

مؤلفه‌ها و اصول حقوقی حاکم بر «نظام اداری صحیح»

e.mousazadeh@ut.ac.ir

ابراهیم موسی زاده / دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

دریافت: ۱۳۹۷/۹/۲۵ - پذیرش: ۱۳۹۸/۱/۲۹

چکیده

واضعان قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با اطلاع از آسیب‌های تئوری مدیریت غیر دینی و الگوی حقوق اداری حاکم بر غرب؛ نظام بوروکراسی را که زاینده و حاصل حاکمیت طاغوتی است به شدت طرد نموده و در بند (۱۰) اصل سوم قانون اساسی یکی از وظایف دولت را «ایجاد نظام اداری صحیح» مقرر و تصویب کرده‌اند. علیرغم این تصویب و تصریح؛ اشاره خاصی به مؤلفه‌ها و اصول حاکم بر نظام اداری صحیح از سوی قانون اساسی صورت نگرفته است. لذا پرسش اصلی که در این نوشتار مطرح می‌شود این است که نظام اداری صحیح چیست و دارای چه اصول و مؤلفه‌هایی می‌باشد؟ با توجه به مبانی، شاکله و جهت‌گیری صریح قانون اساسی در خصوص حاکمیت موازین اسلامی بر همه قوانین و مقررات؛ مسلماً از منظر واضعان قانون اساسی، «نظام صحیح اداری»، نظام اداری اسلامی و مؤلفه‌ها و اصول ارزشی آن، است، که چنین نظامی بر ارزش‌هایی چون عدالت، کارآمدی، نظم، عقلانیت و شایستگی مسئولان و کارکنان اداره مبتنی است، البته باید توجه داشت که هرچند برای استقرار نظام اداری صحیح؛ سازکارها، مبانی، مؤلفه‌ها و اصول منطقی و اثربخش وجود دارند اما مشکلاتی نیز بر سر راه استقرار و تعمیم این مؤلفه‌ها و اصول وجود دارند که پژوهش‌های حقوق اداری اسلامی و استنباطات فقه‌الاداره می‌باید با تکیه بر مبانی وحیانی و تجارب پیشرفته بشری و با اجتناب از الگو برداری مقلدانه از نظام‌های منسوخ اداری، در طراحی نظام اداری صحیح بکوشند. این نوشتار براساس روش توصیفی-تحلیلی ضمن بررسی چستی مؤلفه‌ها و اصول نظام اداری صحیح، به تبیین و تشریح حقوقی آن‌ها و آثار برآمده از تحقق آنها می‌پردازد.

کلیدواژه‌ها: نظام اداری، حقوق اداری اسلامی، فقه‌الاداره، عدالت اداری، کارآمدی، عقلانیت، شایستگی.

مقدمه

حقوق اداری رابطه بسیار وثیق و نزدیکی با نظام سیاسی و حقوق اساسی دارد. (کالورت، ۱۹۸۷، ص ۶۳) نظام سیاسی مسائل مربوط به حاکمیت، دولت و حکومت را در سطح بالاتر و کلان مورد بحث قرار می‌دهد، در حالیکه نظام اداری همان مسائل را در سطوح مدیریتی، اجرائی و عملیاتی مورد کنکاش قرار داده و درصدد اجرائی کردن تصمیمات کلانی است که توسط اشخاص و نهادهای حاکمیتی اتخاذ شده است. لذا، نظام اداری تابعی از نظام سیاسی و شاخه‌ای از امور حاکمیتی است. چرا که نظام سیاسی ابعاد ثابت دولت و حکومت را و نظام اداری جنبه‌های متحرک و پویای آن را نشان می‌دهد. (جاکویمار، ۲۰۰۵، ص ۴) لذا برخی معتقدند که میان نظام اداری و نظام سیاسی تفکیکی وجود ندارد زیرا هر دو، نوعی اداره کردن و تدبیر در امور عمومی است و به این لحاظ نظام اداری از ابتدا مستقل نبوده و بخشی از قدرت و نظامات سیاسی بوده است. (قاسم جعفر، ۱۹۹۴، ص ۸۶).

در هر حال، نظام حقوق اداری با دربرگرفتن مسائل و موضوعات گوناگونی همچون سازمان‌ها و اعمال اداری، منافع عمومی، خدمات همگانی، نظارت و بازرسی اداری، تمرکز و عدم تمرکز، مسائل استخدامی، واحدهای محلی، مسئولیت اداری و... (طباطبائی موتمنی، ۱۳۸۷؛ انصاری، ۱۳۸۱؛ ابوالحمده، ۱۳۸۳؛ استات، ۱۹۹۹) عبارت از: «مجموعه‌ای از اصول، ارزش‌ها، اهداف، سیاست‌ها، سرمایه انسانی، و امکانات مادی برای مدیریت نظام سیاسی است که در جهت ایجاد هماهنگی از طریق مدیریت (برنامه ریزی، سازماندهی، هدایت و کنترل) بین بخش‌های مختلف جامعه و تحقق آرمان‌ها و اهداف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی کشور فعالیت می‌کند (میر محمدی، ۱۳۹۲، ص ۲).

اما باید توجه داشت که این مجموعه، زمانی در تحقق اهداف حاکمیت موثر است که از نظامی همسو با نظام سیاسی برخوردار باشد و اگر از نظامی متفاوت و یا مغایر با نظام سیاسی تبعیت نماید در آن صورت از اهداف خود دور خواهد شد. بر اساس اصول متعدد قانون اساسی، نظام سیاسی حاکم در کشور ما «جمهوری اسلامی» همراه با اصول و ارزش‌های الهی و وحیانی و احکام و موازین اسلامی است. حال مساله اساسی این است که نظام اداری کشور تا چه میزانی با نظام سیاسی حاکم همسو و هم جهت است؟ که در راستای حل مساله مذکور، قانون اساسی «نظام اداری صحیح» را تجویز نموده است بی آنکه اصول و شاخصه‌های آن را تبیین نماید. بر این اساس پرسش اصلی این نوشتار، چیستی اصول و مؤلفه‌های حقوقی حاکم بر نظام اداری صحیح است که این نوشتار با روش توصیفی - تحلیلی به بررسی ابعاد موضوع می‌پردازد.

۱. نظام اداری

«نظام» جمع «نظم» است و آن به معنای اجتماع اجزاء و قطعات به هم پیوسته در مجموعه‌ای است که با تأثیر در یکدیگر به صورت متقن و هدایت شده، هدف واحد و مشخصی را دنبال می‌کنند. تعبیر «نظام عالم» یا «نظام

هستی» یا «نظم در مخلوقات و پدیده‌ها» به این معناست که همه آن‌ها دارای غایت معین و هدف مشخص و اتقان و استحکام خاصی هستند که قرآن (نمل: ۸۸) هم به آن اشاره دارد (جوادی آملی، ۱۳۹۰، ص ۱۴۱-۱۴۲). محور اصلی یک مجموعه که تحت عنوان «نظام» شناخته می‌شود عبارت از تمرکز عملیات مشترک اجزای تشکیل دهنده آن و رابطه تعاملی اجزای آن و هدفدار بودن تمرکز به منظور رسیدن به هدف‌های خاص و مورد نظر می‌باشد.

اسلام دارای نظامی است به نام نظام اداری که ارکان، ماهیت، چارچوب و اوصافش آن را از سایر نظام‌های اداری متمایز می‌سازد. نظام اداری اسلام را در سراسر تاریخ آن به ویژه در مقاطع خاصی از آن می‌توان به وضوح مشاهده و مورد بررسی قرار داد. (کتانی، ۱۳۸۴؛ شمس الدین، ۱۳۷۵؛ الموسوی، ۱۳۸۰) نظام اداری در واقع جزء ضروری و جدائی ناپذیر دولت و نمودار ساختار آن می‌باشد. بر همین اساس پلیس اداری یکی از مهمترین مبانی حقوق اداری محسوب می‌شود که در راستای برقراری نظام اداری فعالیت می‌کند که معادل آن در منابع اسلامی حسبه می‌باشد (عمید زنجانی، ۱۳۸۴، ص ۳۵۷).

