

کنار و افشاگر

سال هشتم

شماره ۷۶

شهریور ۱۳۹۴

آمود زمان چیست؟

مرکز مطالعات و پژوهش‌های
سلامت اداری و مبارزه با فساد

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

گزارش پژوهشی

سال هفتم، شماره ۷۶، شهریورماه ۱۳۹۴

آمودزمان چیست؟

نویسنده:

علی سیف‌زاده

مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

مطالب مندرج در این گزارش پژوهشی نشانگر دیدگاه نویسنده آن بوده و لزوماً نمایانگر دیدگاه سازمان بازرسی کل کشور نمی‌باشد.

کلیه حقوق مربوط به گزارش حاضر متعلق به سازمان بازرسی کل کشور بوده و هرگونه انتشار مطالب آن بدون کسب اجازه از این سازمان، غیرمجاز می‌باشد.

فهرست مطالب

مقدمه	۷
۱- مفهوم شناسی آمبودزمان	۸
۲- ویژگی‌های آمبودزمان	۱۲
۱-۲- استقلال آمبودزمان	۱۲
۱-۱-۲- استقلال سازمانی	۱۴
۲-۱-۲- استقلال مالی	۱۶
۲-۲- تأسیس به موجب یک مصوبه قانونی	۱۸
۲-۳- مصونیت	۲۰
۳- بررسی تعامل آمبودزمان با قوای سه گانه	۲۳
۱-۳- تعامل با قوهی مقننه	۲۳
۲-۳- تعامل با قوهی مجریه	۲۴
۳-۳- تعامل با قوهی قضاییه	۲۶
۴- آمبودزمان در ایران	۲۷
۵- آشنایی با آمبودزمان‌ها	۲۹
۱-۵- آمبودزمان‌های بین المللی	۲۹
۱-۱-۵- مؤسسه بین‌المللی بازرسی	۲۹
۲-۱-۵- انجمن آمبودزمان آسیایی	۳۰
۲-۵- تجربه‌هایی دیگر از نهادهای آمبودزمانی	۳۵
۱-۲-۵- سوئد	۳۵
۲-۲-۵- انگلستان	۳۷
۳-۲-۵- فرانسه	۴۱
۴-۲-۵- ایالات متحده امریکا	۴۵
۵-۲-۵- دانمارک	۴۵
۶-۲-۵- نروژ	۴۶
۷-۲-۵- اتریش	۴۷
۸-۲-۵- زلاندنو	۴۸
۳-۵- برخی آمبودزمان‌های ملی موفق در آسیا	۴۹
۱-۳-۵- آمبودزمان ملی جمهوری کره جنوبی	۴۹
۲-۳-۵- آمبودزمان ملی ژاپن	۵۳
چند پیشنهاد	۵۹
فهرست منابع	۶۲

اشاره

یکی از انواع شناخته شده نظارت بر عملکرد دولت در جهان، نظارت از طریق آموودزمان می باشد. معنای تحت‌اللفظی آموودزمان حکم و میانجی می باشد. در این نظارت، نهاد نظارتی دارای قیدوبندهای نظارت رسمی نیست و لذا در این نظارت تلاش می شود، شکایت موردنظر خارج از نظام رسمی دولتی حل و فصل شود. رییس آموودزمان عموماً از بین معتمدان یا افراد ذی نفوذ و موجه انتخاب می شود و نهاد آموودزمان عهده دار نظارتی مستقل و بی طرفانه با ضمانت اجرای اجتماعی برای حل اختلافات بین افراد حقیقی با دولت یا نهادهای دولتی می باشد.

نوشته حاضر می کوشد تا خواننده را با این گونه از مؤسسات تمدنی ضد فساد از آغاز تاکنون آشنا سازد و از دل این مقایسه و تطبیق، پیشنهادهایی را برای بهینه سازی فعالیت های مقابله با فساد در سطح کلان ارایه نماید.

مرکز مطالعات و پژوهش های سلامت اداری و مبارزه با فساد

آمبوزمان چیست؟

علی سیف‌زاده^۱

مقدمه

صرف‌نظر از سوابق تاریخی درخصوص دستگاه‌های بازرسی و نظارتی در جهان از زمان‌های بسیار قدیم باید گفت بنیاد آمبوزمان در سوئد پدیدار گردید که بر اساس قانون اساسی مصوب ۱۸۰۹ شکل گرفت و طی یک سده این نهاد از مرزهای سوئد فراتر نرفت و همتایی در آن‌سوی مرزها نیافت تا این‌که در سال ۱۹۱۹ میلادی فنلاند و سپس در سال ۱۹۵۳ کشور دانمارک همانندهای این نهاد را در کشور خود به وجود آوردند. انگیزه‌ای که به فرایند تأسیس آمبوزمان در کشورهای دیگر کمک می‌نمود، این بود که وجود نهادهای برای حراست حقوق مردم در برابر دولت‌ها ضروری احساس می‌شد.

تا سال ۱۹۷۰ میلادی آمبوزمان‌ها صرفاً ناظر بر تکالیف، صلاحیت و مشروعیت نهادهای دولتی بودند، درحالی‌که امروزه آمبوزمان به دنبال کشف سوء جریانات اداری نیز می‌باشد. (محمد نبی، ۱۳۷۶: ۸)

نهاد آمبوزمان 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،

۱ - کارشناس مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

آمبودزمان به عنوان عامل کنترلی بر قدرت اجرایی یا اداری عمل می‌کند. جدای از نقش تکمیلی که آمبودزمان برای دادگاه‌ها و محاکم اداری دارد، مزایای دیگری که عملکرد آمبودزمان‌ها به عنوان مکانیسم‌های حل مسالمت‌آمیز اختلافات در دیگر بخش‌های عمومی دارند را می‌توان غیررسمی بودن، سرعت و قابل دسترس بودن آن‌ها دانست.

۱- مفهوم‌شناسی آمبودزمان

واژه آمبودزمان یک اصطلاح سوئدی است به معنای سخنگو، نماینده، میانجی، داور، ریش سفید، معتمد، واسطه و حل کننده اختلاف. (موسی زاده، ۱۳۹۰: ۱۶۵) نهاد آمبودزمان تقلیدی از سیستم تظلم خواهی و نهاد نظارت دولت اسلامی و علی الخصوص امپراتوری عثمانی بوده که از کشورهای اسلامی به سوئد منتقل و از آنجا نشر یافته و از واژه (امات عوتمان) به آمبودزمان تغییر نام یافته است (عمید زنجانی و موسی زاده، ۱۳۹۰: ۳۴۳-۳۵۵). اصطلاح آمبودزمان به معنی «رسیدگی کننده به شکایت»^۱ و تحقیق درباره اتهام وارد شده به دولت مبنی بر تلاش برای اعمال نفوذ ناروا بر کارمندان دولتی به وجود آمد. باید توجه داشت زمانی که نهاد رسیدگی کننده مدنظر است از واژه «آمبودزمان» و زمانی که فرد رسیدگی کننده مورد توجه باشد از واژه «آمبودزن» استفاده می‌شود.

1- grievance-handler

تعریف زیر درباره‌ی آمبودزمان با اندک اختلاف در متون مرجع بین‌المللی به این صورت است:

آمبودزمان، مأموری مستقل و بی‌طرف است ... که اغلب در قانون اساسی وجود آن پیش‌بینی شده است. آمبودزمان به شکایت‌های مردم علیه بی‌عدالتی و سوء مدیریت سازمان‌ها رسیدگی می‌کند. او صلاحیت تحقیق، بازرسی، تهیه گزارش و ارایه توصیه‌هایی درباره پرونده‌های اداری را دارد. او یک قاضی یا دادگاه نیست و قدرت صدور حکم یا تغییر تصمیمات اداری را ندارد. او به دنبال یافتن راه‌حلهایی از طریق فرایند تحقیق و سازش است. اقتدار و نفوذ آمبودزمان از این واقعیت نشأت می‌گیرد که از سوی یکی از ارگان‌های اصلی دولت منصوب شده و به او گزارش می‌دهند و معمولاً این ارگان، پارلمان یا رییس قوه‌ی مجریه است (رضایی‌زاده و عابدی، ۱۳۸۹: ۱۵۳-۱۵۷).

An ombudsman is a person who has been appointed to look into complaints about an organisation. Using an ombudsman is a way of trying to resolve a complaint without going to court.

<https://www.citizensadvice.org>.

دیوان المظالم أو الأومبودسمان (من النوردیة القديمة: umbuðsmann وتعنی «مفوض الشعب») دیوان يتلقى شكاوى المواطنين ليتعامل معها مباشرةً وبسلطة مستمدة من قائد البلاد، لتفادی مشکلات قد تعرقل معالجة الشكوى من خلال المؤسسات المختصة في الأصل.

<https://ar.wikipedia.org>

اتحادیه بین‌المللی کانون‌های وکلا، آمبودزمان را چنین تعریف کرده است: «نهادی که بر پایه قانون اساسی یا به موجب قانون مصوب مجلس تشکیل شده و در رأس آن یک مقام عالی‌رتبه مستقل قرار دارد و در مقابل قوه‌ی مقننه یا پارلمان پاسخگو است 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.» (موسی زاده، ۱۳۹۰: ۱۶۶)

گرچه اصطلاح آمبودزمان ریشه اسکاندیناویایی دارد ولی در کشورهای دیگر به‌رغم تفاوت الفاظ، با معانی مشابهی بکار رفته است. مانند، «یوآن» در کشور چین، «لوکایوکتا» در هند، «وفاقی محتسب» در پاکستان، «مدافع حقوق مردم» در کشورهای آمریکای لاتین، «المحقق فی الشكاوی» یا «الزائد عن الشعب» در برخی کشورهای عربی، «مدافع حقوق مردم» در آرژانتین، «کمیسر پارلمان» در بلژیک، «داور» در فرانسه، «سازمان بازرسی کل کشور» در ایران، «مدافع مردم» در ایتالیا، «کنسول مالی مسئول در مقابل وزیر» در ژاپن، «کمیسر عالی مبارزه با فساد» در ماکائو، «تانوبایان» در فیلیپین، «مدافع عدالت» در پرتغال، «مدافع مردم» در اسپانیا و «کمیسر مجلس در امور اداری» در انگلیس. (معصومی گودرزی، ۱۳۸۶: ۲)



وفاقی محتسب در پاکستان



لوکایوکتا در هند



آمبودزمان هنگ کنگ



آمبودزمان فیلیپین

در سده‌ی گذشته، مدیریت دولتی به شدت توسعه یافته و به موازات آن شکایات درباره عملکرد بوروکراتیک آن افزایش یافته است. در مقام واکنشی به این وضعیت، نهاد آمبودزمان در بسیاری از کشورهای جهان توسط دولت‌ها شکل گرفته است.

۲- ویژگی‌های آمبودزمان

۲-۱- استقلال آمبودزمان

بنا بر تعاریف موجود از نهاد آمبودزمان، استقلال این نهاد یکی از ویژگی‌های عمده و اصلی این نهاد به شمار می‌آید (ziegenfuss & o.rouke, 2011: 13). آمبودزمان مستقل از وزارتخانه‌های دولت مرکزی و مقامات محلی است، یعنی مستقل از کسانی است که از آن‌ها شکایت می‌شود. آمبودزمان همانند نمایندگان مجلس، مدافع شهروندان و در نقطه مقابل با دولت است و بدین دلیل نماینده شاکی محسوب می‌شود و در جهت منافع او مبارزه می‌کند. کمیسرهای پارلمانی به شدت مخالف این نگرش هستند. آن‌ها همواره بر بی‌طرفی و عدم جانبداری در تحقیقات خود تأکید داشته‌اند. اگر نتیجه تحقیقات آن‌ها این بوده که حقیقتاً جانب طرف دولتی است، باید بتوانند این مسئله را اعلام کنند، زیرا تنها در صورتی می‌توانند اعتماد دولت را جلب نمایند که بی‌طرفی خود را اثبات کنند. واضح است اعتمادسازی برای نهادی که در نهایت متکی بر همکاری کارگزاران دولتی در انجام وظایف خود می‌باشد، اهمیت زیادی دارد. با این همه، عده‌ای این انتقاد را مطرح می‌کنند که آمبودزمان بیش‌ازحد به دولت نزدیک شده و تحت تأثیر فرهنگ دولتی قرار گرفته است.

