

بررسی استقلال نهاد آمبودزمان با نگاه تطبیقی*

سید فضل الله موسوی**

استاد گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

ابراهیم موسی زاده

استادیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

فضل الله جوکار

دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۰/۷/۱۷ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۰/۱۲/۲۲)

چکیده:

با افزایش دخالت‌های دولت در شئون مختلف جامعه و متعاقب آن وابستگی بیشتر شهروندان به نهادهای دولتی و عمومی، همیشه این بیم وجود دارد که حق و حقوق شهروندان در برابر ارگان‌های قدرتمند دولتی تضییع شود. از همین رو، سازوکارهای مختلفی جهت دفاع از حقوق شهروندان در برابر نهادهای دولتی ایجاد شده است که یکی از این سازوکارها ایجاد نهاد آمبودزمان می‌باشد. وظیفه کلاسیک و ابتدایی نهاد آمبودزمان رسیدگی به شکایات شهروندان علیه ارگان‌های دولتی و عمومی به شیوه‌ای غیرقضایی و بی‌طرفانه است و بنابراین این نهاد نیازی مبرم به استقلال از ارگان‌های مختلف دولتی و عمومی دارند. در این نگارش، استقلال نهاد آمبودزمان و وجوه مختلف آن بررسی می‌شود و رابطه این نهاد با قوای سه‌گانه با نگاه تطبیقی مورد مذاقه قرار می‌گیرد.

واژگان کلیدی:

آمبودزمان، استقلال، قوای سه‌گانه، شکایات شهروندان، نهادهای دولتی، مطالعه تطبیقی.

* این مقاله برآمده از پایان‌نامه‌ای تحت عنوان «بررسی تطبیقی کمیسیون اصل نود ق.ا.ج.ا. و آمبودزمان پارلمانی انگلستان» می‌باشد که در سال ۱۳۹۰ در دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران به وسیله نویسنده سوم مقاله حاضر، دفاع شده است.

Email: sfmoosavi12@gmail.com

فکس: ۶۶۴۰۹۵۹۵

** مسؤل مقاله

برای اطلاع از دیگر مقالات منتشر شده از این نویسنده در همین مجله، به صفحه پایانی این مقاله نگاه کنید.

مقدمه

امروزه دامنه اختیارات و صلاحیت‌های ادارات عمومی به‌طور وسیعی گسترش یافته و نقش دولت در ارائه خدمات و اکتساب مسئولیت‌های جدید برای شهروندان به‌ویژه در زمینه منافع عمومی، توسعه پیدا کرده است. از همین رو به دلیل گسترش نظام اداری، اشخاص به شدت به ادارات عمومی وابسته گشته‌اند (Kucsko, 2009, 6). بنابراین کاملاً بدیهی است که با افزایش ارتباط بین اشخاص و ادارات امکان بروز اختلافات بین آن‌ها نیز افزایش می‌یابد. از همین رو نیاز به مراجعی که به اختلافات آن‌ها رسیدگی کنند، احساس گردید و در نظام حقوقی کشورها راهکارهایی برای حل و فصل این امر اندیشیده شد.

در اغلب کشورها، به شهروندان حق دسترسی به نظارت قضائی بر اعمال اداری اعطاء شده، ولی در برخی دسترسی به محاکم در نتیجه موانع سیاسی، اجتماعی و روانی بسیار مشکل بود. بنابراین، روش‌های جبران خسارت غیرقضایی در جهت تطبیق عمل ادارات عمومی با نیازهای شهروندان مد نظر قرار گرفت. به منظور استفاده از ابزار مناسب برای تأمین این نیازها، حقوق‌دانان و سیاست‌مداران ایده ایجاد نهاد آمبودزمان مستقل و انتخابی به عنوان نهادی ناظر در ابعاد عمومی را مورد توجه قرار دادند که با وجود آن شهروندان می‌توانستند بدون موانع موجود برای مراجع قضایی از آن استفاده کنند. لازم به ذکر است که این نهادها، مثل دادگاه‌ها به وسیله قواعد حقوقی احاطه نشده‌اند و می‌توانند راه‌حل‌های بازدارنده و مؤثری را برای مسائل عرضه بدارند. (Kucsko, 2009, 7)

این نهاد نخستین بار در سوئد (۱۸۰۹) تشکیل شد و در نیمه دوم قرن بیستم در سراسر دنیا توسعه یافت. این نهاد روزبه‌روز در سطوح و حوزه‌های مختلف در حال گسترش می‌باشد (Soderman, 2003, 5). به‌گونه‌ای که امروزه چنین نهادهایی علاوه بر سطوح ملی کشورها در اغلب مناطق، سازمان‌های دولتی، آموزشی و ... به‌کار گرفته می‌شوند (Finker, 2005, p. 36). مثلاً در کشورهای پیشرفته آمبودزمان بیمارستانی (Hospitals Ombudsman)، آمبودزمان کودک (Children Ombudsman)، آمبودزمان دانشگاهی (University Ombudsman)، آمبودزمان زنان (Women Ombudsman)، آمبودزمان بزه‌دیدگان (Victims Ombudsman)، آمبودزمان پلیس (Police Ombudsman) و ... تأسیس شده است.^۱

نهادهای آمبودزمان معمولاً دارای کارکردهای مشترکی چون رسیدگی به شکایات شهروندان علیه ارگان‌های دولتی و عمومی و پشتیبانی از حاکمیت قانون و حقوق شهروندان به روش فراقضائی (Ultra-judicial)، سریع و انعطاف‌پذیر می‌باشند (Reif, 1999, Kucsko, 2008, p. 2).

۱. لازم به ذکر است که در این نگارش منظور از نهاد آمبودزمان، آمبودزمان ملی کشورها می‌باشد.

152). این نهادها در همه نظام‌های حقوقی به یک شکل عمل نمی‌کنند؛ بلکه هم از حیث تشکیلات و مبانی و هم از لحاظ صلاحیت و کارکردها بسیار متنوع هستند. به منظور آشنایی بیشتر لازم می‌نماید تعریفی از نهاد آلودزمان ارائه گردد. "نقطه آغازین تعریف نهاد آلودزمان، در سال ۱۹۷۴ به وسیله اتحادیه کانون وکلای بین‌المللی انجام شده است: «یک مرکز که به وسیله قانون اساسی یا مصوبه قوه مقننه تاسیس می‌شود و به وسیله یک مقام عمومی بلند پایه مستقل که مقابل قوه مقننه پاسخگو است، مدیریت می‌شود؛ شکایات را از اشخاص خسارت‌دیده علیه مستخدمین، مقامات و نمایندگی‌های دولت دریافت یا به‌طور خودجوش اقدام می‌کند و دارای اختیار رسیدگی، صدور توصیه‌نامه و ارائه گزارش است»" (Kucsko, 2008, 4).

