



تعیین حدود اختیارات مقامات دولتی در سیره علوی؛

الگوی نظری برای حقوق اداری معاصر

محمد قاسم تنگستانی^۱؛ مهدی مرادی برلیان^۲

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱۰/۰۳؛ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۰/۱۸

چکیده

مسأله «حدود اختیارات مقامات دولتی» در حقوق اداری صرفاً بحثی فنی و حقوقی درباره صلاحیت و تفویض نیست، بلکه نقطه برخورد سه افق هنجاری است: امانت قدرت، کرامت شهروندان و کارآمدی اداره. نوشتار حاضر با تکیه بر سیره علوی نشان می‌دهد در سنت حکمرانی امام علی (ع)، اقتدار سیاسی به مثابه «ولایت امینانه» فهم می‌شود. از این رو سیره علوی ظرفیت آن را دارد که از سطح موعظه اخلاقی فراتر رود و به چارچوب حقوقی برای تحدید و هدایت اختیار اداری در دولت‌های معاصر ترجمه شود. روش پژوهش حاضر بر «بازسازی هنجاری متن‌مبنا» استوار است: تحلیل درون‌متنی نامه‌ها، خطبه‌ها و دستورهای اجرایی امام علی (ع) به‌ویژه عهدنامه مالک اشتر و مقایسه مفهومی آنها با اصول بنیادین حقوق اداری. نوآوری این مقاله در آن است که اصول حقوق اداری را از دل این سیره استخراج و بازسازی کرده است. یافته‌ها از صورت‌بندی چهار قاعده مقوم حکایت دارد: قاعده قانون‌مداری و تحدید صلاحیت، قاعده تناسب و منع استبداد اداری، قاعده پاسخ‌گویی و قاعده امانت‌داری و عدم تعارض منافع. بر اساس این بازسازی، «الگوی ولایت امینانه» می‌تواند به مثابه معیار طراحی نهادی از آیین رسیدگی اداری و نظام گزینش و ارزیابی کارمندان تا بازرسی عمل کرده و بدین ترتیب سیره علوی نه رقیب حقوق اداری مدرن، بلکه منبعی برای غنای هنجاری و بومی‌سازی آن در افق ایران امروز باشد.

کلیدواژگان: سیره علوی، ولایت امینانه، حدود اختیار، حقوق اداری، تناسب و پاسخ‌گویی، تعارض منافع، عدالت اجرایی

۱. دانشیار گروه حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران (نویسنده مسئول)؛ m.tangestani@khu.ac.ir

۲. استادیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران؛ m.moradib@umz.ac.ir



تحدید اختیارات مقامات دولتی، بیش از آنکه مسئله‌ای فنی یا حقوقی درباره صلاحیت‌ها و اختیارات باشد، بازتاب یکی از بنیادی‌ترین تنش‌های حیات سیاسی است؛ چگونگی جمع میان ضرورت اقتدار و لزوم مهار آن. قدرت بسمثابه ابزار اداره جامعه، از یکسو برای حفظ نظم و اجرای قانون ضروری است، اما از سوی دیگر اگر بدون تحدید و نظارت رها شود، می‌تواند به استبداد، فساد و نقض کرامت شهروندان بینجامد. مسئله آن است که اقتدار سیاسی تا کجا مشروعیت دارد و چه سازوکارهایی می‌تواند آن را در خدمت خیر عمومی نگاه دارد (Craig, ۲۰۲۱: ۱۵).

حقوق اداری مدرن برای پاسخ به پرسش فوق، سازوکارهایی همچون اصول عدم صلاحیت، حاکمیت قانون، تناسب، شفافیت و نظارت قضایی را تعبیه کرده است. اما واقعیت آن است که این اصول در بستر تجربه تاریخی غربی شکل گرفته‌اند (Cane & McDonald, ۲۰۱۸: ۴۲-۴۴). در ایران معاصر نیز این چارچوب‌ها وارد نظام اداری شده‌اند، بی‌آنکه پیوند جدی با سنت‌های بومی برقرار کنند. در نتیجه، حقوق اداری ما بیشتر ترجمان حقوق اداری اروپایی است تا برساخته‌ای بومی و ریشه‌دار در میراث اسلامی.

در این میان، سیره علوی ظرفیت مهمی برای بازاندیشی دارد. نامه‌ها، خطبه‌ها و دستورهای حکومتی امام علی (ع)، به‌ویژه عهدنامه مالک اشتر، سرشار از آموزه‌هایی درباره حدود اختیارات، نظارت مالی، منع انحصارطلبی، عدالت اداری و ضرورت پاسخ‌گویی است. این متون اگرچه در ظاهر رنگ و بوی اخلاقی دارند، اما در واقع واجد دلالت‌های حقوقی و اداری‌اند و قابلیت آن را دارند که به اصول قابل اجرا در نظام اداری معاصر ترجمه شوند. برای نمونه، در نامه ۵۳ آمده است: «إِیَّاکَ وَالْأَسْتِئْثَارَ بِمَا النَّاسُ فِیْهِ أَسْوَةٌ؛ از اختصاص دادن آنچه همگان در آن برابری به خود بپرهیز» (نهج / البلاغه، ۴۲۷). این دستور، در زبان امروز، معادل اصل منع تعارض منافع و سوءاستفاده از مقام است.

پژوهش‌های معاصر بعضاً این ظرفیت را مورد توجه قرار داده‌اند. برای مثال، هویدا (۱۴۰۴) امکان تحلیل عهدنامه مالک اشتر را از منظر قواعد آیین دادرسی بررسی کرده و نشان می‌دهد که این متن می‌تواند واجد کارکرد رویه‌ای در نظام حقوقی باشد. همچنین بوسلیکی (۱۴۰۳) عهدنامه را با منشور حقوق شهروندی ایران به‌صورت تطبیقی تحلیل کرده و بر ظرفیت آن در تقویت حقوق عمومی تأکید کرده است. چنین پژوهش‌هایی بیانگر آن است که عهدنامه، برخلاف تلقی صرفاً اخلاقی، واجد کارکردهای حقوقی و اداری نیز هست. باری، پیشینه موجود اغلب یا به سطح اخلاق سیاسی بسنده کرده یا آن را در چارچوب الهیات سیاسی محدود ساخته است (۱۰۸-).



۱۰۳: ۱۹۸۸). نوشتار حاضر می‌کوشد با اتخاذ رویکرد «بازسازی هنجاری متن‌مبنا»، سیره علوی را بازخوانی کند؛ متونی همچون عهدنامه مالک اشتر نه به‌مثابه میراث اخلاقی صرف، بلکه به‌عنوان دست‌نوشته‌های حکومتی که می‌توان آنها را در زبان حقوق اداری امروز معادل قواعدی همچون قانونی‌بودن،^۱ تناسب،^۲ امانت‌داری^۳ و پاسخ‌گویی^۴ دانست (Lambton, ۱۹۸۱: ۱۴۴-۱۵۰).

از این رهگذر، پژوهش حاضر در پی آن است که مفهوم «ولایت امینانه» را به‌عنوان صورت‌بندی نظری اقتدار در سیره علوی، استخراج و بازسازی نماید؛ بدین معنا که قدرت در اندیشه امام علی (ع) نه غنیمت و ملک شخصی، بلکه امانتی مشروط به عدالت، رضایت عمومی و پاسخ‌گویی است. این الگو می‌تواند به‌مثابه چارچوبی برای تحدید اختیارات مقامات دولتی عمل کرده و در عین وفاداری به سنت اسلامی، با اصول حقوق اداری هم‌افق شود.

