



## ابعاد نهادی و کارکردی سازمان بازرسی کل کشور و آمبودزمان در صیانت از حقوق عامه

حسین خزایی، \* مجتبی همتی \*\*

### چکیده

سازمان بازرسی کل کشور به موجب اصل ۱۷۴ قانون اساسی یکی از مهم‌ترین نهادهای نظارتی در ایران است که وظیفه صیانت از حقوق عامه و نظارت بر حسن اجرای قوانین را برعهده دارد. در نظام‌های حقوقی دیگر، نهادی مشابه با عنوان «آمبودزمان» همین نقش را به صورت مستقل ایفا می‌کند. این پژوهش با استفاده از روش توصیفی تحلیلی و با بهره‌گیری از منابع کتابخانه‌ای در پی پاسخ به این پرسش است که آیا ظرفیت‌ها و اختیارات سازمان بازرسی کل کشور در صیانت از حقوق عامه، هم‌تراز با آمبودزمان‌های پیشرفته است یا خیر؟ برآیند پژوهش حاکی از آن است که هر دو نهاد اهداف مشترکی همچون مبارزه با فساد، ارتقای شفافیت و حمایت از حقوق عامه را دنبال می‌کنند اما تفاوت و ضعف در شاخص‌های مهم و کلیدی مانند استقلال مالی و ساختاری، ضمانت اجرا، شفافیت، گستره صلاحیت، ماهیت نظارت و جایگاه بین‌المللی باعث شده کارآمدی سازمان بازرسی در مقایسه با آمبودزمان کمتر باشد و در عمل موجب برتری آمبودزمان شده است. ازاین‌رو در این پژوهش ضمن پرداختن به شاخص‌های کلیدی در صیانت از حقوق عامه پیشنهادهایی برای تقویت کارآمدی سازمان بازرسی از رهگذر افزایش استقلال، گسترده‌گی صلاحیت، ارتقای جایگاه بین‌المللی، شفافیت و ضمانت اجرا ارائه شده است.

**واژگان کلیدی:** حقوق عامه، سازمان بازرسی کل کشور، آمبودزمان، استقلال نهادی، شفافیت.

\*. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد مدیریت نظارت و بازرسی، دانشکده حقوق، دانشگاه علوم قضایی و خدمات

Hosseinkhazaei1481@gmail.com

اداری، تهران، ایران. نویسنده مسئول

\*\*. استادیار گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران

Mhemmati1358@yahoo.com

## مقدمه

صیانت از حقوق عامه یکی از ارکان بنیادین حکمرانی مطلوب و لازمه تحقق عدالت اجتماعی در هر نظام حقوقی است. در این میان، نقش نهادهای نظارتی به ویژه آن‌هایی که بر عملکرد دولت و دستگاه‌های عمومی نظارت می‌کنند، اهمیتی دوچندان می‌یابد. تجربه جهانی نشان می‌دهد که نهاد آمبودزمان به عنوان یکی از موفق‌ترین الگوهای نظارت اداری، توانسته است با تکیه بر استقلال نهادی، شفافیت و ضمانت اجرای نرم اما مؤثر، در دفاع از حقوق شهروندان جایگاهی برجسته بیابد. در مقابل در ایران «سازمان بازرسی کل کشور» براساس اصل ۱۷۴ قانون اساسی شکل گرفته است تا بر حسن اجرای قوانین نظارت کند و از این طریق زمینه صیانت از حقوق عامه را فراهم آورد. با وجود مشابهت در هدف کلی، این دو نهاد تفاوت‌های اساسی در کارکرد و کارآمدی دارند. بررسی علمی و تطبیقی آن‌ها می‌تواند روشن سازد که آیا ظرفیت‌ها و اختیارات سازمان بازرسی کل کشور در سطحی قرار دارد که بتواند همانند آمبودزمان‌های پیشرفته به صیانت واقعی از حقوق عامه بپردازد یا خیر. به دلیل وابستگی نهادی، نبود استقلال مالی و ساختاری، محدودیت در ضمانت اجرا و ضعف شفافیت، سازمان بازرسی کل کشور کارآمدی کمتری نسبت به نهادهای آمبودزمان در حمایت از حقوق عامه دارد. این پژوهش عمدتاً قوانین و ساختار سازمان بازرسی کل کشور در ایران و مقایسه آن با الگوی عمومی آمبودزمان در سطح جهانی است. تمرکز پژوهش بر شاخص‌های کلیدی کارآمدی نظارتی شامل استقلال نهادی، ضمانت اجرا، شفافیت، حوزه صلاحیت، ماهیت نظارت و جایگاه بین‌المللی خواهد بود. در پژوهش حاضر به جای صرف ارائه کلیات درباره اهمیت نهادهای نظارتی، تلاش می‌شود با رویکردی تطبیقی و شاخص‌محور، کارآمدی سازمان بازرسی کل کشور در صیانت از حقوق عامه تحلیل شود. این روش علاوه بر غنای نظری، امکان ارائه پیشنهادها و اصلاحی و سیاستی مشخص برای ارتقای نقش این سازمان را نیز فراهم می‌سازد.

## ۱. اهداف سازمان بازرسی

هدف اصلی نظارت و بازرسی، صرفاً مقابله با انحرافات مجریان نیست، بلکه بر حفظ و بهبود کارایی نظام اجرایی نیز تأکید دارد. به عبارت دیگر، نه تنها نتایج و دستاوردهای نظام اجرایی حائز اهمیت است، بلکه سلامت و درستی فرایندهای آن نیز اهمیت دارد (Plottu, 2009:18). از اهداف مهم و اساسی نظارت و بازرسی می‌توان به نظارت بر تصمیمات و اقدامات دستگاه‌های دولتی و سازمان‌ها اشاره کرد که در جهت حفاظت از بیت‌المال و تضمین رشد پایدار و همه‌جانبه اقتصادی و اجتماعی کشور صورت می‌گیرد (توحیدی و ملایی ۱۳۹۸: ۳۱۰). همچنین نظارت به پیشگیری از نفوذ مقامات

ناکارآمد، غیرمتخصص و ناسالم در دستگاه‌های اجرایی حکومتی کمک می‌کند و از تضییع حقوق مردم و سوءاستفاده از منابع عمومی جلوگیری می‌کند. به علاوه کنترل‌های متعادل و نظارتی به تحقق اهداف تعیین‌شده در طرح‌های عمرانی و غیرعمرانی دولت و رعایت قوانین و مقررات اجرایی کشور توسط مقامات مسئول کمک می‌نماید.