از آنجا که وظیفه این نهاد رسیدگی به شکایات شهروندان علیه ارگان‌های دولتی و عمومی می‌باشد، اولین ویژگی و مؤلفه یک آلودزمان کارا و موثر، استقلال این نهاد از قوه‌ای است که بر فعالیت‌های آن قوه نظارت می‌کند. استقلال نهاد آلودزمان را می‌توان در ابعاد مختلفی مورد بررسی قرار داد. با عنایت به آلودزمان ملی کشورهای مختلف می‌توان این نهاد را به سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه مرتبط دانست که ارتباط این نهاد با هر کدام از این قوا نتایج مختلفی را در پی دارد و میزان حفظ استقلال آلودزمان در پرتوی هر کدام متفاوت است. مقاله حاضر به دنبال پاسخگویی به این پرسش است که مؤلفه‌های استقلال نهاد آلودزمان چیست و این نهاد در تعامل با چه قوه‌ای می‌تواند بیشترین استقلال را داشته باشد؟ فرض ما در این مقاله بر این است که نهاد آلودزمان برای حفظ استقلال خود می‌بایست دارای مؤلفه‌های مختلفی باشد و بهترین قوه که در تعامل با آن می‌توان استقلال نهاد مزبور را حفظ کرد قوه مقننه می‌باشد. در گفتار اول این مقاله به استقلال این نهاد و وجوه مختلف آن پرداخته می‌شود. در گفتار دوم تعامل نهاد مزبور با قوای سه‌گانه مورد بررسی قرار خواهد گرفت و برای هر قوه، یک کشور به‌طور مختصر بررسی می‌شود و در نهایت مشخص خواهد شد که بهترین قوه‌ای که در تعامل با آن استقلال نهاد آلودزمان تأمین می‌گردد، کدام است.

گفتار اول: استقلال نهاد آلودزمان

۱-۱) تعریف و اهمیت استقلال آلودزمان

انجمن آلودزمان‌های بین‌المللی (International ombudsman association) طی اظهاری چهار ویژگی، که نهاد آلودزمان را از سازمان‌های دیگر متمایز می‌کند به شرح زیر بیان کرده است:

۱. برای ملاحظه تعریف دیگری از نهاد آلودزمان مراجعه شود به رضایی زاده، محمد جواد، عابدی، سعید (۱۳۸۹)، «آبادزمن: پاسدار حقوق شهروندان، مبتکر اصلاحات اداری»، فصلنامه حقوق، دوره ۴۰، ص ۱۵۳.

۱- استقلال در ابعاد ساختاری و کارکردی (Independence) ۲- بی‌طرفی و عدم جانب‌داری (Impartiality) ۳- محرمانه بودن (شکایات) (Confidential) ۴- غیر رسمی (غیر قضایی) بودن رسیدگی (informality) (Ziegenfuss, orourke, 2011, P. 130). چنانکه مشهود است استقلال این نهاد، برای اعمال وظایفش لازم و ضروری می‌باشد و فقدان این ویژگی او را از ماهیت و فلسفه وجودی خود دور می‌کند. "برای حفظ استقلال، لازم است آلودزمان تحت انقیاد و سیطره هیچ مقامی قرار نگیرد.

استقلال مصراً به این معنا است که مقامات نه بتوانند در امور آلودزمان دخالت کنند و نه قادر باشند نقطه نظرات خود را به آن القا و دیکته کنند" (عمید زنجانی، موسی‌زاده، ۱۳۸۹، ۱۴۷). جوینر (Joyner) نیز به عنوان یکی از نویسندگانی که در رابطه با نهاد آلودزمان دست به تقریر زده است، سه اصل اولیه را برای آلودزمان پیشنهاد می‌کند که یکی از آنها استقلال می‌باشد (Joyner, 2001, 9). مایکل هوستینا (Michael Hostina) رئیس سابق اتحادیه آلودزمان‌های آمریکا (United States Ombudsmen Association) در مورد استقلال نهاد آلودزمان می‌گوید: «یافته‌ها و تصمیمات آنها (آلودزمان‌ها) بر اساس بازرسی و تجزیه و تحلیل داده‌ها و قانون است. آنها می‌بایست مستقل باشند و همیشه از قرار گرفتن در موقعیت حفاظت از منافع سازمان‌های تحت نظارت خود اجتناب کنند. این استقلال باعث اعتبار بخشی به نهاد آلودزمان در میان مردم و به‌ویژه شاکیان می‌گردد» (Gottcherer and Hostina, 1998, 2).

البته شایان ذکر است که آلودزمان، علاوه بر اینکه نمی‌بایست تحت کنترل هیچ نهادی باشد، "بلکه باید به گونه‌ای عمل کند که طرفدار و حامی صرف شهروندان محسوب نگردد؛ در عوض نقش رسیدگی‌کننده آن به شکایات، ایجاب می‌کند که به‌طور مستقل و بی‌طرف به شکایات رسیدگی کند" (Buk, Thompson, Kirham, 2011, 160). قسمت سوم ماده ۱۹۵ معاهده مؤسس اتحادیه اروپا نیز استقلال این نهاد را مورد توجه صریح قرار داده است: «آلودزمان می‌بایست در اعمال و وظایفش کاملاً مستقل باشد» (Official Journal of the European Union, 2006, 132). به نظر می‌رسد همان‌گونه که قاضی و قوه قضائیه نیاز مبرم به استقلال سازمانی و شخصیتی دارد، آلودزمان نیز به همان دلایل، این نیاز را (به ویژه در برابر قوه مجریه) احساس می‌کند.

1- «The Ombudsman shall be completely independent in the performance of his duties. ...»

برای ارزیابی استقلال نهاد آمبودزمان از ارگان‌های تحت نظارت خود می‌بایست چند مؤلفه را در ارتباط با آن دو مورد ملاحظه قرار داد: ۱- اختیار ارگان‌های تحت نظارت آمبودزمان مبنی بر ایجاد محدودیت یا کنترل صلاحیت آن ۲- اختیار ارگان‌های تحت نظارت آمبودزمان بر انحلال آن ۳- اختیار برکناری رئیس آمبودزمان از طرف آن‌ها ۴- اختیار کاهش بودجه یا منابع آمبودزمان از سوی نهادهای مذکور (Joyner, 2001, 9). در واقع می‌توان چنین گفت وقتی آمبودزمان با تأمین مالی یا انتخاب (یا انتصاب) و یا به هر نحو دیگری مورد حمایت نهاد اداری مورد نظارت باشد، نمی‌توان انتظار داشت که این نهاد از درجه استقلال مورد نیاز بهره‌مند باشد، حتی اگر در ظاهر به این استقلال دست یابد (Buk, Thompson, 2011, 161).

