

به نام خدا

اداره بازرسی پارلمانی

این گزارش، ترجمه متنی با مشخصات زیر است:
Gavin Drewry, "The Parliamentary Ombudsman", in
George Thomas Kurian, *World Encyclopedia of
Parliaments and Legislatures*, Vol. 2 (London:
Fitzroy Publishers, 1998), pp. 829-837.

فهرست مطالب

۱.....	مقدمه
۸.....	۱. ترغیب در مقابل تحمیل
۱۱.....	۲. خاستگاه‌های اداره بازرسی: الگوی سوئدی
۱۵.....	۳. دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰
۱۸.....	۴. اداره مأموران پارلمانی در بریتانیا
۲۵.....	۵. حوزه صلاحیت مأموران پارلمانی
۲۹.....	۶. گسترش نظام بازرسی در بریتانیا
۳۱.....	۷. گسترش فعالیت‌های اداره بازرسی به سراسر جهان
۳۵.....	۸. اداره بازرسی به‌عنوان نمونه‌ای موفق
۳۷.....	منابع و مآخذ

کد موضوعی: ۲۴۰

شماره مسلسل: ۹۳۱۵

آبان ماه ۱۳۸۷

دفتر: مطالعات حقوقی



اداره بازرسی پارلمانی^۱

مقدمه

گسترش سریع نظام‌های متعدد بازرسی، تحقیقات در مورد شکایات شهروندان را از دستگاه‌های دولتی، بدون مراجعه به دادگاه‌ها تسهیل می‌کند. در این موارد، تحقیقات توسط افرادی انجام می‌شود که در عین آنکه مستقل، متخصص و بی‌طرف‌اند، از حقوق شهروندان نیز دفاع می‌کنند. از اواسط دهه ۱۹۵۰، تلقی از گسترش این نظام‌های بازرسی به عنوان بخش مهمی از توسعه سیاسی، تقریباً پدیده‌ای جهانی بود. استقرار این نظام‌های بازرسی پارلمانی، ابتدا از کشور سوئد آغاز شد و سپس به کشورهای مختلفی از جمله هلند، آفریقای جنوبی و هنگ‌کنگ گسترش یافت. اما این مفهوم هنوز در ایالات متحده رواج نیافته بود.

باید توجه داشت قوانین اساسی، نهادها و فرهنگ‌های سیاسی کشورها و همچنین زمینه‌های مادون ملی (خرده ملی)^۲ و بخش‌های محلی که زمینه فعالیت این

۱. گوین دروری، استاد دانشکده علوم سیاسی و روابط بین‌الملل دانشگاه لندن است.

اصطلاح "Ombudsman" ممکن است به عنوان صفت یا یک عمل برای یک فرد، گروه، اداره یا کمیسیون اطلاق شود و بدین ترتیب می‌توان آن را به «بازرس»، «اداره بازرسی» یا «کمیسیون بازرسی» ترجمه کرد. در این نوشتار کوشیده‌ایم به فراخور متن، مناسب‌ترین معادل را برای این اصطلاح بیاوریم (مترجم).

2. Subnational contexts



بازرسان را مهیا کرده و گسترش داده‌اند، بسیار متعدد و متنوع بوده‌اند. این واقعیت، مؤید این مطلب است که دستگاه‌های بازرسی نیز حتی اگر دارای ویژگی‌های مشابهی نیز باشند، به اشکال و انواع متمایزی پدیدار می‌شوند. این تنوع زمینه‌هایی که در آن، اداره بازرسی تأسیس می‌شود و بازرسان به فعالیت می‌پردازند، باعث شده است تا ما در ترسیم نوعی تشابه عام میان نظام بازرسی در یک کشور با نوع دیگر این نظام در کشوری دیگر، قدری جانب احتیاط را رعایت کنیم؛ اما همچنین نباید فراموش کنیم که جنبش بین‌المللی بازرسان، از طریق یادگیری از شیوه کار هر نوع نظام جدیدی که در زمینه بازرسی شکل می‌گیرد و از طریق اقتباس از تجارب این نهاد در کشورهای مختلف، به‌طور مستمر عملکرد خود را بهبود بخشیده است.

با اینکه نمی‌توان هیچ نوع تعریف جهان‌شمولی از «بازرس» ارائه داد که اجماعی در مورد آن وجود داشته باشد، اما تعریف عمومی که جرالد کیدن^۱ و همکارانش (۱۹۸۳، ۱۳)^۲ ارائه کرده‌اند، می‌تواند برای هدف این نوشتار، کافی باشد.

«بازرس، مأمور (یا کمیسیونی شامل مأموران) مستقل و بی‌طرف است که اغلب در قانون اساسی، پیش‌بینی شده است. این افراد، وظیفه نظارت بر دستگاه‌های دولتی را برعهده دارند. بازرس، به شکایات مشخصی که از طرف مردم از تعدی و سوءمدیریت^۳ دستگاه‌های دولتی می‌شود، رسیدگی می‌کند. او از اختیارات لازم برای رسیدگی و تحقیق در مورد این شکایت‌ها، تهیه گزارش از

1. Gerald Caiden

۲. شماره اول، نشانگر سال انتشار و شماره دوم، بیانگر شماره صفحه منابع مذکور در پایان نوشتار است (مترجم).

3. Maladministration



تخلف دستگاه‌های مربوطه و همچنین ارائه پیشنهادهای و توصیه‌هایی به افراد، هم در مورد خودشان و هم در مورد رویه‌های اداری که در پیش گرفته‌اند، برخوردار است. بازرس، قاضی و محکمه نیست. او از اختیارات لازم برای سامان دادن به امور برخوردار نیست و نمی‌تواند عمل اداری را به تعویق اندازد یا لغو کند. او در روندی از تحقیق و رسیدگی و در نهایت مصالحه میان افراد درگیر در موضوع، سعی در یافتن راه‌حلی برای مشکل مطروحه دارد. اقتدار بازرس و نفوذ او، به این دلیل است که وی هم به‌وسیله یکی از نهادهای مهم دولتی - که معمولاً یا بالاترین مقام قوه مجریه است - یا از طریق پارلمان، به این سمت منصوب شده و هم به آن نهادها گزارش می‌دهد...».

بازرسان می‌توانند در سطوح مختلف حکومتی شامل مرکزی، ایالتی - منطقه‌ای و یا محلی فعالیت داشته باشند. برخی از بازرسان، حیطة اختیارات گسترده‌ای دارند، اما برخی دیگر، تنها در حوزه‌های خاصی از فعالیت دستگاه‌های دولتی مانند خدمات درمانی، زندان‌ها یا مدارس یا خدمات مربوط به افراد خاص از جمله کودکان یا پرسنل نظامی، مشغول فعالیت هستند. اکثر این دستگاه‌های بازرسی، با تصمیم قوه مقننه ایجاد می‌شوند؛ بسیاری از اعضای دستگاه‌های بازرسی، از روابطی مداوم با اعضای قوه مقننه برخوردارند و اغلب به‌طور مختلف، در مقابل آنها پاسخگو هستند. بنابراین، استفاده مکرر از صفت «پارلمانی»، مناسب‌تر از موارد دیگر است.

درواقع، برخی از مفسران بر ویژگی پارلمانی اداره بازرسی، به‌عنوان اصلی ثابت که معرف اعتبار و شأن والای آن است، تأکید می‌کنند. از این منظر، بازرسان «قوه



مجریه» تقریباً همانند بازرسان کل^۱ هستند که در خدمت وزارتخانه‌های مختلف قوه مجریه و کارگزاران اجرایی قرار دارند و از این جهت، یعنی به‌دلیل فقدان استقلال‌شان از قوه مجریه، به‌شدت مورد سرزنش قرار گرفته‌اند. دونالد روات^۲ (۱۹۸۵، ۱۸۲)، انتصابی که به‌وسیله وزیر پست ایالات متحده در سال ۱۹۷۱ انجام گرفت و در آن، وزیر مربوطه، از یک بازرس اداره پست برای تجارت و کسب‌وکار خود استفاده کرد، را یادآور می‌شود و از این رویداد، به‌عنوان یک مورد از سوءاستفاده‌ای که توسط بخشی از قوه مجریه صورت گرفت، نام می‌برد. یا در موردی اخیرتر در بریتانیا، استفاده حکومت از واحد «بازرسی زندان‌ها»، هم از سوی مأمور پارلمانی^۳ (عنوان رسمی بازرسان پارلمانی)^۴ و هم از سوی مجلس عوام مورد انتقاد قرار گرفته است؛ مجلس عوام، اعضای این کمیسیون‌ها را انتخاب می‌کند و اعضا، موظف به دادن گزارش به آن هستند.

به‌هر حال، مطابق با توصیفی که کیدن ارائه کرده است، و بدون آنکه استنباط مخالفی در این زمینه وجود داشته باشد، برخی از بازرسانی که به‌وسیله قوه مجریه، به این سمت منصوب می‌شوند، تنها در برابر این قوه پاسخگو هستند. توجه به این نکته ضروری است که در کشورهای کمتر توسعه‌یافته، به‌ویژه در نظام‌هایی که در آن نظام‌ها پارلمان به‌شدت ضعیف یا کاملاً بدون کارکرد است - برای مثال در برخی

۱. «general inspectors» برای دو واژه «inspector» و «ombudsman» برگردان مناسبی که معادلی دقیق که آنها را بیان کند، وجود ندارد. از این رو، هم برای واژه «inspector» و هم برای واژه «ombudsman»، معادل «بازرس» را برگزیده‌ایم (مترجم).

2. Donald Rowat
3. parliamentary commissioner
4. parliamentary ombudsman



از کشورهای آفریقایی - وجود یک اداره بازرسی، هر چند وابسته به قوه مجریه، بهتر از نبود آن است. در واقع، برخی از دستگاه‌های بازرسی مربوط به قوه مجریه، مانند اداره بازرسی زندان‌ها در بریتانیا،^۱ آنچنان خود را قوی و کارآمد نشان داده‌اند که دست‌کمی از هم‌تایان پارلمانی‌شان در رسیدگی به شکایت شهروندان ندارد و چه بسا که در برخی از موارد، بسیار قوی‌تر از آنان نیز باشند. برخی از پارلمان‌هایی که بازرسان آن با عنوان بازرسان پارلمانی مشخص شده‌اند نیز ممکن است توسط قوه مجریه‌ای قوی تحت کنترل باشند (مانند آنچه که در بریتانیا، در جریان است). اگرچه این مورد لزوماً به این معنی نیست که چنین بازرسانی، در جهت منافع قوه مجریه حرکت می‌کنند.