آمبودزمان‌ها، در حدود صلاحیت و اختیارات قانونی خود، برای ترافع منازعات اقدام می‌کنند. یک آمبودزمان نه تنها بر تصمیمات مقامات دولتی نظارت دارد تا منطبق با موازین قانونی باشند، بلکه از این نظر نیز دقت دارد که آن تصمیمات معقول و بر موازین عدل و مساوات و انصاف صادر شده باشند. آمبودزمان در مواقع لزوم به

هرگونه تحقیقات نظام‌مند اهتمام می‌ورزد. پاره‌ای از آمبودزمان‌ها در موارد مطروحه، پیشنهادهای اصلاحی ارایه می‌دهند و پاره‌ای دیگر، نظریاتی درباره تغییر قوانین ناکارآمد عرضه می‌دارند. در موارد عدیده‌ای، آمبودزمان، در محدوده فعالیت‌های قانونی خود رهنمودهایی برای بهتر شدن امور و کیفیت خدمات ارایه می‌کند و ضمناً تأکید دارد که موازین قانونی و عدل و انصاف دقیقاً رعایت شود. آمبودزمان همچنین با سازمان‌های خصوصی در صیانت از حقوق بشر همکاری می‌کند و با سازمان‌های عمومی نیز ارتباط تنگاتنگ دارد (بابایی، ۱۳۸۵: ۱۷۷). پاره‌ای از آمبودزمان‌ها حتی به موارد تخلف از موازین اخلاقی نیز رسیدگی می‌کنند. به‌هرحال، آمبودزمان در امور مربوط به حقوق بشر، حفظ حقوق فردی و حقوق کودکان همواره اهتمام چشمگیر دارد.

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

بسیاری از کشورها مثل ژاپن، کره، پاکستان از سوی قوه‌ی مجریه انتخاب می‌شوند.



۱-۱-۲- استقلال سازمانی

یکی از ابعاد مهم استقلال نهاد آمبودزمان، نحوه‌ی نصب و عزل رییس آمبودزمان و استقلال اداری و سازمانی آن می‌باشد، این‌که چه ارگان یا نهادی اقدام به انتخاب یا انتصاب می‌کند جنبه‌ی بسیار مهمی از استقلال این نهاد است و کارکرد منصفانه و به‌دوراز شائبه دخالت این ارگان‌ها در انجام وظیفه و رسیدگی به شکایات واصله از سوی شهروندان در گروی این امر است (Soderman, 2004:5).

مدت دوره خدمت در آمبودزمان نیز یکی از شاخص‌های استقلال سازمانی این نهاد می‌باشد. دوره خدمت طولانی‌تر، باعث می‌شود این نهاد از طوفان‌ها و تغییرات مداوم سیاسی مصون بماند و درهرحال استقلال خود را حفظ کند. (Reaf, 1999:183) مدت دوره خدمت روسای آمبودزمان نیز در هر کشوری متفاوت است. مثلاً در نیجریه و تانزانیا ۳ سال، دانمارک و سوئد ۴ سال، هنگ‌کنگ، نیوزلند و اسپانیا ۵ سال، فرانسه و هلند ۶ سال می‌باشد. قابل‌ذکر است که در برخی از کشورها، دوره خدمت در آمبودزمان دارای محدودیت نیست و روسای آمبودزمان تا رسیدن به سن خاصی به انجام وظایف خود ادامه می‌دهند. مثلاً در کشورهای ولز، زامبیا و نامیبیا تا رسیدن به سن ۶۵

سال و در سریلانکا تا ۷۰ سالگی در سمت خود باقی می‌مانند. در ساختار نهاد آمبودزمان ممکن است به‌منظور اجرای وظایف، معاونت، شعب یا کارمندانی وجود داشته باشند. ماهیت حساس این شغل و گستردگی حیطه صلاحیت و نیاز به اعتماد کامل به کارکنان آمبودزمان ایجاب می‌کند که این نهاد در انتخاب و عزل کارکنان خود از هرگونه محدودیت سیاسی و اعمال فشار آزاد باشد.

طبق ماده ۲۶ قانون آمبودزمان دانمارک، مصوب ۱۹۹۶، آمبودزمان می‌بایست اعضا و کارکنان خود را (خود) عزل و نصب کند. این موضوع بسیار مهم می‌باشد که نهادهای آمبودزمان این اختیار را داشته باشند که بهترین افراد را به‌عنوان کارمند و غیره به‌کارگیرند. دستمزد کارکنان باید در حدی بالا و کافی باشد که برای جذب افراد با توانایی‌های بالا کفایت کند. نه تنها آمبودزمان می‌بایست کارکنان خود را انتخاب کند بلکه باید اختیار ترفیع آن‌ها، به هر شکلی که تشخیص می‌دهد را نیز داشته باشد. انتخاب اعضا به‌وسیله خود آمبودزمان امری بسیار مفید است، زیرا در این صورت آمبودزمان می‌تواند افراد متبحر را به کار گیرد و به‌منظور افزایش قابلیت‌ها، آن‌ها را در دوره‌های تخصصی و کنفرانس‌های بین‌المللی آموزش دهد (Ayeni.Reaf,Thomas, 2000: 14).

سازوکار عزل رؤسا به‌مانند نصب آن‌ها در هر کشوری به گونه خاصی انجام می‌گیرد. مثلاً عزل رییس آمبودزمان در فرانسه توسط یک هیأت سه‌نفره انجام می‌گیرد و در سوئد این امر توسط پارلمان اعمال می‌شود. دلایل عزل آن‌ها نیز در هر کشور متفاوت است. ولی در مجموع می‌بایست طریق عزل به‌گونه‌ای صورت گیرد که کمترین

اعمال نفوذ توسط نهادهای ذی‌نفع در عزل آن‌ها منتفی گردد. عزل رییس آموودزمان ممکن است در نتیجه مسایل و تغییرات سیاسی انجام شود، بنابراین در قوانین برخی از کشورها که عزل به وسیله پارلمان صورت می‌گیرد برای عزل آموودزمان حدنصاب بالاتری را نسبت به نصب آن‌ها در نظر گرفته‌اند. فنلاند، ایسلند، مولداوی، نروژ و هلند در جرگه این کشورها قرار دارند (kuchko,2008:481).

۲-۱-۲- استقلال مالی

بدون شک حفظ استقلال هر نهادی منوط به استقلال مالی آن می‌باشد. آموودزمان و نهادهای ملی با کارکردی نظیر این نهاد، می‌بایست بر بودجه خودکنترل داشته باشند و قادر به پیشنهاد بودجه سازمان خود باشند که به وسیله پارلمان به تصویب می‌رسد. رعایت این اصل مهم، استقلال آن‌ها را تضمین می‌کند و باعث می‌شود هیچ نهاد دولتی نتواند تأثیرات ناروایی بر روند رسیدگی و تصمیم‌گیری آن‌ها بگذارد. «سازمان ملل متحد، بر آن است که نهادهای حقوق بشری ملی (که آموودزمان نیز می‌تواند جزو این نهادها باشد) باید بودجه خود را خودکنترل کنند و نباید بودجه آن‌ها جزیی از بودجه نهادهای دولتی یا وزارتخانه‌ها باشد. در برخی از کشورهای آفریقایی، چنین نهادهایی به دلیل فقدان این اصل، تحت تأثیر مخرب مداخلات دولت واقع شده‌اند. زیرا هنگامی که این نهادها دست به افشای فساد ارگان‌های دولتی در ارتباط با شهروندان می‌زدند، دولت‌ها در تلافی این کار، بودجه آن‌ها را کاهش می‌دهند». (Reaf, 1999:108-109)

از آنجاکه نهادهای آموودزمانی بیشترین صلاحیت نظارت و بازرسی را نسبت به نهادها و ادارات قوهی مجریه دارند می‌بایست

استقلال مالی آن‌ها از این قوه تضمین گردد و شایان ذکر است که در کشورهای که صلاحیت آمبودزمان دیگر نهادها، سازمان‌ها و قوای غیر از مجریه را در برمی‌گیرد باید استقلال مالی از آن نهادها نیز در نظر گرفته شود. بدین منظور لازم است تأمین بودجه و اعتبار هر نهادی به‌گونه‌ای صورت گیرد که کارکرد آن تحت‌الشعاع نهادهای تأمین‌کننده اعتبار آن‌ها، قرار نگیرد. «تأمین بودجه نهادهای آمبودزمان نباید به‌عنوان یک ابزار کنترل علیه آن مورد استفاده قرار بگیرد زیرا چنین ابزاری در اختصاص منابع، منجر به ضعف این نهادها (در انجام وظایف) می‌شود. (Volio, 2003: 18)

برای تأمین این منظور، کشورها از روش‌های مختلفی استفاده می‌کنند. بودجه آمبودزمان‌ها در کشورهای مختلف، اگرچه به‌طور کلی به‌وسیله دولت تأمین می‌شود اما شیوه آن‌ها در چارچوب حقوقی هر کشور متفاوت است. مثلاً در برخی کشورها مانند دانمارک، آمبودزمان میزان بودجه درخواستی خود را مستقیماً به پارلمان پیشنهاد می‌دهد و در برخی دیگر مانند بوسنی و هرزگوین بودجه این نهاد به رئیس‌جمهور تسلیم می‌شود. در اغلب کشورها، نهاد مزبور سهم بودجه خود را جدا از اعتبارات پارلمان و دولت دریافت می‌کند مثل بلژیک، جمهوری چک، اسپانیا، گرجستان و ... (kuchko, 2008: 16). در ماده‌ی ۶۰ قانون اساسی آلبانی تصریح شده است که «مدافع مردم (آمبودزمان) بودجه خود را دارد و آن را خود مدیریت می‌کند و بودجه‌اش را مطابق قانون پیشنهاد می‌دهد» و ماده ۳۶ قانون راجع به آمبودزمان این کشور (۱۹۹۹)، مقرر می‌دارد «منابع مالی آمبودزمان می‌بایست از بودجه دولت تأمین شود که دارای ردیفی مجزا است».

ماده ۲۶ قانون مربوط به آمبودزمان جمهوری چک، مصوب ۱۸ دسامبر ۱۹۹۹ اشاره دارد که «هزینه‌های مدافع عمومی حقوق (آمبودزمان) و سازمان آن، به وسیله یک ردیف جداگانه در بودجه دولت تأمین می‌گردد». حتی برخی از کشورها پا را از این هم فراتر گذاشته و آمبودزمان، به شکل جداگانه بودجه خود را برای تصویب به پارلمان پیشنهاد می‌کند. مثال این مورد، مقدونیه است. در ماده ۴۸ قانون مربوط به آمبودزمان این کشور، مصوب ۱۰ سپتامبر ۲۰۰۳ پیش‌بینی شده است که: «پارلمان می‌بایست به بودجه آمبودزمان، جدا از بودجه (کلی) جمهوری مقدونیه رأی دهد». این موضوع نشان‌دهنده استقلال مالی بالای نهاد آمبودزمان در مقدونیه است.

