

# تأملی بر انعکاس تاریخی مفاهیم و اصول حقوق اداری در سیاست‌نامه (سیرالملوک) خواجه نظام الملک طوسی

علی مشهدی\*

ژاله غنی کله‌لو\*\*

## چکیده

سیاست‌نامه یکی از منابع تاریخی متون کهن حقوق ایران محسوب می‌شود. با تأمل در سیاست‌نامه، با مفاهیم و اصولی از حقوق اداری مواجه می‌شویم که با ظرافت خاصی در سیاست‌نامه گنجانده شده‌اند و می‌توان آنها را با مفاهیم و اصول کنونی مورد مطابقت قرار داد. مفاهیم و اصولی همچون شفافیت، مشارکت، برابری و شایسته‌سالاری، استماع، اصل سرعت در پاسخگویی و محدودیت زمانی در پاسخگویی به ارباب رجوع، اصل منع جمع مشاغل و اصل تأمین اجتماعی از جمله اصول مهمی است که خواجه نظام‌الملک در زمینه حقوق اداری در سیرالملوک مورد بحث قرار می‌دهد و در مواردی درصدد ارائه راهکار در جبران کاستی‌های حاصل از عدم رعایت این مفاهیم و اصول در نظام اداری کشور برمی‌آید. پرسش اساسی این مقاله این است که مفاهیم و اصول حقوق اداری در سیاست‌نامه به عنوان یکی از منابع تاریخی حقوق عمومی، چگونه انعکاس یافته؟ در این نوشتار سعی شده است با روشی تحلیلی - توصیفی برخی از ابعاد این مسئله تحلیل و ارزیابی گردد. فرض اساسی مقاله حاضر در پاسخ به پرسش‌های این مبنا استوار است که می‌توان با ملاحظه کتاب سیاست‌نامه انعکاس ریشه‌ها و زمینه‌های برخی از مفاهیم و اصول حقوق اداری را مورد کنکاش قرار داد.

## کلیدواژه‌ها:

تاریخ حقوق عمومی، حقوق اداری، خواجه نظام‌الملک طوسی، سیاست‌نامه، سیرالملوک.ف

## مقدمه

ریشه‌های تاریخی حقوق اداری ایران کمتر مورد توجه پژوهندگان این حوزه قرار گرفته است. در این زمینه می‌توان به آثار بسیار معدودی اشاره نمود (Tabatabai Motameni, ۱۹۵۱, et Nasr, ۱۹۳۳). توجه به برخی متون تاریخی حقوق عمومی و اداری می‌تواند زمینه مناسبی را برای فهم بنیان‌های تاریخی این حوزه فراهم نماید. برای نمونه تقی نصر در رساله دکترای خود در سال ۱۹۳۳ به تاریخ حقوق اداری در عهد ساسانی پرداخته است و علی شایگان در رساله دکترای خود این بحث را قرون اولیه دوره اسلامی تحلیل نموده است (Chaygan, ۱۹۳۴). سیاست‌نامه خواجه نظام‌الملک، درزمره آن دسته از متون کهنی است که می‌تواند اطلاعات ذی‌قیمتی را در این زمینه در اختیار ما قرار دهد.

سیاست‌نامه‌نویسی ازجمله شیوه‌های برخی اندیشمندان مسلمان به‌ویژه شماری از مردان سیاست، برای بیان راهکارهای عملی خود در عرصه حکومت‌داری بود. سیاست‌نامه خواجه نظام‌الملک از مهم‌ترین آثار در این زمینه است و از لحاظ تاریخی در تحول اندیشه سیاسی ایران و اسلام جایگاه مهمی دارد (طباطبایی، ۱۳۷۵: ۱۳۰). علی‌رغم نگارش آن در سده پنجم هجری قمری به لحاظ حقوق عمومی حاوی نکات و مسائل مهمی در باب حکومت‌داری است. سیاست‌نامه‌ها به تصویر کشیدن دیوان‌سالاری منسجم عهد سلجوقیان، دارای ظرفیت بسیاری برای تعمق و تدقیق در آن به منظور انجام مطالعات در زمینه تاریخ حقوق اداری است؛ لذا نبایستی این اثر را به عنوان یک دفترچه راهنما برای اداره روزمره و توصیه‌های عملی ساده در جهت بهبود نظام اداری تلقی کرد؛ بلکه از آن فراتر می‌رود. واقع، سیاست‌نامه بیانگر یک نظریه سیاسی واقع‌بینانه است که از وضعیت واقعی سیاسی ظهور و بروز می‌یابد و ما را به فهم توسعه و پیشرفت حکومت اسلامی در قرن پنجم تا یازدهم رهنمون می‌سازد (Janbozorgi, ۲۰۰۵: ۷۴). نظام‌الملک علاوه بر نقش بسیاری در ساخت حکومت سلجوقیان داشت (بنداری اصفهانی، ۱۳۵۶: ۶۶) با این حال تنها، معمار امپراتوری سلجوقی نبود بلکه بخشی از تلاش او برای تثبیت امپراتوری بود (Coch, ۲۰۱۴: ۲)؛ بنابراین بخشی از مواردی که او در رابطه با حقوق اداری و در پی ترسیم الگوی مطلوب مورد بحث قرار می‌دهد، مربوط به کوشش او در تثبیت امپراتوری سلجوقی با رهنمونی حاکمان سلجوقی در به کارگیری آیین‌های مورد نظر خواجه در اداره امور می‌باشد.

اداره در طول تمام اعصار وجود داشته اما تا دوران اولیه مدرن (سال ۱۶۰۰ میلادی) جایگاه مستقلی به دست نمی‌آورد؛ لذا به محض دستیابی به چنین جایگاهی (در قرن هجدهم) علاقه به رویکردهای تاریخی افزایش می‌یابد (Raadschelders, ۲۰۱۷: ۳-۴). برخی مفاهیم و نهادها فارغ از آنکه در چه عصری باشد یا در چه رژیم سیاسی نگاشته شده باشد به‌طور

مشترک در ساختار سیاسی و اداری همه نظام‌ها وجود دارند؛ لذا در این پژوهش به مفاهیم و نهادهایی اشاره می‌شود که نه تنها در یک نظام دموکراسی بلکه در نظام‌های سلطنتی و غیره نیز می‌توان نمونه آنها را یافت و در نتیجه منحصر به نظام‌های سیاسی مدرن کنونی نیستند. به بیان دیگر سیاست‌نامه را باید در چارچوب تاریخ حقوق اداری پیشامدرن یا نظام‌های کهن و سنتی و در بستر تحولات دیوان‌سالاری دید. (هداوند، ۱۳۸۹: ۹-۲۰)

اگرچه مقصد غایی نظام الملک گردآوردن اطلاعات تاریخی در سیاست‌نامه نبود، لیکن او به مناسبت هر جا که لازم بود حکایتی از حوادث تاریخی و سیاسی ایران در دوره‌های مقدم ذکر کرده است تا درس‌های عبرتی در کار ملکداری باشد و همین حکایات تاریخی در برخی از موارد حاوی اطلاعاتی است که در جای دیگر به تفصیلی که در سیاست‌نامه می‌بینیم، ملاحظه نمی‌شود. (یاحقی؛ فرزاد، ۱۳۹۱: ۹۰۶) تغییر و دگرگونی‌هایی که متونی مانند سیاست‌نامه ایجاد می‌کنند، به طور مثال، استفاده نظام‌الملک از گردش روزگار در کتاب خود، نشانگر این امر است که الگوها و نمونه‌های تاریخی، نه تنها حکایت و افسانه نبود بلکه بالعکس تأثیر قابل توجهی در اندیشه سیاسی آن زمان داشت. (Stephan, ۲۰۱۷: ۲۶۸) از همین روی است که می‌توان با تأکید بر این شاخصه سیاست‌نامه، اذعان داشت که؛ پژوهش‌های تاریخی، اگر در تعیین خط سیر تحولات یک دولت و در شناخت عوامل واقعی این تحولات، واقع‌بینی به خرج دهد و در تجزیه و تحلیل عوامل واقعی در آینده نیز، مانند گذشته ژرف‌نگر باشد، معجزه پیش‌بینی تحولات آینده رژیم‌های سیاسی، امکان‌پذیر خواهد بود. (عمیدزنجانی، ۱۳۸۷: ۱۸۳)

در این مقاله برای تحلیل جایگاه حقوق اداری در سیاست‌نامه، از متن سیاست‌نامه استفاده شده و تأکید این پژوهش بر متن سیاست‌نامه و نه دیدگاه‌های کلی خواجه‌نظام‌الملک است. خواجه‌نظام‌الملک در ده قرن پیش، طرح جامعی از حکومت‌داری را ارائه می‌دهد که به دور از هرگونه تعصبی می‌توان به درستی ادعا نمود که در غالب موارد، خرمندانترین و مصلحت‌گرایانه‌ترین شیوه‌ها را در برمی‌گیرد. با وجود گذشت چندین قرن از تدوین سیرالملوک، اگر از این کتاب تفسیری منطقی و صحیح ارائه شود، بدون شک می‌تواند هم‌ردیف پژوهش‌هایی قرار گیرد که در بسیاری موارد راه‌گشای بسیاری از مشکلات و موانع روز هستند. حتی اگر متوقع چنین جایگاهی برای سیاست‌نامه در حکومت‌داری و به طور خاص در حقوق اداری امروزه نباشیم، در یک نگاه حداقلی می‌توان آن را در زمره آثار تاریخی حقوق عمومی قرار داد که ارزش بررسی و نقادی و مطالعه را دارا است. در این اثر سعی شده است انعکاس حقوق اداری در سیرالملوک بر اساس تقسیم‌بندی معمول، به مسائل حقوق اداری بیرونی و حقوق اداری درونی تقسیم و مفاهیم و اصول مرتبط با بحث شود.

