولیه جمهوری اسلامی ایران واقع امر صورت اصلاح شده اصل ۷۳ پیش نویس قانون اساسی بود که در ۱۳۵۸/۷/۸ در مجلس خبرگان به تصویب رسید و با شروع به کار مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۵۹/۳/۷ و تدوین آیین‌نامه داخلی، نمایندگان اهتمام خود را بر تشکیل کمیسیونی با عنوان کمیسیون اصل نود قانون اساسی به اجرا درآوردند. اما در سال ۱۳۶۷ بازنگری اصلاحی در قانون اساسی کشور صورت گرفت که تغییراتی برای مواد مرتبط با مجلس به همراه داشت، و اصل نود قانون اساسی به شکل حاضر تغییر یافت و با اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس در سال ۱۳۸۷ تعداد و ترکیب اعضا و انتخابات هیئت رئیسه کمیسیون اصل نود متفاوت از دیگر کمیسیون‌های مجلس گردید.

۲-۲-۲. وظایف و صلاحیت‌های قانونی کمیسیون اصل نود قانون اساسی

این کمیسیون به‌عنوان آخرین راه تظلم خواهی شکایات از طرز فعالیت قوای سه‌گانه شناخته می‌شود که دارای قدرت بررسی و تحقیق در رابطه با موارد زیر می‌باشد:

- سامان دادن و کارآمد سازی مجلس و نمایندگان.

- رسیدگی به طرز کار مجلس، قوه مجریه، قوه مقننه و مسئولین آنها و نیز رسیدگی به شکایات

مربوطه و مطالبه پاسخ آنها از قوای مذکور.

- اعلام نتیجه رسیدگی‌ها و مطلع کردن عامه مردم در مواردی که موضوع مربوط به عموم باشد.
- بررسی گزارش‌های قرائت شده کمیسیون‌های تخصصی از تریبون مجلس حسب تقاضای آن‌ها و اعلام نتیجه آن به مجلس.
- مکاتبه و مراجعه به قوای سه گانه، وزارتخانه‌ها، ادارات، سازمان‌های وابسته به آنها، بنیادها، نهادهای انقلابی و مؤسساتی که به نحوی از انحاء به یکی از قوای فوق‌الذکر مربوط باشند.
- اعلام عدم پاسخ‌گویی مسئولین به کمیسیون یا عدم پاسخ صحیح آنها یا عدم اجابت دعوت‌های کمیسیون به مراجع صالحه قضایی جهت اعمال مجازات‌های قانونی.
- اعزام بازرس یا بازرسان جهت انجام تحقیق و بررسی شکایات وارده و لزوم همکاری مسئولین ذی ربط با آنان.
- اعلام موارد تخلف مسئولیت دستگاه‌ها از طرز کار خود به مراجع صالحه قضایی برای رسیدگی خارج از نوبت.
- اقدام قانونی نسبت به گزارش نهایی تحقیق و تفحص‌های واصله از کمیسیون‌های تخصصی.
- ارائه گزارش‌های مربوط به عموم به هیأت رئیسه مجلس و قرائت آن در جلسه علنی مجلس.
- تقاضای انجام بازرسی فوق‌العاده از سازمان بازرسی کل کشور.

۳. مقایسه تطبیقی ساختار، ماهیت و عملکرد آمبودزمان و نهادهای مشابه آن در ایران

اهمیت شناخت نهاد بین‌المللی آمبودزمان و تطبیق آن از حیث‌های مختلف با سازمان بازرسی کل کشور و کمیسیون اصل نودم قانون اساسی برکسی پوشیده نیست که به این مهم می‌پردازیم.

۳-۱. از حیث تعامل با قوای سه‌گانه

آمبودزمان در بیشتر کشورها برای حفظ استقلال و دوری از شائبه اعمال نفوذ قوه مجریه، با قوه مقننه یا پارلمان در ارتباط سازمانی می‌باشد تا حق نظارت و دیده‌بانی نسبت به اعمال قوه مجریه (اعمال اداری) را داشته باشد (عباسی، ۱۳۸۹، ص ۲۶۸) اما در برخی از کشورها مانند لیختن اشتاین، ایرلند، فرانسه، ازبکستان، قزاقستان، قرقیزستان و... زیر نظر قوه مجریه فعالیت می‌کند