۲-۲- تأسیس به موجب یک مصوبه قانونی

نهاد آمبودزمان می‌بایست به موجب یک مصوبه قانونی ایجاد و استقلال آن تضمین گردد تا به راحتی در تشکیلات و کارکردها دچار تغییر و تحول نشود و به واسطه تغییر گروه‌ها و احزاب سیاسی در رأس قدرت در معرض تزلزل، نابودی و کاهش اختیارات و صلاحیت قرار نگیرد. از همین رو، کشورهای مختلف این نهاد را یا به موجب قانون اساسی و یا به موجب مصوبات پارلمان ایجاد و تضمین کرده‌اند. این نهادها در برخی از کشورها چه از نوع ملی و چه منطقه‌ای، در قانون اساسی پیش‌بینی شده‌اند. «ایجاد و تضمین این نهادها در قانون اساسی، به دلیل پایین بودن احتمال اصلاح و تغییر در این قانون است؛ زیرا معمولاً فرایند تغییر و اصلاح قانون اساسی به گونه‌ای پیش‌بینی می‌شود که از تغییرات پی‌درپی و بی‌ثباتی جلوگیری شود. برخی از قوانین اساسی پس از تأسیس نهاد آمبودزمان از بیان جزئیات

خودداری نموده و اختیار وضع مقررات به منظور تقویت و گسترش اختیارات و مسئولیت‌های آمبودزمان را به قوه‌ی مقننه اعطاء می‌کنند.» قانون اساسی ابتدا تأسیس و استقلال این نهاد را از سایر نهادها و سازمان‌های عمومی مورد توجه قرار می‌دهد و بعد بر اساس سلسله‌مراتب قانونی که قانون اساسی در بالاترین سطح قرار می‌گیرد، اجازه وضع قانون و مقررات درباره ساختار و وظایف این نهادها را به پارلمان می‌سپارد که این موضوع نقش مهمی در استقلال نهادهای آمبودزمان دارد. به عنوان مثال می‌توان به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اشاره کرد که به موجب اصل ۱۷۴ تشکیل و تأسیس سازمان بازرسی کل کشور را پیش‌بینی اما بیان اختیارات و وظایف این سازمان را به قانون عادی واگذار کرده است.

البته تأسیس و تضمین نهاد آمبودزمان صرفاً از طریق قوانین اساسی صورت نمی‌گیرد، بلکه در برخی کشورها این نهاد به وسیله قوانین عادی پارلمان تشکیل می‌شود. به‌دوراز واقعیت نیست اگر گفته شود در برخی از کشورها، قانون اساسی در دوره زمانی تصویب‌شده است که اهمیت نقش آمبودزمان در رابطه با حقوق بشر و آزادی‌های آن‌ها به گستردگی امروز مورد شناسایی قرار نگرفته بود و در تکمیل این مسئله، فرایند دشوار اصلاح قوانین اساسی کشورها است که به راحتی اجازه اصلاح آن را نمی‌دهد. در قوانین عادی وظایف، تشکیلات و اختیارات آمبودزمان‌ها به‌طور کامل ذکر می‌گردد برای اعمال تغییرات در این قوانین تأسیسی، حدنصاب بالایی از رأی نمایندگان پارلمان را پیش‌بینی می‌کنند تا این نهاد با تغییرات پارلمانی، دچار تغییر و تحول و بی‌ثباتی نشود.

۳-۲- مصونیت

مصونیت، به حمایت از اعضای آمبودزمان (مانند مصونیت اعضای پارلمان) در مقابل خودرایی قوهی مجریه کمک و آزادی آن‌ها را برای افشای عمومی سوء عملکرد قوهی مجریه تضمین می‌کند. در اکثر کشورها، اعضای پارلمان به‌منظور اطمینان خاطر از نتایج عملکرد قانونی و صحیح خود دارای برخی مصونیت‌ها هستند. به دلیل اهمیت و حساسیت سمت نمایندگی، نماینده باید امنیت خاطری داشته باشد که بتواند مسایل و مشکلات مردم و موکلان خود را مطرح و در زمینه‌های مختلف اظهارنظر کند (قاضی شریعت، ۱۳۸۳: ۱۹۹). درواقع، منافع مردم اقتضاء می‌کند نمایندگان برای اجرای وظایف خود یعنی حفظ و پاسداری از حقوق مردم، مصونیت داشته و بتوانند با آزادی و بدون ملاحظه‌کاری به وظایف خویش بپردازند (راجی، ۱۳۸۶: ۲۴۱).

در قوانین اساسی اغلب کشورها تمهیداتی برای این اطمینان خاطر اندیشیده شده و حداقل، تصریح و تأکید بر این امر است که نماینده در اظهارنظر و 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 (مهرپور، ۱۳۷۲: ۱۷۴) آمبودزمان‌ها نیز وظایف خطیری را در مقابل قوهی مجریه و بعضاً قوای دیگر دارند و وظیفه کلاسیک و اولیه آن‌ها رسیدگی به شکایات و تظلم خواهی‌های شهروندان علیه دولت است. مصونیت آمبودزمان این اجازه را می‌دهد که بازرسی کاملی را بدون بیم از محاکمه و تعقیب انجام دهد.

بنابراین می‌توان یک وحدت ملاک در این زمینه قائل شد و وجود مصونیت برای آمبودزمان‌ها را نیز لازم و ضروری فرض کرد. ماده ۱۶ قانون آمبودزمان بلغارستان مصوب ۲۳ می ۲۰۰۳ مقرر می‌دارد: «آمبودزمان می‌بایست مانند اعضای پارلمان دارای مصونیت باشد» و در قسمت دوم ماده آمده است: «مصونیت آمبودزمان ممکن است طبق شرایط و رویه‌ای که برای اعضای پارلمان مقرر گردیده است از بین برود». در نظام حقوقی اکوادور نیز مصونیتی به‌اندازه اعضای کنگره (پارلمان) به آمبودزمان اعطاشده است. همچنین در لهستان اعضای آمبودزمان از همان مصونیتی برخوردارند که اعضای پارلمان از آن بهره‌مند هستند (Volio, 2003:18).

از همین رو اعضای آمبودزمان‌ها در دوره عضویت و حتی بعد از آن از تعقیب کیفری مصون هستند. مثال‌هایی برای این مورد جمهوری چک، آذربایجان، بریتانیا، لهستان، روسیه، اسپانیا و اسلونی می‌باشد (kuchko, 2008:3). برخی اوقات اعضای آمبودزمان فقط در مقابل بازداشت و تجسس منزل مصون هستند. مثلاً ماده ۲۸ قانون آمبودزمان مصوب ۲۰۰۳ رومانی مقرر می‌دارد: «در خلال اجرای وظایف، مدافع مردم (رییس آمبودزمان) و نمایندگان آن به دلیل جنایت و جنبه کیفری نبایست مورد تجسس و دستگیری قرار گیرند و احضار شوند مگر این‌که مجلس سنا تأیید کند». ماده ۲۷ این قانون نیز مقرر می‌دارد: «نمی‌توان آمبودزمان و کارکنان آن را به دلیل ابراز عقیده، عملکرد یا اعمالی که در جهت اجرای وظایفش انجام داده است، مورد مؤاخذه قرار داد».

آمبودزمان‌ها فارغ از تفاوت‌ها و وجوه تمایز دارای ویژگی‌ها و خصوصیات کم‌وبیش مشترکی هستند که می‌توان از میان آن‌ها موارد زیر را برشمرد:

- ریشه و اساس قانونی دارند و در مقابل نمایندگان مردم پاسخگو می‌باشند.

- صاحب‌منصبانی مستقل از قوه‌ی مجریه هستند.

- با پیگیری‌های مستمر خود ناهنجاری‌های شهروندان را از سیستم اداری دولت کشف کرده و در صورت موجه بودن برای رفع آن پیشنهاد ارایه می‌دهند.

- آمبودزمان در همه‌جا نهادی است مستقل که در داخل سیستم دولت مشغول نظارت و بازرسی است.

- حصول اطمینان از دسترسی آسان شهروندان به آمبودزمان که حق آن‌ها می‌باشند جزء ویژگی‌های آمبودزمان است. به‌طورکلی آمبودزمان زمانی می‌تواند کارایی خود را نشان دهد که به‌راحتی در دسترس مردم عادی قرار گیرد.

- در هنگام رسیدگی به شکایت، نقصان در رسیدگی به شکایت را می‌توان جبران کرد اما تأخیر در آن، جبران‌ناپذیر است. در اینجا اهمیت شاخص سرعت معلوم می‌شود، به‌طوری‌که می‌توان آن را گاه، مهم‌تر از رسیدن به نتایج مثبت دانست.

- تمام امکانات موردنیاز در انجام وظایف آمبودزمان باید در اختیار وی قرار گیرد.

۳- بررسی تعامل آمبودزمان با قوای سه‌گانه

۳-۱- تعامل با قوهی مقننه

طبق تعاریفی که به‌وسیله سازمان‌های بین‌المللی و علمای حقوق از نهاد آمبودزمان ارایه گردیده است، معمولاً آن را مربوط به قوهی مقننه می‌دانند و بدیهی است که انتساب به قوهی مقننه در جهت حفظ و حمایت از استقلال و دوری از شائبه اعمال نفوذ قوهی مجریه است. نهاد آمبودزمان در کشورهای مختلف، گاه با پارلمان در تعامل است و عزل و نصب، تأمین بودجه و ... توسط پارلمان صورت می‌گیرد. کشورهای سوئد، دانمارک، آذربایجان، بلژیک، مجارستان، جمهوری چک و ... از جمله این کشورها هستند.

این رابطه با پارلمان محدود به عزل و نصب، بودجه و دیگر امور نمی‌باشد، بلکه آمبودزمان‌ها باصلاحیت ارایه گزارش کارکردهای خود (معمولاً گزارش‌های سالانه) به پارلمان اطلاعات دقیقی را به این نهاد مردمی ارایه می‌دهند و حتی می‌توانند بر قانون‌گذاری تأثیرگذار باشند. علاوه بر این، نهادهای مذکور می‌توانند به پارلمان گوشزد نمایند که از ابزارهای کنترل و نظارت خود در جهت اصلاح معایب موجود در قوهی مجریه بهره بگیرد و هر جا که نیاز است دست به اصلاح قوانین بزند یا قوانین ضروری را به تصویب برساند. نهاد آمبودزمان در اسپانیا یکی از نمونه‌های قابل بررسی از نهاد تعامل‌گر با قوهی مقننه محسوب می‌شود.

قانون اساسی اسپانیا مصوب ۲۷ دسامبر ۱۹۷۸ در ماده ۵۴ به تأسیس نهاد مدافع مردم^۱ به عنوان آمبودزمان این کشور اشاره می‌کند. در آوریل ۱۹۸۱، قانون ارگانیک مربوط به مدافع مردم^۲ به تصویب پارلمان این کشور رسید. ماده ۲ این قانون مقرر می‌کند: «مدافع مردم (رییس آمبودزمان) در نشست مشترک کنگره و سنا (دو رکن قوهی مقننه این کشور) با اکثریت سه‌پنجم، برای مدت ۵ سال انتخاب می‌شود».

۲-۳- تعامل با قوهی مجریه

در برخی از نظام‌های حقوقی دیده می‌شود که آمبودزمان ملی وابسته به قوهی مجریه است، بدین معنی که عزل و نصب رییس آن توسط قوهی مجریه انجام می‌گیرد و بودجه این نهاد از بودجه کلی قوه مجریه تأمین و حتی گزارش‌های سالانه نیز به قوهی مجریه ارایه می‌شود. این در حالی است که «آمبودزمان معمولاً توسط مجلس انتخاب می‌شود و حق نظارت و دیده‌بانی نسبت به اعمال قوهی مجریه (اعمال اداری) را دارد» (عباسی، ۱۳۸۹: ۲۶۸).

براساس برخی مشاهدات، آمبودزمان وابسته به قوه مجریه دارای ویژگی‌های یک آمبودزمان متعارف نمی‌باشد و دارای استقلال کامل از نهادهای تأسیس کننده خود (که تحت نظارت آمبودزمان نیز می‌باشند) نیست؛ اگرچه این نهادها نقش بسیار مهمی را در حمایت از حقوق بشر ایفا می‌کنند (Reaf, 1999: 16). برای مثال این نقش در انگلستان به وسیله ملکه، در ایرلند به وسیله رییس‌جمهور و در نیوزیلند به وسیله فرماندار

1 - Defender of people (Defensor del Pueblo)

2 - Organic Act concerning the Defender of the people

کل^۱ ایفا می‌شود (Buck, Richard, Brain, 2011:162) این موضوع در نتیجه ریشه‌های تاریخی، سیاسی و حقوقی هر جامعه سیاسی است که با تغییرات و گذر زمان و پشت سر نهادن حوادث و رویدادها، این نوع سازوکار شکل گرفته است. کشورهایی که از این سازوکار استفاده می‌کنند، فرانسه، لیختن‌اشتاین، قزاقستان و قرقیزستان هستند. چنانکه گفته شد، ممکن است استقلال نسبی این نهادها به شکل و گونه‌ای متفاوت تضمین شود.

