

کمیسیون اصل نود به مثابه آمبودزمان (چالش‌ها، فرصت‌ها و رهیافت‌ها)



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

لَا يُحِبُّ اللَّهُ الْجَهْرَ بِالسُّوءِ مِنَ الْقَوْلِ إِلَّا مَنْ ظَلَمَ وَكَانَ اللَّهُ سَمِيعاً عَلِيماً

سوره نساء، آیه ۱۴۸

شماره مسلسل: ۱۹۳۳۰

کد موضوعی: ۳۵۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۷/۱۹

عنوان گزارش:

کمیسیون اصل نود به مثابه آمبودزمان (چالش‌ها، فرصت‌ها و رهیافت‌ها)

نام دفتر:

مطالعات بنیادین حکمرانی (گروه بنیادین حکومتی)

تهیه و تدوین کنندگان:

میثم بهارلو، توحید اسماعیل پور

مدیر مطالعه:

توحید اسماعیل پور

اظهار نظر کنند کنندگان:

مهدی زارع، روح اله مکارم (دفتر مطالعات حقوقی)

ناظر علمی:

مهدی عبد الحمید

گرافیک و صفحه آرایی:

انسیه بهاء بزرگی

ویراستار ادبی:

شیوا امین اسکندری

واژه‌های کلیدی:

۱. حکمرانی

۲. نظارت

۳. ساختار حکمرانی

۴. مجلس شورای اسلامی

۵. کمیسیون اصل نود

۶. آمبودزمان



فهرست مطالب

چکیده	۶
خلاصه مدیریتی	۷
۱. مقدمه	۸
۲. پیشینه پژوهشی	۱۰
۳. آمبودزمان و انواع آن	۱۰
۴. مؤلفه‌های بنیادین آمبودزمان حوزه عمومی	۱۸
۵. کمیسیون اصل نود	۲۳
۶. تطبیق مؤلفه‌های بنیادین آمبودزمان با کمیسیون اصل نود	۲۶
۷. نتیجه‌گیری	۳۲
منابع و مأخذ	۳۶



کمیسیون اصل نود به مثابه آمبودزمان (چالش‌ها، فرصت‌ها و رهیافت‌ها)

چکیده



اصل نود قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که برگرفته از ماده (۳۲) قانون اساسی مشروطه است، کارویژه تظلم‌خواهی مردمی علیه طرز کار دستگاه‌های حکومتی را دارد. تأسیس کمیسیون به اسم اصل نود، ایده نهادی مجلس شورای اسلامی برای پیگیری این وظیفه نظارتی بوده است. معادل‌های پارلمانی این کمیسیون که شاید مردمی‌ترین نهاد نظارتی کشور به حساب بیاید، در دیگر کشورها آمبودزمان‌ها می‌باشند. آمبودزمان‌ها نهادهای تظلم‌خواه هستند که وظیفه حمایت از حقوق عامه را بر عهده دارند. آمبودزمان‌ها معمولاً به صورت فراقضایی به حل و فصل شکایات می‌پردازند.

در این پژوهش به مطالعه تطبیقی کمیسیون اصل نود بر مبنای اصول بنیادین آمبودزمان پرداخته شده است. از مهم‌ترین چالش‌های کمیسیون اصل نود می‌توان به حجم بالای شکایات ورودی مرتبط و غیر مرتبط پردازش نشده، کمبود ظرفیت نیروی انسانی متخصص جهت رسیدگی به پرونده، عدم شناخت کافی نخبگان و مردم از کمیسیون اصل نود، عدم ارتباط کمیسیون اصل نود با سازمان‌های مردم‌نهاد و حلقه‌های میانی، عدم اتصال ساختارمند در راستای وظایف نظارتی به سایر کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی و نداشتن پشتوانه قانونی کافی جهت پیگیری پرونده شکایات‌ها در فرایند قضایی اشاره کرد.

از نتایج مطالعه پیش‌رو می‌توان پیشنهاد‌های ذیل را برای ارتقای کارکردی کمیسیون اصل نود طرح کرد: تبدیل شدن کمیسیون اصل نود به آمبودزمان (نهاد تظلم‌خواه) مادر از طریق فعال ساختن و تعامل سازنده با آمبودزمان‌های سازمانی، تعامل سازنده با سازمان‌های مردم‌نهاد و حلقه‌های میانی جهت پردازش تخصصی شکایات مردمی، فعال ساختن و بسیج کردن سایر نمایندگان (غیر عضو کمیسیون اصل نود) در راستای نقش نظارتی مجلس، ایجاد سامانه الکترونیک ستادی و شبکه با سامانه‌های نظارتی مردمی، ایجاد ظرفیت قانونی - حقوقی برای کمیسیون اصل نود جهت پیگیری شکایات در فرایند قضایی، تسهیل قانونی در جهت همکاری بیشتر کمیسیون اصل نود و سازمان بازرسی کل کشور، استقلال کمیسیون اصل نود از هیئت رئیسه مجلس، تقویت کمیسیون اصل نود در استفاده از ابزارهای سیاسی مجلس و تقویت وظیفه نظارتی کمیسیون‌ها و هماهنگی آنها با کمیسیون اصل نود.

بیان/شرح مسئله

آمبودزمان‌ها به مثابه نهادهای تظلم‌خواه هستند که از حقوق عامه مردم در برابر دستگاه‌های تأثیرگذار در امر عمومی دفاع می‌کنند. آمبودزمان به طور کلی به آمبودزمان‌های حوزه سیاسی - عمومی و آمبودزمان‌های سازمانی (داخل سازمان‌ها) تقسیم می‌شوند. آمبودزمان‌های حوزه سیاسی - عمومی معمولاً به صورت فراقضایی به حل و فصل شکایات می‌پردازند و از جمله مؤلفه‌های بنیادین آنها استقلال نهادی، صداقت و اقتدار اخلاقی بالای اعضا، اختیارات جامع، در دسترس بودن و کارآمدی است. این مؤلفه‌ها در استانداردهای بین‌المللی در قالب اصول عملیاتی ذیل مطرح می‌شوند:

دسترسی پذیری آسان برای همه اقشار به خصوص آسیب پذیرها، داشتن مبنای قانونی، روند عزل و نصب تضمین کننده استقلال، بستر مساعد برای بی طرفی و شفافیت و صداقت، دسترسی پذیری به تمامی اماکن جهت بازرسی، سازوکار تخصیص منابع تضمین کننده استقلال، محافظت از اعضای آمبودزمان در برابر تهدیدهای بیرونی، رسیدگی منفعل و فعال به شکایات با ابزارهای غیرقضایی و دوستدار حقوق^۱ با هدف تسهیل حل و فصل منازعات بین طرفین (مردم و ارائه دهندگان خدمات عمومی)، ارائه پیشنهادها به دستگاه‌های مسئول جهت اصلاحات اداری یا قانونی با هدف بهبود عملکرد ارائه دهندگان خدمات، همکاری و گفتگو با مؤسسه‌های مشابه همکار از طریق شبکه‌های الکترونیکی، تبادل اطلاعات و برگزاری جلسات منظم با یکدیگر.

آمبودزمان‌های سازمانی نیز داخل دستگاه و سازمان‌ها به ایفای نقش در محدوده کارمندان و ارباب رجوعان خود می‌پردازند و از روش‌های مختلف همچون دیپلماسی، میانجیگری غیرمستقیم، ارائه ارجاعات برای میانجیگری رسمی به داخل یا خارج سازمان و غیره استفاده می‌کنند. نکته حائز اهمیت این آمبودزمان‌ها این است که اگر در دستگاه‌ها و وزارتخانه‌ها قرار بگیرند می‌توانند بسیاری از شکایات مردمی علیه دستگاه‌های مختلف را خودبه‌خود پیش از رسیدگی به آمبودزمان‌های حوزه عمومی رفع کنند.

جمهوری اسلامی ایران نیز نهادهای نظارتی مختلفی دارد که از این میان، کمیسیون اصل نود مجلس شورای اسلامی از جمله مردمی‌ترین آنهاست و ظرفیت‌های مشابهی با الگوی نهادی آمبودزمان را دارد. منظور از ظرفیت‌های مشابه این است که تحت شرایطی می‌توان آن را به مثابه آمبودزمان در نظر گرفت و در شرایطی دیگر این فرض با چالش مواجه است. به طور مثال، اگر مفهوم «طرز کار» در اصل نود قانون اساسی به صورت مضیق معنا شود، آنگاه کمیسیون اصل نود را نمی‌توان در قالب یک نهاد آمبودزمان تعریف کرد اما اگر مفهوم «طرز کار» به صورت موسع تفسیر شود، آنگاه کمیسیون اصل نود را می‌توان نهادی آمبودزمان در نظر گرفت. هرچند امروزه سازمان بازرسی کل کشور از طرف جمهوری اسلامی در سطح بین‌المللی به عنوان نهاد آمبودزمان معرفی شده است، اما تنها نهاد رسمی کشور برای نظارت فراقضایی کمیسیون اصل نود است زیرا سازمان بازرسی کل کشور بخشی از قوه قضائیه بوده و دارای شأن قضایی است [۱].

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

در این پژوهش برای مطالعه کمیسیون اصل نود، از سه دریچه فرایند ورودی، فرایند پردازش و فرایند خروجی نگریسته شده است که هر کدام از این فرایندها دارای نقاط قوت و ضعف است. به منظور تطبیق کمیسیون اصل نود با نهاد آمبودزمان از پنج مؤلفه بنیادین یعنی استقلال نهادی، صداقت و اقتدار اخلاقی، اختیارات جامع، در دسترس بودن و کارآمدی استفاده شده است. با توجه به این استانداردها، می‌توان فهرست چالش‌های کمیسیون اصل نود را این گونه برشمرد:

۱. کمبود ظرفیت نیروی انسانی جهت رسیدگی به پرونده، ۲. حجم بالای شکایت ورودی مرتبط و غیرمرتبط **پردازش** نشده، ۳. امکان سلیقه‌ای شدن رسیدگی به شکایات، ۴. عدم تخصص کافی نمایندگان در حوزه بازرسی و نظارت، ۵. احتمال تسویه حساب سیاسی در امر نظارت (نقض اخلاق مداری) با توجه به ماهیت سیاسی مجلس، ۶. عدم شناخت کافی نخبگان و مردم از کمیسیون اصل نود، ۷. دسترسی پذیری دشوار به کمیسیون اصل نود، ۸. عدم ارتباط کمیسیون اصل نود با سازمان‌های مردم‌نهاد و حلقه‌های میانی، ۹. نداشتن

1. Right-holder Friendly



پشتوانه قانونی کافی جهت پیگیری پرونده شکایات‌ها در فرایند قضایی، ۱۰. سیستم اطلاع‌رسانی و اقناعی ضعیف جهت تنویر افکار عمومی و شاکیان پرونده‌ها و ۱۱. عدم استقلال کافی کمیسیون اصل نود از هیئت‌رئیس مجلس.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به نظر نگارندگان، مهم‌ترین چالش کمیسیون اصل نود ساختار سازمانی و فرایندی غیراجتماعی این نهاد پارلمانی است. به گونه‌ای که به مشکلات دیگری از جمله عدم اطلاع مردم از وجود این کمیسیون، دسترسی‌پذیری دشوار، نبود سامانه الکترونیک، حجم بالای شکایات (مرتبط و غیرمرتبط)، چالش نیروی انسانی، کژکارکردهای نظارت غیرقضایی و غیره انجامیده است. برای برطرف کردن این چالش‌ها، موارد زیر پیشنهاد می‌شود:

تعامل سازنده با سازمانهای مردمنهاد و حلقه‌های میانی جهت پردازش تخصصی شکایات مردمی، تبدیل شدن کمیسیون اصل نود به آمبودزمن مادر از طریق فعال ساختن و تعامل سازنده با آمبودزمن‌های سازمانی، فعال ساختن و بسیج کردن سایر نمایندگان (غیرعضو کمیسیون اصل نود) در راستای نقش نظارتی مجلس، ایجاد سامانه الکترونیک ستادی و شبکه با سامانه‌های نظارتی مردمی، تقویت کمیسیون اصل نود در استفاده از ابزارهای نظارتی غیرقضایی مجلس، ایجاد ظرفیت قانونی حقوقی برای کمیسیون اصل نود جهت پیگیری شکایات در فرایند قضایی، همکاری بیشتر کمیسیون اصل نود و سازمان بازرسی کل کشور، استقلال کمیسیون اصل نود از هیئت‌رئیس مجلس.

۱. مقدمه

آمبودزمن‌ها نهادهای تظلم‌خواه هستند که وظیفه حمایت از حقوق عامه را برعهده دارند. کلمه آمبودزمن، یک اصطلاح سوئدی است که به معنای «شخص تظلم‌خواه»^۱ است [۲]. وجود نهادهای تظلم‌خواه نه تنها منحصر در دوران مدرن نیست بلکه تمدن‌های مختلف از جمله تمدن اسلامی در گذشته، نهادهای مشابهی داشته‌اند. باین حال، اولین آمبودزمن مدرن در سال ۱۸۰۹ میلادی در سوئد تأسیس شده است. آمبودزمن‌ها معمولاً به صورت نهادهای فراقضایی برای حل و فصل شکایات شناخته می‌شوند. پژوهش پیش‌رو به دنبال آن است که با مطالعه تشکیلات و فرایندهای کمیسیون اصل نود و مقایسه آن با نهاد آمبودزمن بررسی کند که چگونه می‌توان با توجه به چالش‌ها و فرصت‌های موجود در کمیسیون اصل نود، آن را به مثابه یک نهاد آمبودزمن برای رسیدگی به شکایات مردمی در نظر گرفت؟ طبیعتاً کمیسیون اصل نود مجموعه‌ای از چالش‌ها در رسیدگی به شکایات مردمی علیه دستگاه‌های دولتی دارد که حقوق عامه را تضییع می‌کنند. همچنین فرصت‌هایی برای کمیسیون اصل نود وجود دارد که چه بسا بتوان با کمک آنها این چالش‌ها را آسان کرد.

برای این منظور سعی شده است اصول و کارویژه‌های مشترک انواع آمبودزمن‌ها بررسی شده و سپس با طرح تشکیلات و فرایندهای سه گانه ورودی، پردازش و خروجی کمیسیون اصل نود ظرفیت‌ها و چالش‌های این کمیسیون در مقایسه با الگوهای ساختاری و فرایندی نهاد آمبودزمن مطالعه شود. در این راستا، این پژوهش ضمن مطالعات کتابخانه‌ای از روش مصاحبه نیمه ساختار یافته با خبرگان و مسئولان مرتبط با کمیسیون اصل نود و سایر نهادهای مرتبط با آن استفاده کرده است. آمبودزمن‌ها را از حیث سیر تاریخ شکل‌گیری و قوانین نهاد آمبودزمن در میزان اهمیت دادن به حقوق افراد در برابر دولت- به نوع کلاسیک و حامی حقوق بشری تقسیم می‌کنند. پژوهشگران آمبودزمن سوئدی را به عنوان الگوی نوع کلاسیک آمبودزمن می‌شناسند. همچنین در یک تقسیم‌بندی دیگر -از حیث دامنه ساختاری- آمبودزمن‌ها را به آمبودزمن حوزه سیاسی-عمومی و حوزه سازمانی تقسیم می‌کنند. اولی شامل آمبودزمن کلاسیک و حقوق بشری است و دومی صرفاً به داخل سازمان‌ها مربوط است [۳]. آمبودزمن برای اعمال کنترل و نظارت یا به ابتکار خود یا معمولاً به دنبال شکایات مردمی

1. grievance person

۲. شرکت‌های غیردولتی ارائه‌دهنده خدمات عمومی نیز در صورت تضییع حقوق عامه، به شکل غیرمستقیم از طریق نهادهای نظارتی دولتی بالادستی موضوع رسیدگی کمیسیون اصل نود قرار می‌گیرند همان‌طور که تجارب سازمانی کمیسیون این امر را تأیید می‌کنند.

توسل می‌جوید. به‌طور کلی، هر شخص حقیقی یا حقوقی می‌تواند به‌طور مستقیم به آموذمان طرح شکایت کند [۳]. از جمله اصول برشمرده شده برای آموذمان‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: دسترسی پذیری آسان، استقلال داشتن (شامل وجود یک مبنای قانونی محکم، منابع بودجه‌ای کافی و روند عزل و انتصاب، مصونیت و حفاظت از مأموران)، اخلاق مداری بالا (شامل بی‌طرفی و انصاف)، اختیارات جامع جهت بازرسی و کارآمدی.

نهادهای تظلم‌خواه شبیه آموذمان در سنت ایرانی-اسلامی با اصطلاح امر به معروف و نهی از منکر عجین شده بودند که در دوران معاصر جنبش عدالت‌خانه و سپس مشروطه به دنبال احیای این نهادهای تظلم‌خواه بودند. اصل سی و دوم قانون اساسی مشروطه پاسخی به درخواست مردم برای داشتن نهاد تظلم‌خواه بود که در آن، مجلس شورای ملی را مسئول دریافت شکایات مردمی معرفی می‌کند. به همین ترتیب، پژوهشگران معتقدند که اصل نود قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز برگرفته از اصل سی و دوم قانون مشروطه است. اما جنبش مشروطه‌خواهی در ابتدای امر، جنبش «عدالت‌خانه» بود که خواسته اولیه ملت ایران وجود نهادی برای شکایت مردم علیه ظلم مأموران و دستگاه‌های حکومتی بوده است. البته حضور نخبگان و تجددخواهان جنبش عدالت‌خانه را به‌سوی یک نهاد قانونگذار به نام مجلس ملی در قالب مشروطه‌خواهی سوق داد. باین حال، قانون اساسی مشروطه به درخواست مردم مبنی بر وجود یک نهاد تظلم‌خواه توجه ویژه داشت. از این رو، ماده (۳۲) قانون اساسی مشروطه ذیل بخش «در اظهار مطالب به مجلس شورای ملی» می‌نویسد: «هر کس از افراد ناس می‌تواند عرض حال یا ایرادات یا شکایات خود را کتباً به دفتر خانه عریض مجلس عرضه بدارد اگر مطلب راجع به خود مجلس باشد جواب کافی به او خواهد داد و چنانچه مطلب راجع به یکی از وزارتخانه‌هاست، بدان وزارتخانه خواهد فرستاد که رسیدگی نمایند و جواب مکفی بدهند». برخی پژوهشگران معتقدند که این ماده قانونی ترجمه‌ای از ماده (۲۱) قانون اساسی بلژیک است [۴]. به هر حال، امروزه اصل نود قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز از ماده (۳۲) قانون اساسی مشروطه برگرفته شده است که کارویژه تظلم‌خواهی مردمی علیه طرز کار دستگاه‌های حکومتی دارد. اصل نود قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌نویسد:

«هر کس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضائیه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کند و پاسخ کافی دهد و در مواردی که شکایت به قوه مجریه یا قضائیه مربوط است رسیدگی و پاسخ کافی از آنها بخواهد و در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید و در موردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند.»

دکتر سیدمحمد هاشمی در خصوص حق شکایت در قانون اساسی معتقد است که این حق در اصل نود از سوی قانون اساسی برای همه افراد برای شکایت از طرز کار قوای سه‌گانه به مجلس طراحی شده است. او از دو جنبه فردی و اجتماعی این حق را بررسی می‌کند: ۱. فردی: همه افراد مردم از حقوق یکسان برخوردارند و یکسان در حمایت قانون قرار دارند. اگر عملکرد دستگاه‌های قدرت عمومی به هر نحو (مستقیم یا غیرمستقیم) به حقوق افراد لطمه‌ای وارد کند، ایشان حق تظلم پیدا می‌کنند. فریادخواهی و دادخواهی یک اصل فطری است. به گونه‌ای که حتی خداوند نیز به صراحت از آن در آیه ۱۴۸ سوره نساء حمایت کرده است وقتی می‌فرماید: «خدا دوست نمی‌دارد که کسی به گفتار زشت (به عیب خلق) صدا بلند کند مگر آنکه ظلمی به او رسیده باشد، همانا که خدا شنوا و داناست»^۱.

۲. اجتماعی: اصل هشتم قانون اساسی می‌نویسد: «امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم ... نسبت به دولت ...». در این خصوص، به نظر می‌رسد که اصل نود قانون اساسی را می‌توان از جمله ابزارهای اجرایی وظیفه همگانی امر به معروف و نهی از منکر قلمداد کرد. چنانچه دستگاه‌های قدرت عمومی در انجام وظایف خود به هر نحو برخلاف اصول رفتار کنند یا حقوق را تضییع نمایند، هر کس حق و تکلیف خواهد داشت به عنوان مشارکت همگانی براساس اصل مذکور از طرز کار دستگاه‌های متخلف به مجلس شکایت برد که علی‌الاصول مجلس موظف به رسیدگی خواهد بود [۵].

