

بررسی آمبودزمان اروپایی و تاثیر آن بر شفافیت در نهادهای اتحادیه اروپا

دکتر محمدرضا ویژه*

عمران محمدی**

فضل الله جوکار***

چکیده

آمبودزمان اروپایی یکی از نهادهایی است که از معاهده‌ی ماستریخت سربرآورد. نقش این نهاد طی چند معاهده به تدریج گسترش یافت تا جایی که امروزه نهاد مهمی در حقوق اداری اتحادیه اروپا محسوب می‌شود. این نهاد به شکایات شهروندان اروپایی از سوء عملکرد نهادهای اتحادیه رسیدگی کرده و نقش به‌سزایی را در حفظ حقوق شهروندان اروپایی در مقابل نهادهای اتحادیه اروپا ایفا می‌کند. یکی از این حقوق، آزادی دسترسی به اسناد مربوط به عملکرد نهادهای اتحادیه و شفافیت اداری است. برای تضمین این حق می‌بایست سازکارهایی موجود باشد تا این حق به راحتی نقض نگردد. نهاد آمبودزمان را

* استادیار گروه حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبایی.

** دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق تجارت بین‌الملل دانشگاه علامه طباطبایی.

*** دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه تهران.

می‌توان یکی از این سازکارها شناخت. در این مقاله، علاوه بر آشنایی با نهاد آمبودزمان اروپایی، تلاش می‌شود تا نقش آن در ایجاد شفافیت در اتحادیه اروپا مورد بررسی قرار گیرد. از این روی، ابتدا به مبانی قانونی، تشکیلات و صلاحیت آمبودزمان پرداخته و سپس، نقش این نهاد در ایجاد شفافیت اداری در اتحادیه اروپا بررسی می‌شود.

کلید واژگان

اتحادیه اروپا، آمبودزمان اروپایی، نظارت فراقضایی، حکمرانی مطلوب، شفافیت، حق دسترسی به اطلاعات.

مقدمه

اتحادیه اروپا یکی از نادرترین نهادهای حقوق اساسی در جامعه امروز است. اتحادیه اروپا تشکیلاتی است مرکب از جامعه اقتصادی اروپا (بازار مشترک) (EEC)، جامعهی زغال سنگ و فولاد اروپا (ECSC) و جامعهی انرژی اتمی اروپا (Euratom). مجموعهی این جوامع در سال ۱۹۹۳ با ایجاد یک خط‌مشی سیاسی-امنیتی و پلیسی واحد، به اتحادیه اروپا معروف شد.^۱ با ایجاد واحد پولی مشترک در سال ۱۹۹۹ و تدوین چند معاهدهی حقوق بشری بین اعضا، این نهاد ماهیت سازمانی خود را از دست داد و دولتی فرادست به خود گرفت. ارکان اتحادیه اروپایی به تدریج و طی معاهدات و اصلاحات متعدد آنها شکل گرفتند و رشد یافتند. این نهادها با توجه به اتخاذ تصمیمات و انجام اعمالی که به حقوق شهروندان اروپایی مربوط می‌شود باید واجد محدودیت‌هایی باشند و در مقابل شهروندان دارای عملکردی شفاف و در قبال اعمال خود پاسخ‌گو باشند. از این روی، نهاد آمبودزمان در قوانین اتحادیه پیش‌بینی شد و با گذشت زمان جایگاه مهمی در میان نهادهای فعال در اتحادیه اروپا یافت.

نهاد آمبودزمان نخستین بار در سال ۱۸۰۹ در سوئد تاسیس شد، اما در نیمه‌ی دوم قرن بیستم با شتاب زیادی در سراسر دنیا شروع به رشد کرد؛ به گونه‌ای که امروزه چنین

۱. برای اطلاعات بیشتر در مورد ماهیت اتحادیه اروپا رک. کدخدایی، عباسعلی، «ماهیت اتحادیه اروپایی و چالش قانون اساسی»، فصلنامه حقوق، دوره ۳۷، شماره ۳، پاییز ۱۳۸۶، صص ۲۴۱-۲۲۶

نهادی در بیش از ۱۲۰ کشور با کارکردها و تشکیلات مختلف در حال فعالیت می‌باشند.^۲ نظارت این نهاد، نظارت فراقضایی (Ultra-judicial) است و برای اجرای تصمیمات خود از ضمانت اجرایی نرم بهره‌مند می‌باشد. به این دلیل از این اصطلاحات استفاده می‌شود که آمبودزمان در مقابل سوء عملکرد نهادها، تصمیمات لازم‌الاجرا اتخاذ نمی‌کند.^۳ گسترش این نهاد محدود به سطوح ملی، منطقه‌ای و... در کشورها نبوده، بلکه در سطح فراملی نیز این نهاد پا به عرصه‌ی وجود گذاشته است. نمونه‌ی چنین نهادی در این سطح، آمبودزمان اروپایی است که آمبودزمان اتحادیه اروپا محسوب می‌شود. آمبودزمان اروپایی یک مقام ناظر در عملکرد اداری نهادهای اتحادیه است که از معاهده‌ی ماستریخت سر برآورد. وظیفه‌ی این نهاد بررسی عملکرد اداری نهادهای اتحادیه بود که به تدریج و طی چند معاهده دامنه‌ی فعالیتش گسترش یافت.

با انسجام بیشتر اتحادیه اروپا در سال ۱۹۹۲، ضرورت توجه به حقوق شهروندان هم اهمیت ویژه‌ای یافت. یکی از حقوق بنیادین شهروندان اتحادیه در اسناد آن، حق دسترسی به اسناد است که خود یکی از عناصر اساسی اصل شفافیت اداری می‌باشد. اصل شفافیت عنصری از عناصر حکمرانی مطلوب است که تکالیف متعددی بر دوش نهادهای اتحادیه می‌گذارد. آمبودزمان اروپایی در راستای نظارت فراقضایی بر عملکرد اداری نهادهای

2. Adamolekun, Ladipo, "the Transferability of Governance Institutions: Two Illustration - Sweden's Ombudsman and Hong Kongs independent Commission against corruption", Department of Public Administration and Development Management, UNDESA, Tunis, 2005.

3. Kuchko-standlmayer(ed), Gabriele, "European ombudsman-institution", Austria, Springing Wien New York, 2008.

اروپایی تشکیل شد و این موضوع کارکرد آن را به ایجاد شفافیت در اعمال و رفتار نهادهای اتحادیه مرتبط می‌کند. حال این پرسش مطرح می‌شود که آمبودزمان اروپایی چگونه نهادی است و چه نقشی در ایجاد شفافیت در اعمال و تصمیمات نهادهای اتحادیه اروپا ایفا می‌کند؟ این مقاله به دنبال اثبات این مدعاست که این نهاد در اتحادیه به طرق مختلفی در ایجاد شفافیت اداری ایفای نقش می‌کند و تعمق در طرق مذکور نشان‌دهنده‌ی انعطاف‌پذیری آمبودزمان اروپایی و کارایی آن است. برای این منظور، ابتدا به معرفی مبنای قانونی، تشکیلات و صلاحیت‌های آمبودزمان اروپایی پرداخته می‌شود (بخش نخست) و سپس تاثیر آمبودزمان اروپایی در ایجاد شفافیت اداری در اتحادیه اروپایی مورد مذاقه قرار خواهد گرفت (بخش دوم).