در فرانسه آمبودزمانی که به وسیله پارلمان گماشته شود وجود ندارد، با این وجود، داور^۲ جمهوری فرانسه، آمبودزمان ملی این کشور محسوب می‌شود و دارای اختیارات گسترده‌ای است. نهاد آمبودزمان ملی فرانسه به وسیله قانونی که در سال ۱۹۷۳ به تصویب رسید تأسیس شده است.

آمبودزمان ملی این کشور به وسیله شورای وزیران برای یک دوره شش‌ساله منصوب می‌شود و قابلیت انتصاب مجدد ندارد.^۳

همه رؤسا در گذشته از اعضای دولت یا مقامات بلندپایه بوده‌اند. عزل داور فقط در صورتی ممکن است که او از انجام وظایفش عاجز و ممنوع شود و شورای دولتی مقرر داشته است که تصمیم‌گیری راجع به این ممنوعیت می‌تواند به وسیله یک هیأت سه‌نفره متشکل از نایب رئیس شورای دولتی^۴، رئیس دیوان عالی^۵ و بالاترین مقام دفتر

1 – governor-general

۲ – رئیس آمبودزمان

۳ – ماده ۲ قانون داور جمهوری مصوب ۱۹۷۳

4 – Vice-President of the council state

5 – President of the Court of Cassation

حسابرسی دولتی^۱ انجام شود. این هیأت توسط رئیس جمهور به منظور تصمیم‌گیری بر عزل داور تشکیل می‌شود و تصمیم آن‌ها می‌بایست به‌طور اجماعی اتخاذ شود. اعضا از مصونیت از تعقیب کیفری، دستگیری و بازداشت و محکومیت به دلیل اظهارنظر یا اقدامی که به‌منظور اجرای وظایفش است برخوردار هستند. میزان حقوق آن‌ها نیز به‌وسیله نخست‌وزیر همراه با وزیر دارائی^۲ و وزیر بخش عمومی^۳ تعیین می‌گردد (kuchko.2008:192). بر اساس ماده (۱۵) این قانون «کارکنان» (نهاد) داور جمهوری فرانسه می‌بایست به‌وسیله خودش در دوره خدمت منصوب شوند».

۳-۳- تعامل با قوه قضاییه

آمیودزمان به دلیل کارکرد غیرقضایی، اقدام به صدور حکم نمی‌کند بلکه شکایات و اختلافات بین شهروندان و دولت را از طریق انعطاف‌پذیر، سریع و صرفه‌جویانه حل و فصل می‌نماید و قبل از ارجاع موضوع به نهادهای قضایی ذیصلاح تلاش می‌کند دعوی را به‌طور کدخدا منشانه برطرف کند. «این نهاد نوعی دستگاه نفوذ و تأثیر است و از راه‌های غیرقضایی حل اختلافات بهره می‌گیرد و به افکار عمومی به‌ویژه از طریق انتشار گزارش فعالیت خود تکیه می‌کند. (عباسی، ۱۳۸۹:۲۶۸).

اهداف کلاسیک این نهادها نظارت بر اعمال ادارات دولتی و بهبود آن‌ها و افزایش مسئولیت ارگان‌ها در برابر عموم شهروندان از راه‌های

1 - First President of State Audit Office

2 - Minister of Finances

3 - The Minister for the Public Sector

گفت‌وشنود بین آن‌ها و پاسخگویی ادارات، مشارکت شهروندان در رسیدگی و جبران خسارات وارده به آن‌ها است (Pegram, 2007:13) در همین راستا می‌توان فلسفه وجودی آمبودزمان را ایجاد روشی بر رسیدگی به شکایات شهروندان و اعمال حاکمیت قانون دانست که در جهت رهایی از قوانین دست‌وپا گیر و طی فرایند بوروکراسی انجام می‌گیرد. این نهاد سعی می‌کند با کمترین تشریفات به اختلافات رسیدگی کند و کمترین هزینه زمانی و مالی برای شهروندان را به همراه داشته باشد.

بنابراین نهاد آمبودزمان روش‌های خاص خود را برای حل‌وفصل دعاوی مذکور دارد و می‌بایست ابزارهایی را در اختیار داشته باشد که بتواند به‌خوبی وظایف خود را انجام دهد. مثلاً نهاد مذکور باید بتواند از تربیون پارلمان برای انتشار گزارش‌های خود بهره‌برد و تخلفات دستگاه‌های عمومی را به گوش نهادهای ذی‌صلاح برای رسیدگی برساند و وجهه عمومی مسئولین آن‌ها را مخدوش کند و یا توصیه‌نامه‌های غیر الزام‌آوری را برای دستگاه‌های متخلف صادر کند. از طرف دیگر ارجاع دعوی به محاکم قضایی آخرین گزینه برای حل‌وفصل دعاوی، در رسیدگی آمبودزمان است (Soderman, 2004:7). آمبودزمان‌های مرتبط با قوهی قضاییه به دلیل عدم دسترسی به ابزارهای دیگر ناگزیر هستند از این روش استفاده نمایند.

۴- آمبودزمان در ایران

یکی از وظایف اصلی قوهی قضاییه نظارت بر حسن اجرای امور و نظارت بر حسن اجرای امور در محاکم می‌باشد که بر عهدهی دیوان عالی کشور است؛ اما در مورد حق نظارت بر ادارات و دستگاه‌های

غیرقضایی، اصل ۱۷۴ مقرر می‌دارد: «بر اساس حق نظارت قوهی قضاییه نسبت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری سازمانی به نام سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر رییس قوهی قضاییه 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. سازمان بازرسی کل کشور دارای جایگاهی منحصربه‌فرد در زمینه نظارت اداری است و با دسترسی به همه دستگاه‌های حکومتی می‌تواند نقش بسیار مهمی در تحقق نظام اداری شفاف و پاسخگو ایفا کند.

جدول زیر مشخصات سازمان نظارتی در چند کشور را بیان می‌نماید: (حق شناس، ۱۳۹۴: ۶۷).

کشور	سازمان نظارتی	جایگاه حکومتی	حیطه فعالیت
سنگاپور	دفتر بازرسی مفاسد CPID	نخست‌وزیری	بخش خصوصی و دولتی
دانمارک	آمبودزمان پارلمانی	پارلمان	بخش دولتی
عربستان	کمیسیون ملی مبارزه با فساد (Nazaha)	زیر نظر پادشاه	بخش دولتی
مالزی	اداره شکایات مردمی (PCB)	نخست‌وزیری	بخش دولتی
آمریکا	دفتر پاسخگویی دولتی (GAO)	کنگره	بخش دولتی
فرانسه	دفتر میانجی جمهوری	مستقل	بخش دولتی
انگلستان	آمبودزمان پارلمانی	پارلمان	بخش دولتی
کره جنوبی	کمیسیون حقوق بشر و مبارزه با فساد (ACRC)	مستقل	بخش دولتی
چین	وزارت نظارت	دولت	بخش دولتی
ایران	سازمان بازرسی کل کشور	قوه قضاییه	بخش دولتی

۵- آشنایی با آمبوزمان‌ها

۵-۱- آمبوزمان‌های بین‌المللی



۱-۱-۵- مؤسسه بین‌المللی بازرسی

مؤسسه بین‌المللی بازرسی در سال ۱۹۷۸ تأسیس شد که درواقع سازمان جهانی دفترهای بازرسی است. این مؤسسه، سازمانی است غیرانتفاعی که بر اساس قانون تجارت و شرکت در کانادا به ثبت رسیده است. دانشگاه آلبرتا، ادمونت، کانادا و دانشکده حقوق آن، برای دبیرخانه مؤسسه بین‌المللی، کتابخانه و کارمند اداری بازرسی را فراهم نموده است. بنیه مالی مؤسسه بین‌المللی بازرسی، صرفاً از طریق وصول حق عضویت اعضا تأمین می‌شود که برای فعالیت‌های آن هزینه می‌شود. همچنین ترتیباتی جهت اخذ کمک‌های مالی دولتی و بنیادهای خصوصی به عمل آمده است.

در اساسنامه مؤسسه بین‌المللی بازرسی مشروحاً مقاصد مؤسسه قیدشده است. که برخی از آن‌ها عبارت‌اند از:

- شکوفاتر نمودن مفهوم بازرسی و اهتمام به توسعه آن در سراسر دنیا

- تشویق و ایجاد انگیزه تحقیق و مطالعه در باب نظارت و بازرسی

- توسعه و اجرای برنامه‌های آموزشی برای سرپرستان نهادهای بازرسی، پرسنل و اشخاص علاقه‌مند

- جمع‌آوری، ذخیره، طبقه‌بندی و انتشار و توزیع دانش‌ها درخصوص نظارت و بازرسی
- توسعه و تنظیم برنامه‌های لازم جهت تبادل اطلاعات و تجربیات بین سرپرستان نهادهای نظارتی
- تنظیم برنامه برای برگزاری کنفرانس‌های بین‌المللی با موضوع نظارت و بازرسی
- اعطای بورسیه‌های لازم و هر نوع کمک مالی ممکن جهت تشویق و ایجاد انگیزه در مطالعه و تحقیق در امر بازرسی

۲-۱-۵-انجمن آمبودزمان آسیایی^۱



ایده تشکیل انجمن آمبودزمان آسیایی (Asian Ombudsman Association) در سال ۱۹۹۵ در اجلاس عمومی مؤسسه آمبودزمان بین‌المللی (IOI) با تأسیس نهادی در آسیا برای توسعه فعالیت‌های آمبودزمانی مورد تأکید قرار گرفت.

باگذشت یک سال از طرح تشکیل انجمن مرتبط با فعالیت‌های آمبودزمانی در آسیا، انجمن آمبودزمان آسیایی (AOA) در ۱۶ آوریل ۱۹۹۶ میلادی - ۲۸ فروردین ۱۳۷۵ به‌عنوان یک انجمن غیر حکومتی، غیرسیاسی، مستقل و حرفه‌ای آمبودزمانی در آسیا به وجود آمد. با تأسیس انجمن، دفتر وفاقی محتسب پاکستان به‌عنوان اولین رئیس

هیأت‌مدیره انتخاب گردید و دبیرخانه انجمن نیز در پاکستان استقرار یافت.

انجمن آمبودزمان آسیایی، در حال حاضر دارای ۲۷ عضو از ۱۸ کشور آسیایی است. هیأت‌مدیره انجمن متشکل از ۹ نفر و برای یک دوره چهارساله انتخاب می‌شوند. برای انجمن شرایط ورود اعضای جدید به‌منظور توسعه فعالیت‌های آمبودزمانی موردتوجه واقع‌شده است. برای عضویت، نهاد آمبودزمانی کشور متقاضی می‌بایست تقاضای خود را به‌صورت مکتوب و به همراه اساسنامه یا قانون تشکیل نهاد، به دبیرخانه ارسال و نوع عضویت خود را مشخص کند. تقاضای عضویت، در جلسه هیأت‌مدیره مطرح و بر اساس اتفاق آرا، عضویت تأیید می‌شود.

نقش جمهوری اسلامی ایران در انجمن

جمهوری اسلامی ایران نیز در کنار دیگر اعضای انجمن، نقش اساسی برای توسعه فعالیت‌های آمبودزمانی انجمن ایفاء کرده است. سازمان بازرسی کل کشور به‌عنوان عضو مؤسس انجمن "به نمایندگی از کشورمان از بدو تأسیس در انجمن حضورداشته و در تمامی مذاکرات و جلسات هیأت‌مدیره و مجمع عمومی نقش فعالی داشته است. این سازمان تجربه برگزاری چهارمین اجلاس دوسالانه و مجمع عمومی و جلسه‌های هیأت‌مدیره انجمن را در کارنامه خود دارد.

