

Concept, Challenges and Strategies for Restoring Public Rights by the National Inspection Organization

Mojtaba Hemmati^{1*}, Hossein Khazaei²

1. Assistant Professor, Department of Public Law, University of Judicial Sciences and Administrative Services, Tehran, Iran.

*Corresponding Author: Email: mhemmati1358@yahoo.com

2. M.A in Supervision and Inspection Management, University of Judicial Sciences and Administrative Services, Tehran, Iran.

Email: hosseinkhazaei1481@gmail.com

A B S T R A C T

In the second paragraph of Article 156 of the Constitution, the revival of public rights and the expansion of justice and legitimate freedoms are mentioned among the duties of the judiciary. But more than four decades after the adoption of the Constitution, in the codified laws, the concept and mechanisms of realization of public rights, the responsible authorities in this field and its challenges have not been determined and explained. Despite the fact that doctrines deal with concept and obstacles of revival of public rights, but does not address the relationship between the National Inspection Organization and the revival of public rights, its challenges and solutions. The purpose of this study is to address this issue. The research indicates that the second paragraph of Article 156 should be set as "implementation and expansion of justice through guaranteeing public interests



S.D.I.L.
The SD Institute of Law
Research & Study



Publisher:
Shahr-e- Danesh
Research And Study
Institute of Law

Article Type:
Original Research

DOI:
10.48300/jlr.2024.424161.2490

Received:
6 November 2023

Accepted:
29 January 2024

Published:
4 April 2025



Copyright & Creative Commons:

© The Author(s). 2021 Open Access. This article is licensed under a Creative Commons Attribution Non-Commercial License 4.0, which permits use, distribution and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited. To view a copy of this licence, visit <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>.



and rights-citizens" and And the inspection organization should perform its duties under the supervision of the leadership (as the supervisory authority of all public organisations), and the 90th Principle Commission and the Court of Accounts should be integrated and organized in this organization. In this case, both active and comprehensive supervision and inspection will be achieved, and parallel work will be eliminated and public rights will be better provided. but this requires a review of the principles of the Constitution, including Article 174; However, in the current situation, the inspection organization should focus on addressing internal (soft) and external (hard) challenges to achieve the goal of revitalizing public rights.

Keywords: Revival of Public Rights, Inspection Organization, Constitution, Public Interest, Citizenship Rights.

Excerpted from the M.A. dissertation entitled "Obstacles and Limitations of the Country's Inspection Organization in the Protection of Public Law", University of Judicial Sciences and Administrative Services, Tehran, Iran.

Funding:

The author(s) received no financial support (funding, grants, and sponsorship) for the research, authorship, and/or publication of this article.

Author contributions:

Mojtaba Hemmati: Conceptualization, Methodology, Software, Validation, Formal Analysis, Investigation, Resources, Data Curation, Writing - Original Draft, Writing - Review & Editing, Supervision, Project Administration.

Hossein Khazaei: Conceptualization, Methodology, Software, Validation, Formal Analysis, Investigation, Resources, Data Curation, Writing - Original Draft, Writing - Review & Editing, Supervision, Project Administration.

Competing interests: The authors declare that they have no competing interests.

Citation:

Hemmati, Mojtaba & Hossein Khazaei. "Concept, Challenges and Strategies for Restoring Public Rights by the National Inspection Organization". *Journal of Legal Research*, 24, no. 61 (April 4, 2025), 351-382.

Extended Abstract

According to the second paragraph of Article 156 of the Constitution, the restoration of public rights is mentioned under the duties of the judiciary. After entering this concept into the legal system of Iran more than 4 decades before, a clear and comprehensive definition of it has not been implemented. Legal doctrines have referred to it as the public commons, linked to public rights and interests, and they have considered it the right of society over public order and the security of citizens. Despite this, Article 1 of the Public Rights Monitoring and Follow-up Directive defines it as "rights that are fixed in the constitution, laws, or other applicable regulations, and the non-implementation and violation thereof, the type of people in an assumed society, such as people in a city, It exposes the region, the neighborhood and the guild to harm or danger, or causes loss of benefit or damage or deprivation of their privileges, such as legitimate freedoms, environmental rights, health and public health, public culture, cultural heritage, Anfal, public property and mandatory standards".

Among the institutions that are responsible for the restoration of public rights is the General Inspection Organization, which is established, based on Article 174 of the Constitution in order to monitor the good running of affairs and the correct implementation of laws in administrative institutions under the supervision of the head of the judiciary. Among the important laws and regulations that reveal the position of the General Inspection Organization in the restoration of public rights are the law on the establishment of General Inspection Organization and its executive regulations, the instructions for the supervision and follow-up of public rights (approved 2017), the instructions on how to deal with leaving the legal duties of managers and Employees and its prevention (approved 2019), the Law of the Court of Administrative Justice (with amendments and additions 1402), the Law on Improving the Health of the Administrative System and Combating Corruption (approved 2010). Despite the fact that the role of the General Inspection Organization of the country in the restoration of public rights has been mentioned in several laws, but this organization faces challenges in achieving such a goal, including organizational challenges and extra-organizational challenges.

In terms of organizational challenges, we can mention the lack of setting a specific policy; the inspection policies should be such that it meets the minimum goals outlined in the constitution. Other challenges include the lack of interdepartmental inspections by the organization, the weakness of the system for handling complaints and announcements, the lack of suitable infrastructure for electronic monitoring, the lack of systematic and continuous use of non-governmental organizations, strengthening the level of communication

between the General Inspection Organization and the Administrative Court of Justice, and lack of information and free access to information. In addition to organizational challenges, important extra-organizational challenges (hard challenges) should also be taken into account, which include important cases such as lack of institutional independence, lack of immunity, the need to stabilize financial independence, inappropriate organizational position, multiplicity of supervisory bodies, strengthening and attention to function of The Council of Supervisory Authorities, the lack of proper mechanism in supporting corruption whistleblowers and the challenges related to supervision, the latest case of which is divided into three categories: lack of supervision culture, avoidance of supervision and lack of public supervision. By solving these challenges, General Inspection Organization can demonstrate an effective and efficient performance in line with the protection of public rights.

According to the difference of opinions of experts in the concept of public rights, the concept of public rights can be explained in the meaning of public interest, the context and foundations of the rights of individuals and citizens. It is suggested that in order to resolve the ambiguities and correct legislation, the second paragraph of Article 156 (restoration of public rights and expansion of justice and legitimate freedoms) should be amended to "implementation and expansion of justice through securing and guaranteeing public interests, rights and freedoms of citizens". In this case, the supervision and inspection and the guarantee of its implementation will be the responsibility of the judiciary, but the first stage is the responsibility of the public administrative and executive institutions and General Inspection Organization. Therefore, according to the comprehensive scope of the inspection and the diversity of its subjects, the positive functioning of the inspection organization can lead to good administration. In order to solve the mentioned challenges of the General Inspection Organization in line with the restoration of public rights, it is suggested that the active and comprehensive monitoring and inspection should be done by the General Inspection Organization and the nature of the organization should be organized in the form of a national ombudsman. Also, this organization will perform its duties under the supervision of the leadership as a supervisory authority over the three powers and all public and governmental institutions (Article 57 of the Constitution) and the Article 90 Commission and the Supreme Audit Court should be integrated into this comprehensive ombudsman organization. Although such a matter requires a review of the constitution, including Article 174, But currently, by strengthening and paying attention to the function of the council of supervisory bodies, it is possible to make the necessary coordination with the officials of the supervisory bodies in

order to improve the quality and quantity and effectiveness of the supervisory measures by avoiding parallel and unnecessary work.



This Page Intentionally Left Blank



مفهوم، چالش‌ها و راهکارهای احیای حقوق عامه توسط سازمان بازرسی کل کشور

مجتبی همتی^۱، حسین خزایی^۲

۱. استادیار، گروه حقوق عمومی، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران.

*نویسنده مسئول: mhemmati1358@yahoo.com

۲. کارشناسی ارشد مدیریت نظارت و بازرسی، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران.

hosseinkhazaei1481@gmail.com

چکیده:

در بند دوم اصل ۱۵۶ قانون اساسی، احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع، جزو وظایف قوه قضائیه ذکر شده است؛ اما با گذشت بیش از چهار دهه از تصویب قانون اساسی، در قوانین مدون، مفهوم و سازکارهای تحقق حقوق عامه، مراجع مسئول در این زمینه و چالش‌های آن تعیین و تبیین نشده است. علی‌رغم اینکه در دکترین به مفهوم و موانع آن پرداخته شده است اما به ارتباط سازمان بازرسی کل کشور و احیای حقوق عامه، چالش‌ها و راهکارهای آن پرداخته نشده است. هدف این پژوهش، پرداختن به این موضوع می‌باشد. برآیند پژوهش حاکی از این است که بند دوم اصل ۱۵۶ باید به صورت «اجرا و گسترش عدالت از طریق تضمین منافع عمومی و حقوق شهروندان» تنظیم شده و سازمان بازرسی زیر نظر مقام رهبری (به عنوان مقام ناظر بر قوای سه گانه و همه نهادهای عمومی) انجام وظیفه کرده و کمیسیون اصل نود و دیوان محاسبات هم در این سازمان ادغام و سازمان دهی شوند. در این صورت، هم نظارت و



پژوهشکده حقوق



نوع مقاله:

پژوهشی

DOI:

10.48300/jlr.2024.424161.2490

تاریخ دریافت:

۱۵ آبان ۱۴۰۲

تاریخ پذیرش:

۹ بهمن ۱۴۰۲

تاریخ انتشار:

۱۵ فروردین ۱۴۰۴

کپی رایت و مجوز دسترسی آزاد:



کپی رایت مقاله در مجله پژوهشهای حقوقی نزد نویسنده (ها) حفظ می شود. کلیه مقالاتی که در مجله پژوهشهای حقوقی منتشر می شوند با دسترسی آزاد هستند. مقالات تحت شرایط مجوز 4.0 Creative Commons Attribution Non-Commercial License منتشر می شوند که اجازه استفاده، توزیع و تولید مثل در هر رسانه ای را می دهد، به شرط آنکه به مقاله استناد شود. جهت اطلاعات بیشتر می توانید به صفحه سیاستهای دسترسی آزاد نشریه مراجعه کنید.



بازرسی فعال و فراگیر محقق می‌شود و هم موازی کاری برطرف شده و حقوق عامه بهتر تأمین می‌شود. ولی چنین امری مستلزم بازنگری در اصول قانون اساسی از جمله اصل ۱۷۴ است؛ اما در شرایط حاضر سازمان بازرسی برای احیای اثربخش حقوق عامه، باید بر رفع چالش‌های درون‌سازمانی (چالش‌های نرم) و چالش‌های برون‌سازمانی (چالش‌های سخت) متمرکز شود.

کلیدواژه‌ها:

احیای حقوق عامه، سازمان بازرسی، قانون اساسی، منافع عمومی، حقوق شهروندی.

برگرفته از پایان‌نامه کارشناسی ارشد با عنوان «موانع و محدودیت‌های سازمان بازرسی کل کشور در صیانت از حقوق عامه»، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران.

حامی مالی:

این مقاله هیچ حامی مالی ندارد.

