

گونه‌شناسی نهاد آمبودزمان: رهیافتی بر بازشناسی آمبودزمان اصیل

جعفر شفیعی سردشت^۱ - علی اکبر گرجی ازندریانی^۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۲/۱۱ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۸/۱۷

چکیده

در این پژوهش سعی می‌شود با روش توصیفی-تحلیلی انواع آمبودزمان‌های اصیل در سطح ملی مورد مطالعه قرار گیرد و آن‌گاه به بررسی نهادهای دیگری پرداخته شود که ذیل عنوان کلی «شبه‌آمبودزمان» یا «آمبودزمان‌مانندها» طبقه‌بندی می‌شوند. تنوع و گستردگی این نهاد در اقصی نقاط جهان به این دلیل است که ایده آمبودزمان در برخورد و تعامل با فرهنگ‌های مختلف دچار فراز و نشیب‌های بسیاری شده است و به دلیل انعطاف‌پذیری بسیار، خود را با اقتضانات هر جامعه منطبق کرده و اشکالی متفاوت و گاهی متناقض یافته است. نوشتار پیش‌رو، با هدف نیل به یک مفهوم صحیح و منقح از ایده آمبودزمان و پس از مطالعه و بررسی انواع نهادهای آمبودزمانی به این نتیجه می‌رسد؛ صرفاً تأسیسی را می‌توان ذیل عنوان آمبودزمان اصیل دسته‌بندی کرد که از پشتوانه قانونی بویژه قانون اساسی برخوردار باشد و مقامات آن با اکثریت‌های خاص پارلمانی نصب و عزل شوند و به پارلمان یا رئیس‌جمهور و یا مردم پاسخگو باشند. به بیان بهتر، آمبودزمان‌های کلاسیک و ترکیبی را می‌توان در زمره آمبودزمان‌های اصیل به شمار آورد.

واژگان کلیدی: انواع آمبودزمان، آمبودزمان کلاسیک، آمبودزمان ترکیبی، شبه آمبودزمان، آمبودزمان اصیل

۱. مقدمه

در جهان امروز، ایده کنترل نرم، سریع و مستقل دستگاه اداری از طریق نهاد آمبوزمان که ریشه در قانون اساسی دارد، علاوه بر این که به نحو اجتناب‌ناپذیری با اصول دموکراسی و حاکمیت قانون پیوند خورده است، نقشی اساسی در کارآمدی اصول مزبور نیز ایفا می‌کند. از اینرو، اهمیت آمبوزمان در توسعه مردم‌سالاری، حمایت از حقوق بشر و به تصویر کشاندن مسئولیت اداره مورد اذعان همگان قرار گرفته است (جلالی و ضیائی، ۱۳۹۲: ۱۳۵-۱۳۱). در گذشته، معدنچیان در ایالات متحده و سایر کشورها با خود یک قناری را داخل معدن می‌بردند. از آنجا که شش‌های این پرنده در مقایسه با شش‌های انسان از حساسیت بیشتری نسبت به کیفیت هوا برخوردار بود، در مواجهه با هوای خطرناک و مسموم به سرعت تلف می‌شد. بدینوسیله، علامت هشدار به معدنچیان می‌داد تا بلافاصله معدن را ترک کنند. آمبوزمان نیز به مثابه یک قناری در معدن دموکراسی است و اگر دموکراسی سالم باشد، آمبوزمان به نغمه سرایی خود ادامه می‌دهد و نویدبخش آینده‌ای خوب برای جامعه می‌باشد. قوانین مؤسس آمبوزمان، به خصوص در دموکراسی‌های نوپا بخشی از محیطی هستند که آمبوزمان در آن زندگی می‌کند و می‌بالد. قانون خوب سرشار از انواع مقررات اساسی برای یک نهاد مؤثر و کارآمد است و آن قناری را تشویق می‌کند و توانمند می‌سازد تا نغمه سرایی کند و شاهدی بر شکوفایی کشور و آینده روشن آن باشد (Gottehrer, 2009: 17).

آمبوزمان که با تسامح می‌توان از آن با عنوان «نهاد بازرسی» یا «دادآور» یاد کرد، از جمله نهادهای ضروری برای جامعه‌ای است که در آن حاکمیت قانون جریان دارد و کرامت انسان و حقوق بنیادین وی مورد احترام است. حقوق بشر تنها با تصویب قوانین اساسی یا عادی، با وعده و سخنرانی و با صدور بیانیه حفظ نمی‌شود، بلکه با دسترسی به راه‌های جبرانی تضمین می‌شود. نظام آمبوزمان یکی از راه‌های جبرانی است که در کنار سازوکار دادگاه به حفظ حقوق بشر و شهروندی کمک می‌کند (رستمی و جوکار، ۱۳۹۰: ۳۴-۳۰). مزایای پیش‌گفته باعث شده تا ایده پویای آمبوزمان در برهه زمانی نه چندان طولانی به سرتاسر جهان گسترش یابد اما به دلیل شرایط اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و حقوقی حاکم بر هر جامعه، انطباق‌پذیری زیادی از خود نشان دهد و به تکرر و گونه‌گونی گرفتار آمده تا آنجا که سردرگمی و ابهام در شناسایی نهاد آمبوزمان اصیل را در پی داشته است. لذا، مهمترین مسئله پیش روی پژوهش پیش رو،

زدودن غبار ابهام از ایده آمبودزمان اصیل و ارائه چارچوبی متقن برای شناسایی این نهاد است. از اینرو، نگارندگان می‌کوشند به برداشتی تنقیح شده از ایده آمبودزمان دست یابند. باشد که خواننده را در تشخیص سره از ناسره در گونه‌شناسی آمبودزمان به‌عنوان نهاد ناظر بر اعمال حکومت یاری کند. شناسایی ایده خالص آمبودزمان از این جهت نیز حائز اهمیت است که می‌تواند به‌عنوان یک الگوی مطلوب نهاد بازرسی برای نهادهای نظارتی از جمله سازمان بازرسی کل کشور تلقی شود. به همین منظور، در ابتدا از نظر کارکردی انواع آمبودزمان‌های کلاسیک و ترکیبی مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرند و خصوصیات هر یک مطالعه می‌شود، آن‌گاه، انواع آمبودزمان‌ها بر اساس صلاحیت و حوزه جغرافیایی بررسی می‌شوند و سرانجام، به منظور جلوگیری از سردرگمی در خصوص ایده آمبودزمان به انواع شبه‌آمبودزمان‌ها یا آمبودزمان مانده‌ها اشاره می‌شود.

۲. طبقه‌بندی کارکردی

از نظر کارکردی می‌توان نهادهای آمبودزمان را به کلاسیک و ترکیبی دسته‌بندی کرد. موضوع نظارت، معیارهای نظارت یا اختیارات آمبودزمان می‌تواند مبنایی برای دسته‌بندی کارکردی بدست دهد. اختیارات رابطه تنگاتنگی با کارکردهای نهاد آمبودزمان بویژه وظیفه حمایت از حقوق بشر دارد. از اینرو، مبنایی مناسب برای دسته‌بندی محسوب می‌شود.

۲-۱. آمبودزمان کلاسیک

آمبودزمان کلاسیک یا پارلمانی در عین حال که باقدمت‌ترین نوع آمبودزمان است، اصیل‌ترین آن نیز به شمار می‌آید. انواع دیگر به مرور زمان و با گسترش فعالیت‌های دولت و افزایش تقسیم کار اجتماعی ایجاد شدند. آمبودزمان کلاسیک یک مقام عالی‌رتبه مستقل و مسئول در برابر پارلمان است که به موجب قانون اساسی یا قانون عادی برای نظارت بر اعمال اداری دولت منصوب می‌شود و علاوه بر صلاحیت رسیدگی به شکایات شهروندان از سوء اداره و بی‌عدالتی می‌تواند رأساً سازمان‌های اداری را مورد بازرسی و بازدید قرار دهد و در صورت مشاهده موارد بی‌قانونی و سوء اداره مبادرت به تحقیق نماید. از منظر تاریخی، آمبودزمان عدالت سوئد را می‌توان نیای آمبودزمان کلاسیک دانست. توضیح این که پارلمان سوئد با تأسیس این نهاد به دنبال یک مقام مستقل و جدا از پادشاه بود تا بر رعایت قوانین و مقررات از سوی مقام‌های

عمومی نظارت کند و موارد سوء اداره، بی‌عدالتی‌های اداری و قانون شکنی را به اطلاع پارلمان برساند (Tai, 2010: 2-3). استقلال از قوه مجریه مهمترین ویژگی آمبودزمان پارلمانی است. بدین منظور، آمبودزمان کلاسیک تا اندازه‌ای ارتباط سازمانی با قوه مقننه دارد که عمدتاً در شیوه نصب و عزل اعضا جلوه‌گر می‌شود. با وجود این، در دکتترین حقوقی نهاد مزبور زیرمجموعه مستقیم هیچ یک از قوای سه‌گانه محسوب نمی‌شود (Kucsko-Stadlmayer, 2008: 10).