۱-۱. ماهیت نظام اداری

اوصاف و ویژگی‌های ممتاز نظام اداری اسلامی در ماهیت آن نهفته است این ماهیت است که رویکرد، اهداف، صلاحیت‌ها و جایگاه فرد در نظام اداری را مشخص می‌کند. اگر ماهیت نظام اداری را برآمده از یک امر اعتباری صرف و قراردادی محض بدانیم یا آن را تابع نظام واقعی و تکوینی الهی بدانیم از دو نظام اداری متفاوت برخوردار خواهیم شد.

اگر پیوند مردم با نظام اداری یک امر قراردادی و اعتباری باشد، عملکرد و فعالیت‌های نظام اداری در محدوده همان اعتبار و قرارداد خواهد بود و اگر آن ارتباط ریشه در امور واقعی و ارزشی و اعتباریات نفس الامری داشته باشد، عملکرد در محدوده این امور ارزشی و واقعی قرار خواهد گرفت یا حداقل از آنها استنتاج خواهد شد. رابطه میان مردم و نظام اداری در نظام اسلامی تنها حول محور قرارداد و اعتبار اداری نمی‌باشد؛ چرا که انگیزه اصلی در این نظام، برقراری و صیانت پیوند با خداوند است که همگان با ذات اقدسش ارتباط وجودی دارند و سایر مسائل مانند ساختار و عناوین اداری نظیر ریاست، مرئوسیت، معاونت و... فقط به منظور ایجاد نظم صوری در جامعه می‌باشد و گرنه تنها عامل ارتباط بین افراد مسلمان در یک نظام اسلامی، همان حفظ پیوند بندگی با خدای سبحان است. (جوادی آملی، ۱۳۶۹، ص ۷).

اگر فعالیت نظام اداری صرفاً براساس روابط قراردادی صورت پذیرد، همانند سرابی خواهد بود که هرگز تشنه مقام و نیازمند به کمال را سیراب نخواهد کرد. چرا که رابطه‌های اجتماعی در نظام الهی به یک پیوند واقعی و ارزشی تکیه می‌کند؛ لذا تشریح و تنظیم رابطه در حکومت اسلامی و نظام اداری الهی تنها به استناد وحی آسمانی

بوده و صرفاً از آن منبع مدد می‌گیرد. (جوادی آملی، ۱۳۶۹، ص ۸). اگر بین قوانین و مقررات اداری اعتباری با قواعد واقعی و حقیقی پیوندی برقرار نشود و آن قوانین و مقررات اعتباری از این قواعد اصیل استمداد نکنند و با آن هماهنگ نباشد و آنها را زیربنای تشکیل نظام اداری قرار ندهد، هرگز آن فروع اعتباری، عامل تأمین سعادت جامعه و انسان نخواهد بود و لذاست که پذیرش اصولی چون اصل چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مبنی بر انطباق کلیه قوانین و مقررات حتی قوانین و مقررات اداری با موازین اسلامی مسلماً در همین راستا و در انطباق با همین ماهیت بوده و در تدوین و تصویب قوانین و مقررات چاره‌ای جز اعتماد به اصول زیربنایی انسان در اسلام وجود ندارد. لازم به ذکر است برقراری این اعتماد و انسجام «مستلزم آشنائی با تمام حقیقت انسان و تمام حقیقت جهان هستی است، زیرا جوامع انسانی با تمام جهان آفرینش در شرایط گوناگون ارتباط دارند و آشنائی کامل به انسان و جهان برای احدی جز آفریدگار آنها میسر نیست. لذا تنظیم روابط اجتماعی انسان‌ها که [نظام اداری هم جزء آنهاست] فقط با هدایت الهی خواهد بود». (جوادی آملی، ۱۳۶۹، ص ۷) و اینجاست که با برقراری ارتباط مابین نظام اداری با فرامین الهی در چارچوب کلی تکوین و تشریح برخاسته از آن، ماهیت الهی و حقیقی نظام اداری اسلامی مشخص می‌گردد. اصلی‌ترین هدف از طرح بحث ماهیت نظام اداری این است که طراحی نظام اداری باید همسو با ماهیت آن باشد و در یک نظام اداری که ریشه در واقعیت‌ها و اراده حکیمانه الهی دارد نباید همه چیز اعتباری و انتزاعی فرض شود، مثلاً نیروی انسانی که بخش اساسی نظام اداری است نباید با ساختارهای اعتباری یکسان دیده شوند و نباید به او به چشم ابزار نگاه شود بلکه هر انسانی موجودی است حقیقی که دارای کارکردهای مختص به خویش بوده و باید نظام اداری در راستای حفظ کرامت انسان طراحی و اقدام نماید. مهمترین ویژگی و تفاوت نظام اداری اسلامی با سایر نظام‌ها در نحوه نگرش به انسان و سازمان نهفته است. جهت‌دهی مجموعه نظام اداری اسلامی، در چارچوب احکام اسلامی و تعالی به سوی خدا است. اگر توجه اصلی مکاتب غیراسلامی به سود، کارایی، بهره‌وری و رضایت مشتری است، در نظام اسلامی هدف نهایی تکاثر ثروت و سود بیشتر نیست و انسان برای کسب سود بیشتر خلق نشده است اگرچه بایستی از منابع و امکانات، استفاده بهینه را بنماید. همین امر سبب می‌شود که نظام اداری اسلامی به انسان با یک نگاه معنوی، ارزشی و الهی نگریسته و انسان را صرفاً یک ابزار تولید نداند. لذا نظام اداری قبل از اینکه بخواهد با انسان‌ها کار کند باید خود پایبند به مقررات اسلامی باشد و راهگشای ایجاد جامعه اسلامی و تمدن الهی بوده باشد.

۲-۱. آسیب شناسی نظام اداری

چون نظام اداری ریشه در حقایق دارد لذا هر آسیبی برای آن، آثار وضعی منفی دارد و نباید مصالح خود ساخته بشری در تقابل با مصالح واقعی الهی آسیب‌ها را نادیده گرفته یا آنها را رواج دهد، بر این اساس، آسیب‌شناسی نظام اداری از اهم مسائل نظام اداری در اندیشه اسلامی است، به همان اندازه که نظام اداری اسلام شرایط و ضوابط

مکتبی و توانائی‌های تخصصی و علمی لازم را دارد به تناسب کمبود، یا ضعف این شرایط و توانائی‌ها، آسیب‌هایی دامن‌گیر نظام اداری می‌گردد که اگر شناخته و پیش‌گیری نشود نظام اداری نه تنها توان انجام مسئولیت‌های خود را از دست می‌دهد بلکه به ضد خود تبدیل می‌شود و به جای گره‌گشائی از جامعه بر مشکلات آن می‌افزاید. «بی‌تردید برای هر عاملی، مانعی و برای هر ساطعی، رادعی و برای هر حرکتی، آفتی هست که بر هر شخص در مسیر لازم است آن موانع، روادع و آفات را بشناسد و در ضمن آراسته شدن به فضائل، خویشتن را از ردایل دور ساخته و آسیب‌ها را کنار زند» (جوادی آملی، ۱۳۹۰، ص ۱۹۴).

