

**کمیسیون اصل نود یا سازمان بازرسی کل کشور؟ مقایسه با نهاد  
آمبودزمان  
(نگاهی به ویژگی‌های حداقلی آمبودزمان‌ها با تأکید بر آمبودزمان پارلمانی انگلستان)**

مسیح بهنیا\*  
امیر حسین صادقی\*\*

تاریخ پذیرش: ۹۹/۰۶/۰۵

تاریخ دریافت: ۹۹/۰۲/۰۷

### چکیده

نهاد آمبودزمان در نظام‌های مدرن حقوقی واجد خصیصه‌های غیرقضایی است که به‌عنوان یکی از ابزارهای نوین نظارتی بر فعالیت حکومت شناخته شده و کارکرد اصلی خود را معطوف به دفاع از حقوق افراد کرده است. برخی از ویژگی‌های حاکم بر این نهادها که در اکثر نظام‌های حقوقی مشترک‌اند، در قیاس با کمیسیون اصل نود و سازمان بازرسی کل کشور قابل تأمل به نظر می‌رسند. مسائلی از قبیل حیطه صلاحیتی گسترده در نظارت بر سازمان‌ها و مقام‌های عمومی، گزارش‌دهی، اطلاع‌رسانی، فرایند غیرقضایی و استقلال از حیث کارکردی، شخصی، تشکیلاتی، سازمانی و بودجه‌ای، بخشی از این ویژگی‌های حداقلی‌اند که مقاله حاضر با رویکردی تطبیقی نشان می‌دهد کمیسیون اصل نود با عنایت به تمام جوانب فوق در قیاس با سازمان بازرسی، وجوه اشتراک بیشتری با نهادهای آمبودزمان مدرن دارد. نتایج حاصل از این تحقیق می‌تواند به رفع کاستی‌ها در سازمان بازرسی، ارتقای ویژگی‌ها در کمیسیون اصل نود و رفع صلاحیت‌های موازی کمک کند.

### کلیدواژگان:

آمبودزمان، سازمان بازرسی کل کشور، کمیسیون اصل نود (۹۰) قانون اساسی، نظارت.

---

\* استادیار دانشکده حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد بویین زهرا، قزوین، ایران  
masih\_behina@yahoo.com  
\*\* دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکز، ایران (نویسنده مسئول)  
ahsadeghilaw@yahoo.com

## مقدمه

نظارت بر دستگاه‌های حکومتی در یک نظام مردم‌سالار، یک نیاز ضروری است که در چارچوب قانون باید اعمال شود. این امر در وهله نخست برعهده دستگاه قضایی است، اما پیچیدگی حاکم بر محاکم قضایی و اطالۀ دادرسی‌ها موجب گردید که در برخی از کشورها اقدام به تشکیل سازمان‌هایی نمایند که بتوانند به شیوه غیرقضایی و در کوتاه‌ترین زمان به شکایات مردم رسیدگی کنند. این سازمان‌ها تحت عنوان آمبودزمان نام گرفتند.<sup>۱</sup>

نخستین تعریف از نهاد آمبودزمان را اتحادیه کانون وکلای بین‌المللی در سال ۱۹۷۴ ارائه داد که به زعم عده‌ای، این تعریف هنوز هم حائز اهمیت است: «یک مرکز که به‌وسیله قانون اساسی یا مصوبه قوه مقننه یا پارلمان تأسیس شده است و به‌وسیله یک مقام عمومی بلندپایه مستقل که مقابل قوه مقننه یا پارلمان پاسخگو است، مدیریت می‌شود، شکایات را از اشخاص خسارت‌دیده علیه مستخدمین، مقامات و نمایندگی‌های دولت دریافت می‌کند یا به‌طور مستقل عمل می‌کند و دارای اختیار رسیدگی، صدور توصیه‌نامه و گزارشات است.»<sup>۲</sup> از منظری دیگر، این نهاد نوعی دستگاه تأثیر و نفوذ است که از راه‌حل‌های غیرقضایی یا فراقضایی بهره می‌گیرد و به افکار عمومی، به‌ویژه از طریق انتشار گزارش فعالیت خود تکیه می‌کند.<sup>۳</sup>

به‌هرروی، با وجود آنکه آمبودزمان‌ها در نظام‌های مختلف حقوقی از الگوی واحدی تبعیت نمی‌کنند، برخی از ویژگی‌ها که ما آنها را ویژگی‌های حداقلی آمبودزمان‌ها می‌نامیم، مشترکاتی هستند که اگر یک نهاد بازرسی فاقد آن باشد، نمی‌توان آن را آمبودزمان نامید یا کارکردهای این نهاد را بر آن بار کرد. مسائلی همچون برخورداری از استقلال مناسب، انجام تحقیق، ارائه پیشنهاد در اصلاح قوانین، صلاحیت پردامنه، عدم امکان اتخاذ تصمیمات الزام‌آور شبیه به آنچه در فرایندهای قضایی مرسوم است، برخی از این ویژگی‌های حداقلی‌اند. به دنبال این مسائل، اکنون سؤال اساسی آن است که آیا می‌توان این ویژگی‌های حداقلی را در میان نهادهای ناظری

۱. جلالی، محمد و رضوان ضیایی، نقش آمبودزمان‌ها در توسعه و ارتقای مردم‌سالاری، پژوهش حقوق عمومی، ۱۳۹۲، شماره ۱۵ (۳۹)، ص ۱۲۹.

۲. موسی‌زاده، ابراهیم، بررسی تطبیقی کمیسیون اصل نود و نهاد آمبودزمان، دیدگاه‌های حقوقی قضایی، ۱۳۹۱، شماره ۵۷، ص ۱۶۶.

۳. عباسی، بیژن، حقوق اداری، چاپ اول، تهران: دادگستر، ۱۳۸۹، ص ۲۶۸.

همچون کمیسیون اصل نود و سازمان بازرسی هم ملاحظه کرد؟ اگر پاسخ مثبت است، کدام یک از این دو نهاد قابلیت انطباق بیشتری با این ویژگی‌ها دارند؟ فایده این بحث از آن نظر است که اولاً، با شناسایی ویژگی‌های مشترک، به ارتقای این ویژگی‌ها در نهادهای بازرسی پرداخته شده، از اختلاط مفهومی تا حدودی خواهد کاست؛ ثانیاً، اگر صلاحیت‌های موازی‌ای در این میان وجود دارد، کنار گذاشته و به نهاد صالح‌تر سپرده شود. به هر روی، در این مقاله، ابتدا این نهادها را از حیث استقلال در وجوه مختلف آن (۱) و سپس از حیث صلاحیت مورد قیاس قرار خواهیم داد (۲) و در پایان، در خصوص صلاحیت‌های جبرانی یا ضمانت‌اجرای تصمیماتی که این سازمان‌ها اتخاذ می‌کنند (۳) سخن خواهیم گفت.

## ۱. استقلال

اصولاً آموذزمان یا نهاد بازرسی نباید به وسیله نهاد یا سازمانی انتخاب شود که تحت کنترل و نظارت آن است؛ زیرا در این صورت، امکان دخالت نهاد انتخاب‌کننده در امور بازرسی افزایش می‌یابد.<sup>۱</sup> عوامل متعددی برای نشان دادن میزان استقلال این نهاد قابل بررسی است که در ادامه به آنها اشاره خواهیم کرد.

### ۱.۱. استقلال سازمانی و تشکیلاتی

آموذزمان نهادی است که در بدو پیدایش وابسته به پارلمان و در نتیجه، مستقل از ادارات دولتی بوده است. امروزه در اکثر کشورهایی که این نهاد در نظام حقوقی آنها پیش‌بینی شده، وابستگی این نهاد به پارلمان و استقلال آن از قوه مجریه مشهود است.<sup>۲</sup> برای مثال، در اسپانیا، یکی از نهادهای نظارتی «بازرس پارلمانی» است که پارلمان آن را به‌عنوان مدافع حقوق مردم انتخاب می‌کند<sup>۳</sup> یا در نظام حقوقی سوئد، «بازرس پارلمانی» از مهم‌ترین اجزای پارلمان این

۱. زارعی، محمدحسین، *نقش کمیسیون‌های داخلی در نظارت پارلمانی*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۹، ص ۲۵.

۲. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر و مهدی بابایی، *آموذزمان: هم‌سنجی سامانه‌های ایران، فرانسه و انگلستان*، تحقیقات حقوقی، ۱۳۹۱، شماره ۵۷، ص ۱۳۷.

۳. زارعی، محمدحسین، پیشین، ص ۹۱.

کشور به حساب می‌آید.<sup>۱</sup> اما در نظام حقوقی انگلستان که از چندین نهاد آمبودزمان در حوزه بخش عمومی برخوردار است، مهم‌ترین آنها، یعنی «آمبودزمان پارلمانی»، نهادی است که عهده‌دار یکی از وظایف نظارتی پارلمان این کشور است و از منظر سازمانی، نهادی وابسته به پارلمان به حساب می‌آید؛ به گونه‌ای که به اعتقاد برخی از نویسندگان، اعمال این نهاد در راستای کنترل پارلمانی بر اداره است.<sup>۲</sup> به دیگر سخن، این نهاد با قصد نظارت بر قوه مجریه از سوی پارلمان ایجاد شده است.<sup>۳</sup> در این کشور، آمبودزمان به عنوان دستیار یا خادم پارلمان معرفی می‌شود که پاسخگویی مداوم اداره به پارلمان را هدف خود قرار داده است.<sup>۴</sup> آمبودزمان در این نظام حقوقی به عنوان نهادی که به شکایات شهروندان علیه سوءمدیریت نهادهای عمومی رسیدگی می‌کند، بخشی از پارلمان انگلستان است و ارتباط تنگاتنگی با مجلس عوام دارد.<sup>۵</sup>

در نظام حقوقی ایران، نیز کمیسیون اصل نود یکی از کمیسیون‌های خاص مجلس و سازمان بازرسی کل کشور، از سازمان‌های وابسته به قوه قضائیه به شمار می‌آید. مطابق قوانین حاکم بر فعالیت سازمان بازرسی، تشکیلات سازمانی این نهاد باید به تصویب رئیس قوه قضائیه برسد<sup>۶</sup> و نکته مهم‌تر آنکه هرچند از این حیث، وابستگی کامل این نهاد به قوه قضائیه کاملاً مشهود است،<sup>۷</sup> با این حال، قوه مقننه نیز بر این سازمان دارای تفوق است؛ چرا که به دلیل آنکه تشکیلات قضایی می‌تواند تأثیر مستقیمی بر حقوق افراد داشته باشد، ایجاد آنها حتماً باید به موجب قانون مصوب

۱. همان، ص ۲۰۳.