اعضای آمبودزمان آسیایی

جمهوری اسلامی ایران	جمهوری کره	جمهوری ازبکستان
ژاپن	منطقه اداری ویژه هنگ‌کنگ	جمهوری سوسیالیستی ویتنام
جمهوری یمن	جمهوری فیلیپین	جمهوری آذربایجان
منطقه اداری ویژه ماکائو	جامو و کشمیر هند	جمهوری قرقیزستان
مالزی	جمهوری اندونزی	جمهوری تاتارستان روسیه
جمهوری اسلامی پاکستان	پادشاهی تایلند	جمهوری خلق چین
جمهوری هندوستان		

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

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

منطقه‌ای گردد. بنابراین با توجه به حمایت بی‌شائبه کشور چین از موضوع، وفاقی محتسب رییس (آمبودزمان) وقت پاکستان متعهد شد که اقدامات اساسی را در این زمینه آغاز نماید.

کشور پاکستان، در سال ۱۹۹۶ اولین کنفرانس آمبودزمان آسیایی را برپا داشت و افراد و نهادهایی را برای شرکت در آن از سرتاسر قاره دعوت نمود.

اهداف اصلی این انجمن که هیأت‌های نمایندگی از ۱۸ کشور در آن شرکت کرده بودند، درواقع حمایت از اندیشه تأسیس چنین نهادی بود و مباحثه پیرامون همین مسئله به موضوع اصلی دستور کار جلسه تبدیل شد. صرف‌نظر از تفاوت‌های نژادی، دینی، فرهنگی، نوع حکومت، کیفیت و پیشرفت و امور دیگری که در رابطه با این کشورها قابل‌توجه است، خداوند تبارک‌وتعالی، با مرحمت خاص خود، بر این مساعی رحمت و توفیق ارزانی داشت و بالاخره انجمن آمبودزمان آسیایی در شانزدهم آوریل ۱۹۹۶ در اسلام‌آباد، پاکستان تأسیس شد.

قرن ۲۱ را قرن می‌دانند که آسیا از حیث سیاسی، فرهنگی و اقتصادی بسیار موردتوجه قرارگرفته و پیشرفت‌های بزرگی در این قاره صورت خواهد گرفت، ازاین‌رو آمبودزمان آسیایی باید مساعی خود را برای ایجاد جامع‌هایی سرشار از عدالت و دولتی کارآمد بکار بندد.

این انجمن با داشتن خصیصه استقلال، انجمنی است مردم‌سالار و غیرسیاسی که از افراد متخصص و واجد صلاحیت تشکیل‌شده است. انجمن آسیایی برای تحقق اهداف زیر تشکیل‌شده است:

- توسعه مفهوم آمبودزمانی و حرفه مربوط به آن در منطقه آسیا.

- تشویق و ترغیب کسب درجه حرفه‌ای و کارآمدی در این زمینه.
- تشویق به مطالعه و تحقیق در امر آمبودزمان و فعالیت‌های مربوط به آن.
- ترتیب و تنظیم دوره‌های آموزشی در امر آمبودزمان و فعالیت‌های مربوط به آن.
- اعطاء بورسیه در رابطه با انجمن آمبودزمان.
- جمع آگاهی، اطلاعات، گزارش‌های مفید در امر فعالیت‌های آمبودزمان.
- ایجاد تسهیلات در امر تبادل اطلاعات و تجارب بین آمبودزمان‌های منطقه.
- تنظیم و ایجاد کنفرانس‌های دوره‌ای برای آمبودزمان در منطقه آسیا.



سیزدهمین اجلاس آمبودزمان آسیایی ۱۵ تا ۱۷ مهرماه ۱۳۹۲ با حضور هیأت‌هایی از ۲۰ کشور خارجی به میزبانی سازمان بازرسی کل کشور در تهران برگزار شد.

۲-۵- تجربه‌هایی دیگر از نهادهای آمبودزمانی^۱

۱-۲-۵- سوئد

سوئد شاید اولین کشوری است که ابتکار استقرار نظام بازرسی در آن تکوین و تحقق‌یافته است به همین جهت مقررات مربوطه به بازرسی این کشور از دیگر کشورهای اسکاندیناوی و اروپایی کامل‌تر و جاافتاده‌تر است. چنان‌که پیش‌تر اشاره شد، بازرسی کل در زبان سوئدی «آمبودزمان» خوانده می‌شود و از مقامات عالی‌رتبه و طراز اول این کشور است. مقررات بازرسی در غالب کشورهای از کشور سوئد اقتباس شده است.

چنین به نظر می‌رسد که در حدود سال‌های ۱۸۱۰ آمبودزمان در سوئد تعیین شده و مقررات بازرسی شکل گرفته است. در ۱۰۰ ساله اول تأسیس بازرسی تعداد ۷۰ فقره شکایت به این سازمان تسلیم گردیده و در سال‌های بعد تعداد شکایات افزایش یافته، به‌طوری‌که در سال ۱۹۵۶ تعداد ۵۹۸ و در ۱۹۵۷ تعداد ۷۵۷ و در ۱۹۵۸ تعداد ۸۱۸ پرونده در سازمان بازرسی سوئد تشکیل گردیده است. دوره‌ی تصدی بازرسی کل در سوئد ۴ سال و حقوقش معادل حقوق اعضای دادگاه عالی است. بازرسی کل در سوئد اعمال کلیه مقامات اداری و محلی را مورد کنترل قرار می‌دهد و مستثنیات کوچکی بر این صلاحیت وسیع وارد شده است.

۱ - فاضلی، عبدالرضا (۱۳۸۰). نظارت و بازرسی در اسلام، ایران و کشورهای دنیا. دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی.

بنا به سنت سیاسی و اداری سوئد بازرسی کل در کارهای وزرا مداخله و کنترلی ندارد، زیرا اعمال وزرا دارای جنبه‌ی سیاسی مهم است و ممکن است نظارت و بازرسی کل موجب بروز مناقشات سیاسی شود و این چیزی است که نظام سیاسی و اداری سوئد به‌طور شدید از آن پرهیز دارد. ویژگی نظام اداری سوئد نیز مقتضی عدم مداخله بازرس کل در کار وزراست زیرا در سوئد از قرن ۱۷ به بعد دستگاه‌های اداری دارای استقلال هستند و به مسئولیت خود بدون لزوم فرمان‌برداری از وزرا عمل می‌کنند. مسئولیت وزرا در این حد است که بر صحت اجرای قوانین و مقررات در دستگاه‌های تحت مسئولیت خود مراقبت کنند.

قوای نظامی دارای سیستم بازرسی اختصاصی هستند. بازرس کل می‌تواند بر کار قضات دادگاه‌ها نیز نظارت کند. این نظارت در بعضی موارد موجب شده است که قضات مختلف به جریمه محکوم شوند. قلت تعداد شکایت‌ها ممکن است باعث تعجب شود ولی این بدان معنی نیست که مطلق شکایت‌ها در سوئد کم است، بلکه چون نظام اداری این کشور به‌گونه‌ای پایه‌گذاری شده که در هر بخشی مرحله تجدیدنظر دایر گردیده و اغلب شکایت‌ها در این مرحله حل و فصل می‌شود. به‌علاوه شاکیان می‌توانند به خود دولت یا دادگاه عالی اداری (دیوان عدالت اداری) مراجعه کنند و چنانچه بعد از طی تمام این مراحل شکایت رفع نشد آنگاه می‌توانند به بازرسی کل شکایت کنند. در این سلسله‌مراتب رسیدگی بازرسی کل در مرحله بالاتری نسبت به دیوان عدالت اداری قرار دارد. بازرسی از جریان پرونده‌ها در دادگاه‌ها یکی از موارد در برنامه کار بازرسی کل است و هر ده سال یکبار صورت می‌گیرد. در

این بازرسی‌ها ۲۰ فقره پرونده مدنی و ۲۵ فقره پرونده جزایی به صورت اتفاقی انتخاب شده و جزء به جزء آن به نحو تفصیلی مورد بازرسی قرار می‌گیرد. بررسی فاصله زمانی بین ارجاع پرونده‌ها و صدور حکم از نکات اصلی بازرسی کار دادگاه‌ها است.

۲-۵- انگلستان

ایده وارد کردن مفهوم آمبودزمان به بریتانیا در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ در پاسخ روزافزون افکار عمومی به ناکافی بودن سازوکارهای حمایت و جبران علیه دولت به وجود آمد. نهاد «کمیسر پارلمانی برای اداره»^۱ در سال ۱۹۶۷ برای اولین بار به عنوان یک آمبودزمان در انگلستان تأسیس شد. از آن پس آمبودزمان در شکل‌های مختلف، هم در بخش عمومی و هم در بخش خصوصی، به گونه‌ای گسترده در انگلستان مورد استفاده قرار گرفت گزارش قاضی جاستیس به سال ۱۹۶۱ با عنوان شهروندان و اداره بیشترین تأثیر را در ایجاد آمبودزمان انگلیسی داشته است. قاضی جاستیس آگاه بود که ممکن است از یک سو، نمایندگان مجلس، آمبودزمان را تهدیدی برای وظیفه «رسیدگی به شکایات»، که بر عهده نمایندگان بوده است، بدانند و از سوی دیگر وزرا نیز آن را تهدیدی علیه نظریه مسئولیت وزارتی تلقی کنند، به همین دلیل او طرح خود را به عنوان روشی برای تقویت مجلس عوام در برابر اداره و در حمایت از وظیفه نمایندگان مجلس ارایه کرد. این طرح ابتدا برای یک دوره پنج ساله آزمایشی ارایه شد و در مدتی که این نهاد جدید پا می‌گرفت، شهروندان شکایات خود را ابتدا نزد

1-Parliamentary Commissioner for Administration(PCA)

نمایندگان مجلس می‌بردند و نمایندگان نیز می‌توانستند موضوع را به «کمیسر پارلمانی برای اداره» ارجاع دهند. تنها پس از طی این مرحله مقدماتی بود که عموم مردم می‌توانستند دسترسی مستقیم به کمیسر داشته باشند.

به‌رغم پشتیبانی‌های گسترده از این نهاد، دو گروه آن را مورد انتقاد قرار دادند. پروفسور میشل در گروه نخست قرار داشت. او معتقد بود حقوق اداری باید به‌کلی اصلاح شود و این طرح چیزی جز یک «مسکن موقتی» نخواهد بود. به نظر او این نهاد نوعی احساس رضایت دروغین به وجود می‌آورد و ادامه حالت رخوت و سستی موجود را توجیه می‌کند. دولت محافظه‌کار به‌گونه‌ای کاملاً متفاوت اعتراض خود را نشان داد. در کمال تعجب، دولت طرح یادشده را تهدیدی علیه نظام پارلمانی تلقی کرد و مدعی بود که این طرح با دخالت جدی در فرایند اداره کردن، قدرت دولت را در حکمرانی مؤثر تضعیف می‌کند. در نتیجه این طرح تا زمانی که ویلسون از حزب کارگر «قانون کمیسر پارلمانی»^۱ را به مجلس تقدیم نکرد، مسکوت ماند. قانون پیش‌گفته، که در سال ۱۹۶۷ به تصویب رسید، کمیسر پارلمانی برای اداره (که به آن «آمبودزمان پارلمانی»^۲ نیز می‌گویند) و همچنین کمیته منتخب کمیسر پارلمانی را تأسیس کرد.

به دنبال انگلیس، ایرلند نیز در ۱۹۶۹ همین نهاد را تأسیس کرد و کمیسر خدمات بهداشتی (یا آمبودزمان خدمات بهداشتی) در ۱۹۷۳ پدید آمد. کمیسرهای محلی (آمبودزمان‌های محلی) در ۱۹۷۴ برای رسیدگی به شکایات علیه مقامات محلی در انگلیس و ولز پا به عرصه

1 -Parliamentary Commissioner Act 1967.

2 -Parliamentary Ombudsman

وجود گذاشتند. آمبودزمان پارلمانی، آمبودزمان خدمات بهداشتی و آمبودزمان‌های محلی، بدنه اصلی آمبودزمان‌های دولتی در بریتانیا را تشکیل می‌دهند.

