

تجار محاسب

فساد • ستیزی و • ابتکار عمل

نشریه اطلاع‌رسانی رویدادهای
بین‌المللی مبارزه با فساد
سازمان بازرسی کل کشور
سال چهارم - شماره ۷
ویژه‌نامه



چهارمین اجلاس عمومی مجمع آموذزمان‌های
کشورهای عضو سازمان همکاری اسلامی
گامی به سوی راهبرد نوین در تحقق حکمرانی عادلانه و همگرایی امت اسلامی



۶



۷۶



فهرست مطالب

- ۳ | یادداشت جناب آقای دکتر خداییان
رئیس محترم چهارمین اجلاس عمومی مجمع
آمبودزمان‌های کشورهای عضو سازمان همکاری اسلامی
- ۴ | یادداشت سردبیر
- ۶ | آمبودزمان‌ها، پاسخ‌گویی و حکمرانی
مطلوب؛ چالش‌های پیش‌رو
- ۱۲ | معرفی مرکز نظارت همگانی و رسیدگی به
شکایات مردمی در سازمان بازرسی کل کشور
- ۱۳ | آشنایی با برخی از ساختارهای آمبودزمانی
کشورهای اسلامی
- ۱۸ | آمبودزمان و سازمان‌های جامعه مدنی:
ضرورت‌های یک تعامل
- ۲۲ | آمبودزمان‌های سازمانی
- ۲۹ | مرور اجمالی ساختار و صلاحیت‌های
آمبودزمان جمهوری اندونزی
- ۳۳ | ابعاد حقوقی نهاد آمبودزمان
- ۳۶ | نظارت (آمبودزمان تخصصی فرهنگ و
رسانه) بر نهاد‌های فرهنگی
- ۴۰ | ضرورت استقلال و بی‌طرفی نهاد آمبودزمان با
نگاهی به اصول ونیز
- ۴۲ | مروری بر ساختار و صلاحیت‌های قانونی
آمبودزمان کشور بحرین
- ۴۷ | مرور اجمالی ساختار و صلاحیت‌های
آمبودزمان بانکی پاکستان
- ۵۳ | مبانی، مفاهیم و تاریخچه آمبودزمان
- ۵۹ | آمبودزمان و ارائه‌الگوی مطلوب نظارتی
- ۶۳ | نقش آمبودزمان در تقویت حکمرانی خوب و
نظام ملی درستکاری

۱۰۳

بهار فصلی نوین در بازرسی

تجارب ملل

فساد • ستیزی • و • ابتکار عمل

نشریه اطلاع‌رسانی رویدادهای بین‌المللی مبارزه با فساد
سازمان بازرسی کل کشور - سال چهارم - شماره ۷ - ویژه‌نامه

• صاحب امتیاز: انتشارات سازمان بازرسی کل کشور
• سردبیر: حجت‌الاسلام دکتر محمدامین کیخای فرزانه
• دستیار سردبیر: دکتر آرش فره‌ودی
• دبیر تحریریه: محمود مهدوی‌فر
• تحریریه این شماره: دکتر محمدرضا محمدی کشکولی؛
دکتر فرشاد بشیرزادگان؛ دکتر علی سیف‌زاده؛ دکتر
آرش فره‌ودی؛ محمود مهدوی‌فر؛ دکتر ساجده
مقدمی؛ دکتر اصغر مبارک؛ دکتر فاطمه زهرا سید
بحری؛ دکتر سعید برخورداری؛ علیرضا کشاورز زاده؛
دکتر رضا محمدپور؛ علیرضا فولادی؛ محمد تقی‌آوند
• طراحی جلد و صفحه‌آرایی: علی ساریان‌نژاد

• تلفن دفتر نشریه: ۰۲۱ - ۶۱۳۶۳۰۶۲ - ۶۱۳۶۲۲۴۸
• نشانی: تهران، خیابان آیت الله طالقانی، تقاطع خیابان
شهید سپهبد قرنی، سازمان بازرسی کل کشور،
مرکز آموزش و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد
• پست الکترونیک: bazrasi.research@136.ir

- ۶۹ | دستاوردهای مجمع آمبودزمان‌های
کشورهای عضو سازمان همکاری اسلامی
- ۷۵ | نوآوری‌ها و تجارب شاخص آمبودزمان‌ها
- ۷۶ | نقش آمبودزمان‌ها در ارتقای حقوق
شهروندی و سرمایه اجتماعی
- ۸۳ | نهاد آمبودزمان و حمایت از حقوق بشر در
ایالات متحده آمریکا
- ۸۹ | ساختار و سیر تحول نهاد آمبودزمان
- ۹۸ | مروری بر موارد عدم صلاحیت آمبودزمان‌ها
- ۱۰۳ | آمبودزمان حکومت‌های محلی: نگاهی
به تجربه انگلستان و ایتالیا



❖ در دنیای امروز، حکمرانی عادلانه و مطلوب، مستلزم همکاری آگاهانه، علمی و درعین‌حال نهادی و سازمان‌یافته میان سیاست‌ورزان، بنیادهای علمی و اندیشمندان جامعه نخبگانی است تا از این رهگذر به رفع مشکلات عرصه حکمرانی نائل آیند. این ویژگی است که می‌تواند پیوندی مستحکم میان نهادهای علمی و سیاست‌گذاری برقرار کند.

آمبودزمان، نهادی است که با هدف تسهیل دسترسی شهروندان به عدالت اداری و کاهش شکاف میان حاکمیت و مردم ایجاد شده است؛ بنابراین ویژگی برجسته دستاوردهای علمی آن باید تأکید و ارائه بهترین شیوه‌ها و ابتکارات در رسیدگی به شکایات از طریق روش‌های غیررسمی و انعطاف‌پذیر باشد. استفاده از تجارب بین‌المللی با لحاظ صلاحیت‌های خاص جغرافیایی و تخصصی و به اشتراک گذاشتن آثار علمی در کنار فعالیت‌ها و وظایف آمبودزمانی می‌تواند ابزاری مکمل و کمک‌کننده باشد؛ ازسویی، پیشرفت روزافزون نهاد آمبودزمان و گسترش صلاحیت‌های آن، ضرورت ارائه نتایج حاصل از پژوهش‌ها، تحقیقات علمی و به اشتراک‌گذاری ایده‌ها



یادداشت جناب آقای دکتر خداییان

رئیس محترم چهارمین اجلاس عمومی مجمع آمبودزمان‌های کشورهای عضو سازمان همکاری اسلامی

و تجارب آمبودزمانی را افزایش داده است؛ ازسوی دیگر جایگاه آمبودزمان در گسترش صلح اجتماعی و افزایش تعاملات و ارتباطات دولت‌ها و جوامع با یکدیگر و تنوع و پیچیدگی تخلفات و سوء عملکردها و شیوه‌های رسیدگی به شکایات نیاز به همکاری علمی و پژوهشی را در این عرصه نمایان می‌سازد که شعار این اجلاس ((آمبودزمان؛ پاسخ‌گویی فراگیر، حکمرانی عادلانه و همگرایی امت اسلامی)) از همین رهگذر قابل تحقق است.

امید است آثار و دستاوردهای چهارمین اجلاس آمبودزمان‌های کشورهای عضو سازمان همکاری اسلامی، به میزبانی سازمان بازرسی جمهوری اسلامی ایران مورد استفاده سیاست‌گذاران، پژوهشگران و مدیران حوزه آمبودزمانی قرار گیرد و زمینه‌ساز ارتقای کارآمدی و انتقال تجارب این نهادها در جوامع اسلامی شود.

خدائیان

رئیس سازمان بازرسی کل کشور

رئیس چهارمین اجلاس مجمع آمبودزمان‌های

کشورهای عضو سازمان همکاری اسلامی



یادداشت سردبیر

❖ چهارمین اجلاس عمومی مجمع آمبودزمان‌های کشورهای عضو سازمان همکاری اسلامی در روزهای ۱۳ و ۱۴ می ۲۵۲۵ (۲۳ و ۲۴ اردیبهشت ۱۴۰۴) برگزار می‌گردد. این نشست مهم، که به میزبانی سازمان بازرسی کل کشور جمهوری اسلامی ایران برگزار می‌شود، فرصتی برای هم‌اندیشی نهادهای نظارتی و آمبودزمانی جهان اسلام در جهت تحقق «پاسخ‌گویی فراگیر، حکمرانی عادلانه؛ هم‌گرایی امت اسلامی» فراهم ساخته است. این شعار رسمی اجلاس بیانگر آرمان ارتقای پاسخ‌گویی همه‌جانبه و عدالت در حکمرانی همراه با اتحاد و همبستگی امت اسلامی است. اهمیت اجلاس امسال با توجه به تحولات اخیر دوچندان شده است؛ از یک سو مجمع عمومی سازمان ملل متحد در آذرماه گذشته قطعنامه‌ای را به اتفاق آراء در حمایت از نقش نهادهای آمبودزمان و میانجی‌گرد در ارتقای حقوق بشر، حکمرانی خوب و حاکمیت قانون به تصویب رساند. این قطعنامه تاریخی بر نقش اساسی آمبودزمان‌ها در نیل به اهداف توسعه پایدار ملل متحد (به‌ویژه هدف ۱۶؛ ایجاد نهادهای کارآمد، پاسخ‌گو و فراگیر) تأکید نموده و مشارکت چشمگیر آنان را در ترویج حقوق بشر و حاکمیت قانون به رسمیت شناخته شده است. از سوی دیگر، جهان اسلام همچنان با مصادیق آشکار نقض حقوق بشر روبه‌روست؛ جنایات رژیم صهیونیستی در غزه و تجاوزات آن به لبنان – که منجر به کشتار گسترده

غیرنظامیان شده – به عنوان نمونه‌هایی بارز، موج محکومیت جهانی و اسلامی را برانگیخته است. در چنین بستری، اجلاس پیش‌رو می‌تواند با بهره‌گیری از حمایت بین‌المللی و هم‌گرایی درون‌امتی، گامی عملی در مسیر تحقق پاسخ‌گویی فراگیر و عدالت در حکمرانی بردارد.

نقش آمبودزمان‌ها در حکمرانی عادلانه

آمبودزمان‌ها به عنوان نهادهای نظارتی مستقل، نقشی کلیدی در تضمین حکمرانی قانون‌مدار و صیانت از حقوق شهروندان ایفا می‌کنند. وظیفه اصلی یک آمبودزمان رسیدگی به شکایات مردم از تصمیمات یا اقدامات ناروا و خلاف قانون دستگاه‌های دولتی و عمومی است. بدین ترتیب آمبودزمان صدای تظلم‌خواهان را به گوش حاکمان می‌رساند و با سازوکارهای میانجی‌گرانه، زمینه رفع بی‌عدالتی و اصلاح رویه‌های معیوب را فراهم می‌سازد. این رسالت در فرهنگ اسلامی نیز بیگانه نیست؛ نهاد «احتساب» و منصب «محتسب» در تاریخ حکمرانی اسلامی، نمود اولیه‌ای از همین نظارت مردمی بر حاکمان جهت امر به معروف و نهی از منکر بوده است. مجمع آمبودزمان‌های کشورهای عضو سازمان همکاری اسلامی (OICOA) نیز بر پایه همین میراث ارزنده شکل گرفته و مأموریت خود را پاسداری از حقوق بشر و کرامت انسانی، ترویج حکمرانی خوب و تقویت اعتماد عمومی در سراسر

جهان اسلام قرار داده است. به تصریح بیانیه‌های اجلاس‌های پیشین، ارتقای همکاری میان نهادهای عضو جهت مقابله جمعی بانقض حقوق بشرو پدیده‌هایی چون اسلام‌هراسی از اولویت‌های این مجمع است. در همین راستا، آمبودزمان‌های اسلامی با تبادل تجربیات و دانش تخصصی می‌کوشند تا سازوکارهای کارآمد رسیدگی به شکایات مردمی را در کشورهای خود استقرار بخشیده، مسائل نظام‌مند را شناسایی کنند و بدین ترتیب به بهبود اداره امور عمومی یاری رسانند. مشارکت فعال بسیاری از کشورهای اسلامی در کنفرانس بین‌المللی آمبودزمان ۲۰۲۳ آنکارا تحت عنوان «آینده حقوق بشر در قرن بیست و یکم» نشان داد که این نهادها عزم جدی برای تعامل سازنده در عرصه جهانی حقوق بشر دارند. در پرتو چنین تلاش‌هایی، آمبودزمان‌ها تجلی‌بخش «پاسخ‌گویی فراگیر» به شمار می‌روند، زیرا با دربرگیری همه اقشار جامعه و فراهم کردن دسترسی آزادانه عموم به سازوکار دادخواهی، زمینه مشارکت مردم در نظارت بر حکومت را مهیای می‌سازند. همچنین با تأکید بر اجرای بی‌طرفانه قانون در مورد همگان – فارغ از جایگاه یا قدرتشان – بستر حکمرانی عادلانه را تقویت می‌کنند.

چالش‌های پیش‌رو و ضرورت هم‌گرایی امت اسلامی

علی‌رغم دستاوردهای ارزشمند آمبودزمان‌ها، چالش‌های متعددی فراوری این نهادها در کشورهای اسلامی قرار دارد. نخست، تضمین استقلال و بی‌طرفی آمبودزمان‌ها از مداخلات سیاسی و مقاومت‌سازی جایگاه حقوقی آنان در ساختار حکمرانی، یک ضرورت مستمر است. در برخی کشورها، نبود حمایت قانونی کافی یا محدودیت صلاحیت‌ها، عملکرد مطلوب آمبودزمان را با مانع مواجه می‌سازد. قطعنامه اخیر مجمع عمومی نیز ضمن ابراز نگرانی از فشارها و تهدیداتی که آمبودزمان‌ها به‌ویژه در شرایط منازعات داخلی و جنگ‌ها، تبعیض‌های نظام‌مند یا حتی بحران‌های جهانی نظیر تغییرات اقلیمی با آن روبرو هستند، از دولت‌ها خواسته است که از تضعیف یا انحلال این نهادها اجتناب کنند تا حق دسترسی مردم به عدالت و اداره پاسخ‌گو محفوظ بماند. دوم، شکاف‌های موجود میان استانداردهای عملکردی و ظرفیتی نهادهای آمبودزمان در کشورهای اسلامی باید با همکاری نزدیک‌تر پر شود. هم‌افزایی امت اسلامی در قالب سازوکارهایی چون مجمع آمبودزمان‌های کشورهای اسلامی ایجاد می‌کند اعضا به تبادل مستمر تجربیات، آموزش‌های مشترک و ارتقای حرفه‌ای نیروها بپردازند تا همه کشورهای آزما‌ی یک نهاد نظارتی کارآمد بهره‌مند شوند. همچنین تدوین سازوکارهای هماهنگ جهت پیگیری اجرای توصیه‌ها و تصمیمات آمبودزمان‌ها در سطح ملی، برای افزایش اثرگذاری این نهادها ضروری است؛ چرا که صرف رسیدگی به شکایات و صدور توصیه‌نامه کفایت نمی‌کند و باید ضمانت‌های اجرای عملی تقویت گردد.

از دیگر چالش‌های مهم، وضعیت بحرانی حقوق بشر در مناطق درگیر جنگ و اشغال است. امروز فلسطین مظلوم شاهد نقض فاحش

حقوق بشر توسط نیروهای اشغالگر صهیونیستی است و فجایع غزه وجدان جهان را تکان داده است. در لبنان نیز تجاوزات مکرر رژیم صهیونیستی صلح و ثبات منطقه را تهدید می‌کند. این موارد آزمونی جدی برای نهادهای مدافع حقوق انسان، از جمله آمبودزمان‌های کشورهای اسلامی است تا با بهره‌گیری از ظرفیت‌های بین‌المللی، صدای رسای امت اسلامی در مطالبه عدالت و پاسخ‌گویی باشند. خوشبختانه، واکنش‌هایی در خورتوجه در این زمینه صورت گرفته است؛ به عنوان نمونه، آمبودزمان ترکیه با تهیه و انتشار گزارش مستندی از جنایات جنگی و موارد نسل‌کشی ارتكابی در غزه، ابتکاری کم‌نظیر در جهت پیگیری حقوقی این جنایات در مجامع بین‌المللی انجام داد. هم‌صدایی و حمایت سایر آمبودزمان‌های اسلامی از چنین ابتکاراتی می‌تواند گام مؤثری در تحقق عدالت برای ملت‌های ستمدیده فلسطین و لبنان باشد. علاوه بر این، پدیده شوم اسلام‌هراسی در سطح بین‌المللی همچنان تداوم دارد و بسیاری از مسلمانان در نقاط مختلف جهان با تبعیض و نفرت پراکنی مواجه‌اند. آمبودزمان‌ها می‌توانند با رصد موارد نقض حقوق مسلمانان و ارائه گزارش‌های مستند، دولت‌های مربوطه و نهادهای جهانی را به پاسخ‌گویی وادارند. بدین ترتیب، هم‌گرایی امت اسلامی در قالب یک جبهه واحد از نهادهای نظارتی و حقوق بشری، نیرویی تأثیرگذار در دفاع از کرامت و حقوق مسلمانان در اقصای نقاط جهان خواهد بود.

پاسخ‌گویی فراگیر، حکمرانی عادلانه؛ هم‌گرایی امت اسلامی، صرفاً یک شعار نیست بلکه نقشه‌راهی برای حرکت به سوی آینده‌ای روشن‌تر در جوامع اسلامی است. تحقق این هدف والا مستلزم آن است که نهادهای آمبودزمانی به مثابه بازوان تضمین عدالت، بیش از پیش تقویت شده و مورد حمایت قرار گیرند. اجلاس چهارم مجمع آمبودزمان‌های کشورهای اسلامی فرصتی مغتنم است تا ضمن مرور دستاوردهای گذشته، تعهداتی عملی برای مواجهه با چالش‌های پیش‌رو تصویب شود. هم‌اندیشی و صدور بیانیه‌های مشترک اگرچه مهم است، اما کافی نخواهد بود؛ باید سازوکاری برای پیگیری اجرای تصمیمات و توصیه‌های این اجلاس‌ها در کشورهای عضو پیش‌بینی گردد و همکاری نزدیکی با مجامع بین‌المللی نظیر سازمان ملل و انجمن‌های جهانی آمبودزمان صورت پذیرد. اتحاد و هم‌گرایی امت اسلامی در عرصه آمبودزمانی، پیام‌آور این حقیقت است که ملت‌های مسلمان بر سر آرمان عدالت و کرامت انسانی یک‌صدایستاده‌اند. امید است نتایج چهارمین اجلاس، گامی عملی در جهت ایجاد سامانه‌ای منسجم از نهادهای نظارتی در جهان اسلام باشد که با اتکال بر مبانی اسلامی و معیارهای بین‌المللی، زمینه‌ساز حکمرانی عادلانه و مردم‌سالارانه در همه کشورهای اسلامی گردد. بی‌شک، تقویت فرهنگ پاسخ‌گویی و شفافیت در درون امت اسلامی، نه تنها سرمایه اجتماعی و اعتماد عمومی را ارتقا می‌بخشد، بلکه صدای رسای جهان اسلام را در دفاع از حقوق بشر در صحنه بین‌المللی طنین‌انداز خواهد ساخت.

محمد امین کیخای‌فرزانه

رئیس مرکز آموزش و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد



آنبودزمان ها، پاسخ گویی و حکمرانی مطلوب؛ چالش های پیش رو

* دکتر محمدرضا محمدی کشکولی

معاون حقوقی، نظارت همگانی و امور

مجلس سازمان بازرسی کل کشور

عضو هیأت علمی دانشگاه

* دکتر فرشاد بشیرزادگان

پژوهشگر معاونت حقوقی، نظارت همگانی و

امور مجلس سازمان بازرسی کل کشور

مقدمه

در عصر حاضر، پارادایم حکمرانی مطلوب به عنوان الگویی راهبردی برای دستیابی به مدیریت کارآمد و پاسخ گودر جوامع مختلف، مورد توجه گسترده قرار گرفته است. در این راستا، نهادهای آنبودزمان با حفظ حقوق شهروندان

در برابر قدرت دولت و مقابله با رویه های ناصواب و تخلفات احتمالی در ساختار اداری، به عنوان ارکان بنیادین استقرار این نوع حکمرانی مطرح می شوند. این نهادها که از نظر ساختاری مستقل، بی طرف و غیرسیاسی هستند، با رسیدگی به شکایات و تظلمات مردمی علیه سازمان های دولتی، مقامات و نهادهای عمومی، نقش محوری در تضمین شفافیت، پاسخ گویی و ارتقای سلامت نظام های اداری ایفا می کنند.

ریشه واژه «آنبودزمان» به زبان سوئدی برمی گردد که معنای لغوی آن «نماینده» یا «وکیل» است؛ مفهومی که نخستین بار در سال ۱۸۰۹ در کشور سوئد شکل گرفت و سپس در سایر ممالک به عنوان سازوکاری مؤثر جهت نظارت بر عملکرد دولت و پاسداری از حقوق اساسی شهروندان مورد استقبال قرار گرفت. از سوی دیگر، اصول بنیادین حکمرانی مطلوب همچون شفافیت، پاسخ گویی، مشارکت ذی نفعان

و حاکمیت قانون، بستری مناسب برای فعالیت های آنبودزمان ها فراهم آورده است. این نهادها با تمرکز بر تحلیل شکایات شهروندان و نظارت مستمر بر عملکرد دستگاه های اجرایی، به تقویت پاسخ گویی نظام اداری، افزایش اعتماد عمومی و بهبود فرایندهای حکمرانی یاری می رسانند؛ از طریق ارائه گزارش های تحلیلی و توصیه های کارشناسی، در شناسایی و اصلاح کانون های مسئله دار نیز نقش بسزایی دارند.

با وجود نقش بی بدیل آنبودزمان ها در تحقق حکمرانی مطلوب، این نهادها در عمل با چالش های متعددی همچون محدودیت حیطه اختیارات، کمبود منابع مالی و سرمایه انسانی متخصص و همچنین مقاومت ساختارهای دیوان سالارانه در برابر نظارت مستقل مواجه اند؛ از این رو، تضمین استقلال و بی طرفی کامل این نهادها از اهمیت ویژه ای برخوردار است تا بتوانند وظایف حساس خود را به نحو اثربخش انجام دهند. در مجموع، آنبودزمان ها به عنوان نهادهایی مستقل و بی طرف، رکن اساسی استقرار نظام های حکمرانی پاسخ گو و شفاف محسوب شده و در صورت فائق آمدن بر موانع موجود، قادر خواهند بود نقش محوری تری در بهبود حکمرانی و ارتقای سرمایه اجتماعی ایفا نمایند.

مبانی نظری و چارچوب مفهومی

در سیستم های حکمرانی معاصر، مفهومی همچون حکمرانی مطلوب به عنوان یک رکن بنیادین مطرح است که بر مبنای اصول عدالت، شفافیت، مشارکت شهروندی و حاکمیت قانون، نقشی کلیدی در بهبود عملکرد دولت و ارتقای کیفیت خدمات عمومی ایفا می کند. از منظر نظری، رویکردهای نوین مدیریت دولتی و مدل های مشارکت محور، چارچوب هایی را ارائه می دهند که در آن ها ایجاد فضای پاسخ گویی و شفافیت اطلاعات از اهمیت ویژه ای برخوردار است.

پاسخ گویی در این بستر به معنای الزام سازمان ها، مقامات و مدیران بخش عمومی به توضیح و توجیه عملکرد و تصمیمات خود در برابر جامعه و نهادهای نظارتی است. این فرایند که شامل انتشار گزارش های شفاف، پاسخ به انتقادات و بازخوردهای عمومی و اصلاح مستمر رویه های مدیریتی می شود، نقش مهمی در کاهش فساد اداری و افزایش کارآمدی نظام دولتی دارد.

در میان سازوکارهای نظارتی، نهادهای مستقل نظیر آنبودزمان به عنوان ابزارهای استراتژیک در تضمین پاسخ گویی و ارتقای شفافیت شناخته می شوند. این نهادها با برخورداری از استقلال سازمانی و قانونی، از طریق دریافت، بررسی و رسیدگی به شکایات و تظلمات

شهروندان، به عنوان پل ارتباطی میان دولت و جامعه عمل می کنند. نظریه های سازمانی و مدل های نظارتی مدرن بر اهمیت ساختار کارآمد، اختیارات قانونی متناسب و تعامل هماهنگ با سایر ارکان حکومتی تأکید دارند؛ عواملی که در تحلیل عملکرد آنبودزمان نقش تعیین کننده ای ایفا می کنند.

از دیدگاه تحلیلی، مدل سه وجهی حکمرانی مطلوب، سه رکن اصلی را تعریف می کند:

قوه مجریه؛ که مسئول اجرای سیاست ها و برنامه های دولت است؛



در میان سازوکارهای نظارتی،

نهادهای مستقل نظیر

آنبودزمان به عنوان ابزارهای

استراتژیک در تضمین

پاسخ گویی و ارتقای شفافیت

شناخته می شوند. این نهادها با

برخورداری از استقلال سازمانی و

قانونی، از طریق دریافت، بررسی

و رسیدگی به شکایات و تظلمات

شهروندان، به عنوان پل ارتباطی

میان دولت و جامعه عمل

می کنند.

نهادهای نظارتی (از جمله آنبودزمان)؛ که با استقرار سازوکارهای کنترل و شفاف سازی، به تضمین پاسخ گویی کمک می کنند؛

جامعه مدنی؛ که به عنوان نیروی محرکه مطالبه پاسخ گویی و نظارت بر عملکرد دولت، نقشی کلیدی ایفا می کند.

مدل های تحلیلی نشان می دهند که عملکرد مستقل و تخصصی نهادهایی مانند آنبودزمان می تواند از طریق دو مسیر مستقیم و غیر مستقیم به بهبود نظام پاسخ گویی کمک کند. در مسیر مستقیم، ارائه گزارش های نظارتی مستدل و توصیه های سیاستی مبتنی بر شواهد، و در مسیر غیر مستقیم، ارتقای آگاهی عمومی نسبت به حقوق شهروندی و تقویت فرهنگ مشارکت، این نهادها تأثیر بسزایی دارند.

آموذزمان ها و پاسخ گویی؛ نقش و اهمیت

در سیستم های حکمرانی معاصر، مفهومی همچون حکمرانی مطلوب به عنوان یک رکن بنیادین مطرح است که بر مبنای اصول عدالت، شفافیت، مشارکت شهروندی و حاکمیت قانون، نقشی کلیدی در بهبود عملکرد دولت و ارتقای کیفیت خدمات عمومی ایفا می کند. از منظر نظری، رویکرد های نوین مدیریت دولتی و مدل های مشارکت محور، چارچوب هایی را ارائه می دهند که در آن ها ایجاد فضای پاسخ گویی و شفافیت اطلاعات از اهمیت ویژه ای برخوردار است.

پاسخ گویی در این بستربه معنای الزام سازمان ها، مقامات و مدیران بخش عمومی به توضیح و توجیه عملکرد و تصمیمات خود در برابر جامعه و نهاد های نظارتی است. این فرایند که شامل انتشار گزارش های شفاف، پاسخ به انتقادات و بازخوردهای عمومی و اصلاح مستمر رویه های مدیریتی می شود، نقش مهمی در کاهش فساد اداری و افزایش کارآمدی نظام دولتی دارد.

در میان سازوکارهای نظارتی، نهادهای مستقل نظیر آموذزمان به عنوان ابزارهای استراتژیک در تضمین پاسخ گویی و ارتقای شفافیت شناخته می شوند. این نهادها با برخورداری از استقلال سازمانی و قانونی، از طریق دریافت، بررسی و رسیدگی به شکایات و تظلمات شهروندان، به عنوان پل ارتباطی میان دولت و جامعه عمل می کنند. نظریه های سازمانی و مدل های نظارتی مدرن بر اهمیت ساختار کارآمد، اختیارات قانونی متناسب و تعامل هماهنگ با سایر ارکان حکومتی تأکید دارند؛ عواملی که در تحلیل عملکرد آموذزمان نقش تعیین کننده ای ایفا می کنند.

از دیدگاه تحلیلی، مدل سه وجهی حکمرانی مطلوب، سه رکن اصلی را تعریف می کند؛ قوه مجریه؛ که مسئول اجرای سیاست ها و برنامه های دولت است؛ نهاد های نظارتی (از جمله آموذزمان)؛ که با استقرار سازوکارهای کنترل و شفاف سازی، به تضمین پاسخ گویی کمک می کنند؛ جامعه مدنی؛ که به عنوان نیروی محرکه مطالبه پاسخ گویی و نظارت بر عملکرد دولت، نقشی کلیدی ایفا می کند.

مدل های تحلیلی نشان می دهند که عملکرد مستقل و تخصصی نهادهایی مانند آموذزمان می تواند از طریق دو مسیر مستقیم و غیرمستقیم به بهبود نظام پاسخ گویی کمک کند. در مسیر مستقیم، ارائه گزارش های نظارتی مستدل و توصیه های سیاستی مبتنی بر شواهد، و در مسیر غیرمستقیم، ارتقای آگاهی عمومی نسبت به حقوق شهروندی و تقویت فرهنگ مشارکت، این نهادها تأثیر بسزایی دارند.

نقش آموذزمان ها در ارتقای حکمرانی مطلوب

در نظام های مردم سالار معاصر، تحقق حکمرانی مطلوب به ضرورتی اجتناب ناپذیر تبدیل شده است. در این راستا، نهاد آموذزمان یکی از مهم ترین ابزارهای تضمین شفافیت، پاسخ گویی و عدالت محوری در سازمان های دولتی محسوب می شود. این نهادها از طریق نظارت مستقل و تسهیل ارتباط میان دولت و شهروندان، دو نوع سازوکار اثرگذاری مستقیم و غیرمستقیم را به کار می گیرند که هدف آن ها بهبود عملکرد نظام اداری و کاهش فساد ساختاری است.

پاسخ گویی در نظام اداری به معنای الزام دولت و مدیران بخش عمومی به ارائه توضیحات شفاف و مستدل درباره عملکردها، تصمیمات و اقدامات خود در برابر جامعه مدنی و مراجع نظارتی است. نظریه های نوین در حوزه حکمرانی تأکید دارند که تحقق پاسخ گویی مستلزم وجود نهادهای نظارتی مستقل و بی طرف است. این نهادها با

دریافت شکایات شهروندان، ارائه بازخوردهای اصلاحی و انتشار گزارش های تحلیلی، به افزایش شفافیت و عدالت محوری در مدیریت عمومی کمک می کنند. از منظر نظریه های نهادی، ساختارها و فرایندهای جاری در نهادهای دولتی نقش محوری در ارتقای پاسخ گویی ایفا می کنند. در این چارچوب، استقلال نهادهای آموذزمان از قوای سه گانه، تدوین چارچوب های قانونی جامع و فراهم سازی توانمندی های اجرایی و تخصصی، از الزامات اساسی برای اثرگذاری مؤثر این نهادها محسوب می شود.

آموذزمان ها به عنوان میانجی میان دولت و شهروندان، شکایات مردم را بررسی کرده و پیشنهادهای اصلاحی ارائه می دهند. انتشار گزارش های تحلیلی توسط این نهادها زمینه اصلاح رویه های اداری را فراهم کرده و در نتیجه، به بهبود شفافیت، افزایش پاسخ گویی و کاهش فساد اداری کمک می کند. آموذزمان ها همچنین با شناسایی مشکلات ساختاری و رویه ای سازمان های دولتی، امکان جبران به موقع خسارات و افزایش اعتماد عمومی به نظام اداری را فراهم می آورند.

سازوکارهای نظارتی و اصلاحی آموذزمان ها

یکی از مهم ترین ابزارهای آموذزمان ها، انتشار عمومی گزارش های تحلیلی است که موارد فساد اداری و مالی را شناسایی و افشا می کند. این امر فشار افکار عمومی را افزایش داده و اراده سیاسی را برای اصلاحات ساختاری تقویت می کند. توصیه های کارشناسی این نهادها، که مبتنی بر شواهد و داده های معتبر است، می تواند به اصلاح سیاست ها و رویه های اداری منجر شود و زمینه بهبود عملکرد دولت را فراهم کند.

نهادهای آموذزمان همچنین با ترویج فرهنگ سازمانی مبتنی بر شفافیت و پاسخ گویی، از بروز فساد و سوء مدیریت جلوگیری می کنند. آگاهی مدیران و کارکنان از نظارت مستمر این نهادها، نقش بازدارنده ای در برابر فساد اداری ایفا می کند. علاوه بر این، فعالیت های اطلاع رسانی آموذزمان ها، آگاهی شهروندان از حقوق و تکالیفشان را افزایش داده و زمینه مشارکت فعال آن ها در نظارت بر عملکرد دستگاه های دولتی را فراهم می کند.

همکاری نهادهای آموذزمان با سایر نهادهای نظارتی، از جمله مراجع قضایی و سازمان های حقوق

بشری، می تواند فشار جمعی برای اجرای اصلاحات ساختاری را افزایش دهد. همچنین، پیشنهادهای این نهادها می تواند مبنای تدوین قوانین جدید یا اصلاح قوانین موجود در زمینه پاسخ گویی و شفافیت باشد. ایجاد هماهنگی بین آموذزمان ها و سایر سازمان های نظارتی نیز به توسعه شبکه ای منسجم برای افزایش کارایی نظارت بر عملکرد دولت کمک می کند.

علاوه بر این، تخصیص منابع مالی کافی، جذب نیروی انسانی متخصص و توسعه ظرفیت های اجرایی، از الزامات اساسی برای عملکرد بهینه نهادهای آموذزمان است. فعالیت های این نهادها در افشای سوء مدیریت اداری و ارائه راهکارهای اصلاحی، موجب ارتقای شفافیت و افزایش اعتماد عمومی به حکومت می شود؛ همچنین، توصیه های اصلاحی مداوم این نهادها به دولت، به کاهش فساد ساختاری و بهبود عملکرد سازمان های دولتی کمک می کند. در نهایت، توسعه شفافیت و پاسخ گویی در نظام اداری، اعتماد عمومی به دولت را افزایش داده و زمینه مشارکت فعال شهروندان در فرایندهای تصمیم گیری و نظارت را فراهم می آورد. اقدامات آگاهی بخش آموذزمان ها، شهروندان را در فرایند نظارت بر حکومت درگیر کرده و به اجرای اصلاحات ساختاری در نظام اداری کمک می کند.



نتیجه گیری

نهادهای آموذزمان از طریق سازوکارهای مستقیم و غیرمستقیم، نقشی اساسی در تحقق حکمرانی مطلوب ایفا می کنند. سازوکارهای مستقیم شامل رسیدگی نظام مند به شکایات شهروندان، گزارش دهی شفاف و ارائه توصیه های اصلاحی است؛ در حالی که سازوکارهای غیرمستقیم به ترویج فرهنگ سازمانی مبتنی بر پاسخ گویی، افزایش آگاهی عمومی درباره حقوق شهروندی و توسعه شبکه های نظارتی گسترده می پردازد. این اقدامات به بهبود مستمر و ارتقای عملکرد کمی و کیفی سازمان ها و دستگاه های دولتی کمک می کند.

با وجود چالش های ساختاری و کارکردی در ابعداد قانونی، سازمانی و محدودیت های منابع، تقویت چارچوب های حقوقی و نهادی پشتیبان، بهبود ظرفیت های اجرایی و تخصصی، و ایجاد هماهنگی مؤثر میان ارکان نظارتی کشور، می تواند زمینه ساز دستیابی به سطح مطلوبی از حکمرانی شایسته باشد. تدوین و اجرای راهبردهای جامع حمایتی و سرمایه گذاری هدفمند برای توانمندسازی نهادهای آموذزمان از اهمیت راهبردی برخوردار است.

پژوهش های آتی می توانند با بررسی دقیق تر این سازوکارها، راهکارهای عملی و مبتنی بر شواهد را برای بهینه سازی نظام



پاسخ گویی در نظام اداری به معنای الزام دولت و مدیران بخش عمومی به ارائه توضیحات شفاف و مستدل درباره عملکردها، تصمیمات و اقدامات خود در برابر جامعه مدنی و مراجع نظارتی است.



نهادهای آمبودزمان

به‌عنوان ابزارهای کلیدی

در نهادینه‌سازی و ارتقای

پاسخ‌گویی و تحقق

حکمرانی مطلوب، نقشی

بی‌بدیل در صیانت از حقوق و

کرامت شهروندان، توسعه

شفافیت اداری و نظارت

مؤثر بر عملکرد قوای حاکم

و دستگاه‌های دولتی ایفا

می‌کنند.

نظارت و پاسخ‌گویی در ساختار حکمرانی ارائه‌دهند. این بررسی جامع از سازوکارهای اثرگذاری نهادهای آمبودزمان، ضمن تبیین ابعاد نظری و عملی، با شناسایی چالش‌ها و فرصت‌های پیش‌رو، زمینه‌ساز تدوین و اجرای راهبردهای اصلاحی مؤثر در جهت تقویت حکمرانی مطلوب و افزایش اعتماد و سرمایه اجتماعی در جامعه خواهد بود. نهادهای آمبودزمان به‌عنوان ابزارهای کلیدی در نهادینه‌سازی و ارتقای پاسخ‌گویی و تحقق حکمرانی مطلوب، نقشی بی‌بدیل در صیانت از حقوق و کرامت شهروندان، توسعه شفافیت اداری و نظارت مؤثر بر عملکرد قوای حاکم و دستگاه‌های دولتی ایفا می‌کنند. این نهادها با تکیه بر سازوکارهای نظام‌مند بررسی شکایات، میانجی‌گری تخصصی در منازعات اداری، ارائه توصیه‌های اصلاحی و تلاش برای بهبود کارآمدی نظام اداری، به ارتقای اثربخشی کلیت نظام حکمرانی کمک می‌کنند.

با این حال، در بسیاری از کشورها، نهادهای آمبودزمان با چالش‌هایی مانند محدودیت در استقلال عمل، ضعف در ضمانت اجرایی توصیه‌ها، کمبود منابع مالی و نیروی انسانی متخصص، موانع فرهنگی و مقاومت‌های ساختاری، و عدم همکاری برخی دستگاه‌های اجرایی مواجه هستند؛ بنابراین، برای تقویت جایگاه و اثربخشی این نهادها در نظام حکمرانی، اتخاذ رویکردی مسئله‌محور و راهکارهای جامع‌اصلاحی در ابعاد مختلف ضروری است.

در جمع‌بندی، نقش محوری نهادهای آمبودزمان در تحقق حکمرانی مطلوب آشکار است؛ اما دستیابی به اثربخشی حداکثری این نهادها مستلزم اصلاحات ساختاری بنیادین، تقویت منابع و تعاملات بین‌نهادی نظام‌مند با سایر ارکان نظارتی است. با اجرای دقیق

پیشنهادهای ارائه‌شده، می‌توان ظرفیت نظارتی نهادهای آمبودزمان را بهبود بخشید و آن‌ها را به بازیگرانی کلیدی در ارتقای شفافیت اداری، توسعه عدالت و تعمیق پاسخ‌گویی در نظام حکمرانی تبدیل کرد.

پیشنهادهای راهبردی به منظور تقویت نقش و جایگاه نهادهای آمبودزمان

۱. تقویت استقلال نهادی و ارتقای ضمانت اجرایی تصمیمات

تضمین استقلال ساختاری و عملیاتی؛ باتدوین و تصویب قوانین صریح و جامع، استقلال همه‌جانبه نهادهای آمبودزمان از نفوذ و مداخلات قوای سه‌گانه، به‌ویژه قوه مجریه، تضمین شود تا این نهادها بتوانند با پشتوانه قانونی و بدون دغدغه مداخلات بیرونی، در بررسی شکایات و ارائه توصیه‌های کارشناسی، آزادانه و مستقل عمل کنند.

ارتقای ضمانت اجرایی توصیه‌ها؛ الزامات قانونی صریحی برای دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌های دولتی تعیین شود تا از توصیه‌ها و رهنمودهای نهادهای آمبودزمان تبعیت کامل داشته باشند. همچنین، مکانیسم‌های بازدارنده و تنبیهی مؤثری در برابر کارشکنی و عدم همکاری مقامات مسئول اعمال گردد. نهادینه‌سازی نظارت پارلمانی و قضایی؛ سازوکارهای نظارتی مؤثر از سوی پارلمان یا نهادهای قضایی مقتدر برای ارزیابی مستمر عملکرد نهادهای آمبودزمان و تضمین اجرای به‌موقع توصیه‌های آن‌ها پیش‌بینی و استقرار یابد.

۲. تخصیص و ارتقای منابع مالی و سرمایه انسانی

تأمین منابع مالی پایدار و کافی؛ بودجه‌ای کافی، پایدار و مستقل متناسب با وظایف

نهادهای آمبودزمان تخصیص یابد تا امکان انجام پژوهش‌های مستقل، جذب نیروی انسانی متخصص و اجرای برنامه‌های نظارتی و آموزشی فراهم شود. ارتقای ظرفیت‌های تخصصی و مهارتی کارکنان؛ دوره‌های آموزشی تخصصی و کاربردی برای ارتقای دانش و مهارت‌های حقوقی، مدیریتی، ارتباطی و فناوری اطلاعات کارکنان نهادهای آمبودزمان برنامه‌ریزی و برگزار گردد تا عملکرد این نهادها بهبود یابد.

بهره‌گیری از فناوری‌های نوین اطلاعاتی؛ از فناوری‌های نوین اطلاعات و ارتباطات به‌صورت هوشمندانه استفاده شود تا فرایندهای مدیریت شکایات، تحلیل داده‌ها و ارتباط با شهروندان بهینه‌سازی گردد.

۳. توسعه تعاملات در سطوح ملی و بین‌المللی تعامل با نهادهای مدنی و رسانه‌ها؛ سازوکارهای ارتباطی با سازمان‌های مردم‌نهاد فعال در حوزه حقوق شهروندی، رسانه‌های جمعی و گروه‌های مدافع حقوق بشر تقویت شود تا آگاهی عمومی افزایش یابد و نظارت جامعه‌مدنی بر عملکرد نهادهای دولتی تعمیق یابد.

گسترش همکاری‌های بین‌المللی؛ با پیوستن به شبکه‌های جهانی نهادهای آمبودزمان و تبادل تجربیات با سایر کشورها، از استانداردها و الگوهای موفق جهانی برای بهبود عملکرد نهادهای آمبودزمان در سطح ملی بهره‌گیری شود.

ارتقای شفافیت و اطلاع‌رسانی؛ گزارش‌های ادواری و سالانه به‌صورت منظم و شفاف به عموم مردم ارائه شود تا روند رسیدگی به شکایات، میزان اثربخشی توصیه‌ها و چالش‌های موجود به‌طور صادقانه تشریح گردد.

۴. ترویج فرهنگ سازمانی پاسخ‌گویی محورو حکمرانی مطلوب

اجرای طرح جامع آموزش عمومی و فرهنگ‌سازی؛ برنامه‌های آموزشی و فرهنگ‌سازی در سطح ملی برای شهروندان و مقامات دولتی طراحی و اجرا شود تا آگاهی عمومی از حقوق و تکالیف قانونی افزایش یابد و فرهنگ پاسخ‌گویی و تعهد به اصول حکمرانی مطلوب نهادینه شود.

اصلاح نظام اداری و کاهش موانع بوروکراتیک؛ پیشنهادات اصلاحی مبتنی بر شواهد برای تغییرات ساختاری و رویه‌ای در قوانین و مقررات اداری ارائه شود تا فرایند رسیدگی به شکایات تسهیل و کارآمدی نظام پاسخ‌گویی ارتقا یابد.

تقویت نظام ارزیابی عملکرد نهادهای عمومی؛ شاخص‌های کمی و کیفی دقیق برای سنجش و ارزیابی دوره‌ای عملکرد دستگاه‌های دولتی از منظر انطباق با اصول حکمرانی مطلوب تدوین و به‌کار گرفته شود و بازخوردهای اصلاحی به دستگاه‌های ذی‌ربط ارائه گردد.

با اجرای این راهبردها، نهادهای آمبودزمان می‌توانند نقش مؤثرتری در تقویت پاسخ‌گویی و بهبود حکمرانی ایفا کنند.

منابع

- Behn, R. D. (2001). Rethinking Democratic Accountability. Brookings Institution Press.
- Behn, R. D. (2001). Rethinking Democratic Accountability. Brookings Institution Press.
- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability, A Conceptual Framework. European Law Journal, 13(4), 447–468.
- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability, A Conceptual Framework. European Law Journal, 13(4), 447–468.
- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability, A Conceptual Framework. European Law Journal, 13(4), 447–468.
- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. Public Administration Review, 66(s1), 66–75.
- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. Public Administration Review, 66(s1), 66–75.
- Grindle, M. S. (2004). Good Enough Governance. Poverty, Development, and Institutional Change. Governance, 17(4), 525–548.
- Harris, C. (2009). The Ombudsman: A Very Short Introduction. Oxford University Press.

معرفی مرکز نظارت همگانی و رسیدگی به شکایات مردمی در سازمان بازرسی کل کشور

۱. مبانی حقوقی و قانونی رسیدگی به شکایات

مبنای حقوقی و قانونی موضوع رسیدگی به شکایات مردمی در مرکز نظارت همگانی، مبتنی بر بند الف ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و مواد ۱۱ و ۱۲ و ۱۳ و ۱۴ و ۵۴ و ۵۵ و ۵۷ و ۵۸ آیین نامه اجرایی آن و همچنین تبصره یک ماده ۲۵ قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، می باشد.

۲. ساختار تشکیلاتی

بر اساس آخرین چارت تشکیلاتی پیشنهادی به سازمان امور اداری و استخدامی، مرکز نظارت همگانی و رسیدگی به شکایات مردمی، بر اساس وظایف، تکالیف، برنامه ها، راهبردها و مأموریت های جدید، دارای سه پست سازمانی معاونت و پنج پست سازمانی رئیس اداره و نهایتاً ۲۸ پست سازمانی می باشد؛ لکن در شرایط فعلی مرکز نظارت همگانی و رسیدگی به شکایات مردمی، با دو معاونت و سه اداره (رسیدگی به شکایات مردمی، حقوق شهروندی و تشکل های مردم نهاد) و در کل ۱۹ پست سازمانی فعالیت می نماید.

۳. سازوکارهای دریافت شکایات مردمی (مبادی ارتباطی مردم برای ثبت شکایات)

مبادی ارتباطی مردم برای ثبت شکایات و گزارش های فساد مردمی از طرق اینترنتی (سامانه ۱۳۶.ir)، تلفن، ۱۳۶ (سامانه هاتف)، مراجعه حضوری، نامه پستی، ایمیل، نمابر، ملاقات مردمی و در مواردی نیز بر اساس دستور ریاست محترم سازمان و سایر مقامات ذی صلاح و همین طور گزارش بازرسان و حسابرسان موضوع ماده ۱۲ قانون تشکیل سازمان دریافت و در قالب سامانه ۱۳۶ می باشد.

۴. نحوه رسیدگی به شکایات در سازمان (فرایندها و ...)

امور رسیدگی به شکایات و بررسی گزارش های فساد در مرکز از طریق سامانه رسیدگی به شکایات مردمی و گزارشگران فساد در چهار حوزه تخصصی، امور اقتصادی، امور فرهنگی و اجتماعی، سیاسی و قضایی و تولیدی و توسعه به صورت روزانه و مستمر انجام می گیرد.

مراجعین مردمی روزانه حسب موضوع و دستگاه مورد شکایت به حوزه های مربوط مستقر در مرکز مراجعه و بعد از طرح مشکلات و بررسی اجمالی موضوع، شکایت و اطلاعات مربوط در سامانه ثبت و بر اساس فرایندهای تعریف شده اقدام و نتیجه اقدامات نیز متناوباً به مراجعین اعلام

می گردد. ضمناً سایر شکات و گزارشگران فساد نیز بدون مراجعه حضوری به مرکزی توانند شکایات و اطلاعات خود را از طریق سامانه های مربوط ثبت و پیگیری نمایند؛ همچنین تعداد معتنا بهی شکایت و گزارش فساد نیز از طریق پستی واصل، ثبت و بررسی می گردد. مع الوصف سامانه ۱۳۶ نیز مختص به افرادی است که از طریق تلفن معضلات و مسائل خود را طرح و نسبت به ثبت آن اقدام می نمایند.

۵. سامانه ۱۳۶

در اجرای مواد ۱۱-۱۴-۵۵ آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان، برای دریافت، بررسی و رسیدگی به شکایات و اطلاعات مردمی سازمان، سامانه رسیدگی به شکایات و گزارش های فساد به نشانی (IR.۱۳۶) در بستر اینترنت راه اندازی و بر اساس ماده ۲ قانون تشکیل، امکان اتصال کاربران دستگاه های تحت نظارتی سازمان، به آن فراهم شده است. کلیه فرایندهای ثبت، پیگیری و پاسخ گویی به شکایات مردمی از طریق فرایندهای تعریف شده در سامانه و به صورت الکترونیکی صورت می پذیرد.

۶. نحوه تعامل با دستگاه های اجرایی مورد شکایت در فرایند رسیدگی به شکایات

نحوه تعامل مرکز با دستگاه های اجرایی مورد شکایات در فرایند رسیدگی به شکایات واصله، به طرق زیر انجام می شود.

۱. اجرای سیستمی (سامانه ۱۳۶): شکایات واصله بعد از دریافت و بررسی کارشناسی از طریق سامانه ۱۳۶ به دستگاه های اجرایی مرتبط ارسال و به صورت مستمر و متناوب پیگیری می گردد.

۲. ارتباط تلفنی: کارشناسان مرکز بنا به وظایف و فرایندهای تعریف شده، با هدف پیگیری امور شکایات ارسالی به دستگاه ها و تسریع در حصول نتیجه آن ها، با متصدیان دستگاه های اجرایی مرتبط، مستمراً به صورت تلفنی ارتباط دارند.

۳. برگزاری دوره های آموزشی: مرکز نظارت همگانی با هدف ارتقاء کیفیت رسیدگی به شکایات ارجاعی به دستگاه ها حسب نیاز و مورد نسبت به برگزاری دوره های آموزشی برای متصدیان دستگاه های اجرایی اقدام می نماید.

۴. ارسال نامه های هشدار: ارسال نامه های هشدار از سوی مرکز با هدف تسریع در پاسخ گویی به شکایات ارجاعی به دستگاه ها در مهلت مقرر انجام می گیرد.



آشنایی با برخی از ساختارهای آمبودزمانی کشورهای اسلامی

آشنایی با ساختار و صلاحیت های قانونی «الموفق الإداری» نهاد آمبودزمانی کشور تونس

* پژوهشگر: دکتر آرش فرهودی

پیشینه تاریخی

شکایت شهروندان از ادارات در طول تاریخ یکی از موضوعات مهم برای دولت ها بوده است که تلاش کرده اند سازوکارها و نهادهای داوری برای مقابله با خودکامگی مقامات ایجاد کنند .

جامعه اسلامی روش های مختلفی برای این منظور ابداع کرده است، که مشهورترین آن چیزی است که بعدها به نام «دیوان مظالم» شناخته شد. قاضی مظالم مسئول رسیدگی به شکایات مردم در برابر ظلم حاکمان و مقامات اجرایی بود و جلسات خاصی برای بررسی این موارد تشکیل می شد. از آن زمان شکایات به صورت مکتوب ارائه می شد و قاضی مظالم، تجاوزات مقامات به حقوق مردم، غصب اموال، کمبود بودجه کارکنان و تأخیر در پرداخت ها را بررسی می کرد.

در دنیای مدرن، نهاد مشابه به نام «آمبودزمان» یا «مدافع حقوق مردم» از سال ۱۷۱۳ در کشور سوئد تأسیس شد، که در ابتدا به عنوان «آمبودزمان پادشاه» شناخته می شد. برخی معتقدند که سوئد پس از پذیرش پادشاه سوئدی، چارلز دوازدهم توسط دولت عثمانی در سال ۱۸۰۵، از سیستم دیوان مظالم عثمانی استفاده کرد. سپس در سال ۱۸۰۹، مؤسسه ای به نام «آمبودزمان عدالت» تأسیس شد که به نظارت بر اجرای قوانین و حمایت از حقوق شهروندان می پرداخت.

تجربه آمبودزمان به کشورهای شمال اروپا در اوایل قرن بیستم منتقل شد و در دهه ۱۹۶۰ به کشورهای هم پیمان و اروپای مرکزی و شرقی، آمریکای لاتین، آفریقای فرانکفونی، آسیا و اقیانوس آرام گسترش یافت. این تحول هادر



مؤسسه آمبودزمان در تونس نه تنها در راستای اصلاحات اداری قرار دارد، بلکه به عنوان یک ابزار برای حفاظت از حقوق بشر و تضمین اجرای عدالت در دولت عمل می‌کند. این مؤسسه وظیفه رسیدگی به شکایات شهروندان در زمینه مسائل اداری را برعهده دارد که مربوط به نهادهای دولتی، شهرداری‌ها، مؤسسات عمومی و دیگر ساختارهایی است که مسئول خدمات عمومی هستند.

چارچوب اصلاحات اداری و حکمرانی خوب و ایجاد دولت‌های قانون‌مدار و نهادهای قرارگرفت. مؤسسات توفیق در ابتدا در سطح مرکزی و برای بخش عمومی ایجاد شدند، اما بعدها در بسیاری از کشورها به سطوح محلی و منطقه‌ای گسترش یافتند و حتی به بخش خصوصی و حوزه‌های خاص مانند حقوق کودکان، حقوق برابر زن و مرد، حقوق افراد با نیازهای خاص، حقوق زندانیان و غیره نیز توسعه یافتند. وظیفه اصلی مؤسسه توفیق، پذیرش شکایات شهروندان درباره مشکلات و نقض قوانین در خدمات عمومی است. زمانی که شکایت‌ها بر اساس واقعیت و قانون صحیح تشخیص داده شوند، «موفق» توصیه‌ای برای اصلاح وضعیت و انصاف به طرفین ارائه می‌دهد؛ همچنین، آمبودزمان موظف است که سالانه گزارشی از فعالیت‌های خود به رئیس‌جمهور یا پارلمان یا هر دو ارائه دهد و آن را منتشر کنند. برای تحقق این امر، لازم است که آمبودزمان استقلال و بی‌طرفی کامل در انجام وظایف خود داشته باشد، که این نیازمند تدوین قانونی این مؤسسه در بسیاری از کشورهای جهان است. در برخی از کشورها، مأموریت مؤسسه توفیق به‌طور خاص بر حفاظت از حقوق فردی متمرکز است، که در نام‌های مختلف این مؤسسات مانند «کمیته ملی حقوق فردی»، «وکیل عدالت» یا «مدافع حقوق مدنی» قابل مشاهده است. تونس نیز از این روند مستثنی نبوده و نظام نظارتی خود را با تأسیس مؤسسه التوفیق الاداری در قالب نهاد آمبودزمان در تاریخ ۱۰ دسامبر ۱۹۹۲ (۱۹ آذر ۱۳۷۱) و هم‌زمان با جشن جهانی حقوق بشر بنا نهاده است. سپس در تاریخ ۳ مه ۱۹۹۳ (۱۳ اردیبهشت ۱۳۷۲)، قانون شماره ۵۱ تصویب شد که تأسیس این مؤسسه را در چارچوب برنامه‌ای برای مدرن‌سازی ادارات و اصلاحات اداری قرار می‌دهد. این مؤسسه برای آمبودزمانی بین ادارات و شهروندان ایجاد شد تا مشکلاتی که از طریق روش‌های اداری عادی حل نشده‌اند، به راحتی حل شوند. در نتیجه، مؤسسه آمبودزمان در تونس نه تنها در راستای اصلاحات اداری قرار دارد، بلکه به عنوان یک ابزار برای حفاظت از حقوق بشر و تضمین اجرای عدالت در دولت عمل می‌کند. این مؤسسه وظیفه رسیدگی به شکایات شهروندان در زمینه مسائل اداری را برعهده دارد که مربوط به نهادهای دولتی، شهرداری‌ها،

مؤسسات عمومی و دیگر ساختارهایی است که مسئول خدمات عمومی هستند. برای انجام وظایف خود، آمبودزمان از اختیارات گسترده‌ای برخوردار است و بر مقامات ووزرا الزام می‌کند که وظایف وی را تسهیل کنند. همچنین، توصیه‌های لازم برای حل و فصل اختلافات به مقامات اداری مربوطه ارسال می‌شود و در صورت عدم پاسخ، آمبودزمان گزارشی به رئیس‌جمهور یا پیشنهادات خود ارسال می‌کند. روش‌های رسیدگی به شکایات توسط آمبودزمان ساده و رایگان است. شهروندان می‌توانند به‌طور مستقیم از طریق حضور یا مکاتبه با مؤسسه توفیق درخواست رسیدگی کنند و در این روند به صورت مستمر با مؤسسه در ارتباط باشند تا مشکل حل شود. مؤسسه توفیق یکی از نهادهای نوپای متولد از سیستم‌های دولتی مدرن نیست، بلکه یکی از نهادهایی است که ریشه‌های عمیقی در تاریخ دارد. تعجب‌آور نیست که بسیاری از نهادها در دولت اسلامی برای برافراشتن پرچم عدالت و رفع بی‌عدالتی شکل گرفته‌اند. «دیوان مظالم» یکی از این نهادها بود که مسئولیت «قاضی مظالم» را برعهده داشت و جلساتی برای او تشکیل می‌شد تا به بررسی تجاوزات حاکمان نسبت به رعیت، غصب اموال، کمبود و تأخیر در تخصیص بودجه به کارمندان و سایر مسائل مشابه بپردازد. امادر کشور تونس، این نهاد تحت عنوان «آمبودزمان اداری» بر اساس دستورالعمل شماره ۲۱۴۳ مورخ ۱۰ دسامبر ۱۹۹۲ تأسیس شد که منافع، مسئولیت‌ها و روش‌های کاری آن را سازمان‌دهی می‌کرد و وظیفه آن آمبودزمانی بین شهروند و اداره برای یافتن راه‌حل‌های مسائل میان آن‌ها بود. این نهاد یک مؤسسه عمومی با شخصیت اداری است که شخصیت حقوقی و استقلال مالی دارد. این مؤسسه به‌طور مستقل فعالیت می‌کند و در حین انجام وظایف خود هیچ‌گونه دستورالعملی از هیچ‌یک از مقامات عمومی پیروی نمی‌کند. برای تسهیل وظایف خود، به این نهاد اختیارات گسترده‌ای داده شده تا به نمایندگی از شهروندان با ادارات، مؤسسات عمومی و تمامی ساختارهایی که وظیفه مدیریت امکانات عمومی را دارند، وارد عمل شود. خدمات آمبودزمان اداری می‌تواند به‌طور مستقیم درخواست شود، بدون هیچ‌گونه

تشریفات خاص یا آمبودزمانی، چه از طریق حضور در مقر آن یا ارتباط با آن از طریق پست، فکس یا ایمیل. درخواست باید از سوی یک شخص حقیقی که منافع مستقیمی دارد، چه به‌طور شخصی و چه به‌عنوان نماینده یک نهاد حقوقی ارائه شود. درخواست باید طرفین اختلاف را به وضوح شناسایی کرده و با اسناد مستند درخواست‌ها را اثبات کند و نشان دهد که تلاش‌های اولیه اداری به پایان رسیده است. آمبودزمان اداری در حل پیامدهای ناشی از اختلال در عملیات خدمات عمومی کمک می‌کند، چه این اختلال به دلیل اجرای قوانین قانونی باشد، چه سکوت اداره، یا تأخیر در پاسخ‌دهی به درخواست‌های شهروندان. درخواست‌های ذیل در آمبودزمان رسیدگی نمی‌شوند:

- اختلافات میان افراد.
- اختلافات مرتبط با زندگی حرفه‌ای که میان ساختارهای اداری عمومی و کارکنان آن‌ها به وجود می‌آید. این استثناء زمانی برداشته می‌شود که آن‌ها از کاربرد کنارشده یا حکمی قضائی در حمایت از آن‌ها صادر نشده باشد.
- پرونده‌هایی که در حال رسیدگی در دادگاه‌ها هستند که در آن‌ها آمبودزمان اداری نمی‌تواند مداخله کرده یا احکام صادره را بازبینی کند.

با این حال، بازرس آمبودزمان همچنان مجاز است تا در این زمینه پیشنهاد‌های خود را به مقامات اداری ذی‌ربط ارائه دهد. در صورتی که اجرای حکمی غیرممکن باشد، آمبودزمان اداری موضوع را با ساختار اداری مربوطه مطرح کرده و تمام راه‌حل‌هایی که می‌تواند موانع اجرای حکم را برطرف کند، پیشنهاد می‌دهد. آمبودزمان اداری همچنین در زمینه انصاف مداخله می‌کند، چرا که قانون به او اجازه داده است تا نظر خود را در مورد پیامدهای ناشی از اعمال متون قانونی ابراز کند و در صورتی که مشخص شود این پیامدها با اصول انصاف همخوانی ندارد، پیشنهاد بازنگری در آن‌ها را ارائه دهد که در برخی موارد منجر به بی‌عدالتی در سطح اجرایی شود. آمبودزمان اداری به اصل بی‌طرفی بین دو طرف اختلاف پایبند است و جنبه انسانی تلاش‌های خود را نادیده نمی‌گیرد. برای اینکه بازرس بتواند به‌طور مؤثر مداخله کند، قانون بر روزاو تمامی مقامات اداری این وظیفه را تحمیل کرده است که وظیفه او را تسهیل کنند و یک هماهنگ‌کننده از میان مقامات ارشد تحت نظارت خود منصوب کنند تا به شکایات رسیدگی کنند، مانند مجوز دادن به زبردستان خود برای پاسخ‌گویی به سؤالات او و پاسخ به فراخوانی‌های او و همچنین مجوز دادن به نهادهای نظارتی در محدوده صلاحیت خود برای انجام تحقیقات و بررسی‌هایی که از آن‌ها درخواست می‌کند. آمبودزمان اداری تمام توصیه‌های لازم برای حل اختلاف را به طرف ذی‌ربط ارائه می‌دهد. اگر به نتیجه مثبت نرسد، او ممکن است گزارش‌های

ویژه‌ای به رئیس‌جمهور جمهوری تونس ارائه دهد که همراه با پیشنهاد‌های او باشد. آمبودزمان اداری باید به رئیس‌جمهور جمهوری تونس گزارش سالانه‌ای شامل نتایج فعالیت‌های خود و اقداماتی که می‌تواند کارا در راه‌بهد بخشد، به همراه تغییراتی که او مناسب می‌داند برای اصلاح قوانین و مقررات جاری معرفی کند، ارائه دهد.

الموفقون و آمبودزمان

الموفقون به معنای افرادی هستند که در زمینه‌های مختلف آمبودزمانی و حل اختلافات فعالیت می‌کنند. این افراد در نقش «موفقین اداری» (میانجیگران اداری) یا «مؤسسه توفیق» عمل می‌کنند که وظیفه دارند در مسائل مختلف میان شهروندان و دستگاه‌های دولتی یا بین خود شهروندان حل و فصل مسائل را انجام دهند. در سیستم‌های اداری و قضایی بسیاری از کشورهای جهان، الموفقون نقش مهمی در ارائه توصیه‌ها و راه‌حل‌های میانجیگری برای حل اختلافات دارند و به دنبال ایجاد عدالت و انصاف در اجرای قوانین و مقررات هستند. در بسیاری از کشورها، این مؤسسات به عنوان یک نهاد مستقل و بی‌طرف به شهروندان کمک می‌کنند تا حقوقشان در برابر دستگاه‌های دولتی و بخش خصوصی تأمین شود. از این رو، الموفقون افرادی هستند که از طرف دولت‌ها برای انجام این وظایف خاص و آمبودزمانی به نهادهای مختلف منصوب می‌شوند و در راستای اصلاحات اداری، اجتماعی و حقوقی عمل می‌کنند. الموفقون و آمبودزمان به‌طور کلی نقش مشابهی دارند و در بسیاری از مواقع معادل یکدیگر به کار می‌روند. هر دو به عنوان میانجی یا مدافع حقوق شهروندان در برابر ادارات و نهادهای دولتی، به‌ویژه در حل اختلافات میان شهروندان و دستگاه‌های دولتی یا بخش‌های خصوصی عمل می‌کنند. در نتیجه، هر چند که الموفقون و آمبودزمان در بسیاری از مواقع معانی مشابهی دارند و هدف مشابهی را دنبال می‌کنند (یعنی حل و فصل مشکلات و شکایات مردم با ادارات دولتی)، ممکن است تفاوت‌های جزئی در نحوه عملکرد و ساختار قانونی این نهادها در کشورهای مختلف وجود داشته باشد.





در راستای تقویت فرهنگ پاسخ‌گویی و حسابرسی و حکمرانی باز که موجب تقویت و تأسیس اصول شفافیت می‌شود که در قانون اساسی تونس تضمین شده است، حق دسترسی به اطلاعات در خدمات آمبودزمان بر اساس مفاد قانون اساسی ماده ۲۲ مصوب سال ۲۰۱۶ مورخ ۲۴ مارس ۲۰۱۶ (۵ فروردین ۱۳۹۵) به تصویب رسید.

شهروند

آمبودزمان یکی از نهادهای دخیل در سیستم حفاظت از حقوق بشر و حقوق شهروندی در تونس محسوب می‌شود، به طوری که تقسیم وظایف و تعدد مراجع نظارتی به او این امکان را می‌دهد که نقش فعالی در حمایت و دفاع از حقوق بشر ایفا کند.

تقویت استقلال آمبودزمان

در چارچوب تقویت استقلال این نهاد، قانون شماره ۲۱ سال ۲۰۰۲ مورخ ۱۴ فوریه ۲۰۰۲ (۲۵ بهمن ۱۳۸۰)، بی‌طرفی و استقلال آمبودزمان را در هنگام انجام وظایفش به رسمیت شناخت. این قانون مدت مأموریت محول شده به او را پنج سال تعیین کرده که قابل تمدید است و بر این نکته تأکید می‌کند که او در حین انجام وظایف خود نباید هیچ دستوری از هیچ نهاد عمومی دریافت کند.

استقلال و بی‌طرفی مؤسسه توفیق، تضمینی برای اعتبار آن در نظر کسانی است که با آن تعامل می‌کنند و همچنین ضامنی برای حفظ حقوق شهروندان است.

آمبودزمان، ضامن اصل انصاف

می‌توان گفت که مؤسسه آمبودزمان یک ابزار مثبت و ضروری در ساختار اداری است که در حل و فصل مشکلات فردی که از سوی شاکیان مطرح می‌شود، نقش ایفا می‌کند. آمبودزمان به شهروند کمک می‌کند تا در برابر هرگونه تخلف احتمالی از سوی اداره مقاومت کند و در عین حال خدمتی به خود ادارات و مقامات عمومی ارائه می‌دهد. این ادارات در آمبودزمان منبعی اضافی برای آگاهی از واکنش‌های شهروندان نسبت به کارایی و درستی تصمیمات اداری می‌یابند. آمبودزمان در این مسیر اصل انصاف را رعایت می‌کند و در صورت لزوم، می‌تواند پیشنهاد دهد که قوانین مورد بازنگری قرار گیرند، اگر مشخص شود که دیگر با نیازهای شهروندان همخوانی ندارند یا آثار آن‌ها با اصول انصاف و عدالت تطابق ندارد و در عملکرد فردی به بی‌عدالتی منجر می‌شود.

با توجه به اینکه در برخی موارد خاص اجرای قوانین می‌تواند ناعادلانه یا نتایج وخیمی داشته باشد، آمبودزمان به اداره‌ها پیشنهاد می‌دهد که اصول انصاف را که در جایگاه عدالت طبیعی و اخلاقی قرار دارد، در نظر بگیرند؛ در حالی که آمبودزمان در رسیدگی به شکایات مطرح شده به او بر حفظ حاکمیت قانون و اولویت آن تأکید دارد، به گونه‌ای که حقوق همه افراد در ابعاد مختلف زندگی اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی تضمین و از تخلفات محافظت شود، اجرای متن

قانونی به عنوان قاعده کلی و بی‌طرفانه ممکن است در برخی موارد خاص آسیب‌هایی ایجاد کند. این آسیب‌ها تنها با رعایت اصول انصاف قابل جبران است، اصولی که ضرورت قانونی را به تعویق می‌اندازد و اولویت را به حق می‌دهد که نمی‌توان آن را نادیده گرفت.

دسترسی به اطلاعات

در راستای تقویت فرهنگ پاسخ‌گویی و حسابرسی و حکمرانی باز که موجب تقویت و تأسیس اصول شفافیت می‌شود که در قانون اساسی تونس تضمین شده است، حق دسترسی به اطلاعات در خدمات آمبودزمان بر اساس مفاد قانون اساسی ماده ۲۲ مصوب سال ۲۰۱۶ مورخ ۲۴ مارس ۲۰۱۶ (۵ فروردین ۱۳۹۵) به تصویب رسید.

این قانون حق دسترسی هر شخص حقیقی یا حقوقی به اطلاعات مربوط به فعالیت‌های نهادهای عمومی وابسته به دولت را تضمین می‌کند، به طوری که این اطلاعات باید در وبسایت‌های اختصاصی خود منتشر شوند یا بر اساس درخواست دسترسی به آن‌ها در صورتی که منتشر نشده‌اند، منتشر شوند، بدون توجه به تاریخ، شکل یا منبع آن اطلاعات، که این اطلاعات توسط نهادهای عمومی در چارچوب انجام فعالیت‌های خود تولید یا به دست آمده‌اند.

بر اساس درخواست مربوطه، اطلاعات درخواستی در دسترس قرار می‌گیرند. فرد مسئول دسترسی به اطلاعات مسئول دریافت درخواست‌ها، بررسی آن‌ها، ارجاع به نهاد مربوطه، پیگیری و پاسخ‌دهی در مهلت‌های قانونی می‌باشد. این فرد مسئول ارتباط میان نهاد مربوطه و کمیته دسترسی به اطلاعات است.

