

بررسی تطبیقی سازمان بازرسی کل کشور و نهاد آمبودزمان

علی محمد فلاحزاده^۱

زهرا زارعی^۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۲/۰۵/۰۵

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۲/۰۸/۲۸

چکیده

از آن جایی که سوء مدیریت و فساد اداری و مالی در دستگاه‌های اداری و اجرائی عامل مؤثری در ایجاد نارضایتی میان مردم و تضعیف پایه‌های حکومت در هر جامعه‌ای محسوب می‌شوند؛ لذا بهترین روش مبارزه با بی‌قانونی و سوء جریان در اداره امور کشور و مؤثرترین تدبیر برای پیشگیری از بروز جریان ناسالم اداری، وجود نظارت مستمر و ایجاد نهادهای خاص نظارتی در کشورها است نهادهای نظارتی و بازرسی در هر کشوری تضمین‌کننده سلامت دستگاه‌های اداری و دولتی است. نظر به اهمیت و کارکرد این نهادها در کشور ما به موجب اصل ۱۷۴ قانون اساسی، نظارت بر حسن و صحت اجرای قوانین در دستگاه‌های اداری بر عهده سازمان بازرسی کل کشور است. از طرف دیگر در نظام‌های حقوقی مختلف دنیا، یکی از مهم‌ترین سازوکارهای نظارت و کنترل بر دستگاه‌های اداری، تحت عنوان نهاد آمبودزمان به چشم می‌خورد که معمولاً در تعامل با پارلمان، به شکایات شهروندان علیه نهادهای عمومی و دولتی به شکل غیرقضائی رسیدگی می‌کند. با توجه به شباهت‌هایی که در صلاحیت‌های سازمان بازرسی و نهاد آمبودزمان به چشم می‌خورد، آیا می‌توان سازمان مزبور را به‌عنوان یک آمبودزمان در نظام حقوقی کشورمان پذیرفت؟ با توجه به این مهم، مقاله حاضر با تعمق در ساختار و کارکردهای دو نهاد مزبور، شباهت‌ها و تفاوت‌های ساختاری و کارکردی آن دو را مورد تحلیل و بررسی قرار می‌دهد.

کلید واژه‌ها: سازمان بازرسی کل کشور، آمبودزمان، نظارت، تظلم خواهی غیرقضائی.

۱. عضو هیأت علمی گروه حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی (نویسنده مسئول) amfallahzadeh2002@gmail.com

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی

مقدمه

بنابر سابقه‌ی تاریخی و واقعیت‌های موجود اجتماعی، کنترل و نظارت بر عملکرد سازمان‌های اداری و عمومی ضرورتی اجتناب ناپذیر است. نظارت بر دستگاه‌های اداری یکی از مسائل مهم حقوق عمومی است. کنترل اداره باید به گونه‌ای باشد که بتوان به آسانی، اعمال و فعالیت‌های اداره را با قوانین، روش‌ها و خط‌مشی‌هایی که از طرف هیأت حاکمه و قدرت سیاسی وضع شده است، مطابقت داد و از صحت اجرای آن اطمینان حاصل کرد. بدون شک، نظارت و کنترل در هر دستگاهی از مهم‌ترین وظایف مدیریت بشمار می‌رود و بدون نظارت و کنترل هیچ سازمانی به اهداف خود نخواهد رسید و دیر یا زود به ورطه‌ی سقوط گرفتار خواهد شد. بنابراین رکن اصلی وظایف مدیریت که تضمین کننده سلامت و صحت عملکرد سازمان نیز هست، نظارت و کنترل می‌باشد. اصولاً یکی از ابزارهای مهم در جهت حفظ و رعایت حقوق شهروندان و کنترل تخلفات و کاهش فساد و ایجاد عدالت اداری، نظارت و بازرسی است که این امکان را به مدیران اجرایی می‌دهد تا بتواند نسبت به اجرای هر چه بهتر حقوق شهروندان اقدام کند و احیاناً نارسایی‌هایی را که در این زمینه ممکن است بروز و ظهور کند با بازرسی دستگاه‌های دست‌اندرکار و اعمال نظارت بر آن‌ها به موقع رفع کنند. در این میان استقلال دستگاه‌های بازرسی و نظارتی از جمله مهم‌ترین ویژگی‌های لازم برای دارا بودن یک سیستم نظارتی و کنترلی قوی و مناسب در کشور محسوب می‌گردد؛ زیرا لازمه نظارت مؤثر خروج نهاد ناظر از روابط سلسله‌مراتبی حاکم بر آن سازمان می‌باشد. علاوه بر این داشتن نیروهای متعهد، کارا، متخصص و با تجربه و همچنین داشتن ضمانت اجرای لازم برای تحقق نتایج بازرسی‌ها و پیشنهادهای ارائه شده از سوی دستگاه‌های نظارتی نیز در زمره ویژگی‌های یک سیستم کنترل قوی و مناسب قرار می‌گیرد.

هر چند که تاریخ آغاز اولین نهادهای نظارتی و بازرسی مشخص نیست لکن پیشینه‌ای به قدمت جامعه بشری و تشکیل اولین حکومت‌ها داشته و تاریخ نیز بر این امر

گواهی می‌دهد، تا آن‌جا که در سیره و سنت اسلامی نهادهایی چون حسبه، مظالم و بار عام متصدی امر نظارت بوده‌اند و نهاد آلودزمان^۱ نیز تقلیدی از نهاد نظارت دولت اسلامی (امپراتوری عثمانی) بوده که از کشورهای اسلامی به سوئد منتقل و با تبدیل واژه «آمات عثمان» به «آلودزمان» تغییر نام داده است (عمید زنجانی و موسی زاده، ۱۳۹۰: ۳۵۵/۱-۳۴۳).

آلودزمان^۲ را می‌توان به «مقام مستقل از اداره که با شیوه‌های غیر قضائی، با هدف تضمین حقوق شهروندی در برابر اداره و تقیید اداره به قانون، نسبت به کشف بی‌عدالتی‌های ناشی از عملکرد قانونی یا غیر قانونی اداره اقدام کرده و تعقیب انتظامی یا کیفری و اصلاح مبنایی امور را در چارچوب نهادها و موضوعات تحت صلاحیت پیشنهاد می‌کند» تعریف نمود. این نهاد به تدریج در جهان رواج پیدا کرد، کشورها و مناطق بسیاری اقدام به تشکیل آلودزمان نمودند و در کشورهای مختلف با عناوین متفاوتی نام‌گذاری گردید ولی هدف همه‌ی آن‌ها نظارت بر تصمیمات مقامات دولتی و ارائه پیشنهادها و اصلاحی است. این نهاد در بیشتر کشورها زیر نظر قوه مقننه و در برخی دیگر مانند فرانسه و انگلیس زیر نظر قوه مجریه (Verdussen, 1995: 36) و فقط در کشور ما به موجب اصل ۱۷۴ قانون اساسی، تحت عنوان سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر قوه قضائیه فعالیت می‌نماید. سازمان بازرسی کل کشور موظف است، علاوه بر اجرای دقیق قوانین در دستگاه‌های اداری، ضعف‌هایی را که در اجرای قوانین در سیستم اجرائی وجود دارد مشخص کند و آن را به مقامات و مسئولان منعکس کند تا بهترین راه‌حل را برای آن ارائه دهند. سؤالی که در این خصوص مطرح بوده و نیازمند تعمق و بررسی می‌باشد این مهم است که این دو نهاد نظارتی از حیث سند تأسیس، کارکرد و اهداف چه شباهت‌ها و تفاوت‌هایی با هم دارند و آیا می‌توان از سازوکارهای کارکردی و اجرائی نهاد «آلودزمان» در تحقق اهداف و نیز کارایی هرچه بهتر سازمان بازرسی کل کشور به‌عنوان یک نهاد «تظلم خواهی غیر

1. Ombudsman

۲. در زبان فارسی برای این نهاد، می‌توان معادل‌هایی چون بازرسی، دادرسی و نظارت به کار برد.

قضائی» بهره برد؟ باتوجه به این سؤال، مقاله حاضر سازمان بازرسی کل کشور را از حیث سند تأسیس، ساختار، کارکرد و شاخص‌های اجرایی با نهاد آمبودزمان مورد تطبیق و بررسی قرار می‌دهد.

مبحث اول: تبیین مفاهیم

بند اول: مفهوم نظارت

از نظر لغوی کلمه نظارت به فتح و کسر نون به کار می‌رود و ریشه آن «نظر» است. نظر در لغت به معنی مشاهده، تأمل و تفکر در چیزی آمده است. «نظر» در معانی دیگری نظیر مهلت، انتظار، حکم و فصل دعاوی نیز به کار رفته است. کلمه ناظر نیز از همین ریشه است و به معنی نگاه کننده، چشم، مراقب و نگهبان استعمال شده است. از نظر لغوی، نظارت در ادبیات فارسی به «مراقبت، تحت نظر و دیده‌بانی داشتن بر کاری است» (دهخدا، ۱۳۸۵: ۲/۳۰۰۵).

