



جمهوری اسلامی ایران
 قوه قضائیه
 سازمان بازرسی کل کشور

کنترل و بررسی

دو هفته نامه علمی - تحلیلی سازمان بازرسی

مقایسه نقش و کارکرد سازمان بازرسی کل کشور

با چند آموذ زمان ملی و بین المللی

۱۷



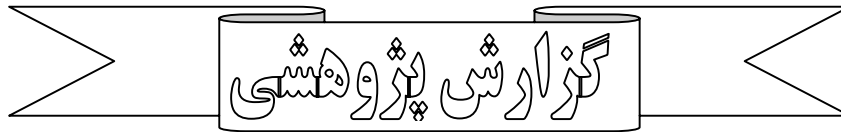
معاونت برنامه ریزی و مدیریت منابع

مرکز پژوهش و برنامه ریزی

معاونت پژوهشی

اسفند ۱۳۸۸

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



سال دوم، شماره هفدهم

مقایسه نقش و کارکرد سازمان بازرسی کل کشور
با چند آمبودزمان ملی و بین‌المللی
شعبان نجف پور

صاحب امتیاز: سازمان بازرسی کل کشور
مدیر مسئول: حسن صفرخانی
دبیر تحریریه: غلامحسین همایونی
مدیر اجرایی: حسین قلجی
طرح جلد: محمد جواد صلواتی تهرانی
تاریخ تهیه: بهمن ۱۳۸۸

معاونت برنامه‌ریزی و مدیریت منابع

مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی

معاونت پژوهشی

تلفن: ۸۱۳۵۲۰۳۲

مطالب مندرج در این گزارش پژوهشی نشانگر دیدگاه نویسندگان آن بوده و لزوماً نمایانگر دیدگاه سازمان بازرسی کل کشور نمی‌باشد.
کلیه حقوق مربوط به سند حاضر متعلق به سازمان بازرسی کل کشور بوده و هرگونه انتشار مطالب آن بدون کسب اجازه از این سازمان، غیر مجاز می‌باشد.

فهرست مطالب

۲	پیشگفتار.....
۵	مقدمه.....
۷	۱- خصوصیات و وظایف آمبودزمان.....
۹	۱-۱- وظایف.....
۹	۱-۲- خصوصیات.....
۱۱	۲- نقش آمبودزمان در ارتقای حقوق شهروندی و مردمسالاری.....
۱۳	۳- آمبودزمانهای بین المللی.....
۱۳	۳-۱- مؤسسه بین المللی بازرسی.....
۱۵	۳-۲- انجمن آمبودزمان آسیایی.....
۱۹	۴- آمبودزمانهای ملی موفق در آسیا.....
۱۹	۴-۱- آمبودزمان ملی جمهوری کره جنوبی.....
۲۶	۴-۲- آمبودزمان ملی ژاپن.....
۳۲	۵- مقایسه سازمان بازرسی کل کشور با آمبودزمان های ملی و بین المللی.....
۳۳	۵-۱- وجوه اشتراک.....
۳۵	۵-۲- وجوه افتراق.....
۴۲	نتیجه گیری و ارائه توصیه های اجرایی.....
۴۷	۱- سازماندهی واحدهای کوچک ضد فساد.....
۴۸	۲- تأسیس واحدهای پیشگیری از فساد.....
۴۸	۳- تعیین آمبودزمان محلی یا مقیم.....
۴۹	۴- توسعه آموزش های ضد فساد.....
۴۹	۵- توسعه فعالیت های فرهنگی ضد فساد.....
۵۰	۶- حمایت از تحقیقات دانشگاهی.....
۵۰	۷- ایجاد پایگاه داده ها و بانکهای اطلاعاتی قوی.....
۵۰	۸- برگزاری دوره های آموزشی و کارگاه های اخلاق حرفه ای.....

پیشگفتار

اصل و اساس برقراری عدالت به شکل یکسان در جامعه از زمان‌های بسیار دور در تمام قوانین مدون، فرمان‌ها، دستورات و اسناد سیاسی دولت‌ها و جوامع، وجود داشته است. در حقیقت رعایت عدالت و حقوق فردی افراد از دیرباز رؤیای بشر بوده، زیرا برقراری عدالت ریشه در هنجارهای اساسی انسان داشته و تبدیل به جزئی لاینفک از فرهنگ اجتماعی جوامع و اقوام گردیده است.

بنابراین تعجبی ندارد که اکنون جوامع و تمدن‌ها براساس توانایی آنها در برقراری عدالت و احترام به حقوق فردی با یکدیگر مقایسه می‌شود. همچنین تاریخ گواه این امر است که دلیل افول و مرگ تمدن‌ها رواج بی‌عدالتی و عدم پاسخگویی دستگاه‌های حکومتی به نیازمندان و ستمدیدگان جامعه بوده است.

با روی کار آمدن دولت‌های نوین و حکومت‌های مردم‌سالار و مشارکت مردم در اداره کشور، سیستم‌های قضایی و دادگستری نیز دستخوش اصلاحات گردید. وجود پارلمان، دادگاه و مجتمع‌های قضایی در یک کشور نشان‌دهنده احترامی است که مقامات آن کشور برای حقوق بشر قائل هستند. این‌گونه مراجع در ترویج مردم‌سالاری نقش بسزایی را ایفا کرده‌اند. اما با این وجود یک مسئله مهم دیگری نیز وجود دارد و آن اینکه به حقوق اساسی افراد توجه کافی نشده است.

یعنی تخلفات اداری، با گسترده‌تر شدن تشکیلات اداری و افزایش تصدی‌گری‌های دولتی، بیشتر شده است. صدها هزار نفر از شهروندان مرتکب تخلفات اداری گردیده‌اند. خیلی از اوقات یک شهروند فقیر و بی‌یاور خود را در شرایطی حس می‌کند که قربانی سوء رفتار اداری یک مسؤول دولتی قرار گرفته است. در چنین اوضاعی متوسل شدن به رویه‌های جاری قضایی امری غیر ممکن می‌نماید. پس بنابراین وجود یک نهاد یا سازمانی که بتواند از حق مردم دفاع کرده، نواقص نظام اداری را اصلاح نماید و حقوق از دست رفته شهروندان عادی که قربانی سوء جریانات اداری شده‌اند را به آنها بازگرداند ضرورت پیدا می‌کند.

با توجه به این نیاز اساسی، جوامع و کشورها اقدام به تشکیل سازمان‌هایی کرده‌اند تا با امکانات و بودجه‌ای که در اختیار دارند بتوانند در کوتاهترین زمان ممکن به شکایات مردم رسیدگی کنند بدون اینکه وقت زیادی از شاکی تلف شده و هزینه هنگفتی از وی طلب گردد. این نهادها با عنوان نهادهای نظارت و بازرسی یا آمبودزمانها شناخته می‌شوند.

مفهوم آمبودزمان به تدریج در جهان رواج پیدا کرد. کشورها و مناطق بسیاری اقدام به تشکیل نهاد آمبودزمان نمودند تا بتوانند ساختار اداری دولت را اصلاح کرده و نواقص ناشی از ناهنجاری‌های اداری را جبران کنند. آمبودزمان طوری در

دنیا مطرح شده که نه تنها کشورها بلکه مناطق نیز در زمینه‌های مختلف اعم از ملی، منطقه‌ای، بخش‌های ویژه اقتصادی و دولت اقدام به تأسیس آمبودزمان نموده‌اند.

از این رو، با توجه به اهمیت و گستردگی این نهادها و نقش آنها در مبارزه با فساد، در گزارش حاضر ضمن بررسی مفهوم و تاریخچه این نهادها به مقایسه این دسته از نهادها با سازمان بازرسی کل کشور در ایران خواهیم پرداخت.

حسن صفرخانی

رییس مرکز پژوهش و برنامه ریزی

مقدمه

اصطلاح آمبودزمان دارای ریشه سوئدی بوده و به مفهوم نظارت و کنترل قانونی و دولتی بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی و اداری کشور و حمایت از حقوق افراد در مقابل سوءجریان‌ات 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، مدافع حقوق شهروندان، ناظر کل و فریادرس عامه شهرت دارند. این اصطلاح ابتدا در سوئد با نام آمبودزمان شناخته شد اما به تدریج کاربرد جهانی پیدا کرد. تعریف آمبودزمان در کانون وکلای بین‌المللی صورت گرفته ولی مورد توافق جهانی نیست و همانطور که گفته شد در کشورهای جهان به نام‌های متفاوت مشهور بوده و فقط به عنوان نقطه شروع برای تعریف آمبودزمان، آنرا اینگونه تعریف کرده‌اند: 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.^۱

صرف نظر از سوابق تاریخی در خصوص دستگاه‌های بازرسی و نظارتی در جهان از زمان‌های بسیار قدیم باید گفت بنیاد آمبودزمان در سوئد پدیدار گردید

^۱ - آناندیستا، ناند. چهارمین اجلاس بازرسان کل آسیا، تهران، سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۷۸، ص ۱۱۱.

که بر اساس قانون اساسی مصوب ۱۸۰۹ شکل گرفت و طی یک سده این نهاد از مرزهای سوئد فراتر نرفت و همتایی در آن سوی مرزها نیافت تا اینکه در سال ۱۹۱۹ میلادی فنلاند و سپس در سال ۱۹۵۳ کشور دانمارک همانند این نهاد را در کشور خود به وجود آوردند. باید خاطر نشان ساخت که انگیزه‌هایی چند به فرایند تأسیس آنبودزمان در کشورهای دیگر کمک می‌نمود. اول آنکه تأسیس چنان نهادی در کشورهایی که نظام‌های تأسیس آنبودزمان ماهیت امور و فعالیت بخش وسیع اداری را که متعاقب جنگ جهانی دوم نقش سلطه‌گرانه به خود گرفته بود حراست نمود و انتظام بخشید.

تا سال ۱۹۷۰ میلادی آنبودزمان‌ها صرفاً ناظر بر تکلیف، صلاحیت و مشروعیت بخش اداری بودند، در حالیکه امروزه آنبودزمان به دنبال کشف سوءجریان‌های اداری نیز می‌باشد.^۲ طرح تشکیل نهاد بازرسی به سرعت در سرتاسر دنیا گسترش یافت و هنوز هم توسعه آن ادامه دارد تا اواسط سال ۱۹۹۶ متجاوز از ۷۵ کشور دارای نهاد بازرسی بوده که پاره‌ای از آنها در سطح ملی بعضی در سطح منطقه‌ای و تعدادی نیز در سطح محلی و شهری به استقرار چنین نهادی پرداخته‌اند.

مؤسسه آنبودزمان بین‌المللی^۳ در سال ۱۹۷۸ تأسیس شد که در واقع

۲- محمد نبی، حسین. نگاهی به سازمان‌های بازرسی و نظارت جهانی، تهران، سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۷۶، ص ۸.