## ۱. تجلی حقوق اداری درون‌ی در سیر الملوک

همان‌گونه که در حقوق اداری برخی از کشورها شایع است، حقوق اداری به حقوق اداری درون‌ی<sup>۱</sup> و بیرون‌ی<sup>۲</sup> تقسیم‌بندی می‌شود. (آقایی طوق، ۱۳۹۸: ۱۶) منظور از حقوق اداری درون‌ی روابط میان سازمان‌های اداری با یکدیگر و مسائل حقوقی مربوط به درون یک سازمان اداری است. در سیاست‌نامه برخی از مسائل معطوف به این قبیل مسائل است که به برخی از آنها در ادامه اشاره و بحث می‌شود.

### ۱.۱. شایسته‌سالاری

یکی از مفاهیم مهم حقوق اداری شایسته‌سالاری<sup>۳</sup> است. در نگاه خواجه، پادشاه امور مهم مملکتی و دینی را باید به کسانی بسپارد که در شایستگی آنها تردید نداشته باشد. آنچه ذیل موضوعات حقوق اداری قرار می‌گیرد این نکته است که در اعطای منصب باید شایستگی فرد را از جهت عقل و دانش و نیز شخصیت و تخصص و ثبات سنجید و مرتبه وی را به تناسب شایستگی او تعیین نمود. نظام‌الملک این امر را با عباراتی اینچنین بیان می‌دارد:

«پس، از بندگان یکی را که از تقدیر ایزدی، سعادت و دولتی حاصل شود او را حق تعالی بر اندازه او اقبالی ارزانی دارد و عقلی و دانشی دهد که او بدان عقل و دانش، زبردستان خویش را هریکی را بر اندازه خویش بدارد و هریک را بر قدر او مرتبتی و محلی نهد و خدمتکاران و کسانی که شایسته باشند ایشان را از میان مردمان برگیرد و در کفایات مهم دینی و دنیاوی بر ایشان اعتماد کند.» (خواجه نظام‌الملک طوسی، ۱۳۸۹: ۱۲)

درواقع، خواجه نظام‌الملک با بیان این امر که حکمران بایستی «زبردستان خویش را هریکی را بر اندازه خویش بدارد و هریک را بر قدر او مرتبتی و محلی نهد و خدمتکاران و کسانی که شایسته باشند ایشان را از میان مردمان برگیرد»، درصدد بیان اصل برابری در ورود به خدمت عمومی است که یکی از انواع اصل برابری است که در حقوق اداری بحث می‌شود. شایستگی نوعی گفتمان است که عمدتاً برای نشان دادن ایده برابری به کار می‌رود. (Littler, ۲۰۱۳: ۵۲) خواجه در عباراتی دیگر استواری و پایداری ملک را منوط به وجود کارگزاری می‌داند که با شایستگی تمام به منصبی گماشته شده‌اند:

«بندگان را که پرورده باشند و بزرگ کرده، نگاه باید داشت که عمری دیگر می‌باید و روزگاری مساعد تا بندهای شایسته و آزموده به دست آید. و دانایان گفته‌اند که چاکری و

1. Internal Administrative law  
2. External Administrative law  
3. Meritocracy

بندهای شایسته و آزموده بهتر از فرزند باشد و در این معنی شاعر گوید: یک بنده مطواع به از سیصد فرزند، کین مرگ پدر خواهد و آن عزّ خداوند» (خواجه نظام‌الملک طوسی، ۱۳۸۹: ۱۵۸)

خواجه معتقد بر حفظ نیروهای شایسته و کارآزموده کشوری در بافت دستگاه‌های اداری و حکومتی است؛ چراکه این اشخاص به دلیل تجربه و تخصص لازم که در طی سال‌های متمادی و در طول خدمت کسب کرده‌اند، می‌توانند باعث قوت و عزت مُلک و فرمانروا باشند و از سوی دیگر در صورت برکنار نمودن آنان یافتن جایگزین زبده و ماهر که با ایشان برابری کند دشوار است. از این روی به سلطان توصیه می‌کند که چنین اشخاصی را تکریم نماید و با حفظ حقوق آنها و تثبیت جایگاهشان، مانع از خروج آنان از خدمت دولت شود. نظام‌الملک در صدد بیان لزوم رعایت اصل شایسته‌سالاری و اعطای منصب به کسانی است که دارای تخصص و تجربه کافی هستند. لازم به ذکر است که خواجه در عبارات متعددی در فصول مختلف سیاست‌نامه پادشاه را توصیه به حفظ پیران و اعطای مشاغل به آنها می‌کند و علت این توصیه را غالباً تجربه و تخصص کافی آنها عنوان می‌کند، با این حال با در نظر داشتن برخی مزایای ناشی از تثبیت جایگاه چنین اشخاصی، در مواردی به این دیدگاه وی می‌توان نقد جدی وارد ساخت به‌ویژه که این تفکر در حقوق عمومی کنونی قابل رد است.

## ۲.۱. کنترل فساد اداری

کنترل فساد در سازمان‌های حکومتی و دیوانی بسیار مورد توجه خواجه نظام‌الملک بوده است. در فصل نهم کتاب تحت عنوان «اندر مُشرفان دولت و کفاف ایشان» در خصوص مقام مشرف که وظیفه نظارت و بازرسی مالی را برعهده دارد، عنوان می‌دارد که حق و دستمزد متناسب با شغل باید به وی پرداخت گردد تا در پی خیانت و یا اخذ رشوه نباشد. «و آنچه ایشان را به کار آید از بیت‌المال بدهند تا ایشان را به خیانت کردن و رشوت ستدن حاجت نیفتد و آن فایده که از راستی کردن ایشان حاصل شود ده‌چندان و صدچندان مال باشد که بدیشان دهند به وقت ایشان» (خواجه نظام‌الملک طوسی، ۱۳۸۹: ۸۴)

خواجه نظام‌الملک در حکایت «عضدالدوله و قاضی خائن»، نیز عضدالدوله در پی تخلف قاضی و سوءاستفاده از مقام خویش و تصرف در مال غیر، با برکناری وی از خدمت این چنین بیان می‌دارد:

«که خدای عزوجل این مرزبانی مرا به سوی آن داده است تا مرزها را نگاه دارم و نگذارم که کسی را رنج یا زیانی رسد از کسی، بلکه از قاضی که من او را بر خون و اموال مسلمانان

گذاشته‌ام و گماشته و اجرا و مشاھره او می‌دهم تا او به راستی شغل مردمان می‌گذارد به حکم شرع و میل و محابا نکند و رشوتی نستاند». (خواجه نظام‌الملک طوسی، ۱۳۸۹: ۱۰۶)

در این حکایت نیز نظام‌الملک، تعیین دستمزد برای کارگزار دولت را عاملی در جهت کنترل انگیزه شخص مبنی بر سوءاستفاده از شغل خویش و اخذ رشوه، خیانت و یا ناراستی در انجام وظایف می‌داند؛ لذا تخلف قاضی و زیان رساندن به شخصی را به دلیل آنکه دارای دستمزد مناسب بوده است را محکوم می‌نماید و مستحق مجازات انفصال دائم از خدمت دولت می‌داند.