بعضی مواقع، اداره بازرسی قوه مجریه یا اداره بازرسی پارلمانی، با یکدیگر تعامل فراوانی دارند (مانند آنچه که در وزارت دادگستری سوئد و فنلاند در جریان است و در سطور بعد بدان خواهیم پرداخت). در مواردی دیگر، اداره بازرسی قوه مجریه در درون اداره بازرسی پارلمان ادغام می‌شود. در این مورد می‌توان به اداره دادستانی کل آفریقای جنوبی^۲ اشاره کرد که در سال ۱۹۷۹ تأسیس شد، اما در سال ۱۹۹۱ به اداره بازرسی پارلمانی تغییر نام یافت و در واقع، در درون این اداره ادغام شد. این اداره، بعدها طبق قانون اساسی سال ۱۹۹۳ و قانون اساسی نهایی دسامبر ۱۹۹۶، جایگزین اداره پارلمانی جدیدی برای حمایت از حقوق مردم شد.

برخی از بازرسان، در خارج از فعالیت‌های اصلی دولت یا در حاشیه آن، مشغول به کار هستند (مانند کسانی که در حوزه رسانه‌ها، اتحادیه‌های تجاری یا در دانشگاه‌ها

1. UK Prisons ombudsman
2. South African office of advocate general



فعالیت می‌کنند). بدین ترتیب، این افراد از جایگاه رسمی پایینی برخوردارند یا اینکه اصلاً فاقد چنین جایگاه رسمی هستند. نگرانی زیادی در مورد مدعیان عنوان محترم بازرس وجود دارد، چرا که ادعا می‌شود که این افراد، توان بررسی دقیق و جدی شکایات مردم را ندارند. شاید خطری که بازرسان پارلمانی و حامیان آنها را تهدید می‌کند، مربوط به این باشد که آنها نگاهی قیم‌آبانه به این اصطلاح داشته باشند، چنان‌که در بحث روات، چنین بیان شده است: «استفاده کورکورانه از این واژه، می‌تواند آن را از محتوای اصلی‌اش تهی کند». از سوی دیگر، هر نوع ناامیدی به‌خاطر وجود بازرسان «مقلوب»، می‌تواند اعتبار بازرسان واقعی را به خطر اندازد.

نظام‌های بازرسی، چندین کارکرد مهم دارند. چنان‌که کیدن و همکارانش نیز اشاره کرده‌اند (۱۹۸۳، ۳)، «برای عموم مردم»، اداره بازرسی، «ابزاری خوشایند برای اطمینان از این امر است که عدالت در امور، رعایت می‌شود و دیوان‌سالاری‌ها، رفتاری منصفانه، درست و مؤدبانه با ارباب رجوع دارند». باید به این نکته توجه کرد که اداره بازرسی، صرفاً ابزاری برای دادرسی نیست، بلکه این اداره، کارکردهای مهمی را در زمینه کنترل کیفی و حسابرسی - ممیزی امور اداری^۱ بر عهده دارد: «اداره بازرسی، برای دیوان‌سالاری‌ها ابزاری مکمل و ضروری محسوب می‌شود؛ ابزار مکملی که درباره فعالیت‌های دیوان‌سالاری تحقیق می‌کند تا اطمینان حاصل کند که فعالیت‌های این نهاد، فارغ از هر نوع اشتباه، انجام می‌شود. در صورتی‌که اشتباهی کشف شده باشد، این موارد استخراج شده و در نهایت تصحیح می‌شوند. اداره بازرسی، می‌تواند در جهت مشخص کردن تأثیرات رویه‌هایی، که گرچه با نیتی خیر



صورت گرفته بودند، اما به گونه‌ای ناخواسته، آثار سوئی برجای گذاشته‌اند، نیز خدمات فراوانی را به انجام رساند».

به‌طور کلی، پذیرش ایجاد اداره بازرسی توسط دولت‌ها، نشانگر تشخیص آن دولت‌ها در مورد اهمیت حکومت عادلانه و خوب است. اما، باید در نظر داشت که امکان دست‌نشانده بودن بازرسان نیز وجود دارد، زیرا آنها، توسط قوه مجریه منصوب می‌شوند. از سوی دیگر، به‌جهت ظاهر اغواگر پذیرش اداره بازرسی - مبنی بر اینکه در کشور مربوطه، دموکراسی و عدالت وجود دارد - این اداره ممکن است در کشورهای مختلف مورد پذیرش قرار گیرد. دلیل اهمیت دموکراسی و عدالت این است که حکومت با کنترل بازرسان از یک طرف و کسب مشروعیت دموکراتیک ناشی از پذیرش این اداره در نظام پارلمانی از طرف دیگر، اعمال خود را به‌طور گسترده‌ای، به دموکراسی و عدالت نسبت می‌دهد.

در بخش‌های بعد خواهیم دید که هم نهاد بازرسی و هم اصطلاح «بازرس»، هر دو، ریشه در زبان سوئدی دارند. ضمن پذیرش این مطلب، متذکر می‌شویم که در حال حاضر، مراد این مقاله از کلمه بازرس، تلقی متعارفی است که همراه با تفاسیر متنوع از آن، از کلمه انگلیسی بازرسِ مرد^۱ وجود دارد. البته، بسیاری از بازرسان در کشورهای مختلف، در زمره زنان هستند.



۱. ترغیب در مقابل تحمیل

چنان‌که در ابتدای مقاله گفتیم، از دیگر ویژگی‌های متمایز بازرسان، سوای استقلال و بی‌طرفی، این است که آنها نه توان تغییر در تصمیمی اتخاذ شده را دارند و نه می‌توانند قوای مختلف حکومتی را، که در حوزه مسئولیت آنها مشغول به‌کار هستند، به انجام دادن اعمال‌شان به‌شیوه‌ای خاص ملزم کنند. بیان فهرستی از اختیارات آنها، نمی‌تواند دقیق باشد، چرا که از یک طرف، توان آنها در موارد مختلف، متفاوت است و از طرف دیگر، به نحوه عمل قوه مقننه و دیگر قوایی بستگی دارد که در حوزه‌هایی که این بازرسان فعالیت می‌کنند. اما آنها عموماً، از توان و اختیار انجام امور زیر برخوردارند: رسیدگی به شکایات شهروندان، تهیه و ارائه گزارش‌های مربوطه، بیان انتقادات، تعیین طریقه حل مسئله‌ای خاص و درنهایت، ارائه توصیه‌هایی برای اتخاذ تصمیمات چاره‌ساز در موارد فوری یا انجام تغییری در روند انجام امور (یا شاید در خود قانون‌گذاری) برای اجتناب از تکرار اشتباهات. اکثر قریب به اتفاق بازرسان در ارتباط با شکایاتی که به آنها می‌رسد، از اینکه از حق دسترسی به اسناد اداری برخوردار باشند و بتوانند با مقامات مسئول و در برخی موارد حتی وزراء، مذاکره کنند، استقبال می‌کنند.

احتمال پذیرش یافته‌های آنها و عمل به توصیه‌هایشان، به عوامل متعددی بستگی دارد که از آن جمله می‌توان به اختیارات رسمی آنها و ماهیت فرهنگ‌های سازمانی و سیاسی مربوطه اشاره داشت؛ اما آنچه در نهایت، نقشی تعیین‌کننده دارد، میزان اعتباری است که نهاد بازرسی کسب کرده است. سلاح اصلی بازرس، به‌کار بردن اقتدار اخلاقی



است که معمولاً، اساس آن را اصول و قوانین موجود در قانون اساسی تشکیل می‌دهد؛ از طرف دیگر، امکان تهدید ضمنی در مورد اینکه، چنانچه اداره امور خودسرانه و اقتدارگرایانه باشد، موجب رسوایی سیاسی خواهد بود، سلاح دیگر بازرس شمرده می‌شود. بدین معنا، دستگاه‌های بازرسی کاملاً از دادگاه‌های استیناف یا محاکم اداری متفاوت‌اند. به هر حال، بسیاری از دستگاه‌های بازرسی، نیازمندند که به‌وسیله قانون یا قواعد عرفی^۱ خاص که دارای پشتوانه‌های خوبی از نظر حقوقی یا قضایی است، مورد حمایت قرار گیرند. سبک انجام کارهای بازرسان ممکن است مشابهت‌هایی با کار یک قاضی داشته باشد. همچنین، نوع نقشی که آنها برعهده می‌گیرند ممکن است آنها را به‌طور رسمی به یک دادگاه مرتبط کند. آنها اغلب در عین حضور در دادگاه‌ها و محاکم مختلف، درباره متون قوانین اداری نیز به بحث و تبادل نظر می‌پردازند. اما، باید به این نکته توجه داشت که همه این امور و فعالیت‌ها، نه به‌عنوان جایگزینی برای رویه‌های قضایی، بلکه به‌مثابه مکملی برای آنها قلمداد می‌شوند.