(Reif, 1999, p.16). با بررسی منابع مختلف، موردی مبنی بر اینکه آمبودزمان تحت مدیریت و نظارت قوه قضائیه باشد به نظر نرسید زیرا اساساً در تعریف آمبودزمان غیرقضایی بودن آن شرط است و اگر زیر نظر قوه قضائیه باشد می‌تواند این شائبه را ایجاد کند که همان نهاد قضایی یا در موازات آن است. با توجه به مطالعات انجام گرفته و بررسی آمبودزمان ملی بیش از ۴۵ کشور، تنها نهاد با کارکرد شبه آمبودزمانی متعامل یا به عبارت بهتر وابسته به قوه قضائیه، سازمان بازرسی کل کشور در نظام حقوقی کشورمان است (موسی‌زاده و جوکار، ۱۳۹۱، ص ۲۳۰) که با کارکردهای قضایی اما نظارت غیرقضایی به فعالیت می‌پردازد. از کمیسیون اصل نود قانون اساسی در مجلس شورای اسلامی نیز می‌توان به‌عنوان پارلمان جمهوری اسلامی ایران در رسیدگی و نظارت غیرقضایی به شکایت مردم پی برد (موسی‌زاده، ۱۳۹۰، ص ۱۶۷).

۳-۲. از حیث استقلال در ابعاد ساختاری و کارکردی

تقویت نهاد آمبودزمان یک کار ضروری برای دفاع از ارزش‌های انسانی و سلامت نظام اداری است. برای عینیت یافتن استقلال آمبودزمان، قانون حداقل دو نوع استقلال را پیش‌بینی نموده است:

- استقلال تأسیس، بدین معنا که آمبودزمان به موجب قانون اساسی یا قانون عادی با تصریح به استقلال (Zeigenfuss and Orouke, 2011, p.130) و عدم وابستگی ایجاد شده باشد و تحت مدیریت یا سیطره حکومت نباشد و به عبارت دیگر دارای استقلال سازمانی و ساختاری بوده و رئیس آمبودزمان توسط مقامات یا مسئولین نظارت شونده انتخاب نشود تا رأساً قادر به فعالیت و اقدامات قانونی محوله باشد تا در صورت تخلف از هر یک از ارگان‌های دولتی بتواند آنان را مسئول اعلام کرده و به پیگیری سوء جریان بپردازد. به همین دلیل است که سازمان‌های غیر دولتی و تشکل‌های بخش خصوصی نمی‌توانند وظیفه این نوع نظارت و بازرسی را برعهده بگیرند. شایان ذکر است که آمبودزمان صلاحیت انحصاری برای عزل و نصب بازرسان خود را نیز دارد و کارکنان این نهاد در برابر هر نوع مسئولیت مدنی و کیفری برای اعمالی که به موجب قانون انجام داده‌اند، مصونیت دارند (Gottehrer, 2009, p.6).

- استقلال مالی، عدم استقلال مالی موجب وابستگی نهاد آمبودزمان به مرجع تأمین‌کننده بودجه و منابع مالی می‌گردد و هرچند از نظر ساختار اداری و سازمانی مستقل باشد لیکن تأمین

منابع مالی از سوی وزارتخانه، نهاد یا قوه خاص موجب ایجاد وابستگی شده و آمبودزمان تحت الکفاله آن مرجع محسوب می‌گردد و حداقل آسیب آن عدم امکان نظارت آمبودزمان بر آن وزارتخانه، نهاد یا قوه می‌گردد که با مفهوم و تعریف آمبودزمان سازگار نیست.

آمبودزمان در ایران مقرر اساسی دارد یعنی چه سازمان بازرسی کل کشور و چه کمیسیون اصل نود، سند تأسیسی خود را در جهت ایجاد نهاد نظارتی غیرقضایی از «قانون اساسی» اخذ کرده‌اند اما در مورد استقلال سازمانی و ساختاری سازمان بازرسی کل کشور به عنوان نهادی وابسته به قوه قضائیه می‌توان اظهار داشت، که رئیس این سازمان توسط رئیس قوه قضائیه از میان قضات شرع و یا قضات دارای رتبه ۱۰ یا ۱۱ قضایی تعیین می‌شود و در خصوص مدت زمان تصدی و تشریفات عزل ایشان در قانون و حتی آیین‌نامه اجرایی آن هم صحبتی نشده و بنابر صلاح دید رئیس قوه قضائیه است. محدودیت‌های حوزه صلاحیت سازمانی و عدم برخورداری از مصونیت بازرسان از مسئولیت مدنی و کیفری در خصوص وظایف خود نیز می‌توانند از مهم‌ترین خلاءهای موجود در سازمان بازرسی کل کشور باشد که استقلال سازمان را زیر سوال می‌برد. از حیث مالی نیز، بودجه تخصیصی به سازمان بازرسی در ردیفی مستقل و ذیل ردیف دادگستری منظور شده است. به طور کلی وابستگی سازمان بازرسی کل کشور به قوه قضائیه هم از بعد اداری و هم مالی کاملاً مشهود می‌باشد.

