

سازوکارهای نظارت فعال غیر قضایی بر اقدامات ضابطان دادگستری (مطالعه تطبیقی حقوق ایران، فرانسه و انگلیس)

تاریخ پذیرش: 1395/02/15

تاریخ دریافت: 1394/10/05

حسنعلی مؤذن زادگان¹، نبی‌اله غلامی²

از صفحه 185 تا 222

چکیده

زمینه و هدف: اهمیت نظارت بر عملکرد ضابطان دادگستری (به‌عنوان جبههٔ مقدم دستگاه عدالت کیفری) باعث شده است در بسیاری از کشورها، علاوه بر نظارت عام مقام قضایی بر عملکرد ضابطان، نهادهای خاصی نیز وظیفهٔ اعمال نظارت غیرقضایی بر عملکرد این افراد را بر عهده داشته باشند. هدف از انجام این پژوهش بررسی امکان سنجی اعمال نظارت غیرقضایی بر عملکرد ضابطان دادگستری در حقوق ایران است.

روش‌شناسی: روش تحقیق استفاده شده در این مقاله، کیفی و مبتنی بر مطالعات کتابخانه‌ای و اسنادی بوده و سعی شده است با بررسی سازوکارهای نظارت غیرقضایی، ضوابط کاربست این نوع نظارت بر عملکرد ضابطان مورد بررسی قرار گیرد.

یافته‌ها و نتایج: یافته‌های تحقیق نشانگر این واقعیت هستند که به رغم مغفول ماندن اعمال نظارت غیرقضایی بر عملکرد ضابطان در حقوق ایران، امکان اعمال این نوع از نظارت در حقوق ایران وجود دارد. سازمان بازرسی کل کشور با توجه به وظیفهٔ عام نظارتی خود و کمیسیون اصل نود قانون اساسی با توجه به این که مرجع دریافت شکایات از نهادهای دولتی است، می‌تواند بنا به تشخیص خود یا با دریافت شکایت و گزارش از اشخاص یا سازمان‌های دیگر، اقدام به تعقیب و پیگیری ضابطان در موارد نقض حقوق شهروندی کند.

واژه‌های کلیدی: نظارت غیرقضایی، آمبودزمن، ضابطان دادگستری، سازمان بازرسی کل کشور، کمیسیون اصل نود.

1- دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبایی (ره). (Moazenzadegan@gmail.com)

2- دانشجوی دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشگاه علامه طباطبایی (ره) (نویسنده مسئول). (Nabiollah.Gholami@yahoo.com)

فرایند کیفری روند پیچیده‌ای است که از لحظه اطلاع ضابطان یا مقامات قضایی از وقوع جرم آغاز و تا لحظه اجرای حکم ادامه می‌یابد. یکی از خطراتی که همواره منصفانه و عادلانه بودن این فرایند را تهدید می‌کند تضييع حقوق شهروندانی است که به هر نحو و تحت هر عنوان (اعم از متهم، شاکی، شاهد و...) در این فرایند وارد شده‌اند. از این‌رو نظارت بر عملکرد مقامات و مأمورانی که در این فرایند دخالت دارند امری ضروری و اجتناب‌ناپذیر است. یکی از عناصر مهم در این فرایند، ضابطان دادگستری هستند که امروزه در کشورهای مختلف به منظور تعامل صحیح با شهروندان، تحت دستورالعمل‌ها و نظام‌نامه‌های خاصی فعالیت می‌کنند (قاسمی، 1388: 107).

اهمیت بررسی عملکرد ضابطان دادگستری از چند منظر قابل توجیه است؛ نخست این‌که این افراد معمولاً (و نه همیشه) از لحظاتی پس از وقوع جرم در محل ارتکاب جرم حضور می‌یابند و از این جهت ورود این افراد به چرخه رسیدگی کیفری مقدم بر ورود مقامات قضایی نظیر بازپرس است، دوم، ضابطان معمولاً تا ختم دادرسی و اجرای حکم در فرایند رسیدگی دخالت دارند و سوم این‌که به‌خاطر ارتباط مکرر و مستقیم این افراد با شهروندان (اعم از افراد حاضر در چرخه رسیدگی کیفری و افراد خارج از این چرخه) بیم نقض حقوق و آزادی‌های مشروع شهروندان توسط این افراد وجود دارد. نهایت این‌که ضابطان دادگستری تکالیف گسترده و متنوعی را در جریان رسیدگی کیفری بر عهده دارند، دامنه این تکالیف از برخی امور به ظاهر ساده نظیر ابلاغ اوراق قضایی تا امور پیچیده و تخصصی نظیر بازجویی‌های فنی و کارهای خاص پلیسی گسترده شده است.

قانون‌گذار ایران، در راستای نظارت هر چه بیشتر بر عملکرد ضابطان، در ماده 32 قانون آیین دادرسی کیفری مصوب (از 1392، (از این پس آ.د.ک) « نظارت بر ضابطان دادگستری از حیث وظایفی که به عنوان ضابط به عهده دارند» را بر عهده دادستان و در اموری که توسط سایر مقامات قضایی به ضابطان ارجاع می‌شود را بر عهده مقام قضایی ارجاع کننده دانسته است؛ بنابراین در حال حاضر مرجع عام نظارت بر ضابطان دادگستری را می‌توان دادستان هر حوزه قضایی دانست. این مسئله با توجه به این‌که دادستان، مدعی العموم جامعه است و حفظ حقوق جامعه و شهروندان آن (از جمله

حقوق شهروندی آنها) از جمله وظایف اوست، امری مثبت و معقول است؛ اما با این حال واگذاری نظارت بر ضابطان به دادستان می‌تواند دارای مخاطراتی نیز باشد؛ از جمله این که با توجه به این که ضابطان به عنوان بازوان اجرایی مقامات قضایی عمل می‌کنند (خالقی، 1394: 52) بیم این می‌رود که دادستان خود اجازهٔ برخی از اعمال خلاف قانون (نظیر محول کردن اختیار تأمین به ضابطان، که قانون‌گذار در ماده 43 قانون آیین دادرسی کیفری به صراحت این عمل را ممنوع دانسته است) را به این افراد بدهد، یا این که برخی از امور قضایی را به مأمورانی که ضابط تلقی نمی‌شوند ارجاع دهد¹. هم‌چنین با توجه به وظایف و مسئولیت‌های متنوع و مختلف دادستان در هر حوزهٔ قضایی، احتمال عدم توجه دادستان به وظیفهٔ نظارتی خود نیز متصور است. به علاوه در مناطقی نظیر روستاهای دورافتاده و محروم، شهرک‌های صنعتی و مناطقی از این دست که مقام قضایی حضور دائمی ندارد، ضابطان کمترین نظارتی را بر خود احساس نمی‌کنند. با توجه به مطالب بیان شده در این نوشتار در پی یافتن پاسخ برای پرسش‌های زیر هستیم؛ نخست، در حقوق ایران، امکان تحقق نظارت غیرقضایی بر عملکرد ضابطان دادگستری وجود دارد یا خیر؟ دوم این که در صورت مثبت بودن پاسخ پرسش نخست، نهادهای مجری این نظارت در حقوق ایران چه نهادهایی هستند و سازوکار اعمال نظارت آنها بر ضابطان دادگستری به چه صورتی است؟

بیان مسئله

با توجه به لزوم نظارت هرچه بیشتر بر عملکرد ضابطان و چالش‌ها و موانعی که در راه نظارت مقامات قضایی بر عملکرد این افراد وجود دارد، می‌توان به دنبال راه‌کارهای نظارتی خارج از نظارت مقامات قضایی بر عملکرد ضابطان دادگستری بود. یکی از مواردی که می‌تواند در این خصوص مورد توجه قرار گیرد، نظارت بر ضابطان از طریق نهادهای غیرقضایی و با سازوکارهایی جدا از سازوکارهای خاص نظارت قضایی است. یکی از این نهادها که قادر به اعمال نظارت بر ضابطان دادگستری است، نهادی موسوم به «آمبودمن» می‌باشد. هدف از تأسیس این نهاد به طور کلی، نظارت بر عملکرد

1- ضمانت اجرایی این امر، محکومیت انتظامی تا درجهٔ چهار است که بر طبق ماده 13 قانون نظارت بر رفتار قضات مصوب 1390/7/17، مجازات‌های درجهٔ یک تا چهار عبارتند از: 1- توبیخ کتبی بدون درج در سابقه خدمتی؛ 2- توبیخ کتبی با درج در سابقه خدمتی؛ 3- کسر حقوق ماهانه تا یک سوم از یک ماه تا شش ماه؛ 4- کسر حقوق ماهانه از شش ماه تا یک سال.

مقامات و نهادهای مختلف اجرایی (از جمله ضابطان دادگستری) با هدف حفظ حقوق عامه جامعه در فرایندی خارج از نظارت قضایی است.

امروزه در برخی کشورهای اروپایی، آمبودزمن در کنار نهادهای جامعه مدنی، تأسیس و رونق یافته است که شکایات از نهادهای دولتی در زمینه عدم رعایت قانون یا تضییع حقوق را بررسی می‌کند؛ برای مثال، در کشورهای اسکاندیناوی (از جمله در سوئد) یکی از وظایف نهاد آمبودزمن، رسیدگی به گزارش‌های مبتنی بر هرگونه تبعیض در رفتار پلیس با شهروندان است (قاسمی، 1388: 118) تشکیل این نهاد از این رو شایان توجه است که نظارت اعمال شده از این سوی این نهاد خارج از نظارت‌های معمول قضایی است و در نتیجه پیچیدگی‌های خاص این نوع نظارت‌ها را ندارد. ضمن این‌که این نهاد با توجه به استقلال عملی که دارد بهتر می‌تواند در مقابل خودسری‌های احتمالی ضابطان و نقض حقوق شهروندان واکنش نشان دهد.

به‌رغم این‌که قدمت این نهاد در برخی از کشورها به یک سده هم می‌رسد معذالک تشکیل این نهاد - که امروزه نقش به‌سزایی در نظارت بر عملکرد نهادهای اجرایی را بر عهده دارد- در ایران، تاکنون با بی‌توجهی مسولان روبه‌رو بوده است، با این وجود در برخی موارد نهادهایی نیز در کشور تأسیس شده‌اند که به‌رغم تفاوت‌هایی که از نظر ماهیت و ساختار با نهاد آمبودزمن دارند؛ ولی در برخی موارد دارای عملکردی مشابه با این نهاد هستند. هرچند فلسفه وجودی این نهادها، اعمال نظارتی شبیه آمبودزمن نیست؛ ولی با این حال وجود همین نهادها را نیز باید قدمی مثبت در راه گسترش این نوع نظارت کارآمد بر عملکرد ضابطان دادگستری دانست.

در این نوشتار نخست، به بیان مفهوم نظارت غیرقضایی و نهادهای مجری این نوع نظارت با رویکردی تطبیقی می‌پردازیم و سپس، سازوکارهای اعمال این نوع از نظارت بر ضابطان را بیان می‌کنیم.

مبانی نظری

نظارت² غیرقضایی

بهترین راه کار برای بیان مفهوم نظارت غیرقضایی، تعریف آن با توجه به اصطلاح مخالف آن، یعنی نظارت قضایی است³؛ بنابراین نخست به بیان مفهوم نظارت قضایی می‌پردازیم.