در سال ۱۹۷۲ در ایالت نیوولز جنوبی در استرالیا، از کمیسیون اصلاح قانون^۲ دعوت شد تا یک نفر بازرس معرفی کند؛ این بازرس باید در این مورد به تحقیق می‌پرداخت که چرا اشکال موجود برای جبران خسارت افراد آسیب‌دیده، شامل درخواست‌های قانونی، اغلب نتوانسته است حمایت رضایت‌بخشی از شهروندان به‌عمل آورد. بازرسان باید در جریان تحقیقات خود، توصیه‌هایی در این حوزه (شامل درخواست قانونی شهروندان) ارائه می‌کردند. یکی از اعضای کمیسیون (گرسییر،^۳

1. convention
2. Law Reform Commission
3. Gressier



۱۹۷۴) این نظر را مطرح کرد که دلایل پدیده پیش‌گفته آن است که «یا این ابزار به‌عنوان یک حق در دسترس افراد نیست یا استفاده از آنها به‌شدت هزینه‌بر است، یا این ابزار قانونی، بی‌طرفانه نیست و یا حوزه تأثیرگذاری این ابزارها، به‌شدت محدود است. او اضافه می‌کند:

«بازرس، صاحب‌منصبی مناسب و شایسته برای رسیدگی به مسائلی است که شایستگی مطرح شدن در دادگاه‌ها و مجموعه‌های استیناف موجود را ندارند. از طرف دیگر، او فرد شایسته‌ای برای دریافت شکایات در مورد بی‌احترامی‌ها، به تعویق انداختن امور، غرض‌ورزی‌ها، عدم پاسخ‌گویی‌ها و مواردی از این قبیل است. بازرس، می‌تواند تحقیق کند که در هر موردی، چه راه‌هایی برای جبران خسارات وارده وجود دارد. او می‌تواند مانع از آن شود که مثلاً یک شکایت، مشکل جدیدی را به‌وجود آورد یا اینکه، هزینه یک درخواست رسمی افزایش یابد. در کل، بازرس از یک طرف، خواستار افزایش اختیارات خود به میزانی است که او را قادر سازد تا شرایط مناسبی برای نمایندگی از طرف افراد داشته باشد و از طرف دیگر، خواستار اصلاح قوانین نامناسب موجود است. به‌طور خلاصه، بازرس نقش مهمی در حل‌وفصل شکایاتی دارد که ممکن است ناشی از توهم فرد شاکی باشد. او، همچنین نقش مهمی در جبران خسارات وارده در مواردی ایفا می‌کند که یک شکایت، نشانگر وجود انحرافی در امور است و درنهایت او می‌تواند همه را متوجه بهبودهایی کند که در قوانین و رویه‌های مربوطه، می‌تواند به‌وجود آید».^۱

در نتیجه، در سال ۱۹۷۵، یک اداره بازرسی در ایالت نیوولز جنوبی در استرالیا

۱. گری سی‌یر، ۱۹۷۵، ص ۴.



تأسیس شد.

برخی از دستگاه‌های بازرسی از برخی از همتایان خود، از قدرت بیشتری برخوردارند. می‌توان گفت که در مواردی چون کارایی، اثربخشی و تأثیراتی که این اداره بر جای می‌گذارد، می‌تواند از یک اداره بازرسی به اداره بازرسی دیگر از یک دوره به دوره دیگر و از یک بازرس به بازرس دیگر در یک اداره بازرسی واحد و حتی از یک مورد بررسی به موردی دیگر، کاملاً متفاوت باشند.

بازرسان به‌طور دقیق به رویه قضایی پایبند نیستند، بلکه آنها در عمل، معمولاً با گردآوری احکام منتشر شده، سعی می‌کنند تا از پرونده‌های در دست بررسی در جهت احقاق حقوق افراد و صدور احکام جدید استفاده کنند. با توجه به اینکه تشویق به حفظ ثبات در تصمیم‌گیری‌های اداری، احتمالاً، از مأموریت‌های مهم هر بازرس محسوب می‌شود، بنابراین از این نظر، خود این اداره نیز باید در تصمیم‌گیری‌ها، دارای ثبات رویه باشد.

۲. خاستگاه‌های اداره بازرسی: الگوی سوئدی

چنان‌که در ابتدای مقاله گفتیم، در زمان حکومت حضرت موسی در مصر باستان، محتسب‌ها در دوره جمهوری روم و در زمان پادشاهی خاندان هان در چین^۱، نظام‌هایی مشابه با نظام‌های بازرسی مدرن وجود داشتند. اما استقرار اداره بازرسی پارلمانی در سوئد، به‌عنوان نقطه آغازی برای جنبش بازرسی مدرن، مطرح است.



الگوی سوئدی هنوز، تا حدی به‌عنوان معیاری برای مقایسه و قضاوت در مورد دیگر نظام‌های بازرسی مورد توجه است.

در برخی مواقع، گفته می‌شود که واژه «بازرس» در زبان قبایل اولیه ژرمنی ریشه دارد، چرا که در این قبایل، این عنوان برای کسی که به نمایندگی از طرف زیان‌دیده، برای وصول خون‌بها از مجرم انتخاب می‌شد، به‌کار می‌رفت. اما کاربرد جدیدتر و شناخته‌شده‌تر این اصطلاح، از سوئد آغاز شد. مردم سوئد، اصطلاح بازرس را برای اشاره به «فردی امانت‌دار» و وکیل مدافع به‌کار می‌بردند. اصطلاح بازرس، معنای تخصصی‌تری نیز به‌عنوان «مدافع حقوق شهروندان» یا رسیدگی‌کننده مستقل به شکایات مردم یافت. در این نوشتار، بازرس به‌معنای پیش‌گفته به‌کار می‌رود. در سوئد، همانند بسیاری از کشورهای دیگر، جدا از اداره بازرسی پارلمانی، بازرسان تخصصی غیرپارلمانی متعددی وجود دارند که از جمله می‌توان به بازرس برای امور اتحادیه‌های تجاری، فرصت‌های برابر، مصرف‌کنندگان، معاملات بانک‌ها و دیگر نهادهای مالی و مطبوعات اشاره کرد.

تخمین زده می‌شود که اداره بازرسی پارلمانی در سال ۱۸۰۹ تأسیس شده است. با این حال، به‌نظر می‌رسد که وجود اداره بازرسی پارلمانی، مقدم بر تأسیس وزارت دادگستری باشد. این اداره در سال ۱۷۱۳، به‌وسیله پادشاه چارلز دوازدهم تأسیس شد. چارلز دوازدهم، پادشاهی بود که متعاقب شکست سوئد از روسیه در جنگ پولتاوا^۱ در سال ۱۷۰۹، به‌طور موقت به ترکیه تبعید شده بود. وی در مواجهه با ناآرامی‌های داخلی که سراسر سوئد را فراگرفته بود، دستور داد تا بازرس ارشد او،



یعنی وزیر دادگستری، اجرای دقیق قانون را تضمین کند و کارمندان دولت نیز، تعهدات‌شان را در قبال اجرای دقیق قانون انجام دهند. شاید تصمیمات چارلز دوازدهم، متأثر از مشاهده دفتر رئیس دادگستری ترکیه^۱ بود که اجرای دقیق قوانین اسلام را تضمین می‌کرد. وزیر دادگستری سوئد، اجرای دستور پادشاه را از خود آن وزارتخانه آغاز کرد. در کنار این وزارتخانه، بازرسان پارلمانی نقش مشابهی را از طرف پارلمان سوئد^۲ برعهده گرفتند. در این میان، وزیر دادگستری مایل بود تا به جای نزدیکی به نمایندگان مردم، ارتباط لازم را با کارگزاران اجرایی خود برقرار کند؛ چرا که در پی آن بود تا به تصمیمات یک‌جانبه خود وجهه قانونی بخشد.

در سال ۱۸۰۹، بعد از شکست نظامی سوئد از روسیه و کودتا علیه پادشاه گوستاو چهارم و کناره‌گیری او از قدرت، پارلمان سوئد تأسیس نهاد جدیدی را پذیرفت تا اینکه این نهاد، توازن قوا را میان پادشاه جدید و پارلمان برقرار کند. این نهاد، بستری را فراهم کرد که در آن از یک طرف پادشاه، وزیر دادگستری را منصوب کند و از طرف دیگر پارلمان، بازرسی (Jo)^۳ را برای این نهاد (نهاد دادگستری) انتخاب کند؛ بازرسی که باید «از نظر توانایی‌های حقوقی و سلامتی اخلاقی، فردی شناخته شده» باشد (این اداره، اجازه استخدام زنان را تا سال ۱۹۴۱ نداشت). نقش اداره بازرسی پارلمانی، که توسط پارلمان سوئد مقرر شده بود، هم در گذشته و هم در حال حاضر، کسب اطمینان در این مورد است که همه صاحب‌منصبان و قضات

1. Turkish office of chief justice

2. Riksdag

۳. «Justitieombudsman» که معمولاً به صورت مختصر «JO» نوشته می‌شود. عنوان کامل این مقام در قانون

اساسی سوئد، «riksdagens justitieombudsman» به معنای «منتخب پارلمان» بود (مترجم).



دولتی در چارچوب قانون عمل می‌کنند (قلمرو اختیارات تعداد کمی از نظام‌های بازرسی، در حوزه قضایی است).

از زمان تأسیس نوع سوئدی اداره بازرسی، این مرکز دستخوش تغییرات تشکیلاتی مهمی شده است. در سال ۱۹۱۵، در کنار اداره بازرسی دادگستری، اداره بازرسی جداگانه‌ای برای امور نظامی ایجاد شد؛ اما در سال ۱۹۶۸ به واسطه عدم توازن و تداخل در وظایف، این دو اداره بازرسی ادغام شدند و پارلمان سوئد، سه نفر بازرس را تحت کنترل نهاد واحدی از بازرسی (JO) منصوب کرد؛ در سال‌های ۱۹۷۵ و ۱۹۸۶ نیز تغییرات سازمانی بیشتری به مرحله اجرا درآمد. در حال حاضر، چهار بازرس در اداره بازرسی وجود دارند: یکی از آنها، عنوان بازرس کل را برعهده دارد. این بازرس کل، مسئول بخش اداری و پرسنلی اداره بازرسی است. او همچنین، وظیفه تقسیم وظایف میان کارمندان این اداره را برعهده دارد.

