

آمبودزمان

و نهادهای مشابه آن
در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

دکتر ابراهیم موسی زاده

معاونت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

فضل الله جوکار

چاپ
۱۳۸۱

سرشناسه	موسی زاده، ابراهیم، ۱۳۵۲ -
عنوان و نام پدیدآور	آمبودزمان و نهادهای مشابه آن در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران / ابراهیم موسی زاده فضل الله جوکار.
مشخصات نشر	تهران: دادگستر، ۱۳۹۱.
مشخصات ظاهری	۲۲۲ ص.
شابک	۹۷۸۶۰۰۲۸۲۰۰۷۵ :
وضعیت فهرست نویسی	فیا :
موضوع	آمبودزمان :
شناسه الزوده	جوکار، فضل الله :
ردیفی کنکره	۱۳۹۱ : ۸م / ۱۵۲۵ JF
ردیفی تریبی	۳۵۲/۸۸ :
شماره کتابشناسی ملی	۲۸۴۷۲۰ :

آمبودزمان

و نهادهای مشابه آن
در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران
تالیف: دکتر ابراهیم موسی زاده
فضل الله جوکار

ناشر: انتشارات دادگستر

چاپ اول: پاییز ۱۳۹۱

شماره: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۸۵۰۰ تومان

شابک: ۹۷۸۶۰۰۲۸۲۰۰۷۵

دفتر مرکزی انتشارات: تهران، میدان حضرت ولی عصر (عج)، بلوار کشاورز،

ابتدای خیابان فلسطین، کوچه شهید ذاکری، بن بست سوم، پلاک ۶

تلفن ۸۸۹۰۴۳۶۵ - ۸۸۹۰۵۴۶۰ فکس ۸۸۹۱۰۳۳۳

فهرست مطالب

مقدمه	۱۱
-------	----

فصل اول

شناخت سیستم آمبودزمان

بند اول - نمایی کلی از نهاد آمبودزمان	۱۵
بند دوم - تاریخچه آمبودزمان	۲۰
بند سوم - تعریف آمبودزمان	۲۵
بند چهارم - گسترش جهانی	۲۷
بند پنجم - دلایل گسترش جهانی	۲۹
بند ششم - انواع آمبودزمان	۳۲
الف - دسته‌بندی از حیث قلمرو جغرافیایی	۳۲
ب - دسته‌بندی از حیث صلاحیت	۳۳
ج - دسته‌بندی از حیث سازمانی (آمبودزمان سازمانی)	۳۶
بند هفتم - نامگذاری آمبودزمان در کشورهای مختلف	۳۸
بند هشتم - استقلال نهاد آمبودزمان	۳۹
الف - مفهوم و اهمیت استقلال آمبودزمان	۳۹
ب - وجوه مختلف استقلال آمبودزمان	۴۱

- بند نهم - رسیدگی فراقضائی آمبودزمان ۵۲
- الف - رسیدگی به شکایات شهروندان علیه سوء عملکرد ارگانهای دولتی به روش فراقضایی ۵۶
- ب - رسیدگی خودجوش علیه سوء عملکرد ارگانهای دولتی به روش فراقضایی ۵۸
- بند دهم - سازمان‌های مشابه به آمبودزمان ۶۰
- بند یازدهم - نقش آمبودزمان در تقویت و پشتیبانی حقوق شهروندی .. ۶۲
- بند دوازدهم - ویژگی‌های مشترک نهادهای آمبودزمان ۶۵
- الف - این نهادها و مراجع دادگاه نیستند. ۶۵
- ب - این نهادها مراجع بازرسی اداری هستند؛ نه قضایی ۶۶
- ج - آمبودزمان‌ها؛ ادارات عملیاتی و کارگزاران اجرایی نیستند ۶۸
- د - ضمانت اجرا و صلاحیت مشورتی نهاد آمبودزمان ۶۹