2. Gregory, R. & P. Hutchesson, "The Parliamentary Ombudsman. A Study in the Control of Administrative Action", *The Cambridge Law Journal*, 35(1), 1976, p. 185.

۳. همان، ص ۱۱۱.

4. Cane, P. *Administrative Law*, 5th Edition, New York: Oxford University Press, 2011, pp. 370, 373.

۵. جوکار، فضل‌الله، «بررسی تطبیقی کمیسیون اصل نود قانون اساسی ج. ا. و آمبودزمان پارلمانی انگلستان»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۹۰، ص ۵۲.

۶. ماده ۷۱ آیین‌نامه اجرایی پیشین (مصوب ۱۳۸۸/۱/۱۵) در این خصوص به صراحت چنین امری را پیش‌بینی کرده بود، اما در آیین‌نامه جدید (مصوب ۱۳۹۸/۳/۲۱) چنین صراحتی وجود ندارد. باین حال، با توجه به اصل (۱۵۸) قانون اساسی که ایجاد تشکیلات لازم در دستگاه قضایی با رییس قوه قضائیه بوده و همچنین، مطابق تبصره (۲) ماده (۳) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (مصوب ۱۳۶۰/۹/۱۷ با اصلاحات بعدی) که مقررات اداری و استخدامی باید ابتدائاً از سوی رئیس قوه تهیه شود، کماکان شاهد وابستگی ساختاری و اداری این سازمان به اراده رئیس قوه هستیم.

۷. شفیعی، جعفر، «الگوی مطلوب نظام بازرسی کشوری از منظر تطبیقی با تأکید بر مورد ایران»، رساله دکتری، تهران: دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۹۴، صص ۵۹ و ۲۴۲.

مجلس باشد<sup>۱</sup> (کما اینکه تعیین صلاحیت‌های سازمان بازرسی نیز برعهده قانون‌گذار است). در مقابل و در مورد کمیسیون اصل نود، تنها قانون‌گذار است که می‌تواند استقلال سازمانی این نهاد را دستخوش تغییر قرار دهد، با این تفاوت که همانند سازمان بازرسی و به دلیل تأسیس این دو نهاد از سوی قانون‌گذار اساسی، نمی‌توان آنها را از ساختار قوای مقننه و قضائیه منتزع کرد، اما تغییر در ساختار داخلی آنها در خصوص سازمان بازرسی قائم به اراده یک شخص و در مورد کمیسیون اصل نود، قائم به اراده نمایندگان مردم و با تغییر در ضوابط موجود در آیین‌نامه داخلی به‌عنوان قانون امکان‌پذیر است. به هر تقدیر، نهادهای آمبودزمان معمولاً با پارلمان در تعامل‌اند<sup>۲</sup> و به دلیل ماهیت غیرقضایی فعالیت این نهاد، در هیچ نظام حقوقی‌ای نمی‌توان موردی را یافت که نهاد آمبودزمان وابسته به قوه قضائیه باشد.<sup>۳</sup>

## ۱.۲. استقلال شخصی

منظور از استقلال شخصی، استقلال متصدی یا متصدیان نهاد بازرسی است. مهم‌ترین وجه این استقلال، شیوه عزل و نصب رئیس این نهاد و وابستگی این مقام به نهاد یا مقام انتخاب‌کننده است. چنان‌که پیش‌تر گفته شد، به دلیل وابستگی آمبودزمان در غالب نظام‌های حقوقی به پارلمان، شیوه عزل و نصب و عزل مقام متصدی آن نیز با همین نهاد است.<sup>۴</sup> در سوئد، هر یک از آمبودزمان‌ها با اکثریت نسبی آرای نمایندگان ریکسداگ برای یک دوره چهارساله انتخاب می‌شوند<sup>۵</sup> یا در اندونزی، نمایندگان مجلس به پیشنهاد رئیس‌جمهور، رئیس، معاون و هفت نفر دیگر از اعضای این نهاد را انتخاب می‌کنند.<sup>۶</sup> با این‌همه، در برخی از نظام‌های حقوقی از چنین الگویی پیروی نمی‌شود؛ برای مثال، در نظام حقوقی فرانسه، این مقام از سوی مقامات عالی

۱. هاشمی، سیدمحمد، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران: حاکمیت و نهادهای سیاسی*، جلد ۲، تهران: میزان، چاپ بیستم، ۱۳۸۷، ص ۳۸۱.

۲. موسی‌زاده، ابراهیم، پیشین، ص ۱۵۹.

۳. زارعی، الهه، «بررسی تطبیقی کمیسیون اصل نود و آمبودزمان»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، مازندران: دانشگاه مازندران، ۱۳۹۳، ص ۲۶؛ موسوی، سید فضل‌الله و همکاران، *بررسی استقلال نهاد آمبودزمان با نگاهی تطبیقی*، مطالعات حقوق خصوصی، ۱۳۹۱، شماره ۴۲(۴)، ص ۲۲۹.

۴. زارعی، الهه، پیشین، ص ۲۶.

۵. موسوی سید فضل‌الله و همکاران، پیشین، ص ۲۲۳.

۶. شفیعی، جعفر، پیشین، صص ۲۳ و ۲۹.

قوه مجریه (رئیس جمهور) انتخاب می‌شود<sup>۱</sup> و عزل نیز به وسیله یک هیئت سه نفره صورت می‌پذیرد.<sup>۲</sup>

در انگلستان، شرایط انتصاب مقام عالی‌رتبه آمبودزمان پارلمانی در بند (۲) ماده (۱) «قانون کمیسر پارلمانی ۱۹۶۷» آمده است که این شخص را پادشاه منصوب می‌کند و چون پادشاه دارای مسئولیت نیست، لذا اعمال ناشی از این مقام باید به یک شخص مسئول منتسب گردد. بر این اساس، انتصاب کمیسر متعاقب پیشنهاد نخست‌وزیر خواهد بود که در ظاهر دلالت بر انتصاب این مقام از ناحیه مقامات عالی‌رتبه مجریه دارد. با این حال، بر اساس توافقی که از سال ۱۹۷۷ بین پارلمان و دولت صورت گرفته است، پیشنهاد شخص واجد صلاحیت برای تصدی این منصب پس از مشورت با کمیته منتخب مربوط به کمیسر پارلمانی صورت می‌گیرد.<sup>۳</sup> عزل این مقام نیز، به دو صورت است: یا به درخواست وی و یا به دلیل سوءرفتار که بنا به تشخیص مجلسین خواهد بود؛ به هر حال، تصمیم نهایی در هر دو صورت با ملکه است.<sup>۴</sup> باید خاطر نشان ساخت از آنجا که ملکه نیز بخشی از پارلمان است، فرایند نصب و عزل رئیس آمبودزمان را باید کاملاً در سیطره پارلمان دانست.

علاوه بر این، دوره خدمت طولانی‌تر مقام متصدی آمبودزمان ممکن است باعث شود این نهاد از طوفان‌ها و تغییرات مداوم سیاسی مصون بماند و استقلال خود را بیشتر حفظ کند.<sup>۵</sup> گفته شد که در سوئد، این مقام برای مدت چهار سال به این سمت منصوب می‌شود و در نظام حقوقی انگلستان، بازرس پارلمانی برای یک دوره هفت‌ساله به این مقام نائل می‌شود.<sup>۶</sup> در این خصوص، اعضای کمیسیون اصل نود در معرض ثبات بیشتری برای ماندن در منصب خود هستند (دوره چهارساله نمایندگی) و در مقابل، رئیس سازمان بازرسی به دلیل آنکه مقامی اداری به حساب می‌آید و تحت اوامر سلسله‌مراتبی رئیس قوه قضائیه قرار دارد و عزل و نصب آن نیز بنا به اراده رئیس قوه است، بالطبع، ثبات منصب وی نیز تحت تأثیر این اراده شخصی است. مضافاً، شیوه

۱. گرجی از ندریانی علی‌اکبر و مهدی بابایی، پیشین، صص ۱۳۲ و ۱۳۸.

۲. موسوی سید فضل‌الله و همکاران، پیشین، ص ۲۲۳.

۳. گرجی از ندریانی علی‌اکبر و مهدی بابایی، پیشین، ص ۱۴۰؛ جوکار، فضل‌الله، پیشین، ص ۵۰.

۴. نک. بخش نخست (Section 1) قانون.

۵. موسوی سید فضل‌الله و همکاران، پیشین، ص ۲۲۲.

6. Gav, O. *The Ombudsman: The Developing Role in the UK*, UK: House of Commons Library, 2012, pp. 3, 4.

انتصاب رئیس کمیسیون به وسیله همه نمایندگان مجلس،<sup>۱</sup> برخورداری از استقلال شخصی وی را در قیاس با رئیس سازمان به خوبی نشان می‌دهد.

هر چه بازرس و مقام متصدی از مصونیت بیشتری برخوردار باشد، امکان عزل آن دشوارتر و به تبع آن، میزان استقلال وی بیشتر خواهد بود. در کشورهایی که این مقام نماینده پارلمان است، از همان مصونیت‌های مرسوم پارلمانی برخوردار است. در ایران، قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور در خصوص مصونیت رئیس سازمان مسکوت است، اما با عنایت به اینکه رئیس سازمان و بازرسان قضایی، قاضی محسوب می‌شوند (البته ماهیت فعالیتشان اداری است)، صرفاً از مصونیت قضایی اصل منع عزل قضات مندرج در اصل ۱۶۴ که آن هم مختص به امر قضاست، برخوردارند.<sup>۲</sup> از این نظر و با توجه به ماهیت اداری فعالیت این مقامات، هیچ‌گونه مصونیتی برای آنان در انجام وظایف بازرسی متصور نیست. در مقابل، از بُعد مصونیت اعضای کمیسیون اصل نود باید گفت، از آنجا که اعضای واحد رسیدگی به شکایات از نمایندگان مجلس‌اند، از گستره عام مصونیت پارلمانی مندرج در اصل ۸۶ قانون اساسی برخوردارند<sup>۳</sup> و استقلال بیشتری را نسبت به سازمان بازرسی دارا هستند.

