

آبادزمن: پاسدار حقوق شهروندان، مبتکر اصلاحات اداری

محمد جواد رضایی زاده*

استادیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

سعید عابدی

دانش آموخته‌ی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی

(تاریخ دریافت: ۱۳۸۸/۳/۴ - تاریخ تصویب: ۱۳۸۸/۱۰/۲۶)

چکیده:

هدف این نوشتار آشنایی با یکی از نهادهای رایج در حقوق اداری بسیاری از کشورها به نام آبادزمن است. به این منظور در مقاله ای که پیش رو دارید کوشیده ایم ابتدا زمینه ی آشنایی با سیر تکوین این نهاد و اهمیت و کارکرد آن را فراهم کنیم (گفتار اول)، آنگاه به بررسی چند تجربه ی موفق در این زمینه پردازیم (گفتار دوم) و سرانجام ببینیم که آیا نهادهایی در نظام حقوقی ایران با وظایفی مشابه آبادزمن وجود دارد اگر هست آیا متناسب با شأن وجودی نهاد مزبور عمل می کند یا باید به دنبال پی ریزی نمونه ی ایرانی آبادزمن باشیم (گفتار سوم).

واژگان کلیدی:

آبادزمن، حقوق شهروندی، تعامل با قوه ی قضائیه، نظارت پارلمان، کمیسیون اصل نود.

مقدمه

تاریخ فلسفه‌ی سیاسی اندیشمندان بسیار به خود دیده است؛ افلاطون و ارسطو و دیگر حکمای یونان تا سنت آگوستین و توماس آکویناس در عالم مسیحیت و هابز و لاک و مونتسکیو در عصر روشنگری هر یک در این سلسله، نشانی از خود به جا نهاده‌اند. به زحمت می‌توان وجه اشتراکی میان همه‌ی ایشان جست؛ در باب سرشت انسان و سمت و سوی گرایش طبیعی وی، مبنای تشکیل اجتماعات انسانی، حکومت کمال مطلوب و حدود دخالت آن در زندگی مردم و موضوعات گوناگون دیگر هر کدام نظری داده‌اند. با وجود این تفاوت‌ها، می‌توان در یک مسأله‌ی بنیادین همه‌ی آنها را همداستان دانست؛ یعنی سعادت جویی به نحوی که فرد و جامعه، قدرت عمومی و شهروندان هیچ یک ناگزیر از ایثار بی اندازه به سود دیگری نباشند.

چنین می‌نماید که این کوشش پیگیر تا زمان ما بیشتر مصروف ابداع روش‌هایی شده است که قدرت را از درون و نه با فشار شهروندان، محدود کند. شاید با این پیش فرض که اغلب مردم نسبت به قدرت نمایی دولت منفعل هستند و حتی در صورت فعالیت نیز ابزار نیرومند ندارند که قدرت را مهار کند. از همین رو است که مثلاً مونتسکیو چاره را در سرشکن شدن قدرت بین قوا بر حسب کارکردهای سه گانه‌ی حکومت (تقنین، اجرا و قضا) می‌بیند تا قدرت، قدرت را متوقف کند؛ و بنیان‌گذاران قانون اساسی امریکا سیستم "نظارت و تعادل" (Checks and Balances) را هم به آن ابتکار ضمیمه می‌کنند تا هر یک از قوا به طریقی زیاده روی قوای دیگر را مهار کند.

اما دولت‌های قرن بیستم نسبت به نیاکان خود در سده‌های گذشته تفاوت‌های عمده داشتند. آنها به صنعت و تجارت رو آوردند و به خاطر پیچیدگی روز افزون زندگی جمعی و به یمن آن که نظرات مبتنی بر "دولت رفاه" (Welfare state) قبول عام یافته بود، در عرصه‌های نوین بسیار وارد شدند. در نتیجه قوه‌ی مجریه که بیش از سایر قوا در مظان اتهام دست درازی به حقوق مردم بود بطور فزاینده گسترش یافت. چاره جویی‌های گذشتگان دیگر به حد کافی کار ساز نبود. باید تدبیری می‌اندیشیدند که حقوق شهروندان در مواجهه با این دیوان سالاری عظیم به خوبی حفاظت شود؛ خصوصاً آن که افراد در قالب نهادهای خود جوش غیردولتی وارد صحنه شده و خواستار شفافیت روند تصمیم‌گیری و مشارکت فعال در آن بودند. و این‌گونه بود بستر تاریخی پدید آمدن نهادی که اکنون در بسیاری کشورها به تبعیت از خاستگاه آن، "آمبادزمن"^۱ نام گرفته است؛ یعنی حلقه‌ی واسطی میان دولت و

۱. به طوری که خواهیم دید این نهاد، و تبعاً و از آن دلالت می‌کند، نمونه‌ی مشابه در حقوق ما ندارد. هر چند استفاده از کلمه‌ی "میانجی" می‌توانست تا حدی ماهیت نهاد مزبور را نشان دهد، اما آمبادزمن کارکردهای دیگر هم دارد که "میانجی"

شهروندان که در عین وقوف به ضرورت امتیازات قدرت عمومی، خود را موظف به نگاهبانی از حقوق افراد (بیشتر با توسل به ابزارهای فراقضائی) می‌داند.

در مقاله‌ای که پیش رو دارید کوشیده‌ایم ابتدا زمینه‌ی آشنایی با سیر تکوین این نهاد و اهمیت و کارکرد آن را فراهم کنیم (گفتار اول)، آنگاه به بررسی چند تجربه‌ی موفق در این زمینه پردازیم (گفتار دوم) و سرانجام ببینیم که آیا نهادهایی در نظام حقوقی ایران با وظایفی مشابه آبادزمن وجود دارد اگر هست آیا متناسب با شأن وجودی نهاد مزبور عمل می‌کند یا باید به دنبال پی ریزی نمونه‌ی ایرانی آبادزمن باشیم (گفتار سوم).

گفتار اول: آشنایی با آبادزمن و سیر شکل‌گیری آن

مبحث اول: مفهوم آبادزمن

دانش نامه‌ها و فرهنگ‌های لغت این واژه را با عباراتی مشابه معنا کرده‌اند. در ویکیپدیا می‌خوانیم: "آبادزمن مأموری است که توسط دولت یا پارلمان منصوب می‌شود تا راجع به شکایات شهروندان علیه ادارات و مأموران دولتی تحقیق کرد؛ هم پیشنهادهایی برای رفع معضلات اجرایی ارائه کند و هم خسارات وارده به شاکی را، معمولاً با میانجی‌گری و جلب رضایت طرفین، جبران نماید و به این ترتیب حقوق مردم را در برابر دولت حفاظت نماید." لغت نامه‌ی وبستر این معنا را آورده و اضافه می‌کند که: "در برخی کشورها مثل انگلستان و استرالیا به جای آبادزمن از عبارت "کمیسونر پارلمانی" استفاده می‌شود" (دائرة المعارف ویکیپدیا ذیل واژه آبادزمن). وجه تسمیه‌ی عبارت یاد شده آن است که در بیشتر موارد این کمیسونر را پارلمان انتخاب می‌کند تا به نیابت از آن شکلی از نظارت را بر دستگاه اداری دولت اعمال کند. جراللد کیدن (Gerald Caiden) در کتابچه‌ی بین‌المللی آبادزمن تعریف نسبتاً کوتاهی ارائه کرده که متضمن ویژگی‌های اصلی این نهاد است: "آبادزمن، به عنوان صاحب منصبی مستقل و غیر حزبی که از سوی یکی از ارگان‌های اصلی حکومت تعیین می‌شود، در موقعیتی است که می‌تواند راجع به شکایات رسیده از جانب مردم تحقیق کرده نتایج و توصیه‌های اصلاحی خود را علناً اعلام کند. راه‌حل‌های پیشنهادی او معمولاً عبارت است از سازش میان طرفین یا، حسب ضرورت، افشای علنی تخلفات. او اختیار صدور فرمان به دستگاه اداری یا نقض احکام و تصمیمات آن را ندارد، بلکه از ابزارهای کارآمدی جهت تحقیق و اثرگذاری بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی بهره می‌برد".