۱-۲) وجوه مختلف استقلال آمبودزمان

استقلال آمبودزمان را می‌توان از زوایای مختلفی مورد ارزیابی قرار داد که در این بند مهم‌ترین ابعاد استقلال آمبودزمان مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱-۲-۱) تأسیس به موجب یک مصوبه قانونی

نهاد آمبودزمان می‌بایست در یک مصوبه قانونی ایجاد و حیات آن تضمین گردد تا به راحتی در تشکیلات و کارکردها دچار تغییر و تحول نشود و به واسطه تغییر گروه‌ها و احزاب سیاسی در رأس قدرت در معرض تزلزل، نابودی و کاهش اختیارات و صلاحیت قرار نگیرد. از همین رو کشورهای مختلف این نهاد را یا در قانون اساسی و یا در قوانین مصوب پارلمان تضمین کرده‌اند.

۱-۲-۱-۱) پیش‌بینی آمبودزمان در قانون اساسی

این نهادها در برخی از کشورها چه در سطح ملی و چه منطقه‌ای در قانون اساسی پیش‌بینی شده‌اند. "تضمین این نهادها در قانون اساسی، به دلیل پائین بودن احتمال اصلاح و تغییر در این قانون است؛ زیرا معمولاً فرایند تغییر و اصلاح قانون اساسی به گونه‌ای پیش‌بینی می‌شود که از تغییرات پی‌درپی و بی‌ثباتی جلوگیری شود. برخی از قوانین اساسی، اختیار وضع مقرراتی را به منظور تقویت و گسترش اختیارات و مسئولیت‌ها به قوه مقننه اعطاء می‌کنند" (Gottcherer and Hostina, 1998, 1). قانون اساسی ابتدا استقلال این نهاد را از نهادها و سازمان‌های عمومی مورد توجه قرار می‌دهد و سپس بر اساس سلسله مراتب قانونی که قانون اساسی در بالاترین سطح قرار می‌گیرد، اجازه تغییرات در ساختار و وظایف این نهادها را با تغییر اکثریت در پارلمان نمی‌دهد. این موضوع نقش مهمی در استقلال نهادهای آمبودزمان دارد.

۲-۱-۲) پیش‌بینی و تضمین در قوانین عادی

تضمین نهاد آمبودزمان در قوانین اساسی به عنوان امری منحصر به فرد محسوب نمی‌شود بلکه در برخی کشورها این نهاد به وسیله قوانین عادی پارلمان تشکیل می‌شود. به دور از واقعیت نمی‌باشد اگر گفته شود در برخی از کشورها، قانون اساسی در دوره زمانی‌ای تصویب شده که اهمیت نقش آمبودزمان در رابطه با حقوق شهروندی و بشر و آزادی‌های شهروندان به گستردگی امروز مورد شناسایی واقع نشده است و در تکمیل این مسئله فرایند دشوار اصلاح قوانین کشورها به راحتی اجازه اصلاح قانون اساسی را نمی‌دهد (Venice commission, 2010). در قوانین عادی وظایف، سازمان و اختیارات آن‌ها به طور کامل ذکر می‌گردد ولی در این مورد باید برای اعمال تغییرات در این مصوبات، اکثریت بالایی را پیش‌بینی کنند که این نهاد با تغییر اکثریت پارلمان، دچار تغییر و تحول و بی‌ثباتی نشود.

۲-۲) استقلال سازمانی

یکی از ابعاد مهم استقلال نهاد آمبودزمان، نحوه نصب و عزل رئیس آمبودزمان و استقلال اداری و سازمانی آن می‌باشد. این که چه ارگان یا نهادی اقدام به انتخاب یا انتصاب می‌کند جنبه بسیار مهمی از استقلال این نهاد است و کارکرد منصفانه و به دور از شائبه دخالت این ارگان‌ها در انجام وظیفه و رسیدگی به شکایات واصله از سوی شهروندان در گروی این امر است. در این زمینه، رئیس این نهاد نباید به وسیله نهاد یا ارگانی انتخاب شود که خود تحت کنترل و نظارت آمبودزمان باشد زیرا در این صورت امکان دخالت نهاد انتخاب‌کننده در امور آمبودزمان افزایش می‌یابد (Soderman, 2004, 5).

مدت دوره خدمت آمبودزمان نیز یکی از شاخص‌های استقلال سازمانی این نهاد می‌باشد. دوره خدمت طولانی‌تر، باعث می‌شود این نهاد از طوفان‌ها و تغییرات مداوم سیاسی مصون بماند و در هر حال استقلال خود را حفظ کند (Reif, 1999, 180). مدت دوره خدمت رؤسای آمبودزمان نیز در هر کشوری متفاوت است مثلاً در نیجریه و تانزانیا ۳ سال، دانمارک و سوئد ۴ سال، هنگ‌کنگ، نیوزلند و اسپانیا ۵ سال، فرانسه و هلند ۶ سال می‌باشد. قابل ذکر است که در برخی از کشورها، دوره خدمت آمبودزمان دارای محدودیت نیست و رؤسای آمبودزمان تا رسیدن به سن خاصی به انجام وظایف خود ادامه می‌دهند مثلاً در کشورهای ولز، زامبیا و نامیبیا تا رسیدن به سن ۶۵ سال و در سریلانکا تا ۷۰ سالگی در سمت خود باقی می‌مانند (ibid, 216). در ساختار نهاد آمبودزمان ممکن است به منظور اجرای وظایف معاونت، شعبات یا کارمندانی وجود داشته باشند. ماهیت حساس این شغل و گستردگی حیطه صلاحیت و نیاز به اعتماد کامل به کارکنان آمبودزمان ایجاب می‌کند که این نهاد در انتخاب و عزل کارکنان خود از هرگونه محدودیت سیاسی و اعمال فشار آزاد باشد (Amirarjmand, 2008, 23).

طبق ماده ۲۶ قانون آلودزمان دانمارک، مصوب ۱۹۹۶: «آلودزمان می‌بایست اعضاء و کارکنان خود را (خود) عزل و نصب کند». این موضوع بسیار مهم می‌باشد که نهادهای آلودزمان این اختیار را داشته باشند که بهترین افراد را به عنوان کارمند و غیره به کار بگیرند. دستمزد باید در حدی بالا و کافی باشد که برای جذب افراد با توانایی‌های بالا کفایت کند. نه تنها آلودزمان می‌بایست کارکنان خود را انتخاب کند بلکه باید اختیار ترفیع آن‌ها، به هر شکلی که تشخیص می‌دهد را داشته باشد. (Agana, Thomas, Reif, 2000, 140) انتخاب اعضاء به وسیله خود آلودزمان امری بسیار مفید است؛ زیرا در این صورت آلودزمان می‌تواند افراد متبحر در این زمینه را به کار بگیرد و به منظور افزایش تخصص، آن‌ها را در کنفرانس‌های بین‌المللی و دوره‌های تخصصی آموزش دهد (ibid, 139).

