

## آمبودزمان: نظارت فراقضایی مکمل نظارت قضایی<sup>۱</sup>

ولی رستمی

استادیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران vali.rostami@yahoo.com

فضل الله جوکار

دانش آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه تهران jokar.fazlollah@ut.ac.ir

تاریخ دریافت: ۹۰/۹/۲

تاریخ پذیرش: ۹۰/۱۲/۶

### چکیده

نهاد آمبودزمان در نیمه دوم قرن بیستم در سراسر دنیا گسترش یافته و کارکردهای چندگانه‌ای را در حوزه نظارت به خود گرفته است. این نهاد از انعطاف بالایی برخوردار است و با نظام‌های مختلف حقوقی خود را وفق می‌دهد. از دلایل گسترش سریع و همه‌گیر این نهاد ضعف‌هایی بود که در نظارت قضایی در نظام‌های حقوقی مختلف مشاهده گردید و محاکمی که وظیفه حمایت از حقوق شهروندان در برابر نهادهای دولتی را بر عهده داشتند به طور کامل موفق به انجام وظیفه خود نشدند. بنابراین نهاد آمبودزمان سوئدی به عنوان نهادی که نظارتی فراقضایی و غیر رسمی را اعمال می‌کند به مدد محاکم آمد و نظارت قضایی را در جهت حفظ و حمایت از حقوق شهروندان تکمیل کرد. در گفتار نخست این نگارش، چگونگی گسترش جهانی این نهاد و دلایل آن و کارکردهای چندگانه آمبودزمان مورد بررسی قرار می‌گیرد و در گفتار دوم، به نظارت فراقضایی و چگونگی اعمال آن توسط این نهاد پرداخته می‌شود.

واژگان کلیدی: آمبودزمان، نظارت قضایی، نظارت فراقضایی، حقوق شهروندی، نهادهای دولتی

<sup>۱</sup> - این مقاله بر آمده از پایان نامه ای تحت عنوان «بررسی تطبیقی کمیسیون اصل نود ق.ا و آمبودزمان پارلمانی انگلستان» می باشد که در سال ۱۳۹۰ در دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران به وسیله نویسنده دوم دفاع شده است.

همواره، اجرای عدالت و برابری در شئون مختلف زندگی یکی از دغدغه‌های بشر بوده است. از همین رو متفکران، فیلسوفان و اندیشمندان در پی اجرای عدالت و شناسایی روش‌های نیل به این مفهوم بوده‌اند. حکومت‌ها نیز برای کسب مشروعیت در انظار مردم خود همیشه داعیه عدالت و برابری را با خود به یدک کشیده‌اند حتی آنهایی که اعتباری برای این موضوع قائل نبوده‌اند. در جامعه متمدن امروزی با پررنگ‌تر شدن مفاهیمی همچون حقوق شهروندی، حقوق اجتماعی، حقوق بشر و... و همچنین افزایش آگاهی مردم از حقوق خود این موضوع به شکل جدی‌تری مورد توجه قرار گرفته است و حکومت‌ها برای اثبات مشروعیت و عدالت خود دست به تلاش‌های بیشتری زده‌اند. دولت و دستگاه‌های دولتی، به عنوان مستخدمین مردم و شهروندان می‌بایست حق و حقوق کامل آنان را به رسمیت شناخته و به آن احترام بگذارند؛ اما داعیه این موضوع به تنهای برای دستیابی به عدالت و برابری برای شهروندان کافی نیست و همیشه بیم تخلف دولت و نهادهای قدرتمند دولتی در نقض حقوق شهروندان وجود دارد. بنابراین لازم است که سازوکارهایی در نظر گرفته شود که حقوق شهروندان را در برابر دولت تضمین کند و در صورت نقض این حقوق، به گونه‌ای عادلانه و منصفانه دولت را ملزم به جبران خسارت کند. از همین رو بوده است که دادگاه‌ها و محاکم اداری دست به رسیدگی به شکایات شهروندان علیه دولت می‌زنند. حال، علاوه بر محاکم و دادگاه‌ها، در کشورهای توسعه‌یافته و بعضاً در حال توسعه نهادهای تحت عنوان آمبودزمان شکل گرفته است که به شکایات شهروندان علیه دستگاه‌های دولتی و عمومی به شکل فراقضائی و غیر رسمی رسیدگی می‌کند. این نهاد نخستین بار در سال ۱۸۰۹ در سوئد تاسیس شد و در نیمه دوم قرن بیستم در سراسر دنیا گسترش یافته است.

امروزه نهاد مزبور دارای کارکردهای مختلفی شده است. دفاع از حقوق شهروندان و حقوق بشر یکی از کارکردهای مهم این نهاد می‌باشد؛ به گونه‌ای که در برخی از کشورها، آمبودزمان‌های حقوق بشری تاسیس شده است. علاوه بر این نهاد در اعمال حکمرانی مطلوب نقش بسزایی دارد

## آمبوزمان: نظارت فرا قضایی مکمل نظارت قضایی / ۲۵

که یکی از مهم‌ترین مفاهیم در جهت دسترسی به توسعه پایدار در جوامع مختلف است.<sup>۱</sup> گذشته از این موارد این نهاد در مبارزه با فساد اداری و مالی نیز دارای جایگاه مهمی می‌باشد (حسین-خان، ۱۳۸۸، ص ۲۵۰).