آنها را در بر نمی‌گیرد. لذا ترجیح دادیم در بیشتر موارد همان "آبادزمن" را که در بین بسیاری از کشورها نیز رایج است، به کار بریم. به پیروی از ادبیات رایج در این زمینه، این لفظ را گاه در اشاره به متصدی سمت و گاهی برای نامیدن نهادی که زیر نظر او است به کار گرفته‌ایم. و البته تشخیص نوع کاربرد به کمک قراین موجود در متن به سادگی امکان‌پذیر است.

به شرحی که بعداً خواهد آمد این نهاد اول بار در سوئد به سال ۱۸۰۹ پا گرفت اما شکل ابتدایی آن یک سده پیشتر با فرمان چارلز دوازدهم در سال ۱۷۱۳ در آن سرزمین تأسیس شد و اگر گفته‌ی آرتون (Frank Arton) درست باشد. برای نام گذاری آن پادشاه مدت ها با مشاوران خود رایزنی کرده است. آمبادزمن در بین مردم سوئد کلمه‌ای متداول بود و تا پیش از این نام گذاری به کسی اطلاق می‌شد که قائم مقام قانونی و به تعبیری حافظ حقوق و منافع شخص دیگر بود.^۱ حتی پیشتر از آن در قرون وسطی قبایل ژرمن اروپا در نظام کیفری خود جایی هم به آمبادزمن اختصاص داده بودند؛ او بین خویشان مجرم و مجنی علیه میانجی می‌شد، مبالغی به عنوان جریمه از گروه اول می‌گرفت و به دسته‌ی دوم تحویل می‌داد (Caiden, 2004, p.17)

با وجود این، اشتباه است اگر آمبادزمن با کارکرد امروزی اش را فقط به نبوغ پادشاه سوئد نسبت دهیم. آمبادزمن در واقع شکل تکامل یافته‌ی نهادهایی بود که حتی در یونان و رم باستان هم وجود داشتند و مسوول بازرسی و نظارت بر امور اجرایی بودند. می‌توان گفت از زمان تشکیل حکومت وقتی فرمانروایان دریافتند که بهتر است قدرت خود را به جای اتکا بر نفوذ شخصی، از خلال نهادهایی اعمال کنند، گونه‌ای نظارت بر عملکرد این نهادها لازم آمده است. دکتر پیکل (pickle, 1990 p.45) دبیر کل دفتر آمبادزمن اتریش یک تحقیق تاریخی در این زمینه انجام داده و به نتایج جالب رسیده است که بخشی از آن را ذیلاً نقل می‌کنیم:

"در سده‌های هفتم و ششم پیش از میلاد که آتن و اسپارت متحد شده بودند، بازرسی موسوم به "افلور (eflor) اقدامات کارکنان دولت را زیر نظر داشت و مأموری دیگر تحت عنوان "بودینوی (Euthynoi) جریان امور در نهادهای محلی را کنترل می‌کرد. (Gonzalez volio, p.165-2006)

در رم حدود سال ۳۰۰ پیش از میلاد نهادی برای حفاظت از حقوق مردم تأسیس شد. در سال‌های بعد با شدت گرفتن کشمکش میان اشراف (Patricians) و عامه‌ی مردم (plebians) گروه دوم سر انجام اجازه یافتند دو نفر از میان خود انتخاب کنند تا در برابر نجبا حافظ منافع شان باشند. این افراد که "تریبون مردم" (Tribuni plebis) نامیده می‌شدند گونه‌ای حق وتو داشتند و می‌توانستند با تصمیمات کنسول‌ها و سنای رم مخالفت کنند. کورش هخامنشی هم تشکیلات بازرسی منسجم ترتیب داده بود که وظیفه داشت تخلفات را به او گزارش کند. در رأس این تشکیلات مأموری قرار داشت که با اصطلاحات امروزی می‌توان نام او را به "چشم و گوش پادشاه" (Olho De Rei) ترجمه کرد.

۱. اصل این کلمه در زبان سوئدی قدیم Umbodhmadr است و لزوماً دلالتی در مرد بودن صاحب این منصب ندارد. قانون گذار سوئد در سال ۱۹۴۱ بر این موضوع تأکید کرده است و تا کنون چندین زن به این مقام دست یافته‌اند، کما این که اکنون نیز از چهار آمبادزمن این کشور دو نفر زن هستند. رک. دانش نامه‌ی ویکیپدیا.

پیکل آنگاه به مواردی از بازرسی و نظارت در تاریخ اسلام اشاره می‌کند و می‌نویسد: تا پیش از پیامبر اسلام در جزیرت العرب حکومت و به تبع آن "اداره" (Administration) به معنای دقیق کلمه وجود نداشت. آن حضرت با تشکیل حکومت مفهوم "افتدارات اداری" را به جامعه‌ی خود شناساند. او پس از فتح مکه برای شهرها فرماندار، قاضی و مأموران جمع‌آوری مالیات تعیین می‌کرد؛ این افراد مستقیماً در برابر پیامبر پاسخ‌گو بودند. خلیفه‌ی دوم، عمر نهاد "حسبه" را بنیان‌گذاری کرد که مسوول آن را "محتسب" می‌گفتند؛ محتسب وظیفه داشت بر اجرای احکام شریعت در زندگی روزمره‌ی جامعه‌ی اسلامی نظارت نماید و به شکایات مردم از مأموران دولت رسیدگی کند. این نهاد در مصر تا اواسط قرن نوزدهم دوام آورد. جالب آن که صلیبیون هم در مدتی که بر بیت المقدس تسلط داشتند با تقلید از حسبه نهاد مشابهی در آنجا مستقر کردند و حتی در نام‌گذاری آن نیز از "محتسب" گرفته برداری کرده‌اند. "مدسپ" (Mathesep) را ابداع کردند.^۱ همچنین در دوره‌ی خلفای عباسی رسیدگی به شکایات مردم از مأموران دولت "دیوان مظالم" تشکیل شد که تحت ریاست مقام بلند پایه‌ای به نام قاضی القضاات انجام وظیفه می‌کرد. این سنت را سلاطین عثمانی همچنان حفظ کردند. در واقع همین دیوان مظالم بود که برای تأسیس نخستین آبادزمن اروپایی الگو قرار گرفت. چارلز دوازدهم پادشاه سوئد وقتی از امپراتوری روسیه شکست خورد (۱۷۰۷) به مدت پنج سال در منطقه‌ای به نام ورنیتسا (wernitsa)، در مولداوی کنونی) میهمان سلطان عثمانی بود. در این فاصله او با نحوه‌ی کار دیوان مظالم آشنا شد و تصمیم گرفت نهادی مشابه در کشور خود به وجود آورد. در ۱۷۱۳ آبادزمن سوئد به فرمان شاه تشکیل شد و تا ۱۷۱۹ که او درگذشت فقط در برابر شاه مسوول بود. به علاوه آبادزمن بخشی از قوه‌ی مجریه‌ی پادشاهی محسوب می‌شد و وظیفه‌ی اصلی اش، نه رسیدگی به شکایات مردم، بلکه دستگیری شاه برای اطمینان از اجرای صحیح قوانین بود. این ویژگی‌ها باعث شده است نهاد مذکور نتواند مقام پیش‌کسوتی به دست آورد. به هر حال در ۱۷۱۹ پارلمان اختیار آبادزمن را به دست گرفت و این وضعیت تا اواسط دهه‌ی ۱۷۶۰ ادامه داشت که دستگاه سلطنت تجدید قوا کرد و اختیارات سابق را دوباره به دست گرفت. پادشاه خود کامه‌ی جدید، گوستاو سوم، نه فقط آبادزمن را از پارلمان گرفت بلکه نام آن را به "رئیس کل اداره‌ی داد گستری" (Chancellor of Justice) تغییر داد. در نظام حکومتی آن روز سوئد وجود آبادزمن برای پارلمان غنیمتی به حساب می‌آمد. زیرا قوای مجریه و قضائیه در اختیار شاه بود، پدیده‌ای به عنوان مسوولیت کابینه در برابر پارلمان وجود نداشت و خلاصه نمایندگان مردم در اعمال نظارت بر سایر قوا با مشکل مواجه

۱. در فرمان نامه‌ی علی (ع) به مالک اشتر، فرمانروای مصر نکاتی جالب راجع به سامان دادن به امور اداری و رسیدگی به دادخواهی مردم وجود دارد که برای جلوگیری از اطلاعاتی کلام در متن ذکر نشده است.