فصل دوم

آمبودزمان پارلمانی اقلیتان

- بند اول - تاریخچه ۷۱
- بند دوم - مبنای قانونی ۷۳
- بند سوم - اهمیت و جایگاه نهاد آمبودزمان ۷۴
- بند چهارم - تشکیلات آمبودزمان ۷۵
- الف - نصب، دوره عضویت و عزل رئیس آمبودزمان ۷۵
- ب - ارتباط با پارلمان ۷۷
- بند پنجم - آمبودزمانهای منطقه‌ای ۷۹

الف - ایرلند شمالی	۸۰
ب - ولز	۸۱
ج - اسکاتلند	۸۱
بند ششم - استقلال آمبودزمان پارلمانی	۸۲
بند هفتم - نظارت قضائی بر تصمیمات آمبودزمان پارلمانی	۸۴
بند هشتم - صلاحیت آمبودزمان پارلمانی	۸۵
الف - رسیدگی به شکایات	۸۵
ب - حوزه‌های تحت نظارت	۸۸
ج - تعریف سوء عملکرد	۹۱
د - ضمانت اجرای رسیدگی آمبودزمان و مزایای آن	۹۴

فصل سوم

آمبودزمان در سوئد

بند اول - در آمد	۹۷
بند دوم - تاریخچه سازمان بازرسان پارلمانی سوئد	۱۰۰
بند سوم - ساختار و تشکیلات سازمان بازرسان پارلمانی	۱۰۷
بند چهارم - صلاحیت و اختیارات سازمان بازرسان پارلمانی	۱۰۸
الف - رسیدگی به شکایات مطروحه از سوی بازرسان پارلمانی	۱۰۹
ب - ابتکارات و بازرسی‌های سازمان بازرسان	۱۱۶
ج - اختیارات و صلاحیت بازرسان	۱۱۷
بند پنجم - سایر مقررات سازمان بازرسان پارلمانی سوئد	۱۲۰
الف - مقررات مربوط به دبیرخانه و شکایات	۱۲۰

- ب - مقررات مربوط به نحوه برخورد با پرونده‌ها..... ۱۲۳
- ج - مقررات رازداری ۱۲۷
- بند ششم - اعضای سازمان بازرسی پارلمانی ۱۲۸
- بند هفتم - حوزه‌های مسئولیتی ۱۳۴

فصل چهارم

آمبودزمان اتحادیه اروپا

- بند اول - تاریخچه و بنای قانونی آمبودزمان اروپایی ۱۴۰
- بند دوم - تشکیلات آمبودزمان اروپایی ۱۴۳
- الف - نصب و عزل رئیس نهاد ۱۴۳
- ب - دبیرخانه و کارکنان ۱۴۴
- ج - حقوق و مزایا ۱۴۵
- بند سوم - صلاحیت‌های آمبودزمان اروپایی ۱۴۶
- الف - صلاحیت موضوعی ۱۴۶
- ب - صلاحیت شخصی ۱۴۸
- ج - چگونگی رسیدگی آمبودزمان به شکایات ۱۵۰

فصل پنجم

سازمان بازرسی کل کشور

- بند اول - تاریخچه سازمان بازرسی کل کشور ۱۵۶
- الف - قبل از پیروزی انقلاب اسلامی ۱۵۶
- ب - سازمان بازرسی پس از پیروزی انقلاب اسلامی ۱۶۰
- بند دوم - اهداف سازمان بازرسی کل کشور ۱۶۱

الف - نظارت بر حسن جریان امور در دستگاه‌های اداری	۱۶۲.....
ب - نظارت بر اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری	۱۶۲.....
بند سوم - وظایف و صلاحیت‌های سازمان بازرسی کل کشور	۱۶۴.....
الف - بازرسی مستمر	۱۶۵.....
ب - بازرسی‌های فوق‌العاده	۱۶۷.....
ج - اعلام موارد تخلف و نارسائیه‌ها	۱۶۸.....
د - انعکاس جرائم و تخلفات و سوء جریان‌ات به مراجع قضایی و اداری	۱۷۰.....
ه - ارسال گزارش بازرسی در ارتباط با آئین‌نامه‌ها و مقررات دیگر به دیوان عدالت اداری	۱۷۰.....
و - موارد دیگر وظایف و صلاحیت سازمان بازرسی کل کشور	۱۷۱.....
بند چهارم - اشخاص و سازمان‌های مکلف به همکاری با سازمان	۱۷۲.....
الف - مسئولان و سازمان‌های مشارکت‌کننده در انجام امر بازرسی	۱۷۳.....
ب - اشخاص و نهادهایی که بعد از بازرسی همکاری دارند	۱۷۳.....
ج - مسئولان مکلف به همکاری جهت تسریع و تسهیل امر بازرسی	۱۷۶.....
بند پنجم - نحوه شکایت به سازمان بازرسی کل کشور	۱۷۷.....
بند ششم - وظیفه سازمان پس از اعلام شکایت	۱۷۸.....
الف - وظیفه بازررس یا هیأت بازرسی پس از اعلام شکایت و اعزام به محل مأموریت	۱۷۹.....
ب - اختیار بازررس یا هیأت بازرسی	۱۸۰.....
بند هفتم - ترکیب و مقررات استخدامی سازمان بازرسی کل کشور	۱۸۲.....
الف - مدیران سازمان	۱۸۲.....

- ب - بازرسان و کارشناسان سازمان ۱۸۲
- بند هشتم - ضمانت اجرای گزارشات و اقدامات سازمان ۱۸۳
- بند نهم - انجام عملیات‌های لازم پس از دریافت گزارشات بازرسان ۱۸۶

فصل ششم

کمیسیون اصل نودم

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

- بند اول - پیشینه تاریخی اصل نود ۱۸۹
- بند دوم - مبای قانونی کمیسیون اصل نود ۱۹۱
- بند سوم - اهمیت و جایگاه کمیسیون اصل نود در ایران ۱۹۳
- بند چهارم - تشکیلات کمیسیون اصل نود ۱۹۴
- الف - دوره اول: سالهای ۵۹-۶۰ ۱۹۵
- ب - دوره دوم از سال ۶۱ تا ۶۵ ۱۹۵
- ج - دوره سوم از سال ۶۵ به بعد ۱۹۶
- بند پنجم - صلاحیت کمیسیون اصل نود ۲۰۰
- الف - رسیدگی به شکایات و چگونگی آن ۲۰۰
- ب - خصوصیات شاکی ۲۰۲
- ج - گستره نظارت کمیسیون اصل نود ۲۰۲
- د - تبیین عبارت «طرز کار» در اصل نود قانون اساسی ۲۰۴
- ه - ضمانت اجرای تصمیمات کمیسیون اصل نود ۲۱۲

منابع و ماخذ ۲۱۵

مقدمه

آبودزمان به عنوان یک نهاد نظارتی و بازرسی و تضمین‌کننده سلامت نظام اداری و مرجع رسیدگی غیرقضایی، سریع و آسان به شکایات، تظلمات و گزارشات شهروندان از سوء جریانات و تخلفات دستگاه‌های اجرایی؛ اولین بار به تاسی از «نهاد حسیه» و «دیوان مظالم» در اسلام به سال ۱۷۱۳ میلادی در کشور پادشاهی سوئد ایجاد شد. برخی معتقدند این نهاد برگرفته از واژه «آیات عثمان» یا همان «امت عثمان» می‌باشد. چارلز (کارل) دوازدهم؛ پادشاه وقت سوئد، که پس از شکست از امپراتوری روسیه و به دلیل اشغال کشورش به قلمرو امپراتوری عثمانی (ترکیه کنونی) پناهنده شده بود، در مدت اقامت در آنجا با دیوان مظالم اسلامی عثمانی آشنا شده و پس از بازگشت به کشورش وظیفه بازرسی و نظارت بر دستگاه‌های اداری و حکومتی را به مقامی به نام «آبودزمان» واگذار نمود.^۱

در هر حال امروزه این نهاد، جنبه بین‌المللی پیدا کرده، به نحوی که در سال ۱۹۷۸ میلادی مؤسسه بین‌المللی آبودزمان (I.O.T) تأسیس و انجمن‌های آبودزمان منطقه‌ای نیز در شش منطقه جهانی و در مناطق اروپا،

۱. به نقل از: قاضی ادوکپا، معاون انجمن آبودزمان آفریقایی و کمیسر عالی شکایات عامه نیجریه آبوja، شریه داخلی سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۸۱.

آسیا، آفریقا، استرالیا، آمریکای لاتین و آمریکای شمالی، در کنار آمبودزمان‌های داخلی کشورها تأسیس شده‌اند.

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و در اصول متعدد قانون اساسی، نهادهای بازرسی از دستگاه‌های اجرایی و نظارت بر نهادهای حکومتی به منظور تحقق نظام اداری کارآمد و سالم و رسیدگی به تظلمات مردم و شهروندان و تأمین حقوق ملت پیش‌بینی و تضمین شده‌اند، که علاوه بر نهادهای بازرسی و نظارتی و حمایت‌کننده از شهروندان در ساختار دستگاه‌های اجرایی، می‌توان به سازمان بازرسی کل کشور و کمیسیون اصل نهم قانون اساسی اشاره داشت. اثر پیش‌رو با هدف بررسی نهاد آمبودزمان و مطالعه موردی آن در چند کشور و بررسی نهادهای متناظر و مشابه آن در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران (سازمان بازرسی کل کشور و کمیسیون اصل نهم قانون اساسی) شکل گرفته است.

لازم به ذکر است زمانی که اینجانب اولین تحقیقات خویش را راجع به آمبودزمان در سال ۱۳۸۰ آغاز نمودم، در میان کتب حقوقی موجود به زبان فارسی مطلبی به غیر از چند سطر، آن هم در بازرسی یکی از کتاب‌ها وجود نداشت، اما امروز بسیار خوشحالم که اثری مستقل در این زمینه تقدیم علاقه‌مندان و مجامع علمی و دانشگاهی می‌شود. مرچند در تهیه این اثر تلاش فراوان صورت گرفته است ولی معترفیم که بسیاری از مباحث آن نیاز به تکمیل دارد. پیشاپیش از همه کسانی که با نقد منصفانه و کمال‌گرا و ارائه آن به مؤلفین، به اصلاح و تکمیل چاپ‌های بعدی کمک و مساعدت می‌کنند سپاسگذاری می‌نمایم. بر خود فرض می‌دانیم از اساتید بزرگوار؛ آقایان دکتر فیروز اصلانی و دکتر سیدباقر میرعباسی، که در شکل‌گیری

اولیه طرح تحقیقاتی اثر حاضر از راهنمایی و مشاوره آنان کمال استفاده را داشته‌ایم و همچنین از دوستان ارجمند؛ آقایان فهیم مصطفی‌زاده و جواد فتحی که ضمن پاسخگویی به سؤالات و ابهامات، در ارزیابی اثر نقش بسزایی داشته‌اند و نیز پژوهشگر گرامی و مدقق؛ آقای سیدمهدی سیدی که در بازخوانی و بازبینی اثر از همکاری و مساعدت‌شان بهره برده و نکات مفید و ارزشمندی را تذکر و یادآور شده‌اند، صمیمانه تشکر و قدردانی نماییم و همچنین از آقای عمران محمدی (دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق تجارت بین‌الملل) که در فصل آمبودزمان اتحادیه اروپا ما را یاری نموده‌اند سپاسگذاری می‌کنیم.

ابراهیم موسی‌زاده

استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

فضل‌الله جوکار

دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی

دانشگاه تهران

اردیبهشت ۱۳۹۱