### ۱.۳. استقلال کارکردی

هرچه دخالت مقام منصوب‌کننده در شیوه‌های بازرسی کمتر باشد، استقلال کارکردی بازرس نیز افزایش خواهد یافت. یکی از وجوه استقلال کارکردی نهاد بازرسی، عدم اخذ دستور از مقام منصوب‌کننده است. امروزه، بیشتر مناصب بازرسی در دولت‌های دموکراتیک به مثابه یک سازوکار نظارتی مؤثر بر شاخه اداری محسوب می‌شوند. به عنوان مثال، با وجود آنکه در اکثر نظام‌های حقوقی، بازرس پارلمانی ملزم به ارائه گزارش سالیانه یا دوره‌ای به پارلمان است، پارلمان نمی‌تواند به وی دستور بدهد؛ برای مثال، در سوئد، لهستان و اندونزی، آمبودزمان

۱. در ذیل بخش «استقلال کارکردی» توضیح خواهیم داد که اساساً رئیس کمیسیون از مجلس یا نهاد منصوب‌کننده خود دستور نمی‌گیرد و از استقلال کارکردی فراوانی برخوردار است.

۲. فلاح‌زاده، علی محمد و زهرا زارعی، بررسی تطبیقی سازمان بازرسی کل کشور و نهاد آمبودزمان، حقوق اداری، ۱۳۹۲، شماره (۱)، ص ۱۴۴؛ شفیعی، جعفر، پیشین، ص ۳۴.

۳. موسی‌زاده، ابراهیم، پیشین، ص ۱۷۲.

پارلمانی از پارلمان دستور نمی‌گیرد.<sup>۱</sup> اصولاً گفته می‌شود که آمبودزمان نهاد طراحی شده‌ای برای شکایات شهروندان است و حتی خود این نهاد نیز نمی‌تواند بنا به ابتکار خویش شروع به تحقیق و بازرسی کند.<sup>۲</sup> با این حال، مراعات این اصل در برخی از نظام‌های حقوقی محدود به موارد مشخصی است. برای مثال در سوئد، بازرس می‌تواند با توجه به گزارش‌های رسانه‌های عمومی، بازرسی را در دستور کار خود قرار دهد یا به‌نظر و ابتکار خود بازرسی را آغاز کند.<sup>۳</sup> در فرانسه، «میانجی» نه از شهروندان شکایت قبول می‌کند و نه از مقامات دولتی، و فقط نمایندگان مجلس ملی و سنا می‌توانند نزد وی طرح شکایت کنند؛ این شکایت‌ها ممکن است به ابتکار خود آنها باشد یا به‌واسطه شکایت واصله از سوی اشخاص. این اشخاص شکایت خود را به نمایندگان می‌دهند و آنها اگر تشخیص دهند که موضوع در صلاحیت میانجی بوده و دخالت وی لازم باشد، شکایت را برای او ارسال می‌کنند.<sup>۴</sup> در نظام حقوقی انگلستان نیز مطابق قانون کمیسر پارلمانی، بازرسی یا رأساً و به تشخیص بازرس شروع می‌شود و یا به‌واسطه شکایاتی که اشخاص از طریق نمایندگان به استماع این نهاد می‌رسانند.<sup>۵</sup> در این قانون، هیچ قاعده‌ای مبنی بر امکان دستوردهی اعضای پارلمان برای شروع بازرسی وجود ندارد.

در ایران، سازمان بازرسی از صلاحیت‌های گونه‌گونی در امر نظارت برخوردار است که یکی از آنها، بازرسی‌های «موردی» است. در بدایت امر، شاید به نظر برسد که این نهاد در خصوص این شیوه نظارتی دارای ابتکار عمل است، اما ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان گفته است که برنامه نظارت و بازرسی، قبل از پایان هر سال برای سال بعد، باید به استحضار رئیس قوه قضائیه برسد و نکته جالب توجه دیگر، لزوم کسب اجازه از رئیس قوه قضائیه برای نظارت بر امور اداری و مالی دستگاه قضایی است.<sup>۶</sup> همچنین، یکی دیگر از محدودیت‌های کارکردی این نهاد، دسترسی به اسناد و مدارک سرّی دولتی است که بر اساس قانون، دسترسی به این اسناد

۱. شفیعی، جعفر، پیشین، صص ۵۴، ۵۸ و ۵۹.

2. Cane, Op. Cit. p. 391.

۳. زارعی، محمدحسین، پیشین، ص ۲۱۱.

۴. رضایی‌زاده، محمدجواد و سعید عابدی، **آمیادمن: پاسدار حقوق شهروندان، مبتکر اصلاحات اداری**، مطالعات حقوق خصوصی، ۱۳۸۹، شماره ۴۰(۳)، ص ۱۶۲.

۵. نک: بخش ۱-۵ قانون.

۶. تبصره (۴) ماده (۸) آیین‌نامه اجرایی.



باید به درخواست رئیس سازمان و موافقت رئیس قوه قضائیه باشد.<sup>۱</sup> بر این اساس، استقلال کارکردی تام و تمامی را نمی‌توان در حوزه بازرسی سازمان شاهد بود. شاید عالی‌ترین نمونه نقض این استقلال، انجام بازرسی‌های فوق‌العاده‌ای است که «حساب‌الامر» مقام رهبری و یا به «دستور» رئیس قوه قضائیه صورت می‌گیرد. در مقابل، کمیسیون اصل نود از این حیث دارای استقلال بیشتری است. مجلس شورای اسلامی نه تنها نمی‌تواند به کمیسیون اصل نود که جزئی از ساختار آن است، دستور دهد، بلکه بر اساس اصل نودم، یکی از قوای تحت نظارت این کمیسیون هم می‌باشد. همچنین، مطابق بند (۳) ماده (۴) آیین‌نامه داخلی کمیسیون اصل نود،<sup>۲</sup> یکی از وظایف حوزه‌ها در ذیل ساختار این کمیسیون، رسیدگی به شکایات در خصوص «کلیه مواردی که دارای طبقه‌بندی تلقی می‌شود» است و در خصوص صلاحیت دسترسی به اسناد و مدارک که جزء ذاتی وظایف آمبودزمان‌های امروزی است، دارای محدودیت نیست.

#### ۱.۴. استقلال بودجه‌ای

بودجه آمبودزمان‌ها را در کشورهای مختلف به‌طور کلی دولت تأمین می‌کند، اما شیوه آنها در چارچوب حقوقی هر کشور متفاوت است. برای مثال، در برخی از 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 از اعتبارات پارلمان و دولت دریافت می‌کند؛ همچون بلژیک، اسپانیا و گرجستان.<sup>۳</sup> در انگلستان نیز بودجه آمبودزمان پارلمانی از طریق رأی پارلمان و با توجه به منابع دولتی تأمین می‌گردد.<sup>۴</sup>

با این حال، در این زمینه نیز مجلس شورای اسلامی و به تبع آن کمیسیون اصل نود- که بودجه‌اش در بودجه کل مجلس منعکس می‌شود- از استقلال بودجه‌ای بیشتری نسبت به سازمان بازرسی کل کشور برخوردار است؛ چرا که به‌رغم اصل کلی تهیة بودجه تمام ارگان‌ها به

۱. تبصره (۲) ماده (۸) قانون تشکیل سازمان و تبصره (۱) ماده (۲۹) آیین‌نامه اجرایی.

۲. مصوب ۱۳۸۸/۶/۳ کمیسیون اصل نود. به نقل از: مجله خبری تابناک، **وظایف و اختیارات کمیسیون اصل نود چیست؟** کد خبر: ۸۱۳۱۱۴، تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۴/۱۱، قابل دریافت در: [www.tabnak.ir](http://www.tabnak.ir)

۳. موسوی سید فضل‌الله و همکاران، پیشین، ص ۲۲۴.

۴- Gay, Op. Cit.

وسیله دولت و تقدیم آن به مجلس، نهادی همچون مجلس شورای اسلامی بر اساس ماده (۶۶) «قانون محاسبات عمومی ۱۳۶۶» از این فرایند مستثناست و رأساً به تهیه بودجه خود اقدام می‌کند. در مقابل، استقلال بودجه‌ای سازمان بازرسی مورد تردید است. توضیح آنکه، بودجه این سازمان در ذیل ردیف بودجه دادگستری منظور می‌شود و صرفاً یک‌پنجم آن از شمول قانون محاسبات عمومی مستثناست<sup>۱</sup> و همچنین، ثنویتی را بنا به اختیاری که برای رئیس قوه قضائیه و دولت در پیشنهاد بودجه این سازمان پیش‌بینی شده است، ملاحظه می‌کنیم. در این زمینه، بند (ج) ماده (۱) «قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه ۱۳۷۸» در بیان یکی از وظایف رئیس قوه قضائیه چنین مقرر می‌دارد: «پیشنهاد بودجه سالانه قوه قضائیه و سازمان‌های وابسته به آن به هیئت وزیران». بر این اساس، با عنایت به صلاحیت ابتکاری قوه مجریه در تهیه و تدوین و پیشنهاد بودجه کل کشور به مجلس شورای اسلامی، قوه مزبور می‌تواند با جرح و تعدیل یا کاستن از بودجه درخواستی این سازمان بر فعالیت‌های نظارتی آن تأثیر منفی بگذارد.<sup>۲</sup>

## ۲. صلاحیت

مسائل مورد بررسی در این بخش، گستره صلاحیتی نهاد بازرسی، موضوعات، مقامات و نهادهای قابل بازرسی، و راهکارهای جبرانی سازمان‌های بازرسی در احقاق حقوق افراد است.

### ۲.۱. صلاحیت‌های موضوعی

نهادهای بازرسی در نظام‌های مدرن حقوقی با آنکه از صلاحیت‌های گسترده‌ای برای نظارت برخوردارند، اما معمولاً صلاحیت‌های موضوعی آنها از سه حیث، یعنی سوءمدیریت،<sup>۳</sup> موضوعات حقوق بشری و رسیدگی به مسائل کلان یا جزئی تقسیم‌بندی می‌شود.

#### ۲.۱.۱. سوءمدیریت

ارزیابی کارکرد آمبودزمان‌ها در نظام‌های مختلف حقوقی نشان می‌دهد که نهاد متولی آمبودزمان در برخورد با بی‌عدالتی‌ها دارای دو کارکرد تعقیبی و اصلاحی است. اگر از طرق

۱. ماده (۱۳) قانون تشکیل سازمان.

۲. شفیعی، جعفر، پیشین، ص ۳۳.