مواد قانونی مرتبط با آمبودزمان

تونس

- قانون اساسی ماده ۲۲ مصوب ۲۴ مارس ۲۰۱۶ (۵ فروردین ۱۳۹۵) درباره حق دسترسی به اطلاعات
- دستورالعمل ابلاغی شماره ۱۹ مورخ ۱۸ مه ۲۰۱۸ (۲۸ اردیبهشت ۱۳۹۸) درباره حق دسترسی به اطلاعات

قوانین مربوط به آمبودزمان اداری

- قانون شماره ۵۱ مصوب سوم ماه مه سال ۱۹۹۳ (۱۳ اردیبهشت ۱۳۷۲) در رابطه با منافع آمبودزمان اداری
- قانون شماره ۱۶ مصوب ۷ فوریه ۲۰۰۰ (۱۸ بهمن ۱۳۷۸) اصلاحیه بر قانون شماره ۵۱ سال ۱۹۹۳
- قانون شماره ۲۱ مصوب ۱۴ فوریه ۲۰۰۲ (۲۵ بهمن ۱۳۸۰) اصلاحیه بر قانون شماره ۵۱ سال ۱۹۹۳

مبانی قانونی تأسیس و ساختار

سازمان اداری و مالی آمبودزمان

- دستور شماره ۲۱۴۳ مورخ ۱۰ دسامبر ۱۹۹۲ (۱۹ آذر ۱۳۷۱) در خصوص تأسیس سمت آمبودزمان اداری
- دستور شماره ۱۱۲۶ سال ۱۹۹۶ مورخ ۱۵ ژوئن ۱۹۹۶ (۲۶ خرداد ۱۳۷۵) در خصوص وظایف آمبودزمان اداری و شرح وظایف مرتبط و تنظیم سازمان اداری و مالی خدمات آمبودزمان اداری
- دستور شماره ۱۱۶۶ مورخ ۹ ژوئن ۱۹۹۷ (۱۹ خرداد ۱۳۷۶) اصلاحیه بر دستور شماره ۲۱۴۳ سال ۱۹۹۲
- دستور شماره ۸۸۴ مورخ ۲۷ آوریل ۲۰۰۰ (۱۸ اردیبهشت ۱۳۷۹) در خصوص تنظیم قدرت‌های نماینده منطقه‌ای



آمبودزمان اداری، روش‌های کاری او و سازمان اداری و مالی خدمات آمبودزمانی منطقه‌ای

- دستور شماره ۳۲۲۱ مورخ ۱۲ دسامبر ۲۰۰۵ (۲۱ آذر ۱۳۸۴) در زمینه تعیین حوزه قضایی نمایندگان منطقه‌ای آمبودزمان اداری

- فرمان ریاست جمهوری شماره ۲۹ مورخ ۶ مارس ۲۰۱۲ (۱۶ اسفند ۱۳۹۰) در خصوص نحوه انتصاب آمبودزمان اداری

سؤالات رایج

• آمبودزمان اداری چیست؟

— آمبودزمان اداری یک مؤسسه عمومی با ویژگی‌های اداری است که شخصیت حقوقی و استقلال مالی دارد. آمبودزمان اداری برای مدت پنج سال با امکان تمدید منصوب می‌شود. در حین انجام وظایف خود، آمبودزمان اداری حق دریافت دستورات هیچ یک از مقامات دولتی را ندارد (بر اساس اصلاحیه قانون شماره ۵۱ سال ۱۹۹۳).

• نقش آمبودزمان اداری چیست؟

— آمبودزمان اداری موظف است شکایات فردی صادر شده از سوی اشخاص حقیقی یا حقوقی را که مربوط به مسائل اداری هستند و در حوزه منافع دولت، گروه‌های محلی عمومی و مؤسسات عمومی قرار دارند، بررسی کند. وی به بهبود رابطه بین شهروند و اداره به شیوه‌ای منصفانه کمک می‌کند.

• چه کسانی می‌توانند به آمبودزمان اداری مراجعه کنند؟

— هر شخص حقیقی که منافع مستقیم داشته باشد، چه به صورت شخصی و چه به عنوان نماینده یک شخص حقوقی می‌تواند به آمبودزمان مراجعه نماید.

• چه درخواست‌هایی در حیطه وظایف آمبودزمان اداری قرار نمی‌گیرند؟

— اختلافات بین افراد

— اختلافات مربوط به زندگی حرفه‌ای که بین ساختارهای اداری دولتی و کارکنان آن‌ها به وجود می‌آید. این استثنا در صورتی که کارکنان مربوطه از کارکنار بیرون‌یا اگر حکم قضائی صادر شده به نفع آنان اجرا نشود، برداشته می‌شود.

پرونده‌های معلق در دادگاه‌ها که آمبودزمان اداری نمی‌تواند در آن‌ها دخالت کرده یا احکام صادر شده در این زمینه را بررسی کند.

منبع

• <https://www.mediateur.tn>



آمبودزمان و سازمان‌های جامعه مدنی: ضرورت‌های یک تعامل

مقدمه

برای تحقق یک جامعه عدالت‌محور، همکاری بین نهاد آمبودزمان و سازمان‌های جامعه مدنی ضروری است. این همکاری تضمین می‌کند که حقوق شهروندان محافظت می‌شود و صدای آن‌ها شنیده می‌شود. این نهادها با همکاری یکدیگر می‌توانند به مسائل بورکراتیک رسیدگی کنند، شفافیت را ارتقا دهند و مقامات دولتی را پاسخ‌گو کنند. اهمیت این همکاری در توانایی آن برای افزایش اثربخشی هر دو طرف است که در نهایت منجر به یک سیستم حکومتی پاسخ‌گوتر و عادلانه‌تر می‌شود. نهاد آمبودزمان به عنوان یک نهاد مستقل عمل می‌کند که به شکایات مردم علیه سازمان‌ها و مقامات دولتی رسیدگی می‌کند. نقش اصلی آن اطمینان از رعایت حقوق افراد و عملکرد عادلانه و کارآمد اداره دولتی است. آمبودزمان‌ها به عنوان میانجی عمل می‌کنند و کانالی را برای رسیدگی به شکایات بدون توسل به اقدامات قانونی فراهم می‌کنند. از سوی دیگر، سازمان‌های جامعه مدنی منافع گروه‌های مختلف جامعه را نمایندگی می‌کنند. این سازمان‌ها برای دفاع از عدالت اجتماعی، حقوق بشر و پاسخ‌گویی عمومی کار می‌کنند. آن‌ها در سطح

* پژوهشگر: محمود مهدوی‌فر

مردمی عمل می‌کنند و اطلاعاتی را در مورد مسائلی که شهروندان راجع به تأثیر قرار می‌دهند جمع‌آوری می‌نمایند و آگاهی را در مورد مشکلات سیستمی افزایش می‌دهند. سازمان‌های جامعه مدنی اغلب به عنوان دیده‌بان عمل می‌کنند، اقدامات دولت را زیر نظر دارند و برای اصلاحات فشار می‌آورند. با ترکیب اختیارات تحقیقی نهاد آمبودزمان با وکالت و دانش مردمی سازمان‌های جامعه مدنی، اتحاد قدرتمندی شکل می‌گیرد. این مشارکت ظرفیت رسیدگی به مسائل پیچیده را افزایش می‌دهد، تضمین می‌کند که صداها به حاشیه رانده نشده، شنیده شوند و سیستم حکمرانی شفاف‌تر و پاسخ‌گوتر را تقویت می‌کند.

ضرورت همکاری

توجه به اهداف مشترک، شفافیت و پاسخ‌گویی

نیاز به همکاری بین نهاد آمبودزمان و سازمان‌های جامعه مدنی (CSOs) از تعهد مشترک آن‌ها به پاسخ‌گویی و شفافیت ناشی می‌شود.

هر دو نهاد تلاش می‌کنند تا جامعه‌ای عادلانه و برپایه انصاف ایجاد کنند که در آن حقوق شهروندی رعایت شود و مقامات دولتی در قبال اقدامات خود پاسخ‌گو باشند.

آمبودزمان‌ها شکایات را بررسی می‌کنند، به شکایات رسیدگی می‌کنند و اطمینان می‌دهند که سازمان‌های دولتی به طور منصفانه و کارآمد عمل می‌کنند. از سوی دیگر، سازمان‌های جامعه مدنی، منافع جوامع مختلف را نمایندگی می‌کنند و از عدالت اجتماعی و حقوق بشر دفاع می‌کنند. با همکاری یکدیگر، آن‌ها می‌توانند منابع و تخصص خود را برای مقابله با مسائل پیچیده، شناسایی مشکلات سیستمی و ترویج حکمرانی خوب جمع کنند.

همکاری مؤثر به آمبودزمان‌ها و سازمان‌های مدنی اجازه می‌دهد تا تأثیر خود را تقویت کنند و اطمینان حاصل شود که صدای مردم شنیده می‌شود و به نگرانی‌های آن‌ها رسیدگی می‌شود. این مشارکت فرهنگ پاسخ‌گویی و شفافیت را تقویت می‌کند و در نهایت منجر به بهبود اعتماد عمومی به نهاد‌های دولتی می‌شود.

مزایای همکاری برای منافع عمومی

همکاری بین نهاد آمبودزمان و سازمان‌های جامعه مدنی مزایای متعددی را برای منافع عمومی ارائه می‌دهد:

۱. **تقویت اثربخشی:** با ترکیب اختیارات تحقیقاتی آمبودزمان‌ها با دانش مردمی و مهارت‌های حمایتی سازمان‌های مدنی، مشارکت می‌تواند به طور جامع‌تر و مؤثرتر به مسائل بپردازد. این هم‌افزایی منجر به نتایج بهتر برای شهروندان و حمایت قوی‌تر از حقوق آن‌ها می‌شود.

۲. **افزایش آگاهی:** سازمان‌های جامعه مدنی می‌توانند آگاهی را در مورد کار نهاد آمبودزمان افزایش دهند و شهروندان را تشویق کنند تا شکایات خود را مطرح کنند. این افزایش دید کمک می‌کند تا اطمینان حاصل شود که افراد بیشتری به خدمات ارائه شده توسط آمبودزمان دسترسی دارند.

۳. **توصیه‌های سیاستی بهینه:** همکاری به هر دو طرف اجازه می‌دهد تا داده‌ها را به طور مؤثرتری جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل کنند که

منجر به توصیه‌های سیاستی کاملاً آگاهانه می‌شود. این توصیه‌ها می‌تواند به حل مسائل سیستمی و بهبود مدیریت دولتی کمک کند.

۴. **توانمندسازی جوامع به حاشیه رانده شده:** سازمان‌های مدنی اغلب با جوامع به حاشیه رانده شده و آسیب‌پذیر همکاری نزدیک دارند. با مشارکت با آمبودزمان‌ها، آن‌ها می‌توانند اطمینان حاصل کنند که صدای این جوامع شنیده می‌شود و از حقوق آن‌ها محافظت می‌شود.



در کنیا، دفتر آمبودزمان که به عنوان کمیسیون عدالت اداری نیز شناخته می‌شود، با سازمان‌های جامعه مدنی برای ارتقای شفافیت و پاسخ‌گویی در مدیریت دولتی همکاری می‌کنند. این همکاری منجر به تحقیقات موفقیت‌آمیز در مورد فساد و سوءمدیریت شده که منجر به بهبود اعتماد عمومی و خدمات دولتی کارآمدتر شده است.

۳. **استرالیا:** آمبودزمان مشترک المنافع استرالیا از نزدیک با سازمان‌های مختلف جامعه مدنی برای رسیدگی به مسائل مربوط به مهاجرت کار کرده است. با بهره‌گیری از تخصص و بینش این سازمان‌ها، آمبودزمان توانسته است تحقیقات کاملی را انجام دهد، از حقوق زندانیان دفاع کند و تغییرات سیاستی را برای بهبود شرایط در بازداشتگاه‌ها توصیه کند.

درس‌های آموخته‌شده از همکاری مشترک

۱. ایجاد اعتماد و همکاری مؤثر، مستلزم اعتماد متقابل و ارتباط آزاد بین آمبودزمان‌ها و سازمان‌های جامعه مدنی است. برقراری گفت‌وگوی منظم، اشتراک‌گذاری اطلاعات و تلاش برای رسیدن به اهداف مشترک می‌تواند مشارکت را تقویت کرده و تأثیر آن را افزایش دهد.

۲. آمبودزمان‌ها و سازمان‌های جامعه مدنی هر کدام نقاط قوت خاص خود را دارند. آمبودزمان‌ها صلاحیت بررسی و پیشنهاد راه‌حل‌ها را دارند، در حالی که سازمان‌های جامعه مدنی دانش عمومی و مهارت‌های حمایتی دارند. با استفاده از این نقاط قوت مکمل، مشارکت این دو نهاد می‌تواند مسائل را به طور جامع‌تری حل کند.

۵. **تقویت حکومت‌داری دموکراتیک:** مشارکت میان آمبودزمان‌ها و سازمان‌های جامعه مدنی به یک سیستم حکومتی شفاف، پاسخ‌گو و مشارکتی کمک می‌کند. این همکاری به ایجاد یک دموکراسی قوی‌تر کمک می‌کند که در آن حقوق شهروندی حفظ شود و مقامات دولتی پاسخ‌گو باشند.

در پایان، نیاز به همکاری بین نهاد آمبودزمان و سازمان‌های جامعه مدنی روشن است. آن‌ها با همکاری یکدیگر می‌توانند به اهداف مشترک خود یعنی پاسخ‌گویی و شفافیت دست یابند که در نهایت به نفع مردم و تقویت حکومت دموکراتیک است.

مثال‌هایی از همکاری‌های موفق در سراسر جهان

۱. **انگلستان:** آمبودزمان پارلمانی و خدمات بهداشتی و درمانی انگلستان (PHSO) با سازمان‌های جامعه مدنی برای رسیدگی به شکایات مراقبت‌های بهداشتی همکاری می‌کنند. آن‌ها با همکاری یکدیگر توانسته‌اند داده‌های جامعه‌ی را در مورد تجربیات بیماران جمع‌آوری کنند، مسائل سیستمی را شناسایی کنند و از تغییرات سیاست‌ها برای بهبود کیفیت خدمات مراقبت‌های بهداشتی حمایت کنند.

۲. **کنیا:** در کنیا، دفتر آمبودزمان که به عنوان کمیسیون عدالت اداری نیز شناخته می‌شود، با سازمان‌های جامعه مدنی برای ارتقای شفافیت و پاسخ‌گویی در مدیریت دولتی همکاری می‌کنند. این همکاری منجر به تحقیقات موفقیت‌آمیز در مورد فساد و سوءمدیریت شده که منجر به بهبود اعتماد عمومی و خدمات دولتی کارآمدتر شده است.

۳. **استرالیا:** آمبودزمان مشترک المنافع استرالیا از نزدیک با سازمان‌های مختلف جامعه مدنی برای رسیدگی به مسائل مربوط به مهاجرت کار کرده است. با بهره‌گیری از تخصص و بینش این سازمان‌ها، آمبودزمان توانسته است تحقیقات کاملی را انجام دهد، از حقوق زندانیان دفاع کند و تغییرات سیاستی را برای بهبود شرایط در بازداشتگاه‌ها توصیه کند.

درس‌های آموخته‌شده از همکاری مشترک

۱. ایجاد اعتماد و همکاری مؤثر، مستلزم اعتماد متقابل و ارتباط آزاد بین آمبودزمان‌ها و سازمان‌های جامعه مدنی است. برقراری گفت‌وگوی منظم، اشتراک‌گذاری اطلاعات و تلاش برای رسیدن به اهداف مشترک می‌تواند مشارکت را تقویت کرده و تأثیر آن را افزایش دهد.

۲. آمبودزمان‌ها و سازمان‌های جامعه مدنی هر کدام نقاط قوت خاص خود را دارند. آمبودزمان‌ها صلاحیت بررسی و پیشنهاد راه‌حل‌ها را دارند، در حالی که سازمان‌های جامعه مدنی دانش عمومی و مهارت‌های حمایتی دارند. با استفاده از این نقاط قوت مکمل، مشارکت این دو نهاد می‌تواند مسائل را به طور جامع‌تری حل کند.

۳. همکاری‌های موفق اغلب با زمینه‌های فرهنگی، حقوقی و سیاسی خاص کشورهای درگیر طراحی می‌شوند. تطبیق راهبردها و رویکردها متناسب با واقعیت‌های محلی می‌تواند اثربخشی ابتکارات مشترک را بهبود بخشد و اطمینان حاصل شود که آن‌ها با جوامع هدف هماهنگ می‌شوند.

۴. مشارکت عمومی برای موفقیت تلاش‌های مشترک بسیار مهم است. افزایش آگاهی در مورد کار آمبودزمان‌ها و سازمان‌های جامعه مدنی، تشویق شهروندان برای ارائه شکایات خود، و مشارکت دادن مردم در فرایند حل مشکلات می‌تواند تأثیر مشارکت را افزایش دهد و فرهنگ پاسخ‌گویی را تقویت کند.

۵. اندازه‌گیری تأثیر و نتایج برای اطمینان از موفقیت و پایداری ابتکارات مشترک، ضروری است. جمع‌آوری داده‌ها، تجزیه و تحلیل نتایج و یادگیری از موفقیت‌ها و چالش‌های می‌تواند به اصلاح راهبردها و بهبود همکاری‌های آینده کمک کند.

چالش‌ها و موانع

۱. موانع قانونی و نهادی

یکی از چالش‌های اصلی در تقویت همکاری بین نهاد آمبودزمان و سازمان‌های جامعه مدنی (CSOs) عبور از موانع قانونی و نهادی است. بسته به چارچوب قانونی، فضای سیاسی و ساختارهای اداری موجود، این موانع می‌تواند از کشوری به کشور دیگر به طور قابل توجهی متفاوت باشد.

۱. **محدودیت‌های قانونی:** در برخی از حوزه‌های قضایی، ممکن است مقررات سختگیرانه‌ای وجود داشته باشد که بر فعالیت‌های آمبودزمان و سازمان‌های جامعه مدنی حاکم باشد. این محدودیت‌های قانونی می‌تواند توانایی آن‌ها را برای همکاری مؤثر، به اشتراک‌گذاری اطلاعات یا انجام اقدامات مشترک محدود کند. غلبه بر این موانع مستلزم حمایت از اصلاحات قانونی است که همکاری را تسهیل می‌کند و استقلال هر دو نهاد را افزایش می‌دهد.

۲. **مقاومت نهادی:** مؤسسات عمومی ممکن است گاهی در برابر نظارت خارجی و همکاری با سازمان‌های مدنی مقاومت نشان دهند. این مقاومت می‌تواند ناشی از ترس از انتقاد، عدم درک مزایای همکاری، یا شیوه‌های بوروکراتیک ریشه دار باشد. ایجاد فرهنگ باز بودن و تشویق به خرید نهادی برای غلبه بر این مقاومت ضروری است.

۳. **محدودیت منابع:** هم آمبودزمان‌ها و هم سازمان‌های مدنی اغلب با منابع محدودی از جمله بودجه، پرسنل و زیرساخت‌ها مواجه هستند. این محدودیت‌ها می‌تواند مانع از توانایی آن‌ها برای مشارکت در همکاری معنادار شود. شناسایی و تأمین فرصت‌های تأمین مالی و همچنین استفاده مؤثرتر از منابع موجود می‌تواند به رفع این چالش کمک کند.

۴. **همپوشانی‌های قضایی:** در برخی موارد، ممکن است در اختیارات و صلاحیت‌های آمبودزمان‌ها و سازمان‌های مدنی مختلف همپوشانی‌هایی وجود داشته باشد. این همپوشانی‌ها می‌تواند به سردرگمی، تلاش‌های مضاعف و درگیری‌های احتمالی منجر شود. تعیین واضح نقش‌ها و مسئولیت‌ها و همچنین سازوکارهای هماهنگی می‌تواند به کاهش این مشکلات کمک کند.

۲. ایجاد اعتماد و ارتباطات مؤثر

ایجاد اعتماد و ارتباط مؤثر بین نهاد آمبودزمان و سازمان‌های جامعه مدنی برای همکاری موفق بسیار مهم است. اعتماد و ارتباطات، پایه و اساس یک شراکت قوی را می‌سازد و هر دو طرف را قادر می‌سازد تا با یکدیگر کارآمدتر کار کنند.

۱. **گفتگوی باز:** ارتباط منظم و باز برای ایجاد اعتماد ضروری است. ایجاد کانال‌های ارتباطی رسمی و غیررسمی، مانند جلسات منظم، کارگاه‌های مشترک، و بسترهای اشتراک‌گذاری اطلاعات، می‌تواند گفتگو و همکاری را تسهیل کند.

۲. **تفاهم متقابل:** هم آمبودزمان‌ها و هم سازمان‌های مدنی باید درک متقابلی از نقش‌ها، وظایف و روش‌های کاری یکدیگر ایجاد کنند. این درک را می‌توان از طریق جلسات آموزشی مشترک، برنامه‌های تبادل و پروژه‌های مشترک تقویت کرد.

۳. **شفافیت و پاسخ‌گویی:** نشان دادن شفافیت و مسئولیت‌پذیری در اقدامات، می‌تواند به آمبودزمان‌ها و سازمان‌های مدنی کمک کند تا با بین یکدیگر و با مردم اعتماد ایجاد کنند. سازوکارهای گزارش دهی و فرایند‌های تصمیم‌گیری شفاف و به‌روزرسانی منظم در تلاش‌های مشترک می‌تواند اعتماد و اعتبار را افزایش دهد.

۴. **اهداف و مقاصد مشترک:** شناسایی و کار در راستای اهداف و مقاصد مشترک می‌تواند مشارکت بین آمبودزمان‌ها و سازمان‌های مدنی را تقویت کند. تلاش‌های مشترکی که با منافع مشترک هر دو طرف هماهنگ باشد، به احتمال زیاد موفق می‌شوند و تأثیر معناداری دارند.

۵. **سازوکارهای حل تعارض:** تعارض و اختلاف نظر در هر مشارکتی اجتناب‌ناپذیر است. ایجاد سازوکارهای حل تعارض روشن، مانند میانجیگری یا داوری، می‌تواند به حل اختلافات و حفظ یک رابطه کاری مثبت کمک کند.

با عبور از موانع قانونی و نهادی و ایجاد اعتماد و ارتباطات، نهاد آمبودزمان و سازمان‌های جامعه مدنی می‌توانند بر چالش‌ها و موانع غلبه کنند تا مشارکت مؤثرتر و تأثیرگذارتری ایجاد کنند. این همکاری در نهایت به نفع عموم است و به یک سیستم حکمرانی عادلانه و شفاف کمک می‌کند.

استراتژی‌هایی برای همکاری مشترک

الف: بهترین اقدامات برای مشارکت

۱. **تعیین اهداف روشن:** تعیین اهداف واضح و قابل دستیابی برای همکاری بسیار مهم است. هم آمبودزمان‌ها و هم سازمان‌های جامعه مدنی (CSOs) باید اهداف مشترک را شناسایی کرده و دیدگاه مشترکی برای مشارکت خود ایجاد کنند. این همسویی تضمین می‌کند که هر دو طرف در جهت نتایج یکسانی کار می‌کنند.

۲. **رسمی کردن موافقت‌نامه‌ها:** تنظیم موافقت‌نامه‌های رسمی، مانند یادداشت‌های تفاهم (MOU) یا قراردادهای مشارکت، می‌تواند به ترسیم نقش‌ها، مسئولیت‌ها و انتظارات هر یک از طرفین کمک کند. این اسناد چارچوبی برای همکاری فراهم می‌کند و به جلوگیری از سوء تفاهم کمک می‌کند.

۳. **ارتباط منظم:** حفظ ارتباط منظم کلید یک مشارکت موفق است. تشکیل جلسات منظم، کارگاه‌های مشترک و کانال‌های ارتباطی می‌تواند اشتراک‌گذاری اطلاعات را تسهیل کند و اطمینان حاصل شود که هر دو طرف مطلع و درگیر خواهند بود.

۴. **ظرفیت‌سازی:** سرمایه‌گذاری در ظرفیت‌سازی هم برای آمودزمان‌ها و هم برای سازمان‌های مدنی می‌تواند توانایی آن‌ها را برای همکاری مؤثر افزایش دهد. جلسات آموزشی مشترک، کارگاه‌های مهارت‌سازی و برنامه‌های

تبادل می‌تواند به توسعه مهارت‌ها و دانش لازم برای همکاری موفق کمک کند.

۵. **نظارت و ارزیابی مشترک:** اجرای سازوکارهای نظارت و ارزیابی مشترک می‌تواند به ارزیابی پیشرفت و تأثیر تلاش‌های مشترک کمک کند. بررسی و تجزیه و تحلیل منظم داده‌ها، جمع‌آوری بازخورد و انجام تنظیمات لازم می‌تواند اثربخشی مشارکت را بهبود بخشد.

ب: رویکردها و ابزارهای نوآورانه

۱. **راه‌حل‌های مبتنی بر فناوری:** استفاده از فناوری می‌تواند همکاری بین آمبودزمان‌ها و سازمان‌های مدنی را افزایش دهد. پلتفرم‌های آنلاین، برنامه‌های کاربردی تلفن همراه و ابزارهای تجزیه و تحلیل داده‌ها می‌توانند اشتراک‌گذاری اطلاعات، ساده‌سازی فرایند‌های رسیدگی به شکایات و بهبود ارتباطات را تسهیل کنند.

۲. **پلتفرم‌های مشارکتی:** ایجاد پلتفرم‌های مشترک، مانند انجمن‌ها یا پایگاه‌های داده آنلاین، می‌تواند هر دو طرف را قادر به اشتراک‌گذاری اطلاعات، منابع و بهترین شیوه‌ها کند. این پلتفرم‌ها همچنین می‌توانند به عنوان مرکزی برای ابتکارات و پروژه‌های مشترک عمل کنند.

۳. **مشارکت جامعه:** تعامل با جامعه از طریق برنامه‌های اطلاع‌رسانی، تربیون‌های عمومی و کمپین‌های آگاهی بخشی می‌تواند مشارکت بین آمبودزمان‌ها و سازمان‌های مدنی را تقویت کند. مشارکت جامعه تضمین می‌کند که صدای شهروندان شنیده می‌شود و به نیازهای آن‌ها رسیدگی می‌شود.

۴. **کمپین‌های نوآورانه حمایتی:** توسعه کمپین‌های حمایتی نوآورانه می‌تواند به افزایش آگاهی در مورد کار آمبودزمان‌ها و سازمان‌های مدنی کمک کند. استفاده از رسانه‌های اجتماعی، داستان‌سرایی و ابزارهای چندرسانه‌ای می‌تواند پیام آن‌ها را تقویت کند و مخاطبان بیشتری را درگیر کند.

۵. **تصمیم‌گیری مبتنی بر داده:** استفاده از رویکردهای داده‌محور می‌تواند اثربخشی تلاش‌های مشترک را بهبود بخشد. جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل داده‌ها در مورد شکایات، مسائل سیستمی و بازخورد عمومی می‌تواند به تصمیم‌گیری کمک کند و به شناسایی زمینه‌های بهبود کمک کند.

نتیجه‌گیری

تأملی در اهمیت مشارکت و همکاری

همکاری بین نهاد آمبودزمان و سازمان‌های جامعه مدنی (CSOs) برای تقویت جامعه‌ای شفاف، پاسخ‌گو و عادلانه ضروری است. این نهادها با همکاری یکدیگر می‌توانند به مسائل سیستمی رسیدگی کنند، از حقوق شهروندان حمایت کنند و اطمینان حاصل کنند که نهادهای عمومی به‌طور عادلانه و کارآمد عمل می‌کنند. مشارکت بین آمبودزمان‌ها و سازمان‌های مدنی تأثیر آن‌ها را تقویت می‌کند و آن‌ها را قادر می‌سازد تا با چالش‌های پیچیده مقابله کنند و از اصلاحات معنادار دفاع کنند. با تأمل در اهمیت این مشارکت، می‌دانیم که از طریق همکاری و اقدام جمعی است که می‌توانیم به یک سیستم حکمرانی عادلانه‌تر و پاسخ‌گوتر دست یابیم.

ما باید در ظرفیت‌سازی سرمایه‌گذاری کنیم، ارتباطات بازار را تقویت کنیم و استراتژی‌های مشترکی را برای رسیدن به اهداف مشترک توسعه دهیم. پذیرش رویکردهای نوآورانه و استفاده از فناوری می‌تواند اثربخشی مشارکت ما را افزایش دهد. مشارکت عمومی نیز حیاتی است. ما باید شهروندان را در تلاش‌های خود مشارکت دهیم و اطمینان حاصل کنیم که صدای آن‌ها شنیده می‌شود و نیازهای آن‌ها برآورده می‌شود. با افزایش تلاش‌های مشترک، می‌توانیم جامعه‌ای ایجاد کنیم که در آن شفافیت، مسئولیت‌پذیری و عدالت حاکم باشد.

منابع:

- https://www.theioi.org/downloads/aha6o/World20%Bank_Summary_Roundtable_March202014%_EN.pdf
- https://www.sivisayfalar.org/wp-content/uploads/11/2021/Monitoring-The-Applications-of-CSOs-To-The-Directorate-Of-Communications-CIMER-and-The-Ombudsman-Institution.pdf
- https://www.ombudsman.org.uk/making-complaint/information-mps/our-role-and-relationship-parliament
- https://library.ombudsman.go.ke:8080/jspui/bitstream/caj/226/1/Ombudsman20%Newsletter20%issue2008%20%january20%-20%March202023%.pdf
- https://www.refugeecouncil.org.au/joint-letter-on-australias-opcat-compliance/



همکاری بین نهاد

آمبودزمان و سازمان‌های

جامعه مدنی (CSOs)

برای تقویت جامعه‌ای

شفاف، پاسخ‌گو و

عادلانه ضروری است.

این نهادها با همکاری

یکدیگر می‌توانند به

مسائل سیستمی

رسیدگی کنند، از حقوق

شهروندان حمایت کنند

و اطمینان حاصل کنند

که نهادهای عمومی

به‌طور عادلانه و کارآمد

عمل می‌کنند.

OMBUDSMAN

آنبودزمان‌های سازمانی

* دکتر ساجده مقدمی

پژوهشگر مرکز آموزش و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

❖ آنبودزمان از زمان تأسیس خود در سوئد در سال ۱۸۰۹ تاکنون تحولات چشمگیری را تجربه کرده است. در حالی که وظیفه اصلی این نهاد همچنان بررسی و حل شکایات شهروندان از عملکرد نهادهای دولتی است، اما دامنه فعالیت آن در قرن ۲۱ گسترش یافته و اکنون بخش جدایی‌ناپذیری از ساختار حکمرانی در بیش از ۹۰ کشور جهان شده است. این روند رشد گسترده با افزایش تقاضای جوامع مدرن برای دستیابی به عدالت و سازوکارهای جایگزین حل اختلافات همگام بوده است. امروزه آنبودزمان‌ها در بسیاری از کشورها نه تنها به حل شکایات پرداخته، بلکه نقش کلیدی در نظارت بر عملکرد دولت‌ها، تضمین شفافیت و پاسخ‌گویی، و حتی اجرای برخی از وظایف مرتبط با حقوق بشر ایفا می‌کنند.

در دو قرن اخیر، گسترش آنبودزمان را می‌توان پاسخی به رشد پیچیدگی‌های دولت‌ها و نیاز به نظارت مستقل بر عملکرد بوروکراسی دانست. در دهه‌های اخیر، به رغم سیاست‌های خصوصی‌سازی و کاهش تصدی‌گری دولتی، مقیاس و دامنه فعالیت‌های دولت‌ها افزایش یافته است. به گفته رابرت فرنچ، قاضی ارشد دیوان عالی استرالیا، «رشد مهارناپذیر مقررات»، از جمله قوانین نانوخته و دستورالعمل‌های اجرایی، سبب افزایش نظارت مستقل بر عملکرد دولت‌ها شده است. در این راستا، آنبودزمان‌ها، علاوه بر وظایف کلاسیک خود، وارد حوزه‌هایی نظیر نظارت بر استراق‌سمع‌های مخابراتی، اجرای قوانین مبارزه با تروریسم، نظارت بر سوءاستفاده‌های سازمان‌های جنایی و کنترل تخلفات کدهای کیفری شده‌اند.

در کنار نقش کارکردی آنبودزمان در دولت، بخش خصوصی نیز از این مدل حکمرانی استقبال کرده و «آنبودزمان صنعتی» را برای رسیدگی به شکایات مصرف‌کنندگان ایجاد کرده است. به عنوان نمونه، در استرالیا، برخی از نهادهای

1- Industry Ombudsman

آنبودزمان نقش نهادهای داوری در بخش‌هایی مانند انرژی و آب را بر عهده گرفته‌اند. این انعطاف‌پذیری آنبودزمان باعث شده که مرز بین نقش‌های سنتی و مدرن آن از میان برداشته شود و آنبودزمان هم در حوزه دولتی و هم در بخش خصوصی به عنوان یک نهاد مستقل و کارآمد جایگاه خود را تثبیت کند. یکی از مهم‌ترین عرصه‌های جدیدی که آنبودزمان‌ها در آن فعال شده‌اند، حوزه حقوق بشر است. آنبودزمان‌ها اکنون موظف به اجرای نقش‌هایی در زمینه بررسی تأثیر قوانین کیفری بر جوامع آسیب‌پذیر نظیر بومیان و اقلیت‌های نژادی، تحقیق درباره مرگ‌ومیرهای ناشی از خشونت خانگی، و همچنین ایفای نقش در اجرای پروتکل‌های بین‌المللی، مانند پروتکل اختیاری سازمان ملل علیه شکنجه (OPCAT) هستند. در استرالیا، آنبودزمان ایالت استرالیای غربی مأموریت دارد تا تأثیر برخی از جرائم کیفری بر جوامع بومی را بررسی کرده و در صورت لزوم اصلاحات قانونی جهت کاهش بازداشت‌های غیرضروری پیشنهاد دهد. همچنین این نهاد با بررسی الگوهای مرگ ناشی از خشونت خانگی تلاش می‌کند از طریق ارائه پیشنهادها سیاست‌گذاری، از تکرار چنین رخدادهایی جلوگیری کند.

یکی دیگر از تحولات مهم در آنبودزمانی مدرن، توانایی آغاز تحقیقات بدون نیاز به شکایت رسمی از سوی شهروندان است. این ویژگی که به «تحقیقات مبتنی بر ابتکار آنبودزمان» شناخته می‌شود، به آنبودزمان‌ها این امکان را می‌دهد که به مانند کمیسیون‌های خاص، بررسی‌های گسترده و عمیقی در مورد مسائل سیستماتیک انجام دهند و گزارش‌های خود را به پارلمان ارائه کنند. چنین بررسی‌هایی باعث آشکار شدن مشکلات ساختاری دولت

شده و می‌توانند زمینه‌ساز تصویب اصلاحات قانونی و سیاستی شوند. ارتباط آنبودزمان با حاکمیت قانون نیز در دهه‌های اخیر تقویت شده است. اصل حاکمیت قانون ایجاب می‌کند که تمامی اقدامات دولت بر مبنای قوانین شفاف و از پیش اعلام‌شده باشد تا شهروندان بتوانند رفتار خود را بر اساس این قوانین تنظیم کنند. فردریش فون هابک، اقتصاددان برجسته، در این زمینه می‌گوید: «حاکمیت قانون یعنی اینکه دولت بر اساس قواعد از پیش

مشخص و اعلام‌شده عمل کند، به طوری که افراد بتوانند با درجه‌ای از اطمینان، برنامه‌ریزی کنند». آنبودزمان‌ها، به رغم اینکه مانند دادگاه‌ها قدرت الزام‌آوری ندارند، نقش مهمی در تضمین رعایت اصول حاکمیت قانون و جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت دارند.

در مجموع، آنبودزمان به بخش جدایی‌ناپذیر نظام حکمرانی مدرن تبدیل شده است. این نهاد با ایفای نقش در تضمین پاسخ‌گویی، ایجاد عدالت در روابط میان دولت و شهروندان، نظارت بر اجرای حقوق بشر، و جلوگیری از سوءاستفاده‌های اداری، جایگاهی اساسی در ساختار حکومت‌های دموکراتیک به دست آورده است. از آنجاکه دولت‌ها همواره در معرض گسترش قلمرو اجرایی خود قرار دارند، وجود نهاد مستقل آنبودزمان برای حفظ توازن قدرت و حمایت از حقوق شهروندان امری ضروری است. تداوم تحول و گسترش آن در عرصه‌های جدید، نه تنها به کاهش بوروکراسی و افزایش اعتماد عمومی کمک خواهد کرد، بلکه موجب ارتقای کیفیت حکمرانی و حفظ کرامت انسانی می‌شود (فیلد، ۲۰۱۶: ۱۱۸-۱۲۳). با توجه به ضرورت و اهمیت پرداختن به مسئله آنبودزمان ماینیز در نظر داریم، در این مطلب مروری بر انواع آنبودزمان‌های سازمانی داشته باشیم چرا که آنبودزمان‌های سازمانی عرصه‌ای هستند که در ادبیات تحقیقات داخلی کمتر مورد توجه قرار گرفته اما از اهمیت بالایی برخوردارند.



آنبودزمان‌های سازمانی

آنبودزمان سازمانی به عنوان یک منبع بی‌طرف، مستقل و محرمانه برای رسیدگی به شکایات، حل اختلافات و تضمین پاسخ‌گویی سازمانی عمل می‌کند. نقش آنبودزمان در طول زمان تکامل یافته و امروزه در بخش‌های گوناگونی مانند دولت، آموزش، بهداشت، محیط‌های شرکتی و سازمان‌های بین‌المللی به کار گرفته می‌شود. آنبودزمانان حرفه‌ای نقش کلیدی و غیرقابل‌انکاری را در بخش‌های مختلف اجتماعی، دولتی، شرکتی، و بین‌المللی ایفا می‌کنند. تحقیقات علمی نشان می‌دهد که آنبودزمانان نقش مهمی در حل جایگزین اختلافات دارند، به کاهش تنش در محیط‌های کاری کمک می‌کنند، حاکمیت شرکتی را بهبود می‌بخشند و موجب افزایش اعتماد سازمانی می‌شوند. در حالی که مؤسسات و دولت‌ها به دنبال ایجاد رویکردهای کارآمد برای حل اختلافات هستند، تقاضا برای آنبودزمانی حرفه‌ای همچنان در حال افزایش است.

آنبودزمان‌های سازمانی بر اساس اصول به رسمیت شناخته‌شده بین‌المللی فعالیت می‌کنند که توسط سازمان‌هایی مانند انجمن



آنبودزمان به بخش

جدایی‌ناپذیر نظام حکمرانی

مدرن تبدیل شده است.

این نهاد با ایفای نقش در

تضمین پاسخ‌گویی، ایجاد

عدالت در روابط میان دولت و

شهروندان، نظارت بر اجرای

حقوق بشر، و جلوگیری از

سوءاستفاده‌های اداری،

جایگاهی اساسی در ساختار

حکومت‌های دموکراتیک

به دست آورده است.



یک نهاد مستقل در بانک

جهانی است که با هدف

حل و فصل اختلافات محیط

کاری کارکنان، مشاوران و

مدیران فعالیت می‌کند.

این آمبودزمن به صورت

محرمانه، بی طرف و

مستقل اقدام کرده و از

طریق میانجیگری، مذاکره

و تحقیق به حل مشکلات

درون سازمانی می‌پردازد.

بین المللی آمبودزمانی^۲ و سازمان ملل متحد^۳

تدوین شده‌اند. این اصول شامل موارد زیر است:

۱. استقلال: آمبودزمن به صورت مستقل فعالیت می‌کند و تحت تأثیر عوامل خارجی قرار نمی‌گیرد.

۲. محرمانگی: گفتگوها و شکایات نزد آمبودزمن تازمانی که افشای آن‌ها ضروری نباشد، کاملاً محرمانه باقی می‌مانند.

۳. بی طرفی و انصاف: آمبودزمن جانب‌هیچ طرفی را نمی‌گیرد و بر نتایج عادلانه تمرکز دارد.

۴. غیررسمی بودن: این نهاد جایگزینی برای روند های حقوقی رسمی است و به عنوان یک واسطه حل اختلافات عمل می‌کند.

نقش و وظایف آمبودزمن سازمانی

آمبودزمن سازمانی با افراد و گروه‌های مختلف در یک سازمان همکاری می‌کند تا:

۱. محیطی امن را برای مطرح کردن نگرانی‌ها و مشکلات فراهم کند.

۲. گزینه‌های مختلفی را برای حل تعارضات بررسی و پیشنهاد دهد.

۳. مشکلات و نگرانی‌های سیستماتیک را به اطلاع سازمان برساند تا برای آن‌ها راه‌حلی ارائه شود.

آمبودزمن سازمانی در انواع مختلفی از سازمان‌ها کار می‌کند که شامل نهادهای دولتی، دانشگاه‌ها، شرکت‌های خصوصی، بیمارستان‌ها و مؤسسات درمانی، سازمان‌های غیرانتفاعی، بنیادها و انجمن‌ها می‌شود. آمبودزمن‌های سازمانی دارای استانداردهای حرفه‌ای و کدهای اخلاقی خاصی هستند که عملکرد آن‌ها را هدایت و تنظیم می‌کند.

در ادامه مروری بر آمبودزمن‌های سازمانی خواهیم داشت و مواردی از آن‌ها خواهد شد:

آمبودزمن دانشگاهی

بسیاری از دانشگاه‌ها دفاتر آمبودزمانی دارند که به دانشجویان و اعضای هیئت علمی در حل و فصل اختلافات آموزشی کمک می‌کنند. به عنوان مثال، دفتر آمبودزمنی دانشگاه کلگری^۴ به افراد در حل مشکلات مربوط به نمرات، تخلفات دانشجویی یا موارد نقض

2- (IOA) International Ombuds Association

3- (UN)

4- University of Calgary Ombuds Office



حقوق تحصیلی یاری می‌رساند.

آمبودزمن دولتی

آمبودزمانان عمومی (دولتی) بر ارائه خدمات عمومی نظارت کرده و از حقوق شهروندان در برابر بوروکراسی ناعادلانه دفاع می‌کنند. به عنوان مثال، آمبودزمن وزارت آموزش ایالات متحده به دانشجویانی که در دریافت وام‌های دانشجویی با مشکلاتی مواجه هستند، کمک می‌کند. طبق گزارش‌ها، آمبودزمانان دولتی سبب کاهش بار دادگاه‌ها شده‌اند؛ زیرا شکایات اداری را به طور مؤثر مدیریت می‌کنند.^۵

آمبودزمن شرکتی

سازمان‌های بزرگ چندملیتی، دفاتر آمبودزمانی داخلی دارند که به کارکنان اجازه می‌دهند شکایات خود را بدون نگرانی از تلافی جویی مطرح کنند. برای مثال، تیم آمبودزمانی مایکروسافت به کارکنان امکان گزارش دادن آزار و اذیت، تبعیض، و تخلفات اخلاقی را در یک بستر محرمانه فراهم می‌کند. مطالعات نشان داده‌اند که شرکت‌هایی که دارای آمبودزمن داخلی هستند، کاهش تخلفات سازمانی و افزایش رضایت کارکنان را تجربه می‌کنند.^۶

آمبودزمن رسانه‌ای

آمبودزمانان رسانه‌ای از اصول اخلاقی روزنامه‌نگاری محافظت کرده و شکایات مرتبط با سوگیری، اطلاعات نادرست و اشتباهات خبری را بررسی می‌کنند. برای مثال، آمبودزمن شبکه CBC کانادا شکایات مرتبط با عدم دقت رسانه‌ای را تحلیل کرده و در صورت لزوم، اصلاحیه‌هایی را



5- U.S. Department of Education Ombudsman

6- Microsoft Ombuds Office

ارائه می‌دهد.^۷

آمبودزمن بهداشتی

این آمبودزمانان از حقوق بیماران دفاع کرده و اختلافات میان بیماران و پزشکان را حل و فصل می‌کنند. مثلاً، واحد امور بیماران بیمارستان جانزهاپکینز به بیماران کمک می‌کند در مورد خطاهای پزشکی یا هزینه‌های غیرمنتظره بیمارستان اعتراض کنند.^۸

مدافعان حقوق ساکنین مراکز مراقبت بلندمدت^۹

نمایندگان مدافع حقوق ساکنین مراکز مراقبت بلندمدت، به حل مشکلات مرتبط با مراقبت‌های روزمره، سلامت، ایمنی و ترجیحات شخصی ساکنان کمک می‌کنند. این مشکلات می‌توانند شامل موارد زیر باشند (اما محدود به آن‌ها نیستند):

- نقض حقوق یا شأن ساکنان
- سوءاستفاده فیزیکی، کلامی، روانی یا مالی
- کیفیت پایین خدمات مراقبتی
- نگرانی‌های مربوط به رژیم غذایی
- مشکلات در مراقبت‌های پزشکی، درمان و توانبخشی
- مسائل مربوط به مزایای بیمه‌های مدیر (Medicare) و مدیکال (Medi-Cal)
- انتقال یا ترخیص نامناسب ساکن
- استفاده نادرست از محدودیت‌های شیمیایی (مثل داروهای آرامبخش) یا فیزیکی (مثل بستن)

این نمایندگان از حقوق ساکنان در برابر تخلفات حمایت کرده و برای بهبود شرایط زندگی آن‌ها تلاش می‌کنند.

آمبودزمن خانه‌های سالمندان کالیفرنیا: مراقبت از سالمندان^{۱۰}

آمبودزمن مراقبت طولانی مدت کالیفرنیا از حقوق سالمندان در خانه‌های سالمندان و مراکز مراقبتی محافظت می‌کند. این آمبودزمن

7- CBC Ombudsman

8- Johns Hopkins Ombuds

9- Long-Term Care Ombudsman

10- California Ombudsman for Elderly Care



با بررسی شکایات، موارد سوءاستفاده، بی‌توجهی و کیفیت پایین خدمات را مورد ارزیابی قرار داده و در صورت تخلف، اقدامات اصلاحی را پیشنهاد می‌دهد. این نوع نظارت باعث افزایش استانداردهای مراقبتی، بهبود کیفیت خدمات سالمندان و جلوگیری از بهره‌کشی از سالمندان آسیب‌پذیر می‌شود. همچنین، این آمبودزمن دستور اجرای مقرراتی را که از حقوق سالمندان دفاع می‌کند، صادر کرده و خانه‌های سالمندان را به رعایت استانداردهای ایالتی ملزم می‌سازد.



سازمان‌های بین‌المللی: آمبودزمن بانک جهانی

آمبودزمن بانک جهانی^{۱۱} یک نهاد مستقل در بانک جهانی است که با هدف حل و فصل اختلافات محیط کاری کارکنان، مشاوران و مدیران فعالیت می‌کند. این آمبودزمن به صورت محرمانه، بی‌طرف و مستقل اقدام کرده و از طریق میانجیگری، مذاکره و تحقیق به حل مشکلات درون سازمانی می‌پردازد. این نهاد نقشی کلیدی در افزایش شفافیت، حفظ عدالت در محیط کار و جلوگیری از تبعیض‌های سازمانی دارد. ایجاد محیطی ایمن برای طرح شکایات یکی از رسالت‌های اصلی این آمبودزمن است که با جلوگیری از هدر رفتن منابع انسانی و کاهش هزینه‌های ناشی از دعاوی حقوقی، تأثیر مثبتی بر کارایی سازمان‌های تحت نظارت خود دارد.

دفتر مشاور نظارتی و آمبودزمانی (CAO) به عنوان نهاد مستقل رسیدگی به شکایات در مؤسسه مالی بین‌المللی^{۱۲} و آژانس تضمین

11- World Bank Ombudsman

12- (IFC)

سرمایه‌گذاری چندجانبه^{۱۳} فعالیت دارد. هر دو این سازمان‌ها، زیرمجموعه‌های گروه بانک جهانی هستند.

این نهاد مأموریت خود را از طریق سه عملکرد کلیدی دنبال می‌کند. نخست، حل اختلاف که به بررسی شکایات جوامع محلی در مورد تأثیرات زیست‌محیطی و اجتماعی پروژه‌های (IFC) و (MIGA) می‌پردازد. این فرایند از طریق رویکردی بی‌طرفانه و همکاری مشارکتی اجرا می‌شود که در آن جوامع آسیب‌دیده، شرکت‌های پروژه و سایر ذی‌نفعان برای یافتن راه‌حل‌های پایدار و سازنده مشارکت دارند. دومین عملکرد کلیدی، نظارت بر انطباق است که در آن (CAO) میزان رعایت استانداردهای زیست‌محیطی و اجتماعی را بررسی کرده و آسیب‌های ناشی از تخلفات را ارزیابی می‌کند. در صورت مشاهده موارد عدم رعایت، این نهاد اقدامات اصلاحی و جبرانی را پیشنهاد می‌دهد تا اطمینان حاصل شود که پروژه‌ها مطابق با سیاست‌های بانک جهانی اجرا شده و اثرات منفی کاهش یابند. آخرین عملکرد در این چارچوب، مشاوره است که از طریق ارائه پیشنهاد‌های فنی و سیاست‌گذاری به هیئت‌مدیره (IFC) و (MIGA) تلاش می‌کند عملکرد سیستم‌های این سازمان‌ها در زمینه پایداری زیست‌محیطی و اجتماعی را بهبود ببخشد. شناسایی مسائل بالقوه و پیشنهاد راهکارهای کاهش ریسک نیز در زمره وظایف این آمبودزمن قرار دارد.

اهمیت دفتر مشاور نظارتی و آمبودزمانی (CAO) را می‌توان در چندین حوزه مشاهده کرد. این نهاد اطمینان می‌دهد که در اجرای پروژه‌های بانک جهانی، شفافیت، پاسخ‌گویی و عدالت اجتماعی رعایت شده و در عین حال، جوامع محلی از آسیب‌های احتمالی پروژه‌های مالی محافظت شوند. علاوه بر این، (CAO) به عنوان یک مرجع بی‌طرف و مستقل نقش مهمی در رسیدگی به دعاوی، میانجیگری و بررسی انطباق با استانداردها ایفا می‌کند که این امر موجب افزایش اعتماد عمومی به عملکرد بانک جهانی در سطح بین‌المللی می‌شود.^{۱۴}

13- (MIGA)

14- (CAO - Compliance Advisor Ombudsman)

بخش مخابرات: آنبودزمن (CCTS) کانادا (رسیدگی به شکایات از شرکت‌های مخابراتی)

کمیسیون شکایات برای خدمات مخابراتی (CCTS) در کانادا یک نهاد مستقل است که به شکایات مشتریان و کسب و کارهای کوچک در رابطه با قبوض غیرمنصفانه، خدمات نامناسب و مشکلات قراردادها، ارائه دهنده‌گان مخابراتی رسیدگی می‌کند. این نهاد تضمین می‌کند که شرکت‌های مخابراتی حقوق مصرف‌کنندگان را رعایت کنند و به تعهدات خود پایبند باشند. با بررسی شکایات و حل سریع آن‌ها، (CCTS) از تحمیل هزینه‌های اضافی بر مشتریان و شرکت‌ها جلوگیری کرده و مصرف‌کنندگان را از روند‌های طولانی و پیچیده دادگاهی بی‌نیاز می‌کند.^{۱۵}



آنبودزمن حقوق کودکان نروژ: حمایت از حقوق کودکان

آنبودزمن حقوق کودکان نروژ^{۱۶} یک نهاد مستقل است که به بررسی و پیگیری مسائل مرتبط با حقوق کودکان در زمینه‌هایی مانند آموزش، سرپرستی، بهداشت و رفاه اجتماعی می‌پردازد. این نهاد تضمین می‌کند که تمام سیاست‌ها و اقدامات دولتی با محوریت منافع کودکان طراحی و اجرا شوند و از آنان در برابر خشونت، تبعیض و غفلت محافظت شود. همچنین، آنبودزمن حقوق کودکان با ارائه توصیه‌های قانونی و اجرایی، دولت را در تدوین سیاست‌های حمایتی ویژه برای کودکان یاری می‌دهد و از اجرای صحیح قوانین مربوط به حقوق کودکان اطمینان حاصل می‌کند.

این نهاد به عنوان مدافع حقوق کودکان و جوانان اطمینان حاصل می‌کند که دیدگاه‌های آنان شنیده شده و حقوقشان توسط بزرگسالان رعایت شود. مدافع حقوق کودکان در نروژ اولین نمونه از این نهاد در سطح جهانی محسوب می‌شود و امروزه بسیاری از کشورها از این الگو پیروی کرده و نهاد‌های مشابهی را برای حفظ و تقویت حقوق کودکان ایجاد کرده‌اند. این سازمان به طور رسمی توسط پادشاه منصوب شده و برای دوره‌ای شش ساله فعالیت می‌کند. آنبودزمن حقوق کودکان نقش مهمی در افزایش آگاهی و الزام مقامات به رعایت مفاد پیمان نامه حقوق کودک که بخشی از قوانین نروژ محسوب می‌شود، ایفا می‌کند. این نهاد، به عنوان یک سازمان مستقل، در تعیین حوزه‌های کاری خود اولویت بندی کرده و بر مسائل خاص متمرکز می‌شود.

15- CCTS Ombudsman
16- Norwegian Children's Ombudsman (Barneombudet)

برای تأثیرگذاری بر سیاست‌گذاران، آنبودزمن حقوق کودکان از روش‌های متعددی استفاده می‌کند. این اقدامات شامل برگزاری سخنرانی‌ها و سمینارها برای افرادی که با کودکان کار می‌کنند یا به آنان خدمات ارائه می‌دهند، ارسال نامه به مقامات در مواردی که حقوق کودکان رعایت نمی‌شود، ارائه بیانیه‌های حقوقی در زمان تدوین یا اصلاح قوانین، برقراری تماس با رسانه‌ها، فعالیت در شبکه‌های اجتماعی و دیدار با وزیران و نمایندگان پارلمان است. همچنین، این نهاد از طریق مشاوره و اطلاع‌رسانی به افرادی که از طریق اینترنت، ایمیل یا تلفن ارتباط برقرار می‌کنند، اطلاعات لازم را در زمینه حقوق کودکان ارائه داده و نقش فعالی در آگاه‌سازی عمومی ایفا می‌کند.

با وجود نقش مهم این نهاد، آنبودزمن حقوق کودکان برخی محدودیت‌ها دارد. این سازمان صلاحیت لغو تصمیمات مقامات صلاحیت‌دار مانند نهاد‌های تأمین رفاه اجتماعی، ادارات مهاجرت، مدارس یا دادگاه‌ها را ندارد. همچنین، این آنبودزمن نمی‌تواند در اختلافات خانوادگی مربوط به حضانت کودکان یا درگیری‌های بین والدین و کودکان دخالت کند؛ با این وجود، این نهاد همچنان یکی از مؤثرترین سازوکارهای حفاظت از حقوق کودکان در نروژ محسوب می‌شود و همواره در تلاش است تا از طریق همکاری با دولت، جامعه مدنی و عموم مردم، محیطی امن‌تر و حمایت‌شده تر برای کودکان ایجاد کند.

دبیرخانه فدرال آنبودزمن برای حفاظت در برابر آزار و اذیت^{۱۷}

دبیرخانه فدرال آنبودزمن برای حفاظت در برابر آزار و اذیت در سال ۲۰۱۰^{۱۸} هم‌زمان با تصویب قانون حفاظت در برابر آزار و اذیت زنان در محیط کار در پاکستان تأسیس شد. این نهاد در پاسخ به افزایش نگرانی‌های اجتماعی درباره آزار و اذیت جنسی در محل کار ایجاد شد و هدف اصلی آن ایجاد یک سازوکار مؤثر برای رسیدگی به شکایات و ارائه عدالت در سریع‌ترین زمان ممکن بود. دبیرخانه

17- FOSPAH/ Federal Ombudsman Secretariat for Protection Against Harassment
18- Protection against Harassment of Women at the Workplace Act, 2010



فدرال آنبودزمن به عنوان یک نمونه از آنبودزمن‌های تخصصی و یک نهاد قانونی و نظارتی مستقل فعالیت می‌کند که تمرکز اصلی آن بر ایجاد محیط‌های کاری سالم و عاری از هرگونه تبعیض یا سوء رفتار است.

این سازمان به ویژه در جوامعی که حقوق فردی و جنسیتی ممکن است کمتر مورد توجه قرار گیرد، نقش کلیدی در حمایت از اقشار آسیب‌پذیر ایفا می‌کند. در پاکستان، این نهاد به عنوان یکی از اصلی‌ترین سازمان‌های حمایت از قربانیان آزار و اذیت در محیط کار شناخته می‌شود و نقش مؤثری در افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی در محیط‌های کاری دارد.

دبیرخانه فدرال آنبودزمن برای حفاظت در برابر آزار و اذیت، با بررسی و رسیدگی به موارد آزار جنسی یا رفتاری در محیط‌های عمومی و کاری تلاش می‌کند تا با حمایت قانونی و روانی از قربانیان، شرایطی امن‌تر برای کارمندان فراهم کند. علاوه بر این، با آگاهی‌بخشی گسترده و ارائه آموزش‌های تخصصی، محیط‌های کاری را نسبت به حقوق کارکنان و شیوه‌های مقابله با آزار حساس تر کرده و در نهایت از طریق نظارت بی‌طرفانه و مستقل، عدالت را در رسیدگی به شکایات تضمین می‌کند.



افرادی که قربانی آزار و اذیت در محیط کار هستند، می‌توانند شکایات خود را به صورت مستقیم یا آنلاین ثبت کنند. پس از دریافت شکایات، دبیرخانه فرایند بررسی و تحقیقات لازم را آغاز کرده و در صورت لزوم، پیشنهادات اصلاحی یا مجازات‌های مناسب را ارائه می‌دهد. این اقدامات منجر به رسیدگی به صدها شکایت مرتبط با آزار و اذیت در محیط کار شده و به کاهش موارد سوء رفتار از طریق آموزش مستمر و افزایش نظارت در سازمان‌ها کمک کرده است. در نتیجه، عدالت برای قربانیان تأمین شده و اعتماد عمومی به این نهاد‌های قانونی تقویت شده است؛ با این حال، اجرای این وظایف همچنان با چالش‌هایی همراه است.

تغییر ذهنیت اجتماعی که باعث شده برخی قربانیان از گزارش آزار هراس داشته باشند، از موانع اصلی محسوب می‌شود. همچنین، محدودیت‌های جغرافیایی و دشواری دسترسی برخی مناطق دورافتاده به خدمات این نهاد، روند رسیدگی به برخی پرونده‌ها را پیچیده‌تر کرده است. علاوه بر این، محدودیت‌های مالی و انسانی نیز از چالش‌های مهمی هستند که بر عملکرد گسترده این سازمان تأثیر می‌گذارند. با وجود این چالش‌ها، دبیرخانه فدرال آنبودزمن همچنان در تلاش است تا از طریق اجرای سیاست‌های حمایتی، آموزش‌های گسترده، فراهم‌سازی دسترسی آسان‌تر به خدمات و اجرای قوانین قاطعانه علیه آزارگران در محیط کار، به هدف ایجاد محیط‌های کاری ایمن و برابر برای همه دست یابد.

آنبودزمن حمل و نقل عمومی^{۱۹}

سازمان آنبودزمن حمل و نقل عمومی در سال ۲۰۰۴ تأسیس شد تا به مردم ایالت ویکتوریا مرجعی بی‌طرف برای ارائه شکایات مرتبط با

19- The Public Transport Ombudsman (PTO)



مطابق با اساسنامه سازمان

آنبودزمن حمل و نقل

عمومی، عملکرد این

سازمان باید هر پنج سال

یک بار توسط یک نهاد

مستقل مورد ارزیابی قرار

گیرد. این بررسی‌ها با هدف

ارائه یک دیدگاه بی‌طرفانه

از عملکرد آنبودزمن برای

هیئت مدیره، ذی‌نفعان

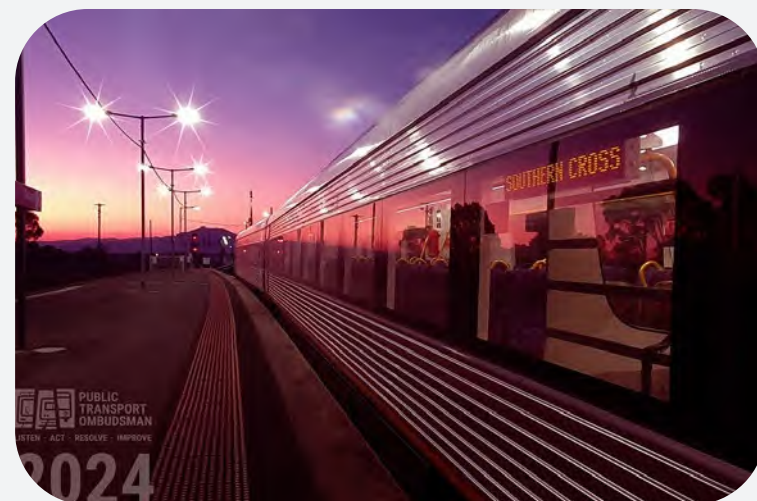
و جامعه بزرگ‌تر انجام

شده و مطابق با منشور،

شاخص‌های عملکردی

و الزامات اصلی این نهاد

می‌باشد.



منابع:

- Field, C. (2016, November 13–19). The ombudsman in the 21st century . 11th World Conference of the International Ombudsman Institute, Bangkok, Thailand. Retrieved June 27, 2017 <http://www.ombudsman.wa.gov.au/Publications/Documents/speeches/131116-Ombudsman-WA-IOI-Conference-2016-Evolution-of-Ombudsmanship.pdf>
- John Milton, 'Areopagitica' in William Poole (ed), Areopagitica and Other Writings, Penguin Classics, 2014, 98
- International Ombuds Association (IOA) <https://www.ombudsassociation.org>
- United Nations (UN) – Ombudsman Office <https://www.un.org/en/ombudsman>
- University of Calgary Ombuds Office <https://www.ucalgary.ca/student-services/ombuds>
- U.S. Department of Education Ombudsman <https://studentaid.gov/feedback-ombudsman>
- Microsoft Ombuds Office <https://www.microsoft.com/en-us/ombudsman>
- CBC Ombudsman (Canadian Broadcasting Corporation Ombudsman) <https://cbc.radio-canada.ca/en/ombudsperson>
- Johns Hopkins Ombuds Office <https://hr.jhu.edu/ombuds>
- World Bank Ombudsman <https://www.worldbank.org/en/about/unit/ombudsman>
- CCTS Ombudsman (Commission for Complaints for Telecom–Television Services, Canada) <https://www.ccts-cprst.ca>
- California Ombudsman for Elderly Care https://aging.ca.gov/Programs_and_Services/Long-Term_Care_Ombudsman
- Norwegian Children's Ombudsman (Barneombudet) <https://www.barneombudet.no>
- FOSPAH – Federal Ombudsman Secretariat for Protection Against Harassment (Pakistan) <https://www.fospah.gov.pk>
- The Public Transport Ombudsman (PTO) <https://www.ptovic.com.au/about-us/who-we-are>
- (CAO – Compliance Advisor Ombudsman) www.cao-ombudsman.org
- Long-Term Care Ombudsman <https://ltcombudsman.org>

سامانه‌های حمل و نقل عمومی ارائه دهد. این نهاد به عنوان یک سازمان مستقل از دولت و شرکت‌های حمل و نقل عمومی فعالیت می‌کند و در طول سال‌ها بارشده و توسعه مستمر، روش‌های دریافت، بررسی و حل و فصل شکایات را بهبود بخشیده است تا مطابق با بهترین شیوه‌های حل اختلاف عمل کند. تغییرات گسترده‌ای در ساختار حمل و نقل عمومی و ترکیب اعضای سازمان ایجاد شده که عمدتاً ناشی از پروژه‌های عمرانی بزرگ در سیستم حمل و نقل ویکتوریا بوده است. این سازمان متعهد به بهبود مداوم خدمات و انطباق با نیازهای کاربران و تمامی افرادی است که تحت تأثیر سیستم حمل و نقل عمومی قرار دارند.

آلودگی‌های حمل و نقل عمومی از مجموعه‌ای از قوانین، دستورالعمل‌ها و شاخص‌های عملکردی پیروی می‌کند تا فعالیت‌هایش مستقل، عادلانه و کارآمد باشد. دامنه اختیارات، وظایف و شیوه اجرای مأموریت‌های این سازمان در منشور آلودگی‌های حمل و نقل تعیین شده و آخرین اصلاحات این منشور در ژوئن ۲۰۱۳ انجام شده است. علاوه بر این، این سازمان از شاخص‌های استاندارد حل اختلاف در صنایع مرتبط با حمل و نقل عمومی پیروی می‌کند، شاخص‌هایی که نخستین بار در سال ۱۹۹۷ توسط دولت فدرال تدوین شده و در سال ۲۰۱۵ اصلاح شده‌اند. این شاخص‌ها به منظور حفظ بهترین رویه‌های حل اختلاف در نهاد‌های مستقل مانند آلودگی‌های حمل و نقل عمومی طراحی شده‌اند و نقشی اساسی در عملکرد روزانه و برنامه‌ریزی استراتژیک بلندمدت این سازمان ایفا می‌کنند.

شش شاخص اصلی که در عملکرد نهاد آلودگی‌های حمل و نقل عمومی رعایت می‌شوند شامل دسترسی‌پذیری، استقلال، عدالت، پاسخ‌گویی، کارایی و اثرگذاری هستند. این شاخص‌ها همراه با شیوه‌های کلیدی حل اختلاف مشتریان مبتنی بر صنعت اجرامی شوند که خطوط راهنمای عملی را برای پیاده‌سازی شاخص‌های اصلی تعیین می‌کنند.

مطابق با اسناد سازمان آلودگی‌های حمل و نقل عمومی، عملکرد این سازمان باید هر پنج سال یک بار توسط یک نهاد مستقل مورد ارزیابی قرار گیرد. این بررسی‌ها با هدف ارائه یک دیدگاه بی‌طرفانه از عملکرد آلودگی‌های حمل و نقل برای هیئت مدیره، ذی‌نفعان و جامعه بزرگ‌تر انجام شده و مطابق با منشور، شاخص‌های عملکردی و الزامات اصلی این نهاد می‌باشد.

فرایند ارزیابی شامل مشورت با اعضای سازمان، بررسی نظرات وزارت حمل و نقل و برنامه‌ریزی، دریافت بازخورد گروه‌های اجتماعی و نهاد‌های حمایت از حقوق کاربران حمل و نقل عمومی، تحلیل تجربه کاربران خدمات این نهاد و ارزیابی سیاست‌ها و رویه‌های اجرای سازمان است. این ارزیابی‌های مستقل، نه تنها به بهبود مستمر عملکرد سازمان و تضمین رعایت استانداردهای حرفه‌ای کمک می‌کنند، بلکه موجب شفافیت و ارتقای اثربخشی نظارتی آن نیز می‌شوند.

آلودگی‌های حمل و نقل عمومی همواره در تلاش است تا بهترین شیوه‌های مستقل حل اختلاف، عدالت اجتماعی و نظارت بر عملکرد حمل و نقل عمومی را ارتقا دهد تا رفاه و حقوق مسافران و کاربران این سیستم به بهترین شکل ممکن حفظ شود.

مروراجمالی ساختار و صلاحیت‌های آلودگی‌های حمل و نقل عمومی اندونزی

* پژوهشگر: دکتر آرش فرهودی

❖ تأسیس آلودگی‌های حمل و نقل در اندونزی نتیجه تقاضای دوران اصلاحات برای ایجاد یک دولت پاک، شفاف و عاری از فساد و تبانی بود. در آن زمان، دولت اصلاحاتی را برای پاسخ به خواسته‌های عمومی انجام داد که یکی از آن‌ها تأسیس کمیسیون ملی آلودگی‌های حمل و نقل بود. این کمیسیون از طریق فرمان ریاست جمهوری شماره ۴۴ سال ۲۰۰۰ در خصوص تأسیس کمیسیون ملی آلودگی‌های حمل و نقل، مورخ ۱۰ مارس سال ۲۰۰۰ (۲۰ اسفند ۱۳۸۷) ایجاد شد.

موقعیت آلودگی‌های حمل و نقل با تصویب قانون شماره ۳۷ سال ۲۰۰۸ در مورد آلودگی‌های حمل و نقل تقویت شد. با تصویب این قانون، نهاد کمیسیون ملی آلودگی‌های حمل و نقل جمهوری اندونزی تغییر نام داد. متعاقباً قانون شماره ۲۵ سال ۲۰۰۹ درباره خدمات عمومی نیز به تصویب رسید. این قانون با

هدف تضمین عدالت، شفافیت، و نظم در جامعه و ایجاد یک حکومت خوب و پاک تدوین شد.

آلودگی‌های حمل و نقل اندونزی، یک نهاد دولتی است که صلاحیت نظارت بر اجرای خدمات عمومی را دارد؛ چه این خدمات توسط برگزارکنندگان دولتی و حکومتی ارائه شود، اعم از اینکه توسط شرکت‌های دولتی، شرکت‌های منطقه‌ای، نهاد‌های حقوقی دولتی یا نهاد‌های خصوصی و فردی که وظیفه ارائه خدمات عمومی خاصی را بر عهده دارند و بخشی یا تمام بودجه آن‌ها از بودجه دولتی و یا منطقه‌ای تأمین می‌شود (ماده ۱ قانون شماره ۳۷ مصوب سال ۲۰۰۸ جمهوری اندونزی در مورد آلودگی‌های حمل و نقل اندونزی).

