

مبانی تحقق جایگاه و کارکرد کمیسر پارلمانی در حقوق اداری انگلستان (قانون یا عدالت و انصاف)

آیت مولایی^۱

فرشید بنده علی^۲

چکیده

کمیسر پارلمانی انگلستان یکی از نهادهای نظارتی این کشور و به عبارتی یک تحول بنیادین در نظارت بر اداره امور عمومی از طریق رسیدگی به شکایات مردم علیه سوء مدیریت‌های مقام‌ها و نهادهای عمومی است که بجای تضعیف بوروکراسی و با لزوم دخالت حداکثری پارلمان در امور دولت از طریق وضع قانون، موجب شده تا بوروکراسی حاکم بر نظام اداری انگلستان به عامل ثبات بخش و دفاع از حقوق و آزادی‌های شهروندان تبدیل شود. به دلیل این نقش با اهمیت کمیسری، تحقیق انجام شده که منابع آن به روش کتابخانه‌ای گردآوری و مورد توصیفی و تحلیلی قرار گرفته، می‌کوشد تا ضمن بحث پیرامون موضوع، به این سؤال که جایگاه و کارکرد کمیسر پارلمانی در نظام حقوقی انگلستان چگونه شکل گرفته و کدام مفهوم حقوقی در تحقق آن نقش کلیدی دارد؟ پاسخی مناسب ارائه دهد. نتایج نشان می‌دهد؛ تأسیس کمیسر پارلمانی به دنبال جنبش نوسازی اداره امور دولت و حقوق اداری حاکم بر آن، تدبیری ارزشمند برای اطمینان از باز بودن باب عدالت و انصاف در روند اجرای عادی امور و تصمیمات مقامات اداری، خارج از حوزه اجرای قوانین، محسوب می‌شود. لذا ضرورت نگرش نوین به معنا و محتوای کاربردی اصول و ارزش‌هایی مانند عدالت و انصاف در حقوق عمومی انگلستان است که باعث شده تا این کمیسری به عنوان حلقه واسط میان دموکراسی و بوروکراسی نوین دولت لیبرال عمل کند و نقش توسعه‌ای قوانین و فعالیت دادگاه‌ها در حوزه حقوق اداری را به ناچار کم‌رنگ سازد.

واژگان کلیدی: کمیسر پارلمانی، نفع عمومی، حُسن جریان امور، حاکمیت قانون.

۱. دانشیار حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی دانشگاه تبریز، ایران. (نویسنده مسئول) amulaee@tabrizu.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، ایران. farshidbandehali@gmail.com

مقدمه

واژه «آمبودزمان»^۱ که عملکرد آن در اصل در سنت‌های حقوقی کشورهای اسکاندیناوی به ویژه کشور سوئد ریشه دارد، در حال حاضر، برای سازمان‌هایی به کار می‌رود که مدافع حقوق شهروندی‌اند و بخشی از نظارت عمودی بر دولت توسط شهروندان به شمار می‌رود.^۲ با این حال، هر نهادی را که به لحاظ کارکردی، تمام یا بخشی از این توصیفات را دارد، نمی‌توان یک آمبودزمان به حساب آورد. در مورد نظام حقوقی انگلستان می‌توان به «کمیسر پارلمانی» اشاره کرد که در تصور غالب نوشته‌ها و تقریرات، به نادرست، تنها نهاد آمبودزمان عمومی این کشور قلمداد می‌شود. تأسیس این نهاد به تصویب قانون کمیسر پارلمانی سال ۱۹۷۶ باز می‌گردد که به منظور رسیدگی به شکایات مردم علیه «سوء مدیریت‌های»^۳ مقامات عمومی تشکیل شد. در وجهی مشترک با نهادهای آمبودزمان مطرح در کشورهای غربی، یکی از دلایل اصلی تأسیس این نهاد عموماً دوری گزیدن از فرآیندها و ناکارآمدی‌های معمول دادگاه‌ها و دیوان‌های اداری و راه حلی به نسبت مناسب‌تر از آن‌ها برای پی‌گیری و دفاع از حقوق شهروندان است. با این حال، به لحاظ محتوای کارکردی و شیوه اجرای آن، بسیار متفاوت از این قبیل آمبودزمان‌ها و حتی نظام قضایی دادگاه‌ها و دیوان‌های اداری عمل می‌کند.^۴ این نهاد برخلاف آمبودزمان بخش عمومی مانند کشور سوئد، وظیفه نظارت بر اجرای قوانین یا به تعبیر دیگر، «اجرای صحیح قوانین» را بر عهده ندارد، بلکه وظیفه اصلی آن، پی‌گیری «حُسن جریان امور» در سازمان اداری دولت است.^۵

1. Ombudsman.

2. Mariteuw, Chimère Diaw, *The Ombudsman story: A case study in public oversight, natural justice and state transformation*, Center for International Forestry Research, CIFOR, 2007, pp. 2- 39.

3. Maladministration.

۴. نک: بهنیا، مسیح و امیرحسین صادقی، «آمبودزمان بخش عمومی در نظام حقوقی انگلستان با نگاهی به نهادهای ناظر در نظام حقوقی ایران»، فصل‌نامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، شماره ۵، ۱۳۹۹، ص ۱۳۸.

۵. دلیل دیگر موضوع را می‌توان در یافته‌های این کمیسی در مورد ultra vires مشاهده کرد. در جریان بحث‌های مربوط، لرد وولف ام آر با پذیرش سه شباهت بین دو دفتر «کمیسر پارلمانی» و «بازرس پارلمان» به عنوان یک مقام ارشد نهاد آمبودزمان اظهار می‌دارد: «با وجود آن‌که اولاً؛ هر دو به لحاظ فنی از امتیازات مقام عالی‌رتبه نظارتی برخوردارند، ثانیاً؛ هر دو تحت نظارت کمیسیون‌های دائمی مجلس هستند و ثالثاً؛ هر دو به مجلس گزارش می‌دهند، اما تمایز مهم و قابل توجهی میان این دو نقش وجود دارد و آن هم این است که فعالیت‌های کمیسر پارلمانی در رابطه با «اداره» است و آن دسته از

عموم تحقیقات علمی داخلی تا به حال به این تفاوت کارکردی نپرداخته‌اند، حال آن‌که این شناخت می‌تواند نکات مهم و ضروری را برای تحقیقاتی مشخص کند که چگونگی اجرای عدالت اداری توسط ناظران این بخش به ویژه سازمان بازرسی کل کشور را بررسی می‌کنند. این نوشتار با گردآوری منابع اطلاعاتی به روش کتاب‌خانه‌ای و بررسی توصیفی و تحلیلی سعی دارد از طریق بررسی اصول و مفاهیم بنیادین تشکیل‌دهنده کمیسر پارلمانی انگلستان به ویژه حُسن جریان امور به این سؤال پاسخ منطقی دهد که فلسفه وجودی و کارکردی کمیسر پارلمانی چگونه شکل پذیرفته و کدام مفهوم در این رابطه نقش کلیدی بر عهده دارد؟

در این زمینه ابتدا پیش‌زمینه تأسیس نهاد کمیسری تحت عنوان نهادهای سازنده قدرت دولت و یکی از اصول مهم موجد تشکیل کمیسری یعنی نفع عمومی و مفهوم خاص آن در حقوق عمومی انگلستان بررسی می‌شود. در ادامه نیز برخی شیوه‌های سنتی نظارت بر حفظ حقوق شهروندان، پارلمان و دادگاه‌ها و علل ناکارآمدی آن‌ها در دستیابی به هدف تشریح‌شده در این تحقیق ذکر می‌گردد. در نهایت به اجرای وظیفه کمیسر پارلمانی در ایجاد «حُسن جریان امور» در سازمان اداری دولت می‌پردازیم که لازمه پاسخ به سؤال تحقیق است.

فعالیت‌های دولت را که به لحاظ بررسی قضایی با مشکلات و هزینه‌های قابل توجه مواجه است، بررسی می‌کند.^۱ در ارتباط با فعالیت‌های مجلس، آن‌چه به طور کلی پذیرفته شده، این است که این فعالیت‌ها حتی قابل رسیدگی قضایی هم نیستند و این نقش متمایز بازرس پارلمان به عنوان یک نهاد آمبودزمان از دیگر ناظران بخش عمومی انگلستان را می‌توان کمابیش با نقش کمیسیون اصل (۹۰) قانون اساسی در کشور ما مقایسه کرد که به منظور تأمین حداکثری عدالت و پیش‌گیری از تضییع حقوق شهروندان و نیل به اهدافی هم‌چون دستیابی حداکثری شهروندان به حقوق خود، اطلاع نمایندگان از امور و اصلاح قوانین مجری، تضمین حُسن اجرای قانون و شناسایی سازمان‌های دچار اختلال کارکردی فراتر از نظام قضایی و شبه‌قضایی معمول، مجلس شورای اسلامی را به منزله مرجع بررسی دادخواهی و شکایات مردم مشخص کرده، مشروط بر آن‌که متشاکی از زیرمجموعه یکی از قوای سه‌گانه باشد و موضوع شکایت به روش و طرز کار قوای یادشده ربط داشته باشد. برای اطلاع بیش‌تر در این زمینه نک:

- Bamforth, Nicholas, *Parliamentary Privilege and the Parliamentary Commissioner for Standards*, The Cambridge Law Journal, 1998, Vol. 57, No. 1.

- محمدی کرجی، رضا و علی‌رضا جعفرزاده به‌آبادی، «واکاوی واژه «طرز کار» در اصل نود قانون اساسی»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، شماره ۴۱، ۱۳۴۱، ص ۱۹۲.

