

بررسی هویت و ساختار سه وجهی سازمان بازرسی کل کشور (سالم سازی امور - کشف و مقابله با فساد - آمبودزمان)

حبیب اله فتاحی اردکانی^۱

دکتر سید علی اکبر نیلی پور طباطبایی^۲

دکتر سعید خزایی^۳

چکیده

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ساختار بازرسی کل در قالب یک سازمان و برخلاف دیگر سیستم‌ها در حوزه قوه قضاییه دیده شده است که صبغه قضایی و حقوقی به این ساختار می‌بخشد. از سویی دو اختیار نظارت بر حسن جریان و اجرای صحیح قانون به آن واگذار شده است که کلیه مراحل بازرسی و نظارتی به صورت کنشی و واکنشی در مراحل سه گانه قبل، حین و بعد را شامل می‌شود. ساختارهای نظارتی دنیا امروزه با مطرح شدن مباحث حقوق شهروندی، مسایل محیط زیستی، تغییر و تحولات ساختاری و تغییر شکل دولت‌ها و وارد عرصه‌های جدیدی با هدف کلان حکمرانی خوب شده است که شکل جدیدی از اعمال نظارت دولت - ملت بر ساز و کار اداری، اجرایی و مالی دستگاه‌های حاکمیتی است و اصطلاح آمبودزمان که اخیراً گسترش یافته به نوعی بیانگر این تغییر جدید شکل یافته در نظام بین الملل است.

طبق بررسی‌ها و برخی تعاملات در کشور ایران نیز با توجه به تغییرات جدید و مطالعات و تعاملات بین المللی، سمت و سویی به سوی فعالیت‌هایی از این دست مشاهده می‌شود که نزدیک‌ترین ساختار به آن نیز سازمان بازرسی کل کشور است. این مقاله به دنبال بررسی جایگاه قانونی، ظرفیت‌ها، توان تخصصی و حقوقی این ساختار در اعمال یک هویت سه گانه‌ای است که علاوه بر سالم سازی و حسن جریان امور و ساختار ضد فساد در کشف و مقابله با سوء جریانات، فعالیت آمبودزمانی را نیز شامل می‌شود. در اینجا به صورت خلاصه به راهبردها و ساز و کارهایی برای ارتقاء این وضعیت پرداخته شده است.

واژگان کلیدی: سازمان بازرسی کل کشور، ساختار سه گانه، مقابله با فساد، حسن جریان امور، آمبودزمان

۱. دانشجوی دکتری مدیریت و سرپرست دفتر توسعه نظارت همگانی سازمان بازرسی کل کشور

۲. استادیار دانشگاه اصفهان و مدیر پژوهشکده مدیریت

۳. دانشیار دانشگاه و رئیس مرکز آینده پژوهشی دانشگاه تهران

مقدمه

سازمان بازرسی کل کشور مطابق اصل ۱۷۴ قانون اساسی در جهت اعمال حق نظارت قوهی قضاییه به منظور بازرسی و نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قانون در دستگاه‌ها تشکیل شده است و از لحاظ وظایف و مأموریت از عموم و شمول مطلق نظارتی برخوردار است و مراحل «حین» و «بعد» را شامل می‌شود. این سازمان از یک هویت و ساختار سه وجهی برخوردار است که تحقق حسن جریان امور و اجرای صحیح قانون، کشف و مقابله با فساد و تأمین حقوق شهروندی را در بر می‌گیرد. در این مقاله همچنین توجه ویژه‌ای به نقش آمبودزمنی سازمان از لحاظ حق شهروندی شده است.

نقش‌های سه گانه سازمان بازرسی کل کشور که در این تحقیق مورد بررسی قرار می‌گیرند عبارتند از:

- الف- نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قانون (وظیفه اصلاح و سالم سازی)
- ب- مقابله با تخلفات و جرایم اداری و مالی (نقش سازمان ضد فساد)
- ج- اقدامات قانونی در دفاع از حقوق شهروندی (جایگاه آمبودزمنی)

یکم) جایگاه نظارتی سازمان بازرسی در تحقق حسن جریان امور و اجرای صحیح

قانون در دستگاه‌ها:

سازمان بازرسی کل کشور مطابق قانون در اعمال حق نظارتی قوهی قضاییه بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قانون در دستگاه‌ها به بازرسی و نظارت مستمر بر کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، امور اداری و مالی دادگستری‌ها و ... می‌پردازد و علاوه بر انجام بازرسی‌های فوق‌العاده حسب دستور مقامات به اعلام موارد تخلف و نارسایی و سوء جریان‌ات اداری، مالی و ... مبادرت می‌کنند که به نوعی وظیفه کلان نظارتی و پیشگیری است.

وظیفه سازمان بازرسی بر محوریت قانون و الزامات آن در کل، تضمین‌کننده حسن جریان امور قلمداد می‌شود. این بحث که به نوعی در ماده ۱۵۶ قانون اساسی نیز تحت عنوان حسن اجرای قانون در زمره وظایف قوهی قضاییه شمرده شده، در قالب اعمال نظارت و بازرسی‌های سازمان محقق می‌شود. دو مأموریت مهم سازمان بازرسی (نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قانون) معمولاً از طریق نظارت و سپس بازرسی صورت می‌پذیرد و در بحث مقابله و مبارزه با فساد سازمان بازرسی از هر دو طریق به عنوان مکانیسم اجرایی استفاده می‌شود.

برخی سیاست‌ها و اقدامات سازمان بازرسی در بحث قانون مداری و سالم سازی امور: سازمان بازرسی کل کشور با تدوین ۲ برنامه راهبردی پنج ساله و سند چشم انداز برنامه‌های سالیانه و اعمال نظارت‌های قانونی به بررسی اقدامات دستگاه‌های مختلف در قالب موضوع و محورهای بازرسی مبادرت کرده که عملکرد سازمان در این خصوص قابل توجه است.

- تدوین و اجرای برنامه‌های بلند مدت و سالیانه با دو هدف کلی حسن جریان امور و اجرای صحیح قانون در دستگاه‌ها؛

- اعمال نظارت‌های قانونی و هدفمند در ابعاد کلان نظیر: سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، برنامه‌های راهبردی پنج ساله و اسناد بالادست برنامه‌های کشوری؛

- طراحی و اجرای شبکه‌ای نظارت دیجیتال از طریق سامانه‌های الکترونیکی در مواردی نظیر: سامانه (سامانه کشوری نظارت بر معاملات و دستگاه‌های اجرایی مزایده و مناقصات) و سامانه اعتبارات بانکی و ...؛

- اعمال نظارت و بازرسی‌های ویژه بر محاکم، دادسراها و ... در حوزه اقدامات تأمینی و تربیتی زندان‌ها و ... در حوزه قضایی از طریق اداره کل نظارت و بازرسی دادگستری‌ها و قوه قضاییه؛

- تهیه، تدوین و ارائه گزارش‌های سالیانه اثر بخشی در رابطه با اقدامات دستگاه‌های مسئول در این امر؛

- طراحی و اجرای برنامه‌های مصوب سالیانه با تأکید بر قانون‌گرایی و مبارزه با فساد اداری و مالی؛

- شناسایی و مقابله با سوء جریان‌های اداری و مفاسد اقتصادی و مالی و ارائه پیشنهاد اصلاحی به دستگاه‌ها؛

- پیشنهاد لغو یا تجدید معاملات دولتی (اعم از مزایده، مناقصه و ترک تشریفات) به استناد مغایرت‌های قانونی؛