193

ماهیت طبیعی قدرت، همواره متمایل به سمت اقتدار، خودکامگی و استبداد در رأی و تصمیم‌گیری است. این مسئله در خصوص دولت از این جهت نگران‌کننده‌تر است که دولت همه ابزارهای لازم را برای اعمال این نوع استبداد را در اختیار دارد و به این سبب قوه مجریه در مظان بیشترین اتهامات نسبت به نقض حقوق شهروندان قرار دارد (آقایی طوق، 1386: 128). امروزه که اصل تفکیک قوا به صورت کامل مورد پذیرش قرار گرفته است، تقریباً همه اندیشمندان بر این عقیده متفق القول هستند که نظارت بر قوه مجریه (به‌عنوان قوه‌ای که دارای بیشترین قدرت و کارکرد اجرایی است) بر عهده نهادی خارج از این قوه باشد، در نتیجه این ایده که نظارت بر رفتارهای اجرایی کارگزاران دولت بر عهده قوه قضائیه آن کشور باشد، مورد پذیرش قرار گرفته است؛ در واقع نظارت قضایی بر اعمال دولت ریشه در اصل حکومت قانون⁴ دارد (هداوند، 1387: 7)؛ به این معنا که، برای این که بتوانیم اعمال کارگزاران دولت را تحت لوای اصل حاکمیت قانون درآوریم باید اعمال کارگزاران توسط نهادی کنترل شود که وظیفه ذاتی و اصلی آن، اعمال قانون و مقابله با قانون‌شکنی باشد. در نتیجه امروزه نظارتی به نام «نظارت قضایی» مورد پذیرش قرار گرفته است.

منظور از نظارت قضایی، «نظارتی است که از سوی قوه قضائیه اعمال می‌شود و یکی از اصول پذیرفته شده حقوقی در غالب نظام‌های حقوقی دنیا به‌شمار می‌رود. این اصطلاح به‌طور خاص در خصوص نظارت نهاد قضایی بر اقدامات و تصمیمات مقامات اجرایی و قدرت‌های حکومتی به‌کار می‌رود» (بهادری، 1389: 32)؛ بنابراین و بر مبنای

2- در خصوص مفهوم نظارت تعاریف و تقسیم‌بندی‌های مختلف و متفاوتی ارائه شده است که به جهت جلوگیری از اطالة کلام و عدم خروج از بحث اصلی از ارائه آنها خودداری شده است، در این خصوص رک (جوان آراسته، 1388، 182)، (موسی زاده، 1390، 161)، (قاضی، 1383، 352)، (عمید زنجانی و همکاران، 1389، 15)، (حضور، 1392، 5)، (اخوان کاظمی، 1391، 31)، (جعفری لنگرودی، 1381، 3650)، (عمید زنجانی، 1389، 14).

3- تعرف الاشياء باضدادها

4- The Rule of Law

این تعریف از نظارت قضایی، رکن اصلی این نوع نظارت، اعمال آن توسط قوه قضاییه است، از این منظر در ساختار حکومتی ایران، اکثر نظارت‌ها محدود به این نوع نظارت است و سایر نهادهای نظارتی کمتر در جریان اعمال اصول نظارتی هستند.

هدف از نظارت قضایی واگذاری صلاحیت برای حل و فصل قطعی اختلافات به وجود آمده به نهادی مستقل از قدرت‌های سیاسی و اداری است (امامی، استوار سنگری، 1391: 88). تأکید بر استقلال سیاسی و اداری این نهاد از این‌رو شایان توجه است که تنها در صورت استقلال این نهاد است که می‌توان امید به اجرای نظارت دقیق داشت، از این جهت هرچقدر این نهاد از استقلال بیشتری برخوردار باشد، به همان اندازه بیشتر می‌توان امیدوار به تحقق اهداف نظارتی آن شد.

با توجه به پذیرش اصل تفکیک قوا، می‌توان گفت که کنترل و نظارت قضایی از تعرض سایر نهادها مصون است و این موضوع از ویژگی‌های مثبت این نوع از نظارت است. به علاوه توجیه و مصونیت آراء قضایی بسته به تبعیت آنها از موازین حقوقی و قوانین مدون است، در واقع این نظارت تحت حاکمیت اصل قانونی بودن حقوق جزا است؛ به این معنا که در این نوع نظارت، احراز هرگونه تخلف و جرمی، وابسته به وجود دلایل و امارات متقن و رعایت اصولی نظیر اصل براءت است. در نتیجه چنانچه این نوع نظارت با تمام الزامات و ویژگی‌های خاص آن رعایت شود، امکان به خطر افتادن حقوق شهروندان و کارگزاران دولت (به‌عنوان نوعی از شهروندان جامعه) کمتر وجود دارد. به علاوه این نوع از نظارت می‌تواند مانع از استبداد و خودرایی‌های صاحب منصبان و مأموران اجرایی حکومت نیز باشد.

علی‌رغم این‌که نظارت قضایی دارای ویژگی‌های مثبت فراوانی است، با این حال این نوع خاص از نظارت دارای معایب و محدودیت‌های مختص به خود نیز می‌باشد. از جمله این‌که نظارت قضایی همیشه راه‌کاری مناسب برای پیش‌گیری از بی‌عدالتی‌ها و نقض حقوق شهروندی نیست؛ زیرا در برخی موارد بی‌عدالتی‌ها صراحتاً واجد عنوان مجرمانه و جنبه کیفری نیستند و از آنجایی که در نظارت قضایی، بیشتر جنبه مجرمانه اعمال مورد توجه واقع می‌شود، ممکن است در لوای جرم نبودن عملی، یکی از حقوق خاص شهروندان مورد تعرض واقع شود. به علاوه نظارت قضایی برای دفاع از حقوق شهروندان کافی نیست؛ زیرا دادگاه‌ها محصور و محدود در قوانین هستند و این موضوع رسیدگی را مقداری خشک و انعطاف‌ناپذیر می‌کند (رستمی، جوکار، 1391: 31). افزون بر این،

کنترل و نظارتی که توسط قوه قضائیه صورت می‌گیرد معمولاً کنترلی محدود است؛ زیرا هم صلاحیت قاضی و هم استانداردها و اهداف این نوع کنترل و نظارت به دقت توسط مقنن تعریف و محدود شده‌اند (هداوند، 1386: 284).

از این‌رو است که گفته شده نظارت قضایی نمی‌تواند جایگزین نظارت غیرقضایی شود؛ زیرا نظارت قضایی به این مفهوم است که نهادی مستقل که فاقد نمایندگی از سوی مردم است و به آنها پاسخگو نیست، حق دارد در قلمرو و خط مشی زندگی افراد دخالت کند (هداوند، 1386: 285). در واقع برخلاف قوه مجریه و قوه مقننه که معمولاً با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شوند، در اکثر نظام‌های حقوقی، ارکان قوه قضائیه بدون رأی (یا حداکثر با رأی غیرمستقیم) مردم انتخاب می‌شوند. در نتیجه قوه‌ای که مردم کمترین نقش را در شکل‌گیری آن (به نسبت قوای دیگر) داشته‌اند، ممکن است خود را کمتر درگیر پاسخ‌گویی به مردم ببیند.

این ضعف‌ها و کاستی‌ها سبب شده است در بیشتر نظام‌های حکومتی دنیا، در کنار نظارت قضایی، مفهومی به نام «نظارت غیرقضایی» نیز شکل بگیرد؛ در واقع نظارت غیرقضایی به دنبال پرکردن خلاءهای نظارت قضایی با سازوکارهای خاص خود است. در نظارت غیرقضایی، برخلاف نظارت قضایی، مقام ناظر یک مقام غیرقضایی است و شیوه‌های به‌کار رفته نیز دارای محدودیت‌های رسیدگی قضایی، از قبیل منع تحصیل دلیل، تعیین وقت، تشریفات احضار و دیگر تشریفات آیین دادرسی نیست (گرچی از ندریانی، بابایی، 1391: 128).

در نظارت غیرقضایی، مقام ناظر درگیر سازوکارهای پیچیده قضایی که گاه مستلزم اتلاف وقت و هزینه‌های بسیاری است نمی‌باشد، بلکه به دنبال اعمال نظارت خود با حداقل دیوان‌سالاری اداری است. پیچیدگی و دیوان‌سالاری حاکم بر محاکم قضایی و طولانی بودن رسیدگی موجب شده که امروزه بسیاری از افراد شکایت خود را در مراجعی غیر از مراجع قضایی مطرح کنند. از ویژگی‌های این مراجع نظارتی غیرقضایی این است که صرفاً به دنبال معرفی مقصر نیستند، بلکه رابطی بین افراد و دولت‌ها برای رفع مشکلات و نارسائی‌ها و سوء جریان‌ات اداری نیز هستند که می‌توانند تذکرات و پیشنهادهای اصلاحی ارائه کنند و از این‌رو در بسیاری موارد کارکرد این نهادهای غیرقضایی، با مفهوم عدالت ترمیمی (که در دهه‌های اخیر به عنوان جایگزینی برای

عدالت سزاده مطرح شده است) همگرایی و همپوشانی دارد؛ بنابراین نظارت غیرقضایی را می‌توان نظارتی دانست که توسط نهادی غیر از قوه قضائیه و با سازوکاری جدا از سازوکارهای نظارت قضایی انجام می‌شود و هدف آن حل مشکلات و نارسایی‌ها بدون سازوکاری‌های پیچیده نظارت قضایی است.

سازمان‌های مجری نظارت غیرقضایی و ویژگی‌های آنها

برخلاف بسیاری از کشورها که نهادهای مجری نظارت غیرقضایی، سازوکارهای اجرایی مشخصی دارند در قوانین جاری ایران، نمی‌توان نهادی را یافت که کاملاً همسنگ این نهادها در کشورهای دیگر باشد؛ ولی با این وجود، برخی نهادهای موجود در ایران، در پاره‌ای موارد کارکردهایی شبیه نهاد «آمبودزن» دارند و از این رو می‌توانند به عنوان نمونه‌های ابتدایی این نهاد در ایران مورد توجه و بررسی قرار گیرند. اجمالاً می‌توان از «سازمان بازرسی کل کشور» و «کمیسیون اصل نود قانون اساسی» به عنوان نهادهای مشابه با آمبودزن در ایران نام برد. هر کدام از نهادهای یادشده از برخی جهات شبیه به نهاد آمبودزن و از برخی جهات با آن متفاوت هستند. با این وجود در حال حاضر تنها نهادهایی که قانوناً می‌توانند بر عملکرد ضابطان نظارت غیرقضایی داشته باشند، این نهادها هستند. بررسی سازمان‌های اعمال نظارت غیرقضایی در دو عنوان کلی قابل مطالعه است؛ 1- مطالعه ماهیت این سازمان‌ها، 2- مطالعه ویژگی‌های خاص این سازمان‌ها.

مفهوم آمبودزن⁵ (نهاد نظارت غیرقضایی)

یکی از نهادهایی که امروزه نقش بسیارگسترده‌ای در اعمال نظارت غیرقضایی برعهده دارد، نهادی موسوم به «آمبودزن» است. این نهاد برای نخستین بار در سوئد و در سال 1809 ایجاد شد، در بند 96 متنی که توسط کمیته تدوین قانون اساسی این کشور مصوب شد، این چنین بیان شده است: «نمایندگی از سوی پارلمان انتخاب می‌شود تا بر رعایت قانون از طرف دیوان‌ها و کارکنان اداری نظارت کرده و کسانی را که در انجام وظایف خود، اقدام به جانب‌داری می‌کنند و از سر لطف یا هر انگیزه دیگری، مرتکب عمل غیرقانونی می‌شوند یا در انجام وظایف خود عرفاً مسامحه می‌کنند را در برابر

5- در این مقاله، به‌طور کلی، نهادهایی که قادر به اعمال نظارت غیرقضایی هستند، با عنوان کلی آمبودزن ذکر شده‌اند.