مفهوم‌شناسی و مبانی نظری

برای آنکه بتوان از سیره علوی به‌عنوان الگوی نظری برای حقوق اداری معاصر سخن گفت، نخست باید مفاهیم کلیدی این پژوهش روشن شوند. هیچ نظریه‌ای بدون شالوده‌ای مفهومی قابل اتکا نیست؛ زیرا زبان مفاهیم، همان بستری است که در آن می‌توان مقایسه، بازسازی و صورت‌بندی انجام داد.

۱. مفهوم «حدود اختیارات» در حقوق اداری

«اختیار» در معنای کلاسیک حقوق اداری، صلاحیتی است که قانون به مقام اداری اعطا می‌کند تا برای اجرای وظایف عمومی تصمیم بگیرد. این صلاحیت از ابتدا با قید «حدود» همراه است؛ یعنی اختیار هرگز مطلق نیست (زارعی، ۱۳۸۰: ۵۳). اصل حاکمیت قانون مهم‌ترین سازوکاری است که حدود اختیار را تعیین می‌کند؛ بدین معنا که هیچ تصمیمی مشروعیت ندارد، مگر آنکه در چارچوب قانون اتخاذ شود (Craig, ۲۰۲۱: ۹۸-۱۰۰). با این حال، محدود کردن اختیار صرفاً به ارجاع به نص قانونی کافی نیست؛ زیرا نصوص همیشه کلی‌اند و کارکنان ناگزیر از اعمال داور و تفسیر هستند. در اینجا است که اصولی همچون تناسب، عدم خودسری، پاسخ‌گویی و حق شنیده‌شدن به میان می‌آیند (Cane & McDonald, ۲۰۱۸: ۵۷-۵۹).

در سنت اسلامی به‌ویژه در اندیشه علوی، این مسئله صورت‌بندی خاصی یافته است. امام علی (ع) در نامه به یکی از کارگزاران خود هشدار می‌دهد که «منصب طعمه نیست بلکه امانتی

۱. Legality
۲. Proportionality
۳. Fiduciary Duty
۴. Accountability



است بر گردن تو» (نهج/البلاغه، نامه ۵: ۳۴۹). در این نگاه، حدود اختیار نه صرفاً به نصوص حقوقی، بلکه به قید امانت وابسته است. قدرت در سیره علوی از اساس با قید اخلاقی - حقوقی «امانت» تحدید می‌شود.

۲. مفهوم «ولایت امینانه» در سیره علوی

اگر بخواهیم جوهر اندیشه علوی در باب قدرت را در یک عبارت خلاصه کنیم، شاید بهترین تعبیر «ولایت امینانه» باشد. ولایت در اینجا به معنای اقتدار سیاسی و اداری است، اما اقتداری که به هیچ روی ملک شخصی صاحب‌منصب تلقی نمی‌شود، بلکه امانتی است که باید در خدمت مردم به کار بسته شود. امام علی (ع) در عهدنامه مالک اشتر بارها بر این نکته تأکید می‌کند که والی نباید خود را مالک مردم بداند (ر.ک: نهج/البلاغه، ۴۲۷).

ولایت امینانه یعنی فهم قدرت به‌عنوان وظیفه امانی. دولت و مقامات آن به مثابه «امین مردم» شناخته می‌شوند و موظف‌اند منافع عمومی را بر هر منفعت شخصی یا گروهی ترجیح دهند (۹-۱۲: ۲۰۱۶: Criddle & Fox-Decent). ولایت امینانه فراتر از یک نظریه انتزاعی است. این مفهوم در سیره علوی در قالب سازوکارهای عملی تجلی یافته است: از نظارت بر کارگزاران و الزام به پاسخ‌گویی، تا منع استئثار (انحصارطلبی) و تأکید بر تناوب در مسئولیت‌ها.

۳. حدود اختیارات و کرامت انسانی

یکی از عمیق‌ترین لایه‌های تحدید اختیار در سیره علوی پیوند آن با کرامت انسانی است. در نامه ۵۳ آمده است: «و لا تقولن إني مؤمر أمرت فأطاع، فإن ذلك إدغال فی القلب و منهكة للدين؛ مگو که من فرمانروا هستم، امر می‌کنم و اطاعت باید شود؛ زیرا این رویکرد قلب را فاسد و دین را تباه می‌کند» (نهج/البلاغه، نامه ۵۳: ۴۳۲). در این بیان، خروج از حدود اختیار مساوی است با فساد اخلاقی و نقض کرامت مردمان.

این پیوند عمیق میان تحدید اختیار و حفظ کرامت، همان چیزی است که حقوق اداری مدرن نیز به آن رسیده است. اصل تناسب در حقوق اروپایی دقیقاً بر همین مبنا شکل گرفته که هیچ تصمیم اداری نباید کرامت انسان را پایمال کند (۱۳۱: ۲۰۱۰: Alexy). «ولایت امینانه» به‌عنوان مفهومی برخاسته از سنت اسلامی، می‌تواند به‌عنوان الگویی نظری بومی عمل کند که هم ریشه در سنت اسلامی دارد و هم پاسخ‌گوی نیازهای نظام اداری مدرن است.



تحلیل تطبیقی در تحدید اختیارات اداری

مطالعه تطبیقی نه صرفاً برای کشف شباهت‌ها و تفاوت‌ها، بلکه برای نشان دادن قابلیت ترجمه مفهومی میان سنت‌ها اهمیت می‌یابد. در این نوشتار، مقایسه میان سه حوزه حقوقی فرانسه، آلمان و اتحادیه اروپا انجام می‌شود. سه نظام به‌گونه‌ای شاخص‌ترین دستاوردها در تحدید اختیارات اداری را عرضه کرده‌اند. این سه تجربه حقوقی، در عین تفاوت‌های نهادی، یک آموزه مشترک دارند: قدرت اداری تنها تا جایی مشروع است که در خدمت خیر عمومی به‌کار رود، متناسب با کرامت انسان اعمال شود و در برابر مردم و نهادهای نظارتی پاسخگو باشد. همین سه‌گانه، همان چیزی است که در سیره علوی با عنوان «ولایت امینانه» بازتاب یافته است.

۱. فرانسه: شورای دولتی و تحدید اختیار در پرتو دکترین‌های قضایی

فرانسه را می‌توان زادگاه حقوق اداری مدرن دانست؛ جایی که پس از انقلاب ۱۷۸۹ و فروپاشی ساختارهای قدیم، ضرورت سامان‌دهی رابطه میان دولت و شهروندان، بنیان تأسیس شورای دولتی را فراهم کرد. این شورا در ابتدا بازوی مشورتی دولت بود، اما به‌مرور با ایفای نقش قضایی در رسیدگی به شکایات علیه مقامات دولتی، به یکی از مهم‌ترین ابزارهای تحدید قدرت در حقوق عمومی فرانسه تبدیل شد (Brown & Bell, ۱۹۹۸: ۳۵-۳۸).

در دل این تحول، دو دکترین کلیدی پدید آمد که جوهره اندیشه فرانسوی در تحدید اختیار را شکل می‌دهد: نخست، «انحراف از قدرت» که بر این اصل استوار است که مقام اداری اگر از اختیارات خود برای مقاصد شخصی، سیاسی یا غیرعمومی استفاده کند، از حدود مأموریت قانونی خود خارج شده و تصمیمش بی‌اعتبار خواهد بود. این قاعده به شهروندان امکان می‌داد تا نشان دهند که پشت ظاهر قانونی یک تصمیم، نیتی غیرعمومی پنهان است. شورای دولتی با این دکترین به عمق نیت و غایت اعمال اداری نفوذ کرد و اعلام نمود که صرف استناد به قانون کافی نیست، بلکه استفاده از اختیار باید همواره در راستای خیر عمومی باشد (Chapus, ۲۰۰۱: ۴۶۲-۴۶۵).