۱. لَا يُحِبُّ اللَّهُ الْجَهْرَ بِالسُّوءِ مِنَ الْقَوْلِ إِلَّا مَنْ ظَلَمَ ۚ وَكَانَ اللَّهُ سَمِيعًا عَلِيمًا (آیه ۱۳۸ از سوره مبارکه نساء)



۲. پیشینه پژوهشی

در این بررسی از داده‌های میدانی و مصاحبه با بدنه کارشناسی و سازمان کمیسیون اصل نود به همراه سایر بازیگران مرتبط بهره برده است. دکتر ابراهیم موسی‌زاده نیز در مقاله «بررسی تطبیقی کمیسیون اصل نود و نهاد آمبودزمان» به این موضوع پرداخته است. وجه تمایز گزارش حاضر با مقاله فوق‌الذکر این است که اولاً مؤلفه‌های تطبیقی نهادی گزارش پیش‌رو با مقاله متفاوت است. ثانیاً این مقاله نیز کمیسیون اصل نود را صرفاً براساس برخی داده‌های کتابخانه‌ای بررسی کرده است [۷]. اما گزارش حاضر علاوه بر زاویه حقوقی و آیین‌نامه‌ای به شکل انضمام و مبتنی بر تجارب سازمانی و پارلمانی، چالش‌ها و فرصت‌های این تطبیق را بررسی کرده است. همچنین این گزارش به منابعی همچون مستندسازی فعالیت‌های کمیسیون اصل نود در مجلس نیز دسترسی درون سازمانی داشته است.

پژوهش‌هایی در مفهوم‌شناسی و الگوی نهادی آمبودزمان در ایران انجام شده است که برخی در راستای پژوهش پیش‌رو است و برخی نیز به شکل خاص امکان‌سنجی تطبیق آمبودزمان نسبت به نهادهای نظارتی در ایران را مورد بررسی قرار داده‌اند [۴]. مقاله‌ای با عنوان «کمیسیون اصل نود یا سازمان بازرسی کل کشور؟ مقایسه با نهاد آمبودزمان با تأکید بر آمبودزمان پارلمانی انگلستان» توسط امیرحسین صادقی و مسیح بهنیا انجام شده است. این پژوهش با رویکرد مقایسه‌ای دو نهاد نظارتی کشور را با الگوی آمبودزمان پارلمانی انگلستان تطبیق داده است و تعریف سازمان بازرسی کل کشور را به عنوان آمبودزمان مبتنی بر الگوی انگلستان مورد نقد قرار داده است [۶]. با این حال، وجه تمایز اصلی این مقاله با گزارش حاضر در این است که اولاً گزارش جاری صرفاً براساس اصول بنیادین آمبودزمان، نقاط قوت و ضعف تعریف کمیسیون اصل نود ذیل آمبودزمان را بررسی کرده است. ثانیاً

۳. آمبودزمان و انواع آن

صلاحیت و اختیارات این نهاد همواره در حال تکامل است. یکی از پیشرفت‌های مهم این است که صلاحیت خود را از نظارت صرف بر سوءمدیریت مقامات دولتی به حوزه‌های دیگر همچون دیده‌بان نقض حقوق بشر توسط مقامات دولتی یا حتی نهادهای خصوصی گسترش داده است [۸]. از این رو، انواع مدل‌های مطرح در این بخش معطوف به ابتکارات کشورهای مختلف در خصوص حمایت از مردم و حقوق بشر است [۹].

گفتنی است نهاد آمبودزمان کشورهای مختلف به‌رغم ویژگی‌های کارکردی و ساختاری مشابه، در همه جهان با عنوان مشخص «آمبودزمان» شناخته نمی‌شود بلکه اسامی متفاوتی به خود می‌گیرد. به عنوان مثال می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: مدافع مردم^۱ (آلبانی)، مدافع پارلمانی^۲ (مولداوی)، مدافع عمومی حقوق^۳ (جمهوری چک)، مدافعان دل پوئبلو^۴ (اسپانیا)، مدیاتور^۵ (فرانسه)،

چنانچه ذکر شد، آمبودزمان یک اصطلاح سوئدی به معنای «شخص تظلم‌خواه» است. با این حال، امروزه این واژه گاهی به معنای شخص (کارکنان گماشته شده آمبودزمان) و گاهی به معنای سازمان (نهاد آمبودزمان) به کار می‌رود. «انجمن بین‌المللی وکلای دادگستری»^۱ آمبودزمان را به عنوان اداره‌ای تعریف می‌کند که با قانون اساسی یا اقدام قانونگذار (پارلمان) تأسیس شده است و از سوی یک مقام عالی‌رتبه مستقل جهت بررسی شکایت‌های افراد متضرر علیه دستگاه‌های دولت، سازمان‌ها، مقامات و کارفرمایان اداره می‌شود. این نهاد، قدرت بررسی، توصیه اقدام‌های اصلاحی و صدور گزارش را دارد [۳].

امروزه یک روند جهانی برای ایجاد نهاد آمبودزمان در سطوح فروملی، ملی و فراملی با حوزه‌های قضایی عمومی یا تخصصی وجود دارد. از زمان تأسیس اولین شکل مدرن آمبودزمان،

1. International Bar Association

«مدیریت غیر شخصی شده»^{۱۲} است. این نکته بدین معناست که مردم با مجموعه وسیعی از قوانین، قضات و بوروکرات‌ها مواجه می‌شوند و به همین دلیل، این مسئله هم برای شهروندان گیج‌کننده است و هم یک تعارض منافع بین خواسته‌های شخصی مسئولان با خواسته‌های جامعه وجود دارد [۱۰]. از این رو، وجود نهادهای آمبودزمان برای پیگیری حقوق عامه مردم ضروری است.

۳-۱-۱. آمبودزمان‌های کلاسیک

مدل کلاسیک، شکلی از تحول اولین آمبودزمان‌های حوزه سیاسی را دارد که صلاحیت اصلی خود را برای نظارت بر اشتباهات اجرایی، بی‌انصافی‌ها و عدم اجرای قانون تعریف کرده‌اند [۹]. بهترین نمونه کلاسیک، آمبودزمان سوئد است. دفتر این آمبودزمان در سوئد در سال ۱۸۰۹ تأسیس شد و به‌عنوان «ناظر پارلمان» عمل می‌کرد. این آمبودزمان بر اساس قانون پارلمانی سوئد موسوم به «ریکسداگ»^{۱۳} شکل گرفت.^{۱۴}

ایده اولیه این بود که یک نهاد دارای اقتدار در پارلمان، مستقل از پادشاه سوئد وجود داشته باشد تا اطمینان حاصل شود که قوانین و مقررات توسط مقامات دولتی رعایت می‌شود. با گذشت زمان، این دفتر بیشتر به‌عنوان یک مدافع شهروند تکامل یافت و عمدتاً به حل و فصل شکایات عمومی علیه مقامات دولتی توجه پیدا کرد [۹]. به‌عنوان مثال، آمبودزمان‌های کلاسیک آمریکایی به افرادی مانند شهروندان، مالیات‌دهندگان، سالمندان، خانواده‌ها و رزمندگان مجروح در خدمات مسلح و غیره خدمات ارائه می‌دهد. آمبودزمان‌های کلاسیک آمریکا، نهادهای مختلف را با دریافت و بررسی شکایات شهروندان از طریق فرایندهای بررسی معتبر، بی‌طرف، منصفانه و محرمانه در برابر مردم پاسخگو می‌کند [۱۱]. به پیشنهاد بخش حقوق اداری کانون وکلای آمریکا، به‌منظور

پروودور دژستیساً^{۱۵} (پر تعال)، صدراعظم عدالت^{۱۶} (استونی و فنلاند)، کمیساری حقوق بشر^{۱۷} (روسیه و آذربایجان)، کمیسیون نظارت ملی (چین) و غیره. این نام‌گذاری‌های متفاوت دلالت بر تمایز اساسی ندارند، بلکه معمولاً از سنت‌های اصطلاحات حقوقی خاص آن کشور سرچشمه می‌گیرند [۳]. با این حال، می‌توان در یک تقسیم‌بندی کلی از حیث دامنه قلمروی ساختاری، آمبودزمان‌ها را به آمبودزمان‌های حوزه سیاسی (امر عمومی) و آمبودزمان‌های حوزه سازمانی تقسیم کرد.

۳-۱-۲. آمبودزمان‌های حوزه سیاسی-عمومی

به لحاظ تقدم تاریخی، آمبودزمان‌های حوزه سیاسی (امر عمومی) مقدم بر دومی یعنی آمبودزمان سازمانی هستند. آمبودزمان حوزه سیاسی معمولاً دیده‌بان فعالیت دستگاه‌های دولت در راستای منافع شهروندان است و به‌گونه‌ای تظلم‌خواهی مردم علیه طرز کار بوروکراسی و مسئولان را از طریق قدرت و ابزارهای پارلمانی رسیدگی می‌کند. گاهی اوقات از این نقش به‌عنوان «تریبیون‌سین»^{۱۸} یاد می‌شود که اشاره به «تریبون‌های مردمی» روم باستان دارد. این تریبیون‌ها نقش واسطه‌گری در روند سیاسی به نمایندگی از شهروندان عادی را داشتند [۱۰]. در واقع، این مدل آمبودزمان‌ها همان الگوی متداول کشورهاست که حامی عامه مردم در مقابل ساختارهای عمومی است. این آمبودزمان‌ها می‌توانند انواع «آمبودزمان کلاسیک»، «آمبودزمان حامی حقوق بشر»^{۱۹} و «آمبودزمان مختلط حامی حقوق بشر»^{۲۰} باشند. هر کدام از آنها می‌توانند سطوح ملی و منطقه‌ای داشته باشند، گرچه آمبودزمان‌ها معمولاً ملی بوده‌اند.

درباره چرایی احساس نیاز دولت‌های مدرن به وجود آمبودزمان‌ها می‌توان گفت که دستگاه‌های دولت و بوروکراسی مدرن نیازمند

1. Peoples Advocate
2. Parliamentary Advocate
3. Public Defender of Rights
4. Defensor del Pueblo
5. Médiateur
6. Provedor de Justiça
7. Chancellor of Justice
8. Commissioner for Human Rights
9. Tribunician
10. Ombudsman and Human Rights Models (OHRMs)
11. the Hybrid OHRM
12. Depersonalized Administration
13. Riksdag
14. <https://www.government.se/contentassets/7/b69df5e5e814e7638f19bfd9b0984f/97the-constitution-of-sweden/>



حمایت از ترویج و توسعه آنبودزمان در بخش عمومی، قطعنامه‌ای چهار ماده‌ای در نشست سال ۱۹۶۹ میلادی به تصویب مجمع نمایندگان و کلاس رسید. به موجب بندهای دوازده گانه ماده (۲) این قطعنامه، دوازده ویژگی اساسی برای آنبودزمان کلاسیک شناسایی شد که عبارت است از:

۱. صلاحیت انتقاد از همه سازمان‌ها، مقام‌ها و کارمندان بخش عمومی به استثنای دادگاه‌ها و کارکنان آنها، نهادهای قانونگذاری و کارکنان آنها، رئیس‌جمهور و کارکنان شخصی وی؛^۲ استقلال و مصونیت از کنترل از سوی هر مقام دیگر به استثنای مسئولیت رئیس آنبودزمان در مقابل قوه مقننه؛^۳ انتصاب از سوی قوه مقننه یا قوه مجریه به تأیید حد نصاب معینی از نمایندگان پارلمان که ترجیحاً بیشتر از اکثریت مطلق باشد، مانند اکثریت دوسوم؛^۴ استقلال و آزادی عمل در طول یک دوره طولانی که کمتر از پنج سال نباشد و مصونیت از عزل مگر به دلایلی که توسط اکثریت دو سوم اعضای پارلمان تعیین می‌شود؛^۵ پرداخت حقوقی معادل مقام‌های عالی‌رتبه به رئیس و مقام‌های نهاد آنبودزمان؛^۶ آزادی عمل در استخدام دستیاران، معاونان و آزادی در تفویض اختیار به آنها بدون محدودیت‌های قوانین استخدام کشوری؛^۷ آزادی در تحقیق درباره هر فعل یا ترک فعل انجام شده توسط هر سازمان، مقام یا کارمند بخش عمومی؛^۸ دسترسی به تمامی سوابق و اسناد عمومی که از نظر آنبودزمان با موضوع تحقیق مرتبط است؛^۹ اختیار انجام تحقیق درباره رعایت انصاف، صحت یافته‌ها، انگیزه، کفایت دلایل، کارآمدی و مناسب بودن آیین فعل یا ترک فعل انجام شده توسط سازمان، مقام یا کارمند بخش عمومی؛^{۱۰} برخورداری از صلاحیت تخییری و تصمیم‌گیری پیرامون این موضوع که در مورد چه شکایاتی تحقیق انجام شود و چه انتقادهایی، مطرح یا منتشر شود؛^{۱۱} به سازمان، مقام یا کارمند بخش عمومی مورد انتقاد باید این فرصت داده شود تا پیشاپیش از انتقادهای مطلع شود و بتواند در قالب یک بیانیه به انتقادهای مطرح شده پاسخ دهد؛^{۱۲} آنبودزمان و کارمندان وی باید در مقابل دعاوی مسئولیت مدنی، مصونیت داشته باشند [۱۲].

۳-۱-۲. آنبودزمان‌های حامی حقوق بشر

«مدل آنبودزمان حامی حقوق بشر»^۱ شکل دیگری از مدل کلاسیک است. بنی‌تای (Benny Tai) استاد دانشگاه هنگ کنگ کنگ شش مدل آنبودزمان ترسیم می‌کند که فقط اولین

آنها مدل کلاسیک است. با این حال، سایر نسخه‌های آنبودزمان به عنوان آنبودزمان‌های مختلط حامی حقوق بشر ترسیم می‌شوند که در دفاع از اصول بین‌المللی حقوق بشر، درجات مختلفی از صراحت در کنشگری را نشان می‌دهند. به طور مثال، گرچه مدل دوم آنبودزمان‌های مختلط حامی حقوق بشر (شبیه به مدل کلاسیک) هیچ بنای صریح و مستقیمی برای آنبودزمان در حمایت از حقوق بشر ندارد اما در مقایسه با مدل کلاسیک، حمایت عملی از حقوق بشر می‌کند. به عبارت دیگر، مدل دوم نهاد آنبودزمان حقوق بشر نسبت به مدل کلاسیک نسبتاً خودآگاهی و درک قوی‌تری از وظیفه خود به عنوان حامی حقوق بشر دارد [۹]. مدل سوم «آنبودزمان صریح حامی حقوق بشر»^۲ است که در مقایسه با مدل دوم، با صراحت بیشتری به منشور حقوق ملی و بین‌المللی مردم در اعمال اختیارات خود برای مقابله با سوءمدیریت اشاره می‌کند. این مدل از آنبودزمان براساس قوانین موجود درباره رعایت یا عدم رعایت حقوق بشر تصمیم می‌گیرد. از این رو، درباره همه رفتارها و تصمیمات براساس اصول حقوق بشری دخالت نمی‌کند بلکه به قوانین بستگی دارد که چقدر این اصول حقوق بشری را در خود جای داده‌اند [۹].

مدل چهارم، به اصطلاح «آنبودزمان حامی حقوق بشر همزیست»^۳ است. مدل چهارم در برخی از کشورها همچون ایرلند، نیجریه، تونس، بوركینافاسو، ساحل عاج و اوگاندا رایج است که برای آنبودزمان و حقوق بشر نهادهای جداگانه را انتخاب کرده‌اند [۳]. آنبودزمان‌ها در کنار یک «نهاد ملی حامی حقوق بشر رسمی» همزیستی و همکاری می‌کنند. هرچند مرز بین آنبودزمان و نهاد ملی حامی حقوق بشر ممکن است مبهم باشد، یک تفاوت عمده بین این دو است. آنبودزمان عمدتاً به انصاف و قانونمندی در مدیریت دولتی توجه دارد، اما نهادهای ملی حامی حقوق بشر اغلب به اقدام‌های نهادهای خصوصی و افراد و همچنین دولت توجه دارند [۹].

مدل پنجم، «آنبودزمان بسط داده شده حامی حقوق بشر»^۱ است. این آنبودزمان به طور صریح براساس قانون اساسی در دفاع از حقوق بشر شکل می‌گیرد به گونه‌ای که آنبودزمان ضمن داشتن اختیارات کلاسیک خود می‌تواند به طور مستقیم اقتدار تعقیب در موارد نقض حقوق بشر را داشته باشد. به عنوان مثال، «آنبودزمان پارلمانی»^۲ فنلاند مدل پنجم از آنبودزمان‌های بسط داده شده حامی حقوق بشر است [۹]. فنلاند از اولین کشورهایی بود که

1. Ombudsman and Human Rights Models (OHRMs)
2. the Explicit OHRM
3. the Co-existing OHRM

عمومی آفریقای جنوبی^{۱۰} (مبارزه با فساد و اجرای منشور اخلاقی) [۳].

در برخی کشورهای دیگر، مانند آفریقای جنوبی، به‌رغم وجود یک نهاد حقوق بشری مجزا، نهاد آمبودزمان همچنان دارای وظایف حقوق بشری نیز هست. به‌علاوه، برخی از کشورهای آفریقایی مانند لیبی^{۱۱} دارای یک کمیسیون حقوق بشر یا نهاد دیگری هستند، اما هیچ آمبودزمانی ندارند [۳].

۲-۳. آمبودزمان‌های حوزه سازمان‌ها

آمبودزمان‌های سازمانی، پیشینه حدوداً پنجاه ساله دارند. مدیران ارشد، در سازمان‌های مختلف اعم از خصوصی و عمومی، به استخدام افراد بی‌طرفی اقدام می‌کنند که در قالب نهاد آمبودزمان سازمان، گزارش‌ها را به رأس سازمان منتقل کنند. اعضای آمبودزمان سازمانی هم متخصصان مدیریت تعارض و هم متخصصان مدیریت ریسک هستند. آنها طبق استانداردهای خود (همچون حفظ استقلال، بی‌طرفی، حفظ محرمانگی و داشتن رویه‌های سهل‌الوصول غیررسمی جهت دریافت گزارش‌ها) و بدون قدرت تصمیم‌گیری مدیریتی عمل می‌کند. آمبودزمان سازمانی وظیفه دارد که به سخن هر فردی در سازمان گوش دل بسپارد [۱۳].

آمبودزمان‌های سازمانی انواع متفاوتی دارند که در ادامه به برخی از آنها اشاره می‌شود:^{۱۲}

الف) آمبودزمان درون سازمانی: در این مدل آمبودزمان، مجموعه‌ای از اعضای این نهاد به‌صورت محرمانه، غیررسمی، مستقل و بیطرفانه از طریق روش‌های مختلف حل اختلاف به بالاترین سطح ممکن در سازمان‌ها گزارش می‌دهند. این نهاد هیچ نقشی در فرایند قضاوت یا تصمیم‌گیری مدیران ندارد.

ب) آمبودزمان سوت‌زن: این آمبودزمان یک فرد یا دفتر تعیین

در سال ۱۹۱۹ میلادی ایده آمبودزمان را در قانون خود گنجانند. با این حال، دانمارک در دهه ۱۹۵۰ میلادی با تأسیس ساختار قانونی جدید به‌عنوان یک سرمشق برای دیگران تبدیل شد. بعضاً برخی پژوهشگران، مدل دانمارک کی نهاد آمبودزمان را به‌عنوان نسل دوم آمبودزمان‌ها بعد از مدل کلاسیک سوئدی معرفی می‌کنند زیرا رویکرد رسمی سختگیرانه سوئدی‌ها را در بررسی شکایات کنار گذاشت و روند شکایت کمتر رسمی را معرفی کرده است. در سال ۱۹۶۳، این ساختار قانونی از سوی نروژ، در سال ۱۹۶۷ توسط انگلستان و بعداً در هلند به تصویب رسید [۳].

مدل ششم، «آمبودزمان مختلط حامی حقوق بشر»^۳ است. گرچه مدل پنجم بر اساس قانون اساسی حامی حقوق بشر است اما همچنان وظیفه اصلی آن، نظارت بر سوءمدیریت است. با این حال، مدل ششم عملاً یک نهاد ملی حامی حقوق بشر است که بر اساس اصول پاریس تأسیس شده است. این آمبودزمان‌ها در کشورهایی همچون اسپانیا و پرتغال برای اولین بار شکل گرفتند، زمانی که از سلطه حکومت‌های اقتدارگرا خودرهایی یافتند. اسپانیا و پرتغال با ترکیب مفاهیم اساسی حاکمیت قانون و حقوق بشر، این نهاد را به سطح جدیدی ارتقا داده‌اند [۹].