مراجع قضایی مورد تعقیب قرار دهد»، با تدوین این مقررہ نهاد جدیدی تشکیل شد که جاستیس آمبودزمن⁶ نام گرفت (گرچی از ندریانی، بابایی، 1391: 136).

گرچه اصطلاح آمبودزمن ریشه اسکاندیناوی دارد، ولی در کشورهای دیگر به معانی مشابهی به کار رفته است؛ مانند مدافع مردم در اسپانیا (1982)، وکیل مردم در اتریش (1977)، پشتیبان شهروند در کبک کانادا (1969)، کمیسر حقوق شهروند در لهستان (1987)، میانجی‌گر جمهوری (1973) یا مدافع حقوق در فرانسه (2008)، میانجی‌گر جمهوری در سنگال (1990)، کمیسر پارلمانی در انگلستان (1997). با این حال تقریباً در تمامی این کشورها، این نهادها سازوکاری شبیه به هم دارند و هدف آنها اعمال نظارت غیرقضایی بر نهادهای مختلف است (عباسی، 1390: 268)

در خصوص معادل این مفهوم در زبان فارسی اصطلاحات مختلفی ارائه شده است از جمله، مأمور دولتی رسیدگی به شکایات مردم (هوسمی نژاد، 1389: 385)، میانجی، واسطه (رمضانی، 1389: 411)، مأمور رسیدگی به شکایات مردم از سازمان‌های دولتی، نماینده مجلس برای اداره (گروه مولفان، 1390: 359).

مؤسسه بین‌المللی آمبودزمن⁷ این نهاد را چنین تعریف کرده است: «شخصی که شکایات‌های شهروندان راجع به تصمیم‌ها، اعمال یا قصورهای مدیریتی عمومی را مورد رسیدگی قرار می‌دهد» و نقش و جایگاه وی «حمایت از شهروندان در برابر نقض حقوق، سوء استفاده از اختیارات، اشتباه، غفلت، تصمیم غیرمنصفانه و سوء مدیریت به منظور ارتقای مدیریت عمومی و شفاف‌تر کردن اعمال حکومتی و پاسخ‌گو کردن حکومت و مقام‌های عمومی در برابر اعضای جامعه است.» با این همه صلاحیت آمبودزمن‌ها نسبت به شرایط هر کشور متفاوت است. در یک تعریف کلی، می‌توان آمبودزمن را صاحب منصبی مستقل و غیر حزبی دانست که از سوی یکی از ارگان‌های اصلی حکومت تعیین

6- Justice ombudesman

7- مؤسسه آمبودزمن بین‌المللی (IOI) در سال 1978 در وین اتریش تأسیس شد. این مؤسسه تنها سازمان جهانی است که برای همکاری بیش از 150 مؤسسه آمبودزمنی فعال در دنیا تأسیس شده است. مؤسسه آمبودزمن بین‌المللی دارای 5 حوزه منطقه‌ای در آفریقا، آسیا، استرالیا، اروپا، آمریکای لاتین و حوزه کارائیب و آمریکای شمالی می‌باشد. زبان‌های اصلی مؤسسه انگلیسی، فرانسوی و اسپانیایی است. براساس آیین‌نامه مؤسسه آمبودزمن بین‌المللی، عضویت‌های گوناگون، همچون عضو سازمانی، عضو وابسته، عضو افتخاری تمام‌العمر، عضو انفرادی و کتابخانه‌ای وجود دارد. عضویت در این مؤسسه از طریق ارسال درخواست به دبیرخانه مؤسسه صورت می‌گیرد. دبیرکل از طریق مشورت با حوزه‌های منطقه‌ای کشور درخواست‌کننده پرونده بررسی عضویت را به هیئت مدیره اعلام کرده و در نهایت درخواست عضویت مورد تأیید و یا رد قرار می‌گیرد.

می‌شود و در موقعیتی است که می‌تواند راجع به شکایات رسیده از جانب مردم تحقیق کرده، نتایج و توصیه‌های اصلاحی خود را علناً اعلام کند (کوسکو¹، 2008: 3)؛ براین اساس می‌توان گفت نهاد آمبودزمن مبین تلاش دستگاه نظارتی برای احیای حقوق عامه از راهی مطمئن و آسان است. گسترش آمبودزمن به دلایل زیادی انجام شده است؛ اما مهم‌ترین دلیل آن، ضعف‌ها و کاستی‌های موجود در نظام قضایی است که به‌طور کامل نمی‌تواند تأمین‌کننده حقوق شهروندان باشد (رستمی، جوکار، 1391: 25).

امروزه در مقابل آمبودزمن‌های کلاسیک که صلاحیت آنها محدود به رسیدگی به شکایات و ارائه گزارشات به مردم بدون اختیار گرفتن تصمیمات لازم الاجرا است (کوسکو، 2009: 9)، آمبودزمن‌هایی تحت عنوان آمبودزمن‌های هیبریدی یا مختلط شکل گرفته‌اند که علاوه بر داشتن اختیارات آمبودزمن‌های کلاسیک، به موارد نقض حقوق بشر نیز رسیدگی می‌کنند (ماگنت²، 2003: 678). برخی از این آمبودزمن‌های هیبریدی نیز به صورت تخصصی‌تری سازمان یافته شده و برای حمایت از حقوق گروه‌های خاصی از افراد جامعه، نظیر سالمندان سازوکارهای اختصاصی یافته‌اند (آلت و همکاران³، 2003: 637). در برخی از کشورها، آمبودزمن ویژه ناظر زندان‌ها نیز تشکیل شده است (شاو⁴، 2011: 127).

با توجه به فلسفه وجودی نهاد آمبودزمن که نظارت غیرقضایی بر عملکرد مأموران دولت است، این نهاد خارج از حیطه بخش خصوصی است و بنابراین نهادهایی مانند «ان جی او»⁵ها را نمی‌توان آمبودزمن دانست. از اهداف تشکیل این نهاد نیز می‌توان دسترسی راحت‌تر شاکیان برای شکایت، صرفه‌جویی در هزینه‌ها و افزایش بهره‌وری در نظارت بر کارکرد نهادهایی اجرایی را نام برد (گیدینگز⁶، 2001: 4).

در فرانسه، بر طبق ماده 1-71 قانون اساسی این کشور، نهادی به نام «مدافع حقوق شهروندان» ایجاد شده است که بر رعایت حقوق شهروندی توسط نهادهای مختلف

1- Kucsko
2- Magnette
3- Allen et al
4- Shaw
5- NGO
6- Giddings

نظارت و هر شهروندی که از عملکرد مأموران متضرر یا حقی از حقوق مشروع او نقض شده باشد، حق دارد به این نهاد مراجعه کند.

در ایران سازمان بازرسی کل کشور به عنوان یکی از نهادهایی است که تا حدی کارکردی شبیه به آنبودزمن دارد. در ماده 1 قانون تشکیل سازمان بازرسی کشور چنین آمده است؛ «به منظور نظارت بر حسن جریان امور و اجراء صحیح قوانین در دستگاه-های اداری و در اجرای اصل 174 قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» که در این قانون به اختصار «سازمان» نامیده می‌شود، زیر نظر رئیس قوه قضائیه و با اختیارات و وظایف مندرج در این قانون تشکیل می‌شود» با توجه به این ماده، اهداف سازمان بازرسی کل کشور را می‌توان در دو مورد بیان کرد؛ نخست، نظارت بر حسن جریان امور در دستگاه‌های اداری و دوم، نظارت بر اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری. باید توجه داشت که منظور از دستگاه‌های اداری مذکور در این ماده، تمامی دستگاه‌های اداری، اجرایی و قضایی است و محدود به دستگاه‌های قوه مجریه نیست (رضایی زاده، 1390: 275).

کمیسیون اصل نود قانون اساسی نیز دیگر نهادی است که کارکردی مشابه با آنبودزمن دارد. ریشه این کمیسیون در ایران را می‌توان اصل 32 قانون اساسی مشروطه دانست¹. این کمیسیون به منظور اجرایی کردن اصل نود قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به موجب قانون تشکیل کمیسیون اصل نود قانون اساسی تأسیس شده است. اصل نود قانون اساسی و سازوکار ناشی از آن را می‌توان نوعی نظارت عمومی بر قوای سه‌گانه تلقی کرد که به واسطه مردم اعمال می‌شود (راسخ، 1388: 87). کمیسیون این اصل را می‌توان یکی از مهم‌ترین ابزارهای نظارتی مجلس دانست. این نهاد نظارتی، مشروعیت خود را از قانون اساسی دریافت کرده است و از این نظر با قوه مقننه دارای ارتباط تنگاتنگی است، به علاوه بر طبق قانون مربوط به این کمیسیون، رسیدگی به مسائل مطروحه در این کمیسیون با روش‌های غیرقضایی انجام می‌شود؛ بنابراین از این نظر این نهاد، شباهت‌های بسیاری به آنبودزمن دارد؛ با این حال با توجه به ویژگی‌های خاص

1- اصل 32 قانون اساسی مشروطه: «هر کس از افراد ناس میتواند عرضحال یا ایرادات و شکایات خود را کتباً به دفترخانه عرایض مجلس عرضه کند. 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»

آمبودزمن (که در ادامه بیان خواهند شد) نمی‌توان کمیسیون اصل نود را آمبودزمن در معنای خاص آن دانست.

ویژگی‌های نهاد مجری نظارت غیرقضایی

برای اعمال نظارت غیرقضایی نهادهای مجری این نوع از نظارت باید ساختار تشکیلاتی و سازوکار اجرایی خاصی داشته باشند. با این که بین نهادهای مجری نظارت غیرقضایی در کشورهای مختلف تفاوت‌های چه از نظر ساختار و چه از نظر نحوه کارکرد وجود دارد، ولی با این حال تقریباً ویژگی‌های تعامل با مجلس قانون‌گذاری، استقلال و رسیدگی غیرقضایی به شکایت در همه این نهادها عمومیت دارد. به همین دلیل به صورت خلاصه به بررسی این سه ویژگی پرداخته می‌شود.

یکی از ویژگی‌های نهاد آمبودزمن تعامل آن با پارلمان می‌باشد (موسی زاده، 1390: 167). در واقع برای این که این نهاد در اجرای وظایف خود دارای مشروعیت باشد، باید تأسیس آن بر طبق اراده قوه مقننه باشد؛ با این حال این مسئله به این معنا نیست که این نهاد، وابسته به قوه مقننه است، بلکه در عین حال که مشروعیت خود را از قوه قانون‌گذاری هر کشور می‌گیرد از نظر کارکردی و اجرایی عملکردی مستقل دارد؛ در واقع همان‌طور که نظارت قضایی، بدون استقلال قوه قضاییه امری عبث به نظر می‌رسد، در نظارت غیرقضایی نیز، استقلال نهاد ناظر به عنوان یکی از شروط اصلی این نظارت باید مورد توجه قرار گیرد.