۳ - International Ombudsman Institute

سازمان جهانی بازرسی است. این مؤسسه سازمانی است غیرانتفاعی طلب و غیرمالی که بر اساس قانون تجارت و شرکت کانادا به ثبت رسیده است. این مؤسسه با هدف شکوفاتر نمودن مفهوم بازرسی و توسعه آن در سراسر دنیا، تشویق و ایجاد انگیزه تحقیق و مطالعه در باب نهاد بازرسی، توسعه و اجرای برنامه‌های آموزشی، تبادل اطلاعات بین این نهادها، تنظیم برنامه برای انعقاد کنفرانس‌های بین‌المللی بازرسی تشکیل شده و دارای شش منطقه جهانی در آفریقا، آسیا، استرالیا و حوزه اقیانوس آرام، اروپا، آمریکای شمالی و آمریکای لاتین می‌باشد. این مناطق تشکیلاتی برای برپایی جلسات منظم و برقراری ارتباط بین نهادهای بازرسی خود ایجاد نموده‌اند.

۱- خصوصیات و وظایف آمبودزمان

آمبودزمان‌ها، در حدود صلاحیت و اختیارات قانونی خود، برای ترافع منازعات اقدام می‌کنند. یک آمبودزمان 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 هرگونه 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. آمبودزمان همچنین با سازمان‌های خصوصی در صیانت از حقوق بشر همکاری می‌کند و با سازمان‌های عمومی نیز ارتباط تنگاتنگ دارد.^۴ پاره‌ای از آمبودزمان‌ها حتی به موارد تخلف از موازین اخلاقی نیز رسیدگی می‌کنند. به هر حال، آمبودزمان در امور مربوط به حقوق بشر، حفظ حقوق فردی و حقوق کودکان همواره اهتمام چشمگیر دارد.

اما تحلیل دقیق کارها و نحوه انجام وظایف آمبودزمانها در کشورهای مختلف اغلب مشکل می‌باشد. برای نمونه در بسیاری از کشورها، از جمله در انگلستان شهروندان نمی‌توانند بطور مستقیم به آمبودزمان مراجعه کنند درحالی‌که در برخی کشورها ارتباط مستقیم ممکن و معمول است. در بسیاری از موارد تأکید می‌شود که آمبودزمان یک مقام خاص جهت پیگیری مسائل مربوط به حقوق بشر است ولی در برخی از کشورها مسائل مربوط به حقوق بشر در صلاحیت کمیسیون حقوق بشر است که از آمبودزمان مجزا است. همچنین تفاوت‌هایی در نحوه انتصاب، مدت خدمت و نحوه پیش‌بینی مسئله در قانون اساسی وجود دارد. در بسیاری از کشورها مثل سوئد و زلاندنو رهبران و رؤسای آمبودزمان توسط پارلمان منصوب و در بسیاری از کشورها مثل ژاپن، کره، پاکستان توسط قوه

^۴ - بابایی، جمشید. مشکلات کارکرد نظارتی سازمان بازرسی کل کشور و شیوه‌های بهبود آن، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی واحد بندر عباس، پاییز ۱۳۸۵، ص ۱۷۷.

مجریه انتخاب می‌شوند. در صورتی که محور اصلی نقش آمبودزمان را دفاع از حقوق شهروندان در مقابل فساد یا اقدامات نادرست اداری قوه مجریه بدانیم، کمیسرهای حقوق بشر نیز به نوعی نقش آمبودزمانی دارند ولی فعالیت آنها فقط به حوزه حقوق شهروندی منحصر می‌باشد.

۱-۱- وظایف

به‌طور کلی وظایف و خصوصیات اصلی و اساسی نهاد آمبودزمان (بازرسی) را می‌توان به شرح ذیل برشمرد:

- رسیدگی به شکایات آحاد مردم مبنی بر این که بخش اداری دولت در مواردی از موازین قانونی تخلف نموده و امور به طریق احسن جاری نمی‌باشد.

- چنانچه حسب تحقیقات و بررسی‌ها، تخلف یا ناهنجاری در امری از امور کشف شود، توصیه و رهنمود لازم به بخش مربوطه جهت رفع تخلف یا نارسایی ارائه می‌نماید.

- ارائه گزارش عملکرد نهاد نظارتی در موارد اخص به دولت و شاکی، و به‌طور سالانه به قوه مقننه و برای اطلاع عموم.

۱-۲- خصوصیات

آمبودزمانها فارغ از تفاوتها و وجوه تمایز دارای ویژگیها و خصوصیات کم‌وبیش

- مشترکی هستند که می‌توان از میان آنها موارد زیر را برشمرد:
- ریشه و اساس قانونی دارند و در مقابل نمایندگان مردم پاسخگو می‌باشند.
 - صاحب منصبانی مستقل از قوه مجریه هستند.
 - با پیگیری‌های مستمر خود ناهنجاری‌های شهروندان را از سیستم اداری دولت کشف کرده و در صورت موجه بودن برای رفع آن پیشنهاد ارائه می‌دهند.
 - آمبودزمان در همه جا فردی است مستقل که در داخل سیستم دولت مشغول نظارت و بازرسی است.
 - حصول اطمینان از دسترسی آسان شهروندان به آمبودزمان که حق آنها می‌باشند جزء ویژگیهای آمبودزمان است. و به طور کلی آمبودزمان زمانی می‌تواند کارایی خود را نشان دهد که به راحتی در دسترس مردم عادی قرار گیرد.
 - در هنگام رسیدگی به شکایت، نقصان در رسیدگی به شکایت را می‌توان جبران کرد اما تأخیر در آن، جبران‌ناپذیر است. در اینجا اهمیت مشخصه سرعت معلوم می‌شود، به طوری که می‌توان آن را مهمتر از رسیدن به نتایج مثبت دانست.
 - تمام امکانات مورد نیاز در انجام وظایف آمبودزمان باید در اختیار وی قرار گیرد.

۲- نقش آمبودزمان در ارتقای حقوق شهروندی و مردمسالاری

یکی از خصایص مشترک کشورهای که دارای آمبودزمان هستند، این است که شیوه و نظام حکومت آنها به نوعی مبتنی بر مردمسالاری است که عموماً پس از سال ۱۹۶۰ میلادی اقدام به تأسیس چنین نهادی در کشورهای خود نمودند. به بیان دیگر نهاد آمبودزمان در واقع نشانی از وجود مردمسالاری است.^۵

هر نظام مردمسالار چارچوبی طبیعی برای اعمال حقوق افراد تأمین می‌نماید. در حقیقت یکی از دستاوردهای تعالیم انبیاء الهی آگاهی عمومی از حقوق بنیانی و سرشتی بشر بوده است و اینکه حیثیت و سرشت انسانی را نه تنها باید تبیین نمود و شناساند و به رسمیت شناخت، بلکه باید به طرز بسیار مؤثر آنرا تضمین نمود. مفهوم آمبودزمان در طول زمان کوتاهی در چارچوب حقوقی کشورها وارد شد زیرا از همان آغاز اعمال مردمسالار نیاز به یک سازمان جهت کنترل حقوق پایه و تضمین حقوق مردم ضرورتی اساسی داشت. آمبودزمان یک حلقه ارتباط بین مردم و دولت است و حالت یک داور را دارد که منافع مردم و دولت را سازش می‌دهد و از ضعیف در برابر قدرتمند حمایت می‌کند. مهمترین اصل در نظام‌های مردمسالار متکی به قانون اساسی این است که، هرگونه گسترش قدرت بایستی با تقویت امکانات کنترل و نظارت همراه باشد. حفظ این توازن آشکار متکی به موازنه بین جامعه و دولت است. همراه با توسعه مفهوم آمبودزمان یک

^۵- ژرژ لوئیس، مارینو. نهاد بازرسی در قرن بیست و یکم، ششمین اجلاس بین‌المللی بونوس آیرس، سال ۱۹۹۶ ص ۳.

نوع رشد درونی نیز در کار آمبودزمان وجود دارد و در هر جایی که شرایط، آماده دریافت آمبودزمان باشد، این نهاد بوجود می‌آید. به همین جهت جوامع متعددی برای مبارزه با فساد به این نهاد متوسل شده‌اند. توسعه فراگیر کنترل از طریق آمبودزمان در دو مرحله صورت گرفته است مرحله اول مربوط به سوء مدیریت و مرحله دوم مربوط به کنترل موارد نقض حقوق شهروندی بوده است.^۶

در واقع آمبودزمان باید سعی کند که علل و ریشه‌های فقدان کارآیی را همراه با مشکلات دیوان‌سالاری از قبیل: سوء مدیریت، تقلب و فساد را برطرف سازد و آنرا به سطوح بالای اخلاقی و کارآیی با توسل به تدابیر پیشگیرانه برسد. شهروندان عادی کشورها همواره نمی‌توانند با اقدامات ناسالم دولتی که به اعتبار زور و قدرت قوه مجریه اجرا می‌شود و در واقع خودشان قربانی آن هستند، مقابله کنند. از این بابت نقش آمبودزمان از لحاظ کنترل و بازرسی، یک پایه اساسی جهت مسائل اداری در کشورهای مربوطه محسوب می‌شود. تماس با واقعیات روزانه و نارضایتی شهروندان باعث می‌شود که آمبودزمان به صورت نهادی واقع‌بینانه و بالنسبه بی‌طرف عمل نماید. آمبودزمان شاهد بی‌عدالتی‌های ناشی از سوءاستفاده اختیارات است و در عین حال نمی‌تواند نسبت به این امر بی‌تفاوت بماند.^۷

^۶ - بابایی، همان، ص ۱۷۸.

^۷ - بابایی، همان، ص ۴.

می‌توان این ادعا را پیش نهاد که توسعه بین‌المللی و گسترش نهاد آمبودزمان با گذار به مردم‌سالاری در پیوند می‌باشد. مؤسسه بین‌المللی آمبودزمان^۸ با اشاره با پیوندگاه مردم‌سالاری و نهاد آمبودزمان می‌افزاید:

به ویژه گذار بسیاری از کشورها به مردم‌سالاری و ساختارهای مردمی حکومت در طول دو دهه گذشته منجر به ایجاد نهادهای آمبودزمان بسیار زیادی در طول این دوره گردیده است. این گذار به مردم‌سالاری، که همراه با اصلاح در حکومت و ایجاد نهادهای آمبودزمان بوده است به ویژه در آمریکای لاتین، اروپای مرکزی و شرقی، همچنین در بخش‌هایی از آفریقا و آسیا- پاسفیک آشکار می‌باشد.

با آشنایی مختصر از ویژگیها و وظایف آمبودزمان و ارتباط آن با مردم‌سالاری در ادامه به معرفی برخی از آمبودزمانها (نهادهای بازرسی) در سطح بین‌المللی و چند آمبودزمان ملی و نیز اهداف و عملکرد آنها خواهیم پرداخت.