دومین دکترین، «افراط در اختیار» بود که به معنای خروج از حدود صلاحیت یا اقدام بدون مبنای قانونی است. شورای دولتی با اتکاء به این قاعده، خود را ضامن اصل قانونی بودن معرفی کرد. به این معنا که هیچ مقام دولتی حق ندارد خارج از نص یا برخلاف هدف قانون عمل کند. این دکترین موجب شد که اصل قانون‌مندی به‌صورت یک معیار زنده در حقوق اداری فرانسه نهادینه شود و مقامات دولتی پیوسته در برابر آن پاسخگو باشند (Rivero & Waline, ۲۰۰۹: ۴۱۱-۴۱۴).

اگر این دستاوردها را در پرتو سیره علوی بخوانیم، شباهتی شگفت‌انگیز رخ می‌نماید. امام علی (ع) در عهدنامه مالک اشتر با عباراتی روشن والی مصر را از «استثار بما الناس فیه أسوة»



یعنی انحصارطلبی در آنچه مردم در آن برابند، باز می‌دارد (ر.ک: نهج البلاغه، ۴۲۷). این دستور، در زبان امروز، چیزی جز همان دکترین منع انحراف از قدرت نیست؛ اختیار تنها زمانی مشروع است که برای مصالح عمومی اعمال شود، نه برای منافع شخصی یا گروهی. از سوی دیگر، تأکید مکرر امام علیه السلام بر پابندی به عدالت و تبعیت از نصوص، همان روح اصل قانون‌مداری است که شورای دولتی در قالب دکترین «افراط در اختیار» صورت‌بندی کرده است.

آموزه‌های اخلاقی- دینی سیره علوی را می‌توان به زبان حقوقی- نهادی ترجمه کرد؛ همان‌گونه که شورای دولتی توانست قواعد عامی همچون «منع انحراف از قدرت» و «افراط در اختیار» را به اصولی اجرایی و الزام‌آور بدل سازد. این پیوند میان سنت علوی و تجربه فرانسوی، امکان صورت‌بندی نظریه‌ای بومی در حقوق اداری ایران را فراهم می‌آورد.

۲. آلمان: دولت قانون‌مدار و اصل تناسب به مثابه تحدید اختیار

تجربه آلمان در تحدید اختیارات اداری از جهتی متفاوت با فرانسه شکل گرفته است. اگر در فرانسه، شورای دولتی با ابزارهای قضایی همچون «انحراف از قدرت» یا «افراط در اختیار» زمینه‌های تحدید قدرت را فراهم آورد، در آلمان این اندیشه در سطحی عمیق‌تر و فلسفی‌تر صورت‌بندی شد: ایده «دولت قانون‌مدار» که ریشه در تحولات فکری قرن نوزدهم دارد، به معنای آن است که دولت نه صرفاً مجری قانون، بلکه در تمام اعمال خود مقید به اصولی بنیادین همچون عدالت، عقلانیت و کرامت انسانی است (Pieroth & Schlink, ۲۰۱۹: ۲۱۱-۲۱۵).

اصل تناسب که امروزه یکی از بنیادی‌ترین اصول حقوق عمومی آلمان و اتحادیه اروپاست (مرادی برلیان، ۱۳۹۲: ۲۳)، سه لایه دارد: نخست، تصمیم‌گذاری باید «ضرورت» داشته باشد؛ یعنی هیچ ابزار کم‌خطرتر و ملایم‌تری برای تحقق هدف عمومی وجود نداشته باشد. دوم، باید «مناسبت» داشته باشد؛ یعنی میان وسیله و هدف ارتباط عقلانی و منطقی برقرار باشد. سوم، باید «موازنه عادلانه» وجود داشته باشد؛ به این معنا که منافع عمومی حاصل از تصمیم نباید به بهای نقض شدید حقوق فردی به‌دست آید (Alexy, ۲۰۱۰: ۱۳۱-۱۳۳). به این ترتیب، اصل تناسب به زبان ساده می‌گوید که قدرت اداری تنها آنگاه مشروع است که متعادل، معقول و کرامت‌محور اعمال شود. در واقع، نمی‌توان از مقامات عمومی و اداری این توقع را داشت که به‌صورت کامل و شایسته اهداف عمومی را محقق سازند و در عین حال نیز هیچ نوع مداخله‌ای در حقوق و منافع افراد، نداشته باشند؛ مقامات عمومی و اداری باید توازن منطقی میان اهداف عمومی و منافع خصوصی برقرار سازند. بر این اساس، نقش دادگاه‌های اداری در اعمال اصل



تناسب، بررسی «روش‌های جایگزین عمل»^۱ در پرتو اهداف اداره است. اگر ابزار یا روش‌های جایگزینی غیر از آنچه مقامات عمومی به کار بسته‌اند، وجود دارد که منافع افراد را کمتر تحت تأثیر قرار داده، اما به شکل برابری در تحقق اهداف عمومی مؤثرند، آنگاه عمل اداره غیرضروری و نامتناسب است (Thomas, ۲۰۰۰: ۷۷).

آلمان پس از جنگ دوم جهانی در بازسازی قانون اساسی خود اصل «کرامت انسانی»^۲ را به ماده نخست قانون اساسی ارتقاء داد و بدین‌سان پیوندی ناگسستنی میان کرامت و تحدید اختیار برقرار کرد. از آن پس، دادگاه قانون اساسی فدرال بارها تأکید کرده است که حتی تصمیمات اداری مبتنی بر قانون نیز اگر با کرامت انسانی ناسازگار باشند، فاقد مشروعیت‌اند (۵۸-۵۴: Kommer, ۲۰۱۷).

در نامه ۵۳، امام علی (ع) والی مصر را از این‌که صرفاً به اقتدار خود تکیه کند و فرمان را به‌عنوان دلیل اطاعت معرفی نماید، برحذر داشته می‌فرماید: «و لا تقولن اِنّی مؤمر امرت فاطاع، فإنّ ذلک إدغال فی القلب و منهکة للدين» (نهج/البلاغه: ۴۳۲). در این بیان، تجاوز از حدود اختیار و توسل به استبداد اداری، نه تنها نقض کرامت مردم، بلکه تهدیدی برای بنیادهای اخلاقی و دینی معرفی شده است.

این پیوند تطبیقی می‌تواند برای ایران آموزنده باشد. اگر در فرانسه قاعده «انحراف از قدرت» ترجمان نهادی اصل «منع استئثار» در سیره علوی بود، در آلمان اصل «تناسب» همان ترجمان نهادی اصل «ولایت امینانه» است. این بدان معناست که می‌توان از دل متون اسلامی، اصولی استخراج کرد که در زبان مدرن حقوق عمومی معادل دارند و ظرفیت آن را دارند که در نظام حقوقی ایران نهادینه شوند.

۳. اتحادیه اروپا: حکمرانی چندسطحی و شفافیت به‌مثابه تضمین امانت اداری

اتحادیه اروپا در قیاس با فرانسه و آلمان، تجربه‌ای یگانه در تحدید اختیارات اداری دارد؛ چراکه با یک دولت یکپارچه سروکار نداریم، بلکه با مجموعه‌ای چندسطحی از نهادهای ملی، فراملی و فرادولتی

۱. Alternative Courses

منظور از روش‌های جایگزین عمل، روش‌هایی هستند که امکان تحقق اهداف اداره را فراهم می‌آورند، در عین حال نیز نسبت به عمل اتخاذی آسیب کمتری را برای منافع افراد به دنبال دارند. این روش‌ها مصداق خاصی ندارند و با توجه به موضوعی که صلاحیت اختیاری در چارچوب آن اعمال می‌شود، متغیر هستند.