در خصوص استقلال سازمانی کمیسیون اصل نود نیز باید اظهار داشت که رئیس این کمیسیون مطابق آیین‌نامه‌های داخلی این کمیسیون به وسیله تمام نمایندگان انتخاب می‌شود که این امر استقلال کمیسیون را به طور ناقص تبیین می‌کند زیرا مطابق اصل نود قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی نیز، تحت نظارت کمیسیون می‌باشد.

اما در نحوه انتخاب اعضای «دفتر» و «رسیدگی به شکایات» تردید وجود دارد زیرا واحد «رسیدگی به شکایات» را اعضای نمایندگان منتخب مردم در مجلس همان دوره تشکیل می‌دهند و اعضای «دفتر» از طرف هیئت رئیسه کمیسیون تعیین می‌شوند، در حالی که خود هیئت رئیسه تحت نظارت کمیسیون می‌باشد و انتصاب اعضای دفتر از سوی آن‌ها نمی‌تواند صحیح و بجا باشد (موسی‌زاده، ۱۳۹۰، ص ۱۷۱). بودجه مالی کمیسیون هم که از بودجه مجلس تأمین می‌شود و هیچگونه استقلال ندارد. در نتیجه کمیسیون اصل نود از حیث سازمانی و مالی استقلالی نداشته و صرفاً از بعد قانون گذاری اداری استقلال نسبی دارد.

۳-۳. از حیث رسیدگی غیرقضایی

رسیدگی آمبودزمان به صورت غیرقضایی است (Reif, 1999, p.152) و تابع تشریفات و رعایت آئین دادرسی خاص نیست بلکه بررسی‌های آمبودزمان بر مبنای شرایط، مقتضیات زمان و مکان، فوریت یا اولویت و... می‌تواند متغیر بوده و حسب مورد با ترتیبات غیر رسمی و غیرقضایی رسیدگی صورت پذیرد. این نهاد علاوه بر رسیدگی به شکایات اشخاص علیه سازمان اداری و دولتی خاطی، به طور خودجوش و بدون شکایت نیز نظارت غیرقضایی خود را اعمال می‌کند (Kucsko, 2008, p.40). روش‌های مراجعه و شکایات به این نهاد با هدف سازش و رفع مشکل بر حسب کشورها متفاوت است و معمولاً آمبودزمان خود مستقیماً می‌تواند وارد عمل شده و اقدام به رسیدگی نماید و می‌تواند شکایات را از شهروندان دریافت نماید (عباسی، ۱۳۹۵، ص ۲۹۷) نظارت در نهاد آمبودزمان به صورت استصوابی است در واقع ناظر علاوه بر کسب اطلاع، صواب دید هم می‌کند یعنی می‌تواند بنا بر صلاح دید خود حکم را به عموم اعلام کند. در برخی از کشورها عدم اطاعت از فرمان‌های صادره از نهاد آمبودزمان برای سازمان خاطی، منجر به مجازاتی برای وی می‌شود (Kucsko, 2008, p.44).