سازوکار عزل رؤسا به مانند نصب آن‌ها در هر کشوری به گونه خاصی انجام می‌گیرد. مثلاً عزل رئیس آلودزمان در فرانسه توسط یک هیئت سه نفره انجام می‌گیرد و در سوئد این امر توسط پارلمان اعمال می‌شود. دلایل عزل آن‌ها نیز در هر کشور متفاوت است. برخی کشورها محکومیت کیفری (جمهوری چک «ماده ۶ قانون مدافع عمومی حقوق (Public Defender of Rights) مصوب ۱۹۹۹»، بلغارستان «ماده ۱۲ قانون آلودزمان مصوب ۲۰۰۳»)، برخی سوء عملکرد (اسپانیا، اکراین)، برخی از دست دادن اعتماد پارلمان (دانمارک، فنلاند) و... را عامل عزل اعضاء می‌دانند.

ولی در مجموع می‌بایست طریق عزل به گونه‌ای صورت گیرد که کمترین اعمال نفوذ توسط نهادهای ذی‌نفع در عزل آن‌ها منتفی گردد. عزل رئیس آلودزمان ممکن است در نتیجه مسائل و تغییرات سیاسی انجام شود؛ بنابراین در قوانین برخی از کشورها که عزل به وسیله پارلمان صورت می‌گیرد برای عزل آلودزمان حد نصاب بالاتری را نسبت به نصب آن‌ها در نظر گرفته‌اند. فنلاند، ایسلند، مولداوی، نروژ و هلند در جرگه این کشورها قرار دارند (Kucsko, 2008, 481). به طور مثال عزل آلودزمان در لهستان باید به تصویب سه پنجم اعضاء پارلمان برسد (Finker, 2005, 16).

۳-۲-۱) استقلال مالی

بدون شک حفظ استقلال هر نهادی منوط به استقلال مالی آن نیز می‌باشد. آلودزمان و نهادهای ملی با کارکردی نظیر این نهاد، می‌بایست بر بودجه خود کنترل داشته باشند و قادر به پیشنهاد بودجه سازمان خود باشند که به وسیله پارلمان به تصویب می‌رسد. رعایت این اصل مهم، استقلال آن‌ها را تضمین می‌کند و باعث می‌شود هیچ نهاد دولتی نتواند تأثیر ناروایی بر روند رسیدگی و تصمیم‌گیری آن‌ها بگذارد. "سازمان ملل اظهار می‌دارد که نهادهای حقوق

بشری ملی (که آمبودزمان نیز می‌تواند جزو این نهادها باشد) می‌بایست بودجه خود را خود کنترل کنند و نباید بودجه آن‌ها جزئی از بودجه نهادهای دولتی یا وزارت‌خانه‌ها باشد. در برخی از کشورهای آفریقایی، چنین نهادهایی به دلیل فقدان این اصل، تحت تأثیر مخرب مداخلات دولت واقع شده‌اند. زیرا هنگامی که این نهادها دست به افشای اجحافات ارگان‌های دولتی علیه شهروندان می‌زدند، دولت‌ها در تلافی این کار بودجه آن‌ها را کاهش می‌دادند" (Reif, 2004, 108-109).

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

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

ماده ۲۶ قانون مربوط به آمبودزمان جمهوری چک، مصوب ۱۸ دسامبر ۱۹۹۹ اشاره دارد که «هزینه‌های مدافع عمومی حقوق (آمبودزمان) و سازمان آن، به وسیله یک ردف جداگانه در بودجه دولت تأمین می‌گردد». حتی برخی از کشورها پا را از این حد نیز فراتر گذاشته و آمبودزمان، جداگانه بودجه خود را برای تصویب به پارلمان پیشنهاد می‌کند. مثال برای این مورد مقدونیه است. در ماده ۴۸ قانون مربوط به آمبودزمان این کشور، مصوب ۱۰ سپتامبر

۲۰۰۳ پیش‌بینی شده است که: «پارلمان می‌بایست به بودجه آموذمان، جدا از بودجه (کلی) جمهوری مقدونیه رای دهد». این موضوع نشان‌دهنده استقلال مالی بالای نهاد آموذمان در مقدونیه است.

۴-۲-۱) مصونیت

مصونیت، به حمایت از اعضای آموذمان مانند مصونیت اعضای پارلمان، در مقابل خودرایی قوه مجریه کمک و آزادی آن‌ها را برای افزایش عمومی سوءعملکرد قوه مجریه تضمین می‌کند (Kuchenko, 2008, 16). در اکثر کشورها، اعضای پارلمان به منظور اطمینان خاطر از نتایج عملکرد قانونی و صحیح خود دارای برخی مصونیت‌ها هستند. به دلیل اهمیت و حساسیت سمت نمایندگی، نماینده باید امنیت خاطر داشته باشد که بتواند مسائل و مشکلات مردم و موکلین خود را مطرح و در زمینه‌های مختلف اظهارنظر کند (قاضی، ۱۳۸۵، ۱۹۹). از آنجا که مجلس دارای وظایفی همچون قانون‌گذاری و نظارت می‌باشد ممکن است با منافع بسیاری از افراد و گروه‌ها برخورد و تعارض داشته باشد. در اینجا است که منافع مردم اقتضاء می‌کند نمایندگان برای اجرای وظایف خود یعنی حفظ و پاسداری از حقوق مردم، نهاد حقوقی به عنوان «مصونیت پارلمانی» برای آن‌ها برقرار کنند تا با آزادی و بدون ملاحظه کاری بتوانند به وظایف خویش بپردازند (راجی، ۱۳۸۷، ۲۴۱).

در قوانین اساسی اغلب کشورها تمهیداتی برای این اطمینان خاطر اندیشیده شده است و حداقل، تصریح و تاکید بر این امر است که نماینده در اظهارنظر و بیان عقیده و ابراز رای خود، در مقام نمایندگی آزاد است و از این حیث نمی‌توان او را مورد تعقیب قرار داد. این مصونیت در نتیجه وظایف نمایندگان و تضمین انجام صحیح آن و اطمینان خاطر نماینده پیش‌بینی شده است (مهرپور، ۱۳۸۹، ۱۷۴). آموذمان‌ها نیز وظایف خطیری را در مقابل قوه مجریه و بعضاً قوای دیگر دارند و وظیفه کلاسیک و اولیه آن‌ها رسیدگی به شکایات و تظلم‌خواهی‌های شهروندان علیه دولت است. مصونیت آموذمان به او اجازه می‌دهد که بازرسی کاملی را بدون بیم از محاکمه و تعقیب انجام دهد (Amirarjemand, 2008, 10).