۲. Human Dignity



مواجهیم که تصمیمات اداری در آنها به‌طور هم‌زمان شکل می‌گیرند. این ساختار چندسطحی^۱ از یک‌سو خطر تمرکز قدرت را کاهش می‌دهد و از سوی دیگر پیچیدگی مضاعفی ایجاد می‌کند: چگونه می‌توان اطمینان یافت که تصمیمات کمیسیون اروپا، شورا و پارلمان و نیز نهادهای تنظیم‌گر فراملی، در مرزهای مشروعیت و کرامت انسانی باقی می‌مانند (Curtin, ۲۰۱۷: ۷۰-۷۴).

در پاسخ به این پرسش، اتحادیه اروپا شبکه‌ای از اصول حقوقی مشترک را برای تحدید قدرت اداری پرورده است. نخستین اصل، قانونی‌بودن و صلاحیت محدود است: نهادهای اتحادیه صرفاً در حدود صلاحیت‌هایی که دولت‌های عضو به آنها واگذار کرده‌اند، می‌توانند عمل کنند (ر.ک: ماده ۵ معاهده اتحادیه اروپا). این اصل که به «اصل تفویض محدود»^۲ مشهور است، مانع از آن می‌شود که کمیسیون یا شورا به نام اهداف کلان اروپایی، صلاحیت‌هایی را به‌طور خودسرانه برای خود بسازند (۱۰۲-۹۹: ۲۰۲۱, Craig & de Búrca).

اصل دوم، تناسب و ضرورت است؛ بدین معنا که اقدامات نهادهای اتحادیه نباید فراتر از آنچه برای دستیابی به اهداف معاهدات ضروری است برود. دیوان دادگستری اتحادیه اروپا^۳ بارها بر این اصل تأکید کرده است. برای فهم اصل تناسب در حقوق اتحادیه اروپایی، ناگزیر باید معیارهای تشکیل‌دهنده آن را مورد توجه قرار داد. اصل تناسب دربردارنده معیاری سه قسمتی است: آیا اقدام مورد نظر برای نائل آمدن به هدف قانونی، شایستگی^۴ دارد؟ آیا اقدام مورد نظر برای نائل آمدن به هدف، ضروری^۵ است؟ آیا اقدام، اثر زیاده از حدی بر منافع خواهان دارد؟ (۱۱۳: ۱۹۹۳, de Burca) برای نمونه در پرونده Fedesa (C-۳۳۱/۸۸)، دادگاه صراحتاً بیان کرد که حتی در حوزه سیاست کشاورزی مشترک، اقدامات اداری باید ضرورت و تناسب داشته باشد و نمی‌توان به بهانه اهداف کلان اقتصادی، آزادی‌های بنیادین را نقض کرد (۸۱۴-۸۱۲: ۲۰۱۹, Chalmers et al.).

اصل سوم، شفافیت و حق دسترسی به اسناد است. برخلاف بسیاری از نظام‌های ملی، اتحادیه اروپا این اصل را در معاهدات خود نهادینه کرده است. مقرر ۱۰۴۹/۲۰۰۱ پارلمان اروپا^۶ نیز به شهروندان اتحادیه حق می‌دهد که به اسناد و تصمیمات نهادهای اروپایی دسترسی داشته باشند، مگر مواردی که منافع حیاتی امنیت یا حریم خصوصی ایجاب کند. دیوان عدالت اروپا تأکید کرده که

۱. Multi-Level Governance

۲. Principle of Conferral

۳. CJEU

۴. Suitability

۵. Necessity

۶. Regulation (EC) No ۱۰۴۹/۲۰۰۱ of the European Parliament and of the Council of ۳۰ May ۲۰۰۱ regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents



شفافیت شرط اعتماد عمومی و مشروعیت نهادی است. بدین سان، شفافیت به اصل بنیادین در تحدید اختیار و تضمین امانت اداری بدل شده است (۱۱۵-۱۱۳: ۲۰۰۶، Curtin & Meijer).

اصل چهارم، پاسخ‌گویی چندسطحی است. سازوکارهایی همچون حق دادخواهی مستقیم نزد دیوان عدالت حق شکایت به دیوان محاسبات اروپا و نیز حق مراجعه به دادرس ویژه دادخواهی اداری، نظامی از مسئولیت‌پذیری ایجاد کرده‌اند که در آن مقامات اتحادیه نه تنها در برابر دولت‌های عضو، بلکه در برابر شهروندان نیز پاسخ‌گو هستند. از این منظر، اتحادیه اروپا نمونه‌ای نادر از نظامی است که چندلایه بودن، خود به ابزار تحدید قدرت بدل شده است (۲۵-۲۹: ۲۰۱۲، Peers).

اگر این اصول را در افق مقایسه‌ای با سیره علوی بنگریم، شباهتی ژرف پدیدار می‌شود. در نامه مالک اشتر، امام علی علیه السلام والی را نه تنها به رعایت حدود صلاحیت، بلکه به شفافیت و پاسخ‌گویی مستمر فرامی‌خواند: «و لا تحتجب عن رعیتك حجاباً طویلاً... فإن احتجاب الولاة عن الرعية شعبة من الضيق و قلة علم بالأمر». در این بیان، شفافیت به‌عنوان شرط کارآمدی و عدالت معرفی می‌شود.

همچنین اصل منع استنثار در سیره علوی «إیّاک والاستنثار بما الناس فیه أسوة» (نهج البلاغه: ۴۲۷) در پرتو حقوق اتحادیه اروپا معادل می‌یابد با اصل منع تعارض منافع و ضرورت توزیع عادلانه منابع و مناصب میان ملت‌ها و شهروندان عضو. در هر دو سنت، قدرت امری شخصی و خودسرانه نیست، بلکه امانتی است که باید در برابر عموم توضیح‌پذیر باشد.

جمع‌بندی تطبیقی نشان می‌دهد آنچه در فرانسه در قالب حاکمیت قانون، در آلمان به‌صورت اصل تناسب، و در اتحادیه اروپا به شکل پاسخ‌گویی چندسطحی تحقق یافته است، در سیره علوی در قالب «ولایت امینانه» صورت‌بندی شده است. این هم‌پوشانی مفهومی امکان می‌دهد که سیره علوی به‌مثابه منبعی زنده برای بازخوانی و بومی‌سازی حقوق اداری مدرن در ایران امروز به کار آید؛ نه به‌عنوان رقیب یا بدیل، بلکه به‌عنوان منبعی برای غنای هنجاری، اصلاح نهادی و پیوند میان اخلاق سیاسی و سازوکارهای اجرایی معاصر.

بررسی نظام حقوقی ایران در پرتو سیره علوی

تحدید اختیارات مقامات دولتی در ایران معاصر، بیش از آنکه به‌مثابه یک دغدغه بومی صورت‌بندی شده باشد، عمدتاً در پرتو ترجمه و اقتباس از الگوهای اروپایی تحقق یافته است. قوانین و نهادهایی همچون دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی کل کشور، یا اصولی از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نظیر اصل ۱۷۳ و ۱۷۴، بی‌تردید نقش بنیادینی در مهار اقتدار



اداری داشته‌اند؛ اما آنچه کمتر مورد توجه قرار گرفته، پیوند این سازوکارها با ریشه‌های معرفتی و سنت هنجاری اسلامی است. پرسش اصلی در بررسی حقوق اداری ایران این نیست که چه نهادهایی برای نظارت و تحدید قدرت طراحی شده‌اند، بلکه این است که این نهادها تا چه حد توانسته‌اند در مدار «ولایت امینانه» قرار گیرند؟ بر این اساس، تحلیل پیش رو نخست به معرفی مهم‌ترین قوانین و نهادهای ناظر بر تحدید اختیار در ایران می‌پردازد، سپس کاستی‌ها و آسیب‌های آنها را واکاوی می‌کند و در نهایت، با رجوع به سیره علوی، چارچوبی برای بازسازی هنجاری و بومی حقوق اداری ایران پیشنهاد خواهد کرد.