آمبودزمان کلاسیک در راستای رسیدگی به شکایات یا انجام تحقیق «ابتکاری»^۱ از سه اختیار اصلی برخوردار است: نخست، صلاحیت تحقیقی گسترده که شامل اخذ توضیح، بازجویی، دسترسی به اطلاعات و نیز بازدید از «محل»^۲ است. به‌علاوه، به منظور حل اختلاف میان شاکی و مشتکی‌عنه مجاز به میانجی‌گری است. در صورت برخورد با موارد قانون شکنی و سوء اداره یا عدم نیل به راه حل مناسب می‌تواند دوم، پیشنهادهایی را به واحد اداری تحت نظارت یا مقام و مرجع مافوق ارسال کند. البته، رعایت پیشنهادهای مزبور الزامی نیست اما در بیشتر موارد موجب می‌شود تا سازمان تحت نظارت موظف به واکنش شود. سوم، گزارش فعالیت سالیانه خود را تسلیم پارلمان یا رئیس جمهور می‌کند و حتی می‌تواند توجه آنها و عموم مردم را به شکایات و نارضایتی‌های جبران نشده جلب کند. ویژگی خاص آمبودزمان کلاسیک این است که هیچ قدرت و اختیار قهری برای از بین بردن سوء اداره ندارد؛ بلکه صرفاً از طریق تحقیق، اعتبار ویژه خود و نیز تبلیغ و اطلاع‌رسانی همگانی می‌تواند اداره متخلف را زیر نوعی فشار نرم قرار دهد (Kucsko-Stadlmayer, 2008: 61-62). به سخن دیگر، آمبودزمان کلاسیک برای منقاد کردن اداره تنها مسلح به ابزارهای کنترلی نرم است و به مانند دادگاه نمی‌تواند احکام و دستورات لازم‌الاجرا صادر نماید.

آمبودزمان پارلمانی توسط پارلمان تأسیس می‌شود، شکایات مردم را دریافت می‌کند و افعال و ترک افعال سازمان‌های دولتی، مقامات، کارکنان دولت یا پیمانکاران را مورد بازبینی قرار می‌دهد. رئیس این نهاد توسط قوه مقننه انتخاب می‌شود یا با پیشنهاد قوه مجریه به تأیید قوه مقننه می‌رسد؛ در چارچوب صلاحیت‌های خود زمینه پاسخگویی سازمان‌های دولتی را به مردم مهیا ساخته و کنترل قوه مقننه بر آنها را تقویت می‌کند؛ در چارچوب صلاحیت خود تحقیقات مستقل و بی‌طرفانه انجام می‌دهد؛ در راستای انجام تحقیق از اختیار صدور «قرار احضار شهود و ارائه مدارک»^۳ برخوردار

1. On One's Own Initiative.

2. In Situ.

3. Subpoena.

است؛ مجاز به انتشار گزارش‌های عمومی است و از ایجاد تغییرات مناسب در سازمان‌ها دفاع می‌کند (ABA, 2004: Section G). به پیشنهاد بخش حقوق اداری کانون وکلای آمریکا، به منظور حمایت از ترویج و توسعه آمبودزمان در بخش عمومی، قطعنامه‌ای چهار ماده‌ای در نشست میان‌سالانه ۱۹۶۹ میلادی به تصویب مجمع نمایندگان وکلا رسید. به موجب بندهای دوازده گانه ماده ۲ این قطعنامه، دوازده ویژگی اساسی برای آمبودزمان کلاسیک شناسایی شد که عبارت است از: ۱- صلاحیت انتقاد از همه سازمان‌ها، مقام‌ها و کارمندان بخش عمومی به استثنای دادگاه‌ها و کارکنان آنها، نهادهای قانون‌گذاری و کارکنان آنها، رئیس جمهور و کارکنان شخصی وی؛ ۲- استقلال و مصونیت از کنترل توسط هر مقام دیگر به استثنای مسئولیت رئیس آمبودزمان در مقابل قوه مقننه؛ ۳- انتصاب توسط قوه مقننه یا توسط قوه مجریه با تأیید حد نصاب معینی از نمایندگان پارلمان که ترجیحاً بیشتر از اکثریت مطلق باشد، مانند اکثریت دو سوم؛ ۴- استقلال و آزادی عمل در طول یک دوره طولانی که کمتر از پنج سال نباشد و مصونیت از عزل مگر به دلایلی که توسط اکثریت دو سوم اعضای پارلمان تعیین می‌شود؛ ۵- پرداخت حقوقی معادل مقام‌های عالی رتبه به رئیس و مقام‌های نهاد آمبودزمان؛ ۶- آزادی عمل در استخدام دستیاران و معاونان و آزادی در تفویض اختیار به آنها بدون محدودیت‌های قوانین استخدام کشوری؛ ۷- آزادی در تحقیق درباره هر فعل یا ترک فعل انجام شده توسط هر سازمان، مقام یا کارمند بخش عمومی؛ ۸- دسترسی به تمامی سوابق و اسناد عمومی که از نظر آمبودزمان با موضوع تحقیق مرتبط است؛ ۹- اختیار انجام تحقیق درباره رعایت انصاف، صحت یافته‌ها، انگیزه، کفایت دلایل، کارآمدی و مناسب بودن آیین فعل یا ترک فعل انجام شده توسط سازمان، مقام یا کارمند بخش عمومی؛ ۱۰- برخورداری از صلاحیت تخییری تصمیم‌گیری پیرامون این موضوع که در مورد چه شکایاتی تحقیق انجام شود و چه انتقاداتی، مطرح یا منتشر شود؛ ۱۱- به سازمان، مقام یا کارمند بخش عمومی مورد انتقاد باید این فرصت داده شود تا پیشاپیش از انتقادات مطلع شود و بتواند در قالب یک بیانیه به انتقادات مطروحه پاسخ دهد؛ ۱۲- آمبودزمان و کارمندان وی باید در مقابل دعاوی مسئولیت مدنی مصونیت داشته باشند (ABAI, 1969: 379-380). لازم به ذکر است بخش حقوق اداری کانون در سال ۱۹۷۱ میلادی اصلاحاتی را درباره قطعنامه ۱۹۶۹ برای طرح به نشست سالیانه مجمع نمایندگان کانون وکلا پیشنهاد کرد که به تصویب رسید. در قطعنامه ۱۹۶۹ انتصاب آمبودزمان توسط قوه مجریه با تأیید حد نصاب معینی از نمایندگان قوه مقننه پیش‌بینی شده بود که در اصلاحیه اخیر مقرر شد آمبودزمان توسط خود قوه مقننه انتخاب شود (ABAI, 1971: 899-900).

۲-۲. آمبودزمان «ترکیبی»^۱

اگرچه عمده آمبودزمان‌های ترکیبی در کسوت آمبودزمان حقوق بشر ظاهر می‌شوند، اما این موضوع نافی تأسیس آمبودزمان ترکیبی با اختیارات اضافی و ویژه در سایر حوزه‌ها نظیر مبارزه با فساد نیست. عواملی چند در تأسیس مؤسسات ترکیبی دخیل است. نخست، منابع مالی و انسانی کمتری برای فعالیت یک نهاد در مقایسه با دو نهاد مجزا مورد نیاز است. از اینرو، برای دولت‌های در حال توسعه و کوچک که منابع مالی و نیروی انسانی محدودی در اختیار دارند، تأسیس یک مؤسسه ترکیبی در مقایسه با ایجاد یک نهاد آمبودزمان و یک مؤسسه حقوق بشر به‌طور جداگانه مطلوبیت بیشتری دارد. دوم، در بسیاری از اوقات مصادیق نقض حقوق بشر و سوء اداره همپوشانی دارند، بنابراین، تأسیس یک نهاد ترکیبی، از یک سو، از دوباره کاری و سردرگمی مردم درباره نهاد صالح رسیدگی‌کننده به شکایات جلوگیری می‌کند و از سوی دیگر، تخصص و مهارت حرفه‌ای در یک مؤسسه جمع می‌شود. سوم، تمرکز بر یک نهاد به تقویت جایگاه و اعتبار آن نزد مردم می‌انجامد و کمک می‌کند تا در برابر تلاش‌های تخریبی یا تضعیفی قوه مجریه ایستادگی کند (Reif, 2004: 88-89). وانگهی، کاهش هزینه‌های اداری، مصونیت زیاد در برابر مداخله‌های سیاسی، تمرکز بر تخصص، جلوگیری از هدرروی منابع و ایجاد ظرفیت اتخاذ رویکردی یکپارچه به مشکلات چندگانه ناشی از سوء اداره و نقض حقوق بشر از جمله مزایای آمبودزمان ترکیبی است (Saul, 2007: 70). البته، نباید از این نکته غافل ماند که علقه‌های سیاسی و تاریخی یا میراث فرهنگی یا حقوقی مشترک می‌تواند بر نحوه تأسیس، ساختار و فعالیت اینگونه مؤسسات تأثیر بگذارد. برای مثال، دولت‌های آمریکای لاتین به الگوی آمبودزمان حقوق بشر اسپانیا چشم داشته‌اند. با وجود این، بسیاری از کشورهای مشترک‌المنافع در کنار نهاد آمبودزمان مبادرت به تأسیس کمیسیون حقوق بشر کرده‌اند و اندکی نیز بر این نمط رفته‌اند که مؤسسات ترکیبی ایجاد کنند.