گفتار اول. نهادینه‌سازی قدرت دولت؛ مفروض اصلی کارکرد نهادهای نوین ناظر

مفهوم «دولت»، تفاوت مهمی را میان انگلستان و اروپای قاره‌ای نمایان می‌سازد و برخلاف سنت اروپای قاره‌ای که حتی با توجه به مفهوم قانون اساسی، دولت محور است، سنت کامن‌لا اصلاً قانون اساسی را به طور ذاتی با دولت مرتبط نمی‌داند و اساساً مفهوم «دولت» نتوانسته است در این کشور جایگاهی بیابد. البته درک نشدن مفهوم دولت در انگلستان به این معنا نیست که برای چیزی که هیچ مفهومی از آن وجود ندارد، نمی‌توان هیچ کلمه‌ای را یافت. با این همه دقیقاً مفهومی با عنوان «state» وجود دارد که هنگام بررسی آن در مورد دولت انگلیسی، ما را با مشکل مواجه می‌کند و به قول دنیس بارانگر: «به نظر می‌رسد هرگونه صحبت درباره دولت در بریتانیا، مشکلات خاصی را ایجاد می‌کند».^۱ این در حالی است که اصطلاح «Etat» که در قرن بعد در فرانسه تأسیس شد، از زمان پیدایش چنین نبوده است. بنابراین، اصل حاکمیت بین دکترین اروپایی که اولویت را به اقتدار دولت می‌دهد و برای حق حاکمیت اهمیت قائل است، با دکترین انگلیسی که به این مفهوم چندان توجهی ندارد یا از آن چشم‌پوشی می‌کند، تضادی روشن را نمایان می‌سازد.^۲

از طرفی در مورد نهادینه کردن قدرت دولت برای حقوق اساسی اروپای قاره‌ای ناگفته پیداست که دولت، یک «شخصیت حقوقی» است و حاکمیت دولت باید از حاکمان متمایز شود. از این رو، جورج بوردو می‌نویسد: «دولت، «یک قدرت نهادینه‌شده» است، اما در ارتباط با نهادینه‌سازی قدرت دولت در سنت کامن‌لا، اگرچه دولت سلطنتی به عنوان اولین شکل مدرن، «شخص حقیقی [پادشاه] را فاقد شخصیت نمود» و مقام سلطنتی را به درجه جدیدی از یک نهاد و دولت ارتقا داد و بدین لحاظ از بسیاری جهات، مفهوم دولت به معنای قدرت نهادینه‌شده حقوق‌دان اروپایی یادآوری می‌کند، اما در عین حال، معادل چنین دولتی نیست و نتیجه حاصل از این موضوع آن است که حداکثر دولت در انگلستان، «دولت شخصی‌سازی نشده» است».^۳

1. Martin, Loughlin, *In Defence of Staatslehre*, (2009), 48(1) Der Staat 1-28 and Foundations of Public Law, 2010.

2. H.C., Dowdall, «The Word State» (1923), Law Quarterly Review, Articles by Maurer Faculty, 1995, pp. 8-104.

3. Olivier, beaud, *conceptions of the state, the oxford handbook of comparative constitutional law*, Edited by: Michel Rosenfeld and Andras Sajó, Oxford University Press, 2012, p. 278.

به عبارت دیگر، اگر ادغام کامل سیاست با آموزه سلطنت امکان‌پذیر نشده، به آن دلیل است که مفهوم سلطنت «شخصی‌سازی» قدرت و نه «شخصی بودن اجرای عملکردهای آن» را از پادشاه گرفت. فرمولی که بر مبنای مقایسه آن با مفهوم شخص حقوقی در مدل اروپایی دولت واحد باید گفت عدم شخصی‌سازی قدرت در انگلستان معادل با نهادینه‌سازی قدرت دولت و بدین معنا نیست،^۱ بلکه در این معنا، کلمه دولت در انگلستان فقط می‌تواند دارای معنایی مرتبط با نام رسمی پادشاهی متحده بریتانیای کبیر و ایرلند شمالی باشد و در واقع، ناظر بر موضوع حقوق بین‌الملل دولت است؛ یعنی شخص حقوقی دارای اراده ویژه خود که اتحادیه انگلستان آن را شکل می‌دهد.

با وجود این دوگانگی از حفظ قدرت دولت و نبود مفهوم «state» در حوزه فرهنگی حقوق کامن‌لا و نهادینه نشدن قدرت سیاسی دولت آن گونه که در اروپای قاره‌ای مرسوم است، درباره چگونگی اعمال محدود و مشروط اقتدار حاکمیت توسط یک دولت مدرن و مصون ماندن حقوق و آزادی‌های شهروندی از تعرض تصمیمات و اقدامات خودسرانه و شخصی حاکمان به نظر می‌رسد که موضوع را باید در بستر حیات سیاسی و اجتماعی این کشور حتی تا پیش از انقلاب ۱۶۸۸ بررسی کرد. در بازگشت به قرن سیزدهم، فورتسکیو در اثر خود به نام «در ستایش قوانین انگلستان» بر این نکته تأکید می‌کند که: «پادشاه، حاکم موروثی محسوب می‌شود، اما تابع قوانین کشور است و خواست او در جهت تأمین منافع مردم و پس از مشورت با آنان اعمال می‌شود؛ زیرا از مهم‌ترین وظایف پادشاه، تضمین اجرای عدالت است».^۲

این اندیشه فکری در آثار و افکار آلگرنون سیدنی - نظریه‌پرداز سیاسی و کمیسر محاکمه چارلز اول، پادشاه انگلستان - که در دفاع تمام‌عیار از آزادی‌های فردی، هیچ حقی از این بابت برای نهاد سلطنت قائل نبود، این گونه بیان می‌شود: «یک دولت مدنی معتبر باید با رضایت عمومی و داوطلبانه تشکیل شود و رضایت عمومی... عرصه همه دولت‌های عادل است». او هم چنین معتقد بود تنها اهدافی که دولت‌ها برای آن‌ها تشکیل می‌شوند و اطاعت از امر آن‌ها واجب می‌شود: «به دست آوردن عدالت و حمایت از حقوق و آزادی‌هاست».^۳

1. Idid, p. 281.

۲. مسعودی، حمید، «مطالعه تطبیقی حاکمیت قانون در نظام حقوقی ایران و انگلستان»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شیراز، ۱۳۹۲، ص ۴۲.

3. Nelson, Scott, *The Discourses of Algernon Sydney*, London, and Toronto: Associated Universities Publications,

تأملات فکری که تداوم آن‌ها در آرا و نظرهای اندیشمندانی چون توماس هابز و جان لاک درباره حقوق طبیعی انسان، باور لیبرالیسم را به این سمت سوق داد که تنها حکومت مطلوب، حکومت قانون است و تنها مردم حق وضع قانون را دارند و مردم یعنی جمع‌کنندگی از نهاد سلطنت و کلیسا گرفته تا دیگر گروه‌های ذی‌نفع و شهروندان در جامعه سیاسی انگلستان. حاکمیت تکثریافته‌ای که برای مشروعیت یافتن، حق بر اعمال آن متأثر از فضای سیاسی و اجتماعی و درک عمیقی از سنت‌های حاکم بر جامعه انگلستان، «مجموع و متعلق قدرت افرادی است که قبل از ورود به اجتماع سیاسی و در وضع طبیعی دارا بوده‌اند». بنابراین، با نگاهی به دیدگاه‌های متفکران برتر نظام حقوقی کامن‌لا به مانند آلبرت ون دایسی چنین برمی‌آید که وی از قانون اساسی به عنوان «امنیت تحت قانون اساسی انگلستان برای حقوق مردم» یاد می‌کند و در این حالت، قانون اساسی را با ایده «**Rule of law**» مرتبط می‌داند. مفهومی که با الهام از این اصل که حقوق قبل از قانون و مقدم بر آن است، به عنوان بالاترین اصل قانون اساسی نانوشته حقوق انگلستان ظاهر می‌شود و بر سه عنصر دلالت دارد: اصل قانون‌مندی، برابری همه شهروندان در برابر قانون و حمایت قضایی از حقوق.^۱

از طرفی، در این سنت، قدرت سیاسی بر دو ستون استوار است: پارلمان و کامن‌لا و قدرت دادگاه‌ها. متعاقب این اظهارات دایسی می‌توان ادعا کرد که هیچ عنصر تحریک‌آمیزی برای ایجاد یک قانون اساسی خاص به منظور پرداختن به مفهوم دولت و سازمان‌دهی آن وجود ندارد؛ زیرا سنت کامن‌لا، همه چیز را پیش‌بینی می‌کند. مجموعه کاملی از پی‌آمدهای مفهومی ناشی از حاکمیت قانون و قانون اساسی یا به عبارتی بهتر، مجموعه‌ای از قواعد حقوقی در حقوق انگلستان که به موجب آن، حقوق و آزادی‌های افراد حفظ می‌گردد.^۲ به این معنا، حاکمیت در انگلستان مشروط به شراکت با یک هیئت سیاسی یعنی نهاد «شاه با پارلمان» است. به این ترتیب، هیچ‌گاه پادشاه انگلستان نتوانسته متصدی خیر عمومی در جامعه گردد و تصدی خیر عمومی به خود مردم. به تعبیری که از آن یاد شد. می‌رسد. تصدی‌گری به ویژه ناشی از جایگاه رفیع پارلمان به عنوان اصل اول حقوق

1993, p. 57- 58.

1. Dicey, Albert Venn, (1895), *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, (n 9) (10th edn) London: Mc-Millan and Co, 1982, p. 148.

2. Olivier, prior, p. 272.

عمومی انگلستان است که وجود نهادهای ناظری مانند کمیسر پارلمانی در ذیل این قوه را به منظور تضمین حقوق و آزادی‌ها در مقابل سوء مدیریت‌های اداری ضروری می‌نماید. نهادگرایی نوینی که نظریه تفکیک قوا را قطع می‌کند و «هم بیگانه و هم مکمل سنت وست مینستر است».

با این وجود، برای آن‌که نقش هر یک از نهادهای سنتی پارلمان، دادگاه‌ها و سپس کمیسری در چگونگی تأمین و تضمین نفع عمومی جامعه سیاسی انگلستان بهتر شناخته شود، ضروری است تا یکی دیگر از مفاهیم بنیادین حقوق عمومی این کشور یعنی نفع عمومی واکاوی گردد.