در کارآمدی نظارت توجه به مقصد اصلی و هدف غایی از نظارت و بازرسی یعنی سالم‌سازی جامعه خیلی مهم است؛ و هدف اصلی نظارت محاکمه و تشکیل پرونده نیست، در اینجا است که بحث پیشگیری و جمع‌کردن بسترهای مفسد اهمیت خود را نشان می‌دهد. پس نظارت باید به دنبال این باشد که چه عملی را انجام دهد که از فساد و تخلف و رشوه جلوگیری شود؛ لذا باید بسترها و زیرساخت‌ها علاج شوند. در غیر این صورت با تغییر افراد در مناصب، وضع اصلاح نخواهد شد و با تغییرهای پی‌درپی و آوردن مدیرهای گوناگون در نهایت این مسائل شکل خواهد گرفت و با پرونده درست‌کردن و محاکمه و محکوم‌کردن سلامت جامعه حاصل نمی‌شود (شاهرودی، ۱۳۹۴: ۱۵). سازمان بازرسی برای اجرای صحیح تمام قوانین در دستگاه‌های دیگر و جلوگیری از هرگونه تخلف و اجرا نشدن قوانین که منجر به بی‌عدالتی، تبعیض و یا مفسد دیگری می‌شود باید برخورد قانونی کند. فلسفه تشکیل سازمان بازرسی این نیست که فقط مچ‌گیری کند و ببیند چه کسی خلاف کرده و چه کسی خلاف نکرده، این یک هدف فرعی و نزدیک سازمان است و گرنه هدف دورتر و بلندترش اصلاح و سالم‌سازی دستگاه اجرایی است. وقتی که سازمان بازرسی وجود دارد و دستگاه‌های اجرایی بر این امر آگاهند و شیوه‌های صحیح نظارتی در آن‌ها اجرا می‌شود می‌تواند نشان از سالم‌سازی داشته باشد (شاهرودی، ۱۳۹۴: ۱۵). خیلی از تخلف‌ها در اثر نبودن یک نظارت دقیق، کامل و مدرن شکل می‌گیرد (شاهرودی، ۱۳۹۴: ۱۶). با وجود این تشکیلات نظارتی گسترده، خیلی از اشخاص گرفتار خلاف می‌شوند که اگر تشکیلات، فرهنگ و سیستم بازرسی کارآ و موفق وجود داشته باشد این تخلف‌ها صورت نمی‌گیرد. داشتن نظارت صحیح و موفق از عوامل عدالت و سلامت دستگاه‌ها است؛ بنابراین وجود دستگاه‌هایی با سیستم و سیاست‌های موفق موضوعیت دارد.

باتوجه به مطالب گفته‌شده هدف سازمان بازرسی را می‌توان نظارت بر حسن اجرای قوانین؛ صیانت و حفظ بیت‌المال؛ جلوگیری از تضییع حقوق عمومی؛ جلوگیری از بی‌عدالتی، تبعیض و فساد؛ ارتقای حاکمیت و عدالت و سلامت دستگاه‌های ذکرشده طبق قانون تشکیل سازمان؛ قانونمندکردن احیای فرهنگ تعبد به قوانین در دستگاه‌ها و... نامید.

## ۲. مفهوم حقوق عامه

حقوق عامه از ترکیب دو واژه «حقوق» و «عامه» تشکیل شده است. عامه در لغت عموم مردم معنا

شده و به همه، همگان افاده می‌گردد. در فرهنگ لغت عمید، عامه اسمی عربی دانسته شده که با مفهوم مقابل آن یعنی خاصه تعریف شده است. در فرهنگ واژگان مترادف و متضاد نیز با بیان مفهوم متضاد عامه با تعبیر خاصه، معنای مترادف «عامه» همگان، همه، توده، خلق و عموم است. بنابراین لفظ عامه به کسانی اطلاق می‌شود که به صورت جمعی و همگانی در قلمرو حاکمیتی کشوری زندگی می‌کنند؛ حتی اگر دارای تابعیت نباشند اما از حیث انسان بودن و بر وفق تعاریف حقوق بشری، تکالیف و حق و حقوقی برای آن‌ها وجود دارد (خزایی، ۱۴۰۰: ۱۸). «احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع» از جمله وظایف ذکر شده 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 به طور 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 (پاک‌نژاد و غمامی، ۱۴۰۰: ۵۸). 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 (غمامی، ۱۳۹۷: ۵۶-۵۷) به این ترتیب حقوق عامه مجموعه حقوق و آزادی‌های مشروع منعبت 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 است (غمامی، ۱۳۹۷: ۷۷). دکتر جعفری لنگرودی حقوق عامه را معادل مشترکات عمومی و ناظر به حقوق و منافع عمومی دانسته‌اند که مابین افراد مختلف مشترک است (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۲: ۳۱۱). برخی دیگر حقوق عامه را حق جامعه بر نظم عمومی و امنیت شهروندان خویش دانسته‌اند (دادیار، ۱۳۹۰: ۱۳). از نگاهی دیگر حقوق عامه اعم است از حقوق اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، دفاعی، اقتصادی و قضائی که مصداق اتم و اکمل آن در حقوق اساسی نمود یافته است (نقره‌کار، ۱۳۸۸: ۲۳). مطابق ماده یک دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه مصوب ۱۳۹۷ ریاست قوه قضائیه، حقوق عامه بدین شکل تعریف شده است: «حقوقی است 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 تضییع یا سلب امتیاز آنان می‌شود، از قبیل آزادی‌های مشروع، حقوق زیست محیطی، بهداشت و سلامت عمومی، فرهنگ عمومی و میراث فرهنگی، انفال، اموال عمومی و استانداردهای اجباری».

### ۳. قلمرو نظارت سازمان بازرسی در حوزه حقوق عامه

براساس ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی، نظارت و بازرسی به سه

صورت انجام می‌گیرد. ۱- نظارت و بازرسی برنامه‌ای ۲- نظارت و بازرسی فوق العاده ۳- نظارت و بازرسی موردی. که به تعریف هر یک از آن‌ها پرداخته می‌شود.

۱- نظارت و بازرسی برنامه‌ای: این نوع از نظارت براساس برنامه‌های مدون و منظم سالانه با تعیین قلمرو موضوعی، محیطی و زمانی صورت می‌گیرد.

طبق ماده ۴ این آیین‌نامه، در تدوین این نوع از نظارت که قبل از پایان هر سال برای سال بعد، با رعایت اولویت‌ها تهیه و تدوین و به استحضار ریاست قوه قضائیه می‌رسد، نکاتی مطرح شده است که در این نکات می‌توان مواردی را در جهت حفظ حقوق عمومی دسته‌بندی کرد. در بند «الف» حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین و شناسایی مفاسد اداری و مالی از جمله مواردی است که دستگاه مربوطه باید در عملکرد خود به آن توجه فراوانی داشته باشد.

در بند «ب» نحوه عملکرد و رفتار مسئولان از حیث اصول مدیریت، استفاده از منابع، ایجاد تحول و به‌کارگیری 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 نیز از جمله نکاتی است که در دستگاه‌ها باید مورد توجه قرار گیرد.

یکی از مهم‌ترین بندهای این ماده یعنی بند «پ» به صورت نسبتاً کامل حقوق عامه را نشانه رفته است که طبق این بند «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 محیط‌زیست در حدود وظایف و مأموریت‌های دستگاه» در تدوین برنامه و انجام نظارت و بازرسی‌های برنامه‌ای سازمان بازرسی باید مورد توجه قرار گیرد.