از جمله اهداف اعطای اختیارات اضافی به آمبودزمان ترکیبی می‌تواند رعایت نظم حقوقی کلی و برقراری حاکمیت قانون (مانند اعتراض به قوانین و مقررات نزد دادگاه قانون اساسی و پیگرد کیفری و انضباطی قضات و مقامات اداری) یا حمایت از حقوق بشر باشد (مانند تجدیدنظرخواهی نزد دادگاه قانون اساسی از نقض حقوق بنیادین و آموزش و اطلاع‌رسانی در زمینه حقوق بشر). به‌علاوه، اصلاح صلاحیت‌های اصلی آمبودزمان یعنی تحقیق و بازرسی، ارائه پیشنهاد و

1. Hybrid.

گزارش‌دهی و نیز اثربخش‌تر ساختن کارکرد کنترلی نهاد مزبور از دیگر مقاصد شناسایی اختیارات اضافی به شمار می‌آید. بدین ترتیب، هرچه بر گستره صلاحیت‌های قانونی آمبودزمان افزوده شود، این نهاد از کارکرد آشتی‌دهنده و بی‌طرفانه یک میانجی میان دولت و شهروند منحرف می‌شود؛ کارکردی که مبتنی بر اقتدار نهاد آمبودزمان و منطق قوی است. لذا، شناسایی اختیارات اضافی می‌تواند با کارکرد اصلی آمبودزمان سر ناسازگاری داشته باشد؛ اما این موضوع در خصوص کارکردهای مشورتی آمبودزمان در حوزه حقوق بشر صادق نیست. چراکه، اختیارات پیش‌گفته صرفاً فعالیت‌های مشورتی هستند که به منظور تقویت اختیارات اصلی آمبودزمان پیش‌بینی شده‌اند، معمولاً در سطح غیررسمی جریان می‌یابند و اثرگذاری کلی آمبودزمان را بیشتر می‌کنند. از اینرو، به دلیل فقدان اثر قانونی الزام‌آور با ایده بنیادین این نهاد منطبق هستند (Kucsko-Stadlmayer, 2008: 58-59). در اینجا به آمبودزمان‌های ترکیبی اعم از حقوق بشری و غیرحقوق بشری پرداخته می‌شود و مهمترین ویژگی‌های آنها مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

الف- آمبودزمان ترکیبی حقوق بشر

نزدیک به نیمی از آمبودزمان‌های ملی که به صراحت مجاز به تحقیق راجع به مسائل حقوق بشری هستند، زیرمجموعه آمبودزمان ترکیبی حقوق بشر قرار می‌گیرند و با عناوینی نظیر مدافع مردم، مدافع حقوق بشر، کمیسر حقوق مدنی، مدافع عمومی و یا صرفاً با عنوان آمبودزمان خوانده می‌شوند. آنها موظفند درباره موارد سوء اداره تحقیق نمایند و به ادعای نقض تعهدات حقوق بشری یک کشور توسط مراجع حکومتی رسیدگی کنند. هرچند آمبودزمان کلاسیک و حقوق بشر از برخی اختیارات همسان - نظیر تحقیق درباره شکایت، ارائه پیشنهاد، گزارش‌دهی عمومی و گاهی تحقیق ابتکاری و بازرسی از تأسیسات و امکانه نگهداری، حبس یا بازداشت اشخاص - برخوردارند اما آمبودزمان حقوق بشری به طور معمول از وظایف و اختیارات بیشتری برخوردار است (Reif, 2009: 27-28).

آمبودزمان ترکیبی حقوق بشر مجهز به ابزارهای کنترلی خاصی است که از اختیارات الگوی کلاسیک فراتر رفته و به طور ویژه در خدمت تضمین حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین است (برای نمونه، اعتراض به قوانین و مقررات ناقض حقوق بشر نزد دادگاه قانون اساسی؛ تقاضا از دادگاه برای رسیدگی به موارد نقض حقوق بشر؛ درخواست تفسیر رسمی از دادگاه قانون اساسی راجع به مسائل حقوق بشری؛ توصیه به ارگان‌های دولتی برای رعایت حقوق بشر؛ آموزش و

اطلاع‌رسانی در زمینه حقوق بشر؛ گزارش دهی درباره وضعیت کلی حقوق بشر در کشور؛ مطالعه و تحقیق در زمینه حقوق بشر؛ همکاری با سازمان‌های مردم‌نهاد و سازمان‌های بین‌المللی؛ کمک به تضمین حق شهروندان بر دسترسی به اطلاعات عمومی) (Kucsko-Stadlmayer, 2008: 64-65).

سرمنشأ آمبودزمان ترکیبی حقوق بشر را می‌توان در اقتضائات خاص دموکراسی‌های نوپایی جست که مدت‌ها زیر سلطه حکومت‌های استبدادی بوده‌اند. حفظ حقوق بشر وظیفه هسته‌ای و هدف بنیادین این نوع آمبودزمان است. از اینرو، با عنوان آمبودزمان حقوق بشری خوانده می‌شود و از جهات بسیار، مشابه مؤسسات ملی حقوق بشری منطبق بر «اصول پاریس»^۱ است. رویهم‌رفته، عوامل آتی در ظهور آمبودزمان ترکیبی حقوق بشر نقش بسزایی داشته‌اند: نخست، تجاوز حکومت به حقوق و آزادی‌های بنیادین شهروندان در زندگی روزمره یکی از پدیده‌های رایج در کشورهای غیردموکراتیک بوده است. در نتیجه، پس از فروپاشی نظام‌های استبدادی، تلقی مثبت مردم از نهاد آمبودزمان به‌عنوان یک نهاد حمایتی سهمی شایان در تأسیس آمبودزمان حقوق بشری داشته است. دوم، دادگاه‌ها در نگاه نخست، به‌عنوان مدافعان حقوق مردم مورد وثوق آنها نبودند، به همین دلیل که چنین پنداشته می‌شد ارتباط تنگاتنگی با حکومت مستبد و خودکامه پیشین داشته‌اند. سوم، بیشتر حکومت‌های دموکراتیک نوپا با مشکلات و تنگناهای مالی دست به‌گریبان بودند، لذا تأسیس یک مؤسسه واحد که هم‌زمان با سوء اداره و نقض حقوق بشر مبارزه کند، از همپوشانی‌های نهادی و دوباره‌کاری‌ها بکاهد و به صرفه‌جویی در هزینه‌ها بیانجامد، در اولویت قرار گرفت. چهارم، وجود تبعیض سیستمی علیه مردمان بومی و اقلیت‌های قومی در برخی کشورها باعث شد تا آمبودزمان علاوه بر انجام وظایف سنتی خود از صلاحیت رسیدگی به همه اشکال نقض حقوق برخوردار شود. پنجم، از آنجا که قوه مجریه همواره مشمول نظارت نهادهای نظارتی مستقل نظیر آمبودزمان و مؤسسات ملی حقوق بشر بوده است، لذا چندان دور از انتظار نیست که در معرض فشارها و تهدیدهای قوه مزبور قرار گیرند. از اینرو، وحدت و تمرکزگرایی می‌تواند تأثیری شگرف در ارتقای وجهه عمومی و اقتدار یک نهاد داشته باشد و بیش از پیش آن را آماده ایستادگی در برابر نفوذ یا فشار قوه مجریه نماید (Tai, 2008: 9-11).

پرسش این است که با وجود «مؤسسه ملی حقوق بشر»^۲ چه نسبتی میان این مؤسسه و نهاد آمبودزمان، بویژه، آمبودزمان حقوق بشر وجود دارد؟ در پاسخ باید گفت مفهوم مؤسسه ملی

1. Paris Principles.
2. National Human Rights Institution.

حقوق بشر می‌تواند همه نهادهای داخلی فعال در حوزه حمایت و ارتقای حقوق بشر به جز دادگاه‌ها را دربرگیرد. برای نمونه، کمیسیون‌های حقوق بشر، آمبودزمان، آمبودزمان حقوق بشر و نهادهای تخصصی (مانند آمبودزمان کودکان) می‌توانند نوعی از مؤسسه ملی حقوق بشر محسوب شوند. آمبودزمان ترکیبی حقوق بشر، وظایف آمبودزمان و کمیسیون حقوق بشر را یکجا ایفا می‌کند. در نتیجه، می‌توان گفت آمبودزمان‌هایی که به صراحت موظف به حمایت از حقوق بشر هستند، در طیفی دسته‌بندی می‌شوند که یک سوی آن به آمبودزمان کلاسیک نزدیک‌تر است و سوی دیگر، قرابت بسیاری با کمیسیون‌های حقوق بشری صرف دارد (Reif, 2004: 7-8).