گفتار دوم. مفهوم نفع عمومی؛ نقطه پیوند نهادگرایی کلاسیک و جدید برای حفظ حقوق و آزادی‌ها

با توجه به آن‌چه از سنت اشتراکی بودن امور در انگلستان بیان شد، واضح است هنگام صحبت از «نفع عمومی» در این کشور، با صورتی نسبتاً پیچیده از این مفهوم مواجه می‌گردیم که از آن به «نفع شخصی» تعبیر می‌شود که ناگزیر از معناشناسی آن در چارچوب حقوق عمومی انگلستان هستیم. نفع شخصی که حق مالکیت، نماد بارز آن است، در فهرست فضیلت‌های نام برده شده توسط لیبرال‌های کلاسیک درباره حقوق طبیعی انسان از جایگاه خاصی برخوردار است و پایه اصلی تولید ثروت و منافع عمومی جامعه را تشکیل می‌دهد. با این حال، نمی‌توان این مفهوم را معادل واژگانی «مال اندیشی» یا تعابیر دیگری مانند «منافع و انگیزه‌های فردی» به معنای مجرد خودخواهی و جاه‌طلبی مطلق انسانی تصور کرد؛ زیرا لیبرال‌ها به چهار مفروض اصلی؛ خودخواه، حسابگر، تنبل و غیر اجتماعی درباره انسان در کنار یکدیگر باور دارند و نه صرفاً حس خودخواهی محض فرد. مفروضاتی که ابتدائاً در فلسفه سیاسی توماس هابز و سپس در وجه خیرخواهانه آن در آرای جان لاک ارائه گردید و در ادامه این باورمندی به سرشت پاک و خیرخواهانه انسان به یکی از بنیادی‌ترین مفاهیم شکل‌دهنده دولت یعنی نفع عمومی تبدیل شد و به بسط و گسترش حداکثری آن منتهی گشت. راهنمایی که نهایتاً لیبرال‌هایی مانند اسمیت آن را در قالب «نفع شخصی» به عنوان محرک اساسی فعالیت‌های اقتصادی جامعه و به طور کلی، رسیدن به خواسته‌های شخصی ضروری می‌دانستند.

در این شرایط، طبیعی است که مفهوم نفع عمومی در حقوق عمومی انگلستان، تفاوتی معنادار با مفاهیم مشابه خود در اروپای قاره‌ای داشته باشد. همان طور که میشل کروزیه در مطالعه کلاسیک

خود اشاره می‌کند، روابط متقابل شخصی و گروهی در فرانسه با «انزوای فردی و فقدان فعالیت‌های تعاونی سازنده از یک سو، انزوای اقشار و نبود ارتباط بین افراد در رده‌های مختلف از سوی دیگر مشخص می‌شود. از آن جا که این ویژگی‌های فرهنگی اساسی منجر به «ترس از تعارض و روابط رو در رو» می‌شود، «الگوی ایدئال تصمیم‌گیری در فرانسه... ویژگی‌های عقلانیت و غیر شخصی بودن را نشان می‌دهد. کروزیه این گرایش‌ها را با سنت انگلیسی زبان که «به افراد، آزادی عمل بیش‌تری در استفاده از قدرت و مشارکت فعال‌تر زیردستان می‌دهد»، در تضاد قرار می‌دهد. به باور وی، در این سنت، افراد مانند فرانسه منزوی نمی‌مانند، بلکه همکاری برای آن‌ها آسان‌تر است و سعی نمی‌کنند از روابط رو در رو اجتناب کنند. بنابراین، تمرکز برای هموارسازی روابط انسانی لازم نیست.^۱

پس آن چه نظریه لیبرال را از همتای اروپای قاره‌ای خود متمایز می‌کند، این است که نفع عمومی در این جا با ارضای تمامی نفع‌های افراد خصوصی درهم می‌آمیزد تا تأمین حداکثری حمایت از این نفع به عمل آید. هم چنین این نظریه تقدم را به آزادی می‌دهد و تفاوت معناداری از مفهوم آزادی در این دو سنت حقوقی را نمایان می‌سازد، به این صورت که در سنت فرانسوی، آزادی بیش‌تر به حقی انکارناپذیر برای ابتکار عمل و رهبری دیگران در صورت تمایل فرد تبدیل می‌شود، ولی در سنت انگلیسی، تأکید بر حق مسلم فرد برای عدم مداخله و مشارکت‌های اجتماعی تعبیر می‌شود و آن چه این عدم مداخله را به نوعی الزام برای مداخله تبدیل می‌کند، همانا مفهوم نفع عمومی است.

به تعبیر دیگر، اگر کسی حق انجام کاری را دارد، دولت نمی‌تواند وی را منع کند، حتی اگر این منع منطبق بر نفع عمومی باشد؛ واسطه‌ای پیچیده و معنادار که در آرای اسمیت این گونه بیان می‌شود: «هر فردی تنها در فکر منافع خویش است، ولی دستی نامرئی، او را به سویی هدایت می‌کند که بیش از مواقعی که واقعاً قصد داشته باشد، منافع جامعه را تأمین می‌کند». در این نظرگاه، روابط و مبادله‌ای که بر اساس منفعت شخصی افراد صورت می‌گیرد، بسیار مناسب‌تر و کارآتر از خیرخواهی افراد است؛ زیرا انسان: «تقریباً همیشه به یاری هم‌نوعان خود احتیاج دارد و حساب کردن تنها روی خیرخواهی آن‌ها امری بیهوده است... پس آدمی در جلب یاری و همراهی دیگران وقتی بهتر کام‌یاب می‌شود که آنان را ذی نفع سازد و از منافع آن‌ها سخن به میان آورد».^۲

1. Rogoff, Martin.A, *A Comparison of Constitutionalism in France and The United States*, University of Maine School of Law. B.A, 1997, p. 28.

2. Smith, Adam, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, W. Strahan and T. Cadell, London,

بنابراین، در نظریه لیبرال، نفع عمومی، مفهومی پر ادعا از خیر عمومی را در نظر دارد که در جوهر خود، مدعی است یک اقدام نمی‌تواند حاوی نفع عمومی باشد، مگر آن‌که تمامی نفع‌های شخصی را برآورده سازد و هرگز نمی‌تواند متفاوت از بزرگ‌ترین نفع‌های شخصی باشد. پس اصولاً در نظام حقوقی کامن‌لا، تقدم چیزی به نام نفع عمومی بر نفع شخصی به معنای امروزی و معادل با برداشت اروپای قاره‌ای از این مفهوم وجود ندارد، بلکه در این سنت، نفع عمومی بر هیچ چیز اساسی جز حراست از حقوق فردی تک تک افراد آن گونه که در حقوق مدنی ترسیم شده، استوار نیست. بهترین گواه از این فرمول سنتی را می‌توان در بیان بلاکستون یافت که می‌گوید: «خیر عمومی به چیزی مهم‌تر از حقوق فردی هر کس توجه و تعلق ندارد».^۱

این دیدگاه مبین این نگرش است که نفع خصوصی هر فرد می‌تواند یک نگاهبان برای حقوق همگان باشد. نتیجه آن است که قانون و به نحوی عام، تمامی قواعد حقوق صرفاً با در نظر گرفتن تمامی منافع، اعم از عمومی یا خصوصی، عام یا خاص، می‌توانند تدارک دیده شوند. بنابراین، نفع عمومی و محتوای آن در حقوق انگلستان به گونه‌ای نیست که در دیگر نظام‌های حقوقی به عنوان نفع دولت شناخته شده و دارای مبانی نظری است و این مفهوم و حتی حقوق عمومی نه به عنوان حقوق قدرت و حقوق دولت، بلکه به عنوان حقوق مقابل قدرت دولت و قدرت عمومی نگریسته می‌شود و مقاومت نیز می‌کند.

پس آن‌چه به ارزش‌های حقوق عمومی موسوم است، در خدمت اعضای جامعه و ارزش‌های فردی است و نه جمعی و ارزش‌های متعلق به دولت و دکتترین مربوط به آن، دغدغه‌هایی چون عدالت، آگاهی عمومی، شفافیت، مسئولیت دسترسی به تشریفات (آیین دادرسی)، قانونی بودن، عقلانیت، مشارکت و حتی کارآمدی را دارد. این دقیقاً یعنی همان غلبه مفهوم نفع عمومی به عنوان نفع افراد و حق مردم است؛ رویکردی که در آن، اعمال نفع عمومی تنها در چارچوب حقوق، اصل حاکمیت قانون، حاکمیت پارلمان و قاعده law of rule قابلیت اعمال دارد و خارج از این محدوده نه تنها ابزاری برای اعمال ندارد، بلکه حقی هم برای این کار ندارد؛ زیرا در این حالت، امکان نقض حقوق و آزادی‌های افراد جامعه بالا می‌رود.

1776, p. 323.

۱. زولر، الیزابت، درآمدی بر حقوق عمومی، ترجمه: سید مجتبی واعظی، تهران: جنگل، چاپ سوم، ۱۳۹۶، ص ۱۰۶.

در نتیجه ناخواسته این مبارزه رقابتی برای تأمین نفع عمومی میان بازیگران این عرصه به ویژه مهم‌ترین آن‌ها یعنی پارلمان، نظام کامن‌لا و دادگاه‌های دادگستری، کمیسیون‌های تحقیقاتی و کمیسر پارلمانی باید به کارکرد آن‌ها و حدّ نهایی آن در چارچوب موضوع تحقیق پرداخت؛ زیرا آن‌جا که محدوده کارکردی نهادهای سنتی در تأمین نفع عمومی پایان می‌یابد، برای این‌که تصور شکافی میان نفع شخصی و نفع عمومی جامعه در میان نباشد، نهاد کمیسر پارلمانی، فلسفه‌گنش خود را با آن‌چه هدف نهایی آن یعنی نفع عمومی جامعه است، نمایان می‌سازد.