۲- نظارت و بازرسی فوق العاده: نظارت و بازرسی خارج از برنامه برحسب دستور مقام رهبری، درخواست رئیس‌جمهور، کمیسیون اصل نود قانون اساسی، رئیس قوه قضائیه یا به تقاضای وزیر یا مسئول دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و مواردی که به نظر رئیس سازمان ضروری و مهم تشخیص داده شود. از جمله دستورهای اخیر برای نظارت و بازرسی فوق العاده در حوزه صیانت از حقوق عامه می‌توان به دستور رئیس قوه قضائیه به رییس سازمان بازرسی مبنی بر شناسایی عوامل معطلی مردم در ادارات و کسانی که چوب لای چرخ می‌گذارند و یا خدمتشان با فساد

همراه است اشاره کرد. از دیگر دستورهای رئیس قوه قضائیه در جهت صیانت از حقوق عامه، به کنترل افزایش قیمت برخی کالاهای مورد نیاز کشور و گرانی‌ها و پیگیری مشکل آب خوزستان تا حصول نتیجه از سوی دادستان کل کشور و سازمان بازرسی<sup>۱</sup> و برخورد با اخلاط‌لگران در حوزه سلامت و مافیای دارو<sup>۲</sup> اشاره کرد. این نوع از نظارت و بازرسی در سال‌های اخیر در راستای صیانت و احیای حقوق عامه بسیار مورد استفاده قرار گرفته است.

۳- نظارت و بازرسی موردی: بررسی شکایات و اعلامات مقرون به دلیل دایر بر وقوع جرم یا تخلف یا سوء جریان در حدود صلاحیت سازمان که این شکایات می‌تواند توسط عامه مردم در جایی که حقی از آن‌ها پایمال شده است صورت گیرد.

#### ۴. سند تأسیس نهاد آمبودزمان و سازمان بازرسی کل کشور

آمبودزمان را می‌توان به عنوان یک مقام مستقل از دستگاه اجرایی معرفی کرد که از روش‌های غیرقضائی برای تضمین حقوق عمومی در برابر نهادهای دولتی استفاده می‌کند. این مقام به شناسایی بی‌عدالتی‌هایی که از اقدامات قانونی یا غیرقانونی نهادهای دولتی ناشی می‌شود پرداخته و پیشنهادهایی برای اصلاح و پیگیری‌های انتظامی یا کیفری در چارچوب وظایف خود ارائه می‌دهد (Reaf&linda, 1999:6). این نهاد در ابتدا در سطح جهانی گسترش یافت و در کشورهای مختلف با نام‌های متفاوتی شناخته شد، اما هدف مشترک تمامی این نهادها نظارت بر تصمیمات مقامات دولتی و ارائه پیشنهادهای اصلاحی به منظور بهبود عملکرد آن‌ها بوده است. در بیشتر کشورها، آمبودزمان تحت نظر قوه مقننه فعالیت می‌کند، اما در برخی کشورها مانند فرانسه و انگلستان، زیر نظر قوه مجریه قرار دارد (Verdussen, 1996:36).

اگرچه در بسیاری از کشورها قدرت آمبودزمان از پارلمان یا قوه مجریه نشئت می‌گیرد، در ایران طبق اصل ۱۷۴ قانون اساسی، سازمان بازرسی کل کشور تحت نظارت قوه قضائیه تأسیس شده است. این سازمان علاوه بر نظارت بر اجرای دقیق قوانین در نهادهای دولتی، به شناسایی نقاط ضعف در سیستم اجرایی پرداخته و این مشکلات را برای دریافت بهترین راه‌حل‌ها به مقامات مربوطه گزارش می‌کند. باتوجه به تعاریف ذکرشده، نهاد آمبودزمان در هر کشور براساس

۱. تیر ۱۴۰۰ نشانی دسترسی به خبر:

[www.isna.ir/amp/1400051812977](http://www.isna.ir/amp/1400051812977)

۲. شهریور ۱۴۰۰ سایت دسترسی به خبر:

[www.mojnews.com](http://www.mojnews.com)

مقررات قانونی ویژه‌ای تشکیل می‌شود که هدف اصلی آن حفاظت از حقوق عمومی در برابر دولت از طریق نظارت غیرقضائی است. از آنجا که نظارت توسط یک مقام مستقل انجام می‌شود، سند تأسیس آن باید توسط پارلمان (خواه به صورت قانون اساسی و خواه از طریق قوانین عادی) تصویب گردد. در این راستا، نهادهایی که به دستور دولت و براساس آیین نامه‌های دولتی اختیارات نظارتی دریافت می‌کنند، نمی‌توانند آمبودزمان شناخته شوند. این نهادها به دلیل وابستگی به مقامات عالی رتبه قوه مجریه و تحت کنترل سلسله مراتبی این قوه، نمی‌توانند نظارت مستقلی بر نهادهای دولتی اعمال کنند. یکی دیگر از ویژگی‌های خاص آمبودزمان، اعمال حاکمیتی این نهاد در فرایند نظارت است. در کشورهای مختلف، نهاد آمبودزمان از جایگاه قانونی خاصی برخوردار است. برای مثال، در ایران طبق اصل ۱۷۴ قانون اساسی، در سوند ماده ۶، در دانمارک ماده ۵۵ و در اسپانیا ماده ۵۴ قانون اساسی، این نهاد براساس اصول قانونی به رسمیت شناخته می‌شود. در برخی کشورها نیز این نهاد به موجب قوانین عادی تأسیس می‌شود؛ به طور مثال، نهاد میانجی در فرانسه براساس قانون عادی ۳ ژوئن ۱۹۷۳ تأسیس شده است. بنابراین، سند تأسیس نهاد آمبودزمان باید یک متن قانونی و اساسی باشد که هدف آن تضمین حقوق شهروندان از طریق نظارت غیرقضائی است. برای تحقق این هدف، لازم است که شهروندان حق شکایت از نهادهای دولتی را داشته باشند (گرچی و بابایی، ۱۳۹۰: ۱۴۴).

