

بررسی و تحلیل اصول و منابع فقهی حقوق عمومی در حکومت و اسلام

(تاریخ دریافت ۱۴۰۰/۰۴/۱۵، تاریخ تصویب ۱۴۰۰/۰۹/۱۸)

امیر شادمانجو

چکیده

حقوق عمومی، شاخه‌ای از علم حقوق است که سازمان بندی تشکیلات حکومتی و سازمان‌های دولتی و روابط افراد با سازمان‌های حاکم، فرمانروایان با یکدیگر و فرمانروایان با فرمانبران را مورد مطالعه قرار می‌دهد. در همه جوامع بشری همواره نوعی نظام سیاسی برقرار بوده، اما حقوق عمومی به معنای امروزی آن در دوران باستان مطرح نبوده است، هرچند مسائل عمده آن، از جمله برخی موضوعات حقوق اساسی، از ریشه دارترین مباحث در اندیشه بشری و تعالیم انبیاء به شمار می‌رود برای استخراج احکام حقوق عمومی از فقه اسلام، ضمن تاکید بر سنت نبوی (ص) باید تحولات احکام فقهی و مراحل تکاملی آن را در کتاب‌های فقهی شیعه و سنی شناسایی کرد. از جمله نکات حائز اهمیت در این میان، توجه به عنایتی است که فقه اسلامی به ضرورت وجود دولت و پرداختن به حقوق عمومی دارد زیرا حتی فقهای که در اصل ولایت فقیه تردید کرده یا در این مورد سکوت به خرج داده‌اند، درصدد تصویر چهره هرچند ضعیفی از دولت و ارائه نظام مبتنی بر امور حسیه بوده‌اند.

واژگان کلیدی: حقوق عمومی، حکومت و اسلام، قواعد فقهی، عدل و عدالت، مردم و دولت

بخش اول: بررسی و شناخت اولویت‌بندی در حقوق عمومی

در گذشته غالب حقوق دانان به حقوق خصوصی اهتمام بیشتری داشتند. از اواخر قرن سیزدهم / نوزدهم و اوایل قرن چهاردهم/ بیستم، به ویژه بعد از جنگ جهانی دوم، افزایش دخالت‌های دولت در امور خصوصی، بر وسعت قلمرو حقوق عمومی افزود و با توسعه روزافزون حقوق عمومی و دخالت دولت در امور اقتصادی، با هدف جلوگیری از نابرابری‌ها و محدود کردن مالکیت خصوصی، همه رشته‌های حقوق خصوصی تحت تأثیر قرار گرفت؛ حتی ماهیت پاره‌ای از قواعد حقوق مدنی، که در واقع پایه حقوق خصوصی است، امروزه تغییر یافته و با مقررات حقوق عمومی درآمیخته است. از سوی دیگر، هر چند موضوع حقوق عمومی، دولت یا نهاد‌های سیاسی است، در نهایت به ارضای نیازهای فردی توجه می‌کند، استقرار نظام سوسیالیستی در بخش‌هایی از جهان، به حقوق عمومی وسعت بیشتری بخشید. با توسعه حقوق عمومی، شاخه‌های آن (مانند حقوق کار، حقوق جزا و آیین دادرسی) نیز توسعه یافت، تا آن‌جا که از ورود حقوق عمومی در حیطه حقوق خصوصی یا افول تقسیم‌بندی سنتی حقوق به خصوصی و عمومی سخن به میان آمد و مرز میان آن دو از بین رفت. از آن‌جا که رعایت مصالح عمومی، نظم و امنیت و تأمین حکمت و عدالت در جامعه ملاک سرچشمه حقوق عمومی هستند، لازم الاجرا بودن آن‌ها محدود به شرایطی است که ناقض اهداف و انگیزه‌های مذکور نباشند. بنابراین، می‌توان حقوق عمومی را بر اساس نزدیکی و دوری نسبت به اهداف و انگیزه‌های مذکور درجه‌بندی کرد؛ همان‌طور که احکام شرعی به اهم و مهم تقسیم شده و دسته‌ای که اهم تشخیص داده می‌شوند نیز به دو بخش غیرقابل مسامحه (ما لا یرضی الشارع بترکه) و قابل تسامح و ترک، قابل تقسیم هستند و یکی از مشکلات فقه تعیین تکلیف در موارد تزاحم احکام است که باید از میان دو یا چند حکم شرعی غیرقابل جمع به شناسایی موارد مهم‌تر بر اساس قاعده «الاهم فالاهم»، و یا به شناسایی تخلقات قابل اجتناب، بر اساس قاعده «دفع افسد به فاسد» پرداخت. اولویت‌بندی حقوق عمومی در احکام اسلامی و رفع تزاحم میان آن‌ها را به دو صورت می‌توان انجام داد:

الف: مراجعه به منابع شرعی و بررسی میزان اهتمام و تأکید شارع؛

ب: ارزیابی شرایط حاکم در جامعه برای شناخت اولویت‌های عملی که لازمه آن دقت در تشخیص مصلحت عمومی با نگرش عمیق به مسائل و مقتضیات و پرهیز از خلط مصلحت باسلاط و منافع فردی، گروهی و جناحی است.