3. Maladministration.

قضایی بتوان به شکایات رسیدگی کرد، نهاد آمبودزمان موضوع را به دادگاه‌ها احاله می‌کند (کارکرد تعقیبی). اما در اکثر موارد، بی‌عدالتی‌ها از طریق قضایی و انتظامی قابل پیگیری نیست. به‌عنوان مثال، اگر به آمبودزمان شکایت شده باشد که عمل یک مأمور اداره منطبق با قانون است، ولی وی در رعایت اصول مدیریتی و استانداردهای لازم اداری قصور کرده است، هیچ دادگاه یا محکمه‌ای صالح به رسیدگی نیست. در چنین مواردی که ناشی از سوءمدیریت است، نهاد آمبودزمان می‌تواند ابتکار عمل را به دست گیرد.<sup>۱</sup> در نظام حقوقی انگلستان، اصولاً اولین موضوعی که منجر به تشکیل این نهاد شد، پرونده‌ای بود که با وجود نامطلوب بودن تصمیم اتخاذشده در آن، هیچ‌گاه غیرقانونی تلقی نشد و کمیسیونی که بعد از این پرونده تشکیل شد، پیشنهاد کرد که نهاد آمبودزمان باید به منظور رسیدگی به چنین مواردی تشکیل شود.<sup>۲</sup>

به‌اعتقاد پروفیسور ویلیام وید، سوءمدیریت دلیل اصلی رسیدگی این نهاد است. به اعتقاد وی، اصطلاح سوءمدیریت بیشتر بر جنبه‌های «صلاحیت اختیاری»<sup>۳</sup> تکیه دارد؛ جایی که هنوز تصمیم اتخاذشده خارج از دایره قانون یا خارج از صلاحیت<sup>۴</sup> نیست، بلکه عملکرد آمبودزمان عموماً حول محور تصمیماتی است که اشتباهاً اتخاذ شده‌اند و یا به تعبیر وی، تصمیم بد اتخاذ شده است.<sup>۵</sup> قاضی ریچارد کراسمن،<sup>۶</sup> رئیس مجلس عوام انگلستان، در اکتبر ۱۹۶۶ در زمان معرفی لایحه که منجر به ایجاد کمیسر پارلمانی یا آمبودزمان در آن کشور شد، به اقلام اصلی مسئولیت و صلاحیت این نهاد اشاره نموده است. کراسمن به مطالبی اشاره کرد که بعدها به «فهرست سوءمدیریتی کراسمن» مشهور شد.<sup>۷</sup> نمونه‌های معرفی شده از سوی وی شامل جانبداری، قصور، بی‌اعتنایی، تأخیر و تعلل، بی‌کفایتی، نداشتن مهارت، خودسری، فساد اخلاقی و نظایر آن است.<sup>۱</sup>

۱. جلالی، محمد و رضوان ضیایی، پیشین، صص ۱۳۴ و ۱۳۵.

۲. جوکار، فضل‌الله، پیشین، ص ۳۸.

3. Discretionary Power.

4. Ultra Vires.

5. Wade, W. H. R. "The British Ombudsman: A Lawyer's View". *Administrative Law Review*, 1972, 24(2), p. 143.

6. Richard Crossman.

۷. ساتیاناند، آناند، *اقدامات آمبودزمان بر اساس قوانین اساسی*، چهارمین اجلاس بازرسان کل آسیا،

تهران: سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۸۷، ص ۱۱۶.

Also see: McMurtrie, S. N. "The Waiting Game: the Parliamentary Commissioner's Response to Delay in Administrative Procedures". *Public law*, 1997, 1, p. 159.

۱. زارعی، محمدحسین، پیشین، ص ۱۱۱-.

در ایران و در خصوص صلاحیت کمیسیون اصل نود در رسیدگی به مسائل سوءمدیریتی، برخی با ارجاع به مقدمه «آیین‌نامه داخلی کمیسیون اصل نود» قائل بر آن‌اند که وجود عبارت «طرز کار» موجود در اصل نود، به شیوه اداره امور مربوطه اشاره دارد؛ فلذا هر نوع تعلل مسئولین در انجام مسئولیت‌های محوله، اطاله کارها، عدم رسیدگی به خواسته‌های مشروع ارباب رجوع، عدم رعایت صرفه‌جویی‌های لازم در بیت‌المال، القای مطالب غیرواقعی و همراه‌کننده به مردم و امثال آن، طرز کار تلقی شده و گونه‌های مختلفی از سوءمدیریت‌اند.<sup>۱</sup> در خصوص سازمان بازرسی نیز یکی از وظایف این سازمان «اعلام موارد ... نارسایی‌ها و سوءجریان‌ات اداری و مالی» به مقام‌ها و نهادهای ذی‌ربط است<sup>۲</sup> و به نظر می‌رسد این سازمان نیز می‌تواند در خصوص سوءمدیریت‌ها - سوای از قانونی بودن - نظارت‌های لازم را انجام دهد و کارکردی مشابه آمبودزمان پارلمانی انگلستان (و کمیسیون اصل نود داشته باشد).

#### ۲.۱.۲. حقوق بشر

حقوق بشر یکی از مبانی نظارت بر اعمال حکومت است<sup>۳</sup> و هدف اصلی آمبودزمان نیز این است که حکومت در مسیر اعمال حاکمیت خویش حقوق مردم را محترم شمارد و در این مسیر از تضییع حقوق و آزادی‌های آنان جلوگیری کند. چنان‌که در تعریف آمبودزمان هم گفته شد، صیانت از حقوق و آزادی‌های مردم یکی از دغدغه‌های اصلی آمبودزمان‌ها را تشکیل می‌دهد<sup>۴</sup> و در برخی از کشورها همچون فرانسه برای این نهاد عنوان «مدافع حقوق شهروندان» انتخاب شده است یا در اسپانیا که «مدافع حقوق مردم» نامیده می‌شود، این نهاد قادر به بازرسی در

→ قابل ذکر است که این لیست در سال‌های گذشته بسط یافته است و مصادیقی همچون اقدامات منصفانه، متناسب و باثبات، تعارض منافع، ارائه دلایل معقول برای تصمیمات و مسائلی که با امر «اداره خوب» در ارتباط‌اند، به آن اضافه شده است. Cane, Op. Cit. p. 377.

۱. زارعی، الهه، پیشین، ص ۵۲.

یکی از مصادیق عینی رسیدگی کمیسیون اصل نود به رسیدگی به شکایات اهالی جزیره قشم در خصوص «سوءجریان‌ات و عملکرد مسئولین» و همچنین، عدم احترام به حقوق افراد در چارچوب قدرت اجرایی نامحدود مسئولین منطقه آزاد قشم بوده است. به نقل از: بادامچی، علی، «کمیسیون اصل نود قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۷۶، ص ۱۲۱.

۲. بند (ج) ماده (۲) قانون تشکیل سازمان.

۳. شفیعی، جعفر، پیشین، ص ۱۹.

۴. رضایی‌زاده، محمدجواد و سعید عابدی، پیشین، ص ۱۵۷؛ جلالی، محمد و رضوان ضیایی، پیشین، ص ۱۳۵.

خصوص شکایات مربوط به کارکرد غیرعادی مقام‌های اداری یا هر فعالیت مربوط به خدمات عمومی است که حقوق و آزادی‌های بنیادین مردم را نقض می‌کند.<sup>۱</sup>

در نظام حقوقی انگلستان، همان‌طور که در بند پیشین گفته شد، زمانی که عمل قانونی‌ای از سوی یک مقام عمومی صورت گرفته، ولی در عین حال به دلیل عیوب ماهوی منجر به تضییع حقوق افراد شده و ناعادلانه است، نهاد آمبودزمان پارلمانی خود را صالح به رسیدگی می‌داند.<sup>۲</sup> برای مثال، این آمبودزمان می‌تواند حتی بر فعالیت‌های «کمیسیون برابری و حقوق بشر» نظارت کند.<sup>۳</sup> به‌طورکل، در این کشور، بازرسی پارلمانی نهادی است برای حمایت از حقوق شهروندان در مقابل سوءاستفاده از قدرتی که در اختیار مقام‌های عمومی قرار دارد.<sup>۴</sup>

در این زمینه، رویه کمیسیون اصل نود حاکی از موارد متعددی است که به واسطه آن، حق‌های بنیادین شهروندان مورد تعرض واقع شده و این نهاد به‌عنوان مرجع تظلم‌خواهی به مسئله ورود کرده است. برای مثال، رسیدگی به «پرونده شکوائیه زندانیان سیاسی و مطبوعاتی»، «پرونده شکایتی در خصوص حق جذب مناطق محروم»،<sup>۵</sup> «رسیدگی به پرونده شکوائیه بازداشت‌شدگان نیروهای ملی مذهبی»،<sup>۶</sup> «رسیدگی به شکایات متعدد پیروان دراویش نعمت‌اللهی» در خصوص سلب حق مالکیت آنها<sup>۷</sup> پاره‌ای از این رسیدگی‌هاست. در عمل نیز در سومین سال فعالیت مجلس ششم (۱۳۸۱-۱۳۸۲)، کمیته‌ای به نام «کمیته حقوق بشر» به سایر کمیته‌های این کمیسیون اضافه شد و در راستای وظایف حقوق بشری خود، مجلس را در این زمینه یاری می‌کرد.<sup>۱</sup> در خصوص سازمان بازرسی با وجود آنکه در بندهای (ب) و (ج) ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان از «رعایت حقوق مردم» و «حقوق شهروندی» در

۱. زارعی، محمدحسین، پیشین، ص ۹۱.

2. Begiraj et al. Ombudsman Schemes and Effective Access to Justice: A Study of International Practices and Trends. Bingham Center for The Rule of Law, 2018, p. 7.

۳. نک. فهرست شماره ۲ منضم‌شده به قانون «کمیسیون پارلمانی».

۴. همان، ص ۱۱۱.

۵. کدیور (الف)، جمیله، کمیسیون اصل نود؛ کارنامه اصل نود در مجلس ششم، جلد ۳، تهران: امید ایرانیان، چاپ اول، ۱۳۸۳، صص ۹۱۲، ۹۱۳.

۶. همان، ص ۹۱۰.

۷. همان، صص ۹۴۶-۹۴۳.

۱. همان، ص ۹۱۴.

