

نقش آمبودزمان‌ها در توسعه و ارتقای مردم‌سالاری

محمد جلالی (نویسندهٔ مسئول) mdjalali@gmail.com

استادیار دانشگاه شهید بهشتی

رضوان ضیائی r.ziaie@yahoo.com

دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی، تهران

تاریخ پذیرش: ۹۲/۸/۱۵

تاریخ دریافت: ۹۱/۳/۱۵

چکیده

تجربهٔ امروز بشر نشان داده که قدرت، چنانچه تحت نظارت و کنترل نباشد و خود را در برابر مردم پاسخگو نداند، لاجرم به فساد کشیده خواهد شد. لذا نظارت بر دستگاه‌های حکومتی حتی در یک نظام مردم‌سالار، یک نیاز ضروری است که در چارچوب قانون باید اعمال شود. این امر در درجهٔ نخست بر عهدهٔ دستگاه قضایی می‌باشد، اما پیچیدگی حاکم بر محاکم قضایی و اطالۀ دادرسی‌ها در راهروهای پُر پیچ و خم آن موجب گردید که برخی کشورها اقدام به تشکیل سازمانهایی نمایند که بتوانند به شیوهٔ غیرقضایی و در کوتاهترین زمان به شکایات مردم رسیدگی کنند. این سازمانها تحت عنوان آمبودزمان نام گرفتند. امروزه آمبودزمان با تدارک آسان بررسی فراقضایی شکایت‌های شهروندان علیه مقامات و دستگاههای اجرایی، به عنوان یک قسمت غیر قابل انکار از روشهای حمایت از حقوق شهروندان تلقی می‌شود، به گونه‌ای که می‌توان ادعا کرد انتظار تحقق یک نظام مردم‌سالار و توسعه‌یافته بدون داشتن آمبودزمانی کارآمد و مستقل، دور از ذهن خواهد بود. بر این اساس، آمبودزمانها می‌توانند از رهگذر کارویژه‌ها و قابلیت‌هایی که برای آنها متصور است، در نهادینه کردن مردم‌سالاری و تحکیم اصول آن نقشی تعیین‌کننده ایفا نمایند. این مقاله در تلاش است در رویکردی مسئله‌محور و با روش توصیفی - تحلیلی، ضمن تبیین رابطهٔ آمبودزمان و مردم‌سالاری به واکاوی این مسئله پردازد که آمبودزمان، تحت چه شرایطی و با چه ابزارهایی می‌تواند به گسترش مردم‌سالاری پردازد.

کلیدواژگان: آمبودزمان، مردم‌سالاری، نظارت غیرقضایی، مبارزه با فساد، حفظ حقوق شهروندی

مقدمه

اندیشمندان سیاسی، نوعاً طبع مدنی انسان را مبنای تشکیل حکومت دانسته‌اند، هرچند که در نحوه اداره آن اختلاف نظرهای عمیقی مشاهده می‌شود. اما با گذشت زمان بسیار و تجربیات تلخ جامعه بشری از حکومت‌های «خودکامه»^۱ و «فردسالار»^۲، اینک حکومت‌های مردم‌سالار بر مبنای اندیشه قرارداد اجتماعی^۳، بیش از پیش مورد استقبال قرار گرفته‌اند. مردم‌سالاری به عنوان یک شیوه زندگی سیاسی در جهان بر مبنای و اصولی استوار است که در طی فرآیند درازمدت مبارزه با حکومت‌های توتالیتار و ایجاد حکومت دموکراتیک تکوین یافته‌اند. جوهر این اصول را می‌توان در اصالت فرد، اصالت قانون، اصالت حاکمیت مردم و تأکید بر حقوق طبیعی و مدنی انسان‌ها یافت. در مردم‌سالاری، حق حکومت برای همیشه به فرد یا گروهی واگذار نشده است و هیچ گروهی نمی‌تواند به عنوان برتری فکری یا ذاتی بر دیگران حکومت کند. مشروعیت قدرت تنها بر رضایت مردم در پیروی از حکومت مبتنی است. در مردم‌سالاری فرض بر این است که مردم نه از روی ترس و اجبار، بلکه از روی رضایت تابع حکومت هستند و سازوکارهایی برای تضمین این رضایت وجود دارد (بشیریه، ۱۳۸۱: ۲۴۴).

مردم‌سالاری حاکی از تنوع بی‌حد و حصر در جامعه نیست. مردم‌سالاری نیازمند بنیادی است که نه تنها ارزش‌های مشترک را شامل باشد که مردم به آن نظام سیاسی متعلق به خودشان احساس وابستگی نمایند و به شیوه‌ها و پیامدهایش اعتماد کنند. همچنین ضروری است که هیچ اقلیتی این احساس را نداشته باشد که پیوسته از قدرت و نفوذ سیاسی محروم شده است، بلکه باید احساس کنند که از لحاظ تأثیری که در پیامدهای یک سیاست‌گذاری عمومی می‌گذارند، با بقیه حق برابر دارند و این پیامدها باید مظهر چیزی باشد که مردم به عنوان منافع عمومی جامعه و نه صرفاً منافع گروه‌های مشخص یا سازمان‌یافته تشخیص می‌دهند (آربلاستر، ۱۳۸۵: ۱۲۳).

اما برای اینکه مردم‌سالاری نیز مانند سایر اشکال حکومت دچار مفاسد گوناگون نگردد و زیر ظواهر مردم‌سالاری گونه‌ای استبداد و خودکامگی عده‌ای بر مردم تحمیل نشود و عملاً گروه‌هایی از مردم جامعه زیر سیطره زمامداران قرار نگیرند، باید اقتدار حکومت، محدود و کنترل و نظارت شود. باید ابزارهایی (مانند ابزارهای حقوق عمومی چه در شعبه حقوق اساسی

1. Tyrannie
2. Autocratie
3. Social Contract

و چه در حقوق اداری) ساخته و پرداخته شوند تا مراقب ارکان حکومت باشند، مقامات عمومی را کنترل کنند، اقتدار آنها را مهار نمایند، آنها را مقابل مردم پاسخگو کنند و بدین ترتیب، از شهروندان بی‌پناه در مقابل حکومت و دولتی که ماهیتاً مستعد فساد (شر ضروری) است، حمایت کنند. روش‌های متنوعی برای کنترل اقتدار حکومت وجود دارد این روش‌ها عبارتند از:

- تفکیک قوا میان نهادهای متعدد یک حکومت (مقننه، مجریه و قضائیه).

- فدرالیسم یا تقسیم قدرت میان مقامات مرکزی و محلی^۱.

- پاسخگویی مقامات حکومتی و اداری^۲.

- بازنگری قضایی اقدامات و تصمیمات سازمان‌های حکومتی به وسیله یک «قوة قضائیه مستقل».

- حاکمیت قانون^۳ که یکی از اصول مکتب دستورگرایی^۴ است (هداوند، ۱۳۸۶: ۲۷۸).

به نظر می‌رسد که از روشهایی که اشاره شد، اصل حاکمیت قانون، مؤثرترین و کارآمدترین روش برای کنترل قدرت حکومت است. منظور از این اصل آن است که اعمال و رفتار زمامداران بر اساس معیارها و موازین خاصی باشد که مردم در یک نهاد منطقی و منظم آن را تنظیم می‌کنند و زمامداران را هدایت می‌کنند که بر اساس آن، نه بر مبنای خودخواهی و سلیق شخصی، به اداره امور پردازند و هدف از اصل حاکمیت قانون، تحدید و مهار قدرت در هر شکل آن است (هاشمی، ۱۳۸۱: ۲۵۷). اعمال اصل مترقی حاکمیت قانون، مستلزم پیش‌بینی انواع ابزارهای نظارتی در دولت قانونمند است که می‌توان آنها را به نظارت قضایی^۵ و نظارت غیرقضایی^۶ تقسیم کرد. در نظارت غیرقضایی بر خلاف نظارت قضایی مقام یا نهاد ناظر یک مقام نوعاً غیرقضایی است. شیوه‌های به کار رفته نیز دارای محدودیت‌های رسیدگی قضایی از قبیل منع تحصیل دلیل، تعیین وقت، دعوت به حضور و دیگر تشریفات آیین دادرسی نیست (Lombard.M et Dumont.G, 2007: p.626).

1. Federalism
2. Accountability
3. Rule of Law
4. Constitutionalism
5. Judicial Review
6. Non-judicial Review

نظارت از طریق آلودزمان (مقام ناظر مستقل) از اقسام نظارت غیرقضائی است که به‌ویژه پس از سال‌های ۱۹۵۰ مورد توجه نظام‌های حقوقی مختلف قرار گرفته است. در واقع، آلودزمان به عنوان شاخص توسعه سیاسی، با تدارک آسان بررسی فراقضائی شکایت‌های شهروندان علیه مقامات، ادارات و دستگاههای اجرایی و حمایت از مردم در برابر نقض حقوق، سوء استفاده از اختیارات، اشتباه، فساد و انحراف و سوءمدیریت به منظور ارتقای مدیریت عمومی و پاسخگو کردن حکومت و مقام‌های عمومی به یک پدیده جهانی تبدیل شده است. فرضیه این مقاله آن است که نظام مردم‌سالار زمانی محقق می‌شود که مردم از توان نظارت بر عملکردهای حکومت و انتقال خواسته‌ها به درون فرآیندهای سیاست‌گذاری و اجرا برخوردار باشند و نهاد آلودزمان می‌تواند با اعمال قابلیت‌های بالفعل و بالقوه‌اش، به نوبه خود در تأمین سلامت عمومی که از خواسته‌های مشروع شهروندان است و توسعه و تحکیم مبانی مردم‌سالاری نقش تعیین‌کننده‌ای ایفا کند. در راستای اثبات این فرضیه، ابتدا تعریف مختصری از مفهوم آلودزمان ارائه می‌شود، سپس به تبیین اجمالی رابطه بین آلودزمان و مردم‌سالاری پرداخته و در ادامه به واکاوی و تحلیل نقش و قابلیت آلودزمانها در توسعه و ارتقای مردم‌سالاری پرداخته می‌شود.

۱- تعریف و کارکرد آلودزمان^۱

آلودزمان به مفهوم «طرف رسیدگی‌کننده به شکایت» یا «نماینده شاکی» یا چیزی شبیه «معمد» است که به تدریج به صورت «داور بی‌طرف در اعمال دولت» درآمده و به کشورهای دیگر راه یافته است. این واژه در اصل یک کلمه سوئدی (Umboth mather) می‌باشد که معنی اجزای آن به معنی انسان (mather) و کمیسیون (Umboth) است و معنای تحت‌اللفظی آن به معنای نماینده می‌باشد که در معنای حقوقی، از آن به «کسی که از دیگران دفاع می‌کند» یاد می‌شود (Duhamel.O et Meny.Y, 1992: p. 675). مؤسسه بین‌المللی آلودزمان^۲ این نهاد را چنین تعریف کرده است: «شخصیت یا نهادی که شکایت‌های شهروندان راجع به تصمیم‌ها، اعمال یا قصورهای مدیریت عمومی را مورد رسیدگی قرار می‌دهد و نقش و جایگاه آن حمایت از مردم در برابر نقض حقوق، سوءاستفاده از اختیارات، اشتباه، غفلت، تبعیض، تصمیم غیرمنصفانه و

1. International Bar Association

2. International Ombudsman Institute

سوءمدیریت به منظور ارتقای مدیریت عمومی و شفاف نمودن اعمال حکومتی و پاسخگو کردن حکومت و مقام‌های عمومی در برابر اعضای جامعه است (www. IOI.org). همچنین کمیته آمبودزمان در کانون وکلای بین‌المللی (IBA)^۱ آمبودزمان را بدین صورت تعریف کرده است: «نهادی که بر پایه قانون اساسی یا به موجب قانون مصوب مجلس تشکیل شده و در رأس آن یک مقام عالی‌رتبه دولتی مستقل قرار دارد و در مقابل قوه مقننه یا پارلمان پاسخگوست و شکایات مردم از سازمان‌های دولتی، مقامات و کارمندان را دریافت می‌کند یا به ابتکار خود عمل می‌نماید و دارای اختیار انجام تحقیقات، توصیه، اقدام اصلاحی و گزارش موضوعات است». به تعبیر روشن‌تر، می‌توان گفت آمبودزمان به معنی نظارت و کنترل قانونی و دولتی بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی و اداری کشور و حمایت از حقوق افراد در مقابل سوء جریانات اداری با هدف ایجاد عدالت در دستگاه‌های مزبور است.

به طور کلی، آمبودزمان در پی یک شکایت عمومی، از اختیار کافی برای انجام بررسی‌های لازم درباره یک عمل حکومتی که ممکن است برخلاف قانون یا غیرمنصفانه باشد، برخوردار است. در بسیاری از موارد نیز آمبودزمان قادر است رأساً و با ابتکار خویش و بدون وجود شکایت، وارد جریان رسیدگی شود و چنانچه بررسی نشانگر سوءمدیریت و بی‌عدالتی باشد، آمبودزمان توصیه‌نامه‌ای به بخش مربوطه جهت رفع تخلف یا نارسایی صادر می‌نماید.