- پیشگیری و جلوگیری از تضییع حقوق بیت المال و شناسایی تخلف در معاملات دولتی و معرفی افراد خاطی به مراجع ذیصلاح؛

- وصول مطالبات معوق دولتی و واریز وجوه به خزانه دولت؛

- مبارزه با زمین خواری و رفع تصرف و جلوگیری از تخریب و تغییر کاربری اراضی؛

- تنقیح قوانین و مقررات کشور به عنوان مشاور و همکار اجرایی مجلس شورای اسلامی؛

- ارائه نقطه نظرات تخصصی و تهیه گزارش‌های کلان آسیب‌شناسی در موضوعات تخصصی و فرابخشی؛

- اعمال نظارت بر برنامه توسعه پنج ساله و ارایه گزارش‌های نظارتی به مجلس و مجمع تشخیص مصلحت نظام؛
- استقرار نظام‌های مدیریتی، اداری و اجرای طرح‌ها و پروژه‌های علمی، آموزشی، پژوهشی در راستای اهداف و وظایف؛
- استقرار دبیرخانه شورای دستگاه‌های نظارتی (به استناد ماده ۲۲۱ قانون برنامه پنجم توسعه و قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد)؛
- برنامه توسعه نظارت همگانی مشتمل بر بهره‌گیری از توان تشکلی‌های غیر دولتی و مردم‌نهاد و به‌کارگیری بازرسان افتخاری؛
- برنامه نظارت الکترونیکی مبتنی بر تولید، استقرار و به‌روزرسانی پایگاه‌های اطلاعاتی و سامانه‌های نظارت الکترونیک (پایگاه اطلاعاتی و سامانه ملی)؛
- تشکیل دبیرخانه و پایگاه اطلاعاتی فهرست محرومیت‌ها (تکلیف ماده ۶ قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد)؛
- پیگیری ایجاد مرکز همکاری منطقه‌ای دستگاه‌های مبارزه با فساد و نهادهای آموذمانی کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی (ا.ک.و)؛
- ایجاد مرکز ملی رسیدگی به شکایات (در اجرای قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد)؛
- پیگیری اقدامات مشخص در بحث حقوق شهروندی از طریق مرکز ملی رسیدگی به شکایات سازمان؛
- بررسی و مطالعات تطبیقی در خصوص میزان تبعیت از قانون و شفافیت در امر مبارزه با فساد (در مقایسه با کشورهای موفق دنیا)؛
- اجرای طرح‌های سنجش سلامت نظام اداری در اجرای قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد. (سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۸۹)

دوم) اقدامات ضد فساد:

سازمان بازرسی کل کشور مطابق وظیفه کلان نظارتی خود علاوه بر اقدامات پیشگیرانه، بر اعمال نظارت‌های قانونی و انجام بازرسی با ارایه گزارش‌های تحلیلی و فرابخشی به دنبال صدور فرمان ۸ ماده‌ای رهبر انقلاب در سال ۱۳۸۰، اقداماتی در قالب سیاست‌گذاری و برنامه ریزی به صورت درازمدت و میان‌مدت به اجرا گذاشته که حمایت و هماهنگی جدی دستگاه‌های مسئول در این امر می‌تواند به دستیابی کامل بر اهداف ضد فساد سازمان کمک کند.

توجه به برخی آمارهای بین‌المللی مانند سازمان شفافیت بین‌الملل نمایانگر این نکته است که درصد بالای کشورهای در حال توسعه از لحاظ شاخص سلامت اداری زیر عدد ۵ (بالاترین نمره ۱۰ است) قرار دارند که این امر حاکی از عمق بحران است و مسئولان را بر آن داشته تا برنامه‌ها و اقدامات لازم را در این خصوص به کار گیرند.^۱ در این باره توجه به برخی چالش‌ها ضروری است:

طی سالیان اخیر برخی اقدامات ساختاری-قانونی مانند، ابلاغ سیاست‌های کلان ضد فساد از سوی رهبر معظم انقلاب همچون فرمان ۸ ماده‌ای مبارزه با مفاسد مالی و اقتصادی (مورخ ۱۳۸۰/۲/۱۰) تشکیل ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی، سیاست‌های اجرایی اصل ۴۴ قانون اساسی، اصول کلی سیاست‌های برنامه‌های پنج‌ساله و... امکان برداشتن قدم‌های بلندی را در راستای جامعه عاری از فساد و تبعیض فراهم کرده است.

رفع چالش‌های موجود در مقابله با فساد:

هر گونه مقابله و مبارزه با فساد نیازمند شرایط و بسترها، ساختارهای پشتیبانی، وجود اراده قوی و پایبندی بر اجرای قانون و مقررات از طرف مردم و حاکمیت است و در مقوله قانون‌مداری و شفاف‌سازی از طرف آحاد جامعه و نهادهای حکومتی و دولت، شاخص‌های اصلی در ارتقاء یک جامعه به سمت توسعه و بهره‌وری به حساب می‌آید که البته دستیابی به چنین جامعه‌ای نیازمند عبور از بحران‌ها و چالش‌هاست؛ لذا بدو توجه اساسی به محورهای چالش برانگیز در حوزه مبارزه با فساد اداری-مالی لازم به نظر می‌رسد:

- برنامه ریزی و سیاست‌گذاری در قالب سند جامع و کلان به عنوان پایه تصمیمات مهم و اقدامات اثر بخش مبنای درستی است و اصولی همچون شفافیت، حق دانستن مردم، اطلاع‌رسانی، پاسخگویی مبتنی بر مباحث حق شهروندی و حقوق بشری با توجه به نگاه مثبت و سازنده مکتب اسلام، ایجاب می‌کنند که در تدوین هر گونه سیاست و برنامه به عنوان مبانی، مورد توجه و امعان نظر مسئولان قرار گیرد.

- عزم و اراده جدی مسئولان برای به اجرا درآوردن قوانین و مقررات موجود در مقابله و برخورد با مظاهر فساد اداری و مالی از طریق پایبندی به اصول و ارزش‌های اعلام شده از سوی رهبری و حمایت و پشتیبانی قانونی در ارایه امکانات و کمک‌های مالی و... می‌تواند بر پیشرفت برنامه توسعه و تحول اداری-مالی و سالم‌سازی محیط‌های اداری و اجرایی کشور که از دغدغه‌های همیشگی مردم و مسئولان است مؤثر واقع شود. در این باره توجه جدی مسئولان به

ارتقاء ساختاری و حمایت‌های مالی و بودجه دستگاه‌های نظارتی برای اجرای طرح‌های مفید و موثر را جلب می‌کنند.

- قانون‌گذاری و سیله‌ای است که هر کشور با بکارگیری آن عزم خویش را در مبارزه با فساد نشان می‌دهد، اما عملگرایی در پایبندی بر قوانین، عنصر اصلی در مقابله با فساد تلقی می‌شود؛ لذا نباید صرفاً به قانون‌گذاری، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی بسنده کرد بلکه عملگرایی و انجام اقدامات گام به گام اجرایی در راستای قوانین از اولویت اصلی و همیشگی برخوردار است.