یکی از دلایلی که می‌توان برای لزوم تعامل این نهاد با قوه مقننه ذکر کرد، ارتباط بین مجلس هر کشور با افکار عمومی است، در حقیقت برخلاف قوه قضاییه که معمولاً بدون دخالت مستقیم شهروندان جامعه تشکیل می‌شود، قوه مقننه به عنوان تبلور اراده مردم محسوب می‌شود و در نتیجه نظارت نهادی که توسط این قوه تشکیل شده است را می‌توان نظارت خاص شهروندان بر تصمیمات نهادهای اجرایی دانست. البته این نکته قابل ذکر است که هر چند در اغلب کشورها، نهادهای مجری نظارت غیرقضایی مرتبط با پارلمان هستند؛ ولی با این حال این رویه در سراسر جهان، رویه ثابتی نیست، مثلاً در

کشورهایی نظیر فرانسه، ازبکستان و ایرلند این نهاد به قوه مجریه وابسته است (ریف¹، 1999: 16).

در برخی از کشورها، نهاد(های) مجری نظارت غیرقضایی، نهادی فرا قوه‌ای است؛ به این معنا، که با هیچ یک از قوای سه‌گانه تعامل خاصی ندارد. به عنوان مثال در ژاپن، یک هیئت بازرسی مستقل از قوای سه‌گانه وجود دارد که اعضای این هیئت توسط دولت و مجلس منصوب می‌شوند. در آلمان، نهادی با عنوان قانون اساسی فدرال بر رعایت قانون اساسی توسط مجلس، دولت و دستگاه‌های قضایی نظارت می‌کند (میرمحمدی، 1387: 72).

یکی دیگر از مهم‌ترین ویژگی‌هایی که برای آمبودزمن (و نهادهای مشابه) بیان شده، استقلال این نهاد است (گیدینگز، 2001: 3) و (زیگن‌فوز² و اوربوک³، 2001: 13). این موضوع در نتیجه کارکرد غیرقضایی یا فراقضایی این نهاد است (موسی زاده، 1390: 167). در واقع استقلال داشتن این نهادها شرط ضروری و مقدمه واجب مفید بودن کارکرد این نهادها محسوب می‌شود.

باید توجه داشت که منظور از استقلال این نهاد، هم استقلال از جنبه ساختاری و تشکیلاتی است و هم استقلال از جنبه مالی. از این‌رو در اکثر نظام‌های حقوقی که این نهاد در آنها وضع شده است، علاوه بر استقلال (نسبی یا مطلق) این نهاد از نظر تشکیلاتی و سلسه مراتب حاکمیتی، از نظر مالی نیز ردیف بوجه مشخص و مختص به خود دارند و بر خلاف نهادهای نظارت قضایی که از نظر مالی وابسته به قوه قضائیه هر کشور هستند این نهادها از نظر مالی استقلال دارند.

در کشورهایی که هم این نهادها، بر طبق قانون دارای استقلال مطلق نیستند (یعنی به یکی از قوای سه‌گانه وابسته هستند)، سازوکارهایی برای تعدیل این وابستگی پیش‌بینی شده است، از جمله این تدابیر می‌توان به انتخاب افرادی خارج از نهاد موسس آمبودزمن برای عضویت در این نهاد اشاره کرد؛ به‌عنوان مثال، قانون اساسی (1953) و قانون آمبودزمن (1996) دانمارک به عنوان یکی از کشورهایی که نهاد آمبودزمن در آن فعالیت دارد از این نظر می‌توانند جالب توجه باشند. علی‌رغم این‌که در این کشور، آمبودزمن

1-Reif

2- Ziegenfuss

3- orourke

توسط قوه مقننه تشکیل و زیر نظیر این قوه فعالیت می‌کند؛ اما برای اعطای استقلال نسبی به این نهاد، در ماده 55 قانون اساسی دانمارک و نیز ماده 1 قانون آمبودزن این کشور، مقرر شده، پارلمان موظف است یک یا دو نفر را به عنوان آمبودزن انتخاب کند که عضو پارلمان نباشند (کوشکو، استاندل‌مایر¹، 2008: 155). در این کشور به خاطر رعایت این استقلال، تأکید شده است که رئیس این نهاد نیز شخصی غیر از اعضای پارلمان باشد.

سومین ویژگی خاصی که برای نهاد آمبودزن ذکر شده است، رسیدگی به شکایات به طریقی غیر از روش قضایی است. در حقیقت شکل رسیدگی نهاد آمبودزن به شکایات شهروندان به روش غیررسمی و فراقضایی انجام می‌گیرد (ریف، 1999: 152) و (گریگوری²، گیدینگز، 2000: 16). علت این روش رسیدگی را باید در ماهیت و فلسفه وجودی نهاد آمبودزن جستجو کرد. فلسفه وجودی این نهاد را می‌توان حل اختلافات و رسیدگی به شکایات با روشی غیر از روش قضایی دانست. در رسیدگی‌هایی که توسط این نهاد انجام می‌شود، مهم این است که هر چه بیشتر از سازوکار نظارت و رسیدگی قضایی فاصله گرفته شود و این‌که چه روشی مورد استفاده قرار گیرد، به خودی خود موضوعیت ندارد. قانون‌گذار نیز با درک مفهوم آمبودزن، برای این نهاد شأن قضایی قائل نشده و آن را در جایگاه یک بازرس عالی و پایه‌گذار اقدامات بعدی دستگاه قضایی، برای پاسخ‌گویی دستگاه‌های دولتی قرار داده است.

از نظر مطالعه تطبیقی، کمیسیون اصل نود را نمی‌توان آمبودزن به مفهوم خاص آن دانست؛ زیرا تحت نظر مجلس است و استقلال ندارد و وظایف خود را تحت نظارت پارلمانی انجام می‌دهد. نکته دیگری که در خصوص عملکرد و ساختار این کمیسیون قابل ذکر است، این است که این کمیسیون نه تنها از نظر ساختاری استقلال ندارد و تحت نظر مجلس فعالیت می‌کند، بلکه با توجه به این که نمایندگان مجلس از احزاب و گروه‌های سیاسی متنوع و مختلفی هستند و کمیسیون اصل نود نیز از همین نمایندگان انتخاب می‌شود، بیم آن می‌رود که در موارد بسیاری اعضای این کمیسیون منافع جناحی و حزبی خود را در کارکردهای اجرایی این کمیسیون دخالت داده و از وظایف اصلی خود فاصله گیرند.

1- Standlmayer

2- Gregory

با توجه به ویژگی‌هایی که برای آمبودزمن بیان شد، سازمان بازرسی کل کشور نیز دارای تمام ویژگی‌های این نهاد نیست و مهم‌ترین تفاوت آن با این نهاد را می‌توان وابستگی آن به قوه قضائیه دانست.

پیشینه تحقیق

هداوند (1387) در مقاله‌ای با عنوان «نظارت قضایی: تحلیل مفهومی تحولات اساسی»، ریشه نظارت قضایی بر اعمال دولت را اصل حکومت قانون دانسته و بیان کرده است که با تصویب «قانون عام اداری» تحت عناوین مختلف، نظارت بر عملکرد دولت و نهادهای دولتی (از جمله نهادهای انتظامی و ضابطان) از دایره تنگ معیار «قانونی بودن» صرف خارج می‌شوند و با به‌کارگیری مجموعه‌ای گسترده از معیارها، ضوابط، آیین‌نامه‌ها و اصول شکلی می‌توان به طور عمیق‌تر و مؤثرتر بر کار دولت و نهادهای دولتی نظارت کرد.

قاسمی (1388) در مقاله خود با عنوان «پلیس و جامعه متنوع»، با تأکید بر وجود جوامع متنوع با فرهنگ‌ها و آداب و رسوم مختلف این‌گونه بیان کرده که به فراخور هر فرهنگ و جامعه‌ای باید پلیس متناسب با آن را طراحی کرد و وجود نهاد آمبودزمن را برای رسیدگی به شکایات مربوط به رفتارهای تبعیض‌آمیز و نابرابر در سازمان‌های دولتی و مخصوصاً پلیس لازم و ضروری دانسته است. به علاوه همکاری سازمان پلیس با نهادهای جامعه مدنی برای حل مشکلات مربوط به حقوق شهروندی را مفید دانسته است.

رضایی‌زاده و عابد (1389) در مقاله‌ای با عنوان «آمبادزمن؛ پاسدار حقوق شهروندان، مبتکر اصلاحات اداری»، با تطبیق نهاد آمبودزمن با کمیسیون اصل نود قانون اساسی، سازمان بازرسی کل کشور و هیئت نظارت بر حقوق شهروندی چنین نتیجه گرفته است که هیچ کدام یک از این سه نهاد، آمبودزمن در معنای واقعی آن به شمار نمی‌آیند و با توجه به وجود برخی شباهت‌ها بین سازمان بازرسی کل کشور و نهاد آمبودزمن چنین پیشنهاد کرده است که با انجام اصلاحاتی در ساختار سازمان بازرسی کل کشور، از آن به عنوان نمونه‌ای بومی از نهاد آمبودزمن بهره‌برداری کرد.

موسوی و همکاران (1390) در مقاله‌ای با عنوان «بررسی استقلال نهاد آمبودزمن با نگاه تطبیقی»، وظیفه ابتدایی و کلاسیک نهاد آمبودزمن را رسیدگی به شکایات

شهروندان علیه ارگان‌های دولتی و عمومی به شیوه‌ای غیرقضایی و بی‌طرفانه دانسته است؛ از این‌رو، استقلال این نهاد را پیش‌شرط لازم برای نیل به این مقصود بیان کرده است.

گرگی ازندریانی و بابایی (1391) در مقاله‌ای با عنوان «آمبودزن هم‌سنجی سامانه‌های ایران، فرانسه و انگلستان»، به بررسی نهاد آمبودزن در حقوق فرانسه و انگلستان و نقاط افتراق و تشابه آن با نهادهای مشابه در حقوق ایران پرداخته است. در این مقاله با بررسی ویژگی‌های آمبودزن این‌گونه نتیجه‌گیری شده که هیچ کدام از نهادهای مشابه در حقوق ایران، به‌طور کامل مطابق با این نهاد نیستند.

رستمی و جوکار (1391) در مقاله‌ای با عنوان «آمبودزمان: نظارت فراقضایی مکمل نظارت قضایی»، افزایش موج عدالت‌خواهی و مردم‌سالاری، طرح مفاهیمی همچون حکمرانی مطلوب، حاکمیت قانون، حقوق شهروندی و نیز تکمیل نظارت قضایی محاکم بر ارگان‌های عمومی و انعطاف بالای نهاد آمبودزن با نظام‌های حقوقی مختلف را از جمله مهم‌ترین دلایل گسترش این نهاد در سراسر جهان دانسته است. هم‌چنین وظیفه کلاسیک نهاد آمبودزن را دفاع از حقوق شهروندان در برابر نهادهای دولتی (از جمله پلیس) دانسته است و با توجه به معایب موجود در نظارت قضایی، نظارت از طریق آمبودزن را راه‌کاری مناسب برای رفع نواقص نظارت قضایی دانسته است.