نظام اداری، توانی است که بالقوه همه انسان‌ها با داشتن شرائطی آن را دارند اما وقتی که تناسب مسئولیت با توانایی از نظر تعهد و دانش و تخصص به هم خورد، ناگزیر زمینه رشد آسیب‌ها و آفت‌های نظام اداری فراهم می‌گردد که در اینجا به اهم آفات و آسیب‌های نظام اداری به نحو اختصار اشاره می‌شود:

الف) جاه‌طلبی و مال‌دوستی

فرزانه کسی است که وسیله را هدف نپندارد و غیر از هستی محض و لقای خداوند- که همان حقیقت هستی است- هر چیز دیگر را وسیله بداند و به چیزی که گذراست دل نبندد (جوادی آملی، ۱۳۶۹، ص ۱۵). یکی از مهمترین عوامل تهدیدی برای سلامت اداری سود جوئی و سوء استفاده از موقعیت اداری است که حتی این مساله توسط قانونگذار جرم انگاری و تخلف اداری محسوب شده و پرهیز از این امور به عنوان یکی از تکالیف اساسی کارمندان پذیرفته شده است (ر. ک: مواد ۹۱ قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری). که مسلماً ریشه این تخلفات در عنصر جاه طلبی و مال دوستی نهفته است، که اگر این ریشه در اثر تربیت اسلامی در نظام اداری خشکیده شود خودبه خود در تأمین و تضمین سلامت نظام اداری و از بین رفتن بسیاری از مفاسد و تخلفات اداری مؤثر خواهد بود.

ب) قوام به قسط نبودن

گرچه بر هر مسلمان لازم است که عادل باشد و به قسط قیام کند، لیکن کارگزاران نظام اسلامی، باید بیش از دیگران به ملکه فاضله عدالت متصف باشند. یا ایها الذین آمنوا کونوا قوامین بالقسط شهدا لله (نساء:س ۱۳۵). در مسئولین نظام اداری اسلامی غیر از آنچه که در شهروندان متعارف معتبر است، چیز دیگری لازم است و آن اینکه قوام به قسط و عدل باشند و قوام بودن غیر از عادل بودن است و چیزی فراتر از آن است تا از گزند هرگونه تبعیض و اهمال و مانند آن مصون باشند (جوادی آملی، ۱۳۶۹، ص ۱۵). بر این اساس یکی از تکالیف نظام اداری برقراری نظام نظارت و بازرسی، امر به معروف و نهی از منکر، رعایت حقوق مردم، نظارت متقابل به‌ویژه نظارت رؤسا و مدیران بر کارکنان و نظام پیشنهاد کارکنان به مراجع بالاتر می‌باشد که مجموع این فرایندها ابزاری در راستای اقامه قسط و پرهیز از اهمال و سستی در انجام وظایف متقابل می‌باشد.

ج) عدم پای‌بندی به میثاق

تعهد ایجاب می‌کند که انسان متعهد خود را وامدار عهد خویش بداند و به آن بدون هیچ کاستی وفا کند: «یا ایها الذین آمنوا اوفوا بالعقود» (نحل/۹۶). موضوع پای‌بندی به تعهد و میثاق در خصوص گردانندگان نظام اداری و هیات حاکم اهمیت مضاعفی دارد. چرا که آنها مومنان به قانون در دو بخش عقیده و عمل یعنی دو عنصر ایمان و ایمان‌اند. به آنچه خداوند به وسیله قرآن و عترت فرمود ایمان دارند و به آن متخلّق‌اند و این همان ایمان است و به آنچه به جامعه و دیگران (اعم از اینکه در عرصه ملی، منطقه‌ای یا بین‌المللی باشد) تعهد سپرده‌اند پای‌بندند. مهمترین گرفتاری دنیای امروز در خلأ اصول اخلاقی، فقدان همین عنصر دوم یعنی ایمان است. قرآن کریم راز ضرورت مبارزه با طاغیان استکبار، یاغیان استعمار، باغیان استثمار، مکاران استعمار و بالاخره سوداگران استبعاد را همین فقدان پای‌بندی به تعهد می‌داند: «فقاتلوا ائمه الکفر انهم لایمان لهم» (توبه: ۱۲) نه «لا ایمان لهم» زیرا با کافر می‌توان زندگی مسالمت‌آمیز کرد ولی با مستکبر هرگز (جوادی آملی، ۱۳۹۲، ص ۴۳). در نظام اداری ابعاد و شئون پای‌بندی به میثاق را می‌توان در اصل وفاداری کارکنان به قوانین، منشورهای اداری و تعهدات یک جانبه و چندجانبه اداری ملاحظه کرد. چنانکه قراردادهای اداری در این راستا از اصول و قواعد خاص حقوقی تبعیت کرده و نظام اداری به بهانه جنبه‌های اقتداری و ترجیحی این قراردادها حق هر نوع تعدیل یا هرمیزان افزایش و کاهش قراردادهای اداری را نداشته بلکه ابتدا اصل بر لزوم این قراردادها بوده مگر اینکه شرایط خاصی مطرح شود که در این صورت صرفاً به نحو جزئی و به استناد قانون و مقررات امکان تعدیل همراه با جبران خسارت وجود دارد (ر.ک: ماده ۲۹ شرایط عمومی پیمان).

د) علم بی‌عمل و عمل بی‌علم

هر رفتار ناآگاهانه و علم به عمل ننشسته، دو آسیبی هستند که کارگزاران و به تبع آن نظام اداری را تهدید می‌کند. دین هر دو را نکوهش کرده است (صف: ۲): (کلینی، ۱۴۰۱ق، ج ۱، ص ۴۶). علم بی‌عمل و عمل بی‌علم در حکم دو لبه یک قیچی‌اند و هر دو از آفات بزرگ و آسیب‌های خطرناکی هستند (جوادی آملی، ۱۳۹۰، ص ۲۰۸). بر این اساس، اصل شایستگی و تخصص و رعایت مراتب شایستگی در استخدام یکی از اصول حاکم بر نظام اداری می‌باشد (مواد ۴۱ و ۵۴ قانون مدیریت خدمات کشوری).

ه) شتابزدگی

قرآن انسان را بالطبع، عجول و شتاب‌زده معرفی کرده است «وکان الانسان عجولاً» (اسراء: ۱۱) ولی به عنوان یک خصلت نکوهیده و خطرناک در نظام اداری، خطر شتابزدگی بیش از میزان خطری است که انسان در کارهای فردی و عادی خود با شتابزدگی به استقبال آن می‌شتابد. «نگرش سطحی از آثار شتابزدگی است. حضرت امیر مومنان

فرمود: از شتابزدگی بر حذر باش زیرا عجله در کارها سبب می‌شود که انسان به هدف نرسد و کارش ستایش نشود: «ذُر العجل فإن العجل فی الأمور لا یدرک مطلبه و لا یحمد أمره». (آمدی، ۱۳۶۶، ص ۲۶۷). در نظام اداری شایسته و صحیح، سرعت نباید فدای دقت گردد، در این راستا انجام وظایف و صلاحیت‌ها همراه با دقت و سرعت توأمان از اصول حاکم بر نظام اداری صحیح محسوب می‌شود (ر.ک: ماده ۹۰ قانون مدیریت خدمات کشوری).

و) رکون صیرف به عقل

همانگونه که در ماهیت نظام اداری گذشت، نظام اداری اسلامی ریشه در وحی الهی دارد لذا در نظام اداری اسلامی اکتفا به عقل صرف بس نیست بلکه باید پشتوانه‌ای به نام وحی داشته باشد. ادراکات عقل باید با وحی هماهنگ گردد تا صراط مستقیم پیموده شود. فکر را باید از هوی، هوس، حسد، کینه، غضب، رشوه و... تعدیل کرد که از قلمرو وحی تعدی نکند. هرگونه تجاوز از حد و قلمرو وحی، مساوی با جهل است (جوادی آملی، ۱۳۹۰، ص ۲۴۰-۲۴۱).

«ومن لم یحکم بما انزل الله فالولئک هم الکافرون». (مائده: ۴۴). در این راستا، انتخاب شایسته‌ترین نیروها برای نظام اداری، آموزش و توانمند سازی مستمر کارکنان، استفاده از تجارب پیشرفته بشری در طراحی نظام اداری، تکیه بر شورا و مشورت و استفاده از ظرفیت‌های شوراهای اداری در کنار توجه به اصول و موازین فقهی، اخلاقی و موازین اسلامی از جمله تکالیف قانونی و اصولی نظام اداری محسوب می‌شوند.