بودند. از سوی دیگر حد و مرز مشخص بین محاکم قضائی و اداری در میان نبود؛ دادگاه‌ها عالی‌ترین مقام محلی بودند و اختیارات قضائی و اداری را در خود جمع داشتند. از این رو پارلمان به گونه‌ای اختیارات آبدازمن را تعیین کرد که بتواند به عنوان یک مدعی العموم با اختیارات فوق‌العاده عمل کند. این نکته را هم اضافه کنیم که پادشاه سوئد هم رئیس دولت (قوه مجریه) بود و هم با دو حق رأی در رأس دیوان عالی کشور قرار داشت. پس طبیعی بود که پارلمان در صدد گسترش اختیارات آبدازمن بر آید.

سرانجام به سال ۱۸۰۹ گوستاو سوم عزل شد و فرصتی برای اصلاح قانون اساسی پیش آمد. پارلمان که هم از خود کامگی شاه و هم عملکرد موفق نهاد مزبور تجربه‌ها اندوخته بود، مقرر داشت که قدرت میان شاه و پارلمان تقسیم شود و هر کدام از این دو آبدازمن خاص خود را داشته باشند به این ترتیب که "رئیس کل اداره‌ی دادگستری" با حفظ عنوان وظایف آبدازمن سلطنتی را انجام دهد و پارلمان نیز آبدازمن دیگری تعیین نماید (دایره‌المعارف انگلیسی Wikipedia، ذیل واژه آبدازمن پارلمانی). گرچه در پایه‌ریزی نهاد جدید از آبدازمن سلطنتی الگو برداری شد، اما این بار هدف اصلی پاسداری از حقوق شهروندان در برابر دستگاه‌های اجرایی بود."

قانون مربوط به نحوه‌ی کار آبدازمن در سال‌های اخیر چند بار اصلاح شده است. به ویژه آن که پارلمان برای پاسخ‌طلبی از مقامات عمومی ساز و کارهایی با تشریفات کمتر و اثرگذاری بیشتر طراحی کرده و از این رو دیگر لزومی نمی‌بیند که آبدازمن در نقش یک مدعی العموم با اختیارات فوق‌العاده انجام وظیفه کند، بلکه می‌کوشد نقش مشاوره‌ای، اصلاح‌طلبانه و میانجی‌گرایانه‌ی آن را تقویت کند. با وجود این هنوز هم آبدازمن اختیارات تعقیبی دارد ولی در چارچوب مقررات کلی مربوط به سایر مدعی العموم‌ها عمل می‌کند. لذا همچنان رکنی مهم در نظام حقوقی سوئد محسوب می‌شود.

مبحث دوم: آبدازمن و تحکیم ارزش‌های دیگر

در این مبحث می‌خواهیم به اختصار توضیح دهیم که آبدازمن چگونه به تقویت ارزش‌های دیگری مانند دموکراسی، حکمرانی خوب و حکومت قانون یاری می‌رساند؟ می‌دانیم که در روزگار ما چنین مقولاتی را در توسعه یافتگی کشورها، دست کم از نظر سیاسی، در شمار معیارهای اصلی به حساب می‌آورند؛ پس اگر آبدازمن بتواند جهت ارتقای آنها موثر واقع شود، از جنبه‌های دیگر نیز اهمیت خواهد یافت.

۱. آبادزمن، حاکمیت قانون و حکم رانی خوب: ایده‌ی "حکمرانی خوب" صرف‌نظر از کاربرد های سیاسی آن در قرن بیستم،^۱ از مدت‌ها پیش مطرح بوده است. توماس جفرسون، یکی از رهبران استقلال آمریکا در بخشی از نامه‌های خود نوشته است: "مبنای داوری راجع به هر دولت باید این باشد که در تحقق اهداف مشروع خود تا چه حد موثر عمل می‌کند؛ این هدف همانا پاسداری از حقوق مردم و حفاظت از حاصل دست رنج آنها است تا خوشبختی شان فزونی یابد." در بیان اهمیت فرا ملی "حکمرانی خوب" در عصر حاضر به ذکر این نکته بسنده می‌شود که نهادهای مالی بین‌المللی مثل بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، اکنون اعطای کمک‌ها و وام‌های خود را به انجام اصلاحاتی جهت بهبود حکم رانی منوط می‌کنند. حکمرانی روندی است که در نتیجه‌ی آن تصمیمی گرفته می‌شود. حال اگر وصف مطلوبیت را بر این مفهوم اضافه نموده و آن را در گستره‌ی دولت-کشور در نظر بگیریم، نتیجه چنین خواهد شد: "حکمرانی خوب فرایندی است که طی آن ارکان تشکیل دهنده‌ی جامعه اختیاراتی را به دست می‌گیرند و راجع به زندگی جمعی و توسعه‌ی اجتماعی و اقتصادی تصمیم‌گیری کرده یا بر این تصمیمات اثر می‌گذارند." به این ترتیب، حکمرانی خوب مبتنی است بر مشارکت، شفاف‌سازی، تصمیم‌گیری جمعی، پاسخگویی، مسوولیت‌پذیری، کارآمدی، جامعیت، انصاف و پیروی از حاکمیت قانون.

از آنچه گفتیم بر می‌آید که در عرصه‌ی حکم رانی علاوه بر دولت، سازمان‌های مردم‌نهاد، فعالان جامعه‌ی مدنی و در مواردی حتی گروه‌های سازمان یافته‌ی تبهکار نیز سهم دارند. اما بی‌تردید دولت همچنان بازی‌گر اصلی است؛ و از همین جا است که پای آبادزمن به میان می‌آید. در کار این نهاد ویژگی‌هایی هست که باعث می‌شود جامعه در مسیر حکم رانی خوب بهتر گام بردارد. او رابط میان دولت و شهروندان است و چنان که در برخی کشورها مثل فرانسه از نامش هم پیدا است، بین آنها میانجی‌گری می‌کند؛ منصوب حکومت است اما قانوناً می‌تواند از آن انتقاد کند و ابهامات موجود در مقررات را گوش زد نماید؛ به این ترتیب دولت و ادار به شفاف‌سازی و پاسخ‌گویی می‌شود. از این رهگذر یکی دیگر از ارکان حکمرانی خوب یعنی حکومت قانون در معنای ماهوی خود تحقق می‌یابد. آبادزمن به همین اکتفا نمی‌کند که سلسله مراتب نظام حقوقی در تصویب مقررات رعایت شود و مثلاً آئین نامه مغایر قانون نباشد؛ حفاظت از حقوق و آزادی‌های مردم یکی از دغدغه‌های اصلی او است. پس اگر لازم باشد که به این منظور اصلاحاتی در قوانین و مقررات موجود صورت گیرد، موارد را به مراجع ذیربط تذکر می‌دهد. در بررسی‌های تطبیقی خواهیم دید که بعضی کشورها آبادزمن را مجاز می‌دانند که حتی اگر از اعمال صحیح

۱. مخالفان طرح‌های روزولت موسوم به "اقدام بزرگ" (great deal) وکلا آنها که حجیم شدن دولت را خطرناک می‌دانستند، برای تبیین عواقب منفی این امور از نظریه‌ی "حکم رانی خوب" بهره می‌گرفتند.

مقررات نیز نتیجه‌ای ناعادلانه حاصل شود، به نفع شهروندان دخالت کرده علاوه بر تذکر مبنی بر اصلاح مقررات، راه حل‌هایی مورد توافق طرفین ارائه دهد تا زیان وارده حتی الامکان جبران گردد. به این ترتیب، ملاحظه می‌شود که رعایت موازن حقوق شهروندی محور اصلی حاکمیت قانون قرار می‌گیرد. به علاوه، تساوی افراد در پیشگاه قانون و اطمینان از عدم جانب داری دولت به سود گروه‌های معین که از نتایج تحقق حاکمیت قانون است، تمایل نهادهای مردمی را به مشارکت در تصمیم‌سازی‌ها افزایش می‌دهد و مشروعیت بیشتر دولت را به همراه می‌آورد (Day, 1998, 3 July-September p.423).

۲. آبادزمن و دموکراسی: مطالبی که در بالا ذکر شد، ما را از تفصیل دوباره‌ی مطلب بی‌نیاز می‌کند. فقط به اختصار می‌گوییم که در ادبیات مربوط به دموکراسی معمولاً چند شاخصه‌ی مهم برای آن ذکر می‌کنند: پاسخ‌گویی حکومت در قبال مردم، مشارکت شهروندان خصوصاً در امور سیاسی، برابری حقوقی شهروندان، و بالاخره وجود ساز و کارهای نظارتی. چنان که گفتیم آبادزمن هر یک از این ارزش‌ها را به گونه‌ای تقویت می‌کند؛ به ویژه نظارت بر عملکرد نهادهای دولتی و تضمین رفتار برابر با افرادی که در موقعیت‌های مشابه قرار دارند در ارتباط نزدیک با فعالیت نهاد یاد شده می‌باشد.