جالب توجه اینکه آلودگی‌های حمل و نقل اندونزی یک نهاد مستقل است و هیچ رابطه سازمانی با سایر نهاد‌های دولتی و

سازمان‌های حکومتی ندارد. این نهاد در انجام وظایف و اختیارات خود آزاد از هرگونه مداخله سایر نیروها عمل می‌کند (ماده ۲ قانون شماره ۳۷ مصوب سال ۲۰۰۸ جمهوری اندونزی در مورد آلودگی‌های حمل و نقل اندونزی).

آلودگی‌های حمل و نقل در اجرای وظایف و اختیارات خود بر اساس اصول زیر عمل می‌کند (ماده ۳ قانون شماره ۳۷ سال ۲۰۰۸ جمهوری اندونزی در مورد آلودگی‌های حمل و نقل اندونزی):

- تناسب
- عدالت
- عدم تبعیض
- بی‌طرفی
- پاسخ‌گویی
- توازن
- شفافیت
- محرمانگی



جالب توجه اینکه آمبودزمان جمهوری اندونزی یک نهاد مستقل است و هیچ رابطه سازمانی با سایر نهادهای دولتی و سازمان‌های حکومتی ندارد. این نهاد در انجام وظایف و اختیارات خود آزاد از هرگونه مداخله سایر نیروها عمل می‌کند

وظایف و کارکردهای آمبودزمان

آمبودزمان اندونزی وظایف زیر را برعهده دارد:

۱. دریافت گزارش‌ها در مورد سوءمدیریت (مالاداری) احتمالی در اجرای خدمات عمومی
۲. انجام بررسی‌های اساسی بر روی گزارش‌ها
۳. پیگیری گزارش‌هایی که در حوزه صلاحیت آمبودزمان قرار دارند
۴. انجام تحقیقات به ابتکار خود درباره سوءمدیریت احتمالی در اجرای خدمات عمومی
۵. هماهنگی و همکاری با سایر نهادهای دولتی یا سازمان‌های حکومتی، همچنین با سازمان‌های مردمی و افراد
۶. ایجاد شبکه‌ها
۷. اتخاذ تدابیر پیشگیرانه برای جلوگیری از سوءمدیریت در اجرای خدمات عمومی
۸. انجام سایر وظایف محول شده براساس قانون

کارکرد

آمبودزمان نقش نظارت بر اجرای خدمات عمومی را برعهده دارد که توسط دولت و حکومت، چه در سطح مرکزی و چه در سطح منطقه‌ای، انجام می‌شود. این شامل نظارت بر خدمات عمومی ارائه‌شده توسط شرکت‌های دولتی، نهادهای خصوصی یا افراد مسئول ارائه خدمات عمومی خاص نیز می‌شود.

چشم‌انداز

نهادی نظارتی، مؤثر، قابل اعتماد و عادلانه برای

تحقق خدمات عمومی با کیفیت

مأموریت

۱. دستیابی به حرفه‌ای‌گرایی در عملکرد نظارتی بر اداره خدمات عمومی
۲. تحقق پایبندی به اجرای خدمات عمومی براساس نتایج نظارتی آمبودزمان
۳. ارائه خدمات عمومی فراگیر برای همه مردم اندونزی

اختیارات آمبودزمان

- احضار طرف‌های مربوطه برای دریافت توضیحات یا شفاف‌سازی
- انجام میانجیگری و مصالحه به درخواست طرفین
- ارائه پیشنهاداتی برای حل و فصل گزارش‌ها، از جمله توصیه به پرداخت غرامت / بازسازی به طرف زیان‌دیده
- انتشار عمومی نتایج تحقیقات، نتیجه‌گیری‌ها و پیشنهادها
- ارائه مشاوره به رئیس‌جمهور یا سران مناطق یا رهبران دیگر نهادهای دولتی برای بهبود و اصلاح ساختار یا رویه‌های خدمات عمومی
- ارائه مشاوره به مجلس نمایندگان (DPR/D) یا رئیس‌جمهور یا سران مناطق برای اصلاح یا تغییر قوانین به منظور پیشگیری از سوءمدیریت.



روش ارائه اطلاعات یا شکایت درباره خدمات عمومی

مواردی که مطابق قانون می‌توان به آمبودزمان اندونزی گزارش کرد:

این موارد شامل شکایات درباره سوءمدیریت در ارائه خدمات عمومی است که توسط ادارات دولتی و دولتی-محلی، از جمله شرکت‌های دولتی، شرکت‌های منطقه‌ای و همچنین شرکت‌های خصوصی که خدمات عمومی خاصی ارائه می‌دهند، انجام می‌شود.

شرایط ارائه گزارش به آمبودزمان

شرایط شکلی

کپی یا اسکن کارت شناسایی برای شهروندان اندونزی یا کارت اقامت دائم (KITAP) یا کارت اقامت موقت معتبر (KITAS) برای گزارش‌دهنده (در صورت غیرشهروند بودن).

۱. شرح زمان وقوع حادثه / اقدامی که گزارش شده (تاریخ، ماه، سال)، نهاد مربوطه و انتظارات از گزارش به آمبودزمان.

۲. حادثه یا اقدام گزارش شده باید مستقیماً به سازمان مربوطه ارائه شده باشد اما پاسخی دریافت نشده باشد.

۳. حادثه یا اقدام نباید بیش از دو سال پیش رخ داده باشد.

۴. شماره تلفن یا آدرس ایمیل قابل دسترسی (در صورت وجود).

۵. نامه نمایندگی رسمی اگر گزارش‌دهنده از طرف شخص دیگری یا نهادی (مانند شرکت، بنیاد، و غیره) اقدام کند.

۶. اسناد قانونی مرتبط مانند مدارک تأسیس یا تغییراتی که وضعیت گزارش‌دهنده را به عنوان نماینده نهاد تأیید می‌کند.

شرایط محتوایی

موضوع گزارش نباید در حال حاضر تحت بررسی در دادگاه باشد.

۱. موضوع گزارش نباید در حال رسیدگی توسط نهادی باشد که خدمات عمومی را ارائه داده و آمبودزمان زمان منطقی برای حل آن مشخص کرده است.

۲. گزارش‌دهنده باید ابتدا به نهاد مربوطه مراجعه کرده باشد اما پاسخی دریافت نکرده باشد.

۳. موضوع گزارش باید در محدوده صلاحیت آمبودزمان باشد.

۴. گزارش ارائه‌شده نباید سابقاً به آمبودزمان ارسال یا توسط آن پیگیری شده باشد.

دلایل رد گزارش توسط آمبودزمان اندونزی (Ombudsman RI)

۱. موضوع گزارش خارج از صلاحیت آمبودزمان باشد.

۲. موضوع گزارش در حال حاضر تحت بررسی دادگاه باشد.

۳. موضوع گزارش در حال رسیدگی توسط

نهاد مربوطه در زمان تعیین شده منطقی باشد.

۴. موضوع گزارش پیش‌تر توسط آمبودزمان ارائه یا پیگیری شده باشد.

نحوه ارائه گزارش

- تماس با شماره ۱۳۷
- ایمیل به: pengaduan@ombudsman.go.id
- مراجعه حضوری یا ارسال نامه به دفتر آمبودزمان مرکزی یا نمایندگی‌های آن در ۳۴ استان.
- ارسال پیام در واتساپ به شماره ۰۸۲۱-۳۷۳۷۳۷۳۷

• تکمیل فرم آنلاین گزارش در آدرس اینترنتی ombudsman.go.id/pengaduan

موارد خارج از صلاحیت آمبودزمان اندونزی

- مسائل جنایی (فساد، خشونت، سرقت)
- مسائل مربوط به تصمیم و رفتار قضات
- دعاوی مدنی
- اختلافات مربوط به نتایج انتخابات
- موضوعاتی که به وضوح با مقررات و قوانین در تضاد هستند.

ساختار سازمانی آمبودزمان جمهوری اندونزی

تعداد کارکنان آمبودزمان جمهوری اندونزی در سطح مرکزی شامل ۳۶۴ نفر است که به ترتیب شامل رئیس، نایب رئیس و اعضا (۹ نفر)، دستیاران (۱۰۰ نفر)، کارکنان خدمات (۲۲ نفر)، رانندگان (۲۱ نفر)، کارکنان دولتی (۱۹۱ نفر)، و نیروهای امنیتی (۲۱ نفر) می‌شود. همچنین تعداد کارکنان آمبودزمان در ۳۴ دفتر نمایندگی به ۶۴۳ نفر می‌رسد که این تعداد شامل رؤسای نمایندگی (۳۴ نفر)، دستیاران (۳۴۲ نفر)، کارکنان خدمات (۶۶ نفر)، رانندگان (۲۲ نفر)، کارکنان دولتی (۱۰۷ نفر)، و نیروهای امنیتی (۷۲ نفر) است.

مدیران آمبودزمان جمهوری اندونزی شامل رئیس، نایب رئیس، و اعضا (۳ تا ۹ نفر) هستند. ساختار سازمانی این نهاد شامل معاونت‌های مختلفی است. معاونت رسیدگی به شکایات مردمی وظایفی نظیر دریافت و مشاوره شکایات، تأیید شکایات و استفاده از دستیاران شغلی را برعهده دارد. معاونت مدیریت پیشگیری از سوءمدیریت شامل تشخیص، بررسی اجرای پیشنهادات، مدیریت پیشگیری و دستیاران شغلی است. معاونت مدیریت کیفیت به مناطق ۲، ۱ و ۳ تقسیم شده و وظایفی نظیر دستیاران شغلی را مدیریت می‌کند. معاونت حل و فصل و نظارت نیز وظایفی چون مدیریت گزارش‌های نهایی، حل و فصل مسائل، ارائه توصیه‌ها و نظارت را برعهده دارد.

معاونت‌های تخصصی (۷ تا) مسئولیت بررسی گزارش‌ها، پیشگیری از سوءمدیریت

و استفاده از دستیاران شغلی را دارند. دفاتر نمایندگی (۱ تا ۳۴) وظایفی چون دریافت و تأیید گزارش‌ها، بررسی گزارش‌های نمایندگی و پیشگیری از سوءمدیریت در سطح نمایندگی‌ها را انجام می‌دهند.

دبیرخانه کل آمبودزمان شامل بخش‌های مختلفی است؛ اداره بازرسی که مسئولیت‌های اداری مربوط به بازرسی را برعهده دارد، اداره برنامه‌ریزی و مالی شامل بخش برنامه‌ریزی مالی، اداره حقوقی، همکاری و سازماندهی شامل بخش حقوقی و همکاری، اداره نظارت بر اجرای خدمات عمومی شامل بخش اداری خدمات عمومی، اداره روابط عمومی و فناوری اطلاعات شامل بخش روابط عمومی و فناوری اطلاعات، و اداره منابع انسانی و عمومی که شامل بخش اداری و پروتکل است.

به طور کلی وضعیت پرسنلی آمبودزمان جمهوری اندونزی به شرح ذیل است:

۱. تعداد کارکنان آمبودزمان مرکزی: ۳۶۴ نفر
 - رئیس، نایب رئیس و اعضا: ۹ نفر
 - دستیاران: ۱۰۰ نفر
 - کارکنان خدمات: ۲۲ نفر
 - رانندگان: ۲۱ نفر
 - کارکنان دولتی: ۱۹۱ نفر
 - نیروهای حراست: ۲۱ نفر
۲. تعداد کارکنان آمبودزمان در ۳۴ دفتر نمایندگی سراسر کشور: ۶۴۳ نفر
 - رؤسای نمایندگی: ۳۴ نفر
 - دستیاران: ۳۴۲ نفر
 - کارکنان خدمات: ۶۶ نفر
 - رانندگان: ۲۲ نفر
 - کارکنان دولتی: ۱۰۷ نفر
 - نیروهای حراست: ۷۲ نفر

ریاست آمبودزمان

محمد ناجیه، رئیس آمبودزمان جمهوری اندونزی، در ۱۷ می ۱۹۶۵ در لامونگان، جاوای شرقی متولد شد او که فردی متعهد و متخصص در زمینه حقوق و فلسفه است، تحصیلات کارشناسی خود را در رشته حقوق در دانشگاه براویجا یا در سال ۱۹۸۹ به پایان رساند و سپس در سال ۱۹۹۹ مدرک کارشناسی ارشد حقوق را از دانشگاه دیپونگورو دریافت کرد. در سال ۲۰۱۶، او موفق به اخذ مدرک دکتری فلسفه از دانشگاه کبانگسان مالزی شد.



محمد ناجیه پیش از انتخاب به عنوان رئیس آنبودزمن جمهوری اندونزی برای دوره ۲۰۲۱ تا ۲۰۲۶، نقش‌های مهمی در حوزه‌های مختلف حقوقی و آموزشی ایفا کرده است. او به عنوان استاد ثابت دردانشگاه محمدیه مالانگ به تدریس پرداخته و مسئولیت‌هایی همچون نایب‌رئیس ASPHUPIKI بین سال‌های ۱۹۹۵ تا ۲۰۰۵، نایب‌رئیس شورای حقوقی منطقه جاوه شرقی از ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۰، و عضویت در هیئت مشورتی ناحیه جاوه شرقی از ۲۰۱۵ تا ۲۰۱۵ را برعهده داشته است. همچنین، ایشان رئیس شورای حقوقی شهرمالانگ بین سال‌های ۲۰۱۵ تا ۲۰۲۱ بوده و رهبری برنامه تحصیلات تکمیلی دانشگاه محمدیه مالانگ را در همین دوره برعهده داشته است. افزون بر این، وی به عنوان نایب‌رئیس شورای حقوقی منطقه محمدیه نیز فعالیت کرده است. موفقیتهای او تنها به مسئولیت‌های حرفه‌ای اش محدود نمی‌شود، بلکه با دریافت جوایز متعدد به‌ویژه در حوزه آموزش و خدمات عمومی، تعهدش به پیشرفت و تعالی جامعه را نشان داده است. او در سال ۲۰۰۶ نشان افتخار ستاپلاناکار یا ساتیا ۱ ساله را از رئیس جمهور اندونزی دریافت کرد و در سال ۲۰۰۸ به عنوان استاد نمونه دردانشگاه محمدیه مالانگ شناخته شد. همچنین، در سال ۲۰۱۵ به پاس ۲۵ سال خدمت به عنوان استاد در این دانشگاه، تقدیر شد و در سال ۲۰۱۶ نشان ستاپلاناکار یا ساتیا ۲۰ ساله به او اعطا گردید. محمد ناجیه با تعهد به عدالت و خدمات عمومی، همچنان در عرصه‌های مختلف تلاش می‌کند و نامی ماندگار در تاریخ حقوق و آموزش اندونزی به جا گذاشته است.

سؤالات رایج

۱- آنبودزمن چیست؟

آنبودزمن یک نهاد دولتی است که وظیفه نظارت بر ارائه خدمات عمومی را برعهده دارد. این نظارت شامل خدماتی است که توسط مقامات دولتی و حکومت ارائه می‌شود، از جمله خدماتی که توسط شرکت‌های دولتی (BUMN)، شرکت‌های دولتی منطقه‌ای (BUMD)، و سازمان‌های حقوقی متعلق به دولت (BHMN) و همچنین نهادها یا افراد خصوصی که مسئول ارائه خدمات عمومی هستند، انجام می‌شود.

۲- چگونه آنبودزمن گزارش بدهیم؟

مطابق ماده ۲۴ بند (۱) قانون شماره ۳۷ سال ۲۰۰۸ درباره آنبودزمن جمهوری اندونزی، یکی از شرایط گزارش به آنبودزمن این است که ابتدا باید گزارش خود را به مرجع مربوطه ارسال کرده باشید، اما در صورتی که گزارش شما پاسخی دریافت نکرده باشد یا مشکل به درستی حل نشده باشد، می‌توانید شکایت خود را به آنبودزمن ارائه دهید. در صورتی که پاسخی دریافت نکردید، می‌توانید شکایت رسمی خود را به آنبودزمن ارسال کنید و اطلاعات زیر را ضمیمه کنید:

الف. کارت شناسایی ملی (KTP)، آدرس محل سکونت، شماره تلفن

ب. شرح کامل حادثه (همراه با تاریخ / ماه)

ج. مدارک مربوط به تلاش‌های قبلی برای گزارش به مرجع مربوطه

د. مدارک پشتیبان (در صورت وجود)

گزارش‌ها می‌توانند به صورت مستقیم، از طریق پست، ایمیل یا با پرکردن فرم شکایت آنلاین به آدرس زیر ارسال شوند:

<https://ombudsman.go.id/pengaduan/form>

۳- آیا اطلاعات شخص گزارش دهنده می‌تواند محرمانه بماند؟

طبق ماده ۲۴ بند (۲) قانون شماره ۳۷ سال ۲۰۰۸ درباره آنبودزمن جمهوری اندونزی، در شرایط خاص، نام و هویت گزارش دهنده می‌تواند محرمانه نگه داشته شود. بنابراین، آنبودزمن هویت گزارش دهنده را به شخص یا نهاد مورد شکایت اعلام نمی‌کند.

۴- من گزارش خود را ارائه داده‌ام، مرحله بعدی چیست؟ گزارش‌هایی که به آنبودزمن ارسال می‌شوند، ابتدا از مرحله تأیید عبور می‌کنند. این تأیید شامل دو بخش است: تأیید شکلی (بررسی کامل بودن مدارک) و تأیید ماهوی برای ارائه به جلسه هیئت رئیسه، به منظور تعیین اینکه آیا گزارش در حوزه صلاحیت آنبودزمن قرار دارد یا خیر، و همچنین ارجاع به تیم مربوطه.

۵- چرا گزارش من به نمایندگی ارجاع داده شده است؟ مطابق مقررات آنبودزمن شماره ۲۶ سال ۲۰۱۷ درباره روش پذیرش، بررسی و حل و فصل گزارش‌ها، آنبودزمن جمهوری اندونزی می‌تواند گزارش‌هایی که در حوزه صلاحیت آن قرار دارند را پیگیری کند. این پیگیری ممکن است توسط آنبودزمن مرکزی (درجا کارتا) انجام شود یا با توجه به محل سکونت گزارش دهنده و/یا نهاد مورد شکایت، به نمایندگی آنبودزمن ارجاع داده شود؛ بنابراین، ارجاع به معنای واگذاری گزارش از مرکز به نمایندگی آنبودزمن جمهوری اندونزی است که این تصمیم توسط جلسه اعضا (جلسه هیئت رئیسه) تأیید شده است.

۶- نارضایتی از پیگیری آنبودزمن

اگر از پیگیری‌های انجام شده توسط آنبودزمن جمهوری اندونزی (مرکزی) یا نمایندگی‌های آنبودزمن جمهوری اندونزی رضایت ندارید و می‌خواهید نسبت به خدمات آنبودزمن، از جمله در مورد حل و فصل گزارش‌ها، اعتراض خود را مطرح کنید، می‌توانید آن را به آدرس <http://wbs.ombudsman.go.id> ارسال کنید تا توسط تیم تضمین کیفیت آنبودزمن جمهوری اندونزی بررسی شود.

منبع:

• <https://ombudsman.go.id/?lang=en>

ابعاد حقوقی نهاده آنبودزمن

* پژوهشگر: دکتر سعید برخوردار

نظام‌های حقوقی مختلف است و نهایتاً پیچیده، پرهزینه و زمان‌بر بودن رسیدگی قضایی. نهاد آنبودزمن دارای وجوه مختلف است و می‌توان آن را از جهات مختلف مورد بررسی قرار داد. در نوشتار حاضر مختصراً به برخی ابعاد حقوقی این نهاد پرداخته خواهد شد.

۱. تأسیس آنبودزمن به حکم قانون

اولین و مهم‌ترین مسئله در تشکیل نهاد آنبودزمن، لزوم تشکیل این نهاد بر اساس قانون است. شکل مطلوب تریبش بین این نهاد در قانون اساسی است. در صورت فقدان چنین حکمی در قانون اساسی، این نهاد باید بر اساس یک قانون مصوب مجلس و نه آیین‌نامه یا فرمان اجرایی تشکیل شود. فلسفه این شرط مهم به حفظ جایگاه مستقل و قابل اعتنا و انکار نشدنی این نهاد در نظام حقوقی بازمی‌گردد. شأن نظارتی آنبودزمن بر دستگاه‌های اداری و

وارد نظم اساسی این کشور کرد. امروزه ایده کنترل نرم، سریع و مستقل دستگاه‌های اداری و حکومتی از طریق آنبودزمن با اصول دموکراسی و حاکمیت قانون پیوند خورده است و این نهاد نقش بسیار مهمی در توسعه دموکراسی و حمایت از حقوق بشر و تحقق حاکمیت قانون ایفا می‌کند. در زمینه چرایی گسترش جهانی نهاد آنبودزمن در نظام‌های حقوقی مختلف به دلایل متخلفی اشاره شده است که از جمله آن‌ها عبارت است از: فراگیر شدن موج دموکراسی خواهی و انتقال این نهاد از کشورهای با سطح دموکراسی و دولت رفاهی قوی‌تر به کشورهای در حال توسعه، افزایش مداخلات دولت در امور مختلف جامعه، در نتیجه تحول در اندیشه دولت حداقلی و شکل‌گیری دولت‌های رفاهی مداخله‌گر در اقتصاد و تأمین‌کننده خدمات اجتماعی و در نتیجه گسترش نهادهای بروکراتیک و لزوم نظارت بر این نهادها، سادگی و انعطاف‌پذیری این نهاد که موجب سازگاری آنبودزمن با

❖ با تحول نقش و وظایف دولت در قرن بیستم و گسترش ادارات عمومی، مسئله نظارت بر فعالیت‌های دولت و کنترل رعایت حاکمیت قانون و عدالت و انصاف در رابطه میان نهادهای دولتی و شهروندان بیش از پیش مورد توجه قرار گرفت. از مهم‌ترین نهادهای نظارتی در این زمینه، آنبودزمن است که به عنوان مرجعی غیرقضایی، به صورت ابتکاری یا پس از دریافت شکایات، بدون نیاز به تشریفات و مراحل معمول در رسیدگی‌های قضایی، به بررسی نارسایی‌ها و سوء جریان‌های نظام اداری و اجرایی کشور می‌پردازد و پس از این بررسی، با روش‌های غیررسمی و عمدتاً غیرالزام‌آور اقداماتی را برای رفع مشکلات اداری و جبران ضرر و آسیب وارد به فرد شاکی انجام می‌دهد. اولین نمونه آنبودزمن به عنوان یک نهاد حقوقی مدرن و مشابه نمونه‌های فعلی به اصلاحات قانون اساسی سوئد در سال ۱۸۰۹ بازمی‌گردد که این نهاد را به عنوان سازوکار نظارتی برای کنترل قدرت دولت و حفاظت از حقوق شهروندان



آمبودزمان ترکیبی حاصل اضافه شدن صلاحیت نظارت بر رعایت حقوق بشر به صلاحیت‌های این نهاد است. در آمبودزمان ترکیبی، این نهاد علاوه بر نظارت بر رعایت قانون و عدم سومدیریت، حقوق بشر حتی در صورت عدم وقوع اقدامی خلاف قانون را نیز مورد نظارت قرار می‌دهد.

دولتی ولزوم همکاری دستگاه‌ها با این نهاد برای عملکرد مطلوب، نیازمند حد بالایی از استقلال و جدی گرفته شدن برای آمبودزمان است و این مهم جز با تشکیل این نهاد بر اساس حکم قانونی اساسی یا عادی فراهم نمی‌شود. اگرچه در بسیاری کشورها آمبودزمان به لحاظ سازمانی و برای مثال در حدود تعیین رئیس این نهاد به قوه مقننه وابسته است، اما در اکثر کشورها و قوانین بر حفظ استقلال عملکردی این نهاد از هرسه قوه و شناسایی این نهاد به عنوان نهادی ملی و مستقل تأکید می‌شود.

۲. صلاحیت‌های آمبودزمان

مسئله صلاحیت‌های آمبودزمان موضوعی است که منشأ تقسیم‌بندی این نهاد به دو مدل کلاسیک و ترکیبی شده است.
الف-آمبودزمان کلاسیک:گستره صلاحیت در این نوع از آمبودزمان تنها نظارت بر ادارات دولتی و دستگاه‌های اجرایی از جهت سوءمدیریت و بی‌عدالتی یا تضمین حسن جریان امور است. درحقیقت در این مدل تنها اعمال و تصمیمات اداری مورد نظارت و بازرسی قرار می‌گیرد تا از عدم رعایت قانون، سوء اداره، بی‌انصافی و خطاهای اداری جلوگیری شود. مفهوم سوءمدیریت یا سوء اداره برصفت‌های منفی چون تبعیض، فساد، غفلت و بی‌توجهی، تأخیر، عدم صلاحیت، بی‌لیاقتی، انحراف، خودکامگی، عدم عقلانیت، سوء استفاده از قدرت و... دلالت می‌کند که مسئله‌ای فراتر از رعایت یا عدم رعایت هنجارهای قانونی است. این مفهوم به مسائلی اشاره دارد که شاید اداره قانوناً مکلف به انجام آن‌ها نیست یا عدم رعایت آن مصداق نقض قانون محسوب نمی‌شود؛ ولی بر اساس عرف، انصاف و عدالت اداری عدم اجرای آن‌ها به حقوق افراد و شهروندان لطمه می‌زند.

ب.آمبودزمان‌های ترکیبی:آمبودزمان ترکیبی حاصل اضافه شدن صلاحیت نظارت بر رعایت حقوق بشر به صلاحیت‌های این نهاد است. در آمبودزمان ترکیبی، این نهاد علاوه بر نظارت بر رعایت قانون و عدم سومدیریت، رعایت و تضمین موازین حقوق بشر حتی در صورت عدم وقوع اقدامی خلاف قانون را نیز مورد نظارت قرار می‌دهد. اگرچه در برخی کشورهای آمبودزمان حقوق بشری ویژه نیز تأسیس شده است؛ اما به دلایل متعددی، بسیاری از کشورها به آمبورزمان‌های ترکیبی اقبال نشان داده‌اند

که هم‌زمان صلاحیت نظارت سوء اداره، رعایت حقوق بشر، جلوگیری از فساد و... در اختیار داشته باشد. این دلایل عبارت است از:

— محدودیت منابع مالی و انسانی برای ایجاد چند نهاد نظارتی مجزا؛
— در بسیاری از اوقات نقض حقوق بشر و سوء اداره همپوشانی دارند؛
— تمرکز نظارت آمبودزمان در یک نهاد به تقویت جایگاه و اعتبار آن در نزد مردم می‌انجامد که استقلال بیشتر این نهاد را در پی دارد.

در آمبودزمان‌های حقوق بشری یا ترکیبی ممکن است نظارت بر احکام دادگاه‌ها و وضعیت زندان‌ها نیز تحت نظارت این نهاد قرار گیرد.
اشاره به این نکته نیز ضروری است که در برخی پژوهش‌ها از انواع دیگری از آمبودزمان مانند آمبودزمان اجرایی و سازمانی نام برده شده که در حقیقت نهاد رسیدگی به شکایات نهاد‌های عمومی و خصوصی محسوب می‌شود. آمبودزمان اجرایی یا سازمانی بعضاً توسط مقامات همان نهاد تحت نظارت تشکیل می‌شود و ریاست آن نیز توسط همان مقامات منصوب می‌شود. این مسئله‌ای است که مورد انتقاد برخی محققان قرار گرفته است. این نقد بر این نکته متکی است که نکته اساسی شکل‌گیری یک آمبودزمان، استقلال آن از نهاد مشتکی‌عنه است و هر نهاد رسیدگی به شکایات بدون تأمین استقلال را نمی‌توان نمونه‌ای از آمبودزمان دانست. به همین دلیل از این دسته از نهادها به عنوان نهاد شبه‌آمبودزمان یاد کرده‌اند.

۳. استقلال آمبودزمان

باتوجه به‌شأن نظارتی آمبودزمان، حفظ استقلال این نهاد امری حیاتی و از مهم‌ترین اصول مربوط به تشکیل و فعالیت این نهاد است. اولین مؤلفه در زمینه حفظ استقلال، مربوط به ریاست این نهاد است. در عمده کشورها ریاست آمبودزمان با رأی پارلمان تعیین می‌شود و در برخی کشورها نقش پیشنهاددهنده‌گزینه ریاست را برای قوه مجریه در نظر گرفته‌اند. در فرایند انتخاب نیز معمولاً نصاب خاصی برای تعیین این مقام در پارلمان پیش‌بینی شده است تا فردی مورد توافق اکثریت قدرتمند از جناح‌های سیاسی مختلف به این مقام منصوب شود. برکناری رئیس نیز تنها باید تنها به علت ارتکاب تخلف و جرم و نه با دلایل سیاسی و نیازمند نصابی بالاتر از نصف به علاوه

یک باشد تا کمترین میزان و احتمال اعمال نفوذ سیاسی و نامطلوب وجود نداشته باشد. دومین مؤلفه استقلال مالی این نهاد است. بر این اساس آمبودزمان باید بودجه کافی و پایدار داشته باشد و منابع مالی آن تحت تأثیر فشارهای سیاسی، اقتصادی و... نهاد‌های دیگر قرار نگیرد. همچنین استقلال مالی به آمبودزمان این امکان را فراهم می‌کند که به شکایت همه شهروندان، به‌ویژه گروه‌های آسیب‌پذیر و کم‌درآمد، رسیدگی کند و منابع لازم برای انجام تحقیقات جامع را داشته باشد. سومین مؤلفه استقلال کارکردی این نهاد است. هرچه دخالت مقام منصوب‌کننده در امور آمبودزمان شیوه‌های بازرسی کمتر باشد، استقلال کارکردی با زرس نیز افزایش خواهد یافت. در اکثر نظام‌های حقوقی، آمبودزمان ملزم به ارائه گزارش سالیانه یا دوره‌ای به پارلمان است، اما پارلمان نمی‌تواند به این نهاد امرو نهی کند. چهارمین مؤلفه مسئله مصونیت است. مقامات آمبودزمان باید در انجام وظایف رسمی خود از تعقیب قضایی، فشارهای سیاسی یا هرگونه اقدام تلافی‌جویانه در امان باشند. این مصونیت به آن‌ها این امکان را می‌دهد که بدون ترس از عواقب شخصی، به بررسی شکایات‌ها و نقض‌های احتمالی بپردازند. به همین دلیل در برخی کشورها اعضای آمبودزمان از مصونیتی همانند مصونیت پارلمانی نمایندگان برخوردار هستند.

۴. آمبودزمان و چالش خصوصی‌سازی

آمبودزمان اصولاً نهادی برای نظارت بر فعالیت‌های نهاد‌های دولتی و نه بخش خصوصی است. در نتیجه ابتدا آن‌می‌توان گفت با خصوصی‌سازی یک خدمت عمومی، ارائه آن خدمت و متولیان ارائه‌دهنده، از صلاحیت نظارت آمبودزمان خارج می‌شوند و شهروندان از فرصت رسیدگی به شکایات‌شان در مورد بخشی از خدمات محروم می‌شوند. در چنین شرایطی یکی از راه‌حل‌های دنبال شده، ایجاد آمبودزمان «سازمانی یا شرکتی» و «آمبودزمان‌های گسترده» در بخش خصوصی است. آمبودزمان سازمانی یا شرکتی در بخش اول تحت عنوان شبه‌آمبودزمان مورد اشاره قرار گرفت که با مشکل نقص استقلال روبه‌رو هستند؛ اما در آمبودزمان‌های گسترده صنعتی یا تجاری یا حرفه‌ای و یا به عبارت دیگر «آمبودزمان‌های

انجمنی»، برخلاف آمبودزمان‌های شرکتی و سازمانی، این نهاد‌ها به عنوان مرجع مستقل برای کل یک صنعت یا تجارت یا حرفه، مانند بانکداری، وکلا، تأمین‌کنندگان انرژی و... ایجاد شده‌اند. از این نظر این نهاد‌ها یکی از مهم‌ترین الزامات سیستم کلاسیک آمبودزمان یعنی استقلال از سازمان یا فرد حرفه‌ای‌ای که از او شکایت شده است را برآورده می‌کنند. با این حال همچنان یک مسئله در حفظ استقلال تمام‌عیار این آمبودزمان‌های انجمنی باقی است و آن



باتوجه به‌شأن نظارتی آمبودزمان، حفظ استقلال این نهاد امری حیاتی و از مهم‌ترین اصول مربوط به تشکیل و فعالیت این نهاد است. اولین مؤلفه در زمینه حفظ استقلال، مربوط به ریاست این نهاد است.

عبارت است از تأمین منابع مالی آن‌ها توسط همان صاحبان صنعت و تجارت و حرفه. بر همین اساس مطابق یک دیدگاه انتقادی، هر ارائه خدمت عمومی باید تحت نظارت یک بازرسی مستقل قرار گیرد، صرف نظر از اینکه توسط بخش عمومی یا بخش دولت ارائه شود؛ از همین رو پیشنهادی برای پوشش یک نظارت و رسیدگی به شکایات کاملاً مستقل برای خدمات خصوصی‌سازی شده ارائه شده است. این پیشنهادات عبارت است از:

— تأمین بودجه آمبودزمان‌های انجمن‌های انجمنی از بودجه عمومی به نحوی که علاوه بر استقلال سازمانی، استقلال مالی این آمبودزمان‌های بخش خصوصی از صنایع و تجارت‌ها و حرفه‌های تحت نظارت تأمین شود.
— اصلاح قانون و صلاحیت آمبودزمان‌ها به نحوی که نظارت بر نهاد‌های خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی نیز تحت صلاحیت آن‌ها قرار گیرد.

با این حال گسترش صلاحیت آمبودزمان‌های عمومی به بخش خصوصی نیز دارای مشکلات و پیچیدگی‌هایی است که از جمله آن عبارت است از: با واگذاری خدمات عمومی به بخش خصوصی ممکن است ساختارها و فرایندهای این نهاد‌ها و ارائه خدمات پیچیده‌تر و با شفافیت کمتری شوند. این مسئله می‌تواند دسترسی آمبودزمان به اطلاعات و مستندات لازم برای رسیدگی به شکایات را دشوارتر کند، خصوصی‌سازی منجر به افزایش تعداد ارائه‌دهندگان خدمات می‌شود و این مسئله می‌تواند کار آمبودزمان را در نظارت بر عملکرد آن‌ها و رسیدگی به شکایات پیچیده‌تر کند، چرا که هر شرکت ممکن است مقررات و رویه‌های خاص خود را داشته باشد، مواردی که خدمات توسط چندین شرکت مختلف ارائه می‌شود، تعیین دقیق مسئولیت هر یک از آن‌ها در صورت بروز مشکل یا شکایت می‌تواند دشوار باشد. این مسئله می‌تواند فرایند رسیدگی به شکایات را طولانی و پیچیده کند.

منابع:

- بیگدلی، سعید؛ رستمی، ولی و رستمی، فضل‌الله (1390). آمبودزمان: نظارت فراقضایی مکمل نظارت قضایی. پژوهش حقوق عمومی، 14(37)، 40–23.
- شفیعی، جعفر و گرچی ازندریانی، علی‌اکبر (1396). گونه‌شناسی نهاد آمبودزمان: رهیافتی بر بازشناسی آمبودزمان اصیل. پژوهش حقوق عمومی، 19(56)، 82–59.
- مبارکی، مصطفی؛ عمادزاده، محمدکاظم و مسعود، غلامحسین (1398). شیوه‌های غیرترافعی حل اختلاف اداری در نظام‌های حقوقی معاصر. فصلنامه مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران، 49(1)، 56–39.
- موسوی، سید فضل‌الله؛ موسی‌زاده، ابراهیم و جوکار، فضل‌الله (1391). بررسی استقلال نهاد آمبودزمان با نگاه تطبیقی. مطالعات حقوق خصوصی، 42(4)، 234–217.

- Benny Y. T. Tai (2010), Models of Ombudsman and human rights protection, International Journal of Politics and Good Governance, Volume1, No.1.3 Quarter III.
- Kuchko–standl Mayer(ed), Gabriele(2008), European ombudsman–institution, Austria, springing Wien New York.
- Gottehrer, Dean, (2009). Fundamental Elements of An Effective Ombudsman Institution, available at: https://www.theioi.org/downloads/934ch/Stockholm%20Conference_15.%20Plenary%20Session%20II_Dear%20Gottehrer.pdf



نظارت «آمبودزمن تخصصی فرهنگ و رسانه» بر نهادهای فرهنگی در موضوع تعارض منافع و دیگر گلوگاه‌های فساد

* دکتر فاطمه زهرا سید بحری

بازرس گروه وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی

مقدمه

تعارض منافع (conflict of interest) به عنوان یکی از چالش‌های اساسی در حوزه‌های مختلف حکمرانی، مدیریت و خدمات عمومی مطرح است. این پدیده زمانی رخ می‌دهد که منافع شخصی یا سازمانی با وظایف و مسئولیت‌های رسمی افراد یا نهادها در تضاد قرار گیرد و ممکن است منجر به تصمیم‌گیری‌های ناعادلانه یا سوء استفاده از قدرت شود. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) «تعارض منافع را به عنوان وضعیتی که در آن یک فرد یا نهاد در موقعیتی قرار گیرد که منافع شخصی‌اش بر مسئولیت‌های رسمی‌اش تأثیر بگذارد»، معرفی می‌کند.

در این میان، نهادهای نظارتی مانند آمبودزمن (ombudsman) به عنوان سازوکارهایی برای کنترل و کاهش تعارض منافع و افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی در سیستم‌های اداری و حکومتی عمل

می‌کنند. این مقاله به بررسی رابطه بین تعارض منافع در فرهنگ و نقش آمبودزمن در مدیریت و کاهش این تعارضات می‌پردازد و اهمیت این نهادها را در ارتقای حکمرانی خوب و حفظ اعتماد عمومی تحلیل می‌کند. به خصوص با توجه به ماهیت فرهنگی نهادهای مستقل فرهنگی مطلوب آن است که تا جای ممکن از طرق غیر قضایی به رتق و فتق امور و شکایات و مفاسد ایجاد شده پرداخت؛ لذا روش‌های جایگزین حل اختلاف نظیر ADR می‌توانند به راحتی هم در عرصه شناسایی گلوگاه‌های فساد، نظیر تعارض منافع و هم بررسی غیر قضایی و رصد دستگاه‌ها اقدام کنند.

۱- موقعیت‌های تعارض منافع:

انواع موقعیت‌هایی که احتمال بروز تعارض منافع در آن‌ها وجود دارد، عبارت‌اند از:

۱. **اشتغال بیرونی (اشتغال هم‌زمان):** اشتغال بیرونی به معنای حضور هم‌زمان یک مدیر یا کارمند بخش دولتی در بخش خصوصی و در حوزه کاری مشابه است؛ البته حضور هم‌زمان در دو شرکت بخش

خصوصی نیز می‌تواند تعارض منافع ایجاد نماید و مصداق اشتغال بیرونی قلمداد گردد.

۲. **ارتباطات پسا شغلی (مسئله درب‌گردان):** این نوع از تعارض منافع در دو موقعیت بروز می‌یابد. موقعیت اول زمانی ایجاد می‌شود که فردی پس از فراغت از مسئولیتش در بخش دولتی به هردلیلی (بازنشستگی، استعفا و...) بلافاصله در همان حوزه کاری در بخش خصوصی مشغول به کار شود. این موقعیت موجب می‌شود فرد در زمانی که در بخش دولتی مشغول به کار است، توجه ویژه‌ای به یک سازمان بیرونی داشته باشد و به گونه‌ای عمل کند که بتواند بعد از فراغت به آن سازمان بپیوندد. همچنین وی بعد از حضور در بخش خصوصی از رانت‌های اطلاعاتی و ارتباطی خود در بخش دولتی برای پیشبرد امور در بخش خصوصی سود می‌برد. در موقعیت دوم، فرد برعکس از بخش خصوصی وارد بخش دولتی می‌شود و معمولاً سمتی بالا در بخش دولتی کسب می‌کند.

۳. **تعارض منافع نظارت بر خود (اتحاد ناظر و منظر):** به موقعیتی اطلاق می‌شود که فرد یا سازمانی مسئول نظارت بر رفتار و عملکرد خویش باشد یا مسئولیت نظارت بر سازمان یا شخصی را داشته باشد که خودش به کارگمارده است.

۴. **تعارض منافع در قاعده‌گذاری برای خود (اتحاد قاعده‌گذار و مجری):** قاعده‌گذاری برای خود همان گونه که از نامش پیداست، به معنای ایجاد امکان برای یک شخص یا سازمان است که مسئولیت تمام یا بخشی از قاعده‌گذاری برای خود را بر عهده داشته باشد؛ برای مثال در خصوص میزان حقوق و مزایایش خودش تصمیم‌گیری کند^۱.

۵. **تعارض درآمد و وظیفه:** این موقعیت ناشی از شیوه و ساختار درآمدی خاص یک سازمان است که موجب می‌شود کارکنان جهت کسب درآمد بیشتر برای خود یا سازمانشان در معرض تعارض منافع قرار بگیرند، زیرا کسب درآمد بیشتر با زیر پا گذاشتن بخشی از وظایفشان رخ می‌دهد.

۶. **تعارض وظایف:** به شرایطی اطلاق می‌شود که در آن میان وظایف گوناگون یک فرد یا سازمان تعارض ایجاد می‌شود و موجب می‌گردد که آن فرد یا سازمان نتواند به خوبی همه وظایفش را به انجام رساند.

۷. **تعارض منافع در ارتباط / پیوند / وابستگی با گروه‌های اجتماعی (قومی، مذهبی، سیاسی یا حرفه‌ای):** ارتباط با گروه‌های گوناگون اجتماعی که فرد عضویت یا تعهدی در آن‌ها دارد، یکی دیگر از موقعیت‌های تعارض منافع را ایجاد می‌نماید؛ زیرا ممکن است فرد منافع آن گروه را به انجام وظایفش ترجیح دهد.

۸. **تعارض منافع در ارتباطات خویشاوندی، خانوادگی و دوستانه:** هر نوع رابطه‌ای که فرد در حوزه کاریش با خویشاوندان و دوستان داشته باشد، موقعیت تعارض منافع ایجاد می‌کند. این رابطه می‌تواند از نوع اشتغال، سهامداری، رابطه مالی و... باشد.

۹. **تعارض منافع ناشی از قبول هدیه:** قبول هدیه از جمله مصادیقی است که در ادبیات جهانی بسیار پرتکرار و پر دامنه است. قبول

1- <https://iran-bssc.ir/?p=15448>

هر نوع هدیه‌ای می‌تواند به تعارض منافع منجر شود زیرا فرد را از انجام وظایف حرفه‌اش دور می‌کند و به سوی منافع شخصی می‌کشاند.

۱۰. **تعارض منافع ناشی از در اختیار داشتن اطلاعات درونی:** اگر کارکنان یک سازمان دولتی از اطلاعات درونی سازمانشان برای کسب منافع شخصی خود استفاده کنند، با موقعیت تعارض منافع مواجه هستند.^۲

تعارض منافع در فرهنگ و رسانه:

تعارض منافع در امور فرهنگی به شرایطی اشاره دارد که افراد یا نهادهای فعال در این حوزه به دلیل منافع شخصی، مالی، سیاسی یا سازمانی، تصمیماتی اتخاذ کنند که با اهداف عمومی یا اصول اخلاقی در تضاد باشد؛ به نوعی این تعارضات هم در حیطه حقوق خصوصی و هم در حیطه حقوق عمومی می‌تواند رخ دهد. این تعارضات می‌توانند در زمینه‌هایی مانند سیاست‌گذاری‌های فرهنگی، تخصیص بودجه، تولید محتوا و مدیریت نهادهای فرهنگی در قالب قراردادهای غیرمنصفانه، پذیرش هدایا و امتیازات، اشتغال هم‌زمان در چند موقعیت، سوء استفاده از موقعیت شغلی و صدور مجوزهای نشر و یا ساخت فیلم یا یک اثر هنری و.... شکل بگیرد.

یک تجربه در تعیین شاخص حکمرانی پایدار (بنیاد بر تلسمان استیفتانگ):

با توجه به مطلب قبل، لزوم نظارت و پیشگیری از بروز فساد که خود مولود تعارض منافع (به عنوان یکی از اصلی‌ترین گلوگاه‌ها) می‌تواند باشد بیش از پیش روشن می‌شود. به خصوص تعارض منافع در حیطه فرهنگ و رسانه که کمتر به آن پرداخته شده است و به نوعی مغفول مانده است. برای پرداختن به این مهم در ابتدا نیازمند تعیین شاخص‌هایی جهت شناسایی نقاط فساد خیز هستیم و بعد از آن بررسی و آنالیز و پیگیری آن مفسده‌دریک آمبودزمن تخصصی شروع خواهد شد. به نظر می‌رسد که هر دو این مراحل می‌توانند توأمان و دریک آمبودزمن فوق تخصصی نیز شکل بگیرد. به عنوان نمونه یکی از بنیادهایی که به طور تخصصی به مراقبت‌های پیشگیرانه در سطح بین‌المللی می‌پردازد بنیاد بر تلسمان استیفتانگ می‌باشد.

«بنیاد بر تلسمان استیفتانگ سال ۱۹۷۷ به عنوان یک مؤسسه خصوصی تأسیس شد. این بنیاد به عنوان یک اتاق فکر در جهت بهبود آموزش، برقراری سیستم عادلانه و کارآمد، استقرار سیستم مراقبت‌های بهداشتی پیشگیرانه، جامعه مدنی پویا و تفاهم بین‌المللی بیشتر کار می‌کند. شاخص‌های حکمرانی پایدار (SGI) حکمرانی و سیاست‌گذاری را در همه کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی و کشورهای عضو اتحادیه اروپا به منظور ارزیابی نیاز و توانایی هر کشور برای انجام اصلاحات بررسی می‌کند. این شاخص‌ها با استفاده از داده‌های کمی از سازمان‌های بین‌المللی محاسبه شده و سپس توسط ارزیابی‌های کیفی از کارشناسان

2- <https://iran-bssc.ir/?p=15448>



از مسائل بسیار مهم در
آمبودزمان در جهت نظارت
بر فرایندها، جلوگیری از
شکل‌گیری زمینه‌های
تعارض منافع و دیگر
تخلفات به منظور پیشگیری
از وقوع مفسده و ایجاد
اختلاف و یا شکایت شاکیان
از نهاد و یا ارگان مربوطه
می‌باشد.

شناخته شده کشور تکمیل می‌شود. در این ارزیابی از کارشناسان خواسته می‌شود ارزیابی کنند که تا چه حد صاحبان مشاغل دولتی از سوء استفاده از موقعیت خود برای منافع خصوصی منع می‌شوند. این سؤال به این موضوع می‌پردازد که چگونه دولت و جامعه بابه کارگیری سازوکارهایی برای تضمین سلامت اداری صاحبان منصب، از پذیرش رشوه توسط کارمندان دولت و سیاستمداران جلوگیری می‌کنند. حسابرسی هزینه‌های دولتی، تنظیم تأمین مالی احزاب، دسترسی شهروندان و رسانه‌ها به اطلاعات؛ پاسخ‌گویی مدیران دفا‌تر دولتی از جهت اعلام دارایی‌ها، قوانین تضاد منافع، ضوابط رفتاری از جمله موارد مورد پرسش در بررسی‌های شاخص‌های حکمرانی پایدار، بنیاد برتلسمان است.)) (فرهودی، ۱۴۰۲: ۲۹).^۳

به نظر می‌رسد با اقتباس از عملکرد این بنیاد، بتوان آن را بومی‌سازی کرد و در داخل با تشکیل یک آمبودزمان فوق تخصصی در هر رشته به خصوص مسائل مربوط به فرهنگ و رسانه ابتدا به شناسایی چالش‌هایی که قوانین تعارض منافع را دور می‌زند و احصاء موارد و چالش‌هایی احتمالی و به روز رسانی آن با توجه

۳- آرش فرهودی، «بررسی و تحلیل شاخص ادراک فساد سال ۱۳۹۳»، گزارش پژوهشی، سال شانزدهم، شماره ۱۵۲، اسفند ۱۴۰۲، انتشارات سازمان بازرسی، ص ۲۹.

به اقتضائات هر زمان و.... بپردازد و منطبق با آن در بخش دوم این دپارتمان عمل به وظایف آمبودزمانی خود نماید.

۲. نقش آمبودزمان در مدیریت تعارض منافع

هرگونه مسامحه در اجرای قانون یا اقدامی در مخالفت با آن، که موجبات صدمه و آسیب به شاکی یا عموم جامعه گردیده است.

از مسائل بسیار مهم در آمبودزمان در جهت نظارت بر فرایندها، جلوگیری از شکل‌گیری زمینه‌های تعارض منافع و دیگر تخلفات به منظور پیشگیری از وقوع مفسده و ایجاد اختلاف و یا شکایت شاکیان از نهاد و یا ارگان مربوطه می‌باشد. از سوی دیگر طیف وسیع موضوعاتی که در روش‌های جایگزین حل اختلاف قابل بررسی است که حتی شامل ناسازگاری و اختلاف نظر نیز می‌باشد و صرفاً مباحث حقوقی را در بر نمی‌گیرد؛ جامعه مخاطب بیشتری را در بر گرفته و در تأمین خواسته‌های آن‌ها نقش مؤثری دارد.

پرواضح است که این مهم از اقتضائات ذاتی روش‌های حل و فصل اختلافات غیر قضایی نظیر ای. دی. آرمی باشد. امروزه بهره‌مندی از این روش‌ها که در سطح بین‌المللی نیز دارای خواهان فراوانی است در تقویت و شکل‌گیری و انسجام بخشی به آمبودزمان‌ها به خصوص

آمبودزمان فرهنگی مؤثر است. به خصوص که جنس دعاوی و شکایات در عرصه نهادهای مستقل فرهنگی و شأ‌نیت آن‌ها، اقتضای ماماشات و پرهیز از قضایی‌کردن مسائل و دعاوی را دارد.

«دسترسی شهروندان معمولی به آمبودزمان، آن را از سیستم قضایی که از لحاظ پول، زمان و انرژی هزینه‌بر است، جدا می‌کند. با گذشت زمان این ایده هم به صورت عمودی از سطوح ملی به منطقه ای و محلی و هم افقی در بخش‌های خصوصی و دولتی گسترش یافته است.... آمبودزمان محلی می‌تواند به عنوان مخبر عمل کند و بنابراین فشار اخلاقی اعمال نماید. در سطوح بالاتر، آمبودزمان به حل اختلاف می‌پردازد که نیازمند استقلال بیشتری است.»^۴

لازم به ذکر است که سطح فساد با افزایش سطوح مردم سالاری، کاهش می‌یابد. شاخص تلقی فساد شفافیت بین‌المللی نشان می‌دهد که سطح فساد در کشورهای دارای مردم سالاری، در پایین‌ترین حد خود قرار دارد؛ با این حال این مسئله نیز عنوان شده است که زمانی که یک کشور از بالاترین سطوح خودکامگی به سوی افزایش آزادی حرکت می‌کند، تازمانی که به

۴- آمبودزمان در آسیا، ارتقای پاسخ‌گویی در ارائه خدمات عمومی، مترجم، محمد صفار، ۱۳۹۴، نشر علوم اجتماعی، ص ۸۵.

نظام مردم سالاری فراگیر نائل نیاید، موفقیت چندانی در کاهش سطوح فساد به دست نخواهد آورد. هنگامی که قدرت مشروع باشد، فساد اندکی وجود خواهد داشت. مشروعیت به خدماتی که ارائه می‌شود و توانایی در برآورده کردن مطالبات جامعه، بیشتر بستگی دارد تا شیوه‌ای که دولت عمل می‌کند.^۵ (دبهم و همکاران، ج ۱، بی‌تا، ص ۳۳۷).

۳. نتیجه‌گیری و پیشنهادها

مبارزه با فساد در تمام ابعاد آن یکی از اهداف مهم کشورها محسوب می‌شود و پیش‌نیاز این امر مهم شناسایی و تشخیص گلوگاه‌ها در هر زمینه‌ای است. فساد ریشه و دلایل اصلی و شاه‌راه‌هایی دارد که منتهی به شاخه‌های فرعی ترمی گردد. در گذر زمان و بی‌توجهی به شاخه‌های فرعی، این شاخه‌ها قابلیت تبدیل شدن به یک گلوگاه اصلی را خواهند داشت. از جمله این شاه‌راه‌ها موضوع تعارض منافع است که در این نوشتار تعارض منافع در بستر فرهنگی و نهادهای مستقل فرهنگی مدنظر است و پرواضح است که به منظور درمان این مقوله در زمینه فرهنگی نیازمند تمهیداتی هستیم که غالباً قضایی نبوده و در بر خورد با امور فرهنگی جنس و شأ‌نیت امور فرهنگی را نیز در نظر داشته باشد. از جمله تدابیری که برای این مسئله پیشنهاد می‌شود، تشکیل آمبودزمان فوق تخصصی فرهنگ و رسانه است که دارای دو بخش اصلی می‌باشد.

۵- علیرضا دبهم و همکاران، «بررسی نقش سازمان‌های غیردولتی در زمینه مبارزه با فساد و ارائه مدل بومی در کشور»، انتشارات زمان نو، بی‌تا، ج ۱، ص ۳۳۷.

در بخش مقدماتی به شناسایی و بررسی علل و انواع مفاسد مرتبط با نهادهای مستقل فرهنگی می‌پردازد که تعارض منافع، خود به تنهایی بخش وسیعی از آن را در بر خواهد گرفت و در بخش دوم بررسی غیرقضایی آن را از طریق روش‌های جایگزین حل اختلافات نظیرADR که به تازگی در ایران نضج یافته و مدت‌های مدیدی است در تمام کشورها رایج است، شروع کرد. ایران می‌تواند به تنهایی پیش‌قراول این موضوع در سطح بین‌المللی باشد؛ چرا که با پیشینه و تاریخ کهن و کوله‌باری از فرهنگ، و در راستای شناسایی مفاسد مرتبط با نهادهای مستقل فرهنگی، قطعاً انقلاب عظیمی به پا خواهد کرد؛ لذا پیشنهاد می‌شود با توجه به مشابهت عملکرد آمبودزمان با بازرسی، در سازمان بازرسی کل کشور ذیل بازرسی امور فرهنگ و رسانه («آمبودزمان فوق تخصصی فرهنگ و رسانه») به این منظور تشکیل شود تا با دریافت شکایات و اختلافات به طور خاص بر این مهم محض شود و از یک سو پیگیر شکایات مردمی از ارگان‌ها و نهادهای مستقل فرهنگی باشد، و از سوی دیگر دیده‌بان و رصدگر نهادهای مستقل فرهنگی در اجرای قانون و جلوگیری از شکل‌گیری گلوگاه‌های اصلی فساد نظیر تعارض منافع و... باشد. به نظر می‌رسد که از مهم‌ترین روش‌های مقابله با مفاسدی چون تعارض منافع و... اعلام پرتگاه‌هایی است که مدیران و مسئولان نهادهای فوق‌الذکر ممکن است با سقوط در آن‌ها دچار مفسده شوند. پرواضح است بعد از اعلام پرتگاه‌ها، با ورود به موقع قانون‌گذار با دست‌گذاشتن بر این نقاط و مانور بر آن‌ها و تبیین ضمانت‌اجرائی آن‌ها، این نقاط کمتر محل تردد افراد مغرض قرار خواهد گرفت و این مهم در سایه ساریک آمبودزمان تخصصی قابل دستیابی خواهد بود.

منابع:

- مهدوی فر، محمود و همکاران (1403)، تعارض منافع در ایران و جهان، انتشارات سازمان بازرسی کل کشور.
- فرهودی، آرش (1402)، «بررسی و تحلیل شاخص ادراک فساد سال 2023»، گزارش پژوهشی، سال شانزدهم، شماره 152، اسفند، انتشارات سازمان بازرسی.
- دبهم، علیرضا و همکاران (بی‌تا)، «بررسی نقش سازمان‌های غیردولتی در زمینه مبارزه با فساد و ارائه مدل بومی در کشور»، ج 2، انتشارات زمان نو.
- موسی‌زاده، ابراهیم (1390)، «بررسی تطبیقی کمیسیون اصل نود و نهاد آمبودزمان (نهاد بازرسی و نظارت)»، فصلنامه دیدگاه حقوقی قضایی، ش 17، بهار.
- رضائی‌زاده، محمدجواد (1389)، «آمبادزمان؛ پاسدار حقوق شهروندان، مبتکر اصلاحات اداری»، فصلنامه حقوق (دانشگاه حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران)، ش 3، پاییز.



ضرورت استقلال و بی‌طرفی نهاد آمبودزمان بانگاهی به اصول ونیز

* پژوهشگر: محمود مهدوی‌فر

❖ نهاد آمبودزمان نقش اساسی در حمایت از حکمرانی خوب، حمایت از حقوق بشر و تضمین پاسخ‌گویی در مدیریت عمومی ایفا می‌کند. برای ایفای مؤثر این مسئولیت‌ها، این نهاد باید مستقل و بی‌طرفانه عمل کند. برخی از دلایل اهمیت این اصول عبارت‌اند از:

۱. استقلال: ستون اعتبار آمبودزمان

استقلال تضمین می‌کند که آمبودزمان می‌تواند بدون تأثیر ناروا از سوی نهادهای سیاسی، سازمان‌های دولتی یا سایر فشارهای خارجی عمل کند. این استقلال برای موارد زیر ضروری است:

- **تضمین‌گیری بی‌طرفانه:** استقلال به آمبودزمان اجازه می‌دهد تا شکایات را بررسی کند و توصیه‌هایی را صرفاً بر اساس حقایق و انصاف ارائه کند.
- **اعتماد عمومی:** شهروندان به احتمال زیاد به یک مدافع حقوقی که آزاد از کنترل‌های بیرونی است مراجعه می‌کنند.
- **نظارت مؤثر:** یک آمبودزمان مستقل می‌تواند نهادهای قدرتمند را بدون ترس از انتقام پاسخ‌گو کند.

۲. بی‌طرفی: تضمین رعایت انصاف

بی‌طرفی استقلال را تکمیل می‌کند و تضمین می‌کند که آمبودزمان با همه طرف‌ها بدون توجه به موقعیت یا نفوذ آن‌ها به طور یکسان رفتار می‌کند. این اصل به دلایل زیر مهم است:

- **تصمیمات عادلانه:** بی‌طرفی تضمین می‌کند که تصمیمات بر اساس شایستگی است، نه طرفداری.
- **حفظ صداقت:** یک آمبودزمان بی‌طرف از شهرت نهاد برای عدالت حمایت می‌کند.
- **حل و فصل تعارض:** با بی‌طرف بودن، آمبودزمان می‌تواند اختلافات را به طور مؤثر میانجی‌گری کند و اعتماد بین طرفین درگیر را تقویت نماید.

۳. استانداردهای بین‌المللی و بهترین اقدامات

سازمان‌های جهانی مانند سازمان ملل متحد و شورای اروپا بر اهمیت اصول استقلال و بی‌طرفی آمبودزمان تأکید دارند. به عنوان مثال:

قطعنامه سازمان ملل متحد

قطعنامه سازمان ملل متحد در مورد نهاد آمبودزمان نقطه عطفی در ارتقای حقوق بشر و حکمرانی خوب در سطح جهانی است. این قطعنامه که توسط مجمع عمومی سازمان ملل به تصویب رسیده است، بر اهمیت استقلال و استقلال نهاد آمبودزمان تأکید می‌کند. این اصول برای حصول اطمینان از اینکه نهادهای آمبودزمانی می‌توانند بدون تأثیر خارجی فعالیت کنند، حیاتی هستند و به آن‌ها اجازه می‌دهد به طور مؤثر از حقوق بشر محافظت کنند و از شیوه‌های حکمرانی خوب حمایت نمایند.

این قطعنامه با اصول ونیز که به عنوان یک استاندارد جهانی برای حمایت و

ارتقای نهادهای مدافع حقوق بشر عمل می‌کند، همسواست و با تأیید این اصول، نقش مهم نهاد آمبودزمان را در تقویت شفافیت، انصاف و پاسخ‌گویی در مدیریت عمومی برجسته می‌کند. همچنین بر نیاز به همکاری بین‌المللی برای تقویت این نهادها و افزایش آگاهی در مورد وظایف اساسی آن‌ها تأکید می‌کند.

این قطعنامه گواهی بر به رسمیت شناختن جهانی نقش نهاد آمبودزمان در حمایت از حقوق شهروندان و ترویج حکمرانی اخلاقی است. این به عنوان یک فراخوان برای اقدام برای کشورها عمل می‌کند تا از این نهادها حمایت کنند و به آن‌ها قدرت دهند تا مستقل و بی‌طرفانه فعالیت کنند.

اصول ونیز

اصول ونیز مجموعه‌ای از ۲۵ دستورالعمل است که توسط کمیسیون ونیز برای حمایت و ارتقای نهاد آمبودزمان ایجاد شده است. این اصول به عنوان یک چارچوب جامع برای تضمین استقلال، بی‌طرفی و اثربخشی نهادهای آمبودزمان در سراسر جهان عمل می‌کنند. در اینجا یک نگاه دقیق‌تر به آن‌ها می‌اندازیم:

نکات کلیدی اصول ونیز

- استقلال:** آمبودزمان باید برای حفظ اعتبار و اثربخشی خود مستقل از هر دولت یا نفوذ خارجی عمل کند.
- بی‌طرفی:** نهاد آمبودزمان باید با همه طرفین به طور یکسان رفتار کند و از عدالت در تحقیقات و تصمیمات خود اطمینان حاصل کند.
- مبنای حقوقی:** نهاد آمبودزمان باید دارای پایه قانونی یا حقوقی برای حفظ استقلال خود باشد.
- دسترسی:** شهروندان باید برای رسیدگی به شکایات بدون موانع مالی یا رویه‌ای، به آسانی به آمبودزمان دسترسی داشته باشند.
- منابع کافی:** مؤسسه باید از منابع مالی و انسانی کافی برای انجام مؤثر وظایف خود برخوردار باشد.
- پاسخ‌گویی:** آمبودزمان در حالی که مستقل است، باید در برابر مردم پاسخ‌گو باشد و گزارش‌های منظمی از فعالیت‌های خود ارائه دهد.
- هدف و تأثیر:**

اصول ونیز بر نقش آمبودزمان در حمایت از

حقوق بشر، ترویج حکمرانی خوب و رسیدگی به سوءمدیریت تأکید می‌کند. با پایبندی به این اصول، کشورها می‌توانند حاکمیت قانون را تقویت کنند و اطمینان حاصل کنند که شهروندان دارای سازوکاری قابل اعتماد برای عدالت خواهی هستند.

نمونه‌های به‌کارگیری در کشورهای مختلف

اصول ونیز به طرق گوناگونی در کشورهای مختلف اجرا شده است و سازوکاری و اثربخشی آن‌ها را نشان می‌دهد. در اینجا چند نمونه آورده شده است:

۱. استقلال در عمل:

– در **سوئد** نهاد آمبودزمان که به نام آمبودزمان پارلمانی معروف است، با استقلال کامل از دولت فعالیت می‌کند. این استقلال به آن اجازه می‌دهد تا شکایات علیه مقامات دولتی را بدون دخالت بیرونی بررسی کند.

۲. بی‌طرفی در تحقیقات:

– در **نیوزیلند**، آمبودزمان بی‌طرفی را با رسیدگی به شکایات افراد و سازمان‌ها تضمین می‌کند. این بی‌طرفی به ایجاد اعتماد بین شهروندان و نهادها کمک کرده است.

۳. بنیاد حقوقی:

– در **آفریقای جنوبی**، محافظ عمومی (نوعی از آمبودزمان) در قانون اساسی تصویب شده است و مبنای قانونی قوی برای عملیات آن فراهم می‌کند. این امر استقلال آن را تضمین می‌کند و از فشارهای سیاسی محافظت می‌نماید.

۴. دسترسی:

– در **کانادا**، دفاتر آمبودزمانی در استان‌های مختلف، سیستم‌های شکایت آنلاین کاربرپسند را پیاده‌سازی کرده‌اند که دسترسی شهروندان به خدمات آن‌ها را آسان می‌کند.

۵. منابع کافی:

– در **نروژ**، نهاد آمبودزمان بودجه و نیروی کافی دریافت می‌کند و این امکان را به آن می‌دهد تا حجم بالایی از پرونده‌ها را به طور مؤثر رسیدگی کند و استقلال عملیاتی خود را حفظ نماید. این مثال‌ها نشان می‌دهد که چگونه اصول ونیز می‌تواند متناسب با زمینه‌های حقوقی و فرهنگی کشورهای مختلف و در عین حال حفظ ارزش‌های اصلی آن‌ها تنظیم شود.

ارزیابی‌ها و انتقادات نسبت به اصول ونیز

اصول ونیز، در حالی که به طور گسترده به عنوان یک چارچوب قوی برای نهاد آمبودزمان تلقی می‌شود، با برخی انتقادات مواجه شده است:

۱. ابهام مفهومی:

– منتقدان استدلال می‌کنند که سازگاری اصول با نظام‌های مختلف حقوقی و سیاسی منجر به برخی ابهامات مفهومی شده است. این عدم وضوح می‌تواند اجرای یکسان اصول را چالش‌برانگیز کند.

۲. چالش‌های پیاده‌سازی:

– در کشورهایی با نهادهای دموکراتیک ضعیف یا گرایش‌های اقتدارگرا، ممکن است اصول به طور مؤثر اجرا نشوند. منتقدان خاطرنشان می‌کنند که بدون اراده سیاسی قوی، این اصول به جای عملی بودن خطر نمایندین بودن را دارند.

۳. محدودیت منابع:

– اطمینان از منابع کافی برای نهادهای آمبودزمان یک اصل کلیدی است، اما منتقدان خاطرنشان می‌کنند که این امر اغلب در عمل نادیده گرفته می‌شود. محدودیت‌های مالی و کارکنان می‌تواند مانع از توانایی نهاد آمبودزمان برای عملکرد مستقل شود.

۴. اتکای بیش از حد به چارچوب‌های قانونی

– در حالی که اصول بر یک پایه قانونی قوی تأکید می‌کند، برخی استدلال می‌کنند که این تمرکز ممکن است به عوامل فرهنگی یا اجتماعی که بر اثربخشی نهاد آمبودزمان تأثیر می‌گذارد، توجه نداشته باشد.

این انتقادات حوزه‌هایی را برجسته می‌کنند که اصول ونیز می‌تواند با اقدامات اضافی برای اطمینان از اثربخشی آن‌ها اصلاح شود یا از آن‌ها حمایت کند.

منابع:

- UN Resolution on the Ombudsman – final version now available – IOI News – IOI
- https://www.venice.coe.int/files/Publications/Venice_Principles_eng.pdf
- [venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2022\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2022)022-e)

مروری بر ساختار و صلاحیت‌های قانونی آمبودزمان کشور بحرین

* پژوهشگر: دکتر علی سیف زاده

مقدمه

فلسفه کلی ایجاد دفتر آمبودزمان مستقل در کشور بحرین و آغاز فعالیت‌های آن از ماه جولای سال ۲۰۱۳ (تیرماه ۱۳۹۲)، بر اساس عقیده‌ای است که به مراقبت از انسان‌ها، احترام به حقوق آن‌ها و تقویت آزادی‌هایشان می‌پردازد. این یک فلسفه ملی اصیل است که از یک چشم‌انداز حکیمانه ناشی می‌شود و بر اساس کار مستمر برای توسعه ساختار سازمان‌ها که به ارتقاء احترام به حقوق بشر، تضمین پاسخ‌گویی، دسترسی به عدالت و انصاف در سیستم عدالت کیفری، به ویژه در حوزه سازمان‌های اجرای قانون کمک می‌کند، بنا شده است.

ایجاد دفتر آمبودزمان مستقل بخشی از اقدامات قانونی، اجرایی و اداری است که کشور بحرین در چارچوب پروژه جامع توسعه‌ای خود انجام داده است. این اقدام نمایانگر یک جهش کیفی چشمگیر بود که موجب ارتقاء احترام به ارزش‌ها و اصول حقوق بشر در امور عمومی شد و در بسیاری از مواقع به اصول و ارزش‌های بین‌المللی دست یافت.

بنابراین، دفتر آمبودزمان مستقل از روزهای آغازین فعالیت خود قصد داشته به نحوی اصول و قواعد کار خود را تنظیم کند تا از بهترین شیوه‌های بین‌المللی در حوزه دفاتر آمبودزمانی در سراسر جهان بهره‌برداری کند. در این راستا دفتر آمبودزمان مستقل برنامه‌ای منظم و سیستماتیک برای یادگیری مستقیم از مؤسسات برجسته بین‌المللی که مشابیه از نظر تخصص بودند، آغاز کرد.

دفتر آمبودزمان مستقل به این دلیل که اولین دفتر از نوع خود است که به بررسی شکایات و درخواست‌های کمک در خصوص کارکنان وزارت کشور می‌پردازد حائز اهمیت است و در عین حال از نظر سرعت تکمیل آن نیز

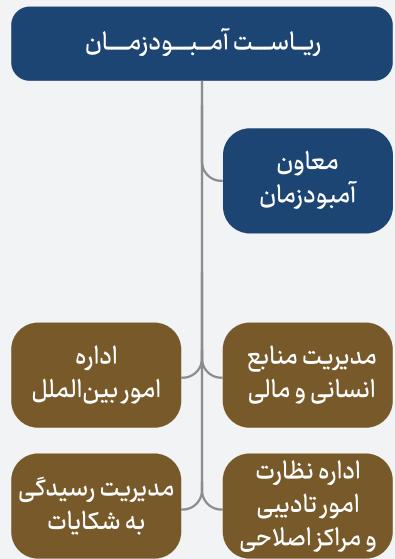
دستاوردی چشمگیر بوده است. بر این اساس فرمان تأسیس آمبودزمان بحرین در فوریه ۲۰۱۲ (بهمن ۱۳۹۰) صادر شد که در مقایسه با بسیاری از دفاتر آمبودزمانی در سراسر جهان زمان کوتاهی به شمار می‌رود. علاوه بر این، چنین حاکمیتی از طریق محتوای سازوکارهای کاری که در آن پیگیری می‌شود و تطابق آن با تمامی قوانین ملی مرتبط و همچنین رعایت استانداردهای بین‌المللی مرتبط با نظارت بر نهاد‌های اجرای قانون و همچنین نظارت بر مراکز اصلاح و تأمین مجازات، مراکز بازپروری و بازداشت پیش از محاکمه و غیره، محقق شده است.