چنان که گفته شد این نهاد در نیمه دوم قرن بیستم در سراسر جهان شروع به رشد کرد و کشورهای مختلف در سطوح ملی، منطقه‌ای و... از این نهاد استقبال کردند. این نهاد حتی در بخش‌های فراملی نیز جایگاه مهمی را به خود اختصاص داده است؛ مثلاً اتحادیه اروپا در سال ۱۹۹۲ در معاهده ماستریخت چنین نهادی را تضمین کرده و نهادهای مختلف اتحادیه نیز تحت نظارت آمبوزمان اروپایی قرار گرفت. این نهاد به شکایات شهروندان اروپایی علیه نهادهای مختلف اتحادیه رسیدگی می‌کند.<sup>۲</sup>

گسترش این نهاد به دلایل مختلفی صورت گرفته است اما از مهم‌ترین دلایل آن، نقایص موجود در نظارت قضایی بود که به دلیل وجود ضعف‌هایی به طور کامل از حقوق شهروندان در مقابل ارگان‌های دولتی دفاع نمی‌کرد. بنابراین نیاز به سازوکاری احساس شد که بتواند نقشی مکمل برای دادگاه‌ها و محاکم در حمایت از حقوق شهروندان را ایفا کند و این نهاد، آمبوزمان بود. حال این سوال مطرح می‌گردد که نهاد آمبوزمان چگونه نظارت فراقضایی خود را اعمال می‌کند و نقشی مکمل برای نظارت قضایی را بر عهده می‌گیرد؟ در گفتار اول این نگارش سعی می‌شود به چگونگی گسترش این نهاد، دلایل و کارکردهای چندگانه‌ی آن پرداخته شود و در گفتار دوم، کیفیت نظارت فراقضایی آمبوزمان بررسی می‌شود.

گفتار نخست) آمبوزمان  
گسترش جهانی

<sup>۱</sup> . See more in: Obeidollah, a.t.m (2001), democracy and good governance the role of ombudsman, first edition, Dhaka, Bangladesh, Bangladesh institute of parliamentary studies.

<sup>۲</sup> . see in: Maastricht treaty, article 195 :۱۹۹۲

آمبودزمان نخستین بار در سال ۱۸۰۹ در سوئد تأسیس شد. نهاد آمبودزمان تا یک قرن از کشور سوئد خارج نشد و کشور فنلاند که دارای تاریخ مشترکی با سوئد بود در سال ۱۹۱۹ این نهاد را وارد قانون اساسی خود کرد (Kucsko, 2009, p. 4). در سال ۱۹۱۹ فنلاند این نهاد را به کار گرفت و در اوایل نیمه دوم قرن بیستم مابقی کشورهای حوزه اسکاندیناوی نیز به این نهاد گرایش پیدا کردند (Magnette, 2003, p. 678). اوج گسترش این نهاد در دوره فروپاشی حکومت‌های دیکتاتوری و موج استعمارزدایی است. مثلاً سقوط دیکتاتورهای پرتغال، اسپانیا و یونان یا فروپاشی بلوک شرق یعنی شوروی و یوگسلاوی و ظهور دموکراسی‌های جدید در کشورهای تازه تأسیس، زمینه‌ساز ایجاد نهاد آمبودزمان در این کشورها شد (Kucsko, 2008, p. 2). از سال ۱۹۶۰ تا ۱۹۶۹ پنج کشور این نهاد را در قوانین خود مورد توجه قرار دادند. از سال ۱۹۷۰ تا ۱۹۸۱ نوزده کشور و از سال ۱۹۸۱ تا ۲۰۰۵ نود و سه کشور دست به تأسیس چنین نهادی زدند که در مجموع تا سال ۲۰۰۵ صد و بیست کشور چنین نهادی را در نظام حقوقی خود تعبیه کرده‌اند (Adamalacon, 2005, p. 4). این نهاد در قاره‌های اروپا، آسیا، آمریکای شمالی، آمریکای جنوبی، آفریقا و استرالیا گسترش یافته است (Gregory, Gidding, 2000, p. 18). قطعاً گسترش سریع و همه‌گیر چنین نهادی امری تصادفی نیست و لازم است دلایل گسترش آن مورد بررسی واقع گردد. گسترش جهانی نهاد آمبودزمان به چند دلیل عمده رخ داده است:

- فراگیر شدن موج دموکراسی خواهی (Adamalacon, 2005, p. 5). گسترش دموکراسی، حاکمیت قانون و توسعه اجتماعی - اقتصادی در اطراف و اکناف جهان باعث شد این نهاد از کشورهای که از دموکراسی و دولت رفاه ریشه‌دارتری بهره‌مند بودند (به ویژه در منطقه اسکاندیناوی) به کشورهای مختلف اعم از توسعه‌یافته و در حال توسعه صادر شود (Oosting, 2000, p. 16).

- گسترش حوزه فعالیت دولت‌ها در زمینه‌های مختلف (Mollah, Uddin, 2004, p. 7). به دنبال افزایش مداخلات دولت‌ها در امور مختلف، برخوردها بین دولت و شهروندان افزایش می‌یابد و نیاز به سازوکارهایی برای رفع این اختلافات ضروری می‌گردد. در همین راستا در نظام‌های حقوقی، سازوکار نظارت قضایی و سیاسی بر اعمال و تصمیمات دولت به وجود آمد. اما پس از مدتی مشخص شد که این مکانیزم‌های خوش رنگ و لعاب به تنهایی برای کنترل دولت

## آمبوزمان: نظارت فرا قضایی مکمل نظارت قضایی / ۲۷

کافی نمی‌باشد؛ بنابراین کشورها به تأسیس آمبوزمان سوئدی روی آوردند (kucsko, 2009, p. 6).

- سادگی و انعطاف‌پذیری این نهاد (Adamalacon, 2005, p. 8). نهاد مذکور هم به لحاظ ساختاری و هم از نظر صلاحیت و وظیفه نظارت دارای انعطاف فوق العاده‌ای است. این نهاد توانایی انطباق با نظام‌های مختلف حقوقی را داراست، به گونه‌ای که حتی در کشورهایی که نظام حقوقی متفاوتی از کشورهای سوئد و فنلاند را دارند با اقبال روبرو شد. (عمید زنجانی، موسی - زاده، ۱۳۸۹، ص ۱۴۶). به گونه‌ای که نهاد آمبوزمان در نظام‌های حقوقی کامن‌لا، رومی - ژرمنی و حتی سوسیالیستی نیز در حال انجام وظیفه می‌باشد.<sup>۱</sup>

- فعالیت‌های مفید انجمن‌ها و اتحادیه‌های بین‌المللی، قاره‌ای و منطقه‌ای آمبوزمان (Adamalacon, 2005, p. 6). مهم‌ترین این نهادها موسسه آمبوزمان بین‌المللی<sup>۲</sup> است که در واقع سازمان جهانی نهادهای آمبوزمان محسوب می‌شود و هدف آن شکوفاتر کردن مفهوم بازرسی و تشویق و ایجاد انگیزه تحقیق در باب بازرسی و برپایی کنفرانس‌های بین‌المللی بازرسی است.<sup>۳</sup>

- ایرادات موجود در نظارت قضایی محاکم اداری. در اینجا به طور مختصر ذکر می‌گردد که در نظارت قضایی به دلایل مختلفی عدالت به طور تام و تمام محقق نمی‌شود و نهاد آمبوزمان برخی از این خلاءها و کاستی‌ها را پوشش می‌دهد. این موضوع در گفتار دوم این نگارش به تفصیل بررسی خواهد شد.