۱) آمبودزمان اروپایی

آمبودزمان اساساً یک نهاد داخلی است که در کشورهای اروپایی پیشینه‌ای طولانی دارد و در هر کشور هم ابزار و اختیارات خاصی برای آن پیش‌بینی شده است. با توجه به وضعیت خاص اتحادیه اروپا، امکان تاسیس چنین نهادی در اتحادیه مدت‌ها مورد بحث بود و در نهایت هم به شکل خاصی که با کارکردهای اتحادیه هم‌سو باشد تاسیس شد. در این قسمت ابتدا تاریخچه‌ی مختصری از شکل‌گیری آمبودزمان در اتحادیه و مبنای قانونی آن ذکر می‌شود؛ سپس تشکیلات و صلاحیت‌های آن مورد بررسی قرار می‌گیرد و در پایان هم نحوه رسیدگی آمبودزمان به شکایات مطروحه بررسی خواهد شد.

۱-۱) پویش تاریخی و مبنای قانونی آمبودزمان اروپایی

ایده‌ی تاسیس آمبودزمان اروپایی در سال ۱۹۷۹ در قطعنامه‌ی پارلمان اروپا مطرح شد، ولی به علت مخالفت کمیسیون اروپایی و برخی اعضای پارلمان تاسیس این نهاد به تعویق افتاد.^۴ تاسیس آمبودزمان اروپایی ارتباط مستقیم با بحث «شهروند اروپایی»^۵ دارد. این ایده تا سال ۱۹۹۲ که معاهده‌ی ماستریخت به امضا رسید به منصفی ظهور نرسید. در سال ۱۹۹۱ در مذاکرات بین دولت‌های اروپایی در خصوص اتحاد سیاسی، اسپانیا به تاسیس از نظام حقوقی داخلی خود طرح تاسیس آمبودزمان اروپایی را مطرح کرد.^۶ بر طبق طرح اسپانیا، اعطای حقوق به شهروند اروپایی مستلزم ایجاد نهادهایی برای حمایت از این حقوق می‌باشد و این نهاد همان آمبودزمان اروپایی است. دیدگاه‌های مختلفی پیرامون نهاد آمبودزمان وجود داشت اما در نهایت، پیشنهاد اسپانیا و دانمارک با یکدیگر تلفیق و آمبودزمان اروپایی به شکل آمبودزمان پارلمانی در ماده ۱۹۵ (۱۳۸ سابق) معاهده ماستریخت (معاهده موسس جامعه اروپایی) پیش‌بینی شد. قانون حاکم بر آمبودزمان اروپایی در مقررات پراکنده‌ای پیش‌بینی شده‌اند. نخست مواد ۲۱ و ۱۹۵ معاهده‌ی جامعه اروپایی بود که این نهاد را موجودیت بخشید. پس از لازم‌الاجرا شدن معاهده‌ی

4. The European Ombudsman and the Authors, "The European Ombudsman Origins, Establishment, Evolution", Luxembourg, Office for Official, Publications of the European Communities, 2005.

5. Citizens Europe.

6. Magnette, Paul, "Between Parliamentary Control and the Rule of law :the Political Role of the Ombudsman in the European Union", Journal of European Public Policy, 2003, pp. 677-694.

ماستریخت، در ۹ مارس ۱۹۹۴ در راستای اجرای بند ۴ ماده ۱۹۵ معاهده ماستریخت، پارلمان اروپایی اساسنامه آن را به تصویب رساند.^۷ این اساسنامه بخشی از مقررات پارلمان اروپاست.^۸ مطابق این اساسنامه، آمبودزمان مقررات تکمیلی خود را وضع خواهد کرد و در این راستا آمبودزمان سه مقررته تهیه کرده است.^۹ در حال حاضر مقررات حاکم بر آمبودزمان عبارتند از: ماده ۱۹۵ معاهده ماستریخت و اصلاحات معاهده قانون اساسی اروپایی بر این ماده، تصمیم سال ۱۹۹۴ پارلمان که حاوی مقررات کلی و اساسنامه آمبودزمان، ماده ۱۹۴ مقررات پارلمان اروپایی در آیین انتخاب آمبودزمان و اساسنامه و مجموعه مقررات اجرایی مصوب آمبودزمان. با عنایت به مقررات فوق، به بررسی آمبودزمان اروپایی می‌پردازیم. لازم به ذکر است که در رسیدگی آمبودزمان تمامی قواعد اتحادیه ممکن است مستند اتخاذ تصمیم قرار گیرد.

۱-۲) تشکیلات آمبودزمان اروپایی

هر نهادی برای انجام امور و وظایف خود باید دارای تشکیلاتی باشد. نهاد آمبودزمان اروپایی نیز از این قاعده مستثنا نمی‌باشد. در این قسمت به تشکیلات آمبودزمان اروپایی

7. Official Journal of the European Union, consolidated VERSIONS of the TREATY on EUROPEAN UNION and of THE TREATY ESTABLISHING THE EUROPEAN COMMUNITY, 29.12.2006.

8. Kaczorowska, Alina, European Union Law, Canada, Routledge-Cavendish, 2008. European Ombudsman Annual Report, 1997.

۹. یک مجموعه مقررات اجرایی، یک مقررته در مورد تاسیس اداره‌ی حفاظت از اطلاعات و دیگری در

مورد قواعد حاکم بر عملکرد این نهاد.

خواهیم پرداخت.

نحوه‌ی انتخاب رئیس در ماده ۱۹۵ معاهده ماستریخت و آخرین اصلاحات ماده ۱۹۴ مقررات آیین کار پارلمان اروپایی آمده است. طبق این مقررات پارلمان اروپایی در هر دوره بلافاصله پس از تشکیل پارلمان فرایند انتخاب آمبودزمان را آغاز خواهد کرد. پس از رای گیری، فرد منتخب برای ادای سوگند به دیوان دادگستری اروپایی خوانده می‌شود و از این زمان وظایف آمبودزمان رسماً آغاز می‌گردد و باید تا انتخاب آمبودزمان بعدی به فعالیت خود ادامه دهد. طبق ماده ۶ اساسنامه، آمبودزمان باید از بین شهروندان اتحادیه انتخاب گردد و از حقوق مدنی و سیاسی کامل برخوردار باشد (فاقد محرومیت) و واجد شرایطی باشد که برای انتخاب بالاترین مقام قضایی کشور متبوعش ضروری است یا دارای تجارب و صلاحیت لازم برای انجام وظیفه در مقام رئیس آمبودزمان باشد. شرایط عزل آمبودزمان هم در ماده ۱۹۵ معاهده ماستریخت و ماده ۸ اساسنامه آمده است. طبق این مواد اگر آمبودزمان شرایط لازم برای اجرای وظایفش را از دست دهد یا مرتکب تخلف جدی گردد بنا به درخواست پارلمان اروپایی از سوی دیوان دادگستری اروپایی عزل می‌گردد. طبق ماده ۱۱ اساسنامه نهاد آمبودزمان یک دبیرخانه خواهد داشت که متصدی آن را رئیس آمبودزمان انتخاب می‌کند. مقر اداری آمبودزمان طبق ماده ۱۳ اساسنامه، در پارلمان اروپایی می‌باشد.