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

آمبودزمان از همان مصونیتی برخوردارند که اعضای پارلمان از آن بهره‌مند هستند (Finker, 2005, 16).

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

گفتار دوم) بررسی تعامل آمبودزمان با قوای سه‌گانه

۲-۱) تعامل با قوه مقننه

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

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

قانون اساسی اسپانیا مصوب ۲۷ دسامبر ۱۹۷۸ در ماده ۵۴ به تأسیس نهاد مدافع مردم ((Defensor del Pueblo)(Defender of people)) به عنوان آمبودزمان این کشور اشاره می‌کند. در آوریل ۱۹۸۱، قانون ارگانیک مربوط به مدافع مردم (Organic Act concerning the Defender of

(the People) به تصویب پارلمان این کشور رسید. ماده ۲ این قانون مقرر می‌کند: «مدافع مردم (رئیس آموذزمان) در نشست مشترک کنگره و سنا (دو رکن قوه مقننه این کشور) با اکثریت سه پنجم، برای مدت ۵ سال انتخاب می‌شود».

در مورد شرایط انتخاب شوندهگان ماده ۱۳ این قانون بیان می‌کند: «هر شهروند اسپانیایی که به سن قانونی رسیده و از حقوق سیاسی و مدنی بهره‌مند است برای انتخاب به عنوان مدافع مردم (آموذزمان) صالح می‌باشد». پیرامون خاتمه دوره خدمت مدافع مردم، ماده ۵ متضمن این امر است که: «دوره خدمت مدافع مردم به دلایل زیر خاتمه می‌یابد: ۱- استعفا ۲- پایان دوره خدمت ۳- مرگ یا عدم کفایت ۴- غفلت آشکار در انجام وظایف و تعهدات ناشی از وظایف آن ۵- محکومیت بر اساس حکم قطعی به دلیل ارتکاب جرم کلاهبرداری (fraudulent offence). موارد مرگ، استعفا و پایان دوره خدمت پست مدافع مردم به وسیله سخنگوی کنگره اعلان می‌شود و در بقیه موارد، برکناری می‌بایست به تأیید اکثریت سه پنجم هر دو رکن پارلمان برسد». استقلال مالی آموذزمان در ماده ۳۷ گنجانده شده است: «اختصاص منابع (مالی) لازم برای این نهاد می‌بایست در یک ردیف از بودجه پارلمان اسپانیا پیش‌بینی شود».

مصونیت مدافع مردم در ماده ۶ این قانون تضمین شده است: «مدافع مردم می‌بایست از مصونیت برخوردار باشد. نمی‌توان او را به دلیل اعلام نظرات و اعمالی که در حوزه انجام وظایفش انجام داده است، دستگیر کرد، تحت بازجویی قرار داد، حبس کرد، مورد تعقیب قضایی قرار داد یا محکوم کرد». همچنین در ماده ۳۴ قانون اخیرالذکر استقلال در به‌کارگیری کارکنان و کارمندان بدین‌گونه آمده است: «مدافع مردم می‌تواند آزادانه کارکنانی را مطابق مقررات و در چارچوب بودجه منصوب کند».

۲-۲) تعامل با قوه مجریه

علی‌رغم اینکه بر اساس تعاریف و معیارهای نهاد آموذزمان، پارلمانی بودن یکی از مشخصه‌های مهم این نهادها می‌باشد، در برخی از نظام‌های حقوقی دیده می‌شود که آموذزمان ملی وابسته به قوه مجریه است، بدین معنی که عزل و نصب رئیس آن توسط قوه مجریه انجام می‌گیرد و بودجه این نهاد از بودجه کلی قوه مجریه تأمین و حتی گزارش‌های سالانه نیز به قوه مجریه ارائه می‌شود. این در حالی است که "آموذزمان معمولاً توسط مجلس انتخاب می‌شود و حق نظارت و دیده‌بانی نسبت به اعمال قوه مجریه (اعمال اداری) را دارد" (عباسی، ۱۳۸۹، ۲۶۸).

بر اساس برخی مشاهدات، آموذزمان وابسته به قوه مجریه دارای ویژگی‌های یک آموذزمان متعارف نمی‌باشد و دارای استقلال کامل از نهاد‌های تاسیس‌کننده خود (که تحت

نظارت آلودزمان نیز می‌باشند) نیست؛ اگرچه این نهادها نقش بسیار مهمی را در حمایت از حقوق بشر ایفاء می‌کنند (Reif, 1999, 16). برای مثال این نقش در انگلستان به وسیله ملکه، در ایرلند به وسیله رئیس‌جمهور و در نیوزلند به وسیله فرماندار کل (governor-general) ایفا می‌شود (Buck, Thompson, Kirkham, 2011, 162). این موضوع در نتیجه ریشه‌های تاریخی، سیاسی و حقوقی هر جامعه سیاسی است که با تغییرات و گذر زمان و پشت سر نهادن حوادث و رخدادها، این نوع سازوکار شکل گرفته است. کشورهایی که از این سازوکار استفاده می‌کنند فرانسه، لیختن‌اشتاین، قزاقستان و قرقیزستان هستند. چنانکه گفته شد، ممکن است استقلال نسبی این نهادها به شکل و گونه‌ای متفاوت تضمین شود. در ادامه به نهاد آلودزمان در کشور فرانسه که با قوه مجریه در تعامل است اشاره می‌شود.

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

آلودزمان ملی این کشور به وسیله شورای وزیران برای یک دوره شش ساله منصوب می‌شود و قابلیت انتصاب مجدد ندارد (ماده ۲ قانون داور جمهوری مصوب ۱۹۷۳).