خصوص برنامه‌های نظارتی سخن به میان آمده است، اما چنان که برخی از پژوهشگران بیان داشته‌اند، گویی که سازمان بازرسی در عمل به مقوله‌های حقوق بشری ورود نمی‌کند.<sup>۱</sup>

### ۲.۱.۳. رسیدگی به امور کلی یا جزئی

آمبودزمان در اکثر نظام‌های حقوقی به عنوان نهادی شناخته می‌شود که علاوه بر صلاحیت رسیدگی به امور کلی، به امور جزئی و موردی هم رسیدگی می‌کند.<sup>۲</sup> برای مثال، در اسپانیا، کمیسیون شکایات مجلس نمایندگان تمام شکایات فردی یا جمعی واصله به مجلس را رسیدگی می‌نماید و بر حسب موضوع، آنها را از طریق مجلس نمایندگان به بازرس پارلمانی یا سایر مراجع ذی صلاح ارجاع می‌دهد.<sup>۳</sup> در انگلستان از آنجا که آمبودزمان پارلمانی به عنوان دستیار پارلمان در نظارت تلقی می‌شود، اصولاً صلاحیت رسیدگی به امور کلان را به طریق اولی داراست و صرفاً برخی از مسائل همانند امور خارجه، سیاست‌های ناظر بر روابط دیپلماتیک، تحقیقات جنایی و اقدامات صورت گرفته در خصوص اعمال تجاری و قراردادی از حوزه صلاح آن، الزام اداره گمرک در سال ۱۹۶۹ به بازپرداخت مالیات‌های اخذ شده از یکی از واردکنندگان خودرو به این کشور است.<sup>۴</sup>

در خصوص سازمان بازرسی، این نهاد اولاً و بالذات صالح به رسیدگی در نظارت بر امور موردی و جزئی دستگاه‌های مشمول نظارت بوده و براساس ذیل ماده (۴۲) آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان، این نهاد از آنجا که می‌تواند «علل وقوع وقایع مهم مملکتی» را بررسی و به مراجع ذی‌صلاح منعکس کند، شاید بر این اساس بتوان گفت دارای صلاحیت در خصوص

۱. شفیعی، جعفر، پیشین، ص ۲۴۰.

۲. موسی‌زاده، ابراهیم، ص ۱۷۴.

برای مثال، در استرالیا در پی شکایت یک شهروند علیه شورای شهر Alice شاکی خواهان رسیدگی به تصمیم شورا مبنی بر تغییر محل پارک اتومبیل بوده و نهاد آمبودزمان به این موضوع رسیدگی کرده است. به نقل از: حسینی، سیدمحمد و سنا قاسمی، **نظارت قضایی دیوان عدالت اداری و کمیسیون اصل نودم قانون اساسی بر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی**، فقه، حقوق و علوم جزا، ۱۳۹۷، شماره ۷، ص ۱۰.

۳. زارعی، محمدحسین، پیشین، صص ۹۱ و ۹۲.

4. Wade, Op. Cit. p. 140.

همچنین، در خصوص ورود آمبودزمان به جزئی‌ترین موارد، به حوزه فعالیت‌های «آمبودزمان زندان‌ها و آزادی مشروط» به مثابه یکی از آمبودزمان‌های بخش عمومی این کشور نک:

Prisons & Probation Ombudsman. **Brief History**. Accessible on: <https://www.ppo.gov>.

موضوعات کلی و نوعی نیز باشد؛ چه اینکه مطابق تبصره (۲) ماده (۲) قانون تشکیل سازمان هم، این نهاد می‌تواند در خصوص مصوباتی که اصولاً ماهیتی کلی و نوعی دارند، تخلف را بررسی و به‌منظور رسیدگی به دیوان عدالت اداری ارسال کند.

اما در خصوص کمیسیون اصل نود، یکی از مسائلی که مناقشات دامنه‌داری را ایجاد کرده، این است که آیا کمیسیون علاوه بر مسائل کلی می‌تواند به امور جزئی هم رسیدگی کند؟ سوای بحث در خصوص ادله شمول انحصار عبارت «طرز کار» بر امور کلی و کلان که در این مجال امکان پرداختن به آن وجود ندارد، بر دو دلیل در خصوص شمول عبارت طرز کار بر امور جزئی تکیه می‌کنیم: ۱- ذیل اصل نود تصریح شده است که کمیسیون پس از رسیدگی به شکایات باید نتیجه را اعلام نماید و در مواردی که مربوط به عموم است، به اطلاع عامه برساند. از مفهوم مخالف این قسمت برداشت می‌شود، در صورتی که نتیجه مربوط به عموم نیست، الزامی به انتشار آن برای عامه وجود ندارد. حال اگر عبارت طرز کار را به امور کلی مربوط به هر قوه در نظر بگیریم، ذیل این اصل بی‌معنی و بدون استفاده می‌شود؛ زیرا کاملاً مشخص است هنگامی که شکایتی علیه یک قوه مطرح می‌شود و تخلف و سوءمدیریت کلیت قوه احراز می‌گردد، این موضوع مربوط به عموم است. بنابراین، می‌توان چنین استنباط کرد که منظور قانون‌گذار اساسی تلویحاً علاوه بر رسیدگی به شکایات مربوط به امور کلی قوای سه‌گانه، شکایات مربوط به امور جزئی نیز است.<sup>۱</sup> ۲- رویه کمیسیون اصل نود نیز حاکی از رسیدگی‌های متعدد این نهاد به امور جزئی و موردی است. برای مثال، «رسیدگی به شکایت یکی از کارمندان شرکت نفت شیراز و ایجاد مصائبی برای وی در خصوص ادامه کار و شغل خود از سوی وزیر نفت وقت و بعضی از معاونان و همکاران وی»،<sup>۲</sup> «متخلف شناختن دادستان وقت کرمان به دلیل اهمال در رسیدگی به شکایات اشخاص دو روستا در نحوه توزیع آب به زمین‌های کشاورزی و باغات»، «شکایت دو

۱. زارعی، الهه، پیشین، ص ۵۶؛ جوکار، فضل‌الله، پیشین، ص ۶۲.

۲. کدیور (ب)، جمیله، کمیسیون اصل نود؛ فعالیت‌ها و چالش‌ها، جلد ۲، تهران: امید ایرانیان، چاپ اول، ۱۳۸۳، صص ۵۹۸-۵۹۰.

کارخانه‌دار در خصوص اقدام شهرداری قرچک ورامین در عدم اعطای مجوز ساخت‌وساز<sup>۱</sup> مسائلی از این دست هستند.<sup>۲</sup>

## ۲.۲. صلاحیت نظارت بر اشخاص حقوقی

در انگلستان، آنبودزمان پارلمانی دامنه صلاحیت بسیار گسترده‌ای دارد و تقریباً همه وزارتخانه‌های عمده دولتی را دربرمی‌گیرد. در سال ۱۹۸۷، نظارت این نهاد به نهادها و دستگاه‌های شبه‌دولتی نیز تسری یافت. به موجب این قانون، پنجاه دستگاه غیروزارتی نیز مشمول صلاحیت نظارتی بازرس پارلمان شد که از جمله آنها می‌توان کمیسیون برابری نژادی، کمیسیون هنر و کمیسیون فرصت‌های برابر را نام برد. بخش چهارم «قانون کمیسیون پارلمانی»، رسیدگی و بازرسی در سازمان‌های حکومتی یا شرکت‌ها و سازمان‌هایی را که به نمایندگی از ملکه انجام وظیفه می‌کنند، هم میسر ساخته است؛ این شرکت‌ها و سازمان‌ها یا باید به وسیله ملکه، یا از طریق قانون مصوب پارلمان و یا به وسیله یکی از وزرا ایجاد شده باشند و حداقل نیمی از سرمایه آنها متعلق به بخش عمومی باشد. در خصوص نظارت بر دادگاه‌ها نیز باید خاطر نشان ساخت که بازرس پارلمانی نمی‌تواند آیین دادرسی دادگاه‌ها را مورد بازرسی و تحقیق و تفحص قرار دهد. با این حال، این محدودیت از سال ۱۹۹۱ فقط شامل اعمال قضایی دادگاه‌ها شد و اکنون اعمال اداری آنها را در بر نمی‌گیرد.<sup>۳</sup> همچنین، یکی از نقاط ضعف این آنبودزمان که تا حدودی استقلال آن را به محاق خواهد برد، امکان بازنگری قضایی تصمیمات آن است. در سال ۱۹۹۴، در طی بازنگری قضایی یک پرونده، دادگاه اعلام کرد این استدلال که تصمیمات آنبودزمان فقط قابل نظارت به وسیله پارلمان بوده و غیرقابل بازنگری قضایی باشند، مسئله‌ای غیرقابل پذیرش است.<sup>۴</sup> در بین سال‌های ۱۹۹۴ تا ۲۰۰۲ نیز، سه مورد گزارش شده که آنبودزمان مورد بازنگری قضایی قرار گرفته است<sup>۵</sup> و یکی از آخرین موارد آن، پرونده‌ای مربوط به سال ۲۰۱۸ میلادی است که تصمیم کمیسیون خدمات سلامت انگلستان مورد بازنگری قضایی

۱. همان، صص ۶۶۳-۶۵۸.

۲. برای مطالعه بیشتر، نک: حسینی، سیدمحمد و سنا قاسمی، پیشین، صص ۸-۶.

۳. زارعی، محمد حسین، نقش کمیسیون‌های داخلی در نظارت پارلمانی، پیشین، صص ۱۱۲.

4. R v Parliamentary Commissioner for Administration ex p Dyer (1994) All ER 375.

5. Gay, Op. Cit. p. 4.



قرار گرفت.<sup>۱</sup> مضافاً، در خصوص نظارت آموذمان بر سوءمدیریت‌ها در پارلمان بر اساس قانون حاکم بر این نهاد، مقرره‌ای وجود ندارد. به‌هرروی، در ادامه به بررسی حوزه صلاحیتی کمیسیون اصل نود و سازمان بازرسی خواهیم پرداخت.