- بی‌توجهی به اجرای برخی قوانین مهم و سیاست‌های برنامه‌ای کلان در کشور، عزم و اراده و جدیت دولت و نظام در اجرای برخی اقدامات اساسی را در معرض سوال افکار عمومی قرار داده است؛ به عنوان مثال بحث چابکی و کوچک‌سازی ساختار اداری دولت از اولین برنامه توسعه کشور در سال ۱۳۶۸ در (بند ۸) برنامه دوم (تبصره ۳۱-۳۲)، برنامه سوم (مواد ۱ تا ۴) و برنامه چهارم (مواد ۱۳۵ تا ۱۵۴) تاکنون تکرار شده^۱، درحالی که اقدامات دولت اندک و بعضاً در جهت عکس این مطلب بوده است.

- برخی مبانی پایه‌ای در مباحث رشد و توسعه و پیشرفت به دلیل تکراری بودن آن در مقررات، سیاست‌ها و برنامه‌ها عملاً بلااثر شده است. نگاهی به برخی از این مباحث نظیر: افزایش بهره‌وری، وجدان کاری، شایسته‌سالاری، فضای رقابتی، لغو انحصارات، مبارزه با تجمل‌گرایی، تکریم ارباب رجوع، بهبود روش‌ها و فاصله نظامات اداری و اجرایی کشور تا رسیدن به اهداف مورد نظر مؤید این مطلب است.

- نگاه غیرکیفری و حرکت در مسیر جرم‌زدایی (به جای جرم‌انگاری مگر در موارد خاص) و اجتناب از لایه‌های صلب و سخت (سلبی) و برخورد‌های مکانیکی و قهرآمیز امروزه جای خود را به بستر سازی فرهنگی، شفافیت، اطلاع‌رسانی، افکار عمومی، جنبه‌های پیشگیری و نرم‌افزاری (ایجابی) داده است که نباید از اهمیت آن غافل ماند.

- به اعتراف آگاهان علم حقوق و آشنایان با مجموعه قوانین و مقررات، ضوابط و دستورالعمل‌های اداری و اجرایی امروزه با گستره وسیع و حیرت‌آوری از قوانین و مقررات اداری، مالی، محاسباتی، استخدامی و... مواجهیم که همین گستره وسیع قوانین (به دلیل مغایرت، همپوشانی تداخل و موازی کاری‌ها) اسباب سوء استفاده و موجبات فساد را فراهم کرده است. توجه به امر تنقیح قوانین با همکاری سازمان و مجلس در این باره اقدام مؤثری است.

- ساختار ناکارآمد اداری، سیاست‌ها، برنامه‌ها و اقدامات دولت یکی از دلایل اصلی وجود

۱. قوانین برنامه پنج ساله توسعه کشور (اول تا چهارم)

و رشد پدیده فساد اداری- مالی در کشور بوده است. عواملی که مستقیماً در این ارتباط وجود دارند شامل: دستورالعمل‌ها، آیین نامه‌ها، عدم شفافیت قوانین و مقررات، وضعیت تحقق منابع و هزینه‌ها، سیاست‌های کنترل بازار، محدودیت‌های تجاری، صدور مجوزها، موافقت نامه‌ها، یارانه‌های دولتی، نظام چند نرخ ارز، بوروکراسی و دیوان‌سالاری، سطح حقوق و دستمزدهای دولتی و... قابل توجه است.

- با توجه به گزارش بانک جهانی یک استراتژی مؤثر مبارزه با فساد بر اساس ۵ عنصر کلیدی شکل می‌گیرد که توجه به آن در هر گونه برنامه‌ریزی و اقدامات ضد فساد ضروری به نظر می‌رسد:

- افزایش پاسخگویی

- تقویت مشارکت مردمی

- ایجاد بخش خصوصی و محیط رقابتی

- ایجاد موانع در نهادینه شدن قدرت

- بهبود و ارتقاء مدیریت دولتی

دلایل عدم اثربخشی لازم برخی اقدامات ضد فساد:

- نارسایی‌های ناشی از قانون‌گذاری، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی ضعیف و ناکارآمد؛

- تداخلات، موازی کاری، ناهماهنگی نهادهای نظارتی؛

- ضعف عملکردی و اجرایی از سوی نهادهای رسمی و حاکمیتی؛

- وجود پدیده رانت، مجوزهای اقتصادی، انحصارات دولتی و مصنوعیت‌های سیاسی؛

- فقدان جامعیت، بخشی‌نگری و ضعف در اجرای برنامه‌های ضد فساد؛

- نبود عزم جدی و ناهماهنگی برخی مسئولان در مقابله با سوء جریانات؛

- ناکارآمدی مقررات محاسباتی و عدم رعایت تشریفات اداری- مالی؛

- ضعف در اجرای نظام انتصابات، مدیریت منابع و شایسته‌سالاری؛

- فقدان نظامات اجرایی در شفاف سازی و اطلاع رسانی افکار عمومی.

سیاست‌های مؤثر در کاهش فساد و سالم سازی امور:

- اصل برنامه محوری در هر گونه اقدامات دولتی در زمینه‌های مختلف خدمات رسانی به

صورت درازمدت و ضرورت پایش مستمر و رصد دستگاه‌های مسئول در زمینه اثربخشی اقدامات.

- آسیب‌شناسی و اصلاح روندها و فرآیندهای معیوب و ناکارآمد موجود در چرخه اداری و

اقتصادی کشور از طریق بررسی و ارزیابی قوانین، مقررات، مصوبات و اقدامات.

- افزایش زمینه‌های نظارت عمومی بر فعالیت‌های دولتی به عنوان وظیفه ملی از طریق تبیین وظایف دستگاه‌ها، تبیین حق شهروندی، فرآیندهای اجرایی، منابع و هزینه‌های دولتی با بستر سازی برای مشارکت مردمی.
- پیاده سازی سیاست پاسخگویی به عنوان یک اصل برای کلیه مقامات و مسئولان اجرایی در برابر وظایف، برنامه‌ها و عده‌ها، عملکردها و آرایه گزارش به آحاد مردم.
- تدوین و اجرای سیاست‌های خاص مبارزه با پدیده فساد در جامعه مبتنی بر انجام اقدامات بازدارنده، پیشگیرانه و مقابله از سوی دستگاه‌های مسئول و اطلاع رسانی.
- از بین بردن فرهنگ مصنوعیت افراد (انتصابی-انتسابی) و تأمین امنیت خاطر مردم از طریق جدیت نظام در مبارزه با بی عدالتی و هرگونه سوء استفاده از بودجه و امکانات توسط هر کس در هر مقام و موقعیتی.
- بستن راه‌های هرگونه سوء استفاده از امکانات و کارهای خلاف قانون و مقررات در زمینه‌های رانت جویی، امتیازات ویژه و بهره‌مندی خاص از امکانات.
- برخورد قاطع با مفسدان اقتصادی و هوشیاری افکار عمومی از طریق افشای تخلفات و سوء استفاده‌ها در جریان مقابله با مفسد اقتصادی.
- آگاهی رسانی عمومی با ترویج آموزه‌های دینی و رشد آگاهی‌های مردم در زمینه تأثیرات سوء انواع فسادهای اداری و مالی بر افراد و جامعه.
- برخی سازو کارهای کلان اجرایی در حوزه‌های اداری، اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی:
 - ساده سازی قوانین و مقررات؛
 - اجرای کامل اتوماسیون و مقررات دولت الکترونیک؛
 - چابک سازی و کاهش تصدی گری دولت؛
 - رقابتی ساختن فعالیت‌های اقتصادی و فضای کسب و کار؛
 - حذف انحصارات و هرگونه رانت و امتیازات؛
 - عدم تمرکز و تفویض اختیارات قانونی؛
 - دسترسی عمومی به قوانین و مقررات؛
 - اصلاح مقررات مربوط به قرار دادها، مزایده و مناقصات؛
 - تحول در نظام اداری، اجرایی و نظامات مدیریت؛
 - نظام‌مند کردن سیستم‌های مالی و حسابرسی؛