گفتار دوم: چند تجربه‌ی موفق از نهاد آبادزمن

مبحث اول: سوئد

در توضیح تاریخچه‌ی آبادزمن گفتیم که این نهاد زاده‌ی شرایط خاص نظام حقوقی سوئد در سده‌های هفدهم و هجدهم بوده است. از آن زمان تاکنون این کشور تغییرات بسیار به خود دیده است؛ پادشاه گرچه هنوز اسما در رأس حکومت و قوه‌ی مجریه قرار دارد، اما نقش او عملاً تشریفاتی است و مانند روسای جمهور کشورهایی همچون آلمان و هند نماد حاکمیت دولت تلقی می‌شود. خلاصه آن که سوئد اکنون یک مشروطه‌ی پارلمانی است. در قوه‌ی قضائیه نیز دادگاه‌های اداری از محاکم عمومی تفکیک شده و هر کدام از این دو دسته، دادگاه‌های استیناف و دیوان عالی مجزایی دارند.

با وجود این آبادزمن همچنان بر پا است و اختیارات آن در قیاس با دو قرن پیش تغییر عمده‌ای نکرده است. او بر دادگاه‌ها و قضات همان نظارتی را اعمال می‌کند که بر سایر نهادهای اجرایی دارد. می‌تواند علیه آنها پی‌گرد انتظامی و قضائی انجام دهد؛ در راستای نظارت بر جریان امور در دادگاه‌ها می‌تواند اسناد و پرونده‌ها را برای بررسی در دسترس داشته باشد و مقامات قضائی مکلف اند حسب درخواست او مدارک را در اختیارش قرار دهند. نفوذ آبادزمن بر دستگاه قضائی تا جایی است که محاکمه‌ی اعضای دیوان عالی و دادگاه عالی اداری در امور جزایی طبق قانون بر عهده‌ی او گذاشته شده است. آبادزمن هر

زمان لازم بدانند در جلسات دادگاه شرکت می‌کند (ولی البته به جهت رعایت استقلال قاضی در صدور رأی نباید در جریان رسیدگی به پرونده راجع به آن در دادگاه اظهار نظر نماید) (Hatzi, 2003 pp.59-70).

تسری نظارت آبادزمن به دستگاه قضائی یک مورد استثنائی است و حتی در خود سوئد هم انتقاداتی به دنبال داشته است. از نظر منتقدان، این کار با استقلال قوه قضائیه سازگار نیست و به علاوه با توجه به نظارتی که اکنون دیوان عالی بر دادگاهها دارد زاید به نظر می‌رسد و به بیان دیگر آن ضرورت قرن هجدهم را از دست داده است. در این ارتباط به تفسیر دادگاه اروپایی حقوق بشر از عبارت "قوه قضائیه مستقل و بی طرف"، مزبور در ماده ۶ کنوانسیون اروپایی حفاظت از حقوق بشر و آزادی‌های بنیادی که سوئد عضو آن است نیز استناد می‌شود. از نظر این نهاد عالی قضائی بی طرفی و استقلال قوه قضائیه مستلزم آن است که احکام صادره خصلت الزام آور داشته باشد و مقامات غیر قضائی نتوانند آن را نقض کنند. دادگاه حقوق بشر اروپا بر همین اساس در سال ۱۹۹۷ درخواست آبادزمن اتحادیه اروپا مبنی بر دسترسی به اسناد و پرونده‌های دیوان برای رسیدگی به شکایات مربوط به کندی عملکرد و عدم بیطرفی آن را نپذیرفت و اعلام کرد که موضوع در صلاحیت خود دادگاه است.

در مقابل، هواداران نظارت آبادزمن بر دستگاه قضائی استدلال می‌کنند که وظیفه‌ی آبادزمن در وهله‌ی نخست تضمین حاکمیت قانون است و چون قضات هم مانند سایر شهروندان مشمول این اصل قرار می‌گیرند، مانعی ندارد که علاوه بر نظارت دیوان عالی، نوعی کنترل برون سازمانی هم بر عملکرد آنها وجود داشته باشد. وانگهی چنین نظارتی سبب می‌شود کسانی که معتقد اند در دادگاه نسبت به آنان بی عدالتی شده است، مرجعی خارج از دستگاه قضائی جهت دادخواهی داشته باشند. فایده‌ی وجود چنین مرجعی دست کم آن است که مقامات قضائی می‌کوشند با برخورد مناسب و دقت در صدور رأی مانع از دخالت آن در کار خود شوند و به بیان دیگر اثر باز دارنده دارد. به این ترتیب، کیفیت خدمات قضائی افزایش یافته و شهروندان به آن اطمینان بیشتر می‌یابند. به هر حال، هنوز این دیدگاه در نظام حقوقی سوئد غلبه دارد و دستگاه قضائی مشمول نظارت آبادزمن می‌باشد.

مقررات ناظر به نهاد آبادزمن تا حدی پراکنده است و بخش‌هایی از آن را باید در لابلای مواد قانون اساسی^۱ جستجو کرد. اما بخش عمده‌ی آن در قانون "نهاد دولت"، قانون پارلمان

۱. قانون اساسی سوئد در یک سند واحد تدوین نشده، بلکه متشکل از چهار مصوبه ی پارلمان است: ۱. قانون نهاد دولت (the Act of Succession)؛ ۲. ۱۹۷۴ (the instrument of Government Act)؛ ۳. قانون آزادی مطبوعات (Freedom of the Press Act) ۱۷۶۶؛ ۴. قانون بنیادین راجع به آزادی بیان (the Fundamental Law on Freedom of Expression ۱۹۹۱).

سوئد و دستور العمل کاری آمبادزمن تدوین شده است. در ادامه مهم ترین مفاد قوانین مزبور را مرور می‌کنیم:

کلیات: پارلمان در آغاز کار خود سه نفر را به عنوان "آمبادزمن پارلمانی" و نفر چهارم را به عنوان "آمبادزمن ارشد" منصوب می‌کند. این آمبادزمن‌ها مستقل از یکدیگر عمل می‌کنند؛ به این معنا که نه تنها بر کار هم نظارت ندارند و سلسله مراتبی بین آنها موجود نیست بلکه حتی پارلمان هم نمی‌تواند در صورت نیاز به تحقیق راجع به صلاحیت هر یک از آنها از کمک آمبادزمن‌های دیگر استفاده کند (دستور العمل مصوب ۱۹۸۶ ماده ۱۰). آمبادزمن ارشد فقط از لحاظ اداری بر این نهاد ریاست دارد و تشکیلات و پرسنل آن را تعیین می‌کند. البته سه آمبادزمن دیگر مکلفند پیش از تصمیم به بازرسی یا انجام تحقیقات مشابه و نیز هنگام توصیه مبنی بر رفع ابهامات و نقایص موجود در مقررات ابتدا با او مشورت نمایند. (مواد ۳ و ۴ دستور العمل). همچنین او بر اساس چهار حوزه‌ی نظارتی که در قانون پارلمان آمده است، بین آمبادزمن‌ها تقسیم کار کرده بر این اساس پرونده‌ها را به آنها ارجاع می‌دهد. این چهار حوزه عبارتند از: دادگاه‌های اداری، محاکم قضائی، پلیس و نیروهای مسلح، و سایر موارد. (ماده ۸ قانون پارلمان).

۲. صلاحیت آمبادزمن و استثنائات وارده بر آن: صلاحیت آمبادزمن عام است و تمامی نهادهای اجرایی، قضائی و شهرداری‌ها و موسسات وابسته به آنها را شامل می‌شود. اما برخی مقامات استثنائاً از حوزه‌ی نظارتی آمبادزمن خارج هستند و مقررات خاص خود را دارند که عبارتند از: نمایندگان پارلمان و کارمندان آن، نهادهای وابسته به پارلمان یعنی هیئت نظارت بر انتخابات و هیئت رسیدگی به شکایات، اعضای هیئت مدیره و شورای اجرایی بانک مرکزی، وزرا، رئیس اداره‌ی آمبادزمن سلطنتی، و بالاخره اعضای شوراهای سیاست گذاری محلی (ماده ۳ دستور العمل).