همچنین شایان ذکر است که نقش دفتر آمبودزمان مستقل بخشی از یک سلسله از اصلاحات قانونی است که در ماه مه سال ۲۰۱۳ (اردیبهشت ۱۳۹۲) صورت گرفت و توانمندی آن در انجام وظایفش را تقویت کرد و منجر به ایجاد یک قدرت قانونی کارآمدتر شد. در نتیجه این دفتر راه اولین نهاد اجرایی مستقل تبدیل کرد که مجاز به بازدید از مراکز اصلاح و تأمین مجازات و بازداشت پیش از محاکمه شد. اولین بازدید از این نوع در سپتامبر ۲۰۱۳، (شهریور ۱۳۹۲) تنها دو ماه پس از تأسیس دفتر، از مراکز اصلاح و بازپروری مردان انجام شد و پس از آن گزارشی مفصل در مورد این بازدید منتشر شد. در همان ماه، دفتر آمبودزمان مستقل همچنین اولین راهنمای خود را در مورد اصول، استانداردها و شاخص‌های بازدید از مراکز اصلاح، بازپروری و بازداشت پیش از محاکمه منتشر کرد که مطابق با قوانین سازمان ملل و استانداردهای بین‌المللی در این زمینه است.

مطابق اعلام مقامات رسمی این کشور، دفتر آمبودزمان مستقل در کشور بحرین یکی از نهاد‌های خودگردان پیشرو در مسائل حقوق بشر است؛ با این حال، این دفتر تنها وظیفه اصلی و اساسی خود که بررسی

شکایات و درخواست‌های کمک است را انجام نمی‌دهد، بلکه نقش آن در بازدید از مراکز اصلاح، بازپروری و بازداشت پیش از محاکمه نیز بسیار مهم است و در عین حال در همکاری و هماهنگی با مقامات ذی‌ربط برای تدوین توصیه‌هایی که احترام به حقوق بشر را ترویج می‌کند، مشارکت می‌کند.

نمودار تشکیلاتی آمبودزمان بحرین



رئیس آمبودزمان



خانم غاده حمید حبیب
عضو هیئت مدیره مجمع آمبودزمان‌های
سازمان همکاری اسلامی
رئیس آمبودزمان و مسئول کمیسیون
حقوق زندانیان و بازداشت‌شدگان

مراحل و فرایند رسیدگی به شکایت در آمبودزمان بحرین

الف- ثبت شکایت:

هر شکایت علیه یک کارمند وزارت کشور باید در سوابق وزارتخانه ثبت شود تا به طور رسمی مورد رسیدگی قرار گیرد.



ایجاد دفتر آمبودزمان مستقل بخشی از اقدامات قانونی، اجرایی و اداری است که کشور بحرین در چارچوب پروژه جامع توسعه‌ای خود انجام داده است. این اقدام نمایانگر یک جهش کیفی چشمگیر بود که موجب ارتقاء احترام به ارزش‌ها و اصول حقوق بشر در امور عمومی شد و در بسیاری از مواقع به اصول و ارزش‌های بین‌المللی دست یافت.



دفتر آنبودزمن مستقل
به این دلیل که اولین دفتر از نوع خود است که به بررسی شکایات و درخواست‌های کمک در خصوص کارکنان وزارت کشور می‌پردازد حائز اهمیت است و در عین حال از نظر سرعت تکمیل آن نیز دستاوردی چشمگیر بوده است.

ب- رسیدگی به شکایت:

۱. انجام تحقیقات توسط اداره تحقیقات داخلی:

اداره تحقیقات داخلی وزارت کشور شکایات علیه کارکنان نیروهای امنیت عمومی را دریافت و بررسی می‌کند. نماینده اداره در دفتر امنیتی تحقیقات را در آن دفتر انجام می‌دهد. اداره تحقیق به سرعت شکایت‌کننده و متهم را از وضعیت شکایت از طریق بیانیه‌ای حاوی اطلاعات کافی و اقدامات اتخاذ شده برای بررسی شکایت و نتیجه آن مطلع می‌سازد.

۲. تحقیقات توسط آنبودزمن:

اداره تحقیقات داخلی وزارت کشور شکایات را در موارد زیر به آنبودزمن ارجاع می‌دهد:
– چنانچه شکایت شامل مرگ یا آسیب بدنی یا بد رفتاری جدی در حین یا پس از اقدام یک کارمند وزارت کشور به دلیل یاد نتیجه انجام مسئولیت‌های شغلی باشد.

– هر نوع سوء رفتار از سوی کارمند وزارت کشور که منجر به تأثیر منفی بر اعتماد عمومی به وزارت کشور شود.

آنبودزمن شکایت‌کننده و متهم را از اقدامات انجام شده برای تحقیق در مورد شکایت و نتایج آن به سرعت از طریق بیانیه‌ای مطلع می‌سازد.

ج- اتخاذ تصمیم:

وقتی آنبودزمن یا اداره تحقیقات داخلی در مورد شکایتی که به هریک از آن‌ها ارجاع شده تصمیمی اتخاذ می‌کند، شکایت‌کننده و متهم از جزئیات تصمیم از طریق بیانیه‌ای که شامل اطلاعات کافی است، مطلع می‌شوند.

سؤالات رایج

۱. آنبودزمن چیست؟

آنبودزمن دفتری است که از نظر مالی و اداری مستقل بوده و در وزارت کشور تأسیس شده است تا اطمینان حاصل کند که کارکنان پلیس در اجرای استانداردهای حرفه‌ای تعیین شده در ضوابط رفتاری پلیس و همچنین مقررات اداری مربوط به عملکرد کارمندان دولت، رعایت می‌کنند.

این نهاد در چارچوب کلی که شامل احترام به حقوق بشرو تقویت عدالت، حاکمیت قانون و اعتماد عمومی است، فعالیت می‌کند و مطابق باتوصیه نامه‌های ۱۷۱۷ و ۱۷۲۲ بند (د) در گزارش کمیسیون مستقل تحقیق بحرین (BICI) عمل می‌نماید.

آنبودزمن با استقلال کامل در قبال شکایات دریافتی علیه هر فرد نظامی یا کارکنان امنیتی عمومی وزارت کشور که به اتهام ارتکاب جرم در حین، به دلیل یا به عنوان نتیجه وظایف خود شکایت شده‌اند، مسئولیت و مأموریت خود را به عهده می‌گیرد.

علاوه بر این، آنبودزمن به مقامات مربوطه در وزارت کشور اطلاع می‌دهد تا اقدامات انضباطی علیه متخلفان شاغل در وزارتخانه اتخاذ شود. همچنین در مواردی که جرائم ارتكابی جنایی باشد، به آنبودزمن عمومی اطلاع می‌دهد. آنبودزمن همچنین شکایت‌کننده و متهم را از مراحل تحقیق و نتایج آن مطلع می‌کند.

۲. چه کسانی حق دارند شکایت خود را به آنبودزمن ارائه نمایند؟

هر شهروند، تبعه خارجی یا مسافر خارجی می‌تواند اقدام به شکایت کند در صورتی که واجد یکی از شرایط ذیل باشد:

الف – قربانی سوء رفتار از هر نوع توسط یکی از کارکنان وزارت کشور شده است، به دلیل یا در حین یا به عنوان نتیجه وظایف خود.

ب – تحت تأثیر منفی سوء رفتار ذکر شده قرار گرفته‌اند. تأثیر منفی می‌تواند به هر نوع خسارت، آسیب یا قرار گرفتن در معرض خطر باشد. این تأثیرات اما شامل خسارات ناشی از مشاهده رویداد از طریق تلویزیون یا فیلم برداری یا پیگیری آن در رسانه‌ها نمی‌شود.

ج – خود شاهد مستقیم رویداد بوده‌اند. کسانی که سوء رفتار را در رسانه‌ها مشاهده یا شنیده‌اند یا درباره آن خوانده‌اند، نمی‌توانند به عنوان شکایت‌کننده در نظر گرفته شوند.

د – در هریک از موارد فوق، شکایت می‌تواند توسط یک نماینده یا یک عضو سازمان‌های

جامعه مدنی به نمایندگی از افراد آسیب دیده و با کسب رضایت کتبی از شکایت‌کننده انجام شود.

آنبودزمن خدمات و تسهیلات لازم را برای رسیدگی به شکایات افراد با نیازهای ویژه یا غیر عرب‌زبانانی که نیاز به مترجم دارند، فراهم می‌کند.

۳. چه نوع شکایاتی توسط آنبودزمن پذیرفته می‌شود؟

آنبودزمن شکایات زیر را بررسی می‌کند:
الف – اگر شکایت شامل مرگ یا آسیب بدنی یا بد رفتاری جدی باشد که در حین یا پس از اقدام یک کارمند وزارت کشور به دلیل یا در نتیجه انجام مسئولیت‌های شغلی وی اتفاق افتاده است.

ب – هر نوع سوء رفتار از سوی هریک از کارکنان وزارت کشور که منجر به تأثیر منفی بر اعتماد عمومی به وزارت کشور شود.

۴. چه نوع شکایاتی توسط آنبودزمن پذیرفته نمی‌شود؟

آنبودزمن شکایات علیه افرادی که کارمند وزارت کشور نیستند را بررسی نمی‌کند.

آنبودزمن شکایات مربوط به تصمیمات، دستورات، دستورالعمل‌ها و دستورات صادره توسط وزیر کشور یا رئیس امنیت عمومی برای کارکنان وزارت کشور را مورد بررسی قرار نمی‌دهد.

علاوه بر موارد فوق، باید توجه داشت که تصمیمات اداری اعم از تأیید یا رد توسط هر مقام صلاحیت دارد وزارت کشور نمی‌تواند مبنای شکایتی باشد که تحت صلاحیت آنبودزمن قرار گیرد؛ به عنوان مثال:

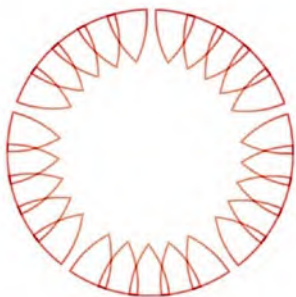
- رد درخواست ویزا یا اقامت توسط اداره ملیت، پاسپورت و امور اقامت.
- رد درخواست برای یک شغل یا ارتقاء در وزارت کشور.
- اعتراض به نتیجه ناموفق امتحان گواهینامه رانندگی از سوی اداره کل ترافیک.

۵. چگونه می‌توان شکایت یا اعتراض به آنبودزمن ارائه داد؟

شکایت به آنبودزمن از طریق یکی از روش‌های زیر می‌تواند ارائه شود:

- ثبت شکایت از طریق نمایندگان اداره تحقیقات داخلی وزارت کشور در دفاتر امنیتی استان‌ها (پنج

الأمانة العامة
للتظلمات
OMBUDSMAN
وزارة الداخلية
Ministry of Interior



دفتر امنیتی) بر اساس آدرس محل سکونت یا مکان وقوع حادثه.

- ارسال شکایت به صورت الکترونیکی به وب‌سایت آنبودزمن: www.ombudsman.bh
- مراجعه حضوری به دفتر آنبودزمن در صورتی که شکایت مستقیماً توسط آنبودزمن پذیرفته شود.
- ارسال فرم تکمیل شده از طریق پست به صندوق پستی ۲۳۴۵۲، پادشاهی بحرین.

۶. چه باید کرد اگر نتیجه تحقیقات رضایت‌بخش نباشد؟

هر شکایت‌کننده یا متهم یا نماینده منصوب حق دارند در صورت عدم رضایت از تصمیم اتخاذ شده توسط اداره تحقیقات داخلی وزارت کشور، ظرف ۶۰ روز از تاریخ اطلاع، به آنبودزمن اعتراض کنند.

با این حال، اعتراض به هر تصمیم، توصیه یا تحقیق انجام شده توسط آنبودزمن قابل پذیرش نیست و به دادگاه صلاحیت دار ارجاع می‌شود.

۷. نقش آنبودزمن در پرونده‌های مصالحه یا تسویه حقوقی چیست؟

نقش آنبودزمن و اداره تحقیقات داخلی وزارت کشور در درخواست‌های مصالحه و تسویه حقوقی محدود به ارائه نظر به طرفین شکایت است. این نظر برای هیچ‌یک از طرفین الزام‌آور نیست.

۸. آیا آنبودزمن محرمانگی را در حین رسیدگی به شکایات تحت تحقیق تضمین می‌کند؟

بله. در طول تحقیقات، محرمانگی کامل تضمین می‌شود و مطابق با قانون هیچ‌کس نمی‌تواند جزئیات تحقیقات را فاش کند.

۹. آیا سفارتخانه‌ها، کنسولگری‌ها و نمایندگی‌های دیپلماتیک در پادشاهی بحرین حق دارند به نمایندگی از اعضای جوامع خود شکایت کنند؟

بله. سفارتخانه‌ها، کنسولگری‌ها و نمایندگی‌های دیپلماتیک معتبر در پادشاهی بحرین حق دارند به نمایندگی از اعضای جوامع خود شکایت کنند. با این حال، در چنین مواردی، آن‌ها باید رضایت کتبی از شکایت‌کننده دریافت کنند، بدون اینکه حق ذاتی هر تبعه خارجی برای ثبت شکایت به طور مستقل از سفارتخانه اش نقض شود.



۱۰. نقش آنبودزمن در نظارت بر مراکز اصلاح و بازداشت چیست؟

آنبودزمن صلاحیت بازدید از زندان‌ها، مراکز نگهداری نوجوانان و مراکز بازداشت را دارد تا از قانونی بودن فرایندها و اینکه زندانیان، محکومان و بازداشت‌شدگان تحت شکنجه یا رفتار غیرانسانی یا توهین‌آمیز قرار نگیرند، اطمینان حاصل کند.

در تمام موارد، آنبودزمن فوراً از وقوع مرگ در زندان‌ها، مراکز نگهداری نوجوانان و مراکز بازداشت مطلع می‌شود تا اقدامات لازم را انجام دهد. آنبودزمن طبق معیارهای قوانین و مقررات محلی مرتبط و همچنین استانداردهای بین‌المللی نظارت بر زندان‌ها و مراکز بازداشت عمل می‌کند.

پس از دانلود و تکمیل فرم شکایت از وب‌سایت آنبودزمن، شکایت می‌تواند از یکی از روش‌های زیر ثبت شود:

الف - با تحویل شکایت به نمایندگان اداره بازرسی و تحقیقات داخلی در دفاتر امنیتی وزارت کشور (پنج دفتر در هر استان)، طبق محل سکونت شکایت‌کننده یا محل وقوع حادثه.

ب - با ارسال فرم شکایت تکمیل‌شده به ایمیل: complaints@ombudsman.bh

ج - با تحویل شخصی فرم تکمیل‌شده به دفتر آنبودزمن، به آدرس زیر:

عضویت‌های بین‌المللی آنبودزمن بحرین

مؤسسه آنبودزمن بین‌المللی (IOI)

دفتر آنبودزمن مستقل پس از بررسی عضویت خود توسط کمیته اجرایی مؤسسه در سپتامبر ۲۰۱۳، تنها دوماه پس از راه‌اندازی رسمی، عضویت خود را در مؤسسه آنبودزمن بین‌المللی (IOI) دریافت کرد. این مؤسسه یکی از معتبرترین نهادهای بین‌المللی در این زمینه است. عضویت این دفتر پس از اعطای استانداردهای بین‌المللی در زمینه عملکرد دفاتر آنبودزمن، به‌ویژه در خصوص سازوکارهای اعمال صلاحیت‌های خود، اعطا شد.

انجمن آنبودزمن‌های کشورهای عضو سازمان همکاری اسلامی (OICOA)

دفتر آنبودزمن مستقل در اولین کنفرانس آنبودزمن‌های کشورهای عضو OICA که در تاریخ

۲۸-۲۹ آوریل ۲۰۱۴ در جمهوری اسلامی پاکستان برگزار شد، شرکت کرد. نتیجه این دیدار منجر به تشکیل انجمن آنبودزمن سازمان همکاری اسلامی (OICOA) شد و پادشاهی بحرین یکی از اولین کشورهای مؤسس این انجمن بود.

جایزه شایلو

در شامگاه ۹ دسامبر ۲۰۱۴، سفیر پیشین هیئت نمایندگی اتحادیه اروپا در ریاض، جایزه «شایلو» (شایلو) برای ترویج حقوق بشر در منطقه خلیج فارس در سال ۲۰۱۴ را به‌طور مشترک بین دفتر آنبودزمن مستقل و مؤسسه ملی حقوق بشر اهدا کرد.

جایزه شایلو هر ساله توسط هیئت نمایندگی اتحادیه اروپا در ریاض (مسئول روابط با عربستان، بحرین، دولت کویت، سلطان‌نشین عمان و دولت قطر) و با همکاری هیئت نمایندگی اتحادیه اروپا در امارات متحده عربی و سفارت‌های کشورهای عضو اتحادیه اروپا در کشورهای عربی خلیج فارس به سازمان‌های جامعه مدنی و نهادهای عمومی و خصوصی اهدا می‌شود که اقدام‌ها، کمپین‌ها و پروژه‌هایی را برای افزایش آگاهی از حقوق بشر، ترویج و حفاظت از آن‌ها در منطقه خلیج فارس انجام می‌دهند. این جایزه نام خود را از پاله شایو در پاریس گرفته است، جایی که اعلامیه جهانی حقوق بشر در تاریخ ۱۰ دسامبر ۱۹۴۸ توسط مجمع عمومی سازمان ملل متحد تصویب شد.

منبع:

● <https://www.ombudsman.bh>

مرور اجمالی ساختار و صلاحیت‌های آنبودزمن بانکی پاکستان

* پژوهشگر: دکتر آرش فرهودی

بود. این اقدام در سال ۱۹۶۲ انجام شد و علاقه‌مندی زیادی در سطح جهانی ایجاد کرد و کشورهای بسیاری را که به دنبال حکمرانی خوب بودند، به اجرای چنین طرح‌هایی ترغیب کرد. امروزه بیش از ۱۰۰ کشور دارای این ساختار هستند. متعاقباً، در سال ۱۹۹۵، اتحادیه اروپا تحت پیمان ماستریخت اولین آنبودزمن اروپایی را تأسیس کرد. پاکستان به عنوان یکی از کشورهای پیشرو در ایجاد و تأسیس آنبودزمن در آسیا و کشورهای اسلامی شناخته می‌شود. در حال حاضر، در پاکستان پنج آنبودزمن فدرال وجود دارد که عبارت‌اند از: وفاقی محتسب، آنبودزمن مالیاتی فدرال، آنبودزمن بیمه فدرال، آنبودزمن فدرال امور زنان و آنبودزمن بانکی.

روند تکاملی آنبودزمن‌ها

آنبودزمن مدرن نتیجه عوامل متنوعی است. علاوه بر تأکید بر حکمرانی خوب در سطح دولت، عواملی چون جستجوی حقوق بشر، افزایش آگاهی عمومی و آموزش، نقش مشارکتی مردم در حکمرانی، گسترش بوروکراسی‌ها، ظهور دموکراسی‌های جدید با کارمندان دولتی کم‌تجربه و افزایش سوءمدیریت، نقش مهمی در محبوبیت آنبودزمن‌ها داشته‌اند.

پیشینه تشکیل آنبودزمن

در دنیای مدرن، اولین آنبودزمن در سال ۱۸۰۹ در سوئد تأسیس شد. کلمه (ombudsman) ریشه‌ای سوئدی دارد و به معنای «نماینده یا عامل» مردم است.

در سال ۱۹۱۹، بیش از یک قرن پس از آنکه سوئد آنبودزمن منصوب کرد، کشور دیگری در اسکاندیناوی، یعنی فنلاند، مدل سوئدی را برای رسیدگی به شکایات عمومی علیه نهادهای دولتی پذیرفت. کشور بعدی دانمارک بود که در سال ۱۹۵۵ این رویکرد را به کار گرفت. در سال ۱۹۷۴، انجمن بین‌المللی وکلای تعریف زیر را برای آنبودزمن پذیرفت:

«آنبودزمن عبارت است از دفتری نهادی که بر اساس قانون اساسی یا اقدام مجلس قانون‌گذاری یا پارلمان تأسیس شده و تحت نظارت یک مقام عمومی مستقل و بلندمرتبه که پاسخ‌گوی مجلس قانون‌گذاری یا پارلمان است فعالیت می‌کند. این نهاد شکایات افراد، مقامات و کارمندان ناراضی را دریافت می‌کند یا به صورت خودجوش اقدام می‌کند و قدرت بررسی، توصیه، اقدامات اصلاحی و انتشار گزارش را دارد».

اولین کشوری که خارج از اروپا چنین نهادی را تأسیس کرد، نیوزیلند



پاکستان به عنوان یکی از کشور های پیشرو در ایجاد و تأسیس آنبودزمن در آسیا و کشور های اسلامی شناخته می شود. در حال حاضر، در پاکستان پنج آنبودزمن فدرال وجود دارد که عبارت اند از: وفاقی محتسب، آنبودزمن مالیاتی فدرال، آنبودزمن بیمه فدرال، آنبودزمن فدرال امور زنان و آنبودزمن بانکی.

تاسه و نیم دهه پیش، نقش آنبودزمن عمدتاً به رسیدگی به شکایات علیه بخش های دولتی محدود بود. ضرورت های جدیدی مانند تغییر از دولت به بخش خصوصی، رشد بی سابقه در بخش خدمات در سطح جهانی و افزایش تعداد مصرف کنندگان، نیاز به چنین طرح هایی را هم در بخش خصوصی و هم دولتی، افزایش داد. اگرچه مراجعه به دادگاه ها همیشه در دسترس است، اما به دلیل هزینه های بالا و روند طولانی فرایند رسیدگی قضایی، طرح های جدید به گونه ای طراحی شدند که کسب و کارهای کوچک و افراد بتوانند به سرعت و بدون هزینه به راه حل های خود دست یابند.

اولین صنعتی که این مفهوم را پذیرفت، صنعت بانکداری بود. انجمن بانک های بریتانیا در سال ۱۹۸۶ دفتری برای آنبودزمن بانکی تأسیس کرد. در سال ۱۹۹۹، آنبودزمن بانکی قانونی در بریتانیا تأسیس شد که فعالیت های هشت آنبودزمن بخش خصوصی را در خود ادغام کرد. امروزه، طرح های مشابه آنبودزمن بانکی در بیش از ۲۵ کشور، هم در بخش دولتی و هم خصوصی، وجود دارند.

هند این طرح را در سال ۱۹۹۵ اجرا کرد و مشابه کشور های ترینیداد و اسپانیا یک بازرس آنبودزمن بانکی را در بانک مرکزی خود منصوب کرد.

نیاز به رسیدگی به شکایات و کمک به افراد نیازمند در زمینه هایی چون بیمه، خطوط هوایی، پزشکی، رسانه های جمعی، نمایندگان دولتی، خدمات حقوقی و حتی در برخی کشورها شکایات به شدت افزایش یافت. به طور کلی، چنین طرح هایی در بیش از ۲۵ حوزه در کشور های مختلف جهان وجود دارند که آنبودزمن ها در آن ها نقش فعالی ایفا می کنند.

صلاحیت عملکردی آنبودزمن ها از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. اکثر طرح ها به افراد و کسب و کار های کوچک خدمات می دهند. برای مثال، آنبودزمن بانکی در یونان در بخش خصوصی تأسیس شده و فقط شکایات افراد را می پذیرد.

طرح های آنبودزمن در سراسر جهان نه تنها در حل اختلافات موفق بوده اند، بلکه در بهبود کیفیت خدمات و افزایش کارایی نیز نقش مهمی داشته اند. در حالی که دادگاه ها تنها بر اساس حقایق ارائه شده حکم می دهند، آنبودزمن ها علاوه بر حل اختلافات، ضعف های سیستماتیک را شناسایی کرده و پیشنهاد هایی برای اصلاح و بهبودی ارائه می دهند.

دلیل دیگری که باعث موفقیت آنبودزمن ها می شود، هزینه پایین آن ها است. شواهد نشان می دهند که صرفه جویی در هزینه ها به دلیل اجتناب از دعاوی طولانی مدت، بسیار بیشتر از



هزینه های اجرای طرح ها است؛ همچنین، در مقایسه با روند پیچیده و طولانی دادگاه ها، فرایند آنبودزمن، غیررسمی، انعطاف پذیر و سریع است. جنبه مهم دیگر این طرح ها این است که شکایت کنندگان هیچ چیزی از دست نمی دهند و همچنان حق دارند در آینده به دنبال جبران قانونی باشند.

آنبودزمن بانکی پاکستان (محتسب بانکی)

در پاکستان، اولین قدم با انتصاب آنبودزمن وفاقی در سطح فدرال در سال ۱۹۸۳ برداشته شد. هدف اصلی این نهاد شناسایی، بررسی، رسیدگی و اصلاح بی عدالتی هایی بود که مردم در مواجهه با ادارات دولت فدرال تجربه می کردند. موفقیت این نهاد منجر به ایجاد آنبودزمن های استانی در استان های سند، پنجاب، بلوچستان، خیبر پختونخوا و همچنین در منطقه آزاد کشمیر شد.

پیروا بلاغیه وزارت قانون و عدالت پاکستان مورخ ۴ ژوئیه ۲۰۲۳ (۱۳ تیر ماه ۱۴۰۲)، آقای سراج الدین عزیز در تاریخ ۱۸ ژوئیه ۲۰۲۳ (۲۷ تیر ماه ۱۴۰۲) مطابق ماده ۳ قانون اصلاحات نهادی فدرال آنبودزمن ۲۰۱۳، سمت ریاست محتسب (آنبودزمن) بانکی را برای مدت چهار سال بر عهده گرفت.

آقای سراج الدین عزیز تجربه زیادی در بانکداری دارد و در این زمینه حرفه ای و باتجربه است. ایشان در سال های گذشته برای سازمان های مختلفی در پاکستان، چین، هنگ کنگ، بریتانیا، نیجریه و امارات متحده عربی مشغول به کار بوده است.

وی رئیس و مدیر عامل بانک حبیب مترو بود. پیش از این، از سال ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۱ به عنوان مدیر عامل بانک الفلاح خدمت کرد. به عنوان رئیس / مدیر عامل، او بیش از پانزده سال به طور فعال در مدیریت این مؤسسات حضور داشته و ریاست کمیته های مدیریتی نظارت را بر عهده داشته است. آخرین سمت اداری او مدیر عامل (نهاد های مالی جهانی) در بانک حبیب ای جی زوریخ، سوئیس بود.

آقای سراج الدین عزیز یکی از اعضای انستیتوی بانکداران پاکستان (IBP) است. ایشان بیش از یک دهه سردبیر مجله انستیتوی بانکداران پاکستان بود؛ وی همچنین عضو انستیتوی امور بین الملل پاکستان و



اتحادیه انگلیسی زبان پاکستان است و در هیئت مدیره بسیاری از مؤسسات آموزشی و سازمان های اجتماعی خدمت می کند و سخنران منظم در دانشگاه ها و مجامع حرفه ای معتبر است، جایی که جلساتی در موضوعات متنوع برگزار می کند.

آقای سراج الدین عزیز به طور منظم در روزنامه ها، مجلات و نشریات ملی و بین المللی در موضوعات مختلف به نگارش مقاله می پردازد. کتب و آثار منتشر شده ایشان شامل «در جستجوی سراب»، «تلخ و شیرین – زندگی و زمانه پدر»، «در جستجوی سراب»، «جوهر اسلام»، «پویایی های نوظهور مدیریت»، «کتابچه راهنمای مدیریت مؤثر» است.

اهداف آنبودزمن بانکی

حل همه اختلافات به صورت دوستانه از طریق یک

فرایند غیررسمی و دوستانه آشتی، به جای یک روند رسمی و خصمانه. آنبودزمن نمی تواند جانب هیچ کس را بگیرد.

مأموریت

به عنوان یک نهاد مستقل قانونی که برای حل اختلافات بین مصرف کنندگان و بانک ها تأسیس شده است، تعهد این آنبودزمن ارائه راه حل های رایگان و سریع برای تمامی اختلافات ارجاعی است، به نحوی که بی طرفانه، عادلانه و منصفانه برای تمامی طرف ها باشد.

ارزش های اساسی

آنبودزمن بانکی پاکستان به عنوان یک تیم منسجم فعالیت نموده و مسئولیت جمعی برای تصمیم گیری های فردی را می پذیرند. این مجموعه با توجه کامل به ارزش های اساسی خود، معتقدند که بار عایت این ارزش ها، هم در زندگی حرفه ای و هم شخصی، می تواند تفاوت ایجاد کنند.

پاسخ گویی

آنبودزمن بانکی پاکستان روزانه تعداد زیادی اختلاف دریافت می کنیم. ما با رویکردی عملی و منطقی به دنبال یافتن راه حل های منصفانه و دوستانه به روشی غیررسمی و سریع هستیم.

همدلی

اختلافات، هر چند کوچک، باعث ناراحتی و استرس غیر ضروری می شوند. این آنبودزمن هر اختلافی را با ذهنی باز تحلیل می کند و در صورت لزوم، با صبر و همدلی به صحبت های طرفین گوش می دهند تا راه حلی عملی و منصفانه پیدا شود.

انعطاف پذیری

مدیران این آنبودزمن معتقدند که اکثر اختلافات را می توان به صورت دوستانه و آشتی جویانه حل کرد و اجازه نمی دهیم سخت گیری روند حل اختلافات را طولانی و دشوار کند. در عوض، تلاش می کنند محیطی ایجاد شود که در آن همه طرف ها تشویق شوند منطقی و مصالحه آمیز باشند.

شفافیت

بی طرفی و شفافیت اساس کار کردهای آنبودزمن بانکی پاکستان است. خدمات این آنبودزمن رایگان است. محرمانگی در تمامی پرونده ها رعایت می شود و فرایندی تنظیم می شود که برای هر دو طرف پرونده قابل قبول باشد. تصمیمات متخذه نیز سازگار، شفاف و متعادل هستند تا هر دهن منطقی بتواند آن را درک کند.

ساختار آنبودزمن های مالی و بیمه ای در پاکستان

آنبودزمن مالیاتی فدرال

افزایش شکایات مرتبط با بخش شرکتی، به ویژه در مورد اجرای ناعادلانه قوانین مالیاتی، و تمایل دولت به ترویج محیطی عادلانه و منصفانه برای کسب و کارها در پاکستان، دولت را بر آن داشت تا در سال ۲۰۰۰ آنبودزمن مالیاتی فدرال را تأسیس کند. این نهاد طی ۱۱ سال گذشته تسهیلات قابل توجهی برای کسب و کارها فراهم کرده است. اکنون تجاری می تواند با اطمینان و بدون ترس تصمیمات مربوط به سرمایه گذاری اتخاذ نمایند؛ زیرا محیطی فراهم شده است که در آن عدالت و انصاف انتظار می رود.

آنبودزمن بیمه فدرال

در راستای اجرای آیین نامه بیمه ۲۰۰۰، دفتر آنبودزمن بیمه فدرال در تاریخ ۲ می ۲۰۰۶ تأسیس شد. این نهاد برای تحلیل، بررسی، رسیدگی و اصلاح بی عدالتی هایی که از طریق سوء مدیریت توسط شرکت های بیمه خصوصی انجام شده است، طراحی شده است. نقش کلیدی این نهاد ارائه راه حل های سریع و رایگان برای شکایات عمومی علیه سوء مدیریت احتمالی در شرکت های بیمه است. این نهاد به پرونده های مربوط به بیمه عمر و بیمه عمومی بر اساس الزامات آیین نامه بیمه ۲۰۰۰ و قوانین بیمه رسیدگی می کند.

آنبودزمن بانکی (محتسب بانکی)

بیش از ۲۵ کشور نهاد آنبودزمن بانکی (محتسب بانکی) یا طرح های مشابهی را تأسیس

کرده اند که هریک در بهبود و کارایی سیستم بانکی نقش مؤثری داشته اند. این طرح ها تأثیر مثبت غیر قابل انکاری بر سیستم بانکی داشته اند، به گونه ای که بانک ها بیشتر به مسئولیت های خود به عنوان ارائه دهندگان خدمات آگاه شده اند و نیاز به پاسخ گویی به مشتریان را به صورت حرفه ای و کارآمد درک کرده اند.

با گسترش سریع محصولات و خدمات، به ویژه در حوزه اعتبار مصرف کننده طی سال های اخیر، حجم شکایات مرتبط از سوی عموم مردم نیز به همان نسبت افزایش یافته است.

محتسب بانکی پاکستان

حرکت به سمت خصوصی سازی همراه با فرایند آزاد سازی در پاکستان باعث شد بانک ها طی سال های اخیر به سرعت محصولات و خدمات خود را گسترش دهند که نتیجه آن افزایش چند برابری جمعیت بانکی در کشور بود.

با این حال، افزایش حجم شکایات مرتبط که به بانک مرکزی پاکستان ارسال می شد و عزم قوی دولت برای ارائه ساز و کار مستقل حل شکایات که رایگان، بی طرفانه و سریع باشد، منجر به انتصاب محتسب بانکی در سال ۲۰۰۵ شد.

محتسب بانکی تنظیم کننده صنعت بانکی نیست. سیستم مالی در پاکستان با گذشت زمان تحت اصلاحات و آزاد سازی عمده قرار گرفته است. بانک ها به محیط جدید و باز به خوبی سازگار شده اند و توانایی ارائه خدمات خود را ارتقا داده و طیفی از محصولات جدید و نوآورانه را به بازار عرضه کرده اند. بانک ها به طور قابتی تعداد محصولات خود را افزایش داده اند، به ویژه محصولاتی که نیازهای بانکداری دیجیتال مشتریان را برآورده می کنند، و در نتیجه، حجم شکایات نیز افزایش یافته است.

در این فرایند پویا، بروز اختلافات و تفاوت نظرها بین بانک ها و مصرف کنندگان اجتناب ناپذیر است و نقش محتسب اساساً میانجیگری بین دو طرف است تا یک راه حل دوستانه و قابل قبول پیدا شود.

در مواردی که حل اختلاف ممکن نباشد، موضوع تحلیل شده و یافته ها و توصیه ها به بانک مربوطه ارائه می شود تا بهترین راه برای حل اختلاف مشخص شود. در بیشتر موارد، بانک ها توصیه ها را می پذیرند و اختلاف حل می شود. با این حال، در مواردی که موضوع حل نشود، طبق ماده ۸۲D آیین نامه مؤسسات بانکی ۱۹۶۲، فرصتی برای جلسه رسیدگی به طرفین داده می شود و پس از آن یک دستور رسمی مناسب صادر می شود.

مزایای آمبودزمان

- تجربه موفق در سطح جهانی
- ارائه خدمات رایگان
- مقرون به صرفه برای شاکیان و بانک ها
- جلسات در نزدیک ترین محل به محل سکونت شاکی ترتیب داده می شود
- برخلاف دادگاه ها، نمایندگی قانونی (وکیل) نه الزامی است و نه مانعی ایجاد می کند.
- سیستم قابل دسترس، دوستانه، غیر رسمی و انعطاف پذیر
- شاکیان حق دارند در صورت عدم رضایت، موضوع را به دادگاه ارجاع دهند

پراکندگی دفاتر آمبودزمان بانکی پاکستان



دبیرخانه مرکزی آمبودزمان بانکی پاکستان مستقر در کراچی
دفاتر منطقه ای واقع در: لاهور، مولتان، پشاور، کوئته، راولپندی

فرایند شکایت

قانون، اختیار رسیدگی به شکایات را تنها به محتسب بانکی اعطا کرده است؛ بنابراین، فرایند رسیدگی به شکایات در دبیرخانه مرکزی واقع در شهر کراچی متمرکز است.

دو روش برای ثبت شکایت نزد محتسب بانکی پاکستان وجود دارد:

۱- استفاده از فرم شکایت محتسب بانکی

ثبت شکایات آسان است. تنها کافی است دو مرحله ساده انجام شود، مرحله اول

ابتدا شکایت خود را به صورت کتبی به بانک خود ارسال می شود تا مشکل شاکی را حل کنند. اگر بانک در حل مشکل مربوطه طی ۴۵ روزه نتیجه نرسید، شخص شاکی می تواند شکایت خود را در قالبی که مشخص شده است به دبیرخانه محتسب بانکی ارسال نماید. بانک حداکثر ۴۵ روز برای حل و فصل مورد شکایت مهلت دارد.

مرحله دوم آمبودزمان بانکی پاکستان

فرم شکایت تکمیل شده، امضا و تأیید شده توسط یک کمیسر، به همراه نامه ای شامل جزئیات شکایت باید به آدرس زیر ارسال شود:

محتسب بانکی پاکستان – مجتمع شاهین – طبقه پنجم، جاده ام. آر. کیانی – کراچی

کپی کارت شناسایی ملی (CNIC) و تمام مکاتبات مربوطه نیز باید همراه با فرم شکایت ضمیمه شود.

۲- فرم شکایت آنلاین

شاکی همچنین می تواند از طریق فرم شکایت آنلاین، شکایت خود را نزد محتسب بانکی پاکستان ثبت نماید.

انواع شکایات قابل رسیدگی توسط محتسب بانکی (صلاحیت آمبودزمان)

الف) شکایات می توانند برای حل مشکلات علیه بانک های برنامه ریزی شده ای که در پاکستان فعالیت می کنند، نزد محتسب بانکی ثبت شوند. همچنین، بانک ها در صورت بروز اختلاف می توانند علیه یک بانک دیگر شکایت کنند.

ب) تمام شکایاتی که توسط بانک ها رد شده اند، به شرطی که سوابق مربوطه مطابق با سیاست های تخریب اسناد بانک از بین نرفته باشند، می توانند توسط محتسب بانکی رسیدگی شوند.

ج) اگر شاکی بخواهد شکایات رد شده را به آمبودزمان ارجاع دهد،

می توانید تمامی مکاتبات مربوطه را همراه با فرم شکایت ارسال کنید. (بدون نیاز به ارائه اطلاعاتیه مهلت ۴۵ روزه به بانک مربوطه).

د) محتسب بانکی به شکایات مربوط به تخلف از قوانین و مقررات بانکی، تأخیرهای بیش از حد، ناکارآمدی، خدمات ضعیف، اقدامات تبعیض آمیز و غیره رسیدگی می کند.

نکته مهم:

محتسب بانکی شکایات مربوط به سیاست های بانکی مانند جدول هزینه های منتشر شده، سیاست های پرداخت وام و غیره را نمی پذیرد. به عنوان مثال، محتسب بانکی نمی تواند دستوری صادر کند که بانک وامی اعطا کند یا بهره وام را ببخشد یا کاهش دهد.

پس از ثبت شکایت چه اتفاقی می افتد؟

پس از اطمینان از رعایت تمامی الزامات رویه ای، در صورت نیاز، ممکن است اطلاعات بیشتری از هر دو طرف درخواست شود تا مسئله بهتر درک شود. در صورت لزوم، به بانک ها مراجعه می شود تا سوابق، رویه ها و فرایندهای مربوط به شکایت بررسی شود. نتیجه این بررسی می تواند به یکی از موارد زیر منجر شود:

الف) اگر شکایت بی اساس باشد، به شاکی اطلاع داده و پرونده مختومه می شود.

ب) اگر شکایت موثق باشد، فرایند میانجی گری برای رسیدن به یک راه حل دوستانه بین دو طرف آغاز می شود. اگر موضوع به صورت دوستانه حل نشود، پس از برگزاری جلسه رسمی، دستوری مناسب توسط آمبودزمان صادر می گردد و از بانک می خواهیم که وضعیت را اصلاح کرده یا خسارت شاکی را جبران کند.

انجام تحقیقات و بررسی شکایات چه مدت زمان می برد؟

در آمبودزمان تلاش می شود شکایات را ظرف مدت دو ماه حل و فصل شود؛ با این حال، بسته به پیچیدگی شکایت و وضعیت اطلاعات و اسناد ارائه شده توسط شاکی، ممکن است برخی شکایات مدت بیشتری برای رسیدگی نیاز داشته باشند؛ بنابراین، بسیار مهم است که شاکی فرم شکایت را با وضوح کامل تکمیل کند و از ابتدا تمام اسناد مربوطه را ضمیمه کند.

سؤالات رایج

سؤال ۱: هدف از تأسیس دفتر محتسب بانکی چیست؟

پاسخ: به عنوان بخشی از حکمرانی خوب در بخش مالی، دولت می خواهد اطمینان حاصل کند که شکایات عمومی علیه بانک ها (به جز آن هایی که در پاسخ به سؤال ۲ مشخص شده اند) از طریق یک نهاد مستقل که بی طرف است و خدمات رایگان و سریع ارائه می دهد، بررسی شوند.

سؤال ۲: آیا بانک ها یا مؤسساتی وجود دارند که محتسب بانکی نمی تواند به شکایات آن ها رسیدگی کند؟

پاسخ: بله، محتسب بانکی نمی تواند به شکایات علیه بانک مرکزی پاکستان (State Bank of Pakistan)، بانک های خرد مالی، شرکت های سرمایه گذاری، بانک های سرمایه گذاری، شرکت های بیمه، شرکت های صندوق های سرمایه گذاری مشترک، شرکت های سرمایه گذاری جسورانه، شرکت های لیزینگ، مؤسسات مالی توسعه ای (DFIs)، شرکت ملی سرمایه گذاری (NIT)، شرکت های تأمین مالی مسکن، شعبه ها و شرکت های تابعه بانک های پاکستانی در خارج از کشور رسیدگی کند.

سؤال ۳: آیا محتسب بانکی (آمبودزمان) مستقل است؟

پاسخ: بله. آمبودزمان بانکی نهادی مستقل است که بر مبنای قانون تأسیس شده است.

سؤال ۴: محتسب بانکی به چه نوع شکایاتی رسیدگی می کند؟

پاسخ: محتسب بانکی می تواند به اختلافات و شکایات مرتبط با موارد زیر رسیدگی کند: تخلفات بانکی، اقدامات غیر منطقی، خود سرانه و تبعیض آمیز، مشکلات عملیاتی، ناکارآمدی عملیاتی، نقض قوانین و مقررات بانکی، آزار و اذیت متقاضیان در فرایند وصول وام ها؛ همچنین، در مورد بانک های بخش دولتی، محتسب بانکی می تواند به شکایات مرتبط با فساد، قوم گرایی و سوء مدیریت رسیدگی کند.

سؤال ۵: چه کارهایی خارج از صلاحیت محتسب بانکی است؟

پاسخ: محتسب بانکی نمی تواند بانک را مجبور به اعطای وام، پیش پرداخت یا اعطای کارت اعتباری به شاکی کند. محتسب بانکی هیچ صلاحیتی



بیش از ۲۵ کشور نهاد آمبودزمان بانکی (محتسب بانکی) یا طرح های مشابهی را تأسیس کرده اند

که هریک در بهبود و کارایی سیستم بانکی نقش مؤثری داشته اند. این طرح ها تأثیر مثبت غیر قابل

انکاری بر سیستم بانکی داشته اند، به گونه ای که بانک ها بیشتر به مسئولیت های خود

به عنوان ارائه دهندگان خدمات آگاه شده اند و نیاز به پاسخ گویی به

مشتریان را به صورت حرفه ای و کارآمد درک کرده اند.

برای بررسی شکایات مرتبط با سیاست های نرخ سود بانک، معافیت یا بخشودگی وام، سیاست های ریسک سرمایه گذاری بانک ها، قیمت گذاری محصولات و خدمات (جدول هزینه ها)، شکایاتی که توسط شخص متضرر ثبت نشده اند، مشکلات خدماتی کارکنان بانک، تعهدات قراردادی غیرمرتبط با محصولات و خدمات بانکی، مواردی که توسط بانک مرکزی پاکستان تصمیم گیری شده اند یا شکایاتی که در دادگاه در حال بررسی هستند یا قبلاً تصمیم گیری شده اند، ندارد.

سؤال ۶: آیا آمبودزمن بانکی می تواند حکمی مشابه دستور توقف موقت (Stay Order) صادر کند؟

پاسخ: خیر. قانون به محتسب بانکی اجازه چنین کاری نمی دهد.

سؤال ۷: چه کسانی می توانند شکایت خود را نزد آمبودزمن بانکی ثبت کنند؟

پاسخ: تمام شرکت ها و افراد دارای اختلاف با بانک، همچنین بانک ها می توانند در صورت وجود اختلاف علیه بانک دیگر شکایت کنند.

سؤال ۸: آیا محدودیتی برای میزان خسارت یا جبرانی که می توان از محتسب بانکی درخواست کرد وجود دارد؟

پاسخ: هیچ سقف یا محدودیتی برای حداکثر مبلغی که می توان در یک شکایت درخواست کرد وجود ندارد. (با این حال، آمبودزمن (محتسب) بانکی فقط می تواند خسارتی را که واقعاً وارد شده است جبران کند، و خساراتی مانند اثرات و تبعات جانبی خسارت مانند آسیب روحی یا از دست دادن موقعیت اجتماعی و آبروی افراد قابل محاسبه و جبران نیست.

سؤال ۹: آیا شاکی می تواند مستقیماً شکایت خود را نزد آمبودزمن بانکی ثبت کند؟

پاسخ: خیر. قبل از ثبت شکایت نزد آمبودزمن محتسب بانکی، باید به بانک مربوطه مراجعه و مراتب را اطلاع دهد. اگر پاسخ رضایت بخشی دریافت نکرد یا پاسخی ظرف ۴۵ روز دریافت نشد، می تواند طی ۴۵ روزه بعدی شکایت خود را نزد محتسب بانکی ثبت نماید. با این حال، اگر بانک نامه ای مبنی بر رد درخواست برای شخص شاکی ارسال کرد، می تواند فوراً شکایت خود را در آمبودزمن ثبت کند.

سؤال ۱۰: آیا محدودیتی برای زمان ثبت شکایت نزد محتسب بانکی وجود دارد؟

پاسخ: محتسب بانکی تمام شکایات در

حال بررسی و مواردی که توسط بانک رد یا نادیده گرفته شده اند، اما پیش از حد به تأخیر نیفتاده اند، را می پذیرد.

سؤال ۱۱: آیا برای ثبت شکایت باید هزینه ای پرداخت شود؟

پاسخ: خیر. خدمات آمبودزمن رایگان است.

سؤال ۱۲: آیا شاکیان برای ثبت یا پیگیری شکایت نیاز به وکیل دارند؟

پاسخ: خیر. نیاز نیست، اما اگر بخواهند می توانند



طرح های آمبودزمن در سراسر جهان نه تنها در حل اختلافات موفق بوده اند، بلکه در بهبود کیفیت خدمات و افزایش کارایی نیز نقش مهمی داشته اند. در حالی که دادگاه ها تنها بر اساس حقایق ارائه شده حکم می دهند، آمبودزمن ها علاوه بر حل اختلافات، ضعف های سیستماتیک را شناسایی کرده و پیشنهادهایی برای اصلاح و بهبودی ارائه می دهند.

وکیل استخدام کنند.

سؤال ۱۳: آیا می توانم شکایت خود را در هر دفتری از محتسب بانکی ثبت کنم؟

پاسخ: بله. می توانید شکایت خود را در هر دفتری ثبت کنید، اما فرایند رسیدگی در دبیرخانه کراچی متمرکز است.

سؤال ۱۴: آیا باید خودم شکایت را ثبت کنم یا می توانم این کار را از طریق یک دوست یا بستگان انجام دهم؟

پاسخ: تمام شکایات باید توسط شاکی امضا و تأیید شوند، مگر اینکه شاکی به صورت رسمی به شخص دیگری وکالت نامه قانونی داده باشد.

سؤال ۱۵: آیا برای پیگیری شکایت مراجعه به دفتر مرکزی ضرورت دارد؟

پاسخ: خیر. در صورت لزوم، آمبودزمن جلساتی را در نزدیک ترین دفتر برای شاکی ترتیب خواهد داد.

سؤال ۱۶: رسیدگی به یک شکایت چقدر زمان می برد؟

پاسخ: معمولاً تلاش می شود شکایات را ظرف دو ماه حل و فصل نمایند، اما پیچیدگی موضوع مورد شکایت ممکن است باعث طولانی تر شدن زمان رسیدگی شود.

سؤال ۱۷: آیا جلسات رسیدگی به شکایت رسمی برگزار می شوند؟

پاسخ: معمولاً سعی می شود از جلسات رسمی اجتناب گردد و شکایات را از طریق فرایندی دوستانه حل کنند. با این حال، برخی شرایط ممکن است نیاز به جلسات سه جانبه داشته باشد.

سؤال ۱۸: آیا تصمیم محتسب بانکی برای بانک ها الزام آور است؟

پاسخ: بله. بانک می تواند طی ۳۰ روز پس از صدور حکم درخواست تجدید نظر کند. اگر هیچ تجدید نظری صورت نگیرد، تصمیم نهایی و الزام آور خواهد بود.

سؤال ۱۹: مراجعان به کجا می توانم علیه تصمیم محتسب بانکی اعتراض کنند؟

پاسخ: هر شخص یا نهادی که از تصمیم محتسب بانکی ناراضی باشد می تواند طی ۳۰ روزه رئیس جمهور پاکستان اعتراض کند.

سؤال ۲۰: آیا با درخواست کمک از محتسب بانکی، شاکی حق شکایت در دادگاه را از دست می دهد؟

پاسخ: خیر. شاکی همچنان حق شکایت در دادگاه را دارد. در صورت تصمیم مراجعه به دادگاه، لازم است قبل از تصمیم گیری محتسب بانکی، آمبودزمن را مطلع کنند.

سؤال ۲۱: بانک چه مدت زمان دارد تا حکم محتسب بانکی را اجرا کند؟

پاسخ: بانک باید ظرف ۴۰ روز پس از صدور حکم آمبودزمن آن را اجرا کند، مگر اینکه طی ۳۰ روز مراتب اعتراض و درخواست تجدید نظر در حکم آمبودزمن را به رئیس جمهور ارائه کرده باشد.

منبع:

- <https://www.mohtasib.gov.pk/>
- <https://www.bankingmohtasib.gov.pk/>

مبانی، مفاهیم و تاریخچه آمبودزمن

*** دکتر محمدرضا محمدی کشکولی**

معاون حقوقی، نظارت همگانی و امور

مجلس سازمان بازرسی کل کشور

عضو هیأت علمی دانشگاه

*** دکتر فرشاد بشیرزادگان**

پژوهشگر معاونت حقوقی، نظارت همگانی و

امور مجلس سازمان بازرسی کل کشور

مقدمه

امروزه نهاد آمبودزمن به عنوان یک سازوکار مستقل و بی طرف برای رسیدگی به شکایات شهروندان از دستگاه های اجرایی و اداری، جایگاه مهمی در نظام های حکمرانی یافته است. این نهاد با تقویت پاسخ گویی، افزایش شفافیت و ارتقای عدالت اداری، نقشی اساسی در حمایت از حقوق شهروندی ایفا می کند. در دهه های اخیر، با پیچیده تر شدن ساختارهای اداری و ضرورت نظارت کارآمد بر عملکرد دولت ها، اهمیت آمبودزمن بیش از پیش آشکار شده است.

این نوشتار با هدف بررسی مبانی، مفاهیم و تاریخچه آمبودزمن، تلاش دارد ضمن تبیین جایگاه حقوقی و نظری این نهاد، تأثیر آن را در بهبود حکمرانی و ارتقای حقوق شهروندی مورد تحلیل قرار دهد.

تعریف آمبودزمن و تاریخچه آن

واژه «آمبودزمن» ریشه در زبان سوئدی دارد و به معنای «نماینده» یا «وکیل» است. این مفهوم در اصل به حمایت از حقوق شهروندان در برابر تخلفات و ناهنجاری های اداری اشاره دارد. نخستین نهاد رسمی آمبودزمن در سال ۱۸۰۹ در سوئد با عنوان «بازپرس رسمی شکایات شهروندان» تأسیس شد. هدف از ایجاد این نهاد، نظارت بر عملکرد دولت و جلوگیری از سوء استفاده از قدرت بود.

از آن زمان، آمبودزمن به عنوان یک سازوکار نظارتی غیرقضایی در بسیاری از کشورها پذیرفته شد و امروزه در بیش از ۱۰۰ کشور جهان، به ویژه در اروپا، آمریکا، آسیا و آفریقا، به عنوان ابزاری مؤثر در تضمین حقوق بشرو ارتقای شفافیت دولت ها مورد استفاده قرار می گیرد. این نهاد با بررسی شکایات شهروندان و ارائه راهکارهای مناسب، نقش مهمی در پاسخ گویی نهاد های دولتی و حفظ حقوق شهروندی ایفا می کند.

در راستای گسترش و هماهنگی فعالیت های آمبودزمنی، مؤسسه بین المللی آمبودزمن (IOI) در سال ۱۹۷۸ دروین، اتریش تأسیس شد. این سازمان، با گردآوری تجربیات بیش از ۱۵ نهاد آمبودزمنی فعال در سراسر جهان، بستری برای تبادل دانش و ارتقای استانداردهای عملکردی فراهم کرده است. امروزه، آمبودزمن به عنوان یک نهاد مستقل و بی طرف، نقشی اساسی در بهبود حکمرانی، تقویت نظارت عمومی و حمایت از حقوق شهروندان ایفا می کند.

مبانی و اصول آمبودزمن

نهاد آمبودزمن بر مجموعه ای از اصول اساسی بنا شده است که تضمین کننده استقلال، بی طرفی و کارآمدی آن در رسیدگی به شکایات شهروندان از دستگاه های اداری و اجرایی است. مهم ترین این اصول عبارت اند از:

۱. استقلال و بی طرفی: آمبودزمن باید از هرگونه وابستگی به نهادهای اجرایی و سیاسی مستقل باشد تا بتواند به طور بی طرفانه و منصفانه به شکایات رسیدگی کند. استقلال عملکردی و مالی از جمله ویژگی های کلیدی این نهاد است که مانع از تأثیرپذیری آن از فشارهای سیاسی، اداری و اقتصادی می شود. این استقلال، هم در سطح قانونی (با استناد به قوانین اساسی و مقررات خاص در کشورهای مختلف) و هم در سطح سازمانی، زمینه ای برای اجرای عدالت اداری فراهم می آورد. آمبودزمن موظف است در تمامی





آمبودزمان به‌عنوان یک نهاد نظارتی مستقل و بی‌طرف، نقش بنیادی در ارتقای حقوق شهروندی و بهبود کیفیت حکمرانی در سیستم‌های دولتی ایفا می‌کند. این نهاد با ایجاد سازوکاری برای پاسخ‌گویی سریع و شفاف، باعث افزایش اعتماد عمومی به عملکرد دستگاه‌های اداری و اجرایی شده و به‌عنوان پل ارتباطی میان شهروندان و مقامات، راهگشای حل تعارض‌ها و اصلاح نقص‌های سیستمی محسوب می‌شود.

فرایندهای رسیدگی، بدون پیش‌داوری یا جانبداری عمل‌کند و حقوق شهروندان را بدون تبعیض مورد حمایت قرار دهد.
۲. چارچوب قانونی و صلاحیت‌ها: عملکرد آمبودزمان در چارچوب قوانین هر کشور تعریف شده و صلاحیت‌های نظارتی و اجرایی آن بسته به نظام حقوقی کشورها متفاوت است. برای مثال؛ در ایران، سازمان بازرسی کل کشور که معادل نهاد آمبودزمان محسوب می‌شود، براساس اصل ۱۷۴ قانون اساسی تأسیس شده و وظایف آن شامل بررسی شکایات، ارائه توصیه‌های اصلاحی و گزارش دهی به مراجع ذی‌صلاح است. در سوئد و انگلستان، نهادهای آمبودزمانی مستقیماً زیر نظر پارلمان فعالیت می‌کنند و نقش مهمی در نظارت بر عملکرد دولت دارند.

۳. شفافیت و پاسخ‌گویی: فرایندهای رسیدگی به شکایات در نهاد آمبودزمان باید شفاف و قابل پیگیری باشد تا شهروندان بتوانند از وضعیت پرونده‌های خود مطلع شوند. از سوی دیگر، دستگاه‌های اجرایی ملزم به همکاری با آمبودزمان و اجرای توصیه‌های اصلاحی ارائه‌شده هستند. این پاسخ‌گویی موجب افزایش اعتماد عمومی و بهبود کیفیت حکمرانی می‌شود.

انواع آمبودزمان و حوزه‌های فعالیت آن

آمبودزمان‌ها بر اساس سطح نظارت و حوزه‌های تخصصی فعالیت، به چند دسته کلی تقسیم می‌شوند:

۱. آمبودزمان ملی: این نوع آمبودزمان در سطح کشور فعالیت می‌کند و مسئولیت رسیدگی به شکایات شهروندان از تمامی دستگاه‌های اداری، اجرایی و نظارتی در سطح ملی را بر عهده دارد. وظایف آن شامل بررسی شکایات، ارائه توصیه‌های اصلاحی و نظارت بر عملکرد نهادهای دولتی با هدف تضمین شفافیت، عدالت اداری و حمایت از حقوق شهروندی است.

۲. آمبودزمان منطقه‌ای: آمبودزمان‌های منطقه‌ای فعالیت خود را در سطح استان‌ها یا واحدهای جغرافیایی معیّن انجام می‌دهند. حوزه کار آن‌ها محدود به نهادهای اداری و اجرایی فعال در آن منطقه خاص است.

هدف اصلی این نهادها، پاسخ‌گویی به شکایات شهروندان در سطح منطقه‌ای و ارائه راهکارهای مناسب جهت بهبود عملکرد و ارتقای خدمات عمومی در سطح بومی می‌باشد.

۳. آمبودزمان تخصصی: این نوع آمبودزمان‌ها در حوزه‌های مشخص و تخصصی مانند بهداشت، آموزش، محیط زیست و سایر بخش‌های تخصصی فعالیت می‌کنند. با استفاده از تخصص و دانش مربوط به هر حوزه، این نهادها به بررسی شکایات و مشکلات مربوط به آن زمینه می‌پردازند و توصیه‌هایی برای اصلاح و بهبود خدمات ارائه می‌دهند. فعالیت آمبودزمان‌های تخصصی نقش مؤثری در ارتقای کیفیت خدمات ارائه‌شده و تضمین رعایت استانداردهای حقوقی و اخلاقی در حوزه‌های تخصصی دارد.

با این تقسیم‌بندی، می‌توان دریافت که هر یک از انواع آمبودزمان، با توجه به سطح فعالیت (ملی، منطقه‌ای یا تخصصی) و حوزه‌های مرتبط، نقش مهمی در نظارت بر عملکرد نهادهای دولتی و تضمین حقوق شهروندی ایفا می‌کنند. این تقسیم‌بندی به تصمیم‌گیرندگان و پژوهشگران کمک می‌کند تا بتوانند سازوکارهای مختلف نظارتی را در سطوح گوناگون بررسی و ارزیابی نمایند.

وظایف و اختیارات آمبودزمان

نهاد آمبودزمان، به‌عنوان یک نهاد نظارتی غیرقضایی، از مهم‌ترین ابزارهای نظارتی در حوزه‌های اداری و اجرایی محسوب می‌شود. وظایف و اختیارات آن به‌طور کلی می‌تواند در چند محور اصلی تقسیم‌بندی و توضیح داده شود:

۱. دریافت و بررسی شکایات: ثبت شکایات: آمبودزمان به‌عنوان نقطه تماس اولیه برای دریافت شکایات شهروندان علیه دستگاه‌های اداری و اجرایی عمل می‌کند. این شکایات می‌تواند به صورت کتبی، تلفنی یا الکترونیکی ثبت شود. تحلیل اولیه: پس از دریافت شکایت، آمبودزمان آن را از نظر قانونی و اداری بررسی می‌کند تا تشخیص دهد که آیا موضوع شکایت در حوزه صلاحیت و وظایف این نهاد قرار می‌گیرد یا خیر.

۲. تحقیقات و بررسی‌های دقیق: انجام تحقیقات؛ با بهره‌گیری از اختیارات قانونی

خود، آمبودزمان موظف است تحقیقات جامع و مستندی را در خصوص شکایت‌های دریافت‌شده انجام دهد. این تحقیقات شامل گردآوری مدارک، مصاحبه با طرف‌های ذی‌نفع و بررسی اسناد مرتبط با موضوع شکایت است. ارزیابی عملکرد: هدف از این تحقیقات، شناسایی نقاط ضعف و نارسایی در عملکرد دستگاه‌های اداری و اجرایی، تشخیص تخلفات، عدم شفافیت یا عملکرد ناعادلانه است.

۳. ارائه راهکارها و توصیه‌های اصلاحی: ارائه پیشنهادات؛ براساس نتایج تحقیقات، آمبودزمان پیشنهادهایی جهت اصلاح روندهای اداری و بهبود عملکرد نهادهای مورد بررسی ارائه می‌دهد. این توصیه‌ها ممکن است شامل تغییر در رویه‌های اجرایی، بهبود قوانین و مقررات یا اعمال تغییرات مدیریتی باشد. تشویق به اصلاح: هرچند توصیه‌های آمبودزمان از نظر قانونی الزام‌آور نیستند، اما به‌عنوان یک مرجع مسئولان برای اصلاح وضعیت و بهبود خدمات عمومی دارند.

۴. گزارش‌دهی و اطلاع‌رسانی: تهیه گزارش‌های دوره‌ای: آمبودزمان موظف است به‌طور منظم (معمولاً سالانه یا دوره‌ای) گزارش‌هایی در خصوص عملکرد دستگاه‌های اداری و اجرایی تهیه کند. این گزارش‌ها شامل تحلیل‌های جامع از روند رسیدگی به شکایات، نقاط قوت و ضعف، و ارائه پیشنهادهای اصلاحی است.

۵. ارائه گزارش به مقامات و عموم: گزارش‌های آمبودزمان علاوه بر ارائه به دستگاه‌های نظارتی مرتبط (مانند پارلمان یا شورای نظارتی)، به اطلاع عموم مردم نیز می‌رسد تا شفافیت و پاسخ‌گویی در عملکرد دولت افزایش یابد.

۶. حفظ استقلال و تضمین بی‌طرفی: استقلال عملکرد: یکی از اصول اساسی وظایف آمبودزمان، حفظ استقلال از نفوذ سیاسی و اداری است. این نهاد باید به‌طور بی‌طرفانه و بر مبنای اصول قانون و عدالت عمل کند.

۷. حفاظت از محرمانگی: در روند رسیدگی به شکایات، آمبودزمان موظف است هویت شاکیان و اطلاعات مربوط به پرونده‌ها را محرمانه نگه دارد تا از هرگونه انتقام یا آسیب

به افراد شکایت‌کننده جلوگیری شود.
۸. ارائه پیشنهاد‌های قانون‌گذاری: پیشنهاد اصلاح قوانین: آمبودزمان با تبیین مشکلات و نارسایی‌های موجود در روندهای اداری و اجرایی، می‌تواند پیشنهادهایی جهت اصلاح و بهبود قوانین و مقررات ارائه دهد. این پیشنهادها می‌تواند به عنوان مبنایی برای تغییرات ساختاری و قانونی در سطح ملی مورد استفاده قرار گیرد.

۹. افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی: از طریق ارائه گزارش‌های دقیق و توصیه‌های اصلاحی، آمبودزمان به نهادهای قانون‌گذاری کمک می‌کند تا چارچوب‌های قانونی و مقرراتی را بهبود بخشند و سطح شفافیت در عملکرد دستگاه‌های دولتی افزایش یابد.

در مجموع، وظایف آمبودزمان فراتر از دریافت و بررسی شکایات صرف است؛ بلکه شامل بررسی عمیق عملکرد نهادهای دولتی، ارائه توصیه‌های اصلاحی جهت بهبود نظام اداری و مشارکت در فرایند قانون‌گذاری برای تضمین حقوق شهروندان و افزایش شفافیت در حکومت می‌باشد. اگرچه اختیارات آمبودزمان الزام‌آور نیستند، اما تأثیرگذاری گزارش‌ها و توصیه‌های او در جهت ایجاد یک سیستم نظارتی کارآمد و پاسخ‌گو، نقش مهمی در توسعه و تحکیم اصول مردم‌سالاری دارد.

اهمیت آمبودزمان در حکمرانی و حقوق شهروندی

آمبودزمان به‌عنوان یک نهاد نظارتی مستقل و بی‌طرف، نقش بنیادی در ارتقای حقوق شهروندی و بهبود کیفیت حکمرانی در سیستم‌های دولتی ایفا می‌کند. این نهاد با ایجاد سازوکاری برای پاسخ‌گویی سریع و شفاف، باعث افزایش اعتماد عمومی به عملکرد دستگاه‌های اداری و اجرایی شده و به‌عنوان پل ارتباطی میان شهروندان و مقامات، راهگشای حل تعارض‌ها و اصلاح نقص‌های سیستمی محسوب می‌شود.

از سوی دیگر، با دریافت و بررسی شکایات مردم از تخلفات اداری، آمبودزمان قادر است با شناسایی موارد نارسایی و فساد، گزارش‌های عملکردی جامع تهیه کند و توصیه‌های اصلاحی را به نهادهای ذی‌صلاح ارائه دهد. این توصیه‌ها،

اگرچه از نظر قانونی الزام‌آور نیستند، اما به‌عنوان ابزارهای مؤثر در بهبود روند اداره، تنظیم بهتر قوانین و کاهش فساد عمل می‌کنند؛ امری که در نهایت منجر به ایجاد یک فضای مشارکت دموکراتیک و افزایش آگاهی حقوقی افراد خواهد شد.

مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد که بهره‌گیری از تجربیات کشورهای پیشرفته در زمینه نظارت غیرقضایی می‌تواند به بهبود کارکرد آمبودزمان در کشورهای در حال توسعه کمک‌شایانی نماید؛ به عبارت دیگر، وجود یک نهاد آمبودزمان کارآمد، نه تنها موجب تنظیم دقیق‌تر قوانین و مقررات و بهبود کیفیت خدمات عمومی می‌شود، بلکه باعث می‌گردد که شهروندان از طریق ارائه شکایات خود، نقش فعالی در نظارت بر عملکرد دولت ایفا کنند و در نتیجه، زمینه‌های توسعه جامعه مدنی و تحقق حقوق بشر را فراهم سازند .

در مجموع، آمبودزمان با ایفای نقش نظارتی و ارائه راهکارهای اصلاحی، به‌عنوان یک ابزار کلیدی در تقویت حاکمیت قانون، افزایش شفافیت اداری و بهبود حقوق شهروندی عمل می‌کند؛ امری که در راستای توسعه نظام‌های مردم‌سالار، از اهمیت بالایی برخوردار است.

نقش آمبودزمان در بهبود نظام‌های حکمرانی

وجود یک نهاد نظارتی مستقل و بی‌طرف، نظیر آمبودزمان، به‌عنوان یکی از ارکان کلیدی بهبود حکمرانی مدرن شناخته می‌شود. این نهاد از جهات مختلف در ارتقای کیفیت عملکرد دستگاه‌های دولتی و تضمین حاکمیت قانون نقش مؤثری ایفا می‌کند. در ادامه، به تفصیل به بررسی نقش آمبودزمان در بهبود نظام‌های حکمرانی پرداخته می‌شود:

- افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی

آمبودزمان با دریافت شکایات شهروندان و بررسی عملکرد دستگاه‌های اداری و اجرایی، گزارش‌های دوره‌ای جامع تهیه می‌کند. این گزارش‌ها نقاط ضعف، نارسایی‌ها و موارد فساد را آشکار می‌سازند و به مقامات ذی‌صلاح ارائه می‌شوند؛ از این رو، فضای شفافیت در عملکرد دولت ایجاد و موجب پاسخ‌گویی دقیق‌تر



آمبودزمان با دریافت شکایات شهروندان و بررسی عملکرد دستگاه‌های اداری و اجرایی، گزارش‌های دوره‌ای جامع تهیه می‌کند. این گزارش‌ها نقاط ضعف، نارسایی‌ها و موارد فساد را آشکار می‌سازند و به مقامات ذی‌صلاح ارائه می‌شوند؛ از این رو، فضای شفافیت در عملکرد دولت ایجاد و موجب پاسخ‌گویی دقیق‌تر مسئولین می‌شود.

مسئولین می‌شود؛ امری که به تثبیت اعتماد عمومی به سیستم‌های حکومتی کمک شایانی می‌کند.

● حمایت از حقوق شهروندی

از مهم‌ترین وظایف آمبودزمان، حمایت از حقوق افراد در مقابل تخلفات اداری و سوءاستفاده از اختیارات است. با بررسی شکایات و ارائه توصیه‌های اصلاحی، این نهاد تضمین می‌کند که فعالیت‌های دولتی در چارچوب قوانین و اصول عدالت انجام شود. این رویکرد، باعث می‌شود حقوق و آزادی‌های اساسی شهروندان حفظ و تقویت گردد.