آمبودزمان‌های مختلط امروزه اکثریت را در اروپا و آمریکای لاتین نمایندگی می‌کنند. تعداد فزاینده‌ای از کشورها، آمبودزمان‌هایی ایجاد کرده‌اند که علاوه بر وظیفه کلاسیک خود، شامل یک یا چند مأموریت اضافی نیز همچون حفاظت از حقوق بشر، مبارزه با فساد، ترویج حکمرانی خوب یا حفاظت از محیط زیست می‌شوند. برای مثال، این موارد عبارتند از: آمبودزمان اتیوپی (بازدارنده، حکمرانی خوب و حقوق بشر)، آمبودزمان لسوتو^۴ (بازدارنده، حقوق بشر، مبارزه با فساد و حفاظت از محیط زیست)، آمبودزمان مالای^۵ (حقوق بشر)، آمبودزمان موریس^۶ (کلاهبرداری و ضد فساد)، آمبودزمان نامیبیا^۷ (حقوق بشر، حفاظت از محیط زیست و ضد فساد)، آمبودزمان رواندا^۸ (بازدارنده و مبارزه با فساد)، آمبودزمان سیشل^۹ (بازدارنده، حقوق بشر، مبارزه با فساد و تقلب)، حافظ

1. the Extended OHRM
2. Parliamentary Ombudsman
3. the Hybrid OHRM
4. Lesotho
5. Malawi
6. Mauritius
7. Namibia
8. Rwanda
9. Seychelles
10. South Africa Public Protector
11. Liberia

۱۲. در ایالات متحده دو دسته آمبودزمان داخل سازمانی و خارجی وجود دارد که اولی مورد بحث است.



تحلیلی (یا تجارت) است. در واقع هدف اصلی آمبودزمان تحلیل آن است که تحلیل گران سازمان‌های مختلف جامعه اطلاعاتی از رسیدگی مناسب به دغدغه‌هایشان اطمینان یابند [۱۱].

آمبودزمان‌های سازمانی، در سازمان‌هایی فعالیت می‌کنند که تشکیلات پیچیده دارند، زیرا تعداد بسیار کمی از مدیران به پاسخگویی به موقع به مشکلات و ایده‌های کارکنان خود قادر هستند. در چنین بستری، آمبودزمان‌های سازمانی با ایجاد فضای اعتماد چندجانبه، ایمن، منصفانه، معتبر و سهل‌الوصول به اجزا، گروه‌ها، سازمان و مدیران، خدمت می‌کنند. در ادامه به بخشی از کارویژه‌های آمبودزمان‌های سازمانی اشاره می‌شود که انجمن آمبودزمان بین‌المللی ارائه کرده است:

شده است که نقش آن آموزش کارکنان، پیمانکاران و صاحب امتیازان در مورد حقوق ایشان برای سوت‌زنی است. همچنین این نهاد، سازوکارهای موجود برای محافظت از افشاگران تشریح میکند. یکی از دیگر وظایف این نهاد، نظارت بر فرایند طرح شکایات و انجام نظرسنجی در خصوص افراد و فرایندهاست. با این حال، این نهاد نمیتواند به عنوان وکیل حقوقی، کارگزار یا حامی نقش ایفا کند.

ج) آمبودزمان تحلیلی: این نوع آمبودزمان، فرد یا دفتری است که مسئول پاسخگویی به دغدغه‌های مطرح شده از سوی تحلیلگران جامعه اطلاعاتی در مورد پایبندی به استانداردهای

جدول ۱. آمبوزمان‌های سازمانی، کارویژه‌ها و اقدام‌های عملی

اقدام‌های عملی	کارویژه‌ها	آمبوزمان سازمانی
ایجاد حس محترم بودن برای همگان	ساخت اعتباری (با مؤلفه‌های امن بودن، منصف بودن، در دسترس بودن و قابل اعتماد بودن)	
گوش دادن فعال		
توضیح یک‌به‌یک اطلاعات به افراد		
دریافت تک به تک اطلاعات حیاتی		
حمایت از سوت‌زنان		
کمک به درک تجربیات		
چارچوب‌بندی مجدد مسائل		
حل مسائل		
نظارت کردن		
پیشنهاد‌های ارجاعات به دیگر منابع در سازمان	توانمند کردن کارکنان در حل مسائل خودشان	
کمک به افراد برای استفاده از یک رویکرد در حل مسئله		
کمک به افراد برای یافتن گروه‌های وابسته، مربیان و شبکه‌های مسئول		
دیپلماسی شاتل	پیشنهاد دخالت غیررسمی	
میانجیگری غیررسمی		
ارائه ارجاعات برای میانجیگری رسمی به داخل یا خارج از سازمان		
«بررسی» یک مشکل به‌طور غیررسمی		
تسهیل یک رویکرد عمومی برای حل یک مشکل فردی یا گروهی	حمایت از مأموریت سازمان و سیستم مدیریت تعارض	
وارد شدن به سازمان و صحبت یک‌به‌یک با کارکنان در تمام شیفت‌ها		
ارائه اخطار اولیه		
شناسایی و ارتباط‌گیری جهت الگوهای مختلف حل مسئله		
تلاش برای تغییر سیستماتیک		
پیگیری گزینه‌های تغییر سیستم و توصیه‌های غیررسمی ارائه شده توسط آمبوزمان‌های سازمانی		



الف) ساخت اعتباری (با مؤلفه‌های امن بودن، منصف بودن، در دسترس بودن و قابل اعتماد بودن)؛ این کارویژه از طریق اقدام‌های مختلفی انجام می‌گیرد همچون:

✓ **ایجاد حس محترم بودن برای همگان:** آمبودزمان‌ها با تأیید احساسات هریک از افراد درگیر در یک پرونده می‌توانند حس احترام برای او ایجاد کنند. هر چند آنها به صراحت نسبت به حقایق یک پرونده باید بی‌طرف باشند، در صورت درخواست در سریع‌ترین زمان ممکن بایستی پاسخ دهند. طرفین درگیر باید حس عادلانه بودن روند رسیدگی را احساس کنند.

✓ **گوش دادن فعال:** آمبودزمان‌ها باید فرصتی برای شنیده شدن برای همه اعضای تشکیل دهنده فراهم کنند.

✓ **توضیح یک به یک اطلاعات به افراد:** به عنوان مثال در مورد سیاست‌ها و قوانین، در زمینه یک نگرانی یا یک ایده خوب، باید با حوصله و به صورت تفصیلی به افراد توضیح دهند.

✓ **در یافت تک به تک اطلاعات حیاتی:** هر اطلاعاتی که مربوط به طرز کار غیر صحیح سازمان یا افراد باشد، حیاتی است. آمبودزمان‌ها باید از کارکنان و افرادی که درباره رفتارهای غیرقابل قبول بحث می‌کنند، اطلاعات را دریافت کنند.

✓ **حمایت از سوت‌زنان:** آمبودزمان سازمانی برای حفظ سلامت اداری باید شرایط مطمئنی را جهت گزارش تخلفات و فساد کارکنان در عین حفظ محرمانگی هویت افراد تا رسیدن به نتیجه فراهم کند. بعضاً برای حمایت از سوت‌زنان پاداش نیز در نظر گرفته می‌شود.

✓ **کمک به درک تجربیات:** آمبودزمان سازمانی باید به افراد و گروه‌ها برای درک تجربیات خود در محل کار کمک کنند. این مسئله به روشن کردن تمام جنبه‌های یک مشکل یا یک ایده خوب و بحث در مورد حقایق، احساسات و قوانین کمک می‌کند.

✓ **چارچوب‌بندی مجدد مسائل:** آمبودزمان‌ها به منظور قابل درک‌تر کردن، مدیریت شدن یا سازنده‌تر کردن مسائل باید گاهی اوقات مجدداً مسائل را چارچوب‌بندی کنند.

✓ **حل مسائل:** آمبودزمان‌ها می‌بایست به افراد و گروه‌ها برای توسعه گزینه‌ها و سپس ارزیابی جوانب مثبت و منفی همه امکانات رسمی و غیررسمی موجود برای برخورد با مسائل موجود کمک کنند.

✓ **نظارت کردن:** این نظارت کردن می‌تواند شامل موارد مختلفی از جمله دسترسی دفتر به مؤلفه‌های مختلف، زمان پاسخگویی و مدت زمان پرونده‌ها باشد [۱۳].

ب) توانمند کردن کارکنان در حل مسائل خودشان؛ آمبودزمان‌های سازمانی باید مهارت‌هایی را در کارکنان خود پرورش دهند تا بتوانند مسائلشان را خود حل کنند. این مؤلفه از روش‌های مختلف امکان‌پذیر است از جمله:

✓ **پیشنهاد‌های ارجاع به دیگر منابع در سازمان:** این منابع دیگر می‌توانند «افراد کلیدی» در بخش مربوطه، دفاتر و تمام خدمات پشتیبانی مربوطه باشند.

✓ **کمک به افراد برای استفاده از یک رویکرد در حل مسئله:** به عنوان مثال، آمبودزمان می‌تواند کارکنان را در مورد نحوه جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل اطلاعات راهنمایی و بسیج کند. همچنین آمبودزمان می‌تواند کارکنان را در خصوص نوشتن پیش‌نویس نامه به این نهاد (شامل مسائل، ایده‌ها و درخواست‌های خود) توانمند سازد. ایفای نقش مربیگری، کمک به افراد برای یادگیری مذاکره و مشارکت در حل به موقع مشکلات و غیره از دیگر موارد ممکن است.

✓ **کمک به افراد برای یافتن گروه‌های وابسته، مربیان و شبکه‌های مسئول.**

ج) پیشنهاد دخالت غیررسمی؛ در ابتدای امر بسیاری از افراد مراجعه‌کننده به آمبودزمان‌های سازمانی خواستار دخالت مستقیم این نهاد نیستند. با این حال، در بسیاری از حالات ممکن است از آمبودزمان بخواهند که دخالت غیررسمی کند. برای این منظور، موارد زیر معمولاً پیشنهاد می‌شود:

✓ **دیپلماسی شاتل:** این دیپلماسی به منظور کمک به طرف‌های منازعه از طریق یک فرایند ارتباطی مدیریت شده است که در آن آمبودزمان سازمانی، نقش واسطه را داشته و اطلاعات را بین طرفین دعوا بدون ارتباط حضوری طرفین منتقل می‌کند. همچنین با کمک به طرفین منازعه از طریق بررسی راهکارهای جایگزین حل منازعه، مسئله را به روشی منصفانه و در فرایندی رفت و برگشتی حل یا تسهیل می‌کند.

✓ **میانجیگری غیررسمی:** آمبودزمان می‌تواند با ارائه میانجیگری غیررسمی در داخل سازمان با گردهم آوردن افراد مختلف به بررسی گزینه‌های گوناگون در یک گفتگوی ساختار یافته بپردازد.

✓ **ارائه ارجاعات برای میانجیگری رسمی به داخل یا خارج از سازمان.**

✓ **بررسی یک مشکل به طور غیررسمی:** برای این منظور کارهای متفاوتی می‌توان کرد مثلاً بررسی سیاست‌های جدید یا محدودیت‌های منابع، ارزیابی دیدگاه‌های متعدد، تعامل محتاطانه

مسئله: این مسئله از طریق برگزاری منظم بحث‌های برنامه‌ریزی شده با هر افسر ارشد یا مدیر مربوطه در مورد نگرانی‌ها و ایده‌های مربوط به دفتر آمبودزمان انجام می‌گیرد.

👉 **تلاش برای تغییر سیستماتیک:** آمبودزمان، تغییر را از طریق پیشنهاد سیاست‌ها، رویه‌ها و ساختارهای جدید، ارائه یا شرکت در آموزش‌های مرتبط در مورد طیف گسترده‌ای از مسائل در مدیریت تعارض، خدمت به‌عنوان یک تسهیل‌کننده، ایفای نقش به‌عنوان منبعی برای واحدهای درگیر ناآرامی، کمک به شناسایی رفتارهای مثال‌زدنی و گسترش ایده‌های خوب در سازمان، پی‌جویی می‌کند.

👉 **پیگیری گزینه‌های تغییر سیستم و توصیه‌های غیررسمی ارائه شده توسط آمبودزمان‌های سازمانی:** آمبودزمان از طریق پیگیری گزینه‌های تغییر سیستم و توصیه‌های غیررسمی به‌طور غیررسمی و اغلب به‌صورت نامرئی، برای اتصال و هماهنگ کردن تمام عناصر سیستم مدیریت تعارض (اعم از مدیران و کارکنان) سازمان کمک می‌کند [۱۳].

فارغ از کارویژه‌های فوق‌الذکر، آمبودزمان‌های سازمانی بعضاً یک‌سری از کارویژه‌ها را **نباید** انجام دهند که عبارتند از:

👉 **قضاوت یا حکمیت (داوری)؛**

👉 **حمایت جانبدارانه از جریان خاص در فرایند قضاوت هیئت‌مدیره؛**

👉 **شرکت در فرایند قضاوت رسمی حتی به‌عنوان شاهد؛**

👉 **نوشتن گزارش‌های تحقیقی رسمی به‌عنوان مبنایی برای تصمیم‌گیری و اقدام‌های اداری توسط مدیریت.**

با دفاتر کارکنان برای اطلاع از اینکه آیا همکاران در مورد موضوع مورد بحث شنیده‌اند یا خیر و صحبت با دفاتر مربوطه که چگونه یک تصمیم یا قانون یا مقررات اعمال می‌شود.

👉 **تسهیل یک رویکرد عمومی برای حل یک مشکل فردی یا گروهی:** آمبودزمان در زمان آشفتگی می‌تواند از طریق ملاقات با اعضای یک واحد و بازتاب آنچه شنیده در عین محافظت از هویت‌های افراد، اقدام به ارائه گزینه‌های رسمی و غیررسمی برای حل نگرانی‌ها کند. رویکردهای عمومی اغلب به یک نتیجه عادلانه و مؤثر برای یک مشکل منجر می‌شوند [۱۳].

(د) حمایت از مأموریت سازمان و سیستم مدیریت تعارض؛ یک آمبودزمان سازمانی می‌تواند به کل سازمان از طریق ایجاد بستر پیش‌بینی‌پذیری، مدیریت تغییرات، حل دغدغه‌ها و شناسایی رویه‌های الگو و شکل دادن سازمانی فراگیر و عادلانه کمک کند. کارویژه‌های مذکور از طرق زیر امکان‌پذیر است:

👉 **وارد شدن به سازمان و صحبت یک‌به‌یک با کارکنان در تمام شیفتهای:** آمبودزمان سازمانی می‌بایست درحالی که تمام مهارت‌های خود را به کار می‌گیرد، به‌صورت فعالانه در روابط انسانی و سازمانی وارد شود. این مسئله کمک می‌کند تا آمبودزمان برخی از دغدغه‌های کلیدی مغفول از دید رهبری سازمان را شناسایی کرده و تعارضات را حل کند.

👉 **ارائه اخطار اولیه:** آمبودزمان سازمانی باید درباره موضوع‌های جدید و بالقوه مخرب یا پرهزینه برای سازمان یا بخش، اولین اخطار را برای مدیران صادر کند.

👉 **شناسایی و ارتباط‌گیری جهت الگوهای مختلف حل**



۴. مؤلفه‌های بنیادین آمبودزمان حوزه عمومی



۴-۱. اصول عملیاتی-تشکیلاتی توسعه آمبودزمان‌ها

اصول عملیاتی-تشکیلاتی آمبودزمان‌ها بنابر توصیه‌نامه فوق‌الذکر عبارتند از:

اصل نخست: نهادهای آمبودزمان باید به‌طور مستقیم و آسان در دسترس عموم باشند. باین حال، نهاد آمبودزمان باید توجه ویژه نسبت به افرادی داشته باشد که از وجود نهادهای آمبودزمان غافل هستند یا ممکن است همانند مهاجران، افراد مسن، افراد دارای بیماری‌های خاص و کودکان در وضعیت آسیب‌پذیرتری قرار داشته باشند.

تجربه‌های عملی: اصل نخست به‌منظور دسترسی بدون واسطه شهروندان برای طرح شکایات به نهادهای آمبودزمان است. همچنین اغلب آمبودزمان‌ها خدمات خود را به‌صورت رایگان ارائه می‌دهند و از شبکه‌های اجتماعی و تظلم‌خواهی آنلاین برای شنیدن گزارش‌ها و شکایات مردم استفاده می‌کنند. نهادهای آمبودزمان می‌بایست در خصوص اقشار آسیب‌پذیر به‌صورت فعالانه عمل کنند زیرا ممکن است ایشان از وجود چنین نهادهایی مطلع نباشند.

آمبودزمان‌های کشورهای مختلف برای تحقق اصل دسترسی آسان و مستقیم، ابتکارات جالبی انجام داده‌اند. به‌طور مثال، تمامی گزارش‌ها و مطالب ورودی در وبسایت مدافع حقوق بشر ارمنستان در قالب پادکست موجود است. وبسایت آمبودزمان پارلمانی سوئد از یک ابزار پشتیبانی جهت تبدیل متن به گفتار استفاده می‌کند تا امکان دسترسی افراد دارای اختلالات بینایی خفیف، کم‌سواد یا ناتوان را فراهم کند. علاوه‌براین، کارکنان بازرس آمبودزمان ایرلند به‌طور منظم از مراکز اقامتی برای پناهجویان و پناهندگان برای جمع‌آوری شکایات بازدید می‌کنند. در دانمارک، شکایات ممکن است به‌صورت کتبی یا شفاهی ارائه شود. در جمهوری اسلواکی شهروندان حق دارند به زبان مادری خود به مدافع حقوق شکایت کنند و هزینه ترجمه آن برعهده دولت است. در فدراسیون روسیه، کمیساریای عالی حقوق بشر به‌طور مرتب شهروندان را به‌صورت حضوری یا از طریق ویدئو کنفرانس، پذیرا

امروزه نهادهای آمبودزمان به یکی از عناصر قوام‌بخش حکمرانی کارآمد تبدیل شده‌اند. به همین دلیل، اتحادیه اروپا از تأسیس آمبودزمان‌های مستقل و کارآمد در میان اعضای خود همواره حمایت کرده است. در سال ۱۹۸۵ میلادی کمیته وزیران اتحادیه اروپا توصیه‌نامه «CM/Rec (۸۵) ۱۳» را در مورد نهاد آمبودزمان تصویب کرد که قویاً از تشکیل این نهاد توسط حکومت‌ها حمایت کرده و آنها را تشویق می‌کرد تا در هر کجا که قبلاً وجود داشته‌اند، آنها را بیش از پیش توانمند کنند. کمیته وزیران در سال ۲۰۱۹ میلادی توصیه‌نامه جدیدی را با عنوان «CM/Rec (۲۰۱۹) ۶» در خصوص توسعه نهاد آمبودزمان صادر کرد. توصیه‌نامه جدید به پشتوانه «اصول مربوط به حمایت و ارتقای نهاد آمبودزمان کمیسیون ونیز» تصویب شده است که به «اصول ونیز» معروف شده‌اند. به عبارت دیگر، توصیه‌نامه جدید کمیته وزیران و «اصول ونیز» مکمل یکدیگر هستند، بنابراین مجموعه‌ای به‌روز شده از استانداردهای اروپایی را تشکیل می‌دهند که تمام جنبه‌های تأسیس و عملکرد نهادهای آمبودزمان را پوشش می‌دهد [۲]. اصول ونیز نیز به پشتوانه یک سری اصول محوری دیگر تشکیل شده‌اند که عبارت هستند از:

۱. استقلال؛

۲. صداقت و اقتدار اخلاقی بالا (بی‌طرفی)^۲، «قضاوت مبتنی بر مشاهدات / مدارک عینی»^۳ و انصاف^۴؛

۳. اختیارات جامع؛

۴. در دسترس بودن؛

۵. کارآمدی [۲].

فارق از این اصول محوری، این توصیه‌نامه یک سری اصول به‌روز شده‌ای در خصوص ویژگی‌ها، وظایف و قواعد آمبودزمان‌ها برمی‌شمارد که مبتنی بر اصول ونیز است و به اصول توسعه نهاد آمبودزمان معروف شده‌اند. این ویژگی‌های بنیادین، برای دولت‌های اتحادیه اروپا دستورالعمل ترسیم می‌کند.

1. Independence
2. Impartiality
3. Objectivity
4. Fairness

آمبودزمن باید استقلال آن را ارتقا و تضمین کند. نامزدها باید از اقتدار اخلاقی بالا و متعهد به حاکمیت قانون، حکومت‌داری دمکراتیک و حقوق بشر باشند. مقررات تعیین رئیس آمبودزمن باید به گونه‌ای فراهم شود تا مبادا پست ریاست برای مدت قابل توجهی خالی بماند.

تجربه‌های عملی: اصل سوم معطوف به استقلال نهاد آمبودزمن است. نمونه‌ای از مقررات قانونی مربوط به فرایند انتخاب و انتصاب نهاد آمبودزمن را - برای ارتقای استقلال - می‌توان در بلژیک مشاهده کرد. قانون آمبودزمن فدرال بلژیک تصریح می‌کند که رئیس آمبودزمن از سوی مجلس نمایندگان پس از دعوت آزاد از نامزدها جهت تصدی این پست تعیین می‌شود. از جمله شرایط انتصاب افراد به عنوان عضو نهاد آمبودزمن این است که باید فردی بدون سوء سابقه باشد. همچنین نامزد آمبودزمن باید دارای نوعی از مدرک تحصیلی باشد که به وظایف مربوط به خدمات عمومی دولتی مرتبط و دارای حداقل پنج سال تجربه حرفه‌ای در حوزه‌های اداری یا اجتماعی باشند. علاوه بر استخدام آزاد، انتصاب توسط قانون‌گذار در چارچوب شایستگی‌های فوق‌الذکر برای حفظ استقلال نهاد آمبودزمن ضروری است. بنابراین، قانون آمبودزمن بلژیک مقرر می‌دارد که آمبودزمن مستقل است و نمی‌توان اعضای آن را به دلیل فعالیت‌هایی که در محدوده صلاحیت خود انجام داده‌اند، از سمت خود برکنار کرد. مقررات قانونی مشابهی در سایر حوزه‌های قضائی وجود دارد، مانند لهستان، که در آن کمیسر حقوق بشر تنها به دلیل محدودی مانند ناتوانی در انجام وظایف خود به دلیل بیماری می‌تواند برکنار شود [۲].