۱-۳-۱) صلاحیت‌های آمبودزمان اروپایی

۱-۳-۱) صلاحیت موضوعی

به تصریح ماده ۱۹۵ معاهده ماستریخت و ماده ۲ اساسنامه آمبودزمان، وظیفه‌ی آمبودزمان مبارزه با سوءمدیریت^{۱۱} است. تعریف رسمی خاصی از سوءمدیریت وجود ندارد به همین خاطر آمبودزمان اروپایی در گزارش سالانه‌ی خود سوءمدیریت را چنین تعریف می‌کند: «سوءمدیریت هنگامی اتفاق می‌افتد که یک مقام عمومی بر خلاف اصول و قواعد حاکم بر عملکردش عمل می‌کند»^{۱۲} طبق این تعریف، از نظر آمبودزمان هنگامی یک عمل سوءمدیریت تلقی خواهد شد که نهادی از نهادهای جامعه‌ی اروپایی به مقررات معاهده‌ای جامعه‌ی اروپایی یا اصول و قواعد مستخرج از تصمیمات دادگاه‌های جامعه یا حقوق بنیادین بشر احترام نگذارد.^{۱۳} در گزارش سال ۱۹۹۷ آمبودزمان اروپایی، مثال‌هایی برای سوءمدیریت آمده است که عبارتند از: بی‌نظمی و ترک وظایف اداری، عملکرد نامطلوب یا بی‌کفایتی، تبعیض، تاخیر اجتناب‌پذیر، فقدان یا خودداری از ارائه‌ی اطلاعات.^{۱۳}

10. Maladministration.

11. Cadeddu, Simone "the proceedings of the Euronean ombadsmen", law and contemporary problems Vol. 68: 160-180.

12. Chalmers, Damian & Tomkins, Adam, , "European Union Public Law: Text and Materials"; First edition, Cambridge University Press, 2007.

13. Weiss, Friedl & Steiner, Silke. "Transparency as an Element of Good Governance in the Practice of the EU and the WTO: Overview and Comparison", Fordham International Law Journal Volume 30, Issue 5, 2006; European Ombudsman Annual Report, 2004.

در سال ۱۹۹۷ «قانون کردار مطلوب اداری»^{۱۴} از سوی آمبودزمان تهیه و ارائه شد. این قانون حاوی اصول کلی نظام اداری مطلوب است که در سال ۲۰۰۱ در پارلمان تصویب و در سال ۲۰۰۲ منتشر شد. قانون مزبور دربردارنده‌ی اصول کلی است و به گونه‌ای «حقوق نرم» تلقی می‌شود.^{۱۵} منشور حقوق اساسی در سال ۲۰۰۰ در نیس به تصویب رسید. در ماده ۴۱ این منشور اشاراتی به حق بر مدیریت مطلوب^{۱۶} شده است. در حال حاضر و با توجه به نبود یک تعریف رسمی از سوءمدیریت، منشور حقوق اساسی و قانون کردار مطلوب اداری در کنار یکدیگر مبنای عملکرد آمبودزمان اروپایی هستند.

۱-۳-۲) صلاحیت شخصی

پیرامون این بحث دو موضوع مطرح می‌باشد. یکی اشخاص مجاز به مراجعه به این نهاد و دیگری نهادهای تحت نظارت آمبودزمان اروپایی که در ادامه به هر دو پرداخته خواهد شد.

به تصریح ماده ۱۹۵ معاهده ماستریخت و بند ۲ ماده ۲ اساسنامه، تمامی شهروندان اتحادیه اروپا و تمامی اشخاص حقیقی یا حقوقی مقیم کشورهای عضو یا دارای اقامتگاه در یکی از این کشورها، حق مراجعه به آمبودزمان را دارند. شایان ذکر است شاکی ابتدائاً

14. Code of Good Administrative Behaviour.

15. Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendation to the Council of the European Union in complaint 917/2000/GG.

16. Right to Good Administration.

باید مسئله را از طریق مقامات ذیصلاح در نهاد مربوطه پیگیری نماید و مراجعه به آمبودزمان باید آخرین راه حل برای مسئله باشد.

دامنه صلاحیت آمبودزمان اروپایی به مرور گسترش پیدا کرده تا در نهایت در سال ۲۰۰۴ و در معاهده قانون اساسی اروپا به تمامی ارکان، نهادها، اجزا و اژانس‌های اتحادیه گسترش یافته است. در حال حاضر تمامی نهادهای اتحادیه در برابر آمبودزمان پاسخگو هستند.

لازم به ذکر است که مسائل مربوط به کارکرد قانون‌گذاری، کلاً از حیطه‌ی صلاحیت موضوعی آمبودزمان خارج است زیرا آمبودزمان به مسائل مربوط به سوءمدیریت می‌پردازد. پیرامون مسائل مدیریتی پارلمان، با تکیه بر تصمیم دیوان دادگستری اروپایی مبنی بر اینکه خود پارلمان هم ملزم به رعایت معیارهای مدیریت مطلوب می‌باشد، اعمال اداری پارلمان را قابل بررسی و تحقیق تشخیص داده شد است. بر این مبنا در سال ۲۰۰۱ پارلمان اروپایی مورد تحقیق قرار گرفت و اعلام شد که پارلمان مرتکب سوءمدیریت شده، چرا که بدون اخطار قبلی اعضای پارلمان را اخراج کرده است و به آن‌ها فرصت اعتراض هم داده نشده است.^{۱۷} بنابراین می‌توان گفت مسائل مدیریتی پارلمان اروپایی نیز در صلاحیت نظارت آمبودزمان قرار دارد.

17. Decision of the European Ombudsman on Complaint 1250/2000/(JSA)/JH (July19,2001),available at: <http://www.euombudsman.eu.int/decision/en/001250.htm>

۱-۴) چگونگی رسیدگی آمبودزمان به شکایات

طبق ماده ۳ مقررات اجرایی آمبودزمان، تشخیص قابلیت پذیرش شکایات با خود آمبودزمان است. آمبودزمان می‌تواند به تشخیص خود تحقیقات را شروع نماید.^{۱۸} به این نوع رسیدگی آمبودزمان رسیدگی خودجوش^{۱۹} گفته می‌شود که در اکثر کشورها پذیرفته شده است.^{۲۰} طبق ماده ۶ از مقررات اجرایی^{۲۱} آمبودزمان اروپایی، هنگامی که آمبودزمان یک مورد سوءمدیریت را احراز نماید ابتدائاً باید سعی در حل و فصل مسألت‌آمیز موضوع بنماید و اگر چنین راه‌حلی مثمر ثمر نبود یا اصلاً راه‌حل مسألت‌آمیز یافت نگردد ان‌گاه آمبودزمان حسب مورد اقدام به اعلام ختم پرونده یا ارائه‌ی گزارش ویژه به همراه توصیه، می‌کند.^{۲۲} هنگامی که آمبودزمان تحقیق درباره‌ی نهادی را شروع می‌نماید (چه به ابتکار خود و چه با وصول شکایت) موضوع را به نهاد مربوطه اطلاع می‌دهد؛ این نهاد سه ماه مهلت دارد تا به آمبودزمان پاسخ دهد و سپس آمبودزمان گزارشی به پارلمان اروپایی و آن نهاد ارائه خواهد کرد.^{۲۳} تمامی نهادهای اروپایی ملزم به همکاری با آمبودزمان هستند و

۱۸. ماده ۱۹۵ معاهده ماستریخت.