در رابطه با توصیه‌ها و رهنمودهای آمبودزمانها چند نکته قابل توجه است: اول اینکه توصیه آمبودزمان‌ها نمی‌تواند اساساً مغایر با قانون باشد؛ چرا که آمبودزمان به موجب موارد دیگر ملتزم به اصل حاکمیت قانون و انصاف می‌باشد. هدف آمبودزمان آن است که در جایی که اجرای خشک مقررات منجر به نتیجه‌ای غیرمنصفانه می‌شود، بتواند در چارچوب قوانین موجود به صورت یک میانجی و مصلح راه حلی میانه را ارائه دهد (Amirarjmand, 2008: p.21). دوم اینکه برخلاف تصمیمات و احکام دادگاهها یا محاکم قضایی، تصمیمات و توصیه‌های آمبودزمانها الزام‌آور نیست و قدرتی برای دستور دادن ندارند. آمبودزمانها نمی‌توانند تصمیم یا عمل مورد اعتراض را ابطال کنند یا از آن لغو اثر نمایند و تنها می‌توانند توصیه‌نامه صادر کنند و یا گزارش تخلف یا نارسایی را منتشر نمایند. این امر مهم‌ترین تفاوت آمبودزمان با دادگاههای قضایی می‌باشد (Buijze, Langbroek, 2010: p.99-100). نکته دیگر اینکه همانگونه که گفته شد، قدرت ترمیمی آمبودزمان بیشتر بر مبنای یک روند میانجی‌گری و وساطت بنا نهاده شده

است. بنابراین، اولین وظیفه آمبودزمان این است که یک راه حل دوستانه را بین طرف‌های درگیر جستجو کند. حال با توجه به اینکه تصمیمات آمبودزمان الزام‌آور نیست، در صورتی که نهاد یا اداره مربوطه توصیه‌های آمبودزمان را رد کند و اجرا نکند، در عمل و به صورت رسمی آمبودزمان نمی‌تواند هیچ اقدام دیگری فراتر از صدور یک گزارش خاص به پارلمان و انتقاد کردن از مقامات مربوطه از طریق رسانه‌ها انجام دهد. البته این فقدان قوه قاهره و قدرت قانونی آمبودزمان و نبود ضمانت اجرا برای توصیه‌های آن نباید منجر به این تصور شود که تلاشها و بررسی‌های آمبودزمان جهت پاسخگویی به تظلم مردم، باطل و بیهوده است؛ چراکه در نهایت، اقدامات آمبودزمان در دو سطح خرد و کلان ثمر می‌دهد؛ در سطح خرد پیگرد شکایت‌های خاص، تصحیح خطاهای فردی را نتیجه می‌دهد و در سطح کلان و گسترده کنکاش و پیگیری‌ها، به تغییر آیین‌های پارلمانی و رویه‌های حاکم می‌انجامد. همچنین توصیه‌نامه‌ها و گزارش‌های آمبودزمان در اثبات مسئولیت اداره یا مقامات عمومی در دادگاه‌ها بسیار مؤثر می‌باشد (Craig, 201: p.845). علاوه بر این، این نهاد جهت حل نارسایی‌ها و سوء مدیریت‌های اداری و احقاق حقوق شهروندان به‌ویژه در سی سال گذشته به نحوی از خود کارایی نشان داده که توانسته اعتماد شهروندان و مردم را به عنوان سازمان حامی حقوق‌شان جلب کند.

این فرایندها و روش رسیدگی به آمبودزمان اجازه می‌دهد که آیین‌ها و روشهای منعطف‌تر و وسیع‌تری را برای حل اختلاف اعمال کند. در قاموس آمبودزمان واژه‌ای تحت عنوان «عدالت ملایم» وجود دارد که بر اساس آن، آمبودزمان از طرف‌های ذی‌نفع می‌خواهد تا شفافیت را در مذاکرات خود پذیرفته و تمایلی را در انجام یک مذاکره چندبُعدی ایجاد می‌نماید، لذا قدرت آمبودزمان بیشتر بر اساس متقاعد کردن است تا التزام (Diamandouros, 2006: p.8-9).

ارزیابی کارکرد آمبودزمانها در نظام‌های مختلف حقوقی نشان می‌دهد که نهاد متولی آمبودزمان در برخورد با بی‌عدالتی‌ها دارای دو کارکرد تعقیبی و اصلاحی می‌باشد. چنانچه آمبودزمان در بررسی‌های خود با نارسایی‌هایی مواجه گردد که ناشی از جرایم یا تخلف اداره و کارکنان آن از انجام وظایف قانونی باشد، در این صورت، چون این امور از حیث قضایی و انتظامی قابل پیگیری می‌باشد، متخلفان به دادگاه یا مراجع انتظامی صالح معرفی می‌کند، اما در اکثر موارد این بی‌عدالتی‌ها از طریق قضایی و انتظامی قابل پیگیری نیست. به عنوان مثال اگر به

آمبودزمان شکایت شده باشد که عمل یک مأمور اداره منطبق با قانون است، ولی وی در رعایت اصول مدیریتی و استانداردهای لازم اداری قصور کرده است، هیچ دادگاه یا محکمه‌ای صالح به رسیدگی نیست. در مواردی از این دست که ناشی از سوء مدیریت یا ناکارآمدی قوانین و مقررات است، آمبودزمان راهکارهای مناسب را جهت اصلاح عملکرد اداره و یا اصلاح قوانین و به طور کلی اصلاح مبنایی نابسامانی‌های اداری، به مراجع ذیصلاح پیشنهاد می‌نماید (Hood, 1987: p.653). در این فرض، کارکرد آمبودزمان اصلاحی است. آمبودزمان در کارکرد اصلاحی خود با ملاک قرارداد مبنای فراتر از حداقل‌های قانونی، عملکرد اداره را در ابعاد مدیریتی و فنی می‌سنجد و آنچه را به زعم او منشاء ناکارآمدی است، به مراجع ذیصلاح پیشنهاد می‌کند.

به هر حال، «آمبودزمان‌ها» در حدود صلاحیت و اختیارات قانونی خود برای رفع منازعات اقدام می‌کنند. اما باید گفت هدف اصلی سازمان آمبودزمان این نیست که حکومت در راستای تحقق اهداف خود به دور از هر گونه مشکلات اداری و حکومتی گام بردارد، بلکه هدف اصلی آن این است که حکومت در مسیر اعمال حاکمیت خویش حقوق افراد را محترم شمارد و در این مسیر از تضييع حقوق افراد و تضييق آزادی‌های آنان و تجاوز کردن به حریم حیات و آزادی افراد امتناع نماید. به همین دلیل است که بیشترین وقت بازرسان آمبودزمان برای رسیدگی به شکایات اشخاص خصوصی از دولت صرف می‌شود و موارد کمی مشاهده می‌شود که آمبودزمان به ابتکار خود دست به بازرسی از نهادهای دولتی بزند (محمّدنی، ۱۳۷۹: ۳۵).

این وظایف و اختیارات، جزء وظایف و کارکردهای مشترک آمبودزمان‌ها در سراسر جهان می‌باشد. با وجود این، واکاوینها نشان می‌دهد که به دلیل فرهنگهای سیاسی، قوانین اساسی و ساختارهای حکومتی گوناگون، ماهیت مشخص و یک شکلی برای نهاد آمبودزمان وجود ندارد. در واقع، نهاد مزبور در هر کشور با توجه به خط مشی‌های عمومی یا اهداف حکومتی که ناشی از شرایط تاریخی خاص است، ساختار، جایگاه، جهت‌گیری و عناوین مختلف پیدا می‌کند. مثلاً در فرانسه مدیاتور جمهوری و مدافع حقوق شهروندان (که در طرح اصلاحات قانون اساسی ۲۰۰۸ جایگزین مدیاتور شده است)، در انگلستان کمیسر پارلمانی، در اسپانیا مدافع مردم، در پاکستان وفاقی محتسب، «یوآن» در چین، «تانوبایان» در فیلیپین، «المحقق فی الشكاوى» در برخی از کشورهای عربی و «سازمان بازرسی کل کشور» در ایران، نهادهایی هستند که وظیفه نظارت غیرقضایی و صیانت از حقوق شهروندان را بر عهده دارند (ساتیاناند، ۱۳۷۸، ص ۱۱۱).

۲- ارتباط متقابل آموذمان‌ها و مردم‌سالاری

در رابطه آموذمان و مردم‌سالاری باید گفت که یکی از خصایص مشترک کشورهای که دارای آموذمان گردیده‌اند، این است که شیوه و حکومت آنها نوعاً مبتنی بر مردم‌سالاری است که عمدتاً پس از سال ۱۹۶۰، به تأسیس چنین نهادی در کشورهای خود اقدام نمودند. به بیان دیگر، نهاد آموذمان نشانی از وجود مردم‌سالاری است. هر نظام مردم‌سالار چارچوبی برای اعمال حقوق افراد تأمین می‌نماید. در حقیقت، یکی از دستاوردهای جنگ جهانی دوم، آگاهی عمومی از حقوق بنیانی و سرشتی بشر بوده است و اینکه سرشت انسانی و حقوق بنیادین انسان را نه فقط باید تبیین نمود، بلکه باید به طوری بسیار مؤثر آن را تضمین نمود. مفهوم آموذمان در طول زمان کوتاهی در چارچوب حقوقی نظام‌های مردم‌سالار وارد شد؛ زیرا آنها نیاز به یک سازمان جهت کنترل حقوق پایه و تضمین حقوق مردم از همان آغاز اعمال مردم‌سالاری داشتند. آموذمان یک حلقه ارتباطی بین مردم و دولت است و حالت یک داور را دارد که منافع مردم و دولت را سازش می‌دهد و از ضعیف در برابر قدرتمند حمایت می‌کند. مهم‌ترین اصل در نظام‌های مردم‌سالار متکی به قانون اساسی این است که هرگونه گسترش قدرت بایستی با تقویت امکانات کنترل و نظارت همراه باشد. حفظ این توازن آشکار متکی به موازنه بین جامعه و دولت است.

همراه با توسعه مفهوم آموذمان یک نوع رشد درونی نیز در کار آموذمان هست و در هر جایی که شرایط آماده دریافت آموذمان باشد، این نهاد به وجود می‌آید. به همین جهت، جوامع متعدّد برای مبارزه با فساد به این نهاد متوسّل شدند. توسعه فراگیر کنترل از طریق آموذمان در دو مرحله صورت گرفته است: مرحله اول مربوط به سوء مدیریت و مرحله دوم مربوط به کنترل موارد نقص حقوق بشر بوده است که به همین دلیل ایجاب می‌کند آموذمان از سیاست میانجیگری و سازش میان دولت و مردم پیروی کند (Ayani, 2009: p. 2-3). در واقع، آموذمان سعی می‌کند که علل و ریشه‌های فقدان کارایی را همراه با مشکلات غیر ضروری دیوان‌سالاری، سوء مدیریت، تقلب و فساد در حکومت را برطرف سازد و به سطوح بالای اخلاقی و کارایی با توسّل به تدابیر پیشگیرانه برسد.

شهروندان عادی کشورها همواره نمی‌توانند راه حل‌های مناسبی جهت برخورد با اقدامات دولتی که به اعتبار زور و قدرت دولت اجرا می‌شود و در واقع، خودشان قربانی آن هستند، مقابله کنند. از این بابت، نقش آموذمان از لحاظ کنترل و بازرسی، یک پایه اساسی جهت

حلّ مسائل ملی و اداری در کشورهای مربوطه محسوب می‌شود. تماس با واقعیات روزانه و نارضایتی شهروندان باعث می‌شود که آمبودزمان در صورتی که شاهد بی‌عدالتی‌های ناشی از سوءاستفاده از اختیارات باشد، نسبت به این امر بی‌تفاوت نباشد و به صورت نهادی واقع‌بینانه و بی‌طرف عمل نماید. به خاطر وضعیّت موجود در مردم‌سالاری‌های جدید و وجود پاره‌ای از نقایص، نارسایی‌ها و آفت‌ها برای رسیدن به آرمان مطلوب مردم‌سالاری و اتخاذ راهکارهایی برای رسیدن به حکومت شایسته، اصولاً همه آمبودزمان‌ها نیاز دارند که از حمایت جامعه بین‌المللی آمبودزمانها برخوردار شوند. علاوه بر این، برای اینکه آمبودزمان بتواند کارکردها و وظایف خود را به نحو مطلوب به انجام رساند و تظلم شهروندان در مسیر مناسبی پیش رود، ضروری است که استقلال این نهاد به نحو مؤثری تضمین گردد و هیچ‌گونه جهت‌دهی و دستوری از سوی مقامات عمومی یا حزب خاصی دریافت نکند. این امر به‌ویژه در کشورهای مثل فرانسه و انگلستان که انتصاب آمبودزمان با مقامات عالی‌رتبه مجریه می‌باشد، با توجه به ارتباطات آمبودزمان با اداره تحت صلاحیت خود، بسیار ضروری به نظر می‌رسد. تضمین استقلال این نهاد می‌تواند در شکل مصونیت‌های قانونی و یا غیر قابل عزل بودن این مقام صورت گیرد (Verdussen, p.36, 1995).

به هر حال، امروزه آمبودزمان یک سازمان تجملی در جوامع توسعه‌یافته و مردم‌سالار نیست، بلکه یک قسمت غیرقابل انکار از روش‌های مؤثر حمایت از حقوق مردم است. در واقع، می‌توان ادعا کرد که توسعه بین‌المللی و گسترش نهاد آمبودزمان با گذار به مردم‌سالاری در پیوند می‌باشد. مؤسسه بین‌المللی آمبودزمان (IOI) با اشاره به پیوندگاه مردم‌سالاری و نهاد آمبودزمان بیان می‌دارد: «گذار بسیاری از کشورها به مردم‌سالاری و ساختارهای مردمی حکومت، در طول دو دهه گذشته منجر به ایجاد نهادهای آمبودزمان بسیار زیادی در طول این دوره گردیده است. این گذار به مردم‌سالاری که همراه با اصلاح ساختار حکومت و ایجاد نهادهای آمبودزمان بوده، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه آشکار می‌باشد».

۳- قابلیت آمبودزمان‌ها در گسترش و ارتقای مردم‌سالاری

امروزه تقویت نهاد آمبودزمان یک کار اساسی است که برای دفاع از حقوق و آزادیهای بنیادین مردم و ارزش‌های انسانی صورت می‌گیرد و مطابق با سایر تدابیر مربوطه است که در جهت صلح و توسعه پایدار ملت‌ها انجام می‌شود (ژرژ لوئیس، ۱۹۹۶: ۴ و ۳)؛ چرا که آمبودزمانها به عنوان نهادهای

انعطاف‌پذیر^۱، غیرقضایی و میانجی‌گر دارای قابلیت‌های بالفعل و بالقوه‌ای هستند که با اعمال آنها می‌تواند به تأمین سلامت عمومی جامعه و نهادینه کردن و گسترش مردم‌سالاری یاری رسانند. آمبودزمان‌ها می‌توانند این نقش را از طریق راهکارهای ذیل انجام دهند:

۳-۱) مبارزه کارآمد با انواع فساد

فساد مسئله‌ای است که در تمام ادوار گریبان‌گیر دستگاه‌ها و سازمان‌ها بوده و هسته اندیشه بسیاری از دانشمندان و متفکران سیاسی را تشکیل می‌دهد. فساد پدیده‌ای است که مرزهای زمان و مکان را درنوردیده و به جامعه و زمان خاصی تعلق ندارد. در واقع، می‌توان گفت فساد پدیده‌ای همزاد حکومت است. اما همان‌گونه که روابط میان افراد و حکومت‌ها تغییر یافته، معنای فساد نیز در طول زمان و به تبع آن، انتظارات از چگونگی رفتار و اقدامات حکومت‌ها نیز تغییر یافته است.