اصل چهارم: حکومت‌ها باید اطمینان دهند که نهادهای آمبودزمن در محیطی مساعد عمل می‌کنند به گونه‌ای که به آن‌ها اجازه می‌دهد تا وظایف خود را (مستقل از هر ارائه‌دهنده خدمات عمومی که نهاد آمبودزمن بر فعالیت آن صلاحیت ورود نظارتی دارد) به شیوه‌ای مؤثر و در فضایی از بی‌طرفی، صداقت، شفافیت و انصاف انجام دهند.

تجربه‌های عملی: اصل چهارم بیان می‌کرد که صرف منصوب شدن اعضای آمبودزمن به شیوه‌ای مستقل کافی نیست. اعضا باید در محیطی فعالیت کنند که در عمل، امکان اقدام مستقل را داشته باشند. مقررات قانونی غالباً استقلال آمبودزمن را به صراحت بیان می‌کند و به‌طور خاص تلاش‌های دیگران برای تأثیرگذاری بر آن را ممنوع می‌کند. به عنوان مثال، در کرواسی، ماده ششم بند نخست قانون آمبودزمن - مصوب پارلمان کرواسی - مقرر می‌دارد که

می‌شود و به هر شهروند، صرف نظر از موقعیت مکانی، اجازه می‌دهد تا مستقیماً از حقوق خود حمایت کند [۲].

اصل دوم: حکومت‌ها باید یک **مبنای قانونی محکم برای نهادهای آمبودزمن**، ترجیحاً در سطح قانون اساسی تعریف کنند به طوری که استقلال آمبودزمن‌ها و وسایل لازم برای انجام مؤثر وظایفشان را فراهم کنند.

آمبودزمن‌ها معمولاً توسط قوانین اساسی پشتیبانی می‌شوند. فلسفه وجود قانون برای پشتیبانی از نهاد آمبودزمن در سطح قانون اساسی، آن است که از استقلال این نهاد حمایت کند. این استقلال باید به گونه‌ای باشد که به هیچ‌یک از سه شاخه قدرت وابسته نباشد. هر چند به لحاظ سازمانی و عملکردی تا حدی به قوه مقننه وابسته است، تغییر اکثریت پارلمان نباید موجب تغییرات در این نهاد شود. در تعدادی از کشورها (مجارستان، لیتوانی، اوکراین و فنلاند)، اصطلاح پارلمانی به صراحت در عنوان رسمی آمبودزمن ملی گنجانده شده است تا این ارتباط نهادی تا حد امکان روشن شود. اگر نهاد آمبودزمن به پشتوانه قانون اساسی تأسیس نشده باشد، باید از سوی قوانین موضوعه شکل گیرد. با این حال، آنها نباید توسط آیین‌نامه یا فرمان اجرایی تأسیس شوند زیرا این امر می‌تواند تأثیر زیادی بر استقلال آنها بگذارد. به عبارت دیگر، این نهاد در برابر فشار خارجی می‌تواند آسیب‌پذیر باشد [۳].

عموماً آمبودزمن‌ها موظفند گزارش‌های سالیانه را به مجلس ارائه کنند و در مواقعی که لازم بدانند، امکان ارائه گزارش‌های ویژه به آنها داده می‌شود. گفتنی است پارلمان‌ها معمولاً موظف به بررسی این گزارش‌ها و تأثیر دادن تصمیمات آمبودزمن هستند.

تجربه‌های عملی: اصل دوم از توصیه‌نامه مذکور منعکس‌کننده رویکردی بسیار رایج برای ارائه یک مبنای قانونی برای نهاد آمبودزمن است که شامل مقررات مربوطه در قانون اساسی ملی و چارچوب دقیق‌تر در قوانین بعدی است. نمونه‌ای از این رویکرد، «نهاد مدافع مردم»^۱ آلبانی است که نقش آن در مواد ۶۰ تا ۶۳ قانون اساسی آلبانی تعیین شده است. این احکام قانون اساسی نقش این نهاد آمبودزمن و روند نصب و عزل آن و همچنین اصل استقلال نهادی و اختیارات آن را مشخص می‌کند. این رویکرد به‌طور گسترده در بسیاری از کشورها استفاده می‌شود. از جمله: ارمنستان، اتریش، بوسنی و هرزگوین، جمهوری بلغارستان، استونی، یونان، لیتوانی، مالت، مقدونیه شمالی، لهستان، پرتغال، فدراسیون روسیه، جمهوری اسلواکی، اسلونی و اسپانیا [۲].

اصل سوم: روند انتخاب و انتصاب رئیس یک نهاد

1. Albanian People's Advocate



هر گونه نفوذ بر کار نهاد آمبودزمن ممنوع است و این نهاد باید کار خود را با استقلال و خودمختاری انجام دهد.^۱

قانون آمبودزمن (ماده (۷)، بند «۳») در ایرلند، مقرر می‌دارد که هر گونه تلاش شخصی برای به عقب انداختن یا ممانعت از فعالیت آمبودزمن در انجام وظایفش، برابر با اهانت آن شخص به نهاد دادگاه در این کشور است.^۲ همچنین معمول است که نهادهای بازرس دربار اقدام‌های انجام شده در انجام وظایف خود از مصونیت برخوردار شوند. به عنوان مثال، در یونان، بند «۲» ماده (۱) قانون آمبودزمن بیان می‌کند^۳ که اعضای نهاد آمبودزمن نمی‌توانند تحت پیگرد قانونی قرار گیرند یا تحت هیچ گونه تحقیقی برای اظهار نظر یا اقدام‌های انجام شده در راستای انجام وظایف خود قرار گیرند [۲].

اصل پنجم: حکومت‌ها باید اقدام‌های مؤثری برای توانمندسازی نهادهای آمبودزمن انجام دهند به گونه‌ای که مقامات دولتی و نهادهای مربوطه با ایشان همکاری کنند. نهادهای آمبودزمن باید دسترسی نامحدود به تمام اماکن از جمله بازداشتگاه‌ها و تمام افراد مربوطه داشته باشند تا بتوانند وظایف خود را برای انجام بررسی معتبر شکایات دریافتی یا سایر موضوع‌هایی که در اختیار آنها قرار می‌گیرد، انجام دهند. همچنین نهادهای بازرس آمبودزمن‌ها باید به همه اطلاعات مورد نیاز برای چنین بررسی‌هایی دسترسی داشته باشند و محرمانه بودن داده‌های در اختیار خود را تضمین کنند.

تجربه‌های عملی: اصل پنجم مقرر می‌دارد که یکی از ویژگی‌های قوانین در حمایت از اختیارات آمبودزمن، مجبور ساختن سایر دستگاه‌ها برای همکاری با این نهاد نظارتی است. برای مثال، در فنلاند، فصل نخست بخش ششم قانون آمبودزمن این حق را به این نهاد اعطا می‌کند که از کمک مقامات در قالب تحویل نسخه‌هایی از اسناد و پرونده‌ها، برخوردار شود.^۴ در یونان، ماده (۴) بند «۱۰» قانون آمبودزمن، امتناع هر مقام دولتی از همکاری با آمبودزمن را در طول تحقیقات، تخلف انضباطی محسوب می‌شود.^۵ نهادهای آمبودزمن، در برخی موارد، به منظور افزایش آگاهی در مورد نقش‌ها و وظایف نهادهای آمبودزمن و تسهیل اجرای

توصیه‌های آن‌ها، فعالانه با مقامات دولتی گفتگو می‌کنند. به عنوان مثال، مکانیسم پیشگیرانه ملی کوزوو که تحت اقتدار آمبودزمن عمل می‌کند، چندین میزگرد برای افزایش آگاهی منطقه‌ای با نمایندگان نواحی محروم از آزادی و دادگاه‌های رسمی ترتیب داد که به افزایش درک نقش و مأموریت این نهاد، تسهیل دسترسی محرومان به نهاد آمبودزمن و افزایش مشارکت مقامات در گفتگوی سازنده کمک کرد.

همچنین آمبودزمن‌ها در اکثر حوزه‌های قضائی قدرت تحقیقات قوی دارند. به عنوان مثال، در نروژ، ماده یک تا ششم قانون آمبودزمن به این نهاد اختیار می‌دهد که از نهادهای دولتی اطلاعات بخواهد به تمام اماکنی که در صلاحیت خود است جهت بازرسی وارد شود.^۶ اغلب، اختیارات دسترسی به اماکن به ویژه به مکان‌های بازداشت مربوط می‌شود. در اتریش، هیئت بازرس اتریش اختیار دسترسی به همه مکان‌های بازداشت و تسهیلات افراد معلول را دارد. در جمهوری چک، مدافع عمومی حقوق این اختیار را دارد که بدون اطلاع قبلی به منظور بازرسی پرونده‌ها، مصاحبه با کارمندان یا ملاقات خصوصی با افراد بازداشت‌شده، وارد محوطه هر ارگان دولتی شود [۲].

اصل ششم: دولت‌ها باید منابع کافی، مناسب و پایدار را در اختیار نهادهای آمبودزمن قرار دهند تا آنها وظایف خود را به شیوه‌ای کاملاً مستقل انجام دهند. نهادهای آمبودزمن باید بتوانند کارکنان خود را منصوب کرده و از دریافت آموزش کافی اطمینان حاصل کنند.

تجربه‌های عملی: معمول است که مقررات قانونی سازوکار تخصیص بودجه به نهادهای بازرسی را مشخص می‌کند اما کمتر متداول است که مقررات به وضوح کفایت و تناسب منابع را نشان دهد. با این حال، قوانین آمبودزمن حقوق بشری بوسنی و هرزگوین (ماده ۸)^۷ و قانون آمبودزمن در مقدونیه شمالی (ماده ۴۸)^۸ نمونه‌هایی از قوانینی هستند که صریحاً به کفایت منابع برای نهاد آمبودزمن اشاره دارد.

به طور معمول، مقررات قانونی به نهاد آمبودزمن اجازه می‌دهد تا کارکنان خود را منصوب کند. به عنوان مثال، در رومانی، فصل

1. <https://www.ombudsman.hr/wp-content/uploads/2020/06/The-Ombudsman-Act-2.pdf>

2. <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1980/act/26/enacted/en/print>

3. https://www.theioi.org/downloads/q3dt/Europe_Greece_Greek/20_Ombudsman_/20_Law.pdf

4. <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2002/en.20020197.pdf>

5. file:///C:/Users/mnadafan/Downloads/Europe_Greece_Greek/20_Ombudsman_/20pdf

6. <https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/03/2020/Supplerende-rapport/-C%28%29SK.pdf>

7. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF-027\(2015\)e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF-027(2015)e)

8. <https://www.refworld.org/docid/5d35b26f4.html>

انفعالی) یا به ابتکار خودشان (وجه فعالانه) اقدام‌های عملی

انجام دهند تا از افراد یا گروهی از مردم در برابر سوءمدیریت، بی‌انصافی، سوءاستفاده، فساد یا هر گونه بی‌عدالتی (که از ارائه‌کنندگان خدمات عمومی، اعم از بخش خصوصی یا دولتی، ناشی می‌شود) حمایت کنند. این پشتیبانی می‌بایست در قالب ابزارهای غیرقضایی و دوستدار حقوق^۵ با هدف تسهیل حل و فصل نزاعات بین طرفین یعنی مردم و ارائه‌دهندگان خدمات عمومی انجام گیرد که در صورت لزوم شامل نقش میانجیگر هم باشد.

تجربه‌های عملی: نهاد آمبودزمان در مقایسه با دادگاه بسیار سهل‌الوصول و در دسترس است زیرا از تدابیری همچون دریافت شکایات شفاهی و فقدان تشریفات اداری برخوردار است. به عنوان مثال، آمبودزمان در پرتغال، یک واحد اختصاصی کودکان، شهروندان سالخورده و افراد معلول دارد. این واحد به دنبال پاسخگویی به نیازهای افراد آسیب‌پذیر است و سه خط کمک (خط کمک به کودکان، خط کمک به شهروندان سالخورده و خط کمک به افراد معلول) را ارائه می‌دهد که از طریق آن شهروندان می‌توانند مشاوره و شکایت کنند. رسیدگی به شکایات نیز می‌تواند در قالب ارائه پیشنهاد، میانجیگری، تعقیب و تحقیق باشد.

در حالی که وظیفه نهاد آمبودزمان اغلب شامل تحقیق و تعقیب در خصوص شکایات است، نمونه‌هایی از میانجیگری وجود دارد که برای حل و فصل اختلاف‌ها استفاده می‌شود. در کشور موناکو، «کمیساریای عالی حفاظت از حقوق، آزادی‌ها و میانجیگری» تأکید خاصی بر رویکرد توافقی در مورد شکایات دارد، زیرا این دفتر ابزاری برای مصالحه، حمایت و گفتگو است. کمیساریای عالی کشور موناکو اعتقاد دارد که گوش دادن، درک کردن، اطلاع‌رسانی، توضیح، توصیه و رفع بن‌بست‌ها نقش کلیدی در بهبود روابط بین شهروندان و نهادهای عمومی دارد. داشتن یک نهاد دوست‌دار حقوق، این اطمینان را حاصل می‌کند که حتی شهروندانی فاقد توانایی شکایت، از حمایت و محافظت کافی برخوردار می‌شوند. قدرت ابتکار عمل خود ابزاری مؤثر برای دستیابی به این امر است. برای مثال، قانون هیئت دفاع اتریش به هیئت بازرس آمبودزمان اجازه می‌دهد نه تنها در جایی که شکایتی دریافت شده، بلکه در جایی که شکایتی وجود نداشته است، تحقیق کند [۲].

چهارم ماده (۵۵) قانون به وضوح ضمن بیان ساختار سازمان، اختیار انتصاب کارکنان را به آمبودزمان می‌دهد.^۱ در مالت، ماده (۳) قانون آمبودزمان به طور مشابه به آمبودزمان این اختیار را می‌دهد که کارمندان را منصوب و تعداد کارکنان، وظایف، حقوق، شرایط و ضوابط انتصاب را مشخص کند.^۲ کشورها، به بندرت مقررات قانونی خاصی در خصوص آموزش وضع کرده‌اند. باین حال، نمونه‌ای از آن، قانون آمبودزمان مقدونیه شمالی (ماده (۲) بند «۴») است که این حق را به آمبودزمان و کارکنانش می‌دهد تا در آموزش‌های حرفه‌ای به طور مستمر شرکت کنند. «کمیساریای عالی حقوق بشر»^۳ فدراسیون روسیه از طریق مرکز علمی و آموزشی حقوق بشر و آکادمی حقوق دولتی مسکو به آموزش حرفه‌ای کارکنان دفاتر فدرال و منطقه‌ای اقدام می‌کند [۲].

اصل هفتم: حکومت‌ها باید تمام اقدام‌های لازم را برای محافظت از اعضای نهاد آمبودزمان در برابر تهدیدها و آزار و اذیت انجام دهند. هر گونه مورد ادعای انتقام یا ارباب علیه نهادهای آمبودزمان و کارکنان آنها، یا علیه افرادی که با آنها همکاری می‌کنند یا به دنبال همکاری هستند، باید به سرعت و به طور کامل مورد بررسی قرار گیرد و عاملان آن به دست عدالت سپرده شوند [۲].

تجربه‌های عملی: اصل هفتم به حمایت قانون از اعضای آمبودزمان اشاره دارد. باین حال، نمونه‌هایی از مقررات قانونی در کشورهای مختلف برای محافظت از اعضای آمبودزمان در برابر تهدیدها و آزار و اذیت، گسترده نیستند. باین وجود، در مقدونیه شمالی ماده (۴۲) قانون آمبودزمان وجود دارد^۴ که به اعضای آمبودزمان اجازه می‌دهد در صورت لزوم از دولت درخواست کمک کند. در مقدونیه شمالی، قانون آمبودزمان این حق را به اعضا اعطا می‌کند که در صورت تهدیدهای جدی از حمایت پلیس برخوردار شود [۲].

اصل هشتم: حکومت‌ها می‌بایست شرایط لازم را برای قلمروی صلاحیت نظارتی آمبودزمان‌ها به گونه‌ای فراهم کنند که بتوانند وظایف زیر را انجام دهند:

الف) آمبودزمان‌ها باید نسبت به شکایات دریافتی (وجه

1. <https://www.refworld.org/docid/ae1b03c4.html>

2. [http://ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=41702&p_count=97735#:~:text=Malta%20\(97%2C735\)%20%3E&text=Name%3A-Ombudsman%20Act%20\(Act%20XXI%20of%201995\)%20\(Cap.385\).&text=Abstract%2FCitation%3A.alleged%20wrongdoings%20by%20the%20Government.](http://ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=41702&p_count=97735#:~:text=Malta%20(97%2C735)%20%3E&text=Name%3A-Ombudsman%20Act%20(Act%20XXI%20of%201995)%20(Cap.385).&text=Abstract%2FCitation%3A.alleged%20wrongdoings%20by%20the%20Government.)

3. the High Commissioner for Human Rights

4. [Refworld | North Macedonia: Law on the Ombudsman of 2018](#)

5. Right-holder Friendly



ب) آمبودزمان‌ها باید به حمایت و ترویج حقوق بشر، آزادی‌های اساسی و حاکمیت قانون اقدام کنند. اگر لازم باشد، برای رسیدن به اهداف فوق شایسته است که آمبودزمان‌ها پیشنهادهایی برای تغییر قوانین و دعوی قضایی فراهم کنند یا از ابزارهای دیگر استفاده کنند.

تجربه‌های عملی: نهادهای آمبودزمان اغلب وظایفی فراتر از رسیدگی به شکایات دارند که شامل ارتقای فعالانه و حمایت از حقوق شهروندان است. برای مثال، در لهستان، کمیساریای حقوق بشر موظف است رفتار مساوی با همه افراد را تجزیه و تحلیل، نظارت و حمایت کند و تحقیقات مستقلی را انجام دهد و توصیه‌هایی در خصوص تبعیض ارائه دهد. به‌طور مثال در مولداوی، گزارش سالیانه نهاد «مدافع مردم» برای سال ۲۰۱۷ میلادی طیف وسیعی از راه‌هایی را نشان می‌دهد که از طریق آنها به دنبال ارتقای حقوق بشر است. این شامل اطلاع‌رسانی به مردم از طریق کنفرانس‌ها، میزگردها، نشست‌ها، انجمن‌ها، مسابقات، نمایشگاه‌ها، تولید ویدئو، توزیع مطالب آموزنده، آموزش و همکاری با رسانه‌هاست. در مونته‌نگرو، تحقیقات نشان می‌دهد که مردم بسیار بر اهمیت نهاد آمبودزمان در مبارزه با تبعیض و دفاع از حقوق بشر تأکید می‌کنند. نهاد آمبودزمان در این کشور به شدت از طریق رویدادهای اجتماعی و رسانه‌ای با مردم در ارتباط است. همچنین با اتخاذ یک استراتژی ارتباطی با دستورالعمل‌های خاص رسانه‌های اجتماعی، حضور خود را در پلتفرم‌های دیجیتال و ارتباط با جوانان افزایش داده است [۲].

ج) آمبودزمان‌ها به منظور جلوگیری یا اصلاح وضعیت‌هایی نظیر سوءمدیریت، فساد، بی‌انصافی، بی‌عدالتی و غیره، در صورت لزوم، می‌بایست پیشنهادهایی برای اصلاحات اداری یا قانونی با هدف بهبود عملکرد ارائه‌دهندگان خدمات عمومی فراهم کنند. در صورت عدم پذیرش یا عدم اجرای این توصیه‌ها، فرایندهای حکومت‌ها باید اطمینان دهند که نهاد آمبودزمان می‌تواند گزارشی در مورد چنین شکستی به نهاد منتخب ذیصلاح (معمولاً پارلمان) ارائه دهند.