این چهار بازرس، در جلسه‌ای که در صحن علنی مجلس برگزار می‌شود، برای مدت چهار سال به این سمت انتخاب می‌شوند و امکان انتخاب مجدد آنان نیز وجود دارد. (لازم به یادآوری است که از سال ۱۹۷۱، سوئد دارای یک مجلس مقننه است). در این زمینه، قواعد عرفی وجود دارد مبنی بر اینکه بازرسان باید از حمایت تمام احزاب درون مجلس برخوردار باشند. در سال‌های اخیر، بازرسان از طریق اخذ رأی زبانی انتخاب شده‌اند. بر طبق عرفی دیگر، بازرسان نباید از اعضای پارلمان سوئد باشند. در عمل، بازرسان با داشتن سوابق قضایی، جذب این نهاد می‌شوند. امروزه، تمام مجموعه بازرسان سوئد، به‌طور میانگین چهار هزار شکایت را در طول سال بررسی می‌کنند (برای کشوری که تعداد جمعیتش تنها ۸/۶ میلیون نفر است، این تعداد



قابل توجه است). بیش از یک سوم شکایات مطرح شده، بدون رسیدگی حل و فصل می‌شوند. در حدود نیمی از شکایات ارائه شده، پس از انجام بررسی‌های لازم، بدون انتقادی رسمی از دستگاه مربوطه، مخدومه اعلام می‌شوند و تنها حدود ۱۲ درصد از این شکایات، منتج به تذکر رسمی یا دیگر اشکال انتقادی از دستگاه‌هایی می‌شود که موضوع شکایت قرار گرفته‌اند.

۳. دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰

اداره بازرسی در سوئد تا سال ۱۹۱۹، از شکوه و جلال منحصر به فردی برخوردار بود. این اداره، در کنار اداره اجرایی وزیر دادگستری، یک بازرس پارلمانی را نیز منصوب می‌کرد. سال ۱۹۱۹، سالی بود که در آن، با پایان جنگ جهانی اول، فنلاند از سوئد مستقل شد. اما به واقع، تا سال‌های دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، جنبش بازرسی مدرن آغاز نشده بود. در سال ۱۹۵۳، اداره بازرسی در کشور دانمارک، تأسیس شد آلمان غربی در سال ۱۹۵۷، یک اداره بازرسی نظامی را (به تقلید از مدل سوئدی) تأسیس کرد تا کنترل پارلمان را بر ارتش تازه تأسیس، حفظ کند. کشورهای نروژ و نیوزیلند در سال ۱۹۶۲ و کشورهای گویان و تانزانیا در سال ۱۹۶۶ اداره بازرسی ملی تأسیس کردند. در دهه ۱۹۶۰ با حمایت مستمر سازمان‌های بین‌المللی از جمله بخش حقوق بشر سازمان ملل متحد^۱ و هیئت بین‌المللی حقوق‌دانان،^۲ گسترش نظام‌های

1. United Nations Division of Human Rights
2. International Commission of Jurists



بازرسی به شدت افزایش یافت. در سال ۱۹۶۹، کانون وکلای آمریکا،^۱ تصمیم گرفت تا از طرح‌های گسترش اداره بازرسی در ایالات متحده حمایت کند. بر این مبنای، در بخش مربوط به قوانین اداری کانون وکلای آمریکا، کمیته بازرسی ایجاد شد. بعداً، این کمیته با کمیته بازرسی که در سال ۱۹۷۳ به وسیله کانون وکلای بین‌المللی تأسیس شده بود، متحد شد و برای دستیابی به علایق مشترکشان در این حوزه، به فعالیت خود ادامه دادند.

در این فاصله و در سال ۱۹۶۷، بریتانیا اداره بازرسی متمایز خود را در قالب مأموران اداری پارلمان،^۲ تأسیس کرد. این اداره، شباهت اندکی با نوع سوئدی‌اش داشت. بررسی این اداره و دلایلی که سبب شد تا در چنین شکل و شمایل خاصی به وجود آید، مؤید این حقیقت است که اگر خواستار آن هستیم تا هر اداره بازرسی، کارآمد بوده و کارکرد مناسبی داشته باشد، باید با متن قانونی و فرهنگی کشورش سازگار باشد. درست است که اداره بازرسی در همه جا، اداره‌ای با مضمون عمومی مشابه قلمداد می‌شود، اما از نظر جزئیات عملیاتی و صلاحیتی، تصور وجود «مدلی از اداره بازرسی» که به نحو جهان‌شمول، قابل انتقال به هر کشوری باشد، مبتنی بر واقعیت نیست. با این حال، تاریخچه نظام بازرسی بریتانیا، مورد مطالعاتی آموزنده‌ای را در دسترس ما قرار می‌دهد تا اینکه بدانیم ترتیبات اداره بازرسی، چه طور از قوه به فعل رسید و اینکه این مرکز، چه طور به اهدافی که برای آن ترسیم شده بود، دست یافت.

این نوشتار، حاوی نکته جدیدی راجع به برخی از شباهت‌ها و تفاوت‌های میان

1. American Bar Association (ABA)
2. The parliamentary commissioner for administration



نظام‌های گوناگون بازرسی نیست. لذا بهتر است پیش از بررسی جزئیات بیشتر نظام بازرسی در بریتانیا، به بازرس کل^۱ که در اثر تحولات پس از رسوایی واترگیت در ایالات متحده گسترش یافتند، بپردازیم. قانون معتبر، قانون بازرسی کل ۱۹۷۸^۲ است، که در سال ۱۹۸۸، اصلاح شد. بازرسان کل در وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های^۳ بزرگ‌تر، پیش از انتصاب به این پست، توسط رئیس‌جمهور انتخاب و برای تأیید به سنا معرفی می‌شوند. آنها، تنها می‌توانند توسط رئیس‌جمهور عزل شوند. عزل و نصب بازرسان کل در دستگاه‌های کوچک‌تر، در حوزه اختیارات رئیس دستگاه مربوطه است. به‌عنوان بخشی از سیاست حفظ استقلال بازرسان کل از فشارهای سیاسی و تحرکات دستگاه‌های اجرایی، مقرره‌هایی حمایتی مربوط به منابع و اندوخته‌های مالی آنها وجود دارد. آنها باید مرتباً به دادستان کل، مدیرکل دستگاه‌های اجرایی و کنگره، گزارشی از دارایی‌هایشان را ارائه دهند. بازرسان، تنها «تحت نظر کلی»^۴ مدیر کل دستگاه هستند و به کارمندان این دستگاه‌ها اجازه داده نمی‌شود تا مانعی را برای بازرسان در هر زمینه‌ای که آنها مایل به رسیدگی هستند، ایجاد کنند (البته در این مورد، استثناهای کاملاً مشخصی هم وجود دارد که هرگونه مراجعه‌ای به این موارد، باید با کسب اجازه از کنگره باشد).

بازرسان کل دولت ایالات متحده، قطعاً واجد برخی ویژگی‌های عمومی که تداعی‌کننده ویژگی‌های بازرسان است، می‌باشند؛ به‌ویژه اینکه آنها به مجلس گزارش می‌دهند و اهمیت کار آنها، بسته به میزان استقلال‌شان است (با وجود اینکه در

1. Inspector general (IG)
2. Inspector General Act
3. Agencies
4. under the "general supervision"



تحلیل نهایی آنها می‌توانند توسط قوه مجریه عزل شوند). شاید، بزرگ‌ترین تمایز میان بازرسان در بریتانیا و آمریکا این باشد که بازرسان کل در آمریکا، به رسیدگی به شکایات فردی چندان علاقمند نیستند بلکه، آنها هم می‌توانند و هم می‌خواهند تا به شکایات مربوط به حسابرسی و شکایات مربوط به جلوگیری از پیشرفت اقتصادی، کارآمدی و اثربخشی رسیدگی کنند؛ مواردی بیش از آنچه که اکثر نظام‌های مرسوم بازرسی، مورد توجه قرار می‌دهند.

۴. اداره مأموران پارلمانی در بریتانیا

در بریتانیا، حداقل در طول نیمه اول قرن بیستم، بدگمانی و سوءظن بسیار شدیدی به مفهوم حقوق اداری وجود داشت، شاخه‌ای از حقوق که در بیشتر کشورهای اروپایی، تاریخ قابل احترام و طولانی داشت. انزجار آشکار پروفیسور ای.وی. دایسی^۱ که اولین بار در دهه ۱۸۸۰ منتشر شد، نسبت حقوق اداری^۲ و نسبت به صلاحیت خاص حقوق اداری شورای دولتی، که با حاکمیت قانون در تعارض دانسته می‌شد، اغلب به‌عنوان یکی از عوامل مهم این انزجار ذکر شده است، بود.

چاپ سوم کتاب چند جلدی دایرةالمعارف حقوقی «قوانین هالسبری انگلستان»^۳ که در سال ۱۹۵۹ منتشر شد و کتابی معتبر است، هنوز تا آن تاریخ، حقوق اداری را به‌عنوان مدخلی مجزا ذکر نکرده بود (اما چاپ‌های بعدی این کتاب، این اشتباه را اصلاح کردند). اما چنین وضعیتی، آغازی برای تغییرات مهم بود. کتب، نشریه‌ها،

1. A. V. Dicey
2. droit administratif
3. Halsbury's Laws of England



دوره‌های آموزشی در زمینه حقوق اداری در دانشگاه‌ها، پدیدار شدند. مطالب تحسین‌برانگیزی در رابطه با شورای دولتی فرانسه، در انگلستان نوشته شد. مفسران حقوقی و اصلاح‌کنندگان قانون،^۱ توجه ویژه‌ای به حقوق اداری داشتند و شایستگی‌های زیادی را برای اداره بازرسی در کشورهای اسکاندیناوی قائل می‌شدند. در سال ۱۹۵۸، اولین بازرس در دانمارک، پروفیسور استفان هارویتز،^۲ سفری به بریتانیا داشت و سخنرانی‌هایی را در مورد کارش ایراد کرد.

در سال‌های اخیر در بریتانیا، تغییرات مهمی به‌وقوع پیوسته است که از میان آنها می‌توان به افزایش کنترل قضایی تصمیمات اداری توسط دادگاه‌ها، افزایش مدام تعداد محاکم و تحقیقات اداری و گسترش بازرسان و نهادهایی همچون اداره بازرسی، اشاره داشت. به هر حال، رویکرد بریتانیایی رسیدگی به شکایات شهروندان، به جای اینکه به مکانیسم‌های فراپارلمانی و قضایی متوسل شود، بیشترین توجه خود را معطوف به اهمیت نقش نمایندگان منتخب پارلمان در فرایند پیگیری شکایت^۳ کرده است؛ امری که از طریق قاعده نهادی شده پاسخ‌گویی نخست‌وزیر به پارلمان صورت می‌گیرد. اداره بازرسی، که مورد قبول نمایندگان پارلمان باشد، باید به‌عنوان یاور پارلمان در جریان رسیدگی به شکایات شهروندان عمل کند، نه اینکه به‌عنوان یک رقیب، ظاهر شود.