در گسترده‌ترین تعریف، فساد عبارت است از سوء استفاده عمدی از امکانات و منابع عمومی در راستای منافع شخصی یا گروهی. در تبیین آناتومی فساد می‌توان آن را به سه بخش سیاسی - قانونی و اداری تقسیم کرد. فساد سیاسی که در تعریف کلی عبارت است از سوء استفاده از قدرت سیاسی در جهت اهداف شخصی و نامشروع. در واقع، فساد سیاسی و قدرت همزاد یکدیگرند. همان‌گونه که روسو اعلام می‌دارد: «فساد سیاسی نتیجه حتمی کشمکش و تلاش بر سر کسب قدرت است. در فساد قانونی، منظور، وضع قوانین تبعیض‌آمیز به نفع سیاستمداران قدرتمند و طبقات مورد لطف حکومت است. فساد اداری نیز آن‌گونه که جیمز اسکات^۲ گفته به رفتاری اطلاق می‌شود که ضمن آن فرد به دلیل تحقق منافع خصوصی خود و دستیابی به رفاه بیشتر یا موقعیت بهتر، خارج از چارچوب ضوابط و عرف پذیرفته شده عمل می‌کند» (فرهادی نژاد، ۱۳۸۰: ۲۸۶-۲۸۵).

۳-۱-۱) رابطه فساد و مردم‌سالاری

فساد پدیده‌ای است که هم در حکومت‌های اقتدارگرا و هم مردم‌سالار وجود دارد. در واقع، هر جا قدرت هست، فساد هم هست و همان‌گونه که لرد آکتون^۳ بیان می‌کند: «تمام قدرت‌ها به فساد خواهد

1. Flexibility

2. James C. Scott

3. Lord Acton

گرایید و قدرت مطلق به فساد مطلق تبدیل خواهد شد». اما در کشورهای مردم‌سالار به دلیل کارآمدی نظارت، کنترل و بازرسی نهادهای رسمی و مدنی امکان مهار فساد بیشتر است. با وجود این، به دلیل کلی بودن، شمولیت و فراگیری پدیده فساد در تمامی دولت‌ها و نظام‌ها با هر سطح از توسعه، این مسئله به آفت اصلی مردم‌سالاری و سد راه توسعه تبدیل شده است و موانع جدی را برای توسعه، مردم‌سالاری و برقراری حکمرانی خوب فراهم کرده است. از این رو، پرداختن به معضلات فساد و کنترل آن امروزه در صدر برنامه‌های توسعه کشورهای قرار گرفته و پیدا کردن راهکارهای عملی در این زمینه به دغدغه اصلی صاحب‌نظران تبدیل شده است.

در این زمینه باید اذعان کرد از آنجا که فساد نیروی یکپارچه و یکدست نیست، نمی‌توان آن را با راه حل تک‌بعدی کنترل کرد، بلکه مبارزه با آن مستلزم استفاده از یک رهیافت کلی‌نگرانه و چندبعدی است که در آن ایجاد اصلاحات در سیستم‌های سیاسی، حقوقی و اقتصادی کشورها و حفظ و تقویت کارآمدی نهادهای سیاسی حکمرانی خوب و مردم‌سالاری و نهادهای مدنی در سطوح مختلف ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی پیش‌بینی شده باشد (نجف‌پور و حق‌شناس، ۱۳۸۷: ۲۵).

در نظام‌های دیکتاتوری و مردم‌سالاری به دلیل محدودیت آزادی بیان و مطبوعات و فقدان احزاب سیاسی رقیب، هزینه‌های فساد اداری به مراتب کمتر، ولی فرصت‌های ارتکاب به آن بیشتر از نظام‌های دموکراتیک است. اما در نظام‌های مردم‌سالار احزاب سیاسی رقیب به عنوان یکی از ارکان سیاسی نظام مردم‌سالار می‌توانند از طریق کنترل ماشین بروکراسی و نهادینه کردن زندگی سیاسی، دامنه فساد را محدودتر سازند. در واقع، می‌توان گفت رابطه مردم‌سالاری و فساد معکوس است؛ یعنی به هر میزان مردم‌سالاری تحقق و توسعه یابد، فساد محدودتر می‌شود. البته تحقق مردم‌سالاری به مفهوم آن نیست که فساد نابود می‌شود، بلکه دامنه مبارزه با فساد از طریق مشارکت مردم گسترش می‌یابد.

این در حالی است که اثرات فساد بر مردم‌سالاری‌ها ویرانگرتر است. فساد با حمله به برخی از اصول اساسی که مردم‌سالاری بر آن استوار است، خصوصاً برابری شهروندان در برابر نهادها، به عبارت دیگر، خدشه بر اصل لزوم رفتار منصفانه و محترمانه مقامات دولتی با افراد، به مشروعیت‌زدایی از سیستم‌های سیاسی و نهادی که در آنها ریشه می‌دواند، کمک می‌کند و همچنین مشارکت در حیات اجتماعی را تضعیف می‌کند. به همین دلیل، فساد سیاسی به درستی کانون اصلی نگرانی در دموکراسی‌های عصر حاضر می‌باشد (هیوود، ۱۳۸۲: ۲۲).

۲-۱-۳) رسالت آمبودزمان‌ها در مبارزه با فساد

از مباحث مطرح شده استنباط می‌شود که هر جا فساد ریشه بدواند، مقابله با آن بسیار دشوار می‌شود و ریشه‌های فساد هر روز عمیق‌تر در بطن جامعه نفوذ می‌کند و پیامدهای مصیبت‌باری به دنبال دارد. بنابراین، با توجه به خطرناک و مشکلاتی که انواع فساد برای ثبات و امنیت جامعه، ارزش‌های دموکراتیک و اخلاقی، عدالت و توسعه پایدار و تضعیف حاکمیت نظام مردم‌سالار دارد، مبارزه با فساد ضرورت دارد.

البته باید توجه داشت که موفقیت در مبارزه با فساد نیازمند یک استراتژی چندوجهی است که در آن بین تلاش دولت و حکومت، جامعه مدنی، رسانه‌ها و آمبودزمان هم‌گرایی ایجاد شود؛ یعنی علاوه بر اقدامات اصلاحی دولت در زمینه اصلاح قوانین، تجدید ساختار، اصلاح نظام حقوقی و دستمزد، عنایت ویژه به سیاست‌های عدالت اجتماعی - اقتصادی، اصلاح ساختار اداری و تحدید و کوچک کردن دولت، نقش جامعه مدنی و آمبودزمان‌ها نیز در این زمینه بسیار برجسته و قابل توجه است (صفری و نائی، ۱۳۸۰: ۱۶۱).

در رابطه با آمبودزمان، اگرچه آمبودزمان‌ها در ابتدا ابزاری نبوده‌اند تا دولت‌ها برای مبارزه علیه فساد از آن بهره گیرند، بلکه برای رسیدگی به شکایات مربوط به موضوعات اداری پدید آمد، اما ابزارها و صلاحیت و عملکرد منحصر به فرد این نهاد ثابت کرد ابزاری مفید و قابل اعتمادی نیز برای مبارزه علیه این پدیده عالم‌گیر است. آمبودزمان‌ها می‌توانند در تلاشهای خود جهت مبارزه با فساد، از سیاست‌های دوجانبه‌ای استفاده نمایند که شامل دو رویکرد برخوردی و روان‌شناختی است. رویکرد برخوردی شامل تحقیقات اداری و جزایی و پیگرد کارکنان مختلف در دستگاه دولتی است. رویکرد روان‌شناختی به عنوان رویکردی پیشگراانه جهت ایجاد و توسعه محیط مساعد برای افزایش درستکاری و اخلاقیات در جامعه اتخاذ می‌گردد و متوجه ارج نهادن به ارزش‌های والای عمومی چون ارزش‌های دینی و اعتقادی، نظم و درستکاری، وجدان کاری و پرهیز از هرگونه فساد اخلاقی است. این رویکرد متکی به این اصل اساسی است که فساد در جامعه سالم رشد نمی‌کند. به هر حال، آمبودزمان‌ها می‌توانند در راستای هر دو رویکرد از طرق زیر با فساد و رشوه‌خواری مبارزه کنند.

الف) سازماندهی واحدهای کوچک ضد فساد

آمبودزمان می‌تواند در سازمان‌های غیردولتی و در بین دانشجویان و جوانان به ایجاد واحدهای ضد فساد اقدام کند و از آنها بخواهد در امر کشف موارد فساد به‌ویژه در نواحی

مستعداً فساد مانند امور دارایی و مالیات، اجرای پروژه‌های بزرگ، ساخت و سازهای انبوه، فدراسیون‌های ورزشی، بانک‌ها و بنیادهای مالی و خریدهای دولتی به دفترهای آموذمان کمک نمایند.

ب) برگزاری کارگاه‌های آموزشی ضد فساد

آموذمان می‌تواند با همکاری سازمانهای فرهنگی، با آموزش و آگاه نمودن عموم مردم به ویژه جوانان از تدابیر مربوط به پیشگیری از فساد به کاهش فرصت‌های ارتکاب موارد فساد کمک کند. در واقع، ارتقای سطح آگاهی‌های مردم از طرق آموزش و توسعه انگیزش، به ایجاد یک اراده عمومی در بین مردم، جهت ایجاد دولتی عاری از فساد و دارای کارایی و خلاقیت کمک شایانی می‌نماید.

ج) توسعه فعالیت‌های فرهنگی ضد فساد

آموذمان می‌تواند با انعقاد قراردادی با دفتر امور سینمایی و صدا و سیما و با نشان دادن رویه فسادآمیز در فیلم‌ها و نمایش ارزش‌ها و مجازات افراد، به تغییر اذهان مردم نسبت به ارزش‌ها و اصول اخلاقیات یاری رساند. همچنین آموذمان می‌تواند با حمایت از دانشجویان و پژوهشگران به انجام تحقیقات راجع به پیشگیری و مبارزه با فساد، حس مربوط به مشارکت پویا در امور اجتماعی را تقویت نماید (پی جراوسو، ۱۳۷۸: ۱۰۵-۱۰۰).

د) توسعه مشارکت‌های مردمی در حرکت‌های مبارزه با فساد

وسعت بخشیدن به نقش شهروندان در بازرسی و گزارش‌دهی از فساد و تشویق اجتماعات مردمی برای مشارکت و ملحق شدن به کمیته‌ها و کمیسیون‌های ضد فساد از طریق پرداختن جوایز و پاداشهای نقدی، انتخاب شهروندان فعال به بازرسان آزاد و افتخاری نهاد آموذمان و حمایت و محافظت از مخبران موارد فساد.

ه) افشای دارایی‌ها، اموال و بدهی‌های مأموران دولتی و سران حکومتی از طریق جراید و

رسانه‌های عمومی

و) تقویت نظارت و بازرسی دوباره بر افراد فاسد و ایجاد محدودیت شدید در عفو مقامات

فاسد اداری و تثبیت آنها در مقام قبلی.

ز) ارائه پیشنهادهایی به پارلمان جهت تصویب یک قانون جامع مبارزه با فساد و اصلاح

قوانین مربوط به مناقصه‌ها و مزایده‌های دولتی و مقررات ضد انحصار.

ح) تشکیل آموذمان‌های تخصصی انرژی، مناقصه و مزایده، آزمون‌ها، بورس اوراق بهادار

بدین صورت که مثلاً آمبودزمان انرژی وظیفه‌اش تدوین سیاست جامع در مورد انرژی، استخراج و پالایش آن، ارائه خدمات به مردم، صادرات و واردات و اعلان عمومی در مورد فروش و صادرات و درآمدهای حاصل از آن باشد. یا مثلاً آمبودزمان آزمون‌ها، جهت مبارزه و پیشگیری از تقلب و تبانی در آزمون‌های مختلف و تعقیب و مجازات قاطعانه متقلبان تشکیل گردد. یا مثلاً در زمینه مناقصه‌ها یا مزایده‌های دولتی، آمبودزمان کاملاً مستقل با اعضای متخصص تشکیل شود تا بر فرآیندهای برگزاری مناقصات و مزایده‌ها و استعلام قیمت‌ها نظارت همه‌جانبه داشته باشد و از طریق آگهی مطبوعات راه برگزاری مناقصات را به روی همه مردم باز کند. آمبودزمان تخصصی از طریق شفاف‌سازی، فرصت تقلب در دادن امتیازات دولتی و قراردادهای را کاهش می‌دهد. البته اعضای این آمبودزمانها باید عضویت‌شان ادواری باشد.

ط) پوشش رسانه‌ای و مطبوعاتی وقایع فسادآمیز و عدم برخورد تساهل و تسامح‌گونه با موارد فساد

برخی از نظام‌هایی که بر مشروعیت خویش تأکید داشته و خود را حافظ ارزشهای جامعه می‌دانند، برای حفظ مشروعیت و آبروی نظام و جلوگیری از بروز تفرقه و تنش در داخل کشور، اخبار مربوط به فساد درون سیستم را به شدت سانسور می‌کنند و نوع برخوردشان با عناصر متخلف به گونه‌ای است که بازتاب بیرونی نداشته باشد و توجه مردم و مطبوعات را جلب نکند؛ مثل جابجایی جغرافیایی، تغییر پست یا خروج بی سروصدا از کشور. (ی) به کارگیری بسترهای مخابراتی و فضای مجازی مثل اینترنت و تلفن‌های گویا برای ارتقای سطح نظارت همگانی و فاش‌سازی موارد تخلف توسط شهروندان.