● تشویق به اصلاحات ساختاری

شکایات مطرح شده غالباً ناشی از نقص‌های سیستمی و نارسایی‌های عملکردی دستگاه‌های اجرایی هستند. آمبودزمان با انجام تحقیقات دقیق و ارائه پیشنهادات اصلاحی، به شناسایی و برطرف کردن این نقص‌ها کمک می‌کند. نتایج این اقدامات می‌تواند منجر به بهبود قوانین، تغییر در رویه‌های اجرایی و اصلاح ساختارهای مدیریتی شود که نهایتاً نظام حکمرانی را کارآمدتر می‌سازد.

● ایجاد مشارکت مردمی و تقویت جامعه

مدنی عملکرد آمبودزمان به عنوان یک حلقه ارتباطی بین دولت و شهروندان، موجب می‌شود که افراد بتوانند به صورت مستقیم نظرات، شکایات و انتقادات خود را مطرح کنند. این مشارکت فعال، فرهنگ نظارت و پاسخ‌گویی را در میان عموم مردم تقویت می‌کند و زمینه لازم برای رشد جامعه مدنی و تحقق یک نظام دموکراتیک سالم فراهم می‌آورد.

● کاهش فساد و سوءاستفاده از اختیارات
با ایفای نقش نظارتی مستقل، آمبودزمان توانسته است به طور مؤثر فساد و تخلفات اداری را کاهش دهد. افشای موارد سوءاستفاده و ارائه توصیه‌های اصلاحی، موجب ایجاد فشار بر مسئولین برای بهبود عملکرد و اتخاذ سیاست‌های پیشگیرانه می‌شود. این روند، از ایجاد فساد سیستمی جلوگیری کرده و به حفظ حاکمیت قانون کمک می‌کند.

● بهبود کیفیت خدمات عمومی
اصلاحات پیشنهادی آمبودزمان که بر اساس نتایج تحقیقات و بررسی‌های دقیق ارائه می‌شود، زمینه را برای بهبود کیفیت خدمات

عمومی فراهم می‌کند. با بهبود روند‌های اجرایی و افزایش کارایی نهادهای دولتی، خدمات ارائه شده به مردم بهبود یافته و مشکلات موجود کاهش می‌یابد.

کاربردهای آمبودزمان در نظام‌های حقوقی و اداری مختلف

نهاد آمبودزمان به عنوان یک ابزار نظارتی غیرقضایی، در بسیاری از کشورها و نظام‌های حقوقی و اداری به عنوان وسیله‌ای مؤثر برای ارتقای شفافیت، پاسخ‌گویی و تضمین حقوق شهروندی کاربرد دارد. کاربردهای آمبودزمان می‌توانند از جنبه‌های گسترده و چندجانبه‌ای برخوردار باشند که در ادامه به تفصیل توضیح داده می‌شوند:

۱. بررسی و رسیدگی به شکایات از تخلفات اداری
آمبودزمان با دریافت شکایات افراد در خصوص عملکرد نهادهای دولتی، به عنوان یک حلقه ارتباطی بین شهروندان و دستگاه‌های اجرایی عمل می‌کند. وظیفه اصلی این نهاد، بررسی

دقیق موارد اداری ناشایست، نقص‌های اجرایی، سوءاستفاده از اختیارات و فساد در دستگاه‌های عمومی است. از طریق انجام تحقیقات میدانی و گردآوری مدارک، آمبودزمان سعی در شناسایی و افشای تخلفات دارد و با ارائه گزارش‌های عملکردی به مراجع نظارتی، موجبات اصلاح رویه‌ها و روند‌های اجرایی را فراهم می‌آورد.

۲. افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی در سیستم‌های حکومتی
یکی از اهداف اصلی آمبودزمان، ایجاد سازوکاری برای پاسخ‌گویی نهادهای دولتی است. با انتشار گزارش‌های دوره‌ای و توصیه‌های اصلاحی، این نهاد باعث می‌شود عملکرد دولت در حوزه‌های مختلف قابل رصد و سنجش باشد. به این ترتیب، شفافیت در اداره امور عمومی افزایش یافته و مسئولان ملزم به ارائه توضیحات دقیق در خصوص تصمیمات و اقدامات خود می‌شوند. این روند به تقویت پاسخ‌گویی و کاهش فضای فساد کمک می‌کند.

۳. حمایت از حقوق بشر و حقوق شهروندی
آمبودزمان با ایفای نقش نظارتی بر فعالیت‌های

اداری و اجرایی، به عنوان یک محافظ حقوقی برای شهروندان عمل می‌کند. در مواردی که حقوق افراد توسط نهادهای دولتی نقض شده یا از اعمال قانونی تجاوز صورت گرفته باشد، این نهاد با بررسی شکایات و ارائه توصیه‌های اصلاحی سعی در احقاق حقوق شهروندان دارد. این عملکرد، به ویژه در کشورهایی که دسترسی مستقیم به دادگاه‌ها و مسیرهای قضایی ممکن است پرهزینه یا زمان‌بر باشد، اهمیت بیشتری پیدا می‌کند.

۴. تشویق به اصلاحات ساختاری و بهبود عملکرد دولت
شکایات و گزارش‌های آمبودزمان اغلب نشان‌دهنده نارسایی‌های سیستمی در عملکرد دستگاه‌های دولتی است. این نهاد با تحلیل دقیق مشکلات موجود، توصیه‌هایی برای اصلاح قوانین، تغییر رویه‌های اجرایی و بهبود ساختارهای مدیریتی ارائه می‌دهد. استفاده از طریق انجمن‌های بین‌المللی آمبودزمان امکان پذیر شده و می‌تواند به کشورهایی در حال توسعه، در بهبود کارایی نظام‌های حکمرانی کمک شایانی نماید.

۵. کاربرد در حوزه‌های تخصصی و منطقه‌ای
علاوه بر عملکرد کلی در نظارت بر عملکرد دولت، مدل‌های آمبودزمان در حوزه‌های تخصصی (مانند بهداشت، آموزش، محیط زیست) و در سطوح منطقه‌ای یا محلی نیز به کار گرفته می‌شوند. در این مدل‌ها، شکایات مرتبط با حوزه‌های مشخص و جغرافیایی محدود بررسی می‌شود و با توجه به شرایط بومی، توصیه‌های اصلاحی متناسب ارائه می‌گردد. این تقسیم‌بندی باعث می‌شود تا بررسی شکایات به صورت دقیق‌تر و تخصصی‌تر صورت گیرد و پاسخ‌گویی به نیازهای محلی بهتر تضمین شود.

۶. همکاری‌های بین‌المللی و استانداردسازی عملکرد
انجمن‌های بین‌المللی آمبودزمان مانند International Ombudsman Institute (IOI) نقش مهمی در تبادل تجربیات، استانداردسازی رویه‌ها و ارتقای عملکرد نهادهای آمبودزمان در سطح جهانی دارند. این همکاری‌ها امکان مقایسه عملکرد، شناسایی بهترین شیوه‌ها و به کارگیری راهکارهای مؤثر در حوزه نظارت غیرقضایی را فراهم می‌آورد. از



به طور کلی، آنبودر زمان به عنوان پلی میان دولت و جامعه، زمینه را برای اجرای بهینه قوانین، ارتقای کیفیت خدمات عمومی و تحکیم اصول دموکراتیک فراهم می‌آورد و به رشد پایدار جامعه مدنی کمک می‌کند.

طریق این تبادل اطلاعات و استاندارد سازی، کشورهایی توانند از تجارب یکدیگر بهره‌مند شده و نظام‌های حکمرانی خود را بهبود بخشند.

نتیجه‌گیری

در عصر تحولات سریع و پیچیدگی‌های مدیریتی، نهاد آنبودر زمان به عنوان یکی از مهم‌ترین ابزارهای نظارتی فراقضایی، نقش بسزایی در تضمین حقوق شهروندان، ارتقای شفافیت و بهبود عملکرد دولت‌ها ایفا می‌کند. این نهاد با فراهم‌سازی بستری برای دریافت شکایات، بررسی تخلفات اداری و ارائه توصیه‌های اصلاحی، به تقویت حکمرانی خوب و افزایش مشارکت مدنی کمک می‌نماید.

مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد که افزایش استقلال آنبودر زمان و هماهنگی آن با سایر نهادهای نظارتی، می‌تواند به اصلاحات گسترده در نظام‌های اداری و کاهش فساد منجر شود. به عنوان مثال، در جایی که فساد وجود دارد، آنبودر زمان می‌تواند رفتارهای غیرقانونی را بررسی و افشا کند و در موارد زیادی به اصلاح آن‌ها کمک نماید.

به طور کلی، آنبودر زمان به عنوان پلی میان دولت و جامعه، زمینه را برای اجرای بهینه قوانین، ارتقای کیفیت خدمات عمومی و تحکیم اصول دموکراتیک فراهم می‌آورد و به رشد پایدار جامعه مدنی کمک می‌کند. در نهایت، وجود آنبودر زمان کارآمد و مستقل، شرط لازم برای تحقق یک نظام مردم‌سالار و توسعه یافته است.

منابع

- 1) Abedin, N. (2011), The Relationship between Ombudsman, Government, and Citizens: A Survey Analysis. Public Administration Review, 71(2), 283–294.
- 2) Council of Europe (2003), Recommendation 1615 on the protection and promotion of the Ombudsman Institution. Retrieved February 9, 2025 from <https://www.coe.int/en/web/portal>
- 3) Elwood, B. (2000), The Ombudsman and Good Governance. International Ombudsman Institute Occasional Paper, 74.

- 4) Esade Public. (n.d.). The Ombudsman's contribution to improving public administration.
- 5) European Ombudsman. (n.d.). About the European Ombudsman. Retrieved February 9, 2025 from <https://www.ombudsman.europa.eu/en>
- 6) European Ombudsman. (n.d.). Ensuring ethics in public administration: The role of the Ombudsman.
- 7) Gottehrer, D. M. (2006), Fundamental elements of an effective ombudsman institution [Conference paper]. Retrieved from <https://www.theioi.org/downloads/934ch/StockholmConference15PlenarySessionII-DearGottehrer.pdf>
- 8) Gregory, R., & Giddings, P. (Eds.). (2002). Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents. IOS Press.
- 9) International Ombudsman Institute. (n.d.). About the IOI. Retrieved February 9, 2025, from <https://www.theioi.org/the-io-i>
- 10) Justitieombudsmannen (JO). (n.d.). History of the Parliamentary Ombudsman. Retrieved February 9, 2025, from <https://www.jo.se/en/about-jo/history>
- 11) National Democratic Institute (2005). The Role and Effectiveness of the Ombudsman Institution.
- 12) O'Brien, N. (2015). The Ombudsman: Democratic Accountability and Good Governance. In The Ombudsman in the Modern State (pp. 45–67). Palgrave Macmillan.
- 13) OECD. (2018). The Role of Ombudsman Institutions in Open Government.
- 14) Reif, L. C. (2000). Building democratic institutions: The role of national human rights institutions in good governance and human rights protection. Harvard Human Rights Journal, 13, 1–69.

آنبودر زمان و ارائه‌ الگوی مطلوب نظارتی (با تأکید بر حقوق ایران)

فرهنگی^۳ در دسامبر ۱۹۶۶، میزان خودکامگی دولت‌ها به شدت کاسته شده و در پرتو نظام سیاست جنایی کارآمد، مدل سیاست جنایی^۴ از نظام اتوریتر و توتالیتر به سوی مدل نظام‌های لیبرال و آزادی‌منش^۵ گراییده است.

رویکرد دولت‌ها امروزه به دلیل مؤلفه‌جرائمِ نوظهور تعدیل شده و از یک سوی به گرایشی مطلق به سمت همگرایی در سطوح ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی پیش‌روی داشته است. زمانی که پدیده تروریسم جهانی شد، دولت‌ها همواره

از آنان مطالبه‌گری‌کند؛ اما گذر زمان و تأسیس نهادهای بین‌المللی و به دنبال آن تصویب اسناد متنوع جهانی، منطقه‌ای و ملی، ضوابطی را ایجاد کرد تا دولت‌ها نسبت به امور مختلف تنظیم‌گری کرده و در چارچوب اصل حاکمیت قانون‌گام بردارند. نهاد آنبودر زمان که سابقه‌دیرینه‌ای ندارد، از جمله این نهادهای تازه تأسیس در حوزه نظارت و بازرسی است که متولیان سیاست جنایی در ایران نسبت به آن اهتمام ویژه دارند و از آن بهره می‌برند؛ اما، ارائه‌الگوی مناسب نظارتی امری است که باید در ایران مورد توجه قرار گیرد.

مقدمه

از زمان تصویب اسناد بین‌المللی به این سو، به ویژه تدوین اعلامیه جهانی حقوق بشر^۱ در سال ۱۹۴۸ و میثاقین بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی^۲ و حقوق اقتصادی، اجتماعی و

- 1- Universal Declaration of Human Rights
- 2- International Covenant on Civil and Political Rights

* دکتر محمدرضا محمدی کشکولی

معاون حقوقی، نظارت همگانی و امور مجلس سازمان بازرسی کل کشور
عضو هیأت علمی دانشگاه

* علیرضا کشاورز زاده

دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

چکیده

هزاره سوم، دوره شکوه تمدن‌ها است. دورانی که دولت‌ها قدرت مطلقه نیستند و از گذر حق نظارت شهروندان بر دولت‌ها، میزان خودکامگی حکمرانان کاسته شده و از رفتارهای خود که عواقب متعددی را به دنبال دارد، مراقبت می‌کنند. در طول تاریخ، پادشاهان و حکمرانان با استبدادی که داشتند و قدرت‌هایی مطلق که برای خود قائل بودند، هرگونه فساد مالی را ایجاد می‌کردند و هیچ شخص یا نهادی نمی‌توانست

به دنبال ایجاد شفافیت بودند تا به وسیله آن اقدامات تروریستی مبتنی بر ایدئولوژی‌های متفاوت را خنثی کنند و از این جهت بود که اسناد بین المللی خاص مانند کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد «موسوم به کنوانسیون مریدا»^۶ و کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با جرائم سازمان یافته فراملی «موسوم به کنوانسیون پالمو»^۷ به تصویب جامعه جهانی رسید و اکثر کشورها به آن ملحق شده‌اند.

فارغ از رویکردهای بین المللی برای مبارزه با فساد، نهادهای داخلی از گذر مطالعات تطبیقی نیز مبارزه با فساد و نظارت بر دولت و ارکان آن را مطرح نظر قرار داده‌اند. از جمله تأسیساتی که با توسل به دستاوردهای تطبیقی پدیدار شده، عبارت از «آنبودزمان» است. واژه «آنبودزمان» یک نهاد بین المللی بوده که ریشه در ادبیات کشور سوئد دارد. توضیح آنکه، پس از فروگسستن نظام سیاسی حاکم بر سوئد در سال ۱۸۰۹ میلادی، به جهت استحکام سیستم، بررسی و کنترل قوای حاکمیتی، سازمان‌ها و نهادهای حکومتی و دولتی، تشکیلات و ساختاری باریاست یک مأمور عالی رتبه وابسته به شورای مشورتی^۸ تأسیس شد.

این مقام بلندمرتبه مبادرت به اخذ شکایت‌ها از شهروندان علیه چگونگی کارکرد و عملکرد بخش‌های مختلف دولت و حاکمیت و همچنین تصمیمات و عملکرد دستگاه‌ها و مأموران دولتی و رسیدگی به این شکایت‌ها نمود.^۹ برپایه یافته‌های حقوق تطبیقی، واژه آنبودزمان رسماً برای نخستین بار در قانون اساسی ۱۸۰۹ سوئد به کار گرفته شد. آنبودزمان در ادبیات سوئدی به معنای سخنگو^{۱۰} یا نماینده^{۱۱} است. «آنبودزمان» در واقع، به معنای نظارت و کنترل قانونی و دولتی بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشور و حمایت از حقوق اشخاص در مقابل سوء جریانات اداری است. به دیگر سخن،

۶- United Nations Convention against Corruption

۷- United Nations Convention against Transnational Organized Crime

۸- Riksdag

۹- دهقان، سمیه، نقش آنبودزمانی دستگاه‌های نظارتی در کنترل استراتژیک، در: اتحاد برای رهیافتی نو - مجموعه مقالات سیزدهمین اجلاس آنبودزمان آسیایی، انتشارات سازمان بازرسی کل کشور، تهران، چاپ اول، تهران، مهر ۱۳۹۲، ص ۹۲.

10- Speaker

11- Reprehensive

«آنبودزمان» نوعی تضمین غیرقضائی به جهت نظارت برای حسین جریان قانون در کشور و دستگاه‌های دولتی از یک سو و حمایت از حقوق و آزادی‌های فردی از سوی دیگر، است.^{۱۲} حقوق ایران نیز از این ره آورد فاصله نگرفته و برای همگرایی و مطابقت با نظم نوین جهانی



از گذر بررسی قوانین اساسی

و داخلی جمهوری اسلامی

ایران، نهادهای نظارتی،

امنیتی و پذیرنده در امور

مربوط به فساد متعدد

هستند. براساس ماده

۲۹ قانون آیین دادرسی

کیفری ۱۳۹۲ غالب نهادهای

پذیرنده‌ای که در بند (۳)

ماده ۱ قانون حمایت از

گزارشگران فساد نام برده

شده‌اند، به عنوان ضابط

دادگستری تلقی گردیده‌اند؛

اما، سازمان بازرسی کل

کشور تنها نهاد و مرجع

تخصصی است که در امر

مربوط به بازرسی و نظارت بر

کلیه شئون حاکمیت اداری

حق مداخله دارد.

با این مسیر همراه شده است. بر همین اساس، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به عنوان یک سند فراقانونی و سایر قوانین عادی نیز به سیاست‌گذاری در این عرصه، در مسیر ارتقای حقوق شهروندی و ارائه الگوی مطلوب مدیریت

۱۲- مرادی، شیوا و فتحی، فؤاد، نقش دولت الکترونیکی در پیشبرد اهداف آنبودزمان، در: اتحاد برای رهیافتی نو - مجموعه مقالات سیزدهمین اجلاس آنبودزمان آسیایی، انتشارات سازمان بازرسی کل کشور، تهران، چاپ اول، تهران، مهر ۱۳۹۲، ص ۲۴۸.

پرداخته است در همین راستا، ابتدا باید جایگاه نهاد و تأسیس آنبودزمان در حقوق ایران را مورد بازشناسی قرارداد (الف) و سپس الگویی مطلوب در این راستا (ب) ارائه داد.

الف. جایگاه آنبودزمان در نظام

حقوقی ایران

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به عنوان میثاق ملی و اصلی‌ترین سند برای انطباق سایر قوانین با آن به جهت تبیین مصداقی از تأسیس آنبودزمان در اصل ۱۷۴ مقرر می‌دارد: «بر اساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌گردد. حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می‌کند».

پیش از صراحت قانون اساسی برای ایجاد تکلیف نسبت به سازمان بازرسی کل کشور، بند سوم اصل ۱۵۶ قانون اساسی از گذر عبارت **نظارت بر حسن اجرای قوانین** پیکره قوه قضائیه را بر این مبنا سوق داده که باید وظیفه نظارتی خود را به عنوان یک صلاحیت ذاتی بپذیرد و بدین سان است که سازمان بازرسی کل کشور به عنوان یک نهاد تخصصی اختصاصی وظیفه نظارتی و بازرسی دارد؛ البته ناگفته نماند که مجلس شورای اسلامی نیز بر پایه اصل ۷۶ قانون اساسی **حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد**؛ اما، به نظر می‌رسد که اختصاص یک اصل اساسی سازی شده نظارتی به سازمان بازرسی کل کشور و وضع قانون خاص و ویژه برای این سازمان و پیش بینی آیین نامه‌ای اختصاصی برای پیشبرد اهداف آن، مصداق بارز نهاد آنبودزمان در ایران است؛ زیرا، اطلاق عموم اصل ۱۷۴ قانون اساسی بر سایر اصول غلبه داشته و الفاظ این اصل حکایت از اهمیت ویژه آن خواهد بود.

در کنار قانون اساسی و قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور ۱۳۹۳/۷/۱۵ و آیین نامه آن، تحولات و دستاوردهای مطالعات حقوق تطبیقی از گذر تصویب **قانون حمایت از گزارشگران فساد** (مصوب ۱۴۰۲/۹/۱۴) نهادهای پذیرنده در امر فساد را بر اساس بند ۳ ماده ۱ این قانون توسعه داده شده و بیان می‌دارد: «دادستانی‌ها، مرکز حفاظت



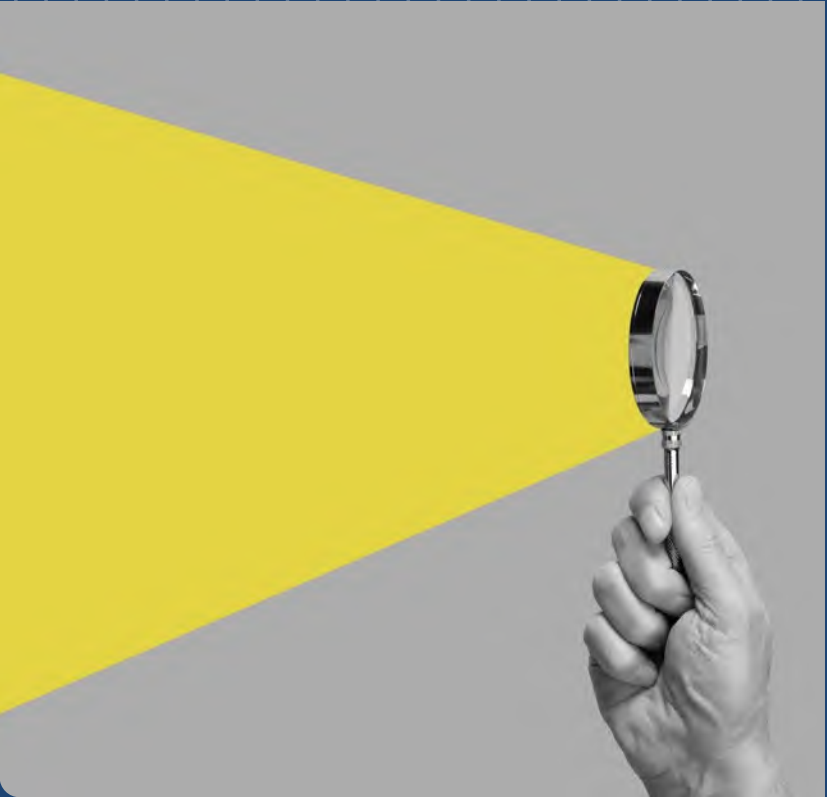
و اطلاعات قوه قضائیه، سازمان بازرسی کل کشور، وزارت اطلاعات، سازمان اطلاعات سپاه و فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران در حدود وظایف و اختیارات قانونی، جزء نهادهای پذیرنده برای دریافت گزارش‌های فساد خواهند بود».

در این راستا، باید توجه داشت که نهادهای پذیرنده در امر فساد بر اساس این بند، به نظر می‌رسد که به غیر از دادستانی‌ها و سازمان بازرسی کل کشور، جزء ضابطان دادگستری تلقی می‌شوند؛ زیرا، ارزش اثباتی گزارش ضابطان بسان کارشناسان مورد اعتماد و وثوق دستگاه عدالت کیفری معیار و مورد سنجه ارزیابانه قرار می‌گیرد. حال آنکه دادستان‌ها به عنوان مدعی‌العموم و سازمان بازرسی کل کشور به عنوان ذی‌نفع در حفاظت از حقوق عامه و نهاد ذاتی برای مبارزه با امر فساد امکان مداخله مستقیم در فرایند کیفری را دارند.

ب: نظام الگوی مطلوب

آنبودزمان محور

از گذر بررسی قوانین اساسی و داخلی جمهوری اسلامی ایران، نهادهای نظارتی،



امنیتی و پذیرنده در امور مربوط به فساد متعدد هستند. بر اساس ماده ۲۹ قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲ غالب نهادهای پذیرنده‌ای که در بند (۳) ماده ۱ **قانون حمایت از گزارشگران فساد** نام برده شده‌اند، به عنوان ضابط دادگستری تلقی گردیده‌اند؛ اما، سازمان بازرسی کل کشور تنها نهاد و مرجع تخصصی است که در امر مربوط به بازرسی و نظارت بر کلیه شئون حاکمیت اداری حق مداخله دارد.

چندگانگی در امر نظارت و موازی‌کاری‌های نهادهای گوناگون همواره این شائبه را به وجود خواهد آورد که نهادهای مداخله‌گر نسبت به یکدیگر بی‌اعتماد بوده و یا اینکه هریک بر اساس وظایف خود به دنبال قدرت طلبی هستند؛ از این رو، از منظر دیگر، این چالش به وجود می‌آید که چنانچه امر نظارت و بازرسی برای مقابله با فساد نسبت به یک دستگاه اجرایی ضرورت یابد، کدام مرجع باید مداخله کند و چه مرجعی حق اعمال نظر دارد؟ بی‌شک این چالش‌های موجود که ناشی از وجود قوانین متعارض و پراکنده است، مستمراً نظام عدالت کیفری را نیز با چالش‌های دیگری مواجه می‌کند.

به نظر می‌رسد که بهترین و مطلوب‌ترین الگوی آنبودزمانی برای مبارزه با فساد آن باشد که همه نهادهای وارکان مربوطه در امر مبارزه با فساد باید تحت نظارت و تعلیمات سازمان بازرسی کل کشور قرار گیرند و ضمن ارائه گزارش‌های مربوط به فسادهای موجود، با سازمان مزبور همکاری کنند.

بدین سان، اگر به عنوان نمونه در مورد وزارتخانه «الف» نهادهای پذیرنده در بند (۳) ماده ۱ و ضابطان به طور هم‌زمان مداخله کنند، گزارش‌هایی تهیه نموده و به مرجع قضائی تقدیم نمایند؛ مقام قضائی ارزیاب باید نسبت به کدام گزارش وقع نهاد و کدام گزارش را می‌تواند نادیده انگارد. به بیان دیگر، آیا با وجود نهاد و مرجع تخصصی در حوزه نظارت و بازرسی مانند سازمان بازرسی کل کشور، چنانچه هم‌زمان گزارشی از سوی یکی از نهادهای موضوع بند مذکور به همان مرجع و مقام قضائی تقدیم شود، پذیرش گزارش و اعتبار کدام یک برای مقام محترم قضائی اولویت دارد؟ آیا این موازی‌کاری هزینه‌ای برای نظام عدالت کیفری ایجاد نخواهد کرد؟

بر همین اساس، به نظر می‌رسد که مهم‌ترین شاخص برای ارائه الگوی واحد در قلمرو دستاوردهای نظام آنبودزمانی وجود صرفاً یک مرجع تخصصی در امر بازرسی و نظارت بوده و سایر ارکان مداخله‌گر در فرایند سیاست جنایی قضائی در پرتو آن مرجع تخصصی به فعالیت‌های خود اقدام کنند؛ بنابراین، همان‌گونه که در گستره حقوق کیفری باید وحدت در مجموعه قوانین کیفری



وجود داشته باشد، درام نظارت، بازرسی و مطالبه‌گری از نهادها و دستگاه‌های دولتی باید قانون واحد و ساختار یکپارچه وجود داشته تا از موازی‌کاری و اقدامات تکراری پیشگیری به عمل آید. بدین سان، بهترین و کارآمدترین الگو در حوزه نظام آنبودزمانی در ایران باید مبتنی بر «الگوی نظارت واحد» بوده و سایر نهادها و ارکان باید تحت نظارت و مدیریت آن، اقدامات لازم را به عمل آورند.

نتیجه‌گیری

نظارت بر نهادها و مسئولان دولتی نیازمند سازوکار خاصی است. بنابراین داشتن اقتدار و قدرت‌های بی‌رویه و بی‌انتهای مقامات و مسئولان دولتی و حاکمیتی همواره شائبه سوء استفاده از قدرت و وجود داشته و دارد. نهادهای بین‌المللی و مطالعات تطبیقی این اندیشه را ایجاد کرد تا از گذر تحدید قدرت‌ها و پاسخ‌گو ساختن نهاد‌های دولتی از سوء استفاده مقامات و مسئولان امر کاسته شود.

در مدل مطلوب برای پیگیری فساد در ایران، رویکرد واحدی وجود ندارد؛ زیرا، قوانین معارض و مغایر هستند؛ بنابراین، اگر مبنای اصلی حوزه تخصصی در امر صرفاً گزارشگری در امر فساد را مورد لحاظ قرار دهیم، نهادهای موجود در بند (۳) ماده (۱) قانون حمایت از گزارشگران فساد صلاحیت ذاتی دارند و سایر نهادها مانند ادارات کل اطلاعات سایر دستگاه‌ها و ارکان نظام، نقش همیار را ایفاء می‌کنند. مضافاً بر اینکه مبتنی بر «قانون حمایت از گزارشگران فساد» نهادهای ذی‌ربط صرفاً پذیرنده گزارش‌های فساد شده هستند و حق هیچ‌گونه مداخله‌ای ندارند؛ اما، سازمان بازرسی کل کشور به عنوان یک نهادی که جایگاه قانون اساسی داشته و به اصطلاح اساسی سازی شده است؛ تنها مرجع و نهادی است که زیر نظر قوه قضائیه افزون بر دریافت گزارش‌های مبتنی بر فساد، حق مداخله و بازرسی در امور مربوطه را داشته و می‌تواند بازرسی‌ها و نظارت‌های مقتضی را با اجازه قانون اساسی و قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور داشته باشد.

به این ترتیب، به نظر می‌رسد که بهترین و مطلوب‌ترین الگوی آنبودزمانی برای مبارزه با فساد آن باشد که همه نهادها و ارکان مربوطه در امر مبارزه با فساد باید تحت نظارت و تعلیمات سازمان بازرسی کل کشور قرار گیرند و ضمن ارائه گزارش‌های مربوط به فساد‌های موجود، با سازمان مزبور همکاری کنند؛ مگر آنکه مطابق با قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲، جرم مشهودی در حال وقوع باشد که صرفاً ضابطان مندرج در ماده ۲۹ این قانون حق مداخله دارند و نباید در فسادهایی که جرم غیر مشهود محسوب می‌شوند، مداخله کنند. بدین سان، **الگوی تک‌نهادی** برای امر مبارزه با فساد یک الگوی مناسب و مطلوب است که افزون بر پیشگیری در امر مداخله‌گری و موازی‌کاری در وظایف سازمان‌ها و نهادها؛ در هر حال، یک نهاد را مسئول و پاسخ‌گو می‌سازد و آن را مکلف می‌کند که در این امر مداخله نماید.

منابع

الف: فارسی

- دلماس-مارتی، می‌ری (۱۴۰۲)، **نظام‌های بزرگ سیاست جنایی**، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی، نشر میزان، تهران، چاپ پنجم.
- دهقان، سمیه (۱۳۹۲)، **نقش آنبودزمانی دستگاه‌های نظارتی در کنترل استراتژیک، در: اتحاد برای رهیافتی نو. مجموعه مقالات سیزدهمین اجلاس آنبودزمان آسیایی**، انتشارات سازمان بازرسی کل کشور، مهرماه، تهران، چاپ اول.
- مرادی، شیوا و فتحی، فؤاد (۱۳۹۲)، **نقش دولت الکترونیکی در پیشبرد اهداف آنبودزمان، در: اتحاد برای رهیافتی نو. مجموعه مقالات سیزدهمین اجلاس آنبودزمان آسیایی**، انتشارات سازمان بازرسی کل کشور، تهران، چاپ اول، تهران.
- نجفی ابرندآبادی، علی حسین (۱۴۰۰)، **درباره رابطه همسازی سیاست جنایی، در: لازرژ کریستین، درآمدی بر سیاست جنایی**، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی، نشر میزان، تهران، چاپ دهم.

ب: انگلیسی

- Beetham, David (2023). Ombudsman and Human Rights: A Comparative Study. Oxford University Press.
- Gregory, Roy & Giddings, Philip (2022). Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents. IOS Press.
- International Covenant on Civil and Political Rights
- International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
- International Ombudsman Institute (IOI). The Global Role of the Ombudsman in Strengthening Democracy. 2021.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). The Role of Ombudsman in Public Administration. OECD Publishing, 2022.
- Reif, Linda C. The Ombudsman (2021), Good Governance, and the International Human Rights System. Springer.
- U.S. Commission on Civil Rights. State of Civil Rights in America. 2023.
- U.S. Department of Justice, Office of the Inspector General. Oversight Reports. 2023.
- U.S. Government Accountability Office (GAO). Annual Reports on Government Accountability. 2023.
- U.S. Office of Special Counsel. Annual Report on Whistleblower Protection. 2023.
- United Nations Convention against Corruption
- United Nations Convention against Transnational Organized Crime
- United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). Best Practices in National Human Rights Mechanisms. 2022.
- Universal Declaration of Human Rights

* دکتر اصغر مبارک

پژوهشگر مرکز آموزش و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

چکیده

این تحقیق به بررسی «نقش آنبودزمان در تقویت حکمرانی خوب و نظام ملی درستکاری» پرداخته است. هدف از این تحقیق، تبیین حکمرانی و نظام ملی درستکاری خوب بر اساس شاخص‌ها و استانداردهای بانک جهانی و بیان نقش آنبودزمان در تحقق آن است. حکمرانی خوب، یکی از نظریه‌های مربوط به توسعه پایدار است. این نظریه برخلاف نظریه‌هایی که توسعه را با میزان مداخلات دولت در امور عمومی مرتبط می‌دانست، بر کیفیت مداخله، دولت در امور عمومی تأکید دارد. یکی از نهادهایی که می‌تواند نقش مؤثری در این زمینه ایفا نماید، آنبودزمان است. این سازمان حقوقی به عنوان نهادی نظارتی که با شیوه غیرقضایی عملکرد نهادهای اداری را رصد می‌نماید، نقش مؤثری در تحقق حاکمیت قانون، مهار فساد، حساب‌پس‌دهی و

GOOD

GOVERNANCE

نقش آنبودزمان در تقویت حکمرانی خوب و نظام ملی درستکاری

پالایش قوانین داشته و در صورتی که اختیارات قانونی این نهاد به نحو شایسته تعریف و عملکرد آن مطلوب انجام یابد، می‌تواند زمینه تحقق حکمرانی خوب را فراهم سازد.

پس از بررسی حکمرانی خوب و نظام ملی درستکاری و آنبودزمان، به بررسی نقش این نهاد در حکمرانی مذکور خواهیم پرداخت. نتایج این تحقیق بر این نکته تأکید دارد که آنبودزمان به عنوان یک نهاد نظارتی مدرن نقش مؤثری در تحقق حکمرانی خوب در جامعه دارد. حکمرانی خوب با توانمندسازی دولت و افزایش کیفیت دخالت دولت در امر اقتصاد، سعی در پاسخ‌گویی به انتظارات عامه مردم و رعایت منافع عام دارد. آنبودزمان با پاکسازی روند اجرایی و همچنین تطابق فرایندهای اداری با قوانین، زمینه را برای دولتی توانمند و هدایتگر توسعه، فراهم می‌کند.

۱. مقدمه

حکمرانی خوب، صرفاً یک موضوع درون سازمانی نیست، بلکه

یک فعالیت پیچیده و برون‌نگر است که در تعامل با محیط اجتماعی – سیاسی، نقش مهمی را ایفا می‌کند. حکمرانی خوب، عبارت است از مدیریت شبکه‌های پیچیده که دربرگیرنده نقش آفرینان مختلفی از سطوح ملی، استانی، محلی، گروه‌های اجتماعی و سیاسی، گروه‌های فشار و ذی‌نفع، نهادهای اجتماعی و سازمان‌های تجاری و خصوصی است. حکمرانی خوب با تقویت و توانمندسازی دولت و ارتقای کیفیت دخالت آن در امور عمومی، به تقویت نهادهای جامعه‌ی مدنی می‌پردازد. در واقع می‌توان گفت، حکمرانی خوب، شامل مجموعه‌ای از دیدگاه‌ها، سازوکارها، سیاست‌ها و فرایندهایی است که در خدمت تحقق دموکراسی و حقوق بشر است؛ بنابراین، حکمرانی خوب را می‌توان ابزار و وسیله مطلوبی در جهت تحقق آرمان‌های مردم‌سالاری، حقوق بشر و حاکمیت قانون دانست (Mattei, P. 2017).

بانک جهانی که یکی از قدرتمندترین نهادها از نظر مالی است، شش شاخص و استاندارد برای حکمرانی خوب برمی‌شمارد. پاسخ‌گویی و حق اظهار نظر، شاخصی است که بانک جهانی آن را به عنوان عامل مهم تر شناسایی کرده است. تحقق بخش عمده‌ای از شرایط حکمرانی خوب، نیازمند استاندارد سازی عملکرد عناصر تأثیرگذار بر حکمرانی، به ویژه نهادهای عمومی است. به نحوی که بتوان عملکرد دولت را رفتار اثر بخش پاسخ‌گو، توأم با رعایت حاکمیت قانون و خالی از فساد اداری که در نهایت به ثبات سیاسی نیز می‌انجامد، توصیف نمود (Ifejika, S. I. 2023).

یکی از نهادهایی که می‌تواند نقش مؤثری در استاندارد سازی عملکرد دولت ایفاء نماید، آمبودزمان است. آمبودزمان نهادی مکمل نظام قضایی حاکم است و مسؤلیت نظارت بر نهادهای عمومی جامعه را بر عهده دارد. آمبودزمان به صورت مستمر، تخلفات صورت گرفته را بی‌طرفانه شناسایی و با استفاده از اختیارات قانونی خود، تصحیح می‌کند (Schillemans, T. & Busuioc, M. 2014).

۲. شرایط آمبودزمان برای تأثیرگذاری بر حکمرانی خوب

آمبودزمان از طریق نظارت خود بر عملکرد دولت، زمینه تحقق حاکمیت قانون، پالایش مقررات اضافی و پاسخ‌دهی دولت را فراهم و به صورت غیرمستقیم در ثبات سیاسی کشور و اثربخش بودن عملکرد دولت مؤثر است. در اینجا باید افزود که این تأثیرگذاری، زمانی محقق می‌گردد که نهاد نظارتی مذکور، از ویژگی‌های لازم و ضروری برای نظارت، برخوردار باشد. این شرایط را می‌توان در دو مقوله استقلال و اختیارات کافی، مورد بحث قرار داد.

الف. استقلال آمبودزمان به عنوان لازمه نظارت مؤثر

آمبودزمان، نهادی نظارتی است و به مثابه هر نهاد نظارتی دیگر، نیازمند آن است که از استقلال کافی بهره‌مند باشد. به نظر می‌رسد که آمبودزمان از چهار بعد نیازمند استقلال می‌باشد. بُعد اول، ناظر به استقلال این نهاد از حیث تأسیس است. با توجه به اینکه این نظارت از سوی یک مقام مستقل انجام می‌شود؛ بنابراین ضروری است که سند تأسیس آن به تصویب مجلس (مؤسسان یا عادی) برسد. این امر بدین معنی است که آمبودزمان باید به موجب یک مصوبه قانونی، ایجاد و حمایت شود تا در مسیر تغییرات احزاب سیاسی حاکم، دچار تغییر نشود؛ همچنین به جانب‌داری از احزاب برای بقای خود نیازی نداشته باشد. از همین رو، این نهاد می‌تواند به موجب قانون اساسی و یا حتی توسط قوانین عادی مجلس، تشکیل و تضمین شود.

بُعد دوم استقلال، سازمانی می‌باشد. یکی از نکات مهم در رابطه با آمبودزمان، چگونگی نصب و عزل اعضا است. اختیار نصب و عزل باید به گونه‌ای باشد که بی‌طرفی این نهاد را خدشه‌دار نکند، و آسیمی به اهداف آن نزند؛ بنابراین اعضای این نهاد نباید از سوی ارگانی انتخاب شوند که خود تحت نظارت آمبودزمان می‌باشد؛ زیرا با این روند، سازمان انتخاب‌کننده، قدرت و نفوذ بیشتری در آمبودزمان پیدا می‌کند (Remac, M. & Lang broek, 2015).

نکته دیگر، مدت خدمت اعضا است؛ خدمت طولانی‌تر به دلیل مصونیت از خدشه‌دار شدن طی تغییرات سیاسی، ارجحیت بیشتری دارد. حالت ایدئال، حالتی است که آمبودزمان خود اختیار نصب و عزل و ارتقای اعضای خود را نداشته، و از قدرت مالی قوی

جهت جذب و نگهداری بهترین نیروی انسانی، بهره‌مند باشد.

بُعد سوم، استقلال مالی آمبودزمان است. در هر سازمان، بدون وجود استقلال مالی، نمی‌توان انتظار داشت استقلال به صورت کامل تضمین شده است؛ بنابراین، تأمین بودجه آمبودزمان باید به گونه‌ای باشد که استقلال نهاد مزبور را در برابر خواسته‌های نامشروع نهادهای دیگر، حفظ کند. جهت برقراری استقلال مالی آمبودزمان، راه‌های مختلفی وجود دارد که کشورها می‌کنند. اعطای متن بودجه به صورت مستقل و مستقیم به رئیس‌جمهور و یا مجلس، روشی است که در برخی از کشورها کاربرد دارد (Chisesa, E. 2015).

بُعد چهارم، استقلال آمبودزمان، و مصونیت اعضای آن است. رسیدگی به شکایات مردم و عمل به مسؤلیت نمایندگی، احتیاج به آرامش روانی و امنیت خاطر دارد که در صورت وجود مصونیت اعضای آمبودزمان، این مهم عملی می‌شود. در قوانین اساسی اغلب کشورها، تمهیداتی برای این اطمینان خاطر، اندیشه شده و حداقل، تصریح و تأکید بر این است که نماینده در اظهار نظر، بیان عقیده و ابراز رأی خود در مقام نمایندگی آزاد است و از این حیث نمی‌توان او را مورد تعقیب قرار داد. این مصونیت، در نتیجه وظایف نمایندگان و تضمین انجام صحیح آن و اطمینان خاطر نماینده پیش‌بینی شده است (Creswell, J. W. & Zhang, W. 2019).

ب. اختیارات کافی جهت نظارت مؤثر

پس از ارجاع امر، آمبودزمان با شیوه بازرسی که مختص کارکرد تعقیبی این نهاد و نوعاً فارغ از تشریفات رسیدگی قضایی است، و با توجه به اختیاراتی که حدود مداخله آمبودزمان را مشخص می‌کند، به بررسی این موضوع می‌پردازد، که آیا تخلفی از قوانین موجود صورت گرفته یا نه؟ اختیارات این نهاد نظارتی، در امر بازرسی معمولاً دربرگیرنده موارد سه‌گانه زیر می‌باشد:

- دسترسی به اسناد و مدارک.
- دعوت از مأموران دولتی جهت اخذ توضیح.
- مراجعه مستقیم جهت بازرسی موضوع تظلمات (Romzek, B. S. 2020).

نظارت مؤثر این نهاد، مستلزم آن است که آمبودزمان در هر یک از موارد یادشده، دارای اختیار کافی باشد.

۲. آمبودزمان و شاخص‌های نظام ملی درستکاری و حکمرانی خوب

آمبودزمان، یک نهاد حکومتی است که ترجیحاً از سوی قوه مقننه به منظور نظارت بر اعمال اداری

قوه مجریه شکل می‌گیرد. آمبودزمان به‌طور بی‌طرفانه‌ای شکایات مردمی را جمع به عملکرد مدیریت دولتی را دریافت کرده و مورد رسیدگی قرار می‌دهد. هدف کلی آمبودزمان را می‌توان «بهبود اعمال مدیریت عمومی و تقویت پاسخ‌گویی دولت در برابر عموم مردم» دانست. دیوان عالی کانادا، در خصوص اختیارات آمبودزمان، اعلام داشته: «اختیارات اعطا شده به آمبودزمان، وی را مجاز می‌سازند آن دسته مشکلات اداری را که دادگاه‌ها، پارلمان و قوه مجریه نمی‌توانند به‌طور مؤثری حل و فصل نمایند، مورد توجه و رسیدگی قرار دهد» (Friedmann, 2016).

نهاد آمبودزمان، بیشتر در کشورهای دارای حکومت دموکراتیک پا گرفته است. در چنین سیستمی، علاوه بر نظارت‌هایی که از سوی پارلمان، دادگاه‌ها و دیگر نهادهای بخش عمومی صورت می‌گیرد، آمبودزمان به عنوان عامل کنترلی بر قدرت اجرایی یا اداری عمل می‌کند. جدای از نقش تکمیلی و تیمیمی که آمبودزمان برای دادگاه‌ها و محاکم اداری دارد، مزایای دیگری را که عملکرد آمبودزمان‌ها به عنوان سازوکارهای حل مسالمت‌آمیز اختلافات در دیگر بخش‌های عمومی دارند، می‌توان غیررسمی بودن و سرعت و قابل دسترس بودن آن‌ها دانست. یک مؤلفه قابل دسترس بودن آن، استفاده از این نهاد، بدون پرداخت هزینه‌ای برای ارائه شکایات است. آمبودزمان، سازوکاری است که شفافیت در دولت پاسخ‌گویی دموکراتیک را تقویت نموده و در نتیجه به استقرار حکمرانی مطلوب (به زمامداری) در یک کشور کمک می‌کند (Kettani, D., & Moulin, B. 2018).

۱-۲. بُعد ظرفیت

بعد ظرفیت، پیش‌شرطی است برای درستکاری و ایفای نقش آمبودزمان هاد را ارتقای درستکاری کل نظام؛ از این رو، آمبودزمان‌ها می‌بایست از برخی ظرفیت‌ها برخوردار باشند. این ظرفیت‌ها، ساختاری، انسانی و مالی هستند، و از طریق دو شاخص ارزیابی می‌شوند:

- شاخص منابع؛ این شاخص، میزان برخورداری آمبودزمان‌ها از منابع انسانی، نیروهای انسانی متخصص، نحوه آموزش نیروها، منابع مالی و سایر منابع برای عمل مطابق با درستکاری و اجرای کامل نقش‌اش به عنوان یکی از ستون‌های مدل نظام ملی

درستکاری را ارزیابی می‌کند. در دسترس بودن منابع مناسب، شاخص بااهمیتی برای آمبودزمان‌هاست تا بتواند از فساد و سایر تخلفات درستکاری دور بماند. کیفیت کارهایی که توسط آمبودزمان انجام می‌گیرد، در بین سایر عوامل به موجود بودن منابع بستگی دارد. بودجه مناسب برای انجام وظایف و امور محول شده به آمبودزمان، ضروری و لازم است. اگر دستمزدها مناسب باشد، افراد با استعداد نیز برای فعالیت در آمبودزمان جذب خواهند شد. علاوه بر این، حقوق مناسب، انگیزه سوء استفاده از قدرت تفویض شده را جهت کسب درآمد بیشتر، از افرادی که در این بخش فعالیت می‌کنند، به حداقل می‌رساند.

۲. شاخص استقلال؛ این شاخص، میزان استقلال آمبودزمان را بررسی می‌کند؛ یعنی اینکه آیا آمبودزمان‌ها در فعالیت‌ها و تصمیم‌گیری‌های خود، مستقل از بازیگران خارجی عمل می‌کنند یا خیر. میزان بری بودن آمبودزمان از مداخلات خارجی در انجام فعالیت‌ها، از یک طرف به عنوان شاخص با اهمیت در خصوص انجام مستقلانه وظایف و امور، در نظر گرفته شده، و از طرفی دیگر، کنترل و توازن مناسب را تضمین می‌کند.

فردی که در هر یک از ستون‌های درستکاری مشغول به فعالیت است، در خدمت‌ا هداف و منافع سازمانی یا منافع عموم بوده، و نمی‌بایست تحت تأثیر منافع شخصی یا منافع سایر گروه‌ها و بازیگران قرار گیرد. اگر منافع خارجی درونی گردد، این امر، خطری را برای استقلال آن ستون ایجاد کرده که به موجب آن، افراد، از این پس در خدمت منافع و اهداف سازمانی و عمومی نبوده و برای درستکاری، تهدید ایجاد می‌کنند (Ejere, E. S. I. 2013).

۲-۲. بُعد حکمرانی

هرستونی، از جمله آمبودزمان، به مقررات و اقداماتی نیازمند است که الزامات اساسی برای جلوگیری و ممانعت ورود و دخالت آن ستون در فساد دانسته می‌شود. بُعد حکمرانی از طریق شاخص‌های زیرمورد ارزیابی قرار می‌گیرد:

- شاخص شفافیت؛ این شاخص میزان شفافیت آمبودزمان‌ها را بررسی می‌کند؛ یعنی اینکه آیا آمبودزمان دارای سیاست‌ها و رویه‌های مناسبی در خصوص انتشار و



بعد ظرفیت، پیش‌شرطی است برای درستکاری و ایفای نقش آمبودزمان‌ها در ارتقای درستکاری کل نظام؛ از این رو، آمبودزمان‌ها می‌بایست از برخی ظرفیت‌ها برخوردار باشند. این ظرفیت‌ها، ساختاری، انسانی و مالی هستند.



در ارتباط با آمبودزمان و حکمرانی خوب، باید به نکات زیر توجه نمود:

نخست آنکه حوزهٔ صلاحیت

آمبودزمان، فقط بخش

دولتی را در بر می‌گیرد و در

این بین، تمامی نهادهای

دولتی، مشمول نظارت

این مقام نیستند؛ بنابراین،

آمبودزمان تنها در حوزهٔ

دستگاه‌های اداری قادر به

ایفای نقش است.

دوم آنکه تأثیرگذاری این

نهاد در تحقق حکمرانی

خوب، منوط به آن است که

نهاد مزبور حداقل دو شرط

اساسی لازم برای نظارت

یعنی استقلال و داشتن

اختیارات کافی را دارا باشد.

دسترسی آزادانه به اطلاعات است یا نه. اگر

آمبودزمان در مورد عملکرد و اقداماتش شفاف

عمل نماید، در این صورت، به‌دست آوردن،

نظارت و بررسی و مذاقه اطلاعات مرتبط درباره

فعالیت‌های آمبودزمان و اینکه ببینیم آیا نهاد

مذکور به شیوه‌ای عادلانه و بی‌طرفانه عمل

نموده است یا خیر، امکان پذیر می‌شود؛

به‌عنوان مثال، شرایطی که هدفشان

افشای اطلاعات درباره گماشتن رویه‌ها یا

اظهارنامه‌ها (اعلامات) است، به‌ستون‌ها

این امکان را می‌دهد تا شیوه هزینه‌کرد

پول و هرگونه تأثیرات بی‌موردی را که بر

فعالیت‌ها وارد می‌شود، کنترل نمایند.

میزان الزام آور بودن شرایط قانونی برای

آن‌ستون مربوطه جهت انتشار اطلاعات،

شاخصی است که میزان تضمین و حفاظت

درستکاری را نشان می‌دهد. این شاخص

براساس موجود بودن شرایط رسمی و

قانونی، همچنین میزان موجود بودن

شرایط و امکانات عملی برای به‌دست آوردن

اطلاعات مرتبط از آمبودزمان‌ها توسط مردم،

امتیازبندی می‌شود.

۲. شاخص پاسخ‌گویی؛ این شاخص

به‌دنبال ارزیابی میزان پاسخ‌گویی

آمبودزمان‌ها درخصوص اقداماتشان،

همچنین میزان پاسخ‌گو نگه‌داشتن آن‌ها

توسط عموم مردم و سایر ستون‌ها است.

این شاخص، از نکات با اهمیت درستکاری

است؛ به این خاطر که از افرادی که در بخش

آمبودزمان مشغول به فعالیت هستند،

درخواست می‌کند تا درخصوص اقدامات

خود، مسئولیت پذیر باشند و این امر در مورد

نقض درستکاری، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار

است. این شاخص براساس شرایط و قوانین

مناسبی که تضمین‌کننده پاسخ‌گویی و

گزارش‌دهی آمبودزمان و شاغلین در این

بخش است، مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

۳. شاخص درستی و صداقت؛ این شاخص

به‌دنبال ارزیابی، میزان مناسب بودن شرایط و

قوانین درخصوص درستی و صداقت و میزان

اجرایی شدن را بررسی می‌کند. شاخص‌های

کلی برای درستی و صداقت، عبارت‌اند از

منابع، استقلال، شفافیت و پاسخ‌گویی. این شاخص‌ها ایده حفظ و تضمین درستکاری در درون آمبودزمان را به‌صورتی غیرمستقیم انجام می‌دهند. شاخص پنجم برای درستی و صداقت

بخش آمبودزمان، وجود شرایط و قوانینی است

که صراحتاً برای تضمین درستی و صداقت آن

طرح می‌شوند.) Remac, M. & Lang broek,

(P. M, 2015).

۳–۲. بُعد نقش آفرینی

این بُعد، میزان تعهد آمبودزمان را در انجام

نقش و مسئولیت‌های خود با توجه به ارتقای

سلامت و درستکاری کل نظام نهادی، مورد

ارزیابی قرار می‌دهد. به‌طور طبیعی، این امر

بدان معنی است که شاخص‌های نقش،

مختص هر ستون بوده و به این امر بستگی

دارد که چه کارکردهای خاصی از هر ستونی

در سلامت و درستکاری کل نظام، مشارکت

و نقش دارند. شاخص‌های آمبودزمان‌ها

در این بعد عبارت‌اند از میزان تحقیقات و

تفحصّات انجام‌شده. سادگی رویه‌های

بررسی و پیگیری شکایات، تعداد شکایات

بررسی‌شده توسط آمبودزمان‌ها، چگونه

بودن درک عموم مردم از آمبودزمان و عملکرد

آن، و

آمبودزمان چگونه درخصوص بررسی موارد

مشکوک فساد تصمیم می‌گیرد؟

آمبودزمان‌ها شکایات‌های مختلفی را

دریافت می‌کنند که قادر به رسیدگی به همه

این موارد نیستند. قوانین مختلفی حوزه

اقتدار آمبودزمان‌ها را محدود می‌سازد.

معیارهای زیر می‌تواند راهنمای پذیرش یا

ردّ شکایات‌های مردم در زمینه مبارزه با فساد

توسط آمبودزمان‌ها باشد؛

● آیا شکایت مطرح‌شده در حوزه قدرت قانونی

آمبودزمان است؟

● آیا شاکی منافع شخصی معیّنی در مورد

موضوع شکایت دارد؟

● آیا مسئله مطرح‌شده در مرحله قبل از تشکیل

دادگاه است؟

به‌منظور تحقق این کارکرد و ارتقای مدیریت

دولتی، آمبودزمان باید رابطه مبتنی بر اعتماد

و اطمینان را بین افرادی که وظیفه نظارت بر

آن‌ها را برعهده دارد، به‌وجود آورد.) (POPE,

88, 2018). این نکته به‌او کمک می‌کند تا

به‌راحتی و بدون واهمه از نظارت‌شوندگان،

به امر نظارت و بازرسی خود بپردازد. در

برخی کشورها، این دیدگاه اتخاذشده که

آمبودزمان با حق دسترسی به اسناد دولتی

برای نظارت و مبارزه با فساد، مناسب‌تر و بهتر

از پلیسی است که مبتنی بر قوانین خشک

پلیسی، فعالیت می‌کند. از اقدامات مهمی که توسط

آمبودزمان‌ها درخصوص تصمیم‌گیری درموارد فساد

انجام می‌گیرد، می‌توان به موارد زیر اشاره نمود

(Chisesa, E. 2015):

۱. نظارت مالی. در برخی کشورها مثل تایوان و

گینه‌نو، آمبودزمان دارای موقعیت ویژه‌ای برای بررسی

و نظارت بر اعلامیه‌های درآمد و دارایی ارائه‌شده

توسط مقامات دولتی است. در این شرایط، آمبودزمان

مستقل از دولت، با برخورداری از اعتماد عمومی و

ظرفیت بازرسی و جستجوگری می‌تواند مؤثرتر عمل

نماید .

۲. دسترسی به اطلاعات. دسترسی آمبودزمان به

اطلاعات، نقش مهمی در اثربخشی اقدامات مبارزه با

فساد دارد. هرچند در بیشتر کشورها، آمبودزمان‌ها به

همه اطلاعات دولتی دسترسی ندارند، اما به تدریج،

حق دسترسی آن‌ها به اطلاعات افزایش یافته است.

از طرف دیگر، آمبودزمان می‌تواند اطلاعات ارزشمندی

به قانون‌گذاران در جهت بررسی مجدد، اصلاح و تقویت

قوانین موجود فراهم نماید؛ زیرا آن‌ها موارد سوء جریات

و نقص قوانین را به‌خوبی می‌شناسند.

۳. بازخورد در زمینه کیفیت خدمات دولت؛

آمبودزمان می‌تواند نقش قابل توجهی در زمینه

افزایش کیفیت خدمات دولتی فراهم نماید. این کاراز

طریق ارائه بازخورد در زمینه چگونگی انجام خدمات و

وظایف دولت میسر می‌شود. این نکته به‌ویژه برای

دولت‌هایی سودمند است که سعی دارند خدمات

خود را بر مبنای مشتری‌مداری ارائه نمایند. شکایات‌ها

در واقع نشانه‌هایی هستند که منبع ارزشمندی

از اطلاعات را در زمینه کیفیت خدمات دولتی ارائه

می‌نمایند. معیارهای مناسب جهت رفتار با شهروندان

که توسط آمبودزمان‌ها ارائه می‌شود، می‌تواند

عقلانیت و مشروعیت مدیریت دولتی را تقویت کند

(Ejere, E. S. I. 2016).

۳. فرایند تعیین آمبودزمان

در بین همه عناصر یک سیستم کنترل و تعادل، فرایند

تعیین یک آمبودزمان برای ایجاد و تداوم اعتماد

عمومی از اهمیت حیاتی برخوردار است. زمانی که

یک سازمان متشکل از مقامات و افرادی است که

به‌درستی انتخاب نشده‌اند، شانس موفقیت آن

به‌شدت محدود می‌شود.

در برخی کشورها، پارلمان رأسأبه انتخاب و تعیین رئیس

آمبودزمان مبادرت می‌ورزد، و در برخی، برعهده رئیس

دولت با مشورت رهبر حزب رقیب است (–83, 2011, TI

90). در مواردی نیز تعیین آمبودزمان به‌طور مشخص

توسط قوه مجریه تعیین و صورت می‌گیرد.

سازوکار واقعی این فرایند در درجه دوم اهمیت قرار دارد؛ اما آمبودزمان باید در نظر مردم،

یک سازمان مستقل، عدالت‌گرا، شایسته و در خدمت منافع مردم شناخته شود، نه به‌عنوان

سازمانی بروکراتیک در خدمت اهداف سیاسی حزب حاکم.

دورهٔ زمانی مدیریت؛ موقعیت فردی که به‌عنوان آمبودزمان تعیین می‌شود، نیازمند یک

سازوکار مشخص است، تا استقلال آن را تضمین نماید؛ بنابراین دورهٔ مشخص مدیریتی باید

می‌تواند این نهاد را در برابر نفوذ و تأثیرگذاری مقامات سیاسی مصون نگه دارد. حقوق و مزایا

نیز نکتهٔ مهمی در زمینهٔ وضعیت قانونی و رسمی است. یک آمبودزمان در دورهٔ مسئولیت خود

نباید شغل دیگری داشته باشد. این امر، تضاد منافع و همچنین وفاداری او به یکی از طرف‌های

مورد بازرسی را کاهش می‌دهد (Stiglitz, J. E. 2003).

برکناری آمبودزمان؛ زمانی که دورهٔ مسئولیت یک آمبودزمان کوتاه باشد یا تضمین شده

نباشد، ممکن است او در نتیجهٔ عدم اطمینان به‌کار خود به‌گونه‌ای عمل کند که به‌منافع

عمومی زیان وارد سازد. در شکلی ایدئال، یک آمبودزمان باید وضعیتی شبیه قضات عالی

داشته باشد و کنار گذاشتن او صرفاً از طریق رویه‌های قانونی مشخص امکان پذیر باشد.

نمونه‌های موفق در این زمینه نشان می‌دهد برکناری آمبودزمان، صرفاً به دلایلی چون ناتوانی

جسمی و روحی بوده است؛ علاوه بر این، آمبودزمانی که دورهٔ مسئولیتش به اتمام رسیده،

باید از قوانین حمایتی لازم برای ایفای وظایفش برخوردار باشد.

منابع؛ یکی از انتقادات رایج در مورد آمبودزمان، کمبود بودجه است و در بعضی موارد،

بودجهٔ کافی برای اقدامات آن‌ها اختصاص نمی‌یابد. در شرایط کمبود بودجه، تنها نکته‌ای

که موجب تداوم کار آمبودزمان می‌شود، اراده و خواست اعضای آمبودزمان است. در نظام

ملی درستکاری کشورها به مسئلهٔ منابع آمبودزمان باید توجه کافی شود.

آمبودزمان با توجه به موقعیت منحصربه‌فرد خود می‌تواند در شناخت شکاف‌ها

و نقاط ضعف یک سیستم کمک فراوانی نماید. پیشنهادات و راه‌حل‌های یک سیستم

مدیریتی، نقش ارزنده‌ای دارد و از این رو باید به‌خوبی پشتیبانی شود. هرگونه نقص

در تجهیز آمبودزمان می‌تواند هزینه‌های بسیار بیشتری در مورد عدم کشف فساد و

سوء مدیریت به سیستم اداری یک کشور وارد نماید. سیستم مدیریت آمبودزمان باید

مبتنی بر هزینه فایده و مورد تأیید باشد. آمبودزمان باید مالک و صاحب بودجهٔ خود باشد

و در این زمینه به سازمان دیگری وابسته نباشد. کیفیت و تخصص کارکنان نیز قابل اهمیت

است. مهارت‌های جستجوگری و آموزش‌های مرتبط از نکات مورد نیاز برای موفقیت یک

آمبودزمان است (Harlow, C. 2012).

قابلیت دسترسی؛ نقطهٔ قوت یک آمبودزمان، دسترسی مستقیم شهروندان به آن است.

این فرایند باید باز و ساده بوده که با کمترین رویهٔ اداری بتوان وارد چرخه اجرایی و رسیدگی به

شکایت شد. آمبودزمان‌ها صرفاً نباید منتظر دریافت شکایت از سوی شهروندان باشند، بلکه

خود نیز باید بین مردم رفته و نظرات و شکایات آن‌ها را دریافت نمایند.

حضور آمبودزمان‌ها در نقاط دوره افتاده و روستایی، قابلیت دسترسی آمبودزمان را برای

مردم افزایش می‌دهد؛ گرچه چنین اقداماتی موجب افزایش شکایات نیز می‌شود.

در کشورهای وسیع، عدم تمرکز دارا رهٔ آمبودزمان، ضروری است. راه‌اندازی کمپین،

سایت، روزنامه و برنامه‌های رادیویی از روش‌های افزایش قابلیت دسترسی آمبودزمان

در چنین کشورهایی محسوب می‌شود؛ علاوه بر این، آمبودزمان باید اعتماد کارکنان

دستگاه‌های دولتی را نیز کسب کنند، زیرا آن‌ها هم شکایاتی دارند و هم منبع اطلاعات

ارزشمندی در زمینهٔ مبارزه با فاسدند. آموزش همگانی نیز بخش مهمی از نقش آمبودزمان

در تحقق وظایف و تأموریت‌های آن محسوب می‌شود؛ زیرا بسیاری از مردم به‌حقوق

خود آگاه نیستند.

اثربخشی؛ کسب اعتماد عمومی جهت انجام وظایف یکی از تأموریت‌های مهم آمبودزمان

است. آمبودزمان در صورتی در این کار موفق می‌شود که بتواند اثربخشی لازم را به عموم مردم

نشان دهد. داشتن منابع کافی، حمایت سیاسی، آگاهی و دانش عمومی و شناخت عملکرد

آمبودزمانی می‌تواند در اثربخشی نهاد مزبور مؤثر باشد. اقدامات آمبودزمان با ایفای نقش خود می‌تواند این اثربخشی را به دست آورد. ایفای نقش با همکاری سایر مقامات اجرایی و مدیران ارشد میسر می‌شود؛ زیرا آن‌ها نقش مهمی در به ثمر نشستن اقدامات آمبودزمان دارند؛ البته همان‌طور که گفته شد، آمبودزمان باید بتواند حمایت این گروه‌ها را به دست آورد (Harlow, C. 2012).

نتیجه‌گیری

در طی چند سال اخیر، مفاهیم مختلفی در خصوص نظام‌های درستکاری و حکمرانی خوب ارائه شده است. هدف کلی مدل نظام ملی درستکاری، سازمان شفافیت بین‌الملل، ارتقای درستکاری حکمرانی در جامعه است. این مدل بر پایه‌هایی متشکل از آگاهی عمومی و ارزش‌های جامعه مبتنی است. اگر آگاهی عمومی بالا باشد و ارزش‌ها قدرتمند، این امر به ستون‌هایی که بر روی آن‌ها قرار گرفتند، کمک خواهد نمود. رویکرد نظام ملی درستکاری از طریق شماری از نهادها، بخش‌های فعالیت‌های اساسی کار خواهد نمود که همان ستون‌ها هستند. در بین این ستون‌ها، پارلمانی فعال برای دستیابی و پایدار نمودن حکمرانی خوب، سازمان‌های نظارتی و آمبودزمان‌هایی برای نظارت بر صحت و سلامت امور، یک نظام قضایی برای حفاظت از حاکمیت قانون، و... قرار دارد. نظام‌های درستکاری، زمانی مؤثر بوده و به درستی عمل خواهند نمود که خطرهای درستکاری کاملاً محدود شده باشند؛ یعنی زمانی که مقامات با صداقت و درستی عمل نمایند، و از تخلفات و نقض اصول درستکاری، پرهیز کنند.

در درون یک نظام درستکاری، بازیگران مختلفی در دو سطح درونی و بیرونی وجود دارند. در درون سطح نخست بازیگران مختلف در یک رابطه بوروکراتیک یا سیاسی اداری سنتی نسبت به یکدیگر ایستاده‌اند، مانند قوه مقننه، مجریه، و... و سطح دوم، متشکل از شبکه‌ای از بازیگران با قدرت نظارتی و کنترلی نسبت به سلسله‌مراتب است که اغلب دارای پاسخ‌گویی افقی نسبت به یکدیگر اند، مانند قوه قضائیه، رسانه، جامعه مدنی، آمبودزمان، سازمان‌های نظارتی و....

هدف نهایی برقراری نظام ملی درستکاری آن است

که فساد عملی با «ریسک زیاد» و «منفعت کم» باشد؛ به این ترتیب، این سیستم طراحی می‌شود تا قبل از هر چیز از بروز فساد پیشگیری کند به جای آنکه پس از وقوع بر مجازات تکیه نماید.

وظیفه اصلی این نهاد، نظارت بر عملکرد دولت به منظور حصول اطمینان از تطبیق رفتار دستگاه‌های اداری با قوانین مربوطه است. انجام این وظیفه، موجب تحقق اصل حاکمیت قانون در رفتار دستگاه اداری است.

یکی از مصادیق اقدامات نهاد‌های اداری که مورد نظارت قرار می‌گیرد، صدور مقررات دولتی، نظیر آیین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌ها است. در صورتی که مقررات برخلاف قوانین عادی و یا قانون اساسی تصویب شده باشد، این نهاد می‌تواند ابطال مقررات مزبور را از مراجع مربوطه درخواست نماید. بخشی از مقرراتی اضافی، معمولاً منطبق با قوانین عادی یا اساسی نیست و در نتیجه اقدام آمبودزمان از این حیث به پالایش قوانین اضافی نیز منتهی می‌گردد.

در هر حال، نظارت این نهاد بر عملکرد دستگاه‌های اداری، اعم از اینکه نسبت به اقدامات انجام یافته و یا مقررات تصویب شده از ناحیه این مقامات باشد، به پاسخ‌گویی دستگاه‌های اداری منتهی می‌گردد. و با توجه به اینکه، آمبودزمان در بیشتر موارد به شکایات مردمی نیز رسیدگی می‌نماید؛ در نتیجه، این نظارت به پاسخ‌دهی دستگاه‌های اداری در برابر مردم نیز می‌انجامد.

از این رو باید اذعان نمود که آمبودزمان می‌تواند نقش مؤثری در تحقق شاخص‌های حکمرانی خوب ایفا نماید. با این حال در ارتباط با آمبودزمان و حکمرانی خوب، باید به نکات زیر توجه نمود:

نخست آنکه حوزه صلاحیت آمبودزمان، فقط بخش دولتی را در بر می‌گیرد و در این بین، تمامی نهاد‌های دولتی، مشمول نظارت این مقام نیستند؛ بنابراین، آمبودزمان تنها در حوزه دستگاه‌های اداری قادر به ایفای نقش است. دوم آنکه تأثیرگذاری این نهاد در تحقق حکمرانی خوب، منوط به آن است که نهاد مزبور حداقل دو شرط اساسی لازم برای نظارت یعنی استقلال و داشتن اختیارات کافی را دارا باشد.



دستاوردهای مجمع آمبودزمان‌های کشورهای عضو سازمان همکاری اسلامی و افق‌های پیش‌رو

* دکتر آرش فرهودی

❖ مجمع آمبودزمان‌های کشورهای عضو سازمان همکاری اسلامی به عنوان یک نهاد همکاری جمعی میان دفاتر آمبودزمان کشورهای عضو سازمان همکاری اسلامی شکل گرفته است. زمینه اولیه تأسیس این انجمن به مصوبات سازمان همکاری اسلامی بازمی‌گردد. در سی و نهمین اجلاس وزرای امور خارجه کشورهای عضو سازمان همکاری اسلامی (۲۰۱۲ میلادی در جیبوتی)، قطعنامه‌ای به تصویب رسید که بر ضرورت شبکه‌سازی دفاتر آمبودزمان در کشورهای اسلامی تأکید داشت. بر پایه این قطعنامه، ایجاد یک سازوکار همکاری برای تبادل تجربه‌ها و بهبود رسیدگی به شکایات مردمی در کشورهای اسلامی به عنوان هدف اساسی تعیین گردید. در پی این تصمیم، در کنفرانس شبکه‌سازی آمبودزمان‌های کشورهای عضو سازمان همکاری اسلامی که در فروردین ۱۳۹۳ (آوریل ۲۰۱۴) به میزبانی اسلام‌آباد پاکستان برگزار

شد، نمایندگان کشورهای اسلامی ضمن تأکید بر اهمیت ترویج مفهوم نظارت و پاسخ‌گویی بر مبنای ارزش‌های اسلامی، به اتفاق آراء موافقت کردند که انجمنی تحت عنوان انجمن آمبودزمان کشورهای اسلامی تشکیل شود؛ همچنین مقرر گردید دبیرخانه این انجمن در اسلام‌آباد مستقر باشد تا امور هماهنگی را عهده‌دار شود.

