

اصول حقوق اداری در سنت و سیره معصومین علیهم‌السلام

zaree.jafar@yahoo.com

جعفر زارعی / دانشجوی دکترای حقوق عمومی

دریافت: ۱۳۹۷/۷/۸ - پذیرش: ۱۳۹۸/۱/۲۱

چکیده

حقوق اداری به عنوان بازوی اجرایی حقوق اساسی، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. به سبب تحوّل و پویایی حقوق اداری، لازم است اصول و قواعد این شاخه از علم حقوق استخراج گردد تا در سیر تحول احکام، مصادیق و امور جزئی به سهولت و سرعت تشخیص داده شود.

در رابطه با اصول حقوق اداری در غرب، آثاری به انگلیسی و فارسی نگارش یافته است. سوال اصلی مقاله این است که اصول مزبور در سیره حکومتی معصومان علیهم‌السلام کدام است؟ و چه جایگاهی دارد؟

مقاله حاضر با رویکرد توصیفی - تحلیلی و با روش کتابخانه‌ای، به تبیین اصول حقوق اداری در سیره معصومان علیهم‌السلام می‌پردازد. نتیجه نهایی پژوهش حاضر آن است که برخی اصول حاکم بر حقوق اداری عبارتند از: حاکمیت قانون، عدالت، گزینش بهترین‌ها، نظارت. این اصول با نگاه الهی تبیین شده و دارای ضمانت اجرای حقوقی در سیره معصومان علیهم‌السلام هستند.

کلیدواژه‌ها: اصول حقوق اداری، حقوق اداری، سیره، اصول اداری، قواعد حقوقی.

مقدمه

از اداره‌ها و سازمان‌های اداری به دلیل ارتباط مستقیم و مستمر با مردم، به عنوان تجلی عینی و عملی حکومت یاد می‌شود. از سوی دیگر، حقوق اداری به عنوان بازوی اجرای حقوق اساسی و مکمل آن از اهمیت بسزایی در نظام حکومتی برخوردار است. بدین روی، حکومت‌ها به منظور نیل به اهداف اساسی خویش و کسب رضایتمندی شهروندان، ضروری است حقوق اداری کارآمد و به‌روز داشته باشند.

حقوق اداری موضوعه عمدتاً خاستگاهش انگلستان و فرانسه است و به مرور زمان، به کشورهای دیگر با همان اصول با اندک تغییراتی وارد شده است. در ایران قبل از انقلاب هم از زمان قاجار، غرب را الگوی تمام عیار خویش می‌پنداشتند. در نتیجه، تولیدات آنها را بدون توجه به زمینه‌های شکل‌گیری و باورهای جامعه اسلامی، وارد کشور می‌کردند. پس از انقلاب اسلامی هم به سبب آماده نبودن زیرساخت‌ها و عدم ارائه مباحث اداری اسلامی، کشور از این قصه مستثنا نشد و همچنان اصول حقوق اداری غربی اصل مسلم تلقی می‌شد اجرا می‌گردید.

اکنون پس از گذشت چهاردهه از پیروزی انقلاب اسلامی و در جهت اجرای اصل چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، که بر اسلامی بودن تمام مقررات و قوانین تأکید دارد، ضروری است در همه زمینه‌ها، از جمله حقوق اداری، به منابع اسلامی مراجعه گردد، و بر اساس آن منابع، مفاد و مواد حقوقی بازنویسی و بازطراحی گردد.

اثری که درباره اصول حقوق اداری اسلامی نگارش یافته باشد، موجود نیست؛ اما در بین مباحث، به صورت پراکنده مطالبی وجود دارد که می‌توان از آنها اصولی را استخراج کرد. مسئله حایز اهمیت در این تحقیق، آن است که اصول حقوق اداری در سیره معصومان علیهم‌السلام کدام است؟ و حدود هر یک از این اصول چیست؟

تبیین مفاهیم

قبل از ورود در بحث، لازم است به اجمال در مورد چند واژه و اصطلاح، توضیح داده شود:

الف. منبع

از جمله اصطلاحاتی که در عبارات پژوهشگران حقوق زیاد از آن استفاده می‌شود، واژه منبع است. البته درباره مفهوم و مقصود ایشان از این واژه، قدری اشکال به نظر می‌رسد. اکثر حقوق‌دانان آبخور حقوق عمومی را منابع فلسفی - سیاسی شامل (پویش‌های تاریخی، اندیشه‌های سیاسی و گزاره‌های فلسفی) و منابع حقوقی (قانون، رویه قضایی، عرف و دکترین) می‌دانند. (موسی زاده، ۱۳۹۴، ص ۵۳).

باید توجه داشت که بین منبع به عنوان سرچشمه و مخزن به عنوان محل دست‌یابی، فرق است. قانون و عرف محل یافت حقوق است، نه سرچشمه و منشا حقوق؛ مثلاً؛ با توجه به جهان‌بینی اسلامی، معلوم می‌شود، که تنها منبع اراده، تشریح الهی است. وحی و سنت و عقل اعتبارشان عرضی و به لحاظ کشف اراده الهی است. اگر یکی از ابزارها کاشفیت خود را به هر دلیل از دست بدهد معتبر نخواهد بود.

ب. مبانی

از جمله واژه‌های نیازمند اعمال توجه مبانی است. مبانی همان سرچشمه و بنیاد الزامی است که بر ما تحمیل می‌شود. مبانی از منابع استخراج می‌شود و در قیاس با اهداف، ضرورت بالقیاس دارد؛ یعنی جهت نیل به هدف آن مبانی، باید محقق گردد.

