

بررسی تطبیقی کمیسیون اصل نود و نهاد آمبودزمان (نهاد بازرسی و نظارت)

ابراهیم موسی زاده¹

(تاریخ دریافت: 1390/09/15 - تاریخ تصویب: 1390/12/10)

چکیده:

امروزه نظارت و کنترل نقش برجسته و غیرقابل وصفی در توسعه و پیشرفت کشورهای جهان یافته است. یکی از نهادهای ناظر در نظام حقوقی کشورمان، کمیسیون اصل نود قانون اساسی است که تحت نظر مجلس شورای اسلامی به «شکایات مردم علیه طرز کار قوای سه گانه» رسیدگی می کند. از طرفی در نظام های حقوقی مختلف دنیا، یکی از مهم ترین سازکارهای نظارت و کنترل، تحت عنوان نهاد آمبودزمان به چشم می خورد که معمولاً در تعامل با پارلمان، به شکایات شهروندان علیه نهادهای عمومی و دولتی به شکل غیرقضایی رسیدگی می کنند. با توجه به شباهت هایی که در صلاحیت های کمیسیون و نهاد آمبودزمان به چشم می خورد، آیا می توان کمیسیون مزبور را به عنوان یک آمبودزمان پارلمانی در نظام حقوقی کشورمان پذیرفت؟ با توجه به این مهم، مقال حاضر با تعمق در ساختار و کارکردهای دو نهاد مزبور، شباهت ها و تفاوت های ساختاری و کارکردی آن دو را مورد تحلیل و بررسی قرار می دهد.

واژگان کلیدی: کمیسیون اصل نود، آمبودزمان، نظارت، تظلم خواهی غیرقضایی.

1- استادیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران. Email: e.mousazadeh@ut.ac.ir

مقدمه:

بازرسی و نظارت بر دستگاه‌های اجرایی و نقش بی بدیل آن در تأمین و تحقق اهداف قانونگذاری و تضمین همه جانبه «حقوق ملت» و خواسته های حکومت و تعمیم عدالت، امنیت و آزادی به تمامی سطوح و ابعاد جامعه و صیانت از اموال عمومی و بیت‌المال مسلمین و نهایتاً تحقق دولت و نظام اداری کار آمد، سالم و مطلوب، بر کسی پوشیده نیست. علاوه بر این یکی از خصایص غیر قابل انکار در «حکمرانی مطلوب» و «مدیریت شایسته» در حکومت های امروزی، اعمال بازرسی و نظارت می‌باشد.

در فقه سیاسی اسلام نیز یکی از مباحث مهم، اعمال نظارت بر حکومت، دستگاه های اجرایی و ماموران دولتی است که در این راستا پیش‌بینی نهادهای نظارتی لازم و ضروری است؛ در سیره و سنت اسلامی نهادهایی چون حسبه، مظالم و بارعام متصدی امر نظارت بوده‌اند که به نوعی می‌توان کمیسیون اصل نود را برآمده و جایگزین آن محسوب کرده و ریشه نظارتی آن کمیسیون را در مبانی دینی و بویژه اصل امر به معروف و نهی از منکر و قواعد فقه سیاسی دانست. حتی خود نهاد آمبودزمان¹ نیز تقلیدی از نهاد نظارت دولت اسلامی (امپراطوری عثمانی) بوده که از کشورهای اسلامی به سوئد منتقل و با تبدیل واژه «آمات عثمان» به «آمبودزمان» تغییر نام داده است (عمید زنجانی و موسی‌زاده، 1390/1-355-343).

هرچند که تظلم خواهی مردم ماهیت قضایی دارد، ولی بارها اتفاق افتاده است که مردم از عدم توجه به خواسته‌های برحقشان از مراجع مربوطه مایوس شده و فریاد خویش را راهی محافل و مجالس عام کرده‌اند. این فریادخواهی نه تنها ممکن است در مقابل ستم فردی باشد، بلکه می‌تواند در برابر یک ستم اجتماعی از سوی مردم اعمال شود (هاشمی، 1386، ص 162). تظلم خواهی غیر قضایی همواره در ایران وجود داشته است. مثلاً برخی اوقات، فرد تظلم‌دیده، ظلمی را که بر او رفته است، در مسجد بیان می‌داشته و با این

1- در زبان فارسی برای این نهاد، می‌توان معادل‌هایی چون بازرسی، دادرسی و نظارت بکار برد.

کار دست به احقاق حق خود می‌زده است (همان، ص 163). درست است که چنین تظلم خواهی الزامات سفت و سختی را در پی ندارد اما بی‌نتیجه و بی‌فایده نیز نمی‌باشد؛ زیرا با علنی شدن مسائل، طرف شکایت سعی خواهد کرد که با واکنش مثبت وجهه خود را در انظار حفظ کند. در نظام حقوقی کشورمان علاوه بر نظارت قضایی بر اعمال و اقدامات دستگاه‌های اداری، نظارت غیر قضایی نیز پیش‌بینی شده است (طباطبایی مومنی، 1388، ص 182). نمونه‌ای از این مورد را می‌توان اصل نود قانون اساسی و کمیسیون مربوط به آن دانست. اصل نود قانون اساسی را می‌توان به عنوان یکی از شاهکارهای قانونگذار اساسی در زمینه حقوق ملت و شهروندان دانست. اما این موضوع به این معنا نیست که از این اصل، بهترین برداشت ممکن صورت گرفته است.

کمیسیون منبعث از این اصل، به شکایات شهروندان علیه طرز کار قوای سه‌گانه رسیدگی می‌کند. یکی از نکات حائز اهمیت در دایره صلاحیت اصل نود، پیش‌بینی شکایات از طرز کار قوه قضاییه است که اصل نود با ظرافت خاصی آن را پیش‌بینی کرده است (عمید زنجانی و موسی‌زاده، 1389، ص 101). نهادهای با وظایف مشابه کمیسیون اصل نود تقریباً در اکثر کشورهای جهان پدیدار شده است که به نهاد آمبودزمان معروف است. این نهادها به شکایات شهروندان علیه سوء عملکرد و تخلفات دستگاه‌های دولتی و عمومی رسیدگی می‌کنند و نتایج رسیدگی خود را در قالب‌هایی همچون صدور توصیه‌نامه و گزارش‌ها به نهادهایی که قانون مشخص کرده ارائه می‌دهند. این نهادها معمولاً با پارلمان در تعامل هستند. سؤالی که در این خصوص مطرح بوده و نیازمند تعمق و بررسی می‌باشد این مهم است که این دو نهاد نظارتی از حیث ساختار، کارکرد و اهداف چه شباهتها و تفاوت‌هایی با هم دارند و آیا می‌توان از سازوکارهای کارکردی و اجرایی نهاد «آمبودزمان» در تحقق اهداف و نیز کارآیی هرچه بهتر کمیسیون اصل نود به عنوان یک نهاد «تظلم خواهی غیرقضایی» بهره برد؟ باتوجه به این سؤال، مقال حاضر کمیسیون اصل نود را از

حیث ماهیت، ساختار، کارکرد و شاخص‌های اجرایی با نهاد «آمودزمان» مورد تطبیق و بررسی قرار می‌دهد.