۳- آمبودزمانهای بین‌المللی

۳-۱- مؤسسه بین‌المللی بازرسی

مؤسسه بین‌المللی بازرسی در سال ۱۹۷۸ تأسیس شد که در واقع سازمان

^۸ - International Ombudsman Institute

جهانی دفترهای بازرسی است. این مؤسسه، سازمانی است غیرانتفاعی که براساس قانون تجارت و شرکت در کانادا به ثبت رسیده است. دانشگاه آلبرتا، ادمونت، کانادا و دانشکده حقوق آن، برای دبیرخانه مؤسسه بین‌المللی، کتابخانه و کارمند اداری بازرسی را فراهم نموده است. بنیه مالی مؤسسه بین‌المللی بازرسی، صرفاً از طریق وصول حق عضویت اعضا تأمین می‌شود که برای فعالیت‌های آن هزینه می‌شود. همچنین ترتیباتی جهت اخذ کمک‌های مالی دولتی و بنیادهای خصوصی به عمل آمده است.

در اساسنامه مؤسسه جهانی بازرسی مشروحاً مقاصد مؤسسه قید شده است. که برخی از آنها عبارتند از:

- هرچه شکوفاتر نمودن مفهوم بازرسی و اهتمام به توسعه آن در سراسر دنیا.
- تشویق و ایجاد انگیزه تحقیق و مطالعه در باب نظارت و بازرسی.
- توسعه و اجرای برنامه‌های آموزشی برای سرپرستان نهادهای بازرسی، پرسنل و اشخاص علاقمند.
- جمع‌آوری، ذخیره، طبقه‌بندی و انتشار و توزیع آگاهی‌ها در خصوص نظارت و بازرسی.
- توسعه و تنظیم برنامه‌های لازم جهت تبادل اطلاعات و تجربیات بین سرپرستان نهادهای نظارتی.
- تنظیم برنامه برای برگزاری کنفرانس‌های بین‌المللی با موضوع نظارت و

بازرسی .

- اعطای بورسیه‌های لازم و هر نوع کمک مالی ممکن جهت تشویق و ایجاد انگیزه در مطالعه و تحقیق در امر بازرسی.

۲-۳- انجمن آمبودزمان آسیایی^۹

تا پیش از دهه ۱۹۹۰ قاره اروپا، استرالیا، آمریکای شمالی و منطقه اقیانوس آرام و آمریکای لاتین هر یک از برای منطقه خود آمبودزمان منطقه‌ای ایجاد نموده بودند. اما آسیا که حدوداً ۶۵٪ کل جمعیت جهان را تشکیل می‌دهد، تا آن زمان زمینه‌ایی برای ایجاد یک آمبودزمان منطقه‌ای را نداشت و فاقد یک سازمان جامع آمبودزمان منطقه‌ای بود.

این امر برای قاره‌ای که از حیث منابع طبیعی و اقتصادی از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار است یک کاستی محسوب می‌گردید. بسیاری از کشورهای آسیایی آمادگی شرکت در چنین سازمانی و تأسیس آن را داشتند و پاره‌ای نیز خود بنا به مقتضیات سرزمین خود اقدام به تأسیس آمبودزمان نموده بودند (در ادامه به دو مورد از آنها اشاره می‌کنیم). در سال ۱۹۹۵ در خلال اجلاس هیأت مدیره انجمن بین‌المللی آمبودزمان تأکید شد که آسیا نیز باید دارای یک پیکره آمبودزمانی منطقه‌ای گردد. بنابراین با توجه به حمایت بی‌شائبه کشور چین از

^۹ - Asian Ombudsman Association

موضوع، وفاقی محتسب رئیس (آمبودزمان) وقت پاکستان متعهد شد که اقدامات اساسی را در این زمینه آغاز نماید.

کشور پاکستان، در سال ۱۹۹۶ اولین کنفرانس آمبودزمان آسیایی را برپا داشت و افراد و نهادهایی را برای شرکت در آن از سرتاسر قاره دعوت نمود. اهداف اصلی این انجمن که هیأت‌های نمایندگی از ۱۸ کشور در آن شرکت کرده بودند، در واقع حمایت از اندیشه تأسیس چنین نهادی بود و مباحثه پیرامون همین مسئله به موضوع اصلی دستور کار جلسه تبدیل شد. صرف‌نظر از تفاوت‌های نژادی، دینی، فرهنگی، نوع حکومت، کیفیت و پیشرفت و امور دیگری که در رابطه با این کشورها قابل توجه است، خداوند تبارک و تعالی، با مرحمت خاص خود، بر این مساعی رحمت و توفیق ارزانی داشت و بالاخره انجمن آمبودزمان آسیایی در شانزدهم آوریل ۱۹۹۶ در اسلام‌آباد، پاکستان تأسیس شد. قرن ۲۱ را قرن می‌دانند که آسیا از حیث سیاسی، فرهنگی و اقتصادی بسیار مورد توجه قرار گرفته و پیشرفت‌های بزرگی در این قاره صورت خواهد گرفت، از این‌رو آمبودزمان آسیایی باید مساعی خود را برای ایجاد جامعه‌ای سرشار از عدالت و دولتی کارآمد بکار بندد.

این انجمن که واجد خصیصه استقلال خواهد بود، انجمنی است مردم سالار و غیر سیاسی که از افراد متخصص و واجد صلاحیت تشکیل شده است. انجمن آسیایی برای تحقق اهداف زیر تشکیل شده است:

- توسعه مفهوم آمبودزمانی و حرفه مربوط به آن در منطقه آسیا.
 - تشویق و ترغیب کسب درجه حرفه‌ای و کارآمدی در این زمینه.
 - تشویق به مطالعه و تحقیق در امر آمبودزمان و فعالیت‌های مربوط به آن.
 - ترتیب و تنظیم دوره‌های آموزشی در امر آمبودزمان و فعالیت‌های مربوط به آن.
 - اعطاء بورسیه در رابطه با انجمن آمبودزمان.
 - جمع آگاهی، اطلاعات، گزارشات مفید در امر فعالیت‌های آمبودزمان.
 - ایجاد تسهیلات در امر تبادل اطلاعات و تجارب بین آمبودزمان‌های منطقه.
 - تنظیم و ایجاد کنفرانس‌های دوره‌ای برای آمبودزمان در منطقه آسیا.
- لازم به ذکر است دومین کنفرانس آمبودزمان آسیایی در کره جنوبی (سئول- ۱۹۹۷)، سومین کنفرانس در ماکائو (۱۹۹۸) و چهارمین کنفرانس در تهران در سال ۱۹۹۹ برگزار گردید. که در این قسمت به بررسی نتایج حاصل از کنفرانس تهران می‌پردازیم.
- چهارمین اجلاس انجمن آمبودزمان آسیایی که میزبانی آن از تاریخ ۹ الی ۱۴ ماه مه سال ۱۹۹۹ بر عهده جمهوری اسلامی ایران بود، با حضور چهل و هفت نماینده از بیست کشور جهان تشکیل گردید. اجلاس مزبور با صدور بیانیه‌ای به کار خود پایان داد که اهم نکات آن پیرامون محورهای زیر می‌باشد:
- روشن نمودن مفهوم آمبودزمان برای مردم .

- گنجاندن موادی کتب درسی مدارس که به نوعی با امر آموزش و شناساندن مفهوم موضوع آمبودزمان ارتباط داشته باشد.
- تأسیس یک مرکز تربیت و آموزش بازرسی در منطقه آسیا، (البته پس از آن که بودجه آن تأمین گردید).
- نامگذاری سال ۱۹۹۹ میلادی به عنوان سال «آمبودزمان و تربیت و آموزش در امر آمبودزمان».
- اعطاء بورسیه‌هایی به کارشناسان و اعضاء آمبودزمان.
- تأسیس یک بانک اطلاعات و آگاهی در دبیرخانه، که اطلاعات و آگاهی‌ها را طبقه‌بندی نماید و از این طریق کمک بزرگی برای اعضاء فراهم سازد.
- انجام تحقیقات وسیع در امر بازرسی و نظارت.
- انعقاد توافق‌نامه‌های دوجانبه و چندجانبه به منظور تبادل اطلاعات و آگاهی‌های لازم برای اعضاء.
- اجلاس مزبور همچنین توصیه‌های زیر را ارائه نمود:
 - آمبودزمان باید دارای استقلال باشد و به کار بستن پیشنهادات آمبودزمان باید تضمین شود.
 - تشریفات اداری زائد باید حذف شود و مدت بررسی شکایات و اخذ تصمیم راجع به آنها باید تا آنجا که ممکن باشد به حداقل برسد.
 - موانعی که ممکن است بر سر راه بازرسی وجود داشته باشد، باید دقیقاً مورد

بررسی قرار گیرد و نسبت به رفع آنها اقدام لازم به عمل آید.

۴- آمبودزمانهای ملی موفق در آسیا

۴-۱- آمبودزمان ملی جمهوری کره جنوبی

در سال ۱۹۹۴ جمهوری کره اقدام به ایجاد نهاد آمبودزمان در بخش اداری دولت کرد تا با این کار نارضایتی‌های شهروندان از سیستم اداری دولت رفع شده و از حقوق و منافع آنان در قبال اقدامات دولت حمایت شود. اساس ایجاد این نهاد نیز اصلاح قوانین به نفع مردم بود.

تلاش‌های بسیاری در جمهوری کره صورت گرفت تا این نهاد به بهترین شکل ممکن از حقوق شهروندان در قبال سوءجریان‌های اداری رایج در سیستم اداری دولت حمایت کند. از جمله این تلاش‌ها را می‌توان تشکیل دبیرخانه، ایجاد کمیته فرعی، افتتاح مرکز مشاوره با شهروندان شاکی و راه‌اندازی شبکه اینترنتی جهت وصول شکایات شهروندان نام برد.^{۱۰} از آنجا که روز به روز بر پیچیدگی شکایات شهروندان افزوده می‌شود لذا آمبودزمان کره با ارتقای سطح فنی و تخصصی خود حل اختلافات، دریافت شکایات و شیوه‌های بازرسی را بهبود بخشیده است.

۱۰ - چو کوانگ ایل، آمبودزمان کره در قرن بیست و یکم، چهارمین اجلاس بازرسان کل آسیا، نشر سازمان بازرسی کل

از جمله اقدامات دیگر، ایجاد مرکز مشاوره شکایات اداری در تشکیلات اداری شهر دایچونگ بود که تلاش برای دریافت سریع و آسان شکایات از نقاط مختلف است. یکی دیگر از کارهای انجام گرفته، راه‌اندازی شبکه اینترنتی است که بیش از ۳۰ درصد شکایات از این طریق وصول می‌گردد، این روش راحت‌ترین و سریع‌ترین راه ممکن در طرح شکایت نزد آمبودزمان است.