۱. قوانین و اصول اساسی ناظر بر تحدید اختیار در ایران

منظور از «ولایت امینانه» آن است که قدرت اداری نه ملک متصدی، که امانتی است مقید به خیر عمومی، کرامت اشخاص و پاسخ‌گویی مستمر. نظام حقوقی ایران برای تبدیل این دعوی هنجاری به سازوکارهای آزمون‌پذیر، دو ریل اساسی و چند نهاد مکمل را مفصل‌بندی کرده است. ریل نخست، رسیدگی قضایی به تظلمات اداری است که در اصل ۱۷۳ قانون اساسی با تأسیس دیوان عدالت اداری تضمین شده است. ریل دوم، «نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین» است که اصل ۱۷۴ بر عهده سازمان بازرسی کل کشور نهاده است.

در سطح قوانین عادی، «قانون دیوان عدالت اداری» کانون سخت تحدید اختیار است. سه حلقه به هم‌پیوسته، میدان عمل دیوان را در مهار خودسری اداری تقویت می‌کنند: دسترسی مؤثر به اسناد اداری، ضمانت اجرای آراء و گسترش میدان صلاحیت. نخست، ماده ۴۴ اصلاحی ۱۴۰۲ کلیه واحدهای دولتی، شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی را مکلف می‌کند ظرف یک ماه اسناد و پرونده‌های مورد مطالبه دیوان را ارسال کنند و در صورت عدم امکان، دلایل عذر را اعلام نمایند؛ استنکاف، با ضمانت اجرا مواجه است. دوم، فصل اجرای احکام پس از اصلاحات ۱۴۰۲ با ریزتنظیم مهلت‌ها، تکالیف و ابزارهای قهر اداری، «وفای به حکم» را از سطح توصیه به درجه الزام پی‌گیری‌پذیر ارتقا داده است. ماده ۱۰۸ اصلاحی، محکوم‌علیه اداری را مکلف می‌سازد ظرف یک ماه از ابلاغ رأی قطعی، یا رأی را اجرا کند یا رضایت محکوم‌له را جلب نماید و نتیجه را کتبی به شعبه صادرکننده اعلام کند؛ در صورت تخلف، پرونده به واحد اجرای احکام ارسال و سلسله ضمانت اجرای مواد ۱۱۰ و ۱۱۱ به جریان می‌افتد. این ضمانت‌ها از احضار و اخذ تعهد تا توقیف حساب و اموال متخلف و حتی راهکار بودجه‌ای نو (کسر مستقیم از ردیف دستگاه به نفع محکوم‌له از طریق ابلاغ به سازمان برنامه و بودجه در مهلت مشخص) را در بر می‌گیرد. با وجود مراتب فوق، باید اذعان داشت که اجرای احکام دیوان با چالش‌های ساختاری و فرایندی متعددی مواجه



است (شیبانی و همکاران، ۱۳۹۸: ۱۷)؛ سوم، میدان صلاحیتی دیوان در دو بُعد رسیدگی به شکایات از تصمیمات و اقدامات اداری و ابطال مقررات عام‌الشمول به شکلی صریح به خروج از حدود صلاحیت، تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات، مغایرت با قانون یا شرع و تخلف در اجرای قانون تصریح می‌کند. این زبان، از سطح کنترل صرفاً شکلی فاصله گرفته و به کنترل غایت و حدود اختیار نزدیک می‌شود. هم‌افزایی این صلاحیت با نهادهای تازه‌ای مانند «معاونت حقوق عامه» که به‌موجب ماده ۱۲۰ اصلاحی، اختیار طرح مستقیم دعوی به سود حقوق عمومی و درخواست ابطال مقررات مغایر با ماده ۱۲ را دارد دیوان را از وضعیت منفعل صرف رسیدگی به شکایات‌های فردی بیرون می‌آورد و به کنشگری نهادی حراست از خیر عمومی ارتقا می‌دهد.

از منظر «ولایت امینانه» مقام امین باید بتواند دلیل بدهد، حکم را بی‌درنگ اجرا کند، در حیطه اختیارات مقید بماند، پیوسته زیر نظر باشد و در معرض دید عموم عمل کند. سازمان بازرسی کل کشور به‌موجب قانون تشکیل خود، مأمور بازرسی مستمر کلیه وزارتخانه‌ها و دستگاه‌ها و گزارش انحراف‌هاست؛ تفاوت کارکردی آن با دیوان، پیشینی/هم‌زمان بودن کنترل است. این هم‌نشینی، دوگانه دآوری قضایی پسینی و پایش کارکردی پیوسته را پدید می‌آورد و اجازه می‌دهد انحراف از حدود اختیار، پیش از رسوب در رویه اداری، اصلاح شود. از سوی دیگر، «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» با به‌رسمیت شناختن حق شهروند بر دسترسی به اسناد عمومی و با الزام دستگاه‌ها به پاسخ‌گویی در مواعد مقرر، شفافیت را از اخلاق به حقوق ارتقا می‌دهد. تصویب قانون فوق گام مهمی در ارتقای فرهنگ قانون‌مداری، شفافیت و تضمین حقوق شهروندان تلقی می‌شود (ویژه و طاهری، ۱۳۹۰: ۲۶۵).

شبکه قوانین کارکردی مکمل نیز پازل را کامل می‌کند: «لایحه قانونی منع مداخله ی وزراء و نمایندگان و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری» با ممنوع کردن ورود مقامات به معاملات دولتی، فضای سوءاستفاده از موقعیت را می‌بندد؛ «قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» تکالیف بین‌سازمانی برای پیشگیری و مقابله با فساد را مقرر می‌کند؛ «قانون رسیدگی به تخلفات اداری» نظام حقوقی حاکم بر رسیدگی به تخلفات انضباطی کارکنان را تعریف می‌کند. در کنار هم، این مقررات، «منع استثناء» را از سطح توصیه اخلاقی سنت علوی به زبان قاعده حقوقی اجراپذیر ترجمه می‌کنند.

در سطح فرایندهای درون اداری، هنوز فقدان یک آیین اداری واحد با تعیین قواعد دلیل‌آوری، استماع، مواعد، بار اثبات و نسبت ضرورت/تناسب احساس می‌شود؛ خلأیی که باعث ناهمسازی رویه‌ها و دشواری ترجمه ولایت امینانه به استانداردهای یکنواخت تصمیم‌سازی در خود دستگاه‌ها



می‌گردد. ترمیم این شکاف، به‌ویژه با تدوین یک آیین اداری جامع و تنقیح/یکپارچه‌سازی رژیم تعارض منافع، حلقه آخر تبدیل امانت قدرت به «امانت پاسخگو و کرامت‌محور» است؛ همان معنایی که در عهدنامه مالک اشتر با نهی صریح از «استثثار بما الناس فيه أسوة» و الزام به گشودگی چهره قدرت در برابر مردم صورت‌بندی شده است (ر.ک: نهج/البلاغه، نامه ۵۳).