<sup>۱</sup> در کشورهایی با نظام حقوقی کامن‌لا مثل انگلستان، استرالیا، نیوزلند و... چنین نهادی تأسیس شده است و در عین حال کشورهای رومی - ژرمنی نظیر فرانسه، اسپانیا، پرتغال و... از این نهاد بهره می‌برند. حتی در کشورهای با نظام حقوقی مانند چین این نهاد تحت عنوان یوان وجود دارد.

<sup>۲</sup> -International ombudsman institute

<sup>۳</sup> امروزه در قاره‌های مختلف این انجمن‌ها مشغول فعالیت هستند. مثلاً انجمن آمبوزمان آسیای (Asian ombudsman association)، انجمن آمبوزمان آفریقایی (African ombudsman association) و... (ر

ک به عمید زنجانی، موسی‌زاده، ۱۳۸۹، ص ۱۴۶)

## انواع آمبودزمان

نهاد آمبودزمان را می‌توان از زوایای مختلفی تقسیم‌بندی کرد که در این بخش به دو مورد از آن اشاره می‌شود: ۱- از حیث صلاحیت محلی ۲- از حیث صلاحیت کارکردی.

### ۱- دسته‌بندی از حیث صلاحیت محلی

بنابر این دسته‌بندی، آمبودزمان‌ها را می‌توان به دو دسته ملی و منطقه‌ای تقسیم کرد. به طور معمول کشورها از یک آمبودزمان ملی بهره می‌برند که کل قلمرو سرزمینی یک کشور را تحت پوشش قرار می‌دهند و در تمام نواحی کشور دارای صلاحیت رسیدگی به شکایات شهروندان علیه سوءعملکرد دستگاه‌های دولتی و ارگان‌های عمومی هستند. برای مثال به آمبودزمان‌های انگلستان، فرانسه، دانمارک، سوئد، نروژ و... می‌توان اشاره کرد که معمولاً با پارلمان ملی این کشورها در تعامل می‌باشند.

علاوه بر آمبودزمان ملی در برخی از کشورها، آمبودزمان‌های منطقه‌ای نیز وجود دارد که صلاحیت آنها به منطقه خاصی از یک سرزمین محدود می‌شود. مثال برای کشورهایی که چنین نهادی را در نظام حقوقی خود به کار گرفته اند اتریش، بلژیک، بریتانیا، صربستان و... می‌باشند که آمبودزمان‌های منطقه‌ای در مناطق مختلف این کشورها، در کنار آمبودزمان ملی فعالیت می‌کنند (Soderman, 2004, p.2). حتی در برخی از کشورها بدون وجود آمبودزمان ملی، آمبودزمان‌های منطقه‌ای یا ایالتی اقدام به رسیدگی به شکایات شهروندان علیه سوءعملکرد نهادهای دولتی می‌کنند؛ آلمان، کانادا، ایالات متحده آمریکا و هند از جمله این کشورها هستند (Gregory, Gidding, 2000, p.8)؛ دلیل ایجاب این امر فضای سیاسی و نظام‌های حقوقی آنان است (Seneviratne, 2002, p. 2).

### ۲- دسته‌بندی از حیث صلاحیت

بعد از اینکه آمبودزمان در اکثر کشورها ریشه دوانید بنابر همان انعطاف مذکور، کارکرد کلاسیک آن یعنی رسیدگی به شکایات شهروندان علیه نهادهای دولتی تبدیل به کارکردهای

## آمبوزمان: نظارت فرا قضایی مکمل نظارت قضایی / ۲۹

متنوعی گشت. امروزه بر همین مبنا می‌توان آمبوزمان‌های کشورهای مختلف را به دو گونه کلاسیک و چندمنظوره<sup>۱</sup> تقسیم کرد (kucsko, 2008, p. 60).

### الف) آمبوزمان کلاسیک

این مدل تقریباً همه نهادهای آمبوزمان را در بر می‌گیرد و صلاحیت آن رسیدگی به شکایات، صدور توصیه‌نامه و ارائه گزارش عملکرد خود به عموم می‌باشد. لازم به ذکر است که این مدل فاقد اختیار اتخاذ تصمیمات لازم‌الاجرا است (kucsko, 2009, p. 9). بهترین مثال برای آمبوزمان کلاسیک، اولین آمبوزمان مدرن سوئدی می‌باشد (Tai, 2010, p. 3). این نوع آمبوزمان در به‌کارگیری اختیارات و تشخیص سوء عملکرد نهادهای عمومی ملزم به رعایت استانداردهای پذیرفته شده حقوق بشری بین‌المللی نیست. شاید بتوان از این مؤلفه برای تشخیص آمبوزمان کلاسیک استفاده کرد (Ibid). در واقع می‌توان گفت این نهاد به سوءمدیریت‌ها و اجحافات نهادهای عمومی و دولتی فارغ از این که نقض حقوق بشر محسوب می‌شود یا خیر، رسیدگی می‌کند. بدین معنا که اگر عمل اداری نقض حقوق بشر محسوب شده اما سوء مدیریت محسوب نشود در حیطه صلاحیت آمبوزمان کلاسیک جای نمی‌گیرد. این مدل، مدلی موفق و گسترده محسوب می‌شود و کشورهای نظیر دانمارک، فنلاند، انگلستان و اتحادیه اروپا از این مدل پیروی می‌کنند (kucsko, 2009, p. 9).