در حال حاضر آمبودزمان هم در بخش عمومی و هم در بخش خصوصی به شکلی گسترده مورد استفاده قرار می‌گیرد. برای نمونه، بسیاری از سازمان‌ها و وزارتخانه‌های دولتی و مقامات محلی، آمبودزمان مخصوص به خود را ایجاد کرده‌اند. در سال ۱۹۹۴ «اداره درآمدهای مالیاتی» و در سال ۱۹۹۵ «خانه شرکت‌ها» هرکدام نهادهای رسیدگی‌کننده به شکایت‌های خاص به خود را تأسیس کردند. آمبودزمان زندان‌ها در انگلستان و ولز نیز در کنار «کمیسر رسیدگی به شکایات زندانیان اسکاتلندی» به وجود آمد.

بازرسی در انگلستان وضع ویژه‌ای دارد. زیرا قانون اساسی در این کشور به شکل مدون و مکتوب وجود ندارد. ازاین‌رو در جستجو برای یافتن ریشه‌های این نهاد، به سال ۱۶۸۹ می‌رسیم. در این سال برای اولین بار کمیته تحقیق پارلمانی از طرف مجالس انگلستان برای بررسی مواردی تشکیل گردید. در انگلستان اقدامات دولت مانند اعلان جنگ، انعقاد صلح، بستن معاهده الحاق خاک، روابط سیاسی، به رسمیت شناختن دولت‌های تازه تأسیس و اقدامات دولت در مورد خارجی‌ان در خارج از خاک انگلیس نه قابل‌رسیدگی در دادگاه است و نه قابل‌طرح در بازرسی‌ها.

عمده ادعاهایی که در انگلستان علیه دولت طرح می‌شود دعاوی مربوط به مالکیت اموال مردم بخصوص زمین و میزان پرداخت غرامت یا خسارت و ادعاهای ناشی از قراردادهای پیمانکاران با دولت است.

قانون بازرسی پارلمان انگلیس در سال ۱۹۶۷ به تصویب رسید. به موجب ماده ۵ قانون مذکور بازرس می‌تواند هر عملی که مستقیم یا غیرمستقیم توسط یک وزارتخانه دولتی با یک مقام مشمول مقررات این قانون انجام می‌گیرد مورد رسیدگی قرار دهد، این عمل باید در اجرای وظایف اداری آن وزارتخانه یا مقام بوده و دارای شرایط زیر باشد:

الف- توسط یکی از افراد جامعه شکایت کتبی با رعایت تشریفات لازم حاوی بی‌عدالتی به سبب سوء مدیریت به شرح فوق تسلیم یکی از اعضای مجلس عوام شود.

ب- شکایت با رضایت شاکی توسط عضو مجلس عوام به بازرس ارجاع و تقاضای رسیدگی به آن شده باشد.

بازرسی در موارد زیر حق رسیدگی ندارد:

- هر عملی که قابل پژوهش‌خواهی در مراجع قضایی باشد.
- هر عملی که در آن حق درخواست جبران خسارت از دادگاه وجود داشته باشد.

شکایت وقتی قابل‌رسیدگی است که از زمان اطلاع شاکی از اقدامی که باعث تضییع حقی شده بیش از ۱۲ ماه نگذشته باشد.

بازرس در تحقیقات خود مانند دادگاه‌ها اختیار احضار و استماع شهود را دارد و می‌تواند از وزرا و دیگر صاحب‌منصبان دولتی توضیح و اطلاعات لازمه را بخواهد. اگر کسی مانع کار بازرسی بود بازرس او را به دادگاه جلب می‌نماید. بازرس گزارش خود را به نماینده مجلس عوام تسلیم می‌نماید؛ ولی این امر مانع از آن نیست که بازرس گزارش خود را به سازمان یا مقام مربوط ارسال دارد.

اگر نتیجه تحقیقات بازرس اثبات کند که بی‌عدالتی صورت گرفته می‌تواند گزارش خود را به هر یک از دو مجلس تسلیم دارد. علاوه بر این بازرس گزارش سالانه‌ای تنظیم کرده و به مجالس مقننه تقدیم می‌دارد.

۳-۲-۵- فرانسه



نهاد آمبودزمان را در فرانسه «میانجی جمهوری» می‌گویند که طبق قانون سوم ژانویه ۱۹۷۳ ایجاد شده است.

در این قانون چند بار تجدیدنظرهایی شده که آخرین آن مربوط به آوریل سال ۲۰۰۰ است. در زیر با نگاهی به این مقررات نحوه کار «میانجی» را به اختصار توضیح می‌دهیم.

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

وزیران ممکن است (ماده ۲). او از مصونیت‌های مقرر برای نمایندگان پارلمان بهره‌مند است (ماده ۳) و همچنین آموودزمان‌های سوئد و یونان می‌تواند به ابتکار خود نیز مبادرت به تحقیق و بازرسی نماید (ماده ۴).

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

میانجی نه از شهروندان شکایت قبول می‌کند و نه از مقامات دولتی. فقط نمایندگان مجلس ملی و سنا می‌توانند نزد او طرح شکایت کنند؛ این شکایت‌ها ممکن است به ابتکار خود آن‌ها باشد یا این‌که رؤسای هر یک از مجلسین از طرف هر یک از شش کمیته دائمی نهاد متبوع خود شکایت کنند؛ حالت سوم رایج شکایات اشخاص (اعم از حقیقی و حقوقی) است (ماده ۶). این اشخاص شکایت خود را به

نمایندگان می‌دهند و آن‌ها اگر تشخیص بدهند که موضوع در صلاحیت میانجی بوده و دخالت وی لازم باشد، شکایت را برای او می‌فرستد. البته میانجی معاونانی در مناطق مختلف کشور دارد که اشخاص می‌توانند موضوع شکایت را با آن‌ها در میان بگذارند و آن‌ها نیز به‌عنوان بخشی از پرسنل تحت نظر میانجی موارد را به مقام مافوق خود گزارش می‌دهند. با این ترفند سازمانی هم اصل دسترس‌پذیری میانجی تحقق می‌یابد و هم آن اصل دیگر که او را از دریافت مستقیم شکایات اشخاص منع می‌کند، خدشه‌دار نمی‌شود. یادآوری می‌کنیم که میانجی خود نیز می‌تواند راجع به جریان امور در نهادهای عمومی تحقیق نماید.

پس از وصول شکایت چنانچه میانجی آن را موجه و داخل در صلاحیت خود بداند، دو حالت قابل‌تصور است: اول این‌که خسارت وارده به شاکی ناشی از سوء رفتار مأمور دولتی و سرپیچی او از مقررات باشد. در این صورت میانجی، برحسب شدت تخلف، علیه متخلف اقدام به پیگرد انتظامی می‌کند یا پرونده را برای رسیدگی قضائی به دادگاه ارجاع می‌دهد (ماده ۱۰). حالت دوم وقتی است که مشکل ناشی از نقص و نارسایی مقررات باشد؛ به عبارت دیگر در این فرض تخلفی از مقررات صورت نگرفته، بلکه اتفاقاً اجرای مقررات منجر به وضعیتی ناعادلانه برای شاکی شده است. در این صورت میانجی ضمن تلاش جهت ارایه راه‌حلهایی که موردقبول طرفین و حتی‌الامکان باعث جبران خسارت شاکی باشد، موارد نقص را همراه با پیش‌نویس‌هایی برای تصویب مقررات لازم جهت حل معضل به مراجع ذی‌ربط - اعم از مجلسین یا دستگاه‌های دولتی و نهادهای محلی -

می‌فرستد و مهلتی مقرر می‌کند تا به این درخواست‌ها ترتیب اثر داده شود. در صورتی که این اقدام به نتیجه نرسد میانجی می‌تواند موضوع شکایت و پیشنهادهای اصلاحی خود را برای قضاوت افکار عمومی منتشر نماید (ماده ۹). همچنین است زمانی که موضوع شکایت عدم اجرای آرای قطعی یافته دادگاه از سوی دستگاه‌های دولتی باشد، میانجی در این مورد نیز مهلتی برای اجرای حکم تعیین می‌کند و اگر در پایان مهلت همچنان حکم اجرا نشده باشد، موضوع را در روزنامه رسمی منتشر نموده و به‌علاوه گزارش ویژه‌ای با عنوان «عدم اجرای حکم دادگاه» برای رییس‌جمهور و پارلمان می‌فرستد (ماده ۱۱).

میانجی برای به اجرا درآمدن طرح‌های پیشنهادی خود، پس از انتشار گزارش سالانه، در مورد هر یک از طرح‌ها با وزارتخانه ذی‌ربط مکاتبه می‌کند. هر وزارتخانه مأموری برای ارتباط با میانجی دارد. اگر طرحی مربوط به چند وزارتخانه باشد میانجی وزرای مربوطه یا نمایندگان‌شان را دعوت می‌کند تا با تشکیل کمیسیونی موضوع را بررسی کنند. اگر نتیجه کار رضایت‌بخش نباشد، آخرین امکان پیش‌روی میانجی، ارجاع قضیه به نخست‌وزیر برای تصمیم‌گیری نهایی خواهد بود.

۴-۲-۵- ایالات متحده امریکا



United States
Ombudsman Association

در امریکا مقررات و سازمان‌های زیادی مانند «کمیسون هوور» وجود دارد که

حاصل اجرای آن مشابه اجرای نقش بازرس کل است. نقش این سازمان‌ها با بازرسی در کشورهای دیگر تفاوت دارد زیرا نقش اصلی این سازمان بررسی نحوه اجرای مقررات و قوانین اداری و پیشنهادات اصلاحی در این زمینه است و رسیدگی به شکایت از سازمان‌های دولتی امری ثانوی است.

از طرف دیگر بازرس در ایالات متحده بیشتر در سطح ایالات عمل می‌کند تا دولت فدرال. وجه مشخصه دیگر این‌که بیشتر شکایت در امریکا مربوط به رفتار قوای انتظامی است درحالی‌که چنین مسئله‌ای در دیگر کشورها، چهره‌های بسیار متنوعی را به خود می‌گیرد.

۵-۲-۵- دانمارک

در این کشور اولین بار بازرسی، مأمور رسیدگی به امور وزرا و

FOLKETINGETS
OMBUDSMAND



کارکنان ادارات مرکزی دولتی شد، بعداً طبق قانون مصوب ۱۹۶۱ رسیدگی به عملکرد مقامات محلی به استناد شوراهای محلی نیز به عهده او واگذار شد. در مورد

شوراهای محلی نیز چنانچه بازرسی احساس کند نقض مقررات و قوانین به نحو بارزی صورت گرفته است حق رسیدگی دارد.

رسیدگی بازرسی را می‌توان در زمینه اعمال غیرقانونی خودسرانه و غیرمنصفانه یا اعمال ناشی از اشتباه و سهل‌انگاری خلاصه کرد. ابتدا رسیدگی به کار قضات نیز در حوزه صلاحیت بازرسی بود ولی مجلس ملی بعداً آن را تفکیک کرده و به دیوان انتظامی قضات واگذار کرد.

بازرسی کل بعد از مداخله در امر بازرسی در صورت احراز سهل‌انگاری یا اشتباه، حق صلح و سازش دارد؛ البته این امر به آن معنی نیست که دولت از پرداخت غرامت شاکی معاف شود. گزارش بازرس لازم‌الاتباع نیست، ولی موارد مهم به پارلمان گزارش می‌شود. دور تصدی بازرسی کل معادل طول مدت مجلس است و حق ندارد در این مدت عضو پارلمان باشد و هر زمان که اعتماد مجلس از او سلب شود حق عزلش را خواهد داشت. حق عزل، مخالف استقلال بازرسی نیست و او در حوزه عمل خود دارای استقلال کافی است. کار بازرسی اغلب با شکایت شاکی آغاز می‌شود ولی با توجه به مندرجات مطبوعات حق رسیدگی ابتدایی را نیز دارد. شکایت شاکی باید کتبی و دارای اسم و آدرس باشد.