بخش دوم: اصول اسلامی مشروعیت دولت

با عنایت به مجموعه نظریه‌های خلافت و امامت باید دید مشروعیت حکومت در اسلام بر کدام بنیان‌ها استوار است.

عدالت و مشروعیت دولت: تحقق عدالت مطلوب در جامعه، از طریق یک عامل نظام‌یافته و صاحب اقتدار میسر است. عدالت، علت غایی و فلسفه سیاسی دولت در اسلام است و سایر اصول مانند نظم عمومی، اعلای کلمه حق، نفی ستم، ماهیت اجرایی قوانین اسلام و اهداف بعثت انبیا که هر کدام به نوبه خود به عنوان بنیاد ضرورت اقامه دولت اسلامی مورد استناد قرار گرفته است، جملگی به عدالت بازمی‌گردند.

امر به معروف و نهی از منکر؛ اکثر متکلمان و فقهای اهل سنت که امر خلافت را در قرآن و سنت مسکوت تلقی می‌کنند، بر آنند که فلسفه سیاسی خلافت و دولت اسلامی را از اصل امر به معروف و نهی از منکر استخراج کنند و بر این نکته تأکید دارند که دولت در حقیقت سازمان متمرکزی است که در سطح جامعه فریضه امر به معروف و نهی از منکر را اقامه می‌نماید. اما شبهه جمعی از فقهای شیعه در مورد وجوب کفایی اقامه برخی از معروف‌ها و ازاله برخی از منکرات (نظیر امر به معروف و نهی از منکر) که به جرح و قتل منتهی گردد و از شؤون امامت و مخصوص به امام معصوم (ع) دانسته شده است، موجب می‌گردد که حکومت بر بنیاد امر به معروف و نهی از منکر، اقتدار و اختیارات لازم را برای اعمال حاکمیت و احراز مشروعیت کامل نداشته باشد.

مصلحت بنیان لزوم حکومت: ابن ابی الحدید (بی‌تا، ج ۱، ص ۲۱۵) و دیگران فلسفه نیاز به خلافت و امامت را مصلحت دنیوی عامه مردم دانسته و آن را بدون دولت غیرقابل دسترسی یافته‌اند. اما شیعه در مورد لزوم امامت به قاعده لطف استناد می‌کند که مفهوم آن رعایت مصالح مردم از سوی خداوند است. به این ترتیب، دخالت اصل مصلحت را در تمام تعاریف خلافت و امامت می‌توان

مشاهده کرد و اعتقاد به نقش مصلحت در اقامه دولت، نظریه‌های اسلامی را به نظریات معاصر نزدیک می‌سازد.

شورا و بیعت: شورا و بیعت از نظر بیشتر متفکران یک قرن اخیر اهل سنت، بنیاد اصلی دولت و حکومت تلقی می‌شوند (ماوردی، ۱۴۰۶، ص ۶؛ رشید رضا، الخلاقه و الامامه العظمی، ص ۱۰، عبد الحکیم العیلى، الحریات العامه، ص ۲۱۸، تفسیر المنار، ج ۵، ص ۲۶۸، جرجانی، شرح المواقف، ص ۶۰۶).

وکالت دولت از مردم: وکالت، یک تاسیس حقوقی عام در فقه اسلامی است که بر اساس آن، دولت از طریق انتخابات و همه‌پرسی، بخشی از اعمال حاکمیت را به وکالت از طرف مردم به طور مشاع برعهده می‌گیرد و مادام که از طرف مردم وکالت دارد، اعمال حاکمیت آن مشروع خواهد بود. این اندیشه را صرف نظر از اشکالاتی که به لحاظ احکام فقهی بر مساله وکالت قابل ایراد است، می‌توان تقریری دیگر از مبنای مشروعیت دولت براساس امر به معروف و نهی از منکر دانست. فرض این است که مسوولیت اجتماعی امر به معروف و نهی از منکر بر عهده آحاد ملت است و آن‌ها می‌توانند فرد یا گروه یا نظامی را به وکالت از خود مامور انجام دادن این وظیفه نمایند؛ اما برخی دیگر از وظایفی که طبعاً بر عهده دولت قرار می‌گیرند، در شمار مواردی نیستند که مردم عادی قادر به انجام دادن آن‌ها باشند تا در نتیجه حق توکیل آن‌ها را به غیر داشته باشند؛ و برخی دیگر (مثل قضاوت) در زمره صلاحیت‌هایی هستند که دارنده آن‌ها حق توکیل به غیر ندارند.

ولایت محدود فقها: ولایت به معنای تصدی امور دیگران به نحو تصرفات قهری بر اساس مصلحت آنان، ریشه در صلاحیت فرد عهده‌دار ولایت و تشخیص مصلحت مورد ولایت دارد و به این منظور فرد صلاحیت‌دار برای اتخاذ هر تصمیمی نیازمند مشورت با صاحب نظران است و این مشورت‌خواهی محدوده ولایت وی را تعیین می‌کند. این نظریه که مشروعیت محدود و حاکمیت یک دولت کوچک اسلامی را توجیه و تفسیر می‌کند، به عنوان قدر متیقن نظریه فقهی ولایت فقیه شناخته شده است.