مشارکت نویسندگان:

مجتبی همتی: مفهوم‌سازی، روش‌شناسی، استفاده از نرم‌افزار، اعتبارسنجی، تحلیل، تحقیق و بررسی، منابع، نظارت بر داده‌ها، نوشتن - پیش‌نویس اصلی، نوشتن - بررسی و ویرایش، نظارت، مدیریت پروژه. حسین خزایی: مفهوم‌سازی، روش‌شناسی، استفاده از نرم‌افزار، اعتبارسنجی، تحلیل، تحقیق و بررسی، منابع، نظارت بر داده‌ها، نوشتن - پیش‌نویس اصلی، نوشتن - بررسی و ویرایش، نظارت، مدیریت پروژه.

تعارض منافع:

بنابر اظهار نویسندگان این مقاله تعارض منافع ندارد.

استاددهی:

همتی، مجتبی و حسین خزایی. «مفهوم، چالش‌ها و راهکارهای احیای حقوق عامه توسط سازمان بازرسی کل کشور». مجله پژوهش‌های حقوقی، ۲۴، ش. ۶۱ (۱۵ فروردین ۱۴۰۴)، ۳۵۱-۳۸۲.

مقدمه

طبق اصل ۱۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و بر اساس صلاحیت نظارتی 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. «امور» واژه عامی است که می‌تواند ناظر به موضوعات مختلفی از جمله احیای حقوق عامه، اجرای عدالت و تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندان (موضوع بند دوم اصل ۱۵۶ قانون اساسی) باشد. نظارت و بازرسی عام و فراگیر از جهت تحقق حکمرانی مطلوب ضرورت دارد و کارکرد سازمان بازرسی کل کشور هم می‌تواند به این امر در حوزه اداری و عمومی اثربخشی لازم را مبذول نماید. علی‌رغم اهمیت این امر همچنان مفهوم احیای حقوق عامه در نظام حقوقی کشور در قوانین مدون تبیین نشده و به‌رغم تصریح قانون اساسی، یک مفهوم مبهم و چالشی باقی مانده و متولی آن مشخص نیست. از طرف دیگر بند دوم اصل ۱۵۶ به نحو مناسب و دقیق تنظیم نگردیده و مسئله مهم‌تر اینکه ارتباط سازمان بازرسی با احیای حقوق عامه و چالش‌های سازمان در تحقق حقوق عامه نیازمند تبیین است، امری که موجب تمایز این پژوهش از سایر پژوهش‌های مربوط به حقوق عامه می‌شود. با توجه به این ابهامات، پژوهش حاضر بر آن است که علاوه بر پرداختن به مفهوم حقوق عامه به این پرسش پاسخ دهد که چه رابطه‌ای بین سازمان بازرسی و احیای حقوق عامه برقرار است و در این راستا چالش‌های موجود و راهکارهای رفع آن چیست؟

روش تحقیق در این نوشتار توصیفی تحلیلی است و اطلاعات تحقیق با مراجعه به منابع کتابخانه‌ای و غیره گردآوری شده است.

۱- مفهوم احیای حقوق عامه

«احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع» از جمله وظایف ذکرشده قوه قضائیه در بند دوم اصل ۱۵۶ قانون اساسی است. در صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بحث خاصی در خصوص مفهوم حقوق عامه و به‌طور کلی بند ۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی صورت نگرفته است؛ در قوانین و مقررات داخلی نیز پس از حدود ۴ دهه از ورود این مفهوم به نظام حقوقی ایران، همچنان تعریف روشنی از آن به عمل نیامده است و این امر به اختلاف نظر صاحب نظران در خصوص مفهوم احیای حقوق عامه دامن زده است. فقها حقوق عامه را مجموعه حقوقی می‌دانند که خداوند تعالی برای همه انسان‌ها در جامعه در نظر گرفته و باید از طریق قواعد فقهی

تضمین شود.^۱ به این ترتیب حقوق عامه مجموعه حقوق و آزادی‌های مشروع برگرفته از موازین اسلامی و الزامات قانونی است که دولت طبق اصل سوم نسبت به آنها متعهد است و قوه قضائیه نیز ملزم به احیای آن و برخورد با ناقضان آن می‌باشد.^۲ دکتر جعفری لنگرودی حقوق عامه را معادل مشترکات عمومی و ناظر به حقوق و منافع عمومی دانسته‌اند که مابین افراد مختلف مشترک است.^۳ برخی دیگر حقوق عامه را حق جامعه بر نظم عمومی و امنیت شهروندان خویش دانسته‌اند.^۴ از نگاهی دیگر حقوق عامه اعم است از حقوق اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، دفاعی، اقتصادی و قضایی که مصداق اتم و اکمل آن در حقوق اساسی نمود یافته است.^۵ برخی از نویسندگان نیز با قائل شدن نسبت منطقی میان اصول ۶۱ و ۱۵۶ قانون اساسی و تکرار واژه «گسترش عدالت» در هر دو اصل و عطف آن به حقوق عمومی مندرج در اصل ۶۱، واژه احیای حقوق عامه را همان احیا و حفظ حقوق عمومی می‌دانند. در حوزه حقوق عمومی که بستر منافع عمومی و حقوق عامه را فراهم می‌کند، هنجارهای حقوق عمومی حاکمیت دارد و هدف این هنجارها حمایت از منافع عمومی جامعه است. هرکسی که در حوزه حقوق عمومی هنجارهای مرسوم را نقض کند، در واقع، منافع تمامی افراد جامعه را به خطر می‌اندازد. به همین دلیل امکان چشم‌پوشی از این تخلف و بخشش خاطی وجود ندارد. در این صورت محرومیت‌های تخلف از هنجارهای حقوقی حوزه عمومی که باعث تضییع حقوق عامه گردد، می‌تواند شدیدتر از حوزه خصوصی باشد و این لازمه عدالت و احیای حقوق عمومی افراد جامعه است.^۶ با توجه به آنچه بیان شد، قانون‌گذار اساسی در وضع قانون اساسی به مفاهیم و نحوه ترتیب آنها توجه علمی لازم را مبذول نداشته است و به نظر می‌رسد باید بند ۲ اصل ۱۵۶ بدین شکل وضع می‌گردید: «گسترش عدالت از طریق احیای منافع عمومی و تضمین حقوق قانونی شهروندان».

اگر دغدغه بند دوم اصل ۱۵۶ را حقوق و منافع عمومی و بسترهای نوعی برخورداری شهروندان

۱. سید محمد مهدی غمامی، «الگوی احیای حقوق عامه با تحول در نظام هنجارها و ساختارهای قضایی»، حقوق اسلامی، ۱۵، ۵۸ (۱۳۹۷)، ۷۵-۷۶.

۲. همان، ۷۷.

۳. محمد جعفر جعفری لنگرودی، وسیط در ترمینولوژی حقوق، چاپ پنجم (تهران: گنج دانش، ۱۳۹۲)، ۳۱۱.

۴. هادی دادیار، «نقش دادستان در حفظ حقوق عامه و چالش‌های قانونی و اجرایی آن» (رساله دکتری، تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، پردیس قم، ۱۳۹۰)، ۱۳.

۵. محمد صالح نقره‌کار، نقش دادستان در صیانت از حقوق عامه، چاپ اول (تهران: انتشارات جنگل، جاودانه، ۱۳۸۸)، ۲۳.

۶. فاطمه افشاری و آرین پتفت، «موانع احیای حقوق عامه در حقوق ایران و راهکارهای تحقق مطلوب آن»، دانش حقوق عمومی، ۳۳، ۱۰ (۱۴۰۰)، ۱۱۵.

از حقوق انسانی خویش از یک طرف و تضمین حق‌های قانونی شهروندان از طرف دیگر بدانیم، در این صورت تحقق این امر باعث تأمین و گسترش عدالت خواهد شد.^۷

در سند تحول قضایی نیز احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع از جمله مأموریت‌های قوه قضائیه ذکر شده است. مطابق ماده یک دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه مصوب ۱۳۹۷ ریاست قوه قضائیه، «حقوقی که در قانون اساسی، قوانین موضوعه و یا سایر مقررات لازم‌الاجرا ثابت است و عدم اجرا و نقض آن، نوع افراد یک جامعه مفروض مانند افراد یک شهر، منطقه، محله و صنف را در معرض آسیب یا خطر قرار می‌دهد یا موجب فوت منفعت یا تضرر یا سلب امتیاز آنان می‌شود، از قبیل آزادی‌های مشروع، حقوق زیست‌محیطی، بهداشت و سلامت عمومی، فرهنگ عمومی و میراث فرهنگی، انفال، اموال عمومی و استانداردهای اجباری» تعریف شده است.

۲- جایگاه سازمان بازرسی کل کشور در احیای حقوق عامه

بر اساس بند دو اصل ۱۵۶ قانون اساسی می‌توان بیان نمود یکی از نهادهایی که عهده‌دار احیای حقوق عامه می‌باشد سازمان بازرسی کل کشور است که به منظور نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌شود.

به موجب ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور با اصلاحات و الحاقات ۱۳۹۳، همه نهادهای دولتی و عمومی و نهادهایی که دولت به نحوی از انجا بر آنها نظارت یا کمک می‌نماید و کلیه سازمان‌هایی که شمول این قانون نسبت به آنها مستلزم ذکر نام آنهاست را شامل می‌شود و به موجب ماده یک قانون مذکور، این نظارت شامل مراحل قبل، حین و بعد از اقدامات دستگاه‌های اداری است. طبق ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی و در بند «الف» و «ب» آن، حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین و شناسایی مفاسد اداری و مالی، نحوه عملکرد و رفتار مسئولان از حیث اصول مدیریت، استفاده از منابع، ایجاد تحول و به کارگیری فناوری‌های نوین در جهت تسریع و تسهیل در امور و نیز صحت عمل، حسن شهرت، انضباط، مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی، رعایت حقوق مردم، اخلاق حرفه‌ای و شئون اسلامی از جمله نکاتی است که عمل به آنها موجب حفظ حقوق عامه می‌شود و در دستگاه‌ها باید مورد توجه قرار گیرد.

بند «پ» ماده مذکور به صورت نسبتاً کامل حقوق عامه را نشانه رفته است که طبق این بند

۷. علی اکبر گرچی ازندریانی، مبانی حقوق عمومی، چاپ دوم (تهران: انتشارات جنگل، جاودانه، ۱۳۸۹)، ۱۱۹.

«اوضاع عمومی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی اعم از آنکه مربوط به تمام یا بخشی از کشور باشد از قبیل پیشرفت اجرای برنامه‌های توسعه‌بخشی، استانی و ویژه، رشد اقتصاد ملی، اقتصاد مقاومتی، سرمایه‌گذاری، رقابت‌پذیری، اشتغال‌زایی، تراز تجاری، فاصله دهک‌های اجتماعی، فرهنگ گردشگری، آموزش و تربیت، بهداشت، سلامت و رفاه اجتماعی، امنیت اجتماعی، امور انتظامی، حقوق شهروندی و حفظ و حراست از منابع طبیعی و محیط زیست در حدود وظایف و مأموریت‌های دستگاه» در تدوین برنامه و انجام نظارت و بازرسی‌های برنامه‌ای سازمان بازرسی باید مورد توجه قرار گیرد.