به عقیده کارشناسان کره‌ای علیرغم اقدامات انجام شده هنوز نمی‌توان گفت که این سازمان یک سازمان ایده‌آل است؛ از نظر آنها مهمترین کارهایی که باید صورت بگیرد بالابردن قدرت اجرایی نهاد آمبودزمان، ارتقاء مهارت‌های حرفه‌ای بازرسان و شناساندن سازمان به عموم مردم است.^{۱۱}

بررسی مختصر ساختار سازمانی آمبودزمان، اختیارات، سیستم رسیدگی به شکایات و نتایج مربوطه باعث روشن‌تر شدن این نهاد در کره خواهد شد.

۱-۱-۴- ساختار سازمانی، اختیارات و روش رسیدگی به شکایات

آمبودزمان کره یک سازمان مستقل است که مستقیماً به نخست‌وزیر پاسخگو می‌باشد. آمبودزمان کره دارای ده عضو است از جمله سه عضو دائم و هفت عضو غیردائم. رئیس آمبودزمان برای مدت سه سال متصدی این سمت است و می‌تواند فقط دو دوره کار کند. آمبودزمان کره دارای سه کمیته فرعی

^{۱۱} - لی وون هیونگ، نظام منحصر به فرد آمبودزمان در آسیا، مجموعه مقالات ششمین اجلاس آمبودزمان آسیایی، تهران، سازمان بازرسی کل کشور، ژاپن، ۱۳۸۱، ص ۱۳۷.

است که هرکدام دارای یک عضو است. یکی از این سه عضو، ریاست دفتر دبیرکل را برعهده دارد. اعضای آنبودزمان کل معمولاً از بین حقوقدانان بازنشسته مشاغل قضایی و دادستانی انتخاب می‌شوند. تعداد کارمندان دبیرخانه ۱۹۹ نفر از جمله دبیرکل است.

این سازمان دارای اختیارات تحقیق درباره شکایات عمومی و توصیه تدابیر اصلاحی است، ولی نمی‌تواند مستقلاً شروع به تحقیقات کند یا حکمی صادر نماید. اگر شکایتی از یک سازمان حکومتی صورت بگیرد، کمیسیون می‌تواند از سازمان مربوطه بخواهد که اسناد و توضیحات خود را ارائه کند. کمیسیون همچنین می‌تواند اقدام به تحقیقات در محل بنماید یا از هر دو طرف بخواهد که در مقابل کمیسیون حاضر شده و مطالب خود را ارائه کنند.

آنبودزمان این حق را دارد که مطالبی را جهت اصلاح قانون پیشنهاد نماید، چنانچه بر اساس یافته‌های آن این امر مناسب باشد، آنبودزمان کره می‌تواند از سازمانی که توصیه یا نظر او را می‌گیرد بخواهد که حل و فصل مسئله را به اطلاع آن برساند. اگر یک سازمان توصیه آن را نپذیرفت، آنبودزمان می‌تواند قضیه را به رئیس جمهور منعکس کند و جزئیات شکایت را به رسانه‌ها بدهد. با استفاده از این روش، کمیسیون در واقع سازمان‌های حکومتی را تشویق می‌نماید که اقدامات چاره‌جویانه مناسبی انجام بدهند. آنبودزمان می‌تواند به مسائل بسیاری از نقص حقوق مردم تا شکایات مربوط به رویه‌های غیر قانونی و

غیرمنصفانه اداری، نظام‌های ناکارآمد اداری و غیره رسیدگی نماید. علاوه بر شکایات مردم علیه ارکان نهادهای محلی، آمبودزمان می‌تواند به شکایات علیه نیروهای مسلح، دادستانی و پلیس هم رسیدگی نماید. معهذا، این شکایات ابتدا باید به سازمان مربوطه که در شکایت از آن نام برده شده است ارائه گردد. اصولاً شکایات مردمی بایستی به صورت کتبی به آمبودزمان ارائه شود. شکایات مردم را می‌توان به صورت حضوری یا توسط پست یا فاکس نیز ارائه نمود. آمبودزمان وب سایت خود را روی شبکه اینترنت برقرار کرده و می‌تواند از طریق پست الکترونیک شکایت بگیرد. آمبودزمان همچنین از طریق تلفن در دسترس است. آمبودزمان مکلف است به رسیدگی به شکایت واصله در عرض ۹۰ روز از ارائه آن رسیدگی کند.

۲-۱-۴- محوره‌های چشم‌انداز آمبودزمان ملی کره^{۱۲}

حمایت و حفاظت از حقوق شهروندی

مفهوم حقوق شهروندی به طور سنتی روی حقوق مدنی و سیاسی تکیه داشته است ولی اکنون در حال گسترش می‌باشد. سازمان‌های حکومتی با توجه به تقویت قدرت اداری به طور افزون ممکن است از حقوق شهروندی تخطی کنند، البته آگاهی عمومی در حال و گسترش حوزه عملکردشان افزایش است اما

^{۱۲} - چو کوانگ ایل، همان، ص ۴۸-۴۶.

فقط در صورتی که ترتیبات خاصی جهت حمایت از حقوق شهروندی در مقابل سازمان‌های اداری برقرار شود، قانون و عدالت حاصل خواهد شد. با توجه به این هدف، مهمترین هدف چشم‌انداز آمبودزمان کره حاکمیت حمایت و گسترش حقوق شهروندی مردم است.

تقویت فعالیت جهت بهبود نظام‌های سیاست‌گذاری و اجرا

این آمبودزمان علاوه بر رسیدگی به شکایات، تلاش می‌نماید که نظام‌های سیاستگذار و وضع‌کننده مقررات را برای جلوگیری از بروز شکایات و ناکارآمدی اصلاح نماید. گرچه در حال حاضر آمبودزمان دارای اختیار شروع تحقیقات به طور مستقیم نیست ولی کمیسیون می‌تواند پیشنهاد اصلاح قانون بدهد و یا به شکایاتی رسیدگی نماید که مربوط به عده زیادی از مردم است و این امر می‌تواند جایگزین تحقیقات مستقیم قلمداد شود. هدف کمیسیون کسب اختیار تحقیقات به ابتکار خود است.

تضمین دسترسی آسان

با توجه به تکالیف فوق دسترسی به آمبودزمان بایستی آسان و راحت باشد. تأسیس آمبودزمان محلی می‌تواند به دسترسی آسان کمک کند. چون کره دارای حکومت فدرال نیست، لذا مسئولین درصددند تا به‌عنوان اولین قدم در حل شکایات مردمی، به صورت ساده و سریع شعبه‌های آمبودزمان را در بخش‌های محلی تأسیس کند.

هماهنگی بیشتر با دیگر آمبودزمان‌های ملی و بین‌المللی

توسعه دولت کره در جهات مختلف، منجر به تخصصی شدن و گسترش نظام آمبودزمان شده است که این امر می‌تواند باعث سردرگمی و ناراحتی مردم باشد. ترکیب و یکپارچه کردن تخصص‌های مختلف در یک طبقه بندی کلی شاید یک راه مطلوب ولی در عمل سخت باشد. به عنوان یک راه حل جایگزین، رابطه نزدیکتر بین آمبودزمان با سایر آمبودزمانهای تخصصی باید در جهت یک هدف باشد. طبق این نظام، وقتی یک آمبودزمان شکایت مردمی خارج از صلاحیت خود را می‌گیرد، به جای آنکه آن را رد نماید به آمبودزمان ذیربط منقل می‌نماید. این روش باعث می‌شود که طرف شاکی مجبور نباشد که شکایت تازه‌ای بنماید. ارتباطات نزدیک به آمبودزمانها همچنین به حل و فصل موارد شکایتی که نیازمند کاری بیش از توصیه است کمک می‌کند، زیرا آمبودزمانهای تخصصی معمولاً تصمیمات الزام آور حقوقی اتخاذ می‌کنند. ارجاع شکایت به آمبودزمان مناسب برای فعالیت منظم این سیستم مهم است.

حرفه‌ای شدن نقش‌های تحقیقاتی

توصیه‌های آمبودزمان مشوق بسیار قوی و متکی بر حقوقی و اخلاقی محکمی است و لذا مؤسسات دولتی به سهولت آنها را قبول می‌کنند. حتی در مواردی که شکایت حل نمی‌شود، مردم و دولت اطمینان دارند که تصمیم آمبودزمان بهترین قضاوت است. اما از آنجا که فعالیت‌های اداری نیازمند دانش

تخصصی تر است، اختیارات اخلاقی آمبودزمان برای جلب اطمینان عمومی کافی نیست و این امر بایستی به همراه میزانی از اختیارات فنی باشد. آمبودزمان در حال حاضر از بازرس هایی که متشکل از کارمندان وزارتخانه های دولتی هستند به صورت پاره وقت استفاده می نماید.

به طور کلی، تعدادی از سازمان های دولتی کره داری آمبودزمان ویژه هستند مانند آمبودزمان امور تجاری صحیح (کمیسیون امور تجاری صحیح)، آمبودزمان مصرف کنندگان (دفتر حمایت از مصرف کننده در کره)، آمبودزمان محیط زیست، آمبودزمان حقوق شهروندی (کمیسیون ملی حقوق شهروندی) آمبودزمان امور زنان (کمیسیون ویژه زنان) که اکنون برای ارائه خدمات حقوقی در امور مدنی و جزائی آمادگی دارند.

دیوان محاسبات و بازرسی کره به موجب ماده ۲ قانون دیوان محاسبات و بازرسی زیر نظر رئیس جمهور و در امر نصب و اخراج اعضاء خود و ترکیب سازمان و تنظیم بودجه آن دارای استقلال کامل می باشد. رئیس دیوان به پیشنهاد رئیس جمهور و با موافقت و تأیید مجمع ملی منصوب می گردد. هر بازرس به موجب حکم رئیس جمهور بنا به توصیه و معرفی رئیس دیوان منصوب می گردد و دوره زمان تصدی به امر بازرسی ۴ سال و هر بازرس که به سن ۶۵ سالگی برسد دیگر نمی تواند آن سمت را احراز کند.

۲-۴- آمبودزمان ملی ژاپن

نهاد آمبودزمان در کشور ژاپن با نام «هیأت بازرسی اداری، مدیریت و هماهنگی» شناخته می‌شود. همچنین نهاد مستقل دیگری به نام دفتر ارزیابی نظام اداری تحت نظر نخست وزیر و به ریاست وزیر کشور به امر بازرسی اهتمام دارد. این دو نهاد به همراه شورای حل اختلاف وظیفه کنترل و بازرسی بخش‌های دولتی و وابسته به دولت را دارند و بر آنها نظارت می‌نمایند تا اقدامات افراد در بخش‌های عمومی همگام با موازین مردم‌سالاری بوده و از هر حیث رعایت حقوق شهروندان معمول گردد.^{۱۳}

علاوه بر هیأت بازرسی اداری ارزیابی و کنترل دستگاه‌های اجرایی در ژاپن بر عهده وزارتخانه‌ای تحت عنوان وزارت کشور و ارتباطات است. وزارتخانه مزبور در تشکیلات خود سه نهاد را ایجاد نموده که سعی دارند سوءجریان‌ات رایج در دستگاه‌ها را شناسایی و برطرف نمایند. این سه نهاد شامل:

- دفتر ارزیابی اداری که وابسته به وزارتخانه است.
- مشاوران اداری که دولت آنها را از میان شهروندان داوطلب انتخاب می‌نماید.
- شورای حل اختلافات اداری که اعضای آن کارشناسان خبره خارج از تشکیلات دولت می‌باشند.