کمیسیون قضایی^۴ در سال ۱۹۶۱، برنامه کاری مشخصی را برای اداره بازرسی بریتانیا تدوین کرد؛ کمیسیونی که بسیار متأثر از گروه فشار طرفدار اصلاح قانون

1. law reformers
2. Stephan Hurwitz
3. grievance-chasing
4. committee of JUSTICE



بود. ریاست کمیسیون قضایی را جان ویات،^۱ رئیس بازنشسته دادگستری سنگاپور، برعهده داشت. در گزارش ویات، تمایز مهمی میان شکایت راجع به شایستگی‌های تصمیمات اداری (آن نوع از شکایت‌ها که از گسترش نظام محاکم اداری موجود دفاع می‌کرد) و شکایت از سوءمدیریت (که شامل ادعا مبنی بر ناکارآمدی، تعلل یا به تعویق انداختن کارها، اهمال در انجام امور، تبعیض میان افراد، رفتار ترجیحی غیرمنصفانه نسبت به فرد یا گروهی خاص، یا خیانت و عدم امانت‌داری)، فرض شده بود. گزارش او با این نتیجه‌گیری به پایان می‌رسید:

«جریان مداومی از شکایت‌های نسبتاً بی‌اهمیت وجود دارد که با وجود اهمیت فراوان‌شان در نظر خود افراد شاکی، ابزارهای کافی برای جلب توجه افکار عمومی ندارند و بنابراین، این ضعف باعث ناامیدی و تنفر در افراد می‌شود. تمام این ضعف‌ها به این دلیل است که ابزارهای موجود برای رسیدگی به شکایات شهروندان، ناکافی هستند».

کمیسیون ویات، فرایند کنترل قضایی را به‌دلیل محدودیت‌ها و هزینه‌های فراوانش، ملغی کرد و به‌جای آن، راه‌حلهایی برای رفع سوءمدیریت فراهم کرد که انجام شدنی به‌نظر می‌رسیدند. کمیسیون ویات، فنون پارلمانی مانند سؤال از وزرا و بحث در مورد پیشنهاد تعطیلی جلسات پارلمان^۲ را به‌دلیل عدم وصول به نتیجه‌ای خاص و ... مورد بررسی قرار داد. تحقیقات قضایی موردی، مانند آن چیزی که به‌وسیله «قانون محاکم تحقیق (ادله اثبات)»^۳ سال ۱۹۲۱، هر از گاهی انجام می‌شد، تحقیق از بخش‌های مختلف یک وزارتخانه و کمیسیون‌های تحقیق و تفحص پارلمانی،

1. John Whyatt
2. adjournment debates
3. Tribunals of Inquiry (Evidence) Act



همگی فرایندهای سنگین و طاقت فرسا و کاملاً غیرمفیدی برای حل مشکلات هر روزه در ارتباط با سوءمدیریت بودند. گزارش مربوطه، این پیشنهاد را مطرح کرد که اداره بازرسی مستقلی تأسیس شود و از طرف پارلمان (و با عنوان مأمور پارلمانی) به شکایات افراد از سوءمدیریتی که توسط اعضای دستگاه‌های عمومی به وجود آمده است، شکایات از اینکه کانال‌های ارتباط با نمایندگان مجلس عوام، به شدت محدود است (در متن اصلی پیشنهادی، ارتباط با مجلس اعیان را نیز شامل می‌شد) و شکایات از وزارتخانه‌های دولتی مرکزی، رسیدگی‌های لازم را به عمل آورد.

این پیشنهادها بدیع و در عین حال دقیق، برای دولت محافظه‌کار آن روز انگلستان، به شدت رادیکال به نظر می‌رسید. دولت، این بهانه را مطرح می‌کرد که مأمور پارلمانی، در سرعت و کارایی انجام امور عمومی، به‌طور جدی اخلال ایجاد می‌کند. حزب محافظه‌کار حاکم بر دولت، جای خود را به حزب کارگر داد؛ دولت کارگری، از طریق این امر نیز حمایت می‌شد که در نیوزیلند، کشور مشترک‌المنافع دیگری با سبک نظام مشروطه و ستمینستری^۱ نیز دولت کارگری حاکم بود. نیوزیلند، اداره بازرسی خود را در سال ۱۹۶۲، تأسیس کرده بود؛ اما در سال ۱۹۶۷، «قانون اداره مأموران پارلمانی»^۲ را به قوه مقننه ارائه داد. ادmond کمپتون^۳ اولین مأمور پارلمانی بود. وی که پیش از این، حسابرس و ذی‌حساب کل بود در سال ۱۹۶۶، یعنی در واقع قبل از اینکه دولت، قانون ایجاد اداره مربوطه را رسمی در قوانین موضوعه ثبت کند، به این پست منصوب شد.

۱. «Westminster»، ناحیه‌ای در لندن، که پارلمان انگلستان در آن واقع شده است (مترجم).

2. Parliamentary Commissioner Act

3. Edmund Compton



ماهیت محتاطانه قانون سال ۱۹۶۷، قدری نگران‌کننده بود. جالب آنکه، این نگرانی در زمانی که لایحه مربوطه توسط پارلمان بررسی می‌شد، نیز وجود داشت. در آن زمان، این موارد نگران‌کننده را بی‌دلیل می‌دانستند. چنان‌که گفتیم، قرار بود اداره بازرسی، اساساً، مرکزی شامل مأموران پارلمانی باشد. نمایندگان پارلمان، حریصانه از نقش سنتی خود برای رسیدگی به شکایات گزینش شده و مهم در جهت مقابله با وزارتخانه‌های دولت مرکزی دفاع می‌کردند و همچنان نیز دفاع می‌کنند. از آغاز تشکیل اداره بازرسی جدید، بنا بر این بود که این اداره، در جهت همکاری با نمایندگان پارلمان در حوزه‌های مختلف انتخابیه، فعالیت کند نه اینکه رقیبی برای آنان باشد و بنابراین، در چارچوب مبتنی بر قانون اساسی پاسخ‌گویی وزرا حرکت کند. در مورد «باتلاق» احتمالی که ممکن است از طریق ازدیاد شکایات‌های مطرح شده از دستگاه‌های کوچک به وجود آید، نگرانی‌هایی به جایی وجود دارد؛ نگرانی‌هایی که البته تجربه آن را تأیید نکرده است. در سال‌های اخیر، نمایندگان پارلمان کمتر از هزار مورد را در طول یک‌سال، به اداره مأموران پارلمانی ارجاع داده‌اند که البته بیشتر این موارد، بر مبنای دلایل حقوقی، رد شده‌اند.

تنها در صورتی شکایات مورد بررسی قرار می‌گرفت که شکایت مربوطه از طریق اعضای مجلس عوام، به مأموران ارجاع داده می‌شد. مأموران پارلمانی، گزارشی از نتایج کار خود را به نمایندگان تقدیم می‌کردند. مأموران پارلمانی، همچنین، سالیانه گزارش‌های خود را به پارلمان تقدیم می‌کردند. چنانچه یافته‌های مربوط به سوءمدیریت، به وسیله وزارتخانه‌های مربوطه نادیده گرفته می‌شد، مأموران می‌توانستند طی گزارشی ویژه، این



امر را به اطلاع نمایندگان برسانند. وجود «فیلتر نماینده»^۱ و عدم دسترسی مستقیم عموم مردم به این مأموران، از موضوعات بحث‌برانگیز و همیشگی بوده است که در تمام دوره‌ها درباره این اداره مطرح شده است. کمپف و مایل^۲ (۱۹۹۲)، با مروری انتقادی بر نظام‌های بازرسی بریتانیا و فرانسه یعنی دو کشوری که در آن فیلتری برای دسترسی به مأموران وجود دارد، معتقدند که «دسترسی مستقیم افراد به اداره بازرسی و فرد بازرس، نیاز ضروری برای انجام وظایف آن محسوب می‌شود».

شباهت اساسی میان اداره مأموران پارلمانی در بریتانیا و اداره حسابرسی و ذی‌حساب کل^۳ در آمریکا، که در سال ۱۸۶۶ به ثبت رسید، وجود دارد. اداره حسابرسی و ذی‌حساب کل در آمریکا، از طریق «کمیسیون محاسبات عمومی»^۴ که منتخبی از کارآمدترین و معتبرترین افراد است، به مجلس نمایندگان گزارش می‌دهد. در بریتانیا تعداد اندکی از افراد، نقش میانجی را میان اداره مأموران پارلمانی و مجلس عوام، برعهده دارند. اعضای این کمیسیون، شامل ۹ نفر از نمایندگان حزبی مخالف^۵ است و توسط عضو صاحب نام این گروه از نمایندگان، اداره می‌شود. کمیسیون منتخب، گزارش‌های مأموران را دریافت می‌کند و بر مبنای شواهد و مدارک موجود که از طرف مأموران پارلمانی و معاونانش و (در صورت لزوم) از وزرا و مقامات اداری دریافت کرده است، گزارش‌های نهایی خود را تهیه می‌کند.

مأموران پارلمانی توسط دولت وقت منصوب می‌شوند. از اواخر دهه ۱۹۷۰

1. MP Filter
2. Kempf and Mille
3. The comptroller and auditor general
4. Public Accounts Committee

۵. back bench، نمایندگانی که عضو کابینه نیستند (اعم از کابینه اصلی یا سایه) ولی عضو حزب هستند.

(مترجم).