۱۹. Ex officio.

۲۰. Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding Public Access to European Parliament, Council and Commission Documents (OJ L 145, 31.5.2001, p. 43).

۲۱. Implementation Provision.

۲۲. مواد ۷ و ۸ مقررات اجرایی موارد توسل به هر یک از این طرق را بیان کرده است.

۲۳. ماده ۱۹۵ معاهده ماستریخت.

باید اطلاعات درخواستی را در اختیار او قرار دهند.^{۲۴} اگر نهادها یا مقامات با آمبودزمان همکاری نکنند آمبودزمان موضوع را به پارلمان اروپایی اطلاع خواهد داد و پارلمان تصمیم مقتضی اتخاذ خواهد کرد.^{۲۵} آمبودزمان اروپایی رسیدگی قضایی ندارد و حکم قضایی نمی‌دهد بلکه فقط توصیه صادر و گزارش ارائه می‌نماید. در پایان هر دوره‌ی سالانه آمبودزمان گزارشی از تحقیقات انجام شده را به پارلمان اروپایی ارائه می‌دهد.^{۲۶}

طبق ماده ۱۹۵ معاهد ماستریخت و ماده ۲ اساسنامه، آمبودزمان حق پذیرش و بررسی شکایات مربوط به عملکرد نهادهای ملی دول عضو اتحادیه را ندارد و این مورد بر عهده‌ی آمبودزمان ملی دولت‌هاست.

۲- تاثیر آمبودزمان اروپایی بر شفافیت عملکرد نهادهای اتحادیه اروپا

همان‌گونه که ذکر شد تاسیس آمبودزمان اروپایی ارتباط نزدیکی با مفهوم شهروند اروپایی دارد. یکی از حقوق شهروندان اروپایی حق بر مدیریت مطلوب است که در معاهدات اتحادیه وارد شده است. شفافیت اداری یکی از جوانب مدیریت مطلوب است که خود از مولفه‌های حکمرانی مطلوب به‌شمار می‌آید. در این قسمت ابتدا به بررسی شفافیت به‌عنوان یکی از عناصر حکمرانی مطلوب در اتحادیه اروپا می‌پردازیم و در ادامه

۲۴. ماده ۳ اساسنامه.

۲۵. ماده ۳ اساسنامه.

۲۶. ماده ۳ اساسنامه.

تاثیر صدور گزارش‌های آمبودزمان را بر افزایش شفافیت در نهادهای اتحادیه اروپا مورد توجه قرار خواهیم داد.

۲-۱) شفافیت به عنوان عنصر حکمرانی خوب در اتحادیه اروپا

حکمرانی مطلوب که در ابتدا وجهه‌ای کاملاً غیر حقوقی داشت اکنون یکی از مفاهیم حقوق بشری است که حجم زیادی از مباحث حقوقی را به خود اختصاص داده است. با وجود گذشت چند دهه از ظهور این مفهوم و استناد به آن در گزارش‌ها و مباحثات متعدد، محتوا و قلمرو این مفهوم قطعی و مشخص نیست. از آنجا که این مفهوم اساساً اقتصادی بود لذا نخستین تعاریف را سازمان‌های درگیر در بحث اقتصاد و توسعه مثل بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و برنامه‌ی عمران ملل متحد ارائه دادند. هر یک از این تعاریف عناصر چندی را برای این مفهوم بر شمرده‌اند که گاه با یکدیگر متفاوت هستند. تنها تعریفی که شفافیت را یکی از عناصر حکمرانی مطلوب می‌داند تعریفی است که کمیسیون اقتصادی و اجتماعی ملل متحد برای آسیا و اقیانوسیه^{۲۷} ارائه داده است.^{۲۸}

در شرایطی که تعریف مقبولی از حکمرانی مطلوب وجود ندارد، تعریفی که تمامی عناصر سایر تعاریف این مفهوم را گردآوری کرده، همین تعریف است. بعضی تعاریف

27. ESCAP.

۱۷. برای مطالعه بیشتر درباره‌ی تاریخچه‌ی این مفهوم و تعاریف آن رک.

Weiss, Friedl & Steiner, Silke (2006), "Transparency as an Element of Good Governance in the Practice of the EU and the WTO: Overview and Comparison", Fordham International Law Journal, Vol. 30, Issue 5.2006.

دیگر، عناصر کم‌تری برای این مفهوم برشمرده‌اند. برای مثال، در تعریف برنامه‌ی عمران ملل متحد^{۲۹} شفافیت از عناصر آن ذکر نشده است. حتی اگر شفافیت به صراحت به‌عنوان یکی از عناصر حکمرانی مطلوب قلمداد نشود، این عنصر در بطن سایر عناصر نهفته است زیرا تمام صور پاسخ‌گویی مستلزم حق دسترسی و شفافیت هستند. در واقع، کسی را نمی‌توان پاسخ‌گو دانست بدون اینکه اطلاعاتی از عملکرد او در دست داشت و بدون شفافیت، پاسخ‌گویی قابل اجرا نیست.^{۳۰}

در اتحادیه اروپا مفهوم مدیریت مطلوب مدت‌ها قبل از ترویج اندیشه‌ی حکمرانی مطلوب مطرح بود. برای مثال، شورای اروپا در قطعنامه (۳۱) ۷۷ خود به تاریخ ۱۸ سپتامبر ۱۹۷۷ درباره‌ی حمایت از حق‌های افراد در برابر اقدامات مقامات اداری، مدیریت مطلوب را یکی از جوانب حکمرانی مطلوب معرفی می‌کند.^{۳۱}

در سطح اتحادیه اروپا مفهوم حکمرانی خوب و شفافیت به‌عنوان یکی از عناصر آن سیر متفاوتی دارد. تا قبل از معاهده ماستریخت، محرمانه بودن یکی از هنجارهای نهاد‌های اتحادیه بود.^{۳۲} در مذاکرات معاهده ماستریخت بیانیه‌ای به سند نهایی معاهده ماستریخت

29. UNDP.

30. Special Report by the European Ombudsman to the European Parliament following the own initiative inquiry into Public Access to Documents (616/PUBAC/F/IJH)

31. Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendation to the Council of the European Union in complaint 2395/2003/GG.

32. Decision of the European Ombudsman on complaint 573/2001/IJH against the Council of the European Union.

پیوست شد به نام بیانیه‌ی ۱۷. در این بیانیه آمده است: «شفافیت در رویه‌ی تصمیم‌گیری‌ها، ماهیت دموکراتیک نهادها را تقویت می‌کند و باعث افزایش اعتماد عمومی به مدیریت آن‌ها می‌شود». بنابراین کنفرانس توصیه می‌کند که تا ۱۹۹۳ کمیسیون گزارشی را برای طراحی اقداماتی برای بهبود دسترسی عموم به اطلاعات نهادها به شورا تقدیم کند.

پیرو این بیانیه کمیسیون کار خود را برای تهیه این گزارش شروع کرد و سرانجام مباحثات بین شورا و کمیسیون به نتیجه رسید و در دسامبر ۱۹۹۹ یک کردارنامه را به تصویب رساندند. این کردارنامه با تصمیم شماره ۹۳/۷۳۱ از جانب شورا و تصمیم شماره ۹۴/۹۰ از جانب کمیسیون از اول ۱۹۹۴ لازم‌الاجرا شد. این کردارنامه یک اصل کلی را مقرر کرده است که عموم «تا جایی که ممکن است حق دسترسی به اسناد شورا و کمیسیون را دارند». هر کس و به هر دلیلی و حتی بدون هیچ دلیلی می‌تواند تقاضای دسترسی به اسناد شورا و کمیسیون را بنماید.