ممکن است این پرسش مطرح شود که با توجه به نقش کلیدی حقوق بشر در جهان معاصر، آیا نمی‌توان حقوق بشر را علاوه بر معیارهای سنتی قانونیت و اداره مطلوب به‌عنوان یکی دیگر از معیارهای نظارتی نهاد آمبودزمان کلاسیک به شمار آورد؟ در اثر گذر زمان و رویدادهای ناشی از موج سوم دموکراسی و نیز فروپاشی بلوک شرق، بسیاری از آمبودزمان‌های کلاسیک که صرفاً به موارد تخلف از قانون و سوء اداره رسیدگی می‌کردند، با وجود عدم صلاحیت صریح، به‌طور ضمنی و به تدریج صلاحیت خود را در رسیدگی به شکایات حقوق بشری احراز کردند. از اینرو، برخی دو الگوی کلاسیک و ضمنی را در رابطه میان آمبودزمان کلاسیک و حقوق بشر به رسمیت می‌شناسند. نخست، «الگوی کلاسیک آمبودزمان و حقوق بشر»^۱ است که به مثابه انحرافی از الگوی آمبودزمان کلاسیک تلقی می‌شود و یا از دیدگاهی متفاوت، صرفاً به‌عنوان توصیفی دیگر از آمبودزمان کلاسیک قلمداد می‌شود. آمبودزمان کلاسیک، از صلاحیت کلی و هسته‌ای برای نظارت بر رفتار اداری برخوردار است و سوء اداره، بی‌انصافی و عدم رعایت قانون عمده خطاهای اداری است که شامل نظارت این نهاد قرار می‌گیرد. از این منظر، بیشترین تأکید بر حفظ معیارهای عملکردی دستگاه اداری و از بین بردن تخلفات رسمی است. اگرچه دلیل تأسیس مقام آمبودزمان به‌عنوان نگاهبان پارلمان، تمایل ریکسداگ (پارلمان سوئد) برای داشتن یک منصب مستقل مجزا از پادشاه بود تا از رعایت قوانین و مقررات توسط مقامات عمومی اطمینان حاصل کند. اما، با گذر زمان، این مقام به مدافع شهروندان تبدیل شد و بیشتر، مشغول رسیدگی به شکایات مردم از مقامات عمومی بود. دوم، «الگوی ضمنی آمبودزمان و حقوق بشر»^۲ است که از

1. Classical Ombudsman and Human Rights Model.
2. Implicit Ombudsman and Human Rights Model.

الگوی نخست منشعب شده است. در این جا، آمبودزمان کاملاً به این موضوع واقف است که کار او با حمایت از حقوق بشر گره خورده است، هرچند، اصول حقوق بشر به طور مستقیم راهنمای وی نباشد. لذا، هیچ یک از دو الگوی مزبور مبنایی روشن برای حمایت از حقوق بشر در اختیار آمبودزمان قرار نمی دهند. با این حال، در هر دوی آنها تضمین حقوق بشر به عنوان عنصر ذاتی و لاینفک معیار اداره خوب تلقی می شود (Tai, 2008: 2-4).

ب- آمبودزمان ترکیبی غیرحقوق بشری

هرچند اختیارات این نوع آمبودزمان با آمبودزمان ترکیبی حقوق بشر هم پوشانی هایی دارد و مانند همتای حقوق بشری خود از ابزارهای کنترلی اضافی برخوردار است اما ابزارهای مزبور به منظور حفظ قانونیت در اداره پیش بینی شده اند، نه صرف حمایت از حقوق بشر و آزادی های بنیادین. بر این اساس، آمبودزمان ترکیبی غیرحقوق بشری می تواند نزد دادگاه قانون اساسی به مغایرت قوانین و مقررات با قانون اساسی اعتراض کند؛ از دادگاه عادی یا اداری - بدون این که موضوع منحصر به حقوق بشر باشد - درخواست تجدیدنظرخواهی نماید؛ در جلسات دادگاه - صرف نظر از این که دعوا حقوق بشری باشد یا خیر - شرکت نماید؛ حق دارد دعوای اداری اقامه کند؛ می تواند توقف اجرا را درخواست کند و اقدام به پیگرد کیفری و انضباطی مقامات و کارکنان نماید (Kucsko-Stadlmayer, 2008: 62-63).

از جمله آمبودزمان های ترکیبی غیرحقوق بشری می توان به آمبودزمان مبارزه با فساد اشاره کرد. بسیاری از کشورهای در حال توسعه با مشکل جدی فساد در مقامات حکومتی، بویژه رشوه و سوء استفاده از قدرت برای تأمین منافع شخصی روبرو هستند. از اینرو، تمرکز یا دغدغه اصلی برخی از مکاتب فکری این شده است که به درجات مختلف مسئولیت مبارزه با فساد را برعهده آمبودزمان بگذارند. به نظر حامیان این مکاتب، آمبودزمان یکی از سازوکارهای مقابله با فساد است و به مثابه یک نهاد ملی عالی، در مقایسه با سایر سازمان ها، به طور بالقوه بهتر می تواند در برابر فشارهای ناروای قوه مجریه مقاومت کند و از اینرو از سازوکارگ کافی و مناسب برای انجام تحقیقات جدی برخوردار است. وانگهی، برخی سازمان های کمک کننده نظیر صندوق بین المللی پول و بانک جهانی معتقدند فساد سیاسی و بوروکراتیک به فرآیند توسعه آسیب جدی می رساند، لذا ضروری است از آمبودزمان به مثابه یکی از ابزارهای مبارزه با فساد استفاده شود؛ زیرا

آمبودزمان می‌تواند با توسل به کارکرد حسابرسی خود در کشف و مبارزه با فساد و دغل‌بازی در حکومت نقش بسزایی ایفا کند. بر اثر تشویق صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی و با گسترش نظام آمبودزمان در برخی کشورها، آمبودزمان از اختیارات فوق‌العاده‌ای برای تحقیق پیرامون فساد در حکومت برخوردار شده است. در مقایسه، مخالفان معتقدند گستره و پیچیدگی فساد در حکومت مستلزم تأسیس سازمانی تخصصی است که صرفاً موظف به تحقیق درباره اعمال فسادآلود و پیگرد آنها باشد. آنها، در تأیید مدعای خویش به برخی کشورها اشاره می‌کنند که کمیسیون‌های مبارزه با فساد در کنار نهاد آمبودزمان به طور مستقل فعالیت می‌کنند. با وجود این، ضروری است برای مقابله با مصیبت فساد از هر سازوکار عملی استفاده کرد و در این رابطه، مشارکت و همکاری آمبودزمان به طور بالقوه از اهمیت بسزایی برخوردار است. زین سبب، در برخی کشورها صلاحیت مبارزه با فساد برای آمبودزمان مورد شناسایی قرار گرفته است (Hatchard, 1999: 219-221).

با وجود همه مزیت‌های پیش‌گفته، مکتب فکری اصیل، در راستای تضمین حکمرانی دموکراتیک و جبران خسارت یا جلب رضایت کسانی که به دلیل سوء اداره یا سوء استفاده دستگاه دیوانی دچار زیان شده‌اند، هنوز هم با قدرت طرفدار حفظ خصوصیات کلاسیک یا ویژگی‌های برجسته نهاد آمبودزمان یعنی حمایت از حقوق بشر و جبران نارضایتی‌ها از اعمال بوروکراتیک غیرمنصفانه است؛ اما با ایده بکارگیری نهاد آمبودزمان به عنوان سلاحی برای مبارزه با فساد به شدت مخالف است. از این منظر، آمبودزمان ضد فساد را به سختی می‌توان به عنوان یک آمبودزمان اصیل دانست؛ زیرا بیشتر راجع به سوء رفتار یا فساد تحقیق می‌کند تا درباره شکایات اداری عادی؛ یعنی، علت ابتدایی تأسیس نهاد آمبودزمان در کشورهای اسکاندیناوی. از این گذشته، اگر به آمبودزمان اختیارات بیشتر و متنوع‌تری داده شود، نقش وی بیشتر شبیه افسران پلیس، دادستان، اداره مبارزه با فساد یا سایر نهادهای مشابه می‌شود و جوهر مفهوم اصیل آمبودزمان به مثابه یک مدافع و حامی حقوق و آزادی‌های فردی در مقابل اعمال و دست‌اندازی‌های دستگاه اداری دچار دگردیسی می‌شود. بر همین نمط، اگر آمبودزمان در کنار تحقیق درباره تصمیمات و اقدامات مقامات، از صلاحیت تحقیق درباره فساد بهره‌مند باشد، در این هنگامه است که تمرکز این منصب از بین می‌رود و اسلوب عملیاتی وی به شدت تغییر می‌کند. در نتیجه، سپردن وظیفه مبارزه با فساد به آمبودزمان، مفهوم کلاسیک و نقش عادی آمبودزمان را دچار انحراف می‌کند. هنگامی که آمبودزمان در فرآیند تحقیق درباره شکایت از بی‌عدالتی‌های ناشی از سوء اداره، با شواهدی دالّ از

این دست برمی خورد که وجود فساد به سوء اداره دامن زده است؛ می تواند لزوم اتخاذ تدابیر جبرانی را پیشنهاد کند و یافته های خود درباره فساد را به مراجع ذی ربط گزارش دهد. این امر تا اندازه زیادی منطبق با نظام آموذمان کلاسیک یا اصیل است. بر اساس همین استدلال، در کشورهای در حال توسعه، فساد آن قدر فراگیر و گسترده است که ممکن است به مثابه یک روش زندگی تلقی شود و به عنوان جزئی از فرهنگ و ارزش های اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و اداری پذیرفته شود. در برخی از آنها، سیاستمداران و بوروکرات های عالی رتبه، کاملاً آلوده به فساد هستند. در چنین شرایطی، اگر آموذمان مجبور به مبارزه با فساد باشد، احتمال موفقیت وی کاهش می یابد. چون منافع حیاتی مقامات فاسد به شدت تحت تأثیر قرار می گیرد و آنها با چنگ و دندان تقلا می کنند تا آموذمان را به حاشیه برانند و برای بی اعتباری آن از هیچ تلاشی دریغ نمی کنند. در عوض، آموذمان نیز از همکاری آنها بی بهره می ماند. از طرفی، تحقیق درباره فساد مستلزم بهره مندی از ابزارها و فنون خاص، منابع مالی و نیروی انسانی چشمگیر و صرف میزان زیادی زمان و تلاش است. در بسیاری از این کشورها، حکومت درباره اهمیت منصب آموذمان تملق می کند، با این حال، از پشتیبانی ضروری و تأمین منابع مالی و نیروی انسانی کافی دریغ می کند. در نتیجه، ضروری است کشورهایی که می خواهند با فساد سیاسی و اداری مبارزه کنند، اداره یا منصبی جداگانه با عنوان مجزا و با اختیارات تعقیبی قوی و مؤثر ایجاد کنند (Abedin, 2004: 153-157).

