

بررسی تطبیقی کمیسیون اصل نود و نهاد آمبودzman (نهاد بازرگانی و نظارت)

ابراهیم موسیزاده^۱

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۰/۰۹/۱۵ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۰/۱۲/۱۰)

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 سه‌گانه» رسیدگی می‌کند. از طرفی در نظامهای حقوقی مختلف دنیا، یکی از مهم‌ترین سازکارهای نظارت و کنترل، تحت عنوان نهاد آمبودzman به چشم می‌خورد که معمولاً در تعامل با پارلمان، به شکایات شهروندان علیه نهادهای عمومی و دولتی به شکل غیرقضایی رسیدگی می‌کند. با توجه به شباهت‌هایی که در صلاحیت‌های کمیسیون و نهاد آمبودzman به چشم می‌خورد، آیا می‌توان کمیسیون مذبور را به عنوان یک آمبودzman پارلمانی در نظام حقوقی کشورمان پذیرفت؟ با توجه به این مهم، مقال حاضر با تعمق در ساختار و کارکردهای دو نهاد مذبور، شباهت‌ها و تفاوت‌های ساختاری و کارکردی آن دو را مورد تحلیل و بررسی قرار می‌دهد.

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

مقدمه:

بازرسی و نظارت بر دستگاه‌های اجرائی و نقش بی بدلیل آن در تأمین و تحقق اهداف قانونگذاری و تضمین همه جانبه «حقوق ملت» و خواسته‌های حکومت و تعیین 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 حکومت‌های امروزی، اعمال بازرسی و نظارت می‌باشد.

در فقه سیاسی اسلام نیز یکی از مباحث مهم، اعمال نظارت بر حکومت، دستگاه‌های اجرائی و ماموران دولتی است که در این راستا پیش‌بینی نهادهای نظارتی لازم و ضروری است؛ در سیره و سنت اسلامی نهادهایی چون حسبة، 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 آمبودzman^۱ نیز تقليدی از نهاد نظارت دولت اسلامی (امپراطوری عثمانی) بوده که از کشورهای اسلامی به سوئد منتقل و با تبدیل واژه «آمّات عوثمان» به «آمبودzman» تغییر نام داده است (عمید زنجانی و موسی‌زاده، 343-355/1,1390).

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

^۱- در زبان فارسی برای این نهاد، می‌توان معادله‌ایی چون بازرسی، دادرسی و نظارت بکار برد.

کار دست به احراق 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 انتظار حفظ کند. در نظام حقوقی کشورمان علاوه بر ناظارت قضایی بر اعمال و اقدامات دستگاه‌های اداری، ناظارت غیر قضایی نیز پیش‌بینی شده است (طباطبایی موتمنی، 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 دایرۀ 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 آمبودzman 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 ناظارتی از حیث ساختار، کارکرد و اهداف چه شباهتها و تفوت‌هایی با هم دارند و آیا می‌توان از سازوکارهای کارکردی و اجرایی نهاد «آمبودzman» در تحقق اهداف و نیز کارآیی هرچه بهتر کمیسیون اصل نود به عنوان یک نهاد «تظلم خواهی غیرقضایی» بهره برد؟ با توجه به این سؤال، مقال حاضر کمیسیون اصل نود را از

حيث ماهيت، ساختار، کارکرد و شاخص‌های اجرائي با نهاد «آمبودzman» مورد تطبيق و بررسی قرار می‌دهد.

بحث اول - تبيين مفاهيم:

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 نگاه‌گذار، 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، 1385/2، 3005).

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» (تقوی دامغانی، 1373، 95). در تعریف مزبور، نظارت یک نوع تلاش توسط مدیر دانسته شده است تا 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، ص160). تعریف مزبور تا حدود زیادی شبیه تعریف پیشین است و همچون تعریف قبلی بیشتر به نظارت در حوزه مدیریت اشاره دارد. یکی از نویسندهایان، 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» (میر محمدی، 1383، ص12).