تصمیم گرفته شد که این انتصاب با مشورت رئیس کمیسیون منتخب در اداره مأموران پارلمانی و رهبر اپوزیسیون در پارلمان، انجام گیرد. این مأمور، رسماً به عنوان مقامی پارلمانی شناخته می‌شود (گرچه، این امر برخلاف «قانون حسابرسی ملی»^۱ سال ۱۹۸۳ است که در آن، وضعیت و کارکرد آنها، به‌عنوان حسابرس و ذی‌حساب کل، تعیین شده است، اما قانون اداره مأموران پارلمانی سال ۱۹۶۷، در این باره ساکت است)، اما او از جهت اینکه عضوی از پارلمان باشد، منع شده است.^۲ مأمور پارلمانی، همانند یک قاضی ارشد، به شرط آنکه «رفتار خوبی» داشته باشد، به این سمت منصوب می‌شود و تنها با موافقت هر دو مجلس عوام و اعیان از سمت خود عزل می‌شود. او در ۶۵ سالگی، بازنشسته می‌شود.

اینکه چه نوع از سوابق، برای افرادی که باید به‌عنوان نیروی تازه وارد به استخدام اداره مأموران پارلمانی درآیند، لازم است، برای چندین سال موضوع بحث بوده است. کامپتون (۱۹۶۷-۱۹۷۱)، اولین دارنده این پست، که با حفظ سمت، حسابرس و ذی‌حساب کل نیز بود - همانند یک مأمور، در پی کشف سوءمدیریت مالی در وزارتخانه‌های دولتی بود و از طریق کمیسیونی منتخب (کمیسیون محاسبات عمومی) به مجلس عوام گزارش می‌داد. دو متصدی بعد، آلن مر (۱۹۷۱-۱۹۷۶) و ایدوال پاق (۱۹۷۶-۱۹۷۹)، از کارمندان قدیمی بودند. جانشینان آنها، سسیل کلودیر (۱۹۷۹-۱۹۸۵) و آنتونی باروکلوخ (۱۹۸۵-۱۹۸۹)، هر دو وکیل بودند. متصدیان بعدی، ویلیام رید (۱۹۹۰-۱۹۹۶) منشی و دبیر وزارت کشور و وزارت بهداشت اسکاتلند بود و میشل باکلی که هم یک کارمند بود و هم سابقه خدمت در امور

1. National audit Act

۲. مأمور پارلمانی، نمی‌تواند در انتخابات شرکت کند و نماینده پارلمان شود (مترجم).



بهداشت ملی را در سوابق خود داشت، در ژوئن سال ۱۹۹۷، به سمت مأمور پارلمانی منصوب شدند.

کارمندان سابق، به پیچیدگی‌های سازمان‌ها و تشکیلات دولت مرکزی و ترندهای همکاران سابقشان آشنا هستند؛ حیل‌هایی که ممکن است همکاران سابقشان برای آنها به کار گرفته باشند. اما آیا ممکن است که کارمندان سابق، نظر مساعدی نسبت به همکاری داشته باشند که در مورد آنها اطمینان نداشتند؟ و کلاً از لحاظ برخورداری از تجربیات دسته اول در زمینه اداره مربوطه‌شان، به نسبت مقامات سابق، به شدت ضعیف‌اند، اما و کلاً به نسبت آنان استقلال بیشتری دارند. درست است که مهارت‌های حقوقی می‌تواند در برخی شرایط برای مأمور پارلمانی مفید باشد - مثلاً در تحقیق از مقامات در مورد رفتارهایشان یا حل مسائل پیچیده مربوط به کلاهبرداری‌های بزرگ تجاری (مانند مورد بارلو کلاوز)^۱ - اما در کل، چنین نیست که مأموران در هر مورد، شکایات مربوطه را که اساساً دارای ویژگی حقوقی‌اند، حل و فصل کرده و بتوانند در هر قضیه‌ای نظر حقوقی مستقل از نظرات مشاوران حقوقی وزیر دارایی^۲ ارائه کنند.

۵. حوزه صلاحیت مأموران پارلمانی

قلمرو صلاحیت مأموران پارلمانی در بریتانیا، محدود به رسیدگی به شکایات از وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی است که وزرا برای مسئولیت خود در هر کدام از

1. Barlow Clowes
2. treasury counsel



آنها، در مقابل پارلمان پاسخگو هستند. بنابراین، اختیارات مأموران پارلمانی محدود به موارد پیش‌گفته است و برای مثال، اختیاری برای رسیدگی به شکایات راجع به صنایع ملی شده، حکومت‌های محلی و پلیس ندارند. گرچه باید متذکر شویم که اشکال و انواع متمایزی از نظام بازرسی در مکان‌های مختلف این کشور، رایج شده‌اند. در «قانون اداره مأموران خدمات بهداشتی»^۱ مصوب سال ۱۹۸۷، حدود ۵۰ واحد غیردولتی مانند کمیسیون برابری نژادی،^۲ شورای هنرها، کمیسیون فرصت‌های برابر^۳ و شوراهای پژوهشی، در حدود صلاحیت مأموران پارلمانی قید شده است. این قانون، دامنه دستگاه‌های مربوطه را به نحو مؤثری بسط داد؛ البته در ابتدا، در قانون مصوب سال ۱۹۶۷، فهرست واحدهای مربوط به وزارتخانه‌ها که در حدود صلاحیت مأموران بود، به بیش از یکصد اداره می‌رسید. به هر حال، این گسترش حوزه رسیدگی‌ها، تنها بخش کوچکی از موجبات مراجعه‌های مکرری را که در عمل به این اداره صورت می‌گیرد، فراهم آورده است.

همچنین، مأموران پارلمانی از انتقاد به رویه‌های حقوقی موجود در دادگاه‌ها، منع شده‌اند؛ محدودیتی که به دلیل حفاظت از استقلال نظام قضایی وضع شده است. پس از برخی اختلافات، سرانجام در سال ۱۹۹۱، صلاحیت اداره مأموران پارلمانی، به این حد گسترش یافت که به آنها اجازه داده می‌شد تا شکایات راجع به اعمال اداری مقامات دادگاه‌ها را مورد بررسی قرار دهند؛ اما مثلاً در مورد وزیر دادگستری و وقت، کارمندان او از رفتارهای عجیب و غریب انگلیسی‌اش به شدت پشتیبانی می‌کردند.

1. The Parliamentary and Health Service Commissioners Act
2. Commission for Racial Equality
3. Equal Opportunities Commission



موارد متعددی که خارج از صلاحیت مأموران است در جدول ۳ قانون مصوب سال ۱۹۶۷ آمده است (البته، بعدها مورد تجدیدنظر قرار گرفت). مورد خاصی که توجه مأموران را به خود جلب کرده بود، موضوع عدم حق دخالت آنان در موضوعات مربوط به کارمندان و معاملات تجاری و پیمان‌کاری بود. مأموران، شکایات بسیاری را راجع به چنین موضوعاتی دریافت می‌کردند. از این رو، وقتی مأموران و کمیته منتخب، فرصتی به دست آوردند، خواستار اصلاح قانون مربوطه شدند تا این موارد نیز در حوزه صلاحیت اداره مأموران پارلمانی قرار گیرد. نگاهی به دیگر نظام‌های بازرسی نشان می‌دهد که چنین استثنائاتی، به ندرت رخ داده است. سواى از محدودیت‌های صلاحیتی که پیش از این در مورد آن بحث شد و گفته شد که در ویژگی پارلمانی اداره بازرسی ریشه دارد، محدودیت‌های دیگری نیز وجود دارد. صلاحیت مأموران، محدود به بررسی شکایت از بی‌عدالتی‌هایی است که از طریق «سوءمدیریت» به وجود آمده است؛ سوءمدیریتی که به گونه‌ای مبهم توسط ریچارد کراس من (وی، وزیری بود که در سال ۱۹۶۷ مسئولیت هدایت قانون‌گذاری در درون پارلمان را برعهده داشت)، چنین تعبیری از آن ارائه شده است: «عدم بی‌طرفی و داشتن گرایش‌های جانبدارانه، بی‌توجهی به قوانین، اهمال و بی‌توجهی در انجام امور، به تعویق انداختن کارها، بی‌کفایتی، نداشتن مهارت‌های لازم، خودسری، فساد، تحکم و مواردی از این دست». اما، مأمور مربوطه، از اینکه شایستگی‌های تصمیم‌وزارتخانه‌ای که سوءمدیریتی در آموزش مشاهده نشده است را مورد تردید قرار دهد، صریحاً منع شده است. هرچند او مجاز است تا به همان میزانی که



تصمیمات وزرا را بررسی می‌کند، تصمیمات سازمان استخدام کشوری^۱ را که اخیراً جزء سازمان‌های اداری محسوب می‌شود، را نیز مورد توجه قرار دهد. این ظرفیت (بالقوه و به ندرت بالفعل شده) برای بررسی تصمیمات مربوط به وزارتخانه‌ها که توسط وزرا اتخاذ شده است، باعث شده است که سه مورد از معروف‌ترین و بحث‌برانگیزین پرونده‌ها تشکیل شود. اولین قضیه، مربوط به ساشسن هاوزن^۲ است. در روزهای اولیه تشکیل اداره مأموران پارلمانی، مأمور مربوطه، به دلیل خودداری وزیر امور خارجه از کنار گذاشتن معیارهای سخت و ناخوشایندی که از گذشته به این نهاد به ارث رسیده بود و همچنان وجود داشت، وزیر امور خارجه را مورد انتقاد شدید قرار داد و تقاضا کرد تا به اسیران بریتانیایی که در شرایط غیرانسانی در اردوگاه‌های آلمان نگهداری شده بودند، غرامت داده شود. وزیر امور خارجه، ضمن رد انتقادات مأمور مربوطه، تا حدی با اکراه، موافقت خود را نسبت به پرداخت خسارت به اسرای انگلیسی اعلام کرد. قضیه دیگر، مربوط به قضیه گرت لاین^۳ است. در اواسط دهه ۱۹۷۰، یکی از مأموران، از اینکه وزیر بازرگانی و صنایع در مورد صحت وضعیت مالی یک شرکت مسافرتی، به گونه‌ای گمراه‌کننده، اقدام به تهیه صورت وضعیتی دلگرم‌کننده و مثبت کرده بود، به شدت انتقاد کرد. این شرکت، بعدها ورشکسته اعلام شد. در این قضیه نیز وزیر مربوطه انتقادات مطرح شده را رد کرد، اما پارلمان با تعیین میزانی خسارت برای مشتریانی که از جانب این شرکت آسیب دیده بودند، نظر این مأمور را پذیرفت.