تعداد زیادی از آموذمان های کلاسیک به مرور در دولت های توسعه یافته و در حال توسعه از وظایف اضافی یا ثانوی مانند نظارت بر رعایت قوانین مربوط به آزادی اطلاعات، حفظ حریم خصوصی و حمایت از «کارمند افشاگر»^۱ برخوردار شده اند؛ اما هنگامی که مبارزه با فساد، «اجرای مجموعه قواعد هیأت حاکمه»^۲، حفاظت از محیط زیست و ... جزء صلاحیت های برخی از آموذمان ها قرار گرفت، مؤسسات ترکیبی غیرحقوق بشری متولد شدند. این در حالی است که با وجود نهادهایی نظیر کمیسیون های ضد فساد و دادگاه ها برای مبارزه با فساد، برخی کشورها به جای تأسیس یک نهاد ویژه مبارزه با فساد، علاوه بر وظایف سنتی آموذمان، مبارزه با فساد را نیز در دستور کار این نهاد قرار دادند. همچنین، برخی آموذمان ها به منظور نظارت بر رعایت مجموعه قواعد هیأت حاکمه ایجاد شدند که رعایت آن برای مقامات منتخب و سایر مقامات ارشد الزام آور است. این مجموعه قواعد مواردی نظیر مبارزه با سوء استفاده از بیت المال، پارتی بازی، باندبازی و خویشاوندسالاری را دربر می گیرد. این گونه آموذمان ها عمدتاً در آفریقا، آسیا و اقیانوسیه دیده

1. Whistleblower.
2. Leadership Code Enforcement.

می‌شوند؛ زیرا فساد در کشورهای این مناطق از جمله معضلات مهم گریبانگیر حکومت است. آلودزمان مبارزه با فساد و آلودزمان اجرای مجموعه قواعد هیأت حاکمه اختیارات متفاوتی در مبارزه با فساد دارند. برای نمونه بازرس حکومتی اوگاندا می‌تواند متخلفان را مورد پیگرد قانونی قرار دهد و آلودزمان تریناداد و توباگو درباره شرایط و وضعیت کلی فساد مطالعه می‌کند. ماهیت فعالیت‌های مبارزه با فساد لزوم پشتیبانی قهری حکومت در کنار اعمال مجازات‌های لازم‌الاجرا را ایجاب می‌کند. البته، تعداد اندکی از آلودزمان‌های ضد فساد مانند آلودزمان فیلیپین، اوگاندا، غنا و نامیبیا می‌توانند برای پشتیبانی از تحقیقات خود از ابزارهای قاهره استفاده کنند (Reif, 2004: 9-10).

(26 &).

۳. طبقه‌بندی صلاحیتی و جغرافیایی

آلودزمان‌های ملی به طور معمول در سطح کشور دارای دوایر و شعبه‌های استانی و محلی هستند. دوایر محلی که به منظور تسهیل تماس و ارتباط مستقیم شهروندان تأسیس می‌شوند، از یک سو، ارائه شکایت توسط مردم را تسهیل و از سوی دیگر، حل و فصل سریع و غیربوروکراتیک مسئله را در محل امکان‌پذیر می‌کند. در بخش عمومی و در حوزه غیرملی آلودزمان‌های اصیل غیرملی با صلاحیت عام وجود دارند که قلمرو جغرافیایی فعالیت آنها محدود به سطوح استانی، منطقه‌ای، محلی و شهری است. «آلودزمان عمومی»^۱ یا «همه‌منظوره»^۲ رسیدگی به شکایات از اعمال و فعالیت‌های حکومتی در هر سطحی را برعهده دارد. در مقایسه، آلودزمان‌های اصیل ملی یا غیرملی نیز وجود دارند که صلاحیت آنها محدود به یک موضوع خاص و یا یک یا چند سازمان مشخص است که به آنها آلودزمان «تخصصی»^۳، «تک بخشی»^۴ یا «تک منظوره»^۵ اطلاق می‌شود. آلودزمان تخصصی اعمال و رفتار آن دسته از مقام‌ها و سازمان‌هایی را تحت نظر دارد که در یک زمینه خاص مانند کودکان، زندانیان، سالخوردگان و غیره فعالیت دارند. این آلودزمان حامی منافع شاکیان است، برخی فعالیت‌های اداری دستگاه‌های حکومتی مورد واری قرار می‌دهد و نظارت بر یک سازمان یا موضوع خاص مانند پلیس، زندان و بازداشتگاه^۶، نیروهای نظامی، تبعیض ناروا، حمایت از کودکان و اقلیت‌ها، خدمات بهداشتی، آزادی اطلاعات، حریم خصوصی، حمایت از

1. General Ombudsman.
2. General Purpose.
3. Specialty.
4. Single-Sector.
5. Single-Purpose.
6. Correctional Facility.

مصرف کننده و ... را برعهده دارد. برخی آموذمان‌های تخصصی فاقد اختیار تحقیق هستند، حال آن که سایرین از چنین اختیاری برخوردارند و معدودی از آنها می‌توانند تصمیمات الزام‌آور اتخاذ کنند یا حتی مجازات‌هایی را اعمال نمایند. اگر در یک منطقه جغرافیایی یا در یک موضوع خاص، آموذمان تخصصی در کنار آموذمان عمومی فعالیت داشته باشد، ممکن است آموذمان عمومی بر عملکرد آن نظارت داشته باشد. آموذمان تک منظوره به دلیل تمرکز بر یک موضوع خاص ممکن است صرفاً با یک یا چند اداره حکومتی سروکار داشته باشد. در نتیجه، لازم است همواره هشیار باشد به دلیل رابطه نزدیک با شاکیان مشخص و سازمان‌های خاص و معدود «به اسارت آن سازمان‌ها»^۱ درنیاید. گهگاه به حکم قانون یا به موجب تصمیم آموذمان ملی، معاونت‌هایی تشکیل می‌شود که هر یک مسئول رسیدگی به شکایات مربوط به یک بخش خاص هستند. از این گذشته، آموذمان ملی می‌تواند در سطح استان، ایالت یا شهرستان اقدام به تأسیس دفاتر یا ادارات محلی نماید. لذا، نباید آنها را با آموذمان تخصصی اشتباه گرفت. آموذمان تخصصی از اختیارات قانونی مختص خود برخوردار است و به عنوان یک سازمان مستقل و مجزا فعالیت می‌کند. فعالیت آموذمان‌های تک‌بخشی به موازات آموذمان ملی موافقان و مخالفانی دارد. موافقان معتقدند که نخست، تأسیس آموذمان تک‌بخشی حاکی از جدیت حکومت در تقویت حمایت از اشخاصی است که در حوزه آن بخش قرار می‌گیرند. دوم، به دلیل اهمیت ویژه بخش مورد نظر نزد حکومت بوده است که چنین آموذمانی تأسیس شده است. در مقایسه، مخالفان بر این باورند که نخست، وجود هم‌زمان آموذمان تخصصی در کنار آموذمان عمومی می‌تواند از یک سو، به تضعیف اقتدار آموذمان عمومی منجر شود و از سوی دیگر، باعث تداخل صلاحیت‌ها و سردرگمی مردم شود. دوم، با توجه به محدودیت منابع مالی، بویژه در دوره‌های بحران و رکود اقتصادی، اختصاص منابع موجود به آموذمان ملی منطقی‌تر است. وانگهی، در صورت لزوم، آموذمان ملی می‌تواند نمایندگانی را برای رسیدگی به مسائل ویژه تعیین کند (Reif, 2004: 34-35).