ج. اصول

اصول جمع اصل و اصل در لغت، چیزی است که چیز دیگری بر آن بنا می‌شود. و در اصطلاح، قاعده و قضیه‌ای است کلی مشتمل بر جزئیات موضوع آن، و آن احکام جزئی فروع آن هستند که استنباط احکام جزئی تفریع نامیده می‌شود (همان، ص ۵۷). اصول به دو صورت است: برخی از اصول در کل ابواب حقوقی کاربرد دارد؛ مثل حاکمیت قانون، و برخی از اصول در برخی گرایش‌های علم حقوق استفاده می‌شود؛ مثل اصل تناسب و اصل گزینش. در ادامه، به بیان مختصر برخی از اصول حقوق اداری در سیره معصومان علیهم‌السلام خواهیم پرداخت:

اصول نظری و بنیادی

برخی از اصول حقوقی در کل حقوق و به لحاظ نظری و بنیادی در ابواب مختلف کاربرد دارند. در ذیل، برخی از این اصول بررسی می‌شود:

۱. اصل حاکمیت قانون

قانون به معنای عام، وجه تفکیک زندگی مدنی از زندگی غیرمدنی انسانهاست. تمدن در یک مفهوم، نتیجه پدید آمدن قانون در زندگی انسانهاست. انسانها تا زمانی که چیزی را به نام قاعده و قانون نمی‌شناختند، اثری از تمدن هم در میانشان وجود نداشت. بعد از ورود قانون و نظم در زندگی انسانی، او وارد مرحله تمدن شد؛ یعنی انسان شروع به متمدن شدن کرد.

وقتی قانون وجه تشخیص زندگی متمدن از غیرمتمدن است، پس اهمیت قانون در زندگی انسان امروزی، که متمدن‌ترین انسان در طول تاریخ انسانیت است، یک امر واضح و بدیهی به شمار می‌رود.

قانون در معنای خاص عبارت است از: «دستور کلی (و گاهی جزئی) که به وسیله مرجع صالح انشا شده و به وسیله مجالس قانونگذار تصویب و سپس به توشیح مرجع صلاحیتدار برسد» (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶، ص ۵۱۷).

یکی از اصولی که در تمام گرایش‌های حقوقی کاربرد دارد- از جمله در حقوق اداری- اصل حاکمیت قانون است. این اصل از جمله مفاهیم جدلی است و تعریف واحدی از آن ارائه نشده است. اما می‌توان از طریق تحلیل مفهومی این اصل، یک مفهوم کلی ارائه کرد. اصطلاح حاکمیت قانون یک مفهوم بسیط، معادل «rule of law» و به معنای عمل براساس قانون است. برای حاکمیت قانون، اصولی ذکر شده است که در ذیل، به اختصار به آنها اشاره می‌گردد:

الف. حکومت مبتنی بر قانون

هدف اصلی حاکمیت قانون، محدودیت و کنترل قدرت دولت است تا بدین وسیله دولت نتواند به میل خود رفتار نماید، بلکه باید تحت قانون و با ابستای به آن عمل نماید.

ب. حکومت به وسیله مقررات

دولت باید از راه مجموعه‌ای از مقررات کلی و قانونی، نظم و آرامش مدنی را برقرار کند و برای تخلف از قانون، مجازات‌هایی را در نظر بگیرد. بنابراین جرم‌نگاری باید توسط قانون صورت پذیرد و طبق مقررات، ارتکاب جرم توسط افراد ثابت گردد.

ج. شرایط مقررات عام

احکام و مقررات عام حقوقی باید دارای شرایطی باشند تا آن مقررات جهت اعمال و حاکمیت معقول باشند. از جمله این شرایط می‌توان به نمونه‌های ذیل اشاره کرد: الف) آشکار بودن، ب) واضح بودن؛ ج) قابلیت اجرا در زمان معقول؛ د) عطف به ما سبق نشدن؛ ه) اعمال بی‌طرفانه؛ و) تناسب با قوانین موجود بودن؛ ز) قابلیت تبعیت داشتن.

د. رعایت تشریفات قانونی

تشریفات و مراحل پیش‌بینی شده در قانون با توجه به مقتضیات موضوع، اعمال و اجرا گردد (آل‌تمن، ۱۳۸۵، ص ۵۲-۶۴).

بنابراین در حقوق اداری، اصل قانونی بودن یا حاکمیت قانون بدین مفهوم است که سازمان‌ها و مقامات اداری باید به ضابطه‌های قانونی احترام بگذارند و اعمال و تصمیمات خود را بر بنیاد موازین قانونی اتخاذ کنند (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۲، ص ۴۵). این اصل اداره را به تبعیت از قواعد حقوقی وامی‌دارد.

این اصل تعادل‌بخش دو نگرانی عمده است: از یک سو، حقوق و آزادی‌های بنیادی شهروندان نباید تحدید گردد؛ و از سوی دیگر، برای کارآمدی حکومت، دولت و سازمان‌های دولتی باید از اختیارات و امکانات کافی برخوردار باشند. مهم‌ترین کارکردهای اصل حاکمیت قانون، کنترل قدرت حکومت، برقراری نظم در امور عمومی، و تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندان است (موسی زاده، ۱۳۹۳، ص ۱۵۰). تا زمانی که حاکمیت قانون در یک جامعه شکل نگیرد، وجود قانون مُدوّن و یا غیر مُدوّن در آن جامعه نمی‌تواند کارکرد مثبت داشته باشد.

حاکمیت قانون دارای دو جنبهٔ ایجابی و سلبی است. جنبهٔ ایجابی آن مطابق قانون بودن اعمال حکومتی است؛ و جنبهٔ سلبی آن خارج نشدن از چارچوب قانون در صورت فقدان قانون؛ یعنی نباید تصمیمات اداری و اقدامات منافی اهداف و غایات قانون باشد، هرچند در این باره قانون مصرح نباشد (موسی زاده، ۱۳۹۳، ص ۱۵۲).

قوانین در جوامع از ارزش‌های آن جامعه سرچشمه می‌گیرند. شکی نیست که این ارزش‌ها در مکاتب مختلف برحسب فلسفهٔ حقوقی‌شان متفاوت است.