در بیان آسیب‌ها و آفت‌های نظام اداری به موارد مذکور بسنده نموده و در یک جمع‌بندی نهایی بیان می‌داریم که همه اعمال انسانی که گردانندگان اصلی نظام اداری هستند از دو جهت تهدید و تحریف می‌شود: فاعل و فعل. یعنی عملی مطلوب و مثاب است که از دو جهت صحیح و مصاب باشد: ۱- رفتاری که به حسن فعل آراسته باشد. ۲- و از ذالت فاعلی مبراً و به حسن فاعلی محلاً باشد. بنابراین قبح فعلی و فاعلی، و رواج آن دو از مهم‌ترین آفات نظام اداری است. (جوادی آملی، ۱۳۹۰، ص ۲۴۸). که قراردادن صفات و شرائطی چون عدالت، تقوا، آگاهی و... برای کارگزاران نظام در همین راستاست.

۲. اصول حاکم بر نظام حقوق اداری

همچنان که قضات در دادرسی‌ها، اصول دادرسی عادلانه نظیر اصل بی‌طرفی، اصل استماع، اصل علنی بودن و... را رعایت می‌نمایند، مقامات و نظام‌های اداری نیز در فرآیند اعمال اداری باید خود را مقید به اصولی در اداره امور عمومی نموده و بر آنها پایبند باشند. این اصول، هنجارها و ارزش‌هایی هستند که در رویه اداری بر نظام اداری و روابط آن با شهروندان حاکم بوده و از تنوع و تکثر برخوردار هستند و براساس معیارهایی تقسیم‌بندی می‌شوند، (ودا ۲۰۰۰، هوک، ۱۹۹۸، ص ۴۳-۴۸؛ ۸۹۳-۹۰۴ هداوند، ۱۳۸۸، ص ۸۴؛ رنجبر، ۱۳۹۵، ص ۱۲۶). تبیین اصول حاکم

بر نظام اداری از آن جهت ضرورت دارد که فروع جایگزین اصول نشوند. شایان یادآوری است از آنجا که این نوشتار مربوط به اصول و مؤلفه‌های پایه‌ای نظام اداری می‌باشد لذا صرفاً به خطوط کلی این اصول پرداخته می‌شود که نمود و نمادهای این اصول و مؤلفه‌ها در قوانین و مقررات مربوط به نظام اداری به وفور وجود داشته که پذیرش آنها در صورت ابتناء بر این اصول، مفروض این نوشتار می‌باشد لذا در این قسمت صرفاً به خطوط اساسی برخی از اهم این اصول می‌پردازیم:

الف) اصل عقلانیت

اهمیت عقل و اصول عقلانی در همه نظام‌ها یک امر پذیرفته شده است «بالعدل قامت السموات و الارض». (ابی‌جمهور، ۱۴۰۵، ج ۴، ص ۱۰۳؛ راغب اصفهانی، ۱۴۱۱، ص ۳۲۵) اما همه اختلاف در چگونگی ایفای نقش عقل در این نظام‌ها می‌باشد. وقتی از حضرت علی علیه السلام راجع به عاقل سؤال شد، حضرت فرمودند: عاقل کسی است که هر چیزی را در جای خودش می‌گذارد. دوباره سؤال شد که جاهل را توصیف کن، فرمود: توصیف کردم. یعنی جاهل کسی است که هر چیزی را به‌جای خودش نمی‌گذارد:

قیل له علیه السلام: صف لنا العاقل: فقال علیه السلام: هو الذی یضع الشیء مواضعه: فقیل: صف لنا الجاهل فقال علیه السلام: قد فعلت (نهج البلاغه، حکمت ۲۲۷)؛ اگر در اداره و نظام اداری، عقل رعایت نشود، نظام حکومتی دوام نخواهد آورد و چون عقل و فرزاندگی، عامل برقراری نظام حکومتی است و عقل آن است که به وسیله آن انسان راه بهشت را طی کند و پرستش خداوند سبحان بدان حاصل شود که «لَعَلُّ مَا عِبَدَ بِهِ الرَّحْمَنُ وَ اُكْتَسِبَ بِهِ الْجَنَانُ» (کلینی، ۱۴۰۱، ج ۱، ۱) هرگز یک نظام اداری مطلوب از عقل بیرون نمی‌رود. (جوادی آملی، ۱۳۶۹، ص ۱۹۰).

«عقل که همانند نقل نیروی اکتشافی شرع است چراغ روشنی است که در تشخیص صراط مستقیم سهم بسزایی دارد» (جوادی آملی، ۱۳۹۰، ص ۵۳). با ابتناء عقلانیت نظام اداری، بر وضع هر شیء در موضع خود، می‌توان حاکمیت قانون را نماد این اصل در نظام اداری معرفی نمود که در مقام ایفای همین نقش می‌باشد.

ب) اصل نظم و انضباط

دارا بودن نظم و انضباط کاری به معنای پرهیز از هرگونه سستی و بی‌نظمی از عمده‌ترین اصولی است که اسلام بر آن تأکید دارد که بدون رعایت آن، توفیقی به دست نخواهد آمد.

امیرالمومنین علی علیه السلام در وصیت معروف خود می‌فرماید: «أوصیکم و جمیع وُلدی و أهلی و من بلغهُ کتَابی بِنَقْوَى اللَّهِ وَنَظْمِ أَمْرِكُمْ وَصَلَاحِ دَاتِ بَیِّنِكُمْ». (نهج البلاغه، نامه ۴۷).

این دستور گرچه برای هر فرد سودمند است، لکن برای نظام اداری و حکومتی یک ضرورت است که براساس آن دستور، کارها تقسیم و سمت‌ها تعیین می‌گردد. لازم به ذکر است که رعایت نظم، سبب امتیاز و برتری نیست.

نظم به منظور دستیابی بهتر به هدف و برخورد کمتر با دشواری‌هاست و اگر قانون نظم ایجاد نمود که افرادی را برای کار معین انتخاب نمایند و افراد دیگری را که در کاری دیگر آگاهی بیشتر دارند، به همان کار مورد اطلاعشان بگمارند این به معنای برتری و تفاضل آنها بر دیگران نیست زیرا در اسلام تنها چیزی که عامل امتیاز و موجب برتری و فضیلت است همان وارستگی و پارسایی است. (جوادی آملی، ۱۳۶۹، ص ۳۲۰).

امیر بیان امام علی علیه السلام در منشور حکومتی خطاب به مالک اشتر نخعی چنین فرمود: همواره به فکر مشکلات مردم باش و از آنان روی برمگردان، کارها را با دقت و در زمان خاص خود انجام ده، زیرا هر زمانی کاری مخصوص به خود دارد. برای هر فردی باید کاری خاص تعیین و تعریف شود، چون واگذاری امور کلی و مبهم برای شخص، سبب انحراف و فساد اخلاق خواهد شد: **فَلَا تُشْخِصْ هَمَّكَ عَنْهُمْ وَ لَا تُصْعِرْ خَدَّكَ لَهُمْ... أَمْضِ لِكُلِّ يَوْمٍ عَمَلَهُ فَإِنَّ لِكُلِّ يَوْمٍ مَافِيهِ.** (نهج البلاغه، نامه ۵۳، بندهای ۱۰۴-۱۱۴).

براساس رعایت نظم باید از ورود به هر کاری قبل از موقع مناسب آن، خودداری شود و با فرا رسیدن فرصت مناسب آن، تأخیر روا نگردد. در این مورد بیان حضرت علی علیه السلام چنین است: «و مجتنبی الثمرة لغير وقت ایناعها كالزراع بغير ارضه». (همان، خطبه ۵).