تجربه‌های عملی: نهادهای آمبودزمان عموماً دارای اختیارات گسترده‌ای برای توصیه به نهادهای دولتی برای رفع مشکلات خاص شهروندان و همچنین اصلاح سیستم‌ها برای اطمینان از عدم تکرار مشکلات و بهبود مدیریت هستند. برای مثال، در پرتغال، بند نخست ماده (۲۰) قانون آمبودزمان، این اختیار را به نهاد

آمبودزمان می‌دهد که توصیه‌هایی را به منظور رسیدگی به موارد زیر ارائه دهد: اقدام‌های غیرقانونی یا غیرمنصفانه نهادهای دولتی، کمک به بهبود خدمات عمومی، اشاره به کاستی‌های قانونگذاری و توصیه در مورد چگونگی تفسیر قانون.^۱ اگرچه نهادهای آمبودزمان عموماً توصیه‌های غیرالزام‌آور ارائه می‌کنند، اما معمولاً اختیاراتی دارند که برای تحت فشار قرار دادن نهادهای دولتی برای پذیرش و اجرای آنها طراحی شده‌اند. در یونان، جایی که مقامی از پذیرش توصیه‌های آمبودزمان امتناع کند، این نهاد حق دارد موضوع را علنی کند. در بریتانیا، قانون آمبودزمان مقرر می‌دارد که در صورت عدم پاسخگویی یک نهاد عمومی به توصیه‌های آمبودزمان، ممکن است گزارش ویژه‌ای به پارلمان ارائه شود [۲].

د) آمبودزمان‌ها، در چارچوب وظایف خود با ذی‌نفعان و شبکه‌های محلی، منطقه‌ای، ملی و بین‌المللی که در زمینه‌های مرتبط یا مشابه فعالیت می‌کنند، همکاری کنند. [۲]

اصل نهم: همه مخاطبان توصیه‌های نهادهای آمبودزمان موظفند، در زمان مناسب پاسخی مستدل ارائه کنند.

تجربه‌های عملی: معمول است که آمبودزمان اختیار تعیین یک بازه زمانی برای پاسخ به توصیه‌ها را داشته باشد و نهادهای دولتی به پاسخ موظفند. برای مثال، در ایرلند نهاد آمبودزمان می‌تواند هنگام ارائه یک توصیه، بازه زمانی ارائه پاسخ را تعیین کند [۲]. با توجه به اینکه اصل دهم تا دوازدهم، تحت تعریفی جانب‌گرایانه و سکولار از حقوق بشر به اصولی می‌پردازد که زمینه مداخله سازمان‌های بین‌المللی در امر ملی و تحدید استقلال کشور را فراهم کرده و در نتیجه تصویری از الگوهای عملیاتی قابل استفاده‌ای را نتیجه نمی‌دهد، این اصول مطالعه و بررسی نمی‌شوند.

از مجموع توصیه‌نامه «CM/Rec(۲۰۱۹)۶» و تجارب عملی تحلیل شده ذیل اصول آن، می‌توان فهمید که هیچ مدل استاندارد شده‌ای در سراسر کشورهای جهان وجود ندارد. انتخاب یک مدل آمبودزمان منفرد یا چندگانه به سازمان دولتی، خصوصیات و نیازهای آن بستگی دارد. نهاد آمبودزمان ممکن است در سطوح مختلف و با صلاحیت‌های متفاوت سازماندهی شود. همچنین دولت باید از نهاد آمبودزمان حمایت و محافظت کند و از هرگونه اقدامی که استقلال آن را تضعیف کند خودداری کند.

1. <https://www.provedor-jus.pt/en/who-we-are/basic-legislation/statute-of-the-ombudsman/>

۵. کمیسیون اصل نود



۱. سامان دادن و کارآمدسازی مجلس و نمایندگان؛
۲. رسیدگی به طرز کار مجلس، قوه مجریه، قوه قضائیه و مسئولان آنها و نیز رسیدگی به شکایات مربوطه و مطالبه پاسخ آنها از قوای مذکور؛
۳. اعلام نتیجه رسیدگی‌ها و مطلع کردن عامه مردم در مواردی که موضوع مربوط به عموم باشد؛
۴. بررسی گزارش‌های قرائت شده کمیسیون‌های تخصصی از تریبون مجلس حسب تقاضای آنها و اعلام نتیجه آن به مجلس؛
۵. مکاتبه و مراجعه به قوای سه گانه، وزارخانه‌ها، ادارات، سازمان‌های وابسته به آنها، بنیادها، نهادهای انقلابی و مؤسسه‌هایی که به نحوی از انحاء به یکی از قوای فوق‌الذکر مربوط باشند؛
۶. اعلام عدم پاسخگویی مسئولان به کمیسیون، یا عدم پاسخ صحیح آنها، یا عدم اجابت دعوت‌های کمیسیون، به مراجع صالحه قضایی جهت اعمال مجازات‌های قانونی؛
۷. اعزام بازرس یا بازرسان جهت انجام تحقیق و بررسی شکایات وارده، و لزوم همکاری مسئولان ذی‌ربط با آنان؛
۸. اعلام تخلف مسئولان دستگاه‌ها (در طرز کار خود) به مراجع صالحه قضایی برای رسیدگی خارج از نوبت؛
۹. اقدام قانونی نسبت به گزارش‌نهایی تحقیق و تفحص‌های واصله از کمیسیون‌های تخصصی؛
۱۰. ارائه گزارش‌هایی که مربوط به عموم باشد به هیئت‌رئیس مجلس، و قرائت آن در جلسه علنی مجلس؛
۱۱. تقاضای انجام بازرسی فوق‌العاده از سازمان بازرسی کل کشور.

۵-۲. ساختار تشکیلاتی کمیسیون اصل نود

فصل دوم آیین‌نامه داخلی کمیسیون اصل نود می‌نویسد که کمیسیون دارای ۸ عضو ثابت و ۱۳ عضو غیر ثابت است. ماده (۴۴) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی طریقه انتخاب این اعضا را مشخص کرده است. براساس این ماده قانونی، هشت نفر عضو ثابت کمیسیون اصل (۹۰) توسط رؤسای شعب و هیئت‌رئیس مجلس انتخاب می‌شوند. رئیس کمیسیون اصل نود از سوی هیئت‌رئیس مجلس و با پیشنهاد حداقل دو نفر از اعضای ثابت کمیسیون برای کاندیداتوری ریاست و با رأی مجلس برای مدت یک سال انتخاب می‌شود.

کمیسیون اصل نود دارای دو واحد است:

کمیسیون اصل نود از جمله مردمی‌ترین نهادهای نظارتی در ایران است که به پشتوانه اصل نودم قانون اساسی در مجلس شورای اسلامی و از میان نمایندگان مردم شکل گرفته است. اصل نود در متن قانون اساسی نیز چنین آمده است:

«هر کس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضائیه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را کتبا به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کند و پاسخ کافی دهد و در مواردی که شکایت به قوه مجریه یا قضائیه مربوط است رسیدگی و پاسخ کافی از آنها بخواهد و در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید و در موردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند».

پرواضح است که بر مبنای اصل نود، وظیفه کمیسیون مربوطه رسیدگی به شکایات واصله از طرز کار مجلس، قوای مجریه و قضائیه است. مفهوم طرز کار وجه تمایز کار ویژه این کمیسیون را از سایر نهادهای نظارتی و قضایی همچون سازمان بازرسی کشور یا قوه قضائیه و دادگستری است. در مقدمه آیین‌نامه داخلی کمیسیون، مفهوم طرز کار این‌گونه توضیح داده شده است که:

منظور از طرز کار، شیوه اداره امور مربوطه است. بنابراین هر نوع تعلل مسئولان در انجام مسئولیت‌های محوله، اطاله کارها، عدم رسیدگی به خواسته‌های مشروع ارباب رجوع، عدم رعایت صرفه‌جویی‌های لازم در مصرف بیت‌المال، القای مطالب غیر واقعی یا گمراه‌کننده به مردم و امثال آن باشد، طرز کار تلقی می‌شود.

بنابراین کمیسیون اصل نود براساس ماده (۱) فصل یک آیین‌نامه داخلی خود در ذیل بندهای «۲»، «۷» و «۹» موظف است که در راستای رسیدگی به شکایات مردم از طرز کار دستگاه‌ها، در همه موارد مربوط به احراز جرم، تضییع حقوق بیت‌المال یا اشخاص حقیقی و حقوقی، حسب مورد پرونده را به قوه قضائیه یا مراجع ذی‌ربط ارسال کند تا مقررات قانونی اعمال شود.

۵-۱. وظایف کمیسیون اصل نود

ماده (۱) فصل اول آیین‌نامه داخلی کمیسیون اصل نود با عنایت به مصوبات و آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و اصل نودم قانون اساسی به شرح وظایف و اختیارات قانونی این کمیسیون پرداخته است. این وظایف و اختیارات قانونی موارد متعددی را شامل می‌شوند که عبارتند از:



الف) واحد رسیدگی به طرز کارها و شکایات واصله که اعضای آن را نمایندگان عضو تشکیل می‌دهند.

ب) واحد دفتر که اعضا آن را کارمندان مجلس (اعم از مشاوران و کارشناسان) تشکیل می‌دهند.

برای رسیدگی به طرز کار مجلس، قوای مجریه، قضائیه و شکایات‌ها یا گزارش‌های مربوطه پنج کمیته تشکیل می‌شود که عبارتند از:

۱. کمیته فرهنگی و اجتماعی؛ ۲. کمیته اقتصادی، فنی و عمرانی؛ ۳. کمیته سیاسی و نظامی؛ ۴. کمیته قضایی.

۵-۳. فرایندهای کمیسیون اصل نود

کمیسیون اصل نود به‌طور کلی دارای سه فرایند دریافت شکایات، تحقیقات در خصوص شکایات (پردازش) و نهایتاً رسیدگی به آنها است. از این رو، شایسته است که ضمن بررسی هر کدام از این سه بخش به‌طور جداگانه، نقاط قوت و ضعف کمیسیون در این سه بخش برای تبدیل شدن به یک نهاد آمبودزمان واکاوی شود.

۵-۳-۱. ورودی شکایات به کمیسیون اصل نود

کمیسیون اصل نود فقط شکایات مربوط به طرز کار دستگاه‌ها (اعم از مجلس، قوای مجریه، قضائیه و نهادهای فراقوه‌ای ذکر شده در آیین‌نامه داخلی کمیسیون اصل نود) را دریافت می‌کند. از این رو، احقاق حقوق افراد و وظیفه ذاتی این کمیسیون نیست بلکه فقط به رویه‌های غلط یا خلاف قانونی ورود می‌کند که حقوق عامه را ضایع می‌سازد. بنابراین، یک شکایت می‌تواند جنبه فردی و یک جنبه طرز کاری داشته باشد که فقط دومی مربوط به این کمیسیون است.

بنابر متن صریح قانون اصل نود، شکایات می‌بایست به‌صورت مکتوب به کمیسیون (دفتر بایگانی) تحویل داده شود. شاکی نیز می‌تواند شخصیت حقیقی یا حقوقی باشد. دریافت شکایت ممکن است به‌صورت حضوری یا ازسوی ارتباط با نمایندگان انجام شود. همچنین امکان دارد که از طریق پست و دبیرخانه خود مجلس به دبیرخانه کمیسیون اصل نود ارسال شود. شکایات پس از دریافت بلافاصله ازسوی مدیر کل کمیسیون جهت تعیین کمیته مربوطه بررسی می‌شود. بررسی شکایت در هر یک از کمیته‌های پنج‌گانه نیز برعهده نمایندگان عضو آن کمیته مربوطه است. باین حال، معمولاً این کارشناسان هر کمیته هستند که نظر کارشناسی خود را برای تصمیم‌گیری نهایی در اختیار رؤسای کمیته‌ها قرار می‌دهند [۱۴]. پس از تعیین کمیته توسط مدیر کل، مشخصات شاکی در سامانه ثبت و فایل‌های اسکن شده نامه در سامانه وارد می‌شود و برای

بررسی و اعلام نظر کارشناسی به کارشناس کمیته مربوطه ارجاع داده می‌شود. کارشناس پس از ثبت اطلاعات شکایت در سامانه، خلاصه آن را با پیشنهاد مشخص به رئیس کمیسیون / رئیس کمیته منعکس می‌کند.

تعیین صلاحیت یا عدم صلاحیت کمیسیون در رسیدگی به شکایت دریافتی برعهده رئیس کمیسیون یا رئیس کمیته مربوطه است. رئیس کمیسیون / رئیس کمیته مواردی را که خارج از صلاحیت کمیسیون تشخیص دهند، توسط دفتر اجرایی کمیسیون همراه با راهنمایی‌های لازم به شاکی اعلام می‌کنند. سایر موارد برای اقدام لازم در دستور کار کمیته‌ها قرار می‌گیرد.

۵-۳-۲. فرایند پردازش شکایت در کمیسیون اصل نود

پس از گزارش کارشناسی، با مسئولان مربوطه دستگاه اداری جهت دریافت پاسخ مکاتبه می‌شود. بنابر ماده (۲۰) آیین‌نامه داخلی کمیسیون اصل نود، همه مکاتبات با مقام معظم رهبری، سران قوای سه‌گانه، رؤسای مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان رهبری و دبیر شورای نگهبان با امضای رئیس کمیسیون انجام می‌گیرد. مکاتبه با سایر مسئولان و هم‌طرانان آنها با امضا رئیس یا نواب انجام می‌گیرد. برخی صاحب‌نظران معتقدند که براساس این ماده قانونی، حیطه صلاحیت کمیسیون اصل نود در بررسی طرز کار دستگاه‌ها شامل نهاد رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان نیز می‌شود اما در مقابل، عده‌ای به ضرس قاطع بنابر تأکید صریح اصل نود بر قوای سه‌گانه، مخالف این توسعه صلاحیت‌ها هستند [۱۵ و ۱۶].

طبق ماده (۲۳) آیین‌نامه داخلی کمیسیون اصل نود، دعوت از رؤسای قوای سه‌گانه پس از پیشنهاد هر یک از کمیته‌ها و تأیید هیئت‌رئیس کمیسیون نیازمند تأیید دوسوم اعضای کمیسیون است. طبق ماده (۲۲) این آیین‌نامه، اگر دستگاه‌های ذی‌ربط حداکثر تا یک ماه از تاریخ دریافت نامه کمیسیون در اعلام پاسخ تعلل کنند یا پاسخ قانع‌کننده‌ای ارائه نکنند، آنگاه رئیس کمیته باید پس از اطمینان از دریافت نامه توسط دستگاه، گزارش آن را (با پیشنهاد مشخص) به هیئت‌رئیس کمیسیون ارائه کند تا تصمیم مقتضی اتخاذ شود.

اگر پرونده به بررسی بیشتر نیاز داشته باشد، یکی از سه حالت زیر ممکن است:

۱. اقدام به نامه‌نگاری مجدد با هر فرد، سازمان یا نهاد برای بررسی دقیق‌تر ابعاد پرونده یا نامه‌نگاری با سازمان بازرسی کل کشور جهت درخواست بازرسی‌های فوق‌العاده؛

باین حال، به‌صورت موردی اگر پیشنهادی در طول سال برای قرائت گزارش کمیسیون در صحن علنی مجلس ارائه شود، باید در جلسه عمومی کمیسیون تصویب شود و در صورت تصویب باید یک نسخه از آن به هیئت‌رئیس مجلس برای قرار دادن در دستور جلسه صحن مجلس ارائه شود.

در مواردی که کمیسیون براساس برداشت موسع خود از طرز کار به جزئیات شکایات و پرونده‌ها ورود می‌کند، شکایت‌ها با حضور مسئول مربوطه و شکایت‌کننده در کمیسیون اصل نود حل‌وفصل می‌شود. در اینجا کمیسیون نه نقش حاکم یا قاضی بلکه نقش میانجی را بین شاکی و مسئول دستگاه متشکی‌عنه بازی می‌کند. همچنین در برخی موارد، کمیسیون از ابزارهای سیاسی موجود در مجلس شورای اسلامی همچون قدرت طرح سؤال، تذکر و استیضاح وزیر دستگاه مربوطه می‌تواند برای اصلاح طرز کار یا رویه‌ای به‌نظر غلط در آن دستگاه اقدام کند. افکار عمومی ابزار قدرتمند دیگر کمیسیون اصل نود است که می‌تواند برای تحت فشار قرار دادن دستگاه متخلف جهت پاسخگویی مؤثر واقع شود. گاهی اوقات پرونده‌ها به‌مواردی برخورد می‌کند که نیازمند قضاوت جهت مجازات کیفری است. در نتیجه کارشناس کمیته مربوطه به تهیه دادخواست تخلف‌نامه اقدام می‌کند و رئیس یا نواب کمیسیون به مرجع قانونی ارسال می‌کند. در نهایت، کمیته مربوطه مسئول پیگیری نتیجه از مراجع قانونی است.

۲. پس از دعوت حضوری از مسئول مربوطه، اگر فرد دعوت شده در جلسه حاضر نشود، موضوع جهت اعمال مجازات‌های قانونی به مراجع قانونی ارجاع داده می‌شود.

۳. گاهی اوقات رئیس کمیته تشخیص می‌دهد که برای تحقیق در پرونده، نیاز به اعزام بازرس یا بازرسانی وجود دارد. از این رو، هیئت بازرسان با ابلاغ رئیس کمیسیون به محل اعزام می‌شود. این هیئت موظف است پس از پایان مأموریت خود، گزارش آن را به هیئت‌رئیس کمیسیون ارائه کند.

در صورتی که به بررسی بیشتر در کمیته نیاز نباشد، نتایج پرونده جمع‌بندی می‌شود و پیشنهاد لازم به مدیر کل برای اقدام‌های بعدی ارسال می‌شود. در مواردی که موضوع پرونده مهم باشد و نیاز به بررسی در صحن کمیسیون باشد، مدیر کل گزارش کمیته مربوطه را به هیئت‌رئیس ارائه می‌کند. پس از موافقت هیئت‌رئیس کمیسیون، پرونده در دستور کار عمومی کمیسیون قرار می‌گیرند و تصمیم لازم اتخاذ می‌شود. باین حال، ممکن است برای بررسی بیشتر به کمیته برگردانده شود.

۳-۳-۵. فرایند خروجی رسیدگی به شکایات در کمیسیون اصل نود

رئیس کمیسیون اصل نود سالیانه موظف به قرائت گزارش عملکرد این نهاد در صحن علنی مجلس شورای اسلامی ایران است.



۶. تطبیق مؤلفه‌های بنیادین آموذمان با کمیسیون اصل نود



این مسئله می‌طلبد که نهاد آموذمان به صورت فعالانه عمل کند. به طور مثال، در جمهوری خلق چین دولت-حزب مستقر اقدام به برگزاری «کنفرانس‌های سیاسی-مشورتی خلق چین» می‌کند که در آن، اقشار مختلف می‌توانند با نمایندگان حزب کمونیست وارد گفتگو درباره درخواست‌ها و پیشنهادهاى خود شوند.^۱ همچنین نهادهاى نظارتى چین از جمله کمیسیون نظارت ملی (نهاد چینی آموذمان) از یک پلتفرم اجتماعی مخصوص به نام ویبو (Weibo) استفاده می‌کند که در آن، مردم و فعالان رسانه‌ای مدنی می‌توانند علیه مسئولان متخلف به جمع‌آوری اسناد و مدارک اقدام کنند. این افراد در جامعه شبکه‌ای چین به «موتورهای جستجوی انسان»^۲ معروف شده‌اند [۱۷]. این گزارش‌ها می‌تواند مبنایی برای کمیسیون نظارت ملی چین و شعب محلی‌اش قرار گیرد.

با وجود چنین مؤلفه مهمی برای آموذمان‌ها، کمیسیون اصل نود در بین مردم عادی و حتی نخبگان جامعه ایرانی کمتر شناخته شده است. مردم در خصوص ثبت شکایات به صورت رسمی نیز با مشکلاتی مواجه‌اند. از جمله اینکه شاکی باید به صورت کتبی با امضای رسمی خود شکایت‌نامه‌ها را به دبیرخانه کمیسیون اصل نود به صورت حضوری یا از طریق آدرس پستی مجلس ارسال کند. برای بهبود دسترسی مردم جهت ثبت شکایات در دهه ۹۰ سامانه‌ای الکترونیکی شکل گرفت. این سامانه پس از مدت کوتاهی از کار افتاد. یکی از علل آن ورود حجم بالای شکایات بود به گونه‌ای که در یک ماه تجربه بیست هزار شکایت داشتند و کارکنان این کمیسیون فرصت رسیدگی به این حجم از شکایات را نداشتند [۱۸]. همچنین این سامانه از فیلتر خاصی برخوردار نبود به طوری که هر شکایتی با هر موضوعی به سامانه الکترونیکی مذکور ارسال می‌شد. یکی از پیشنهادها برای بهبود این سامانه می‌توانست این باشد که یک فیلتر چند مرحله‌ای برای مشخص کردن حیطه شکایات مشخص کرد تا فقط شکایات مربوط به طرز کار دستگاه‌ها در سامانه کمیسیون اصل نود ثبت شود. همچنین در صورت مرتبط بودن محتوای شکایت با سایر نهادها همچون قوه قضائیه و غیره، شاکی را به سامانه ثبت شکایت مربوط به دستگاه مربوطه راهنمایی کرد. البته چنین بستری نیازمند همکاری

با توجه به اصول و انواع آموذمان‌های مدرن و ظرفیت‌های کمیسیون اصل نود (شامل چالش‌ها و فرصت‌ها) می‌توان در این بخش به بحث و تحلیل پرداخت. اصول متعددی در خصوص آموذمان ذکر شد اما به طور جامع تر مؤلفه‌های بنیادین کلی برای آموذمان‌ها آورده شد که تنافری با ارزش‌های ایرانی-اسلامی ندارند. این اصول می‌توانند متناسب با اقتضائات بومی هر جامعه، ساختارهای مختلفی را در راستای اهدافی همچون حمایت فراقضایی از تظلم‌خواهی مردم در برابر دستگاه‌های مرتبط با حوزه عمومی داشته باشند. این مؤلفه‌ها عبارت بودند از:

دسترسی‌پذیری آسان، استقلال داشتن (شامل وجود یک مبنای قانونی محکم، منابع بودجه‌ای کافی و روند عزل و انتصاب، مصونیت و حفاظت از مأموران)، اخلاق‌مداری بالا (شامل بی‌طرفی و انصاف)، اختیارات جامع جهت بازرسی و کارآمدی. براساس اصول فوق‌الذکر می‌توان چالش‌ها و فرصت‌های کمیسیون اصل نود را برای بهبود کارویژه این کمیسیون بازخوانی کرد. در درجه اول به لحاظ دسترسی‌پذیری باید چالش‌ها و فرصت‌های فرایند ورودی کمیسیون اصل نود را بررسی کرد.