۳-۲) صیانت از حقوق شهروندی و ارتقای آن

در حالی که حقوق بشر، حقوقی جهانشمول، بنیادین و مطلق است، یعنی همه انسان‌ها از آن برخوردارند و غیرقابل سلب و غیرمشروط است، حقوق شهروندی مستلزم رابطه فرد با جامعه سیاسی و دولت است و در چارچوب دولت محقق می‌گردد. بخش عمده حقوق شهروندی، همان حقوق بشر است که ظرف اجرایی معینی پیدا کرده است. بنابراین، حقوق شهروندی مجموعه وسیعی از حقوق مدنی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است که در کنار آن تکالیف و وظایف شهروندان در قبال دولت را مورد توجه قرار می‌دهد و بر برابری، عدالت، آزادی و

استقلال دلالت دارد. در واقع، شهروند نه یک موقعیت منفعلانه، بلکه یک موقعیت فعالانه است و با سلطه ناسازگار است. همچنین ایده‌ای است قوی که شرافت فرد را به رسمیت می‌شناسد. بر این اساس، در بحث حقوق شهروندی، دولت ملزم است جایگاه شهروندان خود را به رسمیت شناسد و حقوق آنها را رعایت کند (دهقان و صادقیان، ۱۳۸۸: ۵۴-۵۳). امروزه رعایت حقوق شهروندان در یک نظام مردم‌سالار عاملی اساسی تلقی می‌شود. در واقع، رابطه ناگسستگی بین مردم‌سالاری و رعایت حقوق بشر و حقوق شهروندی وجود دارد، به گونه‌ای که بهترین راه دستیابی به حقوق بشر و حقوق شهروندان، پایبندی به اصول مردم‌سالاری است و از سوی دیگر، رعایت آزادی‌ها و حقوق اساسی شهروندان شرط لازم برای عمل به اصول مردم‌سالاری است.

۱-۲-۳) آموذمان‌ها و راهکارهای ارتقای حقوق شهروندی

باید گفت وجود مکانیزم‌هایی برای حمایت و دفاع از حقوق شهروندان، بخش تفکیک‌ناپذیر هر حکومت مردم‌سالار و پاسخگو می‌باشد و از این رو، نقش و کارکرد دستگاه قضایی در نظام‌های مبتنی بر تفکیک قوا در حفاظت و حراست از حقوق شهروندان برجسته و قابل توجه است. نقش دستگاه قضایی در حفظ حقوق شهروندی به دو شیوه امکان‌پذیر است: اول نظارت دستگاه قضایی بر حفظ حقوق و آزادیها در جامعه؛ یعنی اینکه دستگاه قضایی به شکایات و دادرسی‌ها و نقض حقوق و آزادیهای شهروندان رسیدگی کند و با متخلفان برخورد قضایی کند. دوم رعایت حقوق شهروندی در دستگاه قضایی به این معنا که ضابطان قضایی در رفتار با شهروندان برخورد مناسب داشته باشند و از شکنجه در اقرار گرفتن، برخورد اهانت‌آمیز با متهمان، بازداشت خودسرانه و... خودداری کنند (همان: ۳۰۱).

اما به دنبال پیچیده‌تر شدن جوامع انسانی و ساختارهای پُر پیچ‌وخم دیوان‌سالاری حاکم بر جوامع مردم‌سالار، حیات شهروندان و حقوق و آزادی‌های بنیادین آنها بیش از پیش در معرض تضییع قرار گرفته است. مبرهن است، در حالی که شهروندان در مقابل فشار فزاینده تشریفات اداری، بی‌عدالتی‌ها، تبعیض‌ها و پنهانکاری‌های حکومت قرار دارند و شانه‌های شهروندان روزبه‌روز زیر فشار وزن دیوان‌سالاری خمیده‌تر می‌شود، دستگاه قضایی به تنهایی برای حفاظت از حقوق شهروندان کفایت نمی‌کند. از این رو، علاوه بر دستگاه قضایی، وجود نهادهای نظارتی غیر قضائی مستقل و اثربخش در رابطه با تضمین حقوق شهروندان، پیش شرط اساسی در نظام‌های مردمی محسوب می‌شود. در این بین، آموذمان به عنوان یک مکانیزم نظارتی کارآمد، اثربخش

و فراگیر و به عنوان یک تجربه درخشان و موفق، توجه بسیاری را به خود جلب کرده است. به ویژه در سال‌های اخیر نسل جدیدی از آمبودزمان‌ها رو به رشد و فزونی می‌باشند که هسته اصلی و هدف اساسی آنها حمایت از حقوق بشر و آزادی‌های اساسی مردم می‌باشد. این مدل از آمبودزمان‌ها شباهت زیادی به نهادهای ملی حقوق بشر دارند که متأثر از قطعنامه اصول پاریس ایجاد شده‌اند. این نوع از آمبودزمانها که تمرکز اصلی‌شان صیانت از حقوق و آزادی‌های شهروندان می‌باشد، «Hybrid Ombudsman» نامیده می‌شوند. در واقع، این نهادها از عملکرد سنتی آمبودزمان یعنی برقراری عدالت اداری فاصله گرفته‌اند و به صورت انحصاری به آموزش حقوق بشر، اصلاحات قانونی در زمینه حقوق بشر و نهایتاً حراست و ارتقای حقوق شهروندان اهتمام چشمگیر دارد. این امر به ویژه در کشورهای در حال توسعه و کشورهایی که در حال گذار به دموکراسی هستند (مانند؛ نامیبیا، گواتمالا)، مشهود است؛ چراکه در این کشورها به دلیل پیشینه استبداد و زمینه‌های فرهنگی و سیاسی و نقائص و آفات موجود در مردم‌سالاریهای نوپا، سوءاستفاده از اختیارات و نقض حقوق و آزادی‌های بنیادین شهروندان به پدیده‌ای کاملاً عادی تبدیل شده است (Benny, 2010: p.10). بدین ترتیب نهاد آمبودزمان به عنوان مدافع حقوق و آزادی‌های اساسی جامعه و به مثابه نهادی پیشرو در این زمینه، می‌تواند اقدامات زیر را در راستای توسعه و تضمین حقوق بشر، ایجاد فضای شهروندمحور و ارتقای حقوق شهروندی و به تبع آن، تحکیم و تقویت اصول مردم‌سالاری انجام دهد:

- حساس کردن افکار عمومی نسبت به نقض موارد حقوق و آزادی‌های شهروندان و حساس نگه داشتن رسانه‌ها نسبت به موارد نقض حقوق و آزادیها.
- حمایت از افراد و گروههای در معرض خطر؛ از جمله کودکان، زنان، اقلیت‌ها، سالمندان، معلولان و به ویژه زندانیان.
- پیشگیری از نقض حقوق و آزادی‌های اساسی شهروندان و پی‌جویی تدابیر جبرانی در صورت نقض، از جمله اعاده وضعیت، تلاش برای لغو یا تغییر تصمیم تضییع کننده حقوق شهروندی، جبران خسارت مادی و الزام به عذرخواهی از طریق رسانه‌ها.
- برگزاری نشست‌ها، جلسات توجیهی، کارگاه‌های آموزشی و به کارگیری رسانه‌های آموزشی و اطلاع‌رسانی اولاً جهت آگاه کردن مردم از حقوق و آزادی‌هایشان، ثانیاً جهت چگونگی دفاع از این حقوق و شکایت و پیگیری آن در آمبودزمان و ثالثاً ترویج و ارتقای احترام و رعایت معیارها و استانداردهای بین‌المللی حقوق بشر و حقوق شهروندی در جامعه.

- ارائه گزارش در رابطه با طرح‌ها و لوایح پارلمانی و سایر آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها در مراجع ذی‌صلاح که ممکن است با حقوق بشر و آزادی‌های شهروندان در تعارض باشد.

- تسهیل روند تصویب قوانین و مقررات در قلمرو حقوق و آزادی‌های شهروندی بر اساس قوانین اساسی و استانداردهای بین‌المللی.

- اصلاح بهبود و ارتقای همکاری‌های بین‌المللی در قلمرو حمایت از حقوق بشر و حقوق شهروندی.

- تشویق و توجه به آگاهی‌های حقوقی در میان عموم مردم و ترغیب به حفظ اسرار و حریم خصوصی افراد (Amirarjmand, 2008: pp. 17-20).

۳-۳) پاسخگو کردن مسئولان و مقامات حکومتی

۳-۳-۱) ارتباط دوسویه پاسخگویی و مردم‌سالاری

در زمینه پاسخگویی حکومت باید گفت که اصل پاسخگویی از طریق تأمین حق مشارکت و دخالت مردم در تصمیم‌ها و برنامه‌های حکومتی، ارزش‌ها و اصول مردم‌سالاری را تضمین می‌نماید. مسئولیت درونی و برونی مدیران دولتی و مقامات سیاسی، حافظ فرآیند مردمی حکومت‌داری است (زارعی، ۱۳۸۰: ۱۲۹). در واقع، پرسشگری و امکان انتقاد مردم از مقامات و مسئولان و پاسخگویی آنها به مردم یکی از بهترین سازوکارهایی است که اصلاح روابط سیاسی مردم با دستگاه حکومتی و بالعکس را حاصل می‌آورد و خط‌مشی قابل اتکایی را نمایان می‌کند که نظارت عالی‌ه مردم را بر عملکرد حکومت عملیاتی می‌سازد، نظارت عمومی را تقویت می‌کند و آگاهی‌های عمومی را افزایش می‌دهد. پاسخگویی مسئولان به مردم موجب افزایش میزان رضایت مردم از هیأت حاکمه و دستگاه‌های اجرایی، گسترش سلامت رفتار سیاسی و حکومتی از طریق اعمال نظارت مردم، انبساط جامعه مدنی و انقباض نفوذ و مانور دولت و افزایش معرفت نسبت به امور عمومی خواهد شد و این پیامدها، اهمیت فرآیند پاسخگویی را در نظام‌های مردم‌سالار آشکار می‌کند (حسن بیگی و مطهرنیا، ۱۳۸۳: ۳۰۰-۲۹۹).

۳-۳-۲) آموذمان و پاسخگویی قدرت سیاسی حاکم

برای کارایی یک نظام مردم‌سالار لازم است که شهروندان همیشه راه‌هایی در اختیار داشته باشند که با استفاده از آنها مقامات دولتی را در برابر اعمال و تصمیمات متخذه پاسخگو بدانند.

فرض اساسی در یک نظام مردم سالار این است که دولت در برابر مردم مسئول است و این مسئولیت دولت از دو بُعد قابل بررسی است: یکی اینکه دولت باید در برابر مردم پاسخگو باشد و دوم اینکه از دولت انتظار می رود با حسن مسئولیت کار کند. نظام مبارزات و انتخابات که نتیجه آن تصدی مقام به میل رأی دهندگان است، نخستین وسیله برای تضمین پاسخگویی و مسئولیت پذیری مقامات و مسئولان حکومتی است (نقیبی مفرد، ۱۳۸۹: ۱۴۶). علاوه بر انتخابات، آمبودزمان ها نیز به عنوان نهاد حامی مردم در مقابل سوء مدیریت و تصمیم های غیر منصفانه نقش مهمی در شفاف نمودن اعمال حکومتی و پاسخگوتر کردن حکومت و مقام های عمومی در برابر جامعه دارند. آمبودزمان از طریق پاسخگو کردن مسئولان، به گسترش سلامت رفتار سیاسی حکومت و افزایش رضایت مردم از عملکرد دستگاه های اجرایی و نهایتاً توسعه مبانی مردم سالاری در جامعه کمک می کند. آمبودزمان از طریق راهکارهای ذیل می تواند پاسخگویی مقامات را تسهیل و محقق سازد:

- جریان آزاد اطلاعات

تا زمانی که اطلاعات جامع و درست از عملکرد دولت و حکومت و نتایج سیاست های آنها در دسترس مردم نباشد، مسئولین و مقامات حکومتی خود را در مقابل آنها پاسخگو احساس نمی کنند. دسترسی به اطلاعات باید به عنوان حق شهروندان و به نیابت از آنان، حق رسانه ها تلقی شود، نه به عنوان لطفی از جانب دولت. تسهیل جریان آزاد اطلاعات در جامعه توسط آمبودزمان به افزایش کارایی دولت، نمایان ساختن حیف و میل ها، جلوگیری از فساد و پی بردن به اشتباهات سیاسی پیش از وخیم تر شدن اوضاع کمک فراوان می کند.

- شفافیت عملکرد دولت

آمبودزمان به عنوان یک نهاد نظارتی می تواند دولت را ملزم به شفاف سازی عملکرد خود نماید. آمبودزمان قادر است برای شفاف سازی در چهار جنبه، دولت را تحت فشار قرار دهد و او را مجبور به پاسخگویی نماید: (۱) ارائه اطلاعات واقعی در مورد سیاست ها، دلایل اتخاذ آنها و نتایج عملی آنها. (۲) دسترسی افراد و مطبوعات به اسناد دولتی. (۳) علنی بودن جلسات مجلس و کمیسیون های مختلف آن، جلسات شوراهای محلی و گزارش جلسات مؤسساتی که از بودجه عمومی استفاده می کنند. (۴) مشورت سیستماتیک دولت در مورد تدوین و تنظیم خط مشی های گوناگون با اربابان حقوق و منافع و توصیه های دریافتی از صاحب نظران (بیتهام و بویل، ۱۳۸۶: ۸۶ - ۸۵).

– الزام مسئولان به بیان دلایل و مبانی تصمیم‌گیری

آموذزمان می‌تواند با استفاده از فشار افکار عمومی و صدور توصیه‌نامه‌هایی مقامات سیاسی و اجرایی را ملزم کند که در مواردی که احتمال دارد تصمیم‌ها و اقدام‌های آنان به منافع مردم یا گروهی از مردم صدمه بزند، مبانی و دلایل تصمیم‌ها و اقدامات خود را به صورت واضح و آشکار و خالی از هرگونه ابهام برای همگان بیان کنند و آنها را در دسترس عموم مردم قرار دهند تا کسانی که احتمالاً حقوق‌شان مورد تعرض قرار می‌گیرد، قادر باشند به چنان تصمیم‌هایی در سازمان‌ها و مراجع ذی‌صلاح اداری، حقوقی یا سیاسی اعتراض نمایند یا آنها را در برابر افکار عمومی مورد انتقاد قرار دهند. در واقع، مدلل ساختن تصمیم‌ها و اقدامات باعث می‌شود، مسئولان خود را در برابر مردم و سایر نهادهای سیاسی و قضایی پاسخگو بدانند و از لغزیدن به ورطه استبداد و خودرأیی مصون بمانند. از این گذشته، لازمه مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت خود، اطلاع آنها از اقدامات و سیاست‌های حکومت است. چگونه می‌توان انتظار داشت که مردم در سرنوشت سیاسی و اجتماعی خود نقش فعال داشته باشند، در حالی که از دستیابی به دلایل تصمیم‌هایی که قصد اصلاح آنها را دارند، محروم باشند (زارعی، ۱۳۷۶: ۳۸۳۹).

