

شاخص های نهاد آمبودزمان کارآمد

عبدالله طیبی^۱

آیت باقری^۲

چکیده

با افزایش روزافزون دخالت دولت در شئون مختلف جامعه به منظور عرضه کالا و خدمات و توزیع ثروت و درآمد و به دنبال آن وابستگی شهروندان به نهادهای دولتی و عمومی، دیوانسالاری گسترده‌ای ایجاد گردید و اصطلاحاً دولت‌ها فربه‌تر شدند. گستره حقوق اجتماعی شهروندی و دخالت روزافزون دولت‌ها، در عمل محدودیت‌هایی حداقل در چهار حوزه جرم، منازعه‌ها و دعوای مدنی، کنترل اقتصادی و تأمین اجتماعی برای آزادی افراد و گروه‌های اجتماعی ایجاد کرده است که بسته به فلسفه سیاسی دولت‌ها در نوسان است. این امر، بیم نقض حقوق شهروندان توسط ارگان‌های قدرتمند دولتی را افزایش داده است. از این رو در سال‌های اخیر سازوکارهای مختلفی برای دفاع از حقوق شهروندان در برابر نهادهای عریض و طویل دولتی ایجاد شده است که یکی از این سازوکارها ایجاد نهادهای آمبودزمان در کشورهای مختلف جهان است. آمبودزمان وظیفه دارد به‌عنوان نماینده عموم مردم، موارد نقض حقوق افراد توسط دولت یا نهادها و شرکت‌های مختلف را بررسی و بازرسی کند. این نهاد همگام با تکامل جامعه ما در حال تحول و دگرگونی است. در این نوشتار شاخص‌های نهاد آمبودزمان کارآمد و راهکارهای تقویت آن مورد بررسی قرار می‌گیرد.

واژگان کلیدی: آمبودزمان، استقلال، بی‌طرفی، انصاف، مصونیت، رازداری

۱- دانش آموخته کارشناسی ارشد روابط بین الملل دانشگاه تهران

۲- کارشناس مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد سازمان بازرسی کل کشور

مقدمه

آمبودزمان به فرد یا اداره غیرجانبدار گفته می‌شود که وظیفه دارد به‌عنوان نماینده عموم مردم، موارد نقض حقوق افراد توسط دولت یا نهادها و شرکت‌های مختلف را بازرسی کند. این وظیفه معمولاً توسط دولت یا پارلمان به آمبودزمان محول می‌شود اما به وی استقلال عمل زیادی نیز اعطا می‌گردد. نهاد آمبودزمان همراه با صلاحیت مهم آن برای نظارت بر مدیریت دولتی به نمایندگی از شهروندان، یکی از ارکان جامعه دموکراتیک است.

هدف از تشکیل دفاتر آمبودزمان، حمایت از حقوق افراد در مقابل سوءجریان‌ات اداری است؛ به عبارتی آمبودزمان یک نوع ضمانت اجرایی غیرقضایی برای نظارت بر حسن جریان قانون در کشور و دستگاه دولت و حمایت از حقوق و آزادی‌ها است. ویژگی این نوع رسیدگی غیرقضایی، عدم تشریفات و افزایش سرعت عمل برای به نتیجه رساندن شکایات است. به همین خاطر است که تأسیس نهادهای آمبودزمان مورد استقبال کشورهای مختلف دنیا قرار گرفته است.

آمبودزمان می‌تواند به‌عنوان یک گزینه حقوقی برای مردمانی باشد که از سوءمدیریت یا تخلفات دولتی متضرر شده‌اند و قادر است به‌منظور تلطیف اوضاع به جبران تظلمات مردمی و حل و فصل اختلافات مردم به شیوه مسالمت‌آمیز بپردازد. آمبودزمان دارای فرایند حقیقت‌یابی سریع، غیرتشریفاتی و کم‌هزینه است که آن را از دادگاه‌ها متمایز می‌سازد (مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد سازمان بازرسی کل کشور ۱۳۹۶: ۱۱۸). برای ارائه توضیح، مردم می‌توانند شکایت را بدون برگه رسمی و رایگان تسلیم نمایند. آمبودزمان به‌منظور حقیقت‌یابی و پیدا کردن راه‌حل برد-برد بین نهادهای عمومی و شاکیان به بررسی و تحقیق درباره شکایات می‌پردازد. این اداره به‌تنهایی نمی‌تواند مشکلات فردی را حل نماید بلکه راه‌حل‌هایی به عموم مردم ارائه می‌دهد؛ اما برخلاف دادگاه‌ها، آمبودزمان اختیار و اداسازی به انطباق با قوانین را ندارد بلکه پیشنهادهایی به سازمان‌های مسئول ارائه می‌دهد. براساس شرایط محیطی در حال تغییر، بسته به پیشینه متفاوت هر کشوری، حرکتی به‌سوی توسعه نقش آمبودزمان در جریان بوده است.

دلایل گسترش نهاد آمبودزمان

نخست، ظهور دولت-ملت‌های جدید پس از جنگ جهانی دوم و به‌تبع آن گسترش بی‌امان بوروکراسی دست‌به‌دست هم دادند تا زمینه نارضایتی هرچه بیشتر مردم از ادارات دولتی فراهم شود. در نتیجه، ضرورت نظارت مؤثر بر اختیارات روبه‌گسترش نظام اداری را بیش‌ازپیش آشکار ساخت. به‌ویژه، این احساس که ابزاری وجود ندارد تا شهروندان عادی بتوانند صدای اعتراض و شکایت خود از اعمال اداری ظالمانه و غیرمنصفانه به گوش کسی برسانند، تأثیر به‌سزایی در تعبیه سازوکارهای حمایتی بیشتر داشت. از این‌رو، این احساس فزاینده که راه‌های بیشتری باید برای شنیده شدن صدای شاکیان

علیه سازمان‌های اداری وجود داشته باشد، موج عظیم توجه به مفهوم آمبودزمان را توضیح می‌دهد. دخالت روزافزون حکومت در عرصه‌های مختلف زندگی اجتماعی، به نا کارآمدی نظارت‌های قضایی انجامید، زیرا دسترسی به دادگاه هم بنا به ملاحظات عملی نظیر طولانی بودن رسیدگی، پرداخت هزینه و سایر موانع قانونی با محدودیت مواجه بود. به علاوه، معیارهای به کاررفته توسط دادگاه برای بازنگری، راه‌حلی مناسب برای همه مشکلات نبود. بنابراین، با نا کارآمدی نظارت‌های قضایی و پارلمانی، ضرورت حمایت از منزلت قانونی اشخاص به وسیله سایر سازوکارهای نظارتی آشکار گردید.

دوم، پس از جنگ جهانی اول، دولت‌های رفاهی - که کمابیش به عنوان وضعیتی تعریف می‌شد که دولت به تنهایی یا با همکاری بازیگران دیگر، مسئولیت رفاه اجتماعی شهروندان شامل بهداشت، تأمین مسکن، مزایای تأمین اجتماعی را بر عهده می‌گرفت - قوی‌تر شدند و نهادهای اداری متعددی پدیدار گشتند. تقبل کارکردهای چندگانه در حوزه رفاه، آموزش، مراقبت‌های پزشکی تأمین اجتماعی و مسکن منجر به پدید آمدن ماشین اداری عریض و طویلی شد که نهادهای مختلف آن از اختیارات وسیعی برای اعمال آن برخوردار شدند. این امر ضرورت پاسداری از حقوق شهروندان در برابر اشتباهات اداری و مدیریتی و سوءاستفاده از قدرت را گوشزد می‌کرد (همان: ۷۳).

سوم، با وقوع موج سوم جنبش دموکراسی‌سازی در اروپای جنوبی از دهه ۷۰ میلادی مؤسسات ترکیبی آمبودزمان در کشورهای پرتغال و اسپانیا ایجاد شدند. تحولات سیاسی و اقتصادی به مثابه تسهیل‌گر موج سوم برای ایجاد مؤسسات ترکیبی عمل کردند. در همین راستا می‌توان به گذار برخی کشورهای آمریکای لاتین از حکومت نظامیان به حکمرانی دموکراتیک اشاره کرد که باعث ایجاد و توسعه نهاد آمبودزمان در این منطقه گردید. بسیاری از این ملت‌ها باید با میراث استبدادی پیشین یا حکومت‌های نظامی، نقض حقوق بشر و کم‌مایگی فرهنگ دموکراسی دست‌وپنجه نرم می‌کردند. به‌ویژه، دموکراسی‌های نوپاسعی می‌کردند تا نا کارآمدی، بی‌عدالتی، فساد حکومتی و نقض حقوق بشر توسط مقامات دولتی را از بین ببرند یا کاهش دهند. یکی از پاسخ‌ها و واکنش‌ها تأسیس نهاد آمبودزمان به منظور تحقیق درباره شکایات راجع به این گونه رفتارهای حکومت بوده است.

پایان جنگ سرد و فروپاشی کمونیسم در اواخر دهه ۸۰ و اوایل دهه ۹۰، به مثابه بخشی از موج سوم دموکراسی‌خواهی، حرکت به سمت حکمرانی دموکراتیک را در کشورهای اروپای مرکزی و شرقی امکان‌پذیر ساخت و به تأثیرگذاری هرچه بیشتر جنبش‌های فعال دموکراسی‌خواهی و حقوق بشری بر کشورهای جدید برآمده از فروپاشی بلوک شرق کمک کرد.

چهارم، فشار سازمان‌های بین‌المللی و حکومت‌های کمک‌کننده بر کشورهای در حال توسعه برای اصلاح ساختارهای حکمرانی و تشکیلات دولتی به مثابه شروط دریافت کمک‌های مالی و فنی به ایجاد و توسعه نهادهای آمبودزمان کمک شایانی نمود (شفیعی سردشت، ۱۳۹۴: ۲۷-۲۶).

شباهت‌های نهادهای آمبودزمان

- بسیاری از آمبودزمان‌ها شعبه‌هایی از قوه مقننه‌اند؛
 - آن‌ها عموماً مستقل‌اند حتی زمانی که به پارلمان گزارش می‌کنند؛
 - دریافت شکایات از سوءاستفاده بخش‌ها، نهادها و مقامات دولتی؛ که توسط عموم مردم و یا از نهادهایی مانند پارلمان یا جامعه مدنی ارائه می‌شود؛
 - آن‌ها ملزم به انجام تحقیقات بی‌طرفانه هستند که در جریان آن می‌توانند از هر فردی درخواست ارائه اطلاعات نمایند؛ می‌توانند درخواست ارائه مدارک و دسترسی به اسناد دولتی را (مشروط به محدودیت‌های خاصی که در کشورهای مختلف وجود دارند) داشته باشند.
 - در بیشتر کشورها، آمبودزمان‌ها از اختیار صدور دستور و اعمال مجازات برخوردار نیستند مگر در کشورهای سوئد و فنلاند. آن‌ها نمی‌توانند تصمیم و یا دستور هریک از مقامات را باطل و یا تغییر دهند، می‌توانند گزارش، توصیه و یا پیشنهاد نمایند. باین حال دیدگاه آمبودزمان ابزار قدرتمندی است که اغلب آن را به کار می‌گیرند؛
 - در اثنای ایفای وظایفشان ملزم به استفاده از فرایندها و رویه‌های مصلحت‌آمیز، کم‌هزینه و غیررسمی هستند؛
 - آن‌ها ملزم‌اند و یا تلاش می‌کنند برای دریافت بدون تشریفات و بدون هزینه شکایات در دسترس باشند؛
 - گزارش‌های سالانه و گزارش‌های دیگری برای پارلمان منتشر می‌کنند؛
 - برای رد شکایات بی‌اساس و یا فراتر از صلاحیت خود، دلایلی ارائه می‌دهند؛
 - به‌طور کلی از اختیار بازرسی نهادها، سازمان‌ها و بخش‌های دولتی برخوردارند و یا اختیار ویژه‌ای در ارتباط با تحقیقات دارند؛
 - از صلاحیت انجام پژوهش و ارائه توصیه درباره بهبود رویه‌های اداری، سیاست‌ها یا قانون‌گذاری برخوردارند (شفیعی سردشت، ۱۳۹۴: ۷۸).
- در حالی که درباره وجود انواع مختلف آمبودزمان در فرهنگ‌های مختلف از جمله اروپا و آسیا روایت‌های مختلفی وجود دارد، نسخه‌ای که امروزه ما آن را می‌شناسیم در سال ۱۸۰۹ در سوئد تأسیس شد و در فنلاند اقتباس گردید و امروزه عملاً در همه مناطق جهان مدل‌های مختلف آن توسط کشورهای دیگر اقتباس شده که مسئولیت اصلی آن رسیدگی به سوءمدیریت از طریق بررسی شکایات و ارائه پیشنهاد به مقامات مربوطه است.