- رشد و ارتقاء سیستم‌های حقوقی و پاداش کارکنان؛
- اعمال نظارت‌های قانونی با هماهنگی دستگاه‌های مسئول؛
- حاکم کردن شفافیت در قوانین و مقررات؛
- باز مهندسی فرآیندها و بهبود روش‌های اداری و مالی؛
- صیانت بخشی و افزایش آگاهی و آموزش‌های عمومی؛
- تقویت حس مسئولیت‌پذیری و وجدان کاری؛
- مشارکت مردمی و تقویت نهادهای مدنی؛
- شفافیت و جدیت در هرگونه اقدام ایجابی و سلبی؛
- مبارزه قاطع با مظاهر فساد اداری و مالی؛
- الگوسازی، فرهنگ سازی، تقویت باورها و ایمان مردم و مسئولان؛
- ایجاد نهادهای نظارتی قوی و حسابرسی مالی دقیق دستگاه‌ها؛
- توجه به نظارت افکار عمومی و رسانه‌ای؛
- مشارکت شهروندان و توسعه نظارت همگانی.

سوم) آنبودزمان^۱:

نهاد آنبودزمان از سال ۱۸۰۹ ابتدا در قانون اساسی سوئد (به عنوان نماینده مجلس) و سپس در کشور فنلاند و دانمارک به کار گرفته شده و امروزه در کشورهای غربی به جنبه‌های گوناگون حقوق شهروندی به صورت غیر قضایی رسیدگی و در جایگاه کنترل و نظارت قانونی بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی از حقوق افراد حمایت می‌کنند. برخی آن را تقلیدی از نظارت حکومت اسلامی در زمان دولت عثمانی (آمات عثمان) دانسته‌اند. (سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۷۶)

مؤسسه بین‌المللی آنبودزمان این نهاد را (شخصی که شکایت‌های شهروندان را جمع به تصمیم‌ها، اعمال یا قصورهای مدیریت عمومی را مورد رسیدگی قرار می‌دهد) در جایگاه حمایت از شهروندان در برابر نقض قانون تعریف کرده است. اتحادیه قانون و کلاهی بین‌المللی آن را یک مرکزی می‌داند که توسط یک مقام بلند پایه عمومی پس از مصوبه قانون اساسی یا مجلس تعیین شده و در مقابل مجلس پاسخگوست و کارش رسیدگی به شکایات اشخاص خسارت دیده علیه مستخدمان دولت و مقامات است؛ لذا در خیلی از کشورها کمیسیون مشابه در مجلس این وظیفه را عهده‌دار است. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران هر کس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه‌ی مجریه یا قضاییه دارد می‌تواند کتباً به مجلس عرضه کند تا مورد رسیدگی

قرار گیرد. (ملک افضلی، ۱۳۹۱) به همین جهت برخی مشابه این اقدامات در مجالس کشورها را (معادل کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی) دانسته‌اند.

صلاحیت آمودزمان‌ها نسبت به شرایط کشورها متفاوت است. چنانچه در کشورهای نظیر فرانسه، ایرلند و ازبکستان به قوه‌ی مجریه وابسته است و در کشور دانمارک از طریق پارلمان (با حفظ استقلال) تعیین می‌شود. در کشورهای نظیر: چین، ژاپن، هند، پاکستان، فیلیپین، آرژانتین و کشورهای عربی آمودزمان در معانی مشابهی به عنوان مدافع حقوق مردم به کار رفته است. ساختار و سازو کار اجرایی آمودزمان در مقررات بین‌المللی «به عنوان صاحب منصبی مستقل و غیرحزبی تعریف شده که با وضع قانون از سوی یکی از ارگان‌های اصلی حکومت تعیین می‌شود و به شکایات مردمی رسیدگی می‌کند و راه‌حل‌های اصلاحی (معمولاً از راه سازش) اعلام می‌دارد و معمولاً دارای قدرت الزام‌آور اجرایی نمی‌باشد (بیشتر قدرت نرم دارد) و دارای آثار روانی، ارشادی، سیاسی و معنوی است؛» لذا به عنوان الگویی مردمی، غیر رسمی و مستقل، ساز و کاری ساده و کارآمد برای حل و فصل سریع و عادلانه مسایل و مشکلات شهروندی قلمداد می‌شود.

طی این سال‌ها آمودزمان‌ها فعالیت‌های خود را توسعه داده‌اند و از زمان نخستین شکل آن در سوئد تاکنون ساختارها و وظایف متنوعی را پذیرفته‌اند که قابل مقایسه با وضعیت اولیه نیست. از لحاظ فعالیت بین‌المللی این نهاد، رسماً از سال ۱۹۷۸ در اتریش تحت عنوان IOI به عنوان سازمان جهانی دفاتر بازرسی با همکاری بیش از ۱۵۰ مؤسسه آمودزمان با اهداف توسعه بازرسی، تبیین برنامه‌ریزی، اقدامات آموزشی و تعاملات بین‌المللی به وجود آمده و دارای ۶ منطقه جغرافیایی - قاره‌ای است (۱۳۴ کشور از مجموع ۱۹۴ کشور). در سال ۱۹۹۵ با تشکیل انجمن آمود زمان آسیایی AOA (۲۷ عضو از ۱۷ کشور) موافقت می‌شود و جمهوری اسلامی ایران در سال ۲۰۰۷ (۱۳۸۶) با عضویت دائم و به عنوان یکی از مؤسسان و اعضای انجمن آسیایی آمودزمان تاکنون یک اجلاس آسیایی (۱۳۷۸) و یک اجلاس منطقه‌ای (۱۳۸۷) به میزبانی سازمان بازرسی در ایران برگزار کرده است و در حال پیگیری تأسیس آکادمی آمودزمان در ایران است. (سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۹۰)

برخی آمودزمان‌ها را به نوعی تطابق نحوه‌ی پاسخگویی به نیازهای امروز جوامع و دولت‌های دموکراتیک می‌دانند که پاسخگوی جنبه‌های دموکراتیک، حقوق بشر و حقوق شهروندی است. اصولاً در بحث حکمرانی خوب و الگوهای مردم‌سالاری چهار مؤلفه اصلی

شامل: الف) برگزاری انتخابات آزاد و عادلانه ب) رعایت حقوق مدنی و سیاسی ج) استقرار جامعه مدنی د) وجود دولت شفاف و پاسخگو وجود دارد که مورد اخیر را در ارتباط کامل با وظایف نهاد آمبودزمان ارزیابی می کنند. به طور کلی وظیفه آمبودزمانی در ادبیات حقوق سیاسی و بین المللی رسیدگی به شکایات مردمی از نهادهای اجرایی تعریف می شود که نقشی حمایتی - صیانت بخشی در مقابل نقض قوانین، سوء استفاده از اموال عمومی، اقدامات غیر قانونی ناعادلانه و تطبیق حسن جریان امور به عنوان پاسداری از حقوق مردم در برابر دولت را بر عهده دارد. برخی واقعیت های موجود در خصوص آمبودزمان های بین المللی که موجب موفقیت آنان شده است:

۱. عموماً این نهادها به صورت مستقل و غیر حاکمیتی و از طرف پارلمان انتخاب می شوند.
۲. رسیدگی غیر قضایی و خارج از حکومت به آن ها شکل مردمی و دموکراتیک داده است.
۳. فعالیت بیشتر آنان متمرکز بر رسیدگی به شکایات مردمی و حقوق بشری است.
۴. جایگاه اجرایی گزارشات آنان به جای آن که قانونی باشد ناشی از الزام ساختاری و سابقه روشن آنان به اجرای قانون است.
۵. این نهاد بر پایه و ارزش های جهانی و مشترک در احقاق حق شهروندی تکیه دارد.
۶. شفافیت قانون، جنبه های دموکراسی، کیفیت بالای نظرات و استقلال ساختاری موجب ارتقای جایگاه بین المللی آنان شده است.
۷. مشی مردمی و هدف اصلی و نهایی آنان در احقاق حق افراد بدون دخالت عوامل فردی و اجتماعی است.
۸. تمرکز بر برنامه ها و اقدامات بر شفافیت، حقیقت جویی و قانونمداری بدون طرفداری از این و آن از اصول موفقیت آمبودزمان است.