براساس فلسفه حقوقی اسلام، اراده الهی تنها منبع و سرچشمه قانون می‌باشد، و هیچ‌یک از افراد انسان در این زمینه بردیگری برتری ندارد. تنها خداست که هم صلاحیت اخلاقی و هم صلاحیت علمی و هم حق تصرف تام دارد. این حق حتی برای پیامبر اکرم ﷺ نیز وجود ندارد. قرآن در این زمینه می‌فرماید: «اگر او (پیامبر) سخنی دروغ بر ما می‌بست، ما او را با قدرت می‌گرفتیم، سپس رگ قلبش را قطع می‌کردیم» (حاقه: ۴۶-۴۴). یعنی: حتی پیامبر بدون اذن خداوند حق قانونگذاری خودسرانه ندارد و حاکمیت فقط برای اراده خداست.

البته آن‌چه گفته شده در مورد اقداماتی است که پیامبر ﷺ به‌طور مستقل انجام می‌دهد، وگرنه به اذن خداوند، پیامبر ﷺ ولایت تام و مطلق بر مردم دارند؛ هم‌چنان که قرآن می‌فرماید: «پیامبر نسبت به مؤمنان از خودشان سزاوارتر است» (احزاب: ۶) و فروع النبی، که در فقه اسلامی مطرح است، از این باب است که خداوند در آن بخش، اختیار قانونگذاری را به پیامبر واگذارده است.

پیامبر گرامی ﷺ در اجرای قانون، از روابط و اعمال نفوذ جلوگیری می‌کردند و ضوابط و شرع الهی را پیاده می‌ساختند. برای نمونه، اصحاب ایشان درباره زنی از اشراف، که سرقت کرده بود، شفاعت کردند، اما پیامبر پذیرفتند و فرمودند: «آنان که قبل از شما بودند به این دلیل هلاک شدند که حدود را بر ضعفا اقامه می‌کردند، اما اقامه حدود بر اقویا را ترک کردند» (نوری، ۱۴۰۸ق، ص ۷، ح ۲۱۸۳۴).

امیرالمومنین علیؑ سفارش می‌فرمودند که حدود الهی را بر نزدیکان و افراد غریبه علی السویه اعمال کنید و در حال خشم و رضا، طبق کتاب خدا حکم نمایید و بین سیاه و سفید به عدالت تقسیم کنید (همان، ح ۲۱۸۳۹). هم‌چنین در عهدنامه معروف به مالک اشتر مرقوم داشتند: «[امر می‌کند] به پی‌روی آنچه که خداوند در کتابش از واجبات و سنت‌های خود امر فرموده، که کسی جز به پی‌روی آنها خوشبخت نمی‌شود، و جز به انکار و ضایع نمودن آنها بدبخت نمی‌گردد» (سید رضی، ۱۴۱۴ق، ن ۵۳). در واقع، آن حضرت فرماندار خویش را به اجرای سنت‌ها و حدود الهی و قانون مداری در دایره احکام الهی امر می‌فرماید و سعادت و شقاوت را در سایه اجرا و عدم اجرای قانون الهی می‌دانند.

سیره عملی آن حضرت نیز گواه پای‌بندی ایشان به قانون الهی است. برای نمونه، ایشان وقتی گردن‌بندی از بیت‌المال را در گردن دخترشان مشاهده می‌کنند، وی را بازخواست می‌کنند، و سپس معلوم می‌شود از قنبر که خزانه‌دار بیت‌المال بود، به عاریه گرفته است. می‌فرمایند: اگر عاریه نگرفته بودی، به‌خدا، حد خدا را بر تو جاری می‌ساختم (مجلسی، ۱۴۰۳، ج ۴۰، ص ۳۳۷).

مطابق حاکمیت قانون، استفاده خودسرانه و مستبدانه از قدرت در تصمیم‌گیری‌های حکومتی مردود است، و به قول امام خمینیؑ حکومت اسلام حکومت قانون است. (موسوی خمینی، بی‌تا، ج ۴، ص ۳۹۷)؛ یعنی در اسلام،

تصمیمات خلاف قانون، مردود است و برای موارد غیر مصرح در قانون نیز اصولی کلی تعیین شده است تا از خودرایی و افتاء بغیر علم جلوگیری گردد. با این دو رویکرد دو جنبه حاکمیت قانون تامین شده است.

۲. اصل اقامه عدل

عدل مقابل ظلم و جور و در لغت، به معنای دادگری آمده است. حقیقت عدل را قرار دادن هر چیزی در موضعش دانسته‌اند (غروی، ۱۳۶۵، ص ۴۹۴). به عبارت دیگر، برخورداری همگانی و متناسب از امکانات و فرصتهای عمومی را عدالت گویند. عدالت علاوه بر برابری، رعایت مساوات و انصاف را در دل خود دارد. عدالت صرفاً به برابری نیست، بلکه باید به نیازها و امکانات افراد توجه و تصمیم مطابق شرایط اخذ گردد.

قرآن کریم با این منطق که همه انسانها از یک پدر و مادر به دنیا آمده‌اند، تمام تفاخرها و امتیازطلبی‌های نژادی و قومی و زبانی و فرهنگی را رد و موهوم قلمداد می‌کند، و تنها تقوا را ملاک برتری نزد خداوند بیان می‌دارد. می‌فرماید: «ای مردم! ما شما را از یک مرد و زن آفریدیم و شما را تیره‌ها و قبیله‌هایی قرار دادیم تا یکدیگر را بشناسید (اینها ملاک امتیاز نیست). گرامی‌ترین شما نزد خداوند، با تفاوت‌ترین شماست. خداوند دانا و آگاه است» (حجرات: ۱۳).

امام علی علیه السلام در این باره به مالک اشتر توصیه می‌کنند: «باید محبوبترین امور نزد تو میانه‌ترینش در حق، و همگانی‌ترینش در عدالت، و جامع‌ترینش در خشنودی رعیت باشد؛ چرا که خشم عموم خشنودی خواص را بی‌نتیجه می‌کند، و خشم خواص در برابر خشنودی عموم بی‌اثر است» (سید رضی، ۱۴۱۴ق، ن ۵۳). امام علیه السلام در جای دیگر همان نامه، عدالت فراگیر و پایدار را مایه چشم‌روشنی امیران و حاکمان جامعه می‌دانند، و مالک را به آن توصیه موکد می‌کنند.