همه رؤسا در گذشته از اعضای دولت یا مقامات بلندپایه بوده‌اند. عزل داور فقط در صورتی ممکن است که او از انجام وظایفش عاجز و ممنوع (empechement) شود و شورای دولتی مقرر داشته است که تصمیم‌گیری راجع به این ممنوعیت می‌تواند به وسیله یک هیئت سه نفره متشکل از نائب رئیس شورای دولتی (Vice-President of the council state)، رئیس دیوان عالی (President of the Court of Cassation) و بالاترین مقام دفتر حسابرسی دولتی (First President of State Audit Office) انجام شود. این هیئت تنها توسط رئیس‌جمهور به منظور تصمیم‌گیری بر عزل داور تشکیل می‌شود و تصمیم آن‌ها می‌بایست به طور اجماعی اتخاذ شود. اعضا از مصونیت از تعقیب کیفری، دستگیری و بازداشت و محکومیت به دلیل اظهارنظر یا اقدامی که به منظور اجرای وظایفش است برخوردار هستند. میزان حقوق آن‌ها نیز به وسیله نخست وزیر همراه با وزیر دارائی (Minister of Finances) و وزیر بخش عمومی (The Minister for the Public Sector) تعیین می‌گردد (Kucsko, 2008, 192). بر اساس ماده (۱۵) این قانون «کارکنان (نهاد) داور جمهوری فرانسه می‌بایست به وسیله خودش در دوره خدمت منصوب شوند».

۲-۳) تعامل آمبودزمان با قوه قضائیه

با انجام بررسی‌های صورت گرفته پیرامون تعامل نهاد آمبودزمان با قوای سه‌گانه هیچ موردی مشاهده نگردید که نهاد مذکور با قوه قضائیه در تعامل باشد^۱. شاید بتوان دلیل عدم وجود آمبودزمان مرتبط با قوه قضائیه را کارکرد غیرقضائی این نهاد دانست. آمبودزمان در هیچ موردی اقدام به صدور حکم نمی‌کند بلکه شکایات و اختلافات بین شهروندان و دولت را از طریق انعطاف‌پذیر، سریع و صرفه‌جویانه حل و فصل می‌نماید و قبل از ارجاع موضوع به نهادهای قضایی ذی‌صلاح تلاش می‌کند دعوی را به‌طور کدخدامنشانه برطرف کند. "این نهاد نوعی دستگاه نفوذ و تأثیر است و از راه‌های غیر قضایی حل اختلافات بهره می‌گیرد و به افکار عمومی به‌ویژه از طریق انتشار گزارش فعالیت خود تکیه می‌کند" (عباسی، ۱۳۸۹، ۲۶۸).

اهداف کلاسیک این نهادها نظارت بر اعمال ادارات دولتی و بهبود آن‌ها و افزایش مسئولیت ارگان‌ها در برابر عموم شهروندان از راه‌های گفت‌و شنود بین آن‌ها و پاسخگویی ادارات، مشارکت شهروندان در رسیدگی و جبران خسارات وارده به آنان است (Pegram, 2007, 13). در همین راستا می‌توان فلسفه وجودی آمبودزمان را ایجاد روشی بر رسیدگی به شکایات شهروندان و اعمال حاکمیت قانون دانست که در جهت رهایی از قوانین دست‌وپاگیر و طی فرایند بوروکراسی انجام می‌گیرد. این نهاد سعی می‌کند که با کمترین تشریفات به اختلافات رسیدگی کند و کمترین هزینه زمانی و مالی برای شهروندان را به همراه داشته باشد.

بنابراین نهاد آمبودزمان روش‌های خاص خود را برای حل و فصل دعاوی مذکور دارد و می‌بایست ابزارهایی را در اختیار داشته باشد که بتواند به خوبی وظایف خود را انجام دهد. مثلاً نهاد مذکور می‌تواند از تربیون پارلمان برای انتشار گزارش‌های خود بهره‌برد و تخلفات دستگاه‌های عمومی را به گوش نهادهای ذی‌صلاح برای رسیدگی برساند و وجهه عمومی مسئولین آن‌ها را مخدوش کند و یا توصیه‌نامه‌های غیرالزام‌آوری را برای دستگاه‌های متخلف صادر کند. اما یک آمبودزمان وابسته به قوه قضائیه و یا حتی مجریه از چنین امتیازاتی محروم می‌باشد.

از طرف دیگر ارجاع دعوی به محاکم قضایی آخرین گزینه برای حل و فصل دعاوی، در رسیدگی آمبودزمان است (Soderman, 2004, 7)؛ در حالی که آمبودزمان مرتبط با قوه قضائیه به

۱. سوئد، دانمارک، اسپانیا، انگلستان، فرانسه، لیختن‌اشتاین، اتریش، آذربایجان، بلژیک، کرواسی، بلغارستان، جمهوری چک، بوسنی و هرزگوین، استونی، فنلاند، گرجستان، مجارستان، ایسلند، قرقیزستان، ایرلند، مقدونیه، لتونی، نروژ، لیتوانی، مالت، پرتغال، لهستان، مونته‌نگرو، مولداوی، ازبکستان، روسیه، اسلوانی، اوکراین، قزاقستان، هلند، قبرس، لوکزامبورگ، آلبانی، ترکیه، مالزی، بنگلادش، چین، هنگ‌کنگ، استرالیا، نیوزلند، اکوادور، ایالات متحده آمریکا، کانادا.

دلیل عدم دسترسی به ابزارهای دیگر ناگزیر است از این روش استفاده کند که با رسیدگی غیر قضایی آمبودزمان در تعارض است. در مجموع به نظر می‌رسد آمبودزمان وابسته به قوه قضائیه نتواند کارکردهای یک آمبودزمان موفق را داشته باشد.

با توجه به مطالعات انجام گرفته و بررسی آمبودزمان ملی بیش از ۴۵ کشور، تنها نهاد با کارکرد شبه‌آمبودزمانی متعامل یا به عبارت بهتر وابسته به قوه قضائیه، سازمان بازرسی کل کشور در نظام حقوقی کشورمان است.

بر اساس اصل ۱۷۴ قانون اساسی در جهت «حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری» سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر قوه قضائیه تشکیل می‌شود. طبق ماده ۴ قانون سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی «رئیس سازمان توسط رئیس قوه قضائیه از میان قضات شرع و یا قضاتی که دارای رتبه ۱۰ یا ۱۱ قضائی باشند تعیین می‌شود».

بر اساس همین ماده «رئیس سازمان می‌تواند یک نفر قائم‌مقام برای خود از میان قضات با صلاحیت انتخاب کند که با پیشنهاد او و تصویب رئیس قوه قضائیه تعیین می‌گردد و همچنین می‌تواند به تعداد لازم معاون داشته باشد» که توضیح دهنده استقلال اداری آن است. طریقه عزل رئیس سازمان در قانون مشخص نشده است ولی اختیار عزل او نیز مانند نصب وی توسط رئیس قوه قضائیه انجام می‌گیرد. پیرامون استقلال مالی این نهاد، ماده ۱۳ این قانون مقرر می‌دارد: «بودجه سازمان در بودجه کل کشور تحت ردیف مستقل ذیل ردیف دادگستری منظور و یک پنجم آن خارج از شمول قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات مصرف خواهد شد». در این قانون مصونیتی برای رئیس و بازرسان سازمان پیش‌بینی نشده است اما می‌بایست این نکته را مد نظر قرار داد که بازرسان قضائی از شأن و مصونیت قضات بهره‌مند هستند.