دولت مردمی: طرفداران نظریه دولت مردم‌سالار اسلامی، با اقتباس از دموکراسی غربی، شورا و بیعت را به این معنای تفسیر می‌کنند که حاکمیت در اسلام به مردم تفویض شده و خلافت، نوعی قرارداد اجتماعی برای تفویض حاکمیت از سوی مردم به دولت است. این گروه، تاریخ صدر اسلام

تا پایان خلافت راشدین را دلیل عملی و عینی و مفسر مردم سالاری خلافت اسلامی شمرده، خطابات عمومی قرآن را که وظایف عمومی دولت را از توده مردم خواسته است، شاهد تعلق حق حاکمیت به مردم آورده اند. در استدلال های این گروه شرط فقاقت که در حدیث منقول از امام صادق (ع) آمده و مستند نظریه ولایت فقیه به عنوان زیربنای ارتباط مشروعیت حکومت با رای مردم قرار گرفته است، بکلی نادیده گرفته می شود. طرفداران شیعیان دیدگاه بعضا به نظرات علامه نایینی (ره) در «تنبيه الامه» متوسل می شوند؛ حال آن که ویمشروعیت ذاتی دولت را در عصر حضور امام (ع) با تصدی امامت قابل قبول می داند و در عصر غیبت نیز دولت نیایی را با تصدی یا تنفیذ فقهای جامع الشرائط مشروع می شمرد (نایینی، بی تا، ص ۵۹). مراد این فقیه عالقدر از تمام واژه هایی که در زمینه حکومت مورد نظر خود به کار می برد، دولت و سلطنت به معنای قوه مجریه است که قوه مقننه به عنوان عهده دار نظارت، امر به معروف و نهی از منکر، حفظ نظام، امور حبسیه، مساوات، حریت، شورا، مصلحت عمومی و حکومت در برابر آن قرار می گیرد و اقتدار قوه مجریه را با اعمال حاکمیت خود تحدید می کند. نتیجه چنین کنترل، محدود کردن سلطنت از طریق پارلمان است که می تواند پاسخی به شرایط عصر مشروطیت و راهگشای مشروعیت نظام مشروطه پارلمانی باشد و از طریق قانوناساسی و پارلمان از شدت مغایرت سلطنت موروثی با اصل عدالت، اصل حریت و مصلحت عمومی بکاهد. در مجموع، همه این استدلال ها به قاعده «میسور» و قاعده «دفع افسد به فاسد» استناد دارند و به علاوه برای دریافت ابعاد اصلی نظریه نایینی و دیدگاه نهایی وی باید فصل ششم کتاب تنبيه الامه تحت عنوان اثبات نیابت عامه فقها و فصل هفتم کتاب مذکور تحت عنوان وظایف سیاسی و فروع مترتبه بر نیابت عام فقها را مورد بررسی قرار داد که در لابه لای مطالب فصل پنجم «تنبيه الامه» به آنها اشاره شده است، اما خود این دو فصل انتشار نیافته اند.

بخش سوم: نگاهی اجمالی به نظریات فقهی در خصوص حاکمیت فقهای جامع الشرائط بر مبنای نظریه انتصاب و انتخاب

نظریه انتصاب: در این نظریه که تحت عنوان ولایت مطلقه فقیه ارائه شده است، مشروعیت نظام صرفا با حضور فقیه جامع الشرائط تحقق می یابد و فقهای جامع الشرائط در عصر غیبت به واسطه نصب از سوی امامان معصوم (ع) مشروعیت حکومت می یابند (منتظری، ۱۴۰۸، ج ۱، ص ۴۲۷). صاحبان این نظریه در تقریرهای مختلف، ولایت فقیه را شامل همه امور عمومی که در سیره حکومتی از شئون

دولت شمره شده است، می‌دانند؛ لکن برخی آن را تا حد تعین تکلیف در امور شرعی و احیاناً تا قلمرو حقوق خصوصی تسری می‌بخشند و برای فقیه حاکم، اختیار تصرف در تمام این امور را قائل می‌شوند.

نظریه انتخاب: وجه تمایز این نظریه با نظریه انتصاب این است که در نظریه قبلی رضایت عمومی مردم بر ولایت فقیه جامع شرایط به عنوان پیش فرض ناگفته منظور شده بود؛ ولی در نظریه انتخاب بر مقبولیت برغم وجود مشروعیت تاکید شده است. این دیدگاه را نخستین بار امام خمینی (ره) مطرح نمود که مشروعیت ولایت مطلقه فقها حتی از باب نص و نصب برای برپایی حکومت کافی نیست و چنین حکومتی تا زمانی که با مقبولیت و رضایت عمومی و آرای مردم حمایت نشود نه می‌تواند شکل بگیرد و نه در صورت تاسیس امکان بقا و دوام خواهد یافت. در نظریه ایشان نظارت و تنفیذ فقیه جامع شرایط به همه نهادهای مردمی مشروعیت می‌بخشد؛ ولی اقتدار عینی و توانایی عملی فقیه برای نظارت و تنفیذ، از قدرت ملت و آرای مردم به دست می‌آید.