### ب) آمبوزمان مختلط

با گذشت زمان و پرنگ‌تر شدن مفاهیمی چون حاکمیت قانون، حکمرانی مطلوب، حقوق بشر، کارکردهای این نهاد از شکل کلاسیک خود به حمایت از حقوق بشر و حاکمیت قانون نیز تسری یافت. یعنی علاوه بر رسیدگی به شکایات شهروندان علیه سوء عملکرد دستگاه‌های دولتی به موارد نقض حقوق بشر و حاکمیت قانون نیز رسیدگی می‌کند (Magnet, 2003, p. 678). لازم به ذکر است که نهادهای آمبوزمان با چنین صلاحیتی، هم‌زمان کارکرد کلاسیک خود را نیز

<sup>۱</sup>- Hybrid

حفظ می‌کنند. این نهادها از زوایای مختلفی شبیه به نهادهای ملی حقوق بشری<sup>۱</sup> هستند که مطابق با اصول پاریس<sup>۲</sup>، تشکیل شده‌اند. این نوع از آمبودزمان در مناطق مختلفی از جمله آفریقا، اروپای شرقی و آمریکای لاتین شکل گرفته است (Tai, 2010, p.11).

### گفتار دوم) نظارت فراقضایی<sup>۲</sup>

با گسترش ادارات عمومی، موضوع حاکمیت قانون در ارتباط با شهروندان مورد توجه جدی قرار گرفت. علاوه بر این، چنین درکی به وجود آمد که فلسفه وجودی ادارات، خدمت به شهروندان است و نه اعمال زور و سلیقه شخصی علیه آنان (soderman, 2004, p. 2). برای تحقق نظام عدالت اداری ابتدا می‌بایست نظارت قضایی به وسیله محاکم و دادگاه‌ها وجود داشته باشد تا از قانونی بودن تصمیمات و اعمال دولت اطمینان حاصل شود؛ همچنین دولت از قدرت خود در جهت برآوردن اهدافی استفاده کند که این اختیارات به منظور تحقق آنها به دولت اعطا شده است.

با نظارت قضایی، شهروندان می‌توانند ابطال اعمال و تصمیمات دولت و جبران خسارات ناشی از سوءمدیریت نهادهای دولتی و عمومی را خواستار شوند؛ چنانکه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دیوان عدالت اداری را بدین منظور پیش‌بینی کرده است. هر چند در اکثر نظام‌های حقوقی، حق دسترسی به محاکم قضایی برای ارائه شکایات از اعمال اداری به شهروندان اعطاء شده است، ولی در برخی موارد، دسترسی به محاکم در نتیجه‌ی موانع سیاسی، اجتماعی و روانی بسیار مشکل بود. بنابراین، روش‌های جبران خسارت غیرقضایی نیز در جهت تطبیق عمل ادارات عمومی با نیازهای شهروندان مد نظر قرار گرفت (kucsko, 2009, p. 7).

<sup>۱</sup> - Human rights national institutions

<sup>۲</sup> - Paris principles

<sup>۳</sup> اصول پاریس مربوط به ایجاد نهادهای ملی حقوق بشری است که توسط مجمع عمومی سازمان ملل در سال ۱۹۹۳ پذیرفته شده است. (see <http://www.ihrc.ie/international/parisprinciples.html>).

<sup>۴</sup> - ultra-judicial



### آمبوزمان: نظارت فرا قضایی مکمل نظارت قضایی / ۳۱

چنانکه گفته شد یکی از دلایل گسترش نهاد آمبوزمان نقایص موجود در سازوکار نظارت قضایی بود. چنین نظارتی در هر نظام حقوقی دارای سازوکار ویژه‌ای است. مثلاً در نظام حقوقی ما این نظارت مطابق اصل ۱۷۳ قانون اساسی، توسط دیوان عدالت اداری انجام می‌گیرد و یا در فرانسه این امر در حوزه صلاحیت شورای دولتی است. اما با افزایش مداخلات دولت در امور مختلف، احساس می‌شد که نظارت قضایی برای دفاع از حقوق شهروندان در مقابل ارگان‌های دولتی کافی به نظر نمی‌رسد. زیرا دادگاه‌ها و محاکم قضایی محدود و محصور در قوانین هستند و این موضوع رسیدگی را مقداری خشک و انعطاف ناپذیر می‌کند. در این جاست که نقش نهاد آمبوزمان پر رنگ می‌شود (Buck, Kirkham, Thompson, 2011, p. 29-30). زیرا نهاد آمبوزمان محدود به قوانین نمی‌باشد و حتی می‌تواند به شکایاتی که علیه اعمالی که خلاف قانون نبوده ولی با انصاف و عدالت اداری در تناقض است رسیدگی کند. بدین دلیل که آمبوزمان‌ها معمولاً به شیوه غیررسمی و فراقضایی اقدام می‌کنند. (Gregory, Gidding, 2000, p. 16). شاید اطلاق نام فراقضایی به نوع نظارت اعمالی از سوی آمبوزمان، در پی عدم وجود محدودیت‌هایی است که نظارت قضایی درگیر آن است. زیرا نهاد آمبوزمان به گونه‌ای غیررسمی به شکایات رسیدگی می‌کند و برای حل و فصل اختلافات ابزارهای گوناگونی همچون ایجاد زمینه گفتگو بین طرفین در جهت سازش، مشارکت موثر دو طرف بر حل مسئله، صدور توصیه‌نامه و گزارش و.... بهره می‌گیرد.

رسیدگی به شکایات شهروندان به وسیله دادگاه‌ها بر مبنای قوانین صرف، فرایندی پرهزینه، زمان‌بر، پیچیده و پرزحمت است. برخلاف این ویژگی‌ها، رسیدگی آمبوزمان انعطاف‌پذیر و غیررسمی است. بنا بر اصل پایبندی به قوانین و آیین دادرسی و دیگر الزامات دادگاه‌ها، رسیدگی آنها نمی‌تواند به طور غیررسمی انجام شود. در نتیجه نهاد آمبوزمان به عنوان مکمل محاکم اداری، عدالت کم‌هزینه‌تر و مطمئن‌تری را نسبت به سیستم رسمی به وجود می‌آورد.