منابع آمبودزمان

در این مبحث به این موضوع می‌پردازیم که چه منابعی می‌تواند به‌مثابه سند تأسیس و فعالیت آمبودزمان محسوب شود. از آنجا که هدف اصلی از تأسیس نهاد آمبودزمان اعمال نظارت غیرقضایی بر اعمال

حکومت است، لذا تأسیس آمبودزمان در صلاحیت بخش خصوصی نیست و انجام نظارت توسط یک مقام یا نهاد مستقل، باید به موجب قانون اعم از اساسی یا عادی باشد. لذا، نهادهای نظارتی که توسط قوه مجریه به موجب آیین نامه تأسیس می شوند، واجد اوصاف آمبودزمان نیستند؛ زیرا فاقد استقلال کافی در انجام کارکردهای آمبودزمان هستند. سند تأسیس آمبودزمان، علاوه بر پرداختن به جزئیات نحوه اداره آن، شأن مقام یا مرجع تأسیس کننده را نیز نشان می دهد. از این رو، سند مزبور آمبودزمان نمی تواند در قالب اساسنامه اشخاص حقوقی حقوق خصوصی باشد؛ زیرا کارکرد و اعمال آمبودزمان، حاکمیتی است. همچنین، به دلیل فلسفه حاکم بر نظارت آمبودزمان بر دولت، سازمان هایی را که به ابتکار قوه مجریه تأسیس شده اند، نباید به عنوان آمبودزمان شناخت؛ چون به موجب مقررات مادون قانون شکل گرفته اند و تحت سلسله مراتب اداری قوه مجریه قرار می گیرند. در تأیید این نظر، ماده ۲ اساسنامه مؤسسه بین المللی آمبودزمان درباره اصول حاکم بر آمبودزمان در بند دوم خود چنین تصریح می کند که آمبودزمان باید در قانون اساسی یا مصوبه پارلمان یا یک معاهده بین المللی پیش بینی شده باشد. این مؤسسه باید تا آنجا که ممکن است دارای اختیاراتی باشد که در قانون اساسی یا قانون عادی تصریح گردیده و ترکیب و قلمرو صلاحیت آن مشخص شده باشد.^۱ سرانجام، بنابر رویکرد ما، بسیاری از نهادهای رسیدگی کننده به شکایات که خود را آمبودزمان می دانند، آمبودزمان واقعی نیستند؛ بلکه صرفاً شبه آمبودزمان هایی با عناوین آمبودزمان اجرایی، آمبودزمان دانشگاهی، آمبودزمان خصوصی یا نیمه خصوصی و مانند اینها تلقی می شوند.

۱- قوانین اساسی

بیشتر نهادهای آمبودزمان ریشه در قانون اساسی کشورها دارند. مقررات قانون اساسی بیش و پیش از هر چیز استقلال آمبودزمان از مدیریت عمومی و دستگاه های اداری و سپس ثبات و استمرار آن را تضمین می کند. بالا بردن سطح هنجاری مقررات مربوط به آمبودزمان باعث می شود تا اکثریت های پارلمانی نتوانند آن ها را تحت الشعاع قرار دهند. آمبودزمان مندرج در قانون اساسی به هیچ یک از قوا حتی قوه قانون گذاری - که آمبودزمان از نظر عملکردی و کارکردی در مقابل آن مسئول است - اختصاص ندارد. آمبودزمانی که به موجب قانون اساسی تأسیس می شود، به احتمال بسیار از ثبات و استمرار برخوردار است؛ زیرا فرآیند اصلاح قانون اساسی معمولاً سخت و انعطاف ناپذیر است.

۲- قوانین ارگانیک و عادی

به طور معمول، تأسیس نهاد آمبودزمان در قانون اساسی مورد تصریح قرار می گیرد، اما تفصیل جزئیات، ساختار و نحوه سازمان دهی این نهاد به قانون مصوب پارلمان محول می گردد. البته، پارلمان نیز در

۱- ماده ۲ اصول پاریس (Paris Principles): اصول پاریس به جایگاه مؤسسات ملی حقوق بشری (از جمله آمبودزمان) می پردازد که در سال ۱۹۹۲ به تصویب کمیسیون حقوق بشر ملل متحد رسید و سپس در قطعنامه شماره ۴۸/۱۳۴ مجمع عمومی سازمان ملل مورد تأیید و حمایت قرار گرفت.

تصویب این گونه قوانین (قوانین ارگانیک) تابع تشریفات خاص مانند قید وجود اکثریت خاص است. مزیت قوانین ارگانیک در این نکته نهفته است که علاوه بر ضرورت وجود اکثریت بالا برای تصویب، اصلاح آن‌ها نیز مستلزم حدنصاب بالاتر در مقایسه با مصوبات عادی است. (سیف‌زاده ۱۳۹۴: ۳۱) این نکته که قانون آمبودزمان از پشتیبانی اکثریت نمایندگان برخوردار باشد و به سادگی تغییر نکند، امری مطلوب و شایسته به نظر می‌رسد. در برخی موارد و با سکوت قانون اساسی در خصوص ایجاد و تأسیس نهاد آمبودزمان، پارلمان به‌مثابه نماینده اراده عمومی و در راستای تقویت دموکراسی و کسب رضایت شهروندان جامعه سیاسی مبادرت به وضع قانون عادی مؤسس آمبودزمان می‌کند. با این حال، قوانین ارگانیک در مقایسه با قوانین عادی، ثابت و استمرار آمبودزمان را بهتر تضمین می‌کنند.

در تأیید صلاحیت پارلمان در تأسیس نهادهای مستقل این گونه استدلال می‌شود که نظارت بر اعمال قوه مجریه در نظام‌های پارلمانی و نیمه پارلمانی - نیمه ریاستی، جزو صلاحیت‌های قوه مقننه است. از این رو، از آنجاکه پارلمان صلاحیت نظارت بر مقام‌های عالی‌رتبه قوه مجریه را از طریق سازوکارهای تذکر، سؤال و استیضاح دارد، به طریق اولی می‌تواند برای نظارت بر اداره و نهادهای زیر نظر مقام‌های قوه مجریه، سازمان‌های مستقل نظارتی از جمله آمبودزمان را تأسیس نماید.

۳- معاهدات بین‌المللی

گاهی اوقات، آمبودزمان به موجب معاهده میان چند کشور تأسیس می‌شود. تنها نمونه در این باره آمبودزمان اروپایی است که به موجب مقررات ماده ۱۹۵ معاهده اتحادیه اروپا تأسیس شده است. مصوبه پارلمان اروپا پیرامون «مقررات و شرایط کلی حاکم بر اجرای وظایف آمبودزمان» که از آن با عنوان قانون آمبودزمان یاد می‌شود و نیز آیین‌نامه اجرایی مصوب آمبودزمان اروپایی براساس ماده ۱۴ قانون آمبودزمان، درباره آیین کار و نحوه فعالیت آمبودزمان اروپایی مقرراتی را بیان می‌کند. تأسیس آمبودزمان در عرصه بین‌المللی ارتباط تنگاتنگی با اهمیت روزافزون حمایت بین‌المللی از حقوق بشر دارد. از همین رو، ما شاهد پیوند فزاینده آمبودزمان و سازوکارهای حقوق بشر بین‌المللی در نظام حقوق بشر هستیم.

نهادهای آمبودزمان برای ایفای وظایف ذاتی خود نظیر نظارت بر اعمال و تصمیم‌های دستگاه‌های دولتی و رسیدگی به شکایات مردم از آن‌ها می‌باشد، باید دارای شاخص‌هایی بنیادین باشند که بدون آن‌ها قادر به ادامه فعالیت و انجام وظایف ذاتی خود نخواهند، بود این شاخص‌ها به شرح زیر است:

الف - استقلال

براساس مواد ۵ و ۶ اصول پاریس و قطعنامه ۶۳/۱۶۹ مجمع عمومی سازمان ملل با عنوان «نقش نهاد بازرسی، میانجی و سایر مؤسسات ملی حقوق بشر در ارتقا و حمایت از حقوق بشر» یکی از ویژگی‌های اساسی مؤسسات ملی حقوق بشر و نهادهای بازرسی استقلال از حکومت است. بر این اساس، نهاد

بازرسی در اجرای کارکردها، وظایف و مسئولیت‌های خود نباید زیر نظر یا سلطه هیچ فرد و مرجعی باشد. استقلال و خودآیینی باید معنادار بوده و صوری نباشد و درنهایت، صلاح‌دید انجام یک عمل تنها و تنها بر عهده نهاد مزبور باشد. اگر نهاد بازرسی در کسوت رسیدگی به شکایات به مثابه یک نوع سازوکار نظارتی درونی قوه مجریه ظاهر شود از دید عموم به عنوان مدافع شهروندان نگریسته نخواهد شد زیرا استقلال و بی‌طرفی آن مورد تردید است. البته، این طور نیست که رسیدگی اولیه به شکایت همواره باید توسط یک نهاد کاملاً مستقل انجام شود و نباید از سازوکارهای شبه مستقل رسیدگی به شکایات بهره گرفت. استقلال نهاد بازرسی باعث می‌شود تا در رأس هرم رسیدگی به شکایات قرار گیرد (Alder, 2002).

بر خورداری از استقلال، مانع تأثیرپذیری نهاد بازرسی از اقدامات تلافی جویانه یا تسویه حساب‌ها می‌شود و از تسخیر نهاد مزبور توسط سازمان‌ها و مدیران اجرایی جلوگیری می‌کند. به علاوه، به اثربخشی، اعتمادپذیری و اقتدار این نهاد کمک می‌نماید. از یک سو، داشتن استقلال، اولین و مهم‌ترین شرط اثربخشی نهاد بازرسی است و از سوی دیگر، اثربخشی تأثیری شگرف بر تقویت استقلال دارد. وجود استقلال به همراه بی‌طرفی کامل پیش شرط اعتماد مردم به نهاد بازرسی است. هنگامی که اعتماد وجود نداشته باشد، مردم دلیلی برای مراجعه به نهاد بازرسی نمی‌بینند. اعتماد و اثربخشی قطب‌های دوگانه اقتدار نهاد بازرسی تلقی می‌شوند. این اقتدار در ترکیب با قدرت اقناع و درستکاری به تقویت نفوذ و تأثیر نهاد مزبور حتی در شرایطی کمک می‌کند که فاقد قدرت الزام حکومت به انجام با ترک یک عمل خاص است. استقلال نهاد بازرسی را می‌توان از سه جنبه مورد مطالعه قرار داد:

۱- استقلال نهادی

استقلال نهادی یعنی نهاد بازرسی جزء هیچ‌یک از قوای حکومتی و به‌ویژه ارگان‌های مشمول نظارت خود نباشد. از این رو، بهتر است مانند دادگاه مبتنی بر قانون و ترجیحاً قانون اساسی باشد و در منظومه قانون اساسی جایگاهی والا و مستحکم داشته باشد. نهاد بازرسی را می‌توان به موجب قانون عادی تأسیس نمود (Peter et al, 2004). با این حال، شرط تصویب یا اصلاح قانون مؤسس باید تأیید اکثریت دوسوم یا بیشتر نمایندگان حاضر در پارلمان باشد. البته، درج در قانون اساسی به احتمال بسیار به ثبات و استمرار بیشتر این نهاد می‌انجامد؛ زیرا تشریفات اصلاح قانون اساسی به‌طور معمول سخت و انعطاف‌ناپذیر است. هرچه تغییر مبنای قانونی سخت‌تر باشد، احتمال ثبات و استمرار نهاد بازرسی نیز بیشتر خواهد بود و ثبات و استمرار به تقویت اعتبار نهاد مزبور در نزد مردم کمک می‌کند.