۴. «شبه آموذمان»^۲ یا «آموذمان ماندها»^۳

در طول نیم قرن گذشته، نهاد آموذمان به «منصبی همه کاره»^۴ برای رسیدگی به شکایات مردم و حمایت از حقوق بشر تبدیل شده که به سرتاسر جهان گسترش یافته است (موسی‌زاده و

1. Organizational Capture.
2. Quasi-Ombudsman.
3. Ombudsman-Like.
4. Office for all Seasons.

جوکار، ۱۳۹۱: ۳۷-۳۲). اگرچه ایده آمبودزمان به طور چشمگیری چندمنظوره، انعطاف‌پذیر و انطباق‌پذیر شده است، درست مانند پارچه‌ای که می‌توان به هر شکل و اندازه بُرش داد؛ اما این نکته را نباید از یاد برد که آشنایی آمریکاییان با این نهاد و ورود آن به ایالات متحده را می‌توان سرآغاز انحراف نهاد آمبودزمان تلقی کرد؛ زیرا به نظر می‌رسد در کنار عوامل تاریخی، فرهنگی، سیاسی و اجتماعی، شکل دولت ملی آمریکا یعنی یک دولت فدرال و شکل حکومت آن یعنی یک حکومت ریاستی از جمله عوامل مهم ایجاد انحراف در ایده آمبودزمان باشد. این ایده در اقصی نقاط جهان، چنان به طور کلی و موسع بکار برده شد که بیش از پیش بر ابهام‌ها و سردرگمی‌های مفهومی افزود. تأسیس تعداد زیادی نهادهای شبه آمبودزمان خارج از بخش عمومی باعث شد تا اصطلاح آمبودزمان دیگر محدود به حوزه حکومت باقی نماند. برای نمونه، با توسعه مفهوم آمبودزمان به دانشگاه‌ها و سپس سایر هویت‌های غیرحکومتی نظیر بیمارستان‌ها، روزنامه‌ها و حتی شرکت‌های تجاری (که از آنها با عنوان آمبودزمان شرکتی، صنعتی، تجاری یا بیمه‌ای یاد می‌شود) ایده آمبودزمان اصیل آسیب زیادی دید (Abedin, 2011: 903).

با انتشار کتاب «آمبودزمان و دیگران»^۱ در سال ۱۹۶۶ توسط «والتر گلهورن»^۲ آمبودزمان به شعار روز آمریکاییان تبدیل شد. این ایده به نادرستی و بدون توجه به لزوم استقلال نهاد ناظر از سازمان مشتکی عنه، برای اشاره به هر منصبی بکار رفت که هدف از ایجاد آن رسیدگی به شکایات مردمی بود. بر این اساس، با تأسیس آمبودزمان اجرایی در مقابل آمبودزمان پارلمانی اصیل نخستین انحراف در نهاد آمبودزمان ایجاد شد. آن گاه، با محبوبیت روزافزون آمبودزمان در آمریکا و سرایت آن به دانشگاه‌ها و سپس مؤسسات غیرحکومتی نظیر بیمارستان‌ها و روزنامه‌ها دومین انحراف از مفهوم اصیل رخ داد؛ اما مهمترین انحراف از مدل کلاسیک هنگامی اتفاق افتاد که شرکت‌های تجاری به منظور حل و فصل اختلافات درونی اعضای خود، منصبی با عنوان آمبودزمان را ایجاد نمودند (البته این منصب گهگاه به شکایت مشتریان نیز رسیدگی می‌کرد). این تحولات با چنان سرعتی انجام شد که در سال ۱۹۸۸ چیزی در حدود هشت هزار آمبودزمان شرکتی با عناوین مختلفی مانند «رابط یا میانجی درونی»^۳ در حال فعالیت بودند. این تحول تا اندازه‌ای مرهون ظهور و محبوبیت ناگهانی «جنبش حل اختلاف»^۴ بود. در جنبش مزبور این گرایش وجود دارد که از هر مقام یا مرجع رسیدگی کننده به شکایت و حل اختلاف با عنوان

1. Ombudsmen and Others.
2. Walter Gellhorn.
3. Liaison Officer or Internal Mediator.
4. Dispute Resolution Movement.

آمبودزمان یاد شود. این جنبش به منظور نیل به مقاصد خود از واژه آمبودزمان استفاده کرد و به نوعی نهاد آمبودزمان را مصادره به مطلوب نمود. ادبیات گنگ و مبهم این جنبش درباره آمبودزمان، به جای این که تنها به شکایات واصله از خارج سازمان مشتکی عنه معطوف باشد، کل نظام حل اختلاف درونی شرکت‌ها را نیز دربر گرفت. در همین راستا، «انجمن آمبودزمان شرکتی»^۱ تصمیم گرفت با تغییر عنوان خود به «انجمن آمبودزمان»^۲ دامنه فعالیت خود را گسترش دهد و از اصطلاح «آمبودزمان سازمانی»^۳ برای اشاره به همه آمبودزمان‌های غیرتقنینی استفاده کرد و همه آنها را واجد شرایط عضویت در انجمن دانست. حال آن که چنین ابداعی پوچ و بی‌معنا می‌نماید، زیرا آمبودزمان تقنینی درست مانند آمبودزمان اجرایی بخشی از یک سازمان است و از اینرو، سازمانی نیز محسوب می‌شود. بدتر از همه این که انجمن پیش‌گفته سایر آمبودزمان‌ها از جمله آمبودزمان اجرایی، دانشگاهی و غیرحکومتی را زیرمجموعه آمبودزمان شرکتی به شمار می‌آورد. به موجب «مجموعه قواعد اخلاقی و معیارهای حرفه‌ای»^۴ مصوب انجمن مزبور، وظیفه اولیه آمبودزمان شرکتی رسیدگی به اختلافات درونی است؛ غافل از این که شناسایی چنین صلاحیتی با شرایط حاکم بر سایر آمبودزمان‌ها و اهداف آنها بسیار متفاوت است.

این تفاوت به دلیل حکومتی بودن آمبودزمان‌های اجرایی بسیار واضح است. همچنین، کانون وکلای آمریکا با عدول از موضع اولیه خود در سال ۱۹۶۹ مبنی بر حکومتی بودن آمبودزمان و ایده‌آل بودن آمبودزمان تقنینی به تحریف این مفهوم کمک کرد. کانون در قطعنامه ۲۰۰۴ خود با عنوان «استانداردهای تأسیس و فعالیت منصب آمبودزمان»^۵، آن قدر مفهوم آمبودزمان را موسع بازتعریف کرد که همه سازوکارهای رسیدگی به شکایات را ° که خود را آمبودزمان می‌خواندند- دربر می‌گرفت. بدین ترتیب، هم‌سو با منافع انجمن آمبودزمان، اثری نامیمون در تهی از محتوا شدن این مفهوم برجای گذاشت (Rowat, 2007: 43-47).

باری، در معنای مضیق یا درست کلمه نمی‌توان تأسیس‌هایی از این دست را ذیل عنوان آمبودزمان دسته‌بندی کرد. بیشتر آنها نوعی اداره رسیدگی به شکایات یا آمبودزمان‌مانندهایی هستند که در بهترین حالت، یک شبه‌آمبودزمان انگاشته می‌شوند و از ویژگی‌های اصلی و منحصر به فرد آمبودزمان اصیل بی‌بهره هستند. بدون شک، چنین به اصطلاح آمبودزمان‌هایی را

1. Corporate Ombudsman Association.
2. The Ombudsman Association (TOA).
3. Organizational Ombudsman.
4. Code of Ethics and Standards of Practice.
5. Standards for the Establishment and Operation of Ombudsman Offices.

نمی‌توان در رسته آلودزمان کلاسیک طبقه‌بندی کرد؛ زیرا فاقد ویژگی‌های اساسی این مدل و نیز بیشتر مدل‌های فعال در بخش عمومی هستند. در نتیجه، نباید از هر سازوکار رسیدگی به شکایات، حکومتی باشد یا غیرحکومتی و با هر نامی که خوانده شود مانند آلودزمان اجرایی، آلودزمان سازمانی، آلودزمان خصوصی یا نیمه خصوصی، آلودزمان دانشگاهی، آلودزمان صنعت، «آلودزمان خبر»^۱، «سازوکارهای درون‌سازمانی رسیدگی به شکایات»^۲، «آلودزمان درون‌سازمانی»^۳، «آلودزمان محل کار»^۴ یا «آلودزمان درونی»^۵ و «آلودزمان بیرونی»^۶ به عنوان یک آلودزمان یاد نمود (Abedin, 2011: 903-905).

۱-۴. انواع شبه آلودزمان‌ها یا آلودزمان‌ماندها

در این قسمت به مطالعه اصلی‌ترین شبه آلودزمان‌های موجود پرداخته و مهمترین خصوصیات و وجوه تمایز آنها از آلودزمان اصیل بیان می‌شود.

الف- آلودزمان اجرایی

آلودزمان اجرایی نیز مانند آلودزمان پارلمانی به منظور انجام همان وظایف تأسیس شده است، اما به دلیل انتصاب توسط قوه مجریه به این نام خوانده می‌شود و به اندازه آلودزمان کلاسیک از استقلال برخوردار نیست، زیرا مستقیماً توسط قوه مجریه و مدیران حکومتی منصوب می‌شود (Gadlin, 2000: 39). این نوع آلودزمان می‌تواند منشأ قانونی یا آیین‌نامه‌ای داشته باشد و به طور معمول در سازمانی مستقر است که برای آن مبادرت به تحقیق، میانجی‌گری یا رسیدگی به شکایت می‌کند. آلودزمان اجرایی به اندازه آلودزمان کلاسیک از اختیارات تحقیقی برخوردار نبوده و قادر به تضمین محرمانه بودن فرآیند تحقیق نیست. ارتباط نزدیک آن با سازمان‌های اجرایی ظناً اسارت را تقویت می‌کند. با وجود این، بنا بر ادعایی که محل مناقشه است این نوع آلودزمان شناخت بهتری از سازمان خود دارد، به شکایات بهتر رسیدگی می‌کند و به انجام اصلاحات اداری کمک می‌کند؛ به نحو مؤثرتری می‌تواند مشکلات ارباب رجوعان را شناسایی کند، آنها را در وضعیت‌های دردسرساز راهنمایی کند و سازمان‌ها را به در پیش گرفتن رفتار

1. News Ombudsman.
2. In-House Complaint Mechanisms.
3. In-House Ombudsman.
4. Workplace Ombudsman.
5. Internal Ombudsman.
6. Outside Ombudsman.