۲. آسیب‌شناسی اجرای منظومه تحدید اختیارات اداری در پرتو «ولایت امینانه»

در هندسه «ولایت امینانه»، قدرت اداری تنها زمانی مشروع است که به‌طور مستمر قابل بازخواست و پاسخ‌گو باقی بماند. منظومه نهادی ایران، دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی، دسترسی آزاد به اطلاعات و قوانین مکمل ضدفساد در سطح متن به این سمت جهت‌گیری کرده است؛ با این حال، فاصله معنادار میان هنجار مکتوب و رفتار نهادینه‌شده همچنان باقی است. نخستین رخنه، «بار فرایندی» است که وصول مؤثر به عدالت اداری را کند می‌کند. حجم بالا و کثرت پرونده‌های مطرح شده در دیوان موجب اطاله دادرسی گردیده است. در منطق «ولایت امینانه»، تأخیر ممتد در شنیدن شکایت شهروند، به‌منزله تعلیق امانت است؛ امانتی که باید «حاضر به پاسخ» بماند.

رنج دوم، «اجرای آراء» است؛ جایی که قانون دیوان، حلقه‌های الزام را محکم‌تر کرده، اما رفتار برخی دستگاه‌ها هنوز با روح قانون همساز نشده است. محکوم‌علیه اداری را مکلف می‌کند ظرف یک ماه پس از ابلاغ رأی قطعی، رأی را اجرا یا رضایت محکوم‌له را جلب و نتیجه را کتبی اعلام کند؛ در صورت استنکاف، پرونده به «واحد اجرای احکام» می‌رود و سلسله ضمانت‌اجراها، از احضار و اخذ تعهد تا تمهیدات مالی و انتظامی فعال می‌شود. با این همه، شواهد رویه‌ای از استمرار مقاومت‌های پراکنده در برخی پرونده‌ها حکایت دارد که ناگزیر، پیگیری اجرایی، تذکر انتظامی و در مواردی حتی پیگرد را ضروری می‌سازد. این بخش همان نقطه‌ای است که الگوی علوی، «استثثار» را به‌منزله انحصار دسترسی به حق در ید مقام، تقبیح می‌کند؛ هر تعلل در اجرای رأی قطعی دیوان، ترجمان نهادی همین استثثار است و با امانت‌داری ناسازگار.

رنج سوم، «پنهان‌کاری اداری» است؛ امری که با دو ابزار قانونی هدف گرفته شده، اما در عمل هنوز مقاوم است. از یک‌سو، قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات حق شهروند بر دانستن و تکلیف مقام به پاسخ‌گویی در مواعد را تصریح کرده و از سوی دیگر، ماده ۴۴ اصلاحی قانون دیوان عدالت اداری همه دستگاه‌ها را مکلف می‌کند ظرف یک ماه از مطالبه دیوان، اسناد و مدارک را ارسال کنند و استنکاف را مشمول ضمانت اجرا سازد، اما ضعف‌های اجرایی، ابهامات متنی و سامانه‌ای و مقاومت‌های موردی همچنان کارایی رژیم شفافیت را پایین می‌آورد و دسترسی شهروندان به



اطلاعات را ناهموار می‌کند. از منظر «ولایت‌امینانه»، این همان جایی است که فرمان علوی والی را از «احتجاج طویل» بازمی‌دارد و به «اصحارِ عذر» آشکار کردن دلیل فرامی‌خواند: قدرتِ امین، خود را توضیح می‌دهد، پنهان نمی‌کند (ر.ک: نهج‌البلاغه، نامه ۵۳).

رخنه چهارم، فقدان آیین اداری پیشینی و واحد در درون دستگاه‌هاست. هرچند دیوان عدالت اداری در مقام داوریِ پسینی قوی‌تر شده است، اما تا هنگامی که در سطح اداره، قواعد یکپارچه‌ای برای دلیل‌آوری، استماع، مواعد، بار اثبات و «تناسب» در تصمیم‌سازی وجود نداشته باشد، بخش مهمی از آسیب‌ها پیش از رسیدن به دیوان رخ می‌دهد و شهروند ناگزیر باید برای هر قاعده شکلی بدیهی چانه‌زنی کند.

با وجود این رخنه‌ها، در دل خود منظومه نشانه‌هایی از چرخش به سمت امانت دیده می‌شود. نمونه مهم، پیش‌بینی «معاونت حقوق عامه» و اختیار طرح مستقیم دعوا به سود حقوق عمومی و مصوبات عام‌الشمول است؛ یعنی دیوان تنها منتظر شکایت فردی نمی‌ماند و می‌تواند فعالانه برای رفع تعارض‌های نهادی وارد شود. اگر این ظرفیت با بازرسی مستمر سازمان بازرسی کل کشور و رژیم شفافیت اطلاعاتی به‌خوبی هم‌افزا شود، آنگاه «امانتِ قدرت» از سطح شعار به «رویه سنجش‌پذیر» نزدیک‌تر خواهد شد؛ رویکردی که با فرمان علوی در نامه ۵۳ هم‌داستان است. برای تکمیل گذار از اخلاقِ امارت به حقوقِ امانت، سه گلوگاه باید ترمیم شود: اول، کاهش پایدار اطلاع با مدیریت علمی ورودی/رسیدگی و تقویت ظرفیت‌های اداری پیش‌دادرسی؛ دوم، اجرای فوری آراء با فعال‌سازی کامل ضمانت‌اجراهای فصل اجرا و پیوند بودجه‌ای اجرای احکام؛ سوم، تدوین و تصویب قانون جامع اداری برای دستگاه‌های دولتی.

۳. راهکارهای اصلاحی بر پایه «ولایت‌امینانه»

اگر بر مدار «ولایت‌امینانه» حرکت کنیم، اختیار اداری تنها هنگامی مشروع و پایدار است که در لحظه تصمیم، «دلیل‌مبنا»، در فرایند «شفاف» و در نتیجه «قابل سنجش و اجرای بی‌درنگ» باشد. پس از اصلاح قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۴۰۲، ظرفیت مناسبی برای نزدیک‌شدن به این افق فراهم شده است؛ اما برای گذار از «متنِ درست» به «رفتار درست»، باید چند قطعه کلیدی را دقیق و هماهنگ در جای خود نشانده.

نقطه عزیمت، تکمیل حلقه دلیل‌آوری و دسترسی به سند است. حکم ماده ۴۴ قانون دیوان، تصمیم اداری را از صندوق سیاه بیرون می‌کشد. در سطحی موازی، قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (۱۳۸۷) و آیین‌نامه‌های اجرایی آن (۱۳۹۴ و ۱۴۰۰) هم حق شهروند بر دانستن و هم سازوکار «کمیسسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» را برای رفع اختلاف و نظارت بر اجرا



پیش‌بینی کرده است. پیوند معنادار این دو رکن، پایه شفافیت را از توصیه اخلاقی به الزام حقوقی دوکاناله ارتقاء می‌دهد. برای کارآمدی این پیوند، ارتقای نهادی کمیسیون و تضمین استقلال اجرایی آن ضروری است؛ کمیسیونی که امروز ذیل وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و با ترکیب تصریح شده در آیین‌نامه عمل می‌کند، باید بتواند در صورت تخلف دستگاه‌ها از ارائه اطلاعات، تصمیم الزام‌آور بگیرد و تخلف را گزارش‌پذیر و جریمه‌پذیر سازد. این دقیقاً ترجمان نهادی نهی علوی از «احتجاب طویل» و دعوت به «اصحار عذر» است: قدرت امین، خود را در معرض دید و پرسش می‌گذارد.