1. civil service
2. Sachsenhausen
3. Court Line



واکنش جالب‌تر یک وزیر، مربوط به قضیه بارلو کلاوز بود که در اوایل دهه ۱۹۹۰ در جریان بود (ر.ک: گرگوری و دروری، ۱۹۹۱). در این مورد، مأمور پارلمانی پی برد که وزارت بازرگانی و صنایع، در چندین مورد در انجام وظایف نظارتی خود در ارتباط با یک شرکت سرمایه‌گذاری کلاهبردار، اهمال کرده است؛ شرکتی که باعث ضرر و زیان مالی به هزاران سرمایه‌گذار خصوصی شده بود. گرچه دولت وقت، یافته‌های مأمور مربوطه را به‌شدت مخدوش دانست، اما به‌دلیل اقتدار کمیسیون پارلمانی که با فشار سیاسی از جانب بسیاری از اعضای همه احزاب درون پارلمان تقویت می‌شد، در نهایت مجبور شد خسارت قابل توجهی را به افراد متضرر بپردازد؛ خسارتی که هزینه‌ای بالغ بر ۱۵ میلیون پوند بر دولت تحمیل کرد. قطعاً، بدون مداخله مأموران پارلمانی، این اتفاق روی نمی‌داد.

۶. گسترش نظام بازرسی در بریتانیا

در بریتانیا، بدینی زیادی در مورد اداره بازرسی وجود داشت و در بدو تأسیس، استقبال اندکی از آن صورت گرفت، چرا که اعتقاد غالب بر این بود که «اشتیاق» قوه مجریه برای پذیرش اداره بازرسی در هر نظامی، خود می‌تواند دلیلی برای شک کردن به ظرفیت‌های آن اداره است؛ چرا که قوه مجریه، هرگز اسباب آزار خود را فراهم نمی‌کند. اما به سبب آنکه عملکرد این نهاد، اشتیاق فراوانی ایجاد کرده بود، مورد پذیرش افراد قرار گرفت. اداره مأموران خدمات بهداشتی، به‌موجب «قانون تجدید



سازمان خدمات درمانی ملی»^۱ مصوب سال ۱۹۷۳، پدید آمد. این اداره در واقع تحت کنترل اداره مأموران پارلمانی بود و چه‌بسا باعث دوباره‌کاری در انجام کارها به‌وسیله اندک مراجعان قبلی شود. این مأمور، شکایاتی را از نمایندگان مردم دریافت می‌کرد و این شکایات را به وزیر مربوطه (وزیر بهداشت یا وزیر امور اسکاتلند یا وزیر امور ولز) گزارش می‌کرد. گزارش مأمور خدمات بهداشتی توسط کمیسیون منتخبی از مأموران پارلمانی مورد بررسی قرار می‌گیرد. این کمیسیون زمان زیادی را برای بررسی موضوعات مطرح شده در گزارش مربوطه صرف می‌کند.

«قانون دولت محلی»^۲ سال ۱۹۷۴، نظامی از بازرسان محلی را ایجاد کرد که شامل سه مأمور محلی برای انگلستان، یک مأمور برای اسکاتلند و یک مأمور برای ولز بود. در حالی‌که پیش از این، شاکیان فقط از طریق رجوع به عضو منتخب انجمن محلی می‌توانستند به بازرسان دسترسی داشته باشند، از سال ۱۹۸۸، امکان دسترسی مستقیم شهروندان به بازرسان فراهم شد. وید و فورسیث^۳ (۱۹۹۴) می‌نویسند: «آنها، جزء مأموران «پارلمانی» نیستند مگر بدین معنا که وظیفه آنها، در ارتباط با موقعیت‌شان در کمیسیون منتخب مجلس عوام، در ذیل عنوان مأموران پارلمانی شکل می‌گیرد؛ کسانی که شواهدی در این باره راجع به آنها در دست باشد». در بریتانیا در دهه ۱۹۸۰، مجموعه متنوعی از دستگاه‌های بازرسی متعلق به بخش خصوصی، به‌ویژه در بخش خدمات مالی، به فعالیت مشغول شدند. بعضی از این دستگاه‌ها، مانند اداره بازرسان تعاونی‌های مسکن^۴ (که در سال ۱۹۸۷ تأسیس

1. National Health Services Reorganization Act

2. Local Government Act

3. Wade and Forsyth

4. Building Societies Ombusman



شد) و بازرسان مربوط به امور بازنشستگان^۱ (۱۹۹۱)، مجوز فعالیت دارند و برخی دیگر مانند بازرسان مربوطه به امور بیمه^۲ (۱۹۸۱) و بازرسان مربوط به امور بانکی^۳ (۱۹۸۶)، از مجوز فعالیت برخوردار نیستند. در بسیاری از موارد، چنین ابزارهای خود تنظیم‌کننده‌ای،^۴ توسط صاحبان صنایع مربوطه پذیرفته شده‌اند، به طوری که به نظر آنها، این ابزارهای خودتنظیم‌کننده، جایگزین مناسبی برای قواعد سخت و سختی هستند که توسط حکومت وضع می‌شود. در حال حاضر، «کمیسون شاکیان بنگاه‌های سخن‌پراکنی»^۵ وجود دارد که دارای مجوز فعالیت است و «کمیسون شاکیان مطبوعات»^۶ نیز وجود دارد که مجوز فعالیت ندارد. هم‌اکنون بسیاری از روزنامه‌ها دارای بازرسان داخلی خود هستند. هیچ‌یک از این بازرسان، به معنای دقیق کلمه، «پارلمانی» نیستند.

۷. گسترش فعالیت‌های اداره بازرسی به سراسر جهان

اطلاعات جمع‌آوری شده توسط جerald کیدن و دیگران نشان می‌دهد که بازرسان ملی مختلفی در جزیره موریس (۱۹۷۰)، اسرائیل (۱۹۷۱)، جزیره فیجی (۱۹۷۲)، فرانسه و زامبیا (۱۹۷۳)، گینه نو (۱۹۷۵)، استرالیا، اتریش، پرتغال و ترینیداد و توباگو (۱۹۷۶)، جامائیکا (۱۹۷۸)، فیلیپین (۱۹۷۹)، غنا (۱۹۸۰)، و جمهوری ایرلند، هلند و اسپانیا

1. the Pensions Ombudsman
2. The Insurance Ombudsman
3. Banking Ombudsman
4. self-regulation
5. Broadcasting Complaints Commission
6. Press Complaints Commission



(۱۹۸۱) و کشورهای دیگر، به این سمت منصوب شده‌اند. در اواخر دهه ۱۹۶۰ و دهه ۱۹۷۰، بازرسان متعددی در مناطق و ایالت‌های مختلف کشورهای کانادا، ایالات متحده، استرالیا و هند پدیدار شدند. در طول همین دوره، بازرسان شهری^۱ در شهرهایی چون اورشلیم، هیفا، آنکورج، دتروایت، سیاتل، نیویورک و زوریخ به این سمت منصوب شده بودند.

چنان‌که گفتیم، انتصاب یک بازرس در نیوزیلند در سال ۱۹۶۲، پاسخی بود به ادعاهای کسانی که مدعی بودند اداره بازرسی، آشکارا، مغایر با حکومت پارلمانی به سبک وستمنستر است. بازرسان نیوزیلندی، همچون مأموران پارلمانی در بریتانیا، به پارلمان این کشور پاسخ‌گو هستند. این در حالی است که در نیوزیلند، (برخلاف بریتانیا) دسترسی به بازرس مربوطه از طریق نمایندگان صورت نمی‌گیرد. در نیوزیلند، صلاحیت بازرسان فراتر از بررسی «سوءمدیریت» است؛ دامنه صلاحیت آنها دربرگیرنده هر تصمیم اداری، توصیه، فعل یا ترک فعلی است که آن را «غیرعادلانه، ناعادلانه، ظالمانه یا به نحوی نامناسب، تبعیض‌آمیز» بدانند یا صرفاً، یک «خطا» باشد.

در پاسخ به انتقادات کسانی که مدعی بودند وجود اداره بازرسی مغایر با اصل پاسخ‌گویی وزارت است، می‌توان گفت که در این زمینه یک بازرس تنها می‌تواند توصیه‌هایی ارائه دهد نه اینکه تصمیم بگیرد. دامنه وظایف و اختیارات بازرس نه تنها منافاتی با اصل پاسخ‌گویی وزرا ندارد، بلکه او می‌تواند به تقویت هر دو نقش نمایندگی حوزه انتخابیه و وزارت کمک کند. اداره بازرسی می‌تواند این امر را با

1. Municipal Ombudsman



استقرار یک مجرای مناسب، فراتر از پاسخ‌گویی رسمی مقامات و فراتر از آنچه پیش از این از طریق سازوکارهای سنتی صورت می‌گرفت، محقق کند.

مورد فرانسه و اسپانیا از جمله نمونه‌هایی هستند که به‌دلایلی دیگر، مهم تلقی می‌شوند؛ تجربه این دو کشور نشانگر آن است که نیاز به وجود اداره بازرسی، به‌معنای این نیست که نیاز به وجود نظام توسعه‌یافته‌ای از دادگاه‌های تخصصی اداری مرتفع شده است. در فرانسه، این احساس وجود داشت که استقرار اداره بازرسی به‌معنای رقابتی غیرضروری با دادگاه‌های اداری است. به هر حال در سال ۱۹۷۳، گونه فرانسوی اداره بازرسی، در قالب «میانجی»^۱ تأسیس شد. ویژگی این نوع فرانسوی اداره بازرسی مشابه نوع بریتانیایی آن بود که در آن نمایندگان مجلس، نقش مجرای ارتباطی را برعهده داشتند.