### ۳.۱. افزایش کارایی مستخدم

از دیدگاه خواجه، در شرایط تعیین‌شده برای وکیل خاص، پرداخت دستمزد متناسب با خدمت سبب افزایش کارایی مستخدم است «او را حشمتی تمام باید تا شغل تواند راند و کار او بنظام روان باشد.» (خواجه نظام‌الملک طوسی، ۱۳۸۹: ۱۱۹) علاوه بر این در فصل چهاردهم تحت عنوان «اندر پیکان و پرندگان» نظام‌الملک قید می‌کند که تعیین حقوق و دستمزد متناسب برای پیک دولتی منجر به این می‌شود که کارگزار در شرایط سخت نیز در پی خدمت‌رسانی مطلوب خواهد بود: «به چند راه معروف، پیکان مرتب باید نشاند و مشاھره و مرسوم ایشان پدید کرد، که چون چنین باشد اندر شبانروزی از پنجاه فرسنگ هر خبری که می‌باید می‌رسد.» (خواجه نظام‌الملک طوسی، ۱۳۸۹: ۱۱۷)

### ۴.۱. پاداش و تنبیه کارکنان

توجه به سیستم پاداش و تنبیه که امروزه در قوانین و مقررات اداری وجود دارد، در سیاست‌نامه به این نحو منعکس شده است که «هر که از خدمتکاران خدمتی پسندیده کرد باید که در وقت نواختی یابد و ثمرت آن بدو رسد و آن که تقصیری کند بی‌ضرورتی و سهوی آن کس را باندازه گناه مالشی رسد تا رغبت بندگان بر خدمت زیادت گردد و بیم گناهکاران بیش‌تر می‌شود و بر کارها استقامت می‌رود.» (خواجه نظام‌الملک طوسی، ۱۳۸۹: ۱۷۴)

لزوم پرداخت پاداش به کارگزارانی که با جدیت خدمت می‌نمایند و موجب رضایت عامه هستند در جهت تشویق آنان و نیز ترغیب سایر کارگزاران در انجام صحیح وظایف خود ضروری است. جالب است که ماده ۲۰ قانون مدیریت خدمات کشوری با مفهومی مشابه چنین مقرر می‌دارد: «دستگاه‌های اجرایی مکلفند به منظور ایجاد انگیزه و افزایش کارایی و بهره‌مندی از فکر و اندیشه و خلاقیت کارمندان ذی‌ربط خود سازوکار مناسب برای جلب مشارکت کارمندان و دریافت پیشنهادهای و اثرگذاری آن در تصمیم‌گیری‌ها را فراهم آورند.»

## ۵.۱. منع جمع مشاغل

اصل منع جمع مشاغل<sup>۱</sup> یکی از اصول مهم حقوق اداری است که بسیار مورد توجه کتاب سیرالملوک است. در حقوق ایران کنونی اصل ۱۴۱ قانون اساسی و برخی قوانین عادی از قبیل قانون استخدام کشوری مصوب سال ۱۳۴۳، قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دولتی مصوب سال ۱۳۷۳، قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶ نیز به این مورد اشاره می‌کنند. طبق این اصل کارکنان دولتی نبایستی متصدی دو شغل دولتی و بیش از آن به طور همزمان باشند. خواجه نظام‌الملک در فصل چهل و یکم سیاست‌نامه به این اصل مهم که امروزه عدم اعتنا به آن نیز یکی از مشکلات جدی در سیستم حقوق اداری است، اشاره می‌نماید و انتقاد جدی بر عدم رعایت آن توسط مقامات مافوق دارد. این فصل از سیاست‌نامه یکی از مفصل‌ترین فصول سیاست‌نامه است که این تفصیل خود گویای نارضایتی و ناخرسندی بسیار خواجه از این معضل است؛ لذا او با بیان حکایات متعددی مضراتی که این امر بر بافت جامعه و نظام اداری کشور وارد می‌سازد را برمی‌شمارد.

خواجه نظام‌الملک با قید این عبارت در آغاز فصل، قاعده ممنوعیت منع جمع مشاغل را بیان می‌کند: «پادشاهان بیدار و وزیران هشیار به همه روزگار هرگز دو شغل یک مرد را نفرموده‌اند و یک شغل دو مرد را، تا کارهای ایشان بنظم و با رونق بودی.» (خواجه نظام‌الملک طوسی، ۱۳۸۹: ۲۱۳) بنا بر دیدگاه وی اگر پادشاه مطلع از امور جاری مملکت و وزیر نیز دارای بصیرت، ذکاوت و زیرکی باشد، هیچ‌گاه سایر کارگزاران چنین تخلفاتی را مرتکب نخواهند شد.

یکی از مواردی که در ارتباط با اندیشه خواجه نظام‌الملک قرار می‌گیرد، بررسی مبنای این قاعده با رجوع به اصل برابری در مقابل قانون است که یکی از زیر شاخه‌های آن برابری فرصت‌های شغلی یا برابری در ورود به خدمت دولتی است که نظام‌الملک در سیاست‌نامه به هر دو مهم اشاره نموده است. یکی از اندیشمندانی که در زمینه اصل برابری در مقابل قانون به قلم‌فرسایی پرداخته، جان رالز است. نظریه وی که به نظریه عدالت توزیعی شهرت یافته دربرگیرنده دو اصل بنیادین است:

۱- هر شخصی باید در چارچوب گسترده‌ترین و جامع‌ترین آزادی‌های پایه‌ای برابر که به معنای نظامی آزاد برای همگان است دارای حق مساوی باشد. ۲- آزادی‌های اقتصادی و اجتماعی باید به ترتیبی باشد که الف: بیش‌ترین مزیت را برای

1. Prohibition of occupation

محروم‌ترین‌ها فراهم کند و ب: به مقامات و سمت‌های عمومی همگان بتوانند با شرایط برابر دست یابند (تانسی، ۱۳۸۳: ۱۰۸). بر اساس این اصل چنین می‌توان برداشت کرد که شغل یکی از فرصت‌های پیش رو برای افراد کشور به حساب می‌آید و چون افراد در برابر فرصت‌ها از دید رالز باید موقعیتی برابر داشته باشند، بنابراین تصاحب چندین شغل از طرف شخصی خاص بدین معناست که فرصت‌ها به طور برابر برای افراد یک جامعه محقق نشده است. بنابر اصل دوم جان رالز را می‌توان یکی از مؤثرترین بنیان‌های فلسفی سیاسی برای اصل منع جمع مشاغل به شمار آورد (رستمی، ۱۳۸۸: ۲۸).

در قوانین عادی ضمانت‌اجراهای متعددی برای عدم رعایت قاعده منع جمع مشاغل پیش‌بینی شده است. توزیع فرصت‌های شغلی بین تمام افراد جامعه و کاهش بیکاری، ایجاد نظام اداری سالم، جلوگیری از اعمال نفوذ ناروا، جلوگیری از تمرکز قدرت و حفظ بنیادین اصل استقلال قوا از اهداف مقرر برای پیش‌بینی ضمانت‌اجرا است (فخر، ۱۳۹۰: ۱۴۶). نظام‌الملک در مقام بیان اثرات مخرب چندشغله بودن مواردی را برمی‌شمارد که از جمله آنان، کاهش کارآیی مستخدم و نارضایتی مستمر مقام مافوق است. نظام‌الملک چندشغله بودن را باعث خلل وارد آمدن بر انجام یکی از دو شغل و کاهش کارایی مستخدم در انجام وظایف اعطا شده می‌داند که در نتیجه آن مقام مافوق نارضایتی مستمر از امور انجام شده توسط مستخدم خواهد داشت.

«چون دو شغل یک مرد را فرمایند همیشه از این دو شغل یکی بر خلل باشد و با تقصیر، از آن جهت که اگر مرد در این شغل بواجب قیام کند و تیمارش بجدّ بر دست گیرد در آن دیگر شغل خلل و تقصیر افتد و اگر در آن شغل بواجب قیام کند و اهتمامی نماید در این شغل به همه حال تقصیر و خلل راه یابد و اگر نیک نگاه کنی هر آن کس او دو شغل دارد همواره هر دو شغل بر خلل باشد و او مقصر و ملامت‌زده و فرمایند متشکی و رنجور» (خواجه نظام‌الملک طوسی، ۱۳۸۹: ۲۱۲).

همچنین وی یکی از اثرات چندشغله بودن را افزایش بیکاری در میان افراد شایسته و کاردان عنوان می‌کند. خواجه معتقد است که از نتایج چندشغله بودن افزایش نرخ بیکاری نسبت به نرخ شاغلین جامعه است:

«چون ده عمل یکی مرد را فرمایند و نه مرد را یک عمل نفرمایند در آن مملکت مردان معطل و محروم بیش از آن باشند که مردم با عمل، چون چنین باشد این بیکاران همکاری کنند و باشد که این کار در توان یافت و باشد که در نتوان یافت» (خواجه نظام‌الملک طوسی، ۱۳۸۹: ۲۲۳).