علاوه بر آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی در سال‌های اخیر دستورالعمل‌هایی نیز به تصویب رسیده است که وظایف این سازمان را در احیا و صیانت از حقوق عامه پررنگ کرده است. از جمله این دستورالعمل‌ها «دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه» مصوب ۱۳۹۷ می‌باشد. در مقدمه این دستورالعمل آمده است: به‌منظور صیانت از حقوق عامه و حفظ بیت‌المال و بر اساس وظیفه ذاتی قوه قضائیه در احیا، حفظ و صیانت از حقوق عامه و در جهت پیگیری و نظارت بر جرایم مرتبط با اموال، منافع و مصالح ملی، جبران خسارت وارده به حقوق عمومی به استناد بند دو اصل ۱۵۶ قانون اساسی و مواد ۲۲، ۲۹۰ و ۲۹۳ قانون آیین دادرسی کیفری، حسب مورد دادستان کل کشور، دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی کل کشور و دادستان‌های سراسر کشور مکلف‌اند در چهارچوب این دستورالعمل اقدام نمایند. در ماده ۷ این دستورالعمل ذکر شده است که سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری و مراجع ذی‌صلاح قضایی حسب مورد مکلف‌اند در موارد نقض حقوق عامه در چهارچوب قوانین و مقررات به‌صورت فوق‌العاده رسیدگی و اقدام لازم را به عمل آورند.

از دیگر دستورالعمل‌هایی که سازمان بازرسی را موظف به احیای حقوق عامه می‌کند «دستورالعمل نحوه مقابله با ترک وظایف قانونی مدیران و کارمندان و پیشگیری از آن» مصوب ۱۳۹۹ است. در ماده ۲ این دستورالعمل آمده است که سازمان بازرسی کل کشور دارای وظایفی جهت احیای حقوق عامه می‌باشد؛ از جمله مهم‌ترین آنها اطلاع‌رسانی و آگاهی‌بخشی در اجرای بند «ج» ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان برای پیشگیری از وقوع جرم و تخلف و سوء جریان احتمالی و نیز تعامل با دستگاه‌های اجرایی و ارائه گزارش‌های نظارتی هشداردهنده، تذکر به دستگاه اجرایی در صورت عدم اقدام به‌موقع جهت اقامه دعوی در مراجع قضایی در موارد تضییع حقوق عامه و منافع بیت‌المال و اعلام نتیجه و گزارش اقدامات انجام‌شده به دادستان کل کشور است، همچنین هنگامی که دستگاه اجرایی نتواند در مدت متعارف، اقدام لازم جهت اقامه دعوی را به عمل آورد و باعث خسارت به اموال دولتی یا حقوق عامه و تضییع آنها

شود، سازمان جهت درخواست جبران خسارت از دادگاه صالح مراتب را به دادستان اعلام می‌نماید. از دیگر اقدامات محول شده به سازمان بازرسی کل کشور در صیانت از حقوق عامه، دادن هشدارهای لازم به مقامات ذی‌ربط هنگامی که دستگاه‌ها در اثر عدم رعایت موازین و مقررات و نظامات دولتی، باعث احتمال ورود خسارت به منافع عمومی شوند و پیگیری نتایج آن برابر مقررات قانونی است. بنابراین برای حفظ و صیانت از حقوق عامه، توجه به گستره نظارت و بازرسی مستمر سازمان و سازمان‌های مورد نظارت، اهمیت آن را روشن می‌سازد^۸ و سازمان بازرسی کل کشور به‌عنوان یک سازمان نظارتی، نقش بی‌بدیلی در راستای تحقق احیای حقوق عامه دارد.

۳- چالش‌های سازمان بازرسی کل کشور در احیای حقوق عامه

سازمان بازرسی کل کشور در راستای صیانت و احیای حقوق عامه با چالش‌هایی مواجه است که اگر این چالش‌ها از میان برداشته شوند، گامی مهم را در جهت احیای حقوق عامه بر خواهد داشت. این چالش‌ها به دو دسته سازمانی و فراسازمانی تقسیم می‌شوند.

۳-۱- چالش‌های سازمانی

چالش‌های سازمانی شامل موارد زیر هستند:

۳-۱-۱- عدم تنظیم سیاست‌گذاری مشخص

سیاست‌های بازرسی باید به گونه‌ای باشد که حداقل اهداف ترسیم شده در قانون اساسی را که برگرفته از شریعت اسلامی است تأمین کند، یعنی این سیاست‌ها بر اساس آن اهداف تنظیم شود و معیار سنجش یا به تعبیری میزان موفقیت یا عدم موفقیت سیاست‌های به کار گرفته شده در اعمال نظارت و بازرسی، اهداف تصریح شده در قانون اساسی باشد.

اگر سازمان به دنبال اثربخشی نظارت و بازرسی است باید از موضوعات جزئی و کم‌اهمیت به سوی موضوعاتی که حقوق عامه را تهدید می‌کند گام بردارد. علاوه بر گسترش قلمرو نظارت و بازرسی، باید در شیوه‌های بازرسی نیز تجدیدنظر کرد، شیوه‌های فعلی اگرچه می‌تواند مثمرتر واقع گردد ولی نمی‌توان گفت تنها همین روش‌ها کافی هستند زیرا حتی ممکن است گاهی همین اندک تأثیر نیز به زیان تبدیل گردد، در نتیجه بازنگری در آن می‌تواند بسیار مؤثر واقع شود. در این راستا شیوه‌های نظارت و بازرسی باید

۸. مجتبی همتی، «اقامه دعوی جبران خسارت زیست‌محیطی در نظام حقوق ایران»، دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۲۳،

باعث ایجاد ضرر و زیان در دستگاه اجرایی نشود و احترام و اعتبار آن را از بین نبرد، هزینه‌های اجتماعی و اداری نداشته باشد، دقیق و محترمانه باشد و در آن اصل رازداری و محرمانگی رعایت گردد.^۹

۳-۱-۲- عدم بازرسی‌های بین بخشی توسط سازمان بازرسی کل کشور

در اجرای مأموریت اصلی سازمان بازرسی کل کشور، توجه به هماهنگی دستگاه‌های اداری برای ایفای وظایف قانونی خود امری واجد اهمیت است و چنانچه سازمان بازرسی کل کشور علاوه بر بازرسی‌های معمولی و متداول، به جنبه هماهنگی دستگاه‌های مختلف در اجرای قوانین نیز توجه نماید، بسیاری از نارسایی‌های اداری دستگاه‌ها در روابط فی‌مابین آنها کاسته می‌شود.

بازرسی‌های بین بخشی در نحوه همکاری و روابط متقابل دستگاه‌ها با یکدیگر و در روند اجرای وظایف و تکالیف قانونی‌شان بسیار مؤثر است زیرا دستگاه‌ها از باب قدرت اداری، سیاسی و وابستگی به جریان‌های حکومتی نسبت به اشخاص خصوصی در موضع اقتدار و برتری هستند.

ضروری است برای کاهش تخلفات دستگاه‌ها نسبت به دستگاه‌های دیگر در اجرای ماده ۱۰ آیین‌نامه، بازرسان و هیئت اعزامی استقرار خود را به سایر دستگاه‌ها اعلام نمایند تا گزارش‌های تخلف از مقررات و عدم رعایت قوانین توسط دستگاه‌ها نیز منعکس شود و مورد توجه قرار گیرد. همچنین در گزارش‌های تنظیمی توسط بازرسان و هیئت اعزامی سرفصل خاص و جداگانه‌ای با عنوان «گزارش‌ها و نظرات سایر دستگاه‌ها» پیش‌بینی شود و در اجرای تبصره ذیل ماده «۲» قانون، شکایت به دیوان عدالت اداری منوط به کشف یا برخورد بازرسان با مصوبات خلاف قانون نباشد و گزارش سایر دستگاه‌ها نیز در اعلام مصوبات خلاف قانون، پس از بررسی و دقت نظر مورد اقدام قرار گیرد.^{۱۰}

۳-۱-۳- ضعف نظام رسیدگی به شکایات و اطلاعات

طبق «ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی مصوب ۱۳۹۸/۰۳/۲۵، سازمان می‌تواند به شکایات و اطلاعات اشخاص، در خصوص سوء جریان اداری و مالی و نقض قوانین و مقررات دستگاه‌های موضوع بند «الف» ماده ۲ قانون و کارکنان آنها رسیدگی کند.»

مطابق ماده ۱۶ آیین‌نامه اجرایی، سازمان می‌تواند از فناوری‌های نوین و به‌روز و برقراری ارتباط

۹. سید محمود هاشمی شاهرودی، نظارت و بازرسی (تهران: نشر بنیاد فقه و معارف اهل بیت، ۱۳۹۴)، ۴۰.

۱۰. شاهرخ جاهد، «لزوم بازرسی‌های بین بخشی توسط سازمان بازرسی کل کشور»، پایگاه آگاهی‌های حقوقی، تاریخ دسترسی ۱۴۰۲/۰۴/۲۰. قابل دسترسی در:

<https://www.zolfaghari.ir/inter-sectional-inspections/amp>

الکترونیکی در جهت تحقق امر نظارت و بازرسی استفاده کند. لذا می‌توان در امر پیگیری و نظارت بر شکایات از نظام الکترونیک برای ثبت و پاسخگویی به آن استفاده کرد که باید دارای ویژگی‌هایی همچون ثبت آسان اطلاعات، قابلیت جستجو در سراسر حوزه‌های مختلف، مانند نام شاکی، برای پیگیری پیشرفت و وضعیت شکایت، نوع مشکل، گزارش‌دهی مؤثر، برای تسریع در امور سازمانی و نظارت بر روندها، شناسایی و پاسخگویی سریع به چالش‌های جدید، دسترسی آسان و ... باشد.

بر اساس ماده ۱۳ آیین‌نامه مذکور «نتیجه بازرسی به نحو مقتضی به شاکی اطلاع داده می‌شود...» پس باید به هر شاکی کد رهگیری داده شود و اگر شکایتی را نتوان در اسرع وقت مورد رسیدگی قرار داد باید گزارشی در خصوص پیشرفت شکایت تهیه و به شاکیان در خصوص علت تأخیر آن توضیح داد؛ چنانچه مدارک و مستندات ارائه‌شده توسط شاکی مورد پذیرش قرار نگیرد، نتیجه تحقیق باید توضیح و علت عدم پذیرش مدارک برای شاکی تبیین گردد؛ چنانچه شاکی از نتیجه شکایت خود رضایت نداشت باید به وی فرصتی برای اعتراض یا ارائه مدارک جدید داده شود.^{۱۱}

ماده ۱۴ آیین‌نامه بیان می‌دارد که: «اعلامات اشخاص به نحو کتبی یا شفاهی و از طریق پست، تلفن، پایگاه اطلاع‌رسانی و رسانه‌ها یا از طرق دیگر قابل دریافت می‌باشد...»