۱. مؤلفه دسترسی‌پذیری آسان: طبق اصل نخست از اصول تشکیلاتی-عملیاتی نهادهاى آموذمان می‌بایست مردم به طور مستقیم و آسان به این نهاد دسترسی داشته باشند. در تجارب جهانی، نهاد آموذمان باید توجه ویژه نسبت به افرادی داشته باشد که حتی از وجود نهادهاى آموذمان غافل هستند یا در معرض آسیب‌پذیری بیشتری قرار دارند (همانند مهاجران، افراد مسن، افراد دارای بیماری‌های خاص و کودکان). اختیارات قانونی برخی نهادهاى آموذمان کشورها به نقش چنین نهادی در حمایت از آسیب‌پذیرترین قشر جامعه اشاره ویژه‌ای دارد. برای مثال در مجارستان، کمیساریای حقوق اساسی وظیفه دارد که به ویژه در تحقیقات خود به حقوق کودکان، افراد ملیت‌های دیگر، منافع نسل‌های آینده و حقوق گروه‌های آسیب‌پذیر رسیدگی کند. به طور مشابه، در پرتغال، نهاد آموذمان ابتکار عمل در اختیار دارد تا به طور ویژه از حقوق و منافع آسیب‌پذیرترین شهروندان از نظر سن، نژاد، قومیت، جنسیت و ناتوانی دفاع کند [۲].

1. <http://www.tjtzb.org.cn/llyd/system.2017/05/22/021003250/shtml>

2. Human-flesh search Engine, renrou sousuo yinqing (人肉搜索)

وابسته به آنها آمبودزمان‌های داخل سازمانی داشته باشند. آمبودزمان‌های داخل سازمانی کمک می‌کنند که بسیاری از شکایات از طرز کار دستگاه‌ها درون خود این مجموعه‌ها حل شود و در مواردی که مسئله نیازمند تغییر قانون یا لایحه است می‌توانند به کمیسیون اصل نود همراه با گزارش‌های پردازش شده و مستند به همراه پیشنهادهای خود مراجعه کنند تا این کمیسیون از طریق روابط خود با هیئت رئیسه، کمیسیون‌های مختلف مجلس و نمایندگان بتواند اصلاحات لازم را در پیش گیرند.

چنانچه ذکر شد یکی از مشکلات کمیسیون اصل نود نیروی انسانی ناکافی و دسترسی سخت است. با این حال، به نظر می‌رسد که اگر مجلس از ظرفیت دفاتر نمایندگان در حوزه‌های انتخابیه ایشان در سراسر کشور استفاده کند، می‌تواند دسترسی بهتری برای ورودی کمیسیون اصل نود فراهم کند به طوری که مردم شکایات خود را با دفاتر منطقه‌ای نمایندگان خود در میان بگذارند و دفاتر نیز توجه شوند که کدام یک از شکایات را در ورود به کمیسیون اصل نود پردازش کنند. این مسئله نیازمند آموزش نمایندگان و دفاتر ایشان است.

۲. مؤلفه استقلال داشتن: دومین اصل از اصول تشکیلاتی - عملیاتی آمبودزمان‌ها داشتن پشتوانه قانونی برای استقلال هر چه بیشتر این نهاد است. همچنین اصل سوم از اصول تشکیلاتی - عملیاتی مقرر می‌دارد که عزل و نصب‌ها باید به گونه‌ای باشد که استقلال اعضای آمبودزمان را حفظ کند. اگر اعضای اصلی و بدنه آمبودزمان‌ها توسط رؤسای حکومتی عزل و نصب شوند، آنگاه آسیب جدی برای استقلال نهاد آمبودزمان محسوب می‌شود. از این رو، معمولاً اعضای اصلی آمبودزمان‌ها با تأیید اکثریت پارلمان (اکثریت مطلق یا دوسوم یا سه پنجم نمایندگان) انتخاب می‌شوند [۳].

کمیسیون اصل نود برای رسیدگی به شکایات مردمی و نظارت بر دستگاه‌های مختلف اعم از مجلس، قوای مجریه و قضائیه نیازمند استقلال کافی از آنهاست. همچنین یکی از مزایای کمیسیون اصل نود پشتوانه قانونی آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است که یک شرط مهم برای استقلال آمبودزمان‌ها محسوب می‌شود. آمبودزمان‌های مختلف در جهان هستند که به رغم وابسته بودن به پارلمان سعی کرده‌اند استقلال نهادی را حفظ کنند. همچنین اصل تفکیک قوا و قرار گرفتن کمیسیون اصل نود ذیل مجلس از دیگر نقاط قوت برای حفظ استقلال کمیسیون در برابر قوه مجریه و حتی قوه قضائیه است به گونه‌ای که کمیسیون اصل نود می‌تواند به شکایات مردم علیه شخص رئیس دستگاه قضا نیز

سامانه‌های نهادهای قضایی و نظارتی در طرح دولت الکترونیک است که تابه حال اتفاق نیفتاده است.

مشکل دیگر ورودی کمیسیون اصل نود، عدم آشنایی مردم با نوع شکایات مربوط به این نهاد است. بسیاری از شکایات می‌تواند دارای دو جنبه فردی و طرز کاری داشته باشند. از این رو، پردازش گزارش‌های مردمی یکی از مسائل مهم کمیسیون اصل نود است. با این حال، ظرفیت منابع انسانی کمیسیون بسیار محدود است. از این رو، مجبور به گزینش تصادفی یا اطاله فرایند بررسی صلاحیت کمیسیون در رسیدگی به شکایات دریافتی هستند. بدین ترتیب، این گمانه‌زنی ممکن است شکل بگیرد که در دوره‌های مختلف، بنا به جناح سیاسی مجلس و ترکیب اعضای کمیسیون اصل نود به صورت سلیقه‌ای به شکایات ورود کنند. وقتی این گمانه‌زنی تقویت می‌شود که بدانیم نه تنها مفهوم طرز کار یک اصطلاح دقیق حقوقی مورد اجماع همگان نیست بلکه یک مفهوم شناور است. با این حال، عده‌ای معتقدند که شناور بودن مفهوم طرز کار می‌تواند فرصتی برای کمیسیون در ورود به شکایات مختلف باشد.

با توجه به مشکلات فوق‌الذکر، نهادهای مدنی و سکوها اجتماعی همچون سامانه‌های فارس من یا کارزار نقش بسیار مهمی می‌توانند در پردازش شکایات داشته باشند [۱۸]. با این حال، این نهادها ارتباط خاصی با کمیسیون اصل نود ندارند به طوری که حتی از فرایندهای کمیسیون اظهار بی‌اطلاعی می‌کنند [۱۹].

نهادهای جامعه مدنی در ایران نیز با توجه به حوزه‌های تخصصی مختلف همچون محیط زیست و غیره با دستگاه‌های مختلف دولتی از یک طرف و مردم از طرف دیگر ارتباط دارند از این رو، می‌توانند طرز کار غلط دستگاه‌های مختلف را که به تضییع حقوق عامه منجر می‌شود رصد کرده و گزارش‌ها و شکواییه‌های تخصصی به کمیسیون اصل نود ارائه دهند [۲۰]. با این حال، سمن‌ها ارتباط معنادار و نظام‌مندی با کمیسیون اصل نود (به جز مواردی خاص) نداشته‌اند. این در حالی است که یکی از اصول مطرح در خصوص آمبودزمان‌ها تلاش برای ایجاد بستر گفتگو و همکاری نهادهای مختلف مدنی با دستگاه‌های دولتی برای حفاظت از حقوق عامه است. برخی از این پلتفرم‌های اجتماعی توانایی شبکه‌سازی بین نهادهای مدنی و کمیسیون‌های مختلف مجلس را دارند [۲۱]. از این رو، همکاری کمیسیون اصل نود با پلتفرم‌های اجتماعی می‌تواند نقش تنظیم‌گری کمیسیون را در میان حلقه‌های واسط اجتماعی و نهادهای مدنی تقویت کند.

همچنین یکی از دیگر فعالیت‌های مطلوب برای بهبود جریان ورودی کمیسیون اصل نود این است که وزارخانه‌ها و سازمان‌های



ورود کند. این در حالی است که به غیر از نهاد رهبری و کمیسیون اصل نود، نهاد دیگری چنین قدرتی ندارد. در خصوص کمیسیون اصل نود می‌توان اذعان داشت که نسبت به قوه مجریه و قوه قضائیه از استقلال کافی برخوردار است اما در خصوص خود مجلس شورای اسلامی با چالش‌هایی مواجه است.

ساختار فعلی کمیسیون اصل نود بر اساس ماده (۴۴) آیین‌نامه داخلی مجلس وابسته به هیئت رئیسه مجلس است به گونه‌ای که هیئت رئیسه در انتخاب هشت عضو ثابت نقش اساسی دارد و انتخاب رئیس کمیسیون اصل نود نیز بدین صورت است که دو نفر از بین هشت نفر با نظر هیئت رئیسه انتخاب می‌شوند تا در معرض رأی نمایندگان برای انتخاب نهایی گذاشته شوند. به علاوه، رئیس کمیسیون یک سال یک بار عوض می‌شود. این مسئله می‌تواند استقلال این نهاد را خدشه‌دار کند به طوری که اگر کسی از هیئت رئیسه شکایتی داشت، ممکن است از اولویت رسیدگی خارج می‌شود. با توجه به این مشکل، اگر همانند بسیاری از آموذمان‌های پارلمانی در جهان، رئیس و اعضای ثابت کمیسیون اصل نود با رأی نسبی دوسوم یا چهار پنجم نمایندگان برای یک مدت معقول انتخاب می‌شدند، کمیسیون اصل نود استقلال خود را در برابر هیئت رئیسه حفظ می‌کرد.

علاوه بر این، وظیفه رسیدگی به تخلفات نمایندگان مجلس شورای اسلامی بر عهده هیئت نظارت بر رفتار نمایندگان گذاشته شده است. از طرفی ممکن است شکایت‌هایی مربوط به رفتار نمایندگان از حیث طرز کار، در کمیسیون اصل نود طرح شود [۲۲]. وظایف نظارتی این دو نهاد عموم و خصوص من وجه است. به عبارتی، هر گونه که اصطلاح «طرز کار» در اصل نودم تفسیر شود، شامل برخی از رفتارهای شخصی نمایندگان مانند غیبت یا تأخیر یا توهین یا انتشار مطالب خلاف واقع نمی‌شود اما همچنان کمیسیون اصل نود همانند هیئت نظارت می‌تواند بر کلیت مجلس و نحوه اداره آن نظارت داشته باشد. به همین دلیل، یکی از اعضای کمیسیون اصل نود بر اساس ماده (۱) قانون نظارت بر رفتار نمایندگان باید عضو هیئت نظارت شود.

۳. مؤلفه اخلاق‌مداری بالا (بی‌طرفی و انصاف): سومین اصل از اصول تشکیلاتی-عملیاتی آموذمان‌ها مقرر می‌دارد که نهادهای آموذمان در محیطی مساعد فارق از فشار و تأثیرات بیرونی به شیوه‌ای مؤثر و در فضایی از بی‌طرفی، صداقت، شفافیت و انصاف به انجام وظیفه بپردازند. برای این منظور، یکی دیگر از اقدام‌های متداول طراحی شده برای ارتقای اخلاق‌مداری اعضا و استقلال نهادهای آموذمان، الزام به چشم‌پوشی از سایر مشاغل

و منافع متضاد پس از انتصاب است. به عنوان مثال، در مجارستان، قانون کمیساریای حقوق اساسی مقرر می‌دارد که مأموریت کمیسر با هر شغل دیگری سازگار نیست. همچنین مقرر می‌دارد که در چهار سال قبل از انتخاب شدن به عنوان کمیسر، یک صاحب منصب نمی‌تواند مناصب مختلف سیاسی یا دولتی داشته باشد. مقررات قانونی معمولاً به دنبال این هستند که مانع دخالت دولت در کم فروغ کردن اثربخشی نهاد آموذمان شوند. به خصوص دولت‌ها شاید از طریق خالی گذاشتن اعضای اصلی نهاد آموذمان به دنبال خنثی کردن اثربخشی این نهاد باشند. به همین منظور، در جمهوری چک، قانون مدافع عمومی حقوق بیان می‌کند که انتخاب یک مسئول مدافع حقوق عمومی جدید در نهاد آموذمان این کشور باید قبل از انقضای دوره مقام قبلی انجام شود و انتخابات باید ظرف ۶۰ روز برگزار شود [۲].

رؤسای کمیسیون اصل نود غالباً و در دوره‌های متعدد از بین روحانیون و فقهای عادل انتخاب شده‌اند که نشان از اهمیت بحث اخلاق در رسیدگی شکایات فراقضایی فی مابین شاکی و متشکی عنه دارد. با این حال، بایستی همواره توجه کرد، نمایندگانی در بدنه کمیسیون اصل نود حضور داشته باشند که تعهد اخلاقی لازم را دارا بوده و از ظرفیت‌های این نهاد در تنظیم دادخواست علیه افراد یا دستگاه‌ها برای تسویه حساب‌های شخصی یا سیاسی استفاده نکنند. از این رو، بسیار با اهمیت است که اعضای کمیسیون بی‌طرف و منصف باشند.

برخی از صاحب‌نظران معتقدند که به دلیل ماهیت سیاسی مجلس و به ویژه این کمیسیون، طرح‌هایی همچون دیوان شدن این نهاد مطلوب نیست زیرا نمایندگان کمیسیون اصل نود متخصص امر قضاوت نیستند [۲۳]. همچنین بعضاً ممکن است که جهت تسویه حساب سیاسی از این ابزار استفاده شود در حالی که قاضی باید بی‌طرف باشد. از این رو، حل و فصل فراقضایی نزاعات بین شاکی و متشکی عنه در قالب میانجی بهتر است. همچنین باید شرایطی طراحی شود که در آن، اعضای کمیسیون اصل نود گرفتار تعارض منافع در حین انتصاب و بعد از انتصاب نشوند.

علاوه بر این، طبق اصل هفتم از اصول عملیاتی-تشکیلاتی آموذمان‌ها برای ارتقای اخلاق‌مداری اعضای این نهاد، حکومت‌ها باید تمام اقدام‌های لازم را برای محافظت از اعضای نهاد آموذمان در برابر تهدیدها و آزار و اذیت انجام دهند. بازرسان آموذمان باید از مصونیت از تعقیب کیفری و دستگیری و بازداشت و محکومیت به دلیل اظهار نظر یا اقدامی که به منظور اجرای وظایفش است، برخوردار باشند [۲۴]. هر گونه مورد ادعای انتقام یا آزار عاب علیه

۵. اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین. این چالش در خصوص قوه قضائیه بسیار پررنگ‌تر است. با این حال، چالش برداشت جزئی یا کلی از مفهوم طرز کار در خصوص قوه مجریه نیز وجود دارد، زیرا مسئولان قوه مجریه نیز می‌توانند به اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی مبنی بر تفکیک قوای سه‌گانه و عدم دخالت در امور یکدیگر تأکید کنند. در برداشت مضیق، کمیسیون اصل نود نمی‌تواند مستقیماً به تخلفات یک مسئول از دستگاه دیگر یا یک بخش از بخش‌های آن ورود کند بلکه این مسائل درون‌سازمانی فهم می‌شود. از این رو، صرفاً این کمیسیون بر اصلاح طرز کار بخش‌ها باید ورود کند.

هواداران برداشت موسع از طرز کار، در مقابل، استدلال‌های مختلفی را مطرح می‌کنند از جمله اینکه در مشروح مذاکرات اصل نودم دلالت‌هایی مبنی بر برداشت موسع وجود دارد. به طور مثال، آیت‌الله مکارم شیرازی در مذاکرات مذکور تصریح می‌کنند که مردم در کنار تظلم‌خواهی به دستگاه قضایی، سنتاً و شرعاً به مسجد برای دادخواهی و فریاد می‌رفتند.^۱ همچنین هواداران برداشت موسع استدلال می‌کنند که مفهوم مخالف این عبارت از اصل نود «موردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند» این است که مواردی هم وجود دارد که جزئی است و مربوط به عموم نیست. پس کمیسیون می‌تواند در موارد جزئی نیز دخالت کند. یک قاعده تفسیری در حقوق عمومی وجود دارد مبنی بر اینکه اگر قانونی مربوط به حقوق عامه باشد آنگاه باید تفسیر موسع از آن داشته باشیم نه مضیق [۲۳].

فارق از این نزاع‌های نظری، تجربه زیسته کمیسیون اصل نود تا به امروز ورود به مسائل جزئی هم بوده است. با این حال، در خصوص روابط کمیسیون اصل نود و قوه قضائیه یک رویه‌ای وجود داشته است مبنی بر اینکه هرگاه روابط رؤسای دو نهاد مذکور صمیمانه و حسنه بوده است، آنگاه همکاری و تعامل برای رسیدگی به موارد مختلف از جمله موارد جزئی بیشتر بوده است. عکس این مسئله هم وجود داشته است [۱۴].

از ابزارهای مثبت دیگر کمیسیون، امکان اعزام بازرسان شامل نمایندگان عضو به همراه کارشناسان و مشاوران به دستگاه‌های مربوطه است به گونه‌ای که طبق ماده (۱) فصل اول آیین‌نامه داخلی کمیسیون اصل نود حتی کمیسیون می‌تواند از سازمان بازرسی کل کشور تقاضای انجام بازرسی فوق‌العاده داشته باشد.^۲ همچنین

نهادهای آمبودزمان و کارکنان آنها، یا علیه افرادی که با آنها همکاری می‌کنند یا به دنبال همکاری هستند، باید به سرعت و به طور کامل مورد بررسی قرار گیرد و عاملان آن به دست عدالت سپرده شوند [۲]. با این حال، تجربه نشان داده است که در برخی دوره‌ها، اعضا و کارکنان کمیسیون اصل نود درگیر نتایج بررسی برخی پرونده‌ها شدند و از سوی شبکه‌های قدرت محدودیت‌هایی پیدا کردند. از این رو، شایسته است که قوانینی همچون حمایت قضایی از آمرین به معروف و ناهیان از منکر یا حمایت قانونی از گزارشگران فساد تدارک دیده شود.

۴. مؤلفه اختیارات جامع جهت بازرسی: اختیارات جامع جهت بازرسی در خصوص کمیسیون اصل نود با مفهوم طرز کار بسیار مرتبط است زیرا فرایند پردازش شکایات نیز در کمیسیون اصل نود به مفهوم «طرز کار» گره خورده است. همواره دو تلقی از طرز کار بوده که موافقان و مخالفانی داشته است:

۱. کلی (قرائت مضیق از طرز کار)

۲. جزئی (قرائت موسع از طرز کار)

هواداران قرائت مضیق از طرز کار معتقدند که کمیسیون صرفاً باید به نابسامانی‌های فرایندی دستگاه‌ها ورود کند. از این رو، حق ندارد که به موارد جزئی همچون شکایت از یک بخش یا یک مقام مسئول ورود کند. استدلال ایشان اصل یکصد و پنجاه و نهم و اصل یکصد و پنجاه و ششم است. بنابر اصل یکصد و پنجاه و نهم «مرجع رسمی تظلمات و شکایات، دادگستری است. تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آنها منوط به حکم قانون است». همچنین اصل یکصد و پنجاه و ششم تصریح دارد که:

«قوه قضائیه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده‌دار وظایف زیر است:

۱. رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعديات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات و اخذ تصمیم و اقدام لازم در آن قسمت از امور حسبیه که قانون معین می‌کند؛

۲. احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع؛

۳. نظارت بر حسن اجرای قوانین؛

۴. کشف جرم و تعقیب مجازات و تعزیر مجرمین و اجرای حدود و مقررات مدون جزایی اسلام؛

۱. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم صفحه ۹۲۸.