می‌توان گفت این نظام کاملاً بانظام‌های نظارتی و بازرسی کلاسیک جهان

^{۱۳} - محمد نبی، همان، ص ۵۰.

(آمبودزمان) متفاوت و منحصر به فرد است. ساختار اختیارات و روش رسیدگی هر یک از تشکلهای فوق که نظام آمبودزمان ملی ژاپن را شکل می‌دهند به شرح ذیل است:

۱-۲-۴- دفتر ارزیابی اداری

این دفتر دو وظیفه اساسی دارد که عبارتند از: ارزیابی سیاست‌ها و برنامه‌ها و رسیدگی به شکایات، در مورد ارزیابی سیاست‌ها باید گفت که در ژاپن دستگاه‌های اجرایی مکلف هستند تا اثرات برنامه‌ها و سیاست‌های خود را بدور از هرگونه غرض ورزی مورد تجزیه و تحلیل قرار دهند. دفتر ارزیابی نیز مسئول صحت ارزیابی‌های صورت گرفته و تنظیم انتشار گزارشات مربوط به پیشرفت‌های حاصل شده در اجرای طرح ارزیابی سیاست‌ها و ارائه آموزش‌های لازم به دولت در این راستا می‌باشد.^{۱۴}

در بعضی مواقع نیز دفتر خود اقدام به ارزیابی سیاست‌های اداری برخی دستگاه‌های اجرایی نموده و سپس نتایج حاصل را به اطلاع وزارتخانه ذیربط و عموم می‌رساند. در این دفتر کمیسیونی تحت عنوان کمیسیون ارزیابی سیاست‌ها وجود دارد که اعضای آن کارشناسان خبره و مستقل می‌باشند. این کمیسیون مسئول تجزیه و تحلیل اطلاعات به دست آمده از دستگاه‌های اجرایی است و

^{۱۴} - بابایی، همان، ص ۱۸۷.

پس از تجزیه و تحلیل اطلاعات به دست آمده، پیشنهادات خود را جهت اصلاح ساختاری و عملکردی دستگاه مربوطه ارائه می‌نماید. دستگاه‌های اجرایی نیز موظف هستند اقدامات به عمل آمده در جهت تحقق پیشنهادات ارائه شده را به دفتر گزارش کنند. ارزیابی سیاست‌ها تنها به دستگاه‌های دولتی محدود نمی‌شود. ارگانهای تحت پوشش دولت نیز مشمول طرح ارزیابی سیاست‌های دفتر ارزیابی اداری می‌گردند. برای ارزیابی این دستگاه‌ها کمیته‌ای وجود دارد تحت عنوان کمیته ارزیابی ارگانهای وابسته به دولت. در ارزیابی این ارگانها فاکتورهای میزان موفقیت در کسب اهداف تعیین شده توسط وزارتخانه متبوع و در نظر گرفتن ارتقاء سطح کارایی، بهبود کیفیت خدمات ارائه شده به مردم و بهبود وضعیت مالی لحاظ می‌گردد. در حال حاضر، کمیسیون ارزیابی سیاست‌ها و برنامه‌ها در خصوص صحت و اعتبار ارزیابی‌های صورت گرفته توسط کمیته اظهار نظر می‌نماید.

در ارتباط با رسیدگی به شکایات، شهروندان می‌توانند با مراجعه به شعبات دفتر ارزیابی اداری در مناطق و نواحی مختلف شکایت خود علیه دستگاه‌های اجرایی را مطرح سازند. حتی اگر فرد شاکی شکایت خود را نزد یکی از مشاوران اداری مطرح سازد، مشاور مزبور، دفتر ارزیابی اداری را از طرح چنین شکایتی مطلع خواهد نمود. در صورت تأیید صلاحیت شکایت، دفتر تلاش می‌کند تا از

طریق شیوه‌های مسالمت آمیز و میانجی گری مسئله را مرتفع سازد.^{۱۵}

۲-۲-۴- مشاور اداری

ژاپن در سال ۲۰۰۱ اقدام به اصلاح تشکیلات دولت کرد. در این اقدام تشکیلات دولت که مشتمل بر یک دفتر و ۲۲ وزارتخانه و سازمان‌های مربوطه بود، به یک دفتر (دفتر نخست وزیری) و ۱۲ وزارتخانه تبدیل شد. پس از تصویب قانون اساسی ژاپن بعد از جنگ جهانی دوم، این اولین تحول عمده بود که در این کشور رخ داده و نتیجه آن تبدیل نظام اداری قدیمی به ساختار جدید قرن بیست و یکم می‌باشد. دفتر بازرسی اداری نیز به دفتر ارزیابی امور اداری تغییر نام داد و با این تغییرنام، وظایف آن تغییر یافت. با این وجود وظیفه بازرسی اداری همچنان بر عهده این دفتر است. بنابراین دفتر ارزیابی اداری هنوز برای اجرای هرچه بهتر و منصفانه‌تر برنامه‌های وزارتخانه‌ها عملکرد آنها را بازرسی می‌کند.

یکی از مسئولیت‌ها و وظایف دفتر ارزیابی نظام اداری، مشاور اداری است. قدمت مشاور اداری به دهه ۵۰ باز می‌گردد. این دفتر در حالی کار خود را آغاز کرد که هیچ اختیار قانونی نداشت. با گسترش کار این دفتر در سال ۱۹۶۰ سازمانی بنام سازمان مشاور اداری با اکثریت آرای مجلس قانونگذاری شکل

^{۱۵} - پیشین.

گرفت که حوزه وظایف آن را قانون مشخص می‌کرد. در ابتدا دفاتر مشاوره اداری به راحتی در دسترس مردم نبود و مردم نیز با آن کاملاً آشنایی نداشتند. در سال ۱۹۶۶ قانون مشاوران اداری وضع گردید تا فعالیت‌های مشاوران اداری را از لحاظ قانون، انسجام و یکپارچگی بخشد. بدین ترتیب دسترسی مردم به این نظام از لحاظ جغرافیایی راحت تر گردید که این امر از لحاظ روانی نیز بر شهروندان تأثیر مثبتی گذاشت.

مشاوره اداری فعالیتی است که در آن تمامی ادارات (مرکزی و منطقه ای) و مشاوران اداری کل کشور، شکایات شهروندان از عملکرد سازمان‌های دولتی را وصول کرده و به عنوان میانجی تلاش می‌کنند تا این اختلافات را تا حد ممکن حل کنند. قانون تشکیل نهاد مشاور اداری تصریح می‌کند که این نهاد مسئول انجام وظایف به شرح ذیل می‌باشد: حل اختلاف میان شهروندان و سازمان‌های اداری، مؤسسات اداری غیردولتی، شرکت‌های دولتی و نیمه دولتی و موارد مربوط به کمک‌های مالی دولت مرکزی و نیز مواردی که دولت محلی انجام می‌دهد.^{۱۶}

۳-۲-۴- شورای عالی حل اختلافات اداری^{۱۷}

با پیچیده شدن ساختار و تشکیلات دولت و بالارفتن قدرت تشخیص مردم از رویدادها اقتصادی جامعه می‌توان شمار زیادی شکایت را ملاحظه کرد که قضاوت سریع درباره آنها کاری بس دشوار است. مثلاً می‌توان از مواردی نام برد که هم شاکی و هم نهاد مورد شکایت قانوناً محق می‌باشند یا اینکه بنا به ماهیت شکایت، می‌بایست جهت رفع آن، تغییراتی در قانون یا سیستم بودجه، حاصل گردد که در این صورت نیز اختلافاتی در میان مردم بروز خواهد کرد.

برای حل اختلافات در چنین موضوعی، شورایی به نام شورای عالی حل اختلافات اداری در سال ۱۹۸۷ شکل گرفت. در هنگام بروز اختلاف، این شورا به عنوان یک طرف سوم نظر خود را به وزیر ارائه می‌کند. نظارت وی بر پایه عدالت و برابری اجتماعی بوده و در حل اختلافاتی در این سطح، مؤثر واقع می‌شود. این شورا از هفت نفر آگاه به امور دولت، از دوایر حقوقی و علمی و رسانه‌های عمومی تشکیل شده است. دفتر ارزیابی نظام اداری نیز براساس نظر این شورا اقدام به حل اختلافات کرده و به نهادهای خصوصی تأکید می‌کند تا نظام اداری موجود و مراحل اجرایی آن را مورد بازبینی قرار دهند و سپس اقدامات مقتضی را در جهت اصلاح آنها برای حفظ منافع مردم و حل اختلاف به‌عمل آورند. وظیفه

۱۷- اوسامو میمورا، وظایف شورای عالی حل اختلاف اداری، مقالات ششمین آجلاس آمبودزمان آسیایی، ژاپن ۲۰۰۱ نشر امور بین‌الملل سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۸۱ ص ۲۵.

اصلی این شورا ارائه نظر به مدیریت دولت، قوه قضائیه و مسئولین ذیربط در مورد رفع شکایات شهروندان از سیستم اداری دولت می‌باشد.

شورای عالی حل اختلافات اداری نقش یک مشاور را برای وزارت کشور (که مسئول کنترل و ارزیابی نظام اجرایی است) ایفا می‌کند. هرگاه به دلیل پیچیدگی دعاوی، وزیر نظر شورا را خواستار شود این شورا پس از بررسی‌های لازم باید نظر خود را در این مورد ارائه دهد. هدف از تشکیل چنین شورایی حل اختلافات اداری سازمان‌ها به بهترین نحو توسط وزارتخانه می‌باشد.

دولت ژاپن در چند سال اخیر یک سری اصلاحات اساسی را در بخش‌های مختلف انجام داده از جمله: ترویج تمرکززدایی اختیارات، بازسازی سیستم‌های اداری مرکزی، تصویب قانون مربوط به دسترسی به اطلاعات ارگان‌های اداری و گسترش آزادسازی مشاغل از برخی مقررات و قوانین در مناطق مختلف. چنین اصلاحاتی از یک طرف سبب توجه بیشتر به منافع مردم در سیستم اداری دولت گردید و از طرفی دیگر ساختار اقتصادی جامعه و سیستم اداری دولت، پیچیده و متمایز شد که در چنین شرایطی شورای عالی حل اختلاف اداری دارای نقش مهمتری نسبت به قبل گردید.