در جمهوری اسلامی ایران استقلال قوه قضاییه و وظیفه مندی آن در مقابل قانون از طرفی مأموریت و تمرکز فعالیت سازمان بازرسی کل کشور بر اجرای قانون و حسن جریان امور به عنوان الگوی ایرانی آمبودزمان این جایگاه را برای قوه قضاییه رقم زده است و ضرورت وجود جایگاه شبه قضایی برای ساختاری اجرایی در جایگاه بازرسی عالی، این نقش را برای سازمان بازرسی برجسته تر می کنند. این سازمان در سنوات اخیر بر مبنای جایگاه و مقررات، مأموریت و وظایفی را متقبل شده که نقش های جدید در انجام اقدامات قانونی برای دفاع از حقوق شهروندی (جایگاه آمبودزمانی) محسوب می شود و از سوی نهادهای قانونی و نظارتی کشور نیز برای این سازمان

پذیرفته شده و از سوی نهادهای بین المللی نماینده جمهوری اسلامی ایران در انجام وظایف آمبودزمانی تلقی می‌شود.

نوعی تشابه و همگونی برخی محورهای فعالیت بین مأموریت و وظیفه ۳ دستگاه نظارتی دیگر شامل: دیوان عدالت اداری، دیوان محاسبات و کمیسیون اصل ۹۰ مجلس با فعالیت‌های سازمان وجود دارد که در این ارتباط شورای دستگاه‌های نظارتی در سال ۱۳۸۷ به منظور ایجاد هماهنگی، افزایش کارایی، جلوگیری از تداخل کاری، ارتقاء سطح بهره‌وری و مبارزه مؤثر با فساد تشکیل شد. (سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۹۲) با این وجود وظایف و اختیارات سه گانه سازمان بازرسی کل کشور مطابق قانون (ماده ۲ بندهای الف - ب - ج) مبتنی بر انجام بازرسی‌های مستمر، بازرسی‌های فوق العاده، اعلام موارد تخلف و سوء جریانات اداری و مالی به ویژه بند ج و آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان (بندهای ۱۱ - ۱۲ - ۱۳ - ۱۴ - ۱۵) فعالیت‌های سازمان را در راستای ساز و کار آمبودزمانی قرار می‌دهد که با توجه به دسترسی قانونی به دستگاه‌ها در جایگاه ناظر ملی، نقش منحصر به فردی را برای آن ایجاد می‌کنند که از این لحاظ با وجود پیش‌بینی‌های به عمل آمده در قانون مدیریت خدمات کشوری (مواد ۲۵ - ۲۸ - ۹۰ - ۱۱۴) مجموعه دستگاه‌ها موظف به همکاری با سازمان بازرسی کل کشور می‌باشند؛ لذا در بخشنامه مورخ ۲۱۰/۹/۳۶۷۷۳ دولت پیرامون ماده ۲۵ قانون ارتقاء سلامت اداری، همکاری و پاسخگویی دستگاه‌ها با سازمان بازرسی کل کشور پیش‌بینی شده است. (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰)

سازمان بازرسی کل کشور به خاطر تجارب، ساختار و تشکیلات، مسئولیت‌های قانونی و ظرفیت‌های نظارتی به عنوان نهاد آمبودزمانی جمهوری اسلامی دارای مسئولیت است. همان‌گونه که در تعریف این نهاد است «آمبودزمان بر اعمال قوه‌ی مجریه نظارت می‌کند و معمولاً آمبودزمان‌ها بر اساس قانون اساسی یا قانون مصوب مجلس، تأسیس و به وسیله یک مقام عمومی و مستقل و عالی رتبه اداره می‌شوند؛» لذا قایل بودن جایگاه آمبودزمانی برای سازمان با وظایف و اختیارات اعلامی رسیدگی به شکایات به مثابه آمبودزمان جمهوری اسلامی تطابق دارد. پس از تشکیل مرکز ملی رسیدگی به شکایات سازمان، سند راهبردی تهیه شده که به عنوان پروژه‌ای ملی و کلان، رسیدن به ارزش‌ها و ویژگی‌های کلان نظارتی کشور در احقاق حقوق عامه از لحاظ ایجاد وفاق در جامعه، رفع ضعف‌ها و تهدیدات، کیفیت‌سازی و کمیت‌پذیری و دستیابی به اهداف مطلوب را در کوتاه مدت و دراز مدت تعقیب می‌کند. این سند به عنوان چشم‌انداز،

تسهیل کننده برنامه و اقدامات عوامل و مجریان مسئول در این امر، ضمانت اجرایی آن را از لحاظ علمی و عملیاتی تأمین می کنند.

با توجه به برخی ویژگی ها و شرایط در نظر گرفته شده برای آمودزمان های جهانی و ساختارهای مشابه در دیگر کشورها نظیر: تصویب قانون در مجلس، غیر رسمی و مستقل بودن، تعیین مقام عالی رتبه، تأمین حقوق عامه و وضعیت متفاوت سازمان بازرسی در این باره، لازم است برخی تغییرات و تحولات ساختاری متناسب با وظایف جدید در نظر گرفته شود. در این خصوص راهبردهای آمودزمانی سازمان در سنوات اخیر (برنامه پنج ساله اول و دوم سازمان) مبتنی بر اهداف و سند برنامه پنج ساله کشور و قوه قضاییه و محورهای راهبردی و جداول تنظیمی مربوط به اهداف چشم انداز سازمان راهگشاست.

ضرورت تعامل بازرسی با دستگاه های ذی ربط در بحث رسیدگی به شکایات و

ارزیابی عملکرد دستگاه ها:

در رابطه با فعالیت های تعاملی سازمان با واحدهای مرتبط در دستگاه ها و برنامه هایی از این دست، محورهایی به این شرح اعلام می شود:

۱- ضرورت هماهنگی و ایجاد وحدت رویه، توجه به رویکردهای تخصصی در محدوده وظایف، رفع کمبودهای آموزشی و نارسایی های سیستمی، تسهیل و روان سازی فرآیند رسیدگی، ارتقاء فنی سامانه رسیدگی به شکایات، کاهش زمان (اطاله) رسیدگی به شکایات و ارتقاء سطح تعاملی سازمان با واحدهای مربوط در دستگاه ها ایجاب می کنند برنامه ای در این ارتباط طراحی و اجرا شود.