یعنی: کسی که قبل از موقع مناسب شروع به کاری می‌کند مثل آن است که میوه را قبل از رسیدن آن بچیند که هم میوه را از کمال لایق خود محروم کرده و هم از این کار نابخردانه طرفی نبسته است. این شتابزدگی و بی‌نظمی مانند آن است که کسی در غیر زمین خود کشت نماید که در این صورت رنج بیهوده برده و زمین بیگانه را آباد کرده است. امروزه در حقوق اداری پذیرش اصل سلسله مراتب اداری در تمامی ابعاد فعالیت‌های نظام اداری در پرتو اصل نظم و انضباط توجیه می‌شود.

ج) اصل حفظ امانت

مسئولیت در نظام اداری اسلامی به عنوان امانت الهی تلقی می‌شود: «إِنَّ عَمَلَكَ لَيْسَ لَكَ بِطُعْمَةٍ وَ لَكِنَّهُ فِي عُنُقِكَ أَمَانَةٌ» (نهج البلاغه، نامه ۵) و لذا خیانت در آن از جمله معاصی بزرگ محسوب می‌شود. قرآن کریم در این خصوص می‌فرماید: «إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا» (نساء: ۵۸) و معنای رعایت و حفظ امانت، همانا رعایت همه شئون مسئولیت‌های اداری است. اثر سوء خیانت در امور عمومی مسلمانان (اموال، اعراض، نفوس و حقوق آنان) به حدی بزرگ است که در کنار خیانت به خدا و پیامبر صلی الله علیه و آله واقع شده است: «يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمَانَاتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ». (انفال: ۲۷).

درباره خطرناک بودن خیانت در امانت، تعبیر دیگری در قرآن کریم مطرح است و آن اینکه انسان خائن در قیامت با همان خیانتش محشور می‌شود: «يُرِيهِمُ اللَّهُ أَعْمَالَهُمْ حَسَرَاتٍ» (بقره: ۱۶۷) و باید خزی و رسوایی آن الم ابدی را تحمل کند.

نظام اداری اسلامی موظف است حقوق تمام کسانی را که در قلمرو حکومت اسلامی بسر می‌برند چه مسلمان و غیرمسلمانی که در پناه دولت اسلام است و از مقررات حکومت دینی پیروی می‌کند حفظ کرده و خیانت در امانت را حتی در حق آنها روا ندارد. همانگونه که رازداری و عدم افشاء اسرار اداری و سازمانی یکی از تکالیف کارمندان و کارگزاران می‌باشد.

د) اصل تخصص و تعهد (شایستگی)

رعایت اصل شایستگی و تعیین شایستگی در عناصر نظام اداری یکی از مباحث اصلی نظام اداری و منابع انسانی می‌باشد که این اصل برای خود دارای اهداف، شاخص، ملاک و ابزارهای خاصی می‌باشد. (قوامی، ۱۳۹۰، ص ۲۲۷-۲۴۱). این موضوع در اندیشه و متون دینی تحت عنوان «تخصص و تعهد» یا «تخصص و امانت» بیان شده است. (جوادی آملی، ۱۳۶۹، ص ۱۱۳). «قرآن کریم وقتی کارها را مطرح می‌کند، می‌فرماید: کارها را به دست کسی بدهید که هم بتواند آن کار را از نظر معیارهای علمی بخوبی انجام دهد و هم پاسدار حقوق مردم باشد. این دو اصل هماهنگی تخصص و تعهد را در فرهنگ قرآن کریم، مکرر می‌بینیم. یکی از مواردی که مسأله تخصص و تعهد را کنار هم ذکر می‌کند، این است که آن شخص می‌گوید: «انی علیه لقوی - یعنی من می‌توانم این کار را انجام بدهم، اما تنها قوه داشتن کافی نیست، باید امین بود. لذا می‌گوید: «قوی امین» (نمل: ۳۹) یعنی هم نیرومند و هم امین». درست در همین راستاست که رعایت مراتب شایستگی یکی از اصول حاکم بر حقوق اداری بویژه حقوق استخدامی می‌باشد.

۳. عدالت اداری

عدالت شاه کلید مبانی همه رشته‌ها و گرایش‌های حقوقی از جمله حقوق اداری می‌باشد، اگر عدالت از شاکله حقوق و قانون برداشته شود بنای نظام حقوقی فرو می‌ریزد و بالعکس اگر با حفظ عدالت سایر مبانی و اصول از شاکله نظام حقوقی برداشته شود آن نظام آسیب جدی نخواهد دید بلکه با تکیه بر عدالت خود را در کوتاه مدت ترمیم خواهد کرد. عدالت به عنوان سرچشمه پیشینی حقوق، مبانی آن را موجه ساخته و همچنین به عنوان یک ارزش پسینی معیاری برای عملکردها محسوب می‌شود و سنگ محک همه عملکردهای حقوقی قرار می‌گیرد. البته باید توجه داشت که در نظام حقوقی اسلام عدالت صرفاً یک امر اعتباری و به خواست دولت یا مردم نیست بلکه عدالت ریشه در حقایق و واقعیت‌ها دارد.

به هر حال، عدالت اداری، بخشی از انتظارات عمومی از نظام حقوقی و سیاسی هر کشور را تشکیل می‌دهد این یک اصل بنیادی است که دولت در همه سطوح و ابعادش در مسائلی که با عموم سروکار دارد باید با عدالت عمل کند (لانگله، ۱۹۹۹، ص ۵۴).

استمرار و دوام اجزاء اداری همچون سمت‌ها و مسئولیت‌ها، در گرو بقا و دوام نظام است و بقای نظام نیز در آن است که آن نظام عادلانه رفتار کند. اگر ملتی از نظام عدالت نبیند و حسن ظن و اعتماد به نظام نداشته باشد از نظام حمایت نخواهد کرد و رفته رفته شیرازه نظام از هم گسسته شده و با انهدام بنای آن، مجالی برای حکومت مسئولان نخواهد ماند (جوادی آملی، ۱۳۶۹، ص ۱۷۴).

سخنان سودمند حضرت فاطمه زهرا^{علیها السلام} در خصوص عدالت در خطبه‌ای که راجع به فدک فرمود چنین است: «فَرَضَ اللَّهُ الْإِيمَانَ تَطْهِيراً لَكُمْ مِنَ الشَّرِّ... وَ الْعَدْلَ تَنْسِيقاً لِلْقُلُوبِ وَ الطَّاعَةَ نِظَاماً لِّلْمَلَةِ وَ الْإِمَانَةَ لِمَامِينِ الْفِرْقَةِ... وَ الْعَدْلَ فِي الْأَحْكَامِ إِيْنَسَاً لِّلرَّعِيَةِ» (شیخ صدوق، ۱۴۰۴، ج ۳، ح ۴۹۴).

یعنی: خداوند سبحان ایمان و اعتقاد به توحید را برای پاکیزه نگهداشتن از آلودگی شرک واجب کرد و عدالت را به منظور تأمین اطمینان و آرامش دلها لازم نمود که اگر در جامعه‌ای عدالت نباشد افراد آن احساس امنیت و آسایش نخواهند کرد و نیز عدالت در احکام را برای تأمین انس و همبستگی و عدم اختلاف و پرهیز از تفرقه قرار داد زیرا تنها عامل انسجام امت همان رعایت عدل در حقوق مردم است و گرنه دل‌های آنان ناآرام می‌گردد.

امام سجاد^{علیه السلام} در تبیین حقوق متقابل دولت و مردم و لزوم رعایت عدالت چنین می‌فرماید: «و اما حق رعیتک بالسلطان... ان تعدل فیهم». یعنی: حق مردم بر والی آن است... که عدالت را درباره آنان رعایت کند (همان، ج ۲، ح ۳۲۱۴).

امیرالمومنین حضرت علی^{علیه السلام} نیز در این خصوص می‌فرماید: «... وَ إِنْ أَفْضَلَ قَرَّةَ عَيْنٍ الْوَالَةَ اسْتِقَامَةُ الْعَدْلِ فِي الْبِلَادِ...» یعنی: بهترین چیزی که مایه روشنی چشم زمامداران و مسوولین است همانا گسترش عدل و داد در بلاد و شهرها است (نهج البلاغه، نامه ۵۳).