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، می‌توان گفت: نظارت در اصطلاح، مراقبتی است که ناظر، با زیرکی و دقت بسیار در کار مأمور انجام می‌دهد. بر این اساس ناظر علاوه بر آن که به واسطه نگاه دقیق، در جریان کار مأمور قرار می‌گیرد، می‌باشد 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 دستگاههای سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی تشکیل شده که هر کدام در حوزه مسؤولیت‌ها و اختیارات قانونی خود، اعمال گسترده و متفاوتی را انجام می‌دهند و از آنجا که حاکمیت دولت شامل قلمرو مرزهای کشور می‌باشد، اعمال حکومت همه جامعه را فرا می‌گیرد به طوری که همه افراد (شهر و ندان) مستقیم یا غیرمستقیم از اعمال حکومت متأثر و زیان یا نفعی را احساس می‌کنند. یکی از راهکارهای اصولی که عقل، تجربه و علم به ضرورت آن بی‌برده است نظارت بر اعمال کارگزاران جهت فراهم آوردن زمینه ارزیابی است. چرایی و فلسفه نظارت را بدین صورت می‌توان برشمرد:

۱- نظارت یک ضرورت سازمانی است. نظارت در تمام سازمان‌های پیچیده یافت می‌شود. فلسفه نظارت به این دلیل است که اینگونه سازمان‌ها مصمم هستند که خود را حفظ کنند و بعضی اوقات علاقمند به بهبود و پالایش و پیشرفت خودشان می‌باشند. بنابراین در یک مفهوم کلی هدف نظارت کاملاً ساده است و آن عبارتست از: ارتقاء شرایطی که کمک می‌کند تا سازمان به اهدافش دست یابد. نظارت در سازمان‌ها هم عنوان 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 دهدن (عمید زنجانی و موسیزاده، 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 قرارداده اند. هیچ فرآیند هدفمندی بدون کنترل به تأمین مقصد و هدف مورد نظر متهی نمی شود. اگر کنترل نباشد، آدمی نمی تواند موفقت 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 (میرمحمدی، 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 بشیند، به آینده خوشبین شود یا از آنچه بدان مبتلا خواهد شد. بینناک 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 متراffد با اهمیت «خود حکومت» است چراکه 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).

۴- نظارت بر اعمال حکومت در توسعه سیاسی و ایجاد یینش 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 مسؤولیت‌های دولت همکاری و همگامی می‌نمایند. در حالی که بدون نظارت چنین انتظاری را نمی‌توان داشت.

۵- توسل به مشروعيت 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 ناخشنودی دست یابند و دولت‌ها با احراز ناخشنودی ملت‌های خود، تلاش در جلب رضایت عمومی نموده و مشروعيت سیاسی خود را تضمین می‌نمایند. بی‌گمان مشروعيت دولت‌ها ابتداً با آراء عمومی دست یافته است. لکن دولت‌ها در ادامه حیات خود به مشروعيت پایدار نیاز دارند و ممکن است به رغم داشتن پشتونه آراء مردمی، به علت کوتاهی‌ها و یا فساد، در معرض ناخشنودی و یا خشم ملت قرار گیرند و تداوم مشروعيت 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 مشروعيت خود تداوم بخشدند (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 افشاء عملکرد خودکامگان و فساد کارگزاران که در مبارزه برای حفظ سلامت نظام سیاسی اجتناب ناپذیر 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 نقش آفرین باشد.

7- پیشگیری از تجاوز به آزادی‌ها و حقوق عمومی در برخورد با اقتدارات دولت. به طوری که موازنی 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 موازنی 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 تقليدی از ماده 32 قانون اساسی مشروطه است که بیان می‌داشت: «هر کس از افراد ناس می‌تواند عرض حال یا ایرادات و شکایات خود را کتاباً به دفترخانه عرايض مجلس عرضه بدارد. اگر مطلب راجع به خود مجلس باشد، جواب کافی به او خواهد داد و چنان‌چه

مطلوب راجع به یکی از وزارتخانه‌هاست، بدان وزارتخانه 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 ناظرت 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 ناظرتی 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 ناظرت بر قوای سه‌گانه از آن استفاده کند. کمیسیون می‌تواند به ناظرت 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 ناظرت سیاسی خود در قالب سؤال و استیضاح مقامات قوه مجریه اقدام کرد و یا با شناسایی خلاصه‌های 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 کلا 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 مختلف را مجبور به اجرای تصمیماتش می‌کند.

بند چهارم - تعریف نهاد آمبودzman:

واژه آمبودzman 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 آمبودzman به عمل آمده است که در این قسمت چند تعریف ارائه و نقاط مشترک این تعاریف مورد بررسی واقع می‌گردد. اولین تعریف از نهاد آمبودzman 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) جرالد کیدن (Gerald Caiden) در کتابچه بین‌المللی آمبودzman تعریف نسبتاً کوتاهی ارائه کرده که متنضم ویژگی‌های اصلی این نهاد است: «آمبودzman، 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، افشاء‌علی‌تلخلفات. 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 آمبودzman را چنین توصیف می‌کند: آمبودzman 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 آمبودzman یا رئیس نهاد آمبودzman صحبت می‌شود ولی در ادبیات حقوقی فارسی می‌باشد شخص آمبودzman و نهاد آمبودzman را از هم تفکیک کرد.