فلسفه وجودی و وظیفه اصلی حکومت در اسلام، پیاده‌سازی و اجرای احکام الهی قلمداد شده است، که در صورت اجرای صحیح عدالت محقق می‌شود؛ چرا که احکام الهی از سوی خداوند حکیم و عادل و غنی صادر شده است و ظلم در ساحت قدسی او راهی ندارد.

۳. اصل نظم عمومی

علی‌رغم استفاده این اصطلاح در متن قوانین بسیاری از کشورها، مفهوم نظم عمومی نزد حقوقدانان چندان روشن نیست و در حاله‌ای از ابهام قرار دارد. حقوقدانان تعریف واحد و روشنی از نظم عمومی ارائه نکرده‌اند و در تعیین ضابطه برای تشخیص قواعد نظم عمومی، تفسیرهای گوناگونی از نظم عمومی ارائه کرده‌اند. البته وجود تفسیرهای متفاوت ناشی از چندگانگی ماهیت حقوقی نظم عمومی نیست، بلکه علت را می‌توان نسبی دانست که در این مفهوم است؛ مثلاً، چنانچه اخلاق عموم مردم به تدریج، عوض شود و یا گرایشها و میلیهای عرف تغییر کند نظم

عمومی متأثر از این منابع نیز تغییر می‌نماید. پس نظم عمومی در نظام حقوقی لیبرالیسم، نسبت به نظام حقوقی الهی متفاوت است. ممکن است امری در یک جامعه نظم عمومی باشد، ولی همان امر در جامعه دیگر، نظم عمومی نباشد. حتی ممکن است در یک نظام حقوقی در یک زمان، موضوعی از نظم عمومی جامعه باشد، و در طول تاریخ آن موضوع از نظم عمومی بودن خارج شود (الفت، ۱۳۸۴، ص ۷۹-۸۶).

نظم عمومی چنین تعریف شده است: «نظم عمومی جریان و روندی است مستمر و مداوم که دربرگیرنده نیازهای اساسی و عمومی جامعه بوده، و این نیازهای عمومی بایستی برای همگان قابل دسترسی باشد، و در هر جا و به هر شکلی که این نیاز قطع یا مختل گردد، نظم عمومی مختل شده است» (نوبین، ۱۳۸۷، ص ۱۷۱).

برخی از اندیشمندان حقوقی تامین نیازهای اساسی را در راستای منافع تعریف کرده و چنین اظهار نظر نموده‌اند: «نظم عمومی مجموعه نیازهای بنیادی و اساسی است که برای عمل به منافع عمومی و صیانت از امنیت، آسایش و آرامش عمومی و حمایت از فرد و افراد، ضروری به شمار می‌آید.» (موسی زاده، ۱۳۹۳، ص ۱۳۰). نقطه مشترک و ثقل تعاریف، تأکید بر منافع عمومی و یا تامین نیازهای اساسی جامعه است.

قرآن کریم بعد از انذار و تبشیر، حفظ نظم عمومی با استفاده از معارف الهی را از جمله رسالت‌های انبیا برمی‌شمارد: «مردم (در آغاز) یک دسته بودند (و تضادی در میان آنها وجود نداشت. به تدریج جوامع و طبقات پدید آمد و اختلافات و تضادهایی در میان آنها پیدا شد. در این حال،) خداوند پیامبران را برانگیخت تا مردم را بشارت و بیم دهند و کتاب آسمانی، که به سوی حق دعوت می‌کرد، با آنها نازل نمود تا در میان مردم، در آنچه اختلاف داشتند، داوری کند» (بقره: ۲۱۳).

حکم بین مردم با کتاب حق و جهت جلوگیری از اختلاف و هرج مرج است. لازمه حکم دادن داشتن سازمان دهی و تشکیل حکومت است که مقدمه اول و اساسی برای نظم عمومی است. نکته دیگر اینکه برقراری نظم عمومی از دیدگاه قرآن با زور و اجبار نیست بلکه مردمی و با خواست عموم افراد جامعه است. لذا می‌فرماید: «لَقَدْ أَرْسَلْنَا رُسُلَنَا بِالْبَيِّنَاتِ وَأَنْزَلْنَا مَعَهُمُ الْكِتَابَ وَالْمِيزَانَ لِيَقُومَ النَّاسُ بِالْقِسْطِ» (حدید: ۲۵). انبیا با کتاب و میزان، مردم را به قیام برای عدالت وامی‌دارند. بنابراین اگر مردم قیام نکنند پیامبران وظیفه ندارند با زور و اجبار اقامه عدل کنند.

در فقه اسلامی، واژه «نظام» و «نظام اجتماعی» معادل نظم عمومی شناخته می‌شود. حفظ نظام در فقه اسلامی از اوجب واجبات و از واجبات عقلی و شرعی دانسته شده است (موسوی خمینی، بی‌تا، ج ۱، ص ۴۹۴). فقها نظام را به دو نوع کلان و خرد تقسیم می‌کنند. منظور از نظام کلان مجموعه نظامات موجود در جامعه، اعم اقتصادی، سیاسی، و حقوقی و مانند آن، و منظور از نظام خرد تک تک این نظام‌هاست. آنان اخلال در هر دو را حرام و نامشروع می‌دانند (منصوریان، ۱۳۹۴، ص ۱۰).