بخش چهارم: بررسی مبانی حقوقی حقوق اساسی و اجتماعی ملت

دسته‌بندی حقوق اساسی ملت بر اساس اهمیت و اولویت‌های ماهوی، با این تهدید مواجه است که اولویت‌ها در شرایط مختلف و جوامع گوناگون تغییر می‌یابند. متقابلاً دسته‌بندی این حقوق بر اساس میزان شمول و عموم، با مشکلات دخالت دیدگاه‌ها و سلاقی و نادیده گرفته شدن شمول و عموم واقعی حقوقی از قبیل حقوق زنان مواجه است. همچنین دسته‌بندی بر اساس میزان اعتبار هریک از حقوق نیز ممکن است به نادیده گرفتن اهمیت و ارزش ماهوی یک حق در برابر ضرورت‌ها و شرایط خاصی که حق کم‌ارزش‌تری را پررنگ می‌سازند، منجر شود. بنابراین، روش دسته‌بندی بی‌عیبی که خالی از عوارض احتمالی باشد در دست نیست. لذا در این جابه‌استخراج مهم‌ترین عناوین حقوق اساسی ملت از منابع رایج حقوق عمومی و اسناد معتبر بین‌المللی اکتفا می‌شود:

کرامت و شخصیت انسان که از فطرت ناشی می‌گردد و در ماده اول اعلامیه حقوق بشر تحت عنوان حیثیت و در اعلامیه حقوق بشر اسلامی تحت عنوان شرافت انسانی آمده است. آزادی که شامل آزادی زبان، مذهب، عقیده سیاسی، تابعیت، قلم و بیان، اجتماعات، احزاب، مطبوعات، رای،

اعتصاب، شغل، مسکن و هنر می‌گردد. مساوات به معنای ممنوعیت بردگی، مساوات در برابر قانون و برخورداری مساوی از حمایت قانون آمده است. امنیت که موارد ذیل را دربرمی‌گیرد:

حق دادخواهی عادلانه، حق پناهندگی، حق ازدواج، حق تجمع و تشکل، حق مشارکت سیاسی، حق برخورداری از امکانات رشد معنوی و مادی، تامین اجتماعی، آموزش و پرورش، حق انتخاب نظم مطلوب برای برخورداری از حداکثر حقوق اساسی، ممنوعیت ایجاد ممنوعیت‌های غیرقانونی نسبت به حقوق اساسی، حق مالکیت و حق حریم خصوصی به معنای ممنوعیت مداخله دیگران در زندگی خصوصی افراد. در مورد آزادی به عنوان یک اصل، اسلام بر رفع موانع داخلی و بندهای بیرونی از طریق جهاد اکبر (مبارزه با نفس) و جهاد اصغر (مقابله با گروه‌های فشار و قدرت‌های زورگو) و نجات‌انسان از اسارت (ولایت غیرخدا) تأکید دارد: {«لا تجعل مع الله الهه آخر فتفقد مذموما مخذولا»} (اسراء، ۲۱). در تجزیه و تحلیل آزادی در اندیشه اسلامی باید به اصل اباحه و اصول و قواعد دیگری چون قاعده «نفی حرج و نفی ضرر» و اصل «صحت» توجه داشت و بویژه این نکته را با توجه به آزادی در ما لا نص فیه مورد نظر قرار داد که نفی آزادی‌ها با توسعه الزامات شرعی نوعیت‌عدی به حدود الهی است: {«تلك حدود الله فلا تعتدوها و من يتعد حدود الله»} (بقره، ۲۲۹)؛ و ستنیز این تعدی را «بدعت» می‌خواند (ابن حزم، بی‌تا، ج ۱، ص ۶۲) بخشی از آزادی‌ها که حق الله تلقی می‌گردند، حتی از سوی صاحب حق نیز قابل نقض نیست و در سایر موارد نیز اصل بر این است که آزادی به معنای توانایی ارتکاب هر عملی که مخالف منطق تکلیف و مسوولیت باشد و یا برای دیگران زیان‌آور باشد، نیست. مهم‌ترین مظهر آزادی‌های سیاسی حق مشارکت در تعیین سرنوشت جمعی است که در دواصل شورا و بیعت مستتر می‌باشد. همه‌پرسی صورت روزآمد اصل شورا است و انتخابات نیز سامان جدید بیعت محسوب می‌شود. حتی در نظریه خلافت نیز، انتخاب خلیفه از طریق اهل حق و عقد به این معناست که اهلحل و عقد در انتخاب خلیفه، تعیین نامزد خلافت را بر عهده دارند و نامزد تعیین شده با رایا کثرت براساس بیعت فراگیر انتخاب می‌گردد. در مورد اصل مساوات و برابری نیز نصوص اسلامی امکان وحدت همه انسان‌ها و تشکیل جامعه واحد جهانی را مورد تأکید قرار می‌دهند که لازمه آن تأکید بر برابری انسان‌ها در همه‌عرصه‌های تجلی حق، بویژه در عرصه قضاوت و نصب العین قرار گرفتن فرمان جاودانه مولا علی (ع) از سوی زمامداران و کارگزاران است: «فلیکن امر الناس عندک فی الحق سواء» (شریفرضی، ۱۳۳۰، نامه ۵۹).