۲- مطابق تکلیف ماده ۲۵ قانون ارتقاء سلامت اداری (تبصره ۱) در مورد بازنگری سامانه پاسخگویی دستگاه ها برای امکان رسیدگی به شکایت غیر حضوری افراد جهت انعکاس به واحدهای مربوط و مسئولیت نظارتی که متوجه سازمان شده، آسیب شناسی و طراحی و اجرای سازوکارهای ارتقاء اثر بخشی از طریق تعامل و برگزاری جلسه توجیهی و همایش های کاری مورد نظر است.

۳- هماهنگی و مشارکت شورای دستگاه های نظارتی کشور که دبیرخانه آن در سازمان استقرار دارد با توجه به مأموریت و وظایف محوله در بحث نظارت و ارزیابی، همچنین به واسطه وظایف محوله در ماده ۲۸ قانون ارتقاء سلامت اداری، همکاری و حضور این شورا در این قبیل برنامه ها و اقدامات را می طلبد.

۴-ارایه سازو کار لازم برای تهیه و ارایه به موقع گزارش از نتایج آماری جهت جمع‌بندی، تحلیل و بهره‌برداری واحدهای صف (معاونت‌ها و ادارات کل نظارت و بازرسی) و ستاد دفتر برنامه‌ریزی و بودجه و مرکز مطالعات و پژوهش‌های سازمان) از فعالیت واحدهای رسیدگی به شکایات کشور در راستای تنظیم و اجرای برنامه‌های نظارت و بازرسی از دیگر موارد مهم است.

آمبودزمان و تامین حق شهروندی و حقوق بشر:

مبحث حق شهروندی و حقوق بشر از وظایف اصلی و کلان نظامات حقوقی و سیاسی و کلیه دولت‌هاست که در قلمروی گسترده و وسیع، حقوق گوناگونی را برای استیفای وظایف و مسئولیت‌های حاکمیتی در برابر مردم در بر می‌گیرد. این بحث در نظامات دینی مثل جمهوری اسلامی ایران که از ساختاری فرهنگی و انقلابی برخوردار است در جایگاه رفیع به عنوان مسأله اصلی قلمداد می‌شود که به بخش‌هایی از آن، مستند به قانون اساسی جمهوری اسلامی اشاره می‌شود.

مبانی و مؤلفه‌های قانونی در بحث حقوق شهروندی:

در قانون اساسی طی بند ۳ و اصل‌های ۸، ۷، ۳، ۴، ۱ و اصول ۱۵، ۲۰، ۱۹، ۲۱ الی ۴۱، ۴۶ و ۴۷ به حقوقی تحت عنوان کلی، حقوق ملت و حقوق اساسی مردم اشاره و در مجموع مصادیق ۷۰ گانه‌ای به عنوان حقوق عامه اعلام شده که در عرف حقوق بین‌الملل تحت عنوان حقوق بشر یا حقوق شهروندی شناخته می‌شود. مبانی کلی نظام اسلامی در قبال جامعه و مردم نظیر: اعتقاد دیرینه به حکومت حق و عدل، نظامی بر پایه ایمان به خدا، عدل خدا در خلقت و تشریح، کرامت و ارزش والای انسان، نفی هرگونه ستمگری و ستم‌کشی و سلطه‌گری و ... به صورت کلی در اصول ۱ و ۲ قانون اساسی بیان شده است.

وظایف قوای سه‌گانه:

دولت مطابق اصل ۳ قانون اساسی «موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم همه امکانات خود را برای امور زیر به کار برد». در همین زمینه طی اصل ۱۱۳ قانون اساسی «مسئولیت اجرای قانون اساسی» به رییس قوه‌ی مجریه واگذار شده است. «پس از مقام رهبری رییس جمهور عالی‌ترین مقام رسمی است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه‌ی مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود بر عهده دارد».

در راستای وظایف و اقدامات مقرر در بحث حقوق شهروندی، از طرف دولت جمهوری اسلامی فعالیت‌ها و اقدامات بلندمدت و میان‌مدتی به مورد اجرا گذاشته شده که علاوه بر برنامه‌های راهبردی پنج‌ساله کشور و ارسال لوایح قانونی برای تصویب مجلس شورای اسلامی،

اقدام شاخص ۷ برنامه تحول در نظام اداری کشور به ویژه دستورالعمل طرح تکریم ارباب رجوع در سال ۱۳۸۱ و قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی در سال ۱۳۸۳ قابل توجه می‌باشد.

مجلس شورای اسلامی به موجب اصل ۷۶ قانون اساسی «حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد» و بر اساس اصل ۷۱ «مجلس شورای اسلامی در عموم مسایل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند». از طرفی مطابق اصل ۹۰ قانون اساسی «هر کس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه‌ی مجریه یا قوه‌ی قضاییه داشته باشد می‌تواند شکایت خود را کتباً به کمیسیون اصل ۹۰ ارایه کند». به همین دلیل برخی کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی را در جایگاه حقوقی و بین‌المللی رسیدگی به حقوق شهروندی و حقوق بشر در کشور دانسته‌اند که مشابه نقش فوق در اغلب مجالس دنیا محسوب می‌شود.

ایجاد سیستم قضایی بر پایه عدل اسلامی جهت احقاق حقوق ملت و جلوگیری و مقابله با انحرافات از قانون در مقدمه قانون اساسی پیش بینی شده که مرتبط با قوه‌ی قضاییه می‌باشد. به موجب اصل ۱۵۶ قانون اساسی:

«قوه‌ی قضاییه پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت» و عهده‌دار وظایف از جمله: «رسیدگی و صدور حاکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع، نظارت بر حسن اجرای قوانین و ...» معرفی شده و مطابق اصل ۱۵۹ «مرجع رسمی تظلمات و شکایات، دادگستری است» که طبق اصل ۱۶۰ مسئولیت کلیه مسایل مربوط به روابط قوه‌ی قضاییه با قوه‌ی مجریه و قوه‌ی مقننه را بر عهده دارد.

چکیده مطالب اصلی در بحث حقوق شهروندی:

- حقوق شهروندی مفهوم وسیع و فراگیری است که کلیه حکومت‌ها، دولت‌ها و دستگاه‌ها مطابق الگوی حکمرانی خوب در قبال آن وظیفه‌مند بوده و پاسخگو هستند.

- هر سه قوه از لحاظ قانون‌گذاری و اعمال نظارت قانونی (مجلس) اجرای مقررات و انجام وظیفه و مسئولیت‌های اجرایی (دولت) پیگیری قضایی و اعمال حقوق عامه (قوه‌ی قضاییه) وظایفی را طبق قانون اساسی بر عهده دارند.

- قوه‌ی قضاییه علاوه بر وظیفه‌مندی و مسئولیت‌های اجرایی مشخصاً حقوقی و قضایی در اعمال حقوق مردم و پیگیری آن، مطابق اصل ۱۵۶ از وظیفه نظارتی برخوردار است.

- همان گونه که در اصل ۱۷۴ قانون اساسی تصریح شده اعمال حق نظارتی قوه در بازرسی و نظارت بر حسن جریان امور و اجرای قانون به سازمان بازرسی اشاره شده که مسئولیتی کلی و کلان است.

- در مفهوم وسیع و گسترده کلیه فعالیت های نظارت و بازرسی سازمان در قالب مأموریت های برنامه ای و غیره در راستای احقاق حق اعم از دولت و ملت تعریف می شود که به نوعی حقوق عامه قلمداد می شود.