۶-۲-۵- نروژ

بازرس کل در نروژ هر چهار سال یک‌بار از طرف مجلس ملی نروژ انتخاب می‌شود. وظیفه اصلی بازرسی کل در این کشور کنترل و جلوگیری از بی‌عدالتی اداری علیه اتباع نروژ است. این وظیفه در رابطه با سازمان‌های دولتی است ولی مجلس ملی حق ارجاع رسیدگی به امور مقامات محلی را نیز دارد. تصمیمات کابینه و دادگاه‌ها از شمول

صلاحیت بازرسی خارج است، ولی اقدامات وزرا توسط بازرس قابل رسیدگی است.

هرچند بازرس کل حق صدور دستور تعقیب مأمورین را ندارد ولی شخصیت ممتاز او مأمورین را وادار به تبعیت از نظریاتش می‌کند. بازرس کل در نروژ حقوقدان برجسته‌ای است و حقوق پرداختی به او که توسط مجلس ملی تعیین می‌شود معادل حقوق برجسته‌ترین فرد دولتی است.

لازم به ذکر است که مجلس ملی با وضع مقرراتی، رسیدگی به وضع برخی از سازمان‌ها را که اغلب داخل در صلاحیت بازرس کل است از دایره شمول صلاحیت او خارج کرده است؛ از آن جمله است رسیدگی به امور محاسبات دولتی که روی حقوق افراد عادی جامعه به‌طور مستقیم تأثیری ندارد؛ چون دادن اختیار زیاد به بازرس کل مغایر قانون اساسی نروژ است سعی می‌شود فرد برجسته‌ای به این مقام انتخاب شده و نقیصه رفع شود، بنابراین اولین بازرس کل که در سال ۱۹۶۱ انتخاب گردید، حقوقدان مبرزی از دادگاه عالی نروژ بود و سال‌ها تجربه کار در دستگاه‌های دولتی را داشت.

۷-۲-۵- اتریش

به‌موجب اصل ۱۲۹ قانون اساسی فدرال اتریش «مرجع صالح برای بررسی قانونی بودن تمامی اعمال سازمان اداری کشور دادگاه اداری (دیوان عدالت اداری) مستقر در وین است.» به‌موجب اصل ۱۳۰، دادگاه اداری به شکایاتی رسیدگی می‌کند که: دستورالعمل‌های مقامات اداری

غیرقانونی باشد، تصمیمات غیرقانونی اداری علیه شخص معینی به اجرا گذاشته شود و عدم قبول مسئولیت مقامات اداری.

به موجب اصل ۱۳۴ رییس، نایب رییس و سایر اعضای دادگاه اداری حسب پیشنهاد دولت فدرال توسط رییس دولت فدرال (رییس جمهور) منصوب می گردند.

علاوه بر این هیأتی به نام «هیأت رسیدگی به شکایات عامه» مسئول رسیدگی به شکایاتی است که به عنوان سوء مدیریت علیه دولت اقامه می گردد. رسیدگی، اصولاً با شکایت شاکی آغاز می گردد، ولی هیأت مذکور در رأس هم حق رسیدگی دارد. هیأت مزبور می تواند به مقامات اجرایی پیشنهادهایی بکند. مقامات مذکور در زمان قانونی تعیین شده مکلف به اجرا هستند و در صورت مخالفت باید دلایل خود را بیان نمایند.

هیأت مزبور سالانه گزارشی تهیه کرده و به مجلس تسلیم می دارد. به موجب ماده ۱۴۸ مقر هیأت رسیدگی به شکایات عامه در وین بوده و دارای ۳ عضو است که به نوبت به ریاست هیأت انتخاب می شوند و مدت عضویت آن ها ۶ سال است. اعضای هیأت رسیدگی به شکایات عمومی توسط مجلس ملی انتخاب می شوند.

۸-۲-۵-زلاندنو

مقررات بازرسی در زلاندنو به دقت و روشنی تنظیم گردیده و دامنه آن به طور کامل محدود است. به طور مثال رسیدگی به امور قضایی یا سیاست کلی کشور که در صلاحیت قوهی مقننه است قابل رسیدگی و بررسی توسط بازرس کل نیست.

صلاحیت بازرسی کل در این کشور محدود به فعل یا ترک فعل برخی از سازمان‌های دولتی است نه تمام آن‌ها. سازمان‌های مشمول نیز مکلف به تبعیت از نظریات بازرس کل نیستند؛ زیرا این امر باعث مسئولیت می‌شود (بنا به تعبیر زلاندی‌ها) درنهایت بازرس کل می‌تواند مراتب را به نخست‌وزیر و بعد به پارلمان گزارش نماید.

برای جلوگیری از شکایت‌های بی‌هوده و شاکیان حرفه‌ای، مقرر گردیده است که در قبال شکایت توسط شاکی یک پوند پرداخت شود.

۳-۵- برخی آمبودزمان‌های ملی موفق در آسیا

۱-۳-۵- آمبودزمان ملی جمهوری کره جنوبی

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

تلاش‌های بسیاری در جمهوری کره صورت گرفت تا این نهاد به بهترین شکل ممکن از حقوق شهروندان در قبال سوء جریان‌های اداری رایج در سیستم اداری دولت حمایت کند. ازجمله این تلاش‌ها را می‌توان تشکیل دبیرخانه، ایجاد کمیته فرعی، افتتاح مرکز مشاوره با شهروندان شاکی و راه‌اندازی شبکه اینترنتی جهت وصول شکایات شهروندان نام برد.^۱ از آنجاکه روزه‌روز بر پیچیدگی شکایات

۱ - چو کوانگ ایل، آمبودزمان کره در قرن بیست و یکم، چهارمین اجلاس بازرسان کل آسیا، نشر سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۷۸ ص ۴۳.

شهروندان افزوده می‌شود لذا آمبودزمان کره با ارتقای سطح فنی و تخصصی خود حل اختلافات، دریافت شکایات و شیوه‌های بازرسی را بهبود بخشیده است.

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

به عقیده کارشناسان کره‌ای به‌رغم اقدامات انجام‌شده هنوز نمی‌توان گفت این سازمان یک سازمان ایده‌آل است؛ از نظر آن‌ها مهم‌ترین کارهایی که باید صورت بگیرد بالا بردن قدرت اجرایی نهاد آمبودزمان، ارتقاء مهارت‌های حرفه‌ای بازرسان و شناساندن سازمان به عموم مردم است.^۱

محورهای چشم‌انداز آمبودزمان ملی کره^۲

حمایت و حفاظت از حقوق شهروندی

مفهوم حقوق شهروندی به‌طور سنتی روی حقوق مدنی و سیاسی تکیه داشته است ولی اکنون در حال گسترش می‌باشد. سازمان‌های حکومتی با توجه به تقویت قدرت اداری به‌طور افزون ممکن است از

۱- لی وون هیونگ، نظام منحصربه‌فرد آمبودزمان در آسیا، مجموعه مقالات ششمین اجلاس آمبودزمان آسیایی، تهران، سازمان بازرسی کل کشور، ژانویه ۱۳۸۱، ص ۱۳۷.

۲- چو کوانگ ایل، ۱۳۷۸، ص ۴۸-۴۶.

حقوق شهروندی تخطی کنند، البته آگاهی عمومی در حال و گسترش حوزه عملکردشان افزایش است اما فقط در صورتی که ترتیبات خاصی جهت حمایت از حقوق شهروندی در مقابل سازمان‌های اداری برقرار شود، قانون و عدالت حاصل خواهد شد. با توجه به این هدف، مهم‌ترین هدف چشم‌انداز آمبودزمان کره حاکمیت حمایت و گسترش حقوق شهروندی مردم است.

تقویت فعالیت جهت بهبود نظام‌های سیاست‌گذاری و اجرا

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

تضمین دسترسی آسان

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

هماهنگی بیشتر با دیگر آموذزمان‌های ملی و بین‌المللی

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

حرفه‌ای شدن نقش‌های تحقیقاتی

توصیه‌های آموذزمان مشوق بسیار قوی و متکی بر حقوقی و اخلاقی محکمی است و لذا مؤسسات دولتی به سهولت آن‌ها را قبول می‌کنند. حتی در مواردی که شکایت حل نمی‌شود، مردم و دولت اطمینان دارند که تصمیم آموذزمان بهترین قضاوت است. اما از آنجا که فعالیت‌های اداری نیازمند دانش تخصصی‌تر است، اختیارات اخلاقی آموذزمان برای جلب اطمینان عمومی کافی نیست و این امر باید به همراه میزانی از اختیارات فنی باشد. آموذزمان در حال حاضر

از بازرس‌هایی که متشکل از کارمندان وزارتخانه‌های دولتی هستند به صورت پاره‌وقت استفاده می‌نماید.

به‌طور کلی، تعدادی از سازمان‌های دولتی کره داری آمبودزمان ویژه هستند مانند آمبودزمان امور تجاری سالم (کمسیون امور تجاری سالم)، آمبودزمان مصرف‌کنندگان (دفتر حمایت از مصرف‌کننده در کره)، آمبودزمان محیط‌زیست، آمبودزمان حقوق شهروندی (کمسیون ملی حقوق شهروندی) آمبودزمان امور زنان (کمسیون ویژه زنان) که اکنون برای ارائه خدمات حقوقی در امور مدنی و جزائی آمادگی دارند.

دیوان محاسبات و بازرسی کره به موجب ماده ۲ قانون دیوان محاسبات و بازرسی زیر نظر رییس‌جمهور و در امر نصب و اخراج اعضا خود و ترکیب سازمان و تنظیم بودجه آن دارای استقلال کامل می‌باشد. رییس دیوان به پیشنهاد رییس‌جمهور و با موافقت و تأیید مجمع ملی منصوب می‌گردد. هر بازرس به موجب حکم رییس‌جمهور بنا به توصیه و معرفی رییس دیوان منصوب می‌گردد و دوره زمان تصدی به امر بازرسی ۴ سال و هر بازرس که به سن ۶۵ سالگی برسد دیگر نمی‌تواند آن سمت را احراز کند.

۲-۳-۵- آمبودزمان ملی ژاپن

نهاد آمبودزمان در کشور ژاپن با نام «هیأت بازرسی اداری، مدیریت و هماهنگی» شناخته می‌شود. همچنین نهاد مستقل دیگری به نام دفتر ارزیابی نظام اداری تحت نظر نخست‌وزیر و به ریاست وزیر کشور به امر بازرسی اهتمام دارد. این دو نهاد به همراه شورای حل

اختلاف وظیفه کنترل و بازرسی بخش‌های دولتی و وابسته به دولت را دارند و بر آن‌ها نظارت می‌نمایند تا اقدامات افراد در بخش‌های عمومی همگام با موازین مردم‌سالاری بوده و از هر حیث رعایت حقوق شهروندان معمول گردد.^۱

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

- دفتر ارزیابی اداری که وابسته به وزارتخانه است.
 - مشاوران اداری که دولت آن‌ها را از میان شهروندان داوطلب انتخاب می‌نماید.
 - شورای حل اختلافات اداری که اعضای آن کارشناسان خبره خارج از تشکیلات دولت می‌باشند.
- می‌توان گفت این نظام کاملاً با نظام‌های نظارتی و بازرسی کلاسیک جهان (آمبودزمان) متفاوت و منحصر به فرد است. ساختار اختیارات و روش رسیدگی هر یک از تشکلهای فوق که نظام آمبودزمان ملی ژاپن را شکل می‌دهند به شرح ذیل است:

دفتر ارزیابی اداری

این دفتر دو وظیفه اساسی دارد که عبارت‌اند از: ارزیابی سیاست‌ها و برنامه‌ها و رسیدگی به شکایات، در مورد ارزیابی سیاست‌ها باید گفت که در ژاپن دستگاه‌های اجرایی مکلف هستند تا

اثرات برنامه‌ها و سیاست‌های خود را به‌دوراز هرگونه غرض‌ورزی مورد تجزیه و تحلیل قرار دهند. دفتر ارزیابی نیز مسئول صحت ارزیابی‌های صورت گرفته و تنظیم انتشار گزارش‌های مربوط به پیشرفت‌های حاصل‌شده در اجرای طرح ارزیابی سیاست‌ها و ارایه آموزش‌های لازم به دولت در این راستا می‌باشد.^۱

در برخی مواقع نیز دفتر، خود اقدام به ارزیابی سیاست‌های اداری برخی دستگاه‌های اجرایی نموده و سپس نتایج حاصل را به اطلاع وزارتخانه ذی‌ربط و عموم می‌رساند. در این دفتر کمیسیونی با عنوان کمیسیون ارزیابی سیاست‌ها وجود دارد که اعضای آن کارشناسان خبره و مستقل می‌باشند. این کمیسیون مسئول تحلیل اطلاعات به‌دست‌آمده از دستگاه‌های اجرایی است و پس از تحلیل اطلاعات به‌دست‌آمده، پیشنهاد‌های خود را جهت اصلاح ساختاری و عملکردی دستگاه مربوطه ارایه می‌نماید. دستگاه‌های اجرایی نیز موظف هستند اقدامات به‌عمل‌آمده در جهت تحقق پیشنهاد‌های ارایه‌شده را به دفتر گزارش کنند. ارزیابی سیاست‌ها تنها به دستگاه‌های دولتی محدود نمی‌شود. ارگان‌های تحت پوشش دولت نیز مشمول طرح ارزیابی سیاست‌های دفتر ارزیابی اداری می‌گردند. برای ارزیابی این دستگاه‌ها کمیته‌ای وجود دارد تحت عنوان کمیته ارزیابی ارگان‌های وابسته به دولت. در ارزیابی این ارگان‌ها مؤلفه‌های میزان موفقیت در کسب اهداف تعیین‌شده توسط وزارتخانه متبوع و در نظر گرفتن ارتقاء سطح کارایی، بهبود کیفیت خدمات ارایه‌شده به مردم و بهبود وضعیت مالی لحاظ می‌گردد. در حال حاضر، کمیسیون ارزیابی سیاست‌ها و

برنامه‌ها درخصوص صحت و اعتبار ارزیابی‌های صورت گرفته توسط کمیته اظهارنظر می‌نماید.