۲. در همین خصوص علاوه بر آیین‌نامه داخلی کمیسیون، قانون نحوه اجرای اصل نودم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در ماده سوم می‌نویسد: «چنانچه شکایتی نیاز به تحقیق و بررسی داشته باشد کمیسیون می‌تواند بازرس یا بازرسانی را از میان نمایندگان مجلس شورای اسلامی به انتخاب هیئت‌رئیس کمیسیون اعزام نماید. در این صورت مسئولین ذی‌ربط موظفند همکاری لازم را از هر جهت با آنان معمول دارند.

تبصره - بازرس یا بازرسان اعزامی می‌توانند در صورت لزوم فرد یا افراد متخصصی را هر چند غیر نماینده باشد، با تصویب هیئت‌رئیس کمیسیون همراه خود برای بازرسی دعوت نمایند».



امکان دعوت حضوری از طرفین منازعه و حل و فصل غیرقضایی از جمله دیگر امکانات و نقاط قوت کمیسیون است. دستگاه‌های متشکی عنه به‌ویژه نهادهای مربوط به قوه مجریه مجبور به همراهی هستند زیرا مجلس ابزارهای سیاسی همچون تذکر، سؤال و استیضاح دارد که بالاترین افراد یعنی وزرا و رئیس‌جمهور را می‌تواند درگیر کند [۱۶].

یکی از نقاط ضعف کمیسیون منفعلانه بودن فرایند نظارت است. بدین معنا که باید در ابتدا شکایتی ثبت شود آنگاه فرایند رسیدگی و نظارت آغاز شود. به علاوه نمایندگان کمیسیون نقش بازرس را بازی می‌کنند در حالی که معمولاً آموزش کافی تخصصی ندیده‌اند یا اساساً وقت کافی ندارند. حتی اگر نمایندگان کمیسیون در خصوص مسئله بازرسی آموزش هم ببینند اما هر چهار سال یک‌بار عوض می‌شوند. در نتیجه این کمیسیون از ثبات کافی برخوردار نیست و بازرس به معنای دقیق کلمه ندارند [۲۵]. این در حالی است که براساس اصل هشتم از اصول مربوط به وظایف آموذزمان‌ها، حکومت‌ها باید شرایط لازم را برای قلمروی صلاحیت نظارتی آموذزمان‌ها به گونه‌ای فراهم کنند که بتوانند وظایف زیر را انجام دهند که نسبت به شکایات دریافتی (وجه انفعالی) یا به ابتکار خودشان (وجه فعالانه) باید اقدام‌های عملی انجام دهند تا از افراد یا گروهی از مردم در برابر سوءمدیریت، بی‌انصافی، سوءاستفاده، فساد یا هرگونه بی‌عدالتی (که از ارائه‌کنندگان خدمات عمومی، اعم از بخش خصوصی یا دولتی، ناشی می‌شود) حمایت کنند.

شایسته تذکر است که براساس اصل نود قانون اساسی، نظارت کمیسیون اصل نود قاعداً باید از شکایت مردمی شروع شود یعنی لاجرم نظارت منفعلانه است. این پژوهش بنا بر امکان قانونی فعلی و تجارب گذشته اعضای کمیسیون اصل نود به دنبال یک طراحی اجتماعی است که از طریق آن، کمیسیون اصل نود بتواند به یک جنبه فعال در عرصه نظارت دست یابد. برای این منظور، باید یادآوری کرد که اصل نود قانون اساسی منحصر در یک ساختار مشخص همچون یک کمیسیون نیست بلکه وظیفه‌ای ناظر بر کل مجلس است. همچنین موارد متعددی از تجارب اعضای کمیسیون اصل نود نشان می‌دهد که اعضا خودشان متوجه یک فساد یا سوءاستفاده یا نقص فرایندی در دستگاه‌های مختلف شدند و به عنوان یک شهروند، خود طرح شکایت رسمی کردند تا موضوع را بتوانند پیگیری کنند. همین تجربه‌ها نشان می‌دهد که با یک طراحی اجتماعی خلاقانه با همین امکانات فعلی می‌توان جنبه فعال نظارتی موجود در آموذزمان‌های جهانی را در اینجا

باز طراحی کرد. به طور مثال، دفاتر منطقه‌ای نمایندگان مختلف مجلس می‌توانند به پایگاه‌هایی جهت دریافت و ثبت شکایات مرتبط با وظایف کمیسیون اصل نود تبدیل شوند. از این رو، کافی است که کمیسیون اصل نود در هر دوره تفاهم‌نامه‌ای با دفاتر نمایندگان امضا کنند و آنها را در خصوص چستی شکایات مرتبط با طرز کار آموزش دهند. نمایندگان نیز به جهت جلب رضایت حوزه انتخابیه خود استقبال خواهند کرد. در نتیجه هر چه سطح تماس کمیسیون اصل نود با مردم بیشتر باشد، می‌تواند وجه فعالانه نظارتی را تقویت کند.

به نظر می‌رسد، اگر کمیسیون اصل نود بخواهد به برداشت مضیق از مفهوم طرز کار اکتفا کند آنگاه نمی‌تواند همچون یک نهاد آموذزمان عمل کند زیرا آموذزمان‌ها اختیارات وسیع برای بازرسی دارند. برداشت موسع از مفهوم طرز کار این اختیار را به کمیسیون اصل نود می‌دهد که در بسیاری از مسائل در صورت لزوم ورود کند. حتی اگر مواردی وجود داشته باشد که هم جنبه احقاق حقوق فردی در قبال دستگاه دولتی داشته و هم جنبه طرز کاری، آنگاه با تنظیم دادخواست و ارجاع به قوه قضائیه می‌تواند به مردم شاکی کمک کرده باشد [۲۶].

یکی از اختیارات معمول آموذزمان‌ها ورود به مواردی است که حقوق عامه (چه از سوی بخش دولتی چه بخش خصوصی) ضایع می‌شود. به همین ترتیب، کمیسیون اصل نود می‌تواند به این موارد ورود کند با این تفاوت که اولاً تفسیر موسع از مفهوم طرز کار را قبول کند و ثانیاً در خصوص رسیدگی به تخلفات بخش خصوصی از طریق سازمان‌های نظارتی دولتی بالادستی باید ورود کند [۲۲]. داشتن اختیار برای بازرسی و سرکشی مستلزم برخورداری از بازرسان حرفه‌ای است. با این حال، یکی از عمده‌ترین مشکلات کمیسیون اصل نود این است که بازرس به معنای دقیق کلمه ندارد [۲۷]. در واقع، اعضای نمایندگان کمیسیون اصل نود به عنوان بازرس باید عمل کنند که ایشان بعضاً (نه همگی) ظرفیت زمانی و دانشی کافی برای بازرس بودن را ندارند.

۵. **مؤلفه کارآمدی:** یکی از نقاط قوت کمیسیون اصل نود این است که گزارش‌ها در صحن علنی مجلس می‌تواند قرائت شود و بدین وسیله افکار عمومی مردم و نمایندگان را درگیر مسئله کند. نه تنها اطلاع‌رسانی از سر رفع تکلیف کافی نیست بلکه می‌بایست اقناع افکار عمومی صورت گیرد. اما به طور معمول سالی یک‌بار رئیس کمیسیون اصل نود گزارشی از فعالیت‌های خود را در صحن علنی مجلس قرائت می‌کند که این رویه برای تنویر افکار عمومی کافی نیست.

بوده و با پیگیری مستمر او کار جلو می‌رود. مثلاً در مواردی (به هر دلیل) ممکن است که قاضی برای پرونده منع تعقیب صادر کند اما اگر شاکی باشد می‌تواند اعتراض کند. دیگر نهادهای نظارتی همچون سازمان بازرسی کل کشور دارای ضابطانی هستند که قدرتشان از داشتن شاکی خصوصی هم بیشتر است اما مشکل کمیسیون اصل نود اینجاست که وقتی گزارش پرونده را به دادسرا می‌دهد ارتباطش با پرونده قطع می‌شود. بنابراین، عدم دسترسی کمیسیون اصل نود به پرونده در فرایند قضایی به جهت قوانین موجود و خلأ قوانین حمایتی از حقوق کمیسیون اصل نود به عنوان یک شاکی است [۲۸].

شایان ذکر است، تقویت نهاد آمبودزمان و تجلی آن در کمیسیون اصل نود موجب ارتقای نقش تقنین مجلس شورای اسلامی نیز خواهد شد؛ چرا که بعد نظارتی مجلس اکنون در صحن که محیطی سیاسی است، غلبه دارد. این امر باعث سیاسی شدن بعد نظارتی مجلس شده است. هرچقدر کمیسیون اصل نود به عنوان نهاد پارلمانی و کارشناسی نظارت تقویت شود، فضای سیاسی صحن و مداخلات ناروا در اجرا توسط نمایندگان به بهانه نظارت کمتر می‌شود. این کار باعث مجال بیشتر و فضای منطقی‌تری برای تقنین در صحن مجلس می‌شود. اضافه اینکه نظارت کارشناسی و نهادین کمیسیون اصل نود آورده‌هایی ارزشمند همچون خلأهایی قانونی و یا قانون بد را از حوزه نظارت برای تقنین به ارمغان خواهد آورد.

کارآمد شدن کمیسیون اصل نود مستلزم تبدیل چالش‌های این نهاد به فرصت و برطرف کردن نقاط ضعف است. از جمله چالش‌های اولیه کمیسیون اصل نود دسترسی پذیری دشوار جهت ثبت شکایت و عدم شناخت کافی مردم از این کمیسیون است که ریشه آن را باید در کمبود ظرفیت نیروی انسانی جهت رسیدگی به شکایات جستجو کرد زیرا در صورت داشتن هر سامانه الکترونیکی جهت ثبت شکایات یا اطلاع اغلب مردم از وجود این نهاد، حجم بالایی از شکایات روانه این کمیسیون می‌شود که بعضاً شکایات نامرتب با طرز کار دستگاه‌های دولتی یا شکایات پردازش نشده هستند و این نهاد ظرفیت رسیدگی به این حجم از شکایات را ندارد.

عده‌ای از نمایندگان و کارشناسان مجلس شورای اسلامی برای حل این مشکل بنیادین، طرح دیوان شدن اصل نود را در سال ۱۳۹۶ هجری شمسی مطرح کردند [۱۵]. با این حال، این طرح با دلایل مختلف از سوی کارشناسان از جمله کارشناسان شورای نگهبان رد شد. مهم‌ترین اشکال وارد شده به طرح دیوان شدن،

علاوه بر این، اگر گزارش‌ها قوی باشد می‌تواند مبنایی برای همکاری با کمیسیون‌های مختلف جهت اصلاح و رسیدگی به طرز کار غلط دستگاه‌های مختلف باشد [۱۶]. همچنین طبق ماده (۲۱۲) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی هرگاه نماینده‌ای تحقیق و تفحص در هریک از امور کشور را لازم بداند تقاضای خود را باید به صورت کتبی به هیئت‌رئیس مجلس ارائه کند و هیئت‌رئیس ظرف چهار و هشت ساعت آن را به کمیسیون تخصصی ذی‌ربط جهت رسیدگی ارجاع می‌دهد. کمیسیون موظف است حداکثر ظرف دو هفته از تاریخ وصول، اطلاعاتی را که در این زمینه کسب نموده در اختیار متقاضی یا متقاضیان قرار دهد و انجام تحقیق و تفحص بررسی شود. هر چند به طور مستقیم این مسئله به کمیسیون اصل نود مربوط نیست اما ظرفیتی برای نمایندگان عضو کمیسیون اصل نود برای انجام تحقیق و تفحص در مجلس است. همچنین طبق ماده (۲۲) فصل سوم و ماده (۱) فصل اول از آیین‌نامه داخلی کمیسیون، این نهاد در صورت عدم دریافت پاسخ در مهلت یک ماهه از دستگاه متشکی‌عنه می‌تواند جهت اعمال مجازات از این دستگاه به مراجع صالحه قضایی شکایت کند. همچنین این کمیسیون می‌تواند تخلف مسئولان دستگاه‌ها در طرز کار را به مراجع صالحه قضایی برای رسیدگی خارج از نوبت در قالب یک دادخواست مجازات کیفری ارائه کند. براساس اظهار نظرهای برآمده از شعب مربوطه قوه قضائیه، از نقاط ضعف کمیسیون اصل نود این بیان می‌شود که دادخواست‌ها قوام حقوقی کافی برای رسیدگی در دستگاه قضایی را ندارند. از این رو بلافاصله قضات منع تعقیب اعلام می‌کنند. ضعف دادخواست‌ها باعث می‌شود که کمیسیون نتواند به عنوان یک ضابط عمل کند و گزارش‌ها از سوی نهادهایی مثل سازمان بازرسی کل کشور جدی گرفته نمی‌شود [۲۸ و ۲۹]. یکی از علل ضعف گزارش‌ها یا دادخواست‌های کمیسیون اصل نود کمبود نیروی متخصص حقوقی است. در دوره‌هایی دخالت سیاسی برخی نمایندگان در تدوین دادخواست‌ها به ضعف دادخواست‌ها دامن زده است.

علاوه بر این، برخی کارشناسان و مسئولان معتقدند که کمیسیون اصل نود در فرایند قضایی رسیدگی پرونده به مثابه یک ضابط هم نیست بلکه در حد یک ناظر است. همچنین اینکه کمیسیون اصل نود به مثابه یک شاکی پرونده نمی‌تواند فرایند رسیدگی به شکایت را در دستگاه قضایی دنبال کند زیرا اولاً ظرفیت نیروی انسانی کافی را ندارد ثانیاً اساساً اختیار قانونی برای دنبال کردن پرونده را دارا نیست [۲۸]. نهایت اتفاقی که رخ می‌دهد اطلاع از رأی نهایی قاضی است [۱۸]. در رسیدگی به پرونده‌ها حضور شاکی بسیار مهم



نقض اصل تفکیک قوا بود که در آن، دیوان اصل نود تبدیل به یک سازمان بازرسی دیگر می‌شد به عبارت دیگر یک قوه قضائیه در دل مجلس شکل می‌گرفت. مخالفان استدلال می‌کنند که اگر اساساً قرار بر دیوان شدن اصل نود در ساختار مجلس باشد آنگاه چه تفاوتی با سازمان بازرسی کل کشور می‌کند؟ به علاوه، ماهیت نهادهای آمبودزمان به فراقضایی بودن آنهاست. همچنین نمایندگان دوره‌های مختلف کمیسیون اصل نود ثبات دوره‌ای و دانش قضاوت را ندارد [۳۰]. با توجه به ماهیت سیاسی مجلس نیز (در برخی دوره‌ها) احتمال سوءاستفاده از این ابزار قضایی نیز وجود دارد در حالی که قاضی باید بی‌طرف و مستقل باشد. علاوه بر این، بازرسان کمیسیون همان نمایندگان عضو هستند که با توجه به عدم ثبات ترکیب آنها بعد از چهار سال، دانش و مهارت کافی جهت امر بازرسی را نیز ندارند. اگر بخواهیم فهرستی از چالش‌های

کمیسیون اصل نود ارائه دهیم، آنها عبارت خواهند بود از:

۱. کمبود ظرفیت نیروی انسانی جهت رسیدگی به پرونده، ۲. حجم بالای شکایت‌های ورودی مرتبط و غیرمرتبط پردازش نشده، ۳. امکان سلیقه‌ای شدن رسیدگی به شکایات، ۴. عدم تخصص کافی نمایندگان در حوزه بازرسی و نظارت، ۵. امکان تأثیر انگیزه سیاسی در امر نظارت (نقض اخلاق مداری) با توجه به ماهیت سیاسی مجلس، ۶. عدم شناخت کافی نخبگان و مردم از کمیسیون اصل نود، ۷. دسترسی پذیری دشوار به کمیسیون اصل نود، ۸. عدم ارتباط کمیسیون اصل نود با سازمان‌های مردم‌نهاد و حلقه‌های میانی، ۹. نداشتن پشتوانه قانونی کافی جهت پیگیری پرونده شکایت‌ها در فرایند قضایی، ۱۰. سیستم اطلاع‌رسانی و اقناعی ضعیف جهت تنویر افکار عمومی و شاکیان پرونده‌ها و ۱۱. عدم استقلال کافی کمیسیون اصل نود از هیئت‌رئیس مجلس.

۷. نتیجه‌گیری



به نظر می‌رسد، مهم‌ترین چالش کمیسیون اصل نود ساختار سازمانی و فرایندی غیراجتماعی این نهاد پارلمانی است، زیرا ریشه دیگر نقاط ضعف از جمله عدم دسترسی آسان مردم و فقدان سیستم اطلاع‌رسانی فراگیر و اقناع‌کننده، عدم کفایت کمی و کیفی نیروی انسانی به دلیل نبود شفافیت، عدم پاسخگویی به مطالبات به دلیل بوروکراسی ضعیف و بسته و غیراجتماعی تعریف کردن سازمان کمیسیون است. حال آنکه تقویت بعد نظارتی مجلس در کمیسیون اصل نود جهت مرتفع ساختن این مسئله و سایر مسائلی که به طرح ایده نافرجام دیوان شدن اصل نود ختم شد، کمیسیون اصل نود می‌تواند از چند راه حل با رویکرد تنظیم‌گری در امر نظارت استفاده کند از جمله:

الف) تعامل سازنده با سازمان‌های مردم‌نهاد و حلقه‌های میانی: سازمان‌های مردم‌نهاد در حوزه‌های مختلف همچون گروه‌های جهادی، تشکلهای محیط زیستی، کارگران، معلمان، شوراهای شهر و روستا و غیره می‌توانند بازوهای خوبی برای ارتباط مردم با کمیسیون اصل نود و برعکس باشند؛ به گونه‌ای که آموزش و توجیه این نهادهای اجتماعی در خصوص کارویژه‌های کمیته‌های مختلف کمیسیون اصل نود و چگونگی تهیه شکایات طرز کاری،

می‌تواند کمک بزرگی در خصوص پردازش شکایات مرتبط و اولویت‌بندی آنها به لحاظ اهمیت ایجاد کند. باین حال، معمولاً این نهادهای مردم‌نهاد و حلقه‌های میانی در ایران جدی گرفته نمی‌شوند. از این رو در این زمینه نیازمند قوانین حمایتی جدی‌تر برای توانمندسازی سمن‌های مستقل هستیم [۲۰].

همچنین ستاد امر به معروف و نهی از منکر ظرفیت خوبی از نیروی انسانی در سراسر کشور جهت همکاری به عنوان یک حلقه میانی با کمیسیون اصل نود دارد که بعضاً مأموریت‌های مشابهی برای نظارت بر مسئولان نیز دارد. ستاد امر به معروف و نهی از منکر شعب متعددی در سراسر کشور دارد که می‌تواند پرونده‌های فساد و تخلف را به شعب مخصوص بدون نوبت در دستگاه قضایی در سراسر کشور دنبال کند. اساساً براساس ماده (۹): «قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر» یکی از مأموریت‌های ستاد امر به معروف و نهی از منکر توانمندسازی مطالبه‌گران و حمایت حقوقی و قانونی از آمران به معروف در برابر مشکلاتی است که در اثر مطالبه‌گری یا گزارش فساد برای ایشان ایجاد می‌شود [۳۱]. باین حال، ستاد امر به معروف و نهی از منکر در مشکلات کلان ملی ممکن است مسائلی را تشخیص دهد که از طریق اصلاح قانونی و اصلاح طرز کار دستگاه‌ها محقق می‌شود.

ج) تبدیل شدن کمیسیون اصل نود به آمبودزمان مادر از طریق فعال ساختن و تعامل سازنده با آمبودزمان‌های سازمانی: کمیسیون اصل نود با توجه به مأموریت خود مبنی بر نظارت بر طرز کار صحیح دستگاه‌های دولتی می‌تواند با ابزارهای سیاسی و قانونی خود در مجلس شورای اسلامی وزارتخانه‌های مختلف دولتی را مجبور سازد تا آمبودزمان‌های سازمانی را در ساختارهای خود فعال سازند. به‌طور مثال، «کمیته سلامت اداری و صیانت از حقوق مردم» در وزارت اقتصاد یکی از آمبودزمان‌های سازمانی است که سال‌ها مغفول مانده بود اما در دولت سیزدهم احیا شد. ابزارهای سیاسی مجلس و قدرت کمیسیون اصل نود در تعریف طرز کار می‌تواند این نهاد را به یک آمبودزمان مادر در میان آمبودزمان‌های سازمانی تبدیل کند.

سازوکارهای مرتبط با آمبودزمان سازمانی دارای سه مرجع می‌تواند باشد:

۱. مرجع دریافت گزارش تخلفات؛

۲. مرجع تحقیق؛

۳. مرجع رسیدگی.