در روایات اسلامی و سیره معصومان علیهم‌السلام، به نظم و حفظ کیان اسلامی سفارش شده است. پیامبر اکرم صلی‌الله‌علیه‌وآله‌وسلم در جریان خشنونت خالد با قبیله بنی جذیمه، که اقدام به قتل عام این قبیله کرده بود، به علی رضی‌الله‌تعالی‌عنه دستور دادند که به کار ایشان رسیدگی کند و آنان را راضی نماید. امیرالمومنین علیه‌السلام با پولی که پیامبر صلی‌الله‌علیه‌وآله‌وسلم در اختیارشان قرار داده بودند، تمام خسارات مالی و جانی آن قبیله حتی خسارت کاسهٔ سگان را پرداخت کردند. سوال کردند: آیا راضی شدید؟ گفتند: آری. امام علیه‌السلام بخشی از مال را هم که اضافه مانده بود، به اهالی بخشیدند. پس از گزارش امام علیه‌السلام پیامبر اسلام صلی‌الله‌علیه‌وآله‌وسلم سه بار در حضور اصحاب در حالی که دستانشان رو به آسمان بود؛ فرمودند: «اللهم إني أبرأ إليك مما صنع خالد بن الوليد» (حمیری معافری، ۱۴۱۱ق، ج ۵، ص ۹۶) و این‌گونه نارضایتی خود از اقدام خالد در برهم زدن نظم عمومی را ابراز کردند.

اصول عملی

برخی از اصول عملی هستند و در حوزه اجرا به کار می‌روند. اصول عملی به اصول قبل از اجرا و اصول حین اجرا تقسیم می‌شوند:

الف. اصول قبل از اجرا

منظور از اصول قبل از اجرا اصول و قواعدی هستند که قبل از ورود افراد به خدمت عمومی توسط دولت باید رعایت شوند. در این بخش، به اصل مهم گزینش کارگزاران اکتفا می‌کنیم.

اصل گزینش کارگزاران

علی‌رغم پیشرفت فناوری، همچنان نیروی انسانی از نقش موثری در سازمان برخوردار است. اهل فن بر این نکته اتفاق نظر دارند که هر شغل و منصبی برای هر کس مناسب نیست، و باید بین شغل و شاغل، منصب و کارگزار تناسب و ارتباط منطقی باشد. لذا جهت پیشبرد اهداف سازمان و نیل به مقصود، باید از نیروی کار شایسته و لایق، که تعهد و تخصص را - با هم - داشته باشد، استفاده کرد. برای این منظور اصل گزینش و انتخاب شایستگان اصلی پذیرفته شده است.

گزینش افراد دخیل در حکومت جهت ممانعت از نفوذ بیگانگان و جاسوسان، به‌ویژه برای نظام‌های ارزشی از اهمیت بسزایی برخوردار است.

درست است که افراد در ورود به خدمت با یکدیگر برابرند و کسی بر کسی برتری ندارد، لیکن توانایی افراد متفاوت است و هر کس توان هر کاری را ندارد. بنابراین اصل گزینش با عدم تبعیض منافات ندارد، و به‌فرموده امیرالمومنین علیه‌السلام، «مردم مانند درخت هستند، ایشان یکی است اما ثمره متفاوت دارند» (تمیمی آمدی، ۱۳۶۶،

ص ۴۸۰). درختان مختلف از آب واحد می‌خورند ولی ثمره و میوه‌های متفاوت دارند. انسانها هم از پدر و مادر واحد با استعدادهای مختلف هستند.

قرآن کریم با استفاده از تعبیر اهلیت بر این اصل تأکید می‌کند و چنین می‌فرماید: «خداوند شما را امر می‌کند که امانت‌ها را به اهلشان بسپارید» (نساء: ۵۸) و با تعبیر امانات از مسئولیتها، به مورد اعتماد بودن و متعهد بودن فرد مسئول اشاره می‌کند.

تعهد و تخصص باید با هم باشند. کارمند بی‌تخصص از روی جهل، و کارمند بی‌تعهد از روی خیانت به جامعه ضربه می‌زند. البته به‌قول شهید چمران، شخص متعهد، کاری را که تخصص ندارد، قبول نمی‌کند.

در روایتی از پیامبر صلی الله علیه و آله چنین می‌خوانیم: «هرکس بر مسلمانان مقدّم شود (مسئولیتی بر عهده بگیرد)، در حالی که می‌داند بهتر از او در بین مردم هست، به خدا و پیامبر و مسلمانان خیانت کرده است» (حکیمی، ۱۳۸۰، ج ۲، ص ۵۸۵). هرکس مسئولیتی قبول کند در حالی علم دارد افرادی از او شایسته‌تر به این کار هستند به خدا و پیامبر خیانت کرده است.

امیرالمومنین علیه السلام نیز در عهدنامه خود به مالک اشتر چنین سفارش می‌کنند: «سپس در امور کارگزاران حکومت دقت کن و آنان را پس از آزمایش به کار گیر. از راه هوا و هوس و خودرأیی آنان را به کارگردانی مگمار؛ زیرا هوا و هوس و خودرأیی جامع همه شعبه‌های ستم و خیانت است» (سید رضی، ۱۴۱۴ ق، ن ۵۳). به عبارت دیگر، ضابطه را فدای رابطه نکن. پس از آزمایش و مشورت با اهل فن، مناصب را اعطا کن.

البته در مورد ملاک‌های گزینش برای مقامات مختلف، امام علیه السلام علاوه بر ملاکهای عمومی، توصیه‌های متناسب و فراخور مناصب ارائه داده‌اند. مثلاً، برای وزراء، تفکر و نفوذ اجتماعی، نداشتن سابقه همکاری با ظالمان؛ برای فرماندهان، با صلابت بودن و خیر خواه بودن را برشمرده‌اند.

با اندک توجهی، درمی‌یابیم که هر قدر مقامات حساس‌تر، شرایط اخذ سخت‌تر می‌شود. بنابراین، شرایط مشترک باید در مقامات بالا از کیفیت برتری برخوردار باشد. در این مورد مقام معظم رهبری می‌فرماید:

تکلیف رهبری سنگین‌تر است و عدالت و تقوایی که در رهبری لازم است - به‌طور مثال - در نماینده مجلس لازم نیست. اما این، بدین معنا نیست که نماینده مجلس بدون داشتن تقوا و عدالت می‌تواند به مجلس برود؛ نخیر، او هم تقوا و عدالت لازم دارد. چرا؟ چون او هم حاکم است و جزو دستگاه قدرت است؛ همان‌طور که دولت و قوه قضاییه هم حاکم هستند؛ چون اینها بر جان و مال جامعه تحت قدرت خودشان حکومت می‌کنند. (حسینی خامنه‌ای، در دیدار با دانشجویان قزوین، ۱۳۸۲/۰۹/۲۶).