بنابراین این نهاد از همه شهروندان در مقابل دولت حمایت می‌کند و نقش مکمل دادگاه‌ها در نگرانی از حقوق شهروندان در مقابل سوءعملکرد ارگان‌های دولتی را بر عهده دارد (Oosting, 2000, p. 16). نهاد آمبوزمان یک روش اضافه بر نظارت قضایی و با رسمیت کمتر را در حل اختلافات شهروندان و دولت بدون هزینه‌های اضافی به کار می‌گیرد (soderman, 2004, p. 2). از فواید این روش این است که برای مراجعه شهروندان آزاد است و از رویه‌های

انعطاف پذیری استفاده می‌شود و در برخی موارد گستره وسیع‌تری از شکایات را در دایره شمول خود قرار می‌دهد (ibid).

آمبودزمان برای شهروندان روشی را به وجود می‌آورد که نهادی کارآزموده و بی‌طرف به شکایات آنها علیه مقامات و نهادهای عمومی رسیدگی می‌کند. وجود آمبودزمان دارای ارزش روانی برای شهروندان نیز می‌باشد؛ زیرا با وجود آمبودزمان شهروندان این دلگرمی را دارند که نهادی ناظر وجود دارد که به شکایات آنها علیه دولت رسیدگی می‌کند و از فرایندهای طولانی بروکراسی نیز مصون است (Mollah, Uddin, 2004, p. 5).

شاید بتوان انتقادی به کارکرد نهاد آمبودزمان وارد کرد مبنی بر اینکه صرف صدور توصیه‌نامه و گزارش نمی‌تواند نتیجه مناسبی را برای دفاع از حقوق شهروندان در پی داشته باشد و در واقع تصمیمات نهاد آمبودزمان فاقد ضمانت اجراست. در جواب این انتقاد می‌توان چنین پاسخ داد که اگر نهاد آمبودزمان دارای اختیار صدور احکام لازم‌الاجرا به مانند دادگاه‌ها و محاکم باشد، درگیر مشکلات و معایبی که برای نظارت قضائی ذکر گردید، می‌شود و در واقع از فلسفه وجودی خود فاصله می‌گیرد. صدور گزارش‌هایی که سوءعملکردهای مقامات و نهادها را افشاء کند به طور غیر مستقیم موجبات مسوولیت آنها را فراهم می‌آورد. از سوی دیگر این گزارش‌ها می‌تواند بازتاب‌دهنده مشکلات سازمانی و خلاءهای قانونی باشد که با علنی شدن آنها، قانونگذار می‌تواند به رفع آنها اقدام کند. گذشته از این موارد، انتشار گزارش و علنی شدن آن به وسیله رسانه‌ها و مطبوعات و دسترسی شهروندان به این اطلاعات یکی از راه‌های تحقق شفافیت است که یکی از مولفه‌های حکمرانی مطلوب محسوب می‌شود و می‌تواند تاثیر زیادی بر کاهش فساد اداری و مالی داشته باشد. از طرفی، چنانکه در تعریف آمبودزمان ذکر گردید، این نهاد معمولاً در تعامل با پارلمان و ظایف خود را اجراء می‌کند. بر اساس دکترین تفکیک قوا، رسیدگی به شکایات مردم و صدور احکام لازم‌الاجرا از صلاحیت‌های قوه قضائیه می‌باشد و در صورتی که نهاد آمبودزمان (که در تعامل با قوه مقننه و به ندرت با قوه مجریه عمل می‌کند) به شکایات شهروندان علیه دستگاه‌های عمومی و دولتی رسیدگی می‌کند اختیار صدور احکام لازم‌الاجرا را داشته باشد، نظام تفکیک قوا مخدوش شده و قوه مقننه وارد صلاحیت قضایی می‌شود. بنابراین فقدان اختیار صدور احکام لازم‌الاجرا برای نهاد آمبودزمان نمی‌تواند دلیلی بر عدم کارائی این نهاد محسوب شود.

### آمودزمان: نظارت فرا قضایی مکمل نظارت قضایی / ۳۳

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، دیوان عدالت اداری در کنار محاکم عام قضایی، نظارت قضایی را ایفا می‌کند و به شکایات شهروندان علیه نهادهای عمومی و دولتی رسیدگی می‌کند. مشکلات و معایبی که برای نظارت قضایی به طور کلی بیان گردید برای دیوان عدالت اداری نیز صدق می‌کند. قانونگذار اساسی، اصل نود قانون اساسی و همچنین سازمان بازرسی کل کشور را نیز مورد توجه قرار داده است که نوعی نظارت فراقضایی را در نظام حقوقی کشور اعمال می‌کنند.

رسیدگی به شکایات شهروندان علیه سوء عملکرد ارگان‌های دولتی به روش فرا قضایی وظیفه کلاسیک و ابتدایی آموذزمان رسیدگی به شکایات شهروندان علیه ارگان‌های عمومی و دولتی می‌باشد. این وظیفه نقطه مشترک قریب به اتفاق آموذزمان‌ها است اما حوزه‌های تحت نظارت آن در هر کشوری متفاوت است (Mollah, Uddin, 2004, p. 5). چنانکه حوزه صلاحیت آموذزمان در سوئد، قضاات و دستگاه قضا را شامل می‌شود (رضائی‌زاده و عابدی، ۱۳۸۹، ص. ۱۵۸) و این در حالی است که کمیسیونر پارلمانی برای ادارات (آموذزمان پارلمانی) در انگلستان در رابطه با دستگاه‌ها و محاکم قضایی فقط صالح به رسیدگی به سوء عملکردهای اداری آنان است و موضوعات قضایی از حوزه نظارت آموذزمان خارج است. شهروندان هنگامی که با یک سوء عملکرد از طرف نهادهای دولتی روبه‌رو می‌شوند، می‌توانند شکایات خود را نزد آموذزمان مطرح کرده و از ابزارهای غیرقضایی این نهاد بهره‌مند گردند. چگونگی رسیدگی به شکایات نیز در هر نظام حقوقی متفاوت است. البته می‌بایست ابتدا بررسی گردد که آیا شکایات در صلاحیت نهاد آموذزمان قرار دارد یا خیر. در صورتی که این نهاد خود را صالح به رسیدگی دانست، می‌تواند به شیوه‌های مختلفی اقدام کند. بر اساس قوانین اکثر کشورها نهاد آموذزمان به تمام اسناد و مدارک دولتی دسترسی دارد. این نهادها می‌توانند این اسناد و مدارک را از مقامات و نهادها درخواست کنند و یا برخی افراد را برای کسب اطلاع احضار کرده و نظر کارشناسان را در زمینه‌های مختلف اخذ نمایند. آموذزمان پارلمانی سوئد از جمله آموذزمان‌های است که اختیار دسترسی به همه اسناد و مدارک دولتی را دارد، حتی اسنادی که طبق قوانین این کشور طبق قوانین این کشور طبقه‌بندی شده و محرمانه محسوب می‌شوند