۲- استقلال کارکردی

استقلال کارکردی یعنی رئیس و مقامات نهاد بازرسی در معرض فشار بیرونی قرار نداشته باشند و در نحوه انجام وظایف خود از مقام یا مرجع عالی‌تر دستور نگیرند. لذا، هرگونه مداخله در انجام وظایف قانونی نهاد بازرسی ممنوع است و این نهاد باید از اعمال کنترل، محدودیت یا مجازات توسط مقام‌های

سازمان منصوب کننده و سازمان مشتکی عنه یا بازرسی شونده برای مقاصد تلافی جویانه مصون باشد؛ به طور معمول، نهاد بازرسی گزارش فعالیت های خود را تقدیم پارلمان می کند. در این رابطه، رئیس و مقامات این نهاد می توانند در جلسات علنی پارلمان و جلسات کمیسیون ها شرکت کنند یا از آنها برای حضور دعوت به عمل آید. البته، این امر به معنای کنترل کارکردی توسط پارلمان نیست، بلکه نوعی رابطه کارکردی میان این دو برقرار می شود. کنترل پارلمان از طریق انتصاب، ابقا و یا برکناری رئیس نهاد مزبور اعمال می شود. فرآیند انتخاب سخت گیرانه و سایر محدودیت های قانونی این اطمینان را می دهد که ضرورتی برای کنترل بیشتر نهاد بازرسی وجود ندارد. رابطه خوب میان این نهاد و رسانه های گروهی و تمایل آنها به اطلاع رسانی فعالیت ها سهم به سزایی در تقویت آن در مقابل نهادهای حکومتی دارد؛ نهاد بازرسی می تواند برای پیشبرد فعالیت های خود قواعد، مقررات، خط مشی ها و یا تشریفات را وضع کند زیرا قانون همه چیز را پوشش نمی دهد و تدوین قواعد و مقررات برای عملیات این نهاد مهم است. نهاد بازرسی باید صلاحیت پذیرش یا عدم پذیرش شکایات را داشته باشد. همچنین، باید بتواند در چارچوب صلاحیت قانونی خود درباره موضوعاتی که لازم می داند دست به تحقیق بزند. در این راستا، باید در تفسیر صلاحیت، انجام تحقیق و اتخاذ تصمیم آزادی عمل داشته باشد؛ و نیز، مجاز است درباره افشا یا عدم افشای یک موضوع و زمان و چگونگی آن تصمیم گیری کند. نداشتن وابستگی سیاسی یا شغلی و عدم مشغولیت به سایر فعالیت های مغایر با تصدی ریاست نهاد بازرسی در طول دوره خدمت از عوامل مهم در این رابطه محسوب می شود. همچنین، محیط و شرایط کاری مناسب نظیر عدم اعمال نفوذ ناروا یا تهدید و ارباب توسط دیگران از اهمیت مکمل برخوردار است (موسی زاده ۱۳۹۱: ۵۶). در اختیار داشتن ابزارهای صحیح یکی از ضروریات تأمین استقلال کارکردی نهاد بازرسی است. پارلمان باید اختیارات لازم را اعطا کند؛ یکی دیگر از پیش شرط های تأمین استقلال کارکردی داشتن بودجه کافی است. نهاد بازرسی باید برای استخدام کارکنان متخصص و واجد شرایط و انجام وظایف خود به نحو احسن منابع کافی در اختیار داشته باشد. لذا، بودجه اختصاصی باید تکافوی هزینه تحقق اهداف قانونی را بدهد و صورت حساب هزینه ها مستقیماً به پارلمان یا دیوان محاسبات ارائه شود؛ نهاد بازرسی باید به موجب قانون خاص استخدامی در به کارگیری، مدیریت و اخراج کارکنان خود از آزادی عمل لازم برخوردار باشد. محدودیت در استخدام می تواند توانایی این نهاد را در انجام تحقیق دقیق و بی طرفانه تحت الشعاع قرار دهد. مقررات مربوط به استخدام کارکنان، انتخاب معاونان، تفویض اختیار و تعیین حقوق و مزایای کارکنان می تواند در حفظ استقلال، جذب کارکنان متخصص و واجد شرایط و نیز ارتقای شأن آنها از اهمیت اساسی برخوردار باشد. ماهیت ظریف و حساس فعالیت نهاد بازرسی مستلزم میزان بالایی از اعتماد و اطمینان به کارکنان است. از این رو، رئیس نهاد باید از محدودیت های قوانین عام استخدامی در استخدام و اخراج کارکنان رها باشد؛ نهاد بازرسی مجاز است از مشاورانی استفاده کند که خود استخدام می کند یا با عقد قرارداد از خدمات مشاوران

حقوقی مستقل بهره‌مند شود (صفار ۱۳۹۴: ۲۲۰). در صورت بروز یک دعوا یا اختلاف حقوقی نباید نهاد بازرسی را مجبور به استفاده از وکلا و مشاوران حقوقی سازمان‌های حکومتی نمود، زیرا به استقلال آن آسیب می‌رساند؛ بنابراین، هرگاه انجام یک تحقیق دقیق و کامل مفید یا ضروری باشد، نهاد مزبور باید بتواند از کارشناسان خارج از سازمان استفاده نماید؛ اعمال نهاد بازرسی قابل‌بازنگری در دادگاه نیست، مگر برای تعیین قلمرو صلاحیت آن. از آنجا که تصمیم، پیشنهاد و نتیجه‌گیری نهاد بازرسی الزام‌آور نیست، نباید بر اثر تجدیدنظرخواهی نزد یک نهاد با مرجع دیگر در معرض تغییر یا اصلاح قرار گیرد، در غیراین صورت جایگاه این نهاد به یک مرحله از مراحل تشریفات اداری تنزل می‌یابد. معمولاً بازنگری قضایی موجب ایداء نهاد مزبور و تأخیر در انجام وظایف می‌شود. نهاد بازرسی می‌تواند برای اجرای اختیارات قانونی خود به دادگاه متوسل شود. قانون مؤسس به این نهاد اختیارات خاصی مانند حق بر احضار، جلب شهود و آوردن مدارک می‌دهد. گاهی سازمان‌های تحت نظارت این قواعد را رعایت نمی‌کنند. در نتیجه، طرح دعوا یا شکایت نزد دادگاه یک گزینه ضروری برای اجرای اختیارات مزبور است این نهاد باید صلاحیت وضع مقررات درباره نحوه طرح شکایت، دریافت و رسیدگی به آن و نیز حوزه و شیوه بازرسی داشته باشد و نباید از طریق واسطه شکایت را دریافت نماید؛ باید صلاحیت تصمیم‌گیری درباره نتایج و پیشنهادها داشته باشد و در انتشار آنچه لازم می‌داند از آزادی عمل برخوردار باشد. از این رو، بازنگری یافته‌های پیشنهادها و گزارش‌های نهاد مزبور توسط مراجع یا مقامات دیگر به اعتبار و تمامیت آن منصب چه در عمل و چه در ظاهر لطمه می‌زند.

۳- استقلال شخصی

استقلال شخصی به این معنا است که رئیس نهاد بازرسی از جایگاه قانونی برخوردار باشد. برخورداری از اقتدار قانونی می‌تواند نقش مهمی در استقلال شخصی و در نتیجه نفوذ و اثربخشی وی داشته باشد. انتصاب که معمولاً توسط رئیس کشور با نمایندگان انجام می‌شود، شاخصی مهم در تعیین جایگاه نهاد بازرسی است. این نقش در بریتانیا توسط ملکه، در ایرلند توسط رئیس‌جمهور و در نیوزیلند توسط فرماندار کل انجام می‌شود. برخی معتقدند انتصاب رئیس نهاد بازرسی یا تأیید انتصاب وی با اکثریت دوسوم نمایندگان پارلمان یا بیشتر این اطمینان را ایجاد می‌کند که متصدی منصب ریاست این نهاد شخصی باشد که در میان احزاب سیاسی مختلف و حتی احزاب رقیب یا مخالف حکومت از شأن و جایگاهی والا برخوردار است (Ayeni, 2005). به علاوه، انتصاب رئیس نهاد بازرسی توسط پارلمان یا تأیید انتصاب وی توسط آن، استقلال این نهاد را از سازمان‌های مشمول نظارت تضمین می‌کند. با وجود این، برخی معتقدند انتصاب توسط پارلمان می‌تواند مشکل‌آفرین باشد. واگذاری مسئولیت انتصاب به پارلمان باعث می‌شود تا این فرآیند از چانه‌زنی‌ها و لابی‌های درونی متأثر شود؛ زیرا چنین فرآیندی متضمن تأیید فراکسیون‌های سیاسی به‌عنوان مقدمه‌ای برای تصمیم قاطع پارلمان است که علاوه بر غیرشفاف بودن، بیشتر مقبولیت سیاسی برای فرد منصوب به ارمغان می‌آورد تا شایستگی؛

رئیس نهاد بازرسی برخلاف قاضی، معمولاً برای یک مدت معین منصوب می‌شود نه به‌طور مادام‌العمر. برای حفظ استقلال شخصی لازم است فرآیند برکناری رئیس تا حد ممکن، سخت و از دلایل سیاسی پیراسته باشد. از این رو، برکناری رئیس به دلیل انجام یک بازرسی ناخوشایند با ارائه گزارش‌های بی‌پرده و حساس، تهدیدی واقعی یا غیرمستقیم برای استقلال شخصی محسوب می‌شود. برکناری باید موجه و با اکثریت دوسوم یا بیشتر نهاد منصوب‌کننده باشد. البته، برای حمایت از جایگاه قانونی رئیس نهاد بازرسی و به‌منظور غیرسیاسی ساختن تشریفات برکناری بهتر است حدنصاب بالاتری در مقایسه با حدنصاب انتصاب تعیین شود. در این صورت، این اطمینان به وجود می‌آید برکناری وی به دلایل سیاسی یا به خاطر نتایج تحقیقاتی نیست که باعث رنجش خاطر اشخاص بانفوذ در پارلمان شده است. الزام به وجود اکثریت دوسوم یا بیشتر برای برکناری این اطمینان را به وجود می‌آورد که دلایل برکناری به اندازه دلایل انتصاب از ارزش و اعتبار برخوردار است. لذا، برکناری باید معین، شفاف و براساس دلایل باشد. این شاخص آسیب‌پذیری نهاد مزبور را در مقابل اقدامات تلافی‌جویانه و یا تنبیه‌های سیاسی کاهش می‌دهد. امنیت دوره تصدی باید به‌موجب قانون تضمین شود و نباید امکان برکناری یا تعلیق دائمی وجود داشته باشد، مگر در اوضاع و احوال استثنایی، آن‌هم به حکم قانون، بهترین راه‌حل، امنیت کامل دوره تصدی شبیه قضات دادگاه است. دوره تصدی ثابت، بلندمدت و طولانی‌تر از دوره پارلمان به رئیس اجازه می‌دهد تا هدایت واقعی امور را در دست بگیرد و هر جا که لازم باشد تغییرات مطلوب را اعمال کند. فعالیت برای یک دوره تصدی معین می‌تواند قابلیت نهاد بازرسی را برای انجام تحقیق و ارائه گزارش بدون فشار خارجی و ترس یا تهدید داخلی تضمین کند. به علاوه، امکان انتصاب مجدد به مرجع منصوب‌کننده اجازه می‌دهد تا برای یک دوره دیگر فعالیت یک رئیس لایق و کارآمد را تمدید کند یا به فعالیت یک رئیس نالایق و ناکارآمد خاتمه دهد. رئیس و مقامات نهاد بازرسی باید نسبت به رفتارها و اقداماتی که در راستای انجام وظیفه انجام می‌دهند، در برابر دعوی کیفری و مدنی مصونیت داشته باشند. البته، این مصونیت تا اندازه‌ای نسبی است و با مجوز پارلمان پیگرد کیفری امکان‌پذیر است. با این حال، به نظر می‌رسد مجوز پارلمان مبنی بر پیگرد کیفری منصرف از مبحث ابراز عقیده و نظر در راستای انجام وظیفه باشد. نمی‌توان از گزارش‌ها و دعوی نهاد بازرسی به ادعای توهین یا افترا شکایت نمود. به علاوه، نباید رئیس، معاونان، کارکنان فعلی و پیشین این نهاد را مجبور به ادای شهادت با ارائه اسناد و مدارک نمود؛ حقوق و مزایای رئیس باید به‌موجب قانون و هم‌تراز با سایر مناصب عالی‌رتبه مانند قضات دیوان عالی باشد و حقوق و مزایای کارکنان باید به‌موجب قانون و متناسب با شأن آن‌ها باشد. در غیر این صورت، تنها افراد غیرمتخصص یا با تخصص اندک را می‌توان جذب کرد. در نتیجه، اثربخشی نهاد بازرسی در انجام وظایف محوله مورد تردید قرار خواهد گرفت؛ رئیس نهاد بازرسی باید فردی بی‌طرف، غیرحزبی و واقع‌گرا باشد (Bevir: 2007). بی‌طرفی و عدم جانب‌داری از جمله ویژگی‌های مکمل استقلال شخصی رئیس نهاد بازرسی است. از این رو، ریاست و

معاونان باید به طور تمام وقت مشغول به خدمت باشند، به سایر مشاغل دولتی نپردازند و از انجام فعالیت سیاسی و فعالیت دولتی خارج از وظایف شغلی خود و کسب درآمد جانبی اجتناب نمایند. این موضوع باعث تقویت استقلال و بی طرفی رئیس و مقامات نهاد بازرسی می شود و اعتبار آن ها را نزد افکار عمومی ارتقا می بخشد؛ رئیس باید پیش از آغاز به کار، برای انجام درست وظایف، رعایت وجدان کاری، بی طرفی و حفظ رازداری سوگند یاد کند؛ صداقت و درستکاری وی و به ویژه شجاعت در نقد علنی حکومت از اهمیت اساسی برخوردار است.

ب- بی طرفی

این معیار بیشتر در خصوص عملکرد رسیدگی به شکایات جلوه گر می شود. نهاد بازرسی باید مانند دادگاه، بی طرف بوده و تا آنجا که ممکن است از سازمان مشتکی عنه مستقل باشد؛ زیرا استقلال، لازمه بی طرفی است. عدالت طبیعی نیز اقتضا می کند رویکردی بی طرفانه نسبت به شاکی و سازمان مشتکی عنه اعمال شود. لذا شخص یا نهادی که می خواهد میان دو یا چند طرف قضاوت یا داوری کند، هیچ گاه مورد اعتماد قرار نمی گیرد، مگر طرفین به این باور رسیده باشند که با یک چشم به آن ها نگریسته می شود. اگر شاکی نهاد بازرسی را بی طرف بداند به راحتی نتیجه تحقیق را می پذیرد و سازمان مشتکی عنه نیز با اتخاذ رویکرد همکاری و غیر خصمانه از نتایج تحقیق استقبال می کند (Brannen, 2005).