### ۲.۲.۱. کمیسیون اصل نود

اولین نکته در خصوص صلاحیت نظارت بر اشخاص حقوقی، قوای سه‌گانه‌اند که در اصل نود از آنها نام برده شده است؛ فلذا، کمیسیون اصل نود نسبت به تمام سازمان‌های تحت‌نظر این سه قوه دارای صلاحیت نظارتی است. برای نشان دادن گستردگی این صلاحیت نظارتی ذکر چند نکته ضروری است:

- ۱- قدر متیقن، تمام ارگان‌ها و مقام‌های عمومی موجود در ساختار سه قوه (حتی رؤسای آنها)<sup>۲</sup> تحت نظارت کمیسیون اصل نود قرار دارند.
- ۲- بنا به تفسیری لفظی از اصول ۶۰ و ۱۱۳ قانون اساسی، عالی‌ترین مقام رسمی کشور رهبر قلمداد گردیده، اعمال قوه مجریه تنها در اموری که مستقیماً بر عهده رهبری نیست، از وظایف رئیس جمهور به حساب می‌آید؛ فلذا رهبری بالاترین مقام قوه مجریه قلمداد می‌شود. از این‌رو، نهادها و مقام‌های تحت نظر وی جزئی از قوه مجریه بوده، تحت نظارت کمیسیون اصل نودند.<sup>۳</sup> در صورت ایراد به فرض پیش‌گفته، دلیل دیگر، رویه کمیسیون اصل نود است که در موارد فراوانی نهادهای تحت نظر رهبری، همچون سازمان صدا و سیما، را مورد نظارت قرار داده و به حسابرسی از دستگاه‌های زیرمجموعه مقام رهبری و رسیدگی به شکایات علیه فرماندهان نظامی و انتظامی اقدام کرده است.<sup>۴</sup> علاوه‌براین، مطابق «قانون اجازه مکاتبه و تحقیق مستقیم به اصل نود با دستگاه‌های دولتی جهت رسیدگی به شکایات

1. Miller & Anor v The Health Service Commissioner for England (2018) EWCA Civ 144.

A Study into Ombudsman Judicial Review. p. 31, Accessible on: <https://www.sheffield.ac.uk>.  
 ۲. برای مثال نک: احضار رئیس‌جمهور سابق به دادگاه در پی شکایت کمیسیون اصل نود (و برخی دیگر از نمایندگان مجلس). به نقل از: پایگاه خبری تحلیلی انتخاب، کمیسیون اصل ۹۰: موارد شکایت مجلس از احمدی‌نژاد زیاد است، کد خبر: ۱۱۶۹۲۶، قابل دریافت در: [www.entekhab.ir](http://www.entekhab.ir).

۳. حسینی، سیدمحمد و سنا قاسمی، پیشین، ص ۶

۴. نک. کدیور (ب)، جمیله، پیشین، صص ۴۷۸، ۶۷۱، ۷۵۶؛ کدیور (الف)، جمیله، پیشین، صص ۹۰۹، ۹۱۶.

مردم ۱۳۵۹» نهادهای انقلابی‌ای که بسیاری از آنها تحت نظر رهبری‌اند، مشمول نظارت کمیسیون‌اند.

۳- در خصوص نظارت بر دستگاه‌های قضایی تکلیف مشخص است و کف نظارت کمیسیون راه، اصل نود به‌خوبی نشان می‌دهد.<sup>۱</sup> اما در خصوص مسائلی که مربوط به ماهیت امور قضایی می‌شود، اختلاف نظر وجود دارد. باین حال، از دو نظر می‌توان نظارت بر امور ماهوی را هم متصور بود: نخست اینکه، بر اساس نظریه تفسیری شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۶۲/۴/۱۶<sup>۲</sup> هرچند شورا در پاسخ به سؤال از عملکرد دادگاه‌ها و پاسخگویی مسئولان در این زمینه مقرر داشت، وزیر دادگستری در حدود وظایف مقرر در اصل ۱۶۰ قانون اساسی مسئول است و در خصوص مسئولیت‌های قوه قضائیه، مسئول نخواهد بود، اما به نکته‌ای مهم‌تر در ادامه این نظر اشاره کرده است و آن اینکه «... در رابطه با شکایت از طرز کار قوه قضائیه به موجب اصل ۹۰ قانون اساسی عمل خواهد شد...». با توجه به متن سؤال در خصوص عملکرد دادگاه‌ها، شورای نگهبان ضمن ردّ مسئول دانستن وزیر دادگستری در خصوص مسئولیت‌های قوه قضائیه، به طور ضمنی راهکاری را به نمایندگان پیشنهاد داده است و آن اینکه از طریق اصل نود به عملکردهای قوه قضائیه ورود کنند، نه اصل ۸۸ دوم، رویه کمیسیون اصل نود است. پرونده‌های متعددی در کمیسیون اصل نود رسیدگی شده‌اند که حاکی از ورود این نهاد به امور ماهوی قضایی است. نمونه‌های قابل ذکر که در دستور کار کمیسیون در ادوار مختلف قرار گرفته، بدین شرح‌اند: «بحث پیرامون مسائل و مشکلات مربوط به مراجع قضایی و عدم دقت در رسیدگی به پرونده‌های قضایی»،<sup>۳</sup> «مکاتبات متعدد با دادسرای عمومی تهران به دلیل تأخیر بی‌دلیل در صدور رأی»،<sup>۴</sup> «مکاتبات متعدد با دادستان عمومی و انقلاب کرمان به منظور صدور رأی لازمه و جلوگیری از فوت وقت».<sup>۵</sup>

۱. در موارد متعددی، کمیسیون بر فعالیت‌های سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری، شورای عالی قضایی (سابق)، تشکیلات قضایی، رسیدگی به شکایات علیه دادستان‌ها و رؤسای دادگاه‌ها. نک: کدیور (ب)، جمیله، پیشین، صص ۴۷۴، ۴۷۸، ۴۷۹، ۴۸۱، ۵۲۱، ۵۲۵؛ کدیور (الف)، جمیله، پیشین، ص ۹۱۹.

۲. نظریه تفسیری شماره ۹۰۷۵.

۳. کدیور (ب)، جمیله، پیشین، ص ۵۲۶.

۴. همان، صص ۵۸۹-۵۸۶.

۵. همان، صص ۶۶۰-۶۵۸.

۴- در خصوص رسیدگی به شکایات علیه طرز کار قوه‌مقننه نیز کمیسیون اصل نود همانند الگوی سوئدی، بر اساس قانون، در موارد متعددی به شکایات علیه این قوه رسیدگی کرده است؛ برای مثال، «دعوت از رئیس مجلس شورای اسلامی» در سال دوم دوره اول به کمیسیون<sup>۱</sup>، دعوت از چند نفر از نمایندگان مجلس<sup>۲</sup> و نماینده کمیسیون امور داخلی مجلس به کمیسیون اصل نود در خصوص شکایات مطروحه<sup>۳</sup> و پرونده‌های شکایتی مرتبط با اعتراض به عملکرد مجلس شورای اسلامی که در «کمیته سیاسی، نظامی، مقننه» کمیسیون اصل نود در سال سوم دوره ششم مجلس مورد بررسی قرار گرفت؛<sup>۴</sup> باین حال، باید خاطر نشان کرد، هرچند مطابق «فصل ششم» قانون اساسی، قوه‌مقننه هم شامل مجلس شورای اسلامی است و هم شامل شورای نگهبان، اطلاق اصل نودم اصولاً باید طرز کار هر کدام از این دو رکن قوه‌مقننه را شامل شود. همچنین، هرچند بر اساس نظریه تفسیری شورای نگهبان، «رهبری، مجلس خبرگان و شورای نگهبان» شأنی فراتر از مجلس دارند<sup>۵</sup> و در ظاهر غیرقابل نظارت به وسیله مجلس (در اینجا کمیسیون اصل نود) هستند، اما فرادست بودن این نهادها بر اساس منطق قانون اساسی دلیلی بر عدم نظارت به وسیله نهاد پایین تر نمی‌شود؛ شاهد مثال نیز نظارت رئیس قوه قضائیه (مقام مادون) بر اموال و دارایی‌های رهبر (مقام مافوق) است (اصل ۱۴۲).<sup>۶</sup>

۵- هرچند بر اساس قوانین حاکم بر فعالیت کمیسیون اصل نود، نامی از مؤسسات عمومی غیردولتی نیامده است، اما آیین‌نامه داخلی این کمیسیون به اکثر مؤسسات عمومی غیردولتی‌ای که در «قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی ۱۳۷۳ (با اصلاحات بعدی)» آمده‌اند، اشاره کرده و آنها را در ذیل صلاحیت نظارتی خود آورده است؛ نهادهایی همچون دانشگاه آزاد اسلامی، شهرداری‌ها، بنیاد شهید و امور ایثارگران، بنیاد مسکن انقلاب

۱. همان، ص ۴۷۵.

۲. همان، ص ۴۷۸.

۳. همان، ص ۴۸۱.

۴. کدیور (الف)، جمیله، پیشین، صص ۹۴۹-۹۴۷.

۵. نظر شماره ۳۳۰۸ مورخ ۱۳۶۷/۱۰/۳ و نظریه تفسیری شماره ۳۳۴۴ مورخ ۱۳۶۷/۱۰/۷.

۶. منطقی بودن چنین نظارتی (نظارت مادون بر مافوق) را از دکتر جواد محمودی آموخته‌ایم. نک: محمودی، جواد، **تأملی بر نظریه تفسیری شورای نگهبان**، نشریه حقوق اساسی، ۱۳۸۴، شماره ۳(۵)، ص ۴۰۲.

اسلامی، بنیاد ۱۵ خرداد و...<sup>۱</sup> از این منظر، به نظر می‌رسد کمیسیون کارکرد خود را همانند الگوی فرانسوی<sup>۲</sup> به ارگان‌های ارائه‌دهنده خدمات عمومی معطوف کرده است. همچنین، مطابق آیین‌نامه داخلی رسیدگی به مسائل مرتبط با «امنیت ملی» نیز، در صلاحیت این کمیسیون است.<sup>۳</sup>

### ۲.۲.۲. سازمان بازرسی کل کشور

صلاحیت‌های سازمان بازرسی در خصوص نظارت بر دستگاه‌ها و مقام‌های عمومی در ماده (۲) قانون این سازمان پیش‌بینی شده و در خصوص ارکان قوه قضائیه آنچه فقط در این ماده بیان شده، «نظارت بر امور اداری و مالی» دادگستری و دستگاه‌های تابعه قوه قضائیه است. در این خصوص، ذکر برخی از نکات لازم است:

۱- آیا سازمان بازرسی همانند کمیسیون اصل نود یا آمبودزمان پارلمانی سوئد می‌تواند سوای از مسائل اداری و مالی، به فرایند رسیدگی دادگاه‌ها نیز ورود کند و به عبارتی، ماهیت فعالیت آنها را هم مورد نظارت قرار دهد؟ مطابق آیین‌نامه اجرایی قانون، به نظر می‌رسد صرفاً بازرسان دارای پایه قضایی در صورتی که به آرای بر خورند کنند که آن را «خلاف بین شرع» بدانند، می‌توانند آن را به رئیس سازمان گزارش دهند.<sup>۴</sup> این در حالی است که مطابق آیین‌نامه سابق (۱۳۸۸)، یکی از مواردی که درج آن در گزارش‌های سازمان پیش‌بینی شده بود، «راجع به احکام قضایی که مغایرت بین آنها با شرع یا قانون احراز شده است...» بود.<sup>۵</sup> به‌هرروی، در حال حاضر، دارندگان پایه قضایی فقط می‌توانند «احکام» خلاف شرع (و نه قانون) را مورد نظارت قرار دهند و از این نظر، سازمان صلاحیت کمتری را نسبت به کمیسیون داراست.