در ایران، طبق اصل ۱۷۴ قانون اساسی، سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر قوه قضائیه تشکیل شده است و وظیفه آن نظارت بر حسن اجرای قوانین در نهادهای دولتی به منظور احیای حقوق عمومی است. این وظیفه طبق بند ۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی به عنوان یکی از وظایف قوه قضائیه تعریف شده است. بنابراین مشروعیت این نهاد از قانون اساسی، بالاترین سند قانونی کشور، نشئت می‌گیرد. علاوه بر تأسیس این سازمان در قانون اساسی، در قوانین عادی نیز اختیارات و وظایف آن توسط مجلس تصویب شده است. همچنین، دیوان عدالت اداری به منظور حفاظت از حقوق عمومی براساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی تشکیل شده است. تفاوت عمده بین سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری در نوع نظارت آن‌ها است. هدف اصلی سازمان بازرسی کل کشور نظارت غیرقضائی و تضمین حقوق عمومی در برابر نهادهای دولتی است، در حالی که دیوان عدالت اداری یک نهاد قضائی است و به همین دلیل نمی‌توان آن را از مصادیق آمبودزمان به شمار آورد. این نهاد قضائی مانند دادسرا یک نهاد تعقیب‌کننده نیست، بلکه تنها در جمع‌آوری و ارائه مدارک نقش دارد و پس از بازرسی نمی‌تواند مجازات اعمال کند. در عوض، متخلفان را به مراجع قضائی یا انتظامی معرفی می‌کند. بنابراین

نهادهایی مانند دیوان محاسبات یا هیئت‌های تحقیق و تفحص مجلس نمی‌توانند به‌عنوان آمبودزمان در نظر گرفته شوند، چرا که این نهادها به شکایات مردم رسیدگی نمی‌کنند. در نتیجه نظارت این نهادها نمی‌تواند به تحقق هدف اساسی «گسترش عدل و آزادی‌های مشروع» که در بند ۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی آمده است کمک کند.

##### ۵. شاخص‌های کلیدی ارتقای کارآمدی در صیانت از حقوق عامه: سازمان بازرسی و آمبودزمان‌های پیشرفته

برای سنجش میزان کارآمدی هر نهاد نظارتی در صیانت از حقوق عامه، صرف اشاره به وظایف قانونی کافی نیست، بلکه باید شاخص‌هایی مشخص و قابل ارزیابی در نظر گرفته شود. بررسی تجربه‌های تطبیقی نشان می‌دهد که استقلال نهادی، ضمانت اجرا، شفافیت عملکرد، گستره صلاحیت، ماهیت نظارت و جایگاه بین‌المللی از مهم‌ترین معیارهایی هستند که کیفیت و اثرگذاری یک نهاد را در حمایت از حقوق عامه تعیین می‌کنند. در حالی که نهاد آمبودزمان در بسیاری از کشورها بر پایه این شاخص‌ها توانسته جایگاهی تثبیت‌شده و بین‌المللی به دست آورد، سازمان بازرسی کل کشور نیز در چارچوب حقوق عمومی ایران با چالش‌ها و ظرفیت‌هایی در همین حوزه‌ها مواجه است. بنابراین، تحلیل تطبیقی این شاخص‌ها می‌تواند نشان دهد که آیا سازمان بازرسی کل کشور در عمل توانسته هم‌تراز با آمبودزمان‌های پیشرفته، نقش مؤثری در پاسداری از حقوق عامه ایفا کند یا خیر. در ادامه هرکدام از این موارد مورد بررسی قرار می‌گیرند.

##### ۵-۱. استقلال نهاد آمبودزمان و سازمان بازرسی کل کشور

اصل استقلال نهاد نظارتی یکی از اصول مهم در زمینه نظارت مؤثر و کارآ است؛ البته استقلال مطلق امری دور از ذهن می‌نماید؛ چراکه با نگاهی به نهادهای مختلف نظارتی در کشورهای مختلف این‌طور به نظر می‌رسد که نهاد مربوط به هر حال ذیل یکی از قوای سه‌گانه قرار گرفته و یا با یکی از این سه قوه ارتباط بیشتری دارد؛ مثلاً اینکه رئیس آن توسط رئیس‌جمهور انتخاب شود یا رئیس قوه قضائیه در هر صورت وجود تدابیری در جهت حفظ استقلال نهاد ناظر ضروری است؛ چراکه ضامن اعمال نظارت مؤثر خواهد بود (عالی و شفقی، ۱۴۰۳: ۱۳۶). در بسیاری از کشورها، آمبودزمان نهادی مستقل از قوای سه‌گانه، به‌ویژه قوه مجریه و قوه قضائیه محسوب می‌شود و معمولاً زیر نظر پارلمان فعالیت می‌کند. این جایگاه موجب می‌شود که آمبودزمان بتواند بدون فشار سیاسی یا ملاحظات اداری، به رسیدگی شکایات شهروندان علیه دولت بپردازد و گزارش‌های خود را آزادانه منتشر کند (Reif, 1999:22). استقلال مالی و اداری این نهاد نیز

تضمین‌کننده بی‌طرفی آن است؛ زیرا منابع مالی از طریق بودجه پارلمان تأمین می‌شود و دولت حق دخالت در تخصیص آن را ندارد (Verdussen, 1995:48). در مقابل، سازمان بازرسی کل کشور در ایران به موجب اصل ۱۷۴ قانون اساسی زیر نظر قوه قضائیه تأسیس شده است. این وابستگی نهادی سبب می‌شود که استقلال کامل نداشته باشد و گاه در مقام نظارت، تحت تأثیر ملاحظات قوه قضائیه قرار گیرد. مطابق ماده ۴ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، رئیس سازمان توسط رئیس قوه قضائیه از میان قضات شرع و یا قضاتی که دارای رتبه ۱۰ یا ۱۱ قضائی باشند تعیین می‌شود. در این ماده انتخاب رئیس سازمان بازرسی به وسیله 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 (همتی و خزایی، ۱۴۰۴: ۳۷۱).

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 آن گونه که باید تضمین نشود و باید عزل آن‌ها نیز مطابق مقررات عام کشوری همانند دیگر مستخدمان دولت صورت گیرد (براتی و عباسی، ۱۴۰۰: ۵۷). اگرچه قانون تشکیل سازمان بازرسی اختیارات گسترده‌ای برای نظارت بر حسن اجرای قوانین پیش‌بینی کرده است، اما عدم استقلال مالی و ساختاری باعث شده کارآمدی این نهاد در مقایسه با آمبودزمان‌های پیشرفته کمتر باشد. به عبارت دیگر، سازمان بازرسی نهادی درون‌سیستمی است که نظارتش بیشتر جنبه داخلی دارد و در معرض ارزیابی مستقیم افکار عمومی قرار نمی‌گیرد. اهمیت استقلال در اینجا است که بدون آن، هرگونه نظارت می‌تواند دچار شائبه جانبداری یا ملاحظات سیاسی شود. آمبودزمان به دلیل استقلال سازمانی و پاسخ‌گویی به پارلمان، مشروعیت بیشتری نزد افکار عمومی دارد، در حالی که سازمان بازرسی در ایران به دلیل جایگاهش در قوه قضائیه کمتر چنین اعتمادی را جلب کرده است (خزایی، ۱۴۰۰: ۸۹). بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که یکی از اصلاحات ضروری برای ارتقای کارآمدی سازمان بازرسی در راستای صیانت از حقوق عامه، تقویت استقلال نهادی و کاهش وابستگی آن به قوه قضائیه است.