حلقه دوم، وفای به حکم است؛ جایی که متنی جدید قانون دیوان با دقت شکلی بیشتر، مسیر اجرای آراء را کوتاه و هزینه تعلل را بالا برده است. مطابق ماده ۱۰۸ (اصلاحی ۱۴۰۲)، محکوم‌علیه اداری مکلف است ظرف یک ماه رأی قطعی را اجرا یا رضایت محکوم‌له را جلب و نتیجه را کتباً اعلام کند؛ در صورت استنکاف، پرونده به «واحد اجرای احکام» می‌رود و سلسله ضمانت‌اجراهای فصل اجرا فعال می‌شود. افزون بر این، اگر اجرای رأی به اقدام مرجع ثالث نیاز داشته باشد، ماده ۱۱۶ برای آن مرجع مهلت اعتراض محدود تعیین می‌کند و پس از انقضای آن، رأی لازم‌الاجراست. این ساختار، از منظر «ولایت امینانه»، یعنی ترجمه اخلاقی امانت به انضباط اجرایی: قدرت، نه فقط پاسخ می‌دهد، بلکه به‌موقع می‌پذیرد.

حلقه سوم، کنشگری پیش‌دستانه به سود حقوق عامه است؛ ظرفیتی که ماده ۱۲۰ (اصلاحی ۱۴۰۲) با ایجاد «معاونت حفظ حقوق عامه» در دیوان عدالت اداری نهادینه کرده است. راهدازی «سامانه ۱۲۰» نیز برای دریافت گزارش‌های مربوط به تضییع حقوق عامه، گامی مکمل در جهت اجتماعی‌کردن نظارت دیوان است. معنای هنجاری این تحول روشن است: در الگوی «ولایت امینانه»، حراست از خیر عمومی نباید منوط به شجاعت یا توانایی فرد شاکی باشد؛ خود نهاد قضایی اداری باید در مقام «امین جامعه» پیش‌قدم شود.

با این همه، اگر «ولایت امینانه» را به رفتار روزمره اداره ترجمه می‌کنیم، باید «پیش از دیوان» را هم اصلاح کنیم؛ یعنی همان جایی که تصمیم اداری متولد می‌شود. نبود آیین اداری درون‌دستگاهی باعث می‌شود قواعدی چون بار دلیل، استماع، دسترسی به پرونده، سنجش ضرورت/تناسب و مواعد پاسخ، در وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها ناهماهنگ و گاه مبهم اجرا شوند. نتیجه، ناهمسانی تجربه شهروند و سرریز اختلاف‌ها به دیوان است.

گام بعدی، جامع‌سازی نظام حقوقی عدم تعارض منافع است. امروز، لایه‌هایی از ممنوعیت مداخله در معاملات دولتی و احکام پراکنده سلامت اداری وجود دارد، اما هیچ چارچوب یکپارچه



مدرن که همه اشکال تعارض را به‌طور نظام‌مند پوشش دهد، به قانون تبدیل نشده است. لایحه «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» (مصوب ۱۳۹۸/۸/۱۹ هیئت‌وزیران) از سال ۱۳۹۹ در رفت و آمد بوده و تا کنون به تصویب نرسیده است. در منطق «ولایت‌امینانه»، منع «استثنا» تنها با اخلاق فردی محقق نمی‌شود؛ نیازمند قانونی است که افشاء را اجباری، امتناع را قاعده و نقض را قابل پیگرد کند.

سرانجام، «فرهنگ پاسخ‌خواهی» باید تقویت شود. گرچه کاهش ورودی پرونده‌ها در ۱۴۰۲ و کوتاه شدن زمان رسیدگی امیدبخش است، اما این دستاوردها زمانی پایدار می‌شود که ذهنیت کارگزار از «صاحب اختیار بودن» به «امین اختیار بودن» تغییر کند؛ یعنی مقام اداری پیش از دعوت‌شدن به پاسخ‌گویی، خود را «پاسخ‌خواه» بداند: دلایل را پیش‌دستانه منتشر کند، مستندات را آماده نگه دارد و حق شهروند در دانستن و شنیده شدن را جزئی از «تشریفات» نداند، بلکه شرط مشروعیت تصمیم بداند. این همان افقی است که در نامه ۵۳/نهج/بلاغه بارها تکرار می‌شود: پرهیز از ویژه‌خواری، گوش دادن به مردم، گشودگی در برابر نقد و سنجیدن هر اقدام به تناسب ضرورت و عدالت.

نتیجه‌گیری

پژوهش حاضر در پی پاسخگویی به این دغدغه شکل گرفت که چگونه می‌توان قدرت اداری را از وضع «امتياز» به وضعیت «امانت» انتقال داد؛ امانتی که در آن مقام یا نهاد تصمیم‌گیر دولتی پاسخ‌گوی مستمر نسبت به غایت عمومی و کرامت اشخاص باشد؟ پاسخ پیشنهادی، صورت‌بندی «ولایت‌امینانه» است؛ قرائتی که اقتدار را تنها در حدی مشروع می‌داند که دلایل روشن داشته باشد، به حدود قانونی و غایات عمومی وفادار بماند و در عمل، بی‌درنگ پاسخ بدهد. بدین‌سان، پرسش مشروعیت اختیار اداری از سطح انتزاع به محیط اداره و دادرسی کشانده می‌شود: هر تصمیم اداری باید بتواند بلافاصله توضیح دهد چرا لازم بوده، چگونه متناسب انتخاب شده و در کدام چارچوب صلاحیتی اتخاذ شده است.

دستاورد مفهومی این نوشتار آن است که «ولایت‌امینانه» را باید از یک تعبیر اخلاقی به یک «الگوی هنجاری قابل ترجمه» تبدیل کرد. با استخراج چهار قاعده مقوم قانون‌مندی اختیار، تناسب و منع خودسری، پاسخ‌گویی و دلیل‌مندی و امانت‌داری همراه با پرهیز نظام‌مند از تعارض منافع نشان داده شد که می‌توان از دل سنت علوی، اصول حقوق اداری معاصر را صورت‌بندی کرد. این اصول، وقتی کنار هم می‌نشینند، معماری مشخصی می‌سازند: تصمیم اداری باید در «آزمون دلیل» سربلند باشد، از «آزمون حدود و غایت» بگذرد و در «آزمون وفای به حکم» به نتیجه عملی منتهی شود. شکست در هر حلقه، نشانه خروج از امانت است.



بخش تطبیقی نشان داد که این معماری، با وجود تفاوت زبان و تاریخ، با بهترین تجارب حقوق اداری هم‌افق است. فرانسه با عقلانیت قضایی کنترل اختیار، آلمان با هنجار تناسب و کرامت‌محور بودن اداره و اتحادیه اروپا با شفافیت و پاسخ‌گویی چندسطحی، هر یک نسخه‌ای نهادینه از همان حدس هنجاری را به نمایش می‌گذارند: قدرت تنها در خدمت خیر عمومی و در چارچوب‌های معین قابل دفاع است. ارزش افزوده این پژوهش در آن است که پلی دوطرفه می‌سازد: سنت علوی را از موعظه فراتر می‌برد و هم‌زمان برای حقوق اداری معاصر، پشتوانه‌ای بومی و معنابخش ارائه می‌کند.