۱. ماده (۴) آیین‌نامه داخلی کمیسیون اصل نود.

سابقه رسیدگی به شکایات از چنین نهادهایی نیز در رویه کمیسیون وجود دارد؛ برای مثال شکایت از سازمان تأمین اجتماعی یا کمیته امداد خمینی. نک: همان، ص ۹۰۹.

۲. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر و مهدی بابایی، پیشین، ص ۱۳۲.

۳. بند (۳) ماده (۴). نکته قابل ذکر در رویه کمیسیون در رسیدگی به پرونده یکی از فرماندهان نظامی، مکاتبه و تشکیل جلسه با مسئول دبیرخانه «شورای عالی امنیت ملی» است. برای مطالعه جزئیات این شکایت نک: کدیور (الف)، جمیله، پیشین، صص ۹۴۳-۹۳۸.

۴. بند (ج) ماده ۴۵.

۵. بند (ج) ماده (۵۰).

۲- بر اساس ذیل بند (الف) ماده (۲) قانون، سازمان بازرسی می‌تواند بر امور اداری و مالی «نیروهای نظامی و انتظامی» و «نهادهای انقلابی» نظارت داشته باشد و از این حیث، به نظر می‌رسد عملکردی نسبتاً مشابه با کمیسیون اصل نود داشته باشد، با این تفاوت که شاید تنها بخش نظارت سازمان بر دستگاه‌های زیرمجموعه رهبری همین ارگان‌ها باشند؛ مگر آنکه تفسیری موسع از واژه «دولت» که در ذیل این ماده آمده است، داشته باشیم و دولت را به معنای کلیت مجموعه هیئت حاکمه در نظر بگیریم.

۳- در ذیل همین ماده به دو دسته از مؤسسات عمومی غیردولتی اشاره شده است: الف) نهادهای انقلابی (که باید آنها را در قانون فهرست نهادهای عمومی غیردولتی از نهادهای غیرانقلابی تفکیک کرد)؛ ب) شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها. بر این اساس، و به دلیل آنکه مؤسسات عمومی غیردولتی غیرانقلابی (همانند کمیته ملی المپیک یا فدراسیون‌های ورزشی آماتوری) به جز شهرداری‌ها، مشمول نظارت سازمان بازرسی نمی‌شوند، نسبت به آنچه که کمیسیون اصل نود در آیین‌نامه داخلی خود آورده است، این سازمان وسعت صلاحیت کمتری نسبت به این مؤسسات دارد. با این حال، ماده (۶۴) آیین‌نامه اجرایی، تشخیص دستگاه‌های مشمول نظارت را برعهده خود سازمان گذاشته و از این منظر نیز، گویی که حوزه نظارت سازمان بنابر یک صلاحیت تشخیصی، به سازمان‌های احصاشده در قانون منحصر نیست.

### ۲.۳. صلاحیت جبرانی

نهادهای آمبودزمان به دلیل ماهیت غیرقضایی خود، بالطبع از ضمانت‌اجراهای رایج در رسیدگی‌های قضایی برخوردار نیستند و این امر یکی از وجوه صیانت از اصل تفکیک قواست. هرچند در برخی از موارد همانند راهکارهای «آمبودزمان مسکن» انگلستان که متعلق به بخش عمومی است، الزام به جبران خسارت از سوی آمبودزمان به نفع شاکی پیش‌بینی شده است،<sup>۱</sup> اما راهکارهای اصلی یا جبرانی آمبودزمان‌ها عموماً عبارت‌اند از: «اطلاع‌رسانی و ارائه گزارش به مراجع ذی‌صلاح همچون مراجع قضایی»، «سازش»<sup>۲</sup> و «پیشنهاد اصلاح وضعیت موجود».

1. Housing Ombudsman Service, **The Scheme**, 2018, p. 1. Accessible on: <https://www.housing-ombudsman.org>.

۲. میانجی‌گری یا مذاکره به عنوان یکی از راه‌حل‌های فصل اختلافات در رسیدگی به شکایات مطرح شده است. ←

در سوئد، آموذمان باید هر ساله گزارش خود را به ریکسداگ ارائه کند. همچنین، خلاصه‌ای از گزارش‌ها و بررسی‌های خود را از طریق وبسایت و کارکنان خود به اطلاع مراجع عمومی، رسانه‌های گروهی و عموم برساند. همین وضعیت در لهستان نیز حاکم است.<sup>۱</sup> در انگلستان نیز صلاحیت بازرسی پارلمانی منحصر به تحقیق و تفحص، تهیه گزارش از عملکرد دستگاه‌ها و بیان انتقاد است. آنچه به عنوان ضمانت اجرا شناخته می‌شود، بیشتر ناظر بر انعکاس سوءمدیریت‌ها به پارلمان و افکار عمومی و انتشار گزارش‌هایی مبنی بر رفتار خلاف قانون مقام‌های عمومی است. بازرسی پارلمانی نتیجه گزارش‌های خود را به نماینده ارجاع‌کننده سؤال ارجاع و هر ساله نیز عملکرد خود را به مجلس ارائه کند.<sup>۲</sup> همچنین، در این کشور نمی‌توان به استناد امنیت منافع عمومی از افشای اطلاعات سر باز زد.<sup>۳</sup> اکنون، به بررسی هر یک از این کارکردها در خصوص کمیسیون و سازمان بازرسی خواهیم پرداخت:

- ۱- تقریباً عمده نهادهای آموذمان از اختیار پیشنهاد اصلاح یا وضع قانون برای اثربخشی بازرسی برخوردارند، در حالی که در ایران، سازمان بازرسی واجد هیچ اختیار صریحی برای پیشنهاد قانون‌گذاری یا اصلاح قوانین نیست و تنها می‌تواند پیشنهادهایی را به دستگاه‌های مورد نظارت ارائه دهد.<sup>۴</sup> در مقابل، این مسئله برای کمیسیون اصل نود از حیث عملی میسرتر است؛ چراکه اعضای کمیسیون خود نماینده مجلس‌اند و اگر لازم بدانند پیشنهادهای اصلاحی خود را در قالب طرح به مجلس ارائه می‌کنند.<sup>۵</sup>
- ۲- نه کمیسیون اصل نود و نه سازمان بازرسی قانوناً صلاحیت ایجاد «سازش» در خصوص شکایات مطروحه را ندارند. اما رویه کمیسیون اصل نود در یک مورد حاکی از تلاش برای ایجاد گونه‌ای سازش است. در بخشی از «گزارش کمیسیون اصل ۹۰ در مورد عملکرد برخی

← Batalli, M. "Role of Ombudsman Institution Over the Administration", *Academic Journal of Business, Administration, Law and Social Science*, 2015, 1(3), pp. 232, 233.

۱. شفیعی، جعفر، پیشین، ص ۹۶.

۲. زارعی، محمدحسین، پیشین، صص ۱۱۲ و ۱۱۳؛ Cane, Op. Cit. p. 373.

3. Cane, Op. Cit. p. 372.

۴. شفیعی، جعفر، پیشین، صص ۱۰۲-۱۰۰. بنگ. بخش‌های پایانی تبصره ماده (۱) قانون تشکیل سازمان و بند (خ) ماده (۴۵) آیین‌نامه اجرایی.

۵. رضایی‌زاده، محمدجواد و سعید عابدی، پیشین، ص ۱۶۵. ماده (۱۹) آیین‌نامه داخلی کمیسیون نیز، ترتیبات پیشنهاد اصلاح قوانین را معین کرده است.

از مسئولین وزارت نفت به مجلس شورای اسلامی» چنین آمده است: «... تصمیم به آن شد که آقای ... و همسر وی به کار باز گردند و صورت جلسه‌ای تنظیم و یک نسخه آن برای وزیر محترم ارسال و خواسته شد طبق قول خود عمل نمایند و نتیجه را به کمیسیون اطلاع دهند ...»<sup>۱</sup> باین همه، به دلیل عدم دسترسی و انتشار گزارش فعالیت‌های سازمان بازرسی، در خصوص این نهاد نمی‌توان داوری متقنی داشت.

۳- بر اساس قوانین موجود، هم کمیسیون اصل نود و هم سازمان بازرسی اگر در حین بازرسی با تخلفی برخورد کنند، آن را به مراجع قضایی احاله می‌دهند و در این خصوص، کارکرد کاملی دارند. باین حال، برخلاف کمیسیون اصل نود که قانوناً<sup>۲</sup> و عملاً مبادرت به اطلاع‌رسانی شکایات می‌کند، سازمان بازرسی هم هرچند قانوناً موظف به اطلاع‌رسانی عمومی است،<sup>۳</sup> تاکنون چنین اتفاقی رخ نداده و در خصوص گزارش‌دهی این سازمان (به جز به مقامات قضایی)، هیچ تکلیف صریحی مبنی بر ارائه گزارش سالیانه، دوره‌ای یا ویژه برای این نهاد پیش‌بینی نشده است و اگر هم از واژه «گزارش» سخنی به میان آمده، منظور گزارشی است که پس از انجام بازرسی به رئیس سازمان، مقام‌های دستوردهنده یا درخواست‌کننده، مراجع بازرسی‌شونده و احیاناً مقام‌ها و سازمان‌های مافوق آنها ارسال می‌شود. فلذا، هیچ‌گاه گزارشی کامل راجع به فعالیت‌های سازمان از طریق وبسایت، رسانه‌های گروهی و ... منتشر نمی‌شود.<sup>۴</sup> مضافاً، مطابق تبصره ماده (۵۶) آیین‌نامه اجرایی، «انجام هرگونه مصاحبه و اطلاع‌رسانی در خصوص مراحل نظارت و بازرسی و بررسی پرونده‌ها و گزارش‌ها، با مجوز ریاست سازمان یا مقام مآذون از جانب وی امکان‌پذیر است!»