– تدوین منشورهای اخلاق حرفه‌ای و منشورهای تکریم شهروندان

مسئولان و مقامات دولتی نه فقط ملزم هستند تا تصمیم‌های بهینه و اثربخش بگیرند، بلکه اقدامات و تصمیم‌های آنها باید اخلاقی، عادلانه و منصفانه باشد. از این رو، آموذزمان می‌تواند اقدام به تدوین کدها و منشورهای اخلاق حرفه‌ای و طرح‌های تکریم شهروندی به منظور پاسخگویی و حساب‌دهی مؤثر مسئولان نماید تا مقامات و مسئولان در بُعد پاسخگویی اخلاقی، مبانی تصمیم‌ها و اقدامات خود را بیان کنند و توضیح دهند که به چه دلیلی فکر می‌کنند اعمال‌شان مطابق استانداردها و اصول اخلاقی است.

۳-۴) توسعه، تعمیق و بالندگی جامعه مدنی^۱ و اجزای آن

۳-۴-۱) ارتباط متقابل جامعه مدنی و مردم‌سالاری

از اهداف اصلی ایده جامعه مدنی، تکمیل مردم‌سالاری و کمک به واقعی‌تر شدن مشارکت سیاسی مردم است. اساساً جامعه مدنی مستقل و غیروابسته، نماد نظام‌های مردم‌سالار و نظارت‌پذیر و در خدمت مصالح عمومی است. هر چه نظام‌های سیاسی بسته، خودکامه و غیر

رقابتی و نظارت‌ناپذیر باشند، دایره تحمل جامعه مدنی در آنها تنگ‌تر شده است و به استحالته این تشکله‌ها و تبدیل آنها از نوع مستقل و خودجوش به نوع وابسته و غیر متکثر می‌انجامد. بدین ترتیب، جامعه مدنی وقتی معنی و قوام می‌یابد که نه تنها از قدرت سیاسی استقلال داشته و خودمختار باشد، بلکه از طریق اجزای خود مانند احزاب، سندیکاها، اتحادیه‌ها، گروه‌های فشار و ذی‌نفوذ، مطبوعات و رسانه‌ها، بر نهادهای دولتی اعمال نفوذ کند و در مسیر نظارت بر عملکرد دولت و جلوگیری از تعدی و اجحاف احتمالی، به حقوق و مصالح عمومی عمل کنند و روابط معاملی بین خود با مردم از یک سو و با دولت از سوی دیگر برقرار سازند تا امکان مشارکت سیاسی شهروندان در اداره حکومت میسر گردد (اخوان کاظمی، ۱۳۸۳: ۱۲۹-۱۲۸).

در مورد ارتباط تنگاتنگ جامعه مدنی و مردم‌سالاری باید گفت که جامعه مدنی می‌تواند تا اندازه‌ای کاستی‌های نظام‌های مردم‌سالاری موجود را پُر کند و نقاط ضعف آن را پوشش دهد؛ چراکه اغلب نظام‌های مردم‌سالار نیز از عیوب و نقایص میرا نیستند و در اغلب آنها درجه‌های متفاوت فساد اداری و مالی، نفوذ صاحبان زر و زور و پنهان‌کاری دیده می‌شود. همچنین مشارکت شهروندان عملاً محدود است و حتی در تصمیم‌های مهم و اساسی سهم اندکی دارند و امکان درک مسائل پیچیده اقتصادی و سیاسی روزبه‌روز برای مردم عادی کمتر می‌شود؛ زیرا مشکلات شخصی از فرصت شهروندان برای پرداختن به اینگونه مسائل کاسته است. از سوی دیگر، هر روز بر میزان ابهام و پیچیدگی این مسائل افزوده می‌شود. با گسترش وسائل ارتباط جمعی و انقلاب اطلاعاتی و کشف روش‌های مؤثر، تصرف در افکار عمومی، توانایی حکومت‌ها و صاحبان قدرت برای دست‌آموزی و تلقین و پنهان‌کاری و تحریف حقیقت رو به فزونی است. در این میان، جامعه مدنی به مسأله افزایش رقابت در عرصه مشارکت سیاسی دل بسته و بر این باور است که فعال کردن گروه‌ها و اصناف و احزاب، عنصر جدیدی را به نام افزایش رقابت وارد میدان می‌کند و این امر از انحصار مردم‌سالاری در مفهوم مشارکت مردمی جلوگیری می‌نماید. بدین ترتیب، مردم‌سالاری‌های موجود به واقعی‌تر شدن نزدیک می‌شوند (واعظی، ۱۳۷۷: ۵۲-۵۰).

۲-۴-۳) آمبودزمان‌ها و تقویت جامعه مدنی

باتوجه به کارکرد جامعه مدنی و اجزاء و نهادهای آن، در شرایط کنونی ایده جامعه مدنی می‌تواند بسیاری از اغراض و اهداف کلی بشر را در زمینه مباحث سیاسی - اجتماعی پوشش

دهد. اگر دغدغه انسان را در مقولات اجتماعی - سیاسی، داشتن حکومتی دموکراتیک و مردم‌سالار و برخورداری از بیشترین حقوق تعریف کنیم، جامعه مدنی بهترین راه موجود برای نفی تمامیت‌طلبی قدرت سیاسی حاکم و اعمال کنترل و نظارت بیشتر بر مقامات و مسئولان حکومتی و در نهایت، توسعه مردم‌سالاری می‌باشد. در این میان، آمبودزمان‌ها به عنوان سازوکارهای نظارت و بازرسی غیر قضایی می‌توانند با تکیه بر ایده جامعه مدنی و از طریق زیر به تحکیم و گسترش مردم‌سالاری و حکومت دموکراتیک کمک کنند.

- تبدیل شهروند توده‌ای به شهروند صنفی

ایده جامعه مدنی به مفهوم شهروندی صرف اکتفا نکرده و قائل است که تبدیل شدن فرد به شهروند تنها تأمین‌کننده بخشی از قابلیت‌های فرد برای مشارکت است، اما عضویت در گروه و صنف، ابعاد گسترده‌ای به مشارکت سیاسی - اجتماعی می‌دهد. از این رو، آمبودزمان‌ها از طریق تشویق و آموزش افراد به عضویت در گروه، انجمن، اصناف و احزاب می‌تواند جامعه و شهروندان را از حالت توده‌وار بودن خارج کند و فضا را برای مشارکت مردمی و مردم‌سالاری واقعی هموار سازد؛ چرا که افراد به عنوان عضو تشکلهای و انجمن‌ها به طور واقعی‌تر می‌توانند در تعیین مسیر سیاست‌ها و عملکردهای کلان سیاسی و اجتماعی مؤثر باشند تا اینکه به عنوان شهروند با مشارکت فردی خود در انتخابات بخواهند سهمی در تعیین سرنوشت کشور داشته باشند.

- به کارگیری اجزای جامعه مدنی به منظور تعمیق نظارت مردمی و کنترل قدرت سیاسی

جامعه مدنی برای کنترل و نظارت بر قدرت سیاسی و عملکرد آن تنها به نهادهای رسمی نظارت پیش‌بینی شده در قانون، چشم ندوخته است؛ چرا که آنها نمی‌توانند ضامن مطمئن برای نظارت بر اقتدار سیاسی و مانع شدن از تمامیت‌طلبی آنها باشد، بلکه وجود نهادهایی نظیر احزاب و مطبوعات را عامل مهمی برای تأمین این اهداف می‌داند.

از این رو، آمبودزمان‌ها می‌توانند با به کارگیری احزاب، اصناف و مطبوعات، نهادینه کردن فعالیت‌های آنها و برطرف کردن موانع رشد بهینه و بالندگی این نهادهای اجتماعی به کنترل قدرت سیاسی و حکومت بپردازند؛ مثلاً در خصوص احزاب از طریق برطرف کردن ضعف بنیة اقتصادی آنها، وابستگی آشکار و پنهان آنها به دولت و قدرت حاکم، موسمی و فصلی بودن عملکرد آنان، وجود فرهنگ رقابت و دشمنی و ضعف فرهنگ تسامح و مدارا و در خصوص مطبوعات، با خارج کردن آنها از انحصار دولت، رفع سانسورهای غیرسالم و توقیف‌های

خودسرانه و بدون مبنای منطقی مطبوعات، به نضج و شکوفایی و بالندگی این نهادها کمک شایانی کنند تا در پرتو کارکرد اطلاع‌رسانی، انتقاد، تبادل اندیشه و تنویر افکار عمومی ساختارهای جامعه مدنی، موجبات شفافیت عملکرد حکومت و پاسخگویی مقامات را فراهم کنند و مانع پنهان‌کاری و تمامیت‌طلبی و خودکامگی قدرت سیاسی گردند که در تضاد کامل با مردم‌سالاری است.

۳-۵) کمک به برگزاری انتخابات آزاد و منصفانه

۳-۵-۱) انتخابات آزاد؛ ابزار رشد مردم‌سالاری

انتخابات مجموعه عملیاتی است که در جهت گزینش فرمانروایان یا تعیین ناظران برای مهار کردن قدرت تدبیر شده است. در واقع، انتخابات ابزاری است که با آن می‌توان اراده شهروندان را در شکل‌گیری نهادهای سیاسی و تعیین متصدیان اعمال اقتدار سیاسی، مداخله داد (قاضی، ۱۳۸۳: ۵۷۷). انتخابات یکی از ابزارهای حاکمیت واقعی مردم بر تعیین سرنوشتشان می‌باشد. مردم‌سالاری کامل العیار، در یک فضای باز سیاسی همراه با تسامح و تحمل و همزیستی مسالمت‌آمیز افکار و آرای متنوع، محقق خواهد شد. تنها در این فضا است که توده‌های مردم به سرنوشت خود علاقه‌مند هستند و در میان گزینه‌های گوناگون دست به انتخابی آگاهانه می‌زنند؛ چراکه مبنای مشروعیت در مردم‌سالاری، خواست اکثریت است که از طریق رژیم نمایندگی و از مجرای انتخابات همگانی در پرتو اصل مشارکت عمومی صورت می‌پذیرد. به طور کلی، در مردم‌سالاری‌های نوین، انتخابات بستر تجلی اراده آزاد و واقعی مردم و مهم‌ترین فرآیند مشروعیت بخش دولت و از اساسی‌ترین الزام‌ها و پیش‌شرطهای جوامع مردم‌سالار به شمار می‌آید. اما باید اذعان کرد که اگرچه اصل برگزاری انتخابات یکی از پایه‌های اساسی و سنگ بنای نظام مردم‌سالاری است، ولی اگر شیوه‌ها و ساز و کارهای اجرای آن اصل مشخص نشود، نمی‌توان اطمینان داشت که صرف برگزاری انتخابات، ضامن تجلی اراده راستین مردم باشد. در واقع، ترفندهایی وجود دارد که با دست یازیدن به آنها دولت‌ها می‌توانند بر اراده واقعی مردم سرپوش نهند و نتیجه انتخابات را به نفع خود و یا گروه خاصی رقم بزنند. از این رو، باید نهاد نظارتی مستقل و بی‌طرفی وجود داشته باشد که بر روند انتخابات از ابتدا تا انتها نظارت همه‌جانبه و بی‌غرض داشته باشد و این نظارت باید بر سه مرحله اصلی فرآیند انتخابات یعنی قبل، بعد و روز انتخابات اعمال شود، چراکه انتخابات صرفاً فعالیت یک‌روزه نیست (گودوین گیل، ۱۳۷۹: ۱۴۵-۱۴۰).

بنابراین، با توجه به حساس بودن امر انتخابات به عنوان یکی از اصول بنیادین مردم‌سالاری و با توجه به چندمرحله‌ای بودن فرآیند انتخابات و امکان تقلب در تمام این مراحل و در نتیجه، تضییع حقوق شهروندان ضروری می‌نماید تا نهادی مستقل که در نتیجه انتخابات ذی‌نفع نباشد، روند انتخابات را به صورت درست و بی‌طرف اداره کند، به گونه‌ای که در نظر تمام کاندیداها و احزاب و شهروندان حاضر جریان انتخابات کاملاً منصفانه و عادلانه جلوه کند.

در این کشاکش، به نظر می‌رسد آموذزمان قادر است به عنوان یک نهاد نظارتی غیرقضایی و حامی حقوق شهروندان پا به عرصه انتخابات بگذارد و از طریق تشکیل یک آموذزمان تخصصی مستقل انتخاباتی، جریان و فرآیند انتخابات را مدیریت و کنترل کند. آموذزمان تخصصی انتخابات از طریق راهکارهای ذیل می‌تواند به کاهش زمینه‌های تقلب در انتخابات و برگزاری یک انتخابات سالم و عادلانه یاری رساند:

- ارائه پیشنهاد به پارلمان جهت ابهام‌زدایی از شرایط کلی و قابل تفسیر به رأی بودن شرایط انتخاب‌شوندگان با توجه به بنیادی بودن نقش انتخابات عادلانه در توسعه و گسترش مردم‌سالاری.

- اعمال سیاست‌های خاص در راستای آموزش و رشد سیاسی شهروندان و همچنین آموزش افراد مسئول.

- برگزاری انتخابات و بازرسان و ناظران محلی.

- آموذزمان تخصصی انتخابات می‌تواند بر تشخیص صلاحیت کاندیداها و تطبیق شرایط آن با مواد مقرر در قانون، درستی تعیین حوزه‌های انتخاباتی، شفاف و قانونمند بودن هزینه‌های انتخابات، منابع مالی تبلیغات و همچنین نحوه تبلیغات و دسترسی یکسان به رسانه‌های دولتی جهت تبلیغات، در کنار سایر نهادهای نظارتی قضایی و قانونی، نظارت همه‌جانبه و بدون غرض‌ورزی داشته باشد.

- تعیین ناظر در حوزه‌های انتخاباتی به منظور جلوگیری از سوء استفاده و تقلب و تخلف مثل رأی دادن مکرر، تهدید و تطمیع و القاء به رأی‌دهندگان جهت نوشتن اسم نامزد خاص، حمل و نقل صندوق‌های رأی، شمارش آراء، گزارش نتایج انتخابات و...

- رسیدگی به شکایات سایر کاندیداها و ایجاد فرصت دفاع برای ذی‌نفعان و ارسال پرونده‌های تخلفات و جرائم انتخاباتی به مراجع قضایی مستقل و بی‌طرف و پیگیری آن شکایات در پروسه زمانی خاص به گونه‌ای که در نتیجه نهایی انتخابات مؤثر واقع گردد.