گفتار سوم. تحولات حاکمیت قانون در حوزه اداره انگلستان و نقش کمیسری در کنترل آن

«Rule of law»، فلسفه سیاسی است که دایره المعارف بریتانیکا آن را این‌گونه تعریف می‌کند: «مکانیسم، فرآیند، نهاد، رویه یا هنجاری که از برابری همه شهروندان در برابر قانون حمایت می‌کند، شکل غیرخودسرانه حکومت را تضمین و به طور کلی از استفاده خودسرانه از قدرت جلوگیری می‌کند.» بنا بر این تعریف، واژه «Rule of law» که ارتباط نزدیکی با واژه «Rechtsstaat» پیدا می‌کند، به یک وضعیت سیاسی اشاره دارد که همه افراد و حاکمان اعم از قانون‌گذار، مجری قانون و قاضی را تابع قانون می‌داند، نه به هیچ قاعده حقوقی خاصی.^۱ به همین دلیل، در پایان قرن هفدهم و پیروزی نمایندگان پارلمان در جدال چند قرنی با نهاد سلطنت بر سر کسب اقتدارات حاکمیت، این باور عمومی در میان انگلیسی‌ها وجود آمد که «حاکمیت قانون» برقرار شده است.^۲ با وجود لفاظی لیبرال‌های کلاسیک، این مفهوم بر حقوق ذهنی و آزادی تأکید مستقیمی نداشت، بلکه پرچم «قانون عینی» را برافراشت و هنگامی که در بافت تاریخی خود قرار گرفت، مشکل رابطه بین افراد، حقوق و قدرت پدیدار شد.

از این پس، تقابل بین مفهوم فرمالیستی لیبرال حاکمیت قانون و مفهومی که به خواست‌های مشارکت سیاسی و حقوق اجتماعی پاسخ دهد، چالش اساسی بود که تعمیق برخی از بحث‌برانگیزترین

1. Ten, C., "Constitutionalism and the Rule of Law", A Companion to Contemporary Political Philosophy, John Wiley & Sons, Ltd, 2017, pp. 493-502.

2. Pietro, Costa, Danilo, Zolo (eds.), *The Rule of Law: History, Theory and Criticism*, 2007, p. 153.

مفاهیم نظری را به خود اختصاص می‌داد؛ زیرا به تعبیر تامپسون: «عمل به قانون در جامعه‌ای که به دلیل تضاد طبقاتی تقسیم شده با عدالت مطابقت ندارد، نمی‌تواند سوء استفاده از قدرت پوشش را دهد، بلکه با نمایندگی طبقات مسلط قدرت، منافع این طبقات را مشروعیت می‌بخشد که به عنوان نوعی مشروعیت بی‌فایده خواهد بود». همانا در این زمینه، قطعیتی وجود ندارد که تأمین منافع اکثریت با حکومت قانون، حق مالکیت و آزادی‌های مدنی هم‌راستا باشد و این یعنی تهدید جدی برای «اراده اشتراکی»؛ همان عنصر مشروعیت‌بخشی که لیبرال‌های اولیه برای حاکمیت دولت به ویژه قانون در نظر داشتند.^۱

به همین دلیل، اهداف عمومی و بعضاً نامحدود دولت لیبرالیسم مدرن که تهدیدی برای نوع کلاسیک آن محسوب و بنا بر تفاسیر دیدگاه‌های اندیشمندان لیبرالی مانند «هیوم»، «بنتام» و به ویژه «میل» از سده هفدهم تا اوایل قرن نوزدهم ارائه شد، به توسعه کارکرد قانون از قرن هجدهم به بعد انجامید.^۲ مفهوم قانون در این تفاسیر به ظاهر جدید لیبرالی نیز نوعی از آزادی منفی و مثبت و به باور مخالفان، روایتگر تشویش و تهافتی از اولویت آزادی و اصل سودمندی بود که نتیجه منطقی آن، دخالت دولت در امور جامعه به مثابه سرّ حداقلی از نیمه دوم قرن نوزدهم با ظهور قانون‌گرایی در زمینه‌های مختلف اجتماعی بود. در این وضع آشفته که تا اوایل قرن بیستم ادامه داشت، حقوق و آزادی‌های فردی تحت تأثیر جدی مداخلات دولت بود و عدالت به معنای آن بود که هر فرد در جایگاه خود باید وظیفه‌اش را انجام دهد.^۳

از طرفی، رویکرد قانون‌مند شدن نظام اداری عهد ویکتوریایی، تورم حقوق اداری این دوره یک نظام پیچیده و البته سازمان‌یافته اداری همراه با توسعه صلاحیت‌های اداری، افزایش تعداد کارمندان، جای‌گزینی مستخدمان عادی با منصوبان بر اساس سلطه سیاسی و ارتقای کارمندان بر اساس شایستگی و نه با تابعیت و نزدیکی به اصل قدرت به مدد قوانینی مانند قانون استخدام کشوری و تجلی نفع عمومی را در پست‌های اداری در انگلستان ایجاد کرد. از این رو، بعد از جنگ جهانی دوم، حوزه مدیریت دولتی بر این ایده فلسفی اثبات‌گرایی منطقی استوار بود که «واقعیت زندگی

1. Idid, pp. 153-199.

2. Ryan, Alan, "Liberalism", A Companion to Contemporary Political Philosophy, Blackwell Publishing, 1993, p. 362.

۳. ر. بال، آلن و پیترز ب. گای، سیاست و حکومت جدید، ترجمه: عبدالرحمان عالم، تهران: قومس، چاپ سوم، ۱۳۹۵، ص ۲۱.

اداری می‌تواند صرف‌نظر از ارزش‌های شخصی مشاهده شود». چنین توسعه‌ای، دو روند جدید در مدیریت دولتی ایجاد کرد. نخست؛ کنار گذاشتن ارزش‌های سیاسی سنتی و دوم؛ علاقه شدید به مدل عقلایی اداره.^۱

با وجود چنین تحولاتی در سازمان اداری که در آن، کارمندان به عنوان انسان‌هایی تصور می‌شدند که نمی‌توانند عقلایی یا ماشینی شوند، مگر با تبعیت از رویه‌ها و قواعد تجویزی؛ دیگر این شعار افرادی مانند دایسی که باید با مقامات دولتی همانند شهروندان عادی رفتار شود، ساده‌لوحی خاصی را در وادی عمل از خود نشان می‌داد؛ زیرا تا آن‌جا که به موقعیت حقوقی مقامات دولتی مربوط می‌شود، آنان علاوه بر اجرای قانون به اختیارات خاصی برای اجرای امر عمومی نیاز دارند و مسئولیت‌های خاصی نیز به منظور پاسخ‌گویی در قبال اقداماتی بر عهده دارند که به نام جامعه انجام می‌دهند. در نتیجه، مهارت دایسی در بیان حاکمیت قانون، تنها پدیدار شدن مسئولیت وزارتی و پنهان شدن دستگاه دیوانی بسان یک تصویر بی‌چهره گم‌نام در پشت دولت را در بر داشت.^۲

بر این اساس، عده‌ای از متخصصان، برابری بین اداره و اشخاص خصوصی در انگلستان را یک افسانه می‌دانند و تأکید دایسی بر شعار برابری همگان در برابر قانون که حقوق اداری انگلستان را مطلقاً فاقد امتیازات ویژه نسبت به حقوق خصوصی این کشور نشان می‌داد، به عنوان نسخه‌ای اسراف‌آمیز و پوچ از حاکمیت قانون محکوم کرده‌اند.^۳ در این شرایط که حفظ و اجرای حقوق و آزادی‌های عمومی در حوزه سازمانی و اداری دولت از چنان پیچیدگی‌های فنی و اجرایی برخوردار گردیدند که نه تنها رویکردهای سنتی به حاکمیت قانون دیگر قادر به حل بسیاری از این تنش‌ها نبود، بلکه فرآیند طبقه‌بندی رسمی ارزش‌ها عموماً در بروز تعداد زیادی از این ناکارآمدی‌ها که بی‌عدالتی اداری تلقی می‌شدند، نقش داشتند، طبیعی است که فلسفه وجودی کمیسر نمی‌توانست به

1. Vincent, Ostrom, The Intellectual Crisis in American Public Administration, Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1989, p. 44.

۲. کایسز، سایینو، شکل‌گیری حقوق اداری (مطالعه تاریخی - تطبیقی حقوق اداری انگلستان و فرانسه)، ترجمه: سید مجتبی واعظی، تهران: شهرداد، ۱۳۹۲، ص ۶۰.

3. Kenneth Culp, Davis, Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry, Louisiana State University Press, 1969, pp. 27-32.

عنوان کنترل‌کننده قانون یا ارائه‌دهنده تفاسیر قانونی در نهاد اداره باشد؛ چون انجام این وظیفه به طور سنتی، متعلق به نظام کامن‌لا و دادگاه‌های دادگستری بود. هم‌چنین آن‌چه اصطلاحاً «اجرای صحیح قوانین» در سازمان اداری دولت محسوب می‌شود، از شمول این کارکرد خارج بود؛ زیرا وظیفه کمیسر آن چنان‌که خواهد آمد، جلوگیری از بروز «سوء مدیریت» و اجرای «حُسن جریان امور» در این سازمان بود و در این راستا، اصل بر این است که اگر یک مقام مسئول، قوانین را اجرا می‌کند یا با شدت مطابق آن‌ها عمل می‌کند، هر قدر هم که نتایج برای شهروندان ناعادلانه باشد، بحث سوء مدیریت مطرح نمی‌شود.

هم‌چنین در این حالت نمی‌توانیم خود قوانین را زیر سؤال ببریم و حتی اگر این ادعا را بپذیریم، راه حل چنین سوء مدیریتی که الزاماً مربوط به قانون‌گذار است، متفاوت از راه حل سوء مدیریتی است که متوجه مقام رسمی است. در نتیجه، پارلمان برای اعمال نفع عمومی و تصویب قوانین مرتبط با آن، هرچند به حقوق فردی لطمه بزند یا حتی خود پارلمان، حقوق اساسی انگلستان را تحدید کند، با مقاومت چندانی از سوی نهاد کمیسری روبه‌رو نمی‌گردد. این رویکرد آشکارا نشان می‌دهد اجرای قواعد عدالت طبیعی به همان اندازه که تصور می‌شد، ساده، منطقی و عینی نبودند، بلکه مستلزم شناسایی و ترسیم رابطه‌ای پیچیده و متقابل میان تأسیس و تحول سازمان اداری دولت با اصول و مفاهیم حقوق عمومی برای به تصویر کشیدن یک نظام اداری. نظارتی مطلوب از پاسداشت حقوق و آزادی‌های عمومی بود که در درون حکومت به کار گرفته می‌شد.