(Obeidollah, 2001, p. 81). در برخی از کشورها عدم تمکین از توصیه‌های صادره از آموذمان برای مقام یا نهاد خاطی، منجر به مجازات وی می‌شود (kucsko, 2008, p. 40). آموذمان ابتدا سعی می‌کند دعوا را دوستانه و به طور کدخدامنشانه حل و فصل کند. در صورتی که این نهاد موفق به حل و فصل دعوا از این طریق نشد، اختیار صدور توصیه نامه به نهادهای متخلف را دارد که پاسخگوی تخلف خود در مقابل شهروندان باشند. در صورتی که نهاد متخلف واکنش مثبتی به توصیه‌نامه نشان نداد، آموذمان می‌تواند گزارش سوءعملکرد را به پارلمان ارائه دهد تا از ابزارهای قوی‌تر پارلمان جهت اجبار مقام یا نهاد متخلف استفاده کند. این گزارش حتی ممکن است در دسترس همه شهروندان قرار گیرد. علاوه بر اینها ارائه گزارش سالانه نیز از اختیارات آموذمان است (ibid, pp.44,46). آموذمان علاوه بر این موارد می‌تواند تخلف را به محاکم و دادگاه‌های صالح ارسال کرده و از آن طریق شهروندان را به حق و حقوق پایمال شده‌شان برساند.

#### رسیدگی خودجوش<sup>۱</sup> علیه سوءعملکرد ارگان‌های دولتی به روش فرا قضایی

نهادهای آموذمان علاوه بر اینکه به شکایات مردم علیه ارگان‌های دولتی رسیدگی می‌کنند، بدون وجود چنین شکایتی نیز می‌توانند سوءعملکرد نهادهای عمومی را مورد رسیدگی قرار دهند. تقریباً در تمامی نظام‌های حقوقی، آموذمان صلاحیت خود را محدود به شکایات خاص واصله از شهروندان نمی‌کند و می‌تواند به صورت خودجوش به سوءعملکردها رسیدگی کند. بنابراین آموذمان می‌تواند با اطلاعاتی که خود از وجود سوءعملکرد در دستگاه‌های مختلف به دست می‌آورد شروع به رسیدگی کند (kucsko, 2008, p. 21). این اطلاعات می‌تواند از طرق مختلفی مثلاً از طریق رسانه‌ها و مطبوعات یا از اطلاعات واصله از سوی اشخاص حاصل شود. در سوئد اکثریت مواردی که آموذمان دست به رسیدگی خودجوش می‌زند به دلیل مشاهده تخلفات و سوء مدیریت‌های است که در ضمن رسیدگی به یک شکایت به دست می‌آورد؛ هر چند تخلف ارتباطی به شکایت مطروحه نداشته باشد (Obeidollah, 2001, p82)

<sup>۱</sup> - Ex officio

### آمبودزمان: نظارت فرا قضایی مکمل نظارت قضایی / ۳۵

وجود چنین اختیاری به آمبودزمان می‌تواند دربردارنده فواید بسیاری باشد، مثلاً می‌تواند به سوءعملکردهای در سطح کلان رسیدگی کند که صرفاً مربوط به منافع شخصی شهروندان نیست و منافع گروه بزرگ یا کوچکی از اشخاص را به خطر می‌اندازد. بدین وسیله می‌توان مشکلات نظام‌مند اداری را مورد شناسایی قرار داد و در جهت رفع آنها تلاش کرد. این اختیار همچنین به آمبودزمان اجازه می‌دهد به سوءمدیریت‌های رسیدگی کند که به هر دلیلی رسیدگی به آن مغفول مانده است. مثلاً ممکن است به دلایل سیاسی رسیدگی به یک سوءمدیریت در محاکم صالح معلق مانده باشد و آمبودزمان می‌تواند به این موضوع رسیدگی کرده و نتیجه رسیدگی را برای عموم منتشر کند.

در صورتی که کمیسیون اصل نود را به عنوان آمبودزمان در نظام جمهوری اسلامی ایران بپذیریم و اختیار رسیدگی خودجوش را نیز برای آن قائل شویم، این کمیسیون می‌تواند به سوءمدیریت‌های موجود بدون وجود شکایات رسیدگی کند. به طور مثال کمیسیون مذکور می‌تواند به فسادهای مالی و اداری موجود که می‌تواند عاملی برای بی‌اعتمادی شهروندان به حکومت باشد را به گونه‌ای بی‌طرفانه مورد رسیدگی قرار داده و نتیجه را در اختیار مقامات و نهادهای صالح قرار دهد و حتی شهروندان را در جریان این مسائل بگذارد که زمینه افزایش آگاهی شهروندان در مسائل مختلف، بیشتر از پیش مهیا گردد. بدین وسیله با آشکار شدن مشکلات نظام‌مند موجود می‌توان از تکرار دوباره این مسائل پیش‌گیری‌های مؤثری را اعمال کرد. زیرا کمیسیون اصل نود در بطن مجلس شورای اسلامی تعبیه شده است و می‌تواند زمینه قانونگذاری در این مورد را با توجه به گزارشات خود فراهم آورد.