۳-۶) تقویت و بازسازی سرمایه اجتماعی^۱

امروزه بر اندیشمندان ثابت شده که سرمایه اجتماعی در مفهوم کلی ارتباطات، همکاری‌ها و اعتماد و اطمینان متقابل شبکه‌ای میان افراد یک جامعه و دولتمردان و مسئولان آن، یکی از مهم‌ترین شاخصه‌های رشد و توسعه سیاسی هر جامعه‌ای به شمار می‌آید. در حقیقت، بدون سرمایه اجتماعی پیمودن راههای توسعه فرهنگی و اقتصادی و تکامل حکومت‌های مردم‌سالار ناهموار و دشوار می‌شود. از این رو، موضوع سرمایه اجتماعی به عنوان یک اصل اساسی برای نیل به توسعه پایدار محسوب می‌شود و حکومت و دولتمردانی موفق می‌شوند که بتوانند با اتخاذ سیاست‌ها و راهکارهای مناسب در ارتباط با جامعه و ساختار حکومت به تولید و توسعه سرمایه اجتماعی بیشتر نائل شوند (متبری، ۱۳۸۷: ۱۶).

۳-۶-۱) رابطه سرمایه اجتماعی و مردم‌سالاری

در نمایان ساختن رابطه میان سرمایه اجتماعی و مردم‌سالاری بهترین راه استفاده از سه شاخص عمده زیر است که خود بر آیندی از وجود سرمایه اجتماعی هستند: الف) جامعه مدنی. ب) تقویت شهروند قدرتمند. ج) تقویت صلح و به تبع آن، فرهنگ دموکراتیک.

الف) جامعه مدنی و سرمایه اجتماعی

در مورد جامعه مدنی آنچه مهم و مورد نیاز است، ایجاد پُل میان گروه‌ها، تشکّل‌ها و انجمن‌ها جهت ارتباط با هم به بهترین وجه و حذف دشمنی و رقابت و ستیز و همکاری و همیاری می‌باشد. سرمایه اجتماعی با انجام این رسالت سبب تقویت جامعه مدنی به عنوان یکی از پیش شرط‌های مردم‌سالاری گردیده و به شکل‌گیری و تثبیت حکومت دموکراتیک کمک می‌نماید. در واقع، جامعه مدنی وزنه تعادلی در برابر قدرت دولت و حفاظت از عرصه آزادی افراد در مقابل قدرت است که در غیاب آن، دولت قدم به میدان می‌نهد و با سیاست‌های متوکلانه و پدرسالارانه به سازماندهی امور شهروندان می‌پردازد که نتیجه آن چیزی جز استبداد و اقتدار قدرت حاکم نیست. بنابراین، نازل بودن سرمایه اجتماعی موجب اختلال در شکل‌گیری جامعه مدنی و سبب ناکارآمدی نظام سیاسی مردم‌سالار و گرایش آن به استبداد می‌گردد.

ب) شهروند قدرتمند و سرمایه اجتماعی

شهروند فعال و قدرتمند یکی از عوامل اصلی تقویت و تحکیم نظام‌های مردم‌سالار به شمار می‌آیند. در واقع، شهروند قدرتمند امروزه به عنوان یکی از پیام‌ها و برآیندهای حجم وافر سرمایه اجتماعی شناخته می‌شود، اما آنچه که در سرمایه اجتماعی بیش از همه موجبات شکل‌گیری شهروند قدرتمند را فراهم می‌آورد، سه صفت آگاهی، اعتماد متقابل و مشارکت است که این سرمایه در اختیار دارد.

ج) فرهنگ صلح و سرمایه اجتماعی

فرهنگ صلح یا فرهنگ دموکراتیک از بناهای اساسی توسعه سیاسی و روند مردم‌سالاری می‌باشد و از اهمیت فراوانی برخوردار است. فرهنگ صلح هنگامی در جامعه پا می‌گیرد که اکثریت قابل ملاحظه‌ای از افراد و گروه‌های اجتماعی و احزاب سیاسی، حق موجودیت یکدیگر و اقلیت‌های قومی، دینی و سیاسی را بدون هیچ شرطی به رسمیت بشناسند و اصل عدم برتری بالقوه میان یکدیگر را پذیرفته و آن را ملاک عمل خود قرار دهند. بنابراین، اگر فرهنگ صلح و مدارا که به عنوان اساس فکری بینش جامعه مردم‌سالار بیان می‌شود، پذیرفته گردد، امکان تجدید حیات دیکتاتوری و انحصار، به مرور زمان ریشه کن می‌شود. به‌طور کلی، می‌توان نتیجه گرفت که حجم وافر سرمایه اجتماعی به تقویت شاخص‌هایی از جمله جامعه مدنی، شهروند قدرتمند و فرهنگ صلح و مدارا کمک شایان می‌کند که تقویت و تحکیم این سه مؤلفه شرایط مناسب را برای رشد و نضج و توسعه مردم‌سالاری فراهم می‌کند (احمدی، ۱۳۸۵: ۲۴۳-۲۴۰).

در این بین، نقش دولت‌ها و حکومت‌ها در تضعیف و تقویت سرمایه اجتماعی بسیار قابل توجه است. اتخاذ سیاست‌های متمرکز و فراگیر و کنترل دولت و حکومت بر اموری که بخش خصوصی می‌تواند انجام دهد، بر سرمایه اجتماعی تأثیر منفی داشته، به‌ویژه در شرایطی که اطلاعات به دلیل سانسور، شفاف و قابل دسترسی نیست و به ناآگاهی شهروندان منجر می‌شود. این امر سبب می‌شود که دولت و ساختارهای حکومت و نظام اداری پاسخگو نباشند و یا دچار فساد شوند که کاهش اعتماد را در پی دارد و در مواردی که این سیاست‌ها از بالا به پایین یا به گونه‌ای پدرسالارانه مدیریت می‌شوند، موجب از میدان به در کردن بخش خصوصی و جامعه می‌شود که به کاهش انگیزه مشارکت شهروندان منجر می‌شود (تاجبخش و دیگران، ۱۳۸۲:

۱۹۵). همچنین در جایی که قوانین و مقررات از درجه شفافیت، دامنه شمولیت و ضمانت اجرای کافی برخوردار نباشد، حکومت و خود واضعان قوانین، به مقررات پایبند نباشند و ایجاد کنندگان ساختارها، خود ساختار شکن باشند، شکاف طبقاتی روز به روز عمیق تر شود و عدالت در جامعه کمرنگ شود، بی اعتمادی در جامعه شیوع پیدا می کند و در نتیجه، سرمایه اجتماعی تخریب خواهد شد. علاوه بر اینها، وجود فساد مالی و سیاسی در بین مقامات حکومتی و حتی برخی مقامات مذهبی، رشوه خواری، رانت خواری، پارتی بازی، عدم وجود عدالت استخدامی، شایسته سالاری و نظام پاداش دهی مناسب و عدم اعتماد آحاد مردم به مسئولان در زمینه توانمندی های علمی و مدیریتی و امانتداری آنها در رابطه با منابع عمومی که در اختیار دارند، همگی موجب تحلیل سرمایه اجتماعی و پیدایش پارانیویای گسترده اجتماعی (همه دشمن پنداری) می شود (ر.ک؛ خضری، ۱۳۸۵: ۴۷-۴۳).

۳-۶۲) آمبودزمانها و سرمایه اجتماعی

در مورد نقش آمبودزمانها در تولید سرمایه اجتماعی، باید خاطر نشان ساخت که در این زمینه آمبودزمانها نقش فرعی و تکمیلی دارند و در راستای عملکرد دولت حرکت می کنند. در واقع، در زمینه تولید سرمایه اجتماعی، این دولت و قدرت سیاسی حاکم است که نقش دست اول را ایفا می کند. با وجود این، آمبودزمانها نیز از دو طریق کلی و اساسی یعنی بسترسازی و اعتمادسازی می تواند به تقویت و رشد سرمایه اجتماعی به عنوان یکی از پیش نیازهای اساسی مردم سالاری و کلید مشکل گشای آن کمک کند.

- بسترسازی

در این زمینه، آمبودزمان باید به ظرفیت سازی اجتماعی مبادرت ورزد. بدین معنا که از طریق آموزشهای مدنی، تبلیغات، بها دادن به افکار عمومی و با استفاده از رسانه ها، بسترهای لازم را برای تحریک و تشویق افراد جامعه به همکاری و مشارکت و اقدام های جمعی فراهم بیاورد و آنها را از انزوایی، رکود، بدبینی و یأس سیاسی خارج کند.

- اعتمادسازی

اما در زمینه اعتمادسازی این دولت و نهادهای حکومت هستند که نقش عمده و اساسی دارند و آمبودزمان نقش مکمل دارد. بدین معنا که این دولت است که باید محیط اعتمادزایی را تدارک ببیند و اعتماد اعضای جامعه را به اقدامات و سیاست هایش فراهم آورد. در این

رابطه، ثبات در رفتار و سیاست‌های دولت، تسهیل جریان اطلاعات، تمرکززدایی از قدرت، پاسخگویی و شفافیت عملکرد مسئولان، مبارزه جدی با فساد سیاسی و مالی در لایه‌های بالای حکومت و تناسب اقتدار حکومت و جامعه مدنی نقش اساسی دارد.

در این میان، نهاد آمبودزمان نیز به عنوان یک نهاد حامی مردم که از شهروندان در برابر نقض حقوق و آزادی‌هایشان و سوء مدیریت مقامات حمایت می‌کند، در صورتی که سلامت حفظ گردد، یعنی به وظایف و کارکردهای خویش به نحو احسن عمل نماید و با پیگیری‌های مستمر خود به شکایات و نارضایتی‌های شهروندان پاسخ کارآمد و مناسب دهد، به سهولت در دسترس مردم باشد و شهروندان به آن اعتماد کنند و آن را مدافع واقعی حقوق خود و یار و یاور و فریادرس خود در مقابل سوء جریان‌ها بدانند و به یک نهاد صرفاً تشریفاتی تبدیل نشود، به شیوع فضای اعتماد در جامعه و تقویت سرمایه اجتماعی کمک فراوان می‌کند.

نهاد آمبودزمان در نظام حقوقی ایران

همانگونه که گفته شد، نهاد آمبودزمان به دلیل قوانین اساسی و ساختارهای حکومتی گوناگون، ماهیت مشخص و یک‌شکلی ندارد. در واقع، نهاد مزبور در هر کشور با توجه به فرهنگ‌های سیاسی یا اهداف حکومتی ساختار، جایگاه و عناوین مختلف پیدا می‌کند؛ مثلاً در انگلستان کمیسر پارلمانی، در فرانسه مدیاتور جمهوری و مدافع حقوق شهروندان، در اسپانیا مدافع مردم و در پاکستان وفاقی محتسب نهادهایی هستند که وظیفه نظارت غیرقضائی و صیانت از حقوق شهروندان را بر عهده دارند.

در نظام حقوقی ایران، این رسالت (بازرسی از ادارات و سازمانهای دولتی و نظارت بر صحت اجرای قوانین در دستگاهها و حفظ حقوق شهروندان) بر عهده سازمان بازرسی کُل کشور می‌باشد. طبق ماده ۱۲ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی، سازمان بازرسی کُل کشور می‌تواند به شکایات و اطلاعات اشخاص در خصوص سوء جریان‌های اداری و مالی و نقض قوانین و مقررات دستگاه‌های اداری رسیدگی نماید. نتیجه این نظارت، تسهیل در تحقق هدف والای «گسترش عدل و آزادی‌های مشروع» (بند ۲ اصل ۱۵۶ ق. اساسی) خواهد بود. در واقع، سازمان بازرسی کُل کشور در ایران هم متولی وظایف آمبودزمان و هم متولی وظایف نظارت و بازرسی است که طبق اصل ۱۷۴ قانون اساسی بر عهده آن گذاشته شده است. علاوه بر این، سازمان بازرسی وظیفه مبارزه با فساد و صیانت از حقوق شهروندان در برابر کجروی‌ها و خودسری‌های دولت و دستگاه‌های حکومتی را نیز بر عهده دارد. از این رو، سازمان بازرسی

می‌تواند در بازرسی‌های مستمر و فوق‌العاده خود و با استفاده از سایر اختیارات و ظرفیت‌های خود، رسالت نظارت بر حسن اجرای قوانین در دستگاه‌های اداری، مبارزه با فساد را در تمام سطوح و الزام مسئولان به پاسخگویی که از قابلیت‌های ذاتی آمبودزمان‌ها هستند، محقق سازد و در پیشبرد عناصر پایه‌ای نظام مردم‌سالاری نقش قابل ملاحظه‌ای ایفاء نماید. سازمان می‌تواند این وظایف خطیر و حیاتی را از طریق فعالیت‌ها و بسترهای زیر اجرایی و عملیاتی نماید:

مبارزه با فساد

سازمان بازرسی کل کشور علی‌رغم اینکه آمبودزمان تعقیبی می‌باشد و در اقدامات خود وجه تعقیب و پیگرد غالب می‌باشد، اما در تلاشهای خود جهت مبارزه با فساد، باید مانند سایر آمبودزمانها از سیاست‌های دوجانبه برخورداری (پیگرد و تعقیب) و روانشناختی (پیشگیری و اصلاح) استفاده نماید و بعد اصلاحی وظایف و کارکردهای خود را تقویت نماید. البته سازمان در این زمینه اقداماتی مانند توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات، توسعه منابع انسانی، کارگاههای آموزشی، تعاملات بین‌المللی، توسعه کمی ادارات استانی، تأسیس مرکز ارتباطات مردمی و بسیاری اقدامات دیگر را انجام داده یا آغاز نموده است، گرچه به نظر می‌رسد این اقدامات به دلیل وجود مشکلاتی وافی به مقصود نبوده است. بنابراین، ضروری به نظر می‌رسد سازمان بازرسی در راستای سیاست‌های برخوردی و اصلاحی، با استفاده از سایر ظرفیت‌های قانون اساسی و قوانین عادی اقدامات مهم زیر را در امر مبارزه با فساد انجام دهد:

- سازمان بازرسی با عنایت به اصول متعالی و راهگشای ۴۹ و ۱۴۲ قانون اساسی باید به بررسی نحوه جمع‌آوری و انباشت سرمایه‌های کلان به ویژه در طول سالهای پس از جنگ تحمیلی بپردازد تا بتواند پاسخگویی انجام اصلی‌ترین وظیفه خود یعنی محقق نمودن عدالت در جامعه باشد. در این راستا، سازمان بازرسی و در رأس آن قوه قضائیه می‌تواند و باید با توجه به اختیارات و صلاحیت‌های سازمان بازرسی با تأسیس کمیته‌ای برای نظارت بر اموال و دارایی مقامات و مدیران کشور، با ساختار و سازوکار اداری تعریف شده، به ثبت و نظارت بر افزایش دارایی تمام مقامات کشور بپردازد.