- در مفهومی محدود و تخصصی تر از لحاظ وظیفه مندی در قبال حقوق شهروندی، رسیدگی به شکایات مردمی و پیگیری گزارشات نظارت و بازرسی به صورت برنامه ای، فوق العاده و موردی اقدام مشخص سازمان در این باره شناخته می شود.

- در اسناد برنامه راهبردی و سند چشم انداز سازمان بازرسی کل کشور به راهبردهای حقوق شهروندی نظیر: سلامت اداری، مبارزه با فساد، قانونمداری، حفظ حقوق شهروندی و ... اشاره شده که گویای وظیفه مندی سازمان در این خصوص است.

برخی وظایف حاکمیتی دولت در زمینه حقوق شهروندی:

۱. انجام کار فرهنگی و اطلاع رسانی عمومی در اجرای قوانین و مقررات مربوط در جهت بهره مندی از ظرفیت های قانونی کشور؛

۲. بررسی و مهندسی مجدد در رابطه با اجرای طرح های مرتبط با حقوق شهروندی نظیر طرح تکریم ارباب رجوع و منشور حقوق شهروندی؛

۳. ایجاد و گسترش فرهنگ «شفاف سازی» در مجموعه های حاکمیتی و نظامات اجرایی دولت بر آن؛

۴. تأکید بر گسترش و عملیاتی شدن اهداف برنامه های دولت الکترونیک در کشور؛

۵. گسترش و به روز رسانی سامانه های نظارت ملی نظیر: سامانه ملی نظارت بر معاملات دولتی و عمومی؛

۶. ایجاد و فعال سازی سامانه های ارتباطی و پورتال های وزارتخانه ها و مؤسسات؛

۷. فعالیت های آموزشی برای افزایش آگاهی های مردم نسبت به حقوق شهروندی با تأکید بر نقش رسانه های گروهی؛

۸. حذف فعالیت های موازی دستگاهها در موضوع «حقوق شهروندی» با معرفی وظایف عمومی و خاص هر ۳ قوه؛

۹. بهره گیری از ظرفیت های موجود در اقوام و اقشار مختلف جهت تحقق برنامه های نظام؛
۱۰. تلاش برای گسترش فرهنگ «نظارت همگانی» در کشور؛
۱۱. استفاده از ظرفیت «سازمان های مردم نهاد» به منظور تبیین و دفاع از حقوق شهروندی؛
۱۲. تأسیس دفاتر «خدمات مشاوره ای» برای ارائه خدمات مورد نیاز شهروندان (با رویکرد بخش خصوصی)؛
۱۳. گسترش برنامه های مربوط به استقرار «میز خدمت» در دستگاه های دولتی جهت ارائه خدمات مطلوب به شهروندان؛

۱۴. تأسیس و راه اندازی «دیده بان حقوق شهروندی» در کشور؛

۱۵. برنامه ریزی جهت استقرار «نظارت درون سیستمی» در دستگاه های دولتی.

برنامه ها و اقدامات کلان قوه قضاییه در بحث حقوق بشر:

فلسفه وجودی ساختارها و سازمان های تابعه قوه قضاییه نظیر: دادستان کل، دیوان عدالت، سازمان زندان ها و سازمان بازرسی کل کشور تأمین حقوق شهروندی است و در حوزه ستادی قوه قضاییه ساختارهایی برای این امر تشکیل شده است. مواردی که قوه قضاییه بنا بر وظایف ذاتی و مسئولیت ماهوی خود در این باره انجام داده عبارتند از:

۱. تشکیل ستاد حقوق بشر قوه قضاییه متشکل از سازمان های مسئول در سال ۱۳۶۰؛
۲. دستورالعمل اجرایی بند ۱۵ قانون احترام به آزادی های مشروع و حفظ حقوق شهروندی در سال ۱۳۸۳؛
۳. تشکیل هیأت مرکزی نظارت بر حفظ حقوق شهروندی قوه قضاییه؛
۴. ایجاد معاونت حقوقی و بین الملل قوه قضاییه؛
۵. تدوین و اجرای برنامه های راهبردی پنج ساله در راستای مأموریت و وظیفه کلی احقاق حقوق عامه؛
۶. اقدامات نظارتی و ارزیابی عملکرد توسط سازمان های تابعه قوه قضاییه از جمله سازمان بازرسی کل کشور.

نقش و جایگاه آمبودزمانی سازمان بازرسی کل کشور در تأمین حقوق شهروندی:

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از حقوق شهروندی ذکری به میان نیامده اما طی بند ۳ و اصل های ۸ تا ۴۷ مواردی تحت عنوان حقوق ملت بیان شده که امروز تحت عنوان حق شهروندی در نظامات دموکراتیک به عنوان پایه حقوق بشر معروف است. شاید اگر بنا بود

منشوری در این باره تهیه شود به جای تفکیک این حقوق و تکرار مطالب قانونی و متون حقوقی در بحث حق شهروندی و حقوق بشر (آن گونه که در پیش نویس منشور حقوق شهروندی آمده) بهتر بود به اصول کلی برنامه و خط مشی دولت پرداخته می شد؛ در حالی که این منشور به نوعی بازخوانی حقوق شهروندی احصاء شده از قانون اساسی است.

دولت در نقش مسئول اجرای قانون اساسی مطابق اصل ۱۳ قانون اساسی مسئولیت عمومی در اجرای مواد قانونی ذکر شده را بر عهده دارد. با این حال دو دستگاه کلان دیگر یعنی قوه قضاییه و مجلس، دارای وظایف حقوقی و نظارتی هستند که از حوزه اجرا جداست؛ لذا اگر چه منشور حقوق شهروندی در حد حاکمیت و در قالب فلسفه حکمرانی خوب، ارایه شده با این حال وظایف و مسئولیت های تعیین شده مرتبط با آن ارتباط کاملی با قوه قضاییه و نهادهای وابسته همچون دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی کل کشور و ... پیدا می کند و علاوه بر ساختارهای مرکز ملی حقوق شهروندی (ماده ۴ فصل سوم) و کمیسیون حقوق شهروندی با حضور وزرای دولت (ماده ۱۳ - فصل سوم)، موضوع ارایه لوایح و تدوین برنامه جامع (ماده ۱۳ فصل سوم) و بحث مستقل عدالت قضایی (بندهای ۳ - ۸۵ تا ۳ - ۹۳) وظایف و تکالیف قوه قضاییه را هم شامل می شود.

علاوه بر تشکیل و راه اندازی شورای دستگاه های نظارتی و استقرار دبیرخانه آن در سازمان که عملاً زمینه مشارکت دیگر دستگاه ها (هر قوه ۳ نماینده) برای تدوین و اجرای برنامه های مشخصی را جمع به اعمال حقوق عامه را فراهم کرده است، به واسطه وظایف مقرر در ماده ۲۸ قانون ارتقاء سلامت اداری، مطابق بند ۲ اساسنامه اهداف مهمی از لحاظ ایجاد هماهنگی، افزایش کارایی و اثربخشی اقدامات مبارزه با فساد برای آن پیش بینی شده است.

در قانون ارتقاء سلامت اداری مصوب سال ۱۳۹۰ تکالیف دستگاه ها در پیشگیری از مفاسد اداری تعیین شده است. مطابق ماده ۲۵ در مورد سامانه پاسخگویی دستگاه ها به شکایت افراد، مسئولیت نظارتی آسیب شناسی و طراحی و اجرای سازو کارهای ارتقاء اثر بخشی از طریق تعامل و برگزاری جلسه و همایش به صورت هدفمند و برنامه ریزی شده از وظایف سازمان بازرسی کل کشور تلقی می شود. با توجه به ارتباط مرکز رسیدگی به شکایات سازمان با دفاتر مدیریت ارزیابی عملکرد دستگاه ها و اختیارات قانونی در مورد تشکیل این دفتر (بخشنامه ۳۶۷۷۳/۹۱/۲۱ مورخه ۱۳/۹/۹۱) وظیفه نظارتی مهمی بر عهده سازمان می باشد.