پس از این توافق اولیه، گام‌های عملی برای تدوین ساختار و اساسنامه انجمن برداشته شد. ریاست کمیته راهبری تدوین اساسنامه به آمبودزمان پاکستان سپرده شد و نخستین نشست این کمیته در اردیبهشت ۱۳۹۴ (آوریل ۲۰۱۵) در اسلام‌آباد تشکیل گردید. در طی این جلسات، اهداف اولیه انجمن و ساختار سازمانی آن مشخص شد. مهم‌ترین اهدافی که در اساسنامه پیشنهادی مورد تأکید قرار گرفت عبارت بودند از: تقویت همکاری‌های متقابل میان نهادهای آمبودزمانی کشورهای اسلامی، تسهیم دانش

و بهترین رویه‌ها در زمینه رسیدگی به شکایات مردم و نظارت بر عملکرد دستگاه‌های دولتی، ظرفیت‌سازی و آموزش برای ارتقای کارآمدی دفاتر آمبودزمان در جهان اسلام، و نیز حمایت از حقوق شهروندان در کشورهای عضو از طریق هم‌افزایی امکانات و تجربیات. این اهداف اولیه بر مبنای این باور استوار بود که نهاد آمبودزمان به عنوان ضامن غیرقضایی اجرای عدالت اداری می‌تواند نقشی کلیدی در ارتقای حکمرانی خوب و پاسخ‌گویی دولت‌ها ایفا کند. به همین جهت، کشورهای اسلامی تلاش کردند با تأسیس این انجمن، از یک سو تجربیات تاریخی خود در زمینه نظارت مانند سنت اسلامی احتساب و حاسبه را احیا و بازنمایی کنند و از سوی دیگر، همگام با معیارهای نوین جهانی در حوزه حقوق شهروندی و حکمرانی شفاف حرکت نمایند.

نهایتاً پس از چند سال فعالیت مقدماتی و تدوین آیین‌نامه‌ها، در آبان ۱۳۹۸ (نوامبر ۲۰۱۹) و



دردی ۱۳۹۹ (ژانویه ۲۰۲۱)، دومین دوره آموزشی آنلاین انجمن فدرال مالیاتی پاکستان برگزار گردید که طی آن کارشناسان کشورهای عضو درباره بهینه سازی فرایندهای رسیدگی به شکایات و مدیریت پرونده ها به تبادل دانش پرداختند.

درحاشیه دومین کنفرانس بین المللی آموذزمان دراستانبول، اساسنامه انجمن به تصویب نهایی رسید و انجمن آموذزمان کشورهای اسلامی رسماً وارد مرحله اجرایی و عملیاتی گردید. در اولین مجمع عمومی انجمن که درهمین تاریخ دراستانبول برگزار شد، اعضای هیئت مدیره و مسئولان اصلی انجمن انتخاب شدند. مطابق اساسنامه مصوب، رئیس آموذزمان جمهوری ترکیه به عنوان نخستین رئیس انجمن برگزیده شد؛ همچنین رئیس سازمان بازرسی کل کشور جمهوری اسلامی ایران به عنوان نایب رئیس (معاون رئیس) و آموذزمان فدرال مالیاتی پاکستان به عنوان دبیرکل انجمن انتخاب گردیدند. بدین ترتیب سه کشور ترکیه، ایران و پاکستان در نقش های کلیدی ساختار نوپدید انجمن قرار گرفتند. این ترکیب نشان دهنده مشارکت فعال کشورهای مؤثر منطقه ای در راهبری ابتکار جدید بود. در زمان تأسیس رسمی، انجمن آموذزمان کشورهای اسلامی متشکل از ۳۳ کشور عضو بود که همگی دارای نهاد آموذزمان (یا نهادهای مشابه رسیدگی به شکایات مردمی) بودند و عضویت سایر کشورهای اسلامی فاقد نهاد آموذزمان نیز به محض ایجاد آن نهاد در کشور متبوعشان پیش بینی شد.

توسعه و گسترش همکاری های بین المللی

پس از رسمیت یافتن انجمن در اواخر دهه ۱۳۹۰ شمسی، روند توسعه فعالیت ها و گسترش تعاملات بین المللی آن شتاب گرفت. یکی از نخستین اقدامات، ایجاد دبیرخانه فعال برای هماهنگی امور اعضا و برنامه ریزی رویدادها بود. دبیرخانه انجمن که در اسلام آباد مستقر است، با همکاری نزدیک و احداث روابط خارجی و اروپایی مؤسسه آموذزمان ترکیه، نقش تسهیل گرادر ارتباطات انجمن ایفا می کند. در سال های آغازین، کمیته راهبری انجمن به طور منظم تشکیل جلسه داد تا بر نامه های کوتاه مدت و بلند مدت همکاری میان اعضا تدوین شود. گزارش هانشان می دهد طی سال ۲۰۱۹ میلادی و پس از آن، چندین نشست هیئت مدیره (کمیته راهبری) به شکل حضوری

یا مجازی برگزار گردید که از جمله می توان به چهارمین نشست کمیته راهبری در آبان ۱۳۹۸ (استانبول) اشاره کرد. تصمیمات اتخاذ شده در این جلسات، بستری برای اجرای پروژه های مشترک آموزشی و تبادل تجربه فراهم ساخت.

یکی از محورهای اصلی گسترش همکاری ها، برگزاری دوره های آموزشی و کارگاه های مجازی میان اعضا بوده است. برای نمونه، در سال ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ خورشیدی (۲۰۲۰-۲۰۲۱ میلادی)، چندین برنامه آموزشی آنلاین تحت نظارت انجمن برگزار شد. دردی ۱۳۹۹ (ژانویه ۲۰۲۱)، دومین دوره آموزشی آنلاین انجمن با میزبانی آموذزمان فدرال مالیاتی پاکستان برگزار گردید که طی آن کارشناسان کشورهای عضو درباره بهینه سازی فرایندهای رسیدگی به شکایات و مدیریت پرونده ها به تبادل دانش پرداختند. به دنبال آن در بهمن ۱۳۹۹ (فوریه ۲۰۲۰)، سومین کارگاه آموزشی بر خط توسط کمیسر حقوق بشر جمهوری آذربایجان (آموذزمان آذربایجان) برگزار شد که موضوعاتی چون نقش آموذزمان در پیشگیری از شکنجه و رفتارهای غیر انسانی و نیز تجارب آن نهاد در شرایط درگیری های مسلحانه و تهیه گزارش های ویژه را مورد بحث قرار داد. این دست برنامه های آموزشی که با مشارکت فعال کارشناسان کشورهای مختلف برگزار می شود، نشان دهنده عزم انجمن برای ارتقای ظرفیت تخصصی نهادهای عضو و یکسان سازی سطح دانش فنی آن ها است.

در کنار آموزش، تبادل تجربیات و اطلاعات میان اعضا از طریق امضای تفاهم نامه های همکاری دوجانبه و چند جانبه نیز دنبال شده است. بسیاری از دفاتر آموذزمان کشورهای اسلامی در سال های اخیر با همتایان خود تفاهم نامه هایی جهت همکاری نزدیک تر منعقد کرده اند. به عنوان نمونه، نهاد آموذزمان ترکیه تا سال ۲۰۲۱ بایش از ده کشور از جمله جمهوری آذربایجان، قزاقستان، قرقیزستان، روسیه، بوسنی و هرزگوین، ایران و جیبوتی یادداشت تفاهم امضا کرده است که این خود به تقویت شبکه ارتباطی انجمن در سطوح منطقه ای و بین المللی کمک کرده است. از این رهگذر، انجمن آموذزمان کشورهای اسلامی

عملاً به پلی برای ارتباط مستمر میان اعضا و همچنین میان اعضا و سایر شبکه های جهانی آموذزمان بدل شده است. حضور فعال اعضای این انجمن در مجامع بین المللی آموذزمان نظیر مؤسسه بین المللی آموذزمان (IOI) و انجمن آموذزمان آسیایی (AOA) نیز حائز اهمیت است. به عنوان نمونه، دفتر آموذزمان ترکیه که خود یکی از اعضای مؤسس انجمن اسلامی است، در سال ۲۰۱۹ به عضویت هیئت مدیره انجمن آموذزمان آسیایی درآمد و از طریق این موقعیت، ارتباط میان انجمن اسلامی و انجمن آسیایی را تقویت نمود. بسیاری از کشورهای عضو انجمن اسلامی هم زمان در مؤسسه بین المللی آموذزمان و سایر شبکه های منطقه ای عضویت دارند و این هم پوشانی نهادی سبب شده است که انجمن آموذزمان کشورهای اسلامی در جریان تحولات روز حوزه حقوق شهروندی و حکمرانی قرار گیرد و بتواند از فرصت همکاری با نهادهای فرامنطقه ای نیز بهره مند شود.

از منظر تعاملات با سازمان ها و بازیگران بین المللی کلان، انجمن تازه تأسیس توانسته است در مدتی کوتاه جایگاه خود را به عنوان صدای مشترک آموذزمان های جهان اسلام تثبیت کند. این انجمن به طور رسمی مورد حمایت سازمان همکاری اسلامی قرار داشته و به نوعی بازوی تخصصی آن سازمان در حوزه نظارت و حقوق شهروندی محسوب می شود. ارتباط نزدیک با دبیرخانه سازمان همکاری اسلامی و ارائه گزارش از فعالیت ها به اجلاس های مربوطه، بخشی از تعاملات مستمر انجمن است. افزون بر آن، انجمن با نهادهای مرتبط با حقوق بشر و عدالت اداری در سازمان ملل متحد نیز تماس ها و گفت وگو هایی برقرار کرده است. برای مثال، دبیرکل انجمن (آموذزمان پاکستان) در برخی نشست ها بر اهمیت تعامل راهبردی با دفاتر سازمان ملل تأکید کرده و حتی ملاقات هایی با مقامات سازمان ملل متحد برای همکاری در پروژه های توانمند سازی و توسعه پایدار صورت گرفته است؛ همچنین انجمن از طریق بیانیه ها و مواضع رسمی، کوشیده است نگرانی های کشورهای اسلامی را به گوش نهادهای بین المللی برساند. به عنوان نمونه، در سال های اخیر انجمن نسبت به مسائلی نظیر نقض حقوق مسلمانان در فلسطین، افزایش موج اسلام هراسی در جهان و چالش های بشر دوستانه در کشورهای اسلامی بحران زده واکنش نشان داده است. این مواضع گاه در هماهنگی با سازمان همکاری اسلامی و گاه به ابتکار خود انجمن اعلام شده و سپس از طریق رسانه های جهانی بازتاب یافته است. بدین ترتیب، تعامل

انجمن با بازیگران بین المللی صرفاً محدود به ارتباطات تشکیلاتی نبوده، بلکه وجهی کنشگرانه به خود گرفته که طی آن مسائل مهم جهان اسلام در عرصه افکار عمومی بین المللی نیز مطرح می شود.

از منظر گسترش دامنه جغرافیایی، انجمن در طی دهه گذشته موفق شده است شمار اعضای خود را افزایش دهد. تا سال ۱۴۰۲ خورشیدی (۲۰۲۳ میلادی)، تعداد کشورهای عضو انجمن به ۳۵ کشور رسیده و روند پذیرش اعضای جدید (مشرط به ایجاد نهاد آموذزمان در آن کشورها) ادامه دارد. ترکیب اعضا متنوع است و کشورهای آسیایی، آفریقایی و عربی را شامل می شود؛ از جمله کشورهای مؤسس فعال می توان به ترکیه، پاکستان، ایران، آذربایجان، مراکش، اندونزی و بحرین اشاره کرد که در هیئت مدیره انجمن نیز نمایندگانی دارند. این تنوع جغرافیایی مستلزم ایجاد وحدت رویه و تفاهم مشترک میان نظام های اداری و حقوقی متفاوت بوده است. خوشبختانه، سازوکارهای داخلی انجمن (همچون مجمع عمومی و هیئت مدیره) فضایی برای گفت وگوی آزاد و اشتراک نظر میان اعضا فراهم آورده که نتیجه آن تقویت اعتماد متقابل و اراده همکاری جمعی بوده است. اجلاس های منظم مجمع عمومی انجمن – که هر چند سال یکبار برگزار می شود – فرصت تصویب برنامه های کلان و انتخاب اعضای جدید هیئت مدیره را فراهم می کند. تاکنون سه نشست مجمع عمومی برگزار شده است (۱۳۹۸ در استانبول، ۱۴۰۰ به صورت آنلاین، ۱۴۰۲ مجدداً در استانبول) و مصوبات این مجامع نقش راهبردی در توسعه همکاری ها ایفا کرده است.

چالش ها و دستاوردها

مجمع آموذزمان های کشورهای عضو سازمان همکاری اسلامی در مسیر تکامل خود با دستاوردها و چالش های متعددی مواجه بوده که کارنامه معاصر آن را رقم زده اند. از مهم ترین دستاوردهای انجمن در سال های اخیر، تثبیت جایگاه آن به عنوان یک نهاد تأثیرگذار در حوزه حقوق بشر و عدالت اداری در جهان اسلام است. این انجمن توانسته است طی مدت کوتاهی از مرحله تأسیس، به مرحله اقدام عملی و ارائه خروجی برسد. نمونه برجسته، اتخاذ مواضع جمعی در قبال مسائل حساس بین المللی بوده است. برای مثال، در جریان رخداد های نقض حقوق مردم فلسطین، انجمن با صدور بیانیه ها و توصیه ها به نهادهای جهانی، صدای واحد آموذزمان های کشورهای اسلامی را منعکس

کرده است. آموذ زمان‌های عضو انجمن صریحاً جنایات جنگی و موارد نقض حقوق بشردوستانه در فلسطین را محکوم نموده و خواستار د خالت مؤثر جامعه جهانی شده‌اند. این رویکرد فعال سبب گردیده که انجمن فراتر از یک مجمع داخلی، به کنشگری حقوق بشری بین‌المللی بدل شود که علیه بی‌عدالتی‌ها موضع‌گیری می‌کند؛ همچنین در قضایای مربوط به اسلام‌ستیزی در جوامع غربی، رئیس انجمن (آموذ زمان ترکیه) و سایر اعضای ط‌ی سخنرانی‌ها و دیدارهای بین‌المللی، نگرانی خود را از رشد پدیده‌هایی چون توهین به مقدسات اسلامی یا تبعیض علیه مسلمانان ابراز داشته‌اند. این اقدامات باعث شده صدای اعتراض به استانداردهای دوگانه در برخورد با حقوق ملت‌های مسلمان در مجامع مختلف شنیده شود. حتی در برخی موارد، حرکت‌های بین‌المللی مثبتی نیز مورد حمایت انجمن قرار گرفته است؛ از جمله تمجید از اقدام آفریقای جنوبی در ارجاع جنایات جنگی اسرائیل به دیوان بین‌المللی دادگستری که توسط رئیس انجمن مطرح گردید، نشان از پیوستگی راهبردی این انجمن با تحولات نظام بین‌الملل دارد.

علاوه بر موضع‌گیری‌های سیاسی و حقوق بشری، انجمن در حوزه فنی و حرفه‌ای آموذ زمانی نیز دستاوردهای ملموسی داشته است. سازمان دهی دوره‌های آموزشی بین‌کشوری، ایجاد بستر تبادل اطلاعات از طریق سامانه‌های برخط، و تدوین مجموعه‌ای از بهترین رویه‌ها (Best Practices) برای رسیدگی به شکایات، از جمله این موفقیت‌ها به‌شمار می‌آید. بسیاری از دفاتر آموذ زمان عضو، با بهره‌گیری از این شبکه همکاری، توانسته‌اند ساختار داخلی و شیوه‌های کاری خود را بهبود بخشند. برای مثال، تبادل تجربه در زمینه استفاده از فناوری اطلاعات در مدیریت شکایات یا شیوه‌های ارتباط با مردم، کمک کرده است که دفاتر ضعیف‌تر با استفاده از تجربه دفاتر پیشرو، اصلاحات مؤثری در سیستم‌های خود ایجاد کنند؛ همچنین همکاری‌های منطقه‌ای نوظهوری شکل گرفته است؛ چنانکه برخی کشورهای عضو که دارای اشتراکات فرهنگی یا منطقه‌ای هستند (مثلاً کشورهای خلیج فارس، آسیای میانه یا آفریقای شمالی)، در چارچوب انجمن گروه‌های کاری تخصصی تشکیل داده‌اند تا مسائل خاص خود (مانند حقوق اقلیت‌ها، مهاجران یا مبارزه با فساد اداری) را به‌صورت متمرکز تر دنبال کنند. ایجاد چنین شبکه‌های

زیرمجموعه، نشانگر انعطاف‌پذیری انجمن در پاسخ به نیازهای متنوع اعضا بوده و بهره‌وری آن را افزایش داده است. با این حال، مسیری پیش‌روی انجمن خالی از چالش‌های جدی نبوده است. یکی از چالش‌های مهم، تفاوت‌های ساختاری و قانونی میان کشورهای عضو است. کشورهای اسلامی عضو از لحاظ نظام‌های سیاسی و اداری، سطح توسعه‌یافتگی نهاد آموذ زمان، و اختیارات قانونی این نهاد، تفاوت‌های چشم‌گیری دارند. به عنوان نمونه، در برخی کشورهای آموذ زمان یک منصب مستقل با اختیار گسترده برای بازرسی همه‌جانبه است، در حالی که در برخی دیگر نقش محدودی دارد یا حتی هنوز تأسیس نشده است.



انجمن موفق شده است سرمشقی برای همکاری‌های جنوب – جنوب ارائه دهد که در آن کشورهای در حال توسعه اسلامی به جای انتظار کمک از کشورهای پیشرفته، با تکیه بر منابع و دانش خود، شبکه‌ای کارآمد ساخته‌اند.

این ناهمگونی‌ها می‌تواند مانع ایجاد اقدامات واحد و همه‌جانبه شود. انجمن برای رفع این مشکل تلاش کرده است با انعطاف در مقررات داخلی، امکان مشارکت همه اعضا را فراهم کند و هر کشور متناسب با ظرفیت‌های خود در برنامه‌ها سهیم شود. چالش دیگر، ماهیت غیرالزام‌آور توصیه‌ها و مصوبات انجمن است. بدیهی است که انجمن یک نهاد فراملیتی مشورتی است و تصمیمات آن برای دولت‌های عضو ضمانت اجرایی مستقیم ندارد. این مسئله می‌تواند توان اثرگذاری انجمن را در اودار سازی دولت‌ها به اصلاح رویه‌ها محدود کند. با این وجود، از آنجاکه رؤسا و مقامات آموذ زمان عضو انجمن عمدتاً از سوی ساختار حکومتی کشورها یشان تعیین

می‌شوند، توصیه‌های انجمن ممکن است با ا قناع‌سازی و تعامل نرم به مرحله اجرا در سطح ملی نزدیک شود. در واقع، اهرم نفوذ انجمن بیش از آنکه قانونی باشد، اخلاقی و حرفه‌ای است؛ بدین معنا که تصمیمات آن اگر با همراهی افکار عمومی داخلی و فشار هم‌تایان بین‌المللی همراه شود، می‌تواند دولت‌ها را تشویق به تبعیت کند. چالش دیگر در مسیر تعاملات بین‌المللی انجمن، واکنش محیط‌بین‌المللی و بازیگران جهانی است. اگرچه انجمن کوشش کرده است صدای واحد کشورهای اسلامی در زمینه عدالت و حقوق بشر باشد، اما بر خورد با معیارهای دوگانه از سوی برخی قدرت‌ها و مجامع نیز واقعیتی انکارناپذیر است. به تعبیری یکی از اعضای هیئت‌مدیره (آموذ زمان آذربایجان)، هنوز سیاست‌های تبعیض‌آمیز و استانداردهای دوگانه در روابط بین‌الملل ادامه دارد و تلاش‌های جهان اسلام برای دادخواهی، همواره با سکوت یا بی‌توجهی برخی قدرت‌های بزرگ مواجه می‌شود. این امر نشان می‌دهد که انجمن ناچار است برای تأثیرگذاری، ائتلاف‌هایی فراتر از جهان اسلام نیز جست‌وجو کند و با نهادهای همسودر سایر مناطق جهان ارتباط گیرد. در همین راستا، تعامل با نهادهای ملی حقوق بشری در کشورهایی که مسلمان نیستند یا همکاری با سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی مدافع حقوق بشر، می‌تواند به عنوان راهکاری برای افزایش برداثر انجمن مطرح باشد. خوشبختانه در چند مورد، همکاری بین‌المللی مثبتی مشاهده شده است؛ مثلاً تلاش‌های انجمن در افشای جنایات جنگی علیه غیرنظامیان با استقبال برخی نهادهای جهانی مواجه گردیده و حتی پیشنهاد تشکیل گروه حقیقت‌یاب مستقل در سازمان ملل برای رسیدگی به جرائم یک رژیم اشغالگر صهیونیستی مطرح شده است. هرچند تحقق چنین پیشنهادهایی مستلزم اراده سیاسی در سازمان ملل است، طرح آن توسط انجمن نشان از جسارت و مطالبه‌گری روبه‌رشد در این نهاد دارد. از دیگر چالش‌های معاصر، همگام‌سازی همه اعضا با فناوری‌های جدید و روندهای نوین اداری است. شکاف دیجیتال و تفاوت در زیرساخت‌های الکترونیک میان کشورهای عضو باعث می‌شود بهره‌گیری کامل از ابزارهایی نظیر سامانه‌های یکپارچه شکایات یا پلتفرم‌های اطلاعاتی مشترک دشوار باشد. انجمن برای رفع این فاصله، علاوه بر برنامه‌های آموزشی، پیشنهاد ایجاد یک مرکز داده و پایگاه اطلاعاتی مشترک را مطرح کرده که

در صورت راه‌اندازی، همه اعضا بتوانند از منابع آن برای مقایسه و ارزیابی عملکرد خود استفاده کنند. هرچند عملیاتی‌سازی چنین پروژه‌ای به منابع مالی و فنی قابل‌توجهی نیاز دارد؛ اما درازمدت می‌تواند بر چالش اختلاف سطح توسعه میان اعضا فائق‌آید. در زمینه منابع مالی نیز انجمن با محدودیت‌هایی روبه‌رو است؛ بودجه انجمن عمدتاً متکی به کمک‌های داوطلبانه اعضا یا حمایت‌های سازمان همکاری اسلامی است و تضمین تداوم حمایت‌مالی نیازمند اثبات کارآمدی و اثربگذاری انجمن است؛ لذا تاکنون بسیاری از فعالیت‌های انجمن با صرفه‌جویی و تکیه بر امکانات میزبان‌ها پیش رفته و اعضا کوشیده‌اند هزینه‌های برگزاری نشست‌ها و آموزش‌ها را به حداقل برسانند.

با وجود این چالش‌ها، دستاوردهای انجمن در یک دهه اخیر چشمگیر بوده است. امروز دیگر تردیدی نسبت به ضرورت وجود چنین انجمنی در میان مسئولان کشورهای عضو دیده نمی‌شود و حتی منتقدین اولیه نیز به اهمیت آن اذعان کرده‌اند. انجمن موفق شده است سرمشقی برای همکاری‌های جنوب – جنوب ارائه دهد که در آن کشورهای در حال توسعه اسلامی به جای انتظار کمک از کشورهای پیشرفته، با تکیه بر منابع و دانش خود، شبکه‌ای کارآمد ساخته‌اند. همچنین انجمن توانسته گفتمان نظارت و پاسخ‌گویی را در سطح جهان اسلام ارتقا بخشد و موضوعاتی مانند حقوق شهروندی، مبارزه با فساد اداری و شفافیت را در دستورکار دولت‌های عضو نگه دارد. به‌طور خلاصه، انجمن آموذ زمان کشورهای اسلامی اکنون به عنوان بخشی جدایی‌ناپذیر از منظومه نهادهای بین‌المللی دنیای اسلام شناخته می‌شود که علی‌رغم عمر نسبتاً کوتاه‌ش، نقش فعالی در صحنه تعاملات بین‌المللی ایفا می‌کند.

افق‌های پیش‌رو در تعاملات بین‌المللی

با نگاهی به مسیر طی‌شده و وضعیت کنونی، می‌توان افق‌های روشنی برای آینده انجمن آموذ زمان کشورهای اسلامی متصور شد. نخستین چشم‌انداز، گسترش فراگیری جغرافیایی انجمن و عضویت تمامی کشورهای اسلامی و اجدش را بط است. در حال حاضر تعدادی از کشورهای عضو سازمان همکاری اسلامی که

هنوز دفتر آموذ زمان تأسیس نکرده‌اند یا در مراحل اولیه ایجاد آن قرار دارند، خارج از دایره این انجمن هستند. پیش‌بینی می‌شود در سال‌های آینده با تشویق این کشورها به ایجاد نهادهای ملی رسیدگی به شکایات و پیوستن به انجمن، شاهد افزایش شمار اعضا باشیم. هدف‌گذاری بلندمدت انجمن می‌تواند پوشش دادن همه ۵۷ کشور عضو سازمان همکاری اسلامی باشد تا صدای یکپارچه‌تری در عرصه بین‌المللی شکل گیرد. برگزاری چهارمین مجمع عمومی انجمن که برای سال ۲۰۲۵ میلادی در تهران برنامه‌ریزی شده است، فرصتی برای دعوت از اعضای بالقوه جدید و نمایش اتحاد موجود اعضا خواهد بود. این اجلاس قرار است با مشارکت نمایندگان ۳۵ کشور عضو فعلی برگزار شود و میزبان آن (سازمان بازرسی کل کشور ایران) اعلام کرده است که آمادگی دارد زمینه حضور سایر کشورهای علاقه‌مند را نیز فراهم کند؛ بنابراین یکی از افق‌های پیش‌رو، تثبیت و افزایش کثی عضویت انجمن است که خود زمینه‌ساز اعتبار بیشتر در تعاملات جهانی خواهد بود.

موضوع مهم دیگر، تعمق همکاری انجمن با نهادهای بین‌المللی به‌ویژه سازمان ملل متحد و سازمان‌های منطقه‌ای نظیر اتحادیه آفریقا و اتحادیه اروپا است. هرچند انجمن ماهیتی برآمده از سازمان همکاری اسلامی دارد، اما بسیاری از آرمان‌های آن با اهداف ملل متحد در زمینه حقوق بشر و توسعه هم‌راستا است؛ از این رو، می‌توان انتظار داشت در آینده انجمن تلاش کند نقش مشورتی رسمی در سازمان ملل به‌دست آورد یا لااقل روابط کاری منسجم‌تری با دفاتر مرتبط (مانند دفتر کمیسر عالی حقوق بشر یا برنامه توسعه ملل متحد) برقرار نماید. این امر می‌تواند به شکل انعقاد تفاهم‌نامه همکاری با آژانس‌های سازمان ملل، مشارکت در طرح‌های بین‌المللی مبارزه با فساد و ارتقای شفافیت، یا حضور ناظر در نشست‌های شورای حقوق بشر تجلی یابد. به‌طور مشابه، ایجاد کانال‌های ارتباطی با نهادهای قضایی بین‌المللی همچون دیوان بین‌المللی دادگستری (ICJ) و دیوان کیفری بین‌المللی (ICC) می‌تواند در دستور کار قرار گیرد تا انجمن بتواند مسائل و شکایات فراملی مرتبط با حقوق مسلمانان را پیگیری یا حمایت کند. برای نمونه، موضوعاتی چون جنایات جنگی علیه مسلمانان (در فلسطین، میانمار یا مناطق اشغالی دیگر) می‌تواند با



رسالت این انجمن در آینده احتمالاً فراتر از تبادل تجربه یا صدور بیانیه خواهد رفت و به ایفای نقشی ملموس در بهبود زندگی مردم عادی در کشورهای اسلامی منجر خواهد شد. هرچه نهادهای آموذ زمان در کشورهای عضو بر اثر همکاری‌های انجمن توانمندتر شوند، شهروندان این کشورها دسترسی بهتری به عدالت و پاسخ‌گویی حاکمیت پیدا خواهند کرد.

مطالبه‌گری حقوقی انجمن به مراجع قضایی بین‌المللی ارجاع شود. گام‌های اولیه در این راستا برداشته شده است؛ چنانکه انجمن از اقدام حقوقی اخیر برای تحقیق پیرامون جنایات در فلسطین استقبال کرده و آمادگی خود را برای تأمین مستندات و همکاری کارشناسی اعلام نموده است. انتظاری می‌رود در آینده نزدیک، این نقش‌آفرینی حقوقی پررنگ‌تر شود و انجمن به یک بازیگر مؤثر در عدالت انتقالی و پیگیری حقوق قربانیان تبدیل گردد.

از منظر ارتقای کارکرد داخلی، افق پیش‌رو شامل تدوین استانداردهای مشترک و راهنماهای حرفه‌ای برای اعضاست. انجمن در نظر دارد با تشکیل کمیته‌های تخصصی، دستورالعمل‌هایی در زمینه‌های مختلف نظارت اداری و حمایت از حقوق شهروندان تهیه کند. این دستورالعمل‌ها می‌توانند ناظر بر موضوعاتی چون اخلاق حرفه‌ای آمبودزمان‌ها، شیوه‌های مستندسازی شکایات، روش‌های بازرسی می‌دانی، حمایت از افشاگران فساد و غیره باشد. تدوین چنین استانداردهایی و التزام اعضا به پیاده‌سازی آن‌ها، در بلندمدت به همگرایی عملکردی دفاتر آمبودزمان کشورهای اسلامی خواهد انجامید و کیفیت رسیدگی‌ها را در همه کشورهای عضو ارتقا خواهد داد. همچنین امکان دارد در آینده یک سازوکار ارزیابی دوره‌ای عملکرد اعضا توسط انجمن ایجاد شود؛ مثلاً هر کشور عضو به صورت داوطلبانه گزارش سالانه‌ای از عملکرد نهاد آمبودزمان خود ارائه دهد و کمیته‌ای در انجمن این گزارش‌ها را بررسی کرده و توصیه‌های اصلاحی ارائه کند. این فرایند که شبیه سازوکار UPR (بازنگری دوره‌ای جهانی) در شورای حقوق بشر سازمان ملل است، می‌تواند جنبه خودتنظیمی و پیشرفت مستمر را در میان اعضا تقویت کند. البته موفقیت چنین طرح‌هایی بستگی به اعتماد متقابل و پذیرش اعضا دارد، ولی روند فعلی نشان می‌دهد بسیاری از کشورها آمادگی دارند از تجربیات هم‌آموخته و عملکرد خود را محک بزنند.

نکته قابل توجه، گسترش دامنه موضوعی فعالیت‌های انجمن است. در آغاز، تمرکز اصلی انجمن بر مسائل سنتی آمبودزمانی یعنی شکایات اداری و حقوق شهروندی بود؛ اما به تدریج موضوعات نوپدید در دستور کار قرار گرفته است. یکی از این حوزه‌ها، حقوق محیط زیست و تغییرات اقلیمی است. با توجه به تأثیرات عمده تغییرات آب و هوا بر زندگی و حقوق اساسی مردم (از جمله حق حیات، بهداشت و سکونت)، انتظاری می‌رود انجمن در آینده به مسائل زیست‌محیطی نیز ورود کرده و مثلاً نقش آمبودزمان‌ها را در نظارت بر اجرای تعهدات زیست‌محیطی دولت‌ها یا حفاظت از جوامع آسیب‌پذیر در برابر بلایای طبیعی مورد بررسی قرار دهد. همین‌طور، حقوق گروه‌های خاص همچون زنان، کودکان، معلولان و اقلیت‌ها می‌تواند محور برنامه‌های انجمن در دهه آتی باشد. برخی اعضا (از جمله اندونزی و مالزی) تجربه‌های موافقی در ایجاد واحدهای تخصصی برای حمایت از حقوق کودک یا مبارزه با تبعیض جنسیتی در چارچوب دفتر آمبودزمان دارند. انجمن می‌تواند با انتشار این تجربیات و تدوین برنامه اقدام برای سایر کشورها، در توسعه حوزه صلاحیت و کارآمدی دفاتر آمبودزمان نقش‌آفرینی کند.

در زمینه ساختاری نیز، ممکن است در آینده شاهد تقویت بنیان تشکیلاتی انجمن باشیم. از جمله ایده‌های مطرح، تثبیت جایگاه دبیرخانه انجمن با استخدام کامل تمام وقت و تأمین بودجه مستقل است. اگرچه تاکنون دبیرخانه بیشتر ماهیتی وابسته به دولت میزبان (پاکستان) داشته، اما برای پایداری بلندمدت لازم است از نظر اداری و مالی استقلال نسبی بیابد. این امر می‌تواند با تعیین سهمیه بودجه‌ای اجباری برای اعضا یا جلب حمایت‌های مالی سازمان همکاری اسلامی و بانک توسعه اسلامی محقق شود. با بودجه قوی‌تر، انجمن قادر خواهد بود پروژه‌های پژوهشی و انتشاراتی خود را گسترش دهد. انتشار سالنامه‌های گزارش‌های جامع وضعیت شکایات مردمی در جهان اسلام، تهیه بانک اطلاعاتی قوانین و مقررات آمبودزمانی کشورهای عضو، و راه‌اندازی نشریه علمی – تخصصی چندزبانه درباره حقوق اداری و نظارت، از جمله برنامه‌هایی است که می‌تواند در چشم‌انداز توسعه دانش بنیان انجمن قرار گیرد. این فعالیت‌ها نه تنها اعتبار علمی انجمن را افزایش می‌دهد، بلکه آن را به مرجع فکری و پژوهشی در حوزه کاری خود بدل می‌کند.

تازه‌ترین اقدام بین‌المللی مجمع؛ برگزاری چهارمین اجلاس عمومی مجمع آمبودزمان‌های کشورهای عضو سازمان همکاری اسلامی است که در روزهای ۱۳ و ۱۴ می ۲۰۲۵ (۲۳ و ۲۴ اردیبهشت ۱۴۰۴) برگزار می‌گردد. این نشست مهم، که به میزبانی سازمان بازرسی کل کشور جمهوری اسلامی ایران برگزار می‌شود، فرصتی برای هم‌اندیشی نهادهای نظارتی و آمبودزمانی

جهان اسلام در جهت تحقق «پاسخ‌گویی فراگیر، حکمرانی عادلانه، هم‌گرایی امت اسلامی» فراهم ساخته است. این شعار رسمی اجلاس بیانگر آرمان ارتقای پاسخ‌گویی همه‌جانبه و عدالت در حکمرانی همراه با اتحاد و همبستگی امت اسلامی است. افق بلندمدت انجمن آمبودزمان کشورهای اسلامی همسویی با چشم‌انداز تعالی جوامع اسلامی در زمینه عدالت، شفافیت و کرامت انسانی است. رسالت این انجمن در آینده احتمالات را از تبادل تجربه یا صدور بیانیه خواهد رفت و به ایفای نقشی ملموس در بهبود زندگی مردم عادی در کشورهای اسلامی منجر خواهد شد. هرچه نهاد‌های آمبودزمان در کشورهای عضو بر اثر همکاری‌های انجمن توانمندتر شوند، شهروندان این کشورها دسترسی بهتری به عدالت و پاسخ‌گویی حاکمیت پیدا خواهند کرد. افزون بر آن، از منظر بین‌المللی نیز صدای واحدونیرومند انجمن می‌تواند در مجامع جهانی مدافع ارزش‌های انسانی و اسلامی باشد و چنانکه شعار سازمان همکاری اسلامی است، به «صدای جمعی جهان اسلام» در حوزه احقاق حقوق تبدیل شود. تحقق این چشم‌انداز مستلزم استمرار تلاش‌ها، تقویت همبستگی و تطبیق با شرایط متغیر جهانی است. اما تجربه دهه گذشته نشان می‌دهد که انجمن آمبودزمان کشورهای اسلامی پتانسیل و عزم آن را دارد که به عنوان میراث دار سنت عدالت‌طلبی اسلامی و هم‌زمان بازیگری پویا در دنیای مدرن، آینده‌ای درخشان و تأثیرگذار را رقم بزند.

منابع:

- <https://www.tasnimnews.com/fa/news/1402/07/15/2967895>
- <https://www.tasnimnews.com/fa/news/1403/04/16/3117571>
- <https://www.mizanonline.ir/fa/news/727437>
- Ombudsman of Khyber Pakhtunkhwa, Pakistan. (n.d.). Organization Of Islamic Countries Ombudsman Association (OICOA). Retrieved 2025, April 6, from <https://www.ombudsmankp.gov.pk/Membership.php>
- Office of the Commissioner for Human Rights of Azerbaijan. (2023, October 7). The Ombudsman participated in the General Assembly Meeting of the OICOA. Baku: Ombudsman. az. Retrieved from <https://ombudsman.az/en/news/166>
- The Ombudsman Institution of the Republic of Türkiye. (2022). Annual Report 2021. Ankara: Türkiye Ombudsman. (See section 5.3.1 on OICOA Activities, pp. 94–95)
- Associated Press of Pakistan. (2024, February 1). OIC ombudsmen pledge to address global injustices; condemn Israeli brutality in Palestine. Islamabad: APP. Retrieved from <https://www.app.com.pk/national/oic-ombudsmen-pledge-to-address-global-injustices-condemn-israeli-brutalities-in-palestine/>

* **رضا محمدپور (Ph.D)**

بازرس امور گمرک و مناطق آزاد

بازرسی کل استان آذربایجان غربی

❖ در عصر دیجیتال و تحولات سریع اجتماعی، نهادهای آمبودزمان به عنوان پل ارتباطی میان شهروندان و حاکمیت، نیازمند نوآوری و انطباق مستمر با شرایط متغیر جامعه هستند. تجربیات موفق کشورهای عضو سازمان همکاری اسلامی در این زمینه، می‌تواند الگویی ارزشمند برای تقویت و توسعه این نهاد در سایر کشورها باشد.

در سال‌های اخیر، برخی از کشورهای عضو سازمان همکاری اسلامی، گام‌های مؤثری در زمینه مدرن‌سازی و ارتقای کارآمدی نهاد آمبودزمان برداشته‌اند. مالزی به عنوان یکی از پیشگامان این حوزه، بارها اندازی سیستم یکپارچه رسیدگی به شکایات آنلاین در سال ۲۰۲۲، امکان ثبت و پیگیری

شکایات را برای شهروندان تسهیل کرده است. این سامانه با بهره‌گیری از هوش مصنوعی، قادر به دسته‌بندی خودکار شکایات و ارجاع آن‌ها به واحدهای مربوطه است که منجر به کاهش ۴۰ درصدی زمان رسیدگی به شکایات شده است.

تجربه موفق دیگر مربوط به ترکیه است که با اجرای طرح «آمبودزمان سیار» از سال ۲۰۲۱، خدمات نظارتی و حمایتی را به مناطق دورافتاده و کم‌برخوردار گسترش داده است. این طرح با استقرار دفاتر موقت و تیم‌های تخصصی در مناطق مختلف، دسترسی عادلانه به خدمات آمبودزمان را فراهم می‌کند. نتایج ارزیابی‌ها نشان می‌دهد که این ابتکار عمل، موجب افزایش ۶۰ درصدی مشارکت شهروندان روستایی در فرایندهای نظارتی شده است. مراکش نیز با تأسیس «شبکه آمبودزمان‌های

نوآوری‌ها و تجارب شاخص آمبودزمان‌ها: شواهدی از کشورهای منتخب عضو سازمان همکاری اسلامی

محلی» در سال ۲۰۲۳، الگوی نوینی از همکاری بین نهادهای نظارتی در سطوح مختلف ارائه کرده است. این شبکه با ایجاد ارتباط مستقیم میان آمبودزمان‌های محلی و ملی، امکان تبادل تجربیات و هم‌افزایی در حل مشکلات را فراهم می‌کند. همچنین، استفاده از سکوها آموزشی آنلاین برای توانمندسازی کارکنان و آگاه‌سازی شهروندان، از دیگر ابتکارات موفق این کشور است.

این تجارب موفق نشان می‌دهد که ترکیب فناوری‌های نوین با رویکردهای مشارکتی، می‌تواند به طور قابل توجهی اثربخشی نهاد آمبودزمان را افزایش دهد. برای تداوم این مسیر، پیشنهاد می‌شود کشورهای عضو سازمان همکاری اسلامی، ضمن تقویت همکاری‌های منطقه‌ای، بر توسعه زیرساخت‌های دیجیتال و ظرفیت‌سازی نیروی انسانی تمرکز کنند.



نقش آموذزمان ها در ارتقای حقوق شهروندی و سرمایه اجتماعی

* پژوهشگر: دکتر اصغر مبارک

چکیده

امروزه برای دستیابی به رشد و توسعه همه جانبه و برای اثربخشی فعالیت ها و نیز هموار ساختن راه های توسعه، به حکمرانی خوب و سرمایه اجتماعی توجه زیادی می شود. سرمایه اجتماعی همراه با شاخص های حکمرانی مطلوب از مفاهیم نوینی است که امروزه در بررسی های اقتصادی و اجتماعی جوامع مدرن، مطرح گردیده و به عنوان پلی برای توسعه تلقی می شود؛ بنابراین ایجاد و توسعه سرمایه اجتماعی همراه با تقویت حقوق شهروندی و حکمرانی مطلوب در کشورها و جوامع، برای رسیدن به توسعه و تکامل اقتصادی، حقوقی و فرهنگی بسیار حائز اهمیت است. براین اساس، در این تحقیق، نقش آموذزمان ها در توسعه اقتصادی و گسترش حقوق شهروندی با حکمرانی مطلوب همراه با وجود سرمایه اجتماعی مورد بررسی قرار گرفته و مشخص گردید که آموذزمان ها با توجه کارکردهای خود، باعث افزایش اعتماد مردم نسبت به دولت همراه با افزایش شفافیت و پاسخ گویی و در نتیجه سبب توسعه سرمایه اجتماعی و ارتقای حقوق شهروندی در سطح جامعه می گردند. در نهایت هدف کلی آموذزمان را می توان «بهبود اعمال مدیریت عمومی و تقویت پاسخ گویی دولت در برابر عموم مردم» دانست. کلمات کلیدی: آموذزمان، سرمایه اجتماعی، حقوق شهروندی.

۱. مقدمه

اصل و اساس برقراری عدالت به شکل یکسان در جامعه از زمان های بسیار دور در تمام قوانین مدوّن، دستورات و اسناد سیاسی دولت ها و جوامع وجود داشته است. در حقیقت رعایت عدالت و حقوق فردی افراد از دیرباز

رؤیای بشری بوده است؛ زیرا برقراری عدالت ریشه در هنجارهای انسانی داشته و تبدیل به جزئی لاینفک از فرهنگ اجتماعی جوامع و اقوام گردیده است.

امروزه دامنه اختیارات و صلاحیت ها ادارات عمومی به طور وسیعی گسترش یافته و نقش دولت در ارائه خدمات و اکتساب مسئولیت های جدید برای شهروندان به ویژه در زمینه منافع عمومی، توسعه پیدا کرده است. از همین رو به دلیل گسترش نظام اداری، اشخاص به شدت به ادارات دولتی وابسته گشته اند (Kucsko, ۲۰۱۹: ۶)؛ بنابراین کاملاً بدیهی است که با افزایش ارتباط بین اشخاص و ادارات امکان بروز اختلافات بین آن ها نیز افزایش می یابد؛ از همین رو نیاز به مراجعی که به اختلافات آن ها رسیدگی کنند، احساس گردید و در نظام حقوقی کشورها راهکارهایی برای حل و فصل این امر اندیشیده شد.

از جمله نهادهایی که در پارلمان کشورها، مختلف فعالیت داشته و مسئولیت و وظایف مشابهی نظیر کمیسیون اصل نود در جمهوری اسلامی ایران ایفا می کنند، آموذزمان های پارلمانی بوده که تحقیقاتی نیز درباره آنان در کشورهای مختلف صورت گرفته است. برخی از آن ها دارای قدمت بسیاری بوده و برخی نیز دارای نوآوری هایی در حوزه فعالیتشان هستند. امروزه برای دستیابی به رشد و توسعه همه جانبه و برای اثربخشی فعالیت ها و نیز هموار ساختن راه های توسعه، به سرمایه اجتماعی توجه زیادی می شود. سرمایه اجتماعی، از مفاهیم نوینی است که امروزه در بررسی های اقتصادی و اجتماعی جوامع مدرن مطرح گردیده، و به عنوان پلی برای توسعه تلقی می شود. طرح این رویکرد در بسیاری از مباحث و بخش ها نشان دهنده اهمیت این نوع سرمایه است؛ بنابراین ایجاد و توسعه سرمایه اجتماعی

در کشورها و جوامع، برای رسیدن به توسعه و تکامل اقتصادی، سیاسی و فرهنگی و استمرار بخشیدن در استفاده از سرمایه اجتماعی و ممانعت از زوال آن بسیار حائز اهمیت است. مفهوم سرمایه اجتماعی در سال های اخیر در حوزه های گوناگون علوم اجتماعی، اقتصاد و اخیراً در علوم سیاسی مطرح شده است. سرمایه اجتماعی عبارت است از ارتباطات و شبکه های اجتماعی ای که می توانند حس همکاری و اطمینان را در میان افراد یک جامعه پدید آورند؛ امروزه ثابت شده که یکی از ابعاد مهم هر توسعه ای به سرمایه های اجتماعی بستگی داشته و یکی از مهم ترین شاخصه های رشد و توسعه هر جامعه ای به شمار می آید.

مدیریت جوامع با تمام پیچیدگی های آن یکی از چالش های اصلی دنیای امروز است. با پیشرفت تمدن ها و فرهنگ جوامع و مطرح شدن مفاهیم جدید انسانی تحت عناوین حقوق بشر و حقوق شهروندی نشان از توجه بیش از پیش به صاحبان واقعی حاکمیت یعنی مردم دارد. یکی از اصول نوین در عرصه توسعه حکمرانی، مفهوم حکمرانی خوب است که رابطه ای تنگاتنگ با حقوق شهروندان دارد.

انجمن آموذزمان های بین المللی طی اظهاری چهار ویژگی، که نهاد آموذزمان را از سازمان های دیگر متمایز می کند به شرح زیر بیان کرده است: ۱- استقلال در ابعاد ساختاری و کارکردی؛ ۲- بی طرفی و عدم جانبداری؛ ۳- محرمانه بودن (شکایات)؛ ۴- غیر رسمی (غیر قضایی) بودن رسیدگی^۵ (Ziegenfuss, Oroure, ۲۰۱۸: ۱۳۰).

یکی از خصائص مشترک کشورهایی که دارای آموذزمان هستند این است که شیوه و نظام حکومت آن ها به نوعی مبتنی بر مردم سالاری است. به بیان دیگر، نهاد آموذزمان در واقع نشانی از وجود مردم سالاری است. هر نظام مردم سالاری چارچوب طبیعی برای اعمال حقوق افراد تأمین می کند. در حقیقت یکی از دستاوردهای تعالیم انبیاء الهی، آگاهی عمومی از حقوق بنیادی و سرشتی بشری بوده است و اینکه حیثیت و سرشت انسانی رانه تنها باید تبیین نمود و شناساند و به رسمیت شناخت

- 1- International ombudsman association
- 2- Independence
- 3- Impartiality
- 4- Confidential
- 5- Informality

”

آموذزمان ها با توجه

کارکردهای خود، باعث

افزایش اعتماد مردم نسبت

به دولت همراه با افزایش

شفافیت و پاسخ گویی و

در نتیجه سبب توسعه

سرمایه اجتماعی و ارتقای

حقوق شهروندی در سطح

جامعه می گردند. در نهایت

هدف کلی آموذزمان را

می توان «بهبود اعمال

مدیریت عمومی و تقویت

پاسخ گویی دولت در برابر

عموم مردم» دانست.



در کشورهای اسلامی نیز نظارت آموذزمان بر اجرای قوانین اهمیت دارد. به عنوان مثال، در ترکیه دیوان مظالم وظیفه نظارت بر رعایت اصول قانونی در فرایندهای اجرایی را برعهده دارد. در مالزی، نهاد آموذزمان علاوه بر رسیدگی به شکایات شهروندان، بر اجرای قوانین حقوق بشری و اداری نیز نظارت دارد.

بلکه باید به طرزى بسیار مؤثر آن را تضمین نمود. مفهوم آموذزمان در طول زمان کوتاهی در چارچوب حقوقی کشورها وارد شد؛ زیرا از همان آغاز اعمال مردم سالاری نیاز به یک سازمان جهت کنترل حقوق پایه و تضمین حقوق مردم ضرورتی اساسی داشت. آموذزمان یک حلقه ارتباطی بین مردم و دولت است و حالت یک داور را دارد که منافع مردم و دولت را سازش می دهد در برابر قدرتمند حمایت می کند.

۲. آموذزمان و ارتقای حقوق شهروندی و سرمایه اجتماعی

آموذزمان، یک نهاد حکومتی است که ترجیحاً ازسوی قوهٔ مقننه به منظور نظارت بر اعمال اداری قوهٔ مجریه شکل می گیرد. آموذزمان به طور بی طرفانه ای شکایات مردمی را جع به عملکرد مدیریت دولتی را دریافت کرده و مورد رسیدگی قرار می دهد. هدف کلی آموذزمان را می توان «بهبود اعمال مدیریت عمومی و تقویت پاسخ گویی دولت در برابر عموم مردم» دانست. دیوان عالی کانادا، در خصوص اختیارات آموذزمان، اعلام داشته: «اختیارات اعطاشده به آموذزمان، وی را مجاز می سازند

آن دسته مشکلات اداری را که دادگاه‌ها، پارلمان و قوه مجریه نمی توانند به طور مؤثری حل و فصل نمایند، مورد توجه و رسیدگی قرار دهد» (Friedmann, 2020: 206).

نهاد آموذزمان، بیشتر در کشورهای دارای حکومت دموکراتیک پا گرفته است. در چنین سیستمی، علاوه بر نظارت‌هایی که ازسوی پارلمان، دادگاه‌ها و دیگر نهادهای بخش عمومی صورت می گیرد، آموذزمان به عنوان عامل کنترلی بر قدرت اجرایی یا اداری عمل می کند. جدای از نقش تکمیلی و تنمیمی که آموذزمان برای دادگاه‌ها و محاکم اداری دارد، مزایای دیگری را که عملکرد آموذزمان‌ها به عنوان سازوکارهای حل مسالمت آمیز اختلافات در دیگر بخش‌های عمومی دارند، می توان غیررسمی بودن و سرعت و قابل دسترس بودن آن‌ها دانست. یک مؤلفهٔ قابل دسترس بودن آن، استفاده از این نهاد، بدون پرداخت هزینه ای برای ارائه شکایت‌ها می باشد. آموذزمان، سازوکاری است که شفافیت در دولت و پاسخ گویی دموکراتیک را تقویت نموده و در نتیجه به استقرار حکمرانی مطلوب (به زمامداری) در یک کشور کمک می کند.

در تحقیق حاضر، ضمن تشریح سرمایه

اجتماعی و حقوق شهروندی و همچنین تبیین آموذزمان، به بررسی نقش آموذزمان‌ها در سرمایه اجتماعی و حقوق شهروندی خواهیم پرداخت.

۱-۲. سرمایه اجتماعی^۶

تغییرات اقتصادی و اجتماعی در کشورهای به ایجاد، گسترش و ایفای نقش سه نوع سرمایه بستگی دارد که عبارت‌اند از: سرمایه مرئی (مملوس)^۷؛ سرمایه مالی^۸ و سرمایه نامرئی (ناملموس)^۹.

۲-۲. سرمایه اجتماعی

سرمایه اجتماعی به مفهوم مدرن آن، عمدتاً از سوی جیمز کلمن^{۱۰} در دههٔ ۱۹۸۰، رابرت پاتنام^{۱۱} در دهه ۱۹۹۰ و فرانسیس فوکویاما^{۱۲} بیشتر در نیمهٔ اول دههٔ ۲۰۰۰ عرضه شده است.

جیمز کلمن با ادغام دو عنصر مهم سرمایه اجتماعی، مرکب از ساختار اجتماعی شامل قوانین، هنجارها و تعهدات و اصل اقتصادی

6- . Social Capital.
7- . Tangible Capital.
8- . Financial Capital.
9- . Intangible Capital.
10- . Coleman.
11- . Putnam.
12- . Fukuyama.

کنش عقلایی فردی، مدلی ساخته که طبق آن، عمل اجتماعی برای اعضای شبکهٔ جامعه یا گروه اجتماعی با کمترین هزینه، تسهیل می شود. (۱۰۱، ۲۰۲۳)

۳-۲. انواع سرمایه اجتماعی

سرمایه اجتماعی، عمدتاً به دو نوع درون گروهی^{۱۳} و برون گروهی^{۱۴} تقسیم می شود. سرمایه اجتماعی درون گروهی بین افرادی که ارتباطات صمیمی دارند، اعتماد شخصی به وجود می آورد؛ مانند اعضای خانواده که به جهت وجود اعتماد بین آن‌ها، معاملات اقتصادی به سهولت و معمولاً بدون اخذ تضمین و وثیقه و انعقاد قرارداد صورت می گیرد و در صورت بروز اختلاف، موضوع دوستانه و بدون ارجاع به دادگاه رفع می شود.

هر عاملی که اعتماد افراد را افزایش دهد و آنان را متمایل به مشارکت اجتماعی نماید، منابع تولید و ارتقای سرمایه اجتماعی است که عمدتاً در پنج عامل اصلی به شرح زیر توضیح داده می شود:

۱. درستکاری و صداقت: وفای به عهد، به ویژه پایبندی به قراردادهای، به خصوص توسط دولت و دستگاه‌های اجرایی، اعتماد را ارتقاء می بخشد، و دروغ گویی و عدم تحقق وعده‌ها، مخصوصاً ازسوی مسئولان، اعتماد را ساقط، و سرمایه اجتماعی را در جامعه کاهش و حتی از بین می برد.

13- . Bonding Social Capital.
14- . Bridging Social Capital.



۲. ترویج عدالت: نهادهایی که عملکرد عادلانه دارند، اعتماد را در جامعه تعمیم می دهند و تعمیق می نمایند. مصداق عدالت در حوزه‌های اجتماعی، برابری افراد در برابر قانون و در مشارکت سیاسی است، و در حوزهٔ اقتصاد، برابری فرصت‌ها در دسترسی به امکانات زندگی است؛ ازسوی دیگر، هرچه نابرابری در ثروت بیشتر باشد، برقراری ارتباط، مشارکت و صداقت متقابل دشوارتر می شود (Tomić, 2023).

۳. مبانی هویت: شامل منابعی که مجموعهٔ باورها، ارزش‌ها و معیارهای فرد را می سازد و فرد در ایجاد آن‌ها به تنهایی دخالتی ندارد؛ مانند ایدئولوژی، مذهب و فرهنگ. هرچه منابع تولید هویت، غنی تر و هویت در برابر هویت‌های دیگر قوی تر باشد، به ارتقای سرمایه اجتماعی مدد می رساند.

۴. منابع معرفت: شامل تمامی دانش‌ها، فنون و اطلاعات و اشاعه و توزیع آزاد آن‌ها است که موجب ادراک ارزش درونی فرد می شود و او را ایجاد و دریافت آن‌ها دخالت دارد. هرچه تولید علم، فناوری و اطلاعات در جامعه ای افزون تر و توزیع آن‌ها آزادتر باشد، سرمایه اجتماعی بیشتر می شود.

۵. وضعیت معیشت: دارایی افراد بر سرمایه اجتماعی تأثیر مثبت، و فقر اثر منفی می گذارد. مطالعات، همبستگی مثبت بین ثروت افراد و تلاش جمعی و مشارکت اجتماعی را نشان داده اند؛ از جمله، تحقیقی در شیکاگو به این نتیجه رسیده است اجتماعاتی که در آن‌ها میزان مالکیت مسکن بالا است، سطوح بالاتری را از همکاری جمعی به نمایش می گذارند (باولز، ۱۳۸۵).

۴. حقوق شهروندی

نهاد آموذزمان در بسیاری از کشورهای جهان به عنوان یکی از بازیگران اصلی در حمایت از حقوق بشر و شهروندی شناخته می شود. در کشورهای اروپایی، نهادهای آموذزمان نقش مهمی در بررسی شکایات شهروندان از نقض حقوق اساسی ایفا می کنند. به عنوان مثال، آموذزمان حقوق بشر در فرانسه به عنوان یک مرجع مستقل به شکایات مربوط به نقض آزادی‌های

مدنی، تبعیض، و رفتار غیرقانونی نهادهای دولتی رسیدگی می‌کند. درکانادا، آمبودزمان‌های ایالتی به‌طورفعال درنظارت بررعایت حقوق اقلیت‌ها، پناهجویان و سایرگروه‌های آسیب‌پذیر فعالیت دارند. درآفریقای جنوبی، نهاد آمبودزمان مسئولیت حمایت از حقوق بشررا به‌طور گسترده‌ای برعهده دارد و با همکاری سازمان‌های بین‌المللی به ارزیابی عملکرد دولت در این حوزه می‌پردازد.

اصطلاح حقوق بشروشهروندی، نخستین باردراعلامیهٔ ۲۶ اوت ۱۷۸۹فرانسه به‌کاررفت (این تراب، ۱۳۸۵: ۱۱۷). باتصویب اعلامیهٔ جهانی حقوق بشردرسال ۱۹۴۸ و تأکید برکرامت ذاتی انسان‌ها ومنع دولت‌ها در نادیده گرفتن حقوق اولیه و اساسی افراد جامعه، تحولات جدیدونوینی درحفظ ورعایت حقوق شهروندی آغازگردیدو به‌همین خاطر، دولت‌ها با تصویب مقررات ملی، منطقه‌ای و جهانی درحمایت ازحقوق شهروندان خویش، گام‌هایی جدی برداشتند. (Hertogh & Kirkham, 2022)

مطابق یک تقسیم‌بندی که بیشتر مورد توجه قرار گرفته، حقوق شهروندی به دو دستهٔ کلی تقسیم می‌شود:

۱. حقوق مادی همچون حق زندگی، حق امنیت، حق رفت‌وآمد، حق مسکن، حق مصونیت مکاتبات، مکالمات ومخابرات، حق دفاع، حق تابعیت، حق انتخاب شغل، حق تأمین اجتماعی، حق مالکیت شخصی و.....

۲. حقوق معنوی همچون حق آزادی اندیشه، حق آزادی بیان، حق آزادی ایمان، حق آزادی اطلاعات، حق آزادی سیاسی، حق آزادی آموزش وپرورش، حق برابری وعدم تبعیض، حق برخورداری از دادرسی عادلانه و.... (Reif, 2022).

۵. نقش آمبودزمان‌ها در توسعهٔ سرمایه اجتماعی و حقوق شهروندی

نقش آمبودزمان‌های حقوق بشری در نظارت بر اجرای کنوانسیون‌های بین‌المللی نیز حائز اهمیت است. برای مثال، آمبودزمان‌های کشورهای عضو اتحادیه اروپا موظف‌اند اجرای کنوانسیون اروپایی حقوق بشر را رصد کنند و در صورت مشاهده نقض، گزارش‌های مستقل ارائه دهند؛ همچنین، برخی از این نهادها در فرایندهای قضایی بین‌المللی مشارکت کرده‌و به عنوان نهادهای مشورتی در دادگاه‌های حقوق بشری فعالیت دارند.

بررسی پرونده‌های بین‌المللی نشان می‌دهد که آمبودزمان‌های حقوق بشری در بسیاری از کشورها نقش تعیین‌کننده‌ای در شناسایی و اصلاح موارد نقض حقوق بشر ایفا کرده‌اند. این نهادها با استفاده از صلاحیت‌های خود، به بررسی شکایات شهروندان و گزارش‌دهی مستقل درباره نقض حقوق بشر پرداخته‌اند و دولت‌ها را تشویق یا حتی مجبور به اتخاذ اصلاحات لازم کرده‌اند. دستیابی به توسعه و پیشرفت، مستلزم به‌کارگیری و بهره‌برداری از انواع سرمایه است. تا چند دهه‌ی اخیر، رشد و توسعهٔ اقتصادی یک کشور را مرهون منابع طبیعی می‌دانستند و پس از آن، طی نیم‌قرن اخیر و با ظهور نئوکلاسیک‌ها، تشکیل سرمایهٔ انسانی نیز مورد نظر قرار گرفت، اما کم‌تر به تعاملات اجتماعی و نقش ارزش‌ها و فرهنگ و به‌طور کلی، نهادهای رسمی و غیررسمی در اقتصاد توجه شد. با به‌وجود آمدن مکتب نهادگرایان جدید، به نقش نهادها و به‌خصوص سرمایهٔ اجتماعی در رشد و توسعهٔ اقتصادی، توجه بیشتری شد (Reif, 2022). اعتماد عمومی که یکی از سرمایه‌های اجتماعی است، وحدت را در سیستم‌های اجتماعی ایجاد و حفظ نموده و ارزش‌های دموکراتیک را پرورش می‌دهد. اعتماد عمومی به عنوان یکی از ارکان حاکمیت هر نظام سیاسی و مبنای مقبولیت آن، اتکال متقابل دولت و ملت را تحکیم می‌بخشد، حال آنکه وظیفهٔ دولت، مدیریت صحیح این اعتماد عمومی و افزایش میزان آن است. فساد اداری، ناپسانمانی‌های بسیاری برای جوامع بشری به‌دنبال داشته و جنگ‌های پی‌درپی، خشونت‌ها و قیام علیه تمدن‌های حاکم، از بین رفتن سازمان‌ها و درهم‌ریختن جوامع ناشی از فساد بوده است. مباحث فوق نشان می‌دهد که افزایش فساد اداری، با ایجاد بی‌اعتمادی، موجب افول سرمایهٔ اجتماعی در جامعه می‌گردد.

آمبودزمان‌ها با کارکردهای خود، موجب افزایش اعتماد مردم نسبت به دستگاه‌های اجرایی و ادارات شده و در نتیجه، سرمایهٔ اجتماعی را در سطح جامعه توسعه و گسترش می‌دهند. آمبودزمان‌ها بر اساس وظیفهٔ خود و نظارت بر اجرای قوانین، درستکاری و وفای به عهد را که یکی از اصلی‌ترین منابع ایجاد سرمایهٔ اجتماعی است، در بین کارکنان و دستگاه‌های اجرایی به حد اکثر رسانده و به تخلفات صورت گرفته رسیدگی کرده و در نتیجه با راهکارهای اصلاحی خود، اجرای قوانین را به حد اکثر می‌رسانند (Kirkham & O’Brien, 2021)؛ در واقع، وجود نهاد آمبودزمان‌ها، متضمن این است که مدیران و کارمندان بر اساس مقررات موضوعه در ارتباط با شهروندان جامعه عمل نموده، و در دوران خدمت، در کلیهٔ حوزه‌ها به تعهدات خود پایبند بوده و انتظارات شهروندان را وفق قوانین و مقررات برآورده نمایند که همین باعث افزایش اعتماد شهروندان خواهد شد، به این‌گونه‌که چون همواره نهادهای راناطر بر اعمال ادارات می‌بینند، با احساس امنیت و آسودگی خاطر بیشتری در ارتباط با ادارات، عمل خواهند نمود.

حوزهٔ نظارت نهاد آمبودزمان‌ها در هر جامعه‌ای برای این اصل استوار است که شهروندان باید نظارت همه‌جانبه را احساس نموده، و چون نهادهای آمبودزمان‌ها به عنوان یک نهاد نظارتی، متولی نظارت بردستگاه‌های اجرایی از لحاظ اعمال دقیق مقررات می‌باشند، نقش تعیین‌کننده‌ای در توسعهٔ سرمایهٔ اجتماعی خواهند داشت.

ازسوی دیگر، فعالیت‌های حوزه نظارت آمبودزمان‌ها می‌تواند منجر به تقویت پایه‌های اعتماد اجتماعی، انسجام و مشارکت شهروندان با فعالیت‌ها و خدمات نهاد ادارات گردد؛ همچنین، حوزهٔ نظارت آمبودزمان‌ها نقش مؤثری در برقراری تعامل شهروندان با مجموعهٔ سازمان‌ها دارد، این حوزه از طریق تعامل شهروندان با نهاد آمبودزمان‌ها، می‌تواند (اعتماد و شعاع آن) را تقویت کند.

در کشور آلمان، نهاد آمبودزمان بیشتر نقش مشورتی دارد و مستقیماً تحت نظارت پارلمان فعالیت می‌کند. اگر دولت به توصیه‌های آمبودزمان عمل نکند، این موضوع در گزارش‌های سالانه پارلمان منعکس شده و ممکن است موجب مداخله مستقیم نمایندگان شود. در فرانسه، مدافع حقوق^{۱۵} می‌تواند در مواردی که نهادهای اجرایی از اجرای توصیه‌های اوسرباززنند، پرونده‌هایی را به دیوان عدالت اداری ارجاع دهد. این سازوکارها نشان‌دهنده تنوع در رویکردهای مختلف به اجرای توصیه‌های آمبودزمان است. در ایالات متحده، آمبودزمان‌ها بیشتر در سطح ایالتی فعالیت دارند و بر حسن اجرای قوانین

15--، Défenseur des droits

اداری نظارت می‌کنند. این نهادها از طریق میانجی‌گری و تعامل با دستگاه‌های اجرایی، مشکلات اجرای قوانین را برطرف می‌کنند. اگرچه آمبودزمان‌های ایالتی معمولاً قدرت اجرای مستقیم ندارند؛ اما با استفاده از فشار عمومی و همکاری با نهادهای محلی، تأثیرگذاری خود را افزایش می‌دهند (Creutz, 2021).

در کشورهای اسلامی نیز نظارت آمبودزمان بر اجرای قوانین اهمیت دارد. به‌عنوان مثال، در ترکیه دیوان مظالم وظیفه نظارت بر رعایت اصول قانونی در فرایندهای اجرایی را برعهده دارد. در مالزی، نهاد آمبودزمان علاوه بر رسیدگی به شکایات شهروندان، بر اجرای قوانین حقوق بشری و اداری نیز نظارت دارد. تجربه این کشورها نشان می‌دهد که نهاد آمبودزمان می‌تواند به عنوان یک مرجع مستقل بر نحوه اجرای قوانین نظارت کند و با ارائه توصیه‌های اصلاحی به بهبود حاکمیت قانون کمک نماید. در کشورهای درحال توسعه مانند آفریقای جنوبی، آمبودزمان قدرت اجرایی بیشتری دارد و می‌تواند در صورت عدم تبعیت مقامات دولتی از توصیه‌هایش، اقدامات قانونی انجام دهد. این نهاد در آفریقای جنوبی نه تنها به شکایات اداری رسیدگی می‌کند، بلکه در حوزه حقوق بشر نیز فعالیت می‌کند و ضمانت اجرایی قوی‌تری نسبت به بسیاری از کشورها دارد. در برزیل، آمبودزمان‌ها با دادگاه‌های ویژه همکاری می‌کنند تا اجرای توصیه‌هایشان تسهیل شود. این مدل‌ها نشان می‌دهند که در کشورهای درحال توسعه، وجود یک نهاد آمبودزمان با قدرت اجرایی می‌تواند به کاهش فساد اداری و افزایش شفافیت کمک کند.

شاید مهم‌ترین بُعد کیفیت در بخش دولتی، رفتار مناسب و عادلانه با ارباب رجوع باشد. یکی از مسائلی که موجب ازمیان رفتن سرمایهٔ اجتماعی می‌شود، رفتار ناعادلانه با مردم توسط سازمان‌های دولتی است، برای ایجاد سرمایه اجتماعی، کارگزاران بخش دولتی باید بر این عارضه غلبه کرده و نوعی رفتار توأم با عدالت را با ارباب رجوع برقرار سازند؛ بدیهی است اگر شهروندان از سازمان‌های دولتی سلب اعتماد کنند، در یک فضای بی‌اعتمادی (فقیر شدن جامعه از جهت سرمایهٔ اجتماعی) هم سازمان‌ها و هم شهروندان متضرر شده و خسارت خواهند دید، در واقع آمبودزمان‌ها از بی‌عدالتی در دستگاه‌های اجرایی جلوگیری

کرده و با رسیدگی به شکایات واصله و نظارت بر اجرای طرح تکریم ارباب رجوع، با افزایش عدالت، سرمایهٔ اجتماعی را در جامعه افزایش می‌دهند (Gellhorn, 2020).

۱-۵. نقش آمبودزمان در ارتقای حقوق شهروندی و سرمایه اجتماعی در ایران

آمبودزمان با توجه به وظایف و کارکردهایی که در اصلاح فرایندها، پیشگیری از سوءمدیریت و سوءجریان در سازمان‌های اداری دارد و ازسوی دیگر، به عنوان نقش میانجی که با دریافت شکایات مردمی و حل اختلاف بین آنان و دستگاه‌های اجرایی می‌پذیرد، می‌تواند موجب



سازمان بازرسی کل کشور، دارای جایگاهی منحصر به فرد در زمینه نظارت اداری است و با دسترسی به همهٔ دستگاه‌های حکومتی، می‌تواند نقش بسیار مهمی در تحقق نظام اداری شفاف و پاسخ‌گوا یفا کند. به عبارتی، یک نهاد ناظر ملی به شمار می‌رود که وظیفهٔ اصلی آن رسیدگی به شکایات‌های مردمی، نظارت بر عملکرد دستگاه‌های دولتی، و تضمین شفافیت و پاسخ‌گویی است.