۵- مقایسه سازمان بازرسی کل کشور با آمبودزمان‌های ملی و بین‌المللی

از آنچه گفته شد می‌توان دریافت که سازمان بازرسی کل کشور دارای اشتراکاتی با آمبودزمان‌های ملی و یا فراملی می‌باشد که در چند گروه بررسی

می‌کنیم:

۱-۵- وجوه اشتراک^{۱۸}

۱-۱-۵- نحوه نظارت

حاصل کار این نهادها تهیه گزارش و ارائه پیشنهادات لازم به دستگاه‌های مربوطه و یا در صورت احراز جرم یا تخلف معرفی متهمین به مراجع انضباطی و قضایی است ولی حق صدور حکم یا ابطال یک تصمیم را ندارد ولی می‌تواند به‌عنوان یک مشاور با وقوف و اطلاع به نقایص و کاستی‌های قانونی و مقرراتی رفع این نقایص را از مراجع مربوطه درخواست نماید.

۲-۱-۵- شبه قضایی بودن

اگر بازرس دارای پایه قضایی به حکمی برخورد نماید که مورد اختلاف با شرع یا قانون باشد می‌تواند گزارش مستدل را جهت اقدامات لازم به مراجع قضایی ذیصلاح ارسال دارد ولی این سازمان‌ها صلاحیت تغییر حکم را ندارند. حتی در صورتیکه بازرس دارای پایه قضایی در جریان بازرسی به اموری برخورد نماید که بیم تبانی یا فرار متهم یا از بین بردن مدارک باشد، می‌تواند نسبت به صدور قرار تأمین غیربازداشت یا تعلیق اقدام نمایند اما به هیچ وجه حق نقض احکام و آرای قضایی را ندارد.

^{۱۸} - بابایی، همان، صص ۱۹۷-۱۹۶.

۳-۱-۵- بازرسی یک نهاد غیراجرایی است

بازرسی وظیفه تشخیص، تحقیق، اصلاح ناهنجاری‌ها، دفاع از حقوق مردم، رابط بین قوای حاکمه و جامعه و نظارت بر روند صحیح قوانین و مقررات در دستگاه‌های اداری و به‌طور کلی مقابله با سوءجریان‌ات اداری و رسیدگی به شکایات افراد با هدف ایجاد عدالت در جامعه را به‌عهده دارد و نباید مانند یک مستخدم اداری از طریق تصمیم‌گیری یا دادن دستور به جای اداره ایفای نقش نماید. نهادهای بازرسی معمولاً اقتدار اتخاذ تصمیم‌هایی که برای دولت الزام‌آور باشد، ندارند و بالعکس رهنمودها و توصیه‌های لازم در جهت اصلاح امور منبث از تحقیقات جامع و بررسی شکایات که بنا به وجهه استقلال و خصیصه غیروابسته سازمان به‌عمل آمده ارائه می‌نمایند. پایه و مبنای اساسی نهاد نظارتی، یکی بی‌طرفی و دیگری استقلال آن از بخش‌های اجرایی و اداری می‌باشد.

۴-۱-۵- ضمانت‌های اجرایی موجود

ارائه گزارشات تخلفات و جرایم کارکنان و دستگاه‌ها به مراجع مربوطه و افکار عمومی مهمترین ضمانت اجرایی مشترک در نهادهای نظارتی است. همچنین پیش‌بینی برخی از اختیارات دادستان برای بازرسین قضایی از جمله تعلیق و قرار تأمین غیربازداشت از دیگر ضمانت‌های اجرایی در این نهادها می‌باشند، هرچند که حدود اختیارات مذکور متفاوت است.

۲-۵- وجوه افتراق^{۱۹}

سازمان بازرسی کل کشور علاوه بر نکات مشترکی که با نهادهای بازرسی و آمبودزمان‌های دیگر کشورها دارد اما به لحاظ جایگاه و اهداف، ساختار و صلاحیت‌ها، ضمانت‌های اجرایی و نحوه انجام بازرسی با آمبودزمان دیگر کشورها متفاوت است.

۱-۲-۵- اهداف، جایگاه و قلمرو بازرسی

سازمان بازرسی کل کشور مطابق اصل ۱۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی و با توجه به ماده یک قانون تشکیل این سازمان با هدف نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قانون زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل و کلیه وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها، نیروهای نظامی و انتظامی شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته، دفاتر اسناد رسمی، مؤسسات عام‌المنفعه و نهادهای انقلابی و سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه آنان متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحاء بر آنها نظارت یا کمک می‌نماید، تحت نظارت این سازمان قرار دارند. براساس ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور وظایف و اختیارات این سازمان به شرح زیر می باشد:

^{۱۹} - بابایی، همان، صص ۲۰۰ - ۱۹۷.

الف) بازرسی و نظارت مستمر کلیه وزارتخانه ها و ادارات و امور اداری و مالی دادگستری، سازمان ها و دستگاه های تابعه قوه قضاییه و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات و شرکت های دولتی و شهرداری ها و مؤسسات وابسته به آنها و دفاتر اسناد رسمی و مؤسسات عام المنفعه و نهادهای انقلابی و سازمان هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت بنحوی از انحاء بر آنها نظارت یا کمک می نماید و کلیه سازمان هایی که شمول این قانون نسبت به آنها مستلزم ذکر نام آنها است بر اساس برنامه منظم .

ب) انجام بازرسی های فوق العاده حسب الامر مقام معظم رهبری و یا به دستور رییس قوه قضاییه و یا درخواست رییس جمهور و یا کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی مجلس شورای اسلامی و یا بنا به تقاضای وزیر یا مسوول دستگاه های اجرایی ذیربط و یا هر موردی که به نظر رییس سازمان ضروری تشخیص داده شود .

ج) اعلام موارد تخلف و نارسایی ها و سوء جریانات اداری و مالی در خصوص وزارتخانه ها و نهادهای انقلاب اسلامی و بنیادها به رییس جمهور و در خصوص مؤسسات و شرکتهای دولتی و وابسته به دولت به وزیر ذی ربط و در مورد شهرداری ها و مؤسسات وابسته به وزیر کشور و در خصوص مؤسسات غیر

دولتی کمک بگیر از دولت به وزیر ذیربط و در خصوص سوء جریانات اداری و مالی مراجع قضایی و واحدهای تابعه دادگستری به رییس قوه قضاییه و در موارد ارجاعی کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی نتیجه بازرسی به آن کمیسیون اعلام خواهد شد .

اما نهاد آمبودزمان در کره و ژاپن به موجب قوانین مصوب پارلمان ایجاد شده و زیر نظر نخست وزیر فعالیت می نمایند. در این کشورها عملکرد نهاد بازرسی بیشتر ارائه مشاوره و رسیدگی به شکایات است و هدف اصلی آنها این است که حکومت در مسیر اعمال حاکمیت خویش حقوق افراد را محترم بشمارد و از تجاوز به زندگی و حریم افراد جلوگیری نماید. آمبودزمان در این کشورها بیشتر به صورت تخصصی فعالیت می کند و بازرسی های مستمر که به صورت برنامه ریزی شده و بازرسی های فوق العاده که حسب دستور مقامات در سازمان بازرسی کل کشور صورت می گیرد ابتکاری بوده که در دیگر آمبودزمان ها وجود ندارد.

۲-۲-۵- ساختار و ترکیب

سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر قوه قضائیه تشکیل و رئیس آن از بین قضات دارای پایه ۱۰ یا ۱۱ قضایی توسط رئیس قوه قضائیه انتخاب می شود. این سازمان دارای چهار معاونت صفی در حوزه های «اقتصادی و زیربنایی»،

«تولیدی و کشاورزی»، «سیاسی و قضایی»، «فرهنگی و اجتماعی» با ۱۷ اداره کل زیرمجموعه که فعالیت های نظارت و بازرسی در دستگاههای اداری کشور را عهده دار بوده و یک معاونت ستادی با عنوان معاونت برنامه ریزی و مدیریت منابع می باشد.

سازمان به منظور دسترسی آسان مردم جهت گسترش ارتباطات و نظارت همگانی، حضور بموقع در وقایع مهم ملی و منطقه ای، امکان اعمال نظارت های تخصصی با توجه به شرایط خاص اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و ... استان، برقراری ارتباط بیشتر و آسانتر مدیران اجرایی و تعامل با سازمان به منظور پیشگیری از وقوع تخلف، نسبت به تأسیس و تجهیز ادارات کل بازرسی در مراکز استان ها اقدام نموده است.

یکی از ویژگیهای قانون سازمان استفاده از ظرفیت تشکلهای غیردولتی و مردم نهاد و افراد واجد شرایط، در حدود اختیارات قانونی در زمینه های مختلف از جمله در امر پیشگیری از وقوع جرم، جلوگیری از تضییع اموال عمومی و منابع طبیعی، حفظ محیط زیست و ارتقای میزان سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، توسعه فرهنگ قانونمداری و کسب اطلاعات و اخبار، ارزیابی ها و پیشنهادهای می باشد. به این منظور سازمان از نیروهای متخصص و کارشناس تشکلهای مذکور در انجام برنامه های نظارت و بازرسی، انجام تحقیقات و مشاوره های تخصصی حسب مورد، استفاده می نماید.

اما نهاد بازرسی ژاپن و کره زیر نظر قوه مجریه و رئیس این نهاد توسط نخست وزیر و با تأیید مجمع ملی منصوب می‌شود و در برخی دیگر کشورها مانند سوئد توسط پارلمان انتخاب می‌شوند زمان تصدی در اغلب کشورها چهارسال و انتخاب مجدد محدودیتی ندارد ولی در کشور کره فقط برای دو دوره بلا مانع است. در قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مدتی برای تصدی پست ریاست تعیین نشده است. قائم مقام رئیس سازمان بازرسی کل کشور نیز از میان قضات با صلاحیت انتخاب و با تصویب رئیس قوه قضائیه منصوب می‌شود ولی در کره جانشین این نهاد از میان بازرسان و کسی که دارای سابقه طولانی‌تر باشد انتخاب می‌گردد.