۳. سایر موارد: قوانین موجود، داشتن تحصیلات حقوقی را برای آمبادزمن شرط ندانسته‌اند، ولی عملاً تا کنون تمام آمبادزمن‌ها به استثنای نخستین مورد، از میان حقوق دانان و خصوصاً قضات سابق دیوان عالی انتخاب شده‌اند. همه کس می‌تواند به آمبادزمن شکایت کند، یعنی ضرورتی ندارد که شاکی شهروند سوئد یا مقیم آن کشور یا حتی واجد سن قانونی خاصی باشد. آمبادزمن اصولاً به شکایاتی ترتیب اثر می‌دهد که حد اکثر تا دو سال پس از تصمیم یا اقدام مورد شکایت مطرح شده باشد، مگر در موارد استثنائی بنا به تشخیص خود. (اگر در نهاد طرف شکایت، مرجع صلاحیت داری جهت رسیدگی به شکایت وجود داشته باشد آمبادزمن ابتدا شاکی را به آن مرجع احاله می‌دهد (مواد ۱۸ و ۱۹ دستور العمل). در غیر این صورت در نخستین فرصت ممکن به آگاهی شاکی می‌رساند که آیا شکایت را وارد

تشخیص می‌دهد یا خیر، و در حالت نخست اعلام می‌کند که آیا پرونده را از طریق دستگاه قضائی پی‌گیری می‌کند یا خود راجع به آن مستقیماً تحقیق خواهد کرد (ماده ۲۱).

آبادزمن‌ها مکلفند کمیسیون‌های پارلمان را در انجام تحقیقات مقدماتی راجع به صاحب منصبان عمومی یاری دهند. همچنین در صورتی که کمیسیون قانون اساسی بخواهد علیه یکی از وزیران اقدامات و پی‌گیری‌های قانونی انجام دهد یا این که هر یک از کمیته‌های پارلمان تصمیم بگیرند اقدامات مزبور را علیه مستخدمین شاغل در نهاد های وابسته به پارلمان صورت دهند، انجام این امور بر عهده‌ی آبادزمن است (ماده ۱۰).

در صورتی که مستخدمان نهادهای عمومی و یا نیروهای مسلح به حکم مقامات صلاحیت دار اداری اخراج یا موقتاً از خدمت منفصل شوند، آبادزمن می‌تواند حکم صادره را جهت اصلاح به دادگاه‌های اداری بفرستد (ماده ۲۰).

آبادزمن‌ها مکلفند گزارش کار خود را تا ۱۵ مارس هر سال به پارلمان ارائه دهند. این گزارش‌ها باید در دسترس عموم قرار گیرد (ماده ۱۶).

نکته‌ی پایانی این که قوه‌ی مجریه هم چهار آبادزمن دارد که هر کدام در یک زمینه‌ی خاص فعالیت می‌نمایند. آنها هر یک قوانین مجزایی دارند و گزارش‌های سالانه‌ی خود را به دولت ارائه می‌دهند. این چهار حوزه عبارتند از: حفظ حقوق کودکان، مبارزه با تبعیض‌های قومی و جنسیتی و دفاع از حقوق معلولان.

مبحث دوم: فرانسه

نهاد آبادزمن را در فرانسه "میانجی جمهوری" می‌گویند که طبق قانون سوم ژانویه‌ی ۱۹۷۳ ایجاد شده است. در این قانون چند بار تجدید نظرهایی شده که آخرین آن مربوط به آوریل سال ۲۰۰۰ است. ذیلاً با نگاهی به این مقررات نحوه‌ی کار "میانجی" را به اختصار توضیح می‌دهیم.

۱. کلیات: میانجی جمهوری با حکم شورای وزیران به مدت شش سال منصوب می‌شود. این دوره قابل تجدید نیست. تشکیلاتی که او جهت انجام وظایف خود ایجاد می‌کند از نظر مالی و اداری مستقل از قوه‌ی مجریه است؛ یعنی او نیروی انسانی مورد نیاز را طبق نظر خود (البته با رعایت شرایط استخدام عمومی) انتخاب و سازمان‌دهی می‌کند. همچنین گرچه بودجه‌ی این نهاد در ردیف بودجه‌ی دفتر نخست وزیر درج می‌شود (ماده ۱۵) اما از شمول قانون کنترل مالی دستگاه‌های دولتی خارج است. میانجی در برابر رئیس جمهوری و پارلمان ملزم به پاسخ‌گویی است و گزارش‌های سالانه‌ی خود را به هر دو مقام ارائه می‌دهد (ماده ۱۴)، ولی عزل او پیش از پایان دوره‌ی تصدی فقط با حکم شورای وزیران

ممکن است (ماده ۲). او از مصونیت‌های مقرر برای نمایندگان پارلمان بهره مند است (ماده ۳) و همچون آبداز من‌های سوئد و یونان می‌تواند به ابتکار خود نیز مبادرت به تحقیق و بازرسی نماید (ماده ۴).

۲. حدود صلاحیت: صلاحیت میانجی عام است و تمام نهادهای عمومی را در همه‌ی سطوح در بر می‌گیرد. تنها استثنائاتی که در قانون ذکر شده یکی قوه‌ی قضائیه است که میانجی نه راجع به فرایند دادرسی آن حق تحقیق دارد و نه صحت احکام صادره را می‌تواند زیر سوال ببرد (ماده ۹)؛ و دیگری دعاوی شغلی مستخدمین عمومی بر دولت می‌باشد (ماده ۸). و بالاخره سومین مورد استثنائی مربوط می‌شود به اسناد و مدارکی که میانجی می‌تواند از دستگاه‌های دولتی بخواهد. قانون اصولاً مقامات را مکلف می‌کند که به این گونه درخواست‌ها ترتیب اثر دهند مگر آن که مدارک خواسته شده حاوی اطلاعاتی محرمانه راجع به امنیت کشور، دفاع ملی یا سیاست خارجی باشد (ماده ۱۳)؛ به همین دلیل و نظر به این که قانون در این مورد سوم صراحت ندارد، می‌توان گفت که صلاحیت میانجی جهت تحقیق در این امور، اگر به کلی سلب نشده باشد، دست کم محدود شده است.

۳. طرز کار میانجی: میانجی نه از شهروندان شکایت قبول می‌کند و نه از مقامات دولتی. فقط نمایندگان مجلس ملی و سنا می‌توانند نزد او طرح شکایت کنند؛ این شکایت‌ها ممکن است به ابتکار خود آنها باشد یا این که روسای هر یک از مجلسین از طرف هر یک از شش کمیته‌ی دائمی نهاد متبوع خود شکایت کنند؛ حالت سوم ارائه‌ی شکایات اشخاص (اعم از حقیقی و حقوقی) است (ماده ۶). این اشخاص شکایت خود را به نمایندگان می‌دهند و آنها اگر تشخیص دهند که موضوع در صلاحیت میانجی بوده و دخالت وی لازم باشد، شکایت را برای او می‌فرستند. البته میانجی معاونانی در مناطق مختلف کشور دارد که اشخاص می‌توانند موضوع شکایت را با آنها در میان گذارند و آنها نیز به عنوان بخشی از پرسنل تحت نظر میانجی موارد را به مقام مافوق خود گزارش می‌کنند. با این ترفند سازمانی هم اصل دسترس پذیری میانجی تحقق می‌یابد و هم آن اصل دیگر که او را از دریافت مستقیم شکایات اشخاص منع می‌کند، خدشه دار نمی‌شود. یادآوری می‌کنیم که میانجی خود نیز می‌تواند راجع به جریان امور در نهادهای عمومی تحقیق نماید.