یکی از اقدامات مهم آمبودزمان در کره جنوبی ایجاد مرکز مشاوره شکایات اداری در تشکیلات اداری شهر دایجونگ بود که تلاش برای دریافت سریع و آسان شکایات از نقاط مختلف است؛ همچنین راه‌اندازی شبکه اینترنتی که بیش از ۳۰ درصد شکایات از این طریق وصول می‌گردد؛ این روش راحت‌ترین و سریع‌ترین راه ممکن در طرح شکایات نزد آمبودزمان است.^{۱۲} از این رو باید به عامه مردم در خصوص روش‌های تماس و سیستم‌های مختلف ثبت و اعلان شکایت مشاوره و راهنمایی داد.^{۱۳}

در مورد اعلام هویت اشخاص ذیل ماده ۱۴ بیان کرده است که: «... به اطلاعاتی که هویت اعلام‌کننده معلوم نباشد، ترتیب اثر داده نمی‌شود...» لازم است ضمن پذیرش شکایت چگونگی اعلام نتیجه از آنان پرسیده شود. تبصره ماده ۲۲ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بیان می‌دارد: «افشای اطلاعات مربوط به مشخصات شهود و مطلعان و محل سکونت و اشتغال آنها ممنوع است مگر به

11. Fiona Crean, Toronto Ombudsman: The Office of Last Resory: Annual Report 2010 (Toronto: Toronto Ombudsman, 2010)

۱۲. غلامحسین همایونی، جزوه درس نظارت و بازرسی تطبیقی (تهران: دانشکده ثبت و مدیریت قضایی دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، نیمسال دوم، ۱۴۰۰)، ۱۶.

13. Lawrence Ang & Francis Arthur Buttle, "Customer retention management processes: A quantitative study", *European Journal of Marketing*, 40, 1-2(2005), 90.

درخواست مرجع قضایی و اعلام مراتب به آن مرجع.» با استناد به ماده مذکور می‌توان استنباط نمود که شهروندان حق دارند انتظار داشته باشند حریم خصوصی آنها مورد احترام بوده و شکایت آنها به صورت محرمانه و خصوصی مورد بررسی قرار خواهد گرفت. اصول حفظ اطلاعات خصوصی که در قوانین حریم خصوصی به نگارش درآمده، مانند قانون حریم خصوصی (۱۹۸۰) باید به هنگام جمع‌آوری، ذخیره‌سازی و افشای اطلاعات خصوصی به دست آمده در رسیدگی به شکایات مورد لحاظ قرار گیرد. این امر معمولاً بدان معنی است که اطلاعات شکایت باید در سیستمی ذخیره گردد که مجزا از سایر سیستم‌های ذخیره و ثبت اطلاعاتی است که سازمان مورد استفاده قرار می‌دهد. دسترسی به پایگاه اطلاعاتی شکایات باید محدود به افرادی خاص و دارای اختیارات ویژه باشد.^{۱۴}

۳-۱-۴- نبود زیرساخت‌های مناسب جهت نظارت الکترونیک

دولت الکترونیک از جمله مفاهیم و راهبردهایی بوده است که موجبات تسهیل مدیریت دولتی را در اغلب جوامع فراهم کرده است. دولت الکترونیک امکانات گسترده‌ای را برای عینیت یافتن آرمان‌های حکومت‌داری خوب فراهم می‌کند و با به‌کارگیری فناوری‌های جدید ارتباطی و اطلاعاتی به بهبود فرایندهای ارائه خدمات در بخش عمومی، تسریع ارائه خدمات به شهروندان، پاسخگو شدن مأموران دولتی، شفاف شدن اطلاعات و اعضای جامعه مدنی در فرایند تصمیم‌گیری عمومی، گسترش عدالت اجتماعی از طریق فرصت‌های برابر افراد برای دسترسی به اطلاعات و ... کمک شایانی می‌کند.^{۱۵} یکی از مؤلفه‌های مهم و مرتبط با دولت الکترونیک که از ارکان آن محسوب می‌شود، نظارت الکترونیک^{۱۶} است؛ دولت علاقه‌مند به نظارت و بازرسی بر دستگاه‌های اجرایی خود است و سازمان‌ها نیز به‌طور طبیعی به سنجش و نظارت بر کارکنان خود علاقه‌مند هستند؛ پیشرفت‌های فناورانه اخیر منجر به رشد و توسعه سریع این روش نظارتی در بیشتر سازمان‌ها و نهادهای اجتماعی و صنفی بوده است.^{۱۷}

۱۴. سید راحم مرتضوی و محمدتقی علوی، «تأثیر سازمان بازرسی کل کشور بر بهبود پاسخگویی و رسیدگی به شکایات مردمی زیر نظر حقوق شهروندی»، (دومین کنفرانس بین‌المللی علوم انسانی با رویکرد بومی - اسلامی و با تأکید بر پژوهش‌های نوین، ۱۳۹۵)، ۱۷.

۱۵. حسین خزایی و ابوالفضل درویشوند، «بررسی تأثیر و موانع دولت الکترونیک بر ارتقای سلامت نظام اداری» (اولین کنفرانس بین‌المللی حقوق و علوم قضایی، ۱۳۹۹)، ۱۰.

16. Electronic Supervision

17. Rebecca Grant & Christopher Higgins, "Monitoring service workers via computer: The effect on employees, productivity, and service", *National Productivity Review*, 8, 2(1989), 111-112.

یکی از زیرساخت‌های لازم برای نظارت الکترونیک، زیرساخت‌های رایانه‌ای است؛ به گونه‌ای که استقرار رایانه‌های خدمات‌گیرنده و خدمات‌دهنده به تعداد کافی در سازمان بازرسی کل کشور می‌تواند منجر به دریافت اطلاعات از سازمان‌های نظارت شونده و پردازش اطلاعات دریافتی از آنها و تهیه گزارش‌های سریع و به موقع به صورت خلاصه و مدیریتی گردد. از دیگر زیرساخت‌های لازم وجود شبکه ارتباطی مناسب در سازمان بازرسی و دستگاه نظارت شونده است؛ زیرا بدون ارتباط مناسب و سریع در داخل و یا خارج سازمان، اطلاعات پراکنده و غیرمرتبط و غیریکنواخت قابل استفاده نبوده و لازم است اطلاعات از یکپارچگی ساختاری مناسب برخوردار باشند.

از آنجایی که ارتباط داخل سازمان از طریق شبکه‌های داخلی محلی و ارتباط با خارج از سازمان از طریق شبکه‌های گسترده و اینترنت قابل دسترسی است، بدون این ارتباط امکان ارسال اطلاعات به سازمان بازرسی کل کشور وجود نخواهد داشت. برای این ارتباط امکانات سخت‌افزاری و مخابراتی مناسب و اینترنت پرسرعت لازم است و به منظور دستیابی به اهداف نظارتی باید امکانات نرم‌افزاری مناسب در سازمان بازرسی و دستگاه‌های نظارت شونده وجود داشته باشد.^{۱۸}

به منظور حفاظت از اطلاعات و اسناد اداری و دولتی و نیز جلوگیری از افشای اطلاعات (که خود می‌تواند شاخه‌ای از فساد باشد) ساختار زیربنایی مناسب امنیتی در شبکه و ارتباطات و ارتقا و بهبود استانداردها نیز الزامی است.^{۱۹} در این بین باید به رضایت کاربران سامانه‌های نظارت الکترونیکی نیز توجه شود و عدم توجه در این موضوع می‌تواند یکی از چالش‌ها و موانع نظارت الکترونیک قلمداد شود.^{۲۰} از دیگر خلأهای موجود در تحقق‌پذیری نظارت الکترونیک عدم تمایل کارکنان بازرسی کل و دستگاه‌های اجرایی برای استفاده از سامانه‌های نظارت الکترونیکی و فقدان آگاهی و شناخت آنها نسبت به سامانه‌های نظارت الکترونیکی است که باید این خلأ با استفاده از آموزش‌های صحیح به دستگاه نظارت‌کننده و نظارت شونده حل گردد.

نظارت الکترونیک نباید باعث شود که خطر کاهش پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری کارکنان بازرسی و دستگاه‌های اجرایی در صیانت از حقوق عامه حس شود، همچنین باید عدالت و مساوات در ازای خدمات به کاربران سامانه‌های نظارت الکترونیکی مورد توجه قرار گیرد.

۱۸. امیر نوروزیان، «بررسی نظارت الکترونیک و نقش آن در دستیابی به هدف‌های سازمان بازرسی کل کشور» (پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه پیام نور مرکز، ۱۳۸۹)، ۸۶.

۱۹. همانجا

۲۰. همان، ۸۷.

۳-۱-۵- عدم بهره‌گیری نظام‌مند و مستمر از سازمان‌های مردم‌نهاد

سازمان‌های مردم‌نهاد با اینکه به دلایل مختلفی در نظام حقوقی در قالب قانون دارای ساختار و حمایت‌های قانونی نشده‌اند، ولی سرمایه‌های توانمندی هستند که می‌توانند نسبت به احیای حقوق عامه مؤثر واقع شوند.^{۲۱}

ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۹۳ بیان می‌دارد «سازمان می‌تواند برای انجام وظایف محوله با بهره‌گیری از توان تشکلی غیردولتی و مردم‌نهاد و اشخاص واجد شرایط در بخش‌های علمی، تخصصی، صنفی و مردمی اقدام نماید». در اجرای این بند ماده ۵۵ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان تصریح کرده است که «سازمان می‌تواند از ظرفیت‌های تشکلی غیردولتی و مردم‌نهاد و اشخاص واجد شرایط، در حدود اختیارات قانونی به‌صورت کسب اخبار و اطلاعات، گزارش آسیب‌شناسی و موضوعیابی استفاده کند». استفاده از سازمان‌های مردم‌نهاد جهت امر نظارت علاوه بر افتخاری بودن، هزینه کمی نیز دارد؛ از طرفی سازمان‌های مردم‌نهاد از نظر نیروی انسانی دارای قابلیت‌های بالایی هستند و می‌توانند کمبود بازرسان در جهت نظارت و بازرسی را به‌صورت همکاری رفع کنند و از برخی محدودیت‌های که بازرسان سازمان دچار آن می‌باشند، خارج هستند. از دیگر کاربردهای این سازمان‌ها، کمک به آموزش عمومی و بالا بردن سطح آگاهی آنان در زمینه شناخت فساد و نحوه پیشگیری از آن و در صورت وقوع فساد چگونگی گزارش آن به مراجع ذی‌ربط است.

در تحقیقات صورت‌گرفته، دستگاه‌های نظارتی حاکمیتی با همکاری سازمان‌های مردم‌نهاد در رتبه اول پیشگیری از فساد اداری در دستگاه‌های اجرایی قرار دارند.^{۲۲}

سازمان بازرسی کل کشور برای بهره‌وری از این سازمان‌ها باید در زمینه‌های مختلف از جمله در امر پیشگیری از وقوع جرم، جلوگیری از تضییع اموال عمومی و منابع طبیعی، حفظ محیط زیست و ارتقای میزان سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، توسعه فرهنگ قانون‌مداری و کسب اطلاعات، اخبار، ارزیابی‌ها و پیشنهادها از نیروهای متخصص و کارشناس تشکلی‌های مذکور در انجام برنامه‌های نظارت و بازرسی، انجام تحقیقات و مشاوره‌های تخصصی استفاده نماید. برای این منظور و اینکه تا حدودی موانع و محدودیت‌های این سازمان‌ها و نیروها در مقابل دستگاه نظارت‌شونده به حداقل برسد، لازم است که سازمان بازرسی با ایجاد و ارتقای واحدی در ساختار تشکیلاتی خود و تعیین شرح وظایف و نحوه تعامل

۲۱. غمامی، پیشین، ۸۸.