روند رسیدگی در سازمان بازرسی کل کشور و کمیسیون اصل نود نیز به صورت غیرقضایی می‌باشد. در سازمان بازرسی کل کشور چه از نوع بازرسی موردی و چه مستمر و فوق‌العاده، روند به این صورت است که، مراتب شکایات یا گزارشات را دریافت کرده و پس از بررسی مقدماتی و تأیید صحت آن، ضمن دریافت مستندات لازم از دستگاه مشتکی عنه نظر خود را در مورد ارتکاب تخلف یا عدم وقوع آن اعلام می‌کند و در صورت نیاز جهت رفع اشکالات عملکردی آن را به مراجع صالح در رسیدگی می‌فرستد؛ زیرا نظارت در سازمان بازرسی کل کشور استرجاعی است یعنی در صورت کشف تخلف آن را به مراجع ذی صلاح پیش‌بینی شده در قانون ارجاع می‌کنند. مثلاً مواردی که گزارش بازرسی متضمن اعلام تخلف اداری مدیران کل ادارات و مقامات بالاتر تا سطح وزراء و هم طراز آنان باشد سازمان بازرسی کل کشور موضوع را جهت رسیدگی به هیأت تخلفات اداری نهاد ریاست جمهوری منعکس می‌کند. یا گزارش‌های بازرسی که متضمن اعلام وقوع جرمی باشد که دارای حیثیت عمومی است، گزارش را با دلایل و مدارک مربوط برای تعقیب و مجازات مرتکب به مرجع صالح قضائی ارسال می‌کند و تا حصول نتیجه پیگیری و به افکار عمومی اعلام می‌دارد.

رسیدگی غیرقضایی در کمیسیون اصل ۹۰ به این صورت است که می‌تواند با قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی و تمام وزارتخانه‌ها و ادارات و سازمان‌های وابسته به آنها و بنیادها و نهادهای انقلابی و مؤسساتی که به نحوی از انحاء به یکی از قوای فوق‌الذکر مربوط می‌باشند، مستقیماً مکاتبه یا به آنها مراجعه نماید و برای رسیدگی به شکایاتی کتبی از طرف مسئولین مربوطه بدون جواب مانده و یا جواب قانع‌کننده بدانها داده نشده برای رفع مشکلات توضیح بخواهد و آنها مکلفند در اسرع وقت جواب کافی بدهند (ماده واحده قانون اجازه مکاتبه و تحقیق مستقیم به کمیسیون اصل ۹۰ با دستگاه‌های دولتی جهت رسیدگی به شکایات مردم، مصوب ۱۳۵۹).

در نتیجه اصل نود قانون اساسی مقرر داشته که مجلس به شکایات مردم علیه قوای سه‌گانه رسیدگی کند. بنابراین کمیسیون اختیار رسیدگی خودجوش و مستقل علیه تخلفات و سوءجریانات عمومی و دولتی را ندارد (موسی‌زاده، ۱۳۹۰، ص ۱۷۴).

۳-۴. از حیث ضمانت اجرای رسیدگی

معمولاً شکایاتی که نزد آلودزمان مطرح می‌گردد باید جنبه محرمانه داشته و رسیدگی نیز به صورت محرمانه انجام شود؛ زیرا از طرفی انتشار موضوع شکایت و فراگیر نمودن آن علاوه بر اینکه ممکن است موجب انحراف مسیر تحقیقات شود، مشوش شدن اذهان و ایجاد حس بدبینی را تحریک می‌نماید و از طرف دیگر رسیدگی ممکن است منجر به احراز تخلف دستگاه نظارت شونده نگردد. البته محرمانه بودن به این معنا نیست که نتایج رسیدگی منتشر نگردد بلکه انتشار نتیجه نهایی و اطلاع افکار عمومی به‌عنوان بهترین و مهم‌ترین ضمانت اجرا در رسیدگی‌های آلودزمان محسوب می‌گردد (موسی‌زاده و جوکار، ۱۳۹۱، ص ۳۹). آلودزمان ضمانت اجرای ملایمی دارد و زمانی که دست به رسیدگی و اعمال نظر می‌زند قدرت لازم جهت اجرایی کردن تصمیمات خود را ندارد، اما نقش ویژه‌ای صدور گزارشاتش به افکار عمومی یا مراجع ذی صلاح همچون پارلمان در احراز تخلفات دارد؛ زیرا پارلمان با استفاده از قدرت سیاسی خود می‌تواند به سازمان خاطی فشار آورد و در نهایت احقاق حقی صورت بگیرد.