از نظر اصطلاحی نظارت را به صورت‌های گوناگون تعریف کرده‌اند که به برخی از این تعاریف اشاره می‌گردد: به نظر «استونر» کنترل و نظارت، عبارت است از فعالیتی منظم که ضمن آن نتایج مورد انتظار در قالب استانداردهای انجام عملیات معین شده و سپس سیستم دریافت اطلاعات طراحی می‌گردد. عملیات پیش‌بینی شده و انجام شده با هم مقایسه می‌گردند تا اختلافات و انحرافات ارزیابی و میزان اهمیت آن‌ها مشخص شده و سرانجام اصلاحات لازم برای تحقق هدف‌ها و مأموریت‌های سازمان صورت پذیرد (دادگر، ۱۳۸۰: ۱۲۷) و یکی از نویسندگان کشورمان، نظارت را تطبیق فعالیت‌های یک مؤسسه با اهداف تعیین شده طبق موازین قانونی و هم‌چنین انطباق فعالیت‌های مردم با موازین قانونی و نظم اجتماعی تعریف کرده است (انصاری، ۱۳۸۶: ۱۴۹).

نظارت فعالیتی است که ضمن آن عملیات پیش‌بینی شده با عملیات انجام شده مقایسه می‌شوند و در صورت وجود اختلاف و انحراف (بین آنچه باید باشد و آنچه

هست) به رفع و اصلاح آن اقدام می‌شود (صادقی، ۱۳۸۳: ۱۸۵). دو تعریف دیگر نظارت به این قرار است: نظارت عبارت است از مقایسه عملکرد یک مجموعه با آنچه می‌بایست انجام می‌شد (رخشنده رو، ۱۳۷۸: ۱۴۹).

نظارت فرایندی است که در جریان آن ناظر باید براساس مقررات معهود و مفروض مسلم اقدامات نظارت شونده را ارزیابی نماید یا تطبیق آن چیزی که شده با آن چیزی که باید باشد (سلیمانی، ۱۳۷۹).

در تمامی تعاریف فوق یک نکته مشترک وجود دارد و آن، مقایسه نتایج یک برنامه با اهداف در نظر گرفته شده برای آن برنامه است. بنابراین در تعریفی جامع می‌توان گفت نظارت عبارت است از: استفاده از راهکارهای علمی و مهارت‌های عملی برای بررسی انطباق فعالیت‌ها با قوانین و مقررات مورد عمل و کفایت آن‌ها به منظور ارزیابی میزان تحقق اهداف، پی بردن به نقاط ضعف و قدرت عملکردها، ارائه راه‌حل‌های اصلاحی و افزایش بهره‌وری (صفرخانی، ۱۳۸۸: ۵۶)؛ اما به‌طور کلی، بازرسی و نظارت در اصطلاح حقوقی به معنی نظارتی است که از سوی قدرت عمومی یا دولت بر عملکرد مأموران اداری و ادارات اعمال می‌شود؛ یعنی در واقع وظیفه یا کارکرد اصلی آمبودزمان و سازمان بازرسی کل کشور که در مباحث بعدی بدان پرداخته خواهد شد (صفری دنیا چالی، ۱۳۹۱: ۳).

بند دوم: مبانی و فلسفه نظارت

حکومت از یک سلسله نهادهای اساسی و دستگاه‌های سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی تشکیل شده که هر کدام در حوزه‌ی مسئولیت‌ها و اختیارات قانونی خود، اعمال گسترده و متفاوتی را انجام می‌دهند و این نهادها با در اختیار داشتن بیشترین امکانات و وسایل و منابع مالی و انسانی قسمت اعظم قدرت و زمامداری را اعمال می‌نمایند؛ لذا زمینه انحراف و سوء استفاده از اختیارات قانونی در آن‌ها به مراتب بیشتر است، به همین دلیل کنترل قدرت این دستگاه‌ها و نظارت دقیق و مستمر بر اعمال آن‌ها اهمیت و ضرورت دارد. حال چرایی و فلسفه نظارت بر اعمال دولت را بدین صورت می‌توان برشمرد:

۱. اعمال حاکمیت قانون

۲. جلوگیری از استبداد، فساد سیاسی و خودکامگی سران و کارگزاران حکومتی از طریق نظارت بر اعمال دولت مردان و افشای عملکرد خودکامگان و فساد کارگزاران که در مبارزه برای حفظ سلامت نظام سیاسی اجتناب ناپذیر می باشد. بی گمان در نظام های مردم سالار، مراقبت و نظارت دائمی بر اعمال دولت مردان و فعالیت های قدرت طلبانه ی صاحبان زر و زور ضرورت حیاتی داشته و نتیجه ی آن می تواند در پیش گیری از شکل گیری گونه های استبداد مؤثر و نقش آفرین باشد (موسی زاده، ۱۳۹۰: ۱۶۴).

۳. نظارت بر اعمال حکومت در توسعه سیاسی و ایجاد بینش و شعور سیاسی در مردم و در نتیجه، ارتقای کیفی هم سویی بین مردم و دولت تأثیر مستقیم دارد، به گونه ای که سطح همکاری های بین مردم و نهادهای دولتی گسترش یافته و مردم با آگاهی که نسبت به اعمال کارگزاران و نهادهای حکومتی به دست می آورند در رفع عیوب و پیشرفت مسئولیت های دولت همکاری و همگامی می نمایند. در حالی که بدون نظارت چنین انتظاری را نمی توان داشت (همان، ص ۱۶۳).

۴. پیشگیری از تجاوز به آزادی ها و حقوق عمومی در برخورد با اقتدارات دولت، به طوری که موازنه بین آزادی ها و حقوق ملت از یک سو و اختیارات و اقتدار دولت از سوی دیگر، برقرار و حقوق ملت در روند اعمال اقتدار دولت مورد تجاوز قرار نگیرد. هر چند راهکارهایی چون تفکیک قوا یا استقلال قوا در ایجاد تعادل و موازنه سیاسی و حفظ و حراست از آزادی ها و حقوق عمومی در قانون اساسی پیش بینی می شود لکن برای محدود کردن آن بخش از اعمال حکومت و رفتار دولت مردان که بر آزادی های فردی و حقوق اجتماعی شهروندان آسیب می رساند باید تمهیدات دیگری چون رسیدگی در دستگاه قضائی پیش بینی شود که خود در عمل نیاز به نظارت بر اعمال حکومت دارد. بدین جهت است که در مقابل وظیفه حفظ آزادی ها و حقوق عمومی که بر عهده قوه قضائیه می باشد سازمان بازرسی کل کشور پیش بینی شده تا نظارت در خدمت قضاوت قرار گیرد (عمید زنجانی و موسی زاده، ۱۳۸۹: ۵۱).

غیر از دلایل عقلی و منطقی پیش گفته از جمله می‌توان استدلال کرد که از جهت نقلی و با ارجاع به سیره معصومین^(ع)، حاکم اسلامی موظف است که برای اعاده حکومت مطلوب، به سیره سیاسی علوی و ... تأسی کند که از جمله نکات مثبت حکومت علوی نظارت آن حضرت و مسئولان رده بالا بر زیردستان و سایر نیروهای تحت امر بوده است. چنان که در نامه حضرت امیرالمؤمنین علی^(ع) به مالک اشتر نخعی زمانی که وی را به‌عنوان والی مصر و اطراف آن معرفی فرمودند، آمده است: «همه کارهای کارگزاران را تحت نظر بگیر و بازرسان مخفی از میان مردمانی که اهل صدق و وفا هستند بر آنان بگمار؛ زیرا تحت نظر قرار دادن پنهانی امور کارگزاران آنان را وادار به حفظ امانت و مدارا با رعیت می‌نماید و معاونان خود را با دقت کامل زیر نظر بگیر در آن هنگام که کسی از آنان دست به خیانت گشود و این خیانت را اخبار بازرسان مخفی تأیید کردند، از جنبه‌ی شهادت به آن اخبار اکتفا نموده و کیفر بدنی را برای او اجرا کن و آنچه را که به دست آورده از او بگیر و او را به موقعیت ذلت و خواری بکشان و با نشان خیانت او را مشخص نما و ننگ تهمت را بر گردنش بیاویز» (علامه جعفری، ۱۳۷۹: ۹۵۸ و ۹۶۰).

بند سوم: سازمان بازرسی کل کشور

اولین نهاد نظارتی از نوع آموذزمان را باید «دفتر بازرسی کل کشور» دانست که در سال ۱۳۱۵ هجری شمسی، با تصویب قانون اصلاح قسمتی از قانون اصول تشکیلات عدلیه، تحت ریاست وزیر دادگستری ایجاد گردید. به موجب ماده ۶ آن، دفتر بازرسی کل کشور از دفاتر اختصاصی وزیر عدلیه شمرده شد. در سال ۱۳۲۲، وزیر دادگستری طی بخشنامه‌ای به واحدهای مربوطه ابلاغ کرد که نظارت خود را در امر بازرسی کل کشور از طریق مدیر کل کشور و امور داسراها اعمال خواهد کرد. بدین ترتیب امور بازرسی کل کشور تحت ریاست وزیر دادگستری انجام می‌شد تا آن که در تاریخ ۱۴ اسفند ماه سال ۱۳۳۳، لایحه اصلاح قسمتی از قانون اصول تشکیلات دادگستری و استخدام قضات در کمیسیون مشترک مجلسین به تصویب رسید که مواد ۷ الی ۱۳ این قانون در مورد بازرسی کل کشور است.

در سال ۱۳۴۷، قانون تشکیل سازمان بازرسی شاهنشاهی مشتمل بر چهارده ماده و دو تبصره به تصویب مجلس رسید. به موجب این قانون، اداره کل بازرسی کل کشور به اداره کل بازرسی وزارت دادگستری که وظیفه‌ی آن منحصرأ رسیدگی به امور قضائی و اداری دادگستری بود تبدیل و سایر وظایف اداره کل بازرسی کشور به عهده‌ی سازمان بازرسی شاهنشاهی محول گردید. مطابق ماده یک قانون مذکور سازمان بازرسی شاهنشاهی تحت نظارت شخص شاه بود و نخست وزیر، مسئول امور مربوط به این سازمان در مجلسین گردید، تعیین رئیس سازمان به فرمان شاه صورت می‌گرفت.

پس از پیروزی شکوهمند انقلاب اسلامی در ایران، سازمان بازرسی شاهنشاهی منحل و مطابق لایحه قانونی سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۵۷/۱۲/۷ اولین سازمان بازرسی کل کشور تشکیل شد. به موجب این لایحه که مشتمل بر ۱۰ ماده و ۲ تبصره بود، سازمان بازرسی تحت ریاست وزیر دادگستری انجام وظیفه می‌نمود و عمدتاً این وظیفه به یکی از معاونان او به نام سرپرست سازمان محول گردیده بود. لایحه مزبور که به‌طور رسمی سازمان بازرسی شاهنشاهی و اداره کل بازرسی دادگستری را منحل اعلام کرد، با الهام از قانون مربوط به اداره کل بازرسی کل کشور مصوب سال ۱۳۳۳ و مقرراتی شبیه به آن تنظیم شد و آیین‌نامه‌ی اجرائی آن نیز در جلسه مورخ ۵۸/۵/۶ هیأت وزیران دولت موقت جمهوری اسلامی ایران در ۱۹ ماده به تصویب رسید.

آشفته‌گی‌های اداری پس از پیروزی انقلاب اسلامی که نشأت گرفته از آثار فهری هر انقلاب بوده و جو حاکم بر دستگاه‌های دولتی و وابسته به آن‌ها در آن زمان، قدرت هر گونه اقدام مؤثر و تحرکی را از این سازمان سلب نمود تا این که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که در تاریخ ۵۸/۸/۲۴ به تصویب مجلس خبرگان رسید و موجودیت قانونی این سازمان به قوه قضائیه که قوه‌ای مستقل است محول گردید سپس با تصویب قانون و آیین‌نامه اجرائی آن، سازمان بازرسی کل کشور عملاً فعالیت خود را آغاز نمود.

براساس اصل ۱۷۴ قانون اساسی، سازمان بازرسی کل کشور تحت نظر قوه قضائیه مسئولیت نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری کشور را بر عهده دارد و به‌عنوان یک دستگاه ضد فساد و حافظ حقوق شهروندی و تضمین‌کننده سلامت حاکمیت دستگاه‌های اجرائی و اصلاح اقتدار آن‌ها محسوب می‌شود.

این نهاد با توجه به ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و ماده ۴ آیین‌نامه اجرائی قانون مذکور، بازرسی و نظارت مستمر بر کلیه وزارتخانه‌ها و ادارات و امور اداری و مالی دادگستری، سازمان‌ها و دستگاه‌های تابعه قوه قضائیه و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها و دفاتر اسناد رسمی و مؤسسات عام‌المنفعه و نهادهای انقلابی و سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحاء بر آن‌ها نظارت یا کمک می‌نماید، از حیث نحوه‌ی 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 و اخلاق حرفه‌ای و شئون اسلامی را بررسی می‌نماید؛ هم‌چنین بررسی اوضاع عمومی و اجتماعی اعم از آن که مربوط به تمام یا بخشی از کشور یا یک منطقه باشد از قبیل پیشرفت اجرای برنامه‌های توسعه‌بخشی، استانی و ویژه، رشد اقتصاد ملی، سرمایه‌گذاری، رقابت‌پذیری، اشتغال‌زایی، تراز تجاری، فاصله دهک‌های اجتماعی، امنیت قضائی، امور انتظامی، حقوق شهروندی و حفظ محیط زیست در حدود وظایف و مأموریت‌های دستگاه‌های مشمول بازرسی را نیز بر عهده دارد.^۱

۱. ماده ۴ آیین‌نامه اجرائی قانون سازمان بازرسی کل کشور: برنامه نظارت و بازرسی، قبل از پایان هر سال برای سال بعد، با رعایت اولویت‌ها تهیه و تدوین و به تصویب ریاست قوه قضائیه می‌رسد. در تدوین برنامه و انجام نظارت و بازرسی‌های مستمر نکات زیر باید مورد توجه قرار گیرد:

الف. عملکرد دستگاه از حیث حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین، شامل تناسب ساختار با مأموریت و وظایف دستگاه، انجام برنامه‌ها، طرح‌ها و درجه رشد و ارتقا و نیل به اهداف تعیین شده در سیاست‌ها و برنامه‌های مصوب، شناسایی نقاط قوت، ضعف، فرصت‌ها و تهدیدات و مفاصل اداری و مالی.

این نهاد علاوه بر بازرسی مستمر می‌تواند به شکایات اشخاص علیه سوء مدیریت یا سوء عملکرد دستگاه‌های اجرائی رسیدگی کند و نهادها و سازمان‌های تحت صلاحیت خود را مجبور به پاسخ‌گویی کند و در نهایت گزارش بازرسی خود را که حاوی پیشنهادهای اصلاحی است به مقاماتی هم‌چون: رهبری، رئیس قوه قضائیه، رئیس جمهور و وزیر ذی‌ربط ارسال و چنان‌چه به وقوع تخلف یا جرمی برخورد نماید، به مراجع صالح قضائی یا اداری اعلام نماید. تصمیماتی که این سازمان اتخاذ می‌کند فاقد قدرت لازم الاجرا می‌باشد و از طرق دیگری که در ادامه خواهد آمد، اشخاص و نهادهای متخلف را مجبور به اجرای تصمیماتش می‌کند.

بند چهارم: تعریف نهاد آمبودزمان

واژه آمبودزمان که به‌طور رسمی نخستین بار در قانون اساسی ۱۸۰۹ سوئد به کار رفت، در زبان سوئدی به معنای سخنگو (speaker) یا نماینده (Reprehensive) می‌باشد (Mullah, Uddin, 2004:2).

اما در اصطلاح به مفهوم نظارت و کنترل قانونی و دولتی بر عملکرد دستگاه‌های اجرائی و اداری کشور و حمایت از حقوق افراد در مقابل سوء جریانات اداری با هدف و غایت ایجاد عدالت در دستگاه‌های مزبور می‌باشد که در کشورهای مختلف با عناوین متفاوت از جمله سازمان بازرسی، وزارت نظارت، کمیسیون رسیدگی به شکایات افراد،

ب. 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، حُسن شهرت، انضباط، مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی، رعایت حقوق مردم و اخلاق حرفه‌ای و شئون اسلامی.

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

مدافع حقوق شهروندان، ناظر کل و فریادرس عامه شهرت دارند. تعاریف متعددی از نهاد آموذزمان به عمل آمده است که در این قسمت چند تعریف ارائه و نقاط مشترک این تعاریف مورد بررسی واقع می‌گردد. اولین تعریف از نهاد آموذزمان در سال ۱۹۷۴ توسط اتحادیه کانون وکلای بین‌المللی انجام گرفته است که این تعریف هنوز هم حائز اهمیت است: «نهادی که بر پایه قانون اساسی یا به موجب قانون مصوب پارلمان تشکیل شده و در رأس آن یک مقام بالای دولتی مستقل قرار دارد و دارای اختیار تحقیقات، توصیه اقدام اصلاحی و گزارش موضوعات است (آناندیستا، ۱۳۷۸: ۱۱۱). (جرالد کیدن Gerald Caiden) در کتابچه بین‌المللی آموذزمان تعریف نسبتاً کوتاهی ارائه کرده که متضمن ویژگی‌های اصلی این نهاد است: آموذزمان، به‌عنوان صاحب منصبی مستقل و غیر حزبی که از سوی یکی از ارگان‌های اصلی حکومت تعیین می‌شود، در موقعیتی است که می‌تواند راجع به شکایات رسیده از جانب مردم تحقیق کرده نتایج و توصیه‌های اصلاحی خود را علناً اعلام کند. راه حل‌های پیشنهادی او معمولاً عبارت است از سازش میان طرفین یا حسب ضرورت، افشای علنی تخلفات. او اختیار صدور فرمان به دستگاه اداری یا نقض احکام و تصمیمات آن را ندارد، بلکه از ابزارهای کارآمدی جهت تحقیق و اثرگذاری بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی بهره می‌برد» (رضائی‌زاده، ۱۳۸۹: ۱۵۳-۱۵۷).

«Loivewenstai» آموذزمان را چنین توصیف می‌کند: آموذزمان یک مقام مستقل است که به وسیله پارلمان انتخاب می‌شود و بر دستگاه‌های اداری که عهده دار امور مربوط به منافع عمومی هستند، نظارت می‌کند (Mullah, Uddin, 2004: 3).

چنان‌که ملاحظه می‌گردد در این تعاریف از شخص آموذزمان یا رئیس نهاد آموذزمان صحبت می‌شود ولی در ادبیات حقوقی فارسی می‌باید شخص آموذزمان و نهاد آموذزمان را از هم تفکیک کرد.

مطابق این تعاریف یکی از ویژگی‌های نهاد آموذزمان تعامل آن با پارلمان می‌باشد که به‌طور مستقل دارای صلاحیت رسیدگی به شکایت شهروندان علیه نهادهای عمومی و

دولتی است. این نهاد نه تنها بر تصمیمات مقامات دولتی نظارت دارد تا منطبق با موازین قانونی باشند، بلکه از این نظر نیز مذاقه دارد که آن تصمیمات معقول و بر موازین عدل و مساوات و انصاف صادر شده باشند. آمبودزمان در مواقع لزوم به هر گونه تحقیقات نظام‌مند (سیستماتیک) اهتمام می‌ورزد. پاره‌ای از آمبودزمان‌ها در موارد مطروحه پیشنهادهای اصلاحی ارائه می‌دهند و پاره‌ای دیگر، نظریاتی درباره تغییر قوانین ناکارآمد عرضه می‌دارند. در مواردی عدیده‌ای، آمبودزمان در محدوده فعالیت‌های قانونی خود رهنمودهایی برای بهتر شدن امور و کیفیت خدمات ارائه می‌کند و ضمناً تأکید دارد که موازین قانونی و عدل و انصاف دقیقاً رعایت شود (نجف پور، ۱۳۸۸: ۷).

مبحث دوم: بررسی تطبیقی ساختار، ماهیت و کارکردهای دو نهاد

بند اول: از نظر سند تأسیس

با ملاحظه تعاریفی که از نهاد آمبودزمان ارائه شده است، این نهاد لزوماً باید با یک مقرره قانون اساسی یا عادی ایجاد شود و هدف از تأسیس آن صیانت غیر قضائی از شهروندان در برابر ادارات دولتی باشد.

با توجه به این که این نظارت از سوی یک مقام مستقل انجام می‌شود؛ لذا ضروری است که سند تأسیس آن به تصویب مجلس (مؤسسان یا عادی) برسد. بنابراین، نهادهای نظارتی را نباید آمبودزمان تلقی کرد که از سوی دولت و به موجب آیین‌نامه تأسیس می‌شوند؛ زیرا این سازمان‌ها به دستور مقامات عالی رتبه قوه مجریه تشکیل شده‌اند و تحت اختیار و کنترل سلسله مراتبی این قوه قرار دارند، در حالی که هدف از ایجاد این سازمان نظارت مستقل بر ادارات تحت ریاست این مقامات می‌باشد؛ هم‌چنین تأسیس این نهاد خارج از ابتکار بخش خصوصی است؛ از این رو، نهادهایی چون سازمان‌های غیر دولتی (N.G.O) و دیگر تشکلهایی که دارای شخصیت حقوقی حقوق خصوصی هستند را نمی‌توان آمبودزمان تلقی نمود؛ زیرا اقدامات آمبودزمان از نوع اعمال حاکمیتی است و بخش خصوصی نمی‌تواند نمایندگی مردم در اعمال حاکمیتی را بر عهده گیرد؛ برای مثال

در برخی از کشورها مانند ایران (اصل ۱۷۴ قانون اساسی)، سوئد (ماده ۶ قانون اساسی)، فنلاند (ماده ۵۹-۴۹ قانون اساسی)، دانمارک (ماده ۵۵ قانون اساسی) و اسپانیا (ماده ۵۴ قانون اساسی) آمبودزمان دارای جایگاه قانون اساسی است. در برخی دیگر از کشورها نیز این نهاد توسط قانون عادی تشکیل می‌شود؛ به‌طور مثال، نهاد میانجی در فرانسه، بر اساس قانون عادی ۳ ژوئن ۱۹۷۳ ایجاد شده است. در نتیجه سند تأسیس نهاد آمبودزمان علاوه بر آن که باید یک متن تقنینی یا اساسی باشد باید سند تأسیس نهادی باشد که هدف آن تضمین حقوق شهروندان در برابر اداره از طریق نظارت غیر قضائی است. لازمه چنین صیانتی نیز این خواهد بود که شهروندان حق مراجعه به این نهاد و طرح شکایت خود را داشته باشند (گرگی ازندریانی و بابایی، ۱۳۹۰: ۱۴۴).

در این قسمت سازمان بازرسی کل کشور را از لحاظ سند تأسیس مورد بررسی قرار می‌دهیم. با کنار گذاشتن ابتکار بخش خصوصی و دولت در ایجاد نهاد نظارت غیر قضائی تأسیس چنین نهاد نظارتی تنها با عمل تأسیسی قوه مؤسس یا عمل تقنینی (پارلمان) مقدور خواهد بود. طبق اصل ۱۷۴ قانون اساسی سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر قوه قضائیه تشکیل می‌گردد که حق نظارت نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری را برعهده دارد؛ بنابراین این نهاد مشروعیت خود را از بالاترین سند قانونی کشور «قانون اساسی» دریافت کرده است، علاوه بر آن، مجلس نیز قوانینی را پیرامون حدود اختیارات و وظایف این سازمان به تصویب رسانده است. با توجه به این که هدف مقنن از تأسیس این سازمان تضمین حقوق شهروندان در برابر ادارات دولتی از طریق نظارت غیر قضائی بر آن است و با این وصف نهادهای قضائی چون دیوان عدالت اداری از شمول مصادیق آمبودزمان خارج است. علاوه بر این حوزه نظارت این نهاد محدود به ادارات دولتی است و شامل مؤسسات بخش خصوصی نمی‌شود؛ به موجب بند «د» ماده ۴ آیین‌نامه اجرائی قانون تشکیل سازمان بازرسی، نظارت، شامل مؤسسات و بنگاه‌های خصوصی نمی‌شود که از وجوه عمومی

استفاده نمی‌کنند. بر اساس مفهوم مخالف این ماده، اگر بخش خصوصی از وجوه عمومی استفاده کند، مشمول نظارت این سازمان قرار خواهد گرفت و این نوع نظارت غیر قضائی بر عملکرد دولت با تظلم خواهی شهروندان آغاز می‌شود، همان‌طور که در ماده ۱۲ آیین‌نامه اجرائی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۸۷/۱۲/۲۸ پیش‌بینی شده است که: سازمان می‌تواند با شکایات و اطلاعات اشخاص، در خصوص سوء جریان اداری و مالی و نقض قوانین و مقررات دستگاه‌های اداری رسیدگی نماید؛ ضمناً باید توجه داشت که این نهاد، یک نهاد تعقیب تمام عیار، مثل دادسرا نیست بلکه در نهایت می‌تواند مثل ضابطین قضائی صرفاً بخشی از فرایند تعقیب، یعنی جمع‌آوری و ارائه دلایل را انجام دهد و پس از بازرسی حق مؤاخذه و مجازات متخلفین از قانون را ندارد بلکه بر اساس قاعده جدایی مقام تعقیب از مقام قضائی باید متخلفان از قانون را به مراجع قانونی، یعنی مراجع قضائی یا انتظامی، معرفی نماید؛ بنابراین نهادهایی نظیر دیوان محاسبات یا هیأت تحقیق و تفحص مجلس را نمی‌توان از مصادیق آمبودزمان دانست، علی‌رغم آن که از نهادهای ناظر بر اداره هستند؛ زیرا این نهادها به شکایات مردمی رسیدگی نمی‌کنند. در نتیجه این نظارت تسهیل در تحقق هدف والای «گسترش عدل و آزادی‌های مشروع» (بند ۲ اصل ۱۵۶) خواهد بود.

بند دوم: از حیث استقلال نهادی

بنابر تعاریف موجود از نهاد آمبودزمان، استقلال این نهاد یکی از ویژگی‌های عمده و اصلی این نهاد به شمار می‌آید (Ziegenfuss, orourke, 2011: 130). این موضوع کاملاً بدیهی است که نهادی که دست به رسیدگی شکایات شهروندان علیه مقامات و نهادهای عمومی دولتی می‌زند، الزاماً باید دارای استقلال کامل باشد؛ زیرا استقلال نهاد ناظر از اداره، مهم‌ترین تضمین صیانت از حقوق اداره شوندگان در برابر اداره است و آنچه بیش از هر چیز در تضمین این استقلال نقش دارد، استقلال ارگانیکی این نهاد از اداره است. به این مفهوم که

سازمان تحت تصدی آمبودزمان از سازمان‌های تابعه اداره تحت نظارت نبوده و در نتیجه اجبار سلسله مراتبی قادر به تأثیر گذاری بر اقدامات این نهاد نباشد و بتواند صلاحیت خود را کاملاً بی طرفانه و منصفانه اعمال کند. شناسایی استقلال ارگانیک برای آمبودزمان مستلزم استقلال این نهاد در انتصاب یا استخدام اداره کنندگان ارشد و بازرسان مربوطه (استقلال اداری) و پیش‌بینی بودجه مستقل در قانون بودجه هم شأن با سازمان‌های مستقل (استقلال مالی) و مصونیت در خصوص متصدیان می‌باشد. حال، هرکدام از این معیارها را برای سازمان بازرسی کل کشور مورد بررسی قرار می‌دهیم.

همان‌طور که گفته شد، آمبودزمان، باید دارای استقلال ارگانیک، هم نسبت به سازمان‌های تحت صلاحیت و هم نسبت به نهاد مؤسس خود باشد؛ زیرا لازمه نظارت مؤثر خروج نهاد ناظر از روابط سلسله مراتبی حاکم بر آن سازمان می‌باشد. بنابراین کمیسیون اصل ۹۰ را نمی‌توان یک آمبودزمان دانست؛ زیرا این کمیسیون وابستگی کامل به مجلس داشته و وظایف خود را در چارچوب نظارت پارلمانی انجام می‌دهد؛ اما سازمان بازرسی کل کشور، به‌عنوان یکی از ارکان وابسته به قوه قضائیه از استقلال خاصی در برابر بخش عظیمی از ادارات تحت صلاحیت خود، یعنی دستگاه‌های اداری قوه مجریه و مقننه بهره‌مند می‌باشد و به موجب اصل ۱۵۶ قانون اساسی قوه قضائیه، قوه‌ای مستقل است و استقلال در این اصل به این معنی است که این قوه در برابر هیچ یک از قوای دیگر دارای مسئولیت قضائی یا سیاسی نیست. حال، با توجه به اطلاق عبارت «دستگاه‌های اداری» در اصل ۱۷۴ قانون اساسی، نظارت سازمان شامل دستگاه‌های اداری قوه قضائیه نیز می‌شود؛ لذا سازمان بازرسی کل کشور به‌عنوان سازمانی وابسته قوه قضائیه در برابر قوای مجریه و مقننه موظف به پاسخ‌گویی نمی‌باشد و دارای استقلال است. در عین حال، همین وابستگی می‌تواند موجب تقلیل نظارت سازمان بازرسی کل کشور از نظارت آمبودزمان به نظارت سلسله مراتبی (داخل) شود؛ اما وابستگی ارگانیک سازمان بازرسی به قوه قضائیه هم در بعد اداری و هم مالی کاملاً مشخص می‌باشد.

بر اساس ماده ۴ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، رئیس سازمان توسط رئیس قوه قضائیه از میان قضات شرع و یا قضاتی تعیین می‌شود. که دارای رتبه ۱۰ یا ۱۱ قضائی باشند. رئیس سازمان می‌تواند یک نفر قائم مقام برای خود از میان قضات با صلاحیت انتخاب کند که با پیشنهاد و تصویب رئیس قوه قضائیه تعیین می‌گردد؛ هم‌چنین می‌تواند به تعداد لازم معاون داشته باشد.

بنابر ماده مذکور سازمان بازرسی کل کشور را از لحاظ سازمانی نمی‌توان مستقل دانست؛ اما از بعد استقلال اداری قانون‌گذار عادی امتیازاتی را به این نهاد واگذار کرده است که به استقلال اداری سازمان بازرسی کمک می‌کند؛ به‌عنوان مثال، نظارت و بازرسی توسط بازرس یا هیأت‌های بازرسی به عمل می‌آید که از بین اشخاص واجد صلاحیت، توسط رئیس سازمان و یا مقامات مجاز از طرف وی تعیین می‌شوند و رئیس هیأت بازرسی از بین دارندگان پایه قضائی یا متخصصان و کارشناسان برجسته و مورد اعتماد تعیین خواهد شد. مهم‌تر این که هیأت بازرسی می‌تواند برای انجام اظهار نظر کارشناسی حسب مورد از کارشناسان سازمان و یا خارج از سازمان اعم از کارشناسان دستگاه‌های اداری کشور، رسمی و غیررسمی استفاده نماید. انجام هرگونه نظارت و بازرسی، مستلزم صدور حکم مأموریت از سوی رئیس سازمان یا مقام مجاز از طرف ایشان خواهد بود. در احکام مأموریت، قلمرو محیطی، زمانی و موضوع بازرسی و مدت آن صریحاً تعیین می‌شود؛ اما بازرسی از دادگستری و دیگر نهادها و سازمان‌های وابسته به قوه قضائیه با اجازه و موافقت ریاست قوه قضائیه انجام می‌گیرد.

از حیث مالی، بودجه سازمان در بودجه کل کشور تحت ردیف مستقل ذیل ردیف دادگستری منظور و یک پنجم آن خارج از شمول محاسبات عمومی و سایر مقررات صرف خواهد شد؛ اما از حیث مصونیت، امتیاز خاصی برای مقامات و بازرسان سازمان پیش‌بینی نشده است. با این حال، با توجه به این که رئیس و بخشی از مقامات این نهاد از دارندگان پایه قضائی می‌باشند؛ صرفاً این دسته از مامورین، از امتیازات اصل منع عزل قضات که در اصل ۱۶۴ قانون اساسی به آن تصریح شده است؛ بهره‌مند خواهند بود.

بند سوم: از حیث رسیدگی فراقضائی

شکل رسیدگی نهاد آمبودزمان به شکایات شهروندان و تخلفات دستگاه‌های دولتی به روش فراقضائی انجام می‌گیرد (Reif, 1999: 152). آمبودزمان‌ها معمولاً به شیوه غیررسمی و فراقضائی اقدام می‌کنند (Gregory, Gidding, 2000:16) بدین معنی که این نهاد تابع آیین دادرسی خاصی نیست و در شکل رسیدگی کاملاً آزاد است. اهداف کلاسیک این نهادها نظارت بر اعمال ادارات دولتی و بهبود آن‌ها و افزایش مسئولیت ارگان‌ها در برابر عموم شهروندان از راه‌های گفت و شنود بین آن‌ها و پاسخ‌گویی ادارات، مشارکت شهروندان در رسیدگی و جبران خسارات وارده به آنان است (Pegram, 2007: 13).

بر اساس قوانین اکثر کشورها نهاد آمبودزمان به تمام اسناد و مدارک دولتی دسترسی دارد. این نهاد می‌تواند این اسناد و مدارک را از مقامات و نهادها درخواست کند و یا برخی افراد را برای کسب اطلاع احضار کند و نظر کارشناسان را در زمینه‌های مختلف اخذ نماید. در برخی از کشورها عدم اطاعت از فرامین صادره از آمبودزمان برای مقام یا نهاد خاطی، منجر به مجازاتی برای وی می‌شود (Kucsko, 2008: 40). این نهاد علاوه بر رسیدگی به شکایات شهروندان علیه دستگاه‌های دولتی و عمومی، به‌طور خودجوش و بدون شکایت نیز به تخلفات و سوء مدیریت نهادها، نظارت فراقضائی خود را اعمال می‌کند (Ibid, p.21). اطلاعات واصله از اشخاص، مطبوعات و رسانه‌ها می‌توانند عامل دست یابی نهاد آمبودزمان به موارد سوء مدیریت باشند. حال با بیان این جزئیات به نحوه رسیدگی سازمان بازرسی کل کشور به شکایات شهروندان علیه حسن جریان امور پرداخته می‌شود.

قوانین داخلی سازمان بازرسی تصریح می‌کند، پس از وصول شکایت، بلافاصله مراتب به یکی از بازرسان و کارشناسان متخصص در رشته مربوطه ارجاع و شخص مذکور بررسی‌های لازم را انجام داده و نهایتاً با دریافت مستندات از دستگاه مشتکی عنه یا اخذ اظهارات مسئولان مربوطه نظر کارشناسی خود را بر وقوع و یا عدم وقوع تخلف اعلام می‌نماید. نکته قابل توجه این که به موجب ماده ۸ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل

کشور کلیه مسئولان ذی‌ربط در وزارتخانه‌ها و ادارات و سازمان‌ها و مؤسسات اسناد و اطلاعات و مدارک مورد لزوم در تحقیقات را بدون هرگونه فوت وقت در اختیار بازرس یا بازرسان اعزامی قرار داده و همکاری لازم را مبذول دارند. چنانچه مسئولان امر از خواسته بازرس سرپیچی نموده و حاضر به ارسال اسناد و مدارک لازم نباشند و به اصطلاح از انجام این تکلیف قانونی استنکاف نمایند، مطابق قانون به حبس یا انفصال موقت از خدمات دولتی و عمومی محکوم خواهند شد و در صورتی که اسناد و مدارک سری باشند، رونوشت به طریق دست‌نویس تهیه می‌گردد؛ مگر در مواردی که بنا به تشخیص سازمان، تهیه تصویر آن ضروری باشد. در صورتی که اسناد سری در اختیار استانداری، دیوان محاسبات استان، اداره کل اطلاعات، واحدهای نظامی و انتظامی استان باشد، دسترسی به این اسناد می‌باید با اجازه و موافقت رئیس سازمان صورت گیرد.

ماده ۳۲ آیین‌نامه اجرائی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مقرر می‌دارد: هرگاه برای روشن شدن مطلب و رفع ابهام یا در جهت تکمیل اطلاعات، نیاز به اخذ توضیح از مسئولین و کارکنان دستگاه‌های مشمول نظارت و بازرسی باشد، آنان موظف‌اند به سؤالات کتبی یا شفاهی بازرس پاسخ داده و مطالب آنان صورتجلسه خواهد شد و هم‌چنین در صورت نیاز می‌توان اشخاص مزبور و سایر افراد مرتبط با موضوع را جهت اخذ توضیح به سازمان دعوت نمود.

علاوه بر این که سازمان بازرسی می‌تواند به شکایات و اطلاعات اشخاص رسیدگی نماید، این نهاد به موجب بند الف ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور موظف بر بازرسی و نظارت مستمر بر کلیه وزارتخانه‌ها و ادارات و امور اداری و مالی دادگستری، سازمان‌ها و دستگاه‌های تابعه قوه قضائیه و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها و دفاتر اسناد رسمی و مؤسسات عام‌المنفعه و نهادهای انقلابی و سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت به نحوه‌ی از انحاء بر آنها نظارت یا

کمک می‌نماید و کلیه سازمان‌هایی که شمول این قانون نسبت به آن‌ها مستلزم ذکر نام آن‌هاست، بر اساس برنامه منظم می‌باشد؛ بنابراین سازمان بازرسی کل کشور اختیار رسیدگی خودجوش و مستقل (بازرسی مستمر) علیه تخلفات و سوء عملکرد نهادهای عمومی و دولتی را دارد. زمانی که نظارت و بازرسی مستمر در کار باشد، حقوق و آزادی‌های عمومی مصرح در اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به ویژه بندهای ۶ الی ۱۰، ۱۲، و ۱۴ ذیل آن و سایر اصول مربوطه تأمین و تضمین می‌گردد.^۱

بند ب ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مقرر می‌دارد: «انجام بازرسی‌های فوق‌العاده حسب الامر مقام معظم رهبری (مدظله العالی) و یا به دستور رئیس قوه قضائیه و یا درخواست رئیس جمهور و یا کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی مجلس شورای اسلامی و یا بنا به تقاضای وزیر یا مسئول دستگاه‌های اجرائی ذی‌ربط و یا در موردی که به نظر رئیس سازمان ضروری تشخیص داده شود؛ این نوع بازرسی به لحاظ حساسیتی که در نوع آن وجود دارد می‌بایست در یک زمان معین و مشخص انجام و صرف نظر از ارسال گزارش به سازمان مرکزی، نسخه‌ای از گزارش نهایی آن به مراجع مربوطه (درخواست کننده) ارسال گردد که در قسمت اخیر ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور اعلام گردیده «موارد تخلف و نارسایی‌ها و سوء جریان‌ات اداری و مالی

۱. بندهای از اصل سوم قانون اساسی مقرر می‌دارد:

بند ۶. محو هر گونه استبداد و خود کامگی و انحصار طلبی.

بند ۷. تأمین آزادی‌های سیاسی و اجتماعی در حدود قانون.

بند ۸. مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش.

بند ۹. رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمام زمینه‌های مادی و معنوی.

بند ۱۰. ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضروری.

بند ۱۲. پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و بر طرف ساختن

هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه.

بند ۱۴. تأمین حقوق همه جانبه افراد از زن و مرد و ایجاد امنیت قضائی عادلانه برای همه و تساوی عموم در برابر قانون.

در خصوص وزارتخانه‌ها و نهادهای انقلاب اسلامی و بنیادها به رئیس جمهور و در خصوص مؤسسات و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت به وزیر ذی‌ربط و در مورد شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته، به وزیر کشور و در خصوص مؤسسات غیر دولتی کمک بگیر از دولت به وزارت امور اقتصادی و دارایی و در خصوص سوء جریانات اداری و مالی مراجع قضائی و واحدهای تابعه دادگستری به رئیس قوه قضائیه و در موارد ارجاعی از کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی نتیجه بازرسی به آن کمیسیون اعلام خواهد شد.

بند چهارم: از حیث ضمانت اجرای رسیدگی

چنانچه از تعریف نهاد آمبودزمان فهمیده می‌شود ضمانت اجرای تصمیمات نهاد آمبودزمان ضمانت اجرای نرم است؛ یعنی این نهاد دارای قدرت لازم‌الاجرا برای اجرائی کردن تصمیمات خود نمی‌باشد بلکه این نهاد نتیجه تصمیمات خود را در قالب گزارش‌های ویژه و یا سالانه به نهادهایی که قانوناً برای دریافت آن‌ها ذی‌صلاح هستند ارائه می‌دهند. «این نهاد نوعی دستگاه نفوذ و تأثیر است و از راه‌های غیر قضائی حل اختلافات بهره می‌گیرد و به افکار عمومی به ویژه از طریق انتشار گزارش فعالیت خود تکیه می‌کند» (عباسی، ۱۳۸۹: ۲۶۸) کاملاً بدیهی است که صرف صدور گزارش از سوی آمبودزمان نمی‌تواند منجر به احقاق حقوق شاکیان گردد. صدور گزارش، برایندهای مختلفی را در پی دارد؛ مثلاً صدور گزارش‌های ویژه و ارائه آن‌ها به پارلمان، می‌تواند موجب احراز تخلفات و سوء مدیریت اشخاص و سازمان‌های تحت نظارت این نهاد شود. بنابراین پارلمان می‌تواند از ابزارهای سیاسی و حقوقی خود به مقام و نهاد متخلف فشار وارد آورد؛ این فشار از طرق مختلفی هم‌چون تذکر، سؤال یا استیضاح اعمال می‌شود و بدین وسیله ممکن است شاکی به حق و حقوق پایمال شده خود برسد. علاوه بر این مورد دراکثر نظام‌های حقوقی آمبودزمان این اختیار را دارد که در صورت عدم تمکین نهاد یا مأمور خاطی از تصمیمات آمبودزمان، تخلف را به محاکم صالح قضائی ارجاع دهد و

محاکم مکلف هستند خارج از نوبت به شکایت رسیدگی کرده و نتیجه را به آمبودزمان اعلام کنند (موسی زاده، ۱۳۹۰: ۱۷۴).

حال، با توجه به مسائل مطروحه سازمان بازرسی کل کشور را از این جنبه مورد بررسی قرار می‌دهیم. نتیجه تمام بررسی‌ها و رسیدگی‌های سازمان بازرسی کل کشور، گزارش‌های بازرسی خواهد بود که توسط بازرسان تهیه و به مراجع مختلف ارسال می‌گردد. در بازرسی‌های سه‌گانه (بازرسی مستمر یا برنامه‌ای، فوق‌العاده و موردی) پس از تقدیم گزارش یا شکوائیه به سازمان بازرسی کل کشور یا ادارات کل استانی آن، مراتب در دبیرخانه تشکیلات ثبت سپس از طریق مدیر کل به یکی از بازرسان یا کارشناسان متخصص ارجاع می‌گردد. چنانچه کارشناسی لازم انجام شود و تخلفی احراز نگردد و یا دلایل کافی بر وقوع جرم یا تخلفی در دست نباشد پرونده با تنظیم مقدمه و شرحی از سوی بازرس مربوطه اظهار نظر شده سپس جهت ارزیابی نهایی به نظر سرپرست هیأت یا مدیر کل بازرسی خواهد رسید. مدیران کل نیز که عمدتاً از قضات قوه قضائیه تعیین می‌گردند با بررسی‌هایی که از اوراق پرونده به عمل می‌آورند چنانچه نظر بر عدم احراز تخلف یا جرم داشته باشند با اظهار نظر کارشناس یا بازرس پرونده موافقت نموده سپس دستور بایگانی آن را صادر و مسئولین دفتری نیز نتیجه رسیدگی را به شاکی ابلاغ می‌نمایند. چنانچه موضوع مطروحه در شکوائیه خارج از وظایف و اختیارات سازمان بازرسی کل کشور باشد پرونده بایگانی و نتیجه آن به شاکی ابلاغ می‌گردد (ماده ۱۴ آیین‌نامه اجرائی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور).

چنانچه نتیجه ارزیابی‌های به عمل آمده از سوی بازرسان و کارشناسان سازمان بر وقوع تخلف از سوی مسئولان دستگاه‌های دولتی (مشمول بازرسی) باشد پس از تهیه گزارش لازم پرونده به هیأت بدوی رسیدگی به تخلفات اداری جهت رسیدگی بعدی و صدور حکم ارسال خواهد شد؛ بدین نحو که بازرس مربوطه بدو با ملاحظه اسناد و مدارک مربوطه ارزیابی‌های لازم را از گزارش یا شکوائیه واصله به عمل آورده و پس از

تکمیل و انطباق آن‌ها با مقررات قانونی، نظر نهایی خود را اعلام می‌نمایند. وفق تبصره ۱ ماده ۵ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور در آن قسمت از گزارش‌های بازرسین غیر قضائی و کارشناسان متخصص چنانچه تخلفی اعلام شود مراتب می‌بایست به تأیید بازرس قضائی که دارای پایه قضائی بوده و ابلاغ قضائی از سوی ریاست قوه قضائیه جهت وی صادر گردیده برسد. در غیر این صورت، قابل طرح در هیأت‌های بدوی رسیدگی به تخلفات اداری نخواهد بود. در این حالت، چنانچه پرونده به صورت موردی تشکیل گردیده باشد بر اساس همان مستنداتی که در پرونده وجود دارد اعلام نظر خواهد شد ولی اگر احراز تخلف مربوط به بازرسی مستمر باشد، یعنی در حین بازرسی مستمر از دستگاهی وقوع تخلفی احراز گردید، ضمن تهیه گزارش اصلی جهت ارسال به مبادی ذی‌ربط در سازمان، برای مورد تخلف نیز پرونده‌ای مجزا با مستندات مربوطه تشکیل تا جهت بررسی بعدی به مراجع مربوطه ارسال گردد (ماده ۵۲ آیین‌نامه اجرائی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور).

به موجب بند «ه» ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور «در مواردی که گزارش بازرسی متضمن اعلام تخلف اداری مدیران کل ادارات و مقامات بالاتر تا سطح وزرا و هم‌تراز آنان باشد سازمان بازرسی کل کشور موضوع را جهت رسیدگی به هیأت تخلفات اداری نهاد ریاست جمهوری منعکس و تا حصول نتیجه پیگیری خواهد نمود» و چنانچه تخلف از سوی مقامات و مدیران پایین‌تر از سطح مدیران کل صورت گرفته و در سازمان استانی نیز هیأت بدوی رسیدگی به تخلفات اداری تشکیل گردیده باشد پس از تأیید مراتب، پرونده به آن مرجع ارسال تا وفق مقررات رسیدگی و رأی مقتضی صادر شود؛ در غیر این صورت، به چنین تخلفاتی نیز در وزارتخانه مربوطه رسیدگی خواهد شد. هم‌چنین در انجام امر نظارت و بازرسی، چنانچه کارشناسان و بازرسان به وقوع جرائمی پی ببرند مکلف‌اند دلایل و مستندات مربوطه را جمع‌آوری نموده و سپس پیرامون آن اظهار نظر کارشناسی نمایند. طبق بند «د» ماده ۲ قانون تشکیل سازمان

بازرسی کل کشور در مواردی که گزارش بازرس متضمن اعلام وقوع جرمی است و جرم دارای حیثیت عمومی باشد رئیس سازمان یا مقامات مأذون از طرف وی (معاونین و مدیران کل سازمان) یک نسخه از گزارش را با دلایل و مدارک مربوطه برای تعقیب و مجازات مرتکب به مرجع قضائی ارسال و موضوع را تا حصول نتیجه نهایی پیگیری می‌نماید. مرجع قضائی رسیدگی‌کننده مکلف است، وقت رسیدگی و جهت حضور را به اطلاع سازمان بازرسی کل کشور برسانند؛ هم‌چنین در تبصره ۱ بند «د» ماده ۲ آمده است: در مورد جرائم منتهی به ورود خسارت به اموال دولتی و حقوق عمومی و تضییع آن‌ها، دادستان ضمن تعقیب کیفری متهم یا متهمان در دادگاه صالح، در صورت احراز ورود خسارات و ضرر و زیان، رأساً جبران آن را بدون پرداخت هزینه دادرسی از دادگاه درخواست می‌نماید و دستگاه‌های ذی‌ربط موظف به همکاری با دادستان در جمع‌آوری دلایل و مدارک و پیگیری موضوع می‌باشند.

قانون‌گذار در تبصره ۲ بند «د» ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور تصریح نموده که «گزارش‌های بازرسی در ارتباط با آیین‌نامه، تصویب‌نامه، بخشنامه و دستورالعمل‌های صادره و شکایات اشخاص حقیقی و حقوق غیر دولتی که حاکی از تشخیص تخلف در موارد فوق‌الذکر باشد، جهت رسیدگی و صدور رأی به دیوان عدالت اداری ارسال می‌گردد. رسیدگی به این گونه موارد به‌طور فوق‌العاده و خارج از نوبت خواهد بود». مطابق این قانون، در امر نظارت و بازرسی چنان‌چه بازرسان سازمان به وجود مصوبات خلاف قانون برخورد نمایند، بلافاصله مراتب را به دیوان عدالت اداری کشور ارسال تا نسبت به ابطال این گونه مصوبات اقدام شود.

ضمناً در قسمتی از ماده ۶ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور آمده است که به گزارش‌های سازمان در مراجع قضائی، انتظامی و هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری خارج از نوبت و حداکثر ظرف مدت سه ماه رسیدگی خواهد شد، چنان‌چه رسیدگی به پرونده‌ها بیش از مدت معین نیاز به وقت داشته باشد؛ مراجع مذکور باید جهات و دلایل آن

را در پرونده درج و تصریح نمایند؛ اما هدف اصلی و اساسی هر نهاد نظارتی در درجه اول می‌باید اصلاح اموری باشد که در چارچوب قانون نبوده و مشکلاتی را برای مردم و دستگاه‌های اداری و اجرائی کشور فراهم می‌نماید. بدین معنا که در ضمن بازرسی ممکن است نواقصی مشاهده گردد که نیازمند به اصلاح بوده و در این راستا باید پیشنهادهای لازم ارائه گردد یا این که بررسی‌ها فاقد هرگونه تخلف یا جرمی باشد ولی اصلاحات بعدی را بطلبد؛ در این صورت، ارائه پیشنهادهای اصلاحی ضروری به نظر می‌رسد پس از انجام بازرسی از دستگاه‌های مشمول بازرسی و نظارت‌های انجام شده، در آن قسمت که ضرورت ایجاب نماید، مستندات مربوطه جمع آوری سپس بازرسان و کارشناسان متخصص، ارزیابی‌های لازم را بر روی پرونده مورد نظر انجام و چنانچه نیازمند ارائه پیشنهادی باشد، این پیشنهاد در انتهای گزارش‌های تنظیمی ارائه سپس جهت اجرای صحیح آن‌ها مراتب به دستگاه مورد بازرسی ارسال می‌گردد. پیشنهادهای اصلاحی ممکن است در جهات مختلف مطرح شود: گاه اصلاح رویه‌های عملی در دستگاه‌هاست، گاه جابه‌جایی و عزل مقامات و مسئولین واحدها بوده هم‌چنان که ممکن است با ارائه پیشنهادی از حیث و میل بیت‌المال جلوگیری به عمل آید؛ بنابراین ارائه پیشنهادهای سازنده و اصلاحی برای دستگاه‌های مشمول بازرسی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار بوده و رویکرد سازمان بازرسی نیز بیشتر توجه به این امر می‌باشد (صفری دنیاچالی، ۱۳۹۱: ۹۷).

به موجب ماده ۱۰ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور اشاره گردیده که وزیر یا مسئول دستگاه مربوطه موظف است از تاریخ دریافت گزارش هیأت بازرسی، حداکثر ظرف مدت ده روز عملیات اجرائی را جهت انجام پیشنهادهای مندرج در گزارش مزبور شروع و مفاد جریان کار را مرتباً به اطلاع سازمان برساند. سازمان بازرسی موظف است اجرای پیشنهادهای اصلاحی خود را تا حصول نتیجه نهایی از طریق مکاتبه، دعوت از مسئولان ذی‌ربط، انجام بازرسی، (اعزام بازرس یا هیأت بازرسی) و یا هر طریق قانونی دیگر پیگیری نماید و در صورت عدم اجرای آن‌ها بدون عذر موجه، اقدامات زیر را انجام دهد:

الف. تذکر و تأکید بر اجرای پیشنهاد به مسئول مربوطه در مهلت مقرر با توجه به تبصره ماده ۱۰ قانون.

ب. تهیه گزارش استتکاف از اجرای پیشنهادهای قانونی سازمان و ارسال آن به مرجع قضائی پس از طی تشریفات مربوط به ارسال گزارش.

ضمناً در ارائه پیشنهادهای اصلاحی باید مواردی رعایت شود که در ماده ۵۰ آیین‌نامه اجرائی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور به صراحت به آن اشاره گردیده است^۱ در نهایت این که وظیفه سازمان بازرسی صرفاً مچ‌گیری و برخورد با جرائم و تخلف نبوده بلکه بیشتر جنبه پیش‌گیرانه داشته و از مدیران و مسئولان پر تلاش و قانون‌مدار

۱. ماده ۵۰ آیین‌نامه اجرائی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور: در ارائه پیشنهادهای مندرج در گزارش بازرسی باید نکات زیر رعایت شود:

الف. مستقیماً با موضوع مأموریت محوله مرتبط باشد.

ب. صریح، روشن و قابل اجرا باشد و از بیان مطالب کلی، مبهم و مجمل خودداری شود.

ج. شرایط، اوضاع و احوال، امکانات، توان اجرائی و مقررات حاکم بر دستگاه بازرسی مورد توجه قرار گیرد.

د. موضوع با اصول و قواعد علمی و فنی و روش‌های منطقی و مقررات جاری کشور تطبیق داده شود.

هـ. در هر امر تخصصی به نظریه کارشناسی مربوط استناد شود.

و. تشویق، تقدیر، ارتقا، اعطای نشان و درجه و یا نظایر آن و همچنین اعمال سیاست‌های تنبیهی در محدوده اختیارات قانونی مسئولان بوده و نیز طرح موضوعات در هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و دادرهای انتظامی و مراجع قضائی باید مستند باشد.

ز. درخواست ابطال آیین‌نامه، تصویب‌نامه، بخشنامه و دستورالعمل دستگاه‌های مشمول بازرسی (از طریق دیوان عدالت اداری) باید متضمن تشخیص موارد نقض قانون و یا مغایرت شرعی باشد.

ح. راجع به احکام قضائی که مغایرت بین آن‌ها با شرع یا قانون احراز شده است موارد و جهات مغایرت صراحتاً تعیین گردد.

ط. چنان‌چه سوء جریان یا نقایض موجود در دستگاه بازرسی شونده ناشی از فقدان ضوابط و مقررات متناسب باشد و یا ایجاد وضعیت مطلوب در آن دستگاه مستلزم تدوین مقرراتی است، با تشریح موضوع و تعیین محورهای اساسی و کلی، حسب مورد، تذکرات لازم مبنی بر ضرورت تدوین آیین‌نامه، تصویب‌نامه، بخشنامه، دستورالعمل و قانون و یا اصلاح مقررات به دستگاه ذی‌ربط می‌شود.

جامعه حمایت خواهد نمود. اگر به محتوای ماده ۴ آیین‌نامه اجرائی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور به دقت توجه نماییم، به وظایف بازرسان و هیأت‌های بازرسی را در بخش‌های مختلف اشاره شده است؛ به‌عنوان مثال:

الف. عملکرد دستگاه از حیث حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین شامل تناسب ساختار با مأموریت و وظایف دستگاه، انجام برنامه‌ها، طرح‌ها و درجه رشد و ارتقا و نیل به اهداف تعیین شده شناسایی نقاط قوت، ضعف فرصت‌ها و تهدیدات و مفساد اداری و مالی.

ب. 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 و اخلاق حرفه‌ای و شئون اسلامی.»

سپس در بند «و» ماده ۵۰ آیین‌نامه مذکور که راجع به ارائه پیشنهادهای گزارش بوده به تشویق، تقدیر، ارتقا، اعطای نشان و درجه و ... اشاره نموده است.

مطابق مواد فوق، قطعاً تشویق مدیران و مسئولینی که در حوزه وظایف خود موفق عمل می‌کنند، اثر فرهنگی بسیار مثبتی در تسری مدیریت کارا و اثربخش در پی خواهد داشت. امروزه به‌دلیل وجود ابزارهای ارتباطی و اطلاعاتی که باعث می‌شود هر فرد از وضعیت دیگران آگاهی پیدا نماید، زمانی که دیگران مطلع شوند مسئولی به لحاظ برخورد درست با ارباب رجوع یا حضور به موقع در محل کار خود مورد تشویق مسئولین نظارتی کشور قرار گرفته، تمام تلاش خود را بر آن خواهد گذاشت تا با انجام صحیح وظایف و بهره‌وری بیشتر، خود نیز در زمره تشویق‌شوندگان قرار گیرند؛ لذا نقش سازمان بازرسی بسیار با اهمیت می‌باشد.

بنابراین با توجه به مطالبی که ذکر شد، نمی‌توان جایگاه سازمان بازرسی کل کشور و پتانسیل آن را نادیده انگاشت؛ زیرا چنان که گفته شد این نهاد از سوی نهادهای نظارتی

قضائی نیز مورد حمایت می‌باشد و در مواقع لزوم می‌تواند از وجود آن‌ها بهره‌بردار و با توجه به صلاحیت مبنی بر صدور گزارش، می‌تواند در جنبه‌های مختلفی اثر گذار باشد، بازخورد این صلاحیت سازمان، ممکن است در قالب آسیب‌شناسی و پیش‌گیری و مقابله با سوء جریان‌های اداری و مالی، پاسخ‌گویی مقامات خاطی، شفافیت اداری، ایجاد زمینه قانون‌گذاری و ... تجلی یابد.

نتیجه‌گیری

از فواید نهادهای نظارتی و بازرسی در هر کشوری می‌توان جلوگیری از خطا و کاهش تخلفات، جلوگیری از سوءاستفاده، بالارفتن دقت و سرعت در کار و ارتقای عملکرد، اصلاح رفتار کارگزاران، افزایش اعتماد مردم به مسئولان، جلوگیری از نفوذ خداوندان زر و زور و تزویر بر کارکنان، ایجاد رقابت برای انجام کارهای بهتر و دقیق‌تر، شفاف شدن فعالیت‌ها هدایت و کمک‌رسانی به دست‌اندرکاران امور، برخورد شایسته با مراجعین، جلوگیری از ضرر و زیان احتمالی بر نظام و تشکیلات، هشیاری مسئولان و کارآمدی دستگاه‌های دولتی را نام ببریم و از این طریق موجب سالم سازی نظام اداری هر کشور می‌شوند.

سازمان بازرسی کل کشور به موجب اصل ۱۷۴ قانون اساسی، وظیفه نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری کشور را بر عهده دارد؛ اما با توجه به رابطه سازمانی که با قوه قضائیه دارد، فاقد اختیار اتخاذ تصمیمات لازم الاجرا به مانند محاکم قضائی می‌باشد و یک نهاد فراقضائی محسوب می‌شود. نهادهایی با وظایف مشابه سازمان بازرسی کل کشور تقریباً در اکثر کشورهای جهان پدیدار شده است که به نهاد آمبودزمان معروف است؛ این نهاد هم به شکایات شهروندان علیه سوء عملکرد و تخلفات دستگاه‌های دولتی و عمومی رسیدگی می‌کند و نتایج رسیدگی خود را در قالب‌هایی هم‌چون صدور توصیه‌نامه و گزارش‌ها به نهادهایی که قانون مشخص کرده ارائه

می‌دهند و به تدریج در جهان رواج پیدا کرد، کشورها و مناطق بسیاری اقدام به تشکیل آمبودزمان نمودند.

با توجه به شباهت‌های که بین سازمان بازرسی و سازوکار نهاد آمبودزمان وجود دارد می‌توان تصور نمود که سازمان مزبور نیز دارای کارکردهای آمبودزمانی در نظام حقوقی کشورمان است و می‌توان از نقاط قوت موجود در نهاد آمبودزمان در جهت تقویت و افزایش کارایی سازمان بازرسی کل کشور بهره جست. اگرچه نهاد آمبودزمان خود تقلیدی از نهاد نظارت دولت اسلامی «امپراطوری عثمانی» بوده و سازمان بازرسی نیز خود تحقق بخشی از اصل هشتم قانون اساسی و امر به معروف و نهی از منکر متقابل مردم به دولت و دولت به مردم می‌باشد، ولی به‌منظور تحقق اصل هشتم قانون اساسی و اجرائی ساختن آن، می‌توان به ظرفیت‌های مقرر در سازمان بازرسی توجه کرد.

فهرست منابع

- آناندیستا، ناند (۱۳۷۸)؛ «چهارمین اجلاس بازرسان کل آسیا»، تهران: سازمان بازرسی کل کشور.
- انصاری، ولی‌الله (۱۳۸۶)؛ کلیات حقوق اداری: از لحاظ نظری، عملی و تطبیقی، تهران: انتشارات میزان.
- دادگر، یدالله (۱۳۸۰)؛ مبانی و اصول علم اقتصاد: کلیاتی از اقتصاد برای همه، قم: دفتر تبلیغات اسلامی.
- دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۸۵)؛ فرهنگ متوسط دهخدا، به کوشش غلامرضا ستوده و دیگران، چاپ اول، تهران: مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.
- رخشنده‌رو، علیرضا (۱۳۷۸)؛ «جایگاه و نقش نظارت در نظام جمهوری اسلامی ایران»، مجموعه مقالات چهارمین اجلاس بازرسان کل آسیا (آمبودزمان)، تهران.
- رضایی‌زاده، محمدجواد و سعید عابدی (۱۳۸۹)؛ «آمبادزمن: پاسدار حقوق شهروندان، مبتکر اصلاحات اداری»، فصلنامه حقوق، دوره ۴۰.
- صادقی، محمدعلی (۱۳۸۳)؛ «نقش نظارت در استقرار و تقویت فرهنگ پاسخ‌گو»، مجموعه مقالات سومین همایش نظارت و بازرسی، تهران: سازمان بازرسی کل کشور.
- صفرخانی، حسن (۱۳۸۸)؛ «نظارت نوین و نقش سازمان بازرسی کل کشور در تحقق آن»، دانش ارزیابی، سال اول، شماره ۱.
- صفری دنیا چالی، مسعود (۱۳۹۱)؛ درآمدی بر نظارت و بازرسی در ایران با تأکید بر سازمان بازرسی کل کشور، سمنان: انتشارات حبله رود.
- عباسی، بیژن (۱۳۸۹)؛ حقوق اداری، چاپ اول، تهران: انتشارات دادگستر.
- علامه جعفری، محمدتقی (۱۳۷۹)؛ نهج‌البلاغه، تهران: دفتر فرهنگ و نشر اسلامی.
- عمید زنجانی، عباسعلی و ابراهیم موسی‌زاده (۱۳۹۰)؛ دانشنامه فقه سیاسی، چاپ اول، دوره ۲ جلدی، تهران: سازمان انتشارات دانشگاه تهران.

- عمید زنجانی، عباسعلی و ابراهیم موسی‌زاده (۱۳۸۹)؛ نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، چاپ اول، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- گرجی ازندریانی، علی‌اکبر و مهدی بابایی (۱۳۹۰)، «آمبودزمان هم سنجی سامانه‌های ایران، فرانسه و انگلیس»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۵۷.
- مصاحبه با آقای سلیمانی معاونت اقتصادی سابق سازمان بازرسی کل کشور ۷۹/۵/۱۵
- موسی‌زاده، ابراهیم و فضل‌الله جوکار (۱۳۹۱)؛ آمبودزمان و ن هادهای مشابه آن در جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات دادگستر.
- موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۰)؛ «بررسی تطبیقی کمیسیون اصل نود و نهاد آمبودزمان»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوقی قضایی.
- نجف‌پور، شعبان (۱۳۸۸)؛ «مقایسه نقش و کارکرد سازمان بازرسی کل کشور با چند آمبودزمان ملی و بین‌المللی»، گزارش پژوهشی، سال دوم، شماره ۱۷.

- Ayeni, victor, Reaf, Linda, Thomas, Hayden (2000), strengthening Ombudsman and human rights, London, UK, Commonwealth Secretariance Marlborough house.
- Buck, Trevor, Kirkham, Richard, Thompson, Brain (2011), The Ombudsman enterprise and administrative justice, UK, Ashgate.
- Gregory, Roy, Giddings, Philip (2000), Righting wrong, the Ombudsman in six continent, Belgium, International institute of Administrative sciences.
- kuchko-standlmayer(ed)Gabrial (2008), European ombudsmaninstitution, Austria, springing Wien New York.
- Pegram, Thomas (2007), «In defense of citizens: The human rights Ombudsman in latin American», Department of politics and International relations, Nuffield College, university of oxford.
- Reaf, Linda C. (1999), the international ombudsman anthology, International ombudsman institute, Amsterdam, Netherland.

- Soderman, Jacob (2004), «How to be a good ombudsman», International ombudsman institute, Madrid, Spain, Conference of European Ombudsmen.
- Verdussen, M. (1995) «Le Mediateur Parlemenraie» ,dans Le Mediateur ,Bruxell , Bruylant, p, 36
- Volio, Gonzalez, Lorena, (2003), «The institution of ombudsman, The Latin American experience», Inter-American Institute of Human Rights, Costa Rica, University of La Salle.
- Ziegenfuss, James t, o, rouke, Jr. (2011), the ombudsman Handbook: designing and managing an effective problem -solving, USA, McFarland Company.

- قوانین و مقررات

- قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور ۱۳۷۵

- قانون اصلاحی تشکیل سازمان بازرسی کل کشور ۱۳۸۷

- آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور

- سایت سازمان بازرسی کل کشور