گفتار چهارم. نقش کامن‌لا و قضات دادگاه‌ها در حفظ حقوق و آزادی‌ها

در یک تحلیل نهایی از اجرای همه قوانین که در خلأ ایجاد نمی‌شود، می‌توان بیان کرد: «تمام قدرتی که به دولت سپرده می‌شود، از مردم می‌آید و تحت چنین ترتیبات قانونی، این باور قوی وجود دارد که دولت، قدرت خود را بر اساس «اعتماد» مردم نگه می‌دارد. در نتیجه، اصل اقتدار و اعمال آن توسط کسانی که دارای مناصب دولتی هستند، هم در قوای قانون‌گذاری و مجریه، مشروط به دکتترین اعتمادی است که توسط دادگاه‌ها به نام مردم اجرا می‌شود. این دادگاه‌ها هستند که بازتاب و یادآور اراده مردم و محدودیت‌هایی هستند که این اراده بر دولت تحمیل می‌کند. این

موضوع به ویژه با تأکید بر این مطلب که کشور انگلستان فاقد قانون اساسی نوشته است، اهمیت نقش قوه قضاییه این کشور را در ارتباط با حفظ حقوق و آزادی‌های عمومی در برابر اصل اقتدار دولت دوچندان می‌کند»^۱.

حتی در دوره جدید پس از قرون هجدهم که کاملاً با توسعه بی‌سابقه قانون مواجه شد و باید با جامعه‌ای هماهنگ می‌شد که هرچه بیش‌تر به وسیله سازمان اداری هدایت می‌گردد، این اوضاع و احوال تنها سبب کنار نهاده شدن تفکیک بین حقوق عمومی و حقوق خصوصی می‌شود. با این کار، قانون‌گذار نه تنها جنبه سنتی حقوق انگلستان را از بین نمی‌برد و هیچ تدوینی به شیوه فرانسوی انجام نمی‌شود، بلکه در نهایت، این نظام مانع پذیرش تقسیمات و مفاهیم حقوق رم در انگلستان می‌شود و گسترش حقوق در کشور اساساً به عنوان کار دادگاه‌ها باقی می‌ماند. در واقع، قانون‌گذار بیش از آن که حقوق جدیدی خلق کند، راهکارهایی تازه برای دادرسی دعاوی در اختیار دادگاه‌ها قرار می‌دهد.^۲

این گسترش حقوقی بر خلاف پیروزی افکار دموکراتیک و توسعه بی‌سابقه قانون‌گذاری تحت تأثیر اندیشه‌های بنتام، در قرن هجدهم بدون برخورد چشم‌گیر دنبال شد و پس از این دوره نیز در قرن‌های نوزدهم و بیستم تداوم یافت. بازنگری قضایی در حقوق اداری انگلستان را که مهم‌ترین و شاید از منظر کلاسیک تنها موضوع مورد مطالعه در این کشور است، باید نتیجه استقرار اصل حاکمیت قانون دانست که در نظام حقوقی کاملاً و در نبود قانون اساسی مدوّن و پذیرش حاکمیت پارلمان به جای آن، امکان کنترل قضایی تصمیمات و اقدامات مقامات عمومی بر اساس معیارهایی ویژه هم‌چون «قانونی بودن»، «منصفانه بودن» و «معقول بودن» عمل اداری را فراهم کرده است که تا به امروز ادامه دارد. معیاری مانند قانونی بودن که خود، محصول پیدایش و توسعه دکترین خروج از حدود اختیارات در رویه قضایی انگلستان است و معیارهای معقول بودن و انصاف نیز در کاملاً ریشه دارند و در طول زمان در رویه قضایی پدیدار شده و بالیده‌اند.^۳ بنا بر این واقعیت و به

1. Hilaire, Barnett, BA, LLM, **Constitutional and Administrative Law**, Fourth edition first published in Great Britain by Cavendish Publishing Limited, The Glass House, Wharton Street, London WC1X 9PX, United Kingdom, 2002, p. 189.

۲. نک: داوید، رنه و کامی ژوفره اسپینوزی، **درآمدی بر حقوق تطبیقی و دو نظام بزرگ حقوقی معاصر**، ترجمه: سید حسین صفایی، تهران: میزان، چاپ دهم، ۱۳۹۲، صص ۱۷۱-۱۵۱.

۳. هداوند، مهدی، **حقوق اداری تطبیقی (جلد ۲)**، تهران: سمت، چاپ پنجم، ۱۳۹۴، ص ۵۲۹.

دلیل پرهیز از اعمال صلاحیت مضاعف و موازی با دادگاه‌های دادگستری است که بندهای (a) و (b) از بخش (2). 5 قانون کمیسر پارلمانی مصوب ۱۹۶۷ به صراحت بیان می‌کند که مطابق این قانون، کمیسر در مورد هیچ یک از موارد زیر تحقیق نخواهد کرد:

الف) هر اقدامی که در رابطه با آن، شخص آسیب‌دیده حق ارجاع یا تجدیدنظر نزد دادگاهی را دارد که تحت هر مصوبه قانونی یا به موجب انحصار عمل در دادگاهی پادشاهی تشکیل شده است؛
ب) هر اقدامی که در رابطه با آن، شخص آسیب‌دیده از طریق رسیدگی در هر دادگاه حقوقی، راه حلی برای جبران خسارت داشته است.^۱

به عبارت دیگر، شروع تحقیقات کمیسر پارلمانی متعاقب شکایت اشخاص مشروط بر این است که شخص متضرر امکان بهره‌مندی از حقوق یادشده را نداشته باشد یا در شرایط خاص، انتظار معقولی که فرد به این حقوق متوسل شود یا بتواند متوسل شود، وجود نداشته باشد. در کنار این رخداد مهم یعنی نظارت قضایی مبتنی بر مفهوم موشع کامن‌لاکه سازمان‌های واجد اختیار را ملزم می‌کند منطبق با ارزش‌های بنیادین انصاف و عدالت عمل کنند و به حق‌ها و عقلانیت ناشی از قانون احترام بگذارند، دو رویکرد دیگر نیز به تدریج و از دهه ۱۹۸۰، کارکردهای مهم بازنگری قضایی حمایت از حقوق فردی در مقابل نهاد اداره انگلیسی را تحت الشعاع خود قرار داد:

اول. پذیرش معیارهای مدوّن‌تری هم‌چون اصول اداره خوب و مفاهیم جدیدتر که در بازتعریف نقش و جایگاه دولت وارد این عرصه شدند و هم‌چنین مجموعه مشخصی از حقوق و آزادی‌های بنیادین، تحت تأثیر شکل‌گیری اتحادیه اروپا و نهضت جهانی حقوق بشر که به عنوان موازین و ارکان بازنگری قضایی مدنظر واقع شدند.^۲

1. Parliamentary Commissioner Act 1967.

۲. امروزه با توجه به پیدایی رشته جدیدی با عنوان حقوق بشر اداری می‌توان از حق‌های بشری با محوریت حقوق شهروندان در برابر اداره صحبت کرد. حقوقی که از جمله مهمترین مصادیق آن، «حق بر اداره خوب» است که بر مبنای آن تصمیمات اداره و مقامات اداری باید تابع یک سری اصول و تشریفات باشند، در غیر این صورت، حقوق مردم در برابر اداره نقض خواهد شد. به همین دلیل «اداره خوب» یکی از مفاهیم مدرن حقوق اداری است که در منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا به عنوان یکی از حق‌های اساسی شهروندان مطرح شده و سپس در قانون اروپایی رفتار خوب اداری و برخی مصوبات کمیته وزیران شورای اروپا، این مفهوم متضمن برجسته‌ترین و پیشرفته‌ترین حقوق و اصول حاکم بر نظام‌های

دوم. گسترش اصول دموکراتیک در دولت مرکزی و دولت‌های محلی در اواخر قرن نوزدهم که به این فرض منجر گردید که عمده اختیارات حکومت به وسیله قوانین ایجاد شده است و نقش دادگاه‌ها باید منحصرأً اطمینان از اعمال و اجرای این اختیارات به نحوی باشد که پارلمان در نظر داشته است.

این رویکرد در توجیه بازنگری قضایی دکترین «خروج از محدوده اختیارات»، آن را به سطحی از بازنگری تنزل می‌داد که به موجب آن، تصمیم حکومت نباید با الفاظ و منطوق قانونی در تعارض باشد که اختیار تصمیم‌گیری را ایجاد کرده است. اصل «برتری پارلمان» نیز مانع از آن می‌شود که دادگاه‌ها قوانین را نادیده بگیرند و تفکیک قوانین دادگاه را ملزم می‌سازد به برابری موقعیت خود با دستگاه اداری احترام بگذارد. همین موارد، توسعه حقوقی کامن‌لا را به عنوان شالوده بازنگری قضایی دادگاه‌ها در مورد خروج از حدود اختیارات مقامات دولتی و سازمان‌هایی که اختیاراتشان را از قوانین موضوعه کسب نمی‌کنند، به مباحث سؤال برانگیز و مبهم به بنیان کنترل قضایی تبدیل کرد. البته دادگاه‌ها هیچ‌گاه از روش‌ها و معیارهای غیر منصفانه حمایت نکردند و مشخصاً معیارهای سخت‌گیرانه و دقیقی را نسبت به اعمال نهادهای دولتی و حتی نهادهای مشابه قضایی از قبیل دادگاه‌های اختصاصی اداری اعمال می‌کنند که در مورد حق‌های قانونی تصمیم می‌گیرند.^۱

در کنار این محدوده صلاحیتی دادگاه‌ها برای رسیدگی به دعاوی اداری، جنبش نوسازی حقوق که در قرن نوزدهم آغاز شد، با ویژگی‌های جدید به ویژه در حوزه اداره دولت و حقوق اداری حاکم بر آن روبه‌رو بود. جریان جامعه‌گرایی بر پایه‌های نوین قرن بیستمی و عصر رفاه اجتماعی بنا می‌شد که جای جریان آزادی خواهانه لیبرال را گرفت که تا ۱۹۱۴ حاکم بود. در این شرایط، شیوه‌های ایجاد مورد به مورد و ناشی از آرای قضایی که در آغاز، مشخصه کامن‌لا بود، با اراده ایجاد دگرگونی‌های عمیق و سریع در جامعه سازگار نبود. قوانین و آیین‌نامه‌ها نیز در مقایسه با وضع پیشین اهمیتی فوق‌العاده می‌یابند و اجرای آن‌ها، مسائل عدیده تازه‌ای را مطرح می‌کند و دعاوی بی‌شماری را بین

حقوق اداری است که اجرای آن‌ها در اداره‌های دولتی می‌تواند نقشی بسزا در تأمین حقوق شهروندی داشته باشد، دانسته شده است. برای اطلاع بیشتر نک: رسولی، سارا و رضائی‌نژاد، ایرج، «شاخص تعهدات حقوق بشری دولت‌ها در مورد حق بر اداره خوب»، فصل‌نامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، شماره ۲۱، ۱۳۹۳، ص ۴۱۶-۴۱۵.