کمیسیون اروپایی در گزارش خود درباره‌ی حکمرانی اروپایی در سال ۲۰۰۱ مفهوم جدیدی از حکمرانی مطلوب ارائه داد که عبارتست از: «قواعد و فرایندهایی که موثر در طرق اعمال قدرت در سطح اروپایی است به‌خصوص در موقعیتی که مرتبط با دسترسی^{۳۳}، اشتراک، پاسخ‌گویی، کفایت و انسجام^{۳۴} می‌باشد.^{۳۵} همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، در

33. Openness.

34. Coherence.

35. Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament concerning Lack of cooperation by the European Commission in complaint 676/2008/RT.

این تعریف، شفافیت، به‌طور خاص، یکی از عناصر حکمرانی مطلوب تلقی نشده است اما در بطن تمامی این عناصر نهفته است و می‌توان گفت که پیش‌شرط تحقق هر یک از این پنج اصل فقط شفافیت است و در سطح اتحادیه ابتدا شفافیت اداری تعیین کننده است. پیرو همین دیدگاه، کمیسیون اروپایی برای تحقق حکمرانی مطلوب قانون «کردار مطلوب اداری» را تهیه کرده است. عنوان این قانون «قانون عملکرد مطلوب اداری، ارتباط با عموم» است. این قانون در ۱۳ اکتبر ۲۰۰۰ به تصویب رسید و به پیوست تصمیم کمیسیون برای اصلاح آیین کار خویش در ۱۷ اکتبر ۲۰۰۰ منتشر شد. بر طبق این قانون، ارتباط میان کمیسیون و عموم مردم باید بر مبنای اصولی باشد. این اصول عبارتند از قانونی بودن، عدم تبعیض، تناسب اقدامات با اهداف مورد نظر و سازگاری در عملکرد اداری. در این قانون هم که برای تحقق حکمرانی مطلوب در اتحادیه وضع شده است بیشتر دغدغه‌های کمیسیون پیرامون مسائل اداری و به خصوص شفافیت اداری است.

آمبودزمان اروپایی هم قانونی برای کردار مطلوب اداری تصویب کرد که در سال ۲۰۰۱ به تصویب پارلمان اروپا رسید.

قانون مدیریت مطلوب اداری مصوب کمیسیون فقط ارتباط بین کمیسیون با مردم را مدنظر دارد ولی قانون مصوب آمبودزمان تمام نهادهای اتحادیه را در بر می‌گیرد. قانون مصوب آمبودزمان حق بر مدیریت مطلوب مذکور در ماده ۴۱ منشور حقوق اساسی را تشریح می‌کند.

از طرفی معاهده امستردام ماده ۲۵۵ را به معاهده اتحادیه اروپایی اضافه کرد. این ماده حق دسترسی به اسناد را به یکی از حق‌های ناشی از معاهده شهروندان تبدیل کرده است.

طبق این ماده «هر شهروند اتحادیه و هر شخص حقیقی یا حقوقی مقیم اتحادیه یا دارای اقامتگاه^{۳۶} در یکی از کشورهای عضو، حق دسترسی به اسناد پارلمان، شورا و کمیسیون را دارد». در راستای اجرای این ماده این‌نامه^{۳۷} ۱۰۴۹/۲۰۰۱ در خصوص دسترسی عموم به اسناد پارلمان و شورا و کمیسیون تهیه و از دسامبر ۲۰۰۱ لازم‌الاجرا شد. این این‌نامه جایگزین کردارنامه‌ی مذکور شده است و در حال حاضر آخرین مقرره‌ی عام درباره حق دسترسی به اسناد در اتحادیه اروپاست. طبق این آیین‌نامه تمام اسنادی که در اختیار این سه نهاد است اعم از اسناد مخصوص خود آن‌ها یا اسنادی که در اختیارشان قرار می‌گیرد، در مورد هر یک از فعالیت‌های اتحادیه که باشد، مشمول این این‌نامه خواهند بود. منظور از سند در این این‌نامه هم سند کاغذی است و هم اسناد الکترونیکی و سمعی و بصری^{۳۸}. البته در ماده ۴ این این‌نامه چند استثنا برای حق دسترسی بر شمه شده است: نهادها (شورا، پارلمان و کمیسیون) اجازه‌ی دسترسی به اسنادی را نخواهند داد که انتشار آن‌ها به مواردی مانند منافع عمومی مربوط به امنیت عمومی، مسائل دفاعی امنیتی، روابط بین‌المللی، سیاست پولی، مالی و اقتصادی اتحادیه یا دول عضو، حریم خصوصی افراد، منافع تجاری اشخاص حقیقی و حقوقی، روند دادرسی و مشاوره حقوقی و ... آسیب می‌رساند.

36. Registered Office.

37. Regulation.

۳۸. مواد ۱ و ۲ و ۳ آیین‌نامه.

۲-۲) تاثیر صدور گزارش بر شفافیت

همان‌گونه که در قسمت نخست آمد آمبودزمان دو نوع گزارش به پارلمان اروپایی می‌دهد؛ گزارش سالانه و گزارش ویژه. گزارش سالانه درباره‌ی پرونده‌ها و تحقیقات صورت گرفته یا در دست بررسی در سال گذشته است و گزارش ویژه اختصاص به تحقیقات یا پرونده‌هایی دارد که حاوی اصول مهمی هستند یا اهمیت فراوان دارند. هر دو نوع گزارش آثار قابل توجهی بر افزایش شفافیت داشته‌اند. در این قسمت به بررسی آثار این گزارش‌ها در شفاف‌سازی عملکرد نهادهای اروپایی می‌پردازیم. این آثار را می‌توان در چند دسته طبقه‌بندی کرد:

۲-۲-۱) فراهم آوردن زمینه‌ی قانون‌گذاری با موضوع شفافیت

آمبودزمان اروپایی در گزارش سالانه‌ی ۲۰۰۴ اعلام کرد موضوع اصلی اکثریت شکایاتی که به آمبودزمان شده مربوط به فقدان شفافیت بوده است.^{۳۹} گزارش ویژه‌ی سال ۲۰۰۰ که در خصوص یکی از شکایت‌های مربوط به نبود شفافیت در شورا بود جوانب دیگری از حق دسترسی به اسناد را روشن ساخت. این گزارش نشان دهنده‌ی تاثیر گزارش‌های آمبودزمان در استحکام حقوق شهروندی اتحادیه و به خصوص حق بر شفافیت است. در این گزارش آمده است شفافیت در اتحادیه و

39. Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament concerning Lack of cooperation by the European Commission in complaint 676/2008/RT.