۲۲. موسی عاکفی قاضیانی و محمدرضا میرزاده، «نقش سازمان‌های مردم‌نهاد در پیشگیری و مقابله با فساد اداری در دستگاه‌های اجرایی استان سیستان و بلوچستان»، پژوهش‌های سلامت اداری، ۶، ۱۹ (۱۳۹۳)، ۱۰۶.

تشکل‌ها و اشخاص واجد شرایط و نیز ارتباط واحدهای استانی با تشکل‌های غیردولتی و مردم‌نهاد و با یاری دادن به تشکل انجمن‌های حرفه‌ای و تخصصی نظارتی، زمینه را برای نظارت همگانی فراهم کند و بر اساس ماده ۵۵ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مصوب ۱۳۹۸، سامانه‌های مناسبی که زمینه ارائه و دریافت اطلاعات و اخبار را فراهم می‌نمایند را ایجاد کند.

۳-۱-۶- تقویت ارتباط سازمان بازرسی کل کشور با دیوان عدالت اداری

در تبصره ۱ ماده ۱۷ قانون جدید دیوان عدالت اداری مصوب ۱۴۰۲ به صراحت آمده است که سازمان بازرسی کل کشور می‌تواند نسبت به موضوعاتی که متضمن تضییع حقوق عمومی هستند به دیوان عدالت اداری شکایت کند؛ در تبصره ۲ همین ماده ذکر شده است که سازمان‌های مردم‌نهاد نیز می‌توانند در زمینه حمایت از حقوق عامه از قبیل امر به معروف و نهی از منکر و موضوعات محیط زیستی، منابع طبیعی، میراث فرهنگی، بهداشت عمومی و حمایت از حقوق شهروندی در دیوان عدالت اداری طرح شکایت کنند و از آنجا که مطابق ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، سازمان بازرسی می‌تواند از سازمان‌های مردم‌نهاد برای حمایت از حقوق عامه بهره‌گیری نماید. مجدداً ارتباط دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی را نمایان می‌سازد. بر این اساس سازمان بازرسی هم می‌تواند خود به‌طور مستقیم در دیوان عدالت اداری طرح شکایت نماید هم می‌تواند از طریق سازمان‌های مردم‌نهادی که از آنها در انجام وظایفش بهره می‌برد در دیوان عدالت اداری اقدام به طرح شکایت نماید.

در ماده ۱۲۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۴۰۲ نیز آمده است: «هرگاه ضمن رسیدگی به موضوعی در دیوان، رئیس دیوان در جریان تضییع حقوق عمومی و یا منافع بیت‌المال قرار گیرد، موظف است مراتب را حسب مورد به سازمان بازرسی کل کشور، دادستان کل کشور و دیوان محاسبات کشور اعلام نماید».

در وظیفه صیانت از حقوق عامه می‌توان ارتباط سازمان بازرسی و دیوان عدالت اداری را دوطرفه و لازم و ملزوم یکدیگر دانست؛ همان‌گونه که در ماده ۱۷ قانون دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی می‌تواند در جهت صیانت و حفظ حقوق عامه در دیوان طرح شکایت نماید و طبق تبصره ۲ ماده ۲ قانون تشکیل سازمان، گزارش‌های بازرسی خود را در ارتباط با آیین‌نامه، تصویب‌نامه، بخشنامه و دستورالعمل‌های صادره و شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی که حاکی از تشخیص تخلف در موارد فوق‌الذکر باشد، جهت رسیدگی و صدور رأی به دیوان عدالت اداری ارسال کند؛ دیوان نیز و البته در رأس آن رئیس دیوان هم می‌تواند سازمان بازرسی را در جریان تضییع حقوق عمومی قرار دهد؛ بنابراین

لازم است برای صیانت از حقوق عامه سازمان بازرسی ارتباطش با دیگر دستگاه نظارتی و حمایت‌کننده از حقوق عامه یعنی دیوان عدالت اداری را تقویت کند.

۳-۱-۷- عدم اطلاع‌رسانی و دسترسی آزادانه به اطلاعات

امروزه حق دسترسی آزادانه به اطلاعات یکی از شاخص‌های نظام مردم‌سالار است. در راستای این اصل زیربنایی «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» در مجلس به سال ۱۳۸۷ تصویب و در تاریخ ۱۳۸۸/۰۵/۳۱ از سوی مجمع تشخیص، موافق مصلحت نظام تشخیص داده شد. مطابق این قانون «هر شخص ایرانی به جز مواردی که قانون منع نموده، حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد. مؤسسات عمومی نیز مکلف هستند اطلاعات موضوع این قانون را در حداقل زمان ممکن و بدون تبعیض در دسترس عموم قرار دهند. علاوه بر این، اطلاعاتی که متضمن حق و تکلیف برای مردم است، باید از طریق انتشار در رسانه‌های همگانی به آگاهی مردم برسد.» روشن است که سازمان بازرسی در راستای وظیفه نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین، از حق نظارت بر چگونگی اجرای قوانین و مقررات مربوط به دسترسی آزادانه شهروندان به اطلاعات و نظارت بر مؤسسات و دستگاه‌هایی که طبق قانون موظف به ارائه اطلاعات هستند، برخوردار است. تسهیل جریان آزاد اطلاعات در جامعه و آگاهی مردم از حقوق و تکالیف قانونی خود، در تحقق اهداف کلی سازمان بازرسی بسیار حائز اهمیت است.^{۲۳}

سازمان بازرسی در زمینه اطلاع‌رسانی و ایجاد ارتباطات متقابل، فعال و سازنده با مردم و دستگاه‌های اداری، جهت پاسخگویی مناسب و به‌موقع به افکار عمومی در مورد موضوعات و مسائل مطرح در جامعه در صورتی که با وظایف سازمان مرتبط است^{۲۴} و اطلاع‌رسانی نسبت به اقدامات اثربخشی سازمان در خصوص مسائل اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی فعالیت مطلوبی از خود نشان نداده است. لذا عملکرد مثبت در این امر باعث می‌شود مردم، نهاد رسیدگی‌کننده به شکایات مورد نظر خود و وظایف دستگاه‌ها را بشناسند و قادر خواهند بود که هوشیارانه تخلفات احتمالی را گزارش دهند و یا تذکرات لازم را به متخلفین بدهند. به‌طور کلی رشد فکری و سیاسی و آگاهی‌های عمومی و مشارکت‌های متفکرانه و هدفمند مردم، موجب سلامت و تعهدپذیری و پاسخگویی مسئولان و باعث جلوگیری از انحراف و

۲۳. محمد جلالی و رضوان ضیایی، «نقش آمبودزمان‌ها در توسعه و ارتقای مردم‌سالاری»، پژوهش حقوق عمومی، ۱۵، ۱۵۹، (۱۳۹۲)، ۳۹.

۲۴. بند الف ماده ۵۶ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی مصوب ۱۳۹۸.

خودسری‌های دولتمردان می‌شود. در غیر این صورت، انزوای، سکوت و موضع انفعالی مردم و عدم درخواست آنها از مسئولان جهت پاسخگویی و اطلاع‌رسانی، عرصه را برای فساد، سوءاستفاده از اختیارات و تعرض به حقوق و آزادی‌هایشان باز می‌کند.

۳-۲- چالش‌های فراسازمانی

چالش‌های فراسازمانی عبارت‌اند از:

۳-۲-۱- عدم استقلال نهادی

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 انتخاب رئیس سازمان بازرسی به‌وسیله رئیس قوه قضائیه صورت می‌گیرد، اما در قانون و آیین‌نامه اجرایی سازمان بازرسی کل کشور به اینکه مدت زمان تصدی چقدر باشد و تشریفات عزل چگونه باشد، اشاره‌ای نشده است و این خلأها موجب می‌شود که رئیس قوه قضائیه هر زمان که مایل باشد رئیس سازمان بازرسی را عزل کند؛ بنابراین ضروری است که قانون‌گذار مقررات جامع و فراگیری درباره چگونگی عزل رئیس سازمان بازرسی را وضع نماید و موجب تضمین استقلال این مقام شود.^{۲۵}

از دیگر خلأهای موجود می‌توان به نبود مقررات جامع در مورد بازرسان سازمان اشاره کرد. مطابق ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، عزل و نصب بازرسان تابع مقررات استخدام کشوری است ولی در ماده ۶ مقررات اداری و استخدامی خود سازمان آمده است که مأموریت بازرسانی که در قالب مأموریت موقت در سازمان به کار گرفته می‌شوند، پیش از پایان مدت مأموریت می‌تواند از سوی رئیس سازمان لغو گردد. همین امر موجب می‌شود که استقلال بازرسان آن‌گونه که باید تضمین نشود و باید عزل آنها نیز مطابق مقررات عام کشوری همانند دیگر مستخدمان دولت صورت گیرد.^{۲۶}

۳-۲-۲- عدم برخورداری از مصونیت

همانند مصونیت پارلمانی باید ترتیبات مناسبی در راستای منع تعقیب کیفری و مدنی برای بازرسان سازمان اتخاذ شود تا آنها از حیث اظهارنظر در مقام انجام وظایف مورد مؤاخذه، محکومیت و بازداشت

۲۵. جعفر براتی و بیژن عباسی، «بررسی معیارهای نهاد آموذمان با قوانین و مقررات سازمان بازرسی کل کشور»، دانش حقوق عمومی، ۱۰، ۳۱ (۱۴۰۰)، ۵۷.

۲۶. همان، ۵۸.

قرار نگیرند. متأسفانه در مقررات و قوانین مربوط به سازمان بازرسی کل کشور چنین تضمیناتی برای بازرسان مقرر نشده است. اگر بازرسان دارای مصونیت باشند می‌توانند بدون وجود مانعی به انجام وظایف خود بپردازند. گاه دستگاه‌هایی هستند که دارای قدرت بیشتری از یک بازرس هستند و ممکن است بازرسی که از فساد آگاهی می‌یابد و فساد مدیران را آشکار می‌کند بعد از مدتی توسط گروه‌هایی که با آن مدیران ارتباط نزدیکی دارند، مورد تهمت قرار گیرد و با پرونده‌سازی او را تحت تعقیب قرار داده یا حتی دستگیر و بازداشت کنند. همین امر از قدرت یک بازرس توانا کاسته و باعث ایجاد اضطراب در انجام وظیفه‌اش می‌شود و همین دلیل کافی است که بازرسان از انجام درست وظایفشان غافل شوند و چه‌بسا بازرسان به دستگاه بازرسی شونده رجوع کنند و به‌جای کشف تخلفات و سوء جریانات مالی و اداری، گزارش‌های خود را از دستگاه بازرسی شونده گرفته و سرهم‌بندی کنند و یک گزارش غیرکاربردی با تعدادی پیشنهاد که آن هم با دستگاه بازرسی شونده هماهنگ می‌شود، ارائه دهند و اتمام مأموریت را اعلام کنند. همین امر باعث می‌شود که نه تنها حقوق عامه مردم حفظ و احیا نشود بلکه بیشتر باعث تضییع حقوق آنها می‌شود؛ لذا برای جلوگیری از چنین امر زیان‌باری باید بازرسان سازمان بازرسی کل کشور به مصونیت از هرگونه تعقیب و بازداشت در ارائه گزارش‌های خود مجهز شوند و این امر لازم است که در قانون تشکیل سازمان یا هر قانون مرتبط دیگر گنجانده شود.