۱. هداوند، پیشین، صص ۵۳۴-۵۳۳.

ادارات و مردم پدید می‌آورد. دادگاه‌های سنتی در حل دعاوی جدید که به آن‌ها واگذار می‌شود، نه توانایی مطلوب این کار را داشتند و نه در بسیاری از موارد، تمایلی برای انجام آن داشتند؛ زیرا این کار، تراکم شدید دعاوی را در مرکز سازمان قضایی انگلستان قرار می‌داد.

همان ملاحظات که در فرانسه و کشورهای دیگر موجب داشتن دادگاه‌های اداری شد، در انگلستان نیز نقش خود را ایفا می‌کند. با این تفاوت که این بار نیز دفاع از سنت‌ها به ویژه آموزه‌های افرادی مانند دایسی در خصوص برابری در برابر قانون و کامن‌لا قوی و پابرجا هستند و به این دلیل، در کشور انگلستان، دادگاه‌های اداری نمی‌توانند سلسله‌مراتب مستقلی را تشکیل دهند. بنابراین، برای حل این مشکلات در کنار دادگاه‌هایی که کامن‌لا را ساخته‌اند، به ناچار سازمان‌های متعددی برای حل اختلافات مردم و نهاد اداره و به طور کلی، دولت پدید آمده‌اند که در آن‌ها، حقوق دانان با غیر حقوق دانان به صورت مشترک به قضاوت می‌نشینند یا حتی ممکن است حقوق دانان اصلاً در آن‌ها شرکت نداشته باشند و در این سازمان‌ها اختلافات و دفاع از حقوق و آزادی‌ها با شیوه‌ها و روحیه‌ای کاملاً متفاوت از دادگاه‌ها رسیدگی و حل و فصل می‌شوند.^۱

کمیسر پارلمانی یکی از همین سازمان‌هاست که کم‌ترین نقش را در کنترل «اعمال اختیاری» و رعایت «قوانین موضوعه» توسط کارمندان بخش عمومی دارد. رسیدگی به شکایات شهروندان علیه نهادهای عمومی و دولتی به دلیل نقض هنجارهای خارج از قانون و صلاحیت‌های اختیاری که شاید اداره قانوناً نیز مکلف به انجام آن‌ها نیست، ولی اجرا نشدن آن‌ها منجر به سوء مدیریت می‌شود و بر اساس عرف، انصاف و عدالت اداری به حقوق افراد و شهروندان لطمه می‌زند، در صلاحیت آن کمیسری قرار دارد. به این ترتیب، چون حوزه اجرایی و کنترلی قوانین و صلاحیت‌های اختیاری مقامات پایان می‌پذیرد، «حُسن جریان امور» و مفهوم مقابل آن یعنی «سوء مدیریت» آغاز می‌گردد.^۲

۱. نک: داوید و اسپینوزی، پیشین، صص ۱۹۸-۱۷۲.

۲. در این باره در بند (۳) ۱۲ قانون کمیسر پارلمانی اظهار می‌دارد: «هیچ چیز در این قانون اجازه نمی‌دهد یا کمیسور را ملزم نمی‌کند که در ماهیت تصمیمی تردید کند که بدون سوء مدیریت توسط یک اداره دولتی یا دیگر مقامات در اعمال اختیاری گرفته که به آن اداره یا مقام داده شده است».

- Parliamentary Commissioner Act 1967, 12.(3)

بهترین تحلیل نهایی از ویژگی‌های ماهیتی کمیسر پارلمانی در گزارش فرانک استیسی درباره کمیته منتخب برای این نهاد آمده است که آشکارا بیان می‌کند: «این دادگاه‌ها، دادگاه‌های عادی نیستند و حتی ضمیمه دیگر بخش‌های دولتی نیز نیستند...، بلکه این دادگاه‌ها باید به درستی به عنوان دستگاهی که توسط پارلمان برای داوری در نظر گرفته شده‌اند، شناخته شوند و نه به عنوان بخشی از ماشین اداری [دولت]». سرانجام این کمیته در نتیجه‌گیری نهایی در مورد ماهیت وجودی و کارکردی این دادگاه‌ها، عمداً به تحلیل مفاهیمی مانند قضایی، دادگاه‌های عادی، شبه قضایی، اداری، حاکمیت قانون یا استعلام‌های قانونی پشت کرد و در عوض، این گزاره را پذیرفت که: «ویژگی‌های کلی و نزدیک به هم وجود دارد که باید رویه‌هایی خاص آن‌ها را مشخص کند و به عنوان راهنمای کنترل و تخصیص اختیارات به این دادگاه‌ها به کار رود. ما به این ویژگی‌ها صراحتاً عدالت، انصاف و بی‌طرفی می‌گوییم که یک شهروند به وسیله آن‌ها راضی می‌شود و احساس می‌کند کسانی که در مورد او تصمیم‌گیری می‌کنند، درست تصمیم می‌گیرند و به تصمیم خود می‌رسند».^۱

گفتار پنجم. کمیسر پارلمانی؛ نهاد تضمین‌گر عدالت و انصاف از طریق نظارت بر حسن جریان امور در اداره مدرن انگلستان

مجادله سنت‌گرایان در مقابل نهضت مدیریت اداری، اثراتی نه چندان منسجم بر عملکرد مدیریت دولتی از خود برجای گذاشت، ولی حاکمیت بلامنازع کارآیی بر ماشین اداری دولت، جدایی دموکراسی از بوروکراسی (سیاست و اداره) و لزوم حاکمیت دوباره اخلاق و ارزش‌های اجتماعی و حتی اقتصادی بر دولت به شکل‌گیری نهضت‌های مردمی منجر شد که تبلور ذهنی و فکری آن بعدها نهضت اداره امور عمومی جدید را ایجاد کرد. از طرفی، ردّ شیوه‌های قدیمی تفکر درباره ساختار، شکل و قدرت درون سازمان‌ها، پیچیدگی مسائل فراروی مدیران دولتی و عملکرد مدیریت دموکراتیک‌تر در خصوص زنجیره‌ای از هنجارها و ارزش‌ها مانند قانون، سیاست، عدالت، شفافیت و پاسخ‌گویی و فلسفه وجودی و ارزش‌های مدیریت دولتی جدید در اداره امور عمومی را به بهترین شکل نمایان می‌ساخت.^۲

1. Stacey, Frank, *The British Ombudsman*, Review by: Stanley V. Anderson, *The American Journal of Comparative Law*, Autumn, Vol. 20, No. 4, Oxford University Press, 1972, p. 742-747.

۲. دانایی‌فرد، حسن، *نهضت‌های مدیریتی در بخش دولتی: گذشته، حال و آینده (جلد ۱)*، تهران: سمت، چاپ دوم، ۱۳۹۷، صص ۸۳-۷۴.

به همین دلیل، این بار به جای جدال میان «دموکراسی» و «بوروکراسی» و افزودن لایه‌ای جدید به دیگر لایه‌های ایجادیه به وسیله علم سیاست یا خط‌مشی و رویکردهای عمومی، جدال مورد بحث در درون بوروکراسی و میان «اداره امور عمومی جدید» و «بازآفرینی دولت» رخ داد. این دو نهضت، محرکی خاص یعنی «تعهد و حساسیت نشان دادن به شهروند» را به شیوه‌های متفاوت برای ضرورت تغییر در عملکرد مدیریت دولتی گذشته ارائه می‌دادند. در اداره امور عمومی جدید که صبغه نهادی و سیاسی بیش‌تری دارد، سیستم خدمات عمومی حرفه‌ای هم به کارآیی می‌اندیشید و هم عدالت اجتماعی. این در حالی است که بازآفرینی دولت که کم‌تر بر نهادها تمرکز دارد، در پی کنار گذاشتن موضوعات بحث‌برانگیز سیاسی بود؛ موضوعاتی که اتفاقاً برای اداره امور عمومی مهم شمرده می‌شوند. این بازآفرینی درصدد بود تا ارزش‌های فردگرایانه، ایجاد مشوق‌ها، استفاده از رقابت و نهاد بازار را به عنوان مدل دولت ارتقا دهد. حال آن‌که اداره امور عمومی جدید بیش‌تر دغدغه اداره انسان‌گرایانه و دموکراتیک دارد و به نهادسازی و شایستگی حرفه‌ای می‌پردازد و مدیریت دولتی را تشویق می‌کند تا نه تنها نقشی اثرگذار با جست‌وجو برای کارآیی ایفا کند، بلکه از هویتی مستقل بر اساس «تناسب دانش با عمل»، «مشارکت»، «تغییر»، «ارزش‌ها» و «عدالت اجتماعی» بحث کند؛^۱ زیرا این بار به جای حاکمیت قانون، این حاکمیت سازمانی و اداری دولت بود که می‌بایست ارزش‌های حاکم بر نظام لیبرال را در درون خود احیا و دست‌کم حفظ می‌کرد. وظیفه‌ای که با پیوند آن به جامعه، نگاهی وسیع‌تر را که همانا مفهوم «حُسن جریان امور» بود، به دولت و اداره مدرن لیبرال می‌بخشید. مفهومی که نه در مقابل حاکمیت قانون یا سیاست، بلکه به موازات آن‌ها ظهور می‌یافت تا با پیوند میان آن‌ها، حقوق و ارزش‌های یادشده را حفظ کند.