## ۵-۲. ضمانت اجرا در آموذزمان و سازمان بازرسی کل کشور

ضمانت اجرا یکی از مهم‌ترین شاخص‌ها برای سنجش کارآمدی نهادهای نظارتی است. صرف ارائه گزارش یا صدور توصیه بدون پشتوانه اجرایی کافی، نمی‌تواند به اصلاح واقعی نظام اداری منجر شود. در نظام‌های حقوقی مختلف، نهاد آموذزمان از سازوکارهای متنوعی برای تضمین اجرای توصیه‌های خود بهره‌مند است. هرچند آموذزمان در بیشتر کشورها فاقد قدرت الزام مستقیم مشابه دادگاه‌هاست، اما پشتوانه حقوقی و سیاسی گزارش‌های وی چنان قوی است که نهادهای دولتی ناگزیر از تبعیت‌اند. برای نمونه در کشورهای اسکندیناوی، گزارش‌های آموذزمان به مثابه اسناد رسمی الزام‌آور تلقی شده و عدم اجرای آن‌ها می‌تواند منجر به استیضاح یا پیگرد مقامات اجرایی در پارلمان شود (Hobidon et al., 2021: 3-4). از سوی دیگر، آموذزمان‌ها با انتشار عمومی گزارش‌ها، ابزار «فشار افکار عمومی» را به کار می‌گیرند. بدین معنا که حتی اگر گزارش از ضمانت اجرای قضائی برخوردار نباشد، انتشار آن می‌تواند مقامات دولتی را وادار به اصلاح رویه‌های خود کند. همین ویژگی باعث شده بسیاری از محققان، ضمانت اجرای اصلی آموذزمان را «شفافیت و پاسخ‌گویی عمومی» بدانند (International Ombudsman Institute, 2025: 11). در برخی کشورها همچون کره جنوبی، آموذزمان با نهادهای ضد فساد ادغام شده و علاوه بر توصیه، از اختیارات شبه قضائی برای پیگیری تخلفات اداری برخوردار است.

در این راستا سازمان بازرسی کل کشور در ایران از نظر ضمانت اجرا با چالش‌های جدی مواجه است. براساس قانون تشکیل سازمان، این نهاد صرفاً می‌تواند موارد تخلف و سوء جریان را شناسایی کرده و گزارش آن را به مقامات ذیصلاح قضائی یا اجرایی ارسال کند. اجرای پیشنهادهای گزارش‌های سازمان بازرسی الزامی نبوده و بستگی به اراده دستگاه‌های اجرایی و مقامات قضائی دارد. این وضعیت موجب شده بسیاری از گزارش‌ها عملاً به نتیجه نرسد و نقش پیشگیرانه سازمان کاهش یابد (فلاح‌زاده و زارعی، ۱۳۹۲: ۱۳۳). افزون بر این عدم انتشار عمومی گزارش‌ها سبب می‌شود که فشار اجتماعی و افکار عمومی به عنوان یک ضمانت اجرا عمل نکند. بسیاری بر این باورند که یکی از ضعف‌های ساختاری سازمان بازرسی همین «فقدان ضمانت اجرای مستقل» است و بدون اصلاح این وضعیت، تحقق کارآمدی آن امکان‌پذیر نخواهد بود (همتی و خزایی، ۱۴۰۴: ۳۷۵). درواقع برای تقویت این سازمان لازم است که اولاً گزارش‌های آن از حیث حقوقی الزام‌آور شود و ثانیاً از طریق انتشار عمومی، ابزار فشار افکار عمومی نیز به آن افزوده گردد. به این ترتیب سازمان بازرسی می‌تواند به جای نهادی صرفاً توصیه‌گر، به نهادی اصلاح‌گر و الزام‌آور در صیانت از حقوق عامه تبدیل شود.

### ۵-۳. شفافیت در آمبودزمان و سازمان بازرسی کل کشور

شفافیت از مهم‌ترین مؤلفه‌های حکمرانی خوب و شرط اساسی در کارآمدی نهادهای نظارتی است. درواقع بدون شفافیت، اعتماد عمومی به نهادهای حکومتی تضعیف می‌شود و امکان نظارت شهروندان بر دولت از بین می‌رود. آمبودزمان‌ها در نظام‌های مختلف حقوقی با تأکید بر شفافیت عمل می‌کنند. آنان مکلف‌اند گزارش‌های سالانه و موضوعی خود را به‌صورت عمومی منتشر کنند و نتایج رسیدگی به شکایات شهروندان را در دسترس رسانه‌ها و پارلمان قرار دهند (Zuegel et al., 2018:21). این سازوکار نه تنها سبب پاسخ‌گویی دستگاه‌های اجرایی می‌شود، بلکه به شهروندان امکان می‌دهد از وضعیت حقوق و آزادی‌های خود آگاه شوند. در تجربه کشورهای اسکاندیناوی که مبدأ پیدایش آمبودزمان به شمار می‌روند، شفافیت یکی از دلایل اصلی موفقیت این نهاد بوده است. برای مثال در سوئد گزارش‌های آمبودزمان در وبسایت رسمی پارلمان منتشر می‌شود و حتی به‌عنوان اسناد رسمی حقوقی مورد استناد قرار می‌گیرد (Soderman, 2004:13). افزون‌براین شفافیت موجب افزایش «قدرت نرم» آمبودزمان می‌شود؛ بدین معنا که دستگاه‌های اجرایی حتی بدون الزام حقوقی، به دلیل فشار افکار عمومی ناچار به اجرای توصیه‌های این نهاد هستند (Zuegel et al., 2018:21).

در مقابل سازمان بازرسی کل کشور در ایران با چالش جدی در حوزه شفافیت روبه‌روست. گزارش‌های سازمان عموماً محرمانه است و تنها به مقامات بالادستی یا مراجع ذی‌صلاح ارسال می‌شود. همین امر سبب شده که شهروندان و رسانه‌ها از نتایج بازرسی‌ها بی‌اطلاع بمانند و امکان اعمال فشار اجتماعی برای اصلاح ساختارها فراهم نشود. عدم شفافیت همچنین باعث شده اعتماد عمومی به کارآمدی سازمان کاهش یابد و تصور عمومی بر این باشد که بسیاری از پرونده‌های تخلف یا فساد در نهایت به سرانجام نمی‌رسند (خزایی، ۱۴۰۰: ۸۹). برخی پژوهش‌ها نشان داده‌اند که شفافیت، خود نوعی ضمانت اجرای غیرمستقیم است؛ زیرا افکار عمومی می‌تواند به‌عنوان ابزار فشار اجتماعی و سیاسی عمل کند (همتی و خزایی، ۱۳۹۹: ۷).