مهم‌ترین ضمانت اجرای سازمان بازرسی کل کشور نیز در کنار صلاحیت مشورتی بازرسان، ارائه گزارش تخلفات اداری به افکار عمومی از طریق رسانه و مطبوعات و تأثیرگذاری از طریق افکار عمومی می‌باشد و قضاوت نهایی درباره تخلفات اداری برعهده مردم است. علاوه بر این نوع

ضمانت اجرا، پاره‌ای از بازرسان دارای اختیارات دادستانی می‌باشند که در مواردی می‌توانند شخص متخلف را جریمه یا معلق و یا باصدور قرار تأمین آزادی او را محدود نمایند (موسی‌زاده، ۱۳۸۱، ص ۱۸۴). در کمیسیون اصل نود نیز مواردی که مربوط به حیثیت عمومی است باید به اطلاع عموم مردم برسد، قانونگذار در ماده ۸ قانون نحوه اجرای اصل نود مقرر می‌دارد: «رسانه‌های عمومی از قبیل صدا و سیما و روزنامه‌ها در صورت تمایل به اعلان گزارشاتی که مربوط به عموم باشد و کمیسیون از طریق تریبون مجلس اعلام می‌کند بدون هر نوع تغییر و تفسیری به اطلاع عامه برساند...» که این ضمانت اجرای غیرقضایی نقش بسیار جدی و اثرگذاری در کشف تخلف و شفافیت دارد هرچند که این کمیسیون از ضمانت اجرایی چون اعلام تخلف، خارج از نوبت به مراجع قضایی هم برخوردار است. علاوه بر این موارد سازمان بازرسی کل کشور نیز یکی از ابزارهای کمیسیون به شمار می‌رود و هر جا که کمیسیون لازم بداند می‌تواند از امکانات و صلاحیت‌های این سازمان استفاده کند و یک سازمان نظارتی قوی را در اختیار کمیسیون قرار دهد (همو، ۱۳۹۰، ص ۱۷۷).

نتیجه

اهمیت حفظ سلامت نظام اداری و نظارت و بازرسی بر عملکرد صحیح دستگاه‌های اجرایی در جهت صیانت از حقوق شهروندان یک قلمرو بر کسی پوشیده نیست.

به تعبیر مقام معظم رهبری: «احساس وجود ناظری دقیق و امانتدار، روحیه مقاومت در برابر فساد و وسوسه‌های آدم‌های ناپاب را در انسان‌های سالم تقویت و روحیه متخلفان را تضعیف می‌کند» (۱۳۸۳/۷/۱۱).

آمبودزمان (Ombudsman) با ضمانت اجرایی غیرقضایی متأثر از قانون اساسی یا عادی به‌عنوان نماینده مردم، موارد نقض قانون و سوء رفتارهای اداری را مورد بازرسی و رسیدگی قرار می‌دهد و با توجه به ویژگی‌هایی چون استقلال، عدم تشریفات، محرمانگی و غیرقضایی بودن رسیدگی بسیار کارآمد بوده و کمک شایان توجه‌ای به تسریع روند برون رفت از سوء جریانات در سازمان‌های مربوطه و حتی پیشگیری احتمالی از آن را کرده است؛ زیرا روش‌های غیرقضایی یا ADR که مخفف (Alternative Dispute Resolution) می‌باشد مانند اقدامات پیشگیرانه در مقابل فعل و انفعالات زیان آور مانند سد عمل می‌کند و منجر به کاهش بروز تخلف و ایجاد نظم

و مسئولیت‌پذیری در مقابل حقوق و منافع یکدیگر می‌گردد، هدف از تتبع بر روی نهاد آمبودزمان شناخت اینترناسیونالیسمی وظایف و عملکرد این نهاد با مراجع هم‌عرض آن در ایران می‌باشد، لذا سازمان بازرسی کل کشور و کمیسیون اصل نود قانون اساسی باید بسترهای لازم برای استفاده از تجارب و سیاست‌های مفید آمبودزمان در بالا بردن ارزش‌های فرهنگی و اجتماعی کشور را فراهم کند، چرا که از ارکان اساسی یک نظام، گسترش عدل و مردم‌سالاری، جلوگیری از فساد و تخلفات اداری، ارتقای سطح عملکرد و رفتار مناسب کارگزاران، کشف و ریشه‌یابی مشکلات و ارائه راه حل‌های اصلاحی است که با نظارت و بازرسی مستمر و قدرتمند امکان‌پذیر خواهد شد.

کمیسیون اصل نود قانون اساسی با هدف اجرای اصل مذکور و نظارت بر عملکرد طرز قوای سه‌گانه و سازمان بازرسی کل کشور نیز با هدف نیل به اهداف عالی‌ه چون اجرای اصل ۱۷۴ قانون اساسی، نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری را تحت نظارت قوه قضائیه برعهده دارد.