پاس داشت حق دسترسی به اسناد، به عنوان یکی از حق‌های مبتنی بر معاهده‌ی شهروندان اروپایی، مستلزم این است که شورا، فهرست تمام اسنادی را که مشمول استثنای حق دسترسی نمی‌شوند منتشر نماید.^{۴۰} چنین تکلیفی در هیچ یک از اسناد مربوط به شفافیت در اتحادیه وجود نداشت اما استدلال آمبودزمان کاملاً منطقی است، چرا که اگر شورا و در کل تمام نهادهای اتحادیه، اسناد قابل دسترسی خود را تعیین نکنند حق دسترسی امکان اجرایی نخواهد یافت. به بیان دیگر، عملکرد، آیین رسیدگی و اسناد موجود در نهادهای اتحادیه باید معلوم و مشخص باشد تا شهروندان به اقتضای نیاز خود تقاضای دسترسی به سند خاصی را بنمایند (همان گونه که ذکر شد درخواست دسترسی به اسناد مستلزم ارائه‌ی دلیل موجه نیست). با این استدلال، آمبودزمان، عدم ارائه‌ی فهرست اسناد در اختیار شورا را از مصادیق سوء مدیریت دانست. در این گزارش آمبودزمان، تکلیفی به شورا تحمیل شد که صرفاً با استدلال شفافیت و حق دسترسی توجیه شده است. تحمیل چنین تکلیفی، که مبنای صریح قانونی نداشت، نشان از اهمیت گزارش‌های آمبودزمان و توان قابل توجه آن‌ها برای نمایاندن موارد فاقد شفافیت در نهادهای اتحادیه دارد. به موجب این نامه ۱۰۴۹ سال ۲۰۰۱ این تکلیف بر عهده‌ی نهادها گذارده شد که اسناد در اختیارشان را فهرست کرده و منتشر نمایند.^{۴۱} این گزارش برای ارتقای حقوق شهروندی تأثیر به‌سزایی داشته

40. Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the secrecy which forms part of the Commission's Recruitment Procedures (1004/97/(PD)GG

41. Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendation to the European Parliament in complaint

است.

متأسفانه آمبودزمان اروپایی قدرت قانون‌گذاری ندارد تا بتواند قواعدی را که تهیه و تنظیم می‌کند به شکل قانون درآورد؛ اما این نقص را به شیوه‌های دیگری جبران کرده است. برای مثال، در گزارش ویژه مربوط به شکایت ۹۱۷ که در سال ۲۰۱۰ تقدیم پارلمان اروپا شد، آمبودزمان از از پارلمان خواسته بود یافته‌های این تحقیق را به شکل یک قطعنامه به تصویب برساند. هنگامی که آمبودزمان در خصوص یک مسئله تصمیم می‌گیرد یا گزارش ویژه ارائه می‌دهد، به‌خصوص اگر تحقیقات را بدون شکایت آغاز کرده باشد، افکار عمومی را به سوی آن مورد خاص جلب می‌کند که همین خود بار الزامی غیر حقوقی افکار عمومی را به آن قضیه و نهاد متخلف وارد می‌نماید. به‌عنوان مثال، آمبودزمان در سال ۱۹۹۶ تحقیقاتی را درباره‌ی وضعیت شفافیت و دسترسی‌پذیری در نهادهای اتحادیه (به جز پارلمان، شورا و کمیسیون) آغاز کرد که گزارش ویژه‌ی سال ۱۹۹۷ به آن اختصاص داده شد. در این گزارش آمده است با وجود این‌که حق دسترسی به اسناد از حق‌های اساسی شهروندان اتحادیه شمرده می‌شود، نهادهای اروپایی (به جز سه نهاد مذکور) هنوز دستورالعملی برای نحوه‌ی اجرایی کردن آن تهیه نکرده‌اند و این خود از مصادیق سوءمدیریت می‌باشد. پیرو این تحقیق، طبق آیین کار آمبودزمان به تمامی نهادهای اتحادیه اعلام شد پاسخ‌های خود را به آمبودزمان ارائه دهند. بعضی نهادها مقررات مربوط به دسترسی‌پذیری خود را برای آمبودزمان ارسال کردند و نشان دادند که

در این مورد قانون‌مند عمل می‌کنند و سایر نهادها هم درخواست استمهال کردند تا بتوانند در این خصوص مقرراتی تهیه و تنظیم کنند. نقش آمبودزمان در اجرایی کردن حق دسترسی به اطلاعات و شفاف‌تر کردن عملکرد نهادهای اتحادیه نقشی بی‌نظیر و درخور توجه است. با اینکه حق دسترسی به اطلاعات از هنگام تشکیل آمبودزمان به صورت حقوق نرم در جریان بود و شورا و کمیسیون اروپایی برای آن قواعد و مقرراتی داشتند اما سایر نهادها به آن توجه نداشتند. تنها بعد از شروع این تحقیقات و صدور گزارش ویژه از طرف آمبودزمان بود که این کاستی آشکار شد و نهادهای اتحادیه به تکاپو افتادند که آن‌را قاعده‌مند و اجرایی کنند. لازم به ذکر است که تنها چند ماه بعد از صدور این گزارش و تحت تاثیر حساسیت‌هایی که آمبودزمان برانگیخته بود همه‌ی نهادها قواعدی در این خصوص وضع کردند. صدور این گزارش‌ها فواید دیگری هم داشت. از جمله در مورد همین گزارش می‌توان به این نکته اشاره کرد که دیوان دادگستری اروپایی یک کارگروه تشکیل داد تا به تفکیک میان کارکردهای قضایی و اداری دیوان پردازد و برای کارکرد اداری آن مقرراتی وضع نماید تا حق شهروندان در دسترسی به اسناد را اجرایی نماید. پس از تهیه این مقررات از سوی نهادهای اتحادیه، آمبودزمان به آن‌ها توصیه نمود که این قواعد را منتشر نمایند تا برای همه‌ی شهروندان قابل دسترس باشد. ملاحظه می‌شود که آمبودزمان تا چه حد در کارکرد اداری نهادهای اروپایی مداخله می‌کند و چه الزام‌های فراقانونی را بدان‌ها تحمیل می‌نماید تا از حق‌های شهروندان حمایت کند.

۲-۲-۲) تفسیر قواعد اتحادیه به نفع حقوق شهروندی

یکی از موارد شکایت نزد آمبودزمان این بود که چرا جلسات قانون‌گذاری شورای اروپا در گاه علنی نیست؟ پیرو این شکایت، آمبودزمان تحقیقاتی را آغاز کرد و در نهایت این اقدام را یکی از موارد سوءمدیریت دانست و در سال ۲۰۰۳ گزارش ویژه‌ای در این باره به پارلمان ارائه داد. در این گزارش استدلال شده است که با توجه به ماده (۲) از معاهده اتحادیه اروپایی که مقرر می‌دارد نهادهای اتحادیه «تا حد امکان» قابل دسترس باشند و نیز عدم ارائه دلیل از سوی شورا برای برگزاری جلسات غیر علنی، شورا مرتکب سوءمدیریت شده است. در آیین کار شورا موارد مجاز برای برگزاری جلسه‌ی غیر علنی احصا شده‌اند و این بدان معنی است که در شورا، اصل بر علنی بودن جلسات است لذا برگزاری جلسه‌ی غیر علنی بدون دلیل موجه از مصادیق سوءمدیریت است. در این گزارش، حقوق اتحادیه اروپا به شکلی پیش‌روانه و در راستای تحکیم حق دسترسی و شفافیت تفسیر شد، چرا که معاهده‌ی مورد استناد در رای آمبودزمان هنوز لازم‌الاجرا نشده بود. انتشار این گزارش نشان می‌دهد که آمبودزمان حزم اولیه‌ی خود را کنار گذاشته است و قوانین اتحادیه را هر چه بیشتر شهروندمدار تفسیر می‌کند. با چنین اقداماتی این حق‌های اساسی شهروندان اتحادیه است که محور حقوق اتحادیه قرار می‌گیرد و در راس این حق‌ها، حق بر شفافیت و حق دسترسی به اسناد است که ماهیت مردم‌سالارانه‌ی حقوق اتحادیه را تثبیت می‌نماید.