روش‌شناسی تحقیق

این مقاله از لحاظ هدف، جزء تحقیقات توسعه‌ای است که با هدف افزایش دانش در حوزه نظارت غیرقضایی بر عملکرد ضابطان دادگستری انجام شده است. از نظر ماهیت داده‌ها، جزء تحقیقات کیفی بوده و روش آن توصیفی-تحلیلی است که با تکیه بر مطالعات کتابخانه‌ای و اسنادی صورت گرفته است. با توجه به این‌که این تحقیق به صورت تطبیقی بین حقوق ایران، فرانسه و انگلستان انجام شده است، از این‌رو تا حد امکان، علاوه بر استفاده از مقاله‌های فارسی، از منابع غیر فارسی و نیز سایت‌های اینترنتی استفاده شده است. به این منظور نخست با بررسی مفهوم نظارت غیرقضایی و ارائه تعریف و ویژگی‌ها و نیز بررسی نهادهای مجری این نوع از نظارت در حقوق فرانسه و انگلستان، سعی شده است تا نهادهایی که در حقوق ایران امکان انجام این نوع از نظارت را دارند، مورد بررسی قرار گیرند. در این راستا دو نهاد سازمان بازرسی کل کشور

و کمیسیون اصل نود قانون اساسی، نهادهایی هستند که امکان اعمال نظارت غیرقضایی توسط آنها متصور است. در ادامه نیز به بررسی سازوکار اجرای این نوع از نظارت توسط این دو نهاد و ضمانت اجرای اعمال این نوع از نظارت پرداختیم. ضمناً با توجه به تطبیقی بودن تحقیق، در هر مورد سعی شده است تا حد امکان، مشابهت‌ها و تفاوت‌های بین نظام حقوقی ایران و فرانسه و انگلستان مورد بررسی قرار گیرند.

یافته‌های تحقیق

سازوکارهای اجرایی نظارت غیرقضایی

سازوکارهای نظارت غیرقضایی بر عملکرد ضابطان را باید با توجه به نقش و کارکردهای مختلف نهادهای متولی این نوع نظارت تبیین کرد. با دقت نظر در شرح وظایف و قوانین مخصوص به این گونه از نهادها، می‌توان دو نوع کارکرد برای آنها متصور بود:

الف- کارکرد اصلاحی؛ ب- کارکرد تعقیبی. کارکرد اصلاحی این نهادها، کشف مبنایی بی‌عدالتی‌های ناشی از عملکرد دستگاه‌های تحت صلاحیت و ارائه پیشنهاد مناسب برای رفع آنها است. در مقابل، کشف موارد تخلف و جرایم ناشی از عملکرد دستگاه‌ها، بیانگر کارکرد تعقیبی این نهادها است؛ به عنوان مثال، در فرانسه بیشتر کارکرد این نهادها متمایل به کارکرد اصلاحی است، در حالی که در انگلیس کمیسر پارلمانی نقش تعقیبی جرایم را نیز برعهده دارد. در ایران نیز همانند انگلیس، سازمان بازرسی کشور دارای کارکردی دوگانه است. هرچند بر طبق اصل 174 قانون اساسی نظارت سازمان بازرسی باید از جهت «حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین» باشد و اجرای صحیح قانون بیشتر ناظر بر کارکرد تعقیبی این سازمان است (گرچی ازندریانی، بابایی، 1391: 165)

دو نوع کارکرد مذکور، به دو نوع نظارت منتج می‌شوند؛ نظارت اصلاحی و نظارت تعقیبی. منظور از نظارت اصلاحی، نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها و نهادهای مشمول نظارت و ارائه پیشنهادها و توصیه‌هایی برای انجام بهتر وظایف و مقررات مربوطه است. راه‌حل‌های پیشنهادی آمبودزمن معمولاً عبارت است از سازش میان طرفین یا حسب

ضرورت افشای علنی تخلفات (کوسکو، 2008: 3). به طور کلی کارکرد اصلاحی این نهادها را می‌توان در دو مورد زیر بیان کرد؛ پیشنهاد اصلاح قوانین و پیشنهاد برای اجرای بهتر قوانین. با توجه به این‌که این نظارت در خصوص کارکردهای کلی سازمان و اجرای قوانین و مقررات در سطح کلی است، از توضیح بیشتر آن خودداری کرده و بحث را با توجه به کارکرد تعقیبی این نهادها بر عملکرد ضابطان دادگستری پی می‌گیریم.

بررسی نظارت تعقیبی نهادهای مجری نظارت غیرقضایی از دو جهت قابل توجه است، نخست این‌که این نوع نظارت با توجه به نهاد اعمال کننده آن، نظارتی غیرقضایی است و دوم این‌که با توجه به عنوان خاص آن (نظارت تعقیبی) این نکته را به ذهن متبادر می‌سازد که شبیه به نظارت قضایی است. در بیان حل این تعارض ظاهری باید گفت که در واقع این نوع نظارت از نظر ماهیت خود غیرقضایی است و سازوکارهای خاصی که در رسیدگی‌های قضایی وجود دارد را در این نوع نظارت نمی‌توان متصور بود؛ اما با این حال، با توجه به این‌که این نهادها به دنبال کشف، بررسی و تعقیب جرایم رخ داده هستند می‌توان در عمل نظارت آنها را نوع خاصی از نظارت، شبیه نظارت قضایی دانست.

منظور از نظارت تعقیبی غیرقضایی بر عملکرد ضابطان دادگستری، نظارت بر اعمال و رفتارهای ضابطان یا افرادی است که در جریان فرایند رسیدگی کیفری حضور دارند برای حفظ حقوق قانونی این افراد و رعایت حقوق شهروندی و کرامات انسانی آنها؛ در واقع حسن این نوع نظارت بر ضابطان در این است که نه تنها می‌تواند بر اعمال مجرمانه ضابطان (به عنوان مثال توهین به متهم در جریان بازجویی) نظارت داشته باشد، بلکه قابلیت اعمال بر اعمالی که صراحتاً در قانون واجد ضمانت اجرای کیفری نیستند را نیز دارا می‌باشند.

برای اعمال نظارت تعقیبی غیرقضایی بر عملکرد ضابطان می‌توان سه مرحله متصور بود:

1- شروع به تعقیب؛ 2- انجام بازرسی و تحقیقات؛ 3- اخذ تصمیم و ارائه گزارش.

جدول شماره (1): شروع به تعقیب

شروع به تعقیب	نهاد مجری	روش
ایران	سازمان بازرسی کل کشور،	با شکایت شاکی خصوصی، بدون نیاز به ارجاع شاکی خصوصی
	کمیسیون اصل نود قانون اساسی	فقط با ارجاع شاکی خصوصی یا دریافت گزارش از نهادهای ذی‌ربط

فرانسه	آمبودزمن مدافع حقوق شهروندان	با شکایت شاکی خصوصی، بدون نیاز به شکایت شاکی خصوصی
انگستان	کمیسیون پارلمانی	با شکایت شاکی خصوصی

در خصوص نظارت قضایی، ماده 32 قانون آیین دادرسی کیفری (1392)، نظارت بر ضابطان را از حیث انجام وظایفی که به عنوان ضابط برعهده دارند برعهده دادستان و در امور ارجاعی توسط سایر مقامات قضایی برعهده مقام ارجاع‌دهنده دانسته است؛ اما با این حال و از نظر مبانی حقوقی، این امر تضادی با شکایت افراد ذی‌نفع از عملکرد ضابطان نزد دادستان یا مقام قضایی ندارد. با این وجود در خصوص نظارت غیرقضایی و سازوکار ارجاع شکایت به نهادهای مجری این نوع نظارت، در کشورهای مختلف، رویه واحدی وجود ندارد. در این خصوص دو روش قابل ذکر است: در برخی از کشورها، رسیدگی به شکایات شهروندان از نقض حقوق خود توسط ضابطان، مستلزم شکایت و مراجعه این افراد به آمبودزمن حقوق شهروندی است؛ ولی در برخی از کشورها نیز به این نهاد اجازه داده شده است که در ابتدا و بدون نیاز به تظلم خواهی مردم، خود شروع به بررسی کند.

مداخله با ارجاع شکایت شاکی خصوصی

در این نوع مداخله، آمبودزمن در ابتدای امر حق ورود و دخالت را ندارند و تنها در صورتی می‌تواند نسبت به جرایم و تخلفات صورت گرفته شروع به تعقیب کند که شکایتی از افراد ذی‌نفع نزد این نهاد وصول شود. افراد ذی‌نفع نیز در این حالت می‌توانند اشخاص عادی یا نهادهایی نظیر پارلمان باشند.

بند ب ماده 2، قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب 1360 (با اصلاحات 1375، 1387، 1393) انجام بازرسی توسط این سازمان را بنا بر درخواست رهبری، رئیس قوه قضاییه، رئیس جمهور، کمیسیون اصل 90 مجلس، یا به تقاضای وزیر یا مسئول دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط یا هر موردی که به نظر رئیس سازمان بازرسی ضروری تشخیص داده شود، ممکن دانسته است. در این حالت، شروع به تعقیب، حق شخصی است که از تصمیمات ضابطان متضرر شده است و از مرجع تعقیب درخواست تعقیب ضابط یا ضابطان متخلف را دارد.

با این حال تبصره ذیل بنده «ه» ماده 2 این قانون رسیدگی به تخلفات مقامات و کارکنان قوای قضائیه و مقننه و نیروهای مسلح، شورای نگهبان و دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری را از شمول این ماده مستثنی می‌داند؛ اما با توجه به صدر این ماده، که قوای نظامی و انتظامی را هم مشمول بازرسی و نظارت سازمان بازرسی کل کشور دانسته است باید قائل بر این شد که این تبصره تنها در خصوص بنده «ه» این ماده که در خصوص ارجاع تخلفات اداری مدیران به نهاد تخلفات اداری ریاست جمهوری است کاربرد دارد؛ بنابراین در صورت تخلف اداری مدیران، این تخلف به نهاد اداری ریاست جمهوری ارجاع داده می‌شود و در صورت تخلف فرماندهان نیروهای نظامی و انتظامی (علی‌رغم عدم صراحت ماده) می‌توان گفت که گزارش تخلف، به دفتر مقام رهبری فرستاده می‌شود.

بر طبق اصل نود قانون اساسی «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 مؤظف است به این شکایات رسیدگی کند و پاسخ کافی دهد و در مواردی که شکایت به قوه مجریه یا قوه 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»؛ بنابراین در حقوق ایران، امکان طرح شکایت از ضابطان دادگستری توسط مدعی خصوصی در مراجع گفته شده وجود دارد.

علی‌رغم این‌که از نظر تئوری امکان شکایت از ضابطان دادگستری در سازمان بازرسی کل کشور و کمیسیون اصل نود قانون اساسی وجود دارد، با این حال، رویه قضایی تاکنون در عمل شاهد استفاده از این حق توسط شهروندان نبوده است. در حقوق فرانسه «آمبودژمن مدافع حقوق شهروندان» و در انگلیس «کمیسیون پارلمانی» به عنوان مراجعی هستند که عموم شهروندان می‌توانند برای شکایت از ضابطان به آنها مراجعه کنند؛ با این حال مترقی‌ترین قانون در این زمینه را کشور ایرلند شمالی دارد. از سال 2001، دفتر آمبودژمن در ایرلند شمالی تأسیس شده که منحصراً وظیفه رسیدگی به شکایت از واحدهای پلیس را برعهده دارد (کازکارت و دیگران¹، 2008: 117). در کشورهای ذکر شده، هر شهروند می‌تواند در صورت داشتن شکایت از ضابطان، حتی به صورت شفاهی نیز اقدام به شکایت از آنها نزد آمبودژمن کند.

1- Cathcart and other.

مداخله بدون نیاز به شکایت شاکی خصوصی

در این حالت، مقام نظارتی، بدون این‌که ارجاعی از ناحیه مقامی صورت گیرد، خود شروع به تعقیب می‌کند، در واقع همان‌طور که در خصوص نظارت قضایی، اطلاع دادستان از وقوع جرم¹ به عنوان یکی از جهات شروع به تعقیب تلقی می‌شود در این نوع از نظارت نیز، اطلاع نهادهای متولی به عنوان یکی از جهات قانونی شروع به تعقیب محسوب می‌شود. امروزه تقریباً در تمامی نظام‌های حقوقی دنیا این اصل مورد پذیرش قرار گرفته که تشخیص آمبودزمن خود یکی از جهات شروع به تعقیب محسوب می‌شود و الزاماً نیازی به دریافت شکایت برای شروع به تعقیب وجود ندارد (کوسکو، 2008: 21).