متصدیان حکومت اسلامی باید بدانند که بقای آنها در پرتو عدل و داد است، به‌طوری‌که نه او بدون عدل و داد می‌تواند بماند و نه چیزی بجای عدل توان جذب قلوب مردم را داراست. در این زمینه، سخنان امیرالمومنین^{علیه السلام} چنین است: «انَّ الْوَالِيَّ إِذَا اخْتَلَفَ هَوَاهُ مَنَعَهُ ذَلِكَ كَثِيراً مِنَ الْعَدْلِ فَلْيَكُنْ أَمْرَ النَّاسِ عِنْدَكَ فِي الْحَقِّ سَوَاءً فَإِنَّهُ لَيْسَ فِي الْجَوْرِ عِوَضٌ مِنَ الْعَدْلِ»: یعنی چنانکه یک زمامدار امیال گوناگون داشته باشد، از اجرای عدل در بسیاری از موارد محروم می‌ماند. لذا، همه مردم باید از لحاظ حق در برابر او یکسان باشند. زیرا هرگز ستم و تجاوز بجای عدل قرار نمی‌گیرد (همان، نامه ۵۹).

لازم به ذکر است که در عدالت اداری، قائم به عدل بودن برای نظام اسلامی بس نیست بلکه باید «قوام» باشد (جوادی آملی، ۱۳۹۰، ص ۱۵۴) که به این نکته در آیات و روایات تأکید شده است: «يا ايها الذين امنوا كونوا قوامين بالقسط». (مانده: ۸). قوام صیغه مبالغه و به این معناست که هرگز خطر جور و ستم و احتمال بی‌عدالتی از نظام اداری به کسی وجود نداشته باشد. از این رو گفته شده که تمام عزت فرد و جامعه در پرتو عدالت است و همه

انحطاط و ذلت، مرهون ظلم: «طاعه و لاه العدل تمام العز؛ (کلینی، ۱۴۰۱، ج ۱، ص ۲۰): العدل حیا، الجور ممانه. (نوری، ۱۴۰۸، ج ۱۱، ص ۳۱۸) به همین جهت پیامبر بزرگوار اسلام ﷺ همه تقوا را در دو کلمه قرآن خلاصه کرد ند و فرمودند: «جماع التقوی فی قوله تعالی «ان الله یامر بالعدل و الاحسان» (نحل: ۹۰).

اگر عدالت را به معنای قرار گرفتن هر چیز در محل خود: «العدل یضیع الامور مواضعها» (نهج البلاغه، حکمت ۴۳۷) و نظام اسلامی را اقامه کننده آن بدانیم که سبب امنیت و آرامش و زوال ظلم و تعدی می‌شود، عادل بودن نظام اداری از الزامات فقهی خواهد بود نه از اوصاف اخلاقی، زیرا ایجاد امنیت و امحای اختلال یکی از اهداف اصلی حکومت دینی است (جوادی آملی، ۱۳۹۰، ص ۸۰).

البته ممکن است در خصوص عدالت نظام اداری اشکالی مطرح شود و آن اینکه آیا عادل بودن نظام اداری به عنوان یک شخصیت حقوقی امکان‌پذیر است؟ چرا که عدالت به معنای کیف نفسانی یک حالت درونی انسان است و این در حالی است که نظام اداری یک شخصیت اعتباری بوده و نمی‌توان از سازمان یا نهاد، همانند انسان، انتظار عدالت و تقوا را داشت. به عبارت بهتر تقوا و عدالت نهادی و عدالت سازمان‌ها و دستگاه‌های اداری به دلیل کیف نفسانی بودن آن دو (عدالت و تقوا) امکان تحقق ندارد. چرا که منظور از عدالت در آیات و روایات، ناظر به افراد و اشخاص حقیقی می‌باشد.

در پاسخ باید گفت که اولاً: اعتباری بودن اشخاص حقوقی و در رأس آن جامعه، یک امر اجماعی و اثبات شده نمی‌باشد بلکه در این خصوص میان صاحب‌نظران اختلاف بوده و برخی معتقد به وجود حقیقی جامعه و اشخاص حقوقی هستند (جوادی آملی، ۱۳۸۹، ص ۳۰۹). ثانیاً: اگر مجموع افراد و انسان‌های تشکیل دهنده نظام اداری متصف به کیف نفسانی عدالت بوده و «عدالت فاعلی» تحقق پیدا کند این امر خود به خود منجر به «عدالت فعلی» نیز خواهد شد و درست است که استعمال عدالت برای «نظام اداری» به تناسب قرینه حال و محلّ یک نوع استعمال مجازی بوده و منظور افراد و اشخاص تشکیل دهنده آن نظام اداری می‌باشند؛ اما اتصاف این افراد به عدالت خود به خود به نظام اداری هم سرایت می‌کند.

ثالثاً: با اتخاذ رویکردها و روش‌ها در ساختار و اصلاح فرآیند نظام اداری و اعمال پایش و نظارت موثر و کارآمد در مراحل انجام امور توسط نظام اداری به‌ویژه با مراقبت خاص بر حاکمیت کامل قوانین بر تمامی جوانب و ابعاد فعالیت و عملکرد اداری، می‌توان به نوعی «عدالت اداری» دست پیدا کرد که این عدالت شامل همه عملکرد و فعالیت‌های اداری در پرتو رعایت قوانین منبعث از اراده الهی می‌گردد. آنگونه که امروزه مراجع پایش و استاندارد در ارزیابی عملکرد سازمان‌ها و حتی کشورها، نفس نظام‌های سیاسی، اداری و مالی را بدون دخالت نقش مدیران و کارکنان آن ارزیابی کرده و رده‌بندی می‌کنند.

نتیجه‌گیری

۱. نظام حقوق اداری، پایه و اساس هرنوع اعمال قدرت و حاکمیت است و آن؛ مجموعه‌ای هدفمند از اشخاص، منابع و امکانات است که هدف آن رفع نیازمندیهای مردم و تحقق اهداف حاکمیت است.

۲. در رویکرد «نظام اداری صحیح» برخلاف الگوی منسوخ «اداره امور دولتی»؛ عدالت اداری و مسئولیت نظام اداری و نیل به اهداف از طریق انجام کارهای اساسی و کارآمدی و جلب مشارکت مردم و همسویی نظام اداری با اصول حاکم بر آن و حقایق تکوینی و نظام سیاسی و پرهیز از آسیب‌های آن، مورد توجه بیشتری قرار می‌گیرد.

۳. بر این اساس، واضعان قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با اطلاع از آسیب‌های بوروکراسی که زاییده و حاصل حاکمیت‌های طاغوتی است، نظام اداری را در راستای اجرای احکام اسلامی و رسیدن به روابط و مناسبات عادلانه و ایجاد جامعه اسلامی پیش‌بینی و یکی از وظایف دولت را ایجاد «نظام اداری صحیح» تصویب کردند تا نظام اداری عادلانه با کارایی بیشتر و سرعت افزون‌تری به اجرای تعهدات خود بپردازد.

۴. علیرغم این اهداف مهم و اساسی، از سوی قانون اساسی اشاره خاصی درباره مؤلفه‌ها و اصول حاکم بر نظام اداری صحیح صورت نگرفته است، اما با عنایت به مفاد اصل چهارم قانون اساسی مبنی بر حاکمیت موازین اسلامی بر کلیه قوانین و مقررات؛ نظام اداری با رویکرد اسلامی و با ابتناء توأمان بر حقایق و اعتباریات و با هدف تحقق عدالت، «نظام اداری صحیح» خواهد بود که چنین نظامی برارزش‌هایی چون تعهد و تخصص توأمان، حفظ امانات، کارآمدی، نظم، انضباط، عقلانیت و شایستگی مسئولان و کارکنان اداره مبتنی است.