با تصویب قانون کمیسر پارلمانی برای امور اداری^۲ در سال ۱۹۶۷م، بند 1(a) از بخش (5) این قانون بیان می‌کند کمیساریا می‌تواند به شکایت کتبی اعضای جامعه رسیدگی کند که به نحو مقتضی به یکی از اعضای مجلس عوام ارائه شده است و ادعا می‌کند در نتیجه «سوء مدیریت» ناشی از اقدامات انجام‌شده دچار بی‌عدالتی شده است. نکته قابل توجه عبارت «اداره بد» یا تعبیر «سوء

۱. همان، ص ۸۸.

2. Parliamentary Commissioner Act 1967.

مدیریت»^۱ در این متن و چند جای دیگر از این قانون است که هیچ تعریف یا توضیحی درباره آن در قانون یادشده گنجانده نشده بود. این اقدام نه تنها مخالفت جدی دربرداشت، بلکه در جریان دومین دوره بحث و بررسی لایحه قانونی یادشده در مجلس عوام، هارولد کراسمن - رئیس شورا در دولت کارگری - ضمن دفاع از تصمیم مبنی بر تعریف نشدن «سوء مدیریت» اعلام کرد: «باز بودن ارائه تعریفی از این مفهوم یک اقدام فوق العاده و فهرست طولانی و جالبی برای تلاش در جهت برخورد با «تعصب، غفلت، بی توجهی، تأخیر، بی کفایتی، انحراف، کج خلقی، خودسری و غیره» [در نظام اداری] خواهد بود».^۲

سر ویلیام آرمسترانگ در بررسی عملکرد سال اول این قانون در کمیته منتخب مجلس عوام، نمونه های دیگری از سوء مدیریت را به این فهرست افزود که عبارت بودند از: «پاسخ ندادن به نامه اداری یا گم شدن اوراق یا بخشی از آن ها، ارائه اظهارات گمراه کننده به شهروندان در مورد موقعیت قانونی آن ها، تأخیر در تصمیم گیری، نشان دادن تعصب، دادن دستورهای ناقص یا مبهم به کارمندی که قانون را اعمال می کند، اشتباه گرفتن حقایق پرونده یا بی توجهی به حقایقی که اداره باید آن ها را در نظر می گرفت و...».^۳

این ابهام ها و بسیاری از انتقادات دیگر را می توان در خصوص مفهوم سوء مدیریت مطرح کرد که مجال پرداختن به همه آن ها در این تحقیق وجود ندارد. نکته مهم آن است که چرا قانون گذار انگلیسی در قانون یادشده، سوء مدیریت را تعریف نکرده است؟ ادموند کامپتون، اولین کمیسر پارلمانی بریتانیا در امور اداری بیان می کند: «هیچ کس نمی تواند سوء مدیریت را به طور واضح تعریف کند. ما هم چنین می پذیریم که ممکن است یک مرز مبهم و نامشخص در اطراف مناطق سوء مدیریت وجود داشته باشد که شاید تعریف آن را دشوار سازد، اما بیش تر ما معتقدیم که اگر ببینیم می توانیم نمونه ای از آن را تشخیص دهیم، کاملاً آماده هستیم تا بپذیریم که ممکن است با

1. Maladministration.

2. Leyland, Peter, Anthony, Gordon, **Textbook on Administrative Law**, Seventh Edition, Oxford University Press, 2013, p. 129.

3. This is extracted from **the First Annual Report of the Northern Ireland Commissioner for Complaints**, (1970), para.

20. See article by H. J. Elcock, 50 Public Administration, 1972, pp. 87- 93.

افراد دیگر در مورد این‌که آیا این مورد خاص نمونه‌ای از سوء مدیریت بوده یا نه، اختلاف نظر داشته باشیم. به یک معنا همه چیز به همان چیزی برمی‌گردد که شما از خود «مدیریت» می‌گویید. اگر معیاری از قوانین و قضاوت را در آن بگنجانید، مفهوم مدیریت و با انجام این کار، حوزه‌ای را گسترش می‌دهید که ممکن است سوء مدیریت در آن رخ دهد. از طرف دیگر، اگر به این کلمه معنای محدودتری بدهید و به ویژه قاعده‌گذاری و قضاوت را کنار بگذارید، معنای سوء اداره به همین ترتیب محدود می‌شود»^۱.

همان گونه که وی در ادامه اظهار می‌کند، باید اصطلاح «اداره» و اعمال آن را در معنای وسیع‌تر بررسی کنیم. این تعریف بسیار مبهم و گسترده است و این موضوع، دست کمیسری را برای رسیدگی به آن دسته از سوء جریان‌های اداری باز می‌گذارد که ممکن است در نظارت قضایی محاکم، تخلف محسوب نگردد و ضمانت اجرایی برای جبران آن‌ها پیش‌بینی نشده باشد.^۲ مدیریت امور به این معنا نه تنها باید کارآمد باشد، بلکه هم چنین باید بدنه عمومی شهروندان را متقاعد کند که بین اهداف و منافع عمومی این سیاست‌ها که ترویج می‌کند و منافع خصوصی که مختل می‌کند، ارتباط معقول و متعادل برقرار است. در چنین شرایطی، شهروندان، اجرای صلاحیت‌های اداری را سوء مدیریت به حساب نمی‌آورند. به همین دلیل، در برابر اجرای این گونه سیاست‌ها، «تقاضای عدالت اداری تقریباً به اندازه تقاضای عدالت قانونی بالاست و افکار عمومی نسبت به عدالت رویه‌ای بسیار حساس است»^۳.

به دلیل وجود چنین عملکردی است که به اعتقاد پروفیسور رید، کمیسری در انگلستان، صلاحیت خود را از مهار افکار عمومی و تحمیل آن بر دولت به دست می‌آورد، نه از قانون؛ زیرا اختیاراتی که قانون به این نهاد اعطا می‌کند، اختیاراتی ثانویه‌اند و شامل تحقیق و بازرسی، تهیه مدارک و شواهد

1. Caiden, Gerald E, "Public Maladministration and Bureaucratic Corruption". Hong Kong Journal of Public Administration, 3 (1), 1981, pp. 56-71.

2. Longley, Diane, Rhoda, James administrative justice: central issues in the uk and european administrative law, london, uk, Cavendish, 1999, p. 48.

۳. برای مشاهده ابعاد کامل‌تری از زمینه‌های مفهومی «حُسن جریان امور» و «سوء مدیریت» و کارکرد نهاد ناظر آن نک: - Wheare, K.C, Maladministration and ITS Remedies, Fellow of All Souls College, Oxford, published under the auspices of The Hamlyn Trust, 1973, p. 13-21.

و مسائلی از این دست است. این در حالی است که اختیارات اولیه و اصلی این نهاد به ویژه در مواردی است که قانون نتوانسته است راه حلی را برای مسئله بی عدالتی ناشی از تصمیمات و اقدامات اشتباه مقامات اداری پیش‌بینی کند.^۱

نتیجه‌گیری

با تحولاتی که از قرن هجدهم به بعد در سازمان اداری دولت و به تبع آن در اداره امور عمومی انگلستان به وقوع پیوست، حفظ حقوق و آزادی‌های سنتی که به قول ادموند برک از زمان صدور منشور کبیر، خط‌مشی همیشگی قانون اساسی در این کشور بوده‌اند، با چنان پیچیدگی‌های فنی و اجرایی روبه‌رو شدند که دیگر رسوم کهنی مانند حق مستقیم پارلمان در رسیدگی به شکایات شهروندان و دادگاه‌ها در نظام کامن‌لا به منظور پاسداشت این حقوق کافی نبود و حتی کارکرد این نهادهای سنتی به دلیل مبانی محدود، گزینشی و تهی از معیارهای علمی یا دخالت حداکثری در کنترل صلاحیت‌هایی اختیاری مقامات، در بسیاری موارد ناکارآمدی‌هایی را به وجود می‌آورد که منجر به بروز «سوء مدیریت» در اداره امور عمومی می‌گردید، چالشی که خود عامل اصلی برای تهدید حقوق و آزادی‌های شهروندان در مقابل نهاد اداره به شمار می‌رفت.

چالش بسیار مهم دیگر، برداشت مفهومی خاص از نفع عمومی در انگلستان بود که اگر قرار بر حدانگاری تمام‌عیار آن در حوزه اداره مدرن توسط قانون بود، بسیاری از اعمال اداری که به واسطه لزوم اجرای قانون به صورت «غیرمعقول»، «ناعادلانه»، «ظالمانه»، «تبعیض‌آمیز» یا «اشتباه» بروز می‌کردند، بدون امکان دادخواهی باقی می‌ماند، بویژه آنکه اساساً در حوزه روابط بین افراد و مقامات عمومی، تنها بخشی از فرصت‌های قانونی، برای دادخواهی علیه اقدامات مقامات دولتی وجود داشت و خارج از این محدوده‌های قانونی، بسیاری از فعالیت‌های رسمی دیگری بودند که انجام آن‌ها به خودی خود در شایستگی مقامات باقی بود و حق اعتراض به آن‌ها در هیچ دادگاه یا تحقیق عمومی موجود نبود. حال آنکه که در باور عمومی «همیشه باید علیه تصمیم‌های اداری و اجرایی تجدیدنظر انجام شود».