- نظارت سازمان بازرسی بر چگونگی عزل و نصب‌ها و شرایط انتخاب و انتصاب مسئولان و نظارت بر حسن اجرای قوانین مربوط به استخدام و گزینش و اعطای صلاحیت به سازمان بازرسی جهت ابطال احکام انتصاب مسئولان در نظام اجرایی کشور پس از بررسی‌های قانونی و

احراز عدم رعایت شرایط قانونی در گزینش و انتصاب که به طور قطع به نتایجی مانند جلوگیری از تضییع حقوق مردم و کاهش نارضایتی عمومی، برقراری امنیت شغلی، پایان دادن به گزینش و انتصاب تنها بر اساس روابط سیاسی و خویشاوندی و یا قرابت‌های فکری، تقویت و بازسازی سرمایه اجتماعی و شیوع فضای اعتماد در کشور و... می‌انجامد که حرکت کشور به سوی محو و نابودی فساد اداری را تسهیل و تسریع می‌بخشد.

- اقدامات اصلاحی برای یکپارچه‌سازی قوانین قبلی تحت عنوان یک قانون ضد فساد و وجود اراده سیاسی لازم برای اجرای آن.

- نظارت جدی‌تر سازمان بازرسی بر قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل (موضوع اصل ۱۴۱ ق.ا) و اجرایی شدن احکام صادره از سازمان بازرسی در این زمینه.

البته لازم به ذکر است که علاوه بر تمام اقدامات و تلاش‌های سازمان بازرسی، مهم‌ترین عامل موفقیت در امر مبارزه با فساد، حمایت کامل بالاترین مقامات حکومت است و وجود اراده سیاسی قوی و حمایت و حضور جامعه نیز ضامن تداوم مبارزه با فساد و موفقیت این امر می‌باشد.

نظارت بر حُسن برگزاری انتخابات

همانگونه که یاد شد، برگزاری انتخابات آزاد و منصفانه، صیانت از آرای شهروندان و تضمین صحت انتخابات از مؤلفه‌های اصلی در تشخیص رژیم‌های مردم‌سالار می‌باشد. از آنجا که در امر انتخابات، رقابت ناسالم بین داوطلبان همواره محتمل است و از طرف دیگر، دستگاه‌های دولتی معمولاً نسبت به نتیجه انتخابات ذی‌نفع هستند و ممکن است پاره‌ای دخالت‌ها موجب تحت‌الشعاع قرار گرفتن جریان انتخابات گردد، نظارت بر صحت و درستی آن ضرورت پیدا می‌کند (هاشمی، ۱۳۸۴: ۴۳۷). اگرچه بر طبق اصل ۹۹ قانون اساسی ایران، برگزاری انتخابات به عهده وزارت کشور و نهاد ناظر بر انتخابات نیز شورای نگهبان است، اما بازرسان سازمان بازرسی نیز مطابق اصل ۱۷۴ قانون اساسی بر اجرای قوانین انتخاباتی و حُسن جریان امور انتخابات نظارت خواهند داشت. بر این اساس، نظارت بر نهادهای برگزارکننده انتخابات از جمله وزارت کشور، فرمانداری‌ها، بخش‌داری‌ها، توزیع برگه‌های رأی، شمارش آراء و... از جمله وظایف و اختیارات سازمان در امر انتخابات می‌باشد. بنابراین، چنانچه اعمال نظارت سازمان بازرسی منجر به کشف سوء جریان، نقض قوانین و یا وقوع جرمی در امر انتخابات گردد، گزارش آن از طریق معاونت نظارت و بازرسی امور سیاسی و قضائی به مراجع صالح

قضائی ارسال می‌گردد. همچنین پیشنهاد اصلاحات در قوانین انتخاباتی و رفع ابهامات و نقایص قوانین به مجلس شورای اسلامی از سوی سازمان بازرسی ضروری به نظر می‌رسد.

حراست و حمایت از حقوق شهروندی

سازمان بازرسی بر اساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاههای اداری که به موجب قانون اساسی به این سازمان سپرده شده، بر دستگاههای قضائی اعم از دادگاهها و دادسراهای کشور، نیروی انتظامی، کلانتریها، سازمان زندانها و... حق نظارت و بازرسی دارد. در واقع، سازمان بر اساس وظایف محوله، باید بر اجرا شدن قوانین، میثاقها و اعلامیه‌های بین‌المللی راجع به حقوق شهروندی و حقوق بشر نظارت کرده و در صورت برخورد با تخلف یا جرمی که مبتنی بر نقض حقوق شهروندان باشد، نسبت به اعلام گزارش به مراجع صالح اقدام خواهد نمود، به‌ویژه بازرسان سازمان می‌توانند با مستمسک قرار دادن قانون احترام به حقوق و آزادی‌های شهروندان (مصوب ۱۳۸۲/۲/۱۵) و دستورالعمل اجرایی بند ۱۵ قانون احترام به حقوق و آزادی‌های شهروندی (مصوب ۱۳۸۳/۸/۳۰)، در این راستا، اقدامات شایسته‌ای به عمل آورد. همچنین حق اعلام شکایت و دادخواهی به سازمان بازرسی از طریق پست، تلفن و پایگاههای اینترنتی، به عنوان پل ارتباطی میان شهروندان و مراجع قضائی ابزاری دیگر در جهت دستیابی شهروندان به حقوق خویش است. علاوه بر این، سازمان بازرسی به موجب عضویت در ستاد حقوق بشر قوه قضائیه که بر اساس آیین‌نامه مورخ ۱۳۸۰/۶/۲۰ و به منظور حفظ حقوق ملت و شهروندان و برخورد با متجاوزین به این عرصه، در قوه قضائیه پیش‌بینی شده است، می‌تواند نقش کلیدی و مؤثری در حراست از هنجارهای فراحقوقی و حقوق مردم ایران ایفا نماید (صدقتی، ۱۳۹۰: ۲۱-۱۸).

نظارت بر پاسخگویی مسئولان و دسترسی آزادانه به اطلاعات

امروزه حق دسترسی آزادانه به اطلاعات یکی از شاخص‌های نظام مردم‌سالار می‌باشد. در راستای این اصل زیربنایی «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» در مجلس به سال ۱۳۸۷ تصویب و در تاریخ ۱۳۸۸/۵/۳۱ از سوی مجمع تشخیص، موافق مصلحت نظام تشخیص داده شد.^۱ مطابق

۱. مطابق تبصره ماده ۱۰ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات که از سوی مجمع تشخیص الحاق گردید، انتشار اطلاعات توسط دستگاه‌های زیر نظر رهبری، منوط به عدم مخالفت ایشان می‌باشد.

این قانون هر شخص ایرانی به جز مواردی که قانون منع نموده، حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد. مؤسسات عمومی نیز مکلف هستند اطلاعات موضوع این قانون را در حداقل زمان ممکن و بدون تبعیض در دسترس عموم قرار دهد. علاوه بر این، اطلاعاتی که متضمن حق و تکلیف برای مردم است، باید از طریق انتشار در رسانه‌های همگانی به آگاهی مردم برسد. واضح است که سازمان بازرسی در راستای وظیفه نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین، از حق نظارت بر چگونگی اجرای قوانین و مقررات مربوط به دسترسی آزادانه شهروندان به اطلاعات و نظارت بر مؤسسات و دستگاه‌هایی که طبق قانون موظف به ارائه اطلاعات می‌باشند، برخوردار است.

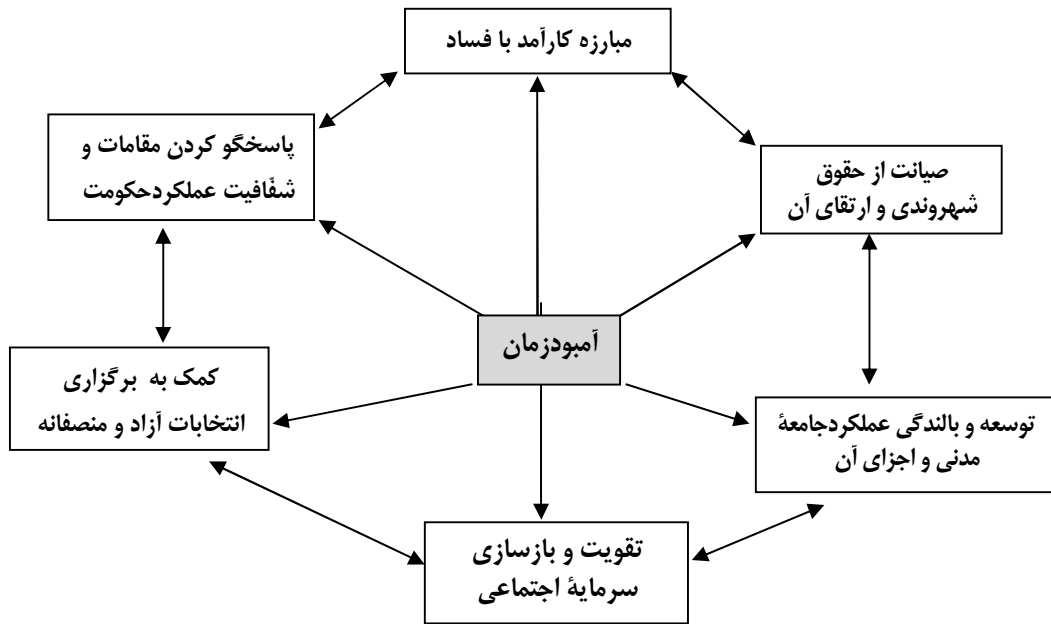
تسهیل جریان آزاد اطلاعات در جامعه و آگاهی مردم از حقوق و تکالیف قانونی خود، در تحقق اهداف کلی سازمان بازرسی بسیار حائز اهمیت است. در واقع، کاهش فساد اداری به جهت از بین رفتن اطلاعات محرمانه، کاهش خطاهای دستگاه‌های عمومی و اداری به جهت شفافیت عملکرد، افزایش مشارکت عمومی و نظارت شهروندان بر مقامات عمومی قدرت و پاسخگویی مسئولان و الزام آنها به بیان دلایل و مبانی تصمیم‌گیری خود، از نتایج مستقیم انتشار اطلاعات و دسترسی آزادانه مردم به آنهاست.

از جمله اقدامات مثبت سازمان بازرسی در این زمینه، تشکیل «شورای مشورتی اطلاع‌رسانی» به ریاست رئیس سازمان بازرسی، به منظور اطلاع‌رسانی عمومی می‌باشد (پیشین: ۸۶ - ۸۵). البته لازم به ذکر است که در امر پاسخگویی و جریان آزاد اطلاعات، مردم نقش عمده‌ای ایفا می‌نمایند. شهروندان در مقام حاکمیت بر سرنوشت خویش، باید در این صحنه موضع فعالی داشته باشند و آگاهانه و فعالانه از مسئولان سیاسی و اجرایی بخواهند تا مبانی تصمیمات و اقداماتی را که اتخاذ کرده‌اند و با منافع مردم در ارتباط است، برای همگان بیان کنند و توضیح دهند که به چه دلیلی فکر می‌کنند اعمال‌شان مطابق قانون و اصول اخلاقی می‌باشد. در غیر این صورت، انزوای طلبی، سکوت و موضع انفعالی مردم و عدم درخواست آنها از مسئولان جهت پاسخگویی و اطلاع‌رسانی، عرصه را برای فساد، سوء استفاده از اختیارات و تعرض به حقوق و آزادی‌های‌شان باز می‌کند. در واقع، رشد فکری و سیاسی و آگاهی‌های عمومی و مشارکت‌های متفکرانه و هدفمند مردم، موجب سلامت و تعهدپذیری و پاسخگویی مسئولان و باعث جلوگیری از انحراف و خودسری‌های دولتمردان می‌شود.

ارتقای تعاملات و همکاری‌ها با سایر آموذمانها و نهادهای بین‌المللی به منظور استفاده از تجارب مفید و پیشرفت‌های دیگر کشورها در صیانت از حقوق و آزادیها، به‌ویژه در امر مبارزه با فساد سازمان بازرسی باید تعامل و ارتباط تنگاتنگی با آموذمان‌های آنها و سازمانهای بین‌المللی برقرار نماید. البته سازمان در این زمینه اقدامات مناسبی به عمل آورده است؛ از جمله اینکه سازمان بازرسی کُل کشور به عنوان عضو مؤسس انجمن آموذمان آسیایی^۱ (AOA) از بدو تأسیس، در تمامی مذاکرات و جلسات انجمن حضور داشته و نقش اساسی برای توسعه فعالیت‌های آموذمانی این انجمن ایفاء کرده است. این سازمان تجربه برگزاری چهارمین اجلاس دوسالانه و مجمع عمومی و جلسه‌های هیأت مدیره انجمن را در کارنامه خود دارد. همچنین سازمان بازرسی کُل کشور در اولین اجلاس و کنفرانس سالیانه انجمن بین‌المللی مسئولان دستگاه‌های مبارزه با فساد^۲ (IAACA) در سال ۱۳۸۵ در چین حضور یافت و به عنوان عضو تشکیلاتی این انجمن پذیرفته شد. در سال ۲۰۰۷ میلادی هم به نمایندگی از جمهوری اسلامی ایران به عضویت دائم مؤسسه آموذمان بین‌المللی^۳ (IOI) درآمده است. با این حال، استفاده از تجربیات آموذمان‌های ملی موفق به‌ویژه کشورهای آسیایی مثل آموذمان کره جنوبی، آموذمان ملی ژاپن، کمیسیون مبارزه با فساد هنگ کنگ، ضروری به نظر می‌رسد.

با عنایت به موارد مطرح شده، به نظر می‌رسد که سازمان بازرسی، ظرفیت بالایی در راستای تحقق حکمرانی خوب و ارتقای سلامت نظام اداری و سیاسی، دارد. استفاده از این ظرفیت‌ها و قابلیت‌ها، ایران را در مسیر ایجاد یک حکومت مردم‌سالار و عدالت‌خواه در زمینه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی و اجتماعی قرار می‌دهد.