۳-۲-۳- ضرورت تثبیت استقلال مالی

در قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۹۳ در ماده ۱۳ آمده است «بودجه سازمان در بودجه کل کشور تحت ردیف مستقل ذیل ردیف دادگستری منظور و یک‌پنجم آن خارج از شمول قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات مصرف خواهد شد.»

از آنجا که سازمان دارای استقلال مالی است ولی می‌بایست همانند آمودزمان علاوه بر استقلال مالی از ثبات در این امر نیز برخوردار گردد تا تحت تأثیر مداخلات دستگاه بودجه‌دهنده قرار نگیرد. اگر تأمین بودجه وابسته به قوه مجریه و قوه قضائیه و ... باشد ممکن است با توجه به فعالیت‌های سازمان بازرسی و افشاگری آنها، بودجه سازمان به خاطر اعمال نفوذ آنهایی که قدرت بیشتری دارند، کم شود و این خود باعث ناکارآمدی نظارت و بازرسی و در نتیجه فراگیری فساد خواهد شد. در نتیجه نیاز است سازمان بازرسی در وضعیت بهتری از نظرگاه تخصیص بودجه قرار گیرد تا از دست بازتری برای اعمال نظارت و بازرسی برخوردار گردد.

۳-۲-۴- جایگاه سازمانی نامناسب

در مقایسه جایگاه سازمان بازرسی با نهاد آمبودزمان می‌توان گفت از آنجایی که کارکرد آمبودزمان جنبه گزارش‌دهی و کشف تخلف دارد و نظارت آمبودزمان، نظارتی غیرقضایی است، باید از نظر تشکیلات اداری در خارج از دستگاه قضایی قرار گیرد. چنانکه در بسیاری از کشورها آمبودزمان در مجموعه تشکیلات قضایی قرار ندارد ولی در کشور ما نهادی با کارکرد شبه آمبودزمانی یعنی سازمان بازرسی وابسته به قوه قضائیه است.^{۲۷} هرچند قرار گرفتن سازمان بازرسی در ذیل قوه قضائیه به منظور حفظ استقلال این نهاد بوده است، اما این امر سبب شده است آمبودزمان کارایی خود را تا حدی از دست بدهد.^{۲۸} قرار گرفتن آمبودزمان زیر نظر قوه قضائیه باعث می‌شود برخی از ابزارهای غیرقضایی در اختیار آمبودزمان‌ها (مثل انتشار گزارش‌های خود از طریق مجلس، گزارش‌های عمومی یا توصیه‌های غیر الزام‌آور و ...) مورد استفاده کمتری قرار گیرد و ارجاع دعوی به محاکم قضایی که آخرین گزینه برای حل و فصل دعوا در رسیدگی آمبودزمان مطرح می‌شود، بیشتر مورد توجه قرار گیرد. از این رو جایگاه شایسته این سازمان ایجاب می‌کند که این سازمان در مجموعه قوه مجریه یا قوه مقننه با حفظ استقلال سازمانی و مالی قرار بگیرد.

۳-۲-۵- تعدد دستگاه‌های نظارتی

تعدد دستگاه‌های نظارتی باعث تداخل میان آنها می‌شود به گونه‌ای که ممکن است در یک مورد که حوزه صلاحیت دستگاه نظارت‌کننده مورد بحث و مناقشه باشد، دستگاه‌های دیگر نظارتی ورود کنند؛ در این صورت به دلیل عدم ارجح بودن نظریک سازمان بر دیگر سازمان‌ها، حقوق عامه فدای موازی کاری‌های دستگاه‌های نظارتی شود. لذا دستگاه‌های نظارتی موجود که وابسته به نهادهای مختلف هستند باید به‌طور شفاف حدود وظایف خود را مشخص کنند.

یکی دیگر از آسیب‌های دستگاه‌های نظارتی متعدد، کمبود بودجه و اعتبارات مخصوص خود آنها خواهد بود؛ بدین معنی که وقتی به جای یک دستگاه متولی، ده دستگاه در موضوع نظارت دخالت کنند بنابراین بودجه بین آنها تقسیم شده و اعتبارات دستگاه کاهش پیدا می‌کند. همچنین این دستگاه‌ها

۲۷. سید فضل‌الله موسوی، ابراهیم موسوی‌زاده و فضل‌الله جوکار، «بررسی استقلال نهاد آمبودزمان با نگاه تطبیقی»، مطالعات حقوق خصوصی، ۴۲، ۴ (۱۳۹۱)، ۲۳۰.

۲۸. امین‌اله پاک‌نژاد و سیدمحمد مهدی غمامی، «سازوکارهای مشارکت نهادهای دوست دادگاه در احیای حقوق عامه»، مطالعات حقوق بشر اسلامی، ۱۰، ۲۳ (۱۴۰۰)، ۹۸.

فعالیت‌های یکدیگر را قبول ندارند که این منجر به حیف و میل بیت‌المال می‌گردد. بدین ترتیب اگر تعدد دستگاه‌های نظارتی تنها از نظر کمی باشد بی‌آنکه رویکردی جامع‌نگر در برابر آنها وجود داشته باشد، احتمال ناکارآمدی و عدم امکان کنترل و نظارت صحیح و کامل امور مهم‌ترین تهدید پیش رو خواهد بود و در صورتی تعدد دستگاه‌های نظارتی می‌تواند به‌عنوان فرصت تلقی شود که وظایف و مسئولیت هر یک از نهادهای نظارتی کاملاً از یکدیگر تفکیک شده باشد؛ در این صورت آنچه اتفاق می‌افتد عدم تمرکز نظارت در یک سازمان خواهد بود که نتیجه آن کاهش امکان سوءاستفاده و عدم تحقق فساد اداری خواهد بود؛ بنابراین در کشور ما تعدد دستگاه‌های نظارتی باعث حجیم شدن قوانین، تضاد و تعارض، ابهام، اجمال قوانین و دشوار بودن درک آن برای ناظران و مجریان می‌شود و باعث سردرگمی مردم در اینکه شکایات و اطلاعات خود را به کدام نهاد ارجاع دهند گشته و در نهایت موجب می‌شود مردم از طرح اطلاعات و شکایات خود به دلیل عدم اطلاع از نهادهای نظارتی صلاحیت‌دار صرف‌نظر کنند.^{۲۹}

۳-۲-۶- تقویت و توجه به کارکرد شورای دستگاه‌های نظارتی

در راستای تحقق بند «ب» ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی و بر طبق ماده ۶۲ آیین‌نامه اجرایی این قانون، سازمان بازرسی موظف شد ساختار مناسب دبیرخانه شورای دستگاه‌های نظارتی کشور را طراحی و با تعیین پست‌های سازمانی لازم به تصویب ریاست قوه قضائیه برساند و به‌علاوه، نسبت به تنظیم و پیگیری امور شورا و تشکیل شوراهای متناظر استانی، کارگروه‌های تخصصی و واحدهای مرتبط مذکور در اساسنامه اقدام نماید.

در ضرورت تشکیل چنین نهادی استدلال شده است که نظام نظارت کنونی به دلیل وجود کاستی‌هایی در زیرساخت‌ها، فرهنگ نظارت، ساختار و از همه مهم‌تر ضعف هماهنگی و همکاری نهادهای مختلف نظارتی در امر سیاست‌گذاری، تقنین و اجرا با چالش مدیریتی روبه‌رو بوده است. از این رو، شورا با هدف ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های نظارتی، افزایش کارایی و اثربخشی اقدامات دستگاه‌های نظارتی، جلوگیری از تداخل و دوباره‌کاری و رفع آسیب‌های مربوط به نظام نظارتی کشور، مبارزه مؤثر با فساد و ارتقای سطح بهره‌وری و تقویت مدیریت کشور با عضویت رؤسای چند دستگاه عمده نظارتی کشور از جمله رئیس دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور از نهادهای زیرمجموعه قوه قضائیه، رئیس دیوان محاسبات و معاون نظارت رئیس مجلس وابسته به مجلس شورای اسلامی و

۲۹. همایونی، پیشین، ۱۷.

وزیر اطلاعات و معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور زیرمجموعه قوه مجریه فعالیت خود را آغاز نمود.^{۳۰}

این شورا در راستای امر نظارت و بازرسی وظایفی از جمله بررسی مشکلات نظام نظارتی کشور و ارائه راهکار برای افزایش کارآمدی و اثربخشی فعالیت‌های آنها، شناسایی راهکارهای افزایش بهره‌وری، تقویت نظام مدیریتی کشور و ارائه پیشنهادهاى اجرایی به مسئولان، ارائه پیشنهادهاى مناسب به دستگاه‌های ذی‌ربط برای پیشگیری از فساد و مبارزه با آن و ارتقای سلامت اداری، ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های نظارتی برای اجرای برنامه‌های نظارت و بازرسی، تبادل اطلاعات، کارشناسان و همکاری میان دستگاه‌های نظارتی در محدوده وظایف شورا و تهیه گزارش‌های مشترک بین دستگاهی را بر عهده دارد.

این شورا با هدف تلاش در جهت استقرار نظام نظارتی کارآمد و هماهنگ و جلوگیری از دوباره‌کاری‌ها و اقدامات موازی دستگاه‌های نظارتی گوناگون و پوشش نقاط ضعف نظام اداری وارد نظام حقوق اساسی گردید. تشکیل این شورا به‌خودی‌خود، حاکی از ناکارآمدی سازکارهای متکثر نظارتی موجود و حاکی از عزم ساختار سیاسی برای برقراری انسجام در عملکرد قوای سه‌گانه و سایر نهادها در بعد نظارت و مدیریت است.^{۳۱} از مفاد مقررات مربوطه آشکار است که شورای دستگاه‌های نظارتی کشور نهادی مفروض است و سازمان بازرسی وظیفه دارد با وجود دبیرخانه شورا، زمینه فعالیت مستمر و پویای آن را فراهم نماید. استقرار دبیرخانه شورا در سازمان، نقش آن را برای معرفی و شناساندن این نهاد اساسی در مجامع دانشگاهی و علمی پررنگ کرده است و نیاز است مصوبات و مستندات این شورا در دسترس قرار گیرد تا از همکاری عمومی شهروندان به‌عنوان حلقه مفقوده نظام نظارت شایسته بی‌بهره نگردد.