از اثرات مخرب چندشغله بودن، افزایش تمایل فرد در تصدی‌گری شغل‌های بیشتر است که موجب می‌شود افرادی که دارای تخصص و شایستگی لازم نیستند پست‌های متعددی را برعهده گیرند و در مقابل با فقدان پست‌های خالی، افراد لایق و کاردان از جایگاه شایسته خود باز بمانند. در نتیجه این امر نظام اداری دارای کارکنان نالایق می‌باشد که علی‌رغم محروم نمودن سایرین از فرصت‌های شغلی مناسب، خود باعث بروز ناکارآمدی و فساد در دستگاه‌های اداری می‌شوند. به بیان خواجه نظام‌الملک کسی که چندین شغل دارد با داعیه داشتن شغل‌های بیشتر از هر شیوه‌ای از جمله رشوه دادن استفاده می‌کند تا پست جدید نیز به وی اعطا شود و در مقابل، مقام مافوق بدون در نظر گرفتن مواردی از قبیل اینکه آیا فرد یادشده قابلیت و شایستگی لازم برای تصدی پست خالی را دارد، آیا او قدرت انجام وظایف مربوط به شغل اعطا شده را دارد، آیا او توان انجام چندین شغل را به طور همزمان دارد، شخص را در پست جدید می‌گمارد (خواجه نظام‌الملک طوسی، ۱۳۸۹: ۲۱۴). این امر سبب ایجاد چالش در سطح جامعه می‌شود و همگان دل‌مشغول این نکته‌اند که چرا کسانی که در عین شایستگی به کشور خدمت نموده‌اند فاقد شغل و جایگاه مناسب و عده‌ای در عین بی‌کفایتی، دارای چندین شغل هستند.

عدم رعایت قاعده منع جمع مشاغل، تأثیرات مخربی بر نظام اداری کشور دارد که در نهایت منجر به ایجاد فساد اداری می‌شود، منشأ ایجاد چنین مشکلاتی را می‌توان در نحوه مدیریت مقامات بالادستی جست‌وجو نمود. «نظام اداری باید به گونه‌ای سازمان‌دهی شود که افراد شایسته و باتجربه خود را حفظ نماید و این‌گونه افراد میل به خروج از خدمت اداری نداشته و جذب سایر دستگاه‌ها نشوند. دادن شغل و سمت به افراد براساس وابستگی‌های قومی، مذهبی، سیاسی و مانند آن خلاف اصل شایسته‌سالاری است و در عمل موجب حاکمیت افراد ناشایست می‌شود.» (ویژه، ۱۳۸۳: ۲۴۱). وجود نقض در مدیریت، دغدغه خواجه نظام‌الملک در مواجهه با این مشکل اساسی در دستگاه اداری نیز است. «اگر مدیریت اداری، اعمال اداری و تصدی مشاغل دولتی در راستای ارزش‌های پذیرفته‌شده حاکم بر جامعه تنظیم نشود، هنجارهای سیاسی و اجتماعی به هم خورده و امنیت خاطر را سلب می‌کند. دموکراسی مخدوش حقوق مردم ضایع، بیت‌المال ضعیف، ارزش‌ها مصدوم می‌شود و فساد اداری و استبداد حاکم می‌گردد و بالاخره مشروعیت نظام اداری به شدت مورد تردید قرار می‌گیرد.» (هاشمی، ۱۳۶۹: ۷۲) نظام‌الملک در عباراتی به بیان علل رواج معضل چندشغله بودن می‌پردازد. از دیدگاه وی اگر در نظام اداری کشور شخصی متصدی بیش از یک شغل باشد، نشان

از غفلت پادشاه و بی‌کفایتی وزیر دارد. در واقع مقام مافوق را عامل ایجاد چنین معضلی می‌داند و به نکوهش آنان می‌پردازد. به بیان خواجه «و هر آن‌گاه که وزیر بی‌کفایت باشد و پادشاه غافل نشانش آن باشد که یک عامل را از دیوان دو عمل فرمایند یا سه و پنج و هفت.» (خواجه نظام‌الملک طوسی، ۱۳۸۹: ۲۱۴)

در قسمتی دیگر خواجه با تأکید بر نقش وزیر - به عنوان عالی‌ترین مقام اداری و سیاسی - در رواج چندشغله بودن در سطح مملکت، وزیری که بدون توجه داشتن به مؤلفه‌هایی چون شهرت، اصالت و نیز دانش و شایستگی اقدام به تعیین کارگزار در پستی جدید می‌نماید و با اعطای چندین شغل به وی موجب بیکار ماندن شایستگان می‌شود را نادان و بی‌کفایت خطاب می‌نماید و معتقد است که وی درصدد زوال و براندازی دولت و خدشه وارد نمودن به عمل پادشاه و به نوعی بدترین دشمن حکمران است.

«و هرگاه که مجهولان و بی‌اصلان و بی‌فضلان را عمل فرمایند و معروفان و فضلان و اسیلان را معطل و ضایع بگذارند و یکی را پنج شغل فرمایند و یکی را یک عمل نفرمایند دلیل بر نادانی و بی‌کفایتی وزیر باشد. پس اگر وزیر کافی و دانا نباشد علامت آن بود که زوال مملکت و دولت و فساد کار پادشاه را می‌طلبند و بدترین دشمنان است.» (خواجه نظام‌الملک طوسی، ۱۳۸۹: ۲۲۳)

درنهایت خواجه نظام‌الملک در پی تأکید بسیاری که بر تأثیرات دوشغله بودن در افزایش بیکاری در جامعه دارد، با بیان حکایتی چهره ناخوشایند بیکاری را به تصویر می‌کشد و با گره زدن آن به معضل چندشغله بودن درصدد ارائه راهکاری برای رفع هردو برمی‌آید. در حکایت یادشده تعداد زیادی از اهالی شهر ری از بامداد هرروز تا زمان نشستن آفتاب در مکانی به نام دیده سپهسالاران اجتماع می‌کردند و بیان می‌داشتند که به تماشا نشستیم. این امر به سمع حاکم می‌رسد و آنها را فرامی‌خواند و علت را جویا می‌شود. بدین طریق مشخص می‌شود که افراد شایسته و کاردان به دلیل تعلق نگرفتن شغل به آنها و در پی بیکاری و نیز به دلیل آنکه به زعم خود از دولت حاصلی نداشتند، نارضایتی گسترده‌ای از حاکم و اوضاع جامعه داشته لذا با ناامیدی از بهبود یافتن اوضاع، آهنگ ترک مملکت کرده‌اند. حاکم از وزیر خویش - صاحب عباد - درخواست یافتن راهی برای سامان بخشیدن به وضعیت معترضان می‌نماید. در نتیجه این امر، وزیر با انفصال کارگزارانی که دارای دو شغل و بیش از آن هستند فرصت‌های شغلی جدید ایجاد می‌کند و افراد یاد شده را در پست‌های جدید می‌گمارد.

«چون صاحب پیش فخرالدوله شد از او پرسید که با آن جماعت چه کردی؟ گفت:

ای خداوند هر یکی را اسپیی و ساختی و دستی جامه و نفقات بدادم و هرکه در این دولت و دیوان دو شغل داشت یکی بستدم و بدیشان دادم چنان که همه را به خانه‌ها با عمل فرستادم. فخرالدوله را خوش آمد و پسندید و گفت: اگر جز این کردی نشایستی و کاشکی آنچه امسال کردی با ایشان پیش از این به ده سال کرده بودی تا ایشان را به مخالفت ما رغبت نیفتادی». (خواجه نظام‌الملک طوسی، ۱۳۸۹: ۲۲۹)

در پیش گرفتن این طریق در کاهش حجم بیکاری و نیز حل معضل چندشغله‌ها به صورتی که جنبه پیشگیرانه داشته باشد، از موارد سودمند دیگری است که خواجه نظام‌الملک به آن اشاره می‌نماید.