-
1. Asian Ombudsman Association
 2. International Association of Anti Corruption Authorities
 3. International Ombudsmam Institute



(شکل ۱) راهکارهای توسعه و ارتقای مردم‌سالاری توسط آموذزمان‌ها

نتیجه

بررسی شرایط نظام‌های مردم‌سالار نشان می‌دهد که نظارت بر زمامداران، مسئولان و نهادهای حکومتی و داشتن حق برابر در اعمال این نظارت، پاسخگویی دولت، حفظ حقوق و آزادیهای عمومی، حق دسترسی به مناصب و مشاغل مهم و کلان سیاسی، امکان انتخابات آزاد و سالم، اطلاع‌رسانی کارآمد و حاکمیت قانون نقشی بسزا در استقرار و تحکیم مردم‌سالاری ایفا می‌کند. در واقع، نظام‌های مردم‌سالار زمانی محقق می‌شود که مردم از توان نظارت بر عملکرد ارکان حکومت و انتقال خواسته‌ها به درون فرآیندهای سیاستگذاری و اجرا برخوردار باشند و همچنین بتوانند از حقوق و آزادی‌های مشروع خود در برابر تعدی‌ها و تجاوزهای حکومت دفاع کنند.

در این میان و با توجه به پیوند تاریخی و منطقی بین نهاد آموذزمان و نظام‌های مردم‌سالار، واکاوی‌ها نشان می‌دهد که آموذزمان‌ها به عنوان سازوکارهای نظارت غیر قضائی که هدفشان پیشگیری و پیگیری موارد نقض قانون در دستگاه‌های اداری و دولتی به منظور حمایت از منافع

و حقوق شهروندان است، کارکردها و کارویژه‌های بالفعل و بالقوه‌ای دارند که با اعمال آنها می‌توانند به گسترش و تحکیم اصول و شاخص‌های مردم‌سالاری، کمک شایانی نمایند. آمبودزمان‌ها می‌توانند این نقش را از طریق راهکارهای ذیل انجام دهند:

- مبارزه کارآمد و اثربخش با انواع فساد.

- حفاظت و صیانت از حقوق شهروندی.

- پاسخگو کردن مقامات و مسئولان و شفافیت عملکرد حکومت.

- کمک به برگزاری انتخابات آزاد و منصفانه.

- توسعه و بالندگی جامعه مدنی و اجزای آن.

- ترغیب شهروندان به مشارکت آگاهانه و متفکرانه.

- تقویت و بازسازی سرمایه اجتماعی.

در رابطه با مطالب فوق چند نکته قابل توجه می‌نماید: نکته اول اینکه نهاد آمبودزمان برای آنکه بتواند کارویژه‌های خود را در این راستا انجام دهد و کارکردی مطلوب داشته باشد، باید واجد خصیصه‌های ذیل باشد:

- آمبودزمان نباید هیچ‌گونه جهت‌دهی و دستوری از سوی مقامات عمومی یا حزب خاصی دریافت کند، به گونه‌ای که استقلال و کارکردهایش وجه‌المصالحه قرار گیرد، بلکه باید وظایف خود را مستقل از همه مقامات و نهادهایی که در حوزه قدرت هستند، انجام دهد.

- آمبودزمان به اقتدارهایی نیاز دارد تا به شکایات افراد رسیدگی کند و توصیه‌هایی را به منظور جبران خسارت یا اعاده وضعیت صادر کند و در جایی که مناسب است اصلاحات تقنینی و اداری را به منظور اداره مطلوب پیشنهاد دهد.

- به منافع شهروندان فکر کند، ولی ضد دولت نباشد و از لحاظ عمومی قابل مشاهده و در

دسترس باشد.

- برای اینکه تظلم شهروندان در مسیر مناسبی پیش رود، بهتر است آمبودزمان در برابر پارلمان یا دستگاه قضایی پاسخگو باشد که این روش می‌تواند تضمین‌کننده ملاحظات مربوط به حقوق افراد شاکی باشد.

نکته دوم اینکه میان عوامل و راهکارهایی که آمبودزمان‌ها با تقویت و بالندگی آنها می‌توانند به توسعه مردم‌سالاری کمک کنند، یک رابطه بازتولید وجود دارد و همان‌گونه که در مدل مفهومی در متن نیز نشان داده شد، این عوامل به صورت زنجیروار به هم مرتبط هستند

و وجود هر کدام از آنها به تولید و تقویت عوامل دیگر و فقدان هر کدام از آنها به ناکارآمدی و نقص بقیه منجر می‌شود. به عنوان مثال سرمایه اجتماعی، مشارکت فعالانه و آگاهانه، آزادی مطبوعات و احزاب سیاسی به تشکیل و تحکیم جامعه مدنی کمک می‌نماید، در حالی که مؤلفه‌های فوق خود محصول شکوفایی جامعه مدنی می‌باشند یا مثلاً پاسخگویی و شفافیت عملکرد حکومت، برگزاری انتخابات منصفانه و آزاد و رعایت حقوق و آزادی‌های عمومی موجب افزایش سرمایه اجتماعی و کاهش فساد می‌گردد و از سوی دیگر، افزایش فساد و پنهان‌کاری حکومت و نادیده گرفتن حقوق شهروندان موجب تحلیل و از میان رفتن سرمایه اجتماعی خواهد شد.

نکته قابل توجه دیگر اینکه مجموعه عوامل و زیرساخت‌های مؤثر بر مردم‌سالاری که اشاره شد، از ارکان و شاخص‌های اصلی حکمرانی خوب بوده و مجموع این عوامل در واقع، مفهوم حکمرانی خوب را شکل می‌دهند که در سالهای اخیر به طور فزاینده‌ای مطرح گردیده است. حکمرانی خوب چنانچه از نام آن برمی‌آید، بر تبیین چگونگی حکمرانی دولت‌ها و به طور خاص بر رابطه حکومت‌ها با شهروندان دلالت داشته است و در نتیجه، تأثیر بسزایی در تقویت نظام مردم‌سالار دارد و الگویی برای توسعه پایدار انسانی و انسجام اجتماعی به شمار می‌آید. در واقع، حکمرانی خوب، این راهبرد را مد نظر قرار می‌دهد که افزایش شفافیت و پاسخگویی، حاکمیت قانون، عدالت‌جویی، مسئولیت‌پذیری و مشارکت موجب تحکیم و بهبود کیفیت مردم‌سالاری خواهد شد. از سویی دیگر، تحقق موازین مردم‌سالاری با استفاده از سازوکارهای حکمرانی خوب امکان‌پذیر است.

بنابراین، این رهیافت حاصل می‌شود که آموذمان‌ها به طور کلی، کمکی برای حکومت شایسته و حکمرانی خوب می‌باشند و از سوی دیگر، قادرند با استفاده از الگوی حکمرانی خوب و شاخص‌ها و ارکان آن به توسعه و تعمیق مردم‌سالاری بپردازند.

منابع

فارسی

- آربلاستر، آنتونی. (۱۳۸۵). «دموکراسی». ترجمه حسن مرتضوی، تهران، انتشارات آشیان. تاریخ انتشار به زبان اصلی ۱۹۹۴.
- احمدی، یعقوب. (۱۳۸۵). «سرمایه اجتماعی، جامعه مدنی و دموکراسی»، مجله اطلاعات سیاسی - اقتصادی، دوره دوم، شماره ۲۲۶-۲۲۵، سال نهم.
- اخوان کاظمی، بهرام. (۱۳۸۳). «نظارت بیرونی در نظام‌های سیاسی»، فصلنامه حکومت اسلامی، شماره سوم، سال نهم.
- بشیریه، حسین. (۱۳۸۱). «دیباچه‌ای بر جامعه‌شناسی ایران». تهران، مؤسسه نگاه معاصر.
- بیتنام، دیوید و بویل کوئل. (۱۳۸۶). «دموکراسی چیست؟ (آشنایی با دموکراسی)»، ترجمه شهرام نقش تبریزی، تهران، انتشارات ققنوس. تاریخ انتشار به زبان اصلی ۲۰۰۵.
- پی جراسیو، مارگاریتو. (۱۳۸۷). دفتر آموذمان و رویکرد روانشناختی آن نسبت به فساد، مجموعه مقالات چهارمین اجلاس بازرسان کل آسیا، تهران، قوه قضاییه، سازمان بازرسی کل کشور
- تاجبخش، کیان و مراد تقفی و مسعود کوهستانی. (۱۳۸۲). «سرمایه اجتماعی و سیاست‌های اجتماعی»، فصلنامه رفاه اجتماعی، دوره دوم، شماره ۱۰، سال سوم.
- حسن بیگی، ابراهیم و مهدی مطهرنیا. (۱۳۸۳). پاسخگویی، اقتدار و امنیت ملی»، فصلنامه پژوهشی اندیشه انقلاب اسلامی، دوره سوم، شماره ۱۳-۱۲، سال سوم
- خضری، محمد. (۱۳۸۵). «دولت و سرمایه اجتماعی»، فصلنامه مطالعات راهبردی، دوره اول، شماره ۳۱، سال نهم.
- دهقان، سعید و آرش صادقیان. (۱۳۸۸). ما و ما؛ گذری بر حقوق و اخلاق شهروندی، تهران، نشر بشرا.
- زارعی، محمدحسین. (۱۳۷۶). «تحلیلی از پیوند حقوق اداری و مدیریت دولتی بر پایه حاکمیت قانون»، مجله مدیریت دولتی، دوره ۱۱، شماره ۳۸، سال دهم.
- ژرژ لوئیس، مارینو. (۱۹۹۶). نهاد بازرسی در قرن بیست و یکم، ششمین اجلاس بین‌المللی بونوس آیرس، تهران، قوه قضاییه، سازمان بازرسی کل کشور
- ساتیاناند، آناند. (۱۳۸۷). اقدامات آموذمان بر اساس قوانین اساسی، چهارمین اجلاس بازرسان کل آسیا، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.
- صداقتی، کیوان. (۱۳۹۰). «نقش سازمان بازرسی در تحقق و پیشبرد حاکمیت قانون»، گزارش پژوهشی سازمان بازرسی کل کشور، فاقد دوره، شماره ۴۵، سال چهارم.
- صفری، سعید و حمیدرضا نائی. (۱۳۸۰). رویکردهای مختلف در مبارزه با فساد، دومین همایش نظارت و بازرسی، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.

- فاطمی‌نیا، سیاوش. (۱۳۸۶). «فرهنگ شهروندی، محصول و محمل حاکمیت خوب، سازمان کارا و شهروند فعال»، فصلنامه رفاه اجتماعی، فاقد دوره، شماره ۲۶، سال هفتم.
- فرهادی‌نژاد، محسن. (۱۳۸۰). فساد اداری و شیوه‌های کنترل آن، مجموعه مقالات دومین همایش نظارت و بازرسی، تهران، سازمان بازرسی.
- قاضی، ابوالفضل. (۱۳۸۳). حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران، انتشارات میزان.
- گودوین گیل، گای اس. (۱۳۷۹). انتخابات آزاد و منصفانه در حقوق و رویه بین‌الملل، ترجمه سیدجمال سیفی و قاسم زمانی، تهران، مؤسسه مطالعات پژوهش‌های حقوقی. تاریخ انتشار به زبان اصلی 1994.
- متبری، محمد. (۱۳۸۷). سرمایه اجتماعی چیست؟، روزنامه همشهری، ۳۰ مهر ۱۳۸۷، شماره ۴۶۷۹.
- محمد نبی، حسین. (۱۳۷۸). آموذزمان، مجله وکالت، دوره دوم، شماره اول، سال اول.
- نجف‌پور، شعبان و محمدجواد حق‌شناس. (۱۳۸۷). بررسی ساز و کارهای مقابله با فساد در کشورهای توسعه‌یافته، گزارش پژوهشی سازمان بازرسی کل کشور، فاقد دوره، شماره یک، سال دوم.
- نقیبی مفرد، حسام. (۱۳۸۹). حکمرانی مطلوب در پرتو جهانی شدن حقوق بشر، تهران، ناشر شهر دانش.
- واعظی، احمد. (۱۳۷۷). جامعه دینی، جامعه مدنی، چاپ اول، تهران، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
- هاشمی، سیدمحمد. (۱۳۸۲). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (مبانی نظام)، جلد اول، تهران، نشر میزان.
- _____ (۱۳۸۱). موانع حاکمیت قانون، مجموعه معمای حاکمیت قانون در ایران، تهران نشر طرح نو.
- هداوند، مهدی. (۱۳۸۶). «مهار قدرت و تحوّل آن در حقوق اداری»، نشریه حقوق اساسی، دوره دوم، شماره هشتم، سال چهارم.
- هیوود، پل. (۱۳۸۲). فساد سیاسی، ترجمه محمد طاهری و میرقاسم بنی‌هاشمی، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی. تاریخ انتشار به زبان اصلی ۱۹۵۸.

انگلیسی

- Amirarjmand, Ardeshir. (2008) "Role of Ombudsman in protection of Citizenship Rights", Research Department of Shahid Beheshti University, April 2008 Available at: <http://www.Aoa.Org.pk>
- Ayeni, Victor. (2009). "Ombudsmen as Human Rights Institutions: The New Face of a Global Expansion" June 10.
- Craig, Paul. (2010). "EU Administrative Law", Oxford University Press.
- Diamandouros, Nikiforos. (2006). "The Ombudsman Institution and the Quality of Democracy", Italy, University of Siena, October 2006, Available at: <http://www.ambudsman.europa.eu/activities/speech>.

- Duhamel .O. et Meny.Y. (1992). “*Dictionnaire constitutionnel*” Paris, P.U.F.
- Hood, Philips (by Paul Jackson). (1987). “*Hood Philips’s Constitutional and Administrative Law*”, London, Sweet & Maxwell.
- *International Ombudsmam Institute*, Available at: [http:// www. IOI. Org](http://www.IOI.Org)
- Langbroek, Philip & Anoeska Buijze, Milan Remac and Teun Verstappen. (2010). “*Administrative pre-trial proceedings in England and Wales, France, Germany and The Netherlands*” Montaigne Center for Judicial Administration and Conflict, Utrecht University.
- Lombard, M. et G. Dumont. (2007). “*Droit administratif*” Paris.
- Tai, Benny Y. T. (2010). “*Models of Ombudsman and Human Rights Protection*”, International Journal of Politics and Good Governance, Quarter III.
- Verdussen, M. (1995). “*Le Médiateur Parlementair*”. *Dane Le Médiateur*, Bruxelles, Bruyant.