منصفانه با مردم تشویق کند (Parfitt, 2009: 156). با این همه بر سر این مسئله که آموذزمان اجرایی با تعریف آموذزمان کلاسیک منطبق است یا نه هنوز اختلافات جدی وجود دارد. عملکرد مستقل آموذزمان اجرایی در حاله‌ای از شک و تردید قرار دارد؛ زیرا بر دوایر وابسته به نهاد حکومتی منصوب‌کننده خود نظارت می‌کند. بر اساس دیدگاه مخالف، اگرچه بی‌طرفی مهم است، اما تقویت استقلال شکلی و ساختاری نهاد آموذزمان از طریق وابستگی به قانون‌گذار، نه ضروری است و نه شرط کافی برای تضمین بی‌طرفی و اثربخشی (Reif, 2004: 15). البته، در پاسخ می‌توان گفت استقلال و بی‌طرفی دو روی یک سکه هستند و تصور بی‌طرفی مقام ناظر بدون داشتن استقلال امری ناممکن می‌نماید. لذا، اثربخشی، استقلال و بی‌طرفی نهاد آموذزمان درست مانند دادگاه تا اندازه زیادی به رهایی آن از کنترل یا نفوذ قوه مجریه بستگی دارد.

معمولاً در کشورهای غیردموکراتیک قوه مجریه یک سرگردن بالاتر از سایر قوا است و قوه مقننه - اگر وجود داشته باشد - به یک باشگاه گفتگو می‌ماند. در چنین کشورهایی آموذزمان کلاسیک یا حقوق بشر نمی‌تواند دوام بیاورد یا به نحو مؤثر عمل کند. اگر هم دوام بیاورد، به حاشیه رانده می‌شود و بی‌طرفی آن تحت الشعاع قرار می‌گیرد. بیشتر این کشورها همچون پاندولی میان دموکراسی شکننده یا موقت از یک سو و استبداد یا دیکتاتوری از سوی دیگر، در نوسانند. در نتیجه، آموذزمان کلاسیک تنها بر روی کاغذ وجود دارد و به شدت توسط قوه مجریه کنترل و مهار می‌شود و مانند آموذزمان اجرایی گرفتار تمایلات و هوس‌های قوه مجریه است و بیشتر شبیه یک سازمان نظارتی اداری است تا یک بازرس مستقل. از اینرو، آموذزمان اجرایی در کشورهای غیردموکراتیک بخشی از قوه مجریه و بازوی آن محسوب می‌شود به عنوان بخشی از هیأت حاکمه فعالیت می‌کند. نظام آموذزمان اجرایی در اساس از نظام آموذزمان پارلمانی یا کلاسیک و آموذزمان حقوق بشر یا ترکیبی متفاوت است؛ زیرا یک منصب یا اداره متمرکز رسیدگی به شکایات است که به طور معمول توسط یک مرجع یا مقام منتخب یا غیرمنتخب قوه مجریه^۵ مانند فرماندار، شهردار و رئیس یک نهاد یا سازمان (مثل دانشگاه) - به این مهم گماشته می‌شود. واژه «متمرکز» در تعریف بالا برای تمیز آموذزمان اجرایی از سایر اشکال رسیدگی به شکایات از اهمیت بسزایی برخوردار است. چراکه انتصاب متصدی آموذزمان توسط استاندار، فرماندار و یا رئیس یک سازمان مهمترین وجه تمایز آموذزمان اجرایی از کلاسیک است. آموذزمان کلاسیک به طور مستقیم یا غیرمستقیم توسط قوه مقننه انتخاب می‌شود. به سخن بهتر،

پارلمان در انتخاب وی بازیگر اصلی محسوب می‌شود. طبقه‌بندی آمبودزمان به کلاسیک و اجرایی نیز مبتنی بر پاسخ به این پرسش است که آیا آمبودزمان بازو یا عامل قوه مقننه است یا قوه مجریه؟ یا به بیان دیگر، آیا از قوه مجریه مستقل است؟ یعنی از مداخله قوه مجریه رها بوده و بی‌طرف است. در واقع، قدرت و اثربخشی آمبودزمان اجرایی به حمایت شهردار یا فرماندار و نظایر آنها وابسته است. در نتیجه، چنین آمبودزمانی، جانب رئیس خود را می‌گیرد و تنها یک سازوکار کنترل اداری است که از مقامات قوه مجریه یا مدیران سازمان ذی‌ربط تبعیت می‌کند. وانگهی معنای ضمنی وابستگی آمبودزمان به رئیس این است که با رفتن رئیس یا استاندار دوره تصدی وی نیز به پایان می‌رسد. در نتیجه، آمبودزمان اجرایی یک مقام وابسته است تا مستقل، در مقابل رئیس یا استاندار مسئول است و به میل آنها عمل می‌کند. حال آن که آمبودزمان کلاسیک، برای مدت ثابتی خدمت می‌کند و لاقلاً به طور رسمی از سازمان منصوب‌کننده مستقل است (Abedin, 2011: 907-908 & 916). در نتیجه، آمبودزمان اجرایی و نیز سازوکارهای داخلی رسیدگی به شکایات که فاقد استقلال در برابر اداره هستند، نمی‌توانند آنگونه که باید و شاید اداره را کنترل نمایند.

ب- آمبودزمان سازمانی

آمبودزمان سازمانی در دهه ۶۰ میلادی در ایالات متحده و همزمان با هرج و مرج‌های سیاسی و اجتماعی پا به عرصه گذارد. در چنین وضعیتی جامعه دانشگاهی به شدت با جنگ ویتنام مخالف بود و شهروندان خواستار مبارزه با سوء اداره موجود در سازمان اداری شرکت‌ها بودند. از طرفی، معضلاتی مانند شکایات بی‌شمار مستخدمان از سوء استفاده مدیران، پیچیدگی‌های مدیریتی، تنوع نیروی کار، محدودیت ساختارهای مدیریت سلسله‌مراتبی و نظایر اینها در خود شرکت‌ها و دانشگاه‌ها نگرانی‌های فزاینده‌ای به وجود آورده بود. در نتیجه، مدیران شرکت‌ها و دانشگاه‌ها برای مدیریت نارضایتی‌ها و اختلافات درونی به ایده آمبودزمان متوسل شدند و به جای اقتباس مدل کلاسیک، ایده مزبور را بر طبق نیازها و شرایط خاص خود منحرف ساختند. آنها به دنبال یک سازوکار درونی بودند تا بدان وسیله یک شخص مستقل که همزمان نسبت به مقامات، جناح‌های مختلف و گروه‌های ذی‌نفع بی‌طرف است به شکایات و اختلافات رسیدگی کند. برخلاف مدل کلاسیک که از ضرورت انجام تحقیق مستقل و رسیدگی به شکایات عمومی

نشأت می‌گرفت، آمبودزمان شرکتی یا سازمانی در لزوم وجود یک شیوه جایگزین حل اختلاف ریشه داشت که به شکایات کارکنان و مشتریان رسیدگی نماید. مأموریت این آمبودزمان تأمین فرآیندی محرمانه، بی‌طرفانه و غیررسمی بود که حل و فصل منصفانه و عادلانه دغدغه‌های موجود در سازمان را تسهیل کند (Thacker, 2009: 67).

آمبودزمان سازمانی را می‌توان در درون سازمان و در بخش‌های عمومی و خصوصی و در برخی دوایر حکومتی، دانشگاه‌ها و نیز شرکت‌ها و مؤسساتی از قبیل روزنامه‌ها مشاهده کرد. از اینرو، با آمبودزمان اجرایی هم‌پوشانی دارد و آمبودزمان‌های مستقر در سازمان‌های دولتی را دربر می‌گیرد. دانشگاه‌ها و شرکت‌ها به دنبال ایجاد یک سازوکار داخلی رسیدگی به شکایات و اختلافات توسط فردی مستقل هستند که نسبت به جناح‌های مختلف، گروه‌های ذی‌نفع و مقامات سازمان مربوطه بی‌طرف باشد. هرچند بر استقلال این آمبودزمان از سلسله‌مراتب اداری نهادهایی که در آنها مستقر است، تأکید می‌شود اما فاقد سند تأسیس قانونی است و در چارچوب نمودار سازمانی نهادهای مربوط فعالیت می‌کند. برای مثال، آمبودزمان دانشگاهی به پیشنهاد شورای دانشکده، شورای صنفی دانشجویان و مدیریت دانشگاه ایجاد می‌شود. هیأت مدیره شرکت‌ها نیز ممکن است در واکنش به فشارهای داخلی و خارجی مبادرت به ایجاد آمبودزمان شرکتی نمایند. دانشجویان، گروه مورد حمایت آمبودزمان دانشگاهی و کارکنان و کارگران شرکت، گروه هدف آمبودزمان شرکتی است.