پس از وصول شکایت چنانچه میانجی آن را موجه و داخل در صلاحیت خود بدانند، دو حالت قابل تصور است: اول این که خسارت وارده به شاکی ناشی از سوء رفتار مأمور دولتی و سرپیچی او از مقررات باشد. در این صورت میانجی، بر حسب شدت تخلف، علیه متخلف اقدام به پیگرد انتظامی می‌کند یا پرونده را برای رسیدگی قضائی به دادگاه ارجاع می‌دهد (ماده ۱۰). حالت دوم وقتی است که مشکل ناشی از نقص و نارسایی مقررات باشد؛ به

عبارت دیگر در این فرض تخلفی از مقررات صورت نگرفته، بلکه اتفاقاً اجرای مقررات منجر به وضعیتی ناعادلانه برای شاکی شده است. در این صورت میانجی ضمن تلاش جهت ارائه راه حل هایی که مورد قبول طرفین و حتی الامکان باعث جبران خسارت شاکی باشد، موارد نقص را همراه با پیش نویس هایی برای تصویب مقررات لازم جهت حل معضل به مراجع ذیربط - اعم از مجلسین یا دستگاه های دولتی و نهاد های محلی - می فرستد و مهلتی مقرر می کند تا به این درخواست ها ترتیب اثر داده شود. در صورتی که این اقدام به نتیجه نرسد، میانجی می تواند موضوع شکایت و پیشنهاد های اصلاحی خود را برای قضاوت افکار عمومی منتشر نماید (ماده ۹). همچنین است زمانی که موضوع شکایت عدم اجرای آرای قطعی یافته ی دادگاه از سوی دستگاه های دولتی باشد؛ میانجی در این مورد نیز مهلتی برای اجرای حکم تعیین می کند و اگر در پایان مهلت همچنان حکم اجرا نشده باشد، موضوع را در روزنامه ی رسمی منتشر نموده و به علاوه گزارش ویژه ای با عنوان "عدم اجرای حکم دادگاه" برای رئیس جمهور و پارلمان می فرستد (ماده ۱۱).

میانجی برای به اجرا در آمدن طرح های پیشنهادی خود، پس از انتشار گزارش سالانه، در مورد هر یک از طرح ها با وزارتخانه ی ذی ربط مکاتبه می کند. هر وزارتخانه مأموری برای ارتباط با میانجی دارد. اگر طرحی مربوط به چند وزارتخانه باشد میانجی وزرای مربوطه یا نمایندگان شان را دعوت می کند تا با تشکیل کمیسیونی موضوع را بررسی کنند. اگر نتیجه ی کار رضایت بخش نباشد، آخرین امکان پیش روی میانجی ارجاع قضیه به نخست وزیر جهت تصمیم گیری نهایی خواهد بود.

گفتار سوم: بررسی موضوع در نظام حقوقی ایران

آیا در ایران نهادی شبیه به آمبادزمن وجود دارد؟

مسلم است که ما نمی توانیم در ایران نهادی تحت این عنوان بیابیم. اما آیا همین مقدمه کافی است تا بی درنگ حکم به بیگانگی حقوق داخلی با آمبادزمن دهیم؟ ظاهراً باید اندکی تأمل کنیم؛ اهمیت نهاد مورد بحث، نه به نام آن، بلکه به نقش هایی است که ایفا می کند و به خاطر ویژگی های متمایز کننده است که دارد. پس بهتر است ابتدا مطالب پیش گفته را مرور کنیم تا برای قضاوت در این مورد پیش نیازهای لازم را به دست آوریم.

در گفتار نخست توضیح دادیم که آمبادزمن به مثابه یک ساز و کار فراقضایی می کوشد تا حلقه ی واسطی باشد میان حکومت و شهروندان، به گونه ای که منافع هر دو تأمین شود؛ به این منظور نهاد آمبادزمن از یک سو در کسوت حامی حقوق شهروندان ظاهر می شود و راه هایی ارائه می دهد که اختلافات آنها با دستگاه های اداری، بدون گرفتار شدن در فرایندهای

طولانی دادرسی، با رضایت طرفین فیصله یابد. از دیگر سو سر و کار داشتن هر روزه با شکایت ها باعث می شود او نارسایی های مقررات اداری را به خوبی درک و علت یابی کند و بر این اساس با پیشنهاد هایی که جهت اصلاح کاستی ها ارائه می دهد، دستگاه اداری را در بهبود کارایی و سازگار شدن با نیازهای متحول جامعه یاری کند. حتی در صورتی هم که اداره به پیشنهاد آمادزمن ترتیب اثر ندهد، دست کم ناگزیر خواهد بود برای تصمیم خود ارائه ی دلیل کند، به این ترتیب حداقل اصل عقلانیت و توجیه پذیری تصمیمات اداری تحقق می یابد.

با تبیین نقش آمادزمن شاخصه های آن نیز مشخص می شود: یعنی استقلال مالی و سازمانی از نظام اداری، حمایت از حقوق شهروندی از طریق میانجیگری و تلاش برای اصلاح مقررات، حق تحقیق راجع به کیفیت ارائه ی خدمات و...

همچنان که پیدا است در کشور ما نهادی وجود ندارد که برخوردار از تمامی کارکردها و ویژگی های مزبور باشد. اما در عین حال موارد معدود هست که نشانه هایی از آن نهاد را با خود دارد. کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی، هیئت نظارت بر حفظ حقوق شهروندی و بالاخره سازمان بازرسی کل کشور از جمله ی این موارد هستند.

مبحث اول. کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی

در اجرای این اصل که متضمن حق مردم جهت شکایت به مجلس شورای اسلامی راجع به طرز کار هر یک از قوا و تکلیف مجلس به رسیدگی و اعلام نتیجه می باشد، کمیسیونی تشکیل شده که به "کمیسیون اصل نود" شهرت یافته و یکی از ارکان فعال مجلس به شمار می آید.

ترکیب کمیسیون. این کمیسیون مرکب است از: الف- از هر کمیسیون تخصصی مجلس یک نفر به معرفی کمیسیون مربوط؛ و ب- هشت نفر از نمایندگان که توسط روسای شعب و هیئت رئیسه به عنوان اعضای ثابت انتخاب می شوند. رئیس کمیسیون هم طبق پیشنهاد هیئت رئیسه ی مجلس از میان اعضای ثابت با رأی مجلس انتخاب می شود.

صلاحیت کمیسیون و تفاوت های آن با نهاد آمادزمن. از منطوق اصل نودم قانون اساسی چنین بر می آید که این کمیسیون به شکایاتی که به طرفیت شخص یا اشخاص معینی اقامه شود رسیدگی نمی کند، بلکه فقط به صورت کلی حق پیگیری شکایات مربوط به طرز کار قوا را دارد. این موضوع صراحتاً در ماده ی ۵ قانون نحوه ی اجرای اصل نود قانون اساسی بیان شده و یکی از تفاوت های بارز این نهاد با آمادزمن را نشان می دهد. وانگهی چنان که ملاحظه می شود، برخلاف آمادزمن، کمیسیون مزبور از میان نمایندگان انتخاب می شود و از این رو

دست کم در برابر مجلس از استقلال عمل کافی برخوردار نیست. تفاوت دیگر که می‌توان میان آنها تشخیص داد به ماهیت فعالیتشان مربوط می‌شود؛ هر چند کمیسیون اصل ۹۰ به طرز کار قوا رسیدگی می‌کند و از این جهت مانند آبادزمن - ولی البته به مراتب کمتر از آن - به استقرار اصل حاکمیت قانون در دولت کمک می‌کند، اما برخلاف آن نهاد، حراست از حقوق شهروندی را لا اقل بطور مستقیم مد نظر ندارد و دیگر آن که اساساً نقش میانجیگری بین افراد و ادارات به آن محول نشده است. کما این که با دقت در مقررات کنونی می‌بینیم که کمیسیون نمی‌تواند پیش نویس‌هایی جهت اصلاح آئین نامه‌های قوای مجریه و قضائیه ارائه دهد. البته در مورد رفع نواقص قانونی مشکلی از این حیث به نظر نمی‌رسد، زیرا اعضای کمیسیون خود نماینده‌ی مجلس اند و لذا اگر لازم بدانند پیشنهاد‌های اصلاحی را در قالب طرح به مجلس ارائه می‌دهند.

کمیسیون اصل ۹۰، برخلاف آبادزمن سوئند، اجازه ندارد متخلفان را رأساً تحت پیگرد قضائی قرار دهد؛ بلکه در صورت احراز تخلف موضوع را به دادگاه صلاحیت دار اعلام می‌نماید و دادگاه پس از رسیدگی خارج از نوبت و صدور حکم، نتیجه را به آگاهی می‌رساند (تبصره‌ی ۱ ماده‌ی ۵ قانون اصل نود قانون اساسی). سپس کمیسیون نتیجه را به شاکی اعلام کرده و اگر مربوط به عموم مردم باشد، گزارش امر را به هیئت رئیسه‌ی مجلس می‌دهد تا در اولین جلسه‌ی علنی قرائت شود.