۳-۲-۷- چالش‌های ناظر به امر نظارت

چالش‌های ناظر بر امر نظارت را می‌توان به سه دسته تقسیم کرد:

الف) عدم فرهنگ نظارت‌پذیری: تجارب متعدد سازمان بازرسی نشان داده است که معمولاً در برابر نظارت سازمان‌های بیرونی بر عملکرد سازمان‌های دولتی مقاومت وجود دارد و دلیل این مقاومت نیز به فرهنگ سازمانی آن سازمان برمی‌گردد. سازمان‌هایی با قواعد رفتاری نادرست اجازه نمی‌دهند که

۳۰. ماده ۱ دستورالعمل تشکیل شورای دستگاه‌های نظارتی

۳۱. حامد نیکونهاد، «شورای دستگاه‌های نظارتی: شکل‌گیری، جایگاه و صلاحیت‌ها»، حقوق اساسی، ۱۶، ۳۲ (۱۳۹۸)،

از بیرون بر آنها نظارت شود و نظارت بر خود را یک ضعف و بدبینی تلقی می‌کنند که این باعث رنجش مدیر و کارکنان دستگاه نظارت‌شونده می‌شود و هنگامی که سازمان بازرسی بر طبق وظیفه ذاتی خود از دستگاهی نظارت و بازرسی می‌کند مسئولین آن دستگاه علیه سازمان بازرسی بسیج شده و این نوع نظارت را نوعی دشمنی و مچ‌گیری تلقی می‌کنند؛ از این رو باید این فرهنگ در آنها نهادینه شود که هدف نظارت ارتقای وضع کیفی و کمی عملکرد دستگاه‌ها و پویایی و بخشیدن توانایی بیشتر به آنها در جهت استفاده از فرصت‌ها با کمترین هزینه و بیشترین بازدهی است. در واقع نظارت و بازرسی و سازمان بازرسی به دستگاه‌های بازرسی‌شونده خدمت می‌کنند؛ تلقی کردن این تصور همان فرهنگ نظارت است که دستگاه نظارت‌شونده باید آن را درک کند و سازمان بازرسی کل کشور هم در هنگام نظارت کردن باید روشی را برگزیند که این فرهنگ را احیا کند، زیرا ضعف فرهنگ نظارت‌پذیری یکی از موانع پیشگیری از فساد است.

ب) نظارت‌گریزی: در مقابل نظارت‌پذیری، نظارت‌گریزی قرار دارد؛ نظارت‌گریزی عبارت است از «هرگونه عمل یا اقدام عامل انسانی بر خلاف راهکارهای علمی و مهارت‌های عملی در سازمان‌ها و ادارات» که می‌تواند موجب تخلفات، سوءاستفاده‌ها و در نتیجه فساد اداری گردد. در سطح سازمانی، مقاومت و کارشکنی دستگاه‌ها و عدم پذیرش نظارت که به‌تازگی شکل تبلیغاتی به خود گرفته است و با عناوین مختلف تلاش در خارج شدن از محدوده سازمان‌های نظارتی دارند از یک طرف و نبود قدرت و امکانات کافی و مناسب در دستگاه‌های نظارتی از سوی دیگر، وضعیتی غیرقابل قبول را فراهم آورده است.^{۳۲}

ج) فقدان نظارت همگانی: مطابق اصل هشتم قانون اساسی «در جمهوری اسلامی ایران دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت...». نظارت همگانی شهروندان بر دولت برای پیشگیری از وقوع جرم، جلوگیری از تضییع اموال عمومی و منابع طبیعی، حفظ محیط زیست، ارتقای سلامت اداری، جلوگیری از انحراف دولتمردان، مسئولین و نمایندگان ملت است تا بر خلاف قوانین و مقررات و خواسته‌ها و مطالبات شهروندان رفتار نکنند و از قدرت سوءاستفاده ننمایند. ضعف نظارت عمومی یکی از عوامل فساد اداری به شمار می‌آید، به همین دلیل یکی از راه‌های مقابله با فساد قانونی شدن نظارت همگانی است.

۳۲. حسن صفرخانی، «نظارت نوین و نقش سازمان بازرسی کل کشور در تحقق آن»، دانش ارزیابی، ۱(۱۳۸۸)، ۵۶.

در ایران به‌رغم تصریح در قانون اساسی مبنی بر تعیین شرایط، حدود و کیفیت اجرای این نظارت در قانون عادی، با گذشت چهار دهه و تأکید بر این موضوع که آگاهی و مشارکت و نظارت همگانی و عمومی بر حکومت، خود برترین ضمانت حفظ امنیت در جامعه است، همچنان قانونی مدون و کارآمد برای اجرای این اصل مترقی تصویب نشده است. به همین دلیل اجرای این وظیفه مهم متوقف شده و مانعی برای گسترش نظارت عمومی در کشور محسوب می‌گردد.

۳-۲-۸- عدم سازکار مناسب در حمایت از افشاگران فساد

در ماده ۶ فصل دوم قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ ذیل عنوان «تکالیف دستگاه‌ها در پیشگیری از فساد» آمده است که هیئتی مرکب از یک نفر قاضی به انتخاب رئیس قوه قضائیه، نماینده وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت اطلاعات، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات کشور، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون ایران تشکیل می‌شود تا پس از رسیدگی و تشخیص موارد مطروحه درباره افراد مشمول محرومیت‌های ذکر شده در ماده (۵) این قانون که مرتکب فساد شده‌اند، گزارش مستدل و مستند خود را از طریق دبیرخانه برای رسیدگی به قوه قضائیه پیشنهاد و در غیر این صورت پرونده را مختومه نماید؛ بنابراین مطابق این قانون نیز سازمان بازرسی کل کشور در صیانت و حفظ حقوق عامه نقش مؤثر و پررنگی دارد. ولی در این راستا باید سازکارهایی نیز در جهت حمایت از افشاگران فساد اعمال بشود.

در ایران طرح حمایت از افشاگران فساد در سال ۱۳۹۹ به تصویب رسید و در این طرح نیز نقش سازمان بازرسی آشکار است. بر اساس ماده واحده این طرح «هر شخص حقیقی یا حقوقی که از ارتکاب یکی از جرایم موضوع ماده ۳۶^{۳۳} و تبصره آن آگاه شده... آن را کتباً به‌صورت محرمانه یا آشکار به دادستان محل یا رئیس دادگستری شهرستان یا استان یا رئیس سازمان بازرسی یا رئیس قوه قضائیه اطلاع دهد...». ولی این طرح از ایراد میرا نیست و مشخص نشده است چه افرادی با چه اقداماتی شامل حمایت می‌شوند و چه افرادی با چه اقداماتی از این امر خارج می‌شوند و مشمول حمایت نمی‌گردند. ابهام دیگری که در این طرح وجود دارد این است که بسیاری از اسناد فساد اداری دارای سربرگ محرمانه هستند و چگونه باید اسناد موجد فساد را وقتی محرمانه هستند، گزارش داد.

در ادامه بررسی نکات این طرح و عدم اشاره به محرمانگی هویت گزارش‌دهنده فساد باید بیان

۳۳. ماده ۳۶ قانون مجازات اسلامی.

داشت یکی از مهم‌ترین حمایت‌هایی که باید از گزارش‌دهنده فساد بشود، مخفی نگه داشتن هویت فرد گزارش‌دهنده است و باید به محرمانگی هویت افرادی که گزارشی را از فساد می‌دهند توجه شود. در ماده ۱۷ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد ذکر شده است که دولت مکلف است طبق مقررات نسبت به حمایت قانونی و تأمین امنیت و جبران خسارت اشخاصی که تحت عنوان مخبر یا گزارش‌دهنده، اطلاعات خود را برای پیشگیری، کشف یا اثبات جرم و همچنین شناسایی مرتکب، در اختیار مراجع ذی‌صلاح قرار می‌دهند و به این دلیل در معرض تهدید و اقدامات انتقام‌جویانه قرار می‌گیرند، اقدامات حمایتی را به عمل آورند.

با توجه به این طرح ضروری است در کنار دادستانی و رؤسای دادگستری، سازمان بازرسی و قوه قضائیه مراجع بیشتری برای دریافت اطلاعاتی از فساد معرفی شود تا از انحصار در جهت اعلام فساد به مراجع خاص جلوگیری به عمل آید. در بسیاری از کشورها پاداش در نظر گرفته‌شده را از همان فساد کشف‌شده پرداخت می‌کنند ولی طرح مذکور پرداخت پاداش افشاگری را از محل بودجه عمومی کشور پیش‌بینی کرده است که این امر ممکن است خود ناقض حقوق عامه و بیت‌المال است؛ زیرا این بیم می‌رود که افراد یا دستگاه مفسد در مفاسد مالی، با وجود افشاگری وجهی را به خزانه عودت ندهند.^{۳۴}

نتیجه‌گیری و ارائه راهکار

با توجه به پژوهش حاضر، نتایج زیر حاصل و متناسب با آن راهکارهایی ارائه گردید:

- ۱- مفهوم حقوق عامه با توجه به اختلاف نظر صاحب‌نظران در این خصوص، در معنای منفعت عمومی، زمینه و بسترهای نوعی حقوق افراد و شهروندان تبیین گردید و پیشنهاد شد که در راستای رفع ابهامات و قانون‌گذاری صحیح، بند دوم اصل ۱۵۶ به‌صورت زیر اصلاح گردد: «اجرا و گسترش عدالت از طریق تأمین و تضمین منافع عمومی، حقوق و آزادی‌های شهروندان».
- ۲- در قانون اساسی، متولی احیای حقوق عامه به‌صورت کلی به‌عنوان وظیفه قوه قضائیه بیان شده است؛ چنانچه اگر احیای حقوق عامه را شامل دو مرحله تأمین منفعت عمومی و نظارت و تضمین / ضمانت اجرای منافع عمومی بدانیم، نظارت و بازرسی و ضمانت اجرای آن بر عهده قوه قضائیه خواهد بود؛ اما مرحله اول آن بر عهده نهادهای اداری و اجرایی عمومی و سازمان بازرسی کل کشور است که نظارت و بازرسی کلی و فراگیر خود از همه سازمان‌های دولتی و عمومی که دارای کارکرد

۳۴. تسنیم، «افشاگران فساد چگونه حمایت می‌شوند؟» ۶ آبان ۱۳۹۹، تاریخ دسترسی ۱۴۰۲/۰۴/۲۸. قابل دسترسی در: <https://www.alef.ir/news/3990806072.html>

عمومی بوده و امور عمومی و خدمت عمومی و نیز تأمین منافع عمومی را بر عهده دارند را به منصفه ظهور می‌رساند و از آنجایی که این نظارت و بازرسی را می‌توانیم شامل حوزه‌های مختلفی از جمله حقوق و منافع عمومی، حقوق و آزادی‌های شهروندی، حسن اجرای قوانین، تأمین اهداف قانونی ادارات عمومی و ... بدانیم منجر به کارآمدی و اثربخشی آنها می‌گردد. لذا کارکرد مثبت سازمان بازرسی کل کشور با توجه به گستردگی حوزه نظارت و موضوعات نظارت می‌تواند حکم اداره خوب باشد.