برخلاف تشابهات بسیار نهاد آمبودزمان با سازمان بازرسی کل کشور و کمیسیون اصل نود در جمهوری اسلامی چون استفاده از نیروی انسانی متخصص و مجرب، اختیارات وسیع در دسترسی به اسناد مورد نیاز در خصوص موضوع مورد بررسی، ارائه گزارشات پیشنهادی، افتراقاتی نیز از لحاظ ساختار، نحوه اعمال صلاحیت و بازرسی، ضمانت اجرا و تحدید اختیارات با یکدیگر دارند.

از حیث ساختار؛ تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و انتخاب اعضای آن زیر نظر قوه قضائیه، و کمیسیون اصل نود از میان اعضای مجلس شورای اسلامی صورت می‌گیرد، در حالی که در بیشتر کشورها اعضای آمبودزمان توسط پارلمان و زیر نظر قوه مقننه و یا هیئت دولت و قوه مجریه انتخاب می‌شوند.

از حیث صلاحیت و اختیارات؛ بازرسی‌های سازمان بازرسی کل کشور به صورت مستمر و فوق‌العاده است و جزء در آیین‌نامه این قانون نامی از شکایات اشخاص (بازرسی موردی) نیامده است، کمیسیون اصل نود نیز بر طرز کار قوای سه‌گانه نظارت دارد، در حالی که در آمبودزمان اصل بازرسی بر شکایت افراد به صورت مستقیم می‌باشد.

از حیث ضمانت اجرا نیز؛ سازمان بازرسی کل کشور و کمیسیون اصل نود در صورت کشف تخلف، گزارشاتی در آن مورد تهیه و به مراجع پیش‌بینی شده در قانون برای رسیدگی می‌فرستد

در صورتی که نظارت در نهاد آمبودزمان به صورت استصوابی و افشای علنی تخلف با اعمال نظر در قالب توصیه‌نامه و گزارشات به سازمان مربوط است. اما از مهم‌ترین مشکلات بر سر راه نهادهای مشابه آمبودزمان در ایران، علاوه بر ضعف در ضمانت اجرا، وسعت دامنه رسیدگی و اشکالات ساختاری آن است که پیشنهاد می‌شود ضمن استفاده از ظرفیت‌های سازمان‌های مردم‌نهاد، تغییری در الگوی تحقیق بازرسان، آرای اصلاحی آنان نیز بعد از نظارت، برای سازمان خاطی الزام‌آور و با پشتوانه قانونی اعمال شود و یا دادگاه‌هایی مختص رسیدگی به دعاوی اداری با دادگرانی مجرب و متخصص ایجاد شود تا از اطلاع دادرسی در پرونده‌های تخلفات اداری کاسته شود و همچنین فرآیند عزل و نصب رئیس و بازرسان سازمان و مصونیت کیفری و مدنی از تعقیب آنها در رابطه با بازرسی‌هایشان در قانون مشخص گردد تا شاهد رسیدن به سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ ایران برای توسعه در زمینه‌های مختلف باشیم.