در مورد معیارهای گزینش از دیدگاه اسلام، بحث‌های زیادی مطرح شده است که مجال دیگری می‌طلبد و از موضوع این بحث خارج است.

ب. اصول ضمن اجرا

منظور از اصول ضمن اجرا، قواعدی است که در حین انجام خدمت باید توسط کارگزاران رعایت شود. در حقوق اداری اسلامی، این اصول متعدد است. در این بخش به اصولی مانند مردم‌داری و محبت، عدم احتجاب و نظارت اشاره می‌کنیم:

۱) اصل مردم‌داری و محبت

ادارات برای رسیدگی به امور مردم و با هدف ارائه خدمت به مردم تاسیس می‌شوند. بنابراین، باید مردم نقش محوری داشته باشند. ارباب رجوع به فکر رفع حاجت خویش است، و ممکن است در اثر ناملایمات، زود عصبانی شود و برخورد تندی داشته باشد. به قول معروف، «المحتاج لا یری الا حاجته». پس لازم است در ادارات ترتیبی داده شود که حق مردم و محوریت مردم زیر پا گذاشته نشود، و با زبان تهدید به مجازات، با مردم سخن گفته نشود.

خداوند خطاب به پیامبر اکرم ﷺ می‌فرماید: «به (برکت) رحمت الهی، در برابر آنان [مردم] نرم (و مهربان) شدی! و اگر خشن و سنگدل بودی، از اطراف تو پراکنده می‌شدند» (آل عمران: ۱۵۹). از رحمت خداوند بر رسول اکرم ﷺ، خوی نرم آن حضرت بود. و اگر حضرت مردم‌دار نبودند، نمی‌توانستند موفق شوند.

رفتار پیامبر ﷺ با اهل مکه از نمونه‌های بارز مردم‌داری و محبت به مردم است. در روز فتح مکه همین که سعد بن عباده با پرچم رسول خدا ﷺ از برابر ابوسفیان گذشت، فریاد کشید: ای ابوسفیان! امروز روز خون ریختن است و خدا قریش را خوار و ذلیل می‌کند؛ اما پیامبر اسلام فرمودند: «بلکه امروز روز رحمت است» (واقعی، بی‌تا، ج ۲، ص ۸۲۲). و با عفو عمومی، حکومت بر دل‌ها را مقدم داشتند.

امام علی ﷺ در این باره به مالک اشتر چنین سفارش می‌نماید: «مهربانی و محبت و لطف به رعیت را شعار قلب خود قرار ده؛ بر رعیت همچون حیوان درنده مباش که خوردن آنان را غنیمت دانی، زیرا رعیت بر دو گروهند: یا برادر دینی تو، یا انسانهایی مانند تو» (سید رضی، ۱۴۱۴ق، ن ۵۳). امام ﷺ دستور می‌دهند که با مردم مهربان باش و گرفتن از آنان را غنیمت نشمارد؛ زیرا رعیت، یا برادر دینی تو هستند یا انسانی مثل تو.

در کلام دیگری، ایشان خطاب به محمد بن ابی‌بکر می‌فرمایند: «با مردم فروتن، نرم‌خو و گشاده‌رو باش؛ همه را با یک چشم ببین، تا بزرگان بر تو طمع حیف و میل نبندند، و ضعیفان از عدالتت مأیوس نشوند» (همان، ن ۲۷). در نگاه به مردم، تساوی برقرار کن تا ضعفا در عدالت تو و قدرتمندان در ظلم تو طمع نکنند.

امام صادق ﷺ در رساله اهوازیه به عبدالله نجاشی چنین می‌نویسند: «واعلم، أن خلاصک ... فی الفرق بالرعیه... و مداراه صاحبک» (شهید ثانی، ۱۳۹۰ق، ص ۸۷)؛ بدان که خلاصی و نجات تو در مدارا با مردم است.

خلاصه اینکه توجه به مردم همراه با مهربانی، از دستورات اولیه معصومان ﷺ به کارگزاران خود بوده است.

۲) اصل عدم احتجاب

احتجاب از ماده حجب یعنی: در پرده شدن و در حجاب شدن. منظور از عدم احتجاب این است که کارگزاران و مقامات و ماموران دولتی در دسترس مردم باشند و عموم مردم بدون هیچ مشکلی امکان دیدار و بیان مشکلات خویش را با آنها داشته باشند.

البته منکر بحث حفاظت از جان مقامات سیاسی و دولتی نیستیم؛ اما باید توجه داشت که حفاظت نباید به معنای عدم امکان دسترسی باشد، بلکه باید به هر دو مهم با هم توجه شود، و نباید یکی فدای امر دیگری گردد. حساسیت این امر در مدیران پایین دست کمتر است. پس باید به موضوع در دسترس بودن اهتمام بیشتری داشته باشند.

اصل عدم احتجاب را در معنای عام می‌توان این‌گونه تفسیر کرد که مقامات مسئول هر استان و شهر اقامت اجباری در همان استان و شهر داشته باشند، تا دسترس مردم و ناظر بر درد مردم باشند؛ بدین معنا که محل ماموریت آنها محل زندگی ایشان باشد.

در خصوص اصل، «حقوق شهروندی در نظام اداری»، که اخیراً توسط شورای عالی اداری به تصویب رسیده، در ماده یک، بند پنجم چنین آمده است: «امکان دسترسی مستمر شهروندان به مدیران و کارکنان دستگاه‌های اجرایی برای پاسخگویی و ارائه راهنمایی‌های لازم در چارچوب وظایف محوله» حقوق شهروندی در نظام اداری، (۱۳۹۵).

پیامبرگرامی صلی الله علیه و آله بین مردم بودند و با مردم در مسجد و کوچه و بازار ارتباط داشتند. و حاجبی بین مردم با ایشان نبود. با افراد سطح پایین جامعه، مثل برده‌ها و فقرا نشست و برخاست داشتند. تاریخ اسلام پر از این ماجراهاست.