بی طرفی نهاد بازرسی بر استقلال ساختاری آن استوار است. اگر خارج از سلسله مراتب اداری باشد، می تواند به شیوه بی طرفانه عمل کند. عمل بی طرفانه یعنی بازرسان و کارکنان از جانب داری ابتدایی و تضاد منافع در انجام تحقیق مبرا باشند و اگر در رسیدگی به شکایت احتمال تضاد منافع به وجود آید، از رسیدگی امتناع و پرونده را به بازرس دیگر احاله نمایند. نحوه مدیریت تضاد منافع و موارد رد بازرس یا کارکنان بر طبق قانون مؤسس یا خط و مشی های داخلی تشریح می شود. نهاد بازرسی نباید در کسوت و کیل شاکی و یا مدافع حکومت ظاهر شود. البته این امر نافی دفاع از اعمال حکومت بر اساس نتایج تحقیق یا توصیه به انجام تغییرات نیست. در این فرض، نهاد بازرسی می تواند مدافع تغییراتی باشد که در اثر نتیجه تحقیق، ضرورت آن به اثبات رسیده است. دیدگاه شخصی به موضوع یا طرفین شکایت نباید بر تصمیم پذیرش و نحوه تحقیق تأثیر بگذارد. البته این تصور که بازرسان و کارکنان هیچ گاه ارزش ها و عقاید شخصی مرتبط با شکایت نداشته باشند، تصویری غیر واقع بینانه است. با این حال لازم است بتوانند دیدگاه های شخصی خود را کنار بگذارند و با بی طرفی و به شیوه ای غیر جانبدارانه با شکایت برخورد کنند. در این رابطه آگاهی از دیدگاه های شخصی خود و نیز ممانعت از تأثیرگذاری آن ها بر نحوه برخورد با شکایت حائز اهمیت است. اگر در انتصاب رئیس نهاد بازرسی اکثریت دوسوم یا بیشتر نمایندگان ملاک باشد، باعث می شود تا فرد منتخب از منظر افکار عمومی منصف تر و بی طرف تر دیده شود. رؤسا و مقامات این نهاد باید از فعالیت های حزبی و سیاسی و نیز از آن نوع روابط و معاملات تجاری که به شائبه تضاد منافع دامن می زند، اجتناب کنند. آن ها مانند یک شهروند می توانند حق رأی

خود را در یک انتخابات حزبی اعمال نماید. البته نباید آشکارا چنین باشد که یک شخص یا گروه سیاسی را بر شخص یا گروه سیاسی دیگر ترجیح دهند. براین اساس نباید به نفع یا علیه نامزدهای انتخاباتی سخنرانی کنند یا به نامزد یا حزب خاصی کمک نمایند و باید از هر گونه تبلیغات انتخاباتی در محل نهاد بازرسی خودداری کنند. آن‌ها مشمول قاعده منع جمع مشاغل هستند و نباید تصدی مناصب عمومی را برعهده گیرند. همچنین نباید تصدی اداره‌ای را بپذیرند که با سازمان یا سازمان‌های تحت نظارت این نهاد رابطه قراردادی یا غیر قراردادی دارد.

ج- محرمانه بودن

آمبودزمان، نماینده یا کارمندان آن با توجه به وظیفه‌شان، نباید اطلاعات حاصل را خارج از روال قانونی ثبت و بایگانی نموده، مورد استفاده قرار داده یا افشا کنند مگر اینکه قانون آن‌ها را ملزم کند و یا آنکه چنین اجزاهای به ایشان داده شده باشد. رازداری به‌ویژه، در رابطه با برخی مشاغل مانند پزشکی، ثبت احوال، ثبت اسناد، دوایر امنیتی، دادگستری و به‌طور کلی هر شغلی که به‌واسطه آن اسناد و مدارک شهروندان در دسترس کارمند قرار می‌گیرد، از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. مقاماتی که با اطلاعات شخصی شهروندان سروکار دارند باید محرمانه بودن و درستکاری را رعایت کنند؛ به‌ویژه، باید از پردازش اطلاعات شخصی برای مقاصد غیرقانونی و یا انتقال آن‌ها به اشخاص غیرمجاز خودداری نمایند.

محرمانه بودن جریان رسیدگی از ویژگی‌های مهم داوری و سایر روش‌های جایگزین حل اختلاف است. به بیان بهتر، جریان رسیدگی شامل جلسات، مذاکرات طرفین با خود و شخص ثالث بی‌طرف، اسناد و دلایل، نتیجه حاصل از رسیدگی و به‌طور کلی همه اطلاعات مربوط به رسیدگی باید محرمانه باقی بماند و نباید نزد اشخاص ثالثی افشا شود که در این روند دخالت نداشته‌اند. محرمانه بودن با اعلام این امر که افشای اطلاعات نزد شخص ثالث بی‌طرف هیچ عواقبی برای طرفین ندارد و اظهارات، اطلاعات و اسناد آن‌ها محرمانه باقی خواهد ماند به‌مثابه یک محرک محیطی برای افشا عمل می‌کند (Buck, 2011). شهروندان شاکی از اداره ممکن است به دلیل واهمه از لطمه به شهرت و آسیب به حریم خصوصی خود، به مخاطره افتادن روابط فعلی و آتی خود با اداره، اقدامات تلافی‌جویانه، نداشتن ادله و شواهد کافی و ناکارآمد و آهسته بودن راهکارهای رسمی رسیدگی به شکایات، اقدامی برای طرح شکایت نکنند.

از آنجا که نهاد بازرسی، رسیدگی به شکایات شهروندان را برعهده دارد و به‌مثابه یک مرجع مکمل رسیدگی به تظلمات فعالیت می‌کند، حفظ محرمانه بودن به‌منظور جلب اطمینان شاکی ضروری می‌نماید؛ زیرا رازداری باعث می‌شود تا اشخاص یا پیش‌بگذارند و اختلافات، مشکلات یا دغدغه‌های خود را ابراز کنند. نهاد بازرسی موظف است با توجه به صلاحیت تخیری خود در زمینه‌ی افشا یا عدم افشای اطلاعات، میان معیار شفافیت و محرمانه بودن توازن منطقی برقرار سازد.

در نظام بازرسی باید مقرراتی به منظور حمایت قانون از اشخاص یا کارمندانی وضع شود که به افشای اعمال غیرقانونی یا نامناسب می‌پردازند. به سخن دیگر، باید ضمانت‌ها و مصونیت‌های قانونی به منظور حمایت از کارمندان افشاگر یا سایر افشاگران پیش‌بینی شود تا چنین اشخاصی بتوانند بدون واهمه از انتقام‌جویی و از دست دادن شغل، اقدامات غیرقانونی و موارد سوءاداره را افشا نمایند. لذا باید از اشخاصی که شکایت خود را نزد نهاد بازرسی مطرح می‌کنند، مقامات و کارکنان حکومتی که در خلال تحقیق همکاری می‌کنند و نیز از کارمندان افشاگر در مقابل اقدامات تلافی‌جویانه حمایت کرد. از این رو معمولاً کلیه ارتباطات و تماس‌ها با نهاد بازرسی محرمانه تلقی می‌شود. همچنین مکاتبات و تمامی انواع ارتباطات میان نهاد بازرسی و زندانیان محرمانه باقی می‌ماند. البته در برخی مواقع محرمانه بودن الزامی نیست زیرا احتمال انتقام‌جویی بسیار اندکی وجود دارد، اختیار علنی ساختن تحقیقات برای این نهاد محفوظ است و می‌تواند سایر اطلاعاتی را افشا کند که برخلاف الزامات قانونی محرمانه بودن نیست. محرمانه بودن به پیشرفت بدون هیاهو و گمانه‌زنی تحقیقات کمک می‌کند.

اگر انجام تحقیق مستلزم افشا باشد و یا ناگزیر منتج به افشا گردد، می‌توان به دلیل عدم رضایت شاکی از انجام تحقیق صرف‌نظر کرد. از آثار اصل محرمانه بودن این است که رئیس، مقامات و کارکنان نهاد بازرسی را نمی‌توان ملزم به ادای شهادت یا ارائه اسناد نمود. با به رسمیت شناختن این امتیاز و مصونیت می‌توان مانع از این شد که شاکی یا سازمان مشتکی‌عنه از نهاد بازرسی به‌عنوان ابزار تأمین دلیل در جریان رسیدگی دادگاه استفاده کنند. اگر مقامات یا کارکنان نهاد بازرسی ملزم شوند برای کشف حقیقت در یک دعوا شهادت بدهند یا اطلاعات را افشا کنند، تعهد آن‌ها مبنی بر حفظ رازداری ارزش چندانی نخواهد داشت. ناتوانی نهاد بازرسی در کنترل اطلاعات گردآوری شده در جریان تحقیق می‌تواند به عدم همکاری و عدم صداقت و مخفی‌کاری شاکی، کارکنان و یا شهود بیانجامد. لذا، پیش‌بینی محرمانه بودن و مصونیت از احضار و جلب رئیس و مقامات نهاد بازرسی بسیار مهم است زیرا در غیر این صورت، مصونیت آن‌ها توسط دادگاه به رسمیت شناخته نمی‌شود.

هنگامی که به موجب قانون باید محرمانه بودن تضمین شود یا رعایت آن به ایراد زیان غیرضروری و بیش‌ازحد لزوم نمی‌انجامد، نهاد بازرسی نباید اطلاعات را منتشر کند. افشای اطلاعات در صورتی که به‌طور محرمانه در اختیار این نهاد قرار گرفته باشد ممنوع است، مگر به علت احتمال زیاد وقوع یک خسارت شدید. اگر بنا به دلایلی نهاد بازرسی معتقد باشد که انتشار اطلاعات باوجود قانونی بودن، موجب ایجاد آسیب غیرضروری و بیش‌ازحد لزوم به یک یا چند شخص می‌شود، باید اطلاعات مزبور و منبع آن را حفظ کند؛ سوابق مربوط به یک شکایت، تحقیق و یا بازرسی محرمانه‌اند و نباید خارج از نهاد بازرسی افشا شوند. این نهاد هویت شاکی را بدون رضایت صریح وی افشا نمی‌کند. محرمانه بودن از هنگام ارتباط با نهاد بازرسی آغاز می‌شود و تا تعیین زمان ملاقات یا انجام تحقیق ادامه دارد. محرمانه بودن می‌تواند نسبت به منابع اطلاعاتی و محتوای اطلاعات نیز اعمال شود؛ نهاد بازرسی ممکن

است در جریان تحقیق اطلاعاتی به دست آورد که به موجب قانون اعلان آن‌ها ممنوع است (Carver, 2007). لذا باید این اطلاعات را به اندازه‌ای محرمانه نگهداشت که سازمان بازرسی شونده به موجب قانون موظف به محرمانه نگه داشتن آن‌ها است. مرجع منصوب کننده باید به نهاد بازرسی اجازه دهد تا هویت اشخاصی را که با آن تماس می‌گیرند و نیز اطلاعاتی که به طور محرمانه در اختیار آن قرار می‌گیرد، محرمانه نگه دارد و نباید به دنبال اطلاعات مربوط به هویت شاکیان و نیز درصدد دسترسی به یادداشت‌ها و مدارک موجود در نهاد مزبور باشد. نهاد بازرسی در افشای اطلاعات، یافته‌ها و نتایج تحقیق عمدتاً از اصل «گمنامی» یعنی عدم ذکر نام شاکی یا منبع اطلاعات تبعیت می‌کند؛ بنابراین گرچه ارتباط با نهاد بازرسی محرمانه است اما می‌تواند اطلاعات محرمانه را به شرط عدم افشای منبع آن‌ها منتشر کند.

د- انصاف

در چارچوب حاکمیت قانون جایگاهی برای انصاف وجود دارد که اتخاذ تدابیر اصلاحی را در موارد استثنایی امکان‌پذیر می‌سازد. آمبودزمان معمولاً تنها مقامی در حکومت است که انصاف یک عمل را مورد ارزیابی قرار می‌دهد و پیشنهادهایی را برای اصلاح تصمیمات و یا اعمالی ارائه می‌کند- که در عین انطباق کامل با قانون- ممکن است کاملاً با استانداردهای کلی تر عدالت منطبق نباشند. با این وجود، برخی نظام‌های حقوقی به قضات اجازه می‌دهند تا در آرای خود به انصاف استناد کنند. البته، توسل به اصل انصاف نباید خودسرانه باشد، بلکه به طور استثنایی و با توجه به موقعیت‌هایی به کار گرفته شود که توسط قانون‌گذار پیش‌بینی نشده است و مقصود آن، برطرف ساختن یک بی‌عدالتی آشکار باشد. احکام قضایی و اعمال اداری که به طور صحیح بر مبنای انصاف اجرا شوند در قلمرو قانونی بودن قرار می‌گیرند و تجلی حاکمیت قانون هستند. نمی‌توان از مدیر انتظار تصمیم‌گیری بر مبنای انصاف را داشت به جز در مواردی که قانون این اختیار را به وی دهد یا در موارد سکوت، ابهام و یا نقص قانون (Ibid: 236).