مرجع دریافت گزارش‌های تخلف، خود آمبودزمان سازمانی است که باید اقدام به پالایش و ارزیابی سندیت گزارش‌ها کند. سپس نوبت به مهم‌ترین مأموریت یعنی مرجع تحقیق و مرجع رسیدگی می‌رسد که به ترتیب شامل بازرسان و هیئت منصفه درونی آمبودزمان سازمانی است. البته در این دو مورد از سازمان بازرسی کل کشور هم می‌توانند مستقیماً کمک بگیرند [۳۲]. با این حال، آمبودزمان‌های سازمانی مواردی را که متوجه طرز کار غلط، بستر فسادزا یا تضییع‌کننده حقوق عامه است باید به کمیسیون اصل نود با پیشنهادهای کارشناسی ارائه دهند تا مسئله از بستر و ریشه حل شود. همچنین در مواردی که آمبودزمان‌های سازمانی کار خود را به درستی انجام نمی‌دهند، آنگاه شاکیان می‌بایست بتوانند مستقیماً به کمیسیون اصل نود در خصوص کم‌کاری یا تخلف آمبودزمان‌های سازمانی گزارش دهند. بنابراین، نقش اصلی کمیسیون اصل نود به پایش طرز کار آمبودزمان‌های سازمانی تبدیل می‌شود.

د) سامانه الکترونیکی: داشتن چنین زیرساختی متوقف بر امکان رسیدگی به حجم بالای پرونده‌هاست. از این رو، چون کمیسیون اصل نود ظرفیت لازم نیروی انسانی را ندارد، این سامانه منتسب به کمیسیون اصل نود باید مقام دریافت شکایت را از مقام اطلاع‌رسانی و پیگیری جدا کند. اگر بنابر دریافت شکایات در این

آنگاه در این موارد می‌تواند وارد تعامل با کمیسیون اصل نود شود. این همکاری به مسئله پردازش شکایات و گزارش‌های مردمی مرتبط با کمیسیون اصل نود کمک می‌کند. همکاری مذکور حتی در فرایند بازرسی نیز می‌تواند مفید به فایده باشد. به علاوه، ستاد در وزارتخانه‌های مختلف، شوراهای امر به معروف و نهی از منکر دارد که با همکاری کمیسیون اصل نود می‌توانند بر طرز کار دستگاه‌های وزارتخانه‌های مختلف نظارت داشته باشند.

همچنین کمیسیون اصل نود می‌تواند با ارتباط گرفتن باز پلتفرم‌های آنلاین شبیه به فارس من نبض شکایات مردمی را بسنجد که به طرز کار کدام دستگاه‌ها و چطور اعتراض دارند. اگر کمیسیون اصل نود به صورت متناوب جلسات مشترکی با این نهادها داشته باشد و آنها را در خصوص آموزش مردم جهت فهم صحیحی از کارکردهای کمیسیون اصل نود توانمند سازد، آنگاه این پلتفرم‌های آنلاین در خصوص شناسایی اولویت‌های مردمی می‌تواند یاریگر باشند.

سازمان‌های مردم‌نهاد و حلقه‌های میانی باید بتوانند طرز کار دستگاه‌های دولتی و شکایات مردمی را به صورت تخصصی رصد کرده و گزارش‌های مستند پردازش شده به همراه پیشنهادها کارشناسی به کمیسیون اصل نود ارائه دهند تا با توجه به ظرفیت نیروی انسانی ناکافی این کمیسیون، سریع‌تر به شکایات رسیدگی و احیاناً جهت اصلاح قانونی یک طرز کار در مجلس اقدام شود.

ب) فعال ساختن و بسیج کردن سایر نمایندگان که عضو کمیسیون اصل نود نیستند: این مسئله به چند جهت به ارتقای توانمندی کمیسیون اصل نود کمک می‌کند. اولاً به استفاده از ظرفیت دفاتر محلی ایشان برای گرفتن گزارش‌ها و شکایات مردمی کمک می‌کند. ثانیاً کمیسیون اصل نود با استفاده از ظرفیت دفاتر محلی نمایندگان می‌تواند مردم را در خصوص حقوق خود در برابر دستگاه‌های دولتی و چگونگی تنظیم شکایات مرتبط با طرز کار توانمند سازد. ثالثاً به طور طبیعی نمایندگان مجلس به دنبال ارتباطات مردمی در جهت افزایش رضایت حوزه انتخابیه خود هستند. از این رو شخص نمایندگان هم بستر خوبی برای همکاری برای دریافت شکایات از اقصی نقاط کشور هستند. رابعاً این مسئله نقش نظارتی مجلس را به طور کلی با درگیر کردن کل نمایندگان تقویت می‌کند. همچنین جایگاه کمیسیون اصل نود در مجلس ارتقا می‌یابد زیرا مستقیماً با افکار عمومی درگیر است.



ارسالی کمیسیون اصل نود به قوه قضائیه (در اثر نداشتن نیروی متخصص کافی یا دخالت نمایندگان غیرمتخصص در تنظیم دادخواست) حل می‌شود. حضور بازرسان مستقل سازمان بازرسی کل کشور در کمیته‌های تخصصی کمیسیون اصل نود می‌تواند احتمال تسویه حساب سیاسی را با توجه به سیاسی بودن مجلس کاهش دهد.

نزدیک شدن کمیسیون اصل نود و سازمان بازرسی کل کشور از این طریق می‌تواند ضمن بالا بردن استقلال کمیسیون اصل نود، شرایطی را برای نظارت بیشتر بر نمایندگان مجلس با کمک کمیته رسیدگی به طرز کار مجلس فراهم کند. کمیسیون اصل نود و سازمان بازرسی کل کشور می‌توانند به بازوی نظارتی یکدیگر تبدیل شوند به گونه‌ای که سازمان بازرسی در فرایند بازرسی و قضایی به کمیسیون اصل نود کمک کند و کمیسیون اصل نود نیز قوانین، فرایندها و طرز کارهای غلط را از طریق مجلس اصلاح کند. **ز) ارتقای استقلال کمیسیون اصل نود:** کمیسیون اصل نود به واسطه ماده (۴۴) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی متأثر از رأی هیئت رئیسه مجلس است. در کشورهای دارای آمبودزمان پارلمانی اعضای اصلی با رأی سه‌پنجم یا دوسوم کل نمایندگان انتخاب می‌شوند. این مسئله کمک می‌کند تا اعضای اصلی آمبودزمان متکی به یک عده معدود نباشد.

ح) تقویت کمیسیون اصل نود در استفاده از ابزارهای سیاسی مجلس: برخی از کارشناسان معتقدند که تقویت جایگاه کمیسیون اصل نود در میان سایر کمیسیون‌ها در استفاده از ابزارهای مجلس جهت سؤال، تذکر، استیضاح، گزارش جهت اصلاح قوانین و انجام تحقیق و تفحص می‌تواند جایگزین مناسبی به جای طرح دیوان شدن اصل نود باشد [۳۰ و ۳۳]. منظور از تقویت این است که گزارش‌های کمیسیون اصل نود، آن قدر تخصصی و کاربردی باید تهیه شود تا به عنوان سندی معتبر در میان تمامی نمایندگان مجلس جهت استفاده از ابزارهای نظارتی فوق‌الذکر دیده شود. مصاحبه با برخی اعضا و نمایندگان مجلس نشان داد که گزارش‌های کمیسیون نیازمند تقویت زبان فنی و ارتقای اعتبار در میان نمایندگان مجلس می‌باشند. به علاوه، معمولاً تنها سالی یک‌بار گزارش‌های فعالیت‌های کمیسیون اصل نود در صحن علنی قرائت می‌شود که آن نیز به راحتی در دسترس افکار عمومی قرار نمی‌گیرد.

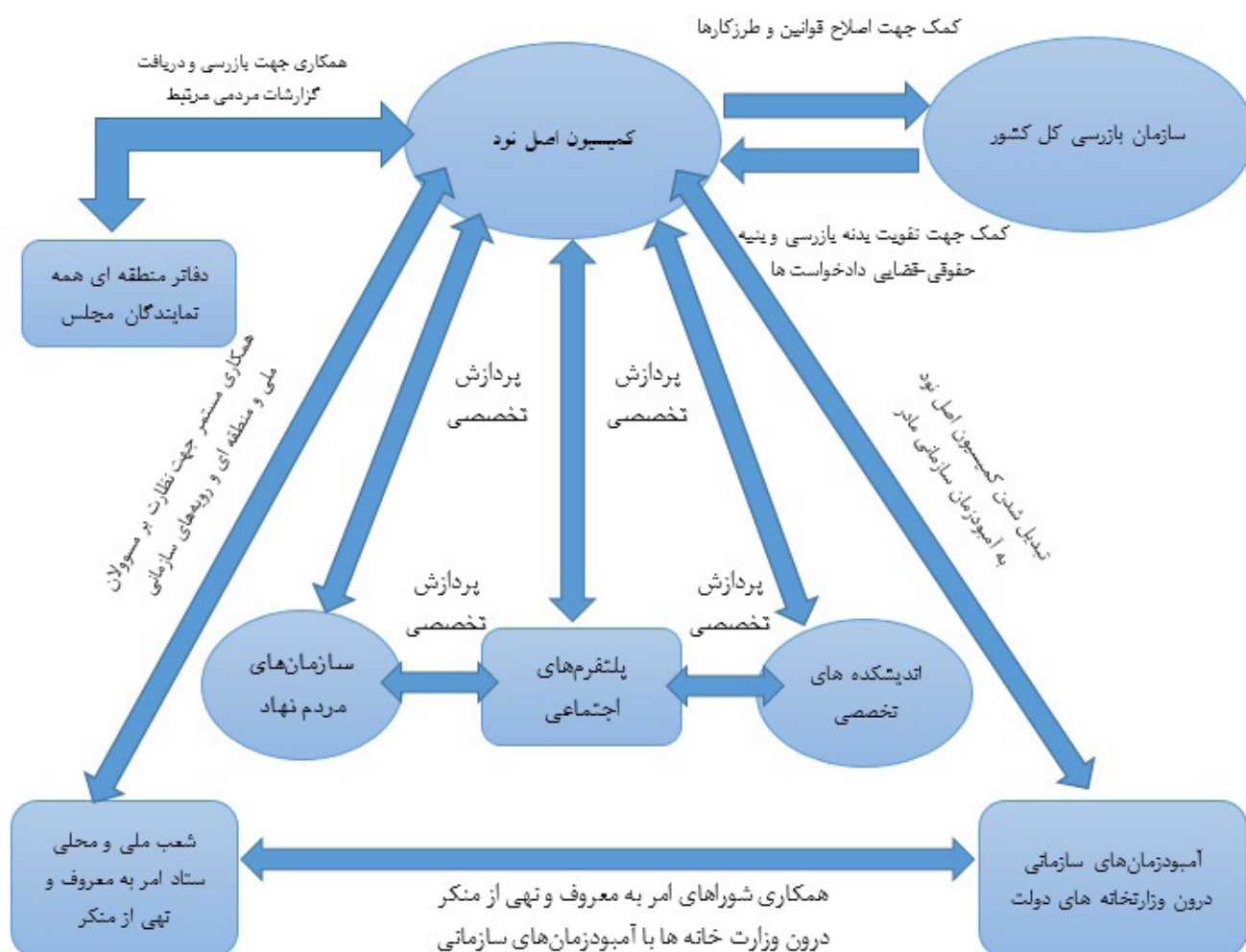
سامانه باشد می‌بایست فیلترهای متعدد تعبیه شود تا شکایات غیرمرتبط حذف یا به سایر نهادهای قضایی ارجاع داده شود. اگر هم شکایتی مرتبط با طرز کار بود، آنگاه در ابتدا به سازمان‌های مردم‌نهاد مرتبط، دفاتر نمایندگان همکار کمیسیون اصل نود، آمبودزمان‌های سازمانی یا دفاتر ستاد امر به معروف و نهی از منکر ارجاع داده شوند تا فرایند پردازش شکایات به همراه پیشنهادها تخصصی در آن صورت گیرد. در این حالت، سامانه الکترونیک کمیسیون اصل نود نقش هماهنگ‌کننده را بازی می‌کند. این مسئله مستلزم همکاری و تعامل مداوم سازنده کمیسیون اصل نود با سازمان‌های مردم‌نهاد مشخص و دفاتر نمایندگان است. البته فرایند رسیدگی به شکایات در مراحل مختلف نیز می‌تواند در این سامانه به نمایش درآید تا شاکیان در جریان باشند.

در نهایت، با فراهم شدن ظرفیت نیروی انسانی با کمک دفاتر نمایندگان و سازمان‌های مردم‌نهاد می‌توان به صورت شبکه‌ای ایشان را در یک قاب الکترونیک با یکدیگر مرتبط ساخت که به خودی خود به معیار دسترسی آسان نیز کمک می‌کند.

ه) ایجاد ظرفیت قانونی-حقوقی برای کمیسیون اصل نود جهت پیگیری شکایات در فرایند قضایی: از جمله نقاط ضعف کمیسیون اصل نود این است که بعد از ارائه شکایت و دادخواست خود به دستگاه قضایی ارتباطش با پرونده قطع می‌شود زیرا حتی به اندازه یک شاکی خصوصی حق پیگیری پرونده را ندارد. اگر ظرفیت نیروی انسانی متخصص حقوقی کمیسیون اصل نود و پشتوانه قانونی-حقوقی کمیسیون اصل نود توأمان حل شود، پیگیری پرونده‌ها در فرایند قضایی برای این کمیسیون آسان‌تر خواهد بود [۲۹].

و) همکاری بیشتر کمیسیون اصل نود و سازمان بازرسی کل کشور: گرچه در حال حاضر کمیسیون اصل نود می‌تواند درخواست بازرسی فوق‌العاده به سازمان بازرسی کل کشور بدهد، اما اگر این امکان وجود داشت که از ظرفیت بازرسان سازمان بازرسی کل کشور به صورت ثابت، مستمر و مستقیم در کمیته‌های مختلف کمیسیون اصل نود استفاده کنند به گونه‌ای که برخی از این مأموران به عنوان بدنه ثابت در بازرسی‌ها نقش اول را داشته باشند، آنگاه تا حدود زیادی مشکل عدم تخصص نمایندگان کمیسیون در امر بازرسی و نظارت و مسئله عدم ثبات بدنه اصلی کمیسیون اصل نود حل خواهد شد. همچنین مشکل فنی نبودن دادخواست‌های

شکل ۱. مدل فرایندی پیشنهادی برای کمیسیون اصل نود



۱. فلاح‌زاده، علی محمد و زارعی، زهرا (۱۳۹۲). بررسی تطبیقی سازمان بازرسی کل کشور و نهاد آمبودزمان، نشریه حقوق اداری، زمستان ۱۳۹۲ شماره ۲.
2. Council of Europe (2019). Protection, Promotion, and Development of the Ombudsman.
3. Glušac Luka (2019). The Ombudsman: Models, Powers and Accountability, Westminster Foundation for Democracy's work.
۴. موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۰). بررسی تطبیقی کمیسیون اصل ۹۰ و نهاد آمبودزمان (نهاد بازرسی و نظارت)، فصلنامه علمی-پژوهشی دیدگاه‌های حقوقی-قضایی.
۵. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۷۲). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد ۲، انتشارات دانشگاه شهید بهشتی.
۶. مسیح بهنیا و امیرحسین صادقی (۱۳۹۹). کمیسیون اصل نود یا سازمان بازرسی کل کشور؟ مقایسه با نهاد آمبودزمان (با تأکید بر آمبودزمان پارلمانی انگلستان) تحقیقات حقوقی، شماره ۹۱.
۷. ابراهیم موسی‌زاده (۱۳۹۱). بررسی تطبیقی کمیسیون اصل نود و نهاد آمبودزمان (نهاد بازرسی و نظارت)، دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۵۷.
8. Philip Giddings, Vladimir Sladeczek and Laura Diez Bueso, 'The Ombudsman and Human Rights' in Roy Gregory and Philip Giddings (eds.), Righting Wrongs: the Ombudsman in Six Continents, (IOS Press, 2000).
9. Benny Y. T. Tai (2010). Models of Ombudsman and Human Rights Protection, nternational Journal of Politics and Good Governance Volume 1, No. 1.3 Quarter III.
- Boshier, Peter (2022). Who is the Ombudsman? Available at :<https://www.ombudsman.parliament.nz/about-ombudsman/who-ombudsman>
10. Henry &, Stanley (1966). The Ombudsman: Tribune of the People. The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, 363(1), 44–51. <https://doi.org/10.1177/000271626636300108>
11. Administrative Conference of the United States (ACUS) (2016). Carole S. Houk, Mary P. Rowe, Deborah A. Katz, Neil H. Katz, Lauren Marx, Timothy Hedeon, Final Report: November 14.
۱۲. شفیعی سردشت، جعفر و گرجی ازندریانی (۱۳۹۶). گونه‌شناسی نهاد آمبودزمان: رهیافتی بر بازشناسی آمبودزمان اصیل، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال نوزدهم، شماره ۶۵.
13. Rowe, Hedeon & Schneider (2020). What Do Organizational Ombuds Do? And Not Do?, International Ombusman Assocation.
۱۴. طالع قمر، علی (۱۴۰۰). مستندسازی فعالیت‌ها در کمیسیون اصل نودم قانون اساسی، انتشارات اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
۱۵. مصطفی معینی آرانی (۱۴۰۱). مدیر کل دفتر معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی، مصاحبه شخصی، هفدهم دی‌ماه.
۱۶. سیدمصطفی میرسلیم (۱۴۰۱). نماینده عضو ثابت کمیسیون اصل نود، مصاحبه شخصی، سی‌ام آذر.
17. Gao, L., Stanyer, J. (2014). Hunting corrupt officials online: The human flesh search engine and the search for justice in China. Inform. Commun. Soc. 17.
۱۸. محمدرضا پورتنقی (۱۴۰۱). معاون اداره کل دفتر اجرایی کمیسیون اصل نود، مصاحبه شخصی اول، پانزدهم آذرماه.
۱۹. محمدتنقی خرسندی (۱۴۰۱). مدیر سامانه فارس من، مصاحبه شخصی، بیست و نهم آذرماه.
۲۰. محمد صالح مفتاح (۱۴۰۱). معاون سابق ستاد امر به معروف و نهی از منکر، مصاحبه شخصی، بیست و نهم آذر.
۲۱. حامد بیدی (۱۴۰۱). بنیان‌گذار پلتفرم اجتماعی کارزار، مصاحبه شخصی، بیست ششم دی‌ماه.
۲۲. محمدرضا پورتنقی (۱۴۰۱). معاون اداره کل دفتر اجرایی کمیسیون اصل نود، مصاحبه شخصی دوم، هفتم دی‌ماه.
۲۳. علی طالع قمر (۱۴۰۱). مدیر کل اسبق دفتر اجرایی کمیسیون اصل نود، مصاحبه شخصی، دوم بهمن.
۲۴. براتی، جعفر و عباسی، بیژن (۱۴۰۰). بررسی معیارهای نهاد آمبودزمان با قوانین و مقررات سازمان بازرسی کل کشور، فصلنامه دانش حقوق عمومی / سال دهم، شماره ۱۰، صفحات ۱ تا ۶۶.
۲۵. ابراهیم یوسف‌نژاد (۱۴۰۱). رئیس اداره رسیدگی به شکایت از طرز کار قوه مجریه، مصاحبه شخصی، هفتم دی‌ماه.
۲۶. محسن کریمی (۱۴۰۱). مشاور حقوقی کمیسیون اصل نود، مصاحبه شخصی، بیستم آذر.
۲۷. حمیدرضا داوودی (۱۴۰۱). معاون اسبق اداره کل دفتر اجرایی کمیسیون اصل نود، رئیس کمیته امور ویژه کمیسیون اصل نود، رئیس دبیرخانه مفاسد اقتصادی در مجلس، مصاحبه شخصی، بیست‌وپنجم دی‌ماه.
۲۸. احمدی (۱۴۰۱). قاضی شعبه ۱۰۵۷ دادگاه جرائم کارکنان دولت، مصاحبه شخصی، ششم شهریور.
۲۹. بازپرس (۱۴۰۱). بازپرس شعبه ۱۴ دادسرای جرائم کارکنان دولت، مصاحبه شخصی، هفتم شهریور.
۳۰. احمد حبیب‌نژاد (۱۴۰۱). دانشیار دانشکده حقوق دانشگاه تهران، مصاحبه شخصی، یکم بهمن.
۳۱. سیدمحمدحسن سیاحی‌زاده (۱۴۰۱). مدیر اداره ایده‌پردازی و طراحی نظام مسائل ستاد امر به معروف و نهی از منکر، مصاحبه شخصی، دهم بهمن.
۳۲. میلاد گودرزی (۱۴۰۱). عضو «کمیته سلامت اداری و صیانت از حقوق مردم» وزارت امور اقتصادی و دارایی، مصاحبه شخصی، سیزدهم دی‌ماه.
۳۳. فاطمه بداغی (۱۴۰۱). سرپرست پژوهشکده مطالعات حقوقی و قضایی پژوهشگاه قوه قضائیه، مصاحبه شخصی، چهارم بهمن.
۳۴. علی نظری پیرودللو (۱۳۹۶). مطالعه تطبیقی ضرورت جایگاه نهاد آمبودزمان در ایران، انگلستان و فرانسه، ناشر: دارخوین، تهران.
35. Tamburini, F. (2019). The Role and Development of the Ombudsman System in the Magreb A 'Measure' of



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، رویروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc@majles.ir