همان‌طور که در اصل ۱۷۴ ذکر گردید، سازمان بازرسی نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری را انجام می‌دهد که کارکردی در جهت حاکمیت قانون در دستگاه‌های اداری است که یکی از کارکردهای مهم نهاد آمبودزمان محسوب می‌شود. از طرفی نیز رسیدگی به شکایات شهروندان علیه سوءرفتار و سوءمدیریت ارگان‌های دولتی و یا رسیدگی مستقل و بدون نیاز به شکایت نیز کارکرد آمبودزمانی دیگری است که سازمان دست به انجام آن می‌زند.

در صورت پذیرش سازمان بازرسی کل کشور به عنوان نهاد آمبودزمان در نظام حقوقی کشورمان، می‌بایست آن را آمبودزمانی خاص و منحصر به فرد دانست که استقلال آن به شکلی متمایز از کشورهای دارنده چنین نهادی تضمین می‌شود. به نظر می‌رسد کمیسیون اصل نود قانون اساسی با مشخصات و ویژگی‌های نهاد آمبودزمان (بنا بر تعاریف صورت گرفته از این

نهاد و مشاهده نمونه‌های مشابه در کشورهای مختلف) هم‌پوشانی بیشتری دارد.^۱ زیرا مطابق اصل نود قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، این کمیسیون در بطن پارلمان شکل می‌گیرد و به شکایات شهروندان علیه طرز کار قوای سه‌گانه رسیدگی می‌کند.

نتیجه

نهاد آموذمان به عنوان عامل اساسی در برقراری سلامت و عدالت نظام اداری و محل رجوع شهروندان در برابر سوء عملکرد و اجحافات ارگان‌های دولتی و عمومی، نقش مهمی را در نظام حقوقی کشورهای مختلف ایفاء می‌کند. این نهاد به شکایات شهروندان علیه دستگاه‌های دولتی رسیدگی کرده و نتایج کار خود را به صورت گزارش به نهادهای ذی‌صلاح ارائه می‌کند و معمولاً آن‌ها را در برابر دید عموم قرار می‌دهد. این نهادها برای انجام بی‌عیب و نقص وظایف خود از استقلال کامل در برابر نهادهای مختلف و بالاخص نهادهای تحت نظارت خود بهره‌مند می‌باشند تا از اعمال فشارهای نامشروع در امان بمانند. استقلال نهاد آموذمان و اعضای آن با سازوکارهای مختلفی تضمین می‌گردد. طریقه نصب و عزل رئیس و اعضای آموذمان باید به‌گونه‌ای انجام بگیرد که عدم دخالت مقام یا نهاد منصوب‌کننده و دیگر نهادها و مقامات در انجام وظایف اعلام و تضمین گردد. آموذمان و کارکنان برای انجام وظایف خطیر خود بدون ترس از عواقب آن باید احساس امنیت داشته باشند. این احساس امنیت با پیش‌بینی مصونیت برای آن‌ها ایجاد می‌شود، همان‌طور که نمایندگان پارلمان در کشورهای مختلف از چنین امتیازی برخوردار هستند. استقلال مالی نیز یکی از جنبه‌های مهم استقلال آموذمان می‌باشد زیرا با وجود چنین استقلالی، از فشارها و محدودیت‌های مالی بر نهاد مزبور ممانعت به عمل می‌آید. به منظور حفظ استقلال مالی این نهاد می‌بایست بودجه آموذمان در ردیفی مجزا پیش‌بینی شود که برخی از کشورها چنین امتیازی را برای نهاد فوق‌الذکر قائل شده‌اند. این نهاد باید برای نصب و عزل کارکنان خود دارای اختیار استخدامی باشد تا بتواند لایق‌ترین و مورداعتمادترین افراد را به کار بگیرد. حق‌الزحمه و مستمری رؤسای آموذمان باید مثل مقامات بلندپایه دولت در سطح بالایی باشد تا نیازهای مالی آن‌ها به‌طور کامل برطرف گردد و بیشترین کارایی را در اجرای وظایف محوله داشته باشند. این نهادها ممکن است با قوه مقننه، مجریه و استثنائاً قضائیه (سازمان بازرسی کل کشور در جمهوری

۱. برای مشاهده بررسی تطبیقی کمیسیون اصل نود و نهاد آموذمان رک به: جوکار، فضل‌الله (۱۳۹۰)، «بررسی تطبیقی کمیسیون اصل نود ق.ا.ج.ا. و آموذمان پارلمانی انگلستان»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران، صص ۷۵-۸۲. در این قسمت این دو نهاد از حیث تعامل با پارلمان، استقلال، رسیدگی فراقضایی و ضمانت اجرای رسیدگی مورد تطبیق قرار گرفته‌اند.

اسلامی ایران مشروط بر احتساب آن به عنوان آلودزمان) در تعامل باشند. با بررسی حدود چهل و پنج کشور، اکثریت آلودزمان‌ها به قوه مقننه یا پارلمان مرتبط می‌باشند اما می‌بایست استقلال آن‌ها از پارلمان نیز تضمین شود زیرا ممکن است از طرف پارلمان هم به دلیل فضای سیاسی که بر آن حاکم است، فشارهای ناروایی به این نهادها وارد شود. این موضوع در نظام-هایی که پارلمان تحت نظارت آلودزمان است بسیار مهم‌تر می‌باشد. در قریب به اتفاق کشورها، قوه مجریه تحت صلاحیت و نظارت این نهادها می‌باشد و تصور اینکه نهاد آلودزمان بتواند بدون هرگونه اعمال فشار از طرف قوه مجریه به وظایف خود پردازد دشوار به نظر می‌رسد. نهاد آلودزمان اصولاً کارکردی غیر قضایی یا به تعبیر برخی از متخصصان، فراقضایی (ultra-judicial) دارد. یکی از ویژگی‌های این نهادها رسیدگی غیرقضایی به شکایات می‌باشد و برای تحقق این امر آئین رسیدگی آلودزمان به شکایات یا رسیدگی‌های خودجوش، بسیار انعطاف‌پذیر و در عین حال موثر است و فلسفه وجودی این نهاد با تعامل با قوه قضائیه چندان هماهنگ نمی‌باشد. در مجموع می‌توان گفت که بهترین قوه‌ای که آلودزمان می‌تواند در پرتوی آن به وظایف خود پردازد قوه قانون‌گذاری است و این امر بیشترین استقلال را برای آلودزمان به ارمغان می‌آورد.