#### ۶.۱. مشارکت و مشورت

مشورت در امور عمومی، از مفاهیم سنتی در نظام سیاسی و اداری یک کشور است. خواجه نظام‌الملک یکی از فصول سیاست‌نامه را به این مهم اختصاص داده است. خواجه در فصل هجدهم سیاست‌نامه در جهت بیان دلایل مشورت عنوان می‌دارد که: «مشاورت کردن در کارها از قوی رأیی مرد باشد و از تمامی عقل و پیش‌بینی. چه هرکسی را دانشی باشد و هر یکی چیزی داند: یکی بیشتر داند و یکی کمتر و یکی دانشی و هرگز کار نبسته و نیازموده و یکی هم دانشی داند و هم کار بسته و تجربه‌ها کرده». (خواجه نظام‌الملک طوسی، ۱۳۸۹: ۱۲۳)

لذا از نظر وی، در مرتبه نخست توجه به نظرات سایرین و مشورت نمودن با آنها حکایت از کمال عقل، تدبیر و کاردانی حاکم دارد. از سوی دیگر، حکمران بایستی بر این امر واقف باشد که تخصص، تعهد و تجربه به عنوان عناصر ضروری در حکومت‌داری خوب به شمار می‌آیند با این پیش فرض که این عناصر لزوماً در یک شخص قابل جمع نیستند؛ لذا ضروری است که در انجام امور با در نظر گرفتن این مهم به مشورت با کسانی که دارای تجربه و تخصص کافی در زمینه مورد نیاز هستند، بپردازد. خواجه در جهت متقن ساختن گفته خویش مبنی بر لزوم مشورت در امور و نیز متوجه ساختن سلطان ملکشاه سلجوقی و سلاطین آینده بر این امر که مشورت نه تنها توصیه وی به حاکمان سلجوقی است بلکه در حکومت‌داری حضرت محمد(ص) نیز به‌وفور مشاهده شده است، به بیان شیوه حکومت‌داری حضرت محمد(ص) می‌پردازد.

«و همه جهانیان متفق‌اند که از آدمیان هیچ کس داناتر از پیغامبر ما محمد مصطفی(ص) نبوده است. به همه دانش که او را بود، از بس همچنان بدیدی که از پیش، و آسمان‌ها و زمین‌ها و بهشت و دوزخ و لوح و قلم و عرش و کرسی و آنچه در این هر دو میان است بر

او عرضه کردند... و ایزد تعالی، او را همی فرماید: وَ شاورَهُمْ فِي الْأَمْرِ<sup>۱</sup> یا محمد، چون کاری خواهی کرد و یا مهمی ترا پیش آید با یاران خویش تدبیر کن. او را مشورت همی فرماید کردن. چون او بی‌نیاز نبود از تدبیر و مشورت، ببايد دانستن که هیچ آفریده بی‌نیاز نتواند بود» (خواجه نظام‌الملک طوسی، ۱۳۸۹: ۱۲۴).

از دیدگاه وی، مقام والای پیامبر اکرم (ص)، برخورداري از علم و دانش و نیز آگاهی از تمام هر آنچه که در دو جهان است مانع از مشورت ایشان با دیگران نبوده و خداوند نیز ایشان را به مشورت توصیه می‌نماید؛<sup>۲</sup> لذا به تعبیر خواجه هیچ بشری از مشورت بی‌نیاز نیست و حاکمان بایستی همواره این مهم را مورد توجه قرار داده و از مشورت در راستای اعتلای امور عمومی و ارتقاء بهره ببرند.

علامه طباطبایی در تفسیر این آیه این‌گونه بیان می‌دارد: «احکامی که از مقام ولایت صادر می‌شود از راه شورا و با رعایت صلاح اسلام و مسلمین صادر خواهد شد.» بر طبق این نظر نهاد شورا، تجلی اراده نخبگان فکری جامعه در امور مملکت داری است (خواجه نظام‌الملک نیز با برداشتی مشابه از مفهوم مشارکت، آن را تداخل دادن دانایان در امور حکومت‌داری می‌داند) که در احکام صادره از سوی ولی جامعه، دارای جایگاه ممتاز است که امروزه با عنوان مشارکت سیاسی شهروندان بازشناسی می‌شود. (آقامحمد آقایی، ۱۳۹۳: ۹۱) خواجه ضمن تأکید بر نقش مشورت در نظام سیاسی کشور، گام را فراتر نهاده و مشورت نکردن در امور را نشانه استبداد و خودکامگی حاکم می‌خواند: «و مشورت ناکردن در کارها از ضعیف رأیی باشد و چنین کس را خودکامه خوانند.» (خواجه نظام‌الملک طوسی، ۱۳۸۹: ۱۲۴)

## ۷.۱. سلسله‌مراتب اداری (تبعیت کارمندان مادون از مافوق)

یکی از انواع نظارت در سیستم اداری نظارت سلسله‌مراتب اداری است. این نوع نظارت در

۱. آیه ۱۵۹ سوره مبارکه آل عمران: «فَبِمَا رَحْمَةٍ مِنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ» علاوه بر این، آیه ۳۸ سوره شوری نیز مؤید این معناست: «وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ»

۲. مشورت یکی از وظایف حاکم اسلامی و کارگزاران حکومتی در نظام اسلامی است: «و شاورهم فی الامر» به معنای الزام پیامبر (حاکم اسلامی) به مشورت با مردم در امور مربوط به امت (امور عمومی) است و طبق این آیه، پیامبر به عنوان حاکم جامعه، مامور شده است تا در امور مربوط به مردم از نظرخواهی بکند. حضرت در این آیه نه به عنوان پیامبر، و نه به عنوان شخص بلکه به عنوان حاکم و زعیم جامعه اسلامی ملزم به رعایت مشورت در امور عمومی شده بود. (آقایی طوق، ۱۳۹۷: ۲۰)

یک چارچوب هر می بر تصمیمات و اقدامات از طریق مقامات مافوق (نظارت‌کننده) بر مقامات اداری مادون (نظارت شونده) اعمال می شود. این امر از «اصل تبعیت» ناشی می شود. به این معنا که مقامات اداری مادون تابع مقامات مافوق هستند. (مشهدی، ۱۳۹۷: ۳۶۶) خواجه‌نظام‌الملک نیز در فصل چهاردهم سیاست‌نامه تحت عنوان «اندر پیکان و پرنندگان» به این اصل مهم حقوق اداری اشاره می نماید. خواجه در خصوص پیک‌هایی که از طرف دولت مرکزی به نقاط مختلف مأمور می شوند و وظیفه رساندن اطلاعات به دولت را دارند بیان می دارد که: «و ایشان را بر عادت گذشته نقیبان باشند که تیمار ایشان می دارند تا از اعمال و کردار خویش فرو نمانند» (خواجه‌نظام‌الملک طوسی، ۱۳۸۹: ۱۱۷) به بیان جعفر شعار (خواجه‌نظام‌الملک طوسی، ۱۳۸۵: ۳۳۴) مقصود از نقیب، سرپرست و مهتر قوم و گروه است؛ لذا از دیدگاه نظام‌الملک بایستی برای پیک‌ها سرپرستی تعیین شود تا با نظارت بر اعمال آن‌ها مانع از تخطی این اشخاص از اختیارات و نیز کوتاهی در انجام وظایف شود.

## ۲. تجلی حقوق اداری بیرونی در سیرالملوک

مسائل حقوق اداری در عهد پیشامدرن کمتر رنگ و بوی حقوق اداری بیرونی دارد. چه آنکه شکل‌گیری مسائل حقوق اداری بیرونی بیشتر تحت تأثیر تحولات عصر جدید حقوق اداری است؛ (هداوند، ۱۳۸۹، ۲۰ و عباسی، ۱۳۸۹، ۳۷) زیرا در حقوق اداری بیرونی، آنچه که اهمیت یافته است روابط میان مردم و اداره و تضمین حقوق شهروندان در برابر اداره است. با این وجود برخی مسائل از این دست در کتاب سیاست‌نامه، جای تأمل دارد، که برخی از آنها در ادامه اشاره می شود.

### ۱.۲. شفافیت

یکی از مفاهیم مهم در حوزه حقوق اداری و از مؤلفه‌های حکمرانی خوب، شفافیت<sup>۱</sup> است. شفافیت در تصمیم‌گیری‌های دولتی و اجرای سیاست‌های عمومی، نااطمینانی را کاهش داده و نیز می تواند کمک به مهار فساد در مقامات دولتی نماید. «از این جهت که، بدون شفافیت و اطلاعات هیچ گفت‌وگویی بین شهروندان و حکومت وجود نداشته و فساد و سوءاستفاده از قدرت می تواند بدون چالش اتفاق بیفتد.» (همتی، ۱۳۹۳: ۱۳۰) نظام‌الملک با عباراتی به این اصل اشاره می دارد:

«امیرالمؤمنین عمر گوید: هیچ چیز ضایع کننده‌تر مر مملکت را و تباه کننده‌تر مر رعیت

1. Transparency

را از درازی حجاب پادشاه نیست؛ و هیچ چیز سودمندتر و باهیب‌تر اندر دل خلق از آسانی و کم‌حجابی پادشاه نیست. خاصه در دل گماشتگان و عمال، که چون بدانستند که پادشاه آسان حجاب است، هیچ‌کس بر رعیت ستم نتواند کردن و جز مال حق نتواند ستدن». (خواجه‌نظام‌الملک طوسی، ۱۳۸۹: ۷۹)

مقصود از حجابی که پادشاه بایستی در مقابل رعیت کنار بگذارد آن است که مردم قادر باشند آزادانه و بدون هیچ‌گونه محدودیتی با پادشاه در ارتباط باشند.