مبحث اول - تبیین مفاهیم:

بند اول - مفهوم نظارت:

از نظر لغوی کلمه نظارت به فتح و کسر نون به کار می‌رود و ریشه آن «نظر» است. نظر در لغت به معنی مشاهده، تأمل و تفکر در چیزی آمده است. «نظر» در معانی دیگری نظیر مهلت، انتظار، حکم و فصل دعاوی نیز به کار رفته است. کلمه ناظر نیز از همین ریشه است و به معنی نگاه‌کننده، چشم، مراقب و نگهبان استعمال شده است. از نظر لغوی، نظارت در ادبیات فارسی به معنای «مراقبت، تحت نظر و دیده بانی داشتن بر کاری است» (دهخدا، 1385، 3005/2).

از نظر اصطلاحی نظارت را به صورت‌های گوناگون تعریف کرده‌اند که به برخی از این تعاریف اشاره می‌گردد: «به کوششی که مدیر در جهت تطبیق عملیات با برنامه انجام می‌دهد تا میزان صحت و سقم فعالیتها را به دست آورد، نظارت گفته می‌شود» (نقوی دامغانی، 1373، 95). در تعریف مزبور، نظارت یک نوع تلاش توسط مدیر دانسته شده است تا از این طریق مدیر بتواند تشخیص بدهد که آیا فعالیت‌های انجام شده به طور صحیح و منطبق با برنامه صورت گرفته است یا خیر.

«نظارت عبارت است از فعالیتی که باعث تطبیق عملیات با برنامه می‌شود. به عبارت دیگر نظارت چیزی است که نظام را در زمینه هدف‌های موردنظر از انحراف حفظ می‌کند» (صادق پور و مقدس، 1372، ص 160). تعریف مزبور تا حدود زیادی شبیه تعریف پیشین است و همچون تعریف قبلی بیشتر به نظارت در حوزه مدیریت اشاره دارد.

یکی از نویسندگان، نظارت را براساس بینش الهی بدین شرح تعریف نموده است: «مراقبت و زیرنظر قراردادن نیروی انسانی و کارها به منظور حفظ سلامت نیروی انسانی و مطلوبیت کارها» (میرمحمدی، 1383، ص 12).

در تعریفی دیگر نظارت بدین صورت تعریف شده است: «منظور از نظارت، مراقبت در آن است که انجام هر عمل مطابق نقشه ای باشد که برای اجرای آن طرح پیش بینی گردیده است تا در صورت انحراف از هدف های مطلوب اقدامات لازم به منظور جلوگیری از وقوع یا تکرار انحرافات به عمل آید» (احمدی، 1376، ص 31).

باتوجه به تعاریف پیش گفته، می توان گفت: نظارت در اصطلاح، مراقبتی است که ناظر، با زیرکی و دقت بسیار در کار مأمور انجام می دهد. بر این اساس ناظر علاوه بر آن که به واسطه نگاه دقیق، در جریان کار مأمور قرار می گیرد، می بایست با اعمال مراقبت هوشمندانه، کار مأمور را مطابق معیارهایی که در اختیار دارد، تنظیم نماید.

بند دوم- مبانی و فلسفه نظارت:

حکومت از یک سلسله نهادهای اساسی و دستگاه های سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی تشکیل شده که هر کدام در حوزه مسئولیت ها و اختیارات قانونی خود، اعمال گسترده و متفاوتی را انجام می دهند و از آنجا که حاکمیت دولت شامل قلمرو مرزهای کشور می باشد، اعمال حکومت همه جامعه را فرا می گیرد به طوری که همه افراد (شهروندان) مستقیم یا غیرمستقیم از اعمال حکومت متأثر و زیان یا نفعی را احساس می کنند. یکی از راهکارهای اصولی که عقل، تجربه و علم به ضرورت آن پی برده است نظارت بر اعمال کارگزاران جهت فراهم آوردن زمینه ارزیابی است. چرایی و فلسفه نظارت را بدین صورت می توان برشمرد:

1- نظارت یک ضرورت سازمانی است. نظارت درتمام سازمان های پیچیده یافت می شود. فلسفه نظارت به این دلیل است که اینگونه سازمان ها مصمم هستند که خود را حفظ کنند و بعضی اوقات علاقمند به بهبود و پالایش و پیشرفت خودشان می باشند. بنابراین در یک مفهوم کلی هدف نظارت کاملاً ساده است و آن عبارتست از: ارتقاء شرایطی که کمک می کند تا سازمان به اهدافش دست یابد. نظارت در سازمان ها هم بعنوان یک فرآیند و هم به عنوان یک نقش بیان شده است. مفهوم فرآیند شامل جریان و ترکیبی از

هدف، فلسفه و اجزا: خرده سیستم هایی است که نظارت را تشکیل می دهند (عمید زنجانی و موسی زاده، 1389، ص 77).

2- کنترل، قاموس هستی است. پایداری آسمان ها توسط ستون هایی که دیده نمی شوند کنترل می شود و الگوهای نامرئی دیگر، شیوه رشد و نمو گیاهان و حیات نباتی و جانوری را تحت کنترل قرار داده اند. هیچ فرآیند هدفمندی بدون کنترل به تأمین مقصد و هدف مورد نظر منتهی نمی شود. اگر کنترل نباشد، آدمی نمی تواند موفقیت را در رفتار مطلوب استمرار بخشد و یا از تکرار موقعیت های نامطلوب جلوگیری نماید. هر چه اهمیت یک رفتار بیشتر باشد، اقدامات کنترلی آن با دقت افزونتری تدوین و اجرا می شود تا در نتیجه، ضریب اطمینان رفتار تا سرحد امکان ارتقاء یابد (میر محمدی، 1383، ص 25).

3- حکومت مهم ترین رفتاری است که افراد یک جامعه انسانی بدان مبادرت می ورزند این رفتار سیاسی - عقیدتی، حامل و معرف تمامی داشته های مادی و معنوی یک ملت به شمار می رود. حکومت، آئینه ای است که در آن، یک نسل می تواند آتیه خویش را به تماشا بنشینند، به آینده خوشبین شود یا از آنچه بدان مبتلاء خواهد شد، بیمناک گردد. بود یا نبود یک شیوه تفکر به بود یا نبود پیروان آن تفکر بستگی دارد و حکومت، اصلی ترین رفتاری است که جزئیات بودن و مختصات نبودن پیروان یک تفکر را ترسیم می کند. توفیق حکومت در انجام این رسالت استراتژیک مساوی است با احیاء تفکر حاکم بر عقیده و رفتار یک ملت و ابقاء آن تفکر. با توجه به این جایگاه «بی بدیل»، شیوه کنترل سلامت رفتاری حکومت نیز باید «بی نظیر» باشد. اهمیت کنترل در نظام حکومتی دقیقاً مترادف با اهمیت «خود حکومت» است چرا که بدون کنترل توفیق هیچ رفتاری هر چند کوچک و کم اهمیت قابل تضمین نیست. حاکمیت، به معنی به فعلیت رساندن حکومت است که تحت هیچ شرایطی، بدون کنترل محقق نمی شود. حکومت بدون حاکمیت همانند بدون میوه بودن یک درخت مثمر است. حکومت بدون کنترل، زوال رعیت را در پی دارد و حاکمیت بدون رعیت، بی معنی است. در این سطح از اهمیت (رفتار حکومتی) تفاوت

چندانی بین «کنترل ضعیف و نیم بند» و «عدم کنترل» نباید قابل شد. سامانه کنترل، در نظام سیاسی باید در نهایت دقت و قدرت تدوین و اجرا شود. تمامی هنر حکومت در آن خلاصه می‌شود که بتواند معیشت قاطبه مردم را به سامانی درست برساند و پس از آن بتواند به پرورش تمایلات معنوی رعیت پرداخته و آنان را برای تداوم تفکری که حکومت داعیه دار آن است تهییج و ترغیب نماید. بدون حاکمیت، نه این حاصل شود و نه آن عاید (آقایی، 1386، صص 57-69).