اگرچه در اغلب موارد آمبودزمان مفاهیم اداره خوب و انصاف را مترادف یکدیگر می‌انگارد، اما به نظر می‌رسد مفهوم انصاف تا اندازه‌ای با تعریف اداره خوب متفاوت باشد. طبق ماده ۴۱ منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا، حق بر انجام امور یک فرد به طور منصفانه، یک جنبه از حق بر اداره خوب محسوب می‌شود. واژه انصاف از نظام اخلاقی ارسطویی منبث شده است که براساس آن در صورتی که در زمان تدوین یک قانون پیش‌بینی‌های لازم برای جنبه‌ای خاص از یک وضعیت معین انجام نشود و یا اجرای قانون در آن موقعیت، نتایج غیراخلاقی به بار آورد، آن قانون را می‌توان نادیده گرفت. بدون تردید، انصاف با مفهوم اداره خوب به نحو غیرقابل تمایزی همپوشانی دارد. مفاهیم انصاف و عدالت هنوز هم مفاهیمی غیرحقوقی تلقی می‌شوند. این مفاهیم به اصلاح قوانین در مواردی می‌انجامد که آن قوانین به نتایج غیرقابل دفاعی منجر شوند. در این رابطه انصاف بخشی از اخلاق فردی است و در موارد خاص، به مثابه اصلاح کننده قانون مدون عمل می‌کند. توسعه حاکمیت قانون و دولت مبتنی بر

قانون اساسی در قرن نوزدهم به این ایده در دکترین روش شناسی حقوقی انجامید که انصاف جایگاه مهمی در حقوق اداری ندارد. با این حال، مفهوم انصاف توسط نظام حقوقی فرانسه، بار دیگر به عنوان یک معیار نظارتی آمبودزمان شناخته شد. آمبودزمان فرانسه به طور استثنایی و با احتیاط اصل انصاف را تنها در موارد مغایرت آشکار مقررات قانونی اعمال می کند. آمبودزمان اسلوونی و پرتغال نیز می توانند به منظور انجام وظایف خود به اصل انصاف استناد نمایند. با وجود این، دلالت های مفهوم انصاف در عمل مشخص نیست. به نظر می رسد اهمیت انصاف در نظارت بر رفتار اداره در چارچوب قلمرو قانون است، یعنی در چارچوب قلمرو صلاحدید و تفسیر قیود قانونی.

ما در حوزه اداره عمومی از اداره خوب و این موضوع سخن می گوئیم که اعمال دستگاه های اداری، قانونی یا مناسب باشد. مسئله این است که آیا مردم نیز به امور همین نگاه را دارند. مسئله اساسی از منظر قانون و قضاوت، قانونی بودن است. این یک رویکرد هنجاری است یعنی هنجارها یا استانداردهای خاصی که مورد توافق جامعه است. برعکس، رویکرد توصیفی مبتنی بر آن چیزی است که به عقیده شهروندان، عادلانه و منصفانه است. احساس مردم به اینکه عدالت اجرا شده است، با برداشت آن ها از برخورد منصفانه رابطه تنگاتنگی دارد. این موضوع ما را به یک حوزه نسبتاً گسترده از نظریه حقوقی یعنی حوزه عدالت رویه ای می برد. قانونی بودن، تنها مسئله نیست، پرسش مهم این است که وقتی اشخاص می گویند چیزی منصفانه نیست، منظورشان این است که با آن ها غیر منصفانه برخورد شده است. از منظر هنجاری، تنها قانونی بودن اهمیت اساسی دارد؛ زیرا بر مبنای هنجارها یا معیارهای معین مورد توافق جامعه است (الوانی، ۱۳۸۰: ۱۴۳). در مقایسه، بر اساس رویکرد توصیفی، آنچه شهروندان به عنوان عادلانه و منصفانه تلقی می کنند نیز تعیین کننده است. احساس مردم به اجرای عدالت ارتباط تنگاتنگی با برداشت آن ها از رفتار منصفانه دارد. رفتار منصفانه، ما را به عرصه عدالت رویه ای سوق می دهد. مسئله مهم این است که منظور مردم از ناعادلانه بودن یک امر، چیست. نباید اعمال اداری را با این اظهار نظر ساده که قانون به درستی اجرا شده است، مناسب و صحیح تلقی کرد. می توان شهروندانی را دید که فراتر از قانون، با این ادعا که با آن ها منصفانه برخورد نشده است، به دنبال راه حلی علیه رفتار نامناسب مدیران هستند. رفتار مناسب، به معنای برخورد منصفانه با شهروندان، همواره باید در کنار قانونی بودن محض مدنظر قرار گیرد.

هـ- فرآیند رسیدگی و تحقیق معتبر

بهترین قانون، قانونی است که یک نهاد بازرسی مستقل، بی طرف و منصف را تأسیس کند که به منظور رسیدگی به شکایات یا تحقیق راجع به سایر موضوعات از یک فرآیند بررسی معتبر بهره گیرد. نهاد بازرسی باید طبق آیین و تشریفات منصفانه عمل کند. به بیان بهتر، با تغییر ماهیت مشکل، اقدامات و تدابیر اتخاذی نیز تغییر کند و به منظور حفظ حقوق افراد متأثر از اقدامات مزبور احتیاط لازم صورت گیرد. فرآیند بررسی معتبر شامل اختیارات و وظایف نهاد بازرسی در قبال شاکی، مشتکی عنه، موضوع

شکایت، شخص یا نهاد منصوب کننده و مردم است. اگر فرآیند تحقیق پیرامون یک شکایت ناقص و معیوب باشد، پیشنهادهاى ارائه شده به احتمال زیاد مورد بی توجهی و غفلت قرار می گیرند. صلاحیت نهاد بازرسی عام است و به یک سازمان یا نوع خاصی از شکایات محدود نیست. با گسترش صلاحیت، فرآیند بازرسی و بررسی از اعتبار بیشتری برخوردار خواهد شد، زیرا هر جا که شواهد و مدارکی وجود داشته باشد، انجام تحقیق نیز مجاز است. البته، معمولاً مرجع منصوب کننده، مقام های منتخب و یا قضات مستثنا می شوند. با این حال، در برخی از کشورها دادگاه ها نیز مشمول نظارت نهاد بازرسی هستند، عمدتاً به این دلیل تاریخی که نظام دادگاه به عنوان یک قوه مستقل حکومتی مانند سایر قوا محسوب نمی شده است؛ نهاد بازرسی می تواند درباره شکایت از هر تصمیم، پیشنهاد و فعل یا ترک فعل اداری تحقیق کند که توسط هر شخص یا سازمان مشمول صلاحیت اتخاذ شده است. سازمان های حکومتی و یا سازمان هایی که به طور کامل یا جزئی از بودجه عمومی استفاده می کنند، تحت صلاحیت نهاد بازرسی قرار می گیرند. گاهی اوقات، طی قرارداد منعقد شده میان سازمان تأمین کننده بودجه و پیمانکار خصوصی اختیار بررسی خدمات و وظایف خصوصی سازی شده داده می شود. کارکنان سازمان های مشمول باید با نهاد بازرسی همکاری نمایند و دسترسی به سوابق، اسناد و اماکن را فراهم سازند. نهاد بازرسی اختیار احضار و یا اجبار اشخاص به شهادت را دارد و در کشورهایی که اختیار احضار شهود را ندارد، می تواند شواهد و مدارک را تهیه نماید. دلایل بررسی نهاد بازرسی انصاف را نیز در برمی گیرد. اصولاً این نهاد تنها مرجعی است که انصاف یک عمل را مورد ارزیابی قرار می دهد و پیشنهادهایی را برای اصلاح تصمیم ها و یا اعمالی ارائه می کند (همان، ۱۴۸).

اختیارات و وظایف زیر جزء لاینفک یک فرآیند معتبر بررسی و بازرسی اند. در نتیجه، نهاد بازرسی باید صلاحیت تحلیل امور قانونی، مسائل اداری و خطومشی ها را داشته باشد؛ باید بتواند به صورت غیررسمی برای حل و فصل یک شکایت عمل کند. هر چند تحقیق اولین وظیفه این نهاد است، اما برای هر شکایتی انجام تحقیق رسمی مناسب نیست. بر این اساس، می توان از طریق ارائه اطلاعات، ارجاع، مشاوره به مردم برای اقامه دعوا، میانجیگری و ارائه سایر کمک ها به مردم اقدام نمود. پرونده هایی که مورد تحقیق رسمی قرار می گیرند، معمولاً بخش کوچکی از تماس ها را شکل می دهند. حل و فصل همه شکایت ها مستلزم انجام تحقیق کامل نیست؛ زیرا منابع و امکانات کافی برای تحقیق پیرامون هر شکایت وجود ندارد. رئیس نهاد بازرسی باید مجاز باشد به معاون یا قائم مقام خود تفویض اختیار نماید. اختیار تفویض و وظیفه گزارش دهی تنها اختیاراتی هستند که نباید قابل تفویض باشند. اختیار تفویض و محدودیت های مترتب، تضمین می کند که همواره شخصی هست تا در کسوت رئیس ایفای نقش کند و مسئولیت نهایی نهاد بازرسی و گزارش های آن را برعهده داشته باشد. نهاد بازرسی موظف است بدون دریافت هزینه برای همه شاکیان شرایط دسترسی به خود را فراهم سازد و اطمینان حاصل نماید که شاکیان دسترسی مستقیم و به موقع به رئیس و مقامات داشته باشند و هیچ مانعی مانند پرداخت هزینه

وجود نداشته باشد تا شاکی را از طرح شکایت خود منصرف کند. همچنین، باید تدابیر ضروری برای دریافت شکایت از اқشار ناتوان مانند معلولان یا غیرمتکلمان به زبان رسمی به عمل آید؛ صلاحیت نهاد بازرسی باید به طور واضح در قانون مشخص شود و محدودیت های آن به اطلاع عموم برسد؛ دلایل نظارت باید به طور موسع تفسیر شود. اعمال مشمول نظارت این نهاد عبارت اند از اعمال خلاف قانون یا مقررات، مبتنی بر اشتباه موضوعی یا ملاحظات غیر مرتبط، بدون دلایل کافی، ناکارآمد، غیرمنطقی یا غیرعقلانی، غیرمنصفانه و یا اینکه اگر منطبق با قانون هستند از جهات دیگر اشتباه باشند؛ نهاد بازرسی باید بتواند درباره شکایات تحقیق نماید و نیز درباره موضوعی که مورد شکایت نیست، رأساً دست به تحقیق بزند؛ باید برای انجام تحقیق کامل از اختیار کافی برخوردار باشد؛ زیرا ممکن است سازمان های مشتکی عنه و کارکنان آن ها از همکاری در انجام تحقیق سرباز زنند. در نتیجه، توانایی الزام آن ها به همکاری امری حیاتی است. صدور قرار احضار و اخذ شهادت با قید سوگند، اجرای چنین الزامی را ممکن می سازد. رؤسای سازمان ها نباید مانع صحبت مستقیم بازرسان با کارکنان شوند. برای اینکه مقامات این نهاد بتوانند در کسوت یک بازرس ظاهر شوند، برخورداری از اختیار بازرسی از اماکن حکومتی، اسناد و پرونده ها از جمله اسناد و پرونده های الکترونیک بسیار مهم است. این نهاد باید به اسناد، سوابق و رسیدگی های انجام شده توسط سازمان های قضایی دسترسی نامحدود داشته باشد؛ نهاد مزبور مسئولیت انتشار یافته ها، پیشنهادها و گزارش ها را برعهده دارد. آگاه ساختن عموم از نتایج تحقیق که به ترویج پاسخ گویی کمک می کند از جمله وظایف این نهاد است. اگر نتوان نتایج تحقیق و پیشنهاد های نهاد بازرسی را به اطلاع عموم رساند، نقش این نهاد به مثابه یک شبگرد یا نگاهبان منافع عمومی، بیهوده خواهد بود. البته حفظ محرمانه بودن اقتضا می کند اطلاعات بر ملا کننده هویت شاکیان و شهود را تغییر داد؛ نهاد بازرسی موظف است درباره موضوعات گزارش خود مشورت و رایزنی کند و پیش از انتشار یک گزارش عمومی به سازمان مورد انتقاد، به مقامات و کارکنان آن فرصت پاسخ به یافته ها و پیشنهادها داده شود. گاهی اوقات نهاد مزبور ملزم است همراه با گزارش خود پاسخ سازمان ذی ربط را منتشر کند از این رو باید فرایند طرح، دریافت و عمل بر اساس شکایت و نیز حدود و روش تحقیق برای مردم و سازمان تحقیق شونده مشخص و شفاف باشد. وجود آیین و تشریفات استاندارد حدود انتظارات طرفین از نهاد بازرسی را مشخص می کند و معیارهایی را در اختیار آن ها می گذارد که بدین وسیله قادر باشند عملکرد نهاد مزبور را ارزیابی کنند. نهاد بازرسی باید دلایل عدم پذیرش یک شکایت را بیان کند از جمله اینکه صلاحیت رسیدگی به شکایت را ندارد، هنوز راه های دیگری برای جبران خسارت وجود دارد، شکایت با سوءنیت طرح شده یا ایذایی است، شکایت کم اهمیت است، شاکی اطلاعات لازم برای انجام تحقیق را ارائه نکرده است، نهاد بازرسی فاقد منابع کافی است یا درباره مسئله قبلاً تحقیق انجام گرفته است. نهاد بازرسی باید تحقیق را به موقع انجام دهد و شاکی و سازمان مشتکی عنه را از پیشرفت و مراحل تحقیق آگاه سازد. انجام به موقع تحقیق بر اعتبار این نهاد

می‌افزاید زیرا ارائه دیر هنگام پیشنهاد از ارزش و تأثیر آن می‌کاهد. لذا از آنجا که هدف این نهاد ارتقای کارآمدی حکومت است خود نیز باید کارآمد باشد. نهاد بازرسی باید دست کم سالی یک بار به مقام مافوق، سایر مقامات و مردم گزارش دهد. بیشتر این نهادها در گزارش‌های سالیانه خود فعالیت‌های انجام شده در سال پیش را تشریح می‌کنند، نظیر تعداد بازرسی‌ها، تعداد شکایاتی که به‌طور غیررسمی حل و فصل شده‌اند، شکایاتی که مورد تحقیق قرار گرفته یا در جریان تحقیق است، پیشنهادها و ارائه شده و نیز میزان تبعیت از آنها.

و- مشارکت‌دهی شهروندان

علاوه بر اینکه مشارکت‌دهی شهروندان در تصمیم‌گیری‌های نهاد آمبودزمان نوعی نظارت عمومی تلقی می‌شود، می‌تواند به تقویت اعتماد عمومی و در نتیجه افزایش پشتیبانی همگان از نهاد یادشده بیانجامد. این موضوع از این رو حائز اهمیت اساسی است که تصمیم‌ها و پیشنهادها این نهاد فاقد ضمانت اجرای سخت است. ارائه فرصت اظهار نظر به شاکی و سازمان مشتکی عنه درباره شکایت و به سازمان مورد تحقیق درباره پیش‌نویس پیشنهاد یا گزارشی که قرار است منتشر شود، یکی از عناصر عدالت رویه‌ای^۱ است. حتی اگر شکایت شاکی رد شود باید دلایل آن با ذکر جزئیات به اطلاع وی رسانده شود. لذا مهم است شاکی حس کند به سخنان او گوش فراداده می‌شود، توضیح کاملی از موانع ارائه و با وی منصفانه و بی‌طرفانه رفتار می‌شود. لازم است فرایندهای نهاد بازرسی بسته به نیازهای شاکی، انعطاف‌پذیر باشد و متناسب با دغدغه‌های وی طراحی شود. سازمان مورد شکایت نیز مانند شاکی باید مورد استماع قرار گیرد و به دغدغه‌هایش توجه شود. در نتیجه اگر نهاد بازرسی بر اثر تحقیق به این نتیجه برسد که شکایتی وارد نیست باعث افزایش اعتماد به روش و آیین سازمان مورد شکایت می‌شود و اگر به درستی شکایت حکم دهد، سازمان یادشده می‌تواند از نتایج تحقیق درس گیرد و آن‌ها را در تشریفات و آموزش‌های خود بگنجانند تا از وقوع اشتباه‌های مشابه در آینده جلوگیری نماید.

مشارکت شهروند شاکی در جریان تحقیق از سازمان مشتکی عنه حائز اهمیت است. پرسش درباره نتیجه مطلوب یکی از راه‌های مشارکت‌دهی شاکی در فرآیند تحقیق است. بدین وسیله به نهاد بازرسی در تشخیص راه جبران مناسب کمک می‌شود و قادر خواهد بود در واکنش به باز خورد ارائه شده توسط شاکی و سایر ذی‌نفعان راهکار مناسب را برگزیند. نهاد بازرسی می‌تواند برای پاسخ‌گویی به شاکیان اقدام به برگزاری گردهمایی مشورتی با حضور آن‌ها و ادارات نماید تا از بازخوردهای حاصل شده برای بهبود عملکرد خود بهره‌گیرد. پیش‌بینی سازوکار نظرسنجی، تعیین ساعات ملاقات حضوری با رئیس یا مقامات نهاد بازرسی، نظرخواهی و اخذ مشورت از نهادهای حکومتی و سازمان‌های مردم‌نهاد، انجام سخنرانی، دریافت انتقادات و پیشنهادها، تعبیه آیین رسیدگی درونی به درخواست‌ها و رسیدگی مجدد به نارضایتی شاکی از فرایند یا نتیجه تحقیق از جمله راهکارهای مشارکت شهروندان و به‌ویژه

شاکیان در تصمیم‌گیری و سمت و سودهی به فعالیت‌های نهاد بازرسی است. با تهیه پرسشنامه می‌توان درباره میزان رضایت شاکی از فرایند، نحوه رسیدگی و نتیجه شکایت مطلع شد. همه این موارد می‌تواند ضمن جلب حمایت افکار عمومی به تقویت جایگاه و افزایش اعتبار نهاد بازرسی کمک کند.

لازم است تا نهاد آمبودزمان به منظور قضاوت درباره نحوه عملکرد خود از دیدگاه‌های افراد بهره‌مند از خدمات استفاده نماید. به این منظور می‌تواند در پایان هر تحقیق میزان رضایت شاکی را اندازه بگیرد. انتشار جزئیات اطلاعات در این باره، شواهد به‌روز و مفصلی درباره کیفیت تصمیم‌گیری این نهاد به دست می‌دهد و می‌تواند معیاری مهم در ارزیابی عملکرد آن محسوب شود. نهاد مزبور باید نتیجه تحقیق درباره شکایت را به اطلاع شاکی برساند و در صورتی که نارضایتی شاکی ضروری است پرونده وی توسط مرجع یا مقام ارشدی بررسی شود که قبلاً در رسیدگی حضور نداشته است. به این وسیله این اطمینان به وجود می‌آید که با شاکی به‌طور منصفانه و بی‌طرفانه برخورد شده است. ارائه اطلاعات درباره فرایند و نحوه اتخاذ تصمیم نیز حائز اهمیت است. به علاوه نباید از دادن فرصت مشارکت به سازمان مشتکی‌عنه غفلت شود. نهاد بازرسی پس از پایان تحقیق، گزارش خود را به همراه یافته‌های شکایت و پیشنهادها منتشر می‌کند. البته باید پیش از انتشار یک گزارش انتقادی با سازمان یا شخص موردانتقاد مشورت نمود و مدت‌زمان معقولی را برای پاسخ‌گویی تعیین کرد (Fenwick, 2003).

آیین رسیدگی تفتیشی از جمله موانعی است که به مشارکت شهروندان و شاکیان در فرایند تحقیق نهاد بازرسی لطمه می‌زند. طبق آیین فوق، جلسه رسیدگی تشکیل نمی‌شود، از طرفین دعوت به عمل نمی‌آید و پیشنهادها و یافته‌های اولیه و نیز پیش‌بینی گزارشی که به سازمان مشتکی‌عنه ارسال می‌شود، به اطلاع شاکی نمی‌رسد. این مسئله باعث می‌شود تا عدم اطلاع شاکی از جریان تحقیق از تأثیرگذاری وی بر این فرایند بکاهد و به گونه‌ای احساس به حاشیه رانده شدن به وی دست می‌دهد. لذا اگر روش‌هایی برای مشارکت مستقیم شاکی در این فرایند پیش‌بینی شود، وی احساس خواهد کرد هنوز مالک شکایت است و می‌تواند بر تصمیم‌گیری نهاد بازرسی تأثیرگذار باشد. علاوه بر این، در پیش گرفتن آیین ترافعی، نهاد بازرسی را به یک مرجع دادرسی رسمی مانند دادگاه با همه معایب آن مانند بروز رفتارهای مقاومتی، تخصصی و سلبی طرفین به‌ویژه از جانب سازمان مشتکی‌عنه تبدیل خواهد کرد. پس نباید از یاد برد که نهاد آمبودزمان درصدد جلب همکاری سازمان مشتکی‌عنه با ابزارهای غیررسمی است و اگر قرار باشد به روش ترافعی جاری در دادگاه تحقیق کند، دیگر لزومی به تعبیه چنین سازوکاری احساس نمی‌شود. به‌منظور حل این مشکل، نهاد آمبودزمان می‌تواند اطلاعات، اسناد و مطالبی را که از شاکی و سازمان مشتکی‌عنه در طول تحقیق به دست می‌آورد به‌منظور رعایت اصول انصاف روبه‌ای و تأمین حق اظهارنظر به اطلاع هریک از آن‌ها برساند، مگر اینکه دلیل خاصی برای عدم افشا وجود داشته باشد، مثلاً اطلاعات محرمانه در میان باشد یا افشای آن‌ها مغایر قانون تلقی گردد.

ز- تکلیف به ارائه اطلاعات به آمبوزمان

سازمان‌هایی که توسط آمبوزمان نظارت می‌شوند مکلف به افشای اطلاعات هستند. افشای اطلاعات متضمن ارسال اسناد و مدارک به آمبوزمان نیز می‌باشد. ارائه اطلاعات به آمبوزمان اجازه می‌دهد تا درباره یک معضل اظهار نظر نماید، دیدگاه‌های خود را تشریح کند و به این وسیله قادر گردد به طور بی طرفانه اقدام کند. ممکن است سازمان‌های حکومتی و کارکنان آن‌ها که موضوع شکایت هستند از همکاری در تحقیق سرباز زنند. لذا، برخورداری آمبوزمان از ابزارهای الزام‌آور امری ضروری است. برای نمونه، اختیار صدور قرار احضار شهود و نیز اخذ شهادت با قید سوگند، همکاری سازمان‌ها و کارکنان را تسهیل می‌کند. آمبوزمان باید دسترسی نامحدود به اسناد، سوابق و رسیدگی‌های انجام شده توسط سازمان‌های قضایی نظیر اسناد و سوابقی که محرمانه تلقی می‌شوند یا از جهات دیگر قابل اعلان عمومی نیستند، داشته باشد.

آمبوزمان معمولاً می‌تواند یک مهلت زمانی برای ارائه اطلاعات درخواستی تعیین کند، البته برخی ضرب‌الاجل‌ها به موجب قانون تعیین می‌شوند. در صورت عدم ارائه به موقع اطلاعات، احتمال اعمال مجازات وجود دارد. تکلیف ارائه اطلاعات همواره جامع نیست و ممکن است با استثناهایی نظیر روابط خارجی، امنیت و دفاع ملی محدود شود. همچنین، ممکن است دسترسی آمبوزمان به اسرار دولتی امکان‌پذیر نباشد. در مقایسه، در برخی از نظام‌های حقوقی هیچ تکلیف صریحی مبنی بر رعایت رازداری در مقابل آمبوزمان وجود ندارد. البته، در همه موارد آمبوزمان موظف است در اداره تحت ریاست خود در رابطه با اشخاص ثالث به اصل رازداری پایبند باشد. در بسیاری از کشورها بر اختیار آمبوزمان برای بازجویی از مستخدمان عمومی نهاد تحت نظارت تأکید شده است. به طور معمول الزام به افشای اطلاعات که به نحو موسعی تصریح شده است، متضمن این اختیار نیز می‌باشد (Ibid: 245).

در برخی کشورها، به منظور تسهیل در تحقیق و بازرسی آمبوزمان در محل، وی از حق دسترسی به اماکن رسمی برخوردار است. اختیار بازرسی ساختمان‌های حکومتی، اسناد و پرونده‌ها از جمله اسناد و پرونده‌های الکترونیک برای اینکه آمبوزمان بتواند در کسوت یک بازرس ظاهر شود، از اهمیت اساسی برخوردار است. گاهی اوقات هیچ اخطار پیشینی برای دسترسی به ساختمان‌ها لازم نیست. در بسیاری از موارد در خصوص دسترسی به زندان‌ها و سایر نهادهای محدودکننده آزادی‌های فردی اشخاص، (مانند زندان، بازداشتگاه، واحدهای نظامی، بیمارستان‌های روانی، پناهگاه‌ها، یتیم‌خانه‌ها و پرورشگاه‌ها و ...) مقررات صریحی وجود دارد. هدف از این بازدیدها و معاینه‌ها در محل، حصول اطمینان از رعایت حقوق بشر است و معمولاً لزومی به وجود شکایت قبلی نیست و به طور مستقل انجام می‌شود. به علاوه، آمبوزمان حتی بدون حضور رئیس زندان حق دارد با زندانیان ملاقات و صحبت کند. همچنین انجام هرگونه مکاتبه میان آمبوزمان و این افراد نباید ممنوع باشد و زیر نظر قرار گیرد. منع استفاده از دوربین عکاسی و فیلم‌برداری در طول بازدید آمبوزمان، می‌تواند به وظیفه «مراقبت

نامحسوس» وی لطمه بزند.