همچنین اگر کارگزاران آگاهی بر وجود شفافیت در سیستم حکمرانی و ارتباط آزاد میان مردم و پادشاه داشته باشند، یارای سوءاستفاده از اختیارات خویش و ظلم به مردم نخواهند داشت؛ لذا خواجه در پی شناسایی این مفهوم در ساختار حکومت است. از نظر نظام‌الملک عدم وجود شفافیت در ساختار حکومت، مملکت را تباه می‌سازد.

از طرف دیگر باید مورد توجه قرار بگیرد که شفافیت بایستی واقعی و اثرگذار باشد، بدین معنا که اگر مؤلفه‌های لازم برای شفافیت مانند آگاهی‌بخشی به کارگزاران، گزارش‌دهی به مردم و تبیین دلایل تنبیه کارگزاران وجود داشته باشد (حبیب‌نژاد؛ عامری، ۱۳۹۵: ۱۲۹) در مقابل، این موارد باید منجر به پیشگیری از وقوع تخلف از سوی کارگزاران شود. اگر این امر تحقق نیابد، شفافیت دارای اثر مثبت نبوده لذا نمی‌توان ادعا نمود که در این صورت شفافیت به عنوان یکی از مؤلفه‌های حکمرانی خوب به وقوع پیوسته است. نظام‌الملک در حکایت «دادرسی پادشاهان عجم» با اشاره به این امر که پادشاه بایستی ابتدا خود در برابر قاضی در جایگاه خوانده قرار گیرد و در صورت گناهکار بودن وی، قاضی بدون در نظر گرفتن مقام وی از شخصی که به طرفیت پادشاه تظلم‌خواهی نموده است احقاق حق می‌نماید؛ این بعد از شفافیت را متذکر می‌شود.

«اکنون ای موبد خدای را بین و نگر تا مرا بر خویشان نگرینی؛ زیرا هرچه ایزد تعالی فردا از من پرسد، از تو پرسم و اندر گردن تو کنم، پس موبد بنگریستی اگر میان وی و میان خصم وی حقی درست شدی داد آن کس به‌تمامی بدادی» (خواجه‌نظام‌الملک طوسی، ۱۳۸۹: ۵۸).

خواجه‌نظام‌الملک بیان می‌دارد که اگر حق شخص بر پادشاه اثبات گردد بایستی به صورت کامل احقاق حق نماید؛ سپس این امر را جهت پیشگیری از وقوع تخلفات و سوءاستفاده از اختیارات توسط کارگزاران به کار می‌گیرد:

«چون ملک از داوری بپرداختی، باز بر تخت آمدی و تاج بر سر نهادی، چون ملک از داوری بپرداختی، باز بر تخت آمدی و تاج بر سر نهادی، روی سوی بزرگان و کسان خود کردی و گفتی: من آغاز از خویشان بدان کردم، تا شما را طمع بریده شود از ستم کردن بر

کسی. اکنون هر که از شما خصمی دارد خشنود کنید.» (خواجه‌نظام‌الملک طوسی، ۱۳۸۹: ۵۸) با این شرح که پادشاه علت مجازات ابتدایی خویش را ممانعت به عمل آوردن از سوءاستفاده کارکنان از مقام دانسته، لذا در این صورت شفافیت در معنای واقعی آن تحقق می‌یابد.

## ۲.۲. استماع

استماع<sup>۱</sup> امروزه یکی از مفاهیم اداره خوب است.<sup>۲</sup> در تاریخ حقوق اداری انگلستان نیز این اصل سابقه تاریخی کهنی<sup>۳</sup> دارد و یکی از اصول عدالت طبیعی<sup>۴</sup> به شمار می‌آید. (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹، ۳۷۶) خواجه‌نظام‌الملک با اشاره به حق بر دادخواهی در عبارتی به اصل استماع اشاره می‌کند: «چاره نیست پادشاه را از آنکه هر هفته‌ای دو روز به مظالم بنشیند و داد از بیدادگر بستاند و انصاف بدهد و سخن رعیت به گوش خویش بشنود بی واسطه‌ای» (خواجه‌نظام‌الملک طوسی، ۱۳۸۹: ۱۸) در این قسمت استماع با عبارت «سخن رعیت به گوش خویش بشنود بی واسطه‌ای» در سیاست‌نامه انعکاس یافته است؛ در واقع گوش فرادادن نشانگر مفهوم استماع است.<sup>۵</sup> در قسمتی از بحث استماع، خواجه با اشاره به گران‌گوش بودن فرمانروا، به استماع ناقص اشاره می‌کند و بیان می‌دارد که بایستی در این موارد در جهت رفع نقصان موجود تدبیری اندیشیده شود. در حکایت مورد بحث خواجه، پادشاه با بیم از اینکه امکان زایل شدن حق عده‌ای بدین واسطه وجود دارد، مقرر می‌کند که متظلمان با لباس سرخ در محل دادخواهی حاضر شوند؛ بدین شیوه اطرافیان وی قادر نخواهند بود که از تظلم‌خواهی مردم ممانعت به عمل آورند.

### 1. Hearing

۲. استماع یا حق شنیده‌شدن به طور سنتی در حقوق عرفی به‌عنوان یکی از ارکان عدالت رویه‌ای محسوب می‌شود. عدالت رویه‌ای به طور عام و استماع به طور خاص، تضمینات شکلی را پیشنهاد می‌نماید تا مقامات و مراجع اداری هنگام رسیدگی و تصمیم‌گیری در مورد افراد ملزم به رعایت آنها باشند. هدف اصلی نیز رفتار منصفانه با افراد است. (فلاح زاده، ۱۳۹۲: ۱۷۰)

### 3. Audi alteram partem

### 4. Natural justice

۵. یک رویکرد نسبت به اصل استماع این است که: «احترام به افراد مستلزم این است که آن فرد استماع شده و حرف‌هایش شنیده شود؛ بنابراین حق بر استماع و شنیده شدن، به طور مستقیم از اصل احترام به افراد نشأت می‌گیرد. در این صورت اصل استماع ماهیت ابزاری ندارد، بلکه شرط مستقیم و بلافصل احترام به افراد محسوب می‌شود. بر همین اساس است که استماع سخنان افراد در جریان تصمیم‌گیری اداری، نشان‌دهنده احترام به او و ارج نهادن به حیثیت و کرامت انسانی محسوب می‌شود. (فلاح زاده، ۱۳۹۲: ۱۷۲)

«شنودم که یکی از ملوک به گوش‌گران‌تر بوده است. چنان اندیشید که کسانی که ترجمانی می‌کنند و حاجبان سخن متظلمان با او راست نگویند و او چون حال نداند چیزی فرماید که موافق آن کار نباشد. فرمود که متظلمان باید که جامه سرخ پوشند و هیچ‌کس دیگر سرخ نپوشد تا من ایشان را بشناسم و این ملک بر پیلی نشستی و در صحرا بایستادی و هر که را با جامه سرخ دیدی بفرمودی تا جمله را گرد کردند، پس به جایی خالی بنشستی و ایشان را پیش آوردندی تا به آواز بلند حال خویش می‌گفتندی و او انصاف ایشان می‌دادی» (خواجه نظام‌الملک طوسی، ۱۳۸۹: ۱۹).

### ۳.۲. اصل بی‌طرفی

اصل بی‌طرفی<sup>۱</sup> یکی از اصول مهم، قدیمی<sup>۲</sup> و پایه‌ای حقوق اداری است. بر اساس این اصل مقام اداری مکلف است به دور از جانبداری به تقاضاها و درخواست‌های اداری رسیدگی کند. (مشهدی، ۱۳۹۷: ۱۹۱) نظام‌الملک در فصل سوم در مقام بیان شرایط دادخواهی و به مظالم نشستن پادشاه از انصاف یاد می‌کند که بیانگر اصل بی‌طرفی است: «چاره نیست پادشاه را از آنکه هر هفته‌ای دو روز به مظالم نشیند و داد از بیدادگر بستاند و انصاف بدهد و سخن رعیت به گوش خویش بشنود بی هیچ واسطه‌ای.» (خواجه نظام‌الملک طوسی، ۱۳۸۹: ۱۸)

در عبارتی دیگر خواجه (۱۳۸۹: ۱۲۰) با اشاره به اینکه به نزدیکان، منصبی نباید اعطا شود یا بالعکس در صورت اعطای پست به شخصی، اشخاص مزبور نایستی به عنوان ندیمان و نزدیکان پادشاه تعیین شوند بیان می‌دارد که «هر که را شغلی و عملی فرمودند، او را باید که ندیمی نفرمایند و هر که را ندیمی فرمودند باید که هیچ عملی نفرمایند، که به حکم انبساطی که بر بساط پادشاه دارد درازدستی کند و مردمان را رنج رساند.» اعطای شغل و منصب به نزدیکان را از عوامل سوءاستفاده از شغل می‌داند؛ لذا عدم رعایت این امر باعث نقض اصل بی‌طرفی و ایجاد فساد در دستگاه اداری می‌شود.

### ۴.۲. اصل سرعت در پاسخگویی (محدودیت زمانی در پاسخگویی به ارباب رجوع)

امروزه اصل سرعت در پاسخگویی<sup>۳</sup> یکی از معیارهای کارآمدی اداره و از اصول اداره خوب است. بر اساس این اصل هر کس حق خواهد داشت تا تقاضایش در فرآیند رسیدگی اداری به گونه‌ای مناسب و کافی و در کوتاه‌ترین و سریع‌ترین زمان ممکن رسیدگی شود. بدین

1. Principle of Neutrality  
2. Nemo judex in causa sua  
3. Time limit



جهت این اصل تکلیفی را بر مقامات عمومی بار می‌نماید که پاسخگویی در مدت زمانی معقول از لوازم آن است. بر این اساس مقام عمومی اولاً باید قلمرو زمانی موردنظر مقنن را در رسیدگی‌های اداری رعایت نماید. ثانیاً هرگونه تقصیر در این زمینه به نفع اشخاص تفسیر و اداره در این خصوص مسئولیت خواهد داشت. (هداوند؛ مشهدی، ۱۳۸۹: ۱۸۸)

نظام‌الملک به این اصل اداری اشاره می‌نماید: «بندگان که به خدمت می‌ایستند، زحمت می‌کنند تا حاجت می‌افتد به هروقت پرده انداختن؛ و چون در حال پراکنده شوند، هم اندر وقت باز می‌آیند» (خواجه نظام‌الملک طوسی، ۱۳۸۹: ۱۴۰) مقصود از پرده انداختن اتمام زمان پاسخگویی به مراجعه‌کنندگان است.

خواجه در ادامه بیان می‌دارد که در جهت رفع این مشکل بایستی ترتیبی مقرر شود که مطابق با آن عوام و خواص در روزهای جداگانه حضور یابند. در نتیجه این تدبیر، همگان بدون اتلاف وقت به مقصود خویش خواهند رسید:

«چون فرمانی جزم داده شود و یک دو راه با ایشان بگویند که ایشان را چگونه می‌باید بود، بر آن بروند و بدین تکلف حاجت نیاید؛ و یا معلوم فرمایند کرد که هر روز از غلامان آبدار و سلاحدار و شرابدار و جامه‌دار و مانند این و از غلامان که به امیر حاجبی و به امیری و بزرگی رسیده‌اند، چند پیش خدمت آیند تا هر روزی از وثاقی بدان عدد به نوبت خدمت می‌آیند و از خواص همچنین، تا زحمت نباشد». (خواجه نظام‌الملک طوسی، ۱۳۸۹: ۱۴۰)

## ۵.۲. تأمین اجتماعی

اصل حق بر تأمین اجتماعی<sup>۱</sup> یکی از اصول کلی و مهم حقوق اداری است (هداوند؛ مشهدی، ۱۳۸۹: ۲۲۰) که امروز در اعلامیه جهانی حقوق بشر (مواد ۲۲ و ۲۵)، در قانون اساسی ایران (اصول ۲۱ و ۲۹) به آن اشاره شده است. نظام‌الملک نیز در سیاست‌نامه با اشاره به این اصل بیان می‌دارد که انوشیروان عادل با مرسوم ساختن تظلم‌خواهی به منظور ممانعت به عمل آوردن از ستم بر رعیت، دستور ساختن جرس‌هایی را می‌دهد تا بدین وسیله خود بلاواسطه از تمامی تظلمات صورت گرفته از سوی مردم آگاهی یافته و به آنها رسیدگی نماید:

«پس بفرمود تا سلسله‌ای سازند و جرس‌ها در او آویزند، چنان که دست هفت‌ساله کودک بدو رسد، تا هر متظلمی به درگاه آید، او را به حاجبی حاجت نبود: سلسله بجنباند، جرس‌ها به بانگ آیند، نوشیروان بشنود، آن کس را پیش خواند، سخن او بشنود و داد او بدهد». (خواجه نظام‌الملک طوسی، ۱۳۸۹: ۵۳-۵۲)

1. principle of Social security

ذیل این فصل و در حکایت «انوشیروان و زنجیر عدالت» علی‌رغم آنکه به نظر می‌رسد خواجه ابتدائاً در پی نشان دادن مفهوم آرمانی عدالت و نیز گرفتن داد از بیدادگر در یک پادشاه است؛ که به موجب آن سلاطین سلجوقی بایستی رویه‌ای یکسان در پیش گیرند اما در ادامه مواردی را بیان می‌کند که اصل تأمین اجتماعی را به ذهن متبادر می‌سازد.

«نوشیروان گفت: ای نادانان، که شما اید، نه چنین است که شما می‌پندارید. چون نیک نگاه کنی، این خر هم به دادخواستن آمده است. چنان خواهم که هر دو خادم بروید و این خر را در میان شهر برید و از احوال این خر از هر کسی بپرسید و به راستی مرا معلوم کنید». (خواجه‌نظام‌الملک طوسی، ۱۳۸۹: ۵۴) پس از آنکه مشخص می‌شود متعلق به شخصی است که به مدت بیست‌سال از آن استفاده و اکنون رها کرده است، انوشیروان شخص را فرا می‌خواند:

«نوشیروان گازر<sup>۱</sup> را گفت: تا این خرک جوان بود و کار تو می‌توانست کرد، علفش همی دادی و تیمارش می‌داشتی؛ اکنون که پیر گشت و از کار کردن فرو ماند، از بهر آن که علفش باید دادن، نام آزادی بر وی نهادی و از درش بیرون راندی؟ پس حق رنج و خدمت بیست‌ساله او کجا رود؟» (خواجه‌نظام‌الملک طوسی، ۱۳۸۹: ۵۵)

در نهایت خواجه‌نظام‌الملک با بیان این عبارات به از کارافتادگی، بازنشستگی و نیز لزوم توجه به تأمین اجتماعی و حق وی در دریافت حقوق و مزایای دوران بازنشستگی در قبال خدمت چندساله برای دولت اشاره می‌کند. خواجه با بیان سه عبارت کلیدی مخاطب را به درک مفهوم تأمین اجتماعی رهنمون می‌سازد: ۱- عبارت «تا این خرک جوان بود و کار می‌توانست کرد، علفش همی دادی و تیمارش می‌داشتی» درارتباط با زمانی است که دولت با نیاز به نیروی کار، با پرداخت حقوق و مزایای شخص او را در خدمت خود حفظ می‌کند. ۲- عبارت «اکنون که پیر گشت و از کار کردن فروماند... نام آزادی بر وی نهادی و از در بیرونش کردی» بیانگر دوران بازنشستگی و از کارافتادگی شخص است که دولت با عدم نیاز به تخصص وی، با بهانه‌های واهی مانند آزادی او را از خدمت معاف می‌کند و در مقابل خود را ملزم به هیچ نوع تعهدی در قبال خدمت چندساله وی برای دولت نمی‌داند. ۳- عبارت «پس حق رنج و خدمت بیست‌ساله او کجا رود» که مقصود نهایی خواجه از طرح بحث است؛ تأکید و یادآوری خدمت چندساله مستخدم دولت و لزوم توجه دولت به حق مستخدم بر دریافت پاداش، حقوق و مزایا در برابر سال‌هایی است که از نیروی کار وی جهت نیاز خویش استفاده می‌نموده است.

۱. رخت شو یا جامه شوی

## نتیجه

توجه به میراث تاریخی حقوق عمومی و اداری در ایران به غایت ضعیف است. این مقاله تنها کوشیده است اندکی از پیرامون یکی از این میراث‌ها سخن براند. با مطالعه سیاست‌نامه، با مفاهیم و نهادهای اداری بسیاری مواجه می‌شویم که امروزه در ذیل حقوق اداری مدرن مورد مطالعه قرار می‌گیرند. علی‌رغم آنکه سیرالملوک متعلق به ده قرن پیش است و علی‌رغم آنکه حقوقدانان بسیاری ممکن است در قامت مخالفت با مطالعه تاریخی در رابطه با حقوق اداری برآیند، نمی‌توان جایگاه این اثر کهن ادب فارسی را در بیان مفاهیم و نهادهای مشابه حقوق اداری منکر شد. در این پژوهش تنها به برخی از مفاهیم، اصول و نهادهای اداری همچون شفافیت، مشارکت، برابری و شایسته‌سالاری، اصل منع جمع مشاغل، اصل کارآمدی اداره، اصل بی‌طرفی و غیره مندرج در سیاست‌نامه اشاره می‌شود؛ با این حال ارائه بخشی از مطالب نیز به تنهایی مُثَبِتِ ظرفیت بالای سیاست‌نامه در مطالعات حقوق عمومی است. خواجه نظام‌الملک در مواردی صرفاً به بیان صریح یا ضمنی این مفاهیم اکتفا می‌کند؛ اما در برخی موارد مانند «اصل منع جمع مشاغل» ضمن بیان اصل یا مفهوم مورد نظر، مشکلاتی که در نبود چنین مواردی ایجاد می‌شود را متذکر می‌شود و با در نظر داشتن آسیب‌هایی که عدم رعایت قواعد موردنظر به بدنه دستگاه اداری وارد می‌سازد و تأثیرات زیان‌باری که بر افراد عادی و کارگزاران دارد، با آگاهی بخشی به سلطان به وی هشدار می‌دهد که در برابر چنین مشکلاتی که قطعاً آفت قدرت وی به شمار می‌آیند تدابیری بیاندیشد و برای تحقق این مهم، خود نیز با استفاده از حکایات متعدد راهکارهایی را پیشنهاد می‌دهد. امید است که این اثر بتواند زمینه‌ای را فراهم نماید تا به میراث تاریخی حقوق عمومی ایران توجه بیشتری در آینده مبذول گردد.

## فهرست منابع

### الف. کتاب‌ها

۱. آقامحمد آقایی، احسان (۱۳۹۰)، نقش دولت در فرآیند مشارکت‌پذیری مردم، تهران، شهردانش.
۲. آقایی طوق، مسلم (۱۳۹۸)، حقوق اداری ۱، تهران، انتشارات شرکت سهامی انتشار.
۳. بنداری اصفهانی (۱۳۵۶)، تاریخ سلسله سلجوقی زبده‌النصره و نخبه‌العصره، ترجمه محمدحسین جلیلی، تهران، بنیاد فرهنگ ایران.
۴. تانسی، استیون (۱۳۸۳)، مقدمات سیاست، ترجمه هرمز همایون‌پور، تهران، نشر نی.
۵. خواجه‌نظام‌الملک طوسی (۱۳۸۵)، گزیده سیاست‌نامه (سیرالملوک)، تصحیح جعفر شعار، تهران، امیرکبیر.
۶. خواجه‌نظام‌الملک طوسی (۱۳۸۹)، سیرالملوک (سیاست‌نامه)، (به اهتمام هیوبرت دارک)، تهران، شرکت انتشارات علمی و فرهنگی.
۷. طباطبایی، سیدجواد (۱۳۷۵)، خواجه‌نظام‌الملک، تهران، طرح نو.
۸. عباسی، بیژن (۱۳۸۹)، حقوق اداری، تهران، نشر دادگستر.
۹. مشهدی، علی (۱۳۹۷)، فرهنگ اصطلاحات حقوق اداری، تهران، شرکت سهامی انتشار.
۱۰. هداوند، مهدی و مشهدی، علی (۱۳۸۹) اصول حقوق اداری (در پرتو آراء دیوان عدالت اداری)، تهران، خرسندی.
۱۱. هداوند، مهدی (۱۳۸۹)، حقوق اداری، تهران، انتشارات سمت، جلد ۱.
۱۲. همتی، مجتبی (۱۳۹۳)، حقوق شهروندی و نسل دوم حقوق بشر، تهران، خرسندی.
۱۳. یاحقی، محمدجواد و فرزاد، عبدالحسین (۱۳۹۱) تاریخ ادبیات ایران و جهان، تهران، شرکت چاپ و نشر کتاب‌های درسی ایران.

### ب. مقاله‌ها

۱۴. آقایی طوق، مسلم (۱۳۹۷)، «فرآیندهای مشورت عمومی و نظرخواهی در مورد مقررات بررسی تطبیقی و وضعیت ایران»، فصلنامه حقوق اداری، شماره ۱۴، صص. ۳۰-۹.
۱۵. حبیب‌نژاد، سیداحمد؛ عامری، زهرا (۱۳۹۵)، «شاخص‌های شفافیت در حکومت اسلامی (با تأکید بر حکومت علوی)»، فصلنامه حقوق اساسی، شماره ۹، صص ۱۵۷-۱۲۹.
۱۶. دلیر، نیره (۱۳۹۵)، «رابطه دولت با مردم؛ وظایف، کارکردها و قواعد براساس رویکرد اندرنامه‌های دوره میانه با تأکید بر سیرالملوک»، فصلنامه جستارهای سیاسی معاصر، شماره ۱، صص ۱۴۰-۱۲۵.

۱۷. فخر، حسین (۱۳۹۰)، «بررسی قلمرو قاعده ممنوعیت منع جمع مشاغل دولتی» فصلنامه فقه و حقوق اسلامی، شماره ۳، صص ۱۷۴-۱۴۵.
۱۸. فلاح‌زاده، علی محمد (۱۳۹۲)، «تحولات حق استماع در حقوق اداری انگلستان و ایران» فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۴۱، صص ۲۰۶-۱۶۹.
۱۹. ویژه، محمدرضا (۱۳۸۳)، «مفهوم اصل برابری در حقوق اداری نوین»، فصلنامه حقوق اساسی، شماره ۲، صص ۲۵۲-۲۱۳.
۲۰. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۶۹)، «نظام حقوقی منع جمع مشاغل عمومی در نظام حقوقی ایران»، فصلنامه دانش مدیریت، شماره ۸.
- ج. رساله و پایان‌نامه‌ها
۲۱. دلیر، نیره (۱۳۸۸)، «مشروعیت و قدرت از دیدگاه خواجه نظام‌الملک»، رساله دکتری، تهران، گروه زبان و ادبیات فارسی دانشگاه شهیدبهبشتی.
۲۲. رستمی، ثریا (۱۳۸۸)، «منع جمع مشاغل و نظام حقوقی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، شیراز، گروه حقوق عمومی.
۲۳. کریمی، زهرا (۱۳۹۲)، «قدرت از دیدگاه خواجه نظام‌الملک با تأکید بر سیاست‌نامه»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، اراک، گروه ادبیات و علوم انسانی.

#### Books

1. Littler Jo, Meritocracy As Plutocracy: The Marketising Of 'Equality' Under Neoliberalism, New Formation 2013.

2. Raadschelders, Jos. Handbook of administrative History. Routledge, 2017.

#### Articles & Theses

3. Chaygan, A. (1934) Essai sur l'histoire du Droit public Musulman des premiers Siècle de sa Formation, Thèse de droit, Paris.

4. Nasr, Thaghi, (1933), Essai sur l'histoire du Droit persan à l'époque des Sassanides, Thèse de droit, Paris.

5. Tabatabai Motameni, Manoutcher, (1951), Histoire du Droit public de la Perse Antique jusqu'à l'époque des Sassanides, Thèse de droit, Paris.

6. Janbozorgi, Ali. «Political System of Islam and its Relevance in Modern Times.» PhD diss, Aligarh Muslim University, 2005

7. Koch, Bettina. «Religious Dissent in Premodern Islam: Political Usage of Heresy and Apostasy in Nizam Al-Mulk and Ibn Taymiyya.» In Religion, Power, and Resistance from the Eleventh to the Sixteenth Centuries, pp. 215-235. Palgrave Macmillan, New York, 2014
8. Stephan, Tara. «Advice for the Sultan: Prophetic Voices and Secular Politics in Medieval Islam By Nequin Yavari.»، 2017.