چنانچه گفته شد اختیار رسیدگی به شکایات شهروندان علیه دولت و نهادهای وابسته به آن برای آمبودزمان، در اکثر نظام‌های حقوقی مورد شناسایی واقع شده است. آلبانی، اتریش، بلغارستان، جمهوری چک، هلند، نروژ، پرغال، رومانی، ازبکستان، قزاقستان، قرقیزستان، اسپانیا، سوئد و... از جمله کشورهایی هستند که این اختیار را برای آمبودزمان قائل شده‌اند (kucsko,2008, p. 490).

#### تعریف سوء عملکرد (maladministration)

دایرة‌المعارف آکسفورد اصطلاح سوء عملکرد را اینچنین تعریف می‌کند: «مدیریت ناکارآمد یا نادرست در امور عمومی یا معاملات». سوء مدیریت در تضاد با مدیریت کارا و خدمت-محور

قرارداد که از مقامات و نهادهای عمومی در حکومت‌های مردم‌سالار انتظار می‌رود (obaidollah, 2001, p. 61).

چنانکه گفته شد از سوءعملکرد یا سوءمدیریت در هیچ‌جا تعریف دقیقی ارائه نشده است. دلیل این امر شاید گستردگی این موضوع باشد. ابهام مفهوم و مصادیق این اصطلاح، لزوماً امری منفی تلقی نمی‌شود. زیرا با وجود کلیت و تفسیرپذیری آن در مفهوم این اصطلاح، آموذمان در مصادیق جزئی آن احاطه نمی‌شود و با مورد توجه قرار دادن انصاف این موارد را شناسایی می‌کند که این موضوع می‌تواند به اجرای عدالت اداری کمک کند.

سوءمدیریت می‌تواند بر صفت‌های منفی چون تبعیض، فساد، غفلت و بی‌توجهی، تأخیر، عدم صلاحیت، بی‌لیاقتی، انحراف، خودکامگی، عدم عقلانیت، سوءاستفاده از قدرت و... دلالت کند (obaidollah, 2001, p. 62).

در نظام حقوقی اتحادیه اروپا تعریفی از واژه سوءعملکرد یا سوءمدیریت شده است که اشاره به آن خالی از فایده نمی‌باشد. به تصریح ماده ۱۹۵ معاهده ماستریخت و ماده ۲ اساسنامه آموذمان، وظیفه آموذمان مبارزه با «سوءمدیریت» است. تعریف رسمی خاصی از سوءمدیریت وجود ندارد به همین خاطر آموذمان اروپایی در گزارش سالانه خود سوءمدیریت را چنین تعریف می‌کند:

"سوءمدیریت هنگامی اتفاق می‌افتد که یک مقام عمومی بر خلاف اصول و قواعد حاکم بر وظیفه‌اش عمل می‌کند. اصول و قواعد مذکور در این تعریف، هم شامل هنجارهای قانونی و هم هنجارهای خارج از قانون می‌باشد" (The European Ombudsman Annual Report, 1995, p. 23P). به نظر می‌رسد منظور از هنجارهای قانونی همان مقررات قانونی است که دستگاه‌های اداری ملزم به رعایت آنها می‌باشند و در مقابل، هنجارهایی خارج از قانون هستند که شاید اداره قانوناً مکلف به انجام آنها نیست ولی بر اساس عرف، انصاف و عدالت اداری عدم اجرای آنها به حقوق افراد و شهروندان لطمه می‌زند. چنانچه ملاحظه می‌گردد این تعریف بسیار مبهم و گسترده است. این موضوع دست نهاد آموذمان را برای رسیدگی به سوءجریان‌های اداری باز می‌گذارد که ممکن است در نظارت قضایی محاکم صالح، تخلف محسوب نگردد و ضمانت اجرایی برای جبران آنها پیش‌بینی نشده باشد؛ در چنین مواردی است که اهمیت نظارت فراقضایی آموذمان خود را نشان می‌دهد و ارزش آن هویدا می‌گردد. در قانون کمیسیون پارلمانی برای

### آمبوزمان: نظارت فرا قضایی مکمل نظارت قضایی / ۳۷

ادارات، وظیفه آمبوزمان پارلمانی انگلستان چنین مقرر شده است: "رسیدگی به شکایت به منظور اینکه آیا نهادهای عمومی به درستی و انصاف و خالصانه عمل کرده‌اند یا خیر" (Buck, Kirkham, Thompson, 2011, p.30). بنابراین در حقوق انگلستان سوءمدیریت یا سوءعملکرد در جایی رخ می‌دهد که مقام یا نهاد عمومی وظیفه خود را صحیح و منصفانه انجام ندهند. در چنین مواردی شهروندان می‌توانند شکایت خود را علیه مقام یا نهاد دولتی، نزد آمبوزمان مطرح کنند.

در نتیجه می‌توان گفت سوء عملکرد محدود به موارد خاصی نیست و بر اساس شرایط و مقتضیات، هر زمانی قابل تغییر است و دست نهاد آمبوزمان به عنوان یک داور بی‌طرف برای تفسیر آن باز می‌باشد.