۱. کدیور (ب)، جمیله، پیشین، صص ۵۹۷ و ۵۹۸.

۲. ماده (۸) «قانون نحوه اجرای اصل نودم (۹۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، مصوب ۱۳۶۵/۸/۲۵.

۳. ماده (۵۶) آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان.

۴. شفیعی، جعفر، پیشین، صص ۵۱ و ۹۸.

## نتیجه گیری

فقدان استقلال ساختاری، کارکردی و شخصی سازمان بازرسی کل کشور، نقش آموزشی ضعیف، عدم ارتباط با نمایندگان مردم، روابط عمومی نه چندان فعال، ارتباط ناچیز با رسانه‌های گروهی برای آگاه‌سازی افکار عمومی، ضعف ساختار دموکراتیک حکومت به‌ویژه در قوه قضائیه که سازمان به آن وابسته است، دسترسی نه‌چندان آسان مردم، فقدان ویژگی‌های برجسته برای رؤسای سازمان، پاسخگویی ناقص به مردم، اعتبار اندک سازمان نزد افکار عمومی و مسائلی این‌چنینی، مهم‌ترین موانع در اثربخشی نظارت سازمان محسوب می‌شوند<sup>۱</sup> که آن را از الگوهای متداول آمبودزمان کنونی دور می‌سازد. در مقابل، استقلال تشکیلاتی (نه تأسیسی) کمیسیون اصل نود بسته به اراده قانون‌گذار است، نه یک شخص (آنچه در خصوص سازمان بازرسی حاکم است)؛ عزل و نصب اعضای کمیسیون اصل نود با اراده نمایندگان مجلس است و رئیس آن با رأی تمام نمایندگان انتخاب می‌شود و از این نظر، در قیاس با رئیس سازمان بازرسی که بنا به اراده شخصی رئیس قوه قضائیه هر لحظه خود را معرض عزل می‌داند و فاقد مصونیت شغلی است، از استقلال شخصی بیشتری برخوردار است. هیچ مقام و نهادی نمی‌تواند کمیسیون اصل نود را برای رسیدگی به موضوعی خاص الزام کند (استقلال کارکردی)؛ درحالی‌که برنامه‌های نظارتی سازمان بازرسی هر ساله باید به تصویب رئیس قوه برسد و در برخی موارد همچون نظارت بر امور مالی و اداری دستگاه قضا در هر مورد باید از رئیس این قوه مجوز لازم را کسب کند. بودجه کمیسیون اصل نود در ذیل بودجه کل مجلس پیش‌بینی و برای درج در لایحه بودجه به دولت تقدیم می‌شود؛ درحالی‌که بودجه سازمان بازرسی هم از سوی رئیس قوه قضائیه و هم از سوی دولت می‌تواند دچار جرح و تعدیل شود. صلاحیت‌های کمیسیون اصل نود نیز بسیار گسترده‌تر است؛ برای مثال، پیگیری در مسائل حقوق بشری، نظارت بر سوءمدیریت‌ها در اکثر لایه‌های نظام (حتی در عالی‌ترین سطوح و سازمان‌ها) و رسیدگی به جزئی‌ترین مسائل تا کلان‌ترین آنها (حتی مسائل مربوط به احکام دادگاه‌ها)، با لوازم احقاق حقوق مردم سازگارتر است. در حوزه راهکارهای جبرانی نیز کمیسیون اصل نود عموماً همان کارکردهای آمبودزمان‌های مدرن را داراست؛ برای مثال، اطلاع‌رسانی‌ها، گزارش‌دهی‌ها و پیشنهادهای که این

۱. همان، ص ۲۴۱.



کمیسیون در راستای اصلاح قوانین می‌تواند ارائه کند، در قیاس با سازمان بازرسی، گویای آن است که نهاد اخیرالذکر یا فاقد این سازوکارهاست و یا به شیوه‌ای ناقص از آنها برخوردار است. بنا به این دلایل است که کمیسیون اصل نود، به الگوهای مدرن آمبودزمان شباهت بیشتری دارد و اکثر کارکردهای آنان را در حیطه صلاحیت خود داراست.

## فهرست منابع

## الف) منابع فارسی

## کتاب

۱. زارعی، محمدحسین، *نقش کمیسیون‌های داخلی در نظارت پارلمانی*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۲. ساتیاناند، آناند، *اقدامات آمبودزمان بر اساس قوانین اساسی*، چهارمین اجلاس بازرسان کل آسیا، تهران: سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۸۷.
۳. عباسی، بیژن، *حقوق اداری*، تهران: دادگستر، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۴. کدیور (الف)، *جمیله، کمیسیون اصل نود؛ کارنامه اصل نود در مجلس ششم*، جلد ۳، تهران: امید ایرانیان، چاپ اول، ۱۳۸۳.
۵. کدیور (ب)، *جمیله، کمیسیون اصل نود؛ فعالیت‌ها و چالش‌ها*، جلد ۲، تهران: امید ایرانیان، چاپ اول، ۱۳۸۳.
۶. هاشمی، سیدمحمد، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ حاکمیت و نهادهای سیاسی*، جلد ۲، تهران: میزان، چاپ بیستم، ۱۳۸۷.

## مقاله

۷. جلالی، محمد و رضوان ضیایی، *نقش آمبودزمان‌ها در توسعه و ارتقای مردم‌سالاری*، پژوهش حقوق عمومی، ۱۳۹۲، شماره ۱۵ (۳۹).
۸. حسینی، سیدمحمد و سنا قاسمی، *نظارت قضایی دیوان عدالت اداری و کمیسیون اصل نودم قانون اساسی بر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی*، فقه، حقوق و علوم جزا، ۱۳۹۷، شماره ۷.
۹. رضایی‌زاده، محمدجواد و سعید عابدی، *آمبادزمان: پاسدار حقوق شهروندان، مبتکر اصلاحات اداری*، مطالعات حقوق خصوصی، ۱۳۸۹، شماره ۴۰ (۳).

۱۰. فلاح‌زاده، علی‌محمد و زهرا زارعی، **بررسی تطبیقی سازمان بازرسی کل کشور و نهاد آلودزمان**، حقوق اداری، ۱۳۹۲، شماره ۱(۲).
۱۱. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر و مهدی بابایی، **آلودزمان: هم‌سنجی سامانه‌های ایران، فرانسه و انگلستان**، تحقیقات حقوقی، ۱۳۹۱، شماره ۵۷.
۱۲. محمودی، جواد، **تأملی بر نظریه تفسیری شورای نگهبان**، نشریه حقوق اساسی، شماره ۳(۵)، ۱۳۸۴.
۱۳. موسوی، سید فضل‌الله و همکاران، **بررسی استقلال نهاد آلودزمان با نگاهی تطبیقی**، مطالعات حقوق خصوصی، ۱۳۹۱، شماره ۴۲(۴).
۱۴. موسی‌زاده، ابراهیم، **بررسی تطبیقی کمیسیون اصل نود و نهاد آلودزمان**، دیدگاه‌های حقوقی قضایی، ۱۳۹۱، شماره ۵۷.
- پایان نامه و رساله**
۱۵. بادامچی، علی، «کمیسیون اصل نود قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۷۶.
۱۶. جوکار، فضل‌الله، «بررسی تطبیقی کمیسیون اصل نود قانون اساسی ج. ا. ا و آلودزمان پارلمانی انگلستان»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۹۰.
۱۷. زارعی، الهه، «بررسی تطبیقی کمیسیون اصل نود و آلودزمان»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، مازندران: دانشگاه مازندران، ۱۳۹۳.
۱۸. شفیعی، جعفر، «الگوی مطلوب نظام بازرسی کشوری از منظر تطبیقی با تأکید بر مورد ایران»، رساله دکتری، تهران: دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۹۴.

#### (ب) منابع انگلیسی

##### Books

19. Begiraj et al. *Ombudsman Schemes and Effective Access to Justice: A Study of International Practices and Trends*. Bingham Center for The Rule of Law, 2018.
20. Cane, P. *Administrative Law*, 5<sup>th</sup> Edition, New York: Oxford University Press, 2011.

21. Gay, O. *The Ombudsman: The Developing Role in the UK*, UK: House of Commons Library, 2012.

#### Articles

22. Batalli, M. "Role of Ombudsman Institution Over the Administration", *Academic Journal of Business, Administration, Law and Social Science*, 2015, 1(3).
23. Gregory, R. & P. Hutchesson, "The Parliamentary Ombudsman. A Study in the Control of Administrative Action", *The Cambridge Law Journal*, 35(1), 1976.
24. McMurtrie, S. N. "The Waiting Game: the Parliamentary Commissioner's Response to Delay in Administrative Procedures". *Public law*, 1997, 1.
25. Wade, W. H. R. "The British Ombudsman: A Lawyer's View". *Administrative Law Review*, 1972, 24(2).

#### Internet sites

۲۶. پایگاه خبری تحلیلی انتخاب، کمیسیون اصل ۹۰: موارد شکایت مجلس از احمدی نژاد زیاد است، کد خبر: ۱۱۶۹۲۶. آخرین مشاهده: ۱۳۹۹/۳/۱۵، قابل دریافت در: [www.entekhab.ir](http://www.entekhab.ir)
۲۷. مجله خبری تابناک، وظایف و اختیارات کمیسیون اصل نود چیست؟ کد خبر: ۸۱۳۱۱۴، تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۴/۱۱، تاریخ آخرین مشاهده: ۱۳۹۹/۳/۱۹، قابل دریافت در: [www.tabnak.ir](http://www.tabnak.ir)
28. **A Study into Ombudsman Judicial Review**. p. 31, Accessible on: [https://www.sheffield.ac.uk/polopoly\\_fs/1.792260!/file/researchstudy2018.pdf](https://www.sheffield.ac.uk/polopoly_fs/1.792260!/file/researchstudy2018.pdf); Last Visited: 2020/6/10.
29. Housing Ombudsman Service, **The Scheme**, 2018, p. 1. Accessible on: <https://www.housing-ombudsman.org.uk/wp-content/uploads/2018/05/Housing-Ombudsman-Scheme-May-2018.pdf>; Last Visited: 2020/6/10.
30. Prisons & Probation Ombudsman. **Brief History**. Accessible on: <https://www.ppo.gov.uk/about/vision-and-values/brief-history/>; Last Visited: 2020/6/10.