مطابق با یافته‌های «مؤسسه بین‌المللی بازرسی»^۲، که مقر آن در آلبرتا، در کانادا قرار دارد، در اواسط سال ۱۹۸۱، ۷۵ طرح مربوط به بازرسی قانونی از نهادهای عمومی در ۲۵ کشور در جریان بود. حوزه عمل ۱۹ طرح در سطح ملی، ۳۴ طرح در سطح ایالتی و منطقه‌ای و ۲۲ طرح در سطح محلی قرار داشت. این ارقام، بدون در نظر گرفتن تعداد زیادی از بازرسانی بود که در حوزه‌های تخصصی خود، مشغول به‌کار بودند و از آن بیشتر بدون محاسبه میزان شکایت‌هایی بود که در همان زمان، در دستگاه‌های حکومتی مورد رسیدگی قرار می‌گرفت. دوازده سال بعد، یعنی در ماه می سال ۱۹۹۳، در نشریه سالیانه مؤسسه - «مرکز اطلاعات بازرسان و دستگاه‌های

1. médiateur
2. International Ombudsman Institute



بین‌المللی بازرسی»^۱ که در آن، فهرست‌های مفیدی وجود دارد، هر چند این مؤسسه نیز، مشابه هر مرکز اطلاعات دیگری دارای فهرست دقیقی نیست - مدخل‌هایی برای ۵۴ کشور که مجموعاً دارای ۱۷۹ اداره یا مقام اداری جداگانه بودند، در نظر گرفته شده بود.

اما حتی، با نگاهی سطحی به این مدخل‌ها می‌توان گفت که این گروه‌های رسمی، نامنظم و آشفته هستند؛ گروه‌هایی که بر امور تسلط دارند یا اینکه خود این چنین تصور می‌کنند. این ویژگی بی‌سازمانی، جزء ویژگی‌های اصلی بازرسان محسوب می‌شود. برای مثال، اگر به‌دقت بررسی شود، این واقعیت کاملاً هویدا است که بیشترین تعداد دستگاه‌های بازرسی در سطح یک کشور مربوط به ایالات متحده است که دارای ۲۸ اداره بازرسی است. این دستگاه‌های ثبت شده شامل بازرسانی است که در سطح ایالتی یا ناحیه‌ای (آلاسکا، گوام،^۲ آیوا، میشیگان، نبراسکا، آرگن،^۳ پورتوریکو)، چندین بازرس شهری یا محلی، بازرسان متعددی در زمینه مدارس و نظام آموزشی، بازرسی که مسئولیت بلندمدت دارد، بازرس بیمارستان، بازرسان مربوط به امور تأدیبی (مربوط به زندان‌ها)، «بازرس مربوط به خدمات ارائه شده به افراد روانی و عقب‌مانده ذهنی»^۴، بازرسی که زیر نظر صندوق بین‌المللی پول در واشنگتن کار می‌کند و دیگر بازرسانی که زیر نظر اداره سرپرستی کمیسیون آبراهه پاناما کار می‌کردند. حتی در زمانی که دستگاه‌های بازرسی را در درون یک کشور توصیف می‌کنیم نیز، باز هم دانش‌واژه ثابت مفیدی برای آن، وجود ندارد. تعدادی از

1. Directory of Ombudsman and International Ombudsman Offices
2. Guam
3. Orgon
4. an ombudsman for mental health and mental retardation



دستگاه‌های بازرسی که در بالا به آن اشاره شد، به مدیریت شهری در رانوک از توابع ویرجینیا، کمک فراوانی کردند.

در بسیاری از دمکراسی‌های نوظهور، بازرسان به‌عنوان ابزارهایی مفید در جهت حکمرانی خوب، تلقی شده‌اند و اغلب به‌عنوان محافظان حقوق بشر و پیشگامان مبارزه با فساد محسوب می‌شوند. اداره بازرسی لهستان، اولین نمونه از این اداره در اروپای شرقی پس از سقوط کمونیسم است. قانون اساسی سال ۱۹۹۳ فدراسیون روسیه، زمینه‌های قانونی لازم را برای انتخاب یک بازرس در زمینه حقوق بشر فراهم کرد.

اداره بازرسی دیگری را که می‌توان به مجموعه وسیع دستگاه‌های بازرسی اضافه کرد، اداره بازرسی اتحادیه اروپاست.^۱ این اداره، به‌عنوان بخشی از مجموعه اقدامات در جهت افزایش اختیارات پارلمان اروپا در سال ۱۹۹۳ از طریق معاهده اتحادیه اروپا (معاهده ماستریخت) تأسیس شد. بازرسان این اداره برای مدت چهار سال که یک دوره پارلمان را شامل می‌شود، توسط نمایندگان پارلمان اروپا به این سمت منصوب می‌شوند. وظیفه اصلی این بازرسان، رسیدگی به شکایات مطرح شده از شهروندان اتحادیه اروپا در مورد سوءمدیریت نهادهای موجود در جامعه اروپایی است؛ البته، دادگاه‌های اروپایی از شمول صلاحیت بازرسان خارج هستند.

۸. اداره بازرسی به‌عنوان نمونه‌ای موفق

مطالعه کیدن راجع به چند کشور، با وجود اینکه با محدودیت‌های زیادی مواجه شده بود، با این نتیجه‌گیری به پایان رسید که عموماً «نهاد بازرسی، انتظارات محدودی را

1. The office of European Union ombudsman



برآورده می‌کند». بی‌تردید، با گسترش سریع این نهاد در کمترین زمان و بیشترین پهنه از جهان، به‌سختی می‌توان به این تلقی رایج که این نهاد موفق نبوده است، پایبند بود. به هر حال در مطالعه کیدن به برخی از جنبه‌های منفی این نهاد نیز اشاره شده است که در زیر به گونه‌ای خلاصه، ذکر می‌شود:

- برخی از بازرسان، تعداد اندکی از شکایات را دریافت می‌کنند «به‌سختی می‌توانند وجود خود را به اندازه کافی موجه جلوه دهند»،

- برخی از دستگاه‌های بازرسی، اختیارات قانونی به‌شدت اندکی دارند یا اینکه عامدانه، اختیارات و توان خود را محدود تلقی می‌کنند،

- بعضی از آنها در رسیدگی به موضوعات مهم و اساسی مانند فساد، کلاهبرداری و تهدید اداری یا سیاسی اکراه دارند،

- برخی از بازرسان، به دیوان‌سالاری، قانون‌گرایی افراطی^۱ و ایجاد موانع بیش از حد گرایش دارند. «احتمالاً دلیل آن، این است که در واقع آنها برای حفاظت از حکومت شکل گرفته‌اند، نه مردم»،

- برخی از بازرسان، فاقد شهرت هستند و این خود عاملی است که می‌تواند به اندک مراجعه‌کنندگان آنها کمک کند تا بیش از حد انتظار مورد توجه قرار گیرند،

- برخی از بازرسان که وجهه خوبی در به چالش کشیدن مراکز قدرت ندارند، یا قرارداد آنها، پس از پایان دوره خدمت‌شان تمدید نشده است یا اینکه مجبور به استعفا شده‌اند.

دونالد روات، بخش نتیجه‌گیری کتاب خود را در قالب فصلی مجزا، با عنوان بازرسان در کشورهای در حال توسعه نوشته است. وی معتقد است، در حالی که این

1. over-legalistic



- personalized parliamentary control in 48 different states. Freiburg, Germany: Padagogische Hochschule, 1992.
7. Lundvilk, Ulf, The Swedish parliamentary ombudsman. Stockholm. Sweden: JO, 1982.
 8. Rowat, Donald C., ed, The ombudsman. 2d ed. London: George Allen and Unwin, 1968.
 9. Rowart, Donald C., The ombudsman plan: The worldwide spread of an idea. 2d ed. Lanham: University Press of America, 1985.
 10. Stacey, Frank, Ombudsman compares. Oxford: Clarendon Press, 1978.
 11. Wade, H. W. R., and C. F. Forsyth, Administrative Law. 7th ed. Oxford: Clarendon Press, 1994.



واقعیت ممکن است درست باشد که اداره بازرسی، چندان مهبیای تعقیب و شکار شیرها نیست، اما «قطعاً می‌تواند تعداد زیادی از پشه‌ها را نابود کند» (۱۹۵۸، ۱۷۰). همچنان‌که یک نفر می‌تواند محکومیت یک نهاد را به مخاطره اندازد، به همان میزان نیز یک بازرس می‌تواند با انواع نمایش‌های قدرت، این کار را انجام دهد. این استعاره نه چندان مناسب، دو واقعیت از توانایی آنها را نادیده می‌گیرد؛ اولاً کوه پشه‌های مرده که از دهه ۱۹۵۰ تا به حال با ضربات فزاینده ناشی از فعالیت‌های بازرسان ایجاد شده‌اند به ابعاد چشمگیری رسیده است. ثانیاً این ایده به ذهن متبادر می‌شود که تنبیه یک پشه دیوان‌سالار، اما خلافکار، اغلب باعث می‌شود تا همکاران او حواس‌شان را بیشتر جمع کرده و تمام توجه خود را به اموری مانند کیفیت خدمات و وظیفه عمومی خود معطوف کنند.

منابع و مآخذ

1. Caiden, Gerald E., ed, *International handbook of the ombudsman*. Westport, Conn.: Greenwood Press, 1983.
2. Gregory, Roy, and Gavin Drewry, Barlow Clowes and the ombudsman. *Public Law*, Part I, Part II, 1991.
3. Gregory, Roy, and Peter Hutchesson, The Parliamentary ombudsman: A study in the control of administrative action. London: George Allen and Unwin, 1975.
4. Gressier, D, Appeals in administration. The ombudsman. *Public Administration* (Australia), 1974.
5. International Ombudsman Institute. Directory of ombudsman and international ombudsman offices. Edmonton, Alberta: International Ombudsman Institute. (Annually updated.)
6. Kempf, Udo, and Marco Mille, The role and function of the ombudsman;



شماره مسلسل: ۹۳۱۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اداره بازرسی پارلمانی

Report Title: The Parliamentary Ombudsman

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی و بین الملل)

ترجمه: سعید عطار

ناظر علمی: محمد راسخ

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: احمد مرکز مالمیری

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آنها:

۱. پارلمان (Parliament)

۲. بازرس / اداره بازرسی (Ombudsman)

۳. بازرسی پارلمانی (Parliamentary ombudsman)

تاریخ انتشار: ۱۳۸۷/۸/۱۵