به‌طورکلی فرایند نظارت اگر از شفافیت برخوردار نباشد به کانون تبانی مجری و ناظر تبدیل می‌شود (عالی و شفقی، ۱۴۰۳: ۱۳۵) مواردی که در قانون بیان شده از جمله استفاده از سامانه‌های الکترونیکی برای دریافت اطلاعات و شکایات، بهره‌بردن از تشکل‌های مردم‌نهاد در راستای نظارت، دریافت گزارش آسیب‌شناسی و موضوع‌یابی و نیز اطلاع‌رسانی و آگاهی بخشی عمومی (مهرورز و همکاران، ۱۴۰۱: ۹۷ / مظفری و همکاران ۱۴۰۱: ۶۲۹) که از اختیارات سازمان بازرسی شمرده شده، همه از مواردی است که در راستای تحقق اصل اصیل شفافیت قابل ارزیابی است. در نتیجه نبود شفافیت در سازمان بازرسی

به معنای ازدست رفتن یکی از مهم ترین ابزارهای پیشگیرانه و اصلاحی است. بنابراین برای ارتقای کارآمدی این سازمان علاوه بر توجه به مفاد قانون تشکیل سازمان، گام اساسی آن است که گزارش های عمومی و دوره ای منتشر شود و دسترسی آزاد رسانه ها و نهادهای مدنی به اطلاعات فراهم آید. تنها در این صورت سازمان می تواند همانند آمبودزمان به نهادی پاسخگو و شفاف تبدیل گردد.

#### ۴-۵. حوزه صلاحیت آمبودزمان و سازمان بازرسی کل کشور

یکی از مهم ترین ابعاد تمایز میان نهادهای نظارتی، گستره صلاحیت آن ها در رسیدگی به امور عمومی است. در نظام های حقوقی مختلف، آمبودزمان نهادی است که صلاحیت اصلی آن رسیدگی به شکایات شهروندان علیه دستگاه های اجرایی و اداری است. این صلاحیت معمولاً شامل همه وزارتخانه ها، سازمان های دولتی و نهادهای عمومی است، اما قوه مقننه و قوه قضائیه از حوزه رسیدگی آمبودزمان مستثنی هستند (Zhyvko, 2025:93).

در بسیاری از کشورها صلاحیت آمبودزمان حتی به حوزه های خاص مانند آموزش، بهداشت، محیط زیست و حقوق کودکان نیز گسترش یافته و نهادهای تخصصی تحت عنوان آمبودزمان موضوعی ایجاد شده است. این امر نشان می دهد که صلاحیت آمبودزمان انعطاف پذیر بوده و متناسب با نیازهای اجتماعی و ساختار سیاسی هر کشور قابل توسعه است. در برخی کشورها مانند فرانسه و انگلستان، آمبودزمان علاوه بر رسیدگی به شکایات اداری، نقش میانجیگر میان مردم و دولت را نیز ایفا می کند. این حوزه صلاحیت گسترده موجب شده است که شهروندان برای پیگیری مطالبات خود از مسیرهای سریع و غیرقضائی بهره مند شوند (Stuhmcke, 2012:4). از این منظر، صلاحیت آمبودزمان نه صرفاً رسیدگی به شکایات فردی، بلکه اصلاح ساختارهای کلان اداری و پیشگیری از تکرار تخلفات را نیز در بر می گیرد.

در ایران سازمان بازرسی کل کشور براساس اصل ۱۷۴ قانون اساسی و قانون تشکیل خود، صلاحیت نظارت بر حسن اجرای قوانین در دستگاه های اداری و نهادهای وابسته به دولت را دارد. این صلاحیت شامل وزارتخانه ها، سازمان های دولتی، شرکت های دولتی و نهادهای عمومی می شود. اما بخش خصوصی و نهادهایی که بدون بهره گیری از منابع عمومی فعالیت می کنند از حوزه صلاحیت سازمان خارج هستند (افشار، ۱۴۰۳: ۲۵۷۴). به عبارت دیگر سازمان بازرسی صلاحیتی محدود به ساختار اداری دولتی دارد و رسیدگی به شکایات مردم علیه این نهادها تنها از طریق این سازمان ممکن است. یکی از چالش های اصلی در حوزه صلاحیت سازمان بازرسی آن است که این نهاد برخلاف آمبودزمان، امکان رسیدگی مستقیم به شکایات شهروندان علیه کارگزاران دولتی را به صورت گسترده ندارد و بسیاری از شکایات باید از طریق مراجع قضائی یا دیوان عدالت اداری پیگیری شود. این

موضوع موجب کاهش کارآمدی سازمان در حمایت عملی از حقوق عامه شده است. براین اساس، توسعه صلاحیت سازمان بازرسی به سمت رسیدگی مستقیم و مؤثر به شکایات مردمی، مشابه الگوی آمبودزمان، می‌تواند یکی از اصلاحات کلیدی برای افزایش اعتماد عمومی و ارتقای جایگاه این نهاد در ایران باشد (همتی و خزایی، ۱۴۰۴: ۳۷۶).

## ۵-۵. ماهیت نظارت در آمبودزمان و سازمان بازرسی کل کشور

ماهیت نظارت در هر نظام حقوقی، بیانگر نوع رابطه میان نهاد ناظر و دستگاه‌های مورد نظارت است. در نظام‌های پیشرفته حقوقی، نهاد آمبودزمان به‌عنوان یک نهاد فراقضائی و مستقل نقشی متفاوت از دادگاه‌ها و نهادهای اداری دارد. آمبودزمان در اصل نه یک قاضی است و نه بخشی از ساختار اداری؛ بلکه نهادی میانجی و اصلاح‌گر محسوب می‌شود که وظیفه‌اش بررسی شکایات مردم از سوءجریان اداری و نقض حقوق شهروندان توسط مقامات دولتی است. بنابراین ماهیت نظارت آمبودزمان بیشتر «اصلاحی - توصیه‌ای» است تا «قضائی - تنبیهی». این ویژگی موجب می‌شود که تصمیمات آمبودزمان بیشتر براساس معیارهای انصاف و کارآمدی اداری استوار باشد، نه صرفاً قواعد خشک قانونی (Kirkham, 2024: 206). در بسیاری از کشورها نظارت آمبودزمان بر مبنای اصول حکمرانی خوب همچون شفافیت، پاسخ‌گویی و بی‌طرفی تعریف شده است. گزارش‌های این نهاد الزام قضائی مستقیم ندارند، اما به دلیل جایگاه پارلمانی و مشروعیت اجتماعی، در عمل قدرت اجرایی بالایی پیدا می‌کنند (Burton & Mershon, 2021: 8). همین امر باعث شده است که ماهیت نظارت آمبودزمان نوعی «نظارت نرم» تلقی شود که هدف آن اصلاح روابط دولت و شهروندان و جلوگیری از تکرار تخلفات است.

در ایران ماهیت نظارت سازمان بازرسی کل کشور بیشتر اداری و درون‌سیستمی است؛ زیرا سازمان بخشی از قوه قضائیه محسوب می‌شود و گزارش‌های آن عمدتاً به مراجع قضائی یا اجرایی ارجاع می‌گردد. برخلاف آمبودزمان، سازمان بازرسی نقشی مستقیم در میانجیگری میان مردم و دولت ندارد و شکایات شهروندان معمولاً از مسیر دیوان عدالت اداری یا مراجع قضائی پیگیری می‌شود (خزایی، ۱۴۰۰: ۷۸). بنابراین ماهیت نظارت سازمان بازرسی بیشتر «اجرایی - قضائی» است تا اصلاحی - فراقضائی. یکی از چالش‌های اساسی سازمان بازرسی آن است که به دلیل جایگاه در قوه قضائیه، استقلال کامل در اعمال نظارت ندارد و گاه ماهیت نظارت آن با ملاحظات سیاسی یا قضائی محدود می‌شود. بنابراین برای ارتقای کارآمدی این سازمان، ضروری است ماهیت نظارت آن از یک نهاد صرفاً درون‌ساختاری به نهادی فراقوه‌ای و عمومی ارتقا یابد. بدین ترتیب سازمان بازرسی می‌تواند مشابه آمبودزمان، نقش اصلاحی و میانجیگر را در کنار وظیفه نظارتی ایفا کند.