برابری در حق، طبعاً با برابری در مسوولیت ملازم است (شریف رضی، ۱۳۳۰، خطبه ۲۱۶) ۱؛ و ترکیب این دو، ممنوعیت درجه‌بندی انسان‌ها را که چون دندان‌های شانه باید یکسان نگریسته شوند، در بر خواهد داشت. اسلام همه امتیازها، برتری‌ها، تمایزهای مثبت و منطقی را در کلمه تقوا: ﴿ان اکرمکم عندالله اتقیکم﴾ (حجرات، ۳) خلاصه کرده و آن را محور و معیار تعیین جایگاه اجتماعی و نقش هر فرد در جامعه قرار داده است. برابری‌های مذکور در اسلام ایجاب می‌کند که در قانونگذاری نیز مصالح همگان به طور یکسان منظور گردد و مصلحت همه مخاطبان در تصویب هر قانونی مورد نظر قرار گیرد. اسلام هرگونه ایجاد فساد، به استضعاف کشاندن مردم، اهانت به مقدسات، اشاعه شبهات بی‌پایه، شایعه‌پردازی، قتل، جرح، ارباب، ایجاد اضطراب، انواع محاربه و تعرض به اموال خصوصی و عمومی را از مصادیق ناامن‌سازی و برهم زدن امنیت افراد جامعه می‌داند و دولت را موظف به مقابله با همه این موارد می‌سازد. همان‌طور که زیان رساندن به دیگران خط قرمز استیفای حقوق است، به موجب قاعده نفی ضرر، حفظ امنیت ملی نیز مانند هر نوع حق اجتماعی دیگر منوط به عدم تهدید امنیت دیگران است. در حقیقت، آزادی، مساوات و امنیت را باید شاخه‌های درخت عدالت به شمار آورد تا (۱). «فالحق لا یجری لاحد الا جری علیه و لا یجری علیه الا جری له». مطلق‌گرایی در این مقوله‌ها به سوء استفاده و تبدیل آن‌ها به ضد خودشان منجر نگردد و پشتوانه اصلی همه این مولفه‌ها نیز حضور مردم در صحنه تشخیص مصلحت عمومی و دفاع از آن با مشارکت در عرصه‌های تصمیم‌گیری و نظارت بر دولت است که با شورا و بیعت آغاز می‌شود و با نظارت‌های عمومی از قبیل نصیحت ائمه مسلمین، امر به معروف و نهی از منکر و الزام حکومت به تامین رضایت عمومی ادامه می‌یابد.

بخش پنجم: بررسی مدیریت اسلامی در راستای نظام اداری

نظام اداری جزء لا ینفک دولت و نمودار ساختار آن می‌باشد. شکل‌گیری نخستین دولت در مدینه پس از هجرت پیامبر اسلام (ص) بنیان‌گذاری یک نظام نوین اداری بر اساس آیین جدید بود. نخستین گام این تاسیس، تدوین و امضای میثاق مدینه بود که بر اساس آن، جامعه و امتواحدی متشکل از مسلمانان مهاجر و انصار و یهودیان مدینه شکل گرفت. ساختار اداری دولت مدینه بر اساس نظام متمرکز بود و با این وصف، نوعی تفکیک قوا در آن به چشم می‌خورد. خود پیامبر (ص) به عنوان رئیس این نظام در تقنین قوانین نقشی نداشت و مسوولیت اصلی و اجرایی او فراهم کردن زمینه‌های اجرای احکام

الهی بود. قضاوت در عصر نبوی به دلیل شرایط آغازین اسلام تنها بر عهده شخص پیامبر (ص) بود، لکن زمینه تفکیک آن نیز به مرور فراهم شد و افراد حائز شرایط، این کار را بر عهده گرفتند. دستگاه اجرایی از نهاد نظامی (فرماندهان هر منطقه)، نهاد تقنینی و مأمور تبلیغ احکام (هیأت‌هایی که برای آشنا کردن مردم با احکام الهی به نقاط مختلف اعزام می‌شدند و آشناترین عضو هیأت به احکام عهده‌دار مسوولیت‌های قضایی نیز بود) و نهاد اجرایی یا والیکه عهده‌دار مسوولیت اجرای احکام الهی و رئیس سازمان اداری هر ولایت بود، تشکیل می‌شد و در برخی موارد نیز تنها نهاد اجرایی با تعیین والی شکل می‌گرفت و تشکیل دو رکن دیگر بر عهده وی گذارده می‌شد. بررسی آیات مربوط به اطاعت، تبعیت، حکم، امر، ایمان و قضاوت، نظام متمرکز و متکیه حکم نهایی خدا و رسول خدا (ص) و اولی الامر را بوضوح نشان می‌دهد؛ اما این آیات، نظام متمرکز را تنها در قانونگذاری و تعیین تکلیف و حقوق مردم (از سوی خداوند) و در امر قضاوت که حکم قاضی متکی به برداشت از قانون الهی است؛ مقرر می‌دارند و در مسائل اجرایی باید به آیات دیگری که بر نظام شورایی تاکید می‌ورزند، مراجعه کرد. در عین حال در نظام شورایی نیز هرگاه اختلاف نظر به طور لا ینحل باقی بماند باید طبق دستور قرآنی: ﴿فانتناز عثم فی شیء فردوه الی الله و الرسول ان کنتم تومنون بالله و الیوم الاخر، ذلک خیر و احسن تاویلا﴾ (نساء، ۵۹)؛ اتخاذ تصمیم نهایی را به رئیس دولت اسلامی و ولی امر محول کرد. در بررسی دیدگاه‌های مدیریتی اسلام سوال‌های عمده این است:

۱. آیا دولت در مدیریت اقتصادی و اجتماعی جامعه باید نظارت کند و کارها را به مردم واگذارد یا آن که دولت اداره کننده سیستم است و مردم فرمانبردارند؟

۲. نحوه نظارت در نظام اداری و مدیریت سازمانی چگونه است؟

۳. دولت می‌تواند کنترل فعالیت‌های اقتصادی را در اختیار داشته باشد یا صرفاً حق نظارت بر کار بخش خصوصی و دریافت مالیات را به میزان نیاز اداره جامعه دارد؟

در پاسخ باید دو سیستم انتظامی (اداری) و خدمات عمومی را که مبتنی بر دو نظریه «اصاله الاباحه» و «اصاله الجواز» هستند مورد بررسی قرار داد.

دولت در سیستم انتظامی یا اداری تامین حواجی را به عهده مردم می‌گذارد و خود به نظارت اکتفا می‌کند و تنها در صورت انحراف بخش خصوصی از تامین منافع عمومی به سوی تامین منافع خصوصی و گروهی یا رقابت‌های افراطی یا در زمان تهدید منافع عمومی و اصل آزادی و امنیت ناگزیر به دخالت مستقیم در امور می‌گردد.

متقابلاً در سیستم خدمات عمومی، دولت می‌کوشد همه یا بخش عمده منافع عمومی را به شکل امر عمومی درآورد و نقش بخش خصوصی را به حداقل برساند. این نظریه طبعاً نمی‌تواند با اصل آزادی و ضرورت رشد و لزوم دخالت مردم در شناسایی و دفاع از مصالح خود سازگار باشد.

در مبحث نظام اداری نیز که هدف از ایجاد آن حداکثر استفاده از حداقل منابع است، تانقش محوری توأم با قدرت را در قبال مصالح جامعه عهده‌دار گردد؛ باید وجود چنین نظامی را ابزار تحقق اهداف و آرمان‌های کلی اسلام دانست. خطابات کلی قرآن و اصول نظم، حکمت، تبعیت و عدالت از دلایل این ضرورت هستند.

نوع نظام اداری در هر سیستم حکومتی به برداشت آن از انسان به عنوان محور اصلی تشکیلات بستگی دارد و اسلام با عنایت به جایگاه خلیفه الهی انسان و مسوولیت‌های وی در برابر خدا، خود و دیگران، عنصر ایمان و ایدئولوژی را مهم‌ترین منبع قدرت و محور مدیریت نیروها می‌شناسد. بنابراین، نظام مدیریت و رهبری اسلامی در همه ابعاد بر انباشت قدرت ایمان و برقراری سلسله مراتب بر اساس ایمان، تقوا و قدرت مدیریت و تامین امکان رشد اعضا و مخاطبان تاکید دارد. بنابراین، سستی ایمان، ضعف بینش علمی مدیران، ضعف برنامه‌ریزی، یک سوئگیری، خودمحوری، ضعف اراده و تصمیم‌گیری، خشونت، عدم اعتماد به نیروها و دخالت بی‌مورد در امور محوله، دوری و جدایی از نیروها و ارباب حاجت، شتاب زدگی، لجاجت، تکبر، امتیازطلبی، عدم پویایی و کار امروز را به فردا افکندن از جمله آفات و آسیب‌های مدیریت و نظام اداری است. دیدگاه مدیریت اسلامی، با تاکید بر تمام نکات فوق ضرورت نظارت بر سیستم اداری را در قالب امر به معروف و نهی از منکر، دعوت به خیر، نصیحت ائمه مسلمین و نظارت‌های ویژه حکومتی مورد تاکید قرار می‌دهد.

بخش ششم: کاربرد و نتایج عامی حاصله از قواعد فقهی در مباحث حقوق عمومی

در پایان این بررسی اجمالی جلب توجه به کاربرد و نتایج عامی که از قواعد فقهی در مباحث حقوق عمومی می‌توان به دست آورد، مفید به نظر می‌رسد. برخی از این قواعد عبارتند از:

الف) قواعد عمومی: مساوات در برابر قانون و اشتراک تکلیف (قاعده اشتراک تکلیف)؛ عادات و رسوم و فرهنگ عمومی (قاعده عرف یا بناء عقلا)؛ حق معافیت از تکالیف زیان‌بار (قاعده لا ضرر)؛ نفی تکالیف و مسوولیت‌های مشقت‌بار و غیرقابل اجرا (قاعده نفی حرج) معذور بودن جاهل به حکم (حدیث‌بندی رفع).