از آنجا که وظیفه مشخص و کار ویژه سازمان بازرسی مطابق اصل ۱۷۴ قانون اساسی نظارتی است و به همکاری نهادهای نظارتی (ماده ۷ فصل سوم) در اعمال نظارت های سه گانه

فردی، عمومی و دولتی در منشور نیز اشاره شده است، به نظر می‌رسد که علاوه بر سازوکار اجرایی، سیاست‌ها و برنامه‌های سازمان در نظارت بر این بخش نیز مشخص شود. سازوکارهای نظارتی سازمان بازرسی در این باره علاوه بر دسترسی کامل اطلاعاتی به اقدامات دولت، اعمال بررسی و نظارت همه جانبه (قبل، حین، بعد) با تأمین منابع مالی، بودجه‌ای و سخت‌افزاری، نرم‌افزاری را شامل می‌شود که همواره از دغدغه‌های سازمان بوده است. همچنین که در استراتژی کلان سازمان بازرسی این سازمان دارای ساختاری فوق تخصصی با جایگاه نظارتی کلان تعریف شده لذا می‌تواند محمل خوبی برای پیشبرد اقدامات و مطالبات حاکمیت و مردم باشد.

سازمان در این بخش مشخصاً به برخی اقدامات ساختاری نظیر: تأسیس مرکز ملی رسیدگی به شکایات، تشکیل معاونت حقوقی و نظارت همگانی، ایجاد دفتر توسعه نظارت همگانی، تدوین سند راهبردی و چشم‌انداز، اجرای برنامه‌های نظارتی و ارزیابی اقدامات دستگاه‌ها در تکریم ارباب رجوع کرده و در قالب برنامه‌های سالیانه به رسیدگی به اعلامات و شکایات مردم و دستگاه‌ها به عنوان یکی از وظایف ۳ گانه سازمان پرداخته که آنچه از جایگاه برنامه‌ای (بلندمدت - کوتاه مدت) برای لحاظ در سند جامع حقوق شهروندی دولت جمهوری اسلامی در عمل به وظایف قانونی خود اهمیت دارد، توجه به جایگاه نظارتی در راستای حسن جریان امور و اجرای صحیح قانون در دستگاه‌هاست که مراتب زیر را شامل می‌شود:

- تعامل و همکاری با نهادهای مسئول و متولی؛
- ارتقای دانش و فرهنگ عمومی؛
- شناسایی آسیب‌ها و چالش‌های مختلف؛
- بررسی اعلامات و شکایات مردمی؛
- اعلام موارد تخلف و سوء جریان؛
- ارائه گزارش‌های تحلیلی و عملکردی؛
- عمل به وظیفه قانونی نظارت سازمان در رسیدگی به شکایات و اعلامات؛
- انجام پایش و بازرسی‌های برنامه‌ای؛
- مشارکت مردمی و نظارت همگانی.

نتیجه‌گیری:

در این مقاله تلاش شد تا از نگاهی هویتی، ساختار سه وجهی سازمان بازرسی کل کشور و زیر نقش‌های قانونی آن مورد توجه قرار گیرد. از این رهگذر نقش‌های اصلاحی، ضد فساد و

آمبودزمانی سازمان در قالب نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین، مقابله با تخلفات و جرایم و سرانجام اقدامات مرتبط با دفاع از حقوق شهروندی بررسی شد. مجموعه داده‌های موجود حکایت از ظرفیت بالای سازمان بازرسی کل کشور در انجام وظایف محوله دارد و تقویت ساختار یاد شده در هر گونه برنامه ریزی راهبردی، عملیاتی و فعلیت بخشیدن کامل به این قابلیت‌ها می‌تواند نقشی اثر بخش ایفا کند.

منابع و مآخذ:

- ۱- سازمان بازرسی کل کشور (۱۳۷۶)، مجموعه مقالات دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی، تهران: مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی سازمان بازرسی کل کشور
- ۲- سازمان بازرسی کل کشور (۱۳۹۰)، گزارش عملکرد سازمان بازرسی کل کشور، تهران: مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی سازمان بازرسی کل کشور
- ۳- سازمان بازرسی کل کشور (۱۳۹۲)، گزارش عملکرد دبیرخانه شورای دستگاه‌های نظارتی کشور، تهران: سازمان بازرسی کل کشور
- ۴- سازمان بازرسی کل کشور، گزارش عملکرد دبیرخانه شورای دستگاه‌های نظارتی کشور، تهران: سازمان بازرسی کل کشور، (۱۳۹۲)
- ۵- سازمان بازرسی کل کشور، گزارش عملکرد سازمان بازرسی کل کشور، تهران: مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی سازمان بازرسی کل کشور، (۱۳۹۰)
- ۶- سازمان بازرسی کل کشور، مجموعه مقالات دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی، تهران: مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی سازمان بازرسی کل کشور، (۱۳۷۶)
- ۷- سازمان بازرسی کل کشور (۱۳۸۹)، برنامه راهبردی پنج ساله، تهران: مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی
- ۸- سازمان بازرسی کل کشور، برنامه راهبردی پنج ساله، تهران: مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی، (۱۳۸۹)
- ۹- مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۸)، قانون برنامه پنج ساله توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی، تهران: انتشارات مجلس شورای اسلامی
- ۱۰- مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۳)، قانون برنامه پنج ساله دوم توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی، تهران: انتشارات مجلس شورای اسلامی
- ۱۱- مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۹)، قانون برنامه پنج ساله سوم توسعه اجتماعی، اقتصادی و

فرهنگی، تهران: انتشارات مجلس شورای اسلامی

۱۲- مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۳)، قانون برنامه پنج ساله چهارم توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی، تهران: انتشارات مجلس شورای اسلامی

۱۳- مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۰)، قانون ارتقای سلامت نظام اداری، تهران: انتشارات مجلس

۱۴- مجلس شورای اسلامی، قانون ارتقای سلامت نظام اداری، تهران: انتشارات مجلس، (۱۳۹۰)

۱۵- مجلس شورای اسلامی، قانون برنامه پنج ساله توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی، تهران: انتشارات مجلس شورای اسلامی، (۱۳۶۸)

۱۶- مجلس شورای اسلامی، قانون برنامه پنج ساله چهارم توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی، تهران: انتشارات مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۳)

۱۷- مجلس شورای اسلامی، قانون برنامه پنج ساله دوم توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی، تهران: انتشارات مجلس شورای اسلامی، (۱۳۷۳)

۱۸- مجلس شورای اسلامی، قانون برنامه پنج ساله سوم توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی، تهران: انتشارات مجلس شورای اسلامی، (۱۳۷۹)

۱۹- ملک افصلی، محسن (۱۳۹۱)، «آشنایی با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، قم: نشر معارف

۲۰- ملک افصلی، محسن، «آشنایی با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، قم: نشر معارف، (۱۳۹۱)

1-Transparency International, (2014) corruption perception Index, online:www.ti.org

2-Transparency International, (2014) corruption perception Index, online:www.ti.org