در حقوق ایران سازمان بازرسی کل کشور، می‌تواند به تشخیص خود و بدون نیاز به دریافت شکایت شروع به تحقیق و بررسی کند. براساس بند الف ماده 2، قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب 1360 (با اصلاحات 1375، 1387، 1393) بازرسی و نظارت بر نیروهای نظامی و انتظامی از وظایف ذاتی این سازمان تلقی می‌شود. از این نظر بین حقوق ایران و فرانسه این شباهت وجود دارد که شروع به تعقیب، هم می‌تواند بنابر شکایت‌های رسیده از مردم باشد و هم سازمان بازرسی در ایران و همچنین پارلمان در فرانسه رأساً می‌توانند شروع به تعقیب کند (گرچی از ندریانی، بابایی، 1391: 179).

در خصوص، کمیسیون اصل نود قانون اساسی، ظاهراً با توجه به اصل نود قانون اساسی، باید قائل بر این شد که شروع به تعقیب و رسیدگی توسط این کمیسیون مستلزم دریافت شکایت (یا گزارش) از شهروندان یا نهادهای دیگر است.

نکته دیگر این‌که به موجب ماده 7 قانون 3 ژانویه 1973 انگلیس و قانون آمبودزمن فرانسه، شکایت افراد نزد آمبودزمن مانع از شکایت آنها در مراجع قضایی نیست در قوانین داخلی ایران نیز به نظر می‌رسد، منعی برای همزمانی طرح شکایت در مراجع قضایی و رسیدگی در سازمان بازرسی کشور و کمیسیون اصل نود وجود نداشته باشد.

1- در جرایمی که جنبه عمومی دارند.

جدول شماره (2): انجام بازرسی و تحقیقات

انجام بازرسی و تحقیقات	نهاد مجری	روش اجرا
ایران	سازمان بازرسی کشور	امکان استفاده از کارشناسان و متخصصان، امکان صدور قرار تأمین و قرار بازداشت در موارد مصرح
	کمیسیون اصل نود قانون اساسی	امکان استفاده از نمایندگان و کارشناسان برای بازرسی، فاقد اختیار در زمینه قرار تأمین
فرانسه	آمبودژمن مدافع حقوق شهروندان	امکان دسترسی به تمامی اسناد و مدارک مورد نیاز
انگلستان	کمیسر پارلمانی	امکان دسترسی به تمامی مدارک و اسناد مورد نیاز بعد از هماهنگی به مقام قضایی

انجام بازرسی و تحقیقات توسط مراجع اعمال نظارت غیرقضایی، در واقع معادل مرحله «تحقیقات مقدماتی» در تحقیقات قضایی است که بر طبق ماده 90 ق.آ.د.ک «مجموعه اقداماتی است که از سوی بازپرس یا دیگر مقامات قضایی، برای حفظ آثار و علائم و جمع‌آوری ادله وقوع جرم، شناسایی، یافتن و جلوگیری از فرار یا مخفی شدن متهم انجام می‌شود. انجام بازرسی و تحقیق در نظارت غیرقضایی را می‌توان مجموعه اقداماتی دانست که از شروع به تعقیب توسط این نهادها شروع و تا زمان ختم تحقیقات ادامه می‌یابد. البته برخلاف تحقیقات قضایی، در تحقیقات غیرقضایی با محدودیت‌های خاص نظیر رعایت مواعد قانونی خاص برای احضار اشخاص و مواردی از این دست مواجه نیستیم.

یکی از ابهامات اصلی در خصوص انجام بازرسی و تحقیقات توسط سازمان بازرسی کل کشور، حیطة صلاحیت آن است¹، مستند اصلی تشکیل این سازمان اصل 174 قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است که چنین اشعار می‌دارد؛ بر اساس حق نظارت قوه قضاییه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های

1- علت اینکه این موضوع در این قسمت بحث شده است این است که اساساً هرکسی می‌تواند از عملکرد ضابطان به سازمان بازرسی کل کشور شکایت کند؛ ولی اینکه این سازمان مجاز به انجام تحقیقات و بررسی موضوع است یا اینکه باید موضوع را به مراجع ذی‌صلاح گزارش دهد، محل بحث است. به همین علت بعد از بیان شروع به تعقیب، به بررسی موضوع صلاحیت یا عدم صلاحیت سازمان بازرسی کل کشور، در خصوص رسیدگی به شکایات از ضابطان پرداخته‌ایم.

اداری سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر رییس قوه قضاییه تشکیل می‌شود. حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می‌کند. بر طبق این اصل، وظیفه سازمان بازرسی کل کشور، نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در «دستگاه‌های اداری» است؛ از این رو این سؤال مطرح می‌شود که آیا نیروی انتظامی دستگاهی اداری و مشمول این اصل است یا این که دستگاهی غیراداری و از شمول این اصل خارج است.

هرچند در قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، بازرسی از سازمان‌های نظامی و انتظامی هم در شمول وظایف این سازمان ذکر شده؛ اما با توجه به قید واژه اداری در اصل 174 قانون اساسی، ممکن است گفته شود که نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر نیروی انتظامی فقط در محدوده وظایف اداری (و نه قضایی) این نیرو است؛ زیرا این سازمان صرفاً اعمال و تصمیمات اداری دستگاه‌های اداری را مورد توجه قرار می‌دهد (امامی، استوار سنگری، 1391: 33).

در این خصوص ذکر چند نکته ضروری است، نخست این که با توجه با سال تدوین این اصل از قانون اساسی¹، شاید گفته شود اعمال قضایی نیروی انتظامی از شمول نظارت سازمان بازرسی کل کشور خارج است؛ زیرا در سال 1368، پلیس قضایی² در ایران فعالیت داشت و بنابراین تدوین کنندگان قانون اساسی با این فرض که پلیس قضایی از پلیس اداری جداست، سعی در اعمال نظارت بر پلیس اداری داشته‌اند؛ زیرا پلیس اداری تابع حقوق اداری و تحت نظارت مقامات اداری و پلیس قضایی تابع حقوق کیفری و تحت نظر مقامات قضایی هستند (عباسی، 1390: 187) در مقابل، در کشوری مانند فرانسه (که آیین دادرسی کیفری و بسیاری از قوانین ایران اقتباسی از قوانین این کشور هستند) پلیس قضایی و پلیس اداری به تفکیک مشخص شده‌اند و در نتیجه اشکال پیش گفته شده در خصوص اعمال نظارت نهادهای غیرقضایی بر عملکرد نیروهای پلیس در این کشور وجود ندارد.

1- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال 1358 توسط مجلس خبرگان قانون اساسی در 175 اصل تصویب و همان سال به همه‌پرسی گذاشته شد و نتیجه آن با رای مثبت اعلام شد. در سال 1368 اصلاحاتی در این قانون صورت پذیرفت که طی آن از جمله پست نخست وزیری حذف و اختیارات بیشتری به رئیس جمهور داده شد. اصل 174 فعلی، از جمله اصولی بود که در این اصلاحات مورد بازنگری قرار گرفت. اصل سابق به این نحو انشا شده بود: «بر اساس حق نظارت قوه قضاییه نسبت به حسن جریان امور و اجراء صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر شورای عالی قضایی تشکیل می‌شود و حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون معین می‌کند.

2- متأسفانه این پلیس که می‌توانست نقش بسیار کارآمدی در رعایت حقوق شهروندی و آزادی‌های مشروع افراد داشته باشد به موجب قانون تشکیل نیروی انتظامی منحل شد و علی‌رغم وجود بحث‌های جدی در خصوص احیاء این پلیس، این مهم تاکنون تحقق نیافته است.

با وجود این، در حال حاضر که به موجب قانون تشکیل نیروی انتظامی وظایف پلیس قضایی توسط مأموران نیروی انتظامی انجام می‌شود، نمی‌توان تفکیک دقیقی بین وظایف و مأموریت‌های اداری و قضایی این نیرو به عمل آورد؛ بنابراین و بر این اساس به نظر می‌رسد بتوان نیروی انتظامی را نیز تحت شمول نظارت سازمان بازرسی کل کشور قرار داد. مهم‌ترین دلیلی را که برای این نظر می‌توان برشمرد، این است که داخل دانستن نیروی انتظامی در شمول دستگاه‌های اداری، به رعایت هر چه بیشتر اصل حاکمیت قانون¹ کمک می‌کند، برای این‌که اصل حاکمیت قانون بهتر رعایت شود، رعایت اصل تفکیک قوا ضروری است و بر طبق اصل تفکیک قوا نیز، وظیفه نظارت با قوه قضاییه است. حال اگر به هر دلیل، نهادی را از شمول نهادهای اداری خارج کنیم عملاً راه را برای خروج این نهاد از نظارت قوه قضاییه فراهم کرده و بستر را برای افزایش فساد و جرم مهیا کرده‌ایم. این نکته مخصوصاً در خصوص نیروی انتظامی و ضابطان دادگستری بیش از پیش دارای اهمیت است؛ زیرا این افراد به طور مستقیم با شهروندان تعامل داشته و بیش از هر شخص و نهاد دیگری امکان نقض حقوق شهروندی توسط این افراد متصور است.²

در خصوص وظایف و اختیارات بازرسان سازمان بازرسی کل کشور برای نظارت بر ضابطان، دو نکته می‌تواند مورد توجه قرار گیرد؛ نخست این‌که با توجه به تبصره 2 ماده 5 این قانون، «رییس هیئت بازرسی یا بازرس در صورتی که دارای پایه قضایی یا ابلاغ خاص از رییس قوه قضاییه باشد؛ چنانچه در ضمن بازرسی به اموری برخورد کند که بیم تبانی یا فرار متهم یا از بین بردن دلایل و مدارک برود، می‌تواند تا پایان بازرسی برابر مقررات آیین دادرسی نسبت به صدور قرار تأمین غیر از بازداشت، اتخاذ تصمیم کند و چنانچه قرار بازداشت را ضروری تشخیص دهد باید با پیشنهاد رییس هیئت و موافقت رییس دادگستری محل اقدام کند».

1- در کنار اصل حاکمیت قانون، باید به مفهوم دولت قانون‌مند نیز توجه کرد. دولت قانون‌مند به معنای دولتی است که علاوه بر حفظ آزادی، حریم و حقوق شهروندی را نیز حفظ نماید (De Laubadere: 2002: 11). در حقیقت درست است که اعمال دولت باید تحت حاکمیت قانون باشند؛ اما در عین حال باید علاوه بر حاکمیت قانون، به حریم و حقوق شهروندان نیز احترام بگذارد.

2- در هیچ یک از منابعی که مشاهده شده، به صراحت در خصوص نیروی انتظامی و سازمان آن که مرتبط با بحث کنونی باشد نکته خاصی ذکر نشده است، از این‌رو در صحبت‌هایی که به صورت مستقیم و غیرمستقیم با اساتید حقوق عمومی شد این استدلال به دست آمد. ذکر این نکته ضروری است که برخی نیز قائل بر خروج نیروی انتظامی از ذیل عنوان نهاد اداری بودند؛ اما اکثریت اساتید بنا به استدلال گفته شده، قائل بر صدق عنوان سازمان اداری بر این نهاد هستند.