همچنین در تاریخ و روایات آمده است که امیرالمومنین علیه السلام در کنار مسجد کوفه برای رسیدگی به امور مردم می‌نشستند. در مسجد کوفه، مقامی به نام «دکة القضاء»، که اکنون هم موجود است، بمنظور قضاوت مورد استفاده امام بود.

۳) اصل نظارت

همانگونه که در اصل گزینش اشاره شد، مسئولان جامعه اسلامی باید برای پستهای سازمانی افرادی کاردان و امانتدار انتخاب نمایند. اما این امر به تنهایی نمی‌تواند ضامن سلامت اداری و امور حاکمیتی باشد. بنابراین، مسئولان امر باید نظارت و بازرسی را هم در دستور کار خود قرار دهند.

البته نظارت و بازرسی به معنای بی‌اعتمادی به کارگزاران حکومتی نیست، بلکه در کنار اعتماد به کارگزاران، نظارت و بازرسی هم ضروری است.

از جمله دلایل نظارت مستمر می‌توان به امور ذیل اشاره کرد:

۱. از آن‌رو که انسان موجودی چندبعدی و دارای اختیار است، ممکن است مسئولان حکومتی در تشخیص و انتخاب افراد دچار اشتباه شوند و افرادی را به کار بگمارند که از صلاحیت کافی برخوردار نباشند و افراد با ظواهر و قرائن ظنی انتخاب شوند.

۲. کارگزاران ممکن است افرادی امین باشند، اما در مقام عمل دچار اشتباه شوند. نظارت این امکان را می‌دهد که اشتباهات به آنها تذکر داده شود تا در جهت اصلاح گام برداشته شود.

۳. عدالت و امانت‌داری افراد نسبت به گذشته، دلیل ظنی بر عدالت در آینده است. بنابراین، ممکن است افراد عادل در گذشت زمان، به ویژه زمانی که قدرت را در دست دارند، دچار فساد و آلودگی شوند. لازم است این افراد با نظارت شناسایی و اصلاح شوند (مهموری، ۱۳۷۹، ص ۷۱).

باینکه در اندیشه اسلامی، علاوه بر نظارت‌های درونی، مثل ناظر دیدن خداوند حکیم و تأکید بر امانت بودن مسئولیت‌های حکومتی، نهادی بنام امر به معروف و نهی از منکر وجود دارد، اما در حکومت نبوی و علوی، از نظارت مستقیم حکومتی چشم‌پوشی نشده است. در حدیثی از امام رضا علیه السلام چنین آمده است که پیامبر خدا صلی الله علیه و آله وقتی لشکری را اعزام می‌کردند، همراه فرمانده لشکر، گروهی از افراد مورد اعتماد خویش را رهسپار می‌ساختند، تا اخبار رفتار او را مخفیانه به ایشان ارسال کنند (حمیری، ۱۴۱۱ق، ص ۳۴۲).

نظارت و بازرسی در حکومت علوی از جایگاه ویژه‌ای برخوردار بود. امیرالمومنین علیه السلام با ایجاد شبکه گسترده اطلاعاتی و تشکیل گروه‌های بازرسی آشکار و پنهان و دریافت گزارش‌های مردمی، به این کار می‌پرداختند. ایشان در عهدنامه خود به مالک اشتر سفارش می‌کنند که با ارسال بازرسان و ماموران مخفی، رفتار کارگزاران را زیر نظر بگیرد؛ زیرا بازرسی مداوم پنهانی سبب می‌شود که ایشان به امانتداری و مدارا با زیردستان ترغیب شوند (سید رضی، ۱۴۱۴ق، ص ۵۳).

در تاریخ نمونه‌هایی از بازرسی‌های آشکار و پنهان امام علیه السلام ثبت شده است. در ذیل به چند نمونه اشاره می‌شود: ایشان در نامه‌ای به قثم بن عباس، کارگزار خود در مکه، چنین می‌نویسند: «أَمَا بَعْدُ، فَإِنَّ عَيْنِي بِالْمَعْرَبِ كَتَبَ إِلَىٰ يَغْلُمُنِي أَنَّهُ...»؛ مامور اطلاعاتی من در مغرب چنین خبری داده است...: خودت را آماده مقابله و اقدام مناسب کن (همان، ن ۳۳).

در نامه‌ای به مصقلة بن هبیره شیبانی، فرماندار اردشیر خرّه «فیروز آباد»، حضرت چنین نگاشند: «گزارشی از تو به من داده‌اند که اگر چنان کرده باشی، خدای خود را به خشم آورده‌ای، و امام خویش را نافرمانی کرده‌ای؛ خبر رسیده است که تو غنیمت مسلمانان راه، که نیزه‌ها و اسب‌هایشان گرد آورده و با ریخته شدن خون‌هایشان به دست آمده است، به اعرابی که خویشاوندان تواند، و تو را برگزیده‌اند، می‌بخشی» (همان، ن ۴۳).

امام علیه السلام به مالک بن کعب ارحبی (والی عین التمر) طی حکمی مأموریت می‌دهند که با مأموران تحت امر خود، منطقه وسیعی را بازرسی کند: «اما بعد، کسی را به جانشینی خویش بگمار و با گروهی از همکارانت به سوی منطقه «کوره‌السواد» حرکت کن و عملکرد کارگزاران را، از دجله و غریب تا بهقبادات پرسش و بررسی کن و حساب و کتاب آنها را به طور دقیق به انجام برسان. در این مأموریت که خدا به تو سپرده، به فرمان او باش و بدان که اعمال آدمیزاد برای خودش محفوظ است و در ازای آن پاداش می‌گیرد. بنابراین، راستی و نیکی را پیشه کن. خدا با ما و شما به نیکی رفتار کند! و در مأموریتی که به انجام می‌رسانی، راستی و درستیت را به ما نشان بده. والسلام» (یعقوبی، بی تا، ج ۲، ص ۲۰۴-۲۰۵).