### ۵-۶. جایگاه بین‌المللی آموذمان و سازمان بازرسی کل کشور

نهاد آموذمان در سطح جهانی به‌عنوان یکی از ارکان حکمرانی خوب و حمایت از حقوق بشر شناخته شده است. امروزه بیش از ۱۲۰ کشور جهان دارای نوعی نهاد آموذمان هستند که هرکدام متناسب با نظام حقوقی و سیاسی خود ساختار متفاوتی دارند. یکی از مهم‌ترین ابعاد جایگاه بین‌المللی آموذمان، حضور آن در شبکه‌ها و اتحادیه‌های بین‌المللی است. افزون‌براین در سطح منطقه‌ای نیز اتحادیه‌های متعددی وجود دارد؛ مانند اتحادیه آموذمان اروپایی، اتحادیه آموذمان آسیایی و مجمع آموذمان آفریقا. این نهادها نقش مهمی در ارتقای همکاری‌های فراملی و هماهنگی در حوزه حمایت از حقوق بشر و مقابله با فساد دارند. از منظر حقوق بین‌الملل نیز جایگاه آموذمان تقویت شده است. شورای اروپا در سال ۱۹۹۴ قطعنامه‌ای درباره «اصول آموذمان» تصویب کرد که استقلال، شفافیت و دسترسی آزاد شهروندان را به‌عنوان معیارهای حداقلی این نهاد معرفی نمود. همچنین کمیساریای عالی حقوق بشر سازمان ملل متحد بارها بر اهمیت نقش آموذمان در تحقق تعهدات حقوق بشری دولت‌ها تأکید کرده است (International Ombudsman Institute, 2025:6). بنابراین آموذمان نه تنها نهادی داخلی، بلکه بخشی از شبکه جهانی حمایت از حقوق بشر محسوب می‌شود.

از این‌رو سازمان بازرسی کل کشور در ایران دارای چنین جایگاه بین‌المللی نیست. این سازمان نهادی ملی است که براساس اصل ۱۷۴ قانون اساسی ایجاد شده و وظایف آن عمدتاً در چارچوب حقوق عمومی داخلی تعریف شده است. برخلاف آموذمان، سازمان بازرسی عضو شبکه‌های جهانی یا منطقه‌ای مشابه نیست و در ادبیات حقوق بین‌الملل به‌عنوان نهاد مرجع مستقل شناخته نمی‌شود (خزایی، ۱۴۰۰: ۵۵: ۵۵). این محدودیت موجب شده که ظرفیت تعامل فراملی و بهره‌گیری از تجارب موفق جهانی برای سازمان بازرسی کاهش یابد. البته در سال‌های اخیر برخی تلاش‌ها برای حضور فعال‌تر سازمان بازرسی در عرصه بین‌المللی از جمله مشارکت در همایش‌های مبارزه با فساد و همکاری با سازمان‌های بین‌المللی مانند سازمان همکاری اسلامی و کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد صورت گرفته است. با این حال این تعاملات هنوز به سطح نهادی و ساختاری مشابه آموذمان نرسیده و سازمان بازرسی همچنان فاقد جایگاه بین‌المللی تثبیت شده است.

بنابراین می‌توان گفت که آموذمان به دلیل سابقه تاریخی، استقلال نهادی و شبکه گسترده بین‌المللی، جایگاهی جهانی در حمایت از حقوق بشر و ارتقای حکمرانی خوب را کسب کرده است. در مقابل سازمان بازرسی کل کشور نهادی ملی با کارکردهای محدودتر است و هنوز نتوانسته در عرصه بین‌المللی به‌عنوان یک بازیگر معتبر شناخته شود. حرکت به سمت عضویت در نهادهای بین‌المللی و

تبادل تجربیات تطبیقی می‌تواند به ارتقای جایگاه سازمان بازرسی و افزایش کارآمدی آن در صیانت از حقوق عامه یاری رساند.

### نتیجه‌گیری

بررسی تطبیقی نشان داد که هرچند سازمان بازرسی کل کشور و نهاد آمبودزمان هر دو با هدف نظارت بر عملکرد دولت و دفاع از حقوق مردم شکل گرفته‌اند، اما از نظر شاخص‌های بنیادین تفاوت‌های معناداری میان آن‌ها وجود دارد. آمبودزمان‌ها در سطح جهانی با برخورداری از استقلال نهادی، ضمانت اجرای مؤثر، شفافیت بالا، حوزه صلاحیت گسترده، ماهیت نظارت اصلاحی و جایگاه بین‌المللی تثبیت‌شده، توانسته‌اند به یکی از ابزارهای اصلی صیانت از حقوق عامه تبدیل شوند. این ویژگی‌ها موجب شده که شهروندان نه تنها به این نهاد اعتماد کنند، بلکه آن را به عنوان مرجع کارآمد برای پیگیری تخلفات اداری بشناسند. در مقابل سازمان بازرسی کل کشور اگرچه در چارچوب قانون اساسی ایران جایگاه مهمی در نظارت بر حسن اجرای قوانین دارد، اما محدودیت‌های ساختاری و کارکردی آن مانع از ایفای نقش مؤثر در صیانت از حقوق عامه شده است. وابستگی نهادی به قوه قضائیه استقلال آن را کاهش داده، نبود ضمانت اجرای الزام‌آور مانع تحقق کامل گزارش‌های سازمان گردیده، فقدان شفافیت موجب کاهش اعتماد عمومی شده و صلاحیت محدود و ماهیت درون‌ساختاری نظارت سبب شده که دسترسی شهروندان به حمایت مستقیم از حقوقشان کاهش یابد. علاوه بر این نبود جایگاه بین‌المللی و محرومیت از تبادل تجربیات جهانی، ظرفیت‌های این سازمان را بیش از پیش محدود ساخته است. براین اساس فرضیه پژوهش مبنی بر کارآمدی کمتر سازمان بازرسی نسبت به آمبودزمان‌های پیشرفته تأیید می‌شود. پاسخ به سؤال پژوهش نیز منفی است؛ بدین معنا که ظرفیت‌ها و اختیارات سازمان بازرسی کل کشور هنوز هم تراز با نهادهای آمبودزمان در کشورهای پیشرفته نیست. باین حال نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که اصلاحات نهادی همچون تقویت استقلال مالی و اداری، انتشار عمومی گزارش‌ها، گسترش صلاحیت به رسیدگی مستقیم به شکایات مردمی و پیوستن به شبکه‌های بین‌المللی آمبودزمان می‌تواند سازمان بازرسی را در مسیر ارتقای کارآمدی و صیانت واقعی از حقوق عامه قرار دهد. چنین اصلاحاتی نه تنها به افزایش اعتماد عمومی می‌انجامد، بلکه زمینه تحقق بهتر عدالت اداری و حاکمیت قانون در ایران را فراهم خواهد ساخت.