ب) قواعد مشترکات عمومی: حق عمومی در اراضی موات؛ حق عمومی در معادن؛ حق عمومی در آب‌ها و منافع عمومی نظیر راه‌ها و اماکن عمومی و...

ج) قواعد ترخیصی: قاعده (میسور و تسامح) که منظور از آن انجام دادن مقدار ممکن و در صورت عدم امکان انجام دادن کامل یک تکلیف یا تعهد است؛ (بقره، ۱۸۵)؛ قاعده صحت به معنای حمل بر صحت کردن اعمال خود و دیگران؛ قواعد رفع تکلیف شامل اصل اباحه، اصل برائت، قاعده اشتراط قدرت در تکالیف و قاعده نفی اکراه.

د) قواعد حل مسالمت‌آمیز اختلافات: نظام حکمیت؛ قاعده مراجعه به قرعه؛ (القرعه لکلامر مشکل) که در قانون امور حسبی نیز موارد متعددی از کاربرد آن دیده می‌شوند.

ه) قواعد روابط بین‌الملل: قاعده (نفی سیل) به معنای نفی سلطه‌گری و سلطه‌پذیری (نساء، ۳۴ و ۹۰ و ۱۴۱؛ توبه، ۹۱ و ۹۳؛ شوری، ۴۱ و بقره، ۱۳)؛ منافع عمومی و مصالح ملی (قاعده مصلحت) که هرچند در فقه شیعه حکم‌ساز نیست؛ راه‌گشای عنایت به مصلحت کلی حفظ نظام و مصالح عمومی و صدور احکام حکومتی است؛ اصل صلح، با توجه به مقتضای فطرت و اهمیت و جایگاه واژه‌های صلح و «سلام» در قرآن: (مائده، ۱۶؛ انعام، ۵۴ و ۱۲۷؛ فرقان، ۶۳؛ نساء، ۹۴؛ بقره، ۱۸۲ و محمد، ۲)؛ به عنوان راهنمای حیات مسالمت‌آمیز و عاری از تنفر میان مردم؛ امنیت برای همه با توجه به اصول تکیه بر قدر مشترک‌ها، لزوم مشارکت جمعی، نفی عوامل تهدیدکننده، قراردادی کردن امنیت جمعی و

همگانی بودن مسوولیت مقابله با ظلم، تجاوز، اجبار، تهدید و ارباب در اسلام (بقره، ۱۷۸ و ۲۲۹ و مائده، ۲) .

نتیجه گیری

پیگیری دقیق مسوولیت‌های متقابل دولت و مردم بر اساس قواعد بیعت، شورا، امر به معروف و نهی از منکر، تناصح و امثال آن تضمین‌کننده حقوق عمومی و شرط استمرار مشروعیت و مقبولیت دولت و سلامت و رشد جامعه دینی است و از این طریق می‌توان عمق و گسترده‌گی حقوق عمومی در اسلام و چگونگی مصونیت آن را از انحرافات ناشی از تعارض منافع و مصالح ملت، دولت و قطب‌های قدرت در مقایسه با دموکراسی غربی اثبات کرد. در عین حال بهره‌گیری صحیح و دقیق از منابع حقوق عمومی در اسلام در گرو التزام به روح و منطق الهی هریک از قواعد و اصول فقهی منجمله عدالت و مصلحت و نهایت احتیاط و همه سونگری در استناد به آن‌ها می‌باشد. منابع حقوق عمومی در اسلام، قوی‌ترین پشتوانه را برای تشخیص احکام و تصویب قوانین منطبق با زمان و مکان و تحول دائم مقتضیات و شرایط در اختیار می‌گذارند. با استناد به نظریه‌های خلافت و نظریه‌های مختلف ولایت فقیه و اصول و قواعد فقهی، بویژه اصول عالی. همچنین عدالت و مصلحت می‌توان مسیر و محتوای حاکمیت را در جهت ایجاد جامعه پیوسته در حال رشد و موافق با الزامات پیوند حق و تکلیف و اقتضای کرامت الهی انسان تعریف و تدوین کرد. نهایتاً در پایان این مقاله فهمیدیم قواعد فقهی حقوق عمومی در این راستا عبارتند از:

الف) قواعد عمومی: قاعده اشتراک تکلیف، قاعده عرف یا بنای عقلاء، قاعده لاضرر، قاعده نفی حرج و معذور بودن جاهل به حکم.

ب) قواعد مشترکات عمومی: حق عمومی در اراضی موات، حق عمومی در معادن، حق عمومی در آب‌ها و ...

ج) قواعد ترخیصی: قاعده میسور و تسامح، قاعده صحت به معنای حمل بر صحت کردن اعمال خود و دیگران، اصل اباحه، اصل برائت و ...