منابع

۱. ایمانی، عباس و امیررضا قطمیری؛ قانون اساسی در نظام حقوقی ایران (پیشینه، آموزه‌ها، قوانین)؛ تهران: نشرنامه، ۱۳۸۸.
۲. جهان‌بین، داریوش؛ بررسی تطبیقی حمایت‌های غیرقضایی از شهروندان با تمرکز بر کارکردهای آمبودزمانی سازمان بازرسی کل کشور (پایان‌نامه کارشناسی ارشد)؛ تهران: دانشکده علوم قضایی و خدمات اداری، ۱۳۹۵.
۳. رشیدی، احمد و منا معنوی؛ «فرا تحلیل وظایف نظارتی سازمان بازرسی و مفهوم‌بندی آن در الگوی حکمرانی خوب»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی؛ ش ۸۷، پاییز ۱۳۹۸، ص ۸۱-۱۰۲.
۴. رضاییان، علی؛ اصول مدیریت؛ ج ۲، چ ۲، تهران، نشر دانشگاه تهران، ۱۳۹۴.
۵. رضایی‌زاده، محمدجواد؛ «آمبادزمان: پاسدار حقوق شهروندان، مبتکر اصلاحات اداری»، فصلنامه حقوق (دانشگاه حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران)؛ ش ۳، پاییز ۱۳۸۹، ص ۱۵۱-۱۷۰.
۶. سیف‌زاده، علی؛ «آمبودزمان چیست»، گزارش پژوهشی مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد؛ ش ۷۶، شهریور ۱۳۹۴، ص ۱-۶۵.
۷. عباسی، بیژن؛ حقوق اداری؛ چ ۱، تهران: نشر دادگستر، ۱۳۸۹.
۸. عمید زنجانی، عباسعلی و ابراهیم موسی‌زاده؛ دانش‌نامه فقه سیاسی؛ تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۹۰.
۹. عمید زنجانی، عباسعلی و ابراهیم موسی‌زاده؛ نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری؛ تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۹۰.
۱۰. فلاح‌زاده، محمدعلی و زهرا زارعی؛ «بررسی تطبیقی سازمان بازرسی کل کشور و نهاد آمبودزمان»، فصلنامه علمی پژوهشی حقوق اداری؛ ش ۲، زمستان ۱۳۹۲، ص ۱۲۷-۱۵۸.
۱۱. قطمیری، امیررضا؛ مجموعه قوانین و مقررات مربوط به: سازمان بازرسی کل کشور؛ تهران، نشر نسل نوین، ۱۳۹۰.

۱۲. گرجی ازندریانی، علی اکبر و مهدی بابایی؛ «آمبودزمان: هم‌سنجی سامانه‌های ایران، فرانسه و انگلستان»، مجله تحقیقات حقوقی؛ ش ۴۸، بهار ۱۳۹۱، ص ۱۲۵-۱۹۴.
۱۳. محمد نبی، حسین؛ شناخت سازمان بازرسی و نظارت؛ تهران: سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۷۸.
۱۴. مرکز تحقیقات شورای نگهبان؛ گزارش بررسی حدود اختیارات و صلاحیت‌های کمیسیون اصل نود قانون اساسی؛ تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۹۰.
۱۵. مقتدری، مهدی؛ درآمدی بر حکمرانی خوب؛ تهران: انتشارات جنگل، ۱۳۹۵.
۱۶. مهرپور، حسین؛ نظام بین‌المللی حقوق بشر؛ تهران، نشر اطلاعات، ۱۳۹۴.
۱۷. مهرعلیان، اردشیر؛ «تطبیق سازمان بازرسی کل کشور با نهاد آمبودزمان و نهادهای مشابه آن»، ماهنامه پژوهش ملل؛ ش ۱۷، اردیبهشت ۱۳۹۶، ص ۱۰۵-۱۱۹.
۱۸. موسی‌زاده، ابراهیم و فضل‌الله جوکار؛ آمبودزمان و نهادهای مشابه آن و نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران؛ تهران: انتشارات دادگستر، ۱۳۹۱.
۱۹. موسی‌زاده، ابراهیم؛ «بررسی تطبیقی کمیسیون اصل نود و نهاد آمبودزمان (نهاد بازرسی و نظارت)»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوقی قضایی؛ ش ۱۷، بهار ۱۳۹۰، ص ۱۵۷-۱۶۳.
۲۰. موسی‌زاده، ابراهیم؛ بررسی قانون سازمان بازرسی کل کشور و تطبیق آن با نهاد آمبودزمان برخی کشورها (پایان‌نامه کارشناسی ارشد)؛ تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۱۳۸۱.
۲۱. هداوند، مهدی؛ حقوق اداری تطبیقی؛ ج ۲، ج ۲، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۹۰.
۲۲. ویژه، محمدرضا؛ نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین؛ تهران: نشر قوه قضائیه، ۱۳۹۶.
23. Gottehrer, Dean M.; **Fundamental Elements of An Effective Ombudsman Institution**; Stockholm, 2009.
24. Kuchko, Gabriele; **European ombudsman institution**; Austria, 2008.
25. Pegram, Thomas; **In defense of citizens: The human rights ombudsman in latin American**; University of Oxford, 2007.
26. Reaf, Linda; **The international ombudsman anthology**; Amsterdam, Netherland, 1999.
27. Ziegenfuss, James, Rouke Jr, Particia; **The Ombudsman Handbook: Designing and Managing an Effective Problem Solving**; USA, 2011.