منابع و مآخذ

الف- فارسی

- راجی، سید محمد هادی (۱۳۸۷)، «مصونیت پارلمانی»، نشریه مجلس و پژوهش، شماره ۵۷، ص ۲۷۰-۲۳۳.
- رضایی زاده، محمد جواد، عابدی، سعید (۱۳۸۹)، «آمبادزمان: پاسدار حقوق شهروندان، مبتکر اصلاحات اداری»، فصلنامه حقوق، دوره ۴۰، ص ۱۷۰-۱۵۰.
- عباسی، بیژن (۱۳۸۹)، حقوق اداری، چاپ اول، تهران: نشر دادگستر.
- قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل (۱۳۸۵)، *بایسته‌های حقوق اساسی*، چاپ بیست و هشتم، تهران: نشر میزان.
- عمید زنجانی، عباسعلی، موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۸۹)، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، چاپ اول، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- مهرپور، حسین (۱۳۸۹)، *مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، چاپ دوم، تهران: مؤسسه انتشارات دادگستر.

ب- خارجی

- Amirarjmand, Ardeshir (2008), «Role of Ombudsman in Protection of Citizenship Rights », I.R.IRAN, **Research department of shahid beheshti university.**
- Ayeni, victor, Reaf, Linda, Thomas, Hayden (2000), **strengthening ombudsman and human rights**, London, UK, Commonwealth secretarience Marlborough house.
- Buck, Trevor, Kirkham, Richard, Thompson, Brain (2011), **the ombudsman enterprise and administrative justice**, UK, Ashgate.
- Finker, evgeny (2005), **Defending rights, promoting democracy, the institution of ombudsman in Poland, Russia and Bulgaria**, occupied Palestine, the Hebrew university of Jerusalem.

- Gottreher, m, Dean, hostina, Michael (1998), «Essential characteristics of a classical ombudsman «, USA, **United state ombudsman association**.
- Gregory, Roy, Giddings, Philip (2000), **righting wrong, the ombudsman in six continent**, Belgium, International institute of administrative sciences.
- Joyner, Carlotta (2001), **Human capital: The role of ombudsman in dispute resolution**, Washington, USA, United states General Accountability office.
- 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**.
- Parliamentary Ombudsman and Health Service Ombudsman (2011) **UK Parliamentary Ombudsman and Health Service Ombudsman for England**, UK, Saxton bampfyld.
- Pathy, k.m (2010), **public administrative wordbook**, India, Dorling Kindersley.
- Pegram, Thomas (2007), «In defense of citizens: The human rights ombudsman in latin American», **Department of politics and international relations**, Nuffield College, university of oxford.
- Reaf, Linda C. (1999), **The international ombudsman anthology**, international ombudsman institute, Amsterdam, Netherland.
- Reif, Linda C.(2004), **The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System**, International Studies in Human Rights, Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers.
- Soderman, jacob (2004), «How to be a good ombudsman», international ombudsman institute, Madrid, Spain, **Conference of European Ombudsmen**.
- Venice commission (2010), «Draft vademecum on the ombudsman institution», Strasburg, France, **council of Europe**.
- Volio, Gonzalez, Lorena, (2003),« The institution of ombudsman, the Latin American experience», **Inter-American Institute of Human Rights**, Costa Rica, University of La Salle.
- Ziegenfuss, James t, o, rouke, Jr.particia (2011), **The ombudsman handbook: designing and managing an effective problem-solving**, USA, McFarland company.

Acts, Documents

- Act on Commissioner for Civil Rights Protection, Poland, 1987.
- Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen, Sweden, 1986.
- Constitutional law of Albania, 1998.
- Constitutional law of Denmark, 1953Constitutional law of Spain, 1978.
- Constitutional law of Sweden (the instrument of government), 1974.
- FYR of Macedonia Ombudsman Law, 2003.
- Law on the ombudsman, Bulgaria, 2003.
- Law on the Organization and Functioning of the Advocate of the People Institution, Romania, 2003.
- Law on the Public Defender of Rights, Czech Republic, 1999.
- Mediator of the French Republic,france,1973, modified by law no. 92-125 of 6th February 1992.
- Official Journal of the European Union,2006.
- Organic Act concerning the Defender of the People, Spain, 1981.
- Statute on people advocate, Albania, 1999.

The Ombudsman Act, Denmark, 1996.

The Parliamentary Commissioner for Administration act, UK, 1967.

از این نویسنده تاکنون مقالات زیر در همین مجله منتشر شده است:

«چهل و سومین اجلاس کمیسیون حقوق بین‌الملل»، سال ۷۳، شماره ۳۱، «نگاهی به جنبه‌های عمومی حقوق کار با تکیه بر قانون کار جمهوری اسلامی ایران»، سال ۷۹، شماره ۵۰، «جلسه کاری کمیته حقوق اسلامی و حقوق بین‌الملل» شصت و نهمین کنفرانس (لندن - سال ۲۰۰۰)، سال ۸۰، شماره ۵۲، «بررسی تحلیلی انواع روش‌های تعیین حدود در رودخانه‌های مرزی»؛ سال ۸۱، شماره ۵۵، «هفتادمین نشست انجمن حقوق بین‌الملل (آوریل ۲۰۰۲، دهلی نو)»، سال ۸۱، شماره ۵۸، «بررسی تطبیقی شرایط کار زنان و نوجوانان در کشورهای ژاپن، کره جنوبی، هند، مصر، انگلستان و ایران»، سال ۸۳، شماره ۶۴، «دفاع مشروع پیش‌دستانه در حقوق بین‌الملل»، سال ۸۵، شماره ۷۲، «مداخه بشر دوستانه؛ نقض قاعده یا استثناء سوم» سال ۸۶، شماره ۱، «نقد و بررسی حکم «دیه نفس» زن در قانون مجازات اسلامی»، سال ۸۶، شماره ۴، «نقد و بررسی مقاله «تحول تدریجی حقوق محیط زیست بین‌المللی و مسئولیت دولت‌ها»، سال ۱۳۸۷، شماره ۲، «نقد و بررسی دادرسی فوری در حقوق انگلیس» سال ۱۳۸۸، شماره ۱، «آثار دادرسی فوری در حقوق ایران و انگلیس» سال ۱۳۸۸، شماره ۳، «بررسی استفاده صلح آمیز از انرژی هسته‌ای در پرتو حقوق بین‌الملل» سال ۱۳۸۹، شماره ۳، «جبران خسارات زیست محیطی در حقوق بین‌الملل» سال ۱۳۹۰، شماره ۱، «نحوه و قلمرو اجرای دادرسی فوری در حقوق ایران و انگلیس» سال ۱۳۹۱، شماره ۱.