1. Wade, Henry, William, Rawson, Schultz, Franklin. M, *The British Ombudsman: A Lawyer's View*, [with Comment], Source: *Administrative Law Review*, Vol. 24, No. 2, Published by: American Bar Association, 1972, pp. 137-153.

در این شرایط که روایت‌های سنتی لیبرال‌هایی چون دایسی از حاکمیت قانون در انگلستان، افسانه‌ای بیش به حساب نمی‌آمد،

برداشت‌هایی نوین از این مفهوم و وارد کردن جنبه‌های دیگری از اصول حقوق عمومی به درون این عرصه، باعث شد پیوند بین حقوق و آزادی‌ها با سیاست به طور کامل بریده نشود، بلکه پوششی بر شکاف بین آن‌ها نیز ایجاد شد. از جمله این موارد؛ حفظ تمایز شدید بین قانون و سیاست بود که به لحاظ تئوری در شرایط جدید، می‌بایست به روابط پارلمانی و کابینه‌ای از نوع بریتانیایی و سیستم حکومتی که به لحاظ ارتباط با افراد و شهروندان، هر دو قوه مجریه و مقننه یکسان تابع آن بودند، محدود شود. ویژگی که قانون‌گذار را وارد می‌ساخت تا از نقش سنتی خود یعنی توسعه حداکثری قوانین حاکم بر سازمان اداری و اجرایی دولت فروکاسته و آن را به حمایت از نظارت و کنترل‌های تخصصی ناظران بر اداره مدرن تبدیل سازد. نتیجه این جدال میان دموکراسی و بوروکراسی نوین دولت لیبرال، پدیداری مفهوم «حُسن جریان امور» و نظارت بر آن در قالب تأسیس کمیسر پارلمانی بود که به عنوان تدابیری ارزشمند برای اطمینان از باز بودن باب عدالت و انصاف در روند اجرای عادی امور و تصمیمات مقامات اداری بکار گرفته شدند تا از این طریق منافع عمومی به نحو مطلوب‌تری تأمین شود. بنابراین، با وجود آنکه نهاد کمیسر پارلمانی به موجب قانون پارلمان تأسیس شده، اما تحقق جایگاه و مبانی کارکردی آن در حقوق اداری انگلستان، نه مرهون قانون، بلکه لزوم ترویج اداره خوب برای پاسداشت عدالت و انصاف خارج از حوزه اجرایی قوانین است. همان چیزی که شهروندان در دفاع از حقوق و آزادی‌های فردی و عمومی در مقابل نهاد اداره، حق ادعای آن را دارند.

فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. دانایی فرد، حسن، نهضت‌های مدیریتی در بخش دولتی: گذشته، حال و آینده (جلد ۱)، تهران: سمت، چاپ دوم، ۱۳۹۷.
۲. داوید، رنه و کامی ژوفره اسپینوزی، درآمدی بر حقوق تطبیقی و دو نظام بزرگ حقوقی معاصر، ترجمه: سیدحسین صفایی، تهران: میزان، چاپ دهم، ۱۳۹۲.
۳. ر. بال، آلن و پیترز ب. گای، سیاست و حکومت جدید، ترجمه: عبدالرحمان عالم، تهران: قومس، چاپ سوم، ۱۳۹۵.
۴. زولر، الیزابت، درآمدی بر حقوق عمومی، ترجمه: سید مجتبی واعظی، تهران: جنگل، چاپ سوم، ۱۳۹۶.
۵. کاسیز، سابینو، شکل‌گیری حقوق اداری (مطالعه تاریخی - تطبیقی حقوق اداری انگلستان و فرانسه)، ترجمه: سید مجتبی واعظی، تهران: شهرداد، ۱۳۹۲.
۶. هداوند، مهدی، حقوق اداری تطبیقی (جلد ۲)، تهران: سمت، چاپ پنجم، ۱۳۹۴.
۷. یادی‌پور، مهدی، مقدمه‌ای بر حقوق و اقتصاد، تهران: دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۸۹.

ب) مقاله و پایان‌نامه

۱. بهنیا، مسیح و امیرحسین صادقی، «آمبودزمان بخش عمومی در نظام حقوقی انگلستان با نگاهی به نهادهای ناظر در نظام حقوقی ایران»، فصل‌نامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، شماره ۵، ۱۳۹۹.
۲. محمدی کرجی، رضا و علی‌رضا جعفرزاده به‌آبادی، «واکاوی واژه «طرز کار» در اصل نود قانون اساسی»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، شماره ۴۱، ۱۳۴۱.
۳. رسولی، سارا، رضائی‌نژاد، ایرج، «شاخص تعهدات حقوق بشری دولت‌ها در مورد حق بر اداره خوب»، فصل‌نامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، شماره ۲۱، ۱۳۹۳.
۴. مسعودی، حمید، «مطالعه تطبیقی حاکمیت قانون در نظام حقوقی ایران و انگلستان»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شیراز، ۱۳۹۲.

2. Latin Source

1. Bamforth, Nicholas, **Parliamentary Privilege and the Parliamentary Commissioner for Standards**, The Cambridge Law Journal, 1998, Vol. 57, No. 1.
2. Caiden, Gerald E, “**Public Maladministration and Bureaucratic Corruption**”. Hong Kong Journal of Public Administration, 3 (1), 1981.
3. Dicey, Albert Venn, (1895), **Introduction to the Study of the Law of the Constitution**, (n 9) (10th edn) London: McMillan and Co, 1982.
4. H.C., Dowdall, «**The Word State**» (1923), Law Quarterly Review, Articles by Maurer Faculty, 1995.
5. Hilaire, Barnett, BA, LL.M, **Constitutional and Administrative Law, Fourth edition first published in Great Britain by Cavendish Publishing Limited**, The Glass House, Wharton Street, London WC1X 9PX, United Kingdom, 2002.
6. Kenneth Culp, Davis, **Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry**, Louisiana State University Press, 1969.
7. Leyland, Peter, Anthony, Gordon, **Textbook on Administrative Law**, Seventh Edition, Oxford University Press, 2013.
8. Longley, Diane, Rhoda, James **administrative justice: central issues in the uk and european administrative law**, london, uk, Cavendish, 1999.
9. Mariteuw, Chimère Diaw, **The Ombudsman story: A case study in public oversight**, natural justice and state transformation, Center for International Forestry Research, CIFOR, 2007.
10. Martin, Loughlin, **In Defence of Staatslehre**, (2009), 48(1) Der Staat 1–28 and Foundations of Public Law, 2010.
11. Nelson, Scott, **The Discourses of Algernon Sydney**, London, and Toronto: Associated Universities Publications, 1993.
12. Olivier, beaud, **conceptions of the state, the oxford handbook of comparative constitutional law**, Edited by: Michel Rosenfeld and Andras Sajó, Oxford University Press, 2012.
13. Parliamentary Commissioner Act 1967.
14. Pietro, Costa, Danilo, Zolo (eds.), **The Rule of Law: History, Theory and Criticism**, 2007.

15. Rogoff, Martin.A, **A Comparison of Constitutionalism in France and The United States**, University of Maine School of Law. B.A, 1997.
16. Ryan, Alan, "**Liberalism**", **A Companion to Contemporary Political Philosophy**, Blackwell Publishing, 1993.
17. Smith, Adam, **An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations**, W. Strahan and T. Cadell, London, 1776.
18. Stacey, Frank, **The British Ombudsman**, Review by: Stanley V. Anderson, The American Journal of Comparative Law, Autumn, Vol. 20, No. 4, Oxford University Press, 1972.
19. Ten, C., "**Constitutionalism and the Rule of Law**", A Companion to Contemporary Political Philosophy, John Wiley & Sons, Ltd, 2017.
20. This is extracted from **the First Annual Report of the Northern Ireland Commissioner for Complaints**, (1970), para. 20. See article by H. J. Elcock, 50 Public Administration, 1972.
21. Vincent, Ostrom, **The Intellectual Crisis in American Public Administration**, Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1989.
22. Wade, Henry, William, Rawson, Schultz, Franklin. M, **The British Ombudsman: A Lawyer's View**, [with Comment], Source: Administrative Law Review, Vol. 24, No. 2, Published by: American Bar Association, 1972.
23. Wheare, K.C, **Maladministration and ITS Remedies**, Fellow of All Souls College, Oxford, published under the auspices of The Hamlyn Trust, 1973.

The basics of realizing the position and function of the parliamentary commissioner in English administrative law (law or justice)

Ayat Mulaee¹

Farshid Bandehali²

Abstract

The Parliamentary Commissioner of England is one of the supervisory institutions of this country, in other words, a fundamental change in the supervision of public administration by addressing people's complaints against mismanagement by public authorities and institutions. Instead of weakening bureaucracy or the need for maximum parliamentary intervention in government affairs through the enactment of laws, it has caused the bureaucracy governing the administrative system of England to become a stabilizing factor and a defender of citizens' rights and freedoms. Due to this important role of the Commissioner, a study was conducted, the sources of which were collected in a library method and subjected to descriptive and analytical methods. It tries to provide an appropriate answer to the question of how the position and function of the Parliamentary Commissioner in the English legal system were formed and which legal concept plays a key role in its realization, while discussing the subject.

The results show that the establishment of the Parliamentary Commissioner, following the movement to modernize government administration and the administrative law governing it, is a valuable measure to ensure that the door to justice and fairness is open in the process of normal implementation of affairs and decisions of administrative authorities, outside the scope of law enforcement. Therefore, the need for a new approach to the meaning and practical content of principles and values such as justice and fairness in English public law has led to this commission acting as an intermediary between democracy and the new bureaucracy of the liberal state, inevitably diminishing the developmental role of laws and the activities of the courts in the field of administrative law.

Keywords: Parliamentary commissioner, public interest, smooth running of affairs, rule of law.

1. Associate Professor of Public Law, Faculty of Law and Social Sciences, University of Tabriz, Iran, amulaee@tabrizu.ac.ir.

2. PhD student in Public Law, Faculty of Law and Social Sciences, University of Tabriz, Iran, farshidbandehali@gmail.com.