در افق ایران، یافته‌ها تصویری دوگانه عرضه می‌کند: از یک‌سو، نظام حقوقی فعلی ایران به‌ویژه در بخش عدالت اداری، بازرسی و شفافیت، تا حدودی توانسته است سازوکارهای موثری برای مهار اختیار پیش‌بینی کند و فاصله «حکم تا اجرا» را کوتاه‌تر نماید. از سوی دیگر، شکاف «متن-عمل» همچنان محسوس است: نبود آیین جامع اداری واحد در درون دستگاه‌ها، ناهمسانی رویه‌های ارائه دلیل (رضایی‌زاده و عطریان، ۱۳۹۳: ۱۰۶) و استماع، عدم اخطار قبلی در تصمیم‌گیری‌های اداری به عنوان یکی از اصول حقوقی دفاعی (خانی‌والی‌زاده، ۱۳۹۸: ۷۶)، مقاومت‌های موردی در اجرای آراء و فرهنگ اداری که هنوز گاه اختیار را امتیاز می‌فهمد نه امانت. نتیجه نهایی آنکه گذار به ولایت امینانه، بیش از هر چیز، محتاج هم‌نهادسازی حقوقی و فرهنگی است؛ استانداردسازی فرایندهای درون‌اداری، شفافیت بی‌ابهام در دسترسی به اسناد و دلایل، و نهادینه کردن تعارض‌منافع‌زدایی به‌عنوان بخشی از هویت شغلی مقام عمومی.

با عنایت به مراتب فوق، اول باید آیین اداری جامع و الزام‌آوری تدوین شود تا حق شنیده شدن، دسترسی به پرونده، بار دلیل و داوری تناسب در همان سطح اداره تضمین گردد و نیاز به قضاوت پسینی به حداقل برسد. دوم، شفافیت باید از تکلیف کاغذی به وضعیت نهادی دائماً سنجش‌پذیر ارتقا یابد؛ با ناظر مستقل، ضمانت اجرا و رصد عمومی اجرای حق دسترسی. سوم، رژیم تعارض منافع باید یکپارچه و اجرایی شود تا «منع استثناء» از زبان اخلاق به زبان سازوکار تبدیل گردد. و نهایتاً، اجرای بی‌ابهام آراء، با ابزارهای حقوقی و تدابیر مالی، باید به رویه‌ای غیرقابل تخلف بدل شود تا فاصله میان حکم و نتیجه به حداقل برسد.

در پایان، اگر اداره را به منزله شبکه‌ای از تصمیم‌ها بفهمیم، «ولایت امینانه» به ما می‌آموزد که هر تصمیم، آزمونی از امانت است. تصمیمی که دلیل ندارد، از حدود می‌گذرد یا به وقت وفا نمی‌کند، آزمون را می‌بازد، حتی اگر در ظاهر به نام قانون باشد. نقطه قوت این الگو در جمع میان معنا و نهاد است: سنتی که اخلاق قدرت را می‌شناسد و حقوقی که آن را قابل محاسبه و قابل مطالبه می‌کند.



فهرست منابع

منابع فارسی

۱. نهج البلاغه، تصحیح صبحی صالح، بیروت: دار المعرفه، ۱۳۸۷ق.
۲. بوسلیکی، حسن، «منشور حقوق شهروندی ایران و عهدنامه مالک اشتر امیرمؤمنان؛ مقارنه و تطبیق»، اخلاق و حیانی، ش ۳۲، ۶۵-۹۶، ۱۴۰۳.
۳. خانی والی‌زاده، سعید، «ضرورت اخطار قبلی در تصمیم‌گیری‌های اداری با نگاهی به حقوق اداری فرانسه»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، ش ۸۷، ۶۱-۸۰، ۱۳۹۸.
۴. رضایی‌زاده، محمدجواد؛ عطریان، فرامرز، «اصل الزام به ارائه تصمیمات اداری در پرتو مفهوم اداره خوب: مطالعه تطبیقی نظام حقوقی ایران و اتحادیه اروپا»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، ش ۱۰، ۱۱۱-۹۱، ۱۳۹۳.
۵. زارعی، محمدحسین، «حاکمیت قانون در اندیشه‌های سیاسی و حقوقی»، دوفصلنامه علمی حقوق تطبیقی، ش ۱، ۵۱-۶۸، ۱۳۸۰.
۶. شیبانی، عادل؛ بیدار، زهرا؛ مولاییگی، غلامرضا، «آسیب‌شناسی سازوکار کلی اجرای احکام شعب دیوان عدالت اداری در راستای تضمین حقوق عامه»، دوفصلنامه علمی حقوق بشر و شهروندی، ش ۷، ۲۲-۱، ۱۳۹۸.
۷. مرادی برلیان، مهدی، اصل تناسب در نظام حقوقی اتحادیه اروپایی با نگاهی به آرای دیوان عدالت اداری ایران، تهران: خرسندی، ۱۳۹۲.
۸. هویدا، مهدی حمزه، «امکان‌سنجی تحلیل نامه ۵۳ نهج البلاغه از منظر قواعد آیین دادرسی»، پژوهشنامه حقوق اسلامی، ش ۶۷، ۲۳۱-۲۵۰، ۱۴۰۴.
۹. ویژه، محمدرضا؛ طاهری، آزاده، «تحلیلی بر «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» در پرتوی اصول کلی حاکم بر دسترسی به اطلاعات»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، ش ۳۵، ۲۳۷-۲۶۸، ۱۳۹۰.

منابع انگلیسی

۱. Alexy, R., *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford: Oxford University Press, ۲۰۱۰.
۲. Brown, L. N., & Bell, J., *French Administrative Law* (۵th ed.), Oxford: Clarendon Press, ۱۹۸۸.
۳. Cane, P., & McDonald, L., *Principles of Administrative Law* (۴th ed.), Oxford: Oxford University Press, ۲۰۱۸.
۴. Chalmers, D., Davies, G., & Monti, G., *European Union Law: Cases and Materials* (۴th ed.), Cambridge: Cambridge University Press, ۲۰۱۹.
۵. Chapus, R., *Droit administratif général* (۱^oe éd.), Paris: Montchrestien, ۲۰۰۱.

۶. Craig, P., *Administrative Law* (9th ed.), Oxford: Oxford University Press, ۲۰۲۱.
۷. ----- & de Búrca, G., *EU Law: Text, Cases, and Materials* (۷th ed.). Oxford: Oxford University Press, ۲۰۲۱.
۸. Criddle, E. J., & Fox-Decent, E., *Fiduciaries of Humanity: How International Law Constitutes Authority*, Oxford: Oxford University Press, ۲۰۱۶.
۹. Curtin, D., *Official Secrets and Oversight in the EU*, Oxford: Oxford University Press, ۲۰۱۷.
۱۰. ----- & Meijer, A., "Does Transparency Strengthen Legitimacy? A Critical Analysis of European Union Policy Documents", *European Law Journal*, ۱۲(۱), ۱۱۳-۱۳۳, ۲۰۰۶.
۱۱. de Burca, G., "The Principle of Proportionality and its Application in EC Law", (۱۹۹۳), *13 YEL* ۱۰۵, ۱۱۳.
۱۲. Kommer, M., "The Principle of Proportionality in German Constitutional Law", *German Law Journal*, ۱۸(۱), ۵۲-۶۵, ۲۰۱۷.
۱۳. Lambton, A. K. S., *State and Government in Medieval Islam*, Oxford: Oxford University Press, ۱۹۸۱.
۱۴. Peers, S., *EU Justice and Home Affairs Law* (۳rd ed.), Oxford: Oxford University Press, ۲۰۱۲.
۱۵. Pieroth, B., & Schlink, B., *Grundrechte: Staatsrecht II* (۳۴. Auflage). Heidelberg: C.F. Müller, ۲۰۱۹.
۱۶. Rivero, J., & Waline, J., *Droit administratif* (۲۲e éd.), Paris: Dalloz, ۲۰۰۹.
۱۷. Sachedina, A., *The Just Ruler in Shi'ite Islam: The Comprehensive Authority of the Jurist in Imamite Jurisprudence*, Oxford: Oxford University Press, ۱۹۸۸.
۱۸. Thomas, R., *Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law*, Hart Publishing, Oxford, ۲۰۰۰.