### نتیجه‌گیری

گسترش جهانی نهاد آمبوزمان دلایل مختلفی دارد. افزایش موج عدالت‌خواهی و مردم‌سالاری، طرح مفاهیمی همچون حکمرانی مطلوب، حاکمیت قانون، حقوق شهروندی، تکمیل نظارت قضایی محاکم بر ارگان‌های عمومی و انعطاف بالای این نهاد با نظام‌های حقوقی مختلف از جمله دلایل گسترش این نهاد است. این نهاد با گذشت زمان کارکردهای چندگانه‌ای را به خود گرفته است؛ به گونه‌ای که وظیفه کلاسیک آن یعنی دفاع از حقوق شهروندان در برابر ارگان‌های دولتی و عمومی به زمینه‌های حقوق بشری و حاکمیت قانون نیز تسری یافت. یکی از دلایل عمده گسترش این نهاد، تکمیل صلاحیت نظارت محاکم و دادگاه‌هایی است که به شکایات شهروندان علیه نهادهای عمومی به شیوه قضایی رسیدگی می‌کنند. با افزایش دخالت‌های دولت در زمینه‌های اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و...، معایب نظارت قضایی صرف بر ارگان‌های دولتی آشکار شد. زیرا رسیدگی محاکم کند، هزینه‌بر و محصور در قالب قوانین دادرسی بود و همواره منجر به انصاف اداری نمی‌گشت. از همین رو بود که احساس نیاز به روشی که معایب موجود در نظارت قضایی را نداشته باشد به وجود آمد. این روش که از طریق نهاد آمبوزمان اعمال می‌شود نظارت فراقضایی نام دارد. نظارت اعمال شده از سوی آمبوزمان علیه سوءعملکرد دستگاه‌های اداری به طور مؤثری منجر به دفاع از حقوق شهروندان می‌شود و معایب موجود در نظارت محاکم قضایی را پوشش می‌دهد؛ این موضوع به این دلیل است که نهاد آمبوزمان با سرعت بیشتر و به گونه غیر تشریفاتی به شکایات شهروندان علیه سوءعملکرد نهادهای عمومی

## ۳۸ / فصلنامه پژوهش حقوق، سال چهاردهم، شماره ۳۷، تابستان ۱۳۹۱

رسیدگی می‌کند و هزینه مالی و زمانی کمتری را برای شهروندان در بر دارد. از طرفی نیز این نهاد باب مذاکره و گفتگو را بین شهروند و مقام یا نهاد متخلف، به طور غیر رسمی به وجود می‌آورد که ممکن است در همین مرحله طرفین به سازش دست یابند.

آمودزمان نتایج رسیدگی خود را به صورت گزارش در اختیار نهادهای ذی‌صلاح قرار می‌دهد که ضمانت اجرای سخت‌تری را در پی خواهد داشت. مثلاً اگر این گزارش به پارلمان تقدیم شود، پارلمان از ابزارهای نظارت سیاسی خود مانند سؤال یا استیضاح برای اجبار نهادها و مقامات به گردن نهادن بر تصمیمات آمودزمان استفاده می‌کند و یا با اعلام عمومی تخلفات عمومی این نهادها، وجهه عمومی آنها را خدشه دار می‌کند و حتی ممکن است گزارش آمودزمان در نهایت منجر به اتخاذ تصمیمات قضایی از سوی نهادهای اعمال‌کننده نظارت قضایی نیز بشود.

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، هر چند بنا بر اصل ۱۷۳ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری به شکایات شهروندان علیه نهادهای عمومی و دولتی رسیدگی قضایی را انجام می‌دهد اما کمیسیون اصل نود و سازمان بازرسی کل کشور، صلاحیت‌های آمودزمان را نسبت به نظام حقوقی کشورمان ایفاء می‌کنند. از همین رو می‌توان گفت دو نهاد مذکور به ویژه کمیسیون اصل نود، دارای نقشی مکمل برای دیوان عدالت اداری هستند.



- حسین خان، مشتاق (۱۳۸۸)، «**حکمرانی خوب و مقابله با فساد در کشورهای در حال توسعه**»، ترجمه: نجف پور، شعبان، حق شناس، محمد جواد، دانش ارزیابی، سال اول، شماره دوم، صص ۲۳۵-۲۷۲.
- رضایی زاده، محمد جواد، عابدی، سعید (۱۳۸۹)، «**آمبادزمن: پاسدار حقوق شهروندان، مبتکر اصلاحات اداری**»، فصلنامه حقوق، دوره ۴۰، صص ۱۵۰-۱۷۰.
- عباسی، بیژن (۱۳۸۹)، «**حقوق اداری**»، چاپ اول، تهران، نشر دادگستر.
- عمید زنجانی، عباسعلی، موسی زاده، ابراهیم (۱۳۸۹)، «**نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری**»، چاپ اول، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
- Adamolekun, Ladipo (2005), «**The transfer ability of governance institutions: two illustration Sweden’s ombudsman and Hongkong’s independent commission against corruption**», Department of Public Administration and Development Management, UNDESA, Tus.
- Benny Y. T. Tai (2010), «**Models of Ombudsman and human rights protection**», International Journal of Politics and Good Governance, Volume 1, No. 1.3 Quarter III.
- Buck, Trevor, Kirkham, Richard, Thompson, Brain (2011), **The ombudsman enterprise and administrative justice**, UK, Ashgate.
- Finker, evgeny (2005), «**Defending rights, promoting democracy, the institution of ombudsman in Poland, Russia and Bulgaria**», occupied Palestine, the Hebrew university of Jerusalem.
- Kuchko-standlmayer(ed), Gabriele (2008), **European ombudsman-institution**, Austria, springing Wien New York.
- Kuchko-standlmayer (ed.), Gabriele (2009), «**The spread of the ombudsman idea in European**», Austria, university of Vienna.

- Magnette, Paul (2003), « **Between parliamentary control and the rule of law: the political role of the Ombudsman in the European Union**», Journal of European Public Policy, October 677-694.
- Mollah, Md. Awal Hossain, Uddin, Md. Nizam (2004), «**Ombudsman for Bangladesh: theory and reality**», International Journal of Public Administration, Volume 27, Issue 11-12, p 979-1002
- Obeidollah, a.t.m (2001), «**Democracy and good governance the role of ombudsman**», first edition, Dhaka, Bangladesh, Bangladesh institute of parliamentary studies.
- Oosting, Morgan (2000), «**Protecting the integrity and independence of ombudsman institution: global perspective**», international ombudsman institute, Durban, South Africa.
- Pinheiro, S, Paulo, Baluarte, C, David (۲۰۰۰), «**National Strategies human rights commission, ombudsman, and national action Plans**», Human Development Report 2000 Background Paper,
- Seneviretne, Mary (2002), « **Ombudsman, public services and administrative justice**», UK, Butterworth's LexisNexis.
- Soderman, Jocab (2004), «**How to be a good ombudsman**», international ombudsman institute, Madrid, Spain, Conference of European Ombudsmen.
- **Acts, Document**
- The European ombudsman annual report, 199
- Maastricht treaty, 1992.