علاوه بر گزارش‌های سالانه و گزارش‌های ویژه، آمبودزمان اروپایی در تصمیمات و توصیه‌های خود نیز در محدودیت بیشتر حقوق نهادهای اتحادیه کوشش کرده است. بدین

ترتیب، آمبودزمان استثنای حق دسترسی را به اسناد را هر چه محدودتر تفسیر می‌کند و حاشیه‌ی امنیت بسیار کم‌تری به نهادهای اروپایی می‌دهد. در شکایت شماره‌ی ۲۰۰۱/۵۷۳، شورا برای عدم ارائه‌ی اسناد درخواستی متقاضی به یکی از استثنای‌های حق دسترسی استناد کرده بود که عبارت بود از محرمانه بودن آیین کار شورا. در این شکایت، آمبودزمان عمل شورا را سوء مدیریت دانست و بیان داشت: «استدلال شورا برای تشریح منافعش در محرمانه بودن آیین کارش یا برای نشان دادن آثار جدی انتشار اسناد مذکور بر روند تصمیم‌گیری شورا قانع‌کننده نیست». امبوازمان در ادامه می‌افزاید: «شورا در اعلام اینکه ایا دسترسی جزئی به اسناد مذکور مجاز است یا خیر قصور ورزیده است». در این تصمیم، آمبودزمان به شورا توصیه کرد درخواست را مجدداً بررسی نماید و تا جایی که ممکن است با متقاضی اسناد همکاری نماید و شورا نیز به این توصیه عمل نمود. ملاحظه می‌شود که حتی تصمیم‌های مبتنی بر قواعد شفافیت شورا هم از طرف آمبودزمان به چالش کشیده می‌شوند. در این تصمیم عنوان شد که استناد به یک عنوان کلی در استثنای‌های حق دسترسی (در این مورد خاص منافع شورا مستند قرار گرفته بود) کافی نیست و قرار گرفتن یک سند جزو اسناد آیین کار شورا به معنای عدم دسترسی بدان نمی‌باشد. به عبارت دیگر شورا ملزم شد که ثابت کند این اسناد چه منفعی را و به چه دلیلی تحت تاثیر قرار می‌دهند. تحمیل چنین الزامی دامنه‌ی عمل نهادهای اروپا را کم می‌کند و امکان طفره را از آنها سلب می‌نماید. این تصمیم شورا را ملزم کرده است که به متقاضی اعلام نماید که حق دسترسی او به اسناد مورد درخواست تا چه حد است. به عبارت دیگر، اگر متقاضی طبق استثنای‌های مذکور، حق دسترسی به تمام اسناد را نداشته باشد باید از این امر مطلع شود که تا چه حد

حق دسترسی به اسناد درخواستی را دارد.

۲-۲-۳) تحمیل الزام‌های فراقانونی برای تضمین شفافیت

در برخی موارد، آمبودزمان از این هم پیش‌تر رفته و را مکلف داشته در استناد به یکی از استثنای‌های حق دسترسی، باید به‌طور دقیق مشخص نمایند که علت استناد و معیار انتخاب آن چیست. در شکایتی که به کمیسیون مربوط می‌شد، کمیسیون برای عدم ارائه‌ی اسناد به یکی از سازمان‌های غیر دولتی هلند به دو مورد از استثنای‌های حق دسترسی استناد کرده بود: منافع عمومی و منافع بین‌المللی. آمبودزمان پس از بررسی این توجیه‌ها اعلام داشت: «کمیسیون نتوانسته است نشان دهد که میان حق دسترسی به اسناد و حق پاسداشت منافع خود به درستی قضاوت کرده و حق خود را به حق شهروندان ترجیح داده است و این از مصادیق سوء مدیریت است». بار کردن تکلیف به برقراری توازن بین منافع اتحادیه و منافع شهروندان (که همان حق دسترسی به اسناد است) یکی دیگر از ابداعات آمبودزمان است. تلاش آمبودزمان برای برقراری چنین محدودیت‌هایی با هدف شفافیت کارکرد اتحادیه و شهروندمداری فزون‌تر نهادهای اتحادیه صورت می‌گیرد. آمبودزمان تا جایی که بتواند استثنای‌های مذکور را به صورت مضیق تفسیر می‌کند. در برخی موارد، تلاش آمبودزمان بر این بوده است که استثنای‌های مربوط به منافع نهاد ذریبط را به‌طور کلی نپذیرد و نادیده انگارد تا حداکثر حق دسترسی را برای شهروندان فراهم آورد.

مداخله‌ی آمبودزمان در عملکرد نهادهای اتحادیه برای زدودن ابهام‌های اداری محدود به موارد مهم و چشم‌گیر نیست بلکه موارد جزئی و گاه غیر قابل توجه را هم در بر

می‌گیرد. گزارش ویژه‌ی نوامبر ۱۹۹۷ آمبودزمان در این مورد است که چرا کمیسیون اروپایی هنگام انتخاب کارکنان خود، اسامی اعضای هیئت انتخاب‌کننده را اعلام نمی‌کند. تحقیق در این مورد بدون شکایت آغاز شد و از کمیسیون درخواست شد که به این پرسش پاسخ دهد. کمیسیون استدلال‌هایی برای این اقدام خود ارائه داد ولی آمبودزمان این پاسخ را کافی ندانست و در گزارش خود اعلام کرد که کمیسیون باید اسامی هیئت انتخاب‌کننده را به اطلاع نامزدها برساند. با اینکه در انتخابات اداری کمیسیون، اصل بر محرمانه بودن است تا هیچ اعمال نفوذی در آن صورت نگیرد اما آمبودزمان این اصل را نادیده گرفت و از کمیسیون خواست تا در این مورد هم شفافیت را به حداکثر برساند. در این گزارش به یک مسئله‌ی دیگر هم پرداخته شد و آن حق نامزدها برای دسترسی به نتایج آزمون‌های خودشان بود. بدین وسیله کمیسیون پذیرفت که زین پس اسناد مربوط به مصاحبه‌ی ورودی نامزدها را در اختیار آنها قرار خواهد داد. این مورد برای پارلمان اروپایی هم رخ داد که آمبودزمان باز هم همین نظر را ارائه داد و پارلمان را ملزم کرد که اسامی کارکنان انتخاب‌شده را منتشر نماید.

در راستای شفاف کردن عملکرد اداری، آمبودزمان از جزئی‌ترین مسائل هم چشم‌پوشی نمی‌کند و گاه تکالیف فراحقوقی را به نهادها تحمیل می‌کند. وجود چنین نهادی راه را برای هرگونه فساد اداری می‌بندد و به مشارکت سیاسی و مدنی شهروندان در امور اتحادیه منجر می‌شود.