ح- اعمال مجازات

به منظور تضمین همکاری نهادهای اداری، وجود اختیار وضع تنبیه یا مجازات برای آموذزمان در صورت عدم همکاری، همکاری ناقص یا با تأخیر، از اهمیت به سزایی برخوردار است. بسیاری از نهادهای آموذزمان در عمل این موضوع را یکی از بزرگ‌ترین مشکلات خود می‌دانند. در کشورهای معدودی، مقامات و کارکنان دولتی را می‌توان با دستور مستقیم دادگاه ملزم به همکاری نمود، برای نمونه با صدور «قرار احضار کارمندان دولت برای ادای شهادت یا ارائه مدارک» و «بازجویی» از آنها. البته، در برخی از کشورها آموذزمان می‌تواند از کارکنان دولت بازجویی کند. تهدید به مجازات، به تنهایی، اثر بازدارنده زیادی دارد تا آنجا که در عمل، به ندرت رخ می‌دهد. همچنین، از طریق مقررات نیز می‌توان بر این نکته تأکید کرد که نقض تکلیف همکاری، مجازات اداری یا کیفری را به دنبال خواهد داشت. برای مثال، اعلام این نکته که نادیده گرفتن دستور آموذزمان معادل جرم «توهین به دادگاه»^۱ است. در برخی موارد، عدم همکاری با آموذزمان می‌تواند به وضع مجازات معمولاً جرمه توسط وی، گزارش به سازمان مافوق، «تخلف انضباطی»^۲ و یا طرح دعوای انضباطی بیانجامد. در بوسنی، فرانسه و یونان اگر سازمان تأدیبی به درخواست آموذزمان برای رسیدگی به تخلف ترتیب اثر ندهد، وی اختیار پیگرد انضباطی کارکنان را دارد. در برخی دیگر، سازمان تنبیهی موظف به ارائه گزارش به آموذزمان راجع به فرآیند رسیدگی انضباطی است. حتی در مواردی که این اختیار آموذزمان به صورت مقرر در نیامده است، وی می‌تواند از طریق طرح دعوای انضباطی یا پیشنهاد به سازمان مسئول پیگرد انضباطی درباره نقض وظیفه همکاری واکنش نشان دهد. به علاوه، آموذزمان می‌تواند در گزارش‌های سالیانه خود به عدم همکاری سازمان‌ها اشاره کند. با اعلان عمومی عدم همکاری، پارلمان می‌تواند از اختیارات خود برای کنترل اداره استفاده کند (<http://www.asianombudsman.com>).

در برخی کشورها، آموذزمان می‌تواند از اشخاص خصوصی برای ادای شهادت و نیز از کارشناسان دعوت کند و در ازای حضور، مبالغی به آنها پرداخت نماید. گاهی اوقات شهود از طریق دادگاه احضار می‌شوند. در هلند، احضار شهود توسط آموذزمان می‌تواند به جلب وی توسط پلیس منجر شود. در برخی کشورها، آموذزمان از اختیار صریح برای اخذ نظریه کارشناس برخوردار است.

مشخصه و صفت بارز آموذزمان عدم برخورداری از قدرت اتخاذ تصمیمات قانونی الزام‌آور برای اداره است، یعنی قوه مجریه و اداره آزاد است پیشنهادها را به طور کلی یا جزئی اجرا کند یا به آنها واقعی ننهد. با این حال، غیر الزام‌آور بودن به این معنا نیست که نهادهای عمومی را نباید در یک ترتیب نظام‌مند به منظور پاسخ به این پیشنهادها قرارداد. یکی از انتقادهای شایع از آموذزمان نداشتن

1 -Contempt of Court

2 -Disciplinary Offence

اختیار اتخاذ تصمیمات قانونی الزام آور است. اگر به آمبودزمان چنین اختیاری داده شود، این نهاد به نوعی دیگر از دادگاه یا دیوان تبدیل خواهد شد، نهادهایی که هم‌اکنون نیز وجود دارند. صرف نظر از اهمیت ابعاد قانونی و نهادی این مقام، این اقتدار آمبودزمان است که امری حیاتی برای قدرتمندی این نهاد محسوب می‌شود. کیفیت عملکرد آمبودزمان، حمایت سیاسی از نهاد آمبودزمان، دسترسی عموم به کار آمبودزمان از طریق رسانه‌ها، شخصیت و تخصص منصب آمبودزمان ارکان و بنیان‌های اصلی اقتدار این نهاد را شکل می‌دهند. همچنین، الزام آور ساختن پیشنهادهای آمبودزمان به نقض صلاحیت تخییری قانونی یک نهاد عمومی در انجام فعالیت‌های خود منجر می‌شود. امری که باعث خلط مقام ناظر و مجری شده و ناقض اصل مسئولیت است.

ط - تکلیف به واکنش

پس از انجام تحقیق و بازرسی، آمبودزمان گزارش خود را به سازمان مشتکی عنه ارائه می‌کند و زمانی را برای پاسخ به گزارش و پیشنهادهای موجود در آن تعیین می‌کند. در صورتی که آمبودزمان پس از تحقیق معتقد باشد که سازمان باید: ۱- موضوع را بیشتر بررسی کند؛ ۲- عمل یا تصمیم خود را اصلاح یا لغو کند؛ ۳- مقررات، رویه یا تصمیمی را اصلاح کند؛ ۴- عمل مورد بررسی را به طور کامل و دقیق توضیح دهد؛ ۵- ترک فعلی را رفع کند و یا ۶- هر اقدام دیگری انجام دهد. نتایج، پیشنهادها و دلایل خود را به سازمان ذی‌ربط گوشزد می‌کند. در صورت درخواست آمبودزمان، سازمان مزبور باید در زمان تعیین شده، آمبودزمان را درباره اقدامات انجام شده در راستای پیشنهادها و یا درباره دلایل عدم پذیرش آن‌ها، مطلع سازد. در صورتی که پس از بررسی پاسخ سازمان، آمبودزمان پیشنهادهای گزارش خود را اصلاح کند، به سازمان مزبور پیشنهادهای اصلاحی را ابلاغ می‌کند و مهلتی دوباره به سازمان می‌دهد تا اقدامات اتخاذی براساس پیشنهادهای اصلاحی و یا دلایل عدم پذیرش را اطلاع دهد (<http://www.bazresi.ir>).

تکالیف ناشی از پیشنهاد به سازمان‌های اداری متفاوت است. برخی سازمان‌ها مخاطب را مکلف به انجام واکنش نکرده‌اند؛ اما در اتریش سازمان‌های اجرایی فدرال و مقامات مسئول ملزم به رعایت پیشنهادهای هیئت آمبودزمان در یک دوره هشت هفته‌ای هستند و باید مراتب را به اطلاع آن هیئت برسانند و یا باید به طور کتبی دلایل عدم رعایت پیشنهاد را ذکر کنند. در دانمارک واحد یا مقام اداری مشمول نظارت باید قبل از ارائه پیشنهاد توسط آمبودزمان از فرصت اظهار نظر و صدور بیانیه برخوردار باشد. همچنین، در فنلاند واحد اداری ذی‌ربط باید به آمبودزمان اعلام کند چه تدابیری را در راستای پاسخ به پیشنهادها اتخاذ کرده است. معمولاً، آمبودزمان برای ارائه پاسخ و انجام واکنش ضرب‌الاجل تعیین می‌کند. در هلند، واکنش باید در چارچوب یک دوره زمانی معقول انجام شود. سازمان‌ها و مراجعی که مخاطب پیشنهادهای «مدافع حقوق بشر» لهستان هستند باید ظرف مدت ۳۰ روز، وی را از اتخاذ تدابیر یا دیدگاه خود مطلع سازند. گاهی اوقات، ارائه پیشنهاد توسط آمبودزمان مستلزم رعایت

پیشنهاد و ارائه گزارش به آمبودزمان و یا اتخاذ تدابیر لازم است. در برخی نظام‌های حقوقی، یک بیانیه توضیحی درباره عدم رعایت پیشنهاد آمبودزمان، می‌تواند جایگزین رعایت آن شود. اداره در اغلب اوقات می‌تواند به اعتبار قانونی و سندیت یک تصمیم و یا به یک نظریه حقوقی مخالف پیشنهاد، استناد کند. در آلبانی، یکی از پیامدهای ویژه پیشنهاد، نوعی اثر تعلیقی است. به بیان بهتر، اجرای یک اقدام رسمی که علیه آن شکایت شده است تا هنگام رعایت پیشنهاد (بازنگری و پاسخ به حامی مردم) معلق می‌ماند.

اعلام مراتب به سازمان مافوق، گزارش به پارلمان و انتشار پیشنهاد، معمول‌ترین مجازات پیش‌بینی شده در مورد عدم واکنش یا واکنش ناقص به پیشنهاد است. در کشورهایی که پیشنهادها به طور مستقیم تسلیم واحد مورد نظارت می‌شود، گزارشی نیز به سازمان مافوق یا عالی‌ترین سازمان مسئول ارسال می‌شود. البته، گاهی اوقات، سازمان‌های مزبور مکلف به پاسخ در مهلت زمانی معین هستند. در صورت عدم اتخاذ تدابیر لازم توسط سازمان‌های ذی‌ربط، آمبودزمان گزارش واکنش ناقص به پیشنهادها را خود را تقدیم پارلمان می‌کند. گاهی اوقات، در صورت عدم اتخاذ تدابیر لازم توسط سازمان ذی‌ربط و نیز سازمان مافوق پس از ارجاع مسئله، آمبودزمان می‌تواند چنین اقدامی نماید. «کمیسر حقوق بنیادین» مجارستان می‌تواند در گزارش خود به پارلمان درخواست انجام یک تحقیق پارلمانی درباره موضوع را ارائه کند. در این نقش، آمبودزمان را می‌توان به‌مثابه ارگان کمکی پارلمان و نیز مأمور تحقق مسئولیت عالی‌ترین ارگان‌های اداری در مقابل پارلمان تلقی نمود. در هر صورت، این امکان وجود دارد که عدم واکنش یا واکنش ناقص به پیشنهادها در گزارش سالیانه یا ویژه آمبودزمان منعکس شود.

همچنین، در اغلب موارد انتشار پیشنهادها خارج از گزارش‌های رسمی امکان‌پذیر است. این مهم معمولاً از طریق وب‌سایت آمبودزمان، رسانه‌های گروهی، بولتن، بروشور، روزنامه رسمی و... انجام می‌شود. در اسلوانی، اگر سازمان مخاطب، مطابق پیشنهاد آمبودزمان اقدامات لازم را انجام ندهد و گزارش مربوط در این باره را تسلیم نکند و یا پیشنهادها را به‌طور ناقص رعایت کند، آمبودزمان می‌تواند به هزینه سازمان مستنکف، به انتشار آن پیشنهادها از طریق رسانه‌های گروهی مبادرت نماید. هر رفتار رسمی که به‌عنوان واکنش ناکافی به یک پیشنهاد تلقی شود، می‌تواند نقض حق آمبودزمان محسوب گردد و از این رو، دست کم یک تخلف انضباطی ارزیابی می‌شود و حتی می‌تواند در موارد حاد، یک تخلف قابل پیگرد قضایی باشد. در این باره، برخی آمبودزمان‌ها می‌توانند رأساً اقدام به طرح دعوی انضباطی یا کیفری مرتبط نمایند، اما برخی دیگر تنها می‌توانند پیگرد انضباطی یا کیفری را پیشنهاد کنند.

ی- مصونیت

آمبودزمان به عنوان یک نگهبان عمومی باید قادر باشد تا دیدگاه خودش را به طور آزاد و صادقانه بدون ترس از فشار یا تلافی بیان نماید. هدف از مصونیت‌های قضایی آمبودزمان حمایت در برابر اذیت و آزار در هنگامی است که آمبودزمان موضوع‌های اختلاف‌برانگیز را مورد بررسی قرار داده یا تصمیم غیر معمولی می‌گیرد. اگر چه یافته‌های آمبودزمان تنها پس از بررسی لازم ارائه می‌گردد، چنین ادعایی وجود ندارد که آن‌ها مصون از اشتباه می‌باشند؛ یافته‌ها، نتیجه‌گیری‌ها و پیشنهادهای آمبودزمان همواره در معرض نقد مقام‌های رسمی و نیز افراد جامعه است. از آنجایی که آمبودزمان هیچ قدرت اجرایی نداشته و هر گونه یافته یا پیشنهادی از ماهیت مشورتی برخوردار است، دادگاه‌ها نباید هیچ قدرتی برای دستور دادن به آمبودزمان مبنی بر تغییر یک عبارت یا عقیده داشته باشند.

مصونیت، به حمایت از اعضای آمبودزمان مانند مصونیت اعضای پارلمان، در مقابل خودرأیی قوه مجریه کمک و آزادی آن‌ها را برای افشای عمومی سوء عملکرد قوه مجریه تضمین می‌کند. 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 سِمَت نمایندگی، نماینده باید امنیت‌خاطری داشته باشد که بتواند مسائل و مشکلات مردم و موکلین خود را مطرح و در زمینه‌های مختلف اظهار نظر کند. 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 اقتضا می‌کند نمایندگان برای اجرای وظایف خود یعنی حفظ و پاسداری از حقوق مردم، ساز و کار حقوقی به نام «مصونیت پارلمانی» برای آن‌ها برقرار کنند تا با آزادی و بدون ملاحظه کاری بتوانند به وظایف خویش بپردازند (<http://www.theioi.org>).

در قوانین اساسی اغلب کشورها تمهیداتی برای این اطمینان خاطر اندیشیده شده است و حداقل، تصریح و تأکید بر این امر است که نماینده در اظهار نظر و بیان عقیده و ابراز رأی خود، در مقام نمایندگی آزاد است و از این حیث نمی‌توان او را مورد تعقیب قرار داد. این مصونیت به واسطه وظایف نمایندگان و تضمین انجام صحیح آن و اطمینان خاطر نماینده پیش‌بینی شده است. آمبودزمان‌ها نیز وظایف خطیری را در مقابل قوه مجریه و بعضاً قوای دیگر دارند و وظیفه کلاسیک و اولیه آن‌ها رسیدگی به شکایات و تظلم خواهی -های شهروندان علیه دولت است. مصونیت آمبودزمان به او اجازه می‌دهد که بازرسی کاملی را بدون بیم از محاکمه و تعقیب انجام دهد.

بنابراین می‌توان یک وحدت ملاک قائل شد و وجود مصونیت برای آمبودزمان‌ها را لازم و ضروری فرض کرد. ماده ۱۶ قانون آمبودزمان بلغارستان مصوب ۲۳ می ۲۰۰۳ مقرر می‌دارد: «آمبودزمان باید مانند اعضای پارلمان دارای مصونیت باشد» و در قسمت دوم ماده آمده است: «مصونیت آمبودزمان 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 آمبودزمان اعطا شده است. همچنین

در لهستان اعضای آمبودزمان از همان مصونیتی برخوردارند که اعضای پارلمان از آن بهره مند هستند. از همین رو اعضای آمبودزمانها در دوره عضویت و حتی بعد از آن از تعقیب کیفری مصون هستند. مثال هایی برای این مورد جمهوری چک، آلبانی، آذربایجان، بریتانیا، لهستان، روسیه، اسپانیا و اسلوانی می باشد. برخی اوقات اعضای آمبودزمان فقط در مقابل بازداشت و تجسس منزل مصون هستند مثلاً ماده ۲۸ قانون آمبودزمان مصوب ۲۰۰۳ رومانی مقرر می دارد: «در خلال اجرای وظایف، مدافع مردم (رئیس آمبودزمان) و نمایندگان آن به دلیل جنایت و جنبه کیفری نباید مورد تجسس و دستگیری قرار گیرند و احضار شوند مگر اینکه مجلس سنا تأیید کند». ماده ۲۷ این قانون نیز مقرر می دارد: «نمی توان آمبودزمان و کارکنان آن را به دلیل ابراز عقیده، عملکرد یا اعمالی که در راستای اجرای وظایفش انجام داده است، مورد مواخذة قرارداد».

ک- گزارش دهی

تقریباً همه آمبودزمانها باید گزارش های سالیانه راجع به فعالیت های خود به پارلمان ارائه دهند. این موضوع حتی درباره آمبودزمان-هایی که منصوب پارلمان نیستند مانند فرانسه و انگلیس صدق می کند. البته، این آمبودزمانها باید گزارش خود را به ارگان یا مقام منصوب کننده ارائه دهند مانند میانجی جمهوری در فرانسه که به رئیس جمهور گزارش می دهد. بیشتر آمبودزمانها در گزارش های سالیانه خود کارهای انجام شده در سال گذشته از قبیل تعداد بازرسی ها، تعداد شکایات فیصله یافته به طور غیررسمی، شکایاتی که تحقیق درباره آنها خاتمه یافته و یا در حال تحقیق است، پیشنهادهای ارائه شده و میزان رعایت آنها را تشریح می کنند.

همچنین آمبودزمان می تواند گزارشی رسمی یا غیررسمی از نتایج و پیشنهادهای تحقیق خود منتشر کند. آمبودزمان پیش از انتشار چنین گزارشی باید به طور کلی با شخص یا گروهی که آن گزارش برای آنها اهمیت دارد، مشورت نماید و نظرات آنها را در گزارش بگنجانند. به علاوه، آمبودزمان باید نتیجه گزارش و تحقیق را به شاکی و نیز سایر افراد و مراجع ذی ربط اطلاع دهد. به منظور تضمین پاسخ گویی، آمبودزمان باید گزارش های دوره ای منتشر کند و در آنها به طور خلاصه یافته ها و فعالیت هایش را تشریح نماید. این موضوع می تواند شامل اطلاعات آماری درباره تعداد تماس ها با آمبودزمان باشد. گزارش می تواند سالیانه، شش ماهه یا متناوب باشد؛ بنابراین، گزارش، از یک سو سازوکار پاسخ گو ساختن آمبودزمان به قانون گذار و در تصویر کلی به مردم است و از سوی دیگر ضمانت اجرایی قدرتمند برای وادارسازی سازمان های اجرایی به تمکین از قانون محسوب می شود. همچنین، عصاره فعالیت و کار آمبودزمان در گزارش های این نهاد منعکس می شود. معمولاً محتوای گزارش به صلاح دید آمبودزمان است. البته، لازم است اطلاعات شخصی به ویژه اطلاعات مربوط به شاکی از هر جهت تضمین شود. از این رو، به عنوان یک قاعده، پرونده ها و شکایات ذکر شده در گزارش بدون نام و عنوان خواهد بود.

آمبودزمان نباید ملزم باشد یافته‌ها و نتایج پیشنهادی و نیز گزارش‌ها و پیشنهادهای خود را به یک فرد یا نهاد ویراستاری یا بازنگری - از جمله مرجع منصوب کننده - تسلیم کند. این امر، تأثیرگذاری این یافته‌ها، نتایج، گزارش‌ها و پیشنهادهای را تضعیف می‌کند. البته، الزام آمبودزمان به آگاه ساختن سازمان یا مقام تحت نظارت از انتقادهای مطروحه در گزارش و یا این انتظار که به منظور رعایت نهایت دقت و صحت، آمبودزمان با مقام یا سازمان تحت نظارت پیش از انتشار گزارش عمومی مشورت نماید و فرصت پاسخ به یافته‌ها و پیشنهادهای آن‌ها بدهد، فرآیندی منصفانه و عادلانه است که در صورت انجام درست، به کارایی و عملکرد آمبودزمان لطمه نمی‌زند (الوانی ۱۳۸۰: ۱۴۸). همچنین، آمبودزمان در گزارش خود می‌تواند به منظور حفظ محرمانه بودن، اطلاعات برملاکننده هویت شاکیان و شهود را تغییر دهد و این موضوع که هیچ‌کس مجاز به انتشار یا اعلان عمومی پیشنهادهای اولیه و غیر نهایی آمبودزمان نیست باید مورد تأکید قرار گیرد. یافته‌ها و گزارش‌های آمبودزمان نهایی هستند و قابل بررسی و بازنگری نیستند؛ زیرا در آن‌ها دستورات و تصمیمات الزام‌آور وجود ندارد تا دادگاه بر این اساس به آن‌ها رسیدگی کند و یا از آمبودزمان بخواهد در یافته‌ها و گزارش‌های خود بازنگری کند. دادگاه تنها می‌تواند درباره صلاحیت یا عدم صلاحیت آمبودزمان بر یک سازمان تصمیم بگیرد.

نتیجه‌گیری

نهاد آمبودزمان به‌عنوان عامل اساسی در برقراری سلامت و عدالت نظام اداری و محل رجوع شهروندان در برابر سوءعملکرد و اجحافات ارگان‌های دولتی و عمومی، نقش مهمی را در نظام حقوقی کشورهای مختلف ایفا می‌کند. این نهاد به شکایات شهروندان علیه دستگاه‌های دولتی رسیدگی کرده و نتایج کار خود را به‌صورت 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 باید از ویژگی‌هایی برخوردار باشد تا بتوان ضمن جلب اعتماد عمومی در برابر خودسری‌ها و فشارهای نامشروع نهادهای قدرتمند و پرنفوذ مقاومت نماید. از جمله ویژگی‌های بنیادی نهاد آمبودزمان، استقلال کامل، بی‌طرفی، توجه به اصل انصاف، برخورداری از یک فرآیند رسیدگی و تحقیق معتبر، مصونیت و رازداری به‌ویژه در رابطه با برخی مشاغل مانند پزشکی، ثبت‌احوال، ثبت‌اسناد، دوایر امنیتی و دادگستری است. استقلال نهاد آمبودزمان و اعضای آن با سازوکارهای مختلفی تضمین می‌گردد. طریقه نصب و عزل رئیس و اعضای آمبودزمان باید به‌گونه‌ای انجام بگیرد که عدم دخالت مقام یا نهاد منصوب کننده و دیگر نهادها و مقامات در انجام وظایف اعلام و تضمین گردد. آمبودزمان 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 آمبودزمان می‌باشد زیرا با وجود چنین استقلال، از فشارها و محدودیت‌های مالی بر نهاد مزبور ممانعت به عمل می‌آید. به‌منظور حفظ استقلال

مالی این نهاد باید بودجه آمبودزمان در ردیفی مجزا پیش‌بینی شود کما اینکه برخی از کشورها چنین امتیازی را برای نهاد فوق‌الذکر قائل شده‌اند. این نهاد باید برای نصب و عزل کارکنان خود دارای اختیارات استخدام باشد تا بتواند لایق‌ترین و مورد اعتمادترین افراد را به کار بگیرد. حق‌الزحمه و مستمری رؤسای آمبودزمان باید مانند 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 در تعامل باشند. با بررسی حدود چهار و پنج کشور، اکثریت آمبودزمان‌ها به قوه مقننه یا پارلمان مرتبط می‌باشند اما باید 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 نظام‌هایی که پارلمان تحت نظارت آمبودزمان است بسیار مهم‌تر می‌باشد. در قریب به اتفاق کشورها، قوه مجریه تحت صلاحیت و نظارت این نهادها قرار دارد و تصور اینکه نهاد آمبودزمان بتواند بدون هرگونه اعمال فشار از طرف قوه مجریه به وظایف خود پردازد دشوار به نظر می‌رسد. نهاد آمبودزمان اصولاً کارکردی غیرقضایی یا به تعبیر برخی از متخصصان، فراقضایی^۱ دارد. یکی دیگر از ویژگی‌های این نهادها رسیدگی غیرقضایی به شکایات است و برای تحقق این امر آیین رسیدگی آمبودزمان به شکایات یا رسیدگی‌های خودجوش، بسیار انعطاف‌پذیر و درعین حال مؤثر است و فلسفه وجودی این نهاد با تعامل با قوه قضائیه چندان هماهنگ نیست.

فهرست منابع

- ۱- الوانی، سید مهدی (۱۳۸۰)، ویژگی‌های نظام کارآمد نظارتی، مجموعه مقالات دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی در کشور، تهران: سازمان بازرسی کل کشور و دانشگاه تهران.
- ۲- سازمان بازرسی کل کشور (۱۳۹۶) چکیده سخنرانی‌های یازدهمین کنفرانس جهانی مؤسسه آموذمان بین‌المللی تایلند، تهران: مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد سازمان بازرسی کل کشور.
- ۳- سازمان بازرسی کل کشور (۱۳۹۴)، ارزیابی ظرفیت نهادهای مبارزه با فساد: راهنمایی برای مسئولان، تهران: مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد سازمان بازرسی کل کشور.
- ۴- سیف‌زاده، علی (۱۳۹۴)، آموذمان چیست؟ گزارش پژوهشی شماره ۷۶، تهران: مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد سازمان بازرسی کل کشور.
- ۵- شفیعی سردشت، جعفر (۱۳۹۴)، الگوی مطلوب نظام بازرسی کشوری از منظر تطبیقی با تأکید بر مورد ایران، رساله دکترا، دانشگاه شهید بهشتی.
- ۶- شفیعی سردشت، جعفر (۱۳۹۴)، آموذمان و نظارت بر اعمال حکومت، تهران: مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد.
- ۷- صفار، محمد (۱۳۹۴)، آموذمان در آسیا، تهران: مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد، نشر علوم اجتماعی.
- ۸- موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۱)، بررسی تطبیقی کمیسیون اصل نود و نهاد آموذمان (نهاد بازرسی و نظارت)، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۵۷.
- 9- Alder, John. (2002), *General Principles of Constitutional and Administrative Law*, Palgrave Macmillan, Fourth Edition,
- 10- Aucoin, Peter et al. (2004), *Responsible Government: Clarifying Essentials, Dispelling Myths and Exploring Change*, Canadian Centre for Management Development
- 11- Ayeni, Victor. (2005), *The Role and Effectiveness of the Ombudsman Institution*, Washington, DC: National Democratic Institute for International Affairs
- 12- Bevir, Mark(ed).(2007), *Encyclopedia of Governance*, California: SAGE Publications
- 13- Brannen Jr. Daniel E. (2005), *Checks and Balances: The Three Branches of the American Government*, Farmington Hills: Thomson Gale, Vol.1

- 14- Buck, Trevor et al.(2011), The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice, Farnham: Ashgate Publishing Limited
- 15- Carver, Richard (2005), Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions, Versoix: International Council on Human Rights Policy
- 16- Carver, Richard and Korotaev, Alexey(2007), Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions, Bratislava: UNDP
- 17- European Communities (2008), What can the European Ombudsman do for you? Belgium
- 18- Fenwick, Helen and Phillipson, Gavin (2003), Text, Cases and Materials on Public Law and Human Rights, Cavendish Publishing Limited, Second Edition
- 19- <http://www.asianombudsman.com/>
- 20- <http://www.bazresi.ir/>
- 21- <http://www.ombudsman.go.id/>
- 22- <http://www.theioi.org>