۳-۲-۵- صلاحیت و ضمانت اجرا

در قانون سازمان بازرسی کل کشور به بازرسی‌های مستمر، موردی و فوق‌العاده اشاره شده و در خصوص رسیدگی به شکایت فقط در آئین‌نامه مواردی ذکر شده است اما در نهاد بازرسی کشورهای مورد مقایسه اصل شکایت افراد است و بازرسی‌ها معمولاً به دنبال شکایات اشخاص صورت می‌گیرد. آمبودزمان‌ها معمولاً پس از انجام بازرسی و رسیدگی به شکایات اشخاص در صورتی که به ارتکاب عمل خلاف قانون از ناحیه مقامات دولتی علم پیدا کنند مبادرت به صدور اخطاریه و یا اظهارنظر مشورتی با صدور انتقاد و اعتراض نسب به خاطی می‌کنند و یا اینکه این مسئله را به رسانه‌ها و مطبوعات می‌کشاند و از

این طریق بر مقامات خاطی فشار آورده و آنها را به جبران خسارت وارده، وادار می‌کنند. در موارد بسیار نادر نیز از اختیارات دادستانی استفاده کرده و مبادرت به جریمه، کسر حقوق، تعلیق از مقام یا انفصال می‌نمایند و اگر تغییر یا انفصال یک مدیر دولتی را مصلحت بدانند می‌توانند این امر را به مقامات بالاتر پیشنهاد بکنند و حتی می‌توانند بر عزل و نصب‌های صورت گرفته نظارت داشته باشند و اگر آنها را صحیح ندانند می‌توانند از یک دادگاه قانونی نسبت به آن پژوهش‌خواهی و نظرخواهی کنند.

اما سازمان بازرسی کل کشور در مواردی که تخلف و نارسائی در کار دستگاه‌های اداری کشف کند طبق قانون علاوه بر اینکه این موارد را به مقامات ذیربط اطلاع می‌دهد. همچنین این موارد را به مراجع قضایی صالح یا هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری گزارش کرده و تا حصول نتیجه نهایی این موارد را پیگیری می‌کند. علاوه بر این اگر تعلیق کارمندی را ضروری تشخیص دهد می‌تواند تعلیق او را از وزیر یا رئیس دستگاه خواستار شود و در مواردی هم می‌توانند رأساً دست به صدور قرار تأمین غیر از بازداشت نموده و اگر بازداشت ضروری باشد با تأیید دادگستری محل، این امر صورت می‌گیرد.

۴-۲-۵- چگونگی ارائه شکایت و مدت رسیدگی

در برخی آموذمان‌ها شکایت می‌بایست کتبی و پس از آنکه شخصی که ادعای ضرر و زیان از اعمال سازمان یا کارکنان آن دارد به آن سازمان مراجعه و

به واحدهای تجدید نظر که نوعی نظارت درونی است درخواست رسیدگی مجدد داده و اگر جواب قابل قبولی دریافت نکرده باشد، می‌تواند به نهاد بازرسی مراجعه نماید. در کره و ژاپن سال‌های اخیر شکوائیه به صورت پست الکترونیکی و از طریق وبسایت نیز دریافت و در ژاپن نیز با مراجعه به مشاورین و بازرسان می‌توان شکایت خود را مستقیماً تحویل نمود.

در سازمان بازرسی کل کشور اصل بر کتبی بودن شکوائیه است اما شکوائیه‌های شفاهی نیز مورد توجه قرار می‌گیرد و شکوائیه‌های بدون امضاء نیز فقط در صورتی که حاوی مسائل مهم باشد به تشخیص رئیس سازمان قابل رسیدگی خواهند بود. مدت تحویل شکوائیه در اکثر آموذمان‌ها مشخص بوده و یک یا دو سال که از زمان واقعه بگذرد شکایت در این خصوص پذیرفته نمی‌شود و شکایاتی که پذیرفته می‌شود می‌بایست در یک مدت مشخص رسیدگی و نتیجه آن اعلام شود. این مدت در آموذمان کره ۹۰ روز می‌باشد ولی در قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و آئین‌نامه مربوط در خصوص فاصله زمانی تحویل شکوائیه از وقوع موضوع و مدت زمان رسیدگی و اعلام نتیجه سخنی به میان نیامده است.

۵-۲-۵ اعلام نتایج پرونده‌ها و موضوعات رسیدگی شده

ماحصل نظارت و بازرسی نهاد آموذمان که نتیجه رسیدگی به پرونده‌ها و موضوعات مختلف می‌باشد، در اکثر نهادهای بازرسی به صورت دوره‌های

چندماهه یا یک ساله منتشر و در اختیار عموم قرار می‌گیرد. این نهادها در اکثر کشورها از جایگاه ویژه‌ای در نزد افکار عمومی برخوردارند و هنگام رسیدگی به یک موضوع نتیجه کار را در اختیار رسانه‌ها قرار می‌دهند که تأثیر عمیقی در افکار عمومی دارد و حتی در برخی مواقع بدون هیچ گونه اقدام قانونی و قضائی با اعلام رسانه‌ها مقامات مربوطه نسبت به موضوع، اقدامات مورد نظر آمبودزمان را سریعاً عملی می‌نمایند. اما در سازمان بازرسی کل کشور تمامی اسناد و پرونده‌های موجود در بازرسی محرمانه بوده و امکان دسترسی به آنها برای هیچ فردی مقدور نبوده و فقط با درخواست رئیس سازمان و یا اجازه ریاست قوه قضائیه امکان اطلاع رسانی میسر می‌شود.

نتیجه‌گیری و ارائه توصیه‌های اجرایی

با توجه به بررسی‌ها و مقایسه‌های انجام شده از آمبودزمان سایر کشورها، در ادامه به ارائه توصیه‌هایی برای سازمان بازرسی کل کشور در مبارزه علیه فساد و رشوه‌خواری در بخش عمومی می‌پردازیم.

سازمان بازرسی کل کشور در تلاش‌های خود جهت مبارزه با فساد می‌تواند از سیاست‌های دو جانبه‌ای استفاده نماید که شامل رویکرد برخوردی و رویکرد روانشناختی است.^{۲۰}

^{۲۰} - مارگاریتو پی، جراسیو. دفتر آمبودزمان و رویکرد روانشناختی آن نسبت به پیشگیری از فساد، چهارمین اجلاس بازرسان

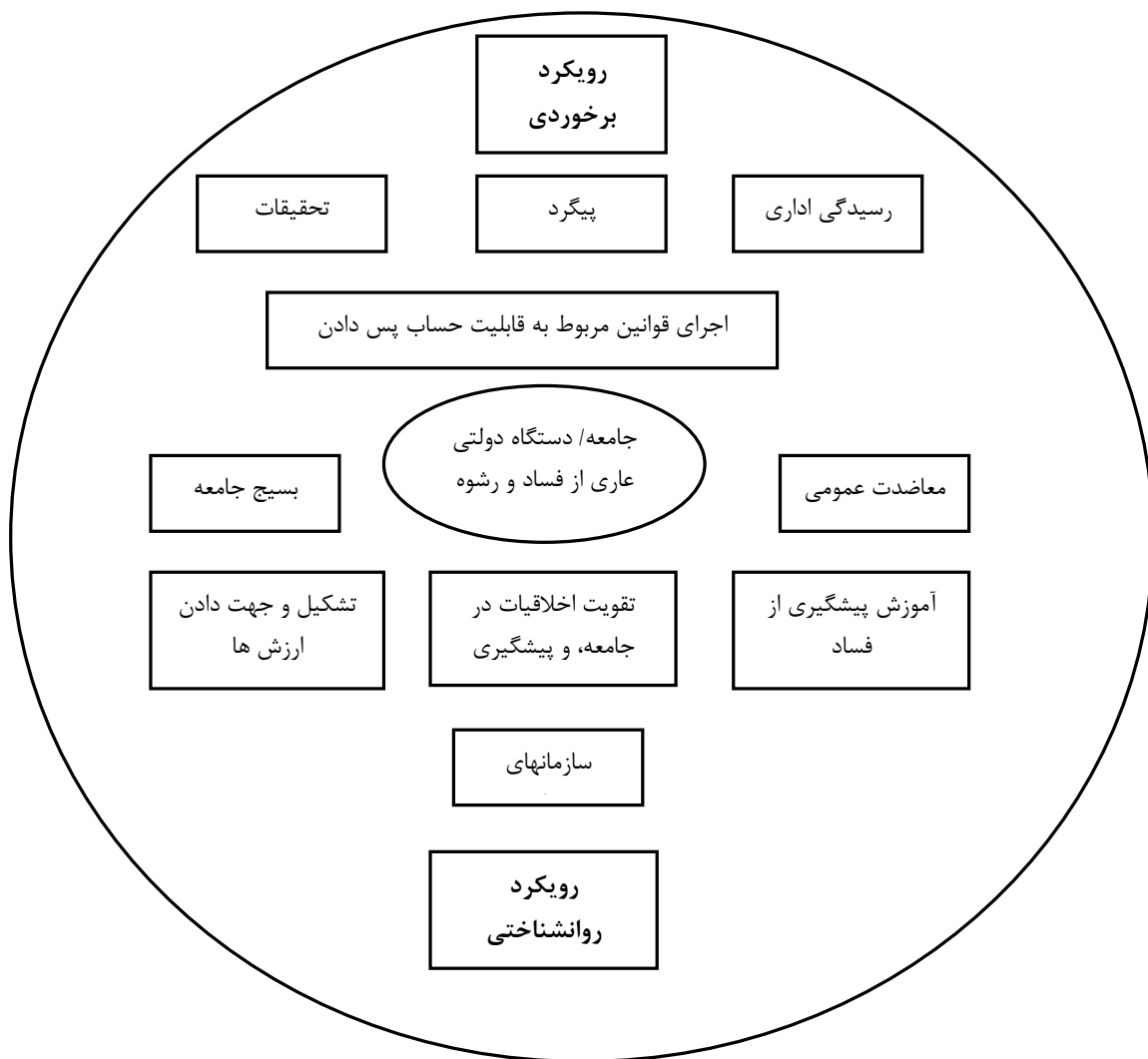
رویکرد برخوردی

رویکرد برخوردی شامل تحقیقات اداری و جزایی و پیگرد کارکنان متخلف در دستگاه دولتی است از این لحاظ، سازمان بازرسی کل کشور می‌تواند بطور فعال و متمرکز در پی یافتن کسانی باشد که امانت عمومی را نادیده گرفته‌اند. به عنوان مثال دفتر آموذمان فیلیپین جدید که از اوت سال ۱۹۹۵ شروع به فعالیت کرد، با اتخاذ رویکرد برخوردی به ۱۲۰۰۰ مورد ضدفساد از طریق دادگاه‌های عمومی رسیدگی کرده است. این امر شامل ۵۱ شهردار، ۲۴ فرماندار، یک سناتور، ۷ عضوکنگره، ۲۰ قاضی، ۵ سفیر، ۷ عضوکابینه، ۱۴ ژنرال و بسیاری مقامات عالی و نیز حدود سه هزار مورد مربوط به کارکنان در سطوح پایین دولتی بوده است و حدود یکصد کارمند را بطور کامل از خدمات دولتی برکنار کرده و حدود دویست نفر دیگر از مقامات را معلق نموده است.