مطابق این تعاریف یکی از ویژگی‌های نهاد آمبودzman 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.

بحث دوم- بررسی تطبیقی ساختار، ماهیت و کارکردهای دو نهاد:

بند اول - از حیث تعامل با پارلمان:

با ملاحظه تعاریفی که از نهاد آمبودzman ارائه شده است تعامل با پارلمان یکی از ویژگی‌های نهاد آمبودzman می‌باشد. البته شایان ذکر است که در سراسر جهان نهاد آمبودzman با پارلمان در ارتباط نمی‌باشد و در کشورهای نظیر فرانسه، ازبکستان، ایرلند و... این نهاد به قوه مجریه وابسته است (Reif, 1999, p.16). «آمبودzman 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 آمبودzman ها 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: «هر کس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضاییه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را کتبی 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 آن ها 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 سه‌گانه مشخص کرده است. این اصل مجلس شورای اسلامی را مکلف به رسیدگی به شکایات کرده است و تصریح می‌کند که مجلس می‌بایست به شاکی پاسخ کافی دهد. اصل نود قانون اساسی به روشنی نقش مجلس را در ارتباط با شکایات مشخص کرده است. قانون اساسی ساز و 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 می‌کند و آن اینکه: آیا تشکیل کمیسیون اصل نود به عنوان یک کمیسیون داخلی مجلس شورای اسلامی، می‌تواند مقصود و مراد قانون‌گذار اساسی را تحقق بیخشد؟ این سؤال به این دلیل مطرح می‌گردد 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 می‌توان انتظار داشت که یک واحد داخلی مجلس، کاملاً مستقل و بی‌طرفانه به این شکایت رسیدگی کرده و پاسخ کافی نیز به شاکی بدهد؟ بنابراین کاملاً مشخص است که شکایت را نزد مشترکی عنه بردن راه به جائی نمی‌برد و نمی‌توان انتظار داشت که همیشه چنین دعوایی، با انصاف و عدالت کامل مورد رسیدگی قرار بگیرد. در مورد این موضوع می‌بایست این نکته را نیز به خاطر داشت که فضای حاکم بر مجلس، معمولاً فضایی با درگیری‌ها و اختلافات سیاسی است و این موضوع می‌تواند 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 تسليم گردد و رئیس و اعضای کمیسیون مذکور نیز در جبهه سیاسی مشترک هیأت رئیسه باشند. آیا با اطمینان می‌توان ادعا کرد که کمیسیون اصل نود کاملاً بی‌طرفانه به شکایت رسیدگی خواهد کرد؟ مثال ساده‌تر و ابتدائی‌تر 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 می‌شود) است نخواهد کرد؟ به همین دلیل برای اجرای اصل نود قانون اساسی می‌بایست 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 گرفته‌اند تدبیری را برای این موضوع اندیشیده‌اند. به طور مثال نظام حقوقی کشور دانمارک، به منظور جلوگیری از این موضوع سیاست جالبی را پیش‌بینی کرده است. دانمارک از جمله کشورهای است که در نظام حقوقی آن، آمبودzman به وسیله پارلمان انتخاب می‌شود در ماده (55) قانون اساسی دانمارک (1953) مقرر گردیده است: «folk ting» (پارلمان) می‌بایست یک یا دو نفر را به عنوان آمبودzman انتخاب کند که عضو پارلمان نباشند (و) بر ادارات عمومی و نظامی دولت ناظرت کنند». همچنین در ماده (1) قانون آمبودzman دانمارک مصوب (1996) این موضوع تکرار شده است (kuchko-standlmayer, 2008,pp. 153-161). چنانکه مشاهده می‌گردد در قانون اساسی دانمارک برای حفظ استقلال نهاد آمبودzman (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 مترقبی و مهم و در عین حال مغفول و کمتر شناخته شده، نقاط منفی و مبهمی را ایجاد می‌کند 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 می‌شد. زیرا با این سازوکار هم ارتباط این نهاد با مجلس حفظ می‌شود و هم وظیفه تخصصی خود را مستقل از مجلس انجام می‌داد؛ 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 آمبودzman، استقلال این نهاد یکی از ویژگی‌های عمدۀ و اصلی این نهاد به شمار می‌آید (Ziegenfuss, orourke, 2011,p. 130). این موضوع کاملاً بدیهی است که نهادی که دست به رسیدگی شکایات شهر وندان 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 مشروعيت 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 آین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و آین 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 آین 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، می‌بین این موضوع است که نماینده منتخب، صلاحیت بیشتری را در زمینه ایغای این نقش دارد. رئیس کمیسیون از میان نمایندگان انتخاب

می‌گردد، این در حالی است که مطابق اصل نود قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی نیز تحت ناظارت کمیسیون می‌باشد. این موضوع نشان می‌دهد که از بعد سازمانی کمیسیون استقلالی ناقص دارد. مطابق ماده ۱ قانون نحوه اجرائی کمیسیون اصل نود مصوب ۱۳۶۵ کمیسیون اصل نود دارای یک واحد دفتر و یک واحد رسیدگی به شکایات است. اعضای دفتر کلا از سوی هیأت رئیسه انتخاب می‌گردد و اعضای واحد رسیدگی به شکایات کلا از نمایندگان هستند. بنابراین استقلال اداری کمیسیون نیز مورد تردید است زیرا هیأت رئیسه مجلس خود تحت ناظارت این کمیسیون است و انتصاب اعضای دفتر از طرف آن ها نمی‌تواند کاملاً بجا و صحیح باشد. ولی نکته مهم و مثبت در زمینه استقلال اداری کمیسیون ماده ۵ قانون فوق الذکر است. این ماده مقرر می‌دارد: «چنانچه شکایتی نیاز به تحقیق و بررسی داشته باشد، کمیسیون می‌تواند بازرسی یا بازرسانی را از میان نمایندگان مجلس شورای اسلامی به انتخاب هیئت رئیسه کمیسیون اعزام نماید. در این صورت مسئولین ذیربظ موظفند همکاری لازم را از هر جهت با آنان معمول دارند. تبصره - بازرسی یا بازرسان اعزامی می‌تواند در صورت لزوم فرد یا افراد متخصصی را هر چند غیر نماینده باشد، با تصویب هیئت رئیسه کمیسیون همراه خود برای بازرسی دعوت نماید.» بنابر این ماده، کمیسیون می‌تواند برای تحقیق و بررسی از اعضای مجلس شورای اسلامی استفاده کند و مهم‌تر اینکه آن ها نیز می‌توانند افراد متخصص را برای بررسی و تحقیق کامل تر به کار بگیرند. این موضوع به استقلال اداری کمیسیون کمک می‌کند. از حیث مصونیت برای رئیس و اعضای کمیسیون به دلیل آنکه آن ها از اعضای مجلس شورای اسلامی هستند فقط از مصونیتی که در اصل ۸۶ 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 می‌باشد 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 است^۱ 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 حیث 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 فرافقایی:

شکل رسیدگی نهاد آمبدوزمان به شکایات شهروندان و تخلفات دستگاه‌های دولتی به روش فرافقایی انجام می‌گیرد (Reif, 1999,p. 152). آمبدوزمان‌ها معمولاً به شیوه غیررسمی و فرافقایی اقدام می‌کنند (Gregory, Gidding, 2000,p. 16). بدین معنی که این نهاد تابع آین 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 جراین خسارات وارد به آنان است (pegram, 2007,p. 13). بر اساس قولانیں اکثر کشورها نهاد آمبدوزمان به تمام استناد و مدارک دولتی دسترسی دارد. این نهاد می‌تواند این استناد 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 فرایمن صادره از

۱- اصل 86 قانون اساسی مقرر می‌دارد: «نماینده‌گان مجلس در مقام ایفای وظایف نماینده‌گی 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 نماینده‌گی خود داده‌اند تعقیب یا توقیف کرد».

آمبودzman برای مقام یا نهاد خاطی، منجر به مجازاتی برای وی می‌شود (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 سوء مدیریت نهادها نظارت فرافقضایی خود را اعمال می‌کند (Ibid, p.21). اطلاعات واصله از اشخاص، مطبوعات و رسانه‌ها می‌توانند عامل دست‌یابی نهاد آمبودzman به موارد سوء مدیریت باشند. حال با بیان این جزئیات به نحوه رسیدگی کمیسیون اصل نود به شکایات شهروندان علیه طرز کار قوای سه‌گانه پرداخته می‌شود.

تبصره 1 ماده 2 قانون نحوه اجرای اصل نود قانون اساسی مقرر می‌دارد: «هر بخش می‌تواند با موافقت ریس کمیسیون در صورتی که مقتضی بداند از شاکی و مشتكی عنه برای ادا توضیحات و روشن شدن چگونگی موضوع دعوت به عمل آورد و عدم اجابت مشتكی عنه تخلف محسوب ولیکن مجازات مذکور در ماده 2 این قانون را نخواهد داشت». بنابر حکم این تبصره، کمیسیون می‌تواند طرفین دعوا را احضار کند. اما در این ماده از ایجاد سازش بین آن‌ها بخشی 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 می‌تواند با قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی و تمام وزارت‌خانه‌ها و ادارات و سازمان‌های وابسته به آن‌ها و بنیادها و نهادهای انقلابی و مؤسساتی که به نحوی از انحصار به یکی از قوای فوق الذکر مربوط می‌باشند مستقیماً مکاتبه یا به آن‌ها مراجعه نمایند و برای رسیدگی به شکایات کتبی که از طرف مسئولین مربوطه بدون جواب مانده و یا جواب قانع کننده بدآن‌ها داده نشده و رفع مشکلات توضیح بخواهد و آن‌ها مکلفند در اسرع وقت جواب کافی بدهند». حکم این ماده دسترسی کمیسیون اصل نود به دستگاه‌ها و نهادهای دولتی و عمومی را کاملاً نشان می‌دهد.

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 آمودرمان به امور جزئی و موردي از سوء عملکرد اشخاص و نهادهای عمومی رسیدگی می‌کند و نظارت این نهاد صرفاً شامل امور کلان و کلی نمی‌باشد. این در حالی است که عبارت طرز کار قوای سه گانه مبهم می‌باشد (راسخ، 1388، ص 90) و روشن نیست که آیا این کمیسیون به امور کلی و کلان مربوط به قوای سه گانه رسیدگی می‌کند و یا اینکه به شکایات مردم علیه اداره یا سازمانی خاص و یا حتی مستخدمین عمومی ادارات و نهادها نیز رسیدگی می‌کند. ماده ۵ قانون نحوه اجرای اصل نود قانون اساسی نیز ابهام این عبارت را مرتفع نکرده است.^۱ نحوه نگارش این ماده ضروری می‌دارد عبارت مذکور مورد تحلیل و تبیین دقیقی قرار گرفته و مراد واقعی قانون‌گذار اساسی استنباط شود.

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

بند چهارم- از حیث ضمانت اجرای رسیدگی:

چنانچه از تعریف نهاد آمودرمان فهمیده می‌شود ضمانت اجرای تصمیمات نهاد آمودرمان ضمانت اجرای نرم است. یعنی این نهاد دارای قدرت لازم الاجرا برای اجرائی کردن تصمیمات خود نمی‌باشد. بلکه این نهاد نتیجه تصمیمات خود را در قالب گزارش‌های ویژه و یا سالانه به نهادهایی که قانوناً برای دریافت آن‌ها ذی‌صلاح هستند ارائه می‌دهند. «این نهاد نوعی دستگاه نفوذ و تأثیر است و از راههای غیر قضایی حل اختلافات بهره می‌گیرد و به افکار عمومی بویژه از طریق انتشار گزارش فعالیت خود تکیه می‌کند» (عباسی، 1389، ص 268).

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

آمبودzman نمی‌تواند منجر به احراق 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 سوء مدیریت اشخاص و سازمان‌های تحت نظارت این نهاد شود. بنابراین پارلمان می‌تواند از ابزارهای سیاسی و حقوقی خود به مقام و نهاد مختلف 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 آمبودzman این اختیار را دارد که در صورت عدم تمکین نهاد یا مأمور خاطی از تصمیمات آمبودzman، تخلف را به محاکم صالح قضایی ارجاع دهد و محاکم مکلف هستند خارج از نوبت به شکایت رسیدگی کرده و نتیجه را به آمبودzman 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، می‌باشد 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 ضمانت اجرا 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 بهره‌مند می‌گردد. 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 تریبون 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 مختلف خدشه دار می‌گردد و زمینه پاسخگوئی آن‌ها در برابر عموم شهروندان ایجاد می‌گردد. علاوه بر این مورد می‌توان تصمیمات کمیسیون اصل نود را دارای یک پشتونه قضایی نیز دانست. در این مورد در اصل نود قانون اساسی اشاره‌ای 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 بازرگانی 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 بازرگانی کل کشور بر این موضوع دلالت دارد: «انجام

بازرسیهای فوق العاده حسب الامر مقام معظم رهبری و یا به دستور رئیس قوه قضائیه و یا درخواست رئیس جمهور و یا کمیسیون اصول هشتاد و هشت (88) و نودم (90) قانون اساسی مجلس شورای اسلامی و یا بنا به تقاضای وزیر یا مسؤول دستگاههای اجرایی ذیربیط و یا هر موردی که به نظر رئیس سازمان ضروری تشخیص داده شود». این موضوع به رسیدگی‌های دقیق‌تر کمیسیون کمک کرده و یک سازمان نظارتی قوی را در اختیار کمیسیون قرار می‌دهد. این سازمان ممکن است از قدرت قضائی خود نیز در جهت رسیدگی به موارد ارجاعی کمیسیون بهره بگیرد که می‌تواند یک ضمانت اجرا محسوب گردد. قدرت قضائی از آن جهت که مطابق تبصره ۲ ماده ۵ «رئیس هیات بازرگانی و یا بازرس در صورتی که دارای پایه قضائی و ابلاغ خاص از رئیس قوه قضائیه باشد چنانچه در ضمن بازرگانی به اموری برخورد نماید که بیم تبانی یا فرار متهم و یا از بین بردن دلایل و مدارک برود می‌تواند تا پایان بازرگانی برابر مقررات قانون آین 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 رئیس هیأت و موافقت رئیس دادگستری محل اقدام نماید». بنابراین کمیسیون اصل نود از سوی نهادهای نظارتی قضائی نیز مورد حمایت می‌باشد و در موقع لزوم می‌تواند از وجود آن‌ها بهره ببرد. با توجه به مطالبی که ذکر شد نمی‌توان 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، می‌تواند در جنبه‌های مختلفی اثرگذار باشد. بازخورد این صلاحیت کمیسیون، ممکن است در قالب شفافیت اداری، پاسخگویی مقامات خاطی، استفاده از ضمانت‌های 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 سه‌گانه را بر عهده دارد، اما با توجه به رابطه سازمانی که با مجلس دارد قادر اختیار اتخاذ تصمیمات

لازم الاجرا به مانند محاکم قضایی می‌باشد. نهادهای با وظایف مشابه کمیسیون اصل نود تقریباً در اکثر کشورهای جهان پدیدار شده است که به نهاد آمبودzman معروف است. این نهادها به شکایات شهروندان علیه سوء عملکرد و تحلفات 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 عمولاً با پارلمان در تعامل هستند.

با توجه به شباهت‌های که بین کمیسیون اصل نود و سازوکار نهاد آمبودzman به نظر می‌رسد می‌توان تصور نمود که کمیسیون مزبور نیز دارای کارکردهای آمبودzmanی در نظام حقوقی کشورمان است و می‌توان از نقاط قوت موجود در نهاد آمبودzman در جهت تقویت و افزایش کارآیی کمیسیون اصل نود بهره جست. اگرچه نهاد «آمبودzman» خود تقليدی از نهاد نظارت دولت اسلامی «مپراطوری 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 (۹۰) توجه کرد.

منابع و مأخذ:

الف - فهرست منابع فارسی:

- ۱- آقایی، مسلم، (۱۳۸۶)، **مبانی و ماهیت نظارت قضایی بر اعمال دولت، پژوهشنامه (۱)**، پژوهشکده تحقیقات استراتژیک.
- ۲- احمدی، مرتضی، (۱۳۷۶)، **مجموعه مقالات نخستین همایش نظارت و بازرگانی**، تهران، انتشارات سازمان بازرگانی.
- ۳- تقوی دامغانی، سیدرضا، (۱۳۷۳)، **نگرشی بر مدیریت اسلامی**، چاپ اول، تهران، سازمان تبلیغات اسلامی.

- 4- راسخ، محمد، (1387)، **نظرارت و تعادل در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران**، تهران، نشر دادگستر.
- 5- رضایی زاده، محمد جواد- عابدی، سعید، (1389)، «آمادزمن: پاسدار حقوق شهر وندان، مبتکر اصلاحات اداری»، فصلنامه حقوق، دوره 40.
- 6- دهخدا، علی‌اکبر، (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 - موسی‌زاده، ابراهیم، (1389)، **نظرارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری**، چاپ اول، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
- 10- عمید زنجانی، عباسعلی - موسی‌زاده، 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), Gabriale (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 دستگاه های دولتی جهت رسیدگی به شکایات مردم، 1359.
- 3- آین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، اصلاحیه 1387.
- 4- قانون نحوه گزارش کمیسیون اصل نود، 1366.