۳- علی‌رغم اهمیت نظارت و بازرسی و نقش آن در تحقق حکمرانی مطلوب، سازمان بازرسی کل کشور با چالش‌های زیر روبه‌رو است:

- عدم تنظیم سیاست‌گذاری مشخص و نتیجه‌محور، عدم بازرسی‌های بین بخشی، ضعف نظام رسیدگی به شکایات و اطلاعات، نبود زیرساخت‌های مناسب جهت نظارت الکترونیک، عدم بهره‌گیری نظام‌مند از سازمان‌های مردم‌نهاد، عدم اطلاع‌رسانی و عدم دسترسی آزادانه به اطلاعات به‌عنوان چالش‌های سازمانی و فقدان استقلال نهادی و عدم برخورداری از مصونیت، تزلزل استقلال مالی، جایگاه سازمانی نامناسب، تعدد دستگاه‌های نظارتی، بی‌توجهی به نقش شورای دستگاه‌های نظارتی، چالش‌های ناظر به امر نظارت و عدم سازکار مناسب در حمایت از افشاگران فساد، به‌عنوان چالش‌های فراسازمانی از جمله این چالش‌ها هستند.

- برای رفع این چالش‌ها پیشنهاد می‌گردد، نخست، امر نظارت و بازرسی کلی، فعال و فراگیر توسط سازمان بازرسی کل کشور صورت گیرد و ماهیت سازمان در قالب آمبودزمان ملی سازمان‌دهی شود. دوم، این سازمان زیر نظر مقام ولایت به‌عنوان مقام ناظر بر قوای سه‌گانه و همه نهادهای عمومی و دولتی (اصل ۵۷ قانون اساسی) انجام وظیفه کرده و کمیسیون اصل نود و دیوان محاسبات هم در این سازمان آمبودزمانی فعال و فراگیر به‌صورت کارا و اثربخش ادغام و سازمان‌دهی شوند، ولی چنین امری مستلزم بازنگری در اصول قانون اساسی از جمله اصل ۱۷۴ است. در حال حاضر با تقویت و توجه به کارکرد شورای دستگاه‌های نظارتی می‌توان هماهنگی‌های لازم، مستمر و منظم با مسئولان دستگاه‌های نظارتی در راستای ارتقای کیفی و کمی اقدامات نظارتی، خودداری از کارهای موازی و غیرضروری و اثربخشی اعمال نظارتی را به عمل آورد.

البته لازم به ذکر است با اینکه سیستم‌های آمبودزمانی کارا و اثربخش از نوع پارلمانی هستند ولی برخی کشورها از چنین چهارچوبی خارج شده و فعالیت‌های اثربخشی را از خود بروز داده‌اند. برای

مثال می‌توان به کمیسیون مبارزه با فساد و صیانت از حقوق مدنی کره جنوبی و کمیسیون نظارت ملی جمهوری خلق چین اشاره کرد که همانند سازمان بازرسی کل کشور دستگاه نظارت و بازرسی و مقابله با فساد هستند و فعالیت‌های آمبودزمانی را نیز انجام می‌دهند.

- علاوه بر رفع چالش‌های ساختاری و تشکیلاتی، سایر چالش‌هایی که ذکر شد و بیشتر از چالش‌های کلیدی اما نرم‌افزاری بوده و ناظر به امر کارآمدی و اثربخشی سازمانی هستند باید رفع گردند تا سازمان در امر نظارت و بازرسی و تحقق اداره مطلوب در حوزه عملی و عمومی تقویت شود.



فهرست منابع

- الف) منابع فارسی
- آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب (۱۳۸۸) با آخرین اصلاحات (۱۳۹۸).
 - افشاری، فاطمه و آرین پتفت. «موانع احیای حقوق عامه در حقوق ایران و راهکارهای تحقق مطلوب آن». دانش حقوق عمومی، ۳۳، ۱۰، (۱۴۰۰)، ۱۱۱-۱۴۰.
 - Doi/10.22034:qjplk2021.231.
 - براتی، جعفر و بیژن عباسی. «بررسی معیارهای نهاد آمبودزمان با قوانین و مقررات سازمان بازرسی کل کشور». دانش حقوق عمومی، ۱۰، ۳۱، (۱۴۰۰)، ۴۳-۶۵.
 - Doi/10.22034:qjplk2021.217.
 - پاک‌نژاد، امین‌اله و سیدمحمد مهدی غمامی. «سازوکارهای مشارکت نهادهای دوست دادگاه در احیای حقوق عامه». مطالعات حقوق بشر اسلامی، ۱۰، ۲۳، (۱۴۰۰)، ۵۵-۷۹.
 - جعفری لنگرودی، محمدجعفر. وسیط در ترمینولوژی حقوق. چاپ پنجم. تهران: گنج دانش، ۱۳۹۲.
 - جلالی، محمد و رضوان ضیایی. «نقش آمبودزمان‌ها در توسعه و ارتقای مردم‌سالاری». پژوهش حقوق عمومی، ۱۵، ۳۹، (۱۳۹۲)، ۱۲۹-۱۶۶.
 - خزایی، حسین و ابوالفضل درویشوند. «بررسی تأثیر و موانع دولت الکترونیک بر ارتقای سلامت نظام اداری». اولین کنفرانس بین‌المللی حقوق و علوم قضایی، ۱۳۹۹، ۱-۱۶.
 - دادیار، هادی. «نقش دادستان در حفظ حقوق عامه و چالش‌های قانونی و اجرایی آن». رساله دکتری. تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران (پردیس قم)، ۱۳۹۰.
 - دستورالعمل تشکیل شورای دستگاه‌های نظارتی مصوب (۱۳۹۱).
 - دستورالعمل نحوه مقابله با ترک وظایف قانونی مدیران و کارمندان و پیشگیری از آن مصوب (۱۳۹۹).
 - دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه مصوب (۱۳۹۷).
 - صفرخانی، حسن. «نظارت نوین و نقش سازمان بازرسی کل کشور در تحقق آن». دانش ارزیابی، ۱ (۱۳۸۸)، ۵۳-۷۹.
 - طرح حمایت از افشاکنندگان فساد مصوب (۱۳۹۹).
 - عاکفی قاضیانی، موسی و محمدرضا میرزاده. «نقش سازمان‌های مردم‌نهاد در پیشگیری و مقابله با فساد اداری در دستگاه‌های اجرایی استان سیستان و بلوچستان». پژوهش‌های سلامت اداری، ۶، ۱۹، (۱۳۹۳)، ۸۱-۱۱۴.
 - غمامی، سید محمد مهدی. «الگوی احیای حقوق عامه با تحول در نظام هنجارها و ساختارهای قضایی». حقوق اسلامی، ۱۵، ۵۸، (۱۳۹۷)، ۷۱-۹۲.
 - قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب (۱۳۹۰).
 - قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب (۱۳۵۸) با آخرین اصلاحات (۱۳۶۸).
 - قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب (۱۳۶۰) با آخرین اصلاحات (۱۳۹۳).
 - قانون دیوان عدالت اداری مصوب (۱۴۰۲).
 - قانون مجازات اسلامی مصوب (۱۳۹۲).
 - گرجی ازندریانی، علی اکبر. مبانی حقوق عمومی. چاپ دوم. تهران: انتشارات جنگل، جاودانه، ۱۳۸۹.
 - مرتضوی، سید راحم و محمدتقی علوی. «تأثیر سازمان بازرسی کل کشور بر بهبود پاسخگویی و رسیدگی به شکایات مردمی زیر نظر حقوق شهروندی». دومین کنفرانس بین‌المللی علوم انسانی با رویکرد بومی - اسلامی و با

- تأکید بر پژوهش‌های نوین، ۱۳۹۵، ۱-۲۱.
- موسوی، سید فضل‌الله، ابراهیم موسی‌زاده و فضل‌الله جوکار. «بررسی استقلال نهاد آمبودزمان با نگاه تطبیقی». *مطالعات حقوق خصوصی*، ۴۲، ۴(۱۳۹۱)، ۲۱۷-۲۳۴. Doi/10.22059:jlq2013.32002.
- نقره‌کار، محمد صالح. نقش دادستان در صیانت از حقوق عامه. چاپ اول. تهران: انتشارات جنگل، جاودانه، ۱۳۸۸.
- نوروزیان، امیر. «بررسی نظارت الکترونیک و نقش آن در دستیابی به هدف‌های سازمان بازرسی کل کشور». پایان‌نامه کارشناسی ارشد مدیریت MBA. تهران: دانشکده علوم انسانی و مدیریت، دانشگاه پیام نور مرکز، ۱۳۸۹.
- نیکونهاد، حامد. «شورای دستگاه‌های نظارتی: شکل‌گیری، جایگاه و صلاحیت‌ها». *حقوق اساسی*، ۱۶، ۳۲(۱۳۹۸)، ۲۱۸-۲۴۲.
- هاشمی شاهرودی، سید محمود. نظارت و بازرسی. تهران: نشر بنیاد فقه و معارف اهل بیت، ۱۳۹۴.
- همایونی، غلامحسین. جزوه درس نظارت و بازرسی تطبیقی. تهران: دانشکده ثبت و مدیریت قضایی دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، نیمسال دوم، ۱۴۰۰.
- همتی، مجتبی. «اقامه دعوای جبران خسارت زیست‌محیطی در نظام حقوق ایران». *دیدگاه‌های حقوق قضایی*، ۲۳، ۸۱(۱۳۹۷)، ۲۲۱-۲۵۳.
- (ب) منابع اینترنتی
- ایسنا. «گزارش رئیس سازمان بازرسی کل کشور از پیگیری دستورات رئیس قوه قضائیه». ۱۸ مرداد ۱۴۰۰. قابل دسترسی در: <https://www.isna.ir/amp1400051812977/>
- تسنیم. «افشاگران فساد چگونه حمایت می‌شوند؟». ۶ آبان ۱۳۹۹. تاریخ دسترسی ۱۴۰۲/۰۴/۲۸. قابل دسترسی در: <https://www.alef.ir/news.3990806072/html>
- جاهد، شاهرخ. «لزوم بازرسی‌های بین بخشی توسط سازمان بازرسی کل کشور». پایگاه آگاهی‌های حقوقی. ۱۳۹۷. قابل دسترسی در: <https://www.zolfaghari.ir/inter-sectional-inspections/amp/>
- خبرگزاری موج. «پیگیری سازمان بازرسی کل کشور پیرامون برخورد با اخلاگران در حوزه مافیای دارو». ۱۵ شهریور ۱۴۰۰. قابل دسترسی در: <https://www.mojnews.com/n21/R6>
- (ج) منابع انگلیسی

- Ang, Lawrence & Francis Arthur Buttle. "Customer retention management processes: A quantitative study". *European Journal of Marketing*, 40, 1-2(2005), 83-99. DOI: 10.1108/03090560610637329

- Crean, Fiona. Toronto Ombudsman: The Office of Last Resort: Annual Report 2010. Toronto: Toronto Ombudsman, 2010. <https://www.ombudsmantoronto.ca/wp-content/uploads/2023/08/Ombudsman-Toronto-2010-Annual-Report.pdf>

- Grant, Rebecca & Christopher Higgins. "Monitoring service workers via computer: The effect on employees, productivity, and service". *National Productivity Review*, 8, 2(1989), 101-112. Available at: <https://doi.org/10.1002/npr.4040080203>