## منابع

## الف) فارسی

- افشار، سجاد(۱۴۰۳). جایگاه نظارتی سازمان بازرسی کل کشور نسبت به رعایت حسن جریان امور، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، ۵۴(۴)، ۲۵۹۳-۲۵۷۳.
- براتی، جعفر و بیژن عباسی(۱۴۰۰). بررسی معیارهای نهاد آمبودزمان با قوانین و مقررات سازمان بازرسی کل کشور، دانش حقوق عمومی، ۱۰(۳۱)، ۴۳-۶۵.
- توحیدی، ارسطو، ملایی، مصطفی(۱۳۹۸). دکترین نظارت و بازرسی در جمهوری اسلامی ایران براساس گفتمان ولایت فقیه، فصلنامه علمی مطالعات مدیریت راهبردی دفاع ملی، سال سوم، شماره ۱۱، ۳۰۳-۳۲۴.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر(۱۳۹۲). وسیط در ترمینولوژی حقوق، تهران، گنج دانش، چاپ پنجم.
- خزایی، حسین(۱۴۰۰). چالش‌ها و محدودیت‌های سازمان بازرسی کل کشور در صیانت از حقوق عامه، پایان‌نامه کارشناسی ارشد مدیریت نظارت و بازرسی، دانشگاه علوم قضائی و خدمات اداری، ایران، تهران.
- دادیار، هادی(۱۳۹۰). نقش دادستان در حفظ حقوق عامه و چالش‌های قانونی و اجرایی آن، رساله دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشگاه تهران.
- فلاح‌زاده، علی محمد، زارعی، زهرا(۱۳۹۲). بررسی تطبیقی سازمان بازرسی کل کشور و نهاد آمبودزمان، نشریه حقوق اداری، شماره ۲، ۱۵۲-۱۲۷.
- مظفری، افسانه، علی اصغر کیا، شهناز هاشمی و عنایت داودی(۱۴۰۱). ارائه مدل بهینه برای جلب اعتماد عمومی به سامانه رسیدگی به شکایات و اعلانات سازمان بازرسی کل کشور، مدیریت دولتی، ۱۴(۴)، ۶۴۴-۶۲۸.
- مهرورز، محمودرضا، حسن حیدری، عطاءالله محمدی ملقرنی و ایرج حسینی(۱۴۰۱). نقش سازمان بازرسی کل کشور در پیشگیری از تخلفات اداری با رویکرد مقابله با نظارت‌گریزی مدیران دولتی، مطالعات بین‌رشته‌ای دانش راهبردی، ۱۲(۴۸)، ۹۱-۱۱۶.
- مجموعه سخنان و بیانات سید محمود هاشمی شاهرودی(۱۳۹۴). نظارت و بازرسی، نشر بنیاد فقه و معارف اهل بیت، چاپ اول.
- گرجی ازندریانی، علی اکبر، بابایی، مهدی(۱۳۹۰). آمبودزمان هم‌سنجی سامانه‌های ایران و فرانسه و انگلیس، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۵۷، ۱۲۵-۱۹۳.
- عالی، حامد، شفق، محمدجواد(۱۴۰۳). نظارت سازمان بازرسی بر اجرای صحیح قوانین و حسن جریان امور با تأکید بر اصول تفکیک صلاحیت و استقلال ناظر، مجله میزان حقوق عامه، ۱(۱)، ۱۵۶-۱۲۹.
- غمامی، سیدمحمد مهدی، پاک‌نژاد، امین‌اله(۱۴۰۰). سازوکارهای مشارکت نهادهای دوست دادگاه در احیای حقوق عامه، فصلنامه مطالعات حقوق بشر اسلامی، سال ۱۰، شماره ۲۳، ۵۵-۷۹.
- غمامی، سیدمحمد مهدی(۱۳۹۷). الگوی احیای حقوق عامه با تحول در نظام هنجارها و ساختارهای قضائی، فصلنامه حقوق اسلامی، شماره ۵۸، ۷۱-۹۲.

- نقره‌کار، محمدصالح (۱۳۸۸). نقش دادستان در صیانت از حقوق عامه، تهران، انتشارت جنگل، جاودانه، چاپ اول.
- همتی، مجتبی، خزایی، حسین (۱۴۰۴). مفهوم، چالش‌ها و راهکارهای احیای حقوق عامه توسط سازمان بازرسی کل کشور، فصلنامه پژوهش‌های حقوقی، ۲۴ (۶۱)، ۳۵۱-۳۸۲.
- همتی، مجتبی، خزایی، حسین (۱۳۹۹). چگونگی مبارزه با فساد اداری در پرتو اصل مساوات و برابری، ششمین کنفرانس ملی علوم انسانی و مطالعات مدیریت.

(ب) انگلیسی

- Burton, S. L., & Mershon, C. (2021). Assessing the Establishment of Ombuds Offices in Professional Academic Research Associations. *Journal of the International Ombudsman Association*, 1, 2-15.
- Hobidon, T., Yusoff, M., & Latif, F. (2021). Improving the Role of Ombudsman as a Monitoring Institution. *EAI Endorsed Transactions on e-Learning*, 29 June 2021, pp. 3-4.
- International Ombudsman Institute. (2025). International Ombudsman Institute – overview. Retrieved from IOI.
- Kirkham, R. (2024). Parliamentary scrutiny of the ombudsman: The natural role for an ombudsman in managing grievances. *Journal of Public Administration*, 30(3), 200-215.
- Plottu, B. and Plottu, E. (2009). "Approaches to Participation in Evaluation: Some Conditions for Implementation", *Evaluation*, Vol. 15.
- Reaf, Linda C. (1999), the international ombudsman anthology, International ombudsman institute, Amsterdam, Netherland.
- Soderman, jocab (2004), How to be a good ombudsman, International ombudsman institute, Madrid, Spain, Conference of European Ombudsmen.
- Stuhmcke, A. (2012). The Evolution of the Classical Ombudsman: A View from the Antipodes. SSRN.
- Verdussen, M. (1995) le Mediateur Parlemenraieî `dans Le Mediateu`r, Bruxell ,Bruylan.
- Zhyvko, M. (2025). The Role of Ombudsman Institutions in Administrative Accountability: A Comparative Perspective. *Public Administration & Law Review*, 1, 87-98.
- Zuegel, K., Cantera, E., & Bellantoni, A. (2018). The role of Ombudsman Institutions in Open Government (OECD Working Papers on Public Governance, No. 29, pp. 1-34). Paris: OECD Publishing.



پروہشکاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی