

بررسی تطبیقی سازمان بازرگانی کل کشور و نهاد آمبودzman

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 بازرگانی 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 صحبت اجرای قوانین در دستگاههای اداری بر عهده سازمان بازرگانی کل کشور است. از طرف دیگر در نظامهای حقوقی مختلف دنیا، یکی از مهم‌ترین سازوکارهای نظارت و کنترل بر دستگاههای اداری، تحت عنوان نهاد آمبودzman 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 بازرگانی و نهاد آمبودzman به چشم می‌خورد، آیا می‌توان سازمان مزبور را به عنوان یک آمبودzman 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 کارکردهای آن دو را مورد تحلیل و بررسی قرار می‌دهد.

کلید واژه‌ها: سازمان بازرگانی کل کشور، آمبودzman، نظارت، تظلم خواهی غیر قضائی.

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، کترل و نظارت بر عملکرد سازمان‌های اداری و عمومی ضرورتی اجتناب ناپذیر است. نظارت بر دستگاه‌های اداری یکی از مسائل مهم حقوق عمومی است. کترل اداره باید به گونه‌ای باشد که بتوان به آسانی، اعمال و فعالیت‌های اداره را با قوانین، روش‌ها و خط مشی‌هایی 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 کترل در هر دستگاهی از مهم‌ترین وظایف مدیریت بشمار می‌رود و بدون نظارت و کترل 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 کترول می‌باشد. اصولاً یکی از ابزارهای مهم در جهت حفظ و رعایت حقوق شهروندان و کترول تخلفات و کاهش فساد و ایجاد عدالت اداری، نظارت و بازرگانی است که این امکان را به مدیران اجرائی می‌دهد تا بتوانند نسبت به اجرای هر چه بهتر حقوق شهروندان اقدام کنند و احياناً نارسایی‌هایی را که در این زمینه ممکن است بروز و ظهور کند با بازرگانی دستگاه‌های دست‌اندرکار و اعمال نظارت بر آنها به موقع رفع کنند. در این میان استقلال دستگاه‌های بازرگانی و نظارتی از جمله مهم‌ترین ویژگی‌های لازم برای دارا بودن یک سیستم نظارتی و کترلی قوی و مناسب در کشور محسوب می‌گردد؛ زیرا لازمه نظارت مؤثر خروج نهاد ناظر از روابط سلسله مراتبی حاکم بر آن سازمان می‌باشد. علاوه بر این داشتن نیروهای معهده، کارا، متخصص و با تجربه و هم‌چنین داشتن ضمانت اجرای لازم برای تحقق نتایج بازرگانی و پیشنهادهای ارائه شده از سوی دستگاه‌های نظارتی نیز در زمرة ویژگی‌های یک سیستم کترل قوی و مناسب قرار می‌گیرد.

هر چند که تاریخ آغاز اولین نهادهای نظارتی و بازرگانی 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 حسنه، مظالم و بار عالم متصدی امر نظارت بوده‌اند و نهاد آمبودzman^۱ نیز تقليدی از نهاد نظارت دولت اسلامی (امپراتوری عثمانی) بوده که از کشورهای اسلامی به سوئیل منتقل و با تبدیل واژه «آمات عثمان» به «آمبودzman» تغییر نام داده است (عمید زنجانی و موسی زاده، ۱۳۹۰: ۳۵۵-۳۴۳). آمبودzman^۲ را می‌توان به «مقام مستقل از اداره که با شیوه‌های غیر قضائی، با هدف تضمین حقوق شهروندی در برابر اداره و تنیی 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 آمبودzman نمودند و در کشورهای مختلف با عنوان‌ین متفاوتی نام‌گذاری گردید ولی هدف همه‌ی آن‌ها نظارت بر تصمیمات مقامات دولتی و ارائه پیشنهادهای 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 بازرگانی کل کشور زیر نظر قوه قضائیه فعالیت می‌نماید. سازمان بازرگانی 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 راه حل را برای آن ارائه دهنند. 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 «آمبودzman» در تحقق اهداف و نیز کارایی هرچه بهتر سازمان بازرگانی کل کشور به عنوان یک نهاد «ظلم خواهی غیر

1. Ombudsman

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

قضائی» بهره برد؟ با توجه به این سؤال، مقاله حاضر سازمان بازرگانی کل کشور را از حيث سند تأسیس، ساختار، کارکرد و شاخص‌های اجرائی با نهاد آمبودمان مورد تطبیق و بررسی قرار می‌دهد.

بحث 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 نظری 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: ۲۳۰۰۵).

از نظر اصطلاحی نظارت را به صورت‌های گوناگون تعریف کرده‌اند که به برخی از این تعاریف اشاره می‌گردد: به نظر «استونر» کترل 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 می‌گردد 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 نویسندهای 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 (اصاری، ۱۴۹: ۱۳۸۶).

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 کفايت آنها بهمنظور ارزیابی میزان تحقق اهداف، پی بردن به نقاط ضعف و قدرت عملکردها، ارائه راه حل‌های اصلاحی و افزایش بهره‌وری (صفرخانی، ۱۳۸۸: ۵۶)؛ اما به طور 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 آمبودzman 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 می‌نماید؛ 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 برشمود:

۱. اعمال حاکمیت قانون

۲. جلوگیری از استبداد، فساد سیاسی و خودکامگی سران و کارگزاران حکومتی از طریق نظارت بر اعمال دولتمردان و افشاری عملکرد خودکامگان و فساد کارگزاران که در مبارزه برای حفظ سلامت نظام سیاسی اجتناب نابذیر می‌باشد. بی‌گمان در نظامهای مردم‌سالار، مراقبت و نظارت دائمی بر اعمال دولتمردان و فعالیتهای قدرت‌طلبانه‌ی صاحبان زر و زور ضرورت حیاتی داشته و نتیجه‌ی آن می‌تواند در پیش‌گیری از شکل‌گیری گونه‌های استبداد مؤثر و نقش آفرین باشد (موسی‌زاده، 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 گونه‌ای که سطح همکاری‌های بین مردم و نهادهای دولتی گسترش یافته و مردم با آگاهی که نسبت به اعمال کارگزاران و نهادهای حکومتی به دست می‌آورند در رفع عیوب و پیشرفت مسئولیت‌های دولت همکاری و همگامی می‌نمایند. در حالی که بدون نظارت چنین انتظاری را نمی‌توان داشت (همان، ص ۱۶۳).
۴. پیشگیری از تجاوز به آزادی‌ها و حقوق عمومی در برخورد با اقدارات دولت، به‌طوری که موازنۀ بین آزادی‌ها 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 موازنۀ سیاسی و حفظ و حراست از آزادی‌ها و حقوق عمومی در قانون اساسی پیش‌بینی می‌شود لکن برای محدود کردن آن بخش از اعمال حکومت و رفتار دولت مردان که بر آزادی‌های فردی و حقوق اجتماعی شهروندان آسیب می‌رساند باید تمهیدات دیگری چون رسیدگی در دستگاه قضائی پیش‌بینی شود که خود در عمل نیاز به نظارت بر اعمال حکومت دارد. بدین جهت است که در مقابل وظیفه حفظ آزادی‌ها و حقوق عمومی که بر عهده قوه قضائیه می‌باشد سازمان بازرسی کل کشور پیش‌بینی شده تا نظارت در خدمت قضاوت قرار گیرد (عمید زنجانی و موسی‌زاده، 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^(۴)، حاکم اسلامی موظف است که برای اعاده حکومت مطلوب، به سیره سیاسی علوی و ... تأسی کند که از جمله نکات مثبت حکومت علوی نظرارت آن حضرت و مسئولان رده بالا بر زیرستان و سایر نیروهای تحت امر بوده است. چنان که در نامه حضرت امیرالمؤمنین علی^(۵) به مالک اشتر نخعی زمانی که وی را به عنوان 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 کردن، از جنبه‌ی شهادت به آن اخبار اکتفا نموده و کیفر بدنش 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 ناظارتی از نوع آمبودzman را باید «دفتر بازرسی کل کشور» دانست که در سال ۱۳۱۵ هجری شمسی، با تصویب قانون اصلاح قسمتی از قانون اصول تشکیلات عدليه، تحت ریاست وزیر دادگستری ایجاد گردید. به موجب ماده ۶ آن، دفتر بازرسی کل کشور از دفاتر اختصاصی وزیر عدليه شمرده شد. در سال ۱۳۲۲، وزیر دادگستری طی بخششانه‌ای به واحدهای مربوطه ابلاغ کرد که ناظارت خود را در امر بازرسی کل کشور از طریق مدیر کل کشور و امور دادسراهای 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 آینه‌نامه‌ی اجرائی آن نیز در جلسه مورخ ۵۸/۵/۶ هیأت وزیران دولت وقت جمهوری اسلامی ایران در ۱۹ ماده به تصویب رسید.

آشفتگی‌های 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 آینه‌نامه اجرائی آن، سازمان بازرسی کل کشور عملأً فعالیت خود را آغاز نمود.

براساس اصل ۱۷۴ قانون اساسی، سازمان بازرگانی 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 به عنوان یک دستگاه ضد فساد و حفظ حقوق شهروندی و تضمین کننده سلامت حاکمیت دستگاههای اجرائی و اصلاح اقتدار آنها محسوب می‌شود.

این نهاد با توجه به ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرگانی کل کشور و ماده ۴ آیین‌نامه اجرائی قانون مذکور، بازرگانی 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 قسمی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحصار بر آن‌ها نظارت یا کمک می‌نماید، از حیث نحوه عملکرد و رفتار مسئولان از حیث اصول مدیریت، استفاده از منابع، ایجاد تحول و به کارگیری فناوری‌های نوین در جهت تسريع و تسهیل در امور و نیز صحت عمل، حسن شهرت، انضباط، مسئولیت پذیری 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، سرمایه گذاری، رقابت پذیری، اشتغال‌زایی، تراز تجاری، فاصله دهک‌های اجتماعی، امنیت قضائی، امور انتظامی، حقوق شهروندی و حفظ محیط زیست در حدود وظایف و مأموریت‌های دستگاههای مشمول بازرگانی را نیز بر عهده دارد.^۱

۱. ماده ۴ آیین‌نامه اجرائی قانون سازمان بازرگانی کل کشور: برنامه نظارت و بازرگانی، 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 بازرگانی‌های 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 مفاسد اداری و مالی.

این نهاد علاوه بر بازرگانی 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 بازرگانی 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 مختلف را مجبور به اجرای تصمیماتش می‌کند.

بند چهارم: تعریف نهاد آمبودzman

واژه آمبودzman 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 مذبور می‌باشد که در کشورهای مختلف با عناوین متفاوت از جمله سازمان بازرگانی، 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 تسريع 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، اشتغال‌زاگی، تراز تجاری، فاصله دهکه‌های 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 بازرگانی و اختیارات قانونی سازمان.

مدافع حقوق شهروندان، ناظر کل و فریادرس عامه شهرت دارند. تعاریف متعددی از نهاد آمبودzman به عمل آمده است که در این قسمت چند تعریف ارائه و نقاط مشترک این تعاریف مورد بررسی واقع می‌گردد. اولین تعریف از نهاد آمبودzman 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 آمبودzman تعریف نسبتاً کوتاهی ارائه کرده که متنضم ویژگی‌های اصلی این نهاد است: آمبودzman، به عنوان 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 علنًا اعلام کند. راه حل‌های پیشنهادی او معمولاً عبارت است از سازش میان طرفین یا حسب ضرورت، افشاءی علنی تخلفات. او اختیار صدور فرمان به دستگاه اداری یا نقض احکام و تصمیمات آن را ندارد، بلکه از ابزارهای کارامدی جهت تحقیق و اثرباری بر عملکرد دستگاه‌های اجرائی بهره می‌برد» (رضائی‌زاده، ۱۳۸۹: ۱۵۷-۱۵۳).

«Loivewenstai» آمبودzman را چنین توصیف می‌کند: آمبودzman 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 آمبودzman یا رئیس نهاد آمبودzman صحبت می‌شود ولی در ادبیات حقوقی فارسی می‌باید شخص آمبودzman و نهاد آمبودzman را از هم تفکیک کرد.

مطابق این تعاریف یکی از ویژگی‌های نهاد آمبودzman 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. آمبودzman در موقع لزوم به هر گونه تحقیقات نظاممند (سیستماتیک) اهتمام می‌ورزد. پاره‌ای از آمبودzman‌ها در موارد مطروحه پیشنهادهای اصلاحی ارائه می‌دهند و پاره‌ای دیگر، نظریاتی درباره تغییر قوانین ناکارامد عرضه می‌دارند. در مواردی عدیدهایی، آمبودzman 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).

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

بند اول: از نظر سند تأسیس

با ملاحظه تعاریفی که از نهاد آمبودzman 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 آمبودzman 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 سلسه 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 آمبودzman تلقی نمود؛ زیرا اقدامات آمبودzman 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) آمبودzman دارای جایگاه قانون اساسی است. در برخی دیگر از کشورها نیز این نهاد توسط قانون عادی تشکیل می‌شود؛ به طور مثال، نهاد میانجی در فرانسه، بر اساس قانون عادی ۳ زوئن ۱۹۷۳ ایجاد شده است. در نتیجه سند تأسیس نهاد آمبودzman علاوه بر آن که باید یک متن تقنیتی 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 مراجعته به این نهاد و طرح شکایت خود را داشته باشند (گرجی از ندیریانی و بابایی، ۱۳۹۰: ۱۴۴).

در این قسمت سازمان بازرگانی 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 تقنیتی (پارلمان) مقدور خواهد بود. طبق اصل ۱۷۴ قانون اساسی سازمانی به نام «سازمان بازرگانی کل کشور» زیر نظر قوه قضائیه تشکیل می‌گردد که حق نظارت نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاههای اداری را بر عهده 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 برآن است و با این وصف نهادهای قضائی چون دیوان عدالت اداری از شمول مصادیق آمبودzman 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 بازرگانی، نظارت، شامل مؤسسات و بنگاههای خصوصی نمی‌شود که از وجوده عمومی

استفاده نمی‌کند. بر اساس مفهوم مخالف این ماده، اگر بخش خصوصی از وجوده 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 اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرگانی کل کشور مصوب ۱۳۸۷/۱۲/۲۸ پیش‌بینی شده است که: سازمان می‌تواند با شکایات و اعلامات 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 جمع آوری و ارائه دلایل را انجام دهد و پس از بازرگانی 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 نهادهای نظیر دیوان محاسبات یا هیأت تحقیق و تفحص مجلس را نمی‌توان از مصادیق آمبودzman 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 آمبودzman، استقلال این نهاد یکی از ویژگی‌های عمدۀ 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 آمبودzman از سازمان‌های تابعه اداره تحت نظارت نبوده و در نتیجه اجبار سلسله مراتبی قادر به تأثیرگذاری بر اقدامات این نهاد نباشد و بتواند صلاحیت خود را کاملاً بی‌طرفانه و منصفانه اعمال کند. شناسایی استقلال ارگانیکی برای آمبودzman 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، هر کدام از این معیارها را برای سازمان بازرگانی کل کشور مورد بررسی قرار می‌دهیم.

همان‌طور که گفته شد، آمبودzman، باید دارای استقلال ارگانیکی، 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 آمبودzman دانست؛ زیرا این کمیسیون وابستگی کامل به مجلس داشته و وظایف خود را در چارچوب نظارت پارلمانی انجام می‌دهد؛ اما سازمان بازرگانی کل کشور، به عنوان 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 بازرگانی کل کشور به عنوان 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 بازرگانی کل کشور از نظارت آمبودzman به نظارت سلسله مراتبی (داخل) شود؛ اما وابستگی ارگانیکی سازمان بازرگانی به قوه قضائیه هم در بعد اداری و هم مالی کاملاً مشخص می‌باشد.

بر اساس ماده ۴ قانون تشکیل سازمان بازرگانی کل کشور، رئیس سازمان توسط رئیس قوه قضائیه از میان قضات شرع و یا قضائی 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 بازرگانی 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 بازرگانی کمک می‌کند؛ به عنوان مثال، نظارت و بازرگانی توسط بازرگان یا هیأت‌های بازرگانی به عمل می‌آید که از بین اشخاص واجد صلاحیت، توسط رئیس سازمان و یا مقامات مجاز از طرف وی تعیین می‌شوند و رئیس هیأت بازرگانی از بین دارندگان پایه قضائی یا متخصصان و کارشناسان برجسته و مورد اعتماد تعیین خواهد شد. مهم‌تر این که هیأت بازرگانی 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 بازرگانی، مستلزم صدور حکم مأموریت از سوی رئیس سازمان یا مقام مجاز از طرف ایشان خواهد بود. در احکام مأموریت، قلمرو محیطی، زمانی و موضوع بازرگانی و مدت آن صریحاً تعیین می‌شود؛ اما بازرگانی 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 مخصوصیت، 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 مأمورین، از امتیازات اصل منع عزل قصاصات که در اصل ۱۶۴ قانون اساسی به آن تصریح شده است؛ بهره‌مند خواهند بود.

بند سوم: از حیث رسیدگی فرافقنایی

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

بر اساس قوانین اکثر کشورها نهاد آمبودzman 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 آمبودzman 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 فرافقنایی خود را اعمال می‌کند (Ibid, p.21). اطلاعات و اصله از اشخاص، مطبوعات و رسانه‌ها می‌توانند عامل دست یابی نهاد آمبودzman به موارد سوء مدیریت باشند. حال با بیان این جزئیات به نحوه رسیدگی سازمان بازرگانی کل کشور به شکایات شهروندان علیه حسن جریان امور پرداخته می‌شود.

قوانین داخلی سازمان بازرگانی تصریح می‌کند، پس از وصول شکایت، بلاfacile 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 مشتكی عنه یا اخذ اظهارات مسئولان مربوطه نظر کارشناسی خود را بروقوع و یا عدم وقوع تخلف اعلام می‌نماید. نکته قابل توجه این که به موجب ماده ۸ قانون تشکیل سازمان بازرگانی کل

کشور کلیه مسئولان ذیریط در وزارت‌خانه‌ها و ادارات و سازمان‌ها و مؤسسات استناد 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 استناد و مدارک لازم نباشند و به اصطلاح از انجام این تکلیف قانونی استنکاف نمایند، مطابق قانون به حبس یا انفال موقت از خدمات دولتی و عمومی محکوم خواهند شد و در صورتی که استناد 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 استناد سری در اختیار استانداری، دیوان محاسبات استان، اداره کل اطلاعات، واحدهای نظامی و انتظامی استان باشد، دسترسی به این استناد 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 اعلامات 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 استناد 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 انجاء 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 و ۱۴ ذیل آن وسایر اصول مربوطه تأمین و تضمین می‌گردد.^۱

بند ب ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مقرر می‌دارد: «انجام بازرسی‌های فوق العاده حسب الامر مقام معظم رهبری (مدظلله 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 نارسانی‌ها و سوء جریانات اداری و مالی

۱. بندهای از اصل سوم قانون اساسی مقرر می‌دارد:

بند ۶. محظوظ هر گونه استبداد و خودکامگی 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 یمه.

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 کمیسون اصل ۹۰ قانون اساسی نتیجه بازرگانی به آن کمیسیون اعلام خواهد شد».

بند چهارم: از حیث ضمانت اجرای رسیدگی

چنان‌چه از تعریف نهاد آمبودzman فهمیده می‌شود ضمانت اجرای تصمیمات نهاد آمبودzman ضمانت اجرای نرم است؛ یعنی این نهاد دارای قدرت لازم‌الاجرا برای اجرای 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 می‌دهن. «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 صدور گزارش از سوی آمبودzman نمی‌تواند منجر به احراق 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 نظرارت این نهاد شود. بنابراین پارلمان می‌تواند از ابزارهای سیاسی و حقوقی خود به مقام و نهاد مختلف 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 در اکثر نظام‌های حقوقی آمبودzman این اختیار را دارد که در صورت عدم تمکین نهاد یا مأمور خاطی از تصمیمات آمبودzman، تخلف را به محاکم صالح قضائی ارجاع دهد و

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

حال، با توجه به مسائل مطروحه سازمان بازرگانی کل کشور را از این جنبه مورد بررسی قرار می‌دهیم. نتیجه تمام بررسی‌ها و رسیدگی‌های سازمان بازرگانی کل کشور، گزارش‌های بازرگانی خواهد بود که توسط بازرسان تهیه و به مراجع مختلف ارسال می‌گردد. در بازرگانی‌های سه گانه (بازرسی مستمر یا برنامه‌ای، فوق العاده و موردنی) پس از تقدیم گزارش یا شکوایی به سازمان بازرگانی کل کشور یا ادارات کل استانی آن، مراتب در دیپرخانه 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 بازرگانی 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 شکوایی خارج از وظایف و اختیارات سازمان بازرگانی کل کشور باشد پرونده بایگانی و نتیجه آن به شاکی ابلاغ می‌گردد (ماده ۱۴ آیین‌نامه اجرائی قانون تشکیل سازمان بازرگانی کل کشور).

چنان‌چه نتیجه ارزیابی‌های به عمل آمده از سوی بازرسان و کارشناسان سازمان بر وقوع تخلف از سوی مسئولان دستگاه‌های دولتی (مشمول بازرگانی) باشد پس از تهیه گزارش لازم پرونده به هیأت بدوي رسیدگی به تخلفات اداری جهت رسیدگی بعدی و صدور حکم ارسال خواهد شد؛ بدین نحو که بازرس مربوطه بدولاً با ملاحظه استناد و مدارک مربوطه ارزیابی‌های لازم را از گزارش یا شکوایی و اصله 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 بازرگانی کل کشور در آن قسمت از گزارش‌های بازرگانی غیر قضائی و کارشناسان متخصص چنان‌چه تخلفی اعلام شود مراتب می‌باشد به تأیید بازرگانی 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 بدوي 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 بازرگانی مستمر باشد، یعنی در حین بازرگانی مستمر از دستگاهی وقوع تخلفی احراز گردید، ضمن تهییه 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 بازرگانی کل کشور).

به موجب بند «ه» ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرگانی کل کشور «در مواردی که گزارش بازرگانی متضمن اعلام تخلف اداری مدیران کل ادارات و مقامات بالاتر تا سطح وزرا و هم تراز آنان باشد سازمان بازرگانی 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 بدوي 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 بازرگانی، چنان‌چه کارشناسان و بازرگانان به وقوع جرائمی پی ببرند مکلفاند دلایل و مستندات مربوطه را جمع آوری 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 مختصمن 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 وجهت حضور را به اطلاع سازمان بازرگانی کل کشور برسانند؛ همچنین در تبصره ۱ بند «د» ماده ۲ آمده است: در مورد جرائم متهمی 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 جمع آوری دلایل و مدارک و پیگیری موضوع می‌باشند.

قانون‌گذار در تبصره ۲ بند «د» ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرگانی کل کشور تصریح نموده که «گزارش‌های بازرگانی در ارتباط با آیین‌نامه، تصویب‌نامه، بخشنامه و دستورالعمل‌های صادره و شکایات اشخاص حقیقی و حقوق غیر دولتی که حاکی از تشخیص تخلف در موارد فوق الذکر باشد، جهت رسیدگی و صدور رأی به دیوان عدالت اداری ارسال می‌گردد. رسیدگی به این گونه موارد به‌طور فوق العاده و خارج از نوبت خواهد بود». مطابق این قانون، در امر نظارت و بازرگانی چنان‌چه بازرسان سازمان به وجود مصوبات خلاف قانون برخورد نمایند، بلا فاصله 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 بازرگانی کل کشور آمده است که به گزارش‌های سازمان در مراجع قضائی، انتظامی و هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری خارج از نوبت و حداقل طرف 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 بطلب؛ 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 ایجاد 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 دستگاه‌های سازمانی و عزل مقامات و مسئولین واحدها بوده هم‌چنان که ممکن است با ارائه پیشنهادی از حیف 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، ۹۷:۱۳۹۱).

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، حداقل طرف مدت ده روز عملیات اجرائی را جهت انجام پیشنهادهای مندرج در گزارش مزبور شروع و مفاد جريان 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 استنکاف 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 آیین نامه اجرائی قانون تشکیل سازمان بازرگانی کل کشور به صراحت به آن اشاره گردیده است^۱ در نهایت این که وظیفه سازمان بازرگانی 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 آیین نامه اجرائی قانون تشکیل سازمان بازرگانی کل کشور: در ارائه پیشنهادهای مندرج در گزارش بازرگانی 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، مهم و مجمل خودداری شود.

ج. شرعاً، اوضاع و احوال، امکانات، توان اجرائی و مقررات حاکم بر دستگاه بازرگانی 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، ارتقاء، اعطای نشان و درجه و یا نظایر آن و همچنین اعمال سیاست‌های تنیبی در محدوده اختیارات قانونی مسئولان بوده و نیز طرح موضوعات در هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و دادسراسایی انتظامی و مراجع قضائی باید مستند باشد.

ز. درخواست ابطال آیین نامه، تصویب‌نامه، بخشنامه و دستورالعمل دستگاه‌های مشمول بازرگانی (از طریق دیوان عدالت اداری) باید مضمون 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 نقاپی موجود در دستگاه بازرگانی 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 آیین نامه، تصویب نامه، 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 بازرگانی کل کشور به دقت توجه نماییم، به وظایف بازرگان و هیأت‌های بازرگانی را در بخش‌های مختلف اشاره شده است؛ به عنوان 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 فرستادها و تهدیدات و مفاسد 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 تسريع و تسهیل در امور و نیز صحت عمل، حسن شهرت، انصباط، مسئولیت پذیری و پاسخ‌گویی، رعایت حقوق مردم و اخلاق حرفة‌ای و شئون اسلامی».

سپس در بند «و» ماده ۵۰ آیین‌نامه مذکور که راجع به ارائه پیشنهادهای گزارش بوده به تشویق، تقدیر، ارتقاء، 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 زمرة تشویق‌شوندگان قرار گیرند؛ لذا نقش سازمان بازرگانی بسیار با اهمیت می‌باشد.

بنابراین با توجه به مطالبی که ذکر شد، نمی‌توان جایگاه سازمان بازرگانی 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 موقع لزوم می‌تواند از وجود آن‌ها بهره ببرد 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 جریانات 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 خطأ 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 فعایت‌ها هدایت و کمکرسانی به دست‌اندرکاران امور، برخورد شایسته با مراجعین، جلوگیری از ضررو زیان احتمالی بر نظام و تشکیلات، هشیاری مسئولان و کارامدی 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 فرآقضائی محسوب می‌شود. نهادهایی با وظایف مشابه سازمان بازرسی کل کشور تقریباً در اکثر کشورهای جهان پدیدار شده است که به نهاد آمبودzman 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 آمبودzman نمودند.

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

فهرست منابع

- آناندیستا، ناند (۱۳۷۸)؛ «چهارمین اجلاس بازرگان کل آسیا»، تهران: سازمان بازرگانی کل کشور.
- انصاری، ولی الله (۱۳۸۶)؛ کلیات حقوق اداری: ازلحاظ 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 بازرگان کل آسیا (آمبودzman)، تهران.
- رضایی‌زاده، محمدجواد و سعید عابدی (۱۳۸۹)؛ «آمبادزم: 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 بازرگانی، تهران: سازمان بازرگانی کل کشور.
- صفرخانی، حسن (۱۳۸۸)؛ «نظارت نوین و نقش سازمان بازرگانی کل کشور در تحقیق آن»، دانش ارزیابی، سال اول، شماره ۱.
- صفری دنیا چالی، مسعود (۱۳۹۱)؛ درآمدی بر نظارت و بازرگانی در ایران با تأکید بر سازمان بازرگانی 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 ازندريانی، علی‌اکبر و مهدی بابایی (۱۳۹۰)، «آمبودزمان هم سنجدی سامانه‌های ایران، فرانسه و انگلیس»، *مجله تحقیقات حقوقی*، شماره ۵۷.
- مصاحبه با آقای سلیمانی معاونت اقتصادی سابق سازمان بازرگانی کل کشور ۷۹/۵/۱۵
- موسیزاده، ابراهیم و فضل‌الله جوکار (۱۳۹۱)؛ آمبودزمان و نهادهای 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 بازرگانی 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 Secretariate 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, jocab (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.particia (2011), the ombudsman Handbook: designing and managing an effective problem -solving, USA, McFarland Company.

- قوانین و مقررات

- قانون تشکیل سازمان بازرگانی کل کشور ۱۳۷۵

- قانون اصلاحی تشکیل سازمان بازرگانی کل کشور ۱۳۸۷

- آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرگانی کل کشور

- سایت سازمان بازرگانی کل کشور