کمیسیون حق دارد مستقیماً با دستگاه‌های ذی ربط مکاتبه کند و از آنها پاسخ بخواهد. در صورت عدم همکاری، موضوع جهت رسیدگی و صدور حکم علیه مستنکف به دادگاه ارجاع می‌شود.

در مجموع می‌توان گفت تفاوت‌های کمیسیون اصل ۹۰ با نهاد آبادزمن بیش از شباهت‌های آنها است و بنا بر این اگر معتقد به ضرورت وجود نهاد آبادزمن باشیم نباید به استناد وجود کمیسیون اصل نود خود را بی‌نیاز از ایجاد آن نهاد بدانیم.

مبحث دوم: هیئت نظارت بر حفظ حقوق شهروندی

این نهاد جزو معاونت‌های قوه‌ی قضائیه است و در نتیجه یکی از پیش نیازهای اصلی آبادزمن را که همان استقلال از دستگاه قضائی است ندارد. اما به لحاظ نوع وظایفی که انجام می‌دهد مختصر شباهتی با نهاد مزبور دارد.

در فروردین ماه ۱۳۸۳ رئیس قوه‌ی قضائیه بخشنامه‌ای خطاب به روسای دادگستری و قضات کشور صادر کرد با عنوان "احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی". (بخشنامه شماره ۷۱۶-۸۳۴۱-۲۰۴۰۴۸۳ مورخ ۲۰ فروردین ۱۳۸۳). عنوان

بخشنامه چنین القا می‌کند که باید محتوی تعریفی از حقوق شهروندی و چگونگی حفاظت از انواع متنوع آن (حقوق مدنی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی) در مورد عموم شهروندان باشد. ولی واقعیت آن بود که بخشنامه‌ی رئیس قوه قضائیه نه تعریفی از این حقوق ارائه می‌داد و نه معیارهایی برای شناختن آن تعیین می‌کرد؛ مع الوصف مطالعه‌ی بندهای شانزده گانه‌ی آن دست کم نشان می‌داد که برخلاف عنوان، هدف بخشنامه ارائه‌ی تعریفی جامع از حقوق شهروندی نبوده بلکه صرفاً به "حقوق قضائی" گروهی از شهروندان، یعنی متهمان و محکومان پرداخته است؛ به عبارت روشتر تنها ابداع آن بخشنامه تأسیس معاونت "بازرسی و نظارت بر حفظ حقوق شهروندی" بود، و مابقی آن صرفاً بر حقوق مصرحه در قانون اساسی و دیگر قوانین جزایی تأکید می‌کرد؛ مانند منع شکنجه و بی‌اعتباری اقرار ناشی از آن، رعایت حریم شخصی و کرامت انسانی متهمان و مطلعان در هنگام تفتیش منازل و بازجویی از آنها، خودداری از صدور قرارهای نامتناسب، رعایت موازین قضائی هنگام بازجویی و درج اظهارات افراد و...

کمتر از یک ماه بعد مجلس شورای اسلامی در یک اقدام شتاب زده و متأثر از التهابات سیاسی آن دوران، بخشنامه‌ی مزبور را با عنوان "قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی" تصویب کرد تا همگامی خود را با خط مشی قوه‌ی قضائیه نشان دهد. در حالی که جا داشت مجلس فرصت را غنیمت می‌شمرد و با یک کار تکمیلی حقوق شهروندی را از آن قالب محدود رهایی می‌بخشید.^۱ به هر حال در بند ۱۵ مصوبه‌ی مجلس مقرر شد که برای نظارت بر حسن اجرای مفاد آن "هیئت نظارت بر حفظ حقوق شهروندی" تشکیل شود؛ متعاقباً رئیس قوه‌ی قضائیه در اجرای این بند دستور العملی صادر کرد. ذیلاً به استناد این مقررات توضیحاتی راجع به هیئت نظارتی یاد شده ارائه می‌دهیم:

ترکیب هیئت، هیئت نظارت بر حفظ حقوق شهروندی در تهران به ریاست رئیس قوه‌ی قضائیه و با عضویت معاونان وی تشکیل می‌شود. در مرکز هر استان نیز شعبه‌ای از این هیئت به ریاست رئیس دادگستری استان و با عضویت حداکثر پنج قاضی باتجربه از سازمان قضائی نیروهای مسلح، دفتر بازرسی کل کشور و دادسرای انتظامی قضات فعالیت خواهد کرد.

وظایف هیئت موظف است ضمن بازرسی از ارکان مختلف دستگاه قضائی، از جمله زندان‌ها و بازداشت گاه‌ها و دادسراها، مراقبت نماید که حقوق و آزادی‌های متهمان و

۱. درباره حفاظت از حقوق شهروندان نظام حقوقی ما با خلأ مقررات مواجه است که اگر دولت خود را پایبند به برنامه‌ی چهارم توسعه بداند، می‌توان امیدوار بود که مرتفع گردد. در ماده‌ی ۱۰۰ قانون برنامه‌ی چهارم توسعه مقرر شده است که به منظور ارتقای حقوق انسانی، استقرار زمینه‌های رشد و تعالی و احیای امنیت فردی و اجتماعی مردم دولت باید اقدام به تهیه‌ی منشور حقوق شهروندی نماید. همچنین ماده‌ی ۱۳۰ قوه‌ی قضائیه را مکلف به تهیه‌ی لایحه‌ی حفظ و ارتقای حقوق شهروندی و حمایت از حریم خصوصی افراد کرده است.

محکومان رعایت شود. همچنین هیئت پیگیری خواهد کرد تا عکس و هویت ناقضان این حقوق پس از قطعیت حکم محکومیت آنان در جراید منتشر گردد (ماده ی ۴ دستور العمل). هیئت های استانی باید هر سه ماه گزارشی از عملکرد خود به هیئت مرکزی ارائه دهند و این هیئت نیز به نوبه ی خود باید هر شش ماه گزارش عملکرد کلی هیئت ها را برای اطلاع عموم منتشر نماید (ماده ی ۶ دستور العمل).

اکنون که حدود چهار سال از فعالیت هیئت می گذرد هنوز چنین گزارشی ارائه نشده و صرفا روسای دادگستری برخی استان ها به شکل پراکنده در این چنین اطلاع رسانی کرده اند.^۱

مبحث سوم: سازمان بازرسی کل کشور

این سازمان طبق اصل ۱۷۴ قانون اساسی "بر اساس حق نظارت قوه ی قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه های اداری... زیر نظر رئیس قوه ی قضائیه" تشکیل شده و مقررات مربوط به طرز کار آن تا کنون چند بار مورد تجدید نظر قرار گرفته است (آخرین اصلاحات مذکور در ۱۳۸۷/۴/۲۵ صورت گرفته است). آنچه راجع به تفاوت های هیئت نظارت بر حفظ حقوق شهروندی با نهاد آمبادزمن گفته شد، در این مورد نیز صدق می کند. با این حال در قوانین یاد شده می توان از حیث کارکردی شباهت های قابل توجه میان سازمان بازرسی کل کشور و نهاد مزبور یافت که مهم ترین آنها عبارتند از:

۱. صلاحیت عام بازرسی: این سازمان صلاحیت دارد از تمامی وزارتخانه ها، شرکت ها و موسسات عمومی غیر دولتی بطور مستمر و فوق العاده بازرسی نماید و موارد تخلف را به بالاترین مقام هر دستگاه اطلاع دهد. این بازرسی ها ممکن است بنا به درخواست مقام رهبری، رئیس قوه ی قضائیه، کمیسیون اصل ۹۰ و یا به ابتکار رئیس این سازمان انجام شود (بند های الف و ب از ماده ی ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور) البته جهت حفظ استقلال قضات، بازرسی در مورد قوه ی قضائیه محدود به امور مالی و اداری دادگستری است. به نظر می رسد تشکیل هیئت نظارت بر حفظ حقوق شهروندی با اختیاراتی که شرح آن گذشت، در راستای مرتفع کردن نارسایی هایی صورت گرفته است که سلب صلاحیت از سازمان بازرسی در خصوص روندهای قضائی می توانست ایجاد نماید.