هم‌چنین بر طبق ماده 9 این قانون، «در مواردی که بازرسی یا هیئت‌های بازرسی به منظور حسن جریان امور تعلیق یک یا چند نفر از کارکنان واحدی را که مورد بازرسی قرار داده‌اند ضروری تشخیص دهند، باید مراتب را فوراً و مستدل به وزیر یا رئیس دستگاه مزبور اطلاع دهند و تعلیق کارمند یا کارمندان مورد نظر را تقاضا کند.»

بر طبق ماده 3 این قانون، سازمان بازرسی می‌تواند برای انجام بازرسی و اظهارنظر کارشناسی از وجود قضات و اشخاص صاحب صلاحیت و متخصصان در هر رشته به‌طور دائم یا موقت استفاده کند و در سایر موارد نسبت به تأمین کادر مورد نیاز از طریق انتقال یا مأموریت کارکنان دولت و در صورت عدم امکان از طریق استخدام اقدام کند.

بنابراین در جریان رسیدگی نسبت به شکایت از ظابطان دادگستری، بازرسان سازمان بازرسی کل کشور، هم اختیار صدور قرار تأمین و هم اختیار پیشنهاد تعلیق ضابط مربوطه را دارند، البته در برخی از کشورها برای بازرسی و نظارت نسبت به بعضی از سازمان‌ها و وزارتخانه‌هایی نظیر وزارت اطلاعات و واحدهای نظامی و امنیتی که با اسرار امنیتی کشور در ارتباط هستند، سازمان‌های خاص و مجزایی وجود دارند (رضایی‌زاده، 1390: 283).

در خصوص نحوه انجام تحقیقات توسط کمیسیون اصل نود قانون اساسی نیز ماده 3 قانون نحوه اجرای اصل نود قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران چنین اشعار می‌دارد؛ «چنانچه شکایتی نیاز به تحقیق و بررسی داشته باشد، کمیسیون می‌تواند بازرسی یا بازرسانی را از میان نمایندگان مجلس شورای اسلامی به انتخاب هیئت ریسه کمیسیون اعزام کند. در این صورت مسئولان ذی‌ربط موظفند همکاری لازم را از هر جهت با آنان معمول دارند. بازرسی یا بازرسان اعزامی می‌توانند در صورت لزوم فرد یا افراد متخصصی را هر چند غیرنماینده باشد، با تصویب هیئت ریسه کمیسیون همراه خود برای بازرسی دعوت کنند.»

یکی از نمونه‌های انجام بازرسی و تحقیقات توسط کمیسیون اصل نود، مربوط به پرونده «که‌ریزک» است¹، در این پرونده، کمیسیون اصل نود، به عنوان اولین نهادی بود، که شروع به تحقیق و بازرسی در خصوص این پرونده کرد، بر طبق صحبت‌های

1- متأسفانه با توجه به حساسیت‌ها و حواشی پدید آمده در این خصوص، بیشتر کمتر اطلاعاتی به‌صورت رسمی در این خصوص منتشر شده و بسیاری از واقعیات حقوقی، در جارجونجال‌های رسانه‌ای مغفول ماند.

رئیس مجلس شورای اسلامی وقت، تحقیقات انجام شده توسط کمیسیون اصل نود، (به همراه کمیسیون امنیت و سیاست خارجی مجلس) برای پیگیری به قوه قضائیه ارجاع و در صحن مجلس نیز قرائت شد.¹

بر این اساس، برخلاف نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر عملکرد ضابطان و امکان انجام تحقیقات در خصوص عملکرد این افراد که در مورد آن جای بحث و اختلاف نظر وجود دارد، در خصوص امکان تحقیق و بررسی توسط کمیسیون اصل نود در مورد عملکرد ضابطان دادگستری جای ابهامی وجود ندارد.

از نظر مقایسه تطبیقی در خصوص انجام تحقیقات، می‌توان گفت که در حال حاضر (و با توجه به کارکرد خاصی که در قوانین اکثر کشورها برای نهاد آمبودزمن و سایر نهادهای مجری نظارت غیرقضایی) پیش‌بینی شده است، در اکثر کشورها، این نهادها به تمامی اسناد و مدارک دولتی دسترسی داشته و می‌توانند اسناد و مدارک مورد نیاز را از مقامات مختلف درخواست کنند، همچنین هر اقدام تحقیقی دیگری نظیر احضار اشخاص، جلب نظر کارشناسان و متخصصان و مواردی از این قبیل را انجام دهند؛ از این‌رو در برخی از کشورها برای تخطی از درخواست‌های آمبودزمن در خصوص درخواست همکاری، ضمانت اجرای کیفری وضع کرده‌اند (کوسکو، 2008: 40)؛ به عنوان مثال یکی از پرونده‌های مطروحه در آمبودزمن مدافع حقوق شهروندی در فرانسه، مربوط به مأمور پلیسی است که شهروندی را بنا به ظن خود مبنی بر به همراه داشتن مواد مخدر، تعقیب کرده بود، با شکایت شهروند از این مأمور، بازرس ویژه آمبودزمن، با مکاتبه با دادستان شهرستان²، خواستار معرفی مأمور مذکور به آمبودزمن شد، دادستان با این استدلال که هیچ دلیل و مدرکی برای احضار مأمور پلیس وجود ندارد و از طرفی نیز دادستان تکلیفی به تبعیت از درخواست‌های نهادی غیرقضایی را ندارد، درخواست بازرس آمبودزمن را رد کرد، در نهایت با شکایت آمبودزمن به دادگاه جنایی شهر ماری، این دادگاه حکم به محکومیت دادستان شهرستان برای عدم همکاری با نهاد آمبودزمن داد.³

1- روزنامه دنیای اقتصاد، شماره 88/11/5، 2002.

2- در فرانسه نیز به موجب ماده 12 قانون آیین دادرسی کیفری این کشور، پلیس قضایی زیر نظر دادستان انجام وظیفه می‌کند.

3- صدور این رای را می‌توان تحولی عظیم در حوزه اختیارات این نهاد در جهت حمایت هر چه بیشتر از حقوق و آزادی‌های شهروندان دانست. (رک به، گزارش ویژه کمیسیون آمبودزمن بین‌المللی در اجلاس جهانی 2013 در کره جنوبی)

جدول شماره (3): اخذ تصمیم و ارائه گزارش

اخذ تصمیم	نهاد مجری	روش اجرا
ایران	سازمان بازرسی کل کشور	اگر موضوع واجد عنوان مجرمانه باشد ارائه گزارش به مراجع قضایی و پیگیری موضوع و در غیر این صورت ارجاع موضوع به مراجع ذی ربط
		ارائه گزارش به هیئت رییس مجلس، در صورت داشتن عنوان مجرمانه ارجاع به مقامات قضایی و پیگیری تا حصول نتیجه.
فرانسه	آمبودزمن مدافع حقوق شهروندان	ارائه گزارش به شخص یا سازمان ارجاع دهنده.
انگلستان	کمیسر پارلمانی	ارائه گزارش به شخص یا سازمان ارجاع دهنده یا نهادی که بازرسی نسبت به آن انجام شده است.

آمبودزمن در کارکرد تعقیبی خود نهادی فراتر از دادسرا نیست؛ بنابراین بعد از بازرسی و احراز تخلف و جرم، حق مؤاخذه و بازخواست متخلفان و مجرمان را ندارد، بلکه براساس قاعده تفکیک مقام تعقیب از مقام تحقیق، باید متخلفان و مجرمان را به مراجع قضایی و انتظامی معرفی کند. آمبودزمن این وظیفه را با صدور گزارش‌هایی انجام می‌دهد (عباسی، 1391: 276). در انگلیس، این نهاد پس از پایان اقدامات بازرسی، گزارشی را به سازمان یا شخص ارجاع دهنده (پارلمان یا شخص) و نهادی که بازرسی نسبت به آن انجام شده ارائه می‌دهد (گرچی ازندیانی، بابایی، 1391: 184). در فرانسه نیز، سازوکار ارائه گزارش به همین صورت است، با این تفاوت که در این کشور، در صورتی که عمل ضابط دارای عنوان مجرمانه‌ای باشد، بنا به درخواست شاکی خصوصی، آمبودزمن می‌تواند گزارش بازرسی خود را بدون ذکر هویت مأموران در یکی از جراید حوزه قضایی که این جرم در آن واقع شده است، منتشر کند.

ضمانت اجرای تصمیمات نهاد آمبودزمن ضمانت اجرای نرم است؛ یعنی این نهاد دارای قدرت لازم برای اجرائی کردن تصمیمات خود نیست، بلکه این نهاد نتیجه تصمیمات خود را در قالب گزارش‌های ویژه یا سالانه به نهادهایی که قانوناً برای دریافت آن‌ها ذی‌صلاح هستند ارسال می‌کند.

طبق بند «د» ماده 2 قانون سازمان بازرسی کشور و اصلاحات بعدی آن، در مواردی که گزارش بازرس متضمن اعلام وقوع جرمی است، چنانچه جرم دارای حیثیت عمومی باشد، رییس سازمان یا مقامات مأذون از طرفی باید وی یک نسخه از گزارش را با دلایل و مدارک مربوط برای تعقیب و مجازات مرتکب به مرجع صالح قضایی ارسال و موضوع را تا حصول نتیجه نهایی پیگیری کنند و در مورد تخلفات اداری، انضباطی و انتظامی مستقیماً مراتب را به مراجع ذی‌ربط منعکس کرده و پیگیری لازم را به عمل آورند. مراجع رسیدگی‌کننده مکلفند وقت رسیدگی و برای حضور را به اطلاع سازمان بازرسی کل کشور برسانند.

در خصوص کمیسیون اصل نود نیز طبق تبصره 5 ماده 198 آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، کمیسیون اصل نود مؤظف است همزمان با ارائه گزارش نهایی به هیئت رییس، کلیه اسناد، مدارک و پرونده‌های تحقیق و تفحص و یک نسخه از گزارش نهایی را به کمیسیون اصل نود (90) قانون اساسی برای اقدام قانونی و نیز حفظ و بایگانی اسناد ارسال کند.

طبق تبصره ماده 5 قانون نحوه اجرای اصل نود قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران کمیسیون پس از بررسی لازم و احراز تخلف از دادگاه صالح قضائی تقاضای رسیدگی خارج از نوبت را می‌کند و دادگاه مکلف است پس از صدور حکم نتیجه را به کمیسیون اطلاع دهد.

یکی از انتقاداتی که ممکن است بر این نوع نظارت وارد شود، نداشتن ضمانت اجرا برای گزارشات اعلام شده است، در واقع در این نوع نظارت، مرجع ناظر فقط اقدام به جمع‌آوری ادله و بررسی می‌کند و حتی در صورت احراز تخلف یا جرمی از ضابط حق مجازات او را ندارد، در مقام پاسخ باید گفت که امروزه اصل تفکیک قوا، متضمن این نکته است که اختیار مجازات در ید قوه قضاییه هر کشور باشد، مضافاً این‌که چنانچه برای نهادهای مجری نظارت غیرقضایی نیز اختیار صدور حکم به تنبیه متخلف یا مجرم را قائل شویم، عملاً این نهادها را وارد چرخه رسیدگی قضایی کرده‌ایم که از این منظر، نقض غرض است؛ زیرا هدف اعمال این نوع نظارت، دوری جستن از معایب و مشکلات نظارت قضایی بوده است.