۵. در رویکرد نظام اداری صحیح هدف نظام اداری، ارائه خدمات با کمترین هزینه و امکان اجرای مقاصد عمومی به صورت کارآمد و ایجاد فرهنگ سازمانی به منظور پاسخگویی و مسئولیت کارگزاران و ایجاد محیط و نظام اداری عادلانه می‌باشد که این نظام، نمایانگر یک تحول از پارادایم الگوی بوروکراسی به الگوی کارآمدی، اثربخشی و عدالت محوری است. در این پارادایم، کوچک یا بزرگ بودن نظام اداری مهم نیست بلکه مهم کارآمدی، عدالت محوری، اثربخشی و انطباق نظام اداری با ارزش‌های واقعی و تکوینی الهی است که در این راستا و برای تحقق چنین امری، پژوهش‌های حقوق اداری اسلامی و استنباطات فقه‌الاداره، می‌باید با تکیه بر مبانی وحیانی و تجارب پیشرفته بشری و با اجتناب از الگوپردازی مقلدانه از نظام‌های منسوخ اداری، در طراحی نظام اداری صحیح بکوشند.

منابع

- احسائی، ابن ابی جمهور، محمد، ۱۴۰۵ق، *عوالی النالی*، قم، موسسه سیدالشهداء.
- ابوالحمد، عبدالحمید، ۱۳۸۳، *حقوق اداری*، چ نهم، تهران، توس.
- انصاری، ولی الله، ۱۳۸۱، *کلیات حقوق اداری*، چ چهارم، تهران، میزان.
- تیمی آمدی، عبدالواحد بن محمد، ۱۳۶۶، *غورالحکم و دررالکلم*، قم، دفتر تبلیغات اسلامی.
- جوادی آملی، عبدالله، ۱۳۶۹، *اخلاق کارگزاران در حکومت اسلامی*، چ سوم، تهران، رجا.
- _____، ۱۳۸۹، *جامعه در قرآن*، چ سوم، قم، اسراء.
- _____، ۱۳۹۰، *ادب قضا در اسلام*، چ دوم، قم، اسراء.
- راغب اصفهانی، حسین بن محمد، ۱۴۱۱، *معجم مفردات الفاظ قرآن*، تهران، دار الکتب الاسلامیه.
- رنجبر، احمد، ۱۳۹۵، *عدالت اداری*، تهران، بنیاد حقوق میزان.
- شمس الدین، محمد مهدی، ۱۳۷۵، *نظام حکومت و مدیریت در اسلام*، ترجمه سید مرتضی آیت‌الله... زاده شیرازی، تهران، دانشگاه تهران.
- صدوق، ابوجعفر، ۱۴۰۴ق، *من لا یحضره الفقیه*، قم، جامعه مدرسین.
- طباطبائی موتمنی، منوچهر، ۱۳۸۷، *حقوق اداری*، چ پانزدهم، تهران، سمت.
- عمید زنجانی، عباسعلی، ۱۳۸۴، *فقه سیاسی: مبانی حقوق عمومی در اسلام*، ج ۷، تهران، امیرکبیر.
- قاسم جعفر، محمد انس، ۱۹۹۴، *الوسیط فی القانون العام*، بیروت، دارالتعارف.
- قوامی، سید صمصام الدین، ۱۳۹۰، *مدیریت از منظر کتاب و سنت*، چ پنجم، دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری.
- کنانی، عبدالحی، ۱۳۸۴، *نظام اداری مسلمانان در صدر اسلام*، ترجمه علیرضا ذکاوتی فراگوزلو، تهران، سمت.
- کلینی، محمد بن یعقوب، ۱۴۰۱، *الکافی*، تصحیح علی اکبر غفاری، چ چهارم، بیروت، دارالتعارف.
- موسوی، محسن، ۱۳۸۰، *مدیریت و نظام اداری از دیدگاه امام علی*، ترجمه سیدحسین موسوی، مشهد، آستان قدس رضوی.
- میرمحمدی، سیدمحمد، ۱۳۹۲، *مفاهیم کلیدی نظام اداری*، تهران، نگاه دانش.
- نوری، حسین، ۱۴۰۸، *مستدرک الوسائل*، قم، موسسه آل البیت لاحیاء التراث.
- هداوند، مهدی، ۱۳۸۸، *اصول حقوق اداری*، تهران، خرسندی.
- Calvert, Harry(1985), (British contitutional law, Back stone Press limited.
- Hawke N. and Parpworth N(1998). Introduction to Administrative law, London, Cavendish pub.
- Jaykumar, N.K(2005), Administrative Law, New Delhi, Prentice of India.
- Longley , Diane and James Rhoda(1999), Administrative Justice, London, Cavendish Publishing.
- Stott, David(1997) , Principles of Administrative law, London, Cavendish publishing.
- Weda, sir william and chrisopher Forsyth(2000) , Administrative Law, 8th Edition, Oxford university Press.

The Components and Principles Governing the "Proper Administration System"

Ibrahim Musazadeh / Associate Professor, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran
e.mousazadeh@ut.ac.ir

Received: 2018/2/16 - **Accepted:** 2019/4/18

Abstract

Given the shortcomings of the non-religious management theory and the Western administrative law model, the lawmakers of the Constitution of the Islamic Republic of Iran, strongly rejected the bureaucracy emerging from tyrannical sovereignty, and thus, in the article No. (10) of the third principle of the Constitution, they considered "the establishment of the proper administrative system" as one of the duties of the government. Despite this ratification, there has not been a specific reference to the constituent elements and principles governing the proper administrative system by the Constitution. So this question arises as to what the proper administrative system is? And what are its principles and components? Certainly, given the principles, the paradigm and the explicit constitutional orientation regarding the sovereignty of the Islamic rules over all laws and regulations, "the proper administrative system" from the standpoint of the lawmakers of the Constitution is "the Islamic administrative system" and its components and values, which is based on the values such as justice, efficiency, order, rationality and the competence of the officials and employees. Of course, it should be noted that although there is a rational and effective mechanism for establishing a proper administrative system, but there are also problems in deploying and generalizing these components and principles. Therefore, in addition to avoiding obsolete administrative systems, the Islamic legal rights and the governing jurisprudence researches for designing the proper administrative system should be done based on the Divine revelation, and the advanced human experiences. Using a descriptive-analytical method, this paper seeks to investigate the components and principles of the correct administrative system along with its legal issues and effects.

Keywords: administrative system, Islamic administrative rights, the governing jurisprudence, administrative justice, efficiency, rationality, competence.

The Electoral System Approach to the Limits, Types, and the Sources of Election Expenses with an Emphasis on the General Election Policies

Fahim Mostafazadeh / Ph.D. in Criminal Law and Criminology

fahimmostafazadeh@gmail.com

Received: 2018/1/6 - **Accepted:** 2019/5/1

Abstract

Nowadays, it has been proven that the monetary and financial resources of advertising as well as the expenses of the candidates for their electoral competitions have a positive effect on the election results, since; a widespread advertising coverage has a huge impact on the success of a candidate. The oversight body (Guardian Council), which is responsible for both health and approval of an election, must be aware of the advertising expenses given the circumstances. Therefore, it must have control over the financial and monetary resources of the candidates to ensure that these resources are not provided by unauthorized means such as illegal groups, foreign countries, embezzlement, bribery and government facilities. It is also important to check whether these expenses have affected the real will of the people or not? Of course, achieving such a hypothesis is not simple. Using a descriptive-analytical method, and given this introduction, and in accordance with paragraph (4) of the general election policy, presented by the Supreme Leader, and according to the rules and regulations, this paper states that, there are virtually no specific rules on advertising expenses, and the actions of the oversight body without an executive mechanism will be fruitless.

Keywords: financial resources, financial monitoring, election campaign, transparency, electoral systems.