د) قواعد حل مسالمت آمیز اختلافات: قاعده حکمیت، قاعده مراجعه به قرعه و ...

ه) قواعد روابط بین الملل: قاعده نفی سیل، قاعده مصلحت، اصل صلح، همگانی بودن مسئولیت مقابله با ظلم و ...

منابع و مآخذ

قرآن کریم و بعد

- ابن اثیر، مبارک بن محمد، النهایة فی غریب الحدیث والاثیر، محقق: محمود صناعی، طاهر احمد زاوی، [بی جا]، انتشارات موسسه مطبوعاتی اسماعیلیان، قم، ۱۳۶۷ ش.
- ابن منظور الافریقی مصری، محمد بن مکرم، لسان العرب، چاپ اول، انتشارات دار الاحیاء التراث العربی، [بی جا]، ۱۹۸۸ م.
- آخوند خراسانی، ملا محمد کاظم، کفایة الاصول، [بی جا]، انتشارات موسسه آل البیت (ع)، قم، ۱۴۰۹ ق
- امام خمینی (ره)، روح ا...، تهذیب الاصول، [مقرر شیخ جعفر سبحانی]، [بی جا]، انتشارات موسسه نشر الاسلامی، قم، ۱۴۰۵ ق
- آمدی، عبدالواحد بن محمد، غرر الحکم و دررالکم، مصحح: مهدی رجایی، [بی جا]، انتشارات دارالکتب اسلامی، قم، [بی تا]
- آمدی، علی بن محمد، الاحکام فی اصول الاحکام، چاپ اول، انتشارات دارالکتب العلمیه، بیروت، [بی تا]
- بجنوردی، حسن، القواعد الفقهیة، محقق: مهدی مهریزی، محمد حسین درایتی [بی جا]، انتشارات الهادی، قم، ۱۳۷۷ ش
- حائری، محمد کاظم (۱۳۱۴)، "ولایة الامر فی عصر الغیبة"، قم، مجمع الفکر الاسلامی
- حلّی، ابوالقاسم نجم الدین جعفر بن حسن، شرایع الاسلام، چاپ دوم، انتشارات دار الاضواء، بیروت - لبنان، ۱۴۰۳ ق
- حنفوی، عبدالمجید، نظریه الغلط فی القانون الرومانی، [بی جا]، انتشارات مطبعة الوادی، اسکندریه، ۱۹۷۴ م
- خویی، سید ابوالقاسم، منهاج الصالحین، چاپ بیستم، انتشارات مدينة العلم، [بی جا]، ۱۴۱۰ ق

- زین الدین، جمال الدین حسن، معالم الدین، [بی جا]، انتشارات دفتر نشر اسلامی (وابسته به جامعه مدرسین حوزه علمیه قم)، قم، [بی تا]
 - سبزواری، سید عبد الاعلی، مهذب الاحکام، چاپ چهارم، انتشارات دفتر آیت ا... العظمی سبزواری [بی جا]، ۱۴۱۷ ق
 - سیوطی، عبدالرحمن جلال الدین، الاشباه و النظائر فی القواعد و الفروع فقه الشافعیه، [بی جا]، [بی نا]، مکه، ۱۲۳۱ ق
 - شهید اول، عاملی، ابی عبد الله محمد بن مکی، الدروس الشرعیه، [بی جا]، انتشارات موسسه نشر اسلامی، قم، ۱۴۱۴ ق
 - شهید ثانی، جبغی عاملی، زین الدین بن علی، الروضه البهیة فی شرح المعه الدمشقیه، چاپ هفتم، انتشارات مرکز النشر مکتب الاعلام الاسلامی، [بی جا]، ۱۳۷۲ ش
 - شهید صدر، سید محمد باقر، المعالم الجدیدة للاصول، چاپ دوم، انتشارات مطبوعات مکتبه النجاح، تهران، ۱۳۵۹
 - طباطبایی مومتمنی، منوچهر (۱۳۵۶)، "حقوق اداری"، تهران، دانشگاه تهران.
 - عبد الناصر، جمال، موسوعه الفقه الاسلامی، [بی جا]، انتشارات وزارة الاوقاف المجلس الاعلی للشئون الاسلامیه، کویت، ۱۴۰۹ هـ
 - فیض الاسلام، اصفهانی، علی نقی، ترجمه و شرح کامل صحیفه سجاده، [بی جا]، انتشارات فقیه، تهران، ۱۳۷۶ ش
 - محقق خراسانی، آقا حسین بن جمال الدین محمد، مشارق الشموس فی شرح الدروس، [بی جا]، انتشارات موسسه آل البيت، قم، [بی تا]
 - محمضانی، دکتر صبحی (۱۳۵۸)، "فلسفه قانونگذاری در اسلام"، تهران، امیر کبیر.
 - مقاله منابع و مبانی حقوق عمومی در اسلام نوشته عباسعلی عمید زنجانی محمد علی محمدی، فصلنامه «اندیشه های حقوقی»، سال چهارم، شماره یازدهم، در پاییز و زمستان ۸۵
 - همو، مستند الشیعه فