

آمبودزمان بخش عمومی در نظام حقوقی انگلستان با نگاهی به نهادهای ناظر در نظام حقوقی ایران

مسیح بهنیا*

امیرحسین صادقی**

چکیده

آمبودزمان بخش عمومی در نظام حقوق اداری انگلستان شامل چهار نهاد تحت عناوین «آمبودزمان پارلمانی و خدمات سلامت»، «آمبودزمان حکومت محلی و مراقبت اجتماعی»، «آمبودزمان مسکن» و «آمبودزمان زندان‌ها و آزادی مشروط» است. عموم تقریرات موجود در خصوص نهادهای مورد نظر، به بحث از آمبودزمان پارلمانی جدای از واحد خدمات سلامت اختصاص یافته‌اند. از این‌رو، لازم است که با بررسی وظایف نهادهای مورد اشاره، نگاهی به تغییرات حاصل شده در خصوص بازرسی‌های غیرقضایی (آمبودزمان) به عنوان نهادهای مدافع حقوق شهروندان در این کشور داشت. با اینکه زعامت این نهادها با اشخاصی است که از سوی قدرت مرکزی به این سمت منصوب می‌شوند، اما از استقلال فراوانی نسبت به این قدرت برخوردارند؛ تا جایی که برخی از آنها می‌توانند شخص عمومی منصوب‌کننده خویش را مورد بازرسی قرار دهند. با این حال، مهم‌ترین کارکردی که از بررسی صلاحیت‌های این نهادها به چشم می‌آید، کارکرد اطلاع‌رسانی آنها به بخش عمومی برای تغییر و اصلاح وضعیت موجود در ساختار نظام اداری این کشور است؛ چه اینکه از صلاحیت‌های مؤثری برای اجرای تصمیمات خود برخوردار نیستند و حداکثر، برخی از آنها می‌توانند شخص و نهاد مورد بازرسی را به پرداخت خسارت الزام کنند. همچنین، با آنکه نظام حقوقی ایران از نهاد آمبودزمان در معنای اصلی آن برخوردار نیست، می‌توان وجوه اشتراکی را میان آمبودزمان‌های بخش عمومی انگلستان با نهادهای بازرسی موجود در ایران (همچون کمیسیون اصل نود) ملاحظه کرد.

کلیدواژه‌ها: آمبودزمان، بازرسی، بخش عمومی، حکمرانی خوب.

مقدمه

نهاد آمبودزمان به عنوان تأسیسی که ریشه در کشور سوئد دارد، در حال حاضر به عنوان «مدافع حق‌های شهروندی»^۱ علیه خودکامگی بوروکراتیک، دیگر نه به عنوان نهادی افقی در راستای سایر قوا، بلکه به‌مثابه بخشی از نظارت عمودی بر دولت توسط شهروندان محسوب می‌شود.^۲ یکی از دلایل اصلی تشکیل چنین نهادهایی در اغلب نظام‌های حقوقی مدرن به منظور دوری‌گزیدن از فرآیندها و ناکارآمدی‌های نظام قضایی، غیررسمی بودن و کم‌هزینه‌بودن شکایت به این نهادها است که بر خلاف روند معمول در دادگاه‌ها و دیوان‌های اداری راه‌حلی به نسبت مناسب‌تر برای پیگیری و دفاع از حقوق شهروندان است.^۳

به اعتقاد پروفیسور وید^۴ نهاد آمبودزمان قدرت اصلی خویش را ابتدائاً از توانایی برای مهار افکار عمومی و تحمیل آن بر دولت به دست می‌آورد نه از قانون. به دیگر سخن، اختیاراتی که قانون به نهاد آمبودزمان اعطاء می‌کند، اختیاراتی ثانویه‌اند که شامل تحقیق و بازرسی، تهیه مدارک و شواهد و مسائلی از این دست است. برای فهم بهتر این موضوع، وید مثال‌هایی عینی ذکر می‌کند؛ بالأخص در مواردی که قانون نتوانسته است راه‌حلی را برای مسئله بی‌عدالتی ناشی از توصیه اشتباه مقام اداری پیش‌بینی کند. به‌طور مثال، در یک پرونده، شرکتی تقاضای خرید زمین برای سازندگان داشت و مقام اداری به این شرکت پاسخ داد که برای خرید زمین، نیازی به کسب مجوز نیست. پس از آن فهمیده شد که شرکت نیاز به کسب مجوز داشته و از اعطاء مجوز امتناع شده است. با این حال، شرکت و سازندگان، راه‌چاره‌ای مطابق قانون نداشتند؛ چراکه قدرت عمومی را نمی‌توان به آنچه که گمان دارد صحیح است مجبور کرد. براین‌اساس، یکی از اختیارات موجود در دست آمبودزمان، رسیدگی به اشتباهاتی است که توسط مقام اداری صورت پذیرفته و منجر به تضییع حقوق افراد شده در زمانی که هیچ راه‌حل قانونی‌ای نیز وجود ندارد. پرونده‌های دیگر در سال ۱۹۶۹ نشان می‌دهد که نهاد آمبودزمان چگونه توانست اداره گمرک و امور مالیات را به بازپرداخت ۱۶۷ پوند که به عنوان مالیات خرید خودرویی که از ایرلند به اسکاتلند انتقال داده شده بود، متقاعد سازد؛ با آنکه به دارنده خودرو گفته شده بود که هیچ مالیاتی قابل

1-Defender of Civil Rights

2-Magnette, P. "Between Parliamentary Control and The Rule of Law: The Political Role of Ombudsman in . The European Union". Journal of European Public Policy. Vol. 10, 2003, p. 678

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

4-William Wade .

بازپرداخت نیست. در یک مورد دیگر، آموذزمان توانست خسارتی معادل ۹۵۰ پوند از هیئت تجارت به نفع یک شرکت که به اشتباه مقام اداری هیئت موصوف، شرکت یادشده ملزم به پرداخت هزینه سرمایه‌گذاری شده بود، غرامت بگیرد.^۱ بنا به تقریر فوق، صیانت از حق‌های شهروندی دلیل عمده کارکرد آموذزمان است؛ هر چند مقام و نهاد اداری مطابق با قدرت صلاحیدیدی خویش و مطابق صلاحیت‌های قانونی‌اش عمل کرده باشد.

با این همه، دلایل متعددی برای تشکیل آموذزمان‌ها در کشورهای مختلف مطرح شده است؛ به اعتقاد برخی، از آنجاکه فساد ناشی از عمل نادرست مقام‌های عمومی عامل اصلی نقض حق‌های بنیادین و امنیت است و اینها به نوبه خود عامل اصلی به محاق رفتن اصل حاکمیت قانون‌اند، جلوگیری از این تخلفات نیازمند نهادی همچون آموذزمان است.^۲ برخی دیگر آن را نهادی قانونی در حمایت از شهروندان به منظور جلوگیری در سوءاستفاده از قدرت دانسته و عده‌ای دیگر، آن را همانند نهادهای شبه‌قضایی برای انجام دادن وظیفه تحقیق در خصوص همه شکایات شهروندان از بدنه عمومی دانسته‌اند.^۳ با این حال، نهادهای آموذزمان بیش از آنکه دارای صلاحیت‌های اجرایی و ضمانت‌اجرایی قوی در صیانت از حقوق شهروندان باشند، بیشتر به عنوان میانجی شهروندان و هیئت حاکمه تلقی می‌شوند. گزارش‌های واصله به قدرت عمومی از سوی آموذزمان در خصوص شکایات می‌تواند راهنمایی در دست این قدرت برای تصحیح رویه‌ها، ارتقای شاخصه‌های حکمرانی خوب، تضمین حقوق بشر، جبران نارسایی‌ها، کارآمدی بیشتر و مسئولیت‌پذیری باشد. باید خاطر نشان ساخت «اثر بخشی فعالیت‌های آموذزمان به میزان زیادی به حساسیت سازمان‌های دولتی و دیگر اشخاص حقوق عمومی نسبت به انتقادهایی که در گزارش‌های آموذزمان بیان شده‌اند، بستگی دارد؛ زیرا آموذزمان معمولاً به خودی خود منابعی برای اجرای توصیه‌هایش ندارد. معمولاً گفته می‌شود تأسیس آموذزمان موفق بوده و از طرح بسیاری از دعاوی نزد دادگاه‌ها پیشگیری می‌کند».^۴ کوتاه سخن آنکه، نظارت از طریق آموذزمان (مقام ناظر مستقل) از اقسام نظارت

1-Wade, W. "The British Ombudsman: A Lawyer's View". *Administrative Law Review*. Vol. 24. No. 2, 1972, pp. 139-40

به اعتقاد نویسنده، اصطلاح سوءمدیریت بیشتر بر جنبه‌های صلاحیت اختیاری (Discretionary Power) تکیه دارد؛ جایی که هنوز تصمیم اتخاذ شده خارج از دایره قانون یا خارج از صلاحیت (Ultra Vires) نیست، بلکه عملکرد آموذزمان عموماً حول محور تصمیماتی است که به اشتباه اتخاذ شده‌اند یا به تعبیر نویسنده، تصمیم بد اتخاذ شده است (ibid, p. ۱۴۳).

2-Patel, N. "Prosecution of Corrupt Officials in Light of Single Directive". *Social Science Research*, 2013, pp. 1-15. Accessible on: SSRN 2216806

3-Bukhari, S. & Muhammad Asif, "Institutional Analysis of Ombudsman: A Comparative Study of Pakistan, India, UK and USA". *Interdisciplinary Journal of Contemporary Research in Business*. Vol. 5, No. 2, 2013, p. 711

۵. هداوند، مهدی، *حقوق اداری تطبیقی*، جلد دوم، چاپ چهارم، تهران: سمت، ۱۳۹۳، صص ۱۳-۱۲.

غیرقضایی است که به‌ویژه پس از سال‌های ۱۹۵۰ مورد توجه قرار گرفته است. در واقع، آمبودزمان به عنوان شاخص توسعه سیاسی با تدارک آسان بررسی فراقضایی شکایت‌های شهروندان علیه مقام‌ها، ادارات و دستگاه‌های اجرایی و حمایت از مردم در برابر نقض حقوق، سوءاستفاده از اختیارات، اشتباه، فساد، انحراف و سوءمدیریت به منظور ارتقاء مدیریت عمومی و پاسخگو کردن حکومت و مقام‌های عمومی به یک پدیده جهانی تبدیل شده است.^۱

در ارتباط با نظام حقوقی انگلستان آنچه مسئله شایان ذکر است آنکه عموم نوشته‌ها و تقریرات خارجی‌زبان و داخلی تنها به «آمبودزمان پارلمانی» در این نظام پرداخته‌اند و تصور غالب آن است که تنها نهاد آمبودزمان عمومی در نظام حقوقی انگلستان آمبودزمان پارلمانی است، در حالی که در این کشور چهار نهاد آمبودزمان عمومی که شرح آن در ادامه خواهد آمد، تحت عناوین گوناگون در حال فعالیت‌اند. در این نظام، آمبودزمان‌های متعددی در هر دو حوزه بخش عمومی^۲ و خصوصی^۳ فعال‌اند.^۴ اگر شخصی بخواهد علیه فعالیت سازمان‌های دولتی، شوراهای محلی یا سازمان‌هایی که ارائه‌دهنده خدمات محلی‌اند شکایت کند باید شکایت خود را در آمبودزمان‌های بخش عمومی مطرح کند. آمبودزمان بخش خصوصی نیز، صالح به رسیدگی به شکایاتی است که عموماً در ارتباط با فعالیت‌های تجاری موجود در «طرح آمبودزمان»^۵ از آنها ذکر شده است. در ادامه به آمبودزمان‌های بخش عمومی که نوشتار حاضر بر آن متکی است پرداخته خواهد شد، اما آنچه که ذکر آن اجمالاً لازم است این است که در این کشور آمبودزمان بخش خصوصی نیز، شامل نهادهای متعددی است که برخی از آنها اجمالاً بدین شرح‌اند: آمبودزمان انرژی،^۶ آمبودزمان خدمات ارتباطی،^۷

۱. جلالی، محمد و رضوان ضیایی، نقش آمبودزمان‌ها در توسعه و ارتقای مردم‌سالاری، پژوهش حقوق عمومی، دوره ۱۵، شماره ۳۹، ۱۳۹۲، ص ۱۳۲.

2-Public Sector

3-Private Sector

۴. وجود چنین نهادهایی در بخش خصوصی را می‌توان در کشورهایی همچون کانادا و ایالات متحده نیز مشاهده کرد. برای مطالعه وظایف این نهادها نک.

Rowat, D. "The New Private-Sector Ombudsman", 2003. Accessible on: <<https://policyoptions.irpp.org/magazines/corporate-governance/the-new-private-sector-ombudsmen/>> (last visited: 2020/11/23

5-Ombudsman Scheme

۶. Energy Ombudsman: به شکایات علیه خدمات‌دهندگان گاز و برق رسیدگی می‌کند که اکثر این خدمات به وسیله بخش خصوصی در نظام حقوقی انگلستان ارائه می‌شود.

۷. Communications Ombudsman: به شکایات علیه خدمات‌دهندگان تلفن و اینترنت رسیدگی می‌کند.

آمبودزمان وسایل نقلیه،^۱ آمبودزمان ریل خط آهن،^۲ آمبودزمان املاک،^۳ آمبودزمان حقوقی.^۴

در خصوص موضوع مورد نظر این نوشتار، تاکنون هیچ تحقیقی به زبان فارسی در مورد آمبودزمان یا آمبودزمان‌های بخش عمومی انگلستان صورت نپذیرفته است و این متن از این حیث دارای وجوه نوآورانه است. اهمیت این بحث از آن حیث خواهد بود که با نگاهی به جوانب و عملکردهای این نهادهای مستقل، به الگویی مطلوب‌تر در امر نظارت در نظام حقوقی ایران رهنمون شویم. در متن حاضر، نخست نگاهی مختصر به پیشینه تشکیل و دلایل ایجاد نهاد آمبودزمان در نظام حقوقی انگلستان خواهیم داشت (۱) و سپس به بررسی آمبودزمان‌های موجود در بخش عمومی خواهیم پرداخت. در حال حاضر، آمبودزمان پارلمانی و خدمات سلامت (۲)، آمبودزمان حکومت محلی و مراقبت اجتماعی (۳)، آمبودزمان مسکن (۴) و آمبودزمان زندان‌ها و آزادی مشروط (۵) نهادهایی هستند که بازرسی بر ارکان دولتی را بر عهده دارند. در پایان نیز، نگاهی به مشترکات این نهادها با سازمان‌های بازرسی و ناظر در نظام حقوقی ایران خواهیم داشت (۶).

گفتار اول. پیشینه تاریخی و علل ایجاد آمبودزمان در انگلستان

ایده وارد کردن مفهوم آمبودزمان در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ در پی فشار افکار عمومی به ناکافی بودن سازوکارهای حمایت و جبران علیه دولت به وجود آمد. در انگلستان برای نخستین بار کمیته‌ای از کمیسیون بین‌المللی حقوقدانان (ICJ) به ریاست لرد وایت، رئیس سابق دیوان عالی هنگ کنگ، در پایان دهه ۱۹۵۰ پیشنهاد کرد که یک کمیسر پارلمانی

۱. Motor Ombudsman: به شکایات مربوط به ارائه خدمات فروش، تعمیر و سرویس‌های مرتبط با وسایل نقلیه رسیدگی می‌کند.

۲. Rail Ombudsman: به شکایات علیه شرکت‌های قطار رسیدگی می‌کند.

۳. Property Ombudsman: به حل و فصل اختلافات ایجادشده مابین خریداران و فروشندگان املاک می‌پردازد.

۴. Legal Ombudsman: حل و فصل اختلافات مربوط به ارائه خدمات حقوقی از سوی وکیلان، مشاوران حقوقی، دفاتر اسناد

رسمی و... در صلاحیت این نهاد است.

برای مطالعه بیشتر در خصوص آمبودزمان‌های بخش خصوصی بنگ.

Citizens Advice, "Complaining to an Ombudsman", 2019. Accessible on: <<https://www.citizensadvice.org.uk/consumer/get-more-help/how-to-use-an-ombudsman-in-england/>> (last visited: 2020/11/23); Legal Ombudsman, "Scheme Rules", 2019, pp. 2-29. Accessible on: <<https://www.legalombudsman.org.uk/wp-content/uploads/2019/03/Scheme-Rules-1-April-2019.pdf>> (last visited: 2020/11/23)

یا چیزی شبیه به آن تأسیس شود.^۱ با این حال، سابقه تأسیس این نهاد به سال ۱۹۶۷ باز می‌گردد که با شروع به کار «آمبودزمان پارلمانی»^۲ گره خورده است. در این سال با تصویب «قانون کمیسر پارلمانی»^۳ نهادی عمومی برای رسیدگی به شکایات مردم علیه «سوءمدیریت‌ها»^۴ به وسیله مقام‌های عمومی شکل گرفت. این قانون، قدرت فراوانی را به نهاد فوق‌الذکر برای دسترسی به اطلاعات و جمع‌آوری آنها در خصوص شکایات مطروحه می‌داد. قاضی هان ریچارد کراسمن، رئیس مجلس عوام انگلستان در اکتبر ۱۹۶۶ در زمان معرفی لایحه که منجر به ایجاد کمیسر پارلمانی یا آمبودزمان در آن کشور شد، به اقلام اصلی مسئولیت و صلاحیت این نهاد اشاره نموده است. کراسمن به مطالبی اشاره کرد که بعدها به «فهرست سوءمدیریتی کراسمن» مشهور شد.^۵ سوءمدیریت‌های مقام‌های عمومی شامل تصمیماتی بود که با غرض‌ورزی،^۶ اهمال،^۷ بی‌توجهی،^۸ به تعویق انداختن،^۹ نامناسب بودن،^{۱۰} شایسته نبودن،^{۱۱} انحراف،^{۱۲} خودسرانه بودن^{۱۳} و مسائلی از این دست پیوند داشتند. در زمان طرح، این مفهوم به عنوان گونه‌ای بدعت که مخالف با حقوق اساسی این کشور بود، مورد مخالفت قرار گرفت که هم با پاسخگویی وزرا به پارلمان ناسازگار بود و هم نقش سنتی نمایندگان پارلمان را در پیگیری شکایات انتخاب‌کنندگان خود غصب می‌کرد.^{۱۴}

۱. ساتیاناند، آناند، «اقدامات آمبودزمان بر اساس قوانین اساسی»، چهارمین اجلاس بازرسان کل آسیا، تهران: سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۸۷، ص ۱۱۳.

2-Parliamentary Ombudsman

3-Parliamentary Commissioner Act

4-Maladministration

۵. همان، ص ۱۱۶.

6-Bias

7-Neglect

8-Inattention

9-Delay

10-Incompetence

11-Inaptitude

12-Perversity

13-Arbitrariness

۱۴. ایجاد چنین نهادی موافقان و مخالفان متعددی داشت. به اعتقاد برخی، طرح پیشنهادشده برای تشکیل این نهاد چیزی بیش از یک مسکن موقتی برای دولت نخواهد بود و این نهاد نوعی احساس رضایت دروغین به وجود می‌آورد که رخوت و سستی موجود را توجیه می‌کند. دولت محافظه‌کار به گونه‌ای دیگر مخالفت خود را نشان داد؛ این دولت طرح پیشنهادی را تهدیدی علیه نظام پارلمانی تلقی می‌کرد و مدعی بود که این طرح با دخالت جدی در فرآیند اداره کردن، قدرت دولت را در حکمرانی مؤثر تضعیف می‌کند. در این نتیجه، این طرح تا زمانی که ویلسون از حزب کارگر «قانون کمیسر پارلمانی» را به مجلس تقدیم نکرد، مسکوت

ماند.

در پاسخ به چنین انتقاداتی، طرح جدید مستلزم پیش‌بینی سازوکار ارائه شکایات از طریق نمایندگان پارلمان به نهاد آمبودزمان بود. پس از تشکیل این نهاد، «آمبودزمان خدمات سلامت»^۱ بر اساس قانون «خدمات بهداشت ملی»^۲ در سال ۱۹۷۳ و به دنبال تأثیرگذاری بیشتر شکایات ایجاد شد. این نهاد بر اساس قانون اصلاح‌شده‌ای در سال ۱۹۹۶^۳ قدرت درخور ملاحظه‌ای در گسترده‌گی حوزه بازرسی‌های خود، از جمله تحقیقات در خصوص تمام جوانب مراقبت و درمان (شامل دادرسی‌ها در حوزه درمان) به دست آورد.

گفتار دوم. آمبودزمان پارلمانی و خدمات سلامت^۴

«آمبودزمان پارلمانی و خدمات سلامت» که از ادغام دو نهاد آمبودزمان پیش‌بینی شده در «قانون کمیسر پارلمانی»^۵ و «قانون کمیسر خدمات سلامت»^۶ تشکیل یافته است، هم‌اکنون به وسیله یک شخص واحد و در دو واحد سازمانی مجزا فعالیت می‌کند. یک واحد سازمانی به واحد آمبودزمان پارلمانی و دیگری به واحد آمبودزمان خدمات سلامت موسوم است. با این حال، هر دو واحد سازمانی به عنوان آمبودزمان پارلمانی و خدمات سلامت شناخته می‌شوند^۷ که تحت نظر یک شخص واحد و بنا بر قوانین خاص خود، به فعالیت‌هایی در دو حوزه مجزا از یکدیگر مشغول‌اند. شرایط انتصاب مقام عالی‌رتبه این آمبودزمان در قانون کمیسر پارلمانی آمده است که این شخص توسط پادشاه منصوب می‌شود و چون پادشاه دارای مسئولیت نیست، لذا اعمال ناشی از این مقام باید به یک شخص مسئول منتسب گردد. بر این اساس، انتصاب کمیسر متعاقب پیشنهاد نخست‌وزیر خواهد بود که در ظاهر دلالت بر انتصاب این مقام از ناحیه مقامات عالی‌رتبه مجریه دارد. با این حال، بر اساس توافقی که از سال ۱۹۷۷ بین پارلمان و دولت صورت گرفته است، پیشنهاد شخص واجد صلاحیت جهت تصدی این منصب پس از مشورت با کمیته منتخب مربوط به کمیسر پارلمانی صورت می‌گیرد؛ بنابراین، علی‌رغم آنکه کمیسر با حکم پادشاهی منصوب می‌شود،

1-The office of Health Service Ombudsman

2-NHS Reorganization Act .

3-The Health Service Commissioner (Amendment) Act .

4-Parliamentary and Health Services Ombudsman .

5-Parliamentary Commissioner Act 1967 .

6-Health Service Commissioners Act 1993 .

7-Maer, L. & Sarah Priddy. *The Parliamentary Ombudsman: Role and Proposals for Reform. House of Commons Library*, 2018, p. 3

استقلال این نهاد در برابر اداره، با تلطیف عرفی مقررات مربوطه تضمین شده است.^۱ قانون فوق‌الذکر یک دوره هفت‌ساله را برای مقام متصدی پیش‌بینی کرده است. بودجه نهاد آمبودزمان از طریق رأی پارلمان و باتوجه‌به منابع دولتی تأمین می‌شود.^۲ به دیگر سخن، مطابق قانون هزینه‌های مربوط به کمیسر پارلمانی تا میزانی که از سوی خزانه مقرر می‌شود، از سوی مجلس پرداخت خواهد شد. در نتیجه، این نهاد از حیث مالی نیز مستقل از دولت می‌باشد.^۳ گزارش‌هایی که هر ساله از سوی این آمبودزمان منتشر می‌شود، از سال ۲۰۱۵ به «کمیته امور قانون اساسی و اداره امور عمومی»^۴ که در مجلس عوام دائر است برای بررسی ارجاع می‌شود.^۵ شناسایی حوزه‌های این دو فعالیت مجزا منوط به بررسی قوانینی است که مبنای تشکیل هر یک از دو واحد فوق است؛ یعنی «قانون کمیسر پارلمانی» و «قانون کمیسر خدمات سلامت». در ادامه به بررسی این قوانین خواهیم پرداخت.

بند اول. قانون کمیسر پارلمانی

قانون کمیسر پارلمانی که بارها مورد اصلاح قرار گرفته است،^۶ در مقدمه خود مقرر داشته است که آمبودزمان پارلمانی به نیابت از ملکه برای بازرسی اقدامات اداری تشکیل شده است. مطابق مفاد قانون فوق‌الذکر، کمیسر پارلمانی در رأس این نهاد، برای مدت هفت‌سال انجام وظیفه می‌کند و غیرقابل انتصاب مجدد است. عزل این مقام، به دو صورت ممکن است؛ یا به درخواست وی یا به دلیل سوءرفتار که بنا به تشخیص مجلسین خواهد بود؛ به هر حال تصمیم نهایی در هر دو صورت با ملکه است.^۷ حقوق و دستمزد کمیسر

۱. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر و مهدی بابایی، آمبودزمان؛ هم‌سنجی سامانه‌های ایران، فرانسه و انگلستان، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۵۷، ۱۳۹۱، ص ۱۴۷.

2-Gay, O. The Ombudsman: The Developing Role in the UK. House of Commons Library. 2012, pp. 3-4 .

۳-گرجی ازندریانی و بابایی، پیشین، ص ۱۴۷.

4-Public Administration and Constitutional Affairs Committee .

5-Gay, op. cit. p. 3

برای بررسی وظایف این کمیته بنگ.

:PASC (Public Administration Select Committee). (nd.). Accessible on

<https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-administration-select-committee/>

/tee

6. برای دریافت نسخه اصلاح‌شده قانون فوق، رک.

:UK Public General Acts. "Parliamentary Commissioner Act 1967". Accessible on

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/13/crossheading/the-parliamentary-commissioner-for-administration> <last>

.(visited: 2020/11/23

7-Section 1

پارلمانی به وسیلهٔ مجلس عوام مشخص می‌شود (بخش ۲ قانون کمیسر پارلمانی). کمیسر می‌تواند مأمورانی را برای انجام وظایف خود با تصویب خزانه‌داری منصوب کند. همچنین، می‌تواند رأساً افرادی را برای هدایت تحقیقات خود به کار گمارد و در صورت لزوم برای تحقیقات مشترک، کمیسرهای محلی در صورت تفویض اختیار از سوی کمیسر پارلمانی، قادر به تحقیق و بازرسی‌اند (بخش ۳).

در این قانون، نهاد کفالت نیز پیش‌بینی شده است؛ بدین‌معناکه در صورت عدم انجام موقت وظایف از سوی کمیسر پارلمانی، ملکه می‌تواند یک شخص را حداکثر به مدت دوازده‌ماه به عنوان سرپرست این نهاد منصوب کند. به محض پایان یافتن این مدت زمانی یا انتصاب جدید، وی از کار برکنار خواهد شد و بیش از دوازده ماه، فعالیت وی ممکن نخواهد بود (A-۳ (۲&۱)).^۱

سازمان‌های تحت بازرسی این نهاد، اکثر شرکت‌ها و نهادهای دولتی را شامل می‌شوند. برخی از مهم‌ترین آنها عبارت‌اند از: کابینه،^۲ سازمان هواپیمایی کشوری،^۳ کمیسیون برابری و حقوق بشر،^۴ وزارت مسکن،^۵ وزارت دادگستری،^۶ ادارهٔ مقررات هسته‌ای^۷ و نهادهای پرشمار دیگری که در فهرست شمارهٔ ۲، الحاقیه به قانون فوق از آنها یادشده است. قبض و بسط نهادهای تحت بازرسی و افزودن یا کاستن از فهرست فوق، بنا به دستور ملکه انجام خواهد شد. همچنین، کمیسر می‌تواند تمامی اقداماتی که توسط دپارتمان‌های دولتی یا مقامات مربوطه یا به‌نماینده‌گی از آنها انجام می‌شود را مورد بررسی قرار دهد. به تعبیری، نهاد آمبودزمان پارلمانی قادر به بازرسی در مورد تمام سوءمدیریت‌ها در تمام بخش‌های حکومتی، آژانس‌ها و بدنهٔ عمومی است.^۸ «در اینجا نیز، هرچند از مفهوم مخالف این ماده چنین استنباط می‌گردد که اقدامات اشخاص یا نهادهای غیردولتی خارج از نظارت آمبودزمان قرار دارد، با این حال، بر اساس قید اخیر این ماده، اقداماتی که به نمایندگی از دپارتمان‌ها

۱. عددهای ذکرشده، کدهای قانون مورد اشاره‌اند.

2-Cabinet Office .

3-Civil Aviation Authority .

4-Commission for Equality and Human Right .

5-Ministry of Housing

6-Ministry of Justice .

7-Office for Nuclear Regulation .

8-Gay, op. cit. p. 3 .

انجام می‌شود در حوزه صلاحیت آن قرار می‌گیرد. در نتیجه چون شرکت‌های طرف قرارداد با دپارتمان‌ها در واقع به نمایندگی از آنها اقدام می‌کنند، بنابراین در حوزه صلاحیت کمیسر قرار می‌گیرند. این موضوع در گزارش ۱۹۹۲ کمیسر نیز مورد تصریح قرار گرفته است^۱ به هر روی، رسیدگی و بازرسی در سازمان‌های حکومتی یا شرکت‌ها و سازمان‌هایی که به نمایندگی از ملکه انجام وظیفه می‌کنند نیز، متصور است؛ این شرکت‌ها و سازمان‌ها یا باید به وسیله ملکه، یا از طریق قانون مصوب پارلمان یا به وسیله یکی از وزراء ایجاد شده باشند و حداقل نیمی از سرمایه آنها متعلق به بخش عمومی باشد (بخش ۴).

بازرسی نیز یا رأساً و به تشخیص و صلاحدید کمیسر انجام خواهد شد یا به واسطه شکایاتی است که از طریق پارلمان به این نهاد تسلیم می‌شود؛ در یک فرض، یک مقام عمومی شکایت کتبی خود را به یکی از اعضای مجلس عوام داده و این عضو شکایت موصوف را به نهاد آمبودزمان احاله خواهد داد^۲ و فرض دوم زمانی است که یک شخص عادی شکایت خود را به دست یکی از اعضای مجلس رسانده و این شکایت باید با رضایت شاکی به نهاد آمبودزمان فرستاده شود (۵-۱). به دیگر سخن، در انگلستان شاکی نمی‌تواند به طور مستقیم شکایت خود را به کمیسر پارلمانی دهد، بلکه ابتدائاً باید تسلیم نماینده پارلمان کند و در صورت صلاحدید وی به کمیسر پارلمانی ارجاع خواهد شد؛ لذا اختیار تصمیم‌گیری پیرامون تسلیم یا عدم تسلیم شکایت به نماینده پارلمان واگذار شده است.^۳

این نهاد صلاحیت بازرسی در برخی از حوزه‌ها را ندارد؛ برای مثال، اقدامات مربوط به واخواهی، بازنگری یا مراجعه به دادگاه از سوی اشخاص غیرقابل بازرسی‌اند، یا اقداماتی که به وسیله دولت برای حفظ امنیت کشور انجام می‌پذیرد (مثلاً امور مربوط به گذرنامه) (۵-۱C & ۴A). برخی دیگر از مستثنیات این بازرسی‌ها در ضمیمه سوم^۴ این قانون آمده‌اند؛ اعمال مربوط به روابط بین‌المللی انگلستان با دیگر کشورها و سازمان‌های بین‌المللی،

1-Parliamentary Commissioner for Administration: Annual Report, 1992

به نقل از: گرجی از ندریانی و بابایی، ۱۳۹۱: ص ۱۴۴.

۲. با این حال مطابق بخش ششم این قانون، مقام‌های محلی، مقام‌ها و سازمان‌هایی که تأمین‌کننده خدمات عمومی‌اند، یا یک حکومت محلی یا مقام‌هایی که به وسیله ملکه، وزیر، یا یک سازمان حکومتی منصوب شده‌اند و نهادهایی که بودجه آنها از طریق قانون پارلمان تعیین می‌شود نمی‌توانند نزد نهاد شکایت کنند.

۳. شفیعی، جعفر، **الگوی مطلوب نظام بازرسی کشوری از منظر تطبیقی با تأکید بر مورد ایران**، رساله دکتری حقوق عمومی،

دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی تهران، ۱۳۹۴، ص ۱۶۸.

قابل توضیح است که این مسئله در انگلستان به فیلتر اعضای پارلمان (MP Filter) معروف است.

اقدامات انجام‌شده در خارج از مرزهای این کشور، اقدامات صورت‌گرفته به وسیله دولت برای تحقیق در مورد جرائم و امنیت ملی، اقدامات اتخاذشده در رابطه با سرزمین‌های ماوراء بحری، دادرسی‌های مربوط به دادگاه‌های مدنی و کیفری یا دادگاه‌های بین‌المللی، اقدامات صورت‌گرفته توسط اشخاص منصوب از سوی لردچنسلر به عنوان اعضای دادگاه‌ها یا دیوان‌های اداری و هر شخصی که دارای شأن قضایی است، تصمیمات دولت در ارتباط با مراجعه افراد به دادگاه عالی و... از جمله مهم‌ترین مستثنیات بازرسی به وسیله نهاد آمبودزمان‌اند. همچنین، به سازمان مورد بازرسی، پس از شروع تحقیقات از سوی کمیسر، مهلتی برای ادای توضیحات داده خواهد شد.

اصولاً در انگلستان، کمیسر پارلمانی فقط شکایات اشخاص متضرر یا زیان‌دیده را می‌پذیرد (۶-۲)^۱ و پس از دوازده ماه از تاریخ وقوع موضوع مورد شکایت، موضوع مشمول مرور زمان شده و دیگر قابل شکایت نخواهد بود (مگر اینکه کمیسر رسیدگی به شکایت را حتی فراتر از این موعد صلاح بداند) (۶-۳). شاکای باید شخصی باشد که مقیم انگلستان بوده یا تحت شرایطی دیگر، در زمان وقوع اختلاف در این کشور اقامت داشته یا طرف حقوق و تعهدات با انگلستان بوده باشد (۶-۴). تحقیقات نیز اصولاً به صورت محرمانه انجام می‌شوند. اما، اگر کمیسر خلاف این مسئله را صلاح بداند، روند تحقیقات به‌گونه‌ای دیگر خواهد بود و می‌تواند از هر شخصی در خصوص موضوع، تحقیقات لازمه را به عمل آورد (۷). در صورتی که سازمان بازرسی‌شونده از انجام تحقیقات به وسیله کمیسر یا نمایندگان وی ممانعت به عمل آورد، اگر موضوع در صلاحیت دادگاه‌ها باشد، کمیسر می‌تواند این تخلف را به دادگاه ذی‌ربط برای رسیدگی ارجاع دهد (۹). کمیسر پارلمانی هرچند می‌تواند از وزیر، اداره یا عضوی که تحت بازرسی است درخواست ارائه مدارک و اسناد لازم را داشته باشد، اما نمی‌تواند قدرتی مشابه دادگاه‌ها در احضار شهود و بازرسی از آنها (همانند ادای سوگند) به منظور تهیه اطلاعات داشته باشد (۸-۱ & ۲). پس از اتمام تحقیقات، کمیسر باید نسخه‌ای از تحقیقات به عمل آمده را برای عضو مجلس عوام که ابتدائاً تقاضای رسیدگی کرده است یا اگر وی دیگر عضو مجلس نیست، به یکی از اعضای مجلس که خود مناسب تشخیص می‌دهد تقدیم کند. همچنین، نسخه‌ای از گزارش‌ها را باید به شخص یا اشخاصی که شکایت مربوط به آنها بوده ارسال کند. هرساله نیز، باید گزارش کل عملکرد این نهاد از سوی کمیسر به پارلمان ارسال شود (۱۰). همچنین، در این کشور پیشنهاد‌های کمیسر پارلمانی مشمول بازنگری قضایی شده‌اند.^۲ در پایان قابل توضیح است که این آمبودزمان، جز تهیه و جمع‌آوری گزارش، هیچ صلاحیتی به منظور ارائه راهکارهای جبرانی

۱. شفیی، همان، ص ۱۶۹.

۲. همان، ص ۶۸.

در خصوص زیان‌دیده (چنانکه در رویه‌های قضایی مرسوم است) نداشته و صرفاً به عنوان بازوی حکومت در جمع‌آوری اطلاعات از سوءمدیریت‌ها صاحب صلاحیت است. مضافاً، اعضای پارلمان و مردم (از طریق اعضای پارلمان) در این کشور می‌توانند خارج از هر نوع ضابطهٔ شکلی خاص و بدون هزینه، شکایات خود را به این نهاد تقدیم کنند.^۱

بند دوم. قانون کمیسر خدمات سلامت

کمیسر خدمات سلامت یا آمبودزمان خدمات سلامت، نهادی است که قدرت اصلی‌اش را از قانون ۱۹۹۳ اخذ می‌کند. چنان‌که پیشتر گفته شد، این نهاد برای اولین بار توسط «قانون سازمان‌دهی مجدد خدمات ملی بهداشت»^۲ در سال ۱۹۷۳ پیش‌بینی شد. با این حال، مبنای اصلی حوزهٔ صلاحیت و اختیارات این نهاد همان قانون ۱۹۹۳ است که بارها نیز اصلاح شده است. لازم به توضیح مجدد است که کمیسر (یا عالی‌ترین مقام این نهاد) همان شخصی است که بر اساس قانون کمیسر پارلمانی به این سمت نصب می‌شود و طبق همان شرایط (که مجدداً در ضمیمهٔ شمارهٔ ۱ پیوست قانون خدمات سلامت آمده) از کار برکنار خواهد شد.

مطابق این قانون، مشمولین بازرسی این نهاد، همگی مختص به حوزهٔ درمان و بهداشت در سطح ملی‌اند. علاوه بر این، اشخاص، نهادها و سازمان‌هایی که به‌منظور ارائهٔ خدمات بهداشتی و درمانی با این نهادهای ملی طرف قرارداد هستند (حتی اگر اشخاص حقیقی باشند (۲B))، اشخاص ارائه‌دهندهٔ خدمات دارویی، افرادی که در انگلستان و همچنین، در مناطق محلی ارائه‌دهندهٔ خدمات پزشکی و دندان‌پزشکی‌اند، تحت بازرسی آمبودزمان قرار دارند (۲). موضوعات قابل پیگیری به‌وسیلهٔ کمیسر اصولاً عدم ارائهٔ خدمات سلامت به وسیلهٔ سازمان فعال در حوزهٔ خدمات‌رسانی و سوءمدیریت‌ها^۳ از سوی نهاد، اشخاصی که در این نهاد

1-Magnetta, op. cit. p. 679

علی‌رغم آنچه گفته شد، انتقاداتی نیز به فعالیت‌های آمبودزمان پارلمانی وارد شده است؛ به عنوان مثال، رد شدن خیل عظیمی از شکایات به دلیل ابهام در نحوهٔ فعالیت این نهاد (یکی از این دلایل نیز، رد شدن شکایات از فیلتر اعضای پارلمان مطرح شده است)، عدم وجود راهکارهای جبرانی مناسب، چندگانگی نهادهای آمبودزمان، گستردگی نظامات درونی حل و فصل اختلافات در ادارات که دامن‌زنندهٔ ابهام برای شهروندان شده است، جلوگیری از طرح شکایت به نهاد آمبودزمان در جایی که شخص باید ابتدائاً به دادگاه مراجعه کند، برخی از چالش‌های عدم کارکرد مناسب آمبودزمان پارلمانی معرفی شده‌اند. (Gay, op.cit: 7, 8).

2-The National Health Service Reorganization Act

۳. سوءمدیریت زمانی است که خارج از اصول و استانداردهای درمانی موجود در «قانون استانداردها و بهداشت جمعی 2003 Community Health and Standards Act» باشد.

مشغول به کار هستند، کسی که به نمایندگی از این نهاد فعالیت می‌کند یا شخصی که وظایفی از سوی نهاد مورد شکایت به وی تفویض شده باشد، است (۳). مهم‌ترین استثناء عدم بازرسی از سوی آموذزمان در رابطه با شکایاتی است که شخص متضرر دارای حق مراجعه به دادگاه، واخواهی یا بازنگری است و مسائل استخدامی از قبیل دستمزدها، عزل و نصب‌ها، بازنشستگی و... از حوزه بازرسی این نهاد خارج‌اند (4 & 7).^۱ با این همه، در مواردی که شخص از حق تجدیدنظرخواهی به موجب قانونی خاص منع شده است، نهاد آموذزمان قادر به بازرسی در خصوص شکایت از سلب حق تجدیدنظرخواهی است (4-6).

جایگاه شاکی نیز، اختصاص به تمام افراد و گروه‌ها به جز برخی مقام‌ها و نهادهای عمومی دارد؛ این بخش عمومی شامل هر مقام عمومی محلی و نهادهایی که برای اهداف خدمات عمومی ایجاد شده‌اند، هر مرجع یا ارگان دولتی مالک بر هر صنعت یا شرکت، هر مقام و نهادی که اعضای آن به وسیله ملکه یا وزیر منصوب شده یا ایجاد شده‌اند یا درآمد آنها از بخش عمومی تأمین می‌شود، است و اینها نمی‌توانند در جایگاه خواهان یا شاکی قرار بگیرند (۸). شاید مهم‌ترین وجه افتراق این بخش نسبت به اداره پارلمانی آموذزمان که شرح آن در بخش پیشین آمد، عدم لزوم وصول شکایات از طریق اعضای پارلمان باشد. در این قانون، هیچ ضابطه خاصی در این خصوص ملاحظه نمی‌شود و حتی برخی از نهادهای متولی خدمات بهداشتی و درمانی (علاوه بر سایر کسانی که می‌توانند در مقام شاکی قرار بگیرند)، می‌توانند شکایات خود را به نیابت از نهاد یا شخصی که از سوءمدیریت‌ها متحمل زبانی شده است، به دست کمیسر مربوطه برسانند. در این خصوص، تصمیم‌گیری درباره شکایات ارجاعی منوط به صلاحدید کمیسر است (۱۰). همچنین، صورت دیگر افتراق، صلاحیت کمیسر برای پرداخت هزینه‌هایی است که گمان می‌کند شاکی زیان‌دیده است یا کسانی که در تهیه و تدارک مدارک و اطلاعات به کمیسر کمک کرده‌اند (۱۱-۴). برخلاف دفتر پارلمانی نیز، کمیسر از طریق این دفتر اختیاراتی همانند قاضی دادگاه در جمع‌آوری اطلاعات، احضار شهود و تقاضای ادای سوگند از سوی آنان دارد (۱۲-b & 2a).

شکایات نیز باید به صورت کتبی باشند و شخص، همانند دفتر پارلمانی زمانی محق به شکایت است که متحمل ضرری شده باشد (۹-a & b)؛ بنابراین، مبرهن است که آموذزمان به شکایات که متضمن نفع عمومی غیرمستقیمی هستند که در آن شخص زیان‌دیده مستقیمی وجود ندارد و نفع مستقیمی به محاق نرفته است، رسیدگی نخواهد کرد. مهلت

۱. در این بین، برخی از نهادهای تخصصی دیگر در حوزه درمان از شمول بازرسی آموذزمان خارج‌اند (برای بررسی این نهادها نک. بخش ششم قانون).

تظلم‌خواهی نیز، یک‌سال از زمان وقوع ضرر است و پس از آن شامل مرور زمان خواهد شد (مگر آنکه کمیسر تحت شرایطی، رسیدگی را خارج از این زمان لازم ببیند) (۹-۴). تحقیقات به صورت محرمانه انجام می‌شوند (۱۱-۱b)، نسخه‌ای از نتایج تحقیقات یا دلایل عدم انجام آن باید به یکی از اعضای مجلس عوام که کمیسر را از موضوع شکایت مطلع ساخته است و طرفین شکایت یا ذی‌نفع‌های شکایت ارسال شود (۱۴). علاوه بر اینها، کمیسر می‌تواند شخص متخلف یا مجرم را به دادگاه صالح برای رسیدگی‌های بعدی ارجاع دهد (۱۳).

گفتار سوم. آمبودزمان حکومت محلی و مراقبت اجتماعی^۱

«کمیسیون اداره محلی»^۲ که تحت عنوان «آمبودزمان حکومت محلی و مراقبت‌های اجتماعی» شناخته می‌شود، به وسیله «قانون حکومت محلی»^۳ در سال ۱۹۷۴ تأسیس شده است. متصدی این نهاد به وسیله ملکه و به توصیه نخست وزیر منصوب می‌شود و نهادی است که هم از دولت و هم از پارلمان مستقل است. این نهاد به پارلمان و نه به نخست‌وزیر پاسخگو نیست و دارای استقلال است. حداکثر مدت زمان تصدی زعامت این نهاد به صورت دوره‌ای هفت سال است. گزارش سالانه آن نیز، هر ساله باید به پارلمان ارائه شود. این نهاد، صرفاً مقامات محلی و سایر ارگان‌های عمومی خاص را در حوزه صلاحیت دارد (برخلاف نهاد آمبودزمان پیشین که صلاحیت رسیدگی به شکایات مقامات و نهادهای دولت مرکزی و خدمات سلامت عمومی را داراست). با این حال، شوراهای بخش و شهر در حوزه صلاحیت این نهاد قرار نمی‌گیرند. شکایات مطروحه نیز، باید ناشی از سوءمدیریت‌ها باشند. مصادیقی که در پرونده‌های رسیدگی شده آمده‌اند مسائلی از این دست‌اند: به تعویق انداختن، نگهداری ضعیف سوابق، عدم اقدام، عدم پیروی از رویه‌ها و قوانین، ارتباطات ضعیف،^۴ ارائه اطلاعات گمراه‌کننده،^۵ عدم تحقیق و بازرسی و...^۶

هرچند قانون ۱۹۷۴ اختیارات وسیعی به این نهاد درباره چگونگی بازرسی و موضوعات تحت بازرسی داده است اما، این نهاد در مواردی استثنایی قادر به بازرسی نخواهد بود: برای

1-Local Government and Social Care Ombudsman

2-The Commission for Local Administration .

3-The Local Government Act .

4-Poor Communications .

5-Giving Out Misleading Information .

6-Sandford, M. The Local Government Ombudsman. House of Commons Library, 2017, pp. 4-5 .

مثال، هنگامی که بیش از دوازده ماه از زمان اطلاع از مسئله قابل شکایت گذشته باشد، یا شکایت مطروحه تأثیر مستقیمی بر شاکی نداشته و منجر به اجحافی در حق شخص شاکی نشده باشد، یا موضوع مطروحه بر گستره وسیعی از افراد محلی تأثیر گذاشته باشد یا زمانی که نهاد آمبودزمان تلقی‌اش بر آن است که شاکی منطقی‌تر است از طرق قضایی پیگیر موضوع خود شود و در آخر نیز، زمانی که موضوع مربوط به مسائل شغلی و کارگزینی باشد (موضوعاتی همچون استخدام یا امور انضباطی).^۱ نکته قابل ذکر دیگر آن است که پیش شرط شکایت در این نهاد، شکایت اولیه از طریق فرآیندهای تظلم‌خواهی موجود در اداره است. همچنین، اگر بازرسی یا حتی عدم بازرسی از سوی این نهاد، تصمیم نهایی باشد، دلایل آن باید به شاکی اعلام شود.^۲

به هر روی، جبران‌هایی که از طریق این نهاد پیش‌بینی شده، بدین قرارند: عذرخواهی از شاکی، ارائه خدماتی که طرف شکایت موظف به انجام آن بوده است، اتخاذ تصمیمی مناسب که پیش از شکایت باید صورت می‌گرفت، بازنگری در تصمیمی که از همان ابتدا به درستی اتخاذ نشده است، بهبود سازوکارهای طرف شکایت به منظور جلوگیری از پیش‌آمدن مشکلات مشابه یا پرداخت وجهی^۳ به شاکی. این نهاد در ارتباط با مراقبت‌های اجتماعی، شکایات مطروحه را پس از آنکه تأمین‌کننده مراقبت مورد مراجعه اقدامات لازم را انجام داد و با این حال باز هم شکایتی وجود داشت ورود می‌کند و برخلاف «کمسیون کیفیت مراقبت»^۴ که وظیفه رسیدگی به شکایات در ارتباط با خدمات ثبت‌شده به طور کلی را دارا است، این نهاد صرفاً به امور و موضوعات فردی و موردی رسیدگی می‌کند.

چنانکه پیش از این گفته شد، این نهاد به دلیل برخورداری از استقلال نه به پارلمان و نه به نخست وزیر پاسخگو است و نه آمبودزمان دیگری می‌تواند تصمیمات این نهاد را زیر سؤال ببرد (هرچند خود آمبودزمان محلی قادر است در صورت صلاحدید، تصمیم‌گیری در یک موضوع خاص را به آمبودزمان دیگری احاله دهد) و اصولاً، تصمیمات و فرآیند کار این نهاد غیرقابل تجدیدنظر است. با این حال، در مواردی بازنگری‌های درونی و به وسیله خود نهاد پیش‌بینی شده است. برای مثال، هنگامی که در زمان بازرسی و تصمیم‌گیری، شواهد

1-Local Government & Social Care Ombudsman. "What we can and cannot look at" (nd.). Accessible on:

.(<<https://www.lgo.org.uk/make-a-complaint/what-we-can-and-cannot-look-at>> (last visited: 2020/11/23

2-Sandford, op. cit. p. 6 .

3-Make Payment .

4-The Care Quality Commission .

و مدارک مؤثر در دسترس نبوده و در صورت دسترسی به آنها و مؤثر بودن در کشف حقیقت، تصمیم مجدداً بازنگری خواهد شد.^۱

گفتار چهارم. آمبودزمان مسکن^۲

در انگلستان، اماکنی تحت عنوان «مسکن‌های اجتماعی»^۳ به اشخاص داده می‌شود که به نحو چشمگیری ارزان‌تر از مسکن‌هایی است که بخش خصوصی تحت عناوین مالکانه و اگذار می‌کند. در این کشور، «مالکان مسکن‌های اجتماعی»^۴ که در «طرح آمبودزمان مسکن»^۵ قرار داده شده‌اند، تحت بازرسی این نهاد قرار دارند. این فهرست به وسیله دولت تهیه می‌شود که بخش پنجاهویکم «قانون مسکن»^۶ سال ۱۹۹۶ این صلاحیت را به این قدرت مرکزی برای صورت‌بندی فهرست موصوف اعطاء کرده است. با این حال، این طرح (که مبنای عملکرد و صلاحیت آمبودزمان مسکن است) هر پنج‌سال یک‌بار به وسیله خود این نهاد و با تأیید دولت، اصلاح می‌شود^۷ که آخرین اصلاحیه نیز، مربوط به سال ۲۰۱۸ میلادی است. هم‌ارائه‌دهندگان مسکن اجتماعی که نام آنها در قانون فوق آمده است مانند مقامات محلی تأمین‌کننده چنین مسکن‌هایی که عضویت آنها اجباری است،^۸ و هم افرادی که به صورت داوطلبانه بخشی از این طرح می‌شوند، تحت نظارت آمبودزمان مسکن قرار دارند (۴،۵،۶،۷ & ۸). افراد متقاضی قرارگرفتن در این طرح، باید به تهیه اطلاعات و در اختیار قرار دادن آنها به نهاد آمبودزمان پایبند باشند. هدف از تهیه این طرح آن است که مستأجران و افراد را قادر به تهیه شکایت نزد نهاد آمبودزمان کند. این نهاد قادر است به حل و فصل اختلافات افراد شناسایی‌شده در این طرح از طریق جبران خسارت یا سایر جبران‌هایی که مناسب می‌داند، اقدام کند.^۹

1-Ibid, 8-9

2-Housing Ombudsman

3-Social Housing .

4-Social Landlord .

5-The Housing Ombudsman Scheme .

6-Housing Act .

7-Paragraph 3 .

8-Section 51(2) .

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

([uk/wp-content/uploads/2018/05/Housing-Ombudsman-Scheme-May-2018.pdf](https://www.housing-ombudsman.org/uk/wp-content/uploads/2018/05/Housing-Ombudsman-Scheme-May-2018.pdf)) (last visited: 2020/11/23

مطابق این طرح، مقام متصدی این نهاد شخصی است که به وسیله دولت منصوب می‌شود (۲b) و هیچ نیازی به تأییدیه دیگری از سوی هیچ مقام یا نهاد دیگری برای این انتصاب وجود ندارد. افرادی که می‌توانند به عنوان شاکی شناخته شوند، کسانی‌اند که یا دارای یک رابطه مؤجر و مستأجر با عضو از طرح فوق‌الذکر باشند (این رابطه یا از طریق اجاره‌نامه یا مجوز سکونت در یک محل است) یا خواهان استفاده از یک مسکن باشند (۱۹). همچنین، اعضای مجلس عوام، مقامات محلی مرتبط با حوزه مسکن که مسکن مورد شکایت در آن منطقه واقع شده است از جمله افرادی‌اند که می‌توانند از اشخاص ثبت‌شده در فهرست نزد این نهاد، شکایات خود را مطرح کنند (۲۰). شکایاتی قابل بررسی‌اند که ناشی از فعالیت نامناسب یا عدم فعالیت مناسب در رابطه با تأمین، مدیریت مسکن و به طور کلیه فعالیت‌های مربوط به مسکن از سوی اعضا باشد (۲۲). شکایات در رابطه با اعضای که عضویت آنها به پایان رسیده، امور سیاسی، نرخ اجاره‌ها و خدماتی که افزایش یافته‌اند، اموری که مستلزم طی مراحل قانونی است، امور مربوط به دادگاه‌ها و دیوان‌های اداری، موضوعی که آمبودزمان مسکن یا یک آمبودزمان دیگر در آن خصوص قبلاً تصمیم مقتضی را اتخاذ کرده است، موضوعاتی که به صلاحدید آمبودزمان غیرقابل شکایت‌اند (گونه‌ای صلاحیت اختیاری) و مسائلی که شاکی به دنبال نتایجی است که از توانایی قانونی آمبودزمان برای مرتفع‌ساختن آن خارج است و برخی دیگر از مسائل، غیرقابل بازرسی به وسیله آمبودزمان مسکن‌اند (۲۳).

مطابق این طرح، آمبودزمان محدود به ضوابط قانونی دسترسی به دلایل و مستندات نیست (۳۰) و از این حیث، نسبت به سایر آمبودزمان‌ها دارای صلاحیت گسترده‌تری است. این نهاد قادر به بازنگری مجدد تصمیمات خود در صورت ارائه ادله جدید است (۳۱) و در صورتی که ملاحظه کند: (۱) طرفین دارای اختلافی مشابه در دستگاه قضایی‌اند، (۲) عضو طرح جبران‌هایی را در رابطه با شاکی اعمال کند که از نگاه نهاد نیز، مورد تأیید باشند، (۳) با تأیید نهاد شاکی شکایت خود را مسترد دارد و (۴) نهاد آمبودزمان شکایت را بر اساس مستثنیات پیش‌گفته غیرقابل طرح بداند، به تعلیق یا توقف بازرسی‌ها مبادرت خواهد ورزید (۳۲). به هر روی، این نهاد ملزم به ارائه نتایج تحقیقات خود به طرفین بوده و در مواردی می‌تواند وظایف خود را به آمبودزمان‌های محلی احاله کند. جبران‌های پیش‌بینی‌شده نیز، به صورت عذرخواهی، پرداخت خسارت به شاکی، الزام به انجام یا عدم انجام تعهدات و حقوق قراردادی فی‌مابین طرفین و انجام سایر جبران‌های تأمینی در حد توان قانونی عضو طرح، هستند (۴۳). این نهاد می‌تواند عضو محکوم‌شده را ملزم به ارائه

گزارش از اقدامات جبرانی پیش‌بینی شده نماید و در صورت تخلف از آن، متخلف را به مراجع قانونی برای برخورد مقتضی معرفی کند (44 & 45). آمبودزمان مسکن موظف است هر ساله گزارش‌های خود را به دولت دهد و مرجع اخیرالذکر، گزارش‌های واصله را برای بررسی به پارلمان خواهد فرستاد (۵۱). نکته آخر آنکه، تعیین حدود وظایف نهاد آمبودزمان با دولت است (که می‌تواند استقلال این نهاد را تا حدودی محدود کند) و این نهاد نمی‌تواند نماینده، سهامدار یا مأمور اعضای طرح فوق‌الاشعار بوده، طرف قرارداد با این اعضا باشد و به آنها مشاوره دهد (58,59 & 60).

گفتار پنجم. آمبودزمان زندان‌ها و آزادی مشروط^۱

به دنبال شورش ۲۵ روزه در زندان Strangeways در سال ۱۹۹۰ در شهر منچستر انگلستان که در اعتراض به شرایط غیرقابل تحمل موجود در زندان‌ها ایجاد شد، گزارشی در همان سال منتشر شد که ایجاد یک نهاد دادخواهی مستقل را برای شکایات زندانیان لازم دید. در این گزارش آمده بود که عدم وجود یک نهاد مستقل برای تظلم‌خواهی زندانیان یکی از دلایل بروز این آشفتگی بوده و توصیه شده بود که یک داور^۲ مستقل برای کسانی که از طریق نظام‌های داخلی شکایات راضی نیستند، منصوب شود. بر این اساس، اداره آمبودزمان زندان‌ها^۳ به طور رسمی در سال ۱۹۹۴ ایجاد شد. در سال ۲۰۰۱ اختیارات این نهاد به شکایات واصله از افرادی که تحت نظارت آزادی مشروط بودند، بسط داده شد و نام این نهاد به عنوان فعلی یعنی آمبودزمان زندان‌ها و آزادی‌های مشروط تغییر یافت. در سال ۲۰۰۴، تحقیق در رابطه با مرگ افراد در زندان‌ها، محل‌های مجاز برای گذراندن دوره آزادی مشروط، مراکز بازداشت مهاجران و مراکز تربیتی به حوزه فعالیت‌های این نهاد افزوده شد و در سال ۲۰۰۶ نیز، علاوه بر تحقیق در مورد مرگ بازداشتی‌های مهاجر، هرگونه شکایت واصله از بازداشتی‌های مربوط به مهاجران به صلاحیت‌های این نهاد اضافه گردید.

به طور خلاصه، این نهاد تحقیقات و بازرسی‌های مستقلی را در ارتباط با مرگ‌ومیر و شکایاتی که در جریان بازداشت وجود دارند، انجام می‌دهد و چنان‌که گفته شد، دارای دو وظیفه اصلی است: (۱) تحقیقات در مورد شکایات ثبت‌شده زندانیان، جوانانی که در بازداشت به سر می‌برند (چه در زندان‌ها و چه در مراکز تربیتی)، مجرمین تحت نظارت آزادی

1-Prisons and Probation Ombudsman

2-Arbiter

3-The office of the Prisons Ombudsman

مشروط و مهاجران بازداشت‌شده؛ (۲) تحقیق در مورد مرگ‌ومیر زندانیان، جوانان بازداشتی و بازداشت‌شدگان مهاجر. این مرگ می‌تواند به هر علتی باشد؛ چه بنا به دلایل طبیعی و چه بر اساس خودکشی. هدف اساسی تحقیقات توسط این نهاد، پی‌بردن به آن چیزی است که در حوزه‌های فوق رخ داده است و سعی در تصحیح بی‌عدالتی‌ها و آموزش دادن به سازمان‌های تحت نظارت است. به گونه‌ای که این آمبودزمان سهمی در ایجاد امنیت و اقدامات منصفانه در ارتباط با بازداشت‌شدگان و مجرمان داشته باشد.^۱

مقام متصدی این نهاد به عنوان یک مقام اداری، بعد از تأیید «کمیته منتخب عدالت مجلس عوام»^۲ به‌وسیله وزیر دادگستری^۳ به این سمت منصوب می‌شود.^۴ با نگاهی به صلاحیت‌های تعیین‌شده برای این نهاد،^۵ این نهاد دارای استقلال کامل از تمام سازمان‌های دولتی و همچنین، وزارت دادگستری بوده^۶ و بالاترین مقام‌های متصدی در سازمان‌های دولتی (حتی وزیر دادگستری) ملزم به ارائه مدارک و اطلاعات کافی و تهیه مقدمات هرگونه ملاقات حضوری با زندانیان، مسئولان مربوطه و هر شخصی که نیاز باشد، هستند (5,6 & 7). گزارش‌های تهیه‌شده مربوط به تحقیقات از طریق دولت به پارلمان ارسال می‌شود که شامل نمونه‌هایی از اتفاقات و خیم حاصل‌شده در تحقیقات، توصیه‌های انجام‌شده و پاسخ‌های دریافتی، خلاصه‌ای از حجم کار این نهاد از جمله تعداد و انواع شکایات دریافتی، تحقیقات و تعداد خبرهای مربوط به مرگ‌های حادث‌شده، میزان موفقیت نهاد در دستیابی به اهداف خود و خلاصه‌ای از صورت‌هزینه‌های این نهاد است (۸).

بازرسی‌ها شامل مواردی از جمله اقدامات و تصمیمات (همچنین امتناع از اقدام مقتضی) مربوط به مدیریت، نظارت، مراقبت و معالجه زندانیان، بازداشت‌شدگان یا جوانان ساکن در مراکز تربیتی، مجرمان تحت نظارت آزادی مشروط و زندانیان مهاجر و همچنین، تحقیقات مربوط به مرگ‌ومیر آنها است (10 & 29). این نهاد نوعی میانجی در رفع مصائب ایجادشده

1-see: Prison & Probation Ombudsman (A), "How are we doing?", (nd.). Accessible on: <<https://www.ppo.gov.uk/>> (last visited: 2020/11/23).

2-The House of Commons Justice Select Committee .

3-The Secretary of State for Justice .

4-see: Prisons & Probation Ombudsman (B), "Brief History", (nd.). Accessible on: <<https://www.ppo.gov.uk/about/vision-and-values/brief-history/>> (last visited: 2020/11/23).

5-POP Terms of Reference, Published: 20/04/2017 .

6-Articles 2 & 3 .

برای زندانیان است (۱۳) و شکات نیز، منحصر به همان اشخاصی است که در بالا به آنها اشاره شد (۱۶). با این همه، پیش‌شرط شکایت نزد آمبودزمان، طی کردن سایر راه‌های جبرانی است (۱۸) و بنا به شرایطی، پس از دوازده ماه از تاریخ آگاهی به وقایع از سوی شاکی تا ثبت شکایت نزد آمبودزمان، موضوع مورد نظر شاکی مشمول مرور زمان شده و غیرقابل طرح نزد این نهاد است (۲۶). برخی از موضوعات همانند تصمیمات سیاسی وزیر و توصیه مقام‌های رسمی به وزراء برای اینکه چه تصمیمی اتخاذ کنند و موضوعاتی که خارج از تصمیمات و اقدامات بند دهم (که در بالا ذکر شد) هستند و نیز موضوعاتی که در فرآیند دادرسی‌های کیفری و مدنی‌اند، غیرقابل شکایت نزد این نهادند (۲۸). به هر روی، این نهاد با آنکه دارای صلاحیت تحقیقاتی گسترده‌ای است، همانند آمبودزمان‌های پیش‌گفته دارای قدرت اجرایی چندانی نیست و صرفاً می‌تواند مقام‌ها و نهادهای عمومی را از نتایج تحقیقات خود باخبر سازد که در آن صورت، اصلاحاتی در رویه و تصمیمات آنها صورت بگیرد.^۱

در پایان و در خصوص امکان بازنگری قضایی تصمیمات آمبودزمان‌ها باید خاطر نشان ساخت که عموماً تصمیمات و توصیه‌های نهادهای آمبودزمان قابل بازنگری قضایی‌اند؛ در سال ۱۹۹۴ در طی بازنگری قضایی یک پرونده، دادگاه اعلام کرد این استدلال که تصمیمات آمبودزمان فقط قابل نظارت به وسیله پارلمان بوده و غیرقابل بازنگری قضایی باشند، مسئله‌ای غیرقابل پذیرش است.^۲ بین سال‌های ۱۹۹۴ تا ۲۰۰۲ نیز، سه مورد گزارش بازنگری قضایی آمبودزمان وجود دارد^۳ و یکی از آخرین موارد آن، پرونده مربوط به سال ۲۰۱۸ میلادی است که تصمیم کمیسر خدمات سلامت انگلستان مورد بازنگری قضایی قرار گرفت.^۴

1-Coyle, A. *Understanding Prisons: Key Issues in Policy and Practice*. Glasgow: Bell & Bain Ltd, 2005, p. 128

طبق آخرین آمار منتشرشده از سوی این نهاد در سال‌های ۱۹-۲۰۱۸، ۴۹۶۸ شکایت به این نهاد ارسال شده است که از این تعداد ۲۵۸۴ شکایت پذیرفته شده است. همچنین، ۳۳۴ مورد تحقیق در مورد علل مرگ مشمولین تحقیق گزارش شده است که از این تعداد ۱۸۰ مورد به صورت طبیعی، ۹۱ مورد به دلیل خودسوزی، ۳۶ مورد بنا به دلایل غیر طبیعی (مصرف دارو، حوادث و سم‌های موجود در بدن شخص کشته‌شده که گزارش‌های سم‌شناسی نتوانسته‌اند علت مرگ را پیدا کنند)، ۴ مورد به دلیل قتل عمدی و ۲۳ مورد دیگر نیز، در سایر طبقه‌بندی‌ها گنجانده شده‌اند. در این خصوص بنگرید به:

Prison & Probation Ombudsman, "Annual Report 2018-19", London, 2019. pp. 69, 78. Accessible on: (<www.ppo.gov.uk> (last visited: 2020/11/23

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

3-Gay, op. cit. p. 4 .

5-Miller & Anor v The Health Service Commissioner for England [2018] EWCA Civ 144 .

A Study into Ombudsman Judicial Review". (nd.). p. 31. Accessible on: (<https://www.sheffield.ac.uk/polopoly_fs/1.792260!/file/researchstudy2018.pdf> (last visited: 2020/11/23

گفتار ششم. ویژگی‌های مشترک آمبودزمان‌های انگلستان با نهادهای بازرسی در ایران

در پاره‌ای از نوشته‌های موجود، سعی و تلاش غالب نویسندگان بر آن بوده است که به مشابهت‌یابی نهادهای آمبودزمان در نظام‌های مختلف حقوقی با «سازمان بازرسی کل کشور» یا «کمیسیون اصل نود» داشته باشند. هرچند هیچکدام از این دو نهاد، از تمام ویژگی‌های حداقلی آمبودزمان‌های مدرن برخوردار نیستند، اما به اعتقاد ما کمیسیون اصل نود دارای وجوه اشتراک بیشتری با آمبودزمان‌های امروزی است. دلایل تفصیلی این مسئله را به نوشتار دیگری به همین قلم احاله می‌دهیم،^۱ و در اینجا به ذکر این نکته بسنده می‌کنیم که تلاش برای یافتن وجوه اشتراک میان آمبودزمان و سازمان بازرسی کل کشور، از این فهم نادرست نشأت می‌گیرد که به صرف اشتراک در انجام یک وظیفه یعنی بازرسی، که علی‌الظاهر میان آمبودزمان‌ها و سازمان بازرسی مفهومی مشترک است، برخی را به اشتباه دچار این تصور کرده که سازمان بازرسی دارای همان کارکردهای آمبودزمان است. مجدداً لازم به یادآوری است که سازمان بازرسی نه مشابه آمبودزمان‌های مدرن است و نه حتی قالب و کارکردی نزدیک به آنها دارد. برخی از دلایل این امر را که در ارتباط با آمبودزمان‌های بخش عمومی انگلستان نیز می‌توان به آنها استناد کرد، چنین‌اند:

۱. مطابق بررسی‌های صورت‌گرفته از سوی نویسندگان، در هیچ نظام حقوقی‌ای (همانند الگوی انگلیسی)، نهاد آمبودزمان هیچگونه وابستگی‌ای به قوه قضاییه ندارد و دارای ارتباط با این قوه نیست.^۲ دلیل این امر نیز خصلت غیرقضایی رسیدگی‌های آمبودزمان است که ربط و نسبت منطقی‌ای با کارکردهای قوه قضاییه ندارد. همچنین، در اکثر نظام‌های حقوقی، این نهاد وابسته به پارلمان است؛^۳ الگویی که در آمبودزمان‌های بخش عمومی انگلستان، به جز آمبودزمان مسکن که آن هم زیر نظر دولت و وابسته به دولت است، شاهد آن بودیم و قابلیت صدق بیشتری با کمیسیون اصل نود دارد.

۱. صادقی، امیرحسین و مسیح بهنیا (۱۳۹۹)، کمیسیون اصل نود یا سازمان بازرسی کل کشور؟ مقایسه با نهاد آمبودزمان (نگاهی به ویژگی‌های حداقلی آمبودزمان‌ها با تأکید بر آمبودزمان پارلمانی انگلستان)، مجله تحقیقات حقوقی، دوره ۲۳، شماره ۹۱، صص ۴۲۸-۴۰۱.

۲. زارعی، الهه، «بررسی تطبیقی کمیسیون اصل نود و آمبودزمان»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه مازندران، ۱۳۹۳، ص ۲۶؛ موسوی، سیدفضل‌الله و همکاران، بررسی استقلال نهاد آمبودزمان با نگاهی تطبیقی، مطالعات حقوق خصوصی، دوره ۴۲، شماره ۴، ۱۳۹۱، ص ۲۲۹.

۳. زارعی، پیشین، ص ۲۶؛ موسوی و همکاران، پیشین، ص ۲۲۳؛ شفیع، پیشین، ص ۲۳، ۲۹.

۲. نهادهای آمبودزمان عموماً گزارش فعالیت و رسیدگی‌های خود را به پارلمان ارائه می‌کنند. این مسئله در اکثر نظام‌های حقوقی همچون سوئد، لهستان،^۱ یا چنانکه دیدیم، در انگلستان آمبودزمان‌های بخش عمومی یا مستقیماً یا به صورت غیرمستقیم، گزارش رسیدگی‌های خود را به پارلمان ارسال می‌کنند. از این منظر نیز، کمیسیون اصل نود با ارائه گزارش‌های عمومی خود در صحن علنی، برخلاف سازمان بازرسی که هیچ تکلیفی در لزوم ارسال گزارش رسیدگی‌های خود به نمایندگان مردم ندارد، دارای ماهیتی مشابه با آمبودزمان‌های مدرن است.

۳. حیطة گسترده نظارتی، حتی بر مقام یا نهاد نصب‌کننده آمبودزمان نیز امری متداول و مرسوم است. برای مثال، در خصوص آمبودزمان زندان‌ها و آزادی مشروط به این امر اشاره شد که این آمبودزمان حتی بر وزیر دادگستری که مقام پیشنهادکننده متصدی این آمبودزمان است هم، نظارت دارد. این امر به صراحت در ذیل صلاحیت‌های کمیسیون اصل نود قرار دارد که مطابق اصل نود قانون اساسی، کمیسیون بر نهادی که از سوی آن انتخاب می‌شود (یعنی مجلس شورای اسلامی)، نظارت می‌کند. درمقابل، سازمان بازرسی کل کشور نه تنها بر رئیس قوه قضاییه که رئیس این سازمان را منصوب می‌کند هیچ نظارتی ندارد، بلکه به موجب ماده (۴) و تبصره (۴) ماده (۸) «آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور»^۲، اولاً برنامه نظارتی این سازمان هر ساله باید به استحضار رئیس قوه قضاییه برسد و ثانیاً و جالب‌تر آنکه، نظارت بر امور اداری و مالی دستگاه‌های قضایی کشور، مستلزم کسب مجوز از رئیس قوه قضاییه گردیده است!

۴. آخرین نکته‌ای که می‌توان به آن اشاره کرد، دوره تصدی طولانی مقام متصدی این نهادها در نظام حقوقی انگلستان است که این دوره فعالیت، اکثراً هفت‌ساله است. در این ارتباط نیز، رئیس و اعضای کمیسیون اصل نود قانون اساسی دارای اطمینان خاطر بیشتری برای ماندن در مقام خود و همچنین، حفظ استقلال خویش‌اند؛ چراکه طول دوره فعالیت آنها همانند دوره نمایندگی یعنی چهار سال است، درحالی‌که طول دوره ریاست سازمان بازرسی کل کشور، متکی به اراده رئیس قوه قضاییه است و هر زمان که رئیس قوه قضاییه اراده کند می‌تواند این مقام را برکنار یا تا هر زمان که بخواهد بر منصب خود ابقاء کند. این مسئله علاوه بر اینکه با الگوهای متداول آمبودزمان یکسان و مشابه نیست، استقلال شخصی رئیس سازمان و به تبع آن، استقلال کارکردی این نهاد را زیر سؤال خواهد برد. از منظر رتبی نیز،

۱. شفیع، پیشین، ص ۹۶؛ زارعی، محمدحسین، نقش کمیسیون‌های داخلی در نظارت پارلمانی، چاپ اول، تهران:

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹، صص ۱۳-۱۱۲.

۲. مصوب ۱۳۹۸/۳/۲۱ رئیس قوه قضاییه.

تعیین صلاحیت‌های این سازمان با قوه مقننه‌ای است که اعضای کمیسیون اصل نود عضو آن هستند و از جایگاه قوی‌تر و بالاتری نسبت به سازمان برخوردارند.

نتیجه

ویژگی تکاملی نظام حقوقی انگلستان متضمن این معناست که کارکردهای اداری دولت مدرن در این کشور به نحوی بی‌قاعده گسترش یافته است. بدین جهت، شمار کثیری از ادارات، هیئت‌های اداری، کمیسیون‌ها و نهادهای بازرسی (آمبودزمان) در بخش عمومی و خصوصی این کشور ایجاد شده‌اند که بعضاً تشخیص آنها در دامنه دولت مدرن امروزی انگلستان، امری دشوار می‌نماید. همین واقعیت موجب بروز نوعی سردرگمی حقوقی در انگلستان نیز شده است. مشکل تاریخی این بوده است که دادگاه‌ها از آن جهت که موظف به رسیدگی پرونده‌ها بر اساس «نص صریح قانونی» بودند، شایستگی «مدیریت امور بسیار گسترده عمومی» را که با توسعه ناشی از استقرار دولت مدرن همراه شده بود، دارا نبودند. بدین سبب، زمانی که دستگاه‌های عریض و طویل اداری به موجب قانون دارای طیف وسیعی از اختیارات گردیدند که می‌توانست بر حقوق و منافع و امتیازات شهروندان تأثیری جدی بر جای بگذارد، دادگاه‌ها چه از حیث رویه رسیدگی و چه از منظر نوع نگرش، توان اعمال نظارت قضایی مناسب بر آنها را نداشتند.

تغییر رویه و نوع نگرش در دستگاه قضاء و البته، توسعه نظارت غیرقضایی در پرتو بسط مفهوم آمبودزمان در دو بخش عمومی و خصوصی، از اوایل دهه ۱۹۶۰ به بعد منجر به آن شد که سازوکارهایی کارآتر و اصول عقلانی و منطقی‌تری در راستای نظارت بر اعمال و اقدامات اداری به کار گرفته شوند. در همین راستا، تأسیس و کاربست چهار نهاد بازرسی (آمبودزمان) در بخش عمومی نظام حقوقی انگلستان حائز اهمیت است. آمبودزمان‌های پارلمانی و خدمات سلامت، حکومت محلی و مراقبت اجتماعی، مسکن و آمبودزمان زندان‌ها و آزادی مشروط با آنکه به عنوان نهادهای بخش عمومی و طی تشریفات انتصابات عمومی در حال فعالیت‌اند، اما از استقلال کاملی نسبت به بخش عمومی برخوردار بوده و به عنوان بازوی نظارتی، نقشی مهم از جریان سوءمدیریت‌ها در ادارات دولتی ایفاء می‌کنند. گزارش‌های به‌دست‌آمده توسط این نهادها و ارائه آنها به نهادها و مقام‌های صالح بخش عمومی، یقیناً نقش مؤثری در اثربخشی فعالیت‌های بخش عمومی داشته و زمینه‌های اصلاح

وضعیت موجود را به وضعیت مطلوب، هموارتر می‌سازند. این نهادها با آنکه از قدرت‌های جبرانی مؤثری برای اجرایی‌سازی تصمیمات خود برخوردار نیستند، اما به‌عنوان یکی از ابزارهای موجود در دست مردم برای نظارت‌پذیری بیشتر در ساختار اداری این کشور، نقشی حائز اهمیت ایفاء می‌کنند. رویه‌های موجود در این نهادها برخلاف رویه‌های قضایی دارای پیچیدگی و صعوبت فراوان نیست و اکثر شهروندان می‌توانند از فعالیت‌های بخش عمومی که در حوزه صلاحیت‌های نهادهای مورد اشاره است، به آنها شکایت خود را تقدیم کنند. با این حال، نگاهی به فعالیت آمبودزمان‌های بخش خصوصی که پژوهش دیگری را طلب می‌کند، نشان‌دهنده آن است که بخش اخیرالذکر نسبت به بخش عمومی از قدرت بیشتری در اجرایی‌سازی تصمیمات خود برخوردار است و بالأخص، اکثر آنها می‌توانند مشتکی‌عنه را به جبران خسارت الزام کنند؛ آنچه که در بخش عمومی کمتر دیده می‌شود. به هر تقدیر، پژوهش در باب آمبودزمان‌های بخش خصوصی نیز، می‌تواند به غنای ادبیات حقوقی موجود بیافزاید و الگویی جدید برای بازرسی و نظارت‌پذیری در عرصه حیات جمعی را در ایران معرفی نماید.

فهرست منابع کتاب‌ها

الف. فارسی

۱. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۹)، نقش کمیسیون‌های داخلی در نظارت پارلمانی، چاپ اول، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲. هداوند، مهدی (۱۳۹۳)، حقوق اداری تطبیقی، جلد دوم، چاپ چهارم، تهران: سمت.

ب. انگلیسی

- 3-Begiraj, J. et al. (2018), Ombudsman Schemes and Effective Access to Justice: A Study of International Practices and Trends. Bingham Center for The Rule of Law
- 4-Coyle, A. (2005), Understanding Prisons: Key Issues in Policy and Practice, Glasgow: Bell & Bain Ltd
- 5-Gay, O. (2012), The Ombudsman: The Developing Role in the UK. House of Commons Library
- 6-Maer, L. & Sarah Priddy (2018). The Parliamentary Ombudsman: Role and Proposals for Reform, House of Commons Library
- 7-Sandford, M. (2017), The Local Government Ombudsman, House of Commons Library

مقاله‌ها

الف. فارسی

۸. جلالی، محمد و رضوان ضیایی (۱۳۹۲)، نقش آمبودزمان‌ها در توسعه و ارتقاء مردم‌سالاری، پژوهش حقوق عمومی، دوره ۱۵، شماره ۳۹.
۹. ساتیاناند، آناند (۱۳۸۷)، اقدامات آمبودزمان بر اساس قوانین اساسی، چهارمین اجلاس بازرسان کل آسیا، تهران: سازمان بازرسی کل کشور.
۱۰. صادقی، امیرحسین و مسیح بهنیا (۱۳۹۹)، کمیسیون اصل نود یا سازمان بازرسی کل کشور؟ مقایسه با نهاد آمبودزمان (نگاهی به ویژگی‌های حداقلی آمبودزمان‌ها با تأکید بر آمبودزمان پارلمانی انگلستان)، مجله تحقیقات حقوقی، دوره ۲۳، شماره ۹۱.
۱۱. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر و مهدی بابایی (۱۳۹۱)، آمبودزمان: هم‌سنجی سامانه‌های ایران، فرانسه و انگلستان، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۵۷.
۱۲. موسوی، سیدفضل‌الله و همکاران (۱۳۹۱)، بررسی استقلال نهاد آمبودزمان با

نگاهی تطبیقی، مطالعات حقوق خصوصی، دوره ۴۲، شماره ۴.
ب. انگلیسی

13-Bukhari, S. & Muhammad Asif (2013), "Institutional Analysis of Ombudsman: A Comparative Study of Pakistan, India, UK and USA". Interdisciplinary Journal of Contemporary Research in Business. Vol. 5, No. 2

14-Magnette, P. (2003). "Between Parliamentary Control and The Rule of Law: The Political Role of Ombudsman in The European Union". Journal of European Public Policy. Vol. 10

15-Patel, N. (2013), "Prosecution of Corrupt Officials in Light of Single Directive". Social Science Research, Accessible on: SSRN 2216806

16-Wade, W. (1972), "The British Ombudsman: A Lawyer's View". Administrative Law Review. Vol. 24. No. 2

پایان نامه‌ها / رساله‌ها

۱۷. زارعی، الهه (۱۳۹۳)، بررسی تطبیقی کمیسیون اصل نود و آمبودزمان، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه مازندران.

۱۸. شفیعی، جعفر (۱۳۹۴)، الگوی مطلوب نظام بازرسی کشوری از منظر تطبیقی با تأکید بر مورد ایران، رساله دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی تهران.

منابع اینترنتی

19-A Study into Ombudsman Judicial Review". (nd.). Accessible on: <https://www.sheffield.ac.uk/polopoly_fs/1.792260!/file/researchstudy2018.pdf> (last visited: 2020/11/23)

20-Citizens Advice, "Complaining to an Ombudsman", 2019. Accessible on: <<https://www.citizensadvice.org.uk/consumer/get-more-help/how-to-use-an-ombudsman-in-england/>> (last visited: 2020/11/23)

21-Housing Ombudsman Service. "The Scheme", 2018. Accessible on: <<https://www.housing-ombudsman.org.uk/wp-content/uploads/2018/05/Housing-Ombudsman-Scheme-May-2018.pdf>> (last visited: 2020/11/23)

22-Legal Ombudsman, "**Scheme Rules**", 2019. Accessible on: <<https://www.legalombudsman.org.uk/wp-content/uploads/2019/03/Scheme-Rules-1-April-2019.pdf>> (last visited: 2020/11/23)

- 23-Local Government & Social Care Ombudsman. ***“What we can and cannot look at”*** (nd.). Accessible on: <<https://www.lgo.org.uk/make-a-complaint/what-we-can-and-cannot-look-at>> (last visited: 2020/11/23)
- 24-PASC (Public Administration Select Committee). (nd.). Accessible on: <<https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-administration-select-committee/>> (last visited: 2020/11/23)
- 25-Prison & Probation Ombudsman, “Annual Report 2018-19”, London, 2019. Accessible on: <www.ppo.gov.uk> (last visited: 2020/11/23)
- 26-Prison & Probation Ombudsman (A), “How are we doing?”, (nd.). Accessible on: <<https://www.ppo.gov.uk/>> (last visited: 2020/11/23)
- 27-Prisons & Probation Ombudsman (B), “Brief History”, (nd.). Accessible on: <<https://www.ppo.gov.uk/about/vision-and-values/brief-history/>> (last visited: 2020/11/23)
- 28-Rowat, D. “The New Private-Sector Ombudsman”, 2003. Accessible on: <<https://policyoptions.irpp.org/magazines/corporate-governance/the-new-private-sector-ombudsmen/>> (last visited: 2020/11/23)
- 29-UK Public General Acts. “Parliamentary Commissioner Act 1967”. Accessible on: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/13/crossheading/the-parliamentary-commissioner-for-administration>> (last visited: 2020/11/23)

اعمال گردد. در قرن نوزدهم داوری در فرانسه رو به افول نهاد و در دهه ۶۰ میلادی (۱۹۶۰) مجدداً احیاء گردید. تأسیس مؤسساتی مانند اتاق تجارت بین‌المللی (CCI)^۱ تأثیر بسیار مهمی در توسعه داوری داشتند. در عصر مدرن، مشخصه بارز قانون داوری فرانسه وجود رویه‌های قضایی مرتبط با امور داخلی و بین‌المللی بوده است.^۲

گفتار چهارم. مزایا و معایب قضاوت اداری در قیاس با داوری

از دیدگاه فنی، قدرت قضایی یا همان وظیفه قضاوت مهم‌ترین وظیفه دادگاه‌ها است. این مسئله در تطابق کامل با اصل تفکیک قوا می‌باشد. اما مسئله شایسته بیان اینکه در قانون اساسی به صراحت ذکر نشده است که تنها دادگاه‌های عادی باید نسبت به قضاوت اقدام نمایند. مواردی وجود دارد که قدرت قضاوت به مراجعی خارج از ساختار دادگاه‌های معمولی تفویض شده‌اند. با در نظر داشتن این نکته به بحث در مورد مزایا و معایب قدرت قضاوت تفویض شده به نهادهای اجرایی خواهیم پرداخت.

در ابتدا با مزایا آغاز می‌کنیم. قدرت قضاوت معمولاً به نهادها یا محاکم اداری تفویض می‌شود تا برقراری عدالت با استفاده از روش‌های ارزان‌تر، قابل دسترس‌تر، غیررسمی، سریع و تخصصی میسر گردد؛ بنابراین «چون به تصدیق اغلب متخصصان و کارشناسان حقوق، داوران به علت تخصص نداشتن در این مسائل و همچنین به سبب آشنا نبودن با مقتضیات اداری، برای رسیدگی به این قبیل اختلاف‌ها مناسب نیستند، از این‌رو دولت مجبور شده که برای توفیق در اجرای این وظایف به تأسیس دادگاه‌های اختصاصی مبادرت ورزد»^۳ با توجه به مزایای قضاوت در مقایسه با مزایای داوری، «فیلیپس»، «جکسون» و «لئوپولد»^۴ بر این باورند که:

«... آنها (محاکم اداری) می‌توانند عدالت را به روش‌های سریع‌تر، ارزان‌تر و در دسترس‌تری برقرار نمایند و این موردی است که در طرح‌های دولت‌های رفاه که مشتمل بر جزئیات زیادی هستند امری ضروری می‌نماید. رویه دادگاه‌های عادی دارای جزئیات فراوان، وقت‌گیر و هزینه‌بر است. این رویه‌ها به جهت فراهم نمودن بالاترین استانداردها در جهت تحقق

1-La Chamber De Commerce Internationale

2-Julien, Cazala, Alexismarie & Laurent, Trigeaud, Jurisprudence, Francaise Relative Au Droit International. 2010:94

۳. طباطبائی مؤتمنی منوچهر، حقوق اداری، تهران، نشر سمت، ۱۳۷۹، ص ۴۲۱.

4-Philps, Janckson And Leopold