افزایش رضایتمندی و اعتماد مردم نسبت به عوامل حکومتی و نیز مشارکت آنان گردد، که این امر زمینه‌ساز توسعه سرمایه اجتماعی می‌گردد. در ایران، نهاد مستقلی تحت عنوان آمبودزمان حقوق بشر وجود ندارد. با این حال، برخی از نهادهای دولتی مانند کمیسیون حقوق بشر اسلامی، دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور، در حوزه حمایت از حقوق شهروندی و نظارت بر تخلفات اداری

و اجرایی فعالیت دارند. سازمان بازرسی کل کشور به عنوان نهاد آمبودزمانی ایران، وظایفی در زمینه بررسی شکایات مربوط به نقض حقوق شهروندان توسط دستگاه‌های اجرایی دارد؛ با این حال، نبود یک چارچوب مشخص و جامع برای رسیدگی به شکایات حقوق بشری، چالشی اساسی در نظام حقوقی ایران محسوب می‌شود.

نظارت بر حسن اجرای امور در محاکم، برعهدهٔ دیوان عالی کشور است، اما در مورد حق نظارت بر ادارات و دستگاه‌های غیرقضایی، اصل ۱۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر می‌دارد:

«بر اساس حق نظارت قوهٔ قضائیه نسبت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری سازمانی به نام سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر رئیس قوهٔ قضائیه تشکیل می‌گردد. حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون معین می‌کند».

به عبارت دیگر، سازمان بازرسی کل کشور به عنوان نهاد آمبودزمان ایران، فعالیت می‌کند. با دقت در موارد فوق مشاهده می‌شود که سازمان بازرسی کل کشور، دارای جایگاهی منحصر به فرد در زمینهٔ نظارت اداری است و با دسترسی به همهٔ دستگاه‌های حکومتی، می‌تواند نقش بسیار مهمی در تحقق نظام اداری شفاف و پاسخ‌گو ایفا کند. به عبارتی، یک نهاد ناظر ملی به‌شمار می‌رود که وظیفهٔ اصلی آن رسیدگی به شکایات‌های افراد علیه روند جریان امور و قوانین در ادارات است. در نهایت یکی از مهم‌ترین چالش‌های نهاد آمبودزمان در سراسر جهان، میزان اثرگذاری و ضمانت اجرایی توصیه‌های آن است. در برخی کشورها، آمبودزمان‌ها دارای اختیار الزام‌آور هستند و تصمیمات آن‌ها لازم‌الاجرا است، در حالی که در برخی دیگر، توصیه‌های آن‌ها بیشتر جنبه ارشادی دارد و اجرای آن‌ها به میزان همکاری دولت بستگی دارد. این موضوع نشان می‌دهد که موفقیت آمبودزمان در نظارت بر اجرای قوانین نه تنها به اختیارات قانونی آن بستگی دارد، بلکه به فرهنگ پاسخ‌گویی، حمایت عمومی و همکاری نهادهای اجرایی نیز وابسته است. در کشورهایی که آمبودزمان دارای استقلال کامل و ضمانت اجرایی قوی است، این نهاد توانسته است به عنوان یک مرجع مؤثر در کاهش فساد اداری و افزایش شفافیت شناخته

شود. درمقابل، درکشورهایی که آموذزمان وابسته به دولت یا نهادهای قضایی است، محدودیت‌های ساختاری و وابستگی نهادی می‌تواند تأثیرگذاری آن را کاهش دهد؛ بنابراین، طراحی یک مدل آموذزمانی که بتواند تعادلی بین استقلال، پاسخ‌گویی و قدرت اجرایی ایجاد کند، ضروری است.

۶. نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادها

آموذزمان‌ها با کارکردهای خود از قبیل تقویت و حمایت از حقوق شهروندی، قانون‌مداری و حاکمیت قانون، پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری و کارآمدی باعث افزایش اعتماد مردم نسبت به دستگاه‌های اجرایی و ادارات شده، و در نتیجه، سبب توسعه سرمایه اجتماعی در سطح جامعه می‌شوند. آموذزمان‌ها بر اساس وظیفه نظارتی خود و نظارت بر اجرای قوانین، درستکاری و وفای به عهد را که یکی از اصلی‌ترین منابع ایجاد سرمایه اجتماعی است، در بین کارکنان و دستگاه‌های اجرایی به حداکثر رسانده و به تخلفات صورت گرفته رسیدگی کرده و در نتیجه بازراهکارهای اصلاحی خود، اجرای قوانین را به حداکثر می‌رسانند. از طرفی به دلیل گستره وظایف دولت‌ها و پیچیدگی ساختارهای حکمرانی، آموذزمان می‌تواند علاوه بر تحقق حقوق شهروندی زمینه مقابله با فساد اداری و ناکارآمدی دولت‌ها را فراهم نماید. این نهاد به عنوان یک نهاد غیرقضایی، نقش مهمی در تسهیل دسترسی شهروندان به عدالت اداری و کاهش شکاف میان دولت و مردم ایفا می‌کند. ویژگی برجسته این نهاد، روش‌های غیررسمی و انعطاف‌پذیر آن در رسیدگی به شکایات است که آن را از نظام‌های دادرسی رسمی متمایز می‌سازد. در حالی که دادگاه‌ها فرایندهای طولانی و پیچیده‌ای دارند، آموذزمان با استفاده از شیوه‌های میانجی‌گری، گفتگو و توصیه‌های اصلاحی، امکان حل سریع‌تر و کم‌هزینه‌تر اختلافات را فراهم می‌کند. علاوه بر این، آموذزمان به عنوان نهادی نظارتی نقش مهمی در تحقق عدالت اداری و تضمین حاکمیت قانون دارد.

از سویی دیگر، آموذزمان‌ها بر اساس نقش نظارتی خود از بی‌عدالتی در دستگاه‌های دولتی جلوگیری کرده و عدالت

را در سطح دستگاه‌های اجرایی، منتشر می‌کنند. در واقع آموذزمان‌ها از بی‌عدالتی در دستگاه‌های اجرایی جلوگیری کرده و با رسیدگی به شکایات واصله و نظارت بر اجرای طرح تکریم ارباب رجوع، با افزایش عدالت، سرمایه اجتماعی را در جامعه افزایش می‌دهند. از طرف دیگر برای تقویت جایگاه آموذزمان در حمایت از حقوق بشر و شهروندی در ایران، می‌توان اصلاحاتی همچون ایجاد یک نهاد مستقل آموذزمان حقوق بشر، تقویت شفافیت و دسترسی به اطلاعات، افزایش تعامل با نهادهای بین‌المللی، تضمین استقلال نهادهای نظارتی و افزایش آگاهی عمومی درباره حقوق بشر را انجام داد.

منابع

- باولز، ساموئل (۱۳۸۵). سرمایه اجتماعی و حاکمیت در اجتماع. مجموعه مقالات سرمایه اجتماعی، ترجمه افشین پاکباز و حسین پویان، چاپ دوم، تهران: نشر شیرازه.
- پاتنام، رابرت (۱۳۸۵). سرمایه اجتماعی، مجموعه مقالات سرمایه اجتماعی، ترجمه افشین پاکباز، چاپ دوم، تهران: نشر شیرازه.
- رضایی‌زاده، محمد جواد و عابدی، سعید (۱۳۸۹). آموذزمان، پاسدار حقوق شهروندان، مبتکران اصلاحات اداری، فصل‌نامه حقوق، دوره ۴۰.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۲). آزادی‌های عمومی و حقوق بشر، چاپ سوم، انتشارات دانشگاه تهران.
- International Ombudsman Institute (IOI). (2023). About Ombudsman. Retrieved from <https://www.theioi.org>
- Kirkham, R., & O'Brien, P. (2021). The Ombudsman in the Modern State. Oxford University Press.
- Kuchko–standlmayer (ed), Gabriele (2008), European ombudsman–institution, Austria, springing Wien New York.
- OECD. (2023). Strengthening Ombudsman Institutions for Good Governance. Paris: OECD Publishing.
- Ombudsman Committee (1974), International bar Association Resolution (Vancouver: International Bar Association)
- Oosting, Morgan (2000), Protecting the integrity and independence of ombudsman institution: global respective, international ombudsman institute, Durban, South Africa.
- Reif, L. C. (2022). The International Ombudsman and Human Rights Protection. Cambridge University Press.



نهاد آموذزمان و حمایت از حقوق بشر در ایالات متحده آمریکا سازوکارهای نظارتی، چالش‌ها و راهکارها

مقدمه

حاکمیت قانون، شفافیت اداری و پاسخ‌گویی نهادهای دولتی، از ارکان بنیادین هر نظام دموکراتیک محسوب می‌شوند. در این میان، نهادهای نظارتی همچون آموذزمان، نقشی کلیدی در تضمین عدالت اداری، مبارزه با فساد و حمایت از حقوق شهروندان ایفا می‌کنند. این نهادها با بررسی عملکرد دستگاه‌های دولتی، دریافت شکایات مردمی و ارائه گزارش‌های مستقل، به اصلاح ساختارهای معیوب و افزایش اعتماد عمومی به دولت کمک می‌کنند؛ از این رو، در بسیاری از کشورها، وجود یک نهاد آموذزمانی مستقل، به عنوان یکی از شاخص‌های کارآمدی نظام‌های حکمرانی خوب شناخته می‌شود.^۱ با این حال، ایالات متحده آمریکا، برخلاف بسیاری از کشورهای اروپایی که یک نهاد آموذزمان ملی مستقل دارند، از یک مدل غیرمتمرکز برای نظارت بر

و ساختارهای نظارتی مشابه آن در ایالات متحده پرداخته و سپس عملکرد این نهادها در زمینه حمایت از حقوق بشر را بررسی می‌کند. در بخش‌های بعدی، چالش‌های ساختاری و اجرایی این نظام غیرمتمرکز تحلیل شده و در نهایت پیشنهاداتی برای بهبود عملکرد نظارتی این نهادها ارائه خواهد شد. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که پراکندگی نهادی، فشارهای سیاسی و عدم وجود یک آموذزمان ملی مستقل، از مهم‌ترین موانع در مسیر کارآمدی این نظام نظارتی است. تقویت ضمانت اجرای گزارش‌های نظارتی، افزایش استقلال این نهادها، و ایجاد یک هماهنگ‌کننده ملی برای فعالیت‌های نظارتی می‌تواند اثربخشی این سیستم را افزایش داده و حمایت بیشتری از حقوق بشر در ایالات متحده فراهم کند.

کلید واژگان: نظارت، بازرسی، عملکرد و ارزیابی، فساد اداری و مالی.

* دکتر محمدرضا محمدی کشکولی

معاون حقوقی، نظارت همگانی و امور مجلس سازمان بازرسی کل کشور عضو هیأت علمی دانشگاه

چکیده

نهاد آموذزمان یکی از مهم‌ترین ابزارهای نظارت بر عملکرد دولت‌ها محسوب می‌شود که در کشورهای مختلف با ساختارها و صلاحیت‌های گوناگون تعریف شده است. این نهاد نقش مهمی در حمایت از حقوق بشر، تضمین شفافیت اداری، و تقویت حاکمیت قانون دارد. در ایالات متحده آمریکا، برخلاف بسیاری از کشورهای اروپایی که دارای یک آموذزمان ملی مستقل هستند، یک نظام چندلایه‌ای از نهادهای نظارتی وجود دارد که به طور غیرمتمرکز بر عملکرد دولت و رعایت حقوق شهروندان نظارت می‌کنند. این نوشتار با تبیین جایگاه نهاد آموذزمان

عملکرد دولت استفاده می‌کند. این مدل، متکی بر ترکیبی از دفاتر بازرس کل، کمیسیون‌های حقوق مدنی، دفاتر پاسخ‌گویی دولتی و برخی نهادهای مستقل است که هر یک در سطوح مختلف دولتی و ایالتی فعالیت می‌کنند. این ساختار چندلایه، گرچه امکان نظارت‌های متعدد و تخصصی را فراهم می‌آورد، اما هم‌زمان چالش‌هایی همچون پراکندگی نهادی، هم‌پوشانی وظایف، و گاه تضاد در صلاحیت‌ها را نیز به همراه دارد.^۲ از منظر حمایت از حقوق بشر، این پراکندگی و عدم هماهنگی مؤثر میان نهادهای نظارتی، می‌تواند منجر به کاهش اثربخشی سیستم‌های پاسخ‌گویی شود. در برخی موارد، نهادهای نظارتی به دلیل محدودیت‌های قانونی، کمبود منابع یا فشارهای سیاسی، قادر به انجام مأموریت خود به‌طور کامل نیستند. علاوه بر این، نبود یک آمبودزمان مرکزی مستقل که بتواند در سطح ملی مسائل مرتبط با نقض حقوق بشر را مورد رسیدگی قرار دهد، موجب شده است که شهروندان در برخی موارد با مسیرهای پیچیده‌ای برای طرح شکایات و احقاق حقوق خود مواجه شوند.^۳

با توجه به اهمیت این موضوع، مقاله حاضر در صدد است تا با بررسی ساختار نهادهای نظارتی در ایالات متحده، چالش‌های اجرایی و قانونی این نظام غیر متمرکز را تحلیل کرده و راهکارهایی برای افزایش کارآمدی آن ارائه دهد. در این راستا، ابتدا مفهوم آمبودزمان و نقش آن در حمایت از حقوق بشر تبیین شده و سپس وضعیت نهادهای نظارتی در آمریکا مورد بررسی قرار خواهد گرفت. در نهایت، با توجه به چالش‌های موجود، پیشنهاداتی برای اصلاح و بهبود نظام نظارتی این کشور ارائه می‌شود تا بتوان از این طریق، نظارت مؤثرتر، شفافیت بیشتر و حمایت گسترده‌تری از حقوق شهروندان را تضمین کرد.

الف. جایگاه حقوقی و ساختار نهادهای مشابه آمبودزمان در ایالات متحده آمریکا

الف ۱: مفهوم و جایگاه آمبودزمان در نظام حقوقی آمریکا

نهاد آمبودزمان به عنوان یک مرجع نظارتی مستقل در بسیاری از نظام‌های حقوقی جهان،

نقش محوری در صیانت از حقوق شهروندان و نظارت بر عملکرد نهادهای دولتی دارد. این نهاد که ریشه در سیستم‌های حقوقی کشورهای اسکاندیناوی دارد، با هدف مقابله با سوءاستفاده‌های اداری، فساد و نقض حقوق بشر شکل گرفته و به عنوان یک ابزار کارآمد برای تضمین شفافیت، مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی دولت‌ها شناخته می‌شود؛^۴ با این حال، در ایالات متحده آمریکا، به دلیل ساختار فدرالی و ماهیت چندلایه‌ای نظام حقوقی این کشور، هیچ نهاد آمبودزمانی واحد و متمرکزی در سطح ملی وجود ندارد. در عوض، نظارت بر



نظام بررسی شکایات در ایالات متحده، به دلیل تعدد نهادهای نظارتی و نبود یک مرجع جامع و یکپارچه، از پیچیدگی‌های ساختاری رنج می‌برد. این مسئله باعث شد تا شهروندان در بسیاری از موارد، با دشواری‌های اداری و بوروکراتیک در پیگیری حقوق خود مواجه شوند.

عملکرد نهادهای اجرایی و بررسی تخلفات اداری و حقوق بشری از طریق مجموعه‌ای از سازمان‌های مستقل و نیمه مستقل انجام می‌شود که در حوزه‌های خاصی فعالیت دارند. مهم‌ترین نهادهای مشابه آمبودزمان در آمریکا عبارت‌اند از:

– **دفاتر بازرس کل (Inspector General Offices):** این دفاتر که در سطح فدرال

و ایالتی فعالیت دارند، مأموریت بررسی تخلفات اداری، سوءاستفاده‌های مالی، فساد دولتی و ناکارآمدی‌های اجرایی را بر عهده داشته و از طریق انتشار گزارش‌های مستقل، دولت را در

برابر شهروندان پاسخ‌گو نگاه می‌دارند.^۵
– **کمیسیون حقوق مدنی ایالات متحده (U.S. Commission on Civil Rights):** این نهاد وظیفه نظارت بر رعایت حقوق مدنی، مقابله با تبعیض‌های نژادی، جنسیتی و اجتماعی، و ارائه توصیه‌های اصلاحی به نهادهای قانون‌گذاری و اجرایی را بر عهده دارد.^۶
– **دفاتر پاسخ‌گویی دولتی (GAO – Government Accountability Office):** این دفتر که تحت نظارت کنگره فعالیت می‌کند، مسئول ارزیابی عملکرد مالی و اجرایی نهادهای دولتی، ارائه گزارش‌های نظارتی درباره سوءمدیریت منابع عمومی، و ارائه توصیه‌های سیاست‌گذاری در راستای بهبود کارآمدی حکمرانی است.^۷

الف ۲: تفاوت نهادهای نظارتی آمریکا با مدل کلاسیک آمبودزمان

برخلاف مدل کلاسیک آمبودزمان که در بسیاری از کشورهای اروپایی مشاهده می‌شود، ساختار نظارتی در ایالات متحده به صورت غیر متمرکز و مبتنی بر تفکیک حوزه‌های نظارتی شکل گرفته است. در مدل اروپایی، یک نهاد ملی آمبودزمان مستقل با اختیارات گسترده در زمینه بررسی شکایات مردمی و رسیدگی به تخلفات دولتی فعالیت می‌کند، در حالی‌که در آمریکا، این مسئولیت میان چندین نهاد مجزا تقسیم شده است.^۸ این تفاوت ساختاری موجب ایجاد چالش‌هایی در کارآمدی نظارت شده است. از جمله:

– **پراکندگی نهادی و هم‌پوشانی صلاحیت‌ها:** نبود یک نهاد مرکزی واحد باعث شده که برخی نهادهای نظارتی وظایف مشترکی داشته باشند که این مسئله می‌تواند موجب اتلاف منابع، تداخل در عملکرد و عدم شفافیت در تقسیم مسئولیت‌ها شود.

– **عدم استقلال کامل برخی نهادهای**

نظارتی: برخلاف آمبودزمان‌های ملی که معمولاً از استقلال بالایی برخوردارند، برخی نهادهای نظارتی در آمریکا به‌کنگره

5-.. U.S. GAO, 2023
6-.. U.S. Commission on Civil Rights, 2023
7-.. Gregory & Giddings, 2022
8-.. Reif, 2021

یاد دولت وابسته‌اند، که این موضوع امکان اعمال نفوذ سیاسی را افزایش می‌دهد.

– **چالش‌های اجرایی در پیگیری تخلفات:** از آنجایی که هر نهاد نظارتی در یک حوزه خاص فعالیت می‌کند، شهروندان ممکن است با مسیرهای پیچیده و بوروکراتیک برای ارائه شکایت و پیگیری حقوق خود مواجه شوند.^۹

ب: نقش نهادهای مشابه آمبودزمان در حمایت از حقوق بشر در ایالات متحده آمریکا

حمایت از حقوق بشر در هر نظام دموکراتیک مستلزم وجود سازوکارهای نظارتی و اجرایی مؤثر برای مقابله با تخلفات، سوءاستفاده‌های اداری و نقض حقوق اساسی شهروندان است. در ایالات متحده آمریکا، علی‌رغم فقدان یک نهاد ملی آمبودزمان مستقل، مجموعه‌ای از نهادهای نظارتی با وظایف گوناگون در این حوزه فعالیت دارند. این نهادها که در قالب دفاتر بازرس کل، کمیسیون حقوق مدنی، دفاتر پاسخ‌گویی دولتی و سایر ساختارهای مشابه تعریف شده‌اند، به طرق مختلف بر عملکرد نهادهای دولتی نظارت و در جهت صیانت از حقوق شهروندان گام برمی‌دارند.

با این حال، عملکرد این نهادها در حوزه حقوق بشر با چالش‌هایی مواجه است که عمده‌تاً به دلیل پراکندگی وظایف، محدودیت‌های قانونی، و فشارهای سیاسی ایجاد شده است. در ادامه، کارکردهای کلیدی این نهادها در حمایت از حقوق بشر مورد بررسی قرار می‌گیرد.

ب ۱: بررسی شکایات شهروندان از نهادهای دولتی و ارزیابی موارد نقض حقوق بشر

یکی از مهم‌ترین وظایف نهادهای نظارتی در ایالات متحده، بررسی شکایات شهروندان درباره عملکرد نهادهای دولتی، سوءاستفاده‌های اداری، و نقض حقوق اساسی آن‌ها است. در بسیاری از کشورها، آمبودزمان‌های ملی به عنوان مرجع اصلی دریافت و بررسی شکایات عمومی عمل کرده و از طریق گزارش‌های مستقل و الزام‌آور، تخلفات اداری را افشا می‌کنند. در مقابل، در ایالات متحده، این وظیفه میان نهادهای مختلف تقسیم شده است که هر

9-.. Reif, 2021

یک مسئول بررسی موارد خاصی از شکایات و نظارت بر حوزه‌های مرتبط هستند.

برای مثال، دفاتر بازرس کل که در سطح فدرال و ایالتی فعالیت دارند، شکایات مرتبط با فساد اداری، تخلفات مالی، و سوءاستفاده‌های قدرت را بررسی کرده و در صورت لزوم، تخلفات را به مراجع قضایی ارجاع می‌دهند. این دفاتر در زمینه نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی، نقش محوری دارند؛ اما محدودیت‌های آن‌ها در صدور احکام اجرایی و الزام‌آور، باعث شده که در برخی موارد، تأثیر نظارت آن‌ها کاهش یابد.^{۱۰} از سوی دیگر، کمیسیون حقوق مدنی ایالات متحده مسئول بررسی شکایات مرتبط با تبعیض‌های نژادی، جنسیتی، و سایر اشکال تبعیض در بخش‌های دولتی و خصوصی است. این نهاد از طریق جمع‌آوری داده‌های آماری، ارزیابی سیاست‌های دولت، و ارائه توصیه‌های اصلاحی، نقش مهمی در حمایت از اقلیت‌های آسیب‌پذیر دارد. با این حال، یکی از چالش‌های اساسی در عملکرد این نهاد، فقدان اختیارات اجرایی و وابستگی آن به تصمیم‌گیری‌های سیاسی است که در برخی موارد، از اجرای توصیه‌های آن جلوگیری کرده است.^{۱۱}

به‌طور کلی، نظام بررسی شکایات در ایالات متحده، به دلیل تعدد نهادهای نظارتی و نبود یک مرجع جامع و یکپارچه، از پیچیدگی‌های ساختاری رنج می‌برد.

این مسئله باعث شد تا شهروندان در بسیاری از موارد، با دشواری‌های اداری و بوروکراتیک در پیگیری حقوق خود مواجه شوند و در برخی موارد، شکایت‌های آنان بدون پیگیری مؤثر باقی بماند.

ب ۲: حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر و مقابله با تبعیض ساختاری

یکی از مهم‌ترین ابعاد حمایت از حقوق بشر، تضمین حقوق گروه‌های آسیب‌پذیر از جمله اقلیت‌های نژادی، زنان، مهاجران، و افراد دارای معلولیت است. در ایالات متحده، نهادهای متعددی به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در این حوزه فعالیت دارند، اما تأثیرگذاری آن‌ها به میزان استقلال، منابع مالی، و اختیارات اجرایی آن‌ها بستگی دارد.

کمیسیون حقوق مدنی ایالات متحده،
10-.. U.S. GAO, 2023
11-.. U.S. Commission on Civil Rights, 2023

به عنوان یکی از نهادهای کلیدی در این حوزه، مسئول ارزیابی سیاست‌های دولت در زمینه اجرای اصول برابری و عدم تبعیض است. این کمیسیون از طریق انتشار گزارش‌های تحقیقی، بررسی روندهای تبعیض‌آمیز در بازار کار، نظام قضایی و حوزه آموزش، و ارائه پیشنهادهای اصلاحی، به بهبود وضعیت گروه‌های آسیب‌پذیر کمک می‌کند. با این حال، گزارش‌های این نهاد عمدتاً توصیه‌ای بوده و فاقد ضمانت‌اجرائی لازم برای اعمال تغییرات بنیادین در سیاست‌های دولتی است.^{۱۲}

علاوه بر این، برخی از دفاتر نظارتی دیگر نیز در زمینه حمایت از اقلیت‌ها نقش دارند. برای مثال، اداره حقوق مدنی وزارت دادگستری آمریکا مسئول بررسی پرونده‌های تبعیض‌های ساختاری در سطح ملی و اجرای قوانین مرتبط با برابری حقوقی است. این نهاد توانایی طرح دعوی قضایی علیه متخلفان را دارد، اما در بسیاری از موارد، ملاحظات سیاسی مانع از انجام اقدامات قاطع توسط این اداره شده است.

ب ۳: ارتقای شفافیت و پاسخ‌گویی دولت

نظارت مؤثر بر عملکرد دولت، مستلزم شفافیت و پاسخ‌گویی نهادی است. در این راستا، دفاتر پاسخ‌گویی دولتی (GAO) و دفاتر بازرس کل، از طریق ارزیابی سیاست‌های اجرایی، بررسی نحوه تخصیص بودجه، و افشای موارد سوءاستفاده مالی، نقش مهمی در افزایش شفافیت عملکرد نهادهای دولتی دارند.

انتشار گزارش‌های مستقل توسط این نهادها، نه تنها باعث افزایش آگاهی عمومی درباره تخلفات اداری و نقض حقوق بشر می‌شود، بلکه به عنوان ابزاری برای فشار بر دولت جهت انجام اصلاحات عمل می‌کند. با این حال، یکی از مشکلات اساسی در این حوزه، عدم وجود ضمانت‌های اجرایی برای پیگیری نتایج گزارش‌های نظارتی است. در برخی موارد، گزارش‌های تهیه‌شده توسط این نهادها، به دلیل مخالفت‌های سیاسی یا فشارهای اقتصادی، بدون اقدامات اصلاحی باقی‌مانده‌اند.^{۱۳}

پ: چالش‌های نهادهای نظارتی در ایالات متحده آمریکا

نهادهای نظارتی، به عنوان یکی از ابزارهای کلیدی در صیانت از حقوق بشر، تضمین

12-.. Reif, 2021
13-.. Gregory & Giddings, 2022



در ایالات متحده، نظارت بر عملکرد دولت به جای تمرکز در یک نهاد ملی، میان چندین مرجع نظارتی تقسیم شده است که هریک دارای صلاحیت‌های محدود و بعضاً هم‌پوشان هستند. این فقدان یکپارچگی و انسجام، پیامدهای متعددی را به همراه داشته است.

شفافیت، و مقابله با سوء استفاده‌های اداری، همواره با چالش‌های متعدد و ساختاری مواجه بوده‌اند. در ایالات متحده آمریکا، این چالش‌ها نه تنها ناشی از ویژگی‌های نظام حکمرانی فدرالی، بلکه متأثر از موانع سیاسی، حقوقی، و بوروکراتیک نیز بوده‌اند. نبود یک نهاد ملی آمبودزمان مستقل، پراکندگی نهادی، فشارهای سیاسی بر نهادهای نظارتی، محدودیت‌های اجرایی در پیگیری گزارش‌های تخلفات، و وابستگی نهادهای نظارتی به ساختارهای سیاسی و مالی دولتی، از جمله مهم‌ترین چالش‌هایی هستند که کارآمدی این سیستم را با موانع جدی مواجه ساخته‌اند. در این بخش، به تفصیل مهم‌ترین چالش‌های فراروی نهادهای نظارتی در ایالات متحده بررسی خواهد شد.

پ.۱: عدم وجود یک نهاد ملی آمبودزمان و پیامدهای آن بر انسجام و کارآمدی نظام نظارتی

در بسیاری از کشورهای دموکراتیک، نهاد ملی آمبودزمان به عنوان یک مرجع مستقل، نقش محوری در بررسی شکایات شهروندان و نظارت بر عملکرد نهادهای دولتی ایفا می‌کند. این نهادها معمولاً از اختیارات قانونی گسترده‌ای برخوردار بوده و می‌توانند به‌طور مستقیم تخلفات را بررسی کرده، توصیه‌های اجرایی الزام‌آور صادر کنند و حتی در مواردی، مقامات متخلف را تحت پیگرد قانونی قرار دهند. با این حال، در ایالات متحده، نظارت بر عملکرد دولت به جای تمرکز در یک نهاد ملی، میان چندین مرجع نظارتی تقسیم شده است که هریک دارای صلاحیت‌های محدود و بعضاً هم‌پوشان هستند. این فقدان یکپارچگی و انسجام، پیامدهای متعددی را به همراه داشته است:

— **عدم وجود مرجع مرکزی برای رسیدگی به شکایات شهروندان:** در غیاب یک نهاد ملی آمبودزمان، شهروندان ناچارند برای پیگیری شکایات خود به نهادهای مختلف مراجعه کنند که این امر فرایند رسیدگی را پیچیده و زمان‌بر می‌کند. در بسیاری از موارد، مردم به دلیل نبود یک سازوکار شفاف و مشخص برای ثبت

شکایات، از پیگیری حقوق خود منصرف می‌شوند.

— **چالش‌های هماهنگی میان نهادهای نظارتی:** تعدد نهادهای نظارتی باعث شده است که هماهنگی میان آن‌ها با دشواری‌های فراوانی مواجه شود. در برخی موارد، نهادهای مختلف بر سر صلاحیت‌های نظارتی با یکدیگر تعارض دارند که این امر منجر به تأخیر در بررسی پرونده‌های نظارتی و کاهش کارآمدی کلی سیستم می‌شود.

— **کاهش شفافیت و پاسخ‌گویی:** نبود یک نهاد مرکزی نظارتی باعث شده که در بسیاری از موارد، نهادهای دولتی از پاسخ‌گویی مؤثر در برابر گزارش‌های نظارتی طفره برونند. اگرچه نهادهایی مانند دفاتر بازرس کل و دفاتر پاسخ‌گویی دولتی گزارش‌هایی درباره تخلفات اداری منتشر می‌کنند، اما در غیاب یک مرجع مرکزی و الزام‌آور، بسیاری از این گزارش‌ها بدون اقدام اجرایی باقی می‌مانند.

— **ضعف در اجرای توصیه‌های نظارتی:** یکی از کارکردهای اصلی نهادهای آمبودزمان در نظام‌های حقوقی مختلف، الزام دولت به اجرای اصلاحات بر اساس گزارش‌های نظارتی است. با این حال، در ایالات متحده، به دلیل نبود یک نهاد واحد با اختیارات اجرایی کافی، بسیاری از توصیه‌های نظارتی صرفاً در سطح گزارش باقی مانده و اقدام عملی برای اصلاحات به‌کندی انجام می‌شود.^{۱۴}

پ.۲: فشارهای سیاسی و تأثیر آن بر استقلال نهادهای نظارتی

نهادهای نظارتی زمانی می‌توانند به‌طور مؤثر عمل کنند که از استقلال کافی برخوردار باشند. با این حال، در ایالات متحده، بسیاری از این نهادها از نظر ساختاری و مالی به دولت وابسته بوده و در معرض فشارهای سیاسی قرار دارند.

14-- Reif, 2021

این وابستگی، پیامدهای گسترده‌ای را در عملکرد این نهادها ایجاد کرده است:

— **دخالت دولت در فرایندهای نظارتی:** در برخی موارد، مقامات دولتی با اعمال نفوذ سیاسی، سعی در جلوگیری از انتشار گزارش‌های حساس یا تغییر محتوای آن‌ها دارند. به عنوان نمونه، برخی گزارش‌های دفاتر بازرس کل درباره نقض حقوق بشر در بازداشتگاه‌های مهاجران، تحت فشارهای سیاسی با تأخیر منتشر شده یا برخی بخش‌های آن حذف شده است.^{۱۵}

— **وابستگی مالی نهادهای نظارتی به دولت:** بودجه بسیاری از نهادهای نظارتی از سوی کنگره یا دولت فدرال تأمین می‌شود. این مسئله باعث شده که در برخی موارد، مقامات سیاسی با کاهش بودجه یا ایجاد محدودیت‌های مالی، عملکرد این نهادها را تضعیف کنند. کاهش بودجه دفاتر پاسخ‌گویی دولتی در سال‌های اخیر نمونه‌ای از این چالش است که موجب کاهش دامنه نظارت‌های مالی بر عملکرد دولت شده است.^{۱۶}

— **انتخاب مدیران نهادهای نظارتی بر اساس وابستگی‌های سیاسی:** در بسیاری از موارد، انتصاب مدیران نهادهای نظارتی تابع ملاحظات سیاسی بوده و دولت‌ها افرادی را بر این نهادها منصوب می‌کنند که بیشترین همسویی را با سیاست‌های اجرایی دولت دارند. این مسئله موجب کاهش استقلال و کارآمدی نهادهای نظارتی در انجام وظایفشان شده است.

پ.۳: ضعف ضمانت‌های اجرایی برای گزارش‌های نظارتی و عدم پیگیری اصلاحات

یکی دیگر از چالش‌های مهم در ساختار نظارتی ایالات متحده، ضعف ضمانت‌های اجرایی برای گزارش‌های تخلفات است. بسیاری از گزارش‌هایی که توسط دفاتر بازرس کل، دفاتر پاسخ‌گویی دولتی و کمیسیون حقوق مدنی منتشر می‌شوند، صرفاً جنبه توصیه‌ای داشته و فاقد ضمانت‌های لازم برای اجرای اصلاحات هستند.

— **عدم الزام قانونی برای اجرای توصیه‌های نظارتی:** برخلاف بسیاری از کشورها که گزارش‌های نهادهای آمبودزمان به عنوان اسناد الزام‌آور در نظر گرفته می‌شود، در ایالات متحده، تصمیم‌گیری درباره

15-- Beetham, 2023

16-- Gregory & Giddings, 2022

اجرای این توصیه‌ها بر عهده نهادهای اجرایی گذاشته شده است. این امر باعث شده که در بسیاری از موارد، توصیه‌های کلیدی بدون هیچ اقدام اصلاحی باقی بمانند.

— **عدم پیگیری قضایی متخلفان:** در بسیاری از پرونده‌های نقض حقوق بشر، سوءاستفاده‌های مالی، و فساد اداری، گزارش‌های نظارتی تنها به افشای تخلفات بسنده کرده و هیچ اقدام قضایی مشخصی برای برخورد با متخلفان صورت نمی‌گیرد. نبود ضمانت‌های اجرایی قوی، موجب شده که بسیاری از مقامات دولتی بدون نگرانی از پیامدهای قانونی، تخلفات خود را ادامه دهند.

— **ضعف در اجرای اصلاحات ساختاری بر اساس گزارش‌های نظارتی:** یکی از مهم‌ترین کارکردهای نهادهای نظارتی، ارائه پیشنهادات اصلاحی برای بهبود عملکرد دولت است؛ با این حال، در ایالات متحده، به دلیل عدم وجود یک سازوکار مشخص برای نظارت بر اجرای این اصلاحات، بسیاری از پیشنهادات ارائه شده در گزارش‌های نظارتی، هرگز اجرایی نمی‌شوند.^{۱۷}

مجموعه این چالش‌ها نشان می‌دهد که نظام نظارتی ایالات متحده، با وجود برخورداری از نهادهای متعدد، با کاستی‌های جدی در زمینه انسجام، استقلال، وضمانت اجرایی مواجه است. نبود یک نهاد ملی آمبودزمان، فشارهای سیاسی، محدودیت‌های مالی، و ضعف در اجرای توصیه‌های نظارتی، از مهم‌ترین موانع در مسیر تحقق نظارت کارآمد و مؤثر در این کشور است. اصلاح این نظام مستلزم ایجاد یک هماهنگ‌کننده ملی برای فعالیت‌های نظارتی، افزایش ضمانت‌های اجرایی گزارش‌های نظارتی، و تقویت استقلال نهادی این ساختارها است تا بتواند نقش مؤثرتری در حمایت از حقوق بشر ایفا کند.

نتیجه‌گیری

نظام نظارتی ایالات متحده آمریکا، علی‌رغم برخورداری از نهادهای متعددی که کارکردی مشابه آمبودزمان را ایفا می‌کنند، همچنان با چالش‌های ساختاری، اجرایی و حقوقی قابل توجهی روبه‌رو است. در مقایسه با بسیاری از کشورهای اروپایی که یک آمبودزمان ملی

17-- Reif, 2021

مستقل با اختیارات گسترده را به عنوان رکن اساسی نظام نظارت بر نهادهای دولتی ایجاد کرده‌اند، ساختار نظارتی ایالات متحده بر پایه یک الگوی غیرمتمرکز و پراکنده شکل گرفته است. این الگوی غیرمتمرکز، اگرچه از حیث جلوگیری از تمرکز قدرت و افزایش تنوع نظارتی دارای برخی مزایاست، اما در عمل موجب ایجاد خلأهای نظارتی، ضعف در هماهنگی میان نهادهای مختلف، و در نتیجه کاهش اثربخشی و کارآمدی نظام نظارتی شده است.^{۱۸}

یکی از مهم‌ترین نواقص این ساختار، فقدان ضمانت اجرای مؤثر برای گزارش‌ها و توصیه‌های صادره از سوی نهادهای نظارتی است. برخلاف بسیاری از کشورهای پیشرفته که گزارش‌های آمبودزمن و نهادهای مشابه واجد ضمانت اجرای حقوقی و اداری قوی هستند، در نظام حقوقی آمریکا، توصیه‌های ارائه شده اغلب جنبه ارشادی دارند و الزام قانونی برای اجرای آن‌ها وجود ندارد. این وضعیت، سبب شده که اصلاحات پیشنهادی نهادهای نظارتی در بسیاری از موارد به تغییرات ملموسی در سیاست‌ها و رویه‌های دولتی منجر نشود.^{۱۹} علاوه بر این، فشارهای سیاسی و ملاحظات حزبی، که در فرایند انتصاب و عزل مقامات نهادهای نظارتی نقش پررنگی دارند، موجب کاهش استقلال این نهادها و محدود شدن دامنه تأثیرگذاری آن‌ها شده است.

با توجه به این چالش‌ها، در این مقاله مجموعه‌ای از اصلاحات پیشنهادی برای ارتقای نظام نظارتی آمریکا ارائه شد که مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از: ایجاد یک نهاد ملی آمبودزمن مستقل با اختیارات گسترده، تقویت استقلال دفاتر بازرس کل و سایر نهادهای نظارتی، الزام دولت به اجرای توصیه‌های نظارتی، گسترش همکاری‌های بین‌المللی با سازمان‌های حقوق بشری، و ایجاد یک نهاد مرکزی برای هماهنگی میان ساختارهای نظارتی موجود.

اجرای اصلاحات، مستلزم تغییرات اساسی در قوانین نظارتی، افزایش شفافیت و مسئولیت‌پذیری نهادهای دولتی، و کاهش مداخلات سیاسی در فرایندهای نظارتی است.^{۲۰} از منظر حقوق تطبیقی، تجربه کشورهای

18- . Beetham, 2023
19- . Gregory & Giddings, 2022
20- . Reif, 2021

مختلف نشان می‌دهد که کارآمدترین الگوهای نظارتی آن‌هایی هستند که ضمن برخورداری از استقلال نهادی و ضمانت اجرای قوی، دارای سازوکارهای شفاف و هماهنگ‌کننده نیز باشند. در این راستا، مدل‌های نظارتی در کشورهای همچون سوئد، کانادا و آلمان، که در آن‌ها نهادهای آمبودزمن دارای اختیارات گسترده، استقلال مالی و اجرایی، و همچنین ضمانت اجرای قانونی برای گزارش‌های نظارتی خود هستند، می‌تواند به عنوان الگویی برای اصلاح ساختار نظارتی ایالات متحده مورد توجه قرار گیرد.^{۲۱}

علاوه بر این، گسترش تعاملات نهادهای نظارتی ایالات متحده با سازمان‌های بین‌المللی



اجرای اصلاحات، مستلزم تغییرات اساسی در قوانین نظارتی، افزایش شفافیت و مسئولیت‌پذیری نهادهای دولتی، و کاهش مداخلات سیاسی در فرایندهای نظارتی است.

حقوق بشری، به ویژه کمیساریای عالی حقوق بشر سازمان ملل (OHCHR)، دیوان بین‌المللی کیفری (ICC)، و سازمان‌های حقوق بشری غیردولتی، می‌توانند نقش مؤثری در افزایش اثربخشی نظارت‌های حقوق بشری در این کشور داشته باشد. این تعاملات می‌تواند از طریق انتشار گزارش‌های مشترک، نظارت بر اجرای تعهدات بین‌المللی ایالات متحده در زمینه حقوق بشر، و افزایش شفافیت اقدامات نظارتی دولت انجام شود.^{۲۲}

در نهایت، ایجاد یک ساختار نظارتی کارآمد و مستقل، لازمه تحقق حکمرانی مطلوب و احترام به اصول بنیادین حقوق بشر در هر نظام حقوقی است. بدون وجود یک نظام نظارتی مؤثر، سازوکارهای دموکراتیک دچار

۲۱- . رهامی، محسن ۱۳۹۷
۲۲- . عسگری، محمد رضا ۱۴۰۰

اختلال شده و حقوق اساسی شهروندان در معرض تضییع قرار می‌گیرد؛ از این رو، اصلاح ساختار نظارتی ایالات متحده، نه تنها در راستای تقویت حاکمیت قانون و ارتقای حقوق بشر در این کشور ضروری است، بلکه می‌تواند الگویی برای سایر کشورهای باشد که با چالش‌های مشابهی در حوزه نظارت و پاسخ‌گویی دولتی مواجه‌اند.^{۲۳}

منابع

- رهامی، محسن، (۱۳۹۷). حقوق بشر و نظارت بر نهادهای دولتی. تهران: نشر میزان.
- عسگری، محمد رضا. (۱۴۰۰). مکانیزم‌های نظارتی و مسئولیت‌پذیری در دولت مدرن. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- Beetham, David (2023). Ombudsman and Human Rights: A Comparative Study. Oxford University Press.
- Gregory, Roy & Giddings, Philip (2022). Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents. IOS Press.
- International Ombudsman Institute (IOI) (2021). The Global Role of the Ombudsman in Strengthening Democracy.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2022). The Role of Ombudsman in Public Administration. OECD Publishing.
- Reif, Linda C (2021). The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System. Springer.
- United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2022). Best Practices in National Human Rights Mechanisms.
- U.S. Commission on Civil Rights. State of Civil Rights in America. 2023.
- U.S. Department of Justice (2023), Office of the Inspector General. Oversight Reports.
- U.S. Government Accountability Office (GAO). Annual Reports on Government Accountability. 2023.
- U.S. Office of Special Counsel. Annual Report on Whistleblower Protection. 2023.

۲۳- . رهامی، محسن ۱۳۹۷

ساختار و سیر تحول نهاد آمبودزمن

* محمدتقی آوند

بازرس گروه منابع طبیعی و اراضی کشاورزی

چکیده

ریشه‌های نهاد (Ombudsman) به سال ۱۸۰۹ در سوئد بازمی‌گردد و به معنای «نماینده» است. در سال ۱۸۰۹ آمبودزمن تنها مؤسسه منحصر به فرد سوئدی در سراسر جهان بود. تا قرن بیستم این نهاد فراتر از مرز سوئد گسترش نمی‌یافت، اما سپس توسط سایر کشورهای اسکاندیناوی (فنلاند - ۱۹۱۹، دانمارک - ۱۹۵۲ و نروژ - ۱۹۶۲) پذیرفته شد. نهاد (Ombudsman) بیشترین محبوبیت خود را در دهه ۱۹۶۰ داشت، زمانی که در مقیاس انبوه توسط کشورهای مشترک المنافع و توسط سایر کشورهای عمدتاً اروپایی تأسیس شد. در حال حاضر، یعنی ۲۱۶ سال بعد از تأسیس،

مفهومی است که در سرتاسر دنیا به تثبیت رسیده و در کل کشورهای اروپایی و آسیایی به جریان افتاده است و مشخصه یک مؤلفه بنیادی در حکومت‌هایی است که وابسته به دموکراسی و حکومت قانون هستند. در کشورهای مختلف جهان به نمایندگان مردمی که از حقوق مردم حمایت می‌کنند نام‌های مختلفی داده می‌شود. در بسیاری از کشورها نیز بازرسان منطقه‌ای، شهرستانی و استانی وجود دارند و برخی کشورها در سطح ملی، منطقه‌ای و زیرملی بازرس دارند. از جمله دلایل اصلی تشکیل این گونه نهادها در اغلب نظام‌های حقوقی جدید دوری کردن از فرایندها و ناکارآمدی‌های نظام قضایی، غیررسمی بودن و کم‌هزینه بودن شکایت به این نهادها و است که برخلاف روند معمول در دادگاه‌ها و دیوان‌های اداری راه حلی به نسبت مناسب‌تر

برای پیگیری و دفاع از حقوق شهروندان است. کلمات کلیدی: آمبودزمن، بازرسان ویژه، سوئد، کشورهای اروپایی، شفافیت

مقدمه

نخست باید توجه داشته باشیم که پیشینه تاریخی و سیاسی تأسیس بازرسی ویژه سوئدی در سال ۱۸۰۹ در اروپا در آن زمان واقعاً بی‌نظیر بود. سال‌های بین ۱۷۱۹ و ۱۷۲۲ ادعای‌کننده عصر آزادی هستند و از شاخصه‌های این دوران می‌توان به کناره‌گیری از حکومت‌های استبدادی و ایجاد یک نظام پارلمانی بسیار مدرن اشاره نمود. تقریباً در بقیه کشورهای اروپایی (به استثنای انگلستان) مردم از این شرایط کاملاً دور بودند. سوئد دارای یک قانون اساسی مکتوب، حقوق بشر، تضمین آزادی مطبوعات و یک شورای (ریکسداگ) متشکل

از نمایندگان ایالت‌هایی است که دارای قدرت زیادی می‌باشند. این از نظر سیاسی برای (ریکسداگ) این امکان را فراهم ساخت تا حق انتصاب (وزیر دادگستری) را برای یک دوره کوتاه در سال ۱۶۶۶ کسب نماید. بدین ترتیب، انجمن پادشاهی با دامنه کنترل اداره دولت به پارلمان منتقل شد. امروزه در اروپا به یاد پیشگامانی که در قرن هجدهم مغز متفکر مفهوم آمبودزمان پارلمانی بودند، می‌پردازند. این مفهوم در سال ۱۸۰۹ زمانی که قانون اساسی سوئد بر طبق اصل جدایی و تفکیک قوای مقننه و مجریه، بازنگری و تأیید شده و به مرحله اجرا درآمد، مرتب و تنظیم شد (Eklundh, 1965). مفهوم آمبودزمان یا بازرس کل، حتی در میان بخش‌های خصوصی نیز اهمیت یافته است که به صورت یک کنترل مستقل، شهروند محورو قابل اعتماد که با هدف دفاع از حقوق مردم از کارهای مؤسساتی همچون بانک‌ها، شرکت‌های بیمه و... مطرح می‌شود، اما خود نهاد آمبودزمان نیز تقلیدی از نهاد نظارت دولت اسلامی (امپراتوری عثمانی) بوده است که از کشورهای اسلامی به سوئد منتقل و با تبدیل واژه تغییر نام داده است. آمبودزمان که اساساً ریشه سوئدی دارد، به مفهوم نظارت و کنترل قانونی و دولتی بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشور و حمایت از حقوق افراد در مقابل سوء جریان‌های اداری است (خبره، ۱۳۸۴). نظارت از طریق آمبودزمان (مقام ناظر مستقل) از اقسام نظارت غیر قضائی است که برای نظارت بر حسن جریان قانون در کشور و دستگاه دولت و حمایت از حقوق و آزادی‌ها بعد از سال‌های ۱۹۵۰ مورد توجه قرار گرفته است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۲). همچنین در برخی از کشورها حمایت از حقوق بشر از وظایف عمده نهادهای بازرسی است؛ در واقع این نهاد شکایت‌ها را دریافت می‌کند و مورد تحقیق و بررسی قرار می‌دهد و سپس بر اساس قوانین و مقررات خود رهنمودهای لازم را به مقامات مسئول ارائه می‌دهد. این نهاد در برخی کشورها جزئی از قوه مجریه است و در برخی زیر نظر قوه مقننه فعالیت می‌کند (خبره، ۱۳۸۴). در حال حاضر، یعنی ۲۱۶ سال بعد از تأسیس، مفهوم می‌است که در سرتاسر دنیا به تثبیت رسیده و در کل کشورهای اروپایی و آسیایی به جریان افتاده است و مشخصه یک مؤلفه بنیادی در حکومت‌های است که وابسته به دموکراسی و حکومت قانون هستند.

به اعتقاد پروفسور وید، نهاد آمبودزمان قدرت اصلی خود را ابتدا با استفاده از توانایی مهار افکار عمومی و تحمیل آن بردولت به دست می‌آورد، نه به وسیله قانون؛ به عبارت دیگر، اختیاراتی که قانون به نهاد آمبودزمان می‌دهد، اختیاراتی ثانویه هستند که شامل تحقیق و بازرسی، تهیه مدارک و شواهد و مسائلی از این قبیل می‌باشند. یکی از اختیارات آمبودزمان رسیدگی به اشتباهاتی است که توسط یک مقام اداری انجام شده و باعث تضییع حقوق شخص شده است و هیچ راه حل قانونی در این زمینه وجود ندارد.

پیشینه آمبودزمان در قانون اساسی

برای درک توسعه و گسترش نظریه بازرس ویژه، پیشینه قانون اساسی آمبودزمان سوئدی باید مورد توجه قرار گیرد. به خاطر برخی از ویژگی‌های خاص در قانون اساسی سوئد، آمبودزمان در سیستم حقوقی، نقش مهمی را ایفا می‌کند. مهم‌ترین خصلت قانون اساسی سوئد این است که اداره دولت نه توسط وزرا بلکه توسط نماینده‌هایی انجام می‌شود که توسط مسئولین دولتی راهنمایی می‌شوند. این مسئولین برای اجرای وظایف دولتی نیازی به آموزش توسط وزیران ندارند؛ بنابراین وزرا برای عملکرد این

نمایندگی‌ها در قبال پارلمان هیچ مسئولیتی ندارند. این بازرس ویژه است که نقایص کنترل سیاسی و حقوقی مؤسسه‌های اداری و اجرایی را جبران می‌کند (Larsson, 1966؛ میرزاده و همکاران، ۱۳۹۲).

بنیان ایدئولوژیک آمبودزمان

برای شناخت و شفاف‌سازی بنیاد ایدئولوژیک مؤسسه آمبودزمان ضرورت دارد تاریخچه آمبودزمان سوئدی بررسی شود. اساس این نظریه بر ایده‌های روشن فکری سوئدی و برداشت آن دوره، نسبت به آزادی انسان که فرد را در اجتماع مسئول می‌دانست، استوار است. در سوئد، در رابطه با این ایده فردی، مدل یک دولت آزاد و دموکراتیک، خیلی زود تحقق می‌یابد؛ اما این ایده در برداشت ما از اصطلاح بازرسی ویژه (دادگستر) که اعتماد پارلمان را به دست آورده و مردم نیز به آن اطمینان دارد، به گونه‌ای است که اداره دولتی را کنترل می‌کند و به منظور تضمین حقوق شهروندان، شکایات افراد را مورد به مورد بررسی نموده و احساس حفاظت، امنیت و آزادی به آن‌ها می‌دهد. این مفهوم کلیشه‌ای مربوط به قانون اساسی، هنوز هم هسته مرکزی کل مؤسسه آمبودزمان است؛ از این روی می‌توان این مفهوم را نظریه بازرس ویژه یا همان آمبودزمان نامید (میرزاده و همکاران، ۱۳۹۲).

به دلیل تاریخچه مشترکی که سوئد با فنلاند داشت، ایده آمبودزمان از فنلاند شروع شد. نظریه آمبودزمان در سال ۱۹۱۹ در قانون اساسی فنلاند گنجانده شد. فنلاند در سال ۱۸۰۹ از سوئد جدا شده و بیش از ۱۰۰ سال، تحت سیطره امپراتوری روسیه (تزار) قرار گرفت. وقتی در سال ۱۹۱۹ حکومت این کشور جمهوری شد، بسیاری از قوا که با سلطنت مواجه بودند به ریاست جمهوری سپرده شدند، بنابراین توازن بین قوای اجرای و مقننه همچنان دارای اهمیت بود. آمبودزمان پارلمانی فنلاند نیز مانند سوئد باید فردی می‌بود که شناخته شده و دارای علم به قانون باشد. این توسعه به این دلیل که هر چند اصلاحات در قانون اساسی بعد از جنگ جهانی دوم برای سیستم‌های معقول کنترل پارلمانی و بازنگری قضایی، اهمیت بسیاری قائل شده بود، مشکلات جدیدی بروز کرد که ظاهراً فقط با برگشت به آمبودزمان سوئدی حل شدنی بود. به همین دلیل پس از سه دهه دوباره از سر گرفته شد؛ ولی ۹۰ سال گذشته بود. بسیاری از این مشکلات برای این توسعه دارای اهمیت بود و بسیاری از کشورهای صنعتی اروپایی با آن درگیر بودند (Modeent, 1975).

مفهوم و کارکرد آمبودزمان

آمبودزمان به مفهوم «طرف رسیدگی‌کننده به شکایت» یا «نماینده شاکی» یا چیزی شبیه «معتمد» است که به تدریج به صورت «داوری طرف در اعمال دولت» در آمده و به کشورهای دیگر راه یافته است. این واژه در اصل یک کلمه سوئدی (mather Umboth) می‌باشد که معنی اجزای آن به معنی انسان (mather) و کمیسیون (Umboth) است و معنای تحت اللفظی آن به معنای نماینده می‌باشد که در معنای حقوقی، از آن به «کسی که از دیگران دفاع می‌کند» یاد می‌شود.

مؤسسه بین‌المللی آمبودزمان این نهاد را چنین تعریف کرده است: «شخصیت یا نهادی که شکایت‌های شهروندان را جاع به تصمیم‌ها، اعمال یا قصورهای مدیریت عمومی را مورد رسیدگی قرار می‌دهد و نقش و جایگاه آن حمایت از مردم در برابر نقض حقوق، سوء استفاده از اختیارات، اشتباه، غفلت، تبعیض، تصمیم غیرمنصفانه و سوء مدیریت به منظور

ارتقای مدیریت عمومی و شفاف نمودن اعمال حکومتی و پاسخ‌گو کردن حکومت و مقام‌های عمومی در برابر اعضای جامعه است» (WWW.IOI.org).

همچنین کمیته آمبودزمان در کانون وکلای بین‌المللی (IBA) آمبودزمان را بدین صورت تعریف کرده است: «نهادی که بر پایه قانون اساسی یا به موجب قانون مصوب مجلس تشکیل شده و در رأس آن یک مقام عالی‌رتبه دولتی مستقل قرار دارد و در مقابل قوه مقننه یا پارلمان پاسخ‌گواست و شکایات مردم از سازمان‌های دولتی، مقامات و کارمندان را دریافت می‌کند یا به ابتکار خود عمل می‌نماید و دارای اختیار انجام تحقیقات، توصیه، اقدام اصلاحی و گزارش موضوعات است». به تعبیر روشن‌تر، می‌توان گفت آمبودزمان به معنی نظارت و کنترل قانونی و دولتی بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی و اداری کشور و حمایت از حقوق افراد در مقابل سوء جریان‌ات اداری با هدف ایجاد عدالت در دستگاه‌های مزبور است (براتی و عباسی، ۱۴۰۰).

به منظور ایجاد یک نهاد کارآمد آمبودزمان باید یکسری عناصر بنیادین وجود داشته باشد؛ که این عناصر بنیادین را می‌توان به سه شیوه تعریف نمود:

اول، ویژگی‌های اساسی، آن دسته از ویژگی‌هایی که ارتباط نزدیکی با کارکرد مؤثر آمبودزمان دارد. این نهاد به مواردی که در ادامه بیان می‌شود نیاز دارد و در صورت فقدان این عناصر نمی‌تواند به شیوه کارآمدی عمل کند؛ دوم، حداقل‌های ضروری، منظور آن دسته از خصوصیات و ویژگی‌هایی است که در صورت فقدان آن یک نهاد را نمی‌توان آمبودزمان نامید یا نمی‌تواند به شیوه مؤثر عمل کند؛

سوم، تعریف صحیح و یکسان عناصری که از اجزای تشکیل‌دهنده یک آمبودزمان محسوب می‌شوند.

امروزه آمبودزمان به شکل‌های مختلف در کشورهای گوناگون وجود دارند و نام‌های متفاوتی به آن‌ها داده شده است؛ ولی در حقیقت ماهیت آن‌ها یکسان است. بر اساس اساسنامه مؤسسه آمبودزمان بین‌المللی معیارهایی برای عضویت در این مؤسسه وجود دارد که این معیارها برخی خصوصیات را در رابطه با یک آمبودزمان

1- International Bar Association

تعریف می‌کنند که عبارت‌اند از: ۱- این نهاد‌ها به موجب قانون ایجاد می‌شوند؛ ۲- در رابطه با وظایف قانونی خود تحت حمایت مقامات عمومی قرار دارند؛ ۳- مستقل از مقامات عمومی به ویژه کسانی که بر آن نظارت دارند، عمل می‌کنند؛ ۴- صلاحیت بررسی شکایات و ارائه توصیه‌هایی را دارند؛ ۵- با استفاده از گزارش‌های عمومی به مقامات صلاحیت‌دار پاسخ‌گو بوده و متولیان آن از طریق نهاد قانون‌گذاری سازمان منصوب شده که تنها توسط این نهاد نیز قابل عزل هستند (براتی و عباسی، ۱۴۰۰).

شاخصه‌های آمبودزمان کارآمد

برای یک آمبودزمان کارآمد حداقل استانداردهایی وجود دارد که بر مبنای استانداردهای تعیین شده از سوی مؤسسه بین‌المللی آمبودزمان عبارت‌اند از: ۱- استقلال؛ ۲- بی‌طرفی و انصاف؛ ۳- غیررسمی بودن رسیدگی و ۴- محرمانگی.

۱- استقلال آمبودزمان

استقلال به این معناست که مقامات نمی‌توانند در امور آمبودزمان دخالت کنند و نقطه نظرات خود را به آن القاو دیکته نمایند (عمیدزنجانی و موسی‌زاده، ۱۳۸۹)؛ به عبارت دیگر، استقلال آمبودزمان از عناصر اساسی در تعریف آن است. آمبودزمان سازمانی است که توسط مقامات مستقل اداره می‌شود و در برابر قانون‌گذار مسئول است؛ بنابراین آمبودزمان شخصی بی‌طرف و مستقل از دولت است که توسط پارلمان منصوب می‌شود و به نمایندگی از پارلمان به تحقیق درباره شکایات از سوء جریان‌ات اداری که در این نهاد مطرح می‌شود، می‌پردازد (Reif, 2004). بنا به مراتب آمبودزمان یا نهاد بازرسی اصولاً نباید توسط نهاد ویاسازمانی که تحت کنترل و نظارت آن است انتخاب شود؛ زیرا در این صورت امکان دخالت در امور آمبودزمان وجود دارد (گرچی از ندریانی و همکاران، ۱۳۹۱). از لحاظ تشکیلاتی و سازمانی نیز این نهاد در بدو پیدایش وابسته با پارلمان بوده است و مستقل از قوه مجریه فعالیت می‌کند؛ برای مثال می‌توان به اسپانیا اشاره کرد که یکی از نهاد‌های نظارتی آن بازرس پارلمانی است که به عنوان مدافع حقوق مردم



آمبودزمان به مفهوم «طرف رسیدگی‌کننده به شکایت» یا «نماینده شاکی» یا چیزی شبیه «معتمد» است که به تدریج به صورت «داور بی‌طرف در اعمال دولت» در آمده و به کشورهای دیگر راه یافته است. این واژه در اصل یک کلمه سوئدی (mather Umboth) می‌باشد که معنی اجزای آن به معنی انسان (mather) و کمیسیون (Umboth) است و معنای تحت اللفظی آن به معنی نماینده می‌باشد که در معنای حقوقی، از آن به «کسی که از دیگران دفاع می‌کند» یاد می‌شود.

توسط پارلمان انتخاب می‌شود؛ همچنین در کشور سوئد نیز در نظام حقوقی آن‌ها با زرس پارلمانی از مهم‌ترین اجزای پارلمان به حساب می‌آید. این موضوع در مورد انگلستان نیز صدق می‌کند و در این کشور نیز مهم‌ترین آمبودزمان آن‌ها آمبودزمان پارلمانی می‌باشد (یهنیا و صادقی، ۱۳۹۹؛ Hutchesson&Gergory, 1976).

۲- بی‌طرفی و انصاف

یکی از ویژگی‌های مطلوب یک آمبودزمان بی‌طرفی و در رفع اختلافات می‌باشد. آمبودزمان قادر به تصمیم‌گیری یا ایجاد سیاست‌ها یا اقدامات اجباری و یا تغییر آن‌ها نیست. آمبودزمان هر موقعیت را به شکل عینی بررسی و با همه به شکل مساوی رفتار می‌کند. بی‌طرفی آمبودزمان زمانی تضمین می‌شود که شخصی که به این مقام منتصب می‌شود از طریق اجماع تمامی احزاب سیاسی در پارلمان باشد. بعد از انتصاب شخص مورد نظر، خود آمبودزمان باید با تضمین خود مبنی بر بی‌طرفی با زرس از اعتبار خود دفاع نماید. به منظور جلوگیری از کاهش اعتبار با زرسان آمبودزمان، آن‌ها باید سعی کنند در هیچ‌گونه فعالیت سیاسی مداخله ننمایند. حمایت از یک حزب خاص باعث صدمه به اعتبار آمبودزمان می‌شود (Reif, 2000). یکی از اساتندارد های آمبودزمان کارآمد اساتنداردهایی که توسط مؤسسه بین‌الملل آمبودزمان تهیه شده، بی‌طرفی و عدم جانبداری آن‌ها بیان شده است. در بند ۱ ماده ۲ به صراحت مقرر شده که آمبودزمان به شکلی بی‌طرفانه و بدون جانبداری عمل کند.

۳- غیررسمی بودن رسیدگی

آمبودزمان ابتدا یک نهاد شئونده و حل مشکل است. غیررسمی بودن آمبودزمان مستلزم این است که این نهاد ضمن دریافت اطلاعات از اشخاص به آن‌ها کمک کند که موضوعات را برای خود شناسایی و شکل دیگری بیان کنند. روش‌های مختلفی برای صحبت آمبودزمان با اشخاص وجود دارد و می‌توان با اجازه آن‌ها از شخص ثالث نیز استفاده کرد (Ziegenfuss&Rourke, 2014). دلیل اینکه آمبودزمان ملزم به کارکرد غیررسمی می‌باشد این است که آمبودزمان قادر است مسائل سازمانی نظام‌مند و گسترده‌تری را مورد بررسی قرار دهد، اما قادر به اتخاذ تصمیمات الزام‌آور و خط‌مشی الزامی نیست. همچنین آمبودزمان نمی‌تواند به شکل رسمی اقدام به صدور رأی در خصوص مورد شکایت نماید؛ از این رو آمبودزمان نمی‌تواند در فرایند دادخواهی اشخاص کارکرد قضایی داشته باشد (IOA, 2009).

آمبودزمان قادر به صدور دستورهای الزامی نیستند. بعضی از آمبودزمان‌ها دارای اختیارات اجرایی قدرتمندی،

مانند اختیار تصمیم‌گیری، تعقیب و ارجاع پرونده به دادگاه یا محاکم صالح دیگر جهت تصمیم‌گیری قضایی می‌باشند؛ برای مثال مؤسسات حقوق بشری که ملی هستند (Reif, ۲۰۰۸)؛ همچنین تعداد زیادی از آمبودزمان‌ها دارای این صلاحیت هستند که از دادگاه‌های قانون اساسی یا سایر دادگاه‌ها درخواست اقدامات حمایتی ویژه‌ای داشته باشند و یا درخواست رفع ایهام از پرونده‌های مربوط به حقوق بشر یا اساسی را بنمایند. آمبودزمان‌های حقوق بشری با کارکرد مشابه باید قدرت اجرایی قوی‌تر، متناسب با مسئولیت‌های اضافی خود داشته باشند (Reif, 2004).

۴- محرمانگی

ممکن است اشخاصی که اقدام به دادخواهی نزد آمبودزمان می‌کنند و یا برخی از مقامات و کارکنان دولتی که مسئول تشکیل و بررسی پرونده‌ها در جریان تحقیقات هستند، مورد تعرض و اقدام انتقام‌جویانه قرار گیرند؛ از این رو آمبودزمان باید مجموعه ارتباطات خود را در پرونده مخفی نگه و محرمانگی آن‌ها را حفظ نماید (Got- tehrer, 2009). بر اساس بند سه اسناد دارد آمبودزمان که از سوی سازمان بین‌المللی آمبودزمان تعریف شده «آمبودزمان تمامی ارتباطات خود را با اشخاصی که تقاضای کمک دارند، به شکل کاملاً محرمانه‌ای نگه می‌دارد و تمامی اقدامات معقول را به عمل می‌آورد تا اینکه از محرمانگی برخی موارد از قبیل: ۱- حفظ هویت اشخاصی که با سازمان در تماس هستند و عدم الزام افشای آن‌ها؛ ۲- عدم افشای اطلاعات محرمانه، زیرا ممکن است باعث شناسایی اشخاصی شود که با آمبودزمان در تماس‌اند، به جز در مواردی که شخص ذی‌نفع خود اجازه دهد (IOA, 2009). یکی از مواردی که باعث اعتماد اشخاص برای مراجعه و توسل به آمبودزمان به منظور احقاق حق می‌شود، محرمانگی اطلاعات و هوست اشخاص است.

طبقه‌بندی صلاحیتی و جغرافیایی

آمبودزمان‌های ملی به طور معمول در سطح کشور دارای شعبه‌های استانی و محلی می‌باشند. شعبات محلی که به منظور تسهیل تماس و ارتباط مستقیم شهروندان ایجاد می‌شوند، نه تنها ارائه شکایت توسط مردم را تسهیل می‌کند بلکه باعث حل و فصل سریع و غیر بوروکراتیک مسئله می‌شود. در بخش عمومی و در حوزه غیرملی آمبودزمان‌های اصیل غیرملی با صلاحیت عام وجود دارند که قلمرو جغرافیایی فعالیت آن‌ها محدود به سطوح استانی، منطقه‌ای، محلی و شهری است. «آمبودزمان عمومی» یا «همه‌منظوره» رسیدگی به شکایات از اعمال و فعالیت‌های حکومتی در هر سطحی را بر عهده

دارد. در مقایسه، آمبودزمان‌های 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 آمبودزمان «تخصصی» «تک‌بخشی» یا «تک‌منظوره» اطلاق می‌شود. آمبودزمان 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 آمبودزمان حامی منافع شاکیان است، برخی فعالیت‌های اداری دستگاه‌های حکومتی مورد واریسی قرار می‌دهد و نظارت بر یک سازمان یا موضوع خاص مانند پلیس، زندان و بازداشتگاه، نیروهای نظامی، تبعیض نژاد، حمایت از کودکان و اقلیت‌ها، خدمات بهداشتی، آزادی اطلاعات، حریم خصوصی، حمایت از مصرف‌کننده و غیره را بر عهده دارد. برخی از آمبودزمان‌های تخصصی اختیار تحقیق را ندارد این در حالی است که برخی از چنین اختیاراتی برخوردار بوده و تعداد کمی از آن‌ها قادرند تصمیم‌های الزام‌آوری اتخاذ نمایند و یا حتی مجازات‌هایی را اعمال کنند.

اگر در موضوع خاص یا در یک منطقه جغرافیایی آمبودزمان تخصصی در کنار آمبودزمان عمومی فعالیت کند ممکن است آمبودزمان عمومی بر عملکرد آن نظارت کند. آمبودزمان تک‌منظوره به دلیل تمرکز بر یک موضوع خاص ممکن است تنها با یک یا چند اداره حکومتی سروکار داشته باشد. از این رو به دلیل رابطه نزدیک با شاکیان مشخص و سازمان‌های خاص و معدود لازم است همیشه هوشیار باشد که به اسارت آن‌ها در نیاید. گاهی به موجب تصمیم آمبودزمان ملی یا به حکم قانون، معاونت‌هایی تشکیل می‌شود که هر یک مسئول رسیدگی به شکایات مختص یک بخش ویژه می‌شود؛ همچنین آمبودزمان ملی قادر است در سطح استان، شهرستان یا ایالت دفاتر یا ادارات محلی تأسیس کند؛ از این رو آن‌ها با آمبودزمان تخصصی متفاوت هستند. آمبودزمان تخصصی دارای اختیارهای مخصوص خود بوده و دارای یک استقلال مجزا است. هر کدام از این آمبودزمان‌ها دارای موافقان و مخالفانی است. موافقان اعتقاد دارند که نخست، ایجاد آمبودزمان تک‌بخشی نشان از جدیت حکومت در ارتقا حمایت از اشخاصی دارد که در حوزه آن بخش قرار می‌گیرند. دوم، به دلیل اهمیت ویژه بخش مورد نظر نزد حکومت بوده است که چنین آمبودزمان ایجاد شده است. در مقایسه مخالفان معتقدند که نخست، وجود هم‌زمان آمبودزمان تخصصی در کنار آمبودزمان عمومی از یک سو به تضعیف قدرت آمبودزمان عمومی منجر می‌شود و از طرف دیگر باعث تداخل صلاحیت‌ها و سردرگمی مردم

شود. دوم، با توجه به محدودیت منابع مالی، به ویژه در دوره‌های بحران و رکود اقتصادی، اختصاص منابع موجود به آمبودزمان ملی منطقی‌تر است. در صورت ضرورت، آمبودزمان ملی می‌تواند نمایندگانی را برای رسیدگی به مسائل ویژه تعیین نماید (Reif, 2004). نهاد آمبودزمان یا با زرسی‌ب‌آنکه در نظام‌های جدید حقوقی دارای صلاحیت‌های گسترده‌ای برای نظارت برخوردارند، ولی صلاحیت‌های موضوعی آن‌ها معمولاً به سه موضوع سوءمدیریت، موضوعات حقوق بشری و رسیدگی به مسائل کلان یا جزئی تقسیم می‌شوند. دلایل مهم رسیدگی این نهاد سوءمدیریت است. به اعتقاد پروسوروید، مفهوم سوءمدیریت بیشتر بر جنبه‌های صلاحیت اختیاری، جایی که هنوز تصمیم اتخاذ شده خارج از محدوده قانون یا خارج از صلاحیت نیست، تکیه دارد؛ در حالی که عملکرد آمبودزمان عموماً حول محور تصمیمات اشتباه اتخاذ شده باید اتخاذ شده است (Wade, 1972).