نمونه‌های دیگری نیز در تاریخ مضبوط است؛ از جمله اینکه تعداد زیادی از نامه‌های **نهج البلاغه** در این زمینه نگارش شده است. امام علیه السلام علاوه بر نظارت عمومی مردم و انتخاب صالحان و نظارت آشکار و پنهانی، از طریق حساب‌رسی هم بر عملکرد کارگزاران به نیکی نظارت می‌کردند.

در این باره، اصول مهم دیگری نیز هست؛ مثل تناسب، دادرسی اداری، انصاف، و عدم تبعیض که برای رعایت اختصار، از توضیح آنها صرف نظر می‌کنیم.

نتیجه‌گیری

۱. سابقه تاریخی این مباحث در اسلام به قریب چهارده قرن قبل برمی‌گردد، درحالی که کل حقوق اداری از قرن هجده میلادی شروع به شکل‌گیری کرده است. به عبارت واضح‌تر، بیش از ۱۰ قرن اسلام پیشگام این مباحث بوده است. این ادعا بعید نیست که غربی‌ها از کتاب‌های مسلمانان و معارف اسلام به این امور رهنمون شده باشند؛ گنجی که مسلمانان از آن غفلت نموده‌اند.

۲. باید توجه داشت که میان نظام مطلوب و نظام اجرا تفاوت زیاد است. برخی از عوامل، از جمله فراهم نبودن زمینه فکری جامعه موجب می‌شود بخشی از امور مطلوب در جامعه به مقام اجرا نرسد. آنچه از منابع اسلامی به دست می‌آید و در منابع گزارش شده، فقط بخش کوچکی از حقوق در حال اجرای معصومان علیهم السلام است. البته بسیاری از منابع هم بدست ما نرسیده و برخی از امور از نظر راویان مهم جلوه نکرده و گزارش نشده است. بنابراین، حقوق اداری مطلوب اسلامی امری فراتر از یافته‌های ما از منابع است.

۳. اصول حقوق اداری در اندیشه اسلامی، دارای ضمانت اجرایی همچون توبیخ، تذکر، عزل از مقام و مجازات است. بنابراین، اصول مزبور صرفاً بیانیه اخلاقی مدیریتی نیست بلکه اصولی است که اجرا می‌شده و مردم به این اصول در مقابل کارگزاران احتجاج می‌کرده‌اند.

منابع

- سیدرضی، محمد بن حسین، ۱۴۱۴ق، *نهج البلاغه*، قم، مؤسسه نهج البلاغه.
قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸.
امامی، محمد، کورش، استوار سنگری، ۱۳۹۲، *حقوق اداری*، تهران، میزان.
آلمن، اندرو، ۱۳۸۵، *درآمدی بر فلسفه حقوق*، ترجمه بهروز جندقی، نقد سیدابراهیم حسینی، قم، مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی ره.
الفت، نعمت الله، ۱۳۸۴، «نظم عمومی و الزام به انعقاد قرارداد»، *حقوق اسلامی*، دوره دوم، ش ۷، ۷۹-۱۰۴.
تمیمی آمدی، عبدالواحد بن محمد، ۱۳۶۶، *تصنیف غرر الحکم و درر الکلم*، قم، دفتر تبلیغات اسلامی.
جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ۱۳۸۶، *ترمولوجی حقوق*، تهران، گنج دانش.
حقوق شهروندی در نظام اداری مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۲۸.
حکیمی، محمدرضا و دیگران، ۱۳۸۰، *الحیاه*، ترجمه احمد آرام، تهران، دفتر نشر فرهنگ اسلامی.
حمیری، عبدالله بن جعفر، ۴۱۳۱ق، *قرب‌الاسناد*، قم، مؤسسه آل‌البیوت ره.
حمیری معافری، عبدالملک بن هشام، ۱۴۱۱، *السیره النبویه*، تحقیق طه عبد الرؤوف سعد، بیروت، دار الجیل.
شهید ثانی، زین الدین بن علی، ۱۳۹۰ق، *کشف‌الرئبه*، بی‌جا، دار المرتضوی للنشر.
عمید زنجانی، عباسعلی، ۱۳۸۴، *فقه سیاسی*، تهران، امیرکبیر.
غروی، محمد، ۱۳۶۵، *الامثال والحکم المستخرجه من نهج البلاغه*، قم، دفتر انتشارات اسلامی.
منصوریان، مصطفی، ۱۳۹۴، *آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی / بررسی مفهوم نظم عمومی*، پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل ۱۳۹۴۰۱۷۳.
موسوی خمینی، روح اله، بی‌تا، *صحیفه امام*، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی ره.
مجلسی، محمدباقر، ۱۴۰۳ق، *بحار الانوار*، بیروت، دار التراث العربی.
موسی‌زاده، ابراهیم، ۱۳۹۳، *حقوق اداری*، تهران، دادگستر.
_____، ۱۳۹۴، «نظام واره حقوق عمومی در فقه سیاسی جمهوری اسلامی ایران»، *حکومت اسلامی*، ش ۷۷، ص ۴۹ - ۷۰.
مهموری، محمد حسین، ۱۳۷۹، «نظارت امیر مومنان بر کارگزاران خود»، *نامه قم*، ش ۱۱ و ۱۲، ص ۷۱.
نوری، حسین بن محمد تقی، ۱۴۰۸ق، *مستدرک الوسائل و مستنبط المسائل*، قم، مؤسسه آل‌البیوت ره.
نوبین، پرویز، زمستان ۱۳۸۷، «مفهوم نظم عمومی در حقوق»، *حقوق اساسی*، ش ۱۰، ص ۱۷۱.
واقفی، محمدبن عمر، بی‌تا، *المعازی*، تحقیق مارسلن جونس، بیروت، مؤسسه الأعلمی.
یعقوبی، احمد بن ابی یعقوب، بی‌تا، *تاریخ یعقوبی*، بیروت، دار صادر، لبنان.
سایت: <http://farsi.khamenei.ir> دیدار مقام معظم رهبری با جمعی از دانشجویان قزوین در تاریخ ۱۳۸۲/۰۹/۲۶.