نتیجه‌گیری

با توجه به بررسی‌های صورت گرفته و مطالعات انجام شده، در مقام نتیجه‌گیری می‌توان این‌گونه بیان کرد که به رغم این که در نظام حقوقی ایران، برخلاف نظام‌های حقوقی فرانسه و انگلستان، نهادی موسوم به آمبودزمن وجود ندارد؛ با این حال از نظر تقنینی دو نهاد سازمان بازرسی کل کشور و کمیسیون اصل نود قانون اساسی، نهادهایی هستند که کم و بیش کارکردی شبیه به آمبودزمن دارند. هرچند که هردوی این نهادها وابسته به یکی از قوای سه‌گانه هستند؛ با این حال بر طبق قوانین و آیین‌نامه‌های موجود در خصوص وظایف و کارکرد آنها، می‌توانند بر عملکرد ضابطان دادگستری نظارت داشته باشند. سازمان بازرسی کل کشور به عنوان سازمانی که زیر نظر قوه قضائیه فعالیت می‌کند، می‌تواند رأساً یا بنا به درخواست شهروندان، نسبت به نقض حقوق شهروندان توسط ضابطان، رسیدگی و تحقیق کند و گزارش تحقیقات خود را به مراجع ذی‌صلاح ارسال دارد. کمیسیون اصل نود قانون اساسی نیز، هرچند نمی‌تواند رأساً شروع به تحقیق کند؛ اما در صورت ارجاع گزارش یا شکایت شهروندان از ضابطان، می‌تواند نسبت به تعقیب و پیگیری این گزارش‌ها اقدام کرده و گزارش تحقیقات خود را علاوه بر ارجاع به مقامات قضایی در مجلس نیز قرائت و برای اطلاع عموم منتشر کند؛ با این حال و بنا به دلایلی، اعمال این نوع از نظارت تاکنون چندان جنبه اجرایی به خود نگرفته است.

به رغم این که تاکنون در ایران، در این خصوص تحقیقی به این صورت شکل نگرفته است، ولی با این حال، تحقیقاتی مشابه با این تحقیق در خصوص کارکرد آمبودزمن و نهادهای مشابه آن در ایران صورت گرفته است. نتایج این تحقیق در خصوص تفاوت‌ها و کارکردهای سازمان بازرسی کل کشور و کمیسیون اصل نود قانون اساسی با آمبودزمن، با تحقیق گرجی ازندریانی و بابایی (1391) مطابقت دارد، هرچند که در تحقیق ذکر شده به صورت خاص به نقش نظارتی سازمان بازرسی کل کشور در خصوص اعمال نظارت غیرقضایی بر ضابطان پرداخته نشده است. هم‌چنین در خصوص کارکرد نظارتی بر عملکرد دولت، نتایج این تحقیق با نتایج تحقیق آقایی طوق (1386) هم‌گرایی و مشابهت دارد و نیز در خصوص نقش آمبودزمن در حفظ حقوق شهروندی، نتایج بررسی‌های این تحقیق با تحقیق صورت گرفته توسط رضایی‌زاده، عابدی (1389) انطباق دارد.

پیشنهادها

در نهایت این که به عنوان پیشنهاد می‌توان موارد زیر را مدنظر قرار داد:

- 1- قانونگذار ایران، با توجه به این که ایران یکی از اعضای نهاد آمبودزمن آسیایی است، برای هم‌سو شدن با این نوع خاص از نظارت، قانونی مبنی بر تشکیل نهاد آمبودزمن (یا نهادی با همین کارکرد ولی با عنوان دیگر) تصویب کند.
- 2- مقنن با ایجاد اصلاحاتی در قانون تشکیل کمیسیون اصل نود قانون اساسی، بر نظارت بر عملکرد مأموران پلیس و ضابطان دادگستری توسط این کمیسیون صراحتاً تأکید کند.
- 3- با توجه به زمان بر بودن تشکیل آمبودزمن و اصلاح قوانین در این خصوص، به نظر می‌رسد تشکیل کمیته‌ای که به صورت اختصاصی زیر نظر یکی از قوای سه‌گانه فعالیت کند، به منظور نظارت اختصاصی بر عملکرد ضابطان در مقام انجام وظایف خود، می‌تواند به عنوان راه‌کاری موقت اما مؤثر مورد توجه قرار گیرد و نیز می‌توان با انجام اصلاحاتی در قانون سازمان بازرسی کل کشور، این سازمان را به عنوان نهادی هم‌سنگ با آمبودزمن در حقوق ایران مورد توجه قرار داد.

منابع

- آقایی طوق، مسلم (1386). مبانی و ماهیت نظارت قضایی بر اعمال دولت: مطالعه تطبیقی کشورهای فرانسه، انگلستان و آمریکا، پژوهش‌نامه، معاونت حقوقی و بررسی‌های فقهی مرکز تحقیقات استراتژیک. سال اول، شماره اول، صص 191- 125.
- اخوان کاظمی، بهرام (1391). نظارت در نظام اسلامی. پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
- امامی، محمد؛ استوارسنگری، کوروش (1391). حقوق داری. جلد دوم، چاپ اول، تهران: نشر میزان.
- بهادری، علی (1389). روابط میان قوا در حقوق اساسی ج. ۱.۱ با نگاهی به نظریه کنترل و تعادل قوا. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق، دانشگاه امام صادق علیه السلام.
- جوان آراسته، حسین (1388). گزینش رهبر و نظارت بر او در نظام جمهوری اسلامی ایران. پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، قم.
- خالقی، علی (1394). نکته‌ها در قانون آیین دادرسی کیفری. چاپ چهارم، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.
- دهخدا، علی اکبر (1385). لغت نامه دهخدا. ج 41، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- راسخ، محمد (1387). نظارت و تعادل در قانون اساسی جمهوری اسلامی. ایران، تهران: نشر دادگستر.
- رستمی، عبدالرضا (1383). معرفی پلیس دیگر کشورهای جهان: پلیس فنلاند، توسعه انسانی پلیس. شماره 1، صص 144- 150.
- رستمی، ولی؛ جوکار، فضل‌الله (1391). آموذمن، نظارت فراقضایی مکمل نظارت قضایی. فصلنامه پژوهش حقوق، شماره 37، صص 23-40.
- رضایی‌زاده، محمد جواد (1390). حقوق اداری (1). چاپ دوم، تهران: نشر میزان.
- رضایی‌زاده، محمد جواد؛ عابدی، سعید (1389). آموذمن: پاسدار حقوق شهروندان، مبتکر اصلاحات اداری. فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره 40، شماره 3، صص 170- 151.
- رضایی، محمود (1389). فرهنگ حقوق جزا. چاپ اول، تهران: انتشارات سرای عدالت.
- عباسی، بیژن (1390). حقوق اداری، چاپ دوم، تهران: نشر دادگستر.
- عمیدزنجانی، عباسعلی و همکاران (1389). نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، تهران: دانشگاه تهران.

- قاسمی، محمدعلی (1388). پلیس و جامعه متنوع. فصلنامه مطالعات راهبردی، سال دوازدهم، شماره دوم، شماره مسلسل 44، صص 107-122.
- قاضی، سید ابوالفضل (1375). بایسته‌های حقوق اساسی. تهران: نشر میزان.
- گرجی ازندریانی، علی اکبر؛ بابایی، مهدی (1391). آمبودزمن هم‌سنجی سامانه‌های ایران، فرانسه و انگلستان. تحقیقات حقوقی، شماره 57، صص 125-194.
- مرکز تحقیقات شورای نگهبان (1389). گزارش بررسی حدود اختیارات و صلاحیت‌های کمیسیون اصل نود قانون اساسی.
- گروه مؤلفان (1390). فرهنگ حقوقی مجد. ویرایش، رفیعی، محمد تقی، چاپ یازدهم، تهران: انتشارات مجد.
- حضوری، مصطفی (1392). آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی، بررسی مفهوم «نظارت». دفتر مطالعات نظام‌سازی اسلامی، مرکز تحقیقات شورای نگهبان.
- موسی زاده، ابراهیم (1390). بررسی تطبیقی کمیسیون اصل نود و نهاد آمبودزمن. فصلنامه علمی-پژوهشی دیدگاه‌های حقوق قضایی، صص 157-180.
- موسوی، سید فضل‌الله؛ موسی‌زاده، ابراهیم؛ جوکار، فضل‌الله (1391). بررسی استقلال نهاد آمبودزمن با نگاه تطبیقی. فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره 42، شماره 4، صص 217-234.
- میرمحمدی، سیدمحمد (1378). مطالعه تطبیقی نظام‌های نظارتی. فصلنامه مطالعات مدیریت، شماره 23 و 24، صص 63-84.
- هاشمی، سیدمحمد (1382). حمایت‌ها و تضمینات حقوق بشر در حقوق داخلی و نظام بین‌المللی. مجله تحقیقات حقوقی، شماره 38، صص 9-81.
- هداوند، مهدی (1386). مهار قدرت و تحول آن در حقوق اداری. نشریه حقوق اساسی، سال چهارم، شماره هشتم، صص 274-317.
- هداوند، مهدی (1387). نظارت قضایی: تحلیل مفهومی تحولات اساسی. نشریه حقوق اساسی، سال هفتم، شماره نهم، صص 7-56.
- هوسمی نژاد، محمد تقی (1389). فرهنگ انگلیسی- فارسی استاندارد. چاپ چهارم، مؤسسه نشر جهان دانش.

- Alln, Priscilla D. Klein, Waldo , Gruman, Cynthia (2003). Correlates of Complaints Made to the Connecticut Long-Term Care Ombudsman Program, Research on Aging , Vol. 25 No. 6, November 631-654 ,
- De Laubader , A(2002). (en collaboration de VENEZIA , J . et GAUDEMMENT, Y). Manual de Droit Administratif, L. G. D. J 17 sd. P11
- Gregory, Roy, Giddings, Philip (2000). Righting wrong, the ombudsman in six continent, Belgium, International institute of administrative sciences.
- Giddings Philip (2001). Whither the Ombudsman?, Public Policy and Administration Volume 16 No. 2, 1-16
- kuchko-standlmayer(ed), Gabriele (2008). European ombudsman institution, Austria, springing Wien new york.
- Kuchko-standlmayer (ed.), Gabriele (2009). The spread of the ombudsman idea in European, Austria, university of Vienna.
- Magnette, Paul (2003). Between parliamentary control and the rule of law: the political role of the Ombudsman in the European Union, Journal of European Public Policy, October 677-694.
- Mark E. H. Cathcart, Patrick McGrath, Edward Goodall, Tara Moore(2008). An investigation of the interface between the office of the police ombudsman for Northern Ireland and local forensic physicians, Med. Sci. Law ,Vol. 48, No. 2 , 117-123
- Reaf, Linda C. (1999). The international ombudsman anthology, international ombudsman institute, Amsterdam, Netherland. .
- Ruth Huber, Kevin Borders, F. Ellen Netting, James R. Kautz, (2000). Interpreting the Meaning of Ombudsman Data Across States: The Critical Analyst-Practitioner Link. The Journal of Applied Gerontology, Vol. 19 No. 1, 3-22
- Shaw, Stephen, (2011). The Ombudsman's Role in Probation, Probation Journal, Copyright^a NAPO Vol 58(2): 126-136
- Washington, DC: Department of Health and Human Services, Office of the Inspector General.
- ziegenfuss, James t, o,rouke, Jr. particia (2011). The ombudsman handbook: designing and managing an effective problem-solving, USA, McFarland company.