حقوق بشر نیز یکی از مبانی نظارت بر حکومت بوده و یکی از مهم‌ترین اهداف آمبودزمان این است که حکومت در مسیر اعمال حاکمیت خویش به حقوق مردم احترام گذاشته و مانع از تضییع حقوق عامه شود؛ بنابراین همان‌طور که در تعریف آمبودزمان نیز بیان شده، صیانت و حفاظت از حقوق و آزادی‌های مردم از مهم‌ترین دغدغه‌های اصلی آمبودزمان می‌باشد. در بعضی از کشورها از قبیل فرانسه به این‌گونه نهادها، مدافعان حقوق شهروندان گفته می‌شود؛ همچنین در اسپانیا، مدافع حقوق مردم نامیده می‌شوند. این نهادها می‌توانند در خصوص شکایات مربوط به کارکرد غیرعادی کارکنان اداری و یا فعالیت‌های دیگر مربوط به خدمات عمومی که باعث نقض در حقوق و آزادی‌های بنیادین مردم می‌شوند اقدام به با زرسی نمایند. برای مثال در انگلستان وقتی که عمل قانونی‌ای توسط یک مقام عمومی انجام شده و به دلیل مشکل ماهوی باعث تضییع حقوق افراد شده و ناعادلانه می‌باشد نهاد آمبودزمان خود را صالح به رسیدگی می‌داند (گرچی از ندریانی و همکاران، ۱۳۹۱). علاوه بر موارد فوق، آمبودزمان ضمن بررسی و صلاحیت بررسی مسائل کلی، به امور جزئی نیز رسیدگی می‌کند و بر اساس نوع موضوع، آن‌ها را به وسیله مجلس نمایندگان با زرس پارلمانی یا سایر مراجع ذی‌صلاح ارجاع می‌نماید. با توجه به اینکه در انگلستان، نهاد آمبودزمان پارلمانی دستیار پارلمان در نظارت تلقی می‌گردد، بنابراین صلاحیت رسیدگی به مسائل کلان را دارا بوده و صرفاً در بعضی از مسائل از قبیل امور خارجه، تحقیقات جنایی و غیره مداخله نمی‌کند (زارعی، ۱۳۸۹).

ارزیابی کارکرد آمبودزمان‌ها

ارزیابی کارکرد آمبودزمان‌ها در نظام‌های مختلف حقوقی نشان می‌دهد که نهاد متولی آمبودزمان در برخورد بابتی عدالتی‌ها دارای دو کارکرد تعقیبی و اصلاحی می‌باشد. چنانچه آمبودزمان در بررسی‌های خود با نارسایی‌هایی مواجه گردد که ناشی از جرائم یا تخلف اداره و کارکنان آن از انجام وظایف قانونی باشد، در این صورت، چون این امور از حیث قضایی و انتظامی قابل پیگیری می‌باشد، متخلفان به دادگاه یا مراجع انتظامی صالح معرفی می‌کند، اما در اکثر موارد این بی‌عدالتی‌ها از طریق قضایی و انتظامی قابل پیگیری نیست. به عنوان مثال اگر به آمبودزمان شکایت شده باشد که عمل یک مأمور اداره منطبق با قانون است، ولی وی در رعایت اصول مدیریتی و استانداردهای لازم اداری قصور کرده است، هیچ دادگاه یا محکمه‌ای صالح به رسیدگی نیست. در مواردی از این دست که ناشی از سوء مدیریت یا ناکارآمدی قوانین و مقررات است، آمبودزمان راهکارهای مناسب را جهت اصلاح عملکرد اداره و یا اصلاح قوانین و به طور کلی اصلاح مبنایی نایسامانی‌های اداری، به مراجع ذیصلاح پیشنهاد می‌نماید (Hood, 1987). در این فرض، کارکرد آمبودزمان اصلاحی است. آمبودزمان در کارکرد اصلاحی خود با ملاک قراردادن مبنایی فراتر از حداقل‌های قانونی، عملکرد اداره را در ابعاد مدیریتی و فنی می‌سنجد و آنچه را به زعم او منشأ ناکارآمدی است، به مراجع ذیصلاح پیشنهاد می‌کند.

آمبودزمان در پی یک شکایت عمومی، از اختیار کافی برای انجام بررسی‌های لازم درباره یک عمل حکومتی که ممکن است برخلاف قانون یا غیرمنصفانه باشد، برخوردار است. در بسیاری از موارد نیز آمبودزمان قادر است رأساً و یا بابتکار خویش و بدون وجود شکایت، وارد جریان

رسیدگی شود و چنانچه بررسی نشانگر سوء مدیریت و بی‌عدالتی باشد، آمبودزمان توصیه‌نامه‌ای به بخش مربوطه جهت رفع تخلف یا نارسایی صادر می‌نماید. در رابطه با توصیه‌ها و رهنمودهای آمبودزمان‌ها چند نکته قابل توجه است؛ اول اینکه توصیه آمبودزمان هانمی تواند اساساً مغایر با قانون باشد؛ چرا که آمبودزمان به موجب موارد دیگر ملتزم به اصل حاکمیت قانون و انصاف می‌باشد. هدف آمبودزمان آن است که در جایی که اجرای خشک مقررات منجر به نتیجه‌ای غیرمنصفانه می‌شود، بتواند در چارچوب قوانین موجود به صورت یک میانجی و مصلح راه‌حلی میانه‌را ارائه دهد (Amirarjmand, 2008). دوم اینکه برخلاف تصمیمات و احکام دادگاه‌ها یا محاکم قضایی، تصمیمات و توصیه‌های آمبودزمان‌ها الزام‌آور نیست و قدرتی برای دستور دادن ندارند. آمبودزمان هانمی تواند تصمیم یا عمل مورد اعتراض را ابطال کنند یا از آن لغو اثر نمایند و تنها می‌توانند توصیه‌نامه صادر کنند و یا گزارش تخلف یا نارسایی را منتشر نمایند. این امر مهم‌ترین تفاوت آمبودزمان با دادگاه‌های قضایی است (Langbroek & Buijze, 2010). نکته دیگر این که همان گونه که گفته شد، قدرت ترمیمی آمبودزمان بیشتر بر مبنای یک روند میانجی‌گری و وساطت بنا نهاده شده است؛ بنابراین، اولین وظیفه آمبودزمان این است که یک راه‌حل دوستانه را بین طرف‌های درگیر جستجو کند.

باتوجه به اینکه تصمیمات آمبودزمان الزام‌آور نیست، در صورتی که نهاد یا اداره مربوطه توصیه‌های آمبودزمان را رد کند و اجرانکند، در عمل و به صورت رسمی آمبودزمان نمی‌تواند هیچ اقدام دیگری فراتر از صدور یک گزارش خاص به پارلمان و انتقاد کردن از مقامات مربوطه از طریق رسانه‌ها انجام دهد؛ البته این فقدان قوه قاهره و قدرت

قانونی آمبودزمان و نبود ضمانت اجرا برای توصیه‌های آن نباید منجر به این تصور شود که تلاش‌ها و بررسی‌های آمبودزمان جهت پاسخ‌گویی به تظلم مردم، باطل و بیهوده است؛ چرا که در نهایت، اقدامات آمبودزمان در دو سطح خرد و کلان ثمر می‌دهد؛ در سطح خرد پیگرد شکایت‌های خاص، تصحیح خطاهای فردی را نتیجه می‌دهد و در سطح کلان و گسترده کنکاش و پیگیری‌ها، به تغییر آیین‌های پارلمانی و رویه‌های حاکم می‌انجامد. همچنین توصیه‌نامه‌ها و گزارش‌های آمبودزمان در اثبات مسئولیت اداره یا مقامات عمومی در دادگاه‌ها بسیار مؤثر می‌باشد (Craig, 2010). علاوه بر این، این نهاد جهت حل نارسایی‌ها و سوء مدیریت‌های اداری و احقاق حقوق شهروندان به ویژه درسی سال گذشته به نحوی از خود کارایی نشان داده که توانسته اعتماد شهروندان و مردم را به عنوان سازمان حامی حقوقشان جلب کند.

دلایل ایجاد آمبودزمان به عنوان یک مؤسسه در اروپا

پس از ۱۹۴۵ و طی بازسازی اقتصادی کشورهای

اروپایی، قلمرو اداره دولت بسیار گسترش پیدا کرد. حکومت توجه بیشتری به شهروندان داشت و به سوی یک فراهم‌کننده خدمات، به خصوص در زمینه خدمات در حوزه منافع عمومی، نظم و ترتیب قانونی تحول یافت. هرچه سیستم به خاطر سیستم بروکراسی بسیار گسترده، پیچیده و مبهم ترمی شد، افراد شدیداً به اداره دولت وابسته شدند و با افزایش نوار قرمز بوروکراتیک، باعث ایجاد یک احساس نامشخصی از عدم آرامش نسبت به اداره دولت شد (Hansen, 1985).

در دموکراسی‌های تازه به دوران رسیده در اروپای مرکزی و شرقی پس از فروپاشی بلوک شرق، اتحاد جماهیر شوروی و یوگوسلاوی، هدف دنبال‌شده توسط مؤسسه‌های آمبودزمان در این زمینه، همیشه یکسان بود. تأسیس سریع ساختارهای دموکراسی و حکومت قانون، مبارزه علیه فساد و خلق یک جامعه مدنی در سال‌های گذشته، ۲۵ کشور مؤسسه‌های آمبودزمان را انتخاب کردند که برخی از این کشورها عبارت‌اند از: مجارستان (۱۹۸۷)، کرواسی (۱۹۹۶)، رومانی (۱۹۹۷)، روسیه (۱۹۸۸)، چک (۲۰۰۰)، اسلواکی (۲۰۰۲)، بلغارستان (۲۰۰۵)، آذربایجان

(۲۰۰۲)، ارمنستان (۲۰۰۴)؛ قزاقستان و قرقیزستان (۲۰۰۲) و غیره. بسیاری از این مؤسسه‌ها به عنوان مؤسسه‌های حقوق بشری نیز شناخته می‌شوند. در سراسر این زمان، توسعه در اروپای غربی تداوم یافت و مؤسسه‌های آمبودزمان بیشتری برای مثال در هلند (۱۹۸۲)، ایرلند (۱۹۸۴)، قبرس (۱۹۹۱)، بلژیک (۱۹۹۵) و لوکزامبورک (۲۰۰۴) تأسیس شد. امروزه ۵۴ کشور در ناحیه جغرافیایی سازمان امنیت و همکاری در اروپا (OSCE)^۲، ۴۷ کشور در سطح ملی و همچنین تعداد زیادی مؤسسه‌های منطقه‌ای برای مثال در اسپانیا، ایتالیا، سوئیس، انگلستان، آلمان، اتریش، بلژیک، دانمارک و صربستان، وجود دارند. آمبودزمان‌های نیز وجود دارند که مسئولیت‌هایی در زمینه بررسی عدم تبعیض، حفاظت از حقوق کودکان و یا اقلیت‌ها، آزادی مطالعات، مراکز نظامی، امور باننشستگی، نیروهای مسلح، بانکداری و غیره دارند.

اگرچه در بسیاری از کشورها، حق یک بررسی قضایی نسبت به عملیات و کارهای اداری به شهروندان داده شد؛ ولی برای اغلب مردم، به دلیل موانع اجتماعی، مالی و فیزیکی،

2- Organization for Security and Co-operation in Europe



نظارت بر قدرت دولت‌ها ضروری است. برای این ضرورت طرح نظارت قضایی مطرح شد وقوه قضائیه یا دادگستری وسیله اعمال نظارت شد. در طول زمان نظارت غیرقضایی به دلیل محور قرار گرفتن حقوق شهروندان و نقایص موجود در نظارت قضایی مطرح شد. اعمال نظارت غیرقضایی نیازمند دستگاهی مستقل، دارای قدرت و شخصیت و همچنین متمرکز بر حقوق شهروندان بود

دسترسی به دادگاه‌ها دشوار بود. عدم وجود حفاظت قانونی واقعی در برابر بعضی مسائل که دولت از ابزار قانون خصوصی برای اجرای تعهدات خود، بهره‌گیری می‌کرد مورد انتقاد قرار گرفت. وجود این قبیل مشکلات در آن کشورها باعث شد که برای کنترل اداره دولت، اقدام به تأسیس دادگاه‌های اداری شود. دادگاه‌های مربوط به ادارات دولتی، فقط صلاحیت رسیدگی به قانونمند بودن اعمال اداره‌های دولتی را داشتند ولی در مورد مناسب و صحیح بودن تصمیم‌های اداری امکان کنترل نداشتند. قواعد «(اداره خوب)» که در مفاد قانونی گنجانده شده بود، اصلاً توسط این دادگاه‌های، قابل اجرا نبودند. از این رو ظاهراً دسترسی به قانون، حتی در حکومت‌هایی که دارای قانون اساسی پیشرفته بودند و سیستم‌های حفاظت قانونی و قضایی، گسترش یافته به تدریج در حال بهینه شدن بود، کارایی لازم را نداشت؛ از این رو سیاستمداران، مفهوم آمبودزمان سوئدی را به عنوان یکی از ابزارهای مناسب برای حل این مشکلات، مطرح نمودند. این مفهوم شامل یک مؤسسه کنترلی با اشخاص دولتی معتمد و مستقل که به صورت دموکراتیک انتخاب شده و مردم بدون هیچ گونه مانعی به آن‌ها دسترسی داشتند. از ویژگی این مؤسسه عدم محدودیت در کنترل رویه‌های قانونی (مانند دادگاه‌ها) بود. این مدل قادر بود برخی از مشکلات از قبیل پیچیدگی گسترده اداره دولتی و نیاز به حفاظت بهتر از شهروندان را برطرف نموده و راهکارهای نوآورانه و پیشگیرانه‌ای را پیشنهاد کند. صلاحیت‌های آمبودزمان باعث کنترل هرگونه سوءمدیریت می‌شد؛ ولی با توجه به اینکه بازرس ویژه فقط می‌توانست دست به تحقیقات زده و نتیجه آن را به صورت پیشنهاداتی به پارلمان گزارش نماید، در مقابل مدل سوئدی دارای ضعف و کاستی بود (میرزاده و همکاران، ۱۳۹۲).

قوه قضائیه نیز از حیثه کنترل آمبودزمان یا بازرس ویژه، خارج شده بود و از آمبودزمان نیز به عنوان راهکاری برای کنترل دموکراتیک یاد می‌شد. برای حفاظت قانونی این نسخه از آمبودزمان، مؤسسه‌ای در دانمارک (۱۹۵۴) ایجاد شد و در سال (۱۹۶۲) در کشور نروژ انتخاب شد و سپس بدون وقفه در کشورهای باقانون

آنگلو-آمریکایی، از قبیل انگلستان (۱۹۶۲) و زلاندنو (۱۹۸۲) راه یافت؛ سپس به سرعت مؤسسه‌های مشابهی در اتریش (۱۹۶۶) و فرانسه (۱۹۷۳) تأسیس شدند. انجمن بین‌المللی بار (BAR) در سال ۱۹۷۴ با الهام از مفهوم دانمارکی، یک مؤسسه آمبودزمان را تأسیس نمود که دارای اثرات و انگیزه‌های گسترده سیاسی بود. آمبودزمان ایجاد شده تنها قدرت تحقیقات، ارائه پیشنهادات و دادن گزارش به پارلمان را داشت. در سال ۱۹۷۵ شورای مجلس پارلمان اروپایی به کمیته وزرا پیشنهاد داد تا برای انتصاب آمبودزمان، ایالت‌های عضو ادعوت نماید. کمیته وزرا بعدی نیز پیشنهادهای متعددی صادر نمودند. نهایتاً، نظریه آمبودزمان یا بازرسی ویژه دارای تأثیرات بین‌المللی جدید توسعه یافت و یک ارتباط قوی بین نظریه آمبودزمان و حقوق بشر اروپایی ایجاد شد (Hutchesson, 1975).

نتیجه‌گیری

نظارت بر قدرت دولت‌ها ضروری است. برای این ضرورت طرح نظارت قضایی مطرح شد وقوه قضائیه یا دادگستری وسیله اعمال نظارت شد. در طول زمان نظارت غیرقضایی به دلیل محور قرار گرفتن حقوق شهروندان و نقایص موجود در نظارت قضایی مطرح شد. اعمال نظارت غیرقضایی نیازمند دستگاهی مستقل، دارای قدرت و شخصیت و همچنین متمرکز بر حقوق شهروندان بود. آمبودزمان از دل این نیاز بیرون آمد و با تغییراتی که نسبت به نمونه اولیه خود داشت توانست در سطح بین‌المللی دارای نقشی مهمی شود. آمبودزمان‌ها در کشورهای مختلف به فراخور نیاز و ساختار هر کشور دارای تفاوت‌های جزئی با آمبودزمان بین‌الملل (معیار) هستند. در عرصه نظارت غیرقضایی یا نظارت آمبودزمان، هر کدام از کشورها به پیاده‌سازی اقدامات و ابتکاراتی دست زده‌اند که برخی موفق و برخی ناموفق بوده است. استفاده از تجربیات سایر کشورها یکی از راهکارهای متداول در سطح بین‌الملل در راستای بهبود کارکرد نهاد آمبودزمان می‌باشد. نهاد آمبودزمان معمولاً از طریق توصیه‌ها (الزام‌آور یا غیرالزام‌آور) یا مینجی‌گری شکایات را بررسی می‌کند و سعی در حل آن دارد. آن‌ها معمولاً

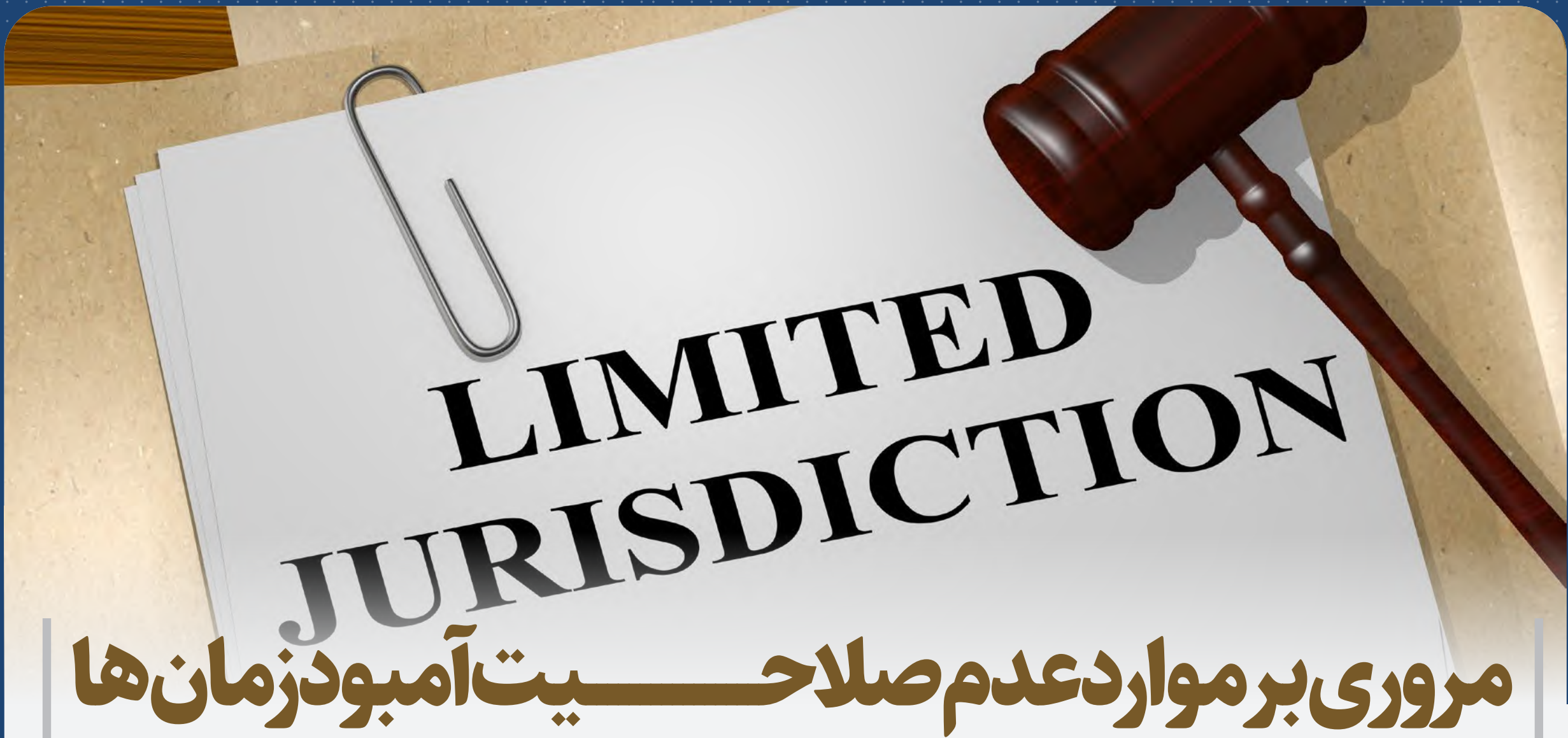
توسط دولت یا پارلمان (اغلب با درجه قابل توجهی از استقلال) منصوب می‌شوند. هدف بازرسین همچنین شناسایی مسائل سیستمی است که منجر به خدمات ضعیف یا نقض حقوق مردم می‌شود. در سطح ملی، اکثر بازرس‌ها وظایف گسترده‌ای برای برخورد با کل بخش دولتی، و گاهی اوقات نیز با عناصر بخش خصوصی دارند.

در برخی کشورها، یک بازرس کل، وکیل شهروندان یا سایر مقامات ممکن است وظایفی مشابه وظایف یک بازرس ملی داشته باشد و همچنین ممکن است توسط قانون‌گذار منصوب شود. یک بازرس ممکن است در سطح کمتر از ملی و توسط یک دولت ایالتی، محلی یا شهری منصوب شود. بازرسان غیررسمی ممکن است توسط یک شرکت منصوب شوند، یا حتی برای آن‌ها کار کنند، مانند یک تأمین‌کننده خدمات، روزنامه، سازمان غیردولتی، یا نهاد نظارتی حرفه‌ای. در برخی از حوزه‌های قضائی، به یک آمبودزمان که مسئولیت رسیدگی به نگرانی‌های مربوط به دولت ملی را بر عهده دارد، رسماً به عنوان «کمیسسیون پارلمانی» (مثلاً کمیسر اداری پارلمانی بریتانیا و بازرس ایالتی استرالیا ی غربی) نامیده می‌شود. در بسیاری از کشورهایی که مسئولیت بازرس شامل حمایت از حقوق بشر است، بازرس به عنوان نهاد ملی حقوق بشر شناخته می‌شود. پست بازپرس تا پایان قرن بیستم توسط اکثر دولت‌ها و توسط برخی سازمان‌های بین‌دولتی مانند اتحادیه اروپا ایجاد شده بود. تا سال ۲۰۰۵، شامل سطوح ملی و فرعی، در مجموع ۱۲۹ دفتر بازرس در سراسر جهان تأسیس شده بود.

فعالیت آمبودزمان رامی‌توان براساس گزارش‌های سالانه آمبودزمان از سال ۲۰۰۹ تا ۲۰۱۷ ارزیابی کرد که نشان می‌دهد آمبودزمان بیشترین مشارکت را در زمینه مسائل شفافیت از جمله دسترسی به اسناد دارد (۳۰–۲۰ درصد). به نظر می‌رسد دومین حوزه‌ای که به بازرس مربوط می‌شود، نقش کمیسیون به عنوان «نگهبان معاهدات» است (۹ تا ۲۱ درصد)، جایی که معقول بودن اجرای این نقش مطرح می‌شود. ۱۵ تا ۲۰ درصد دیگر از فعالیت‌های بازرس مربوط به حوزه ناهمگونی است که رفتار اداری گسترده‌تری را در بر می‌گیرد، در حالی که ۱۳ تا ۱۹ درصد مربوط به مسائل مالی یا قراردادی، مانند تأخیر در پرداخت‌ها به تأمین‌کنندگان است. نقش پیشگیرانه کمیسیون نیز باید برجسته شود، به عنوان راهی که در آن بازرس می‌تواند با برجسته کردن یک موضوع خاص، از اهرم «سیاسی» تأثیرگذار خاصی استفاده کند. در سال‌های اخیر، افزایش استفاده استراتژیک از تحقیقات ابتکاری خود برای موضوعات مرتبط با ارتقای دموکراتیک و اخلاق نهادی، مانند پاسخ‌گویی، صداقت و شفافیت، نیز قابل مشاهده است (Kotanidis, 2018).

منابع

- زارعی، محمد حسین. (۱۳۹۱). نقش کمیسیون‌های داخلی در نظارت پارلمانی، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول.
- براتی، جعفر و عباسی، بیژن. (۱۴۰۰). بررسی معیارهای نهاد آمبودزمان با قوانین و مقررات سازمان بازرسی کل کشور. دانش حقوق عمومی. سال دهم، شماره ۱، صفحه ۴۳ تا ۶۶.
- بهنیا، مسیح؛ صادقی، امیر حسین. (۱۳۹۹). کمیسیون اصل نود یا سازمان بازرسی کل کشور؟ مقایسه با نهاد آمبودزمان (با تأکید بر آمبودزمان پارلمانی انگلستان). فصلنامه تحقیقات حقوقی، ۲۳(۹۱): ۴۰۱–۴۲۸.
- خبره (۱۳۸۴). گزارش شرکت در اجلاس نظارت آسیایی، نشر بیه ماوی، نشر بیه داخلی قوه قضائیه، شماره ۵، ص ۳.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۸). آزادی‌های عمومی و حقوق بشر، چاپ چهارم، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
- عمید زنجانی، عباسعلی و موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۸۹). نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، چ اول. ۴۴۲ صفحه.
- گرچی ازندریانی، علی‌اکبر و بابایی، مهدی. (۱۳۹۱). آمبودزمان؛ هم‌سنجی سامانه‌های ایران، فرانسه و انگلستان، تحقیقات حقوقی، شماره ۵۷، ص ۱.
- موسی‌زاده، ابراهیم و جوکار، فضل‌اله. (۱۳۹۱). آمبودزمان و نهاد‌های مشابه آن و نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، تهران، دادگستر.
- میرزاده، محمدرضا؛ خسرویپور، ابوالفضل؛ کاظمی، مهدی؛ شهرکی، غلامرضا و کهخا، عباسعلی. (۱۳۹۲). رواج گسترش نظریه آمبودزمان در اروپا. مجله دانش و ارزیابی. سال پنجم، شماره ۱۸.
- Eklundh, in Hossain et al. (Eds.), Human Rights Commissions and Ombudsman Offices (2000), 423; Reif, The Ombudsman, 5; Hansen, Die Institution des Ombudsman, 2; Haller, Derschwedische Justitieombudsman (1965) 82.
- Gregory, R. & P. Hutchesson. (1976). "The Parliamentary Ombudsman. A Study in the Control of Administrative Action", The Cambridge Law Journal, 35(1), p. 185.
- International Ambudsam association (IOA) (2009), IOA Standards of practice, available at: http://scm.oas.org/pdfs/2019/CP41025EIOAStandardsPractice.pdf.
- James T. Ziegenfuss and Jr., Patricia O'Rourke (2014). the Ombudsman Handbook: Designing and Managing an Effective Problem–Solving Program, McFarland & Company.
- Kotanidis, S. (2018). The European Ombudsman: Reflections on the role and its potential.
- L.C. Reif (2004). The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Larsson, Govering Sweden (1995). 61; Gel hom, Ombudsmen and others (1966), 195. Altenbockum, Dasschwedische Verwaltungsmodell (2003), 23; Eklundh, in Hossain et al. (Eds.), Human Rights Commissions and Ombudsman Offices, 424.
- Linda C. Reif (2000). Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection, 13 HARV. HUM. RTS. J., 2.
- Zawadzki, P. (2020). Origin of the European Ombudsman. Miscellanea Historico–Iuridica, 19(1), 443–459.



مروری بر موارد عدم صلاحیت آمبودزمان‌ها

* پژوهشگر: دکتر آرش فرهودی

مقدمه

نهاد آمبودزمان با هدف نظارت بر حسن اجرای قوانین و دفاع از حقوق شهروندان در برابر تخلفات اداری ایجاد شده است، اما این نهاد به دلایل متعددی در برخی حوزه‌ها فاقد صلاحیت رسیدگی است. این دلایل عمدتاً به ماهیت حقوقی، ساختاری و کارکردی آمبودزمان‌ها بازمی‌گردد.

بخش اول: مهم‌ترین عوامل عدم صلاحیت آمبودزمان‌ها

الف- ماهیت غیرقضایی آمبودزمان‌ها

آمبودزمان‌ها به عنوان یک نهاد نظارتی و غیرقضایی طراحی شده‌اند و نقش آن‌ها بیشتر توصیه‌ای است تا اجرایی یا قضایی. این ویژگی موجب می‌شود که آمبودزمان‌ها قادر به صدور احکام الزام‌آور نباشند. در رسیدگی به پرونده‌هایی که نیازمند اجرای احکام قضایی است، دخالت نکنند و وظایف آن‌ها محدود به بررسی تخلفات اداری و ارائه توصیه‌های اصلاحی باشد. به همین دلیل، آمبودزمان‌ها در موضوعاتی مانند دعاوی حقوقی، رسیدگی به جرائم کیفری یا اختلافات مالی میان افراد فاقد صلاحیت‌اند.

ب- حفظ تفکیک قوا

یکی از اصول بنیادین در سیستم‌های حکومتی مدرن، اصل تفکیک قواست. بر این اساس، دستگاه قضایی مسئول رسیدگی به دعاوی و صدور احکام قانونی است، قوه مقننه وظیفه قانون‌گذاری را برعهده دارد و قوه مجریه مسئول اجرای قوانین است. آمبودزمان به عنوان یک نهاد مستقل نباید در کار سایر قوا دخالت کند. به همین دلیل، معمولاً ورود آن به مسائل مربوط به تصمیمات قضایی، تقنینی یا سیاست‌گذاری کلان محدود شده است.

ج- محدودیت در منابع و تخصص

آمبودزمان‌ها برای بررسی شکایات، به نیروی انسانی، بودجه و تخصص نیاز دارند، اما این منابع محدود هستند؛ بنابراین رسیدگی آن‌ها به حوزه‌هایی خاص محدود می‌شود؛ شکایاتی که به دانش تخصصی عمیق (مانند مسائل فنی یا پزشکی) نیاز دارند، در صلاحیت این نهاد قرار نمی‌گیرند و تمرکز آن‌ها بیشتر بر نظارت بر عملکرد ادارات دولتی و حقوق شهروندان در برابر تخلفات اداری است.

د- عدم توانایی در اجرای احکام

برخلاف محاکم قضایی، آمبودزمان‌ها قدرت اجرایی و اجرایی‌سازی

تصمیمات خود را ندارند. آن‌ها تنها می‌توانند توصیه‌هایی برای اصلاح فرایندهای اداری ارائه دهند، گزارش‌هایی درباره سوءمدیریت یا فساد تهیه کنند و از دولت یا نهادهای اداری بخواهند که مشکلات را اصلاح کنند؛ لذا در مسائلی که نیاز به صدور رأی الزام‌آور یا اجرای احکام قضایی دارند، فاقد صلاحیت هستند.

ه- محدودیت‌های حقوقی و قانونی

صلاحیت آمبودزمان‌ها معمولاً در قوانین اساسی یا قوانین خاص هر کشور مشخص می‌شود. برخی کشورها ممکن است صلاحیت‌های گسترده‌تری به آمبودزمان بدهند، اما در بسیاری از کشورها این صلاحیت‌ها محدود است. از جمله این محدودیت‌های قانونی عدم صلاحیت در رسیدگی به امور نظامی و امنیتی به دلیل حساسیت آن‌ها و همچنین عدم توانایی

درمداخله در تصمیمات پارلمان یا دولت در مسائل کلان سیاست‌گذاری و محدودیت در رسیدگی به شکایات شهروندان علیه بخش‌های خصوصی جز در موارد خاص را می‌توان ذکر کرد.

و- لزوم جلوگیری از تداخل وظایف با سایر نهادهای نظارتی

در بسیاری از کشورها، نهادهای مختلفی برای نظارت بر عملکرد دولت و دستگاه‌های اجرایی وجود دارند که اهم آن عبارت‌اند از:

- سازمان‌های حسابرسی دولتی که وظیفه نظارت بر بودجه و هزینه‌های عمومی را دارند.
- کمیسیون‌های مبارزه با فساد که روی پرونده‌های فساد مالی تمرکز دارند.
- دیوان عدالت‌اداری که به شکایات مربوط به اقدامات غیرقانونی مقامات دولتی رسیدگی می‌کند.

”

آمبودزمان‌ها به عنوان یک نهاد نظارتی و غیرقضایی طراحی شده‌اند و نقش آن‌ها بیشتر توصیه‌ای است تا اجرایی یا قضایی. این ویژگی موجب می‌شود که آمبودزمان‌ها قادر به صدور احکام الزام‌آور نباشند. در رسیدگی به پرونده‌هایی که نیازمند اجرای احکام قضایی است، دخالت نکنند و وظایف آن‌ها محدود به بررسی تخلفات اداری و ارائه توصیه‌های اصلاحی باشد.



آمبودزمان اندونزی
یک نهاد دولتی مستقل
است که وظیفه اصلی
آن نظارت بر حسن
اجرای خدمات عمومی
توسط سازمان های
حکومتی (در سطح
ملی و محلی) و نیز
شرکت های دولتی و
خصوصی ای که خدمات
عمومی ارائه می کنند
می باشد.

بخش دوم: موارد عدم صلاحیت نهاد آمبودزمانی برخی از کشورهای اسلامی



آمبودزمان ترکیه معرفی

آمبودزمان ترکیه با عنوان رسمی نهاد بازرس عمومی (Kamu Denetçiliği Kurumu) در سال ۲۰۱۲ تأسیس شد و مطابق ماده ۷۴ قانون اساسی ترکیه و قانون مصوب مجلس (قانون شماره ۶۳۲۸) فعالیت می کند. این نهاد که تحت نظارت مجلس ترکیه است، به شکایات شهروندان (اعم از اتباع ترک و حتی اتباع خارجی) در مورد عملکرد ادارات دولتی رسیدگی کرده و توصیه هایی برای بهبود عدالت اداری و رعایت حقوق شهروندان ارائه می دهد. آمبودزمان ترکیه مستقل از قوه مجریه عمل می کند و مستقیماً به مجلس گزارش می دهد.

موارد عدم صلاحیت

به موجب قانون تأسیس آمبودزمان، علی رغم صلاحیت گسترده این نهاد در نظارت بر حسن اداره امور، مواردی به شرح ذیل صراحتاً از حوزه رسیدگی آن مستثنی شده اند؛

- اعمال قوه مجریه در بالاترین سطح؛ هرچند با اصلاحات سال ۲۰۱۸ دامنه صلاحیت آمبودزمان ترکیه گسترش یافته و اقدامات اداری رئیس جمهور نیز تحت نظارت آن قرار گرفته است، اما اعمال رئیس جمهور در محدوده اختیارات ویژه و تصمیمات و اوامرویی که با امضای خودش یا مقام صلاحیت دار مربوط صادر شده باشد کماکان خارج از صلاحیت آمبودزمان است.

- مصوبات و اقدامات تقنینی؛ تمام اعمال مرتبط با قوه مقننه و اعمال قانون گذاری از شمول رسیدگی آمبودزمان مستثنی هستند؛ بنابراین آمبودزمان صلاحیت بررسی قوانین مصوب مجلس یا اقدامات نمایندگان مجلس را ندارد.

- احکام و امور قضایی؛ اعمال مربوط به قوه قضائیه و قدرت قضایی مشمول نظارت آمبودزمان نیست. آمبودزمان ترکیه نمی تواند به شکایات درباره آرای دادگاه های عملکرد قضات رسیدگی کند و اصولاً در امور قضایی مداخله نمی کند.

- امور نظامی صرف؛ آن دسته از اقدامات نیروهای مسلح ترکیه که ماهیت صرفاً نظامی دارند از قلمرو صلاحیت آمبودزمان کاملاً خارج است. به عنوان مثال، تصمیمات عملیاتی و فرماندهی صرفاً نظامی در ارتش مشمول رسیدگی آمبودزمان نیست (البته اقدامات اداری نیروهای مسلح ممکن است قابل رسیدگی باشد).



آمبودزمان جمهوری اندونزی

معرفی

نهاد آمبودزمان در اندونزی با نام آمبودزمان جمهوری اندونزی (Ombudsman Republik Indonesia) شناخته می شود. این نهاد در ابتدا در سال ۲۰۰۰ تأسیس و بعدها تحت قانون شماره ۳۷ سال ۲۰۰۸ مورد بازنگری قرار گرفت تا نقش فعالی در نظارت بر خدمت رسانی عمومی ایفا کند. آمبودزمان اندونزی یک نهاد دولتی مستقل است که وظیفه اصلی آن نظارت بر حسن اجرای خدمات عمومی توسط سازمان های حکومتی (در سطح ملی و محلی) و نیز شرکت های دولتی و خصوصی ای که خدمات عمومی ارائه می کنند می باشد.

موارد عدم صلاحیت

صلاحیت آمبودزمان اندونزی صراحتاً محدود به امور خدمت رسانی عمومی است. به همین جهت، بسیاری از شکایاتی که خارج از این حوزه به آمبودزمان ارائه می شود قابل رسیدگی نیست. مهم ترین موارد عدم صلاحیت عبارت اند از:

- موضوعات غیر اداری و اختلافات خصوصی
- عدم رسیدگی موازی با محاکم
- امور خارج از حوزه خدمات عمومی



آمبودزمان بحرین

معرفی

کشور بحرین از سال ۲۰۱۲ میلادی (بر اساس فرمان سلطنتی شماره ۲۷ سال ۲۰۱۲) دست به ایجاد نهادی به نام آمبودزمان وزارت کشور زده است. آمبودزمان بحرین که نخستین نمونه از این نوع در میان کشورهای عرب حاشیه خلیج فارس محسوب می شود، به طور تخصصی تحت نظر وزارت کشور (MOI) فعالیت می کند.

موارد عدم صلاحیت

- شکایات خارج از حوزه وزارت کشور
- امور قضایی و نظامی خارج از وزارت کشور
- حل و فصل خارج از روال شکایت رسمی



آمبودزمان های منتخب پاکستان

آمبودزمان فدرال

این نهاد مأمور رسیدگی به شکایات مردم از دستگاه های اداری دولت فدرال است. موارد عدم صلاحیت آمبودزمان فدرال

- پاکستان شامل موارد ذیل است؛
- امور قضایی
- شکایات زیر رسیدگی مراجع قضایی
- امور خارجی و معاهدات
- امور دفاعی و نظامی
- اختلافات استخدای کارکنان دولت

آمبودزمان مالیاتی پاکستان

موارد عدم صلاحیت آمبودزمان مالیاتی پاکستان به شرح ذیل است:

- سیاست ها و قوانین مالیاتی
- پرونده های تحت رسیدگی قضایی یا شبه قضایی
- شکایات خارج از موضوع مالیات

آمبودزمان بانکی پاکستان

موارد عدم صلاحیت آمبودزمان بانکی پاکستان

به شرح ذیل است:

- بانک های خارج از شمول
- اعطای تسهیلات اعتباری
- مسائل قراردادی غیر مرتبط با خدمات بانکی
- امور پرسنلی بانک ها



آمبودزمان مراکش

معرفی

کشور مراکش نهاد آمبودزمان خود را تحت عنوان ((وسیط المملكة)) تأسیس کرده است. این نهاد ادامه ساختاری دیوان مظالم بوده و مستقیماً زیر نظر پادشاه مراکش فعالیت می کند.

موارد عدم صلاحیت آمبودزمان شامل موارد ذیل است:

- دعای قضایی و تحت رسیدگی دادگاه
- اختلافات بین اشخاص خصوصی
- اختلاف کارمندان دولت با دستگاه خود
- امور امنیتی حساس و دفاعی

بخش سوم: اصول کلی، شباهت ها و تفاوت های صلاحیت آمبودزمان های اسلامی

بسیاری از کشورهای اسلامی سازوکارهایی مشابه آمبودزمان را ایجاد کرده اند که در اکثر آن ها حدود عدم صلاحیت تقریباً مشابهی مشاهده می شود. به طور کلی، اصول زیر در مورد نهادهای آمبودزمان در کشورهای اسلامی صادق است:

- عدم مداخله در قوه قضائیه و مقننه
- تمرکز بر تخلفات اداری و اجرایی
- داشتن اختیارات توصیه ای و غیر الزام آور
- تفاوت در گستره صلاحیت
- ریشه تاریخی دیوان مظالم

شباهت ها

- عدم مداخله در امور قضایی و قانون گذاری
- تمرکز بر رسیدگی به شکایات مردم از اداره های دولتی

- نداشتن صلاحیت دردعای خصوصی میان افراد

- داشتن نقش نظارتی و توصیه ای

تفاوت ها

- تفاوت در گستره صلاحیت (ملی، بخشی یا تخصصی)
- میزان استقلال از دولت و مجلس
- ساختار تفکیک شده (مدل چند آمبودزمانی پاکستان در مقابل مدل نهاد واحد مراکش)
- تفاوت در قدرت اجرای توصیه ها و ضمانت اجرایی آن ها

دلایل کلی عدم صلاحیت آمبودزمان ها و حوزه های خارج از صلاحیت رسیدگی

آمبودزمان به عنوان یک نهاد نظارتی، دارای استقلال نسبی بوده و به صورت عام، شکایات و نارضایتی های مردم از عملکرد نهادهای عمومی را بررسی می کند. با این وجود، این نهاد محدودیت هایی در صلاحیت خود دارد که به دلایل گوناگونی ایجاد شده اند. در ادامه، مهم ترین دلایل این محدودیت ها بیان می شود:

۱. اصل تفکیک قوا؛ آمبودزمان نمی تواند در امور مربوط به قوه قضائیه یا قوه مقننه دخالت مستقیم داشته باشد؛ زیرا د خالت آمبودزمان در این امور نقض اصل تفکیک قوا و استقلال این نهادها است.

۲. وجود مراجع تخصصی دیگر؛ رسیدگی به برخی موضوعات نیازمند دانش و تخصص خاص است که آمبودزمان به طور معمول در آن ها صلاحیت ندارد؛ از جمله رسیدگی به امور بانکی، مالیاتی و پزشکی که مراجعی خاص دارند.

۳. جلوگیری از تداخل با محاکم قضایی؛ آمبودزمان در اختلافات و شکایاتی که رسیدگی به آن ها در صلاحیت انحصاری دادگاه ها است، حق مداخله ندارد. این امر به جهت جلوگیری از موازی کاری و تعارض صلاحیت ها صورت می گیرد.

۴. ملاحظات امنیت ملی و محرمانگی؛ برخی مسائل مرتبط با امنیت ملی، روابط خارجی و اسرار دولتی از حیطه صلاحیت آمبودزمان ها خارج است.

۵. اختلافات خصوصی میان افراد؛ آمبودزمان ها عمدتاً در شکایات افراد از نهادهای عمومی ورود می کنند و حق مداخله

در اختلافات میان اشخاص حقیقی یا شرکت های خصوصی راندارند. ۶. سپری شدن مهلت قانونی؛ شکایاتی که از زمان وقوع آن هامت زیادی گذشته باشد و از مهلت قانونی برای طرح آن گذشته باشد، معمولاً توسط آنبودزمان قابل رسیدگی نیست.

بخش چهارم: بررسی تطبیقی عدم صلاحیت آنبودزمان در برخی از کشورهای اروپایی (۱)سوئد:

سوئد نخستین کشوری است که نهاد آنبودزمان را در سال ۸۰۹ تأسیس نمود. در این کشور، آنبودزمان از بررسی موارد زیر منع شده است:

- مداخله در امور قضایی، به خصوص احکام دادگاه ها
- شکایات علیه نمایندگان مجلس
- امور خصوصی و اختلافات میان اشخاص حقیقی
- مسائل مربوط به امنیت ملی و اسرار دولتی.

(۲)فرانسه: آنبودزمان در فرانسه (Défenseur des droits) با محدودیت های زیر مواجه است:

- رسیدگی به پرونده های قضایی جاری ممنوع است
- عدم صلاحیت برای بررسی قوانین و مصوبات پارلمان
- عدم صلاحیت برای ورود به اختلافات خصوصی
- عدم صلاحیت در امور نظامی و امنیتی حساس.

(۳)آلمان: در آلمان، آنبودزمان فدرال (Petitionsausschuss) دارای محدودیت های خاصی است:

- حق دخالت در تصمیمات قوه قضائیه را ندارد
- در حوزه اختیارات پارلمان و قوانین مصوب آن دخالتی نمی کند
- صلاحیت ورود به مسائل امنیت ملی و سیاست خارجی را ندارد
- اختلافات خصوصی و شکایات شخصی غیر مرتبط با نهاد های عمومی را بررسی نمی کند.

(۴)بریتانیا: نهاد آنبودزمان در بریتانیا (Parliamentary and Health Service Ombudsman) دارای محدودیت های زیر است:

- عدم دخالت در تصمیمات قضایی
- عدم صلاحیت در اختلافات خصوصی
- عدم رسیدگی به مسائل امنیت ملی و اطلاعات محرمانه
- عدم رسیدگی به موضوعاتی که بیش از ۱۲ ماه از وقوع آن ها گذشته باشد، مگر در شرایط خاص.

(۵)هلند: در هلند، آنبودزمان ملی (Nationale Ombudsman) نیز صلاحیت محدودی دارد:

- عدم دخالت در امور قضایی یا پرونده های در حال بررسی در دادگاه ها
- عدم بررسی تصمیمات اتخاذ شده توسط پارلمان و دولت در حوزه تقنینی
- رسیدگی نکردن به اختلافات خصوصی و شکایات علیه شرکت های خصوصی
- عدم ورود به مسائل امنیت ملی و بین المللی.

(۶)نروژ: آنبودزمان نروژ (Sivilombudet) محدودیت های صلاحیتی مشخصی دارد:

- ممنوعیت دخالت در تصمیمات قضایی و احکام قطعی دادگاه ها
- عدم صلاحیت در رسیدگی به امور محرمانه دولتی و امنیتی
- نداشتن صلاحیت در اختلافات خصوصی میان شهروندان
- عدم دخالت در امور پارلمانی و مصوبات تقنینی.

(۷)دانمارک: آنبودزمان دانمارک (Folketingets Ombudsmand) نیز دارای محدودیت های زیر است:

- عدم دخالت در احکام صادره از دادگاه ها
- ممنوعیت ورود به امور سیاسی و تصمیمات پارلمان
- عدم صلاحیت رسیدگی به مسائل امنیت ملی و سیاست خارجی
- عدم ورود به اختلافات خصوصی و امور حقوقی شخصی

جمع بندی و تحلیل تطبیقی

بررسی تطبیقی فوق نشان می دهد که علی رغم شباهت های فراوان میان آنبودزمان های کشورهای اروپایی، هر کشور بر اساس ساختار حقوقی و سیاسی خود، حدود خاصی را برای صلاحیت آنبودزمان تعریف نموده است؛ با این وجود، مشترکاتی مانند ممنوعیت ورود به امور قضایی، عدم صلاحیت در اختلافات خصوصی و مسائل امنیتی و سیاسی، به طور فراگیر در اکثر این کشورها مشاهده می گردد.

تفاوت ها عمدتاً به دلیل تفاوت در ساختار سیاسی، سنت های اداری و حقوقی و همچنین گستره اختیاراتی است که توسط قانون گذار هر کشور به آنبودزمان اعطا شده است. برای نمونه، در سوئد و دانمارک که سابقه تاریخی طولانی در زمینه فعالیت آنبودزمان دارند، حدود صلاحیت نسبتاً دقیق تر تعیین شده است. در فرانسه و آلمان، آنبودزمان ها از مداخله مستقیم در امور تقنینی و قضایی منع شده اند، در حالی که در بریتانیا بر موضوع زمان بندی طرح شکایت تمرکز خاصی وجود دارد.

نتیجه گیری

علت وجود محدودیت صلاحیت آنبودزمان ها را می توان در نیاز به حفظ استقلال نهادهای حاکمیتی و پرهیز از تداخل در امور سایر مراجع و نهادهای رسمی دانست. چنین محدودیت هایی نه تنها مانع فعالیت آنبودزمان نیست، بلکه موجب تمرکز دقیق تر و افزایش کارایی این نهاد در حوزه های مشخص می گردد؛ در واقع، آنبودزمان با پذیرش محدودیت های خود، جایگاه یک نهاد مستقل و معتبر را در نظام اداری حفظ نموده و از تداخل در وظایف سایر مراجع اجتناب می کند.

منابع

- <https://ombudsman.go.id/?lang=en>
- <https://www.mohtasib.gov.pk/>
- <https://www.bankingmohtasib.gov.pk/>
- <https://www.ombudsman.bh>
- <https://www.mediateur.tn>



آنبودزمان حکومت های محلی: نگاهی به تجربه انگلستان و ایتالیا

* ترجمه و تلخیص: محمود مهدوی فر

هم به مردم به اشتراک می گذارد؛ بنابراین به مقامات محلی کمک می کند تا برای ارزیابی شفاف تر و باز تر باشند. در میان کشورهای جهان، انگلستان و ایتالیا نمونه های مهمی از آنبودزمان حکومت محلی هستند.

آنبودزمان حکومت های محلی در انگلستان

در بریتانیا، آنبودزمان در سطح ملی با «قانون کمیس پارلمانی برای اموراتاری» (مصوب ۱۹۶۷) تأسیس شد. در انگلستان، آنبودزمان از طریق اعضای مجلس عوام، رفتارها، عملکردها و اقدامات سوءمدیریتی ارگان ها و نهادهای مدیریت حکومتی را در پی شکایات شهروندان بررسی می کند و برای حل آن ها توصیه هایی به ادارات ارائه می کند. در انگلستان، وظایف و اختیارات آنبودزمان در

حکومت محلی ساختاری است که مشکلات ناشی از سوءمدیریت حکومت های محلی را در یک منطقه یا شهر خاص حل می کند، تمام ویژگی های آنبودزمان حکومت مرکزی را دارد، بنابراین از حقوق شهروندان در حکومت های محلی حمایت می کند و توصیه هایی به ادارات برای تضمین عملکرد بهتر حکومت های محلی ارائه می کند.

در این چارچوب، آنبودزمان حکومت های محلی به عنوان نهادی بازدارنده با مسئولیت محلی، مشکلاتی را که در چارچوب روابط شهروندان با حکومت های محلی پیش می آید بررسی می کند و پس از این بررسی ها، تلاش می کند از تداوم اصول اساسی «آزادی، مشارکت، پاسخ گوایی و کارآمدی» اطمینان حاصل کند. در حقیقت، آنبودزمان حکومت های محلی اطلاعات، اسناد و گزارش های مهمی را هم با حکومت و

مقدمه

به دنبال افزایش سطح نهادینه شدن آنبودزمان، انواع مختلفی از آنبودزمان با توجه به نحوه اعمال و حوزه تخصصی آن در کشورهای جهان به وجود آمده است. برخی از مهم ترین این موارد به طور کلی به شرح زیر است:

- آنبودزمان پارلمانی
- آنبودزمان حقوق بشر
- آنبودزمان نیروهای مسلح
- آنبودزمان دانشگاه
- آنبودزمان مصرف کنندگان
- آنبودزمان مطبوعاتی
- آنبودزمان حکومت محلی

در گستره آنبودزمان ها، آنبودزمان حکومت های محلی، به دلیل افزایش خدمات محلی و افزایش بار کاری آنبودزمان های کلاسیک، برای مبارزه با شیوه های سوءمدیریتی ایجاد شد. آنبودزمان



طبق اصلی در قانون اساسی «هر منطقه دارای اساسنامه‌ای است (کلیه قوانین و مقررات تعیین‌کننده ساختار و شرایط منطقه) که در مجامع منطقه‌ای مورد بحث و تصمیم‌گیری قرار می‌گیرد و به تصویب قانون جمهوری می‌رسد».



ابتدا محدود بود و در دوره‌های بعدی گسترش یافت؛ در واقع، اختیارات آمبودزمان برای حسابرسی حکومت‌های محلی با اصلاحات انجام‌شده در سال ۱۹۷۴ امکان پذیر گردید. به این ترتیب آمبودزمان حکومت محلی برای انگلستان و ولز در سال ۱۹۷۴ و در سال ۱۹۷۵ در اسکاتلند و ایرلند شمالی تأسیس شد. در این کشور، مناطق بر اساس جمعیت به سه بخش تقسیم می‌شوند و برای هر منطقه یک آمبودزمان حکومت محلی تعیین می‌شود. بر اساس قانون آمبودزمان حکومت محلی ۱۹۷۴، آمبودزمان دو هدف اصلی دارد: ۱) بررسی شکایات علیه واحدها و ارگان‌های حکومتی محلی و ۲) ارائه توصیه‌هایی به آن‌ها در مورد شیوه‌های حکمرانی خوب. در انگلستان، یک کمیسیون حکومت محلی متشکل از آمبودزمان‌های حکومت محلی وجود دارد و بازرس پارلمانی نیز عضو آن است. این کمیسیون به عنوان یک ساختار مستقل برای حمایت از فعالیت‌ها و عملیات آمبودزمان‌های حکومت محلی تأسیس شد.

در انگلستان، آمبودزمان حکومت محلی اقدامات سوء مدیریت دریافتی از شهروندان را بررسی می‌کند تا به این نتیجه برسد که ادعای

مطرح‌شده ناشی از قصور واحدهای حکومت محلی است یا خیر. نهادهای واحدهای زیر در حیطه وظایف آمبودزمان حکومت محلی قرار دارند؛

- حکومت‌های محلی
- انجمن‌های حکومتی محلی
- اداره توسعه شهری
- مقامات پلیس غیر از مقامات زیر نظر وزارت کشور

رئیس آمبودزمان حکومت محلی توسط ملکه منصوب می‌شود. دوره مأموریت رئیس آمبودزمان می‌تواند تا سن ۶۵ سالگی ادامه یابد.

در بریتانیا، شکایات را می‌توان مستقیماً به آمبودزمان حکومت محلی ارسال کرد. شکایت باید کتبی باشد. از سوی دیگر، به منظور مراجعه به آمبودزمان، پایان یافتن تمام راه‌های جبران خسارت پیش‌بینی‌شده توسط قانون، الزامی است.

باید در نظر داشت که آمبودزمان حکومت محلی هر درخواست شکایتی را نمی‌پذیرد و یک بررسی اولیه در مورد پرونده‌ها انجام می‌دهد؛ در صورتی که آمبودزمان با بررسی پرونده شکایت مربوط موافقت کند و آن را

مقتضی بداند، مقامی را برای بررسی شکایت گماشته و رونوشتی از دادخواست مربوطه را به اداره مربوط ارسال می‌کند تا نظر آن را در این مورد جلب کند. آمبودزمان همچنین می‌تواند تمام اطلاعات و اسناد را از نهادهای عمومی مربوطه درخواست کند. هنگامی که آمبودزمان پرونده شکایت را بررسی می‌کند، موضوع را به اطلاع طرف‌های مربوطه می‌رساند. در صورتی که آمبودزمان یک سوء جریان را در اداره مربوطه مشاهده کند، اداره را مطلع می‌کند، گزارش‌هایی را تهیه می‌کند و توصیه‌هایی برای حل آن ارائه می‌کند. پس از تمام مراحل، اگر اداره مربوطه تصمیمات آمبودزمان را اجرا نکند یا در نظر نگیرد، آمبودزمان آن‌ها را در گزارش سالانه قرار می‌دهد تا به مقامات مربوطه منتقل شود.

در بریتانیا، آمبودزمان حکومت محلی گزارش سالانه خود را به کمیسیون حکومت محلی ارائه می‌کند. کمیسیون حکومت محلی، کمپته‌ها را تشکیل می‌دهد و گزارش فعالیت‌های کلی را در مدت کوتاهی تهیه و به مجلس نمایندگان ارائه می‌کند. تصمیمات و مجازات‌های آمبودزمان جنبه توصیه‌ای دارد.

آمبودزمان حکومت‌های محلی در ایتالیا

در ایتالیا، در سطح ملی، آمبودزمان وجود ندارد؛ اما در سطح منطقه‌ای، آمبودزمان‌های وابسته به شهرها و شهرداری‌ها وجود دارند. در این راستا، آمبودزمان‌ها در سال ۱۹۷۴ در ایتالیا با نام «مدافع حقوق شهروندی» در سطح منطقه‌ای شروع به تأسیس کردند. در ایتالیا، بازرسان محلی یا منطقه‌ای بر ۲۰ ایالت، ۹۴ استان و بیش از ۸ هزار شهرداری نفوذ دارند.

در ایتالیا، آمبودزمان‌های محلی نهادهایی هستند که سعی در حل و فصل اختلافات بین مقامات حکومتی و شهروندان از طریق میانجی‌گری متقابل دارند و با اصلاحات حکومت محلی در سال ۱۹۷۰ پدیدار شدند. آمبودزمان عمدتاً به شهروندان در برابر اعمال و رفتار مقامات حکومتی کمک می‌کند. علاوه بر این، در ایتالیا، در هر منطقه و استان خود مختار، آمبودزمان وجود دارد و هر منطقه نسبت به قوانین منطقه، وظایف متفاوتی را به نهاد آمبودزمان محول کرده است.

طبق قانون اساسی ایتالیا، «حکومت واحد و غیر قابل تقسیم تعریف می‌شود، اما خود مختاری‌های محلی را می‌پذیرد و به تحقق این خود مختاری‌ها کمک می‌کند». در این چارچوب، ماده ۱۲۳ قانون اساسی ایتالیا برای استقرار آمبودزمان در ایتالیا حائز اهمیت است؛ در واقع طبق این

اصل قانون اساسی «هر منطقه دارای اساسنامه‌ای است (کلیه قوانین و مقررات تعیین‌کننده ساختار و شرایط منطقه) که در مجامع منطقه‌ای مورد بحث و تصمیم‌گیری قرار می‌گیرد و به تصویب قانون جمهوری می‌رسد». در این زمینه، این آیین‌نامه به حکومت‌های محلی ایتالیا از نظر سازمانی استقلال می‌دهد.

در ایتالیا، آمبودزمان محلی توسط مجمع منطقه‌ای انتخاب می‌شوند و در وظایف خود مستقل و بی‌طرف هستند. به طور کلی، رئیس آمبودزمان بر اساس اصول معینی در همه مناطق منصوب می‌شوند؛ به عنوان مثال، در منطقه توسکانی ایتالیا، رئیس آمبودزمان برای یک دوره پنج ساله منصوب می‌شود و به تمام شکایات علیه مقامات محلی رسیدگی می‌کند و توسط رئیس کمیته منطقه‌ای پس از انتخاب مجمع منطقه‌ای منصوب می‌شود. در منطقه پیمونت، رئیس آمبودزمان توسط رئیس قوه مجریه منطقه به درخواست مجمع منطقه‌ای منصوب می‌شود و دوره مسئولیت وی پنج سال است.

آمبودزمان‌های محلی در ایتالیا، شکایات شهروندان را مستقیماً می‌پذیرند و می‌توانند بر اساس شکایات شهروندان یا به ابتکار خود، عمل کنند و می‌توانند گزارش‌هایی را به مجمع منطقه‌ای و سایر مقامات مربوطه در برابر اعمال و رفتار عمومی نامناسب یا ناعادلانه ارائه کنند. با این حال، به عنوان مثال، در منطقه توسکانی، شهروندان ابتدا باید شکایات خود را به مقامات حکومتی که از دستگاه اداری مربوط به آن‌ها شاکی هستند، تسلیم کنند و می‌توانند ظرف ۲۰ روز به آمبودزمان مراجعه کنند. در ایتالیا، هنگامی که آمبودزمان پس از فرایند ارزیابی اولیه شروع به بررسی شکایت می‌کند، به افراد ذی‌نفع اطلاع می‌دهد و آنان می‌توانند تمام پرونده‌های لازم را از مقامات حکومتی مربوطه دریافت نمایند. آمبودزمان می‌تواند علیه اداراتی که تصمیمات خود را اجرا نمی‌کنند یا به تعویق می‌اندازند، اقدامات انضباطی اتخاذ کند.

آمبودزمان‌های محلی ایتالیا هر ساله گزارشی را به مجمع منطقه‌ای ارائه می‌کنند که خلاصه‌ای از اقدامات و فعالیت‌های سالانه آن‌ها است. همچنین آمبودزمان‌های محلی می‌توانند توصیه‌های خود را در مورد موضوعات مختلف به پارلمان ملی ایتالیا ارائه دهند. در پایان لازم به ذکر است که تصمیمات و تحریم‌های آمبودزمان جنبه توصیه‌ای دارد.

اصول وین؛ چهارچوبی جهانی برای سنجش فساد

از ۳۱ اوت تا ۱ سپتامبر ۲۰۲۳ (نهم تا دهم شهریور سال ۱۴۰۲)، شرکت‌کنندگان از سراسر جهان در وین پایتخت اتریش برای شرکت در کنفرانس جهانی استفاده از داده‌ها برای بهبود اندازه‌گیری فساد، که توسط دفتر سازمان ملل متحد در مبارزه با مواد مخدر و جرم (UNODC)، برنامه توسعه سازمان ملل متحد (UNDP)، سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD) و آکادمی بین‌المللی مبارزه با فساد (IACA)، با هدف بحث و تبادل نظر و پایه‌گذاری ابتکارات آینده در زمینه اندازه‌گیری فساد سازماندهی شده شرکت کردند. براین اساس طی دو روز مباحث علمی، این کنفرانس اصول جهان شمولی را مشخص نمود که بر سنجش فساد متمرکز است.

اصول مرتبط با توسعه چهارچوب‌های روش‌شناختی سنجش فساد

۱. توجه به همه ذینفعان ۲. جامعیت ۳. ارتباط معنایی و سودمندی ۴. شفافیت و پاسخگویی
۵. یکپارچگی و همسویی با استانداردهای بین‌المللی ۶. اولویت‌بندی منابع

اصول مرتبط با جمع‌آوری، پردازش و استفاده از داده‌ها

۷. محرمانه بودن، احترام به حریم خصوصی و اصل آسیب نرساندن
۸. هماهنگی بین‌المللی و ملی ۹. تعهد به کیفیت و باز بودن داده‌ها

سایر اصول مربوط برای سنجش فساد

۱۰. قابلیت اطمینان و اعتبار منابع داده ۱۱. بررسی علمی داده‌های اداری و سایر منابع جدید
۱۲. اتخاذ بهترین رویکرد در پیمایش فساد ۱۳. تمرکز بر اثربخشی در ارزیابی تلاش‌های ضد فساد
۱۴. انصاف و بی‌طرفی در قضاوت تخصصی
۱۵. استفاده اخلاقی از فناوری، تجزیه و تحلیل داده‌ها و هوش مصنوعی

منبع

<https://grace.unodc.org/grace/uploads/documents>

نتیجه‌گیری

تفاوت اصلی بین یک آمبودزمان ملی و یک آمبودزمان حکومت محلی در حوزه فعالیت آن‌ها و حوزه‌های قضایی آن‌ها نهفته است:

۱. محدوده و صلاحیت:

آمبودزمان ملی: این نوع از آمبودزمان معمولاً به شکایات علیه ادارات، سازمان‌های حکومتی مرکزی و سایر سازمان‌های عمومی در سطح ملی رسیدگی می‌کند. نقش آن‌ها این است که اطمینان حاصل کنند که این نهادها منصفانه عمل می‌کنند و رویه‌های مناسب را دنبال می‌کنند.

آمبودزمان حکومت محلی: بر شکایات مربوط به شوراهای محلی، مقامات و برخی از ارائه‌دهندگان مراقبت‌های اجتماعی متمرکز است. هدف اصلی آن‌ها رسیدگی به سوءمدیریت و نقص خدمات در سطح حکومت محلی است.

۲. تمرکز کاری:

آمبودزمان ملی ممکن است مسائل گسترده‌تری از اجرای سیاست ملی، مالیات، یا ارائه خدمات مرکزی (مانند خدمات مهاجرت یا حقوق بازنشستگی) را مدیریت کند. آمبودزمان حکومت محلی بر خدمات محلی مانند مسکن، آموزش، مراقبت‌های اجتماعی، زیرساخت‌های عمومی و تصمیمات برنامه‌ریزی محلی تمرکز می‌کنند.

۳. نظارت:

یک آمبودزمان ملی دارای وظایف گسترده‌ای است و اغلب بر نهادهای فدرال یا متمرکز نظارت می‌کند. به تعبیر دیگر آمبودزمان حکومت محلی به طور خاص بر خدمات ارائه‌شده توسط مقامات شهری یا منطقه‌ای تمرکز دارد. در اصل، در حالی که هر دو برای رعایت انصاف و رسیدگی به شکایات کار می‌کنند، در سطوح مختلف حکومت عمل می‌کنند و تلاش دارند تا از پاسخ‌گویی و رفتار مناسب در حوزه‌های مربوطه خود اطمینان یابند.

منابع

- Castro, A. (2019). Principles of Good Governance and the Ombudsman: A comparative study on the normative functions of the institution in a modern constitutional state with a focus on Peru, Cambridge: Intersentia Ltd. <https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/383694/phdthesis.finaldraft.acb.library.050819.pdf?sequence>
- Chisesa, E. (2015). A Study of Corrupt Practices in Public Procurement in Malawi, Blantyre, Malawi: Columbia Commonwealth University. https://www.academia.edu/44154587/A_Study_of_Corrupt_Practices_in_Public_Procurement_in_Malawi
- Creswell, J. W. & Zhang, W. (2019). "The Application of Mixed Methods Designs to Trauma Research,"

- Journal of Traumatic Stress, vol. 22, no. 6, p. 612–621. https://www.researchgate.net/publication/40447512_The_Application_of_Mixed_Methods_Designs_to_Trauma_Research
- Ejere, E. S. I. (2013). "Promoting Accountability in Public Sector Management in Today's Democratic Nigeria," Tourism & Management Studies, vol. 3, pp. 953–964. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=388743876020>
- Ivankova, N. V., Creswell J. W & Stick, S. L. (2016). "Using Mixed-Methods Sequential Explanatory Design: From Theory to Practice," Field Methods, vol. 18, no. 1, pp. 3–20. <https://doi.org/10.1177/1525822X05282260>
- Kettani, D., & Moulin, B. (2018). E-Government and Local Good Governance: A Pilot Project in Morocco. Electronic Journal on Information Systems in Developing Countries, 35(1), 1–18. <https://doi.org/10.1002/j.1681-4835.2008.tb00238.x>
- Klug, H. (2016). "Accountability and the Role of Independent Constitutional Institutions in South Africa's Post-Apartheid Constitutions," The New York Law School Law Review, vol. 60, no. 1, pp. 153–180. <https://digitalcommons.nyls.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1151&context=nyls-law-review>
- Maserumule, M. (2014). "Epistemic relativism of good governance," Journal of Public Administration, vol. 49, no. 4, pp. 963–994. <https://scholar.google.com/citations?user=7zP1Z-MAAAA&hl=th>
- Mtika, C. (2016). Malawi ombud gets death threats after Tractorgate probe fingers state officials, Mail and Guardian. <https://mg.co.za/article/2016-08-04-00-malawi-ombud-gets-death-threats-after-tractorgate-probe-fingers-state-officials>.
- Remac, M. & Langbroek, P. M. (2015). "Ombudsman" Assessments of Public Administration Conduct: Between Legal and Good Administration Norms," NISP Acee Journal of Public Administration and Policy, vol. 4, no. 2, pp. 87–115. <https://cyberleninka.org/article/n/1351918.pdf>
- Romzek, B. S. (2020). "Dynamics of Public Sector Accountability in an Era of Reform," International Review of Administrative Sciences (IRAS), vol. 66, no. 1, pp. 21–44. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0020852300661004>
- Stiglitz, J. E. (2013). "Democratizing the International Monetary Fund and the World Bank: Governance and Accountability," Governance, vol. 16, no. 1, pp. 111–139. <https://doi.org/10.1111/1468-0491.00207>
- The Nation (2019). Govt apologises for tractors deal. <https://mwnation.com/govt-apologises-for-tractors-deal/>

“Experiences of Nations”

A Journal of the
World Anti-corruption
Initiatives

General Inspection Organization
Integrity and Anti-corruption Training
and Research Center
Tehran, Islamic Republic of Iran
Email: bazrasi.research@136.ir