رویکرد روانشناختی

رویکرد روانشناختی به عنوان رویکردی پیشگیرانه، می‌تواند در جهت ایجاد و توسعه محیط مساعد برای افزایش درستکاری در جامعه اتخاذ گردد. این نکته متکی به اصل خاصی است که به موجب آن فساد در جامعه سالم رشد نمی‌کند. انتظار می‌رود که رویکرد روانشناختی - که یک هدف دراز مدت است - اثرات دیرپایی از خود برجای بگذارد و باعث افزایش و رشد اخلاقیات در بین مردم

شود. ۲۱



استراتژی کلی (پیشنهادی) سازمان بازرسی کل کشور علیه فساد و رشوه خواری

این یک گفته مشهور است که «جلوی تجاوز ارتش‌ها، می‌توان مقاومت کرد ولی جلوی فکری که زمان اجرای آن فرارسیده است نمی‌توان ایستاد». رویکرد روانشناختی برای پیشگیری از فساد، فکری است که زمان آن رسیده است با توجه به اینکه مسئله فساد یکی از علایم بیماری جامعه است، نمی‌توان جلوی پیشرفت این بیماری را صرفاً با تدابیر درمانی گرفت زیرا اتخاذ این تدابیر خود بدان معنی است که بهر حال خسارت مربوطه وارد شده است به همین جهت ما سعی می‌کنیم که از همان آغاز جلوی این امر گرفته شود و پایه‌های جامعه در مقابل امواج فساد و رشوه خواری تقویت گردد. این یک راه‌حل پایدار و پیشگیرانه است که بر روحیه و ویژگی‌های روانشناختی مردم مبتنی است. هدف از این رویکرد تقویت ارزش‌های دینی و اعتقادی درباره نظم و درستکاری در بین مردم است. این رویکرد متوجه ارج نهادن بر ارزش‌های والای عمومی و تقویت احساس درستکاری و وجدان کار در بین مردم است؛ ارزش‌هایی چون درستکاری، مراقبت از دیگران، احترام به بزرگترها، وظیفه‌شناسی و اعتقاد به قدرت و حضور همه جانبه خداوند در همه امور از این جمله است. آگاهی از حضور خداوند متعال در همه حالات یک بازدارنده قوی برای کسانی است که فکر می‌کنند اعمال خلاف خود را می‌توانند پنهان کنند این امر به یک خودسازی درونی و نیز درک اینکه

فقط با درستی می‌توان منافع همه را تأمین کرد، نیاز دارد.^{۲۲} برای پیاده کردن رویکرد روانشناختی، سازمان بازرسی کل کشور باید از خدمات واحدهای استانی و محلی خود بیشتر و بهتر استفاده نماید.

در ذیل به برخی از راهکارهایی که کشورهای دیگر در رویکرد روانشناختی مبارزه علیه فساد، اتخاذ نموده‌اند، اشاره می‌کنیم. البته لازم به ذکر است که سازمان بازرسی کل کشور در بسیاری از موارد ذیل اقداماتی را انجام داده و یا آغاز نموده است، به عنوان مثال تدوین و اصلاح قوانین ماهوی و شکلی، توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات، توسعه منابع انسانی، آموزش، بازنگاری و مهندسی مجدد تشکیلات سازمان، حمایت از پروژه‌ها و طرح‌های پژوهشی، گسترش فضای اداری و توسعه کمی ادارات استانی، تقویت نظام نظارت و بازرسی، تعاملات بین المللی، تاسیس ستاد خبری و مرکز ارتباطات مردمی و بسیاری از اقدامات دیگر.

۱- سازماندهی واحدهای کوچک ضد فساد

سازمان بازرسی کل کشور می‌تواند به ایجاد واحدهای کوچک ضدفساد اقدام کند که عمدتاً در بین دانشجویان و جوانان فعالیت دارند و هدفشان تقویت حسن اخلاق و آرمان خواهی است. این مطلب متکی به اصلی است که مقرر می‌نماید:

^{۲۲} - جراسیو، همان، ص ۱۰۱.

«کودکی که در محیط درستکاری و امانت پرورش یابد، در ایام بلوغ به سختی به دام فساد می افتد». به عنوان مثال در حال حاضر ۷۷۴ واحد از این نوع در کشور فیلیپین وجود دارد.

واحدهای کوچک مبارزه با فساد و رشوه خواری می توانند سمینارهای درستکاری و وجدان کار برگزار نمایند. مشارکت آنان در امور جامعه، باعث ایجاد تغییرات مثبت می گردد آنها با همکاری سازمانهای نظارتی و بازرسی می توانند به انجام وظیفه مربوط به ایجاد جوّ درستکاری و شرافت کمک نمایند.

۲- تأسیس واحدهای پیشگیری از فساد

سازمان بازرسی کل کشور می تواند در سازمان های غیر دولتی به تاسیس واحدهای ضد فساد اقدام کند و از آنها بخواهد که در امر کشف موارد فساد به سازمان کمک کنند و همانند واحدهای کوچک ضد فساد این واحدها بطور مرتب سمینارهایی جهت ترویج امانت و درستکاری و انتقال ارزش های مناسب به عموم مردم برگزار نمایند. به عنوان مثال در حال حاضر ۱۷۶ واحد پیشگیری از فساد در کشور فیلیپین تأسیس شده است که همگی مشغول کارهای خاص خود هستند.

۳- تعیین آمبودزمان محلی یا مقیم

در راستای برنامه فعال مبارزه با فساد و رشوه خواری، سازمان بازرسی کل کشور می تواند به تعلیم و تعیین بازرسان محلی یا مقیم در سازمانها و تأسیسات

دولتی یا شرکت های تحت کنترل دولت که احتمال بروز موارد فساد در آنها است اقدام نماید. بازرسان محلی یا مقیم در واقع چشم و گوش سازمان بازرسی کل کشور در تشکیلات ذی ربط خواهند بود. به عنوان مثال در فیلیپین در ۱۷ سازمان دولتی که شامل اکثریت وزارتخانه های دولتی است، آمبودزمان محلی یا مقیم ایجاد شد.

۴- توسعه آموزش های ضد فساد

سازمان بازرسی کل کشور می تواند با همکاری سازمانهای فرهنگی در ایجاد الگوهای پیشگیری از فساد که به جوانان درس درستکاری و شرف دهد، اقدام نماید. این الگوها باید در پی نشان دادن و آموزش ارزش های درستکاری و امانت به جوانان باشد و همچنین مفاسد ناشی از رشوه و فساد اداری را نشان دهند و جوانان را برای پرهیز از آنها آماده کنند.

۵- توسعه فعالیت های فرهنگی ضد فساد

سازمان بازرسی کل کشور می تواند به انعقاد قراردادی با دفتر امور سینمایی و تلویزیونی اقدام نماید که هدفش نشان دادن رویه های فساد آمیز در فیلم ها و برنامه های تلویزیونی و نیز نمایش ارزش ها و مجازات افراد خاص باشد. این هدف با مسئله ایجاد تغییر در اذهان مردم نسبت به درستکاری و شرف در زندگی همراه است.

۶- حمایت از تحقیقات دانشگاهی

سازمان بازرسی کل کشور می‌تواند از دانشجویان و دانش پژوهان در انجام مطالعات و تحقیقات راجع به پیشگیری و مبارزه با فساد حمایت کند و تلاش نماید که حس عمیق مربوط به مشارکت پویا در امور اجتماعی را تقویت نماید.

۷- ایجاد پایگاه داده‌ها و بانک‌های اطلاعاتی قوی

سازمان بازرسی کل کشور می‌تواند به ایجاد پایگاه‌های داده و بانک‌های اطلاعاتی جامع و به‌روز در خصوص کنترل بخش اداری و مبارزه با فساد و سایر موضوعات مرتبط با آنها اقدام نماید.

۸- برگزاری دوره‌های آموزشی و کارگاه‌های اخلاق حرفه‌ای

سازمان بازرسی کل کشور می‌تواند به برگزاری دوره‌های فراگیر برای کارکنانی که تازه وارد بخش عمومی می‌شوند برای درونی کردن حس عمیق ارزش‌های خدمات دولتی و قابلیت حساب پس دادن عمومی در آنها اقدام نماید. همچنین سازمان می‌تواند به برگزاری کارگاه‌های تدریس ارزش‌ها اقدام نماید که هدفش گسترش کارایی و تقویت اخلاق حرفه‌ای است. این کارگاه‌ها باید به شرکت‌کنندگان خود کمک کنند تا نسبت به تعهدات اجتماعی خود در امور اداری آگاه شوند و از طبقات آسیب‌پذیر مراقبت بیشتری بنمایند.

به طور کل، این برنامه‌ها باعث تقویت اساس کار واحدهای مبارزه با فساد است. برنامه کمک به تحقیقات و رساله‌های دانشگاهی و نیز تقویت پایگاه‌های

داده‌های ضد فساد و رشوه‌خواری همراه با برنامه‌های آموزشی رهبری، کارگاه-های ارزش‌های اخلاقی و سمینارهای ارزش‌های خدمات دولتی، جلسات بحث، تهیه پوستر، اعلامیه و مسابقات و مقاله نویسی در همین راستا اجرا می‌شوند.

چنانچه این برنامه‌ها در نهایت بصورت اهداف کلی نهادهای مبارزه با فساد و کنترل بخش عمومی درآید، مردم و دولت در نهایت از پاکی جامعه لذت خواهند برد. نهادهای کنترلی در واقع مراکزی هستند که هسته‌های درستکاری را برای تقویت امانت؛ اخلاص و وجدان کار و کارایی در همه جای کشور پخش می‌کنند بدون شک صدها شاخه از این درخت‌های تنومند بوجود خواهد آمد و درستکاری چنان شایع خواهد شد که دور نمای جامعه سالم تحقیق یابد.

اصطلاح آمبودزمان به مفهوم نظارت و کنترل قانونی و دولتی بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی و اداری کشور و حمایت از حقوق افراد در مقابل سوءجریان‌ات اداری با هدف ایجاد عدالت در دستگاه‌های مزبور می‌باشد که در کشورهای مختلف با عناوین متفاوت از جمله سازمان بازرسی، وزارت نظارت، کمیسیون رسیدگی به شکایات و ناظر کل شهرت دارد. امروزه مفهوم آمبودزمان رواج بسیار پیدا کرده و کشورهای بسیاری اقدام به تشکیل نهاد آمبودزمان نمودند تا بتواند ساختار اداری دولت را اصلاح کرده و نواقص ناشی از ناهنجاری‌های اداری را جبران کنند. از این رو، با توجه به اهمیت و گستردگی این نهادها و نقش آنها در مبارزه با فساد، در گزارش حاضر ضمن بررسی مفهوم و تاریخچه این نهادها به مقایسه این دسته از نهادها با سازمان بازرسی کل کشور در ایران خواهیم پرداخت.

آدرس: تهران- خیابان طالقانی- تقاطع خیابان شهید سپهبد قرنی- سازمان بازرسی کل

کشور- طبقه دوم- مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی

تلفن: ۸۱۳۵۲۱۳۰ - ۸۱۳۵۲۰۳۲ - ۸۸۳۲۹۴۹۸ E- Mail: Researchcenter@136.ir

www.gio.ir