4- نظارت بر اعمال حکومت در توسعه سیاسی و ایجاد بینش و شعور سیاسی در مردم و در نتیجه، ارتقای کیفی همسویی بین مردم و دولت تأثیر مستقیم دارد به گونه‌ای که سطح همکاری‌های بین مردم و نهادهای دولتی گسترش یافته و مردم با آگاهی که نسبت به اعمال کارگزاران و نهادهای حکومتی به دست می‌آورند در رفع عیوب و پیشرفت مسئولیت‌های دولت همکاری و همگامی می‌نمایند. در حالی که بدون نظارت چنین انتظاری را نمی‌توان داشت.

5- توسل به مشروعیت سیاسی پایدار که مطلوب هر نوع نظام سیاسی است. نظارت با مکانیزم‌های گوناگون، عملکرد حاکمان را در منظر و چشم‌انداز مردم قرار می‌دهد تا به یکی از دو حالت رضامندی و ناخوشنودی دست بیابند و دولت‌ها با احراز ناخشنودی ملت‌های خود، تلاش در جلب رضایت عمومی نموده و مشروعیت سیاسی خود را تضمین می‌نمایند. بی‌گمان مشروعیت دولت‌ها ابتدائاً با آراء عمومی دست یافتنی است. لکن دولت‌ها در ادامه حیات خود به مشروعیت پایدار نیاز دارند و ممکن است به رغم داشتن پشتوانه آراء مردمی، به علت کوتاهی‌ها و یا فساد، در معرض ناخشنودی و یا خشم ملت قرار گیرند و تداوم مشروعیت آنان دچار خدشه و چالش گردد. نظارت مداوم بر اعمال حکومت این امکان را فراهم می‌سازد که دولت‌ها با توجه به کاستی‌ها، خود را برای جلب رضایت عمومی آماده نمایند و از این طریق به مشروعیت خود تداوم بخشند (عمید زنجانی و موسی‌زاده، 1389، ص 49).

6- جلوگیری از استبداد، فساد سیاسی و خودکامگی سران و کارگزاران حکومتی از طریق نظارت بر اعمال دولتمردان و افشای عملکرد خودکامگان و فساد کارگزاران که در مبارزه برای حفظ سلامت نظام سیاسی اجتناب‌ناپذیر می‌باشد. بی‌گمان در نظام‌های مردم‌سالار، مراقبت و نظارت دائمی بر اعمال دولتمردان و فعالیت‌های قدرت‌طلبانه صاحبان زر و زور ضرورت حیاتی داشته و نتیجه آن می‌تواند در پیشگیری از شکل‌گیری گونه‌های استبداد مؤثر و نقش‌آفرین باشد.

7- پیشگیری از تجاوز به آزادی‌ها و حقوق عمومی در برخورد با اقتدارات دولت. به طوری که موازنه بین آزادی‌ها و حقوق ملت از یک سو و اختیارات و اقتدار دولت از سوی دیگر برقرار و حقوق ملت در روند اعمال اقتدار دولت مورد تجاوز قرار نگیرد. هر چند راهکارهایی چون تفکیک قوا یا استقلال قوا در ایجاد تعادل و موازنه سیاسی و حفظ و حراست از آزادی‌ها و حقوق عمومی در قانون اساسی پیش‌بینی می‌شود لکن برای محدود کردن آن بخش از اعمال حکومت و رفتار دولتمردان که بر آزادی‌های فردی و حقوق اجتماعی شهروندان آسیب می‌رساند باید تمهیدات دیگری چون رسیدگی در دستگاه قضایی پیش‌بینی شود که خود در عمل نیاز به نظارت بر اعمال حکومت دارد. بدین جهت است که در مقابل وظیفه حفظ آزادی‌ها و حقوق عمومی که بر عهده قوه قضائیه می‌باشد سازمان بازرسی کل کشور پیش‌بینی شده تا نظارت در خدمت قضاوت قرار گیرد (همان، ص 51).

بند سوم - کمیسیون اصل نود:

این کمیسیون یکی از شعبه‌های داخلی مجلس شورای اسلامی محسوب می‌شود که اعتبار خود را از اصل نود قانون اساسی به عاریه گرفته است. اصل نود قانون اساسی، در واقع تقلیدی از ماده 32 قانون اساسی مشروطه است که بیان می‌داشت: «هرکس از افراد ناس می‌تواند عرض حال یا ایرادات و شکایات خود را کتباً به دفترخانه عرایض مجلس عرضه بدارد. اگر مطلب راجع به خود مجلس باشد، جواب کافی به او خواهد داد و چنانچه

مطلب راجع به یکی از وزاراتخانه‌هاست، بدان وزاراتخانه خواهد فرستاد که رسیدگی نمایند و جواب مکفی بدهند». لازم به ذکر است که ماده 32 قانون اساسی مشروطه خود ترجمه‌ای از قوانین اساسی کشورهای اروپایی است که گفته می‌شود این ماده ترجمه ماده 21 قانون اساسی بلژیک است (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، 1390، ص 1). اصل نود قانون اساسی و سازوکار ناشی از آن را می‌توان نوعی نظارت عمومی بر قوای سه‌گانه تلقی کرد که به واسطه مردم اعمال می‌شود (راسخ، 1388، ص 87). کمیسیون اصل نود، به عنوان واحد داخلی مجلس، اجراءکننده وظیفه‌ای است که اصل نود قانون اساسی بر عهده مجلس گذاشته است. کمیسیون اصل نود، یکی از ابزارهای نظارتی قوی در مجلس شورای اسلامی محسوب می‌شود. این نهاد مشروعیت خود را از بالاترین سند قانونی کشور، قانون اساسی، دریافت می‌کند و بنابراین مجلس می‌تواند برای اعمال نظارت بر قوای سه‌گانه از آن استفاده کند. کمیسیون می‌تواند به نظارت اشخاص علیه سوء مدیریت یا سوء عملکرد در طرز کار قوای سه‌گانه رسیدگی کند و نهادها و سازمان‌های تحت صلاحیت خود را مجبور به پاسخگویی کند. با رسیدگی به شکایات، اطلاعات بسیار مفیدی در اختیار مجلس قرار می‌گیرد که می‌توان از آن‌ها در جهت اعمال نظارت سیاسی خود در قالب سؤال و استیضاح مقامات قوه مجریه اقدام کرد و یا با شناسایی خلأهای موجود در زمینه‌های مختلف، نقطه شروعی برای وضع قوانین مناسب و مساعد در پارلمان گردد. این نهاد از حیث تشکیلات دارای دو بخش رسیدگی به شکایات و واحد دفتری است. اعضای بخش رسیدگی به شکایات کلاً از نمایندگان مجلس می‌باشند. تصمیماتی که این کمیسیون اتخاذ می‌کند فاقد قدرت لازم‌الاجرا می‌باشد و از طرق دیگری که در ادامه خواهد آمد اشخاص و نهادهای متخلف را مجبور به اجرای تصمیماتش می‌کند.

بند چهارم - تعریف نهاد آمبودزمان:

واژه آمبودزمان که به طور رسمی نخستین بار در قانون اساسی 1809 سوئد به کار رفت، در زبان سوئدی به معنای سخنگو (speaker) یا نماینده (Reprehensive) می‌باشد (Mullah, Uddin, 2004, p. 2).