در ارتباط با رسیدگی به شکایات، شهروندان می‌توانند با مراجعه به شعبات دفتر ارزیابی اداری در مناطق و نواحی مختلف شکایت خود علیه دستگاه‌های اجرایی را مطرح سازند. حتی اگر فرد شاکی شکایت خود را نزدیکی از مشاوران اداری مطرح سازد، مشاور مزبور، دفتر ارزیابی اداری را از طرح چنین شکایتی مطلع خواهد نمود. در صورت تأیید صلاحیت شکایت، دفتر تلاش می‌کند تا از طریق شیوه‌های مسالمت‌آمیز و میانجی‌گری مسئله را مرتفع سازد.^۱

مشاور اداری

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

یکی از مسئولیت‌ها و وظایف دفتر ارزیابی نظام اداری، مشاور اداری است. قدمت مشاور اداری به دهه ۵۰ بازمی‌گردد. این دفتر در حالی کار خود را آغاز کرد که هیچ اختیار قانونی نداشت. با گسترش کار این دفتر در سال ۱۹۶۰ سازمانی بنام سازمان مشاور اداری با اکثریت آرای مجلس قانون‌گذاری شکل گرفت که حوزه وظایف آن را قانون مشخص می‌کرد. در ابتدا دفاتر مشاوره اداری به‌راحتی در دسترس مردم نبود و مردم نیز با آن کاملاً آشنایی نداشتند. در سال ۱۹۶۶ قانون مشاوران اداری وضع گردید تا فعالیت‌های مشاوران اداری را از لحاظ قانون، انسجام و یکپارچگی بخشد. بدین ترتیب دسترسی مردم به این نظام از لحاظ جغرافیایی راحت‌تر گردید که این امر از لحاظ روانی نیز بر شهروندان تأثیر مثبتی گذاشت.

مشاوره اداری فعالیتی است که در آن تمامی ادارات (مرکزی و منطقه‌ای) و مشاوران اداری کل کشور، شکایات شهروندان از عملکرد سازمان‌های دولتی را وصول کرده و به‌عنوان میانجی تلاش می‌کنند تا این اختلافات را تا حد ممکن حل کنند. قانون تشکیل نهاد مشاور اداری تصریح می‌کند که این نهاد مسئول انجام وظایف به شرح ذیل می‌باشد: حل اختلاف میان شهروندان و سازمان‌های اداری، مؤسسات اداری غیردولتی، شرکت‌های دولتی و نیمه‌دولتی و موارد مربوط به کمک‌های مالی دولت مرکزی و نیز مواردی که دولت محلی انجام می‌دهد.^۱

شورای عالی حل اختلافات اداری^۱

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

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

۱ - اوسامو میورا، وظایف شورای حل اختلاف اداری، مقالات ششمین اجلاس آمبودزمان آسیایی، ژاپن ۲۰۰۱
نشر امور بین‌الملل سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۸۱ ص ۲۵.

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

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

چند پیشنهاد

با توجه به بررسی‌ها و مقایسه‌های انجام‌شده از آمبودزمان سایر کشورها، جای آن دارد تا با ارایه پیشنهادهایی برای سازمان بازرسی کل کشور در مبارزه علیه فساد در بخش عمومی به تقویت این دسته از فعالیت‌ها یاری کنیم.

لازم به ذکر است که، سازمان بازرسی کل کشور در سال‌های اخیر در بسیاری موارد اقداماتی را انجام داده و یا آغاز نموده است که

به عنوان مثال می توان به تدوین و اصلاح قوانین ماهوی و شکلی، توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات، توسعه منابع انسانی، آموزش، بازرگری و مهندسی مجدد تشکیلات سازمان، حمایت از پروژه ها و طرح های پژوهشی، گسترش فضای اداری و توسعه کمی ادارات استانی، تقویت نظام نظارت و بازرسی، تعاملات بین المللی، تأسیس ستاد خبری و مرکز رسیدگی به شکایات مردمی و بسیاری از اقدامات دیگر، اشاره نمود.

- سازمان بازرسی کل کشور می تواند با همکاری سازمان های فرهنگی و آموزشی- تربیتی در ایجاد و تقویت الگوهای جدید پیشگیری از فساد که به نوجوانان و جوانان درس درستکاری و امانت داری می دهد، اقدام نماید. همچنین با نشان دادن مفاسد ناشی از رشوه و فساد اداری جوانان را برای پرهیز از آن ها آماده کند.
- سازمان می تواند به ایجاد پایگاه های داده و بانک های اطلاعاتی جامع و به روز در خصوص کنترل بخش اداری و مبارزه با فساد و سایر موضوعات مرتبط با آن ها که کار رسیدگی و بازیافت را سرعت می بخشد، اقدام نماید.
- سازمان بازرسی کل کشور می تواند به برگزاری دوره های فراگیر برای کارکنانی که تازه وارد دستگاه های مختلف در بخش عمومی می شوند به منظور درونی کردن حس عمیق ارزش های خدمات دولتی و پاسخگویی عمومی در آن ها اقدام نماید. همچنین سازمان می تواند به برگزاری کارگاه های تدریس ارزش ها که هدف آن گسترش کارایی و تقویت اخلاق

حرفه‌ای نه فقط در سازمان بازرسی بلکه در دیگر دستگاه‌ها است، اقدام نماید. این کارگاه‌ها باید به شرکت‌کنندگان خود کمک کنند تا نسبت به تعهدات اجتماعی خود در امور اداری آگاه شوند و دوری از تخلف و پرهیز از فساد را به مثابه ارزشی غرورآفرین بپندارند.

- تعامل اثربخش آمبودزمان‌ها با یکدیگر در سطح منطقه‌ای و جهانی در قالب برنامه‌های از پیش تعیین شده در موضوعاتی که گمان می‌رود دیگران روش‌های بهتری برای حل آن‌ها یافته‌اند، از دیگر شیوه‌های دستیابی به کارآمدی در مبارزه با فساد است.

فهرست منابع:

منابع فارسی:

- اوسامو میمورا (۱۳۸۱). وظایف شورای حل اختلاف اداری، مقالات ششمین اجلاس آمبودزمان آسیایی، ژاپن ۲۰۰۱ نشر امور بین الملل سازمان بازرسی کل کشور.
- بابایی، جمشید (۱۳۸۵). مشکلات کارکرد نظارتی سازمان بازرسی کل کشور و شیوه‌های بهبود آن، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی واحد بندرعباس.
- حق‌شناس، محمدجواد (۱۳۹۴). مقایسه برخی ابعاد راهبردی سازمان‌های نظارتی در جهان. ماهنامه آیین بازرسی سازمان بازرسی کل کشور. شماره ۶۷.
- راجی، محمدهادی (۱۳۸۶). مصونین پارلمانی. مجله مجلس و پژوهش. سال ۱۴، شماره ۵۷.
- رضایی زاده، محمدجواد و عابدی، سعید (۱۳۸۹). آمبودزمن: پاسدار حقوق شهروندان، مبتکر اصلاحات اداری، فصلنامه حقوق، دوره ۴۰.
- عباسی، بیژن (۱۳۸۹). حقوق اداری، چاپ اول، تهران، نشر دادگستر.
- عمید زنجانی، عباسعلی و موسی زاده، ابراهیم (۱۳۹۰). دانشنامه فقه سیاسی، چاپ اول، دوره ۲ جلدی، تهران، سازمان انتشارات دانشگاه تهران.
- فاضلی، عبدالرضا (۱۳۸۰). نظارت و بازرسی در اسلام، ایران و کشورهای دنیا. دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی.
- قاضی شریعت، ابوالفضل (۱۳۸۳). حقوق اساسی و نهادهای سیاسی. میزان چاپ نهم.
- قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰ و اصلاحات بعدی
- قلجی، حسین (۱۳۹۲). گزارش پژوهشی «تجربه آسیا در مبارزه با فساد»، مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد سازمان بازرسی کل کشور.
- لی وون هیونگ (۱۳۸۱). نظام منحصربه‌فرد آمبودزمان در آسیا، مجموعه مقالات ششمین اجلاس آمبودزمان آسیایی، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.
- محمد نبی، حسین (۱۳۷۶). نگاهی به سازمان‌های بازرسی و نظارت جهانی، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.
- معصومی گودرزی، عبدالرضا (۱۳۸۶). مطالعه تطبیقی آمبودزمان در کشورهای ایران، مالزی، چین و انگلستان. پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی - واحد تهران مرکزی - دانشکده حقوق.
- مهرپور، حسین (۱۳۷۲). دیدگاه‌های جدید در مسایل حقوقی، انتشارات اطلاعات.
- موسی زاده، ابراهیم (۱۳۹۰). بررسی تطبیقی کمیسیون اصل نود و نهاد آمبودزمان. فصلنامه علمی - پژوهشی دیدگاه‌های حقوق قضایی.

منابع لاتین:

- Ayeni, victor, Reaf, Linda, Thomas, Hayden (2000), strengthening ombudsman and human rights, London, UK, Commonwealth secretariance Marlborough house.
- Buck, Trevor, Kirkham, Richard, Thompson, Brain (2011), The ombudsman enterprise and administrative justice, UK, Ashgate.
- kuchko-standlmayer(ed), Gabriele (2008), European ombudsmaninstitution, Austria, springing Wien new york.
- Pegram, Thomas (2007), «In defense of citizens: The human rights ombudsman in latin American», Department of politics and international relations, Nuffield College, university of oxford.
- Reaf, Linda C. (1999), The international ombudsman anthology, international ombudsman institute, Amsterdam, Netherland.
- Soderman, jocab (2004), «How to be a good ombudsman», international ombudsman institute, Madrid, Spain, Conference of European Ombudsmen.
- Volio, Gonzalez, Lorena, (2003), «The institution of ombudsman, the Latin American experience», Inter-American Institute of Human Rights, Costa Rica, University of La Salle.
- ziegenfuss, James t, o,rouke, Jr.particia (2011), The ombudsman Handbook: designing and managing an effective problem-solving, USA, McFarland company.

آدرس: تهران خیابان طالقانی-تقاطع خیابان شهید سپهبد قرنی -سازمان بازرسی کل کشور
طبقه ششم- مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

تلفن: ۶۱۳۶۲۳۰۷

نشانی الکترونیک: www.Bazresi.ir bazrasi.research@136.ir