نتیجه گیری

آمبودزمان اروپایی، نهادی است که به تاسی از حقوق داخلی کشورهای عضو اتحادیه، در معاهده ماستریخت پیش‌بینی شده است. با گذشت زمان و درک اهمیت این نهاد، در معاهدات بعدی و تصمیمات نهادهای صالح، اختیارات آمبودزمان اروپایی گسترش یافت؛ به گونه‌ای که تمامی نهادهای فعال در ساختار اتحادیه اروپا مشمول نظارت فراقضایی این نهاد شده‌اند. گسترش صلاحیت‌های آمبودزمان به حدی بود که نهادهایی همچون پارلمان اروپایی که وظیفه‌ی قانون‌گذاری را در اتحادیه اعمال می‌کند، نیز مشمول نظارت این نهاد قرار گرفتند (البته از بعد مدیریتی و نه قانون‌گذاری). ارکان قضایی اتحادیه مانند دیوان دادگستری اروپایی نیز در مسائل اداری در چارچوب صلاحیت آمبودزمان قرار دارند. آمبودزمان اروپایی از جمله آمبودزمان‌های پارلمانی محسوب می‌شود؛ زیرا رئیس این نهاد طی فرایندی از سوی پارلمان اروپایی انتخاب می‌گردد و گزارش‌های خود را به این نهاد تسلیم می‌کند. این نهاد به شکایات‌های شهروندان اتحادیه اروپا علیه سوءعملکرد نهادهای این اتحادیه رسیدگی و تلاش می‌کند تا با روش‌های مسالمت‌آمیز، دعاوی را حل‌وفصل نماید. لازم به ذکر است که آمبودزمان علاوه بر رسیدگی به شکایات شهروندان می‌تواند بدون وجود شکایت و به‌طور خودجوش نیز به سوءعملکرد نهادها رسیدگی کند. فقدان شفافیت در عملکرد نهادها، یک مورد از سوءعملکرد محسوب می‌شود.

در قوانین اروپایی همواره بر شفافیت و دسترسی شهروندان به اطلاعات تأکید شده است و این موضوع یکی از اشکال حق‌های شهروندی در اتحادیه محسوب می‌شود. با این حال نقش آمبودزمان اروپایی در ایجاد و گسترش شفافیت اداری و تسهیل دسترسی شهروندان اروپایی به اطلاعات مربوط به تصمیمات و اعمال نهادهای اتحادیه اروپا غیرقابل انکار است. آمبودزمان با رسیدگی به شکایات شهروندان علیه فقدان شفافیت در اعمال و

تصمیمات نهادها و ارائه گزارش‌های سالانه و ویژه، تاثیر به سزایی در ایجاد و گسترش شفافیت به جا گذاشته است. از یک طرف با انتشار این گزارش‌ها و اطلاع پارلمان اروپایی از مشکلات نظام‌مند اداری موجود، که باعث عدم شفافیت و عدم دسترسی شهروندان به اطلاعات شده است، زمینه‌ی تصویب قوانین در جهت رفع این مشکلات فراهم می‌آید و از سوی دیگر، این نهاد، عدم شفافیت را نوعی سوءعملکرد یا سوءمدیریت تلقی کرده و نهادها را با روش‌های خاص خود، مجبور به شفاف‌سازی اعمال و تصمیم‌ها می‌کند. گذشته از این موارد، صرف صدور گزارش‌های سالانه و ویژه پیرامون سوءعملکرد نهادهای موجود در اتحادیه خود نوعی شفاف‌سازی است که فواید زیادی را می‌توان بر آن بار کرد. همچنین نهاد آمبودزمان قوانین مربوط به شفافیت اداری و حق دسترسی شهروندان به اطلاعات اتحادیه اروپا را به نفع شهروندان اتحادیه تفسیر می‌کند.

وجود چنین ساز و کاری در اتحادیه اروپا نقش مهم و موثری در ایجاد شفافیت است. به نظر می‌رسد چنین نهادی در تمامی سازمان‌های بین‌المللی و اتحادیه‌های منطقه‌ای مناسب می‌باشد. علاوه بر اهمیت نهاد آمبودزمان در اتحادیه اروپا، در بعد ملی نیز این نهاد می‌تواند نقش پررنگی را در ایجاد شفافیت اداری ایفا کند. در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران نیز به‌طور حتم وجود شفافیت اداری با هدف استفاده از مزایای آن، ضروری به نظر می‌رسد. کمیسیون اصل نود با توجه به صلاحیت صدور گزارش از نتیجه رسیدگی به شکایات شهروندان علیه طرز کار قوای سه‌گانه می‌تواند نقشی هم‌تراز آمبودزمان اروپایی ایفاء کند. زیرا بر اساس اصل نود قانون اساسی هرگاه نتیجه رسیدگی به شکایات مربوط به عامه باشد می‌بایست برای عموم منتشر شود. بنابراین می‌توان از صلاحیت این نهاد در جهت ایجاد شفافیت اداری بیشتر در نظام حقوقی کشورمان استفاده کرد.

منابع

1. Adamolekunon, Ladipo, "the Transferability of Governance Institutions: Two Illustration - Sweden's Ombudsman and Hong Kongs independent Commission against corruption", Department of Public Administration and Development Management, UNDESA, Tunis, 2005.
2. Kuchko-standlmayer(ed), Gabriele, "European ombudsman-institution", Austria, Springing Wien New York, 2008.
3. The European Ombudsman and the Authors, "The European Ombudsman Origins, Establishment, Evolution", Luxembourg, Office for Official , Publications of the European Communities, 2005.
4. Magnette, Paul, "Between Parliamentary Control and the Rule of law :the Political Role of the Ombudsman in the European Union", Journal of European Public Policy, 2003, pp. 677-694.
5. Official Journal of the European Union, onsolidated VERSIONS of the TREATY on EUROPEAN UNION and of THE TREATY ESTABLISHING THE EUROPEAN COMMUNITY, 29.12.2006.
6. Kaczorwoska, Alina , European Union Law, Canada, Routledge-Cavendish, 2008.
7. European Ombudsman Annual Report, 1997.
8. Cadeddu, Simone "the proceedings of the Euronean ombadsmon", law and contemporary problems Vol. 68: 160-180.
9. Chalmers, Damian & Tomkins, Adam, , "European Union Public Law: Text and Materials"; First edition, Cambridge University Press, 2007.
10. Weiss, Friedl & Steiner, Silke. "Transparency as an Element of Good Governance in the Practice of the EU and the WTO: Overview and Comparison", Fordham International Law Journal Volume 30, Issue 5, 2006
11. European Ombudsman Annual Report, 2004.
12. Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendation to the Council of the European Union in complaint 917/2000/GG.
13. Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding Public Access to European Parliament, Council and Commission Documents (OJ L 145, 31.5.2001, p. 43).
14. Special Report by the European Ombudsman to the European Parliament following the own initiative inquiry into Public Access to Documents (616/PUBAC/F/IJH)
15. Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendation to the Council of the European Union in complaint 2395/2003/GG.

16. Decision of the European Ombudsman on complaint 573/2001/IJH against the Council of the European Union.
17. Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament concerning Lack of cooperation by the European Commission in complaint 676/2008/RT.
18. Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the secrecy which forms part of the Commission's Recruitment Procedures (1004/97/(PD)GG
19. Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendation to the European Parliament in complaint 341/2001/(BB)IJH.