۲. پیگیری پرونده ها در مراجع قضائی یا انتظامی ذی ربط: طبق بند د ماده ی ۲ "در مواردی که گزارش بازرسی متضمن اعلام وقوع جرمی است، چنانچه جرم دارای حیثیت عمومی باشد، رئیس سازمان... یک نسخه از گزارش را با دلایل و مدارک مربوط برای رسیدگی و مجازات

۱. به عنوان نمونه عباس علی علیزاده، رئیس وقت دادگستری استان تهران، در گزارشی که به رئیس قوه ی قضائیه ارائه داد موارد متعدد از بد رفتاری با زندانیان را توضیح داده است؛ ر.ک. روزنامه ی ایران، ۳ مرداد ۱۳۸۴ صفحه ی سیاسی.

مرتکب به مرجع صالح قضائی ارسال و موضوع را تا حصول نتیجه‌ی نهایی پیگیری می‌نماید؛ و در مورد تخلفات اداری، انضباطی و انتظامی مستقیماً مراتب را به مراجع ذیربط منعکس نموده و پیگیری لازم را به عمل می‌آورد. "طبق ماده‌ی ۶ اصلاحی این گزارش‌ها باید حداکثر تا سه ماه مورد رسیدگی قرار گیرد و رأی مقتضی صادر شود.

همچنین در تبیین ارتباط سازمان با دیوان عدالت اداری تبصره‌ی ۱ ماده‌ی ۲ مقرر می‌دارد: "گزارش‌های بازرسی در ارتباط با آئین نامه و تصویب نامه و بخشنامه و دستورالعمل‌های صادره (توسط مقامات مندرج در بندهای الف تا د این ماده) جهت رسیدگی و صدور رأی به دیوان عدالت اداری ارسال می‌گردد. رسیدگی دیوان به این گونه موارد بطور فوق العاده و خارج از نوبت خواهد بود."

اضافه می‌شود که هیئت‌های بازرسی، تحت شرایط و در موارد مندرج در مقررات سازمان، اختیار صدور قرارهای تأمین مورد نیاز را دارند؛ البته قرار بازداشت موقت طبق درخواست هیئت‌های مزبور و به دستور رئیس دادگستری محل صادر و اجرا می‌شود (تبصره ۲ ماده‌ی ۵).

۳. دسترسی به اسناد و مدارک: به حکم ماده‌ی ۸ این سازمان حق دسترسی به مدارکی را که برای انجام کار خود لازم می‌داند دارد و دستگاه‌ها موظفند مدارک درخواستی را ارائه نمایند. حتی اسناد سری هم با تأیید رئیس سازمان و موافقت رئیس قوه‌ی قضائیه باید در اختیار هیئت‌های بازرسی قرار گیرد. در تضمین اجرای این ماده، مجازات حبس یا انفصال موقت از خدمات دولتی برای متخلفان تعیین گردیده است.

با وجود مشابهت‌های مزبور، وابستگی تشکیلاتی به قوه‌ی قضائیه و عدم ایفای مستقیم نقش میانجی و تضمین‌کننده‌ی جبران خسارات اشخاص، همچنان مانع از طبقه‌بندی سازمان بازرسی کل کشور در میان نهاد‌های آمادزمن به نظر می‌رسد.

نتیجه

در گفتارهایی که از نظرتان گذشت کوشیدیم زمینه‌ی آشنایی با نهاد آمادزمن و سیر شکل‌گیری و گسترش آن را فراهم نماییم. به این منظور تجارب موفقیت‌آمیز چند کشور را نیز بررسی کردیم. با عنایت به مطالبی که ارائه شد اکنون باید پاسخی برای سوال اصلی خود بیابیم: آیا کشور ما هم به این نهاد احتیاج دارد؟

همچنان که ملاحظه شد کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی و هیئت نظارت بر حفظ حقوق شهروندی، و نیز سازمان بازرسی کل کشور، به عنوان تنها مواردی که مشابهت‌هایی با آمادزمن دارند، هیچ‌کدام از تمامی ویژگی‌های عمومی نهاد یاد شده بهره‌مند نیستند. لذا با نظر به این که تحول تشکیلات اداری و مقتضیات زندگی در عصر جدید در کشور ما نیز به

موازات بسیاری دیگر از کشورهای برخوردار از آبادزمن بوده است، می‌بایست ضرورت پی ریزی آن را بپذیریم تا شهروندان و دولت هر دو از ثمرات آن بهره‌مند شوند. بین کارکردهای آبادزمن و صلاحیت‌های سازمان بازرسی کشور، بطوری که گذشت، همانندی‌های بسیار دیده می‌شود. لذا به جای تأسیس یک نمونه‌ی بومی از آبادزمن، بهتر بود که هم راجع به حدود صلاحیت این سازمان اصلاحاتی صورت گیرد تا مابقی کارکردهای آبادزمن، از جمله میانجی‌گری و تضمین حراست از حقوق شهروندان را نیز شامل شود؛ و هم مسوولیت سازمان در مقابل مجلس شورای اسلامی مورد پذیرش قرار گیرد تا یکی از مشکلات دیرپای مجالس ایران، یعنی نظارت بر اجرای مصوبات، مرتفع گردد. اما این کار در صورتی ممکن است که اصول ۱۷۳ (راجع به فلسفه‌ی وجودی سازمان بازرسی) و ۱۶۰ (درباره‌ی حدود مسوولیت وزیر دادگستری) بازنگری شوند؛ چون در شرایط کنونی موضوع بازنگری در قانون اساسی مطرح نیست، به نظر می‌رسد دست کم تا آن زمان باید همچنان از ایجاد یک نهاد مستقل و مسوول در برابر مجلس و از همه مهم‌تر، پاسبان حقوق شهروندی، آن هم در معنای موسع خود، دفاع کرد.

منابع و مأخذ

الف - فارسی

۱. بخشنامه شماره ۷۱۶-۸۳۴۱-۲۰۴۰۴۸۳ ریاست محترم قوه قضائیه، مورخ ۲۰ فروردین ۱۳۸۳.

ب - خارجی

- 1- Caiden, MacDermot, and Slander; "the **Institution of the Ombudsman**", 2000.
- 2- Dey E K; "defining good governance", **the Indian Journal of Public Administration**, Vol. XLIV, no. 3, July-September 1998.
- 3-Gonzalez Volio, Lorena: **the Institution of the Ombudsman: the Latin American Experience**. Inter-American Institute of Human Rights, University of La Salle, Costa Rica, 2006.
- 4- Hurwitz, Stephen, "Control of the Administration in Denmark: the Danish Parliamentary Commissioner for Civil and military Government Administration", **Journal of the International Commission of Jurists**, 1958.
- 5- Hill Larry D., **The Model Ombudsman, Institutionalizing New Zealand's Democratic Experiment**", Princeton University Press 1976.
- 6- Hatzi, Chryssi, "the Ombudsman in a Complementary relation to the Judiciary", at **The Ombudsman Institution in South-Eastern Europe**, edited by Dimitris Christopoulos, Athens 2003.
- 7- E. Pickle, **the Ombudsman and Administrative Reform**, 1990.
- 8- Rowatt, D.C.D. C, **Canadian Journal of Economics and Political Science**. No.28 1997.
- 9- Rowatt. **The Ombudsman Plan University press of America** 1985.
- 10- Roy, Gregory and Giddings Philip, "the Ombudsman, Citizen and Parliament", **a history of the office of Parliamentary Commissioner for Administration and Health Service Commissioners**, Politico's publishing, 8 Artillery Row, London. SW1 p. 1RZ, 2001.

-
- 11-Sir John Robertson, "the Ombudsman and the World: twenty years of Common Wealth Ombudsman 1977-1997, **Common Wealth Ombudsman**. Canberra, June 1997.
- 12- Wiltshire, Kenneth, **Ombudsman, an Introduction**, 2004.

از این نویسنده تاکنون مقالات زیر در همین مجله منتشر شده است:

- «ویژگی قراردادهای اداری»، سال ۱۳۸۷، شماره ۲. «نقد و بررسی شوراهاى حل اختلاف تخصصی دیوان عدالت اداری با تأکید بر مبانی نظارت قضایی بر اداره». سال ۱۳۸۷، شماره ۴. «نقش و جایگاه شورای عالی مالیاتی در نظام مالیاتی کشور و نظارت دیوان عدالت اداری بر آن»، سال ۱۳۸۸، شماره ۲.
- «مبانی حق دسترسی شهروندان به اسناد و اطلاعات دولتی» سال ۱۳۸۸، شماره ۴.