تعاریف متعددی از نهاد آمبودزمان به عمل آمده است که در این قسمت چند تعریف ارائه و نقاط مشترک این تعاریف مورد بررسی واقع می‌گردد. اولین تعریف از نهاد آمبودزمان در سال 1974 توسط اتحادیه کانون وکلای بین‌المللی انجام گرفته است که این تعریف هنوز هم حائز اهمیت است: «یک مرکز که به وسیله قانون اساسی یا مصوبه قوه مقننه یا پارلمان تاسیس شده است و به وسیله یک مقام عمومی بلند پایه 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 به طور مستقل عمل می‌کند و دارای اختیار رسیدگی، صدور توصیه‌نامه و صدور گزارشات است»

(Kucsko, 2008, p.3) جرال کیدن (Gerald Caiden) در کتابچه بین‌المللی آمبودزمان تعریف نسبتاً کوتاهی ارائه کرده که متضمن ویژگی‌های اصلی این نهاد است: «آمبودزمان، به عنوان صاحب منصبی مستقل و غیر حزبی که از سوی یکی از ارگان‌های اصلی حکومت تعیین می‌شود، در موقعیتی است که می‌تواند راجع به شکایات رسیده از جانب مردم تحقیق کرده نتایج و توصیه‌های اصلاحی خود را علناً اعلام کند. راه حل‌های پیشنهادی او معمولاً عبارت است از سازش میان طرفین یا، حسب ضرورت، افشای علنی تخلفات. او اختیار صدور فرمان به دستگاه اداری یا نقض احکام و تصمیمات آن را ندارد، بلکه از ابزارهای کارآمدی جهت تحقیق و اثرگذاری بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی بهره می‌برد» (رضائی‌زاده، 1389، صص 153-157). «Loivewenstai» آمبودزمان را چنین توصیف می‌کند: آمبودزمان یک مقام مستقل است که به وسیله پارلمان انتخاب می‌شود و بر دستگاه‌های اداری که عهده‌دار امور مربوط به منافع عمومی هستند نظارت می‌کند (Mullah, Uddin, 2004, p. 3). چنان که ملاحظه می‌گردد در این تعاریف از شخص آمبودزمان یا رئیس نهاد آمبودزمان صحبت می‌شود ولی در ادبیات حقوقی فارسی می‌بایست شخص آمبودزمان و نهاد آمبودزمان را از هم تفکیک کرد.

مطابق این تعاریف یکی از ویژگی‌های نهاد آمبودزمان تعامل آن با پارلمان می‌باشد و دارای صلاحیت رسیدگی به شکایات شهروندان علیه نهادهای عمومی و دولتی است. این نهاد صالح به صدور توصیه‌نامه و ارائه گزارش از عملکرد خود است و تصمیمات آن فاقد قوه لازم الاجرا می‌باشد ولی این تصمیمات می‌تواند منجر به تصمیمات قضایی و سیاسی علیه مقامات و نهادهای خاطی گردد. ویژگی دیگر این نهاد استقلال آن است. این موضوع در نتیجه کارکرد غیرقضایی و یا به اصطلاح متخصصین این امر فراقضایی این نهاد است.

مبحث دوم - بررسی تطبیقی ساختار، ماهیت و کارکردهای دو نهاد: بند اول - از حیث تعامل با پارلمان:

با ملاحظه تعاریفی که از نهاد آمبودزمان ارائه شده است تعامل با پارلمان یکی از ویژگی‌های نهاد آمبودزمان می‌باشد. البته شایان ذکر است که در سراسر جهان نهاد آمبودزمان با پارلمان در ارتباط نمی‌باشد و در کشورهای نظیر فرانسه، ازبکستان، ایرلند و... این نهاد به قوه مجریه وابسته است (Reif, 1999, p.16). «آمبودزمان معمولاً توسط مجلس انتخاب می‌شود و حق نظارت و دیده بانی نسبت به اعمال قوه مجریه (اعمال اداری) را دارد» (عباسی، 1389، ص 268). شاید دلیل اینکه آمبودزمان‌ها معمولاً با قوه مقننه در تعامل باشند همین موضوع باشد. در این قسمت کمیسیون اصل نود را از لحاظ پارلمانی بودن مورد بررسی قرار می‌دهیم.

با رجوع به اصل نود قانون اساسی به راحتی می‌توان به نقش مجلس شورای اسلامی به عنوان پارلمان جمهوری اسلامی ایران در مورد رسیدگی به شکایات مردم پی برد. این اصل مقرر می‌دارد: «هرکس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضاییه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را کتبا به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کند پاسخ کافی دهد و در مواردی که شکایت به قوه مجریه یا قوه قضاییه مربوط است رسیدگی و پاسخ کافی از آن‌ها بخواهد و در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید و در موردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند».

مطابق این اصل، قانونگذار اساسی، مجلس شورای اسلامی را به عنوان مرجعی برای رسیدگی به شکایات شهروندان علیه طرز کار قوای سه گانه مشخص کرده است. این اصل مجلس شورای اسلامی را مکلف به رسیدگی به شکایات کرده است و تصریح می کند که مجلس می بایست به شاکی پاسخ کافی دهد. اصل نود قانون اساسی به روشنی نقش مجلس را در ارتباط با شکایات مشخص کرده است. قانون اساسی سازو کار چگونگی رسیدگی به شکایات را مشخص نکرده و آن را به خود مجلس به عنوان قانونگذار عادی محول کرده است. مجلس نیز در همین راستا اقدام به تشکیل کمیسیونی داخلی تحت عنوان کمیسیون اصل نود کرده است. پیرامون این بحث سؤال کلیدی و مهمی به ذهن خطور می کند و آن اینکه: آیا تشکیل کمیسیون اصل نود به عنوان یک کمیسیون داخلی مجلس شورای اسلامی، می تواند مقصود و مراد قانونگذار اساسی را تحقق ببخشد؟ این سؤال به این دلیل مطرح می گردد که بنابر این اصل، تکلیف رسیدگی به شکایات مردم علیه طرز کار خود مجلس نیز به مجلس سپرده شده است. وقتی که این شکایات به یک کمیسیون داخلی از مجلس ارجاع شود آیا می توان انتظار داشت که یک واحد داخلی مجلس، کاملاً مستقل و بی طرفانه به این شکایت رسیدگی کرده و پاسخ کافی نیز به شاکی بدهد؟ بنابر این کاملاً مشخص است که شکایت را نزد مشتکی عنه بردن راه به جایی نمی برد و نمی توان انتظار داشت که همیشه چنین دعوایی، با انصاف و عدالت کامل مورد رسیدگی قرار بگیرد. در مورد این موضوع می بایست این نکته را نیز به خاطر داشت که فضای حاکم بر مجلس، معمولاً فضایی با درگیری ها و اختلافات سیاسی است و این موضوع می تواند رسیدگی به شکایات اشخاص علیه طرز کار مجلس را تحت تأثیر قرار دهد. فرض کنید شکایتی علیه هیئت رئیسه مجلس شورای اسلامی به کمیسیون اصل نود تسلیم گردد و رئیس و اعضای کمیسیون مذکور نیز در جبهه سیاسی مشترک هیأت رئیسه باشند. آیا با اطمینان می توان ادعا کرد که کمیسیون اصل نود کاملاً بی طرفانه به شکایت رسیدگی خواهد کرد؟ مثال ساده تر و ابتدائی تر این که اگر شکایتی علیه کلیت مجلس شورای اسلامی در کمیسیون

اصل نود مطرح گردد، کمیسیون هیچ توجهی به این موضوع که مشتکی عنه خود مجلس (که کمیسیون فقط یک واحد داخلی و سازمانی آن محسوب می شود) است نخواهد کرد؟ به همین دلیل برای اجرای اصل نود قانون اساسی می بایست نهادی تشکیل شود که در عین ارتباط با مجلس، استقلال کافی از این نهاد را نیز داشته باشد. در کشورهایی که سازوکارهای مشابهی با اصل نود را در نظام حقوقی خود به کار گرفته اند تدابیری را برای این موضوع اندیشیده اند. به طور مثال نظام حقوقی کشور دانمارک، به منظور جلوگیری از این موضوع سیاست جالبی را پیش بینی کرده است. دانمارک از جمله کشورهای است که در نظام حقوقی آن، آمبودزمان به وسیله پارلمان انتخاب می شود در ماده (55) قانون اساسی دانمارک (1953) مقرر گردیده است: «folk ting (پارلمان) می بایست یک یا دو نفر را به عنوان آمبودزمان انتخاب کند که عضو پارلمان نباشند (و) بر ادارات عمومی و نظامی دولت نظارت کنند». همچنین در ماده (1) قانون آمبودزمان دانمارک مصوب (1996) این موضوع تکرار شده است (kuchko-standlmayer, 2008, pp. 153-161). چنانکه مشاهده می گردد در قانون اساسی دانمارک برای حفظ استقلال نهاد آمبودزمان (حتی از خود پارلمان) تصریح شده است که رئیس این نهاد فردی غیر از اعضای پارلمان باشد. بنابراین تشکیل کمیسیون اصل نود به عنوان نهاد اجرا کننده این اصل متری و مهم و در عین حال مغفول و کمتر شناخته شده، نقاط منفی و مبهمی را ایجاد می کند و عدم استقلال این نهاد از مجلس تا حدودی با فلسفه وجودی چنین نهادی که نیازی مبرم به استقلال دارد در تعارض است. شاید بهتر بود به منظور اجرای اصل نود قانون اساسی، از تشکیلات و سازمانی مثل دیوان محاسبات عمومی موضوع اصل 53 قانون اساسی استفاده می شد. زیرا با این سازوکار هم ارتباط این نهاد با مجلس حفظ می شود و هم وظیفه تخصصی خود را مستقل از مجلس انجام می داد؛ مجلسی که خود و ارکانش در چارچوب نظارتی اصل نود قانون اساسی قرار دارد. در قسمت دیگری ابعاد دیگر استقلال کمیسیون اصل نود نیز مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

بند دوم- از حیث استقلال نهادی:

بنابر تعاریف موجود از نهاد آمبودزمان، استقلال این نهاد یکی از ویژگی‌های عمده و اصلی این نهاد به شمار می‌آید (Ziegenfuss, orourke, 2011,p. 130). این موضوع کاملاً بدیهی است که نهادی که دست به رسیدگی شکایات شهروندان علیه مقامات و نهادهای عمومی دولتی می‌زند الزاماً باید دارای استقلال کامل بوده تا بتواند صلاحیت خود را کاملاً بی‌طرفانه و منصفانه اعمال کند. برای استقلال این نهاد معیارهای را برشمرده‌اند. تضمین در یک مصوبه قانونی، استقلال سازمانی، اداری، استقلال مالی، مصونیت. حال هر کدام از این معیارها را برای کمیسیون اصل نود مورد بررسی قرار می‌دهیم. کمیسیون اصل نود به واسطه وظیفه‌ای که این اصل بر دوش مجلس شورای اسلامی گذاشته تأسیس شده است. چنانکه از نام این کمیسیون بر می‌آید، مبنای قانونی این کمیسیون اصل نود قانون اساسی است. در واقع این کمیسیون مشروعیت خود را از بالاترین سند قانونی کشور به دست آورده است. علاوه بر اصل نود، مجلس نیز قوانینی را پیرامون اصل نود و کمیسیون آن به تصویب رسانده است.

استقلال سازمانی کمیسیون در بخش مربوط به تعامل با پارلمان ذکر گردید. رئیس کمیسیون مطابق آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و آیین نامه داخلی کمیسیون اصل نود انتخاب می‌گردد. اما این نکته قابل ملاحظه می‌باشد که کمیسیون اصل نود تنها کمیسیونی از مجلس است که رئیس آن به وسیله همه نمایندگان انتخاب می‌شود و این موضوع اهمیت این کمیسیون را نشان می‌دهد (تبصره 1 ماده 32 آیین نامه مجلس شورای اسلامی مقرر می‌دارد: «رئیس کمیسیون با پیشنهاد هیأت رئیسه مجلس از بین اعضاء ثابت کمیسیون و با رأی مجلس انتخاب می‌گردد»). با انتخاب رئیس کمیسیون به وسیله همه نمایندگان می‌توان استقلال وی را تا حدی تقویت کرد. زیرا وقتی اکثریت اعضای مجلس روی یک شخص توافق کنند، مبین این موضوع است که نماینده منتخب، صلاحیت بیشتری را در زمینه ایفای این نقش داراست. رئیس کمیسیون از میان نمایندگان انتخاب

می‌گردد، این در حالی است که مطابق اصل نود قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی نیز تحت نظارت کمیسیون می‌باشد. این موضوع نشان می‌دهد که از بعد سازمانی کمیسیون استقلالی ناقص دارد. مطابق ماده 1 قانون نحوه اجرائی کمیسیون اصل نود مصوب 1365 کمیسیون اصل نود دارای یک واحد دفتر و یک واحد رسیدگی به شکایات است. اعضای دفتر کلاً از سوی هیأت رئیسه انتخاب می‌گردد و اعضای واحد رسیدگی به شکایات کلاً از نمایندگان هستند. بنابراین استقلال اداری کمیسیون نیز مورد تردید است زیرا هیأت رئیسه مجلس خود تحت نظارت این کمیسیون است و انتصاب اعضای دفتر از طرف آن‌ها نمی‌تواند کاملاً بجا و صحیح باشد. ولی نکته مهم و مثبت در زمینه استقلال اداری کمیسیون ماده 5 قانون فوق‌الذکر است. این ماده مقرر می‌دارد: «چنانچه شکایتی نیاز به تحقیق و بررسی داشته باشد، کمیسیون می‌تواند بازررس یا بازرسانی را از میان نمایندگان مجلس شورای اسلامی به انتخاب هیئت رئیسه کمیسیون اعزام نماید. در این صورت مسئولین ذیربط موظفند همکاری لازم را از هر جهت با آنان معمول دارند. تبصره - بازررس یا بازرسان اعزامی می‌توانند در صورت لزوم فرد یا افراد متخصصی را هر چند غیر نماینده باشد، با تصویب هیئت رئیسه کمیسیون همراه خود برای بازرسی دعوت نمایند.» بنابر این ماده، کمیسیون می‌تواند برای تحقیق و بررسی از اعضای مجلس شورای اسلامی استفاده کند و مهم‌تر اینکه آن‌ها نیز می‌توانند افراد متخصص را برای بررسی و تحقیق کامل‌تر به کار بگیرند. این موضوع به استقلال اداری کمیسیون کمک می‌کند. از حیث مصونیت برای رئیس و اعضای کمیسیون به دلیل آنکه آن‌ها از اعضای مجلس شورای اسلامی هستند فقط از مصونیتی که در اصل 86 قانون اساسی مقرر گردیده است بهره‌مند می‌شوند. بودجه کمیسیون مورد بحث، در بودجه کلی مجلس تضمین می‌شود و در این مورد نیز استقلالی از مجلس ندارد؛ در صورتی که صحیح‌تر این است که به جهت وظیفه خاص کمیسیون اصل نود در رسیدگی به شکایات علیه قوای سه‌گانه، در بودجه خود دارای استقلال نسبی باشد. زیرا مجلس می‌تواند هنگامی که کمیسیون به تخلفات آن رسیدگی می‌کند با کاهش

بودجه، به این نهاد ناظر فشاری ناروا وارد آورد. از بعد مصونیت می‌بایست گفته شود، از آنجا که رئیس کمیسیون نماینده مجلس است و اعضای واحد رسیدگی کننده به شکایات نیز چنین موقعیتی دارند مصونیت آن‌ها در همان حدی است که در اصل 86 قانون اساسی مقرر شده است¹ و امتیازی فراتر از آن برای رئیس و اعضای این نهاد ناظر پیش‌بینی نشده است. بنابر موارد مذکور کمیسیون اصل نود را از لحاظ سازمانی نمی‌توان مستقل دانست. از بعد استقلال اداری قانونگذار عادی امتیازاتی را به این نهاد واگذار کرده است. از حیث بودجه و مصونیت نیز ویژگی خاصی در جهت استقلال این کمیسیون در نظر گرفته نشده است.

بند سوم - از حیث رسیدگی فراقضایی:

شکل رسیدگی نهاد آمبودزمان به شکایات شهروندان و تخلفات دستگاه‌های دولتی به روش فراقضایی انجام می‌گیرد (Reif, 1999, p. 152). آمبودزمان‌ها معمولاً به شیوه غیررسمی و فراقضایی اقدام می‌کنند (Gregory, Gidding, 2000, p. 16). بدین معنی که این نهاد تابع آیین دادرسی خاصی نیست و در شکل رسیدگی کاملاً آزاد است.

اهداف کلاسیک این نهادها نظارت بر اعمال ادارات دولتی و بهبود آن‌ها و افزایش مسئولیت ارگان‌ها در برابر عموم شهروندان از راه‌های گفت و شنود بین آن‌ها و پاسخگویی ادارات، مشارکت شهروندان در رسیدگی و جبران خسارات وارده به آنان است (pegram, 2007, p. 13). بر اساس قوانین اکثر کشورها نهاد آمبودزمان به تمام اسناد و مدارک دولتی دسترسی دارد. این نهاد می‌تواند این اسناد و مدارک را از مقامات و نهادها درخواست کند و یا برخی افراد را برای کسب اطلاع احضار کند و نظر کارشناسان را در زمینه‌های مختلف اخذ نماید. در برخی از کشورها عدم اطاعت از فرامین صادره از

1- اصل 86 قانون اساسی مقرر می‌دارد: «نمایندگان مجلس در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهار نظر و رای خود کاملاً آزادند و نمی‌توان آنها را به سبب نظراتی که در مجلس اظهار کرده‌اند یا آرایی که در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود داده‌اند تعقیب یا توقیف کرد».

آموذزمان برای مقام یا نهاد خاطی، منجر به مجازاتی برای وی می شود (kucsko, 2008, p. 40). این نهاد علاوه بر رسیدگی به شکایات شهروندان علیه دستگاه‌های دولتی و عمومی، به طور خودجوش و بدون شکایت نیز به تخلفات و سوءمدیریت نهادها نظارت فراقضایی خود را اعمال می کند (Ibid, p.21). اطلاعات واصله از اشخاص، مطبوعات و رسانه‌ها می توانند عامل دستیابی نهاد آموذزمان به موارد سوءمدیریت باشند. حال با بیان این جزئیات به نحوه رسیدگی کمیسیون اصل نود به شکایات شهروندان علیه طرز کار قوای سه گانه پرداخته می شود.

تبصره 1 ماده 2 قانون نحوه اجرای اصل نود قانون اساسی مقرر می دارد: «هر بخش می تواند با موافقت رییس کمیسیون در صورتی که مقتضی بداند از شاکی و مشتکی عنه برای ادا توضیحات و روشن شدن چگونگی موضوع دعوت به عمل آورد و عدم اجابت مشتکی عنه تخلف محسوب ولیکن مجازات مذکور در ماده 2 این قانون را نخواهد داشت». بنابر حکم این تبصره، کمیسیون می تواند طرفین دعوا را احضار کند. اما در این ماده از ایجاد سازش بین آن ها بحثی مطرح نشده است.

در یک ماده واحده تحت عنوان «قانون اجازه مکاتبه و تحقیق مستقیم کمیسیون اصل 90 با دستگاه‌های دولتی جهت رسیدگی به شکایات مردم» مصوب 1359/10/8 مجلس شورای اسلامی مقرر شده است: «کمیسیون اصل 90 می تواند با قوای سه گانه جمهوری اسلامی و تمام وزارتخانه ها و ادارات و سازمان های وابسته به آن ها و بنیادها و نهادهای انقلابی و مؤسساتی که به نحوی از انحاء به یکی از قوای فوق الذکر مربوط می باشند مستقیماً مکاتبه یا به آن ها مراجعه نمایند و برای رسیدگی به شکایات کتبی که از طرف مسئولین مربوطه بدون جواب مانده و یا جواب قانع کننده بدآن ها داده نشده و رفع مشکلات توضیح بخواهد و آن ها مکلفند در اسرع وقت جواب کافی بدهند». حکم این ماده دسترسی کمیسیون اصل نود به دستگاه‌ها و نهادهای دولتی و عمومی را کاملاً نشان می دهد.

البته نکته حائز اهمیت در رسیدگی کمیسیون به شکایات مردم علیه طرز کار قوای سه گانه ابهامی است که در عبارت «طرز کار قوای سه گانه» وجود دارد. چنانکه گفته شد نهاد آمبودزمان به امور جزئی و موردی از سوء عملکرد اشخاص و نهادهای عمومی رسیدگی می کند و نظارت این نهاد صرفاً شامل امور کلان و کلی نمی باشد. این در حالی است که عبارت طرز کار قوای سه گانه مبهم می باشد (راسخ، 1388، ص 90) و روشن نیست که آیا این کمیسیون به امور کلی و کلان مربوط به قوای سه گانه رسیدگی می کند و یا اینکه به شکایات مردم علیه اداره یا سازمانی خاص و یا حتی مستخدمین عمومی ادارات و نهادها نیز رسیدگی می کند. ماده 5 قانون نحوه اجرای اصل نود قانون اساسی نیز ابهام این عبارت را مرتفع نکرده است.¹ نحوه نگارش این ماده ضروری می دارد عبارت مذکور مورد تحلیل و تبیین دقیقی قرار گرفته و مراد واقعی قانون گذار اساسی استنباط شود.

چنانچه اصل نود قانون اساسی مقرر می دارد، مجلس به شکایات مردم علیه قوای سه گانه رسیدگی می کند. بنابراین این کمیسیون اختیار رسیدگی خودجوش و مستقل علیه تخلفات و سوء عملکرد نهادهای عمومی و دولتی را ندارد.

بند چهارم- از حیث ضمانت اجرای رسیدگی:

چنانچه از تعریف نهاد آمبودزمان فهمیده می شود ضمانت اجرای تصمیمات نهاد آمبودزمان ضمانت اجرای نرم است. یعنی این نهاد دارای قدرت لازم الاجرا برای اجرائی کردن تصمیمات خود نمی باشد. بلکه این نهاد نتیجه تصمیمات خود را در قالب گزارش های ویژه و یا سالانه به نهادهایی که قانوناً برای دریافت آن ها ذی صلاح هستند ارائه می دهند. «این نهاد نوعی دستگاه نفوذ و تأثیر است و از راه های غیر قضایی حل اختلافات بهره می گیرد و به افکار عمومی بویژه از طریق انتشار گزارش فعالیت خود تکیه می کند» (عباسی، 1389، ص 268). کاملاً بدیهی است که صرف صدور گزارش از سوی

1- «کمیسیون صرفاً به شکایاتی که از روش و طرز کار مجلس یا قوای مجریه و قضاییه باشد رسیدگی می نماید».

آموذزمان نمی‌تواند منجر به احقاق حقوق شاکیان گردد. صدور گزارش، برآیندهای مختلفی را در پی دارد. مثلاً صدور گزارش‌های ویژه و ارائه آن‌ها به پارلمان، می‌تواند موجب احراز تخلفات و سوءمدیریت اشخاص و سازمان‌های تحت نظارت این نهاد شود. بنابراین پارلمان می‌تواند از ابزارهای سیاسی و حقوقی خود به مقام و نهاد متخلف فشار وارد آورد. این فشار از طرق مختلفی چون تذکر، سؤال یا استیضاح اعمال می‌شود و بدین وسیله ممکن است شاکی به حق و حقوق پایمال شده خود برسد. علاوه بر این مورد در اکثر نظام‌های حقوقی آموذزمان این اختیار را دارد که در صورت عدم تمکین نهاد یا مأمور خاطی از تصمیمات آموذزمان، تخلف را به محاکم صالح قضایی ارجاع دهد و محاکم مکلف هستند خارج از نوبت به شکایت رسیدگی کرده و نتیجه را به آموذزمان اعلام کنند. حال با توجه به مسائل مطروحه کمیسیون اصل نود را از این جنبه مورد بررسی قرار می‌دهیم.

بر اساس اصل نود قانون اساسی، مجلس پس از رسیدگی و بررسی شکایات، می‌بایست در موارد جزئی به شاکی پاسخ کافی داده شود و در مواردی که مربوط به عموم است به اطلاع عامه برسد. چنانکه ملاحظه می‌گردد ضمانت اجرائی الزام‌آوری برای تصمیمات کمیسیون پیش‌بینی نشده است. با این وصف می‌توان گفت تصمیمات کمیسیون بیشتر جنبه سیاسی و معنوی دارد و آثار روانی و ارشادی برای جامعه و دستگاه‌های تحت نظارت در پی دارد. اما این ضمانت‌اجرا را نمی‌توان دست کم گرفت؛ زیرا گزارش‌های که کمیسیون اصل نود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌کند می‌تواند منجر به تذکر، سؤال و استیضاح از مقامات خاطی گردد. به موجب اصل نود مجلس موظف است نتیجه رسیدگی به شکایاتی که مربوط به عموم است را به اطلاع عامه برساند. کمیسیون اصل نود موارد مزبور را به عنوان گزارش در جلسه علنی مجلس شورای اسلامی از تریبون مجلس قرائت می‌کند. بر اساس ماده واحده قانون نحوه گزارش کمیسیون اصل نود قانون اساسی، گزارش‌ها پس از ارائه به هیئت رئیسه بدون رعایت نوبت در دستور کار مجلس شورای

اسلامی قرار می‌گیرد و در اولین جلسه علنی قرائت می‌گردد. وقتی این گزارش در مجلس قرائت گردد، بنابر اصل علنی بودن جلسات مجلس شورای اسلامی در معرض دید و شنود همه قرار می‌گیرد. با آگاهی شهروندان از این موضوعات، نوعی شفافیت اداری و سیاسی به وجود می‌آید. شهروندان شناخت بیشتری نسبت به نهادها و مسئولین آن‌ها پیدا کرده و در مرحله انتخاب از بصیرت بیشتری بهرمنند می‌گردند. در همین راستا ماده 8 قانون نحوه اجرای اصل نود مقرر می‌دارد: «رسانه‌های عمومی از قبیل صدا و سیما و روزنامه‌ها در صورت تمایل به اعلان گزارشاتی را که مربوط به عموم باشد و کمیسیون اصل نود از طریق تربیون مجلس اعلام می‌کند بدون هر نوع تغییر و تفسیری به اطلاع عامه برسانند...». این موضوع باعث می‌شود گزارش‌های کمیسیون در سراسر کشور فراگیر شود و به ایجاد شفافیت و آگاهی عمومی کمک کند. با انتشار گزارش‌های کمیسیون در این سطح، افکار عمومی علیه نهادها و مسئولین متخلف خدشه دار می‌گردد و زمینه پاسخگویی آن‌ها در برابر عموم شهروندان ایجاد می‌گردد. علاوه بر این مورد می‌توان تصمیمات کمیسیون اصل نود را دارای یک پشتوانه قضایی نیز دانست. در این مورد در اصل نود قانون اساسی اشاره- ای نشده است اما در تبصره ماده 5 نحوه اجرای اصل نود قانون اساسی این مورد را تضمین می‌کند: «کمیسیون پس از بررسی لازم و احراز تخلف از دادگاه صالح تقاضای رسیدگی قضایی خارج از نوبت را می‌نماید. دادگاه مکلف است پس از صدور حکم نتیجه را به کمیسیون اطلاع دهد». بنابراین کمیسیون این اختیار را خواهد داشت که تخلفات را خارج از نوبت به مراجع قضایی ارجاع دهد و مراجع قضایی یا دادگاه‌ها نیز مکلف هستند که پس از صدور حکم نتیجه را به کمیسیون اعلام کنند. اگر تخلف در صلاحیت دیوان عدالت اداری باشد، کمیسیون می‌تواند از ضمانت اجرای قضایی این محکمه استفاده کند. علاوه بر این موارد سازمان بازرسی کل کشور نیز یکی از ابزارهای کمیسیون به شمار می‌رود و هر جا که کمیسیون لازم بداند می‌تواند از امکانات و صلاحیت‌های این سازمان استفاده کند. بند ب ماده 2 قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور بر این موضوع دلالت دارد: «انجام

بازرسیهای فوق العاده حسب الامر مقام معظم رهبری و یا به دستور رییس قوه قضاییه و یا درخواست رییس جمهور و یا کمیسیون اصول هشتاد و هشت (88) و نودم (90) قانون اساسی مجلس شورای اسلامی و یا بنا به تقاضای وزیر یا مسوول دستگاههای اجرایی ذیربط و یا هر موردی که به نظر رییس سازمان ضروری تشخیص داده شود، این موضوع به رسیدگیهای دقیقتر کمیسیون کمک کرده و یک سازمان نظارتی قوی را در اختیار کمیسیون قرار می دهد. این سازمان ممکن است از قدرت قضایی خود نیز در جهت رسیدگی به موارد ارجاعی کمیسیون بهره بگیرد که می تواند یک ضمانت اجرا محسوب گردد. قدرت قضایی از آن جهت که مطابق تبصره 2 ماده 5 «رییس هیات بازرسی و یا بازرس در صورتی که دارای پایه قضایی و ابلاغ خاص از رییس قوه قضاییه باشد چنانچه در ضمن بازرسی به اموری برخورد نماید که بیم تبانی یا فرار متهم و یا از بین بردن دلایل و مدارک برود می تواند تا پایان بازرسی برابر مقررات قانون آیین دادرسی نسبت به صدور قرار تأمین غیر از قرار بازداشت اتخاذ تصمیم نماید و چنانچه قرار بازداشت موقت را ضروری تشخیص دهد باید با پیشنهاد رییس هیأت و موافقت رییس دادگستری محل اقدام نماید». بنابراین کمیسیون اصل نود از سوی نهادهای نظارتی قضایی نیز مورد حمایت می باشد و در مواقع لزوم می تواند از وجود آن ها بهره ببرد. با توجه به مطالبی که ذکر شد نمی توان جایگاه اصل نود و پتانسیل آن را نادیده انگاشت و این اصل را تشریفاتی خواند. زیرا چنانکه گفته شد این نهاد با توجه به صلاحیت مبنی بر صدور گزارش، می تواند در جنبه های مختلفی اثرگذار باشد. بازخورد این صلاحیت کمیسیون، ممکن است در قالب شفافیت اداری، پاسخگویی مقامات خاطی، استفاده از ضمانت های سیاسی مجلس، ایجاد زمینه قانونگذاری و پوشش خلاءهای قانونی و... تجلی یابد.

نتیجه گیری:

کمیسیون اصل نود وظیفه رسیدگی به شکایات مردم علیه طرز کار قوای سه گانه را بر عهده دارد، اما با توجه به رابطه سازمانی که با مجلس دارد فاقد اختیار اتخاذ تصمیمات

لازم‌الاجرا به مانند محاکم قضایی می‌باشد. نهادهای با وظایف مشابه کمیسیون اصل نود تقریباً در اکثر کشورهای جهان پدیدار شده است که به نهاد آمبودزمان معروف است. این نهادها به شکایات شهروندان علیه سوءعملکرد و تخلفات دستگاه‌های دولتی و عمومی رسیدگی می‌کنند و نتایج رسیدگی خود را در قالب‌هایی همچون صدور توصیه‌نامه و گزارش‌ها به نهادهایی که قانون مشخص کرده ارائه می‌دهند. این نهادها معمولاً با پارلمان در تعامل هستند.

با توجه به شباهت‌های که بین کمیسیون اصل نود و سازوکار نهاد آمبودزمان به نظر می‌رسد می‌توان تصور نمود که کمیسیون مزبور نیز دارای کارکردهای آمبودزمانی در نظام حقوقی کشورمان است و می‌توان از نقاط قوت موجود در نهاد آمبودزمان در جهت تقویت و افزایش کارآیی کمیسیون اصل نود بهره جست. اگرچه نهاد «آمبودزمان» خود تقلیدی از نهاد نظارت دولت اسلامی «امپراطوری عثمانی» بوده، و کمیسیون اصل نود نیز خود تحقق بخشی از اصل هشتم قانون اساسی و امر به معروف و نهی از منکر متقابل مردم به دولت و دولت به مردم می‌باشد، ولی به منظور تحقق اصل هشتم قانون اساسی و اجرایی ساختن آن، می‌توان به ظرفیت‌های مقرر در کمیسیون اصل نود (90) توجه کرد.

منابع و مأخذ:

الف - فهرست منابع فارسی:

- 1- آقایی، مسلم، (1386)، مبانی و ماهیت نظارت قضایی بر اعمال دولت، پژوهشنامه (1)، پژوهشکده تحقیقات استراتژیک.
- 2- احمدی، مرتضی، (1376)، مجموعه مقالات نخستین همایش نظارت و بازرسی، تهران، انتشارات سازمان بازرسی.
- 3- تقوی دامغانی، سیدرضا، (1373)، نگرشی بر مدیریت اسلامی، چاپ اول، تهران، سازمان تبلیغات اسلامی.

- 4- راسخ، محمد، (1387)، **نظارت و تعادل در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران**، تهران، نشر دادگستر.
- 5- رضایی زاده، محمد جواد - عابدی، سعید، (1389)، «آمبادزمن: پاسدار حقوق شهروندان، مبتکر اصلاحات اداری»، فصلنامه حقوق، دوره 40.
- 6- دهخدا، علی اکبر، (1385)، **فرهنگ متوسط دهخدا**، به کوشش غلامرضا ستوده و دیگران، چاپ اول، تهران، مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.
- 7- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، (1388)، **آزادی‌های عمومی و حقوق بشر**، چاپ چهارم، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
- 8- عباسی، بیژن، (1389)، **حقوق اداری**، چاپ اول، تهران، نشر دادگستر.
- 9- عمید زنجانی، عباسعلی - موسی زاده، ابراهیم، (1389)، **نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری**، چاپ اول، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
- 10- عمید زنجانی، عباسعلی - موسی زاده، ابراهیم، (1390)، **دانشنامه فقه سیاسی**، چاپ اول، دوره 2 جلدی، تهران، سازمان انتشارات دانشگاه تهران.
- 11- صادق پور، ابوالفضل - مقدس، جلال، (1372)، **سازمان مدیریت و علم مدیریت**، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- 12- مرکز تحقیقات شورای نگهبان، (1389)، گزارش بررسی حدود اختیارات و صلاحیت‌های کمیسیون اصل نود قانون اساسی.
- 13- میرمحمدی، سید محمد، (1383)، **الگوی نظارت و کنترل در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران**، تهران، انتشارات سمت.
- 14- هاشمی، محمد، (1386)، **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، چاپ چهاردهم، تهران، نشر میزان.

ب- فهرست منابع لاتین:

- 1- Ayeni, victor, Reaf, Linda, Thomas, Hayden (2000), **strengthening ombudsman and human rights**, London, UK, Commonwealth secretariance Marlborough house.
- 2- Buck, Trevor, Kirkham, Richard, Thompson, Brain (2011), **The ombudsman enterprise and administrative justice**, UK, Ashgate.
- 3- Gregory, Roy, Giddings, Philip (2000), **Righting wrong, the ombudsman in six continent**, Belgium, International institute of administrative sciences.
- 4- kuchko-standlmayer(ed), Gabriele (2008), **European ombudsman-institution**, Austria, springing Wien new york.
- 5- Pegram, Thomas (2007), «In defense of citizens: The human rights ombudsman in latin American», **Department of politics and international relations**, Nuffield College, university of oxford.
- 6- Reaf, Linda C. (1999), **The international ombudsman anthology**, international ombudsman institute, Amsterdam, Netherland.
- 7- Soderman, jocab (2004), «How to be a good ombudsman», international ombudsman institute, Madrid, Spain, **Conference of European Ombudsmen**.
- 8- Volio, Gonzalez, Lorena, (2003), «The institution of ombudsman, the Latin American experience», **Inter-American Institute of Human Rights**, Costa Rica, University of La Salle.
- 9- ziegenfuss, James t, o,rouke, Jr.particia (2011), **The ombudsman handbook: designing and managing an effective problem-solving**, USA, McFarland company.

ج- قوانین و مقررات:

- 1- قانون نحوه اجرای اصل نودم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، 1365.
- 2- قانون اجازه مکاتبه و تحقیق مستقیم به کمیسیون اصل 90 با دستگاه‌های دولتی جهت رسیدگی به شکایات مردم، 1359.
- 3- آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، اصلاحیه 1387.
- 4- قانون نحوه گزارش کمیسیون اصل نود، 1366.