آمبودزمان سازمانی به دنیا حل و فصل منصفانه دغدغه‌های موجود در یک سازمان است؛ به موجب اساسنامه، آیین‌نامه یا سند تأسیس خود با فرآیندهای غیررسمی عمل می‌کند؛ مجاز به تحقیق مستقل و بی‌طرفانه درباره موضوعاتی است که در صلاحیت اوست؛ می‌تواند گزارش منتشر کند و بالاخره مجاز به حمایت از انجام تغییرات در سازمان ذی‌ربط است (ABA, 2004: Section I). چنین ادعا می‌شود که این آمبودزمان می‌تواند به طور بی‌طرفانه و محرمانه شکایات را مورد بررسی قرار دهد و آنها را در چارچوب سازمان ذی‌ربط حل و فصل نماید؛ از اقتدار اخلاقی و دسترسی گسترده خود به تمامی بخش‌های سازمان برای گردآوری اطلاعات استفاده کند؛ به وضعیت‌های مختلف رسیدگی کند و یا به عنوان شخص ثالث به حل اختلاف پردازد؛ اطلاعات لازم را جهت انجام اصلاحات و رفع مشکلات سازمان ذی‌ربط جمع‌آوری نماید و همراه پیشنهادها خود خلاصه‌ای از اصلاحات و تغییرات انجام شده را گزارش کند؛ و سرانجام این که

نمی‌تواند تصمیمات اداری را تغییر دهد (Wagner, 2000: 112).

نتیجه‌گیری

آمبودزمان به مثابه یک نهاد بازرسی و نظارتی سهم بسزایی در برقراری حاکمیت قانون، ارتقای اداره خوب، رعایت انصاف و حمایت از حقوق بشر در دستگاه‌های حکومتی ایفا می‌کند. در تأیید این مدعا باید گفت دخالت روزافزون حکومت در عرصه‌های مختلف زندگی اجتماعی باعث شده است تا ناکارآمدی سایر سازوکارهای کنترلی نظیر نظام دادگاه و مراجع شبه قضایی در به انقیاد قانون در آوردن اداره بیش از پیش به تصویر کشیده شود. زان سبب که از یک سو دسترسی به مراجع پیش گفته بنا به ملاحظات عملی مانند دور از دسترس بودن، طولانی بودن فرایند دادرسی، هزینه‌بری و سایر موانع قانونی محدود است و از سوی دیگر، معیارهای بازرنگری بکارگرفته‌شده توسط آنها، برای رفع همه مشکلات ناشی از بی‌عدالتی‌هایی که لازم است جبران شود، راه حل‌های مناسبی پیش روی شهروندان نمی‌گذارد. از این گذشته، ابزارهای کنترلی پارلمان نیز به دلیل مشغله فراوان نمایندگان، نداشتن تخصص کافی در زمینه اداره امور عمومی و دل‌مشغولی آنها به امور سیاسی، اثربخشی چندانی ندارد؛ بنابراین، از آنجا که سازوکار بازرنگری قضایی، مراجع شبه قضایی و کنترل پارلمانی در مقید ساختن حکومت به قانون، رعایت انصاف، مقابله با سوء اداره و حمایت از حقوق شهروندان کارآمدی بایسته را ندارند، ضرورت توسل به سایر سازوکارهای کنترلی به ویژه نهاد آمبودزمان بیش از پیش آشکار می‌شود. با این حال، شرایط گوناگون اجتماعی، سیاسی، تاریخی و فرهنگی هر کشور و انطباق‌پذیری بیش از اندازه ایده آمبودزمان به شکل‌گیری انواع مختلف و گاه متناقض از نهاد آمبودزمان منجر شد تا آنجا که ایده مزبور را دچار نوعی استحاله نمود. در نتیجه بهتر است هر کشوری با توجه به شرایط و اوضاع و احوال سیاسی، فرهنگی، اقتصادی و حقوقی خود و با حفظ عناصر بنیادین آمبودزمان اصیل (کلاسیک - پارلمانی - ترکیبی) به عنوان یک نظام مطلوب آمبودزمانی به سمت تأسیس چنین نهادی گام بردارد. عنصر استقلال که از ویژگی‌های حیاتی نهاد آمبودزمان اصیل است ضمن تقویت بی‌طرفی آمبودزمان نسبت به شاکی و سازمان مشتکی عنه می‌تواند سهم بسزایی در ارتقای اعتماد عمومی به نهاد مزبور و در نتیجه افزایش کارایی و اثربخشی آن داشته باشد. توجه به این ویژگی اساسی و ابعاد ساختاری، صلاحیتی و رویه‌ای آمبودزمان کلاسیک می‌تواند به مثابه نقشه

راهی برای طراحان نهادهای بازرسی و نظارتی قلمداد شود. شناخت کامل و دقیق از نهاد آمبودزمان کلاسیک این امکان را فراهم می‌آورد تا نظام سیاسی و حقوقی در گام نخست، به رفع نواقص نهاد بازرسی موجود همت گمارد و در گام دوم با بهره‌گیری از چارچوب‌های روشنی که از این طریق تحصیل کرده است به سوی پایه‌گذاری یک نهاد بازرسی و نظارتی مطلوب گام بردارد.



منابع

الف) فارسی

کتاب

- موسی‌زاده، ابراهیم و جوکار، فضل‌ا...، (۱۳۹۱)، *آلودزمان و نهادهای مشابه آن در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران*، چاپ نخست، تهران: نشر دادگستر.

مقاله‌ها

- جلالی، محمد و ضیائی، رضوان، (۱۳۹۲)، «نقش آلودزمان در توسعه و ارتقای مردم‌سالاری»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۳۹.
- دروری، گاوین، (۱۳۸۷)، «اداره بازرسی پارلمانی»، ترجمه سعید عطار، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- درویشی هویدا، یوسف، (۱۳۹۲)، «اصل محرمانه بودن در شیوه‌های جایگزین حل اختلاف»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۶۲.
- رستمی، ولی و جوکار، فضل‌ا...، (۱۳۹۱)، «آلودزمان: نظارت فراقضایی مکمل نظارت قضایی»، فصلنامه پژوهش حقوق، شماره ۳۷.

ب) انگلیسی

Books

- Kucsko-Stadlmayer, Gabriele (ed), (2008), *European Ombudsman-Institutions*, Wien, Springer.

- Reif, Linda C, (2004), *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Leiden, Springer Science and Business Media Dordrecht.

Articles

- Abedin, Najmul, (2004), What Should Be the Primary Focus of the Ombudsman Institution? Protecting Human Rights and Redressing Public Grievances versus Fighting Corruption: Emphasis on South Asia and the Commonwealth Caribbean , in: Reif, Linda C(ed), *The International Ombudsman Yearbook*, Vol. 8.

- Abedin, Najmul, (2011), Conceptual and Functional Diversity of the Ombudsman Institution: A Classification , *Administration & Society*, Vol. 48.

- Gadlin, Howard, (2000), The Ombudsman: What s in a Name? , *Negotiation Journal*, Vol.16, Issue 1.

- Gottehrer, Dean M, (2009), Fundamental Elements of an Effective Ombudsman Institution , available in: <http://www.theioi.org/publications/stockholm-2009-conference-Papers>.

- Hatchard, John, (1992), Developing Governmental Accountability: The Role of the Ombudsman , *Third World Legal Studies*, Vol.11.

- Kucsko-Stadlmayer, Gabriele, (2008), The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe° Legal Comparative Analysis , in: Kucsko-Stadlmayer, Gabriele(ed), *European Ombudsman-Institutions*, Wien, Springer.

- Parfitt, Brent, (2009), Independent Oversight and the Security of Children , in: Nosworthy, David, *Seen, but not Heard: Placing Children and Youth on the Security Governance Agenda*, Transaction Publishers

- Reif, Linda C, (2009), The Ombudsman and the Protection of Children's Rights , *Asia Pacific Law Review*, Vol.17.

- Rowat, Donald C, (2007), The American Distortion of the Ombudsman Concept and its Influence on Canada , *Canadian Public Administration*, Vol. 50, No.1

- Saul, Ben, (2007), Australian Administrative Law: The Human Rights Dimension . in: Groves, Matthew and Lee, H P(eds), *Australian Administrative Law: Fundamentals, Principles and Doctrines*, New York, First Published, Cambridge University Press.

- Tai, Benny Y.T, (2010), Models of Ombudsman and Human Rights Protection , *International Journal of Politics and Good Governance*, Vol.1, No. 1-3.

- Thacker, Sara, (2009), Good Intentions Gone Astray: How the ABA Standards Affect Ombudsmen , *Journal of the International Ombudsman Association*, Vol.2, No.1.

- Wagner, Marsha L, (2000), The Organizational Ombudsman as Change Agent , *Negotiation Journal*, Vol.16, Issue 1.

Documents

- American Bar Association (ABA), (2004), Standards for the Establishment and Operation of Ombudsman Offices.

- American Bar Association Journal (ABAJ), (1969), Vol.55.

- American Bar Association Journal (ABAJ), (1971), Vol.57.