Universality and Cultural Relativity in the International Human Rights

Rozita Kahrizi / Ph.D. Student in International Law, University of Tehran

kahrizi@ut.ac.ir

Received: 2018/1/16 - **Accepted:** 2019/5/10

Abstract

The challenge between cultural relativism and universal human rights has been proposed for a long time, and the ratification of the Universal Declaration of Human Rights, and then the next two generations of the international human rights have been its milestone. Analyzing the fundamentals and the history of this confrontation, this paper examines the concealed assumptions of any one of the opposing arguments. Many empirical evidences of cultural relativism are indisputable, but on the one hand, relativity of values and ethics are not logically and instinctively defensible. This paper shows that these two views do not necessarily conflict with each other in practice; rather, there are ranges of theoretical and practical concepts on both sides, which have the potential for overlapping and peaceful coexistence. The distinction between universal and conceptual universality, universality in the realization of human rights, historical and anthropological universality, legal-international universality, functional universality as well as methodological and essential cultural relativism, contribute to the conceptual coexistence of these two perspectives. Also, adopting an interdisciplinary perspective on this challenge over the past decade, including cultural, philosophical, historical, legal and political studies has an important role in resolving the ambiguities, the interpretation of the dimensions of universality, and the cultural relativism of the human rights.

Keywords: universality, cultural relativity, Universal Declaration of Human Rights, international human rights, natural rights.

A Comparative Study of the Provincial Council in the Islamic Republic of Afghanistan and the Islamic Council of the Province in the Islamic Republic of Iran

Mohammad Alam Adeel / Faculty Member of Faculty of Law and Political Science, Faryab University, Afghanistan m.alam.adeel@ut.ac.ir

Received: 2019/1/1 - **Accepted:** 2019/5/19

Abstract

Local councils in each country are considered to be the examples of decentralization, minimizing the government, public participation in local governance, improving the local administration, increasing the role of people in decision making, and formation of local institutions. The number and competency of these councils are different in each country, and its comparative studies give more information about their strengths and weaknesses. Therefore, the Provincial Council of the Islamic Republic of Afghanistan and the Islamic Council of the Islamic Republic of Iran will be implemented and compared in this paper. Reviewing the constitution and the normal rules related to this issue in both countries shows that, local councils in Iran are older than local councils in Afghanistan, and in terms of authority, the local councils, including the Islamic Council of the Islamic Republic of Iran, have more jurisdiction. According to Article 139 of the Afghan Constitution, the principle of supervision is not recognized as one of the competences of Provincial Councils; while the legal rights of councils, including the Islamic Council of the province, have been recognized in Article 100 of the Iranian Constitution. At the same time, in accordance with Article 106 of the Constitution of the Islamic Republic of Iran, if the Islamic councils are dissolved, the councils have the right to object that in a competent court, but this right has not been given to the council in accordance with Article 11 of the Provincial Council Law. Finally, the Council's closure in emergency situations has not been foreseen in the constitution of the Islamic Republic of Iran, but, in accordance with Article 9 of the Provincial Law, the Provincial Council of Afghanistan, will be shut down until the problem is over, in province or provinces in which an emergency situation is declared, in accordance with Article 143 of the Constitution.

Key words: local councils, Provincial Council, Islamic Provincial Council, constitution, Islamic councils law, Provincial Council Law.

Historical Approach to the Separation of Powers in Islam

✉ Seyed Mohammad Hadi Hassani/ PhD Student in Public Law
Morteza Ahmadi/ MA in International Relations, Tehran University

sh.hasani@chmail.

Received: 2018/9/29 - **Accepted:** 2019/4/8

Abstract

Historical studies and attention to the development context of scientific theories in order to consider their evolution and to utilize the logic, understanding and answers of the ancestors for solving human joint issues, such as governance, is an issue that its necessity is clear. As an accepted theory in modern constitutional laws, The study of the separation of powers along with its historical course provides a more precise understanding of it, and to study this historical course even in Islamic governments is the purpose of this article. This article, in documentary manner and descriptive-analytical method, seeks to study the position of the separation of powers in the West, and also in the first and other Islamic governments. The result of this research states that the separation of powers, although has been posed as an intrinsic value in some past Western theories, is considered by the Islamic scholars like Islamic governments as a methodic value. In addition, what has been emphasized in Islamic governments is the division of duties (instead of the separation of powers) for more efficiency of these systems.

Keywords: Power, separation of powers, separation of duties, types, dimensions, west, Islam.

Abstracts

The Illustration of Updating the Discretionary Punishments in the Domain of the Governmental Rulings

Ali Gholami / Associate Professor, Department of Criminal Justice, Imam Sadiq University

✉ Younes Pourzade / M.A., Imam Sadiq University

younes.poursaadi@gmail.com

Alireza Nasrullahi Nasr Abad / M.A. in Imam Sadiq University

Received: 2018/2/16 - **Accepted:** 2019/5/21

Abstract

The human existential structure has been built in such a way that it requires a series of needs in his life. The root of these needs is constant, but the resolvers are constantly changing. The changes can be seen in the requirements of time and space; therefore, the continuation of the human beings' collective life is inevitably affected by these changes. The element of time and space, as two effective factors in making changes, has raised the question of whether the attitude towards "the Guardianship of the Islamic Jurist" affects the discretionary punishments. In other words, in the theory of conditional guardianship, is it possible to punish based on Sharia law in the present time? If not, what are the components in Absolute Guardianship that allows for systematization in accordance with the requirements of time and space? What is the ratio of that component to law and regulation? and finally, how those requirements will be met in punishing. Using a descriptive-analytical method, this paper studies the impact of time and space's requirements on the discretionary punishments with an emphasis on "the governmental rulings", claiming that, these rulings are a gathering factor of changes to the Islamic constant rules. This paper provides examples in this area.

Keywords: requirements of time and space, the Absolute Guardianship of the Islamic Jurist, the discretionary punishments, the governmental rulings.

Table of Contents

The Illustration of Updating the Discretionary Punishments in the Domain of the Governmental Rulings / *Ali Gholami / Younes Pourzade / Alireza Nasrullahi Nasr Abad*..... 7

Historical Approach to the Separation of Powers in Islam / *Seyed Mohammad Hadi Hassani / Morteza Ahmadi*.....23

A Comparative Study of the Provincial Council in the Islamic Republic of Afghanistan and the Islamic Council of the Province in the Islamic Republic of Iran / *Mohammad Alam Adeel*.....43

Universality and Cultural Relativity in the International Human Rights / *Rozita Kahrizi* 65

The Electoral System Approach to the Limits, Types, and the Sources of Election Expenses with an Emphasis on the General Election Policies / *Fahim Mostafazadeh*.....81

The Components and Principles Governing the "Proper Administration System" / *Ibrahim Musazadeh* 99

Director-in-charge: *Imam Khomeini Educational and Research Institute*

Managing Director: *Seyyed Ebrahim Hussein*

Editor in Chief: *Ebrahim Mosazadeh*

Executive Manager: *Mohammad Rajabi Elgha*

Editorial Board:

Mohammad Javad Arasta: *Associate Professor, Pardis Farabi University*

Mohammad Reza Bagherzadeh: *Assistant professor IKI*

Seyyed Ebrahim Hoseini: *Assistant professor, IKI*

Vali Rostami: *Associate professor, Tehran University*

Azizallah Fahimi: *Associate Professor, Qom University*

Reza Mohammadi: *Assistant professor, IKI*

Seyyed Fazlollah Mousavi: *Full Professor, Tehran University*

Ebrahim Mosazadeh: *Associate professor, Tehran University*

Seyyed Ali MirDamad Najafabadi: *Assistant professor, IKI*

Seyyed Mahmud Nabaviyan: *Associate professor, IKI*

Address:

IKI

**Jomhori Eslami Blvd
Amin Blvd., Qum, Iran**

Tel: +982532113477

Fax: +982532934483

Box: 37185-186

www.nashriyat.ir & www.iki.ac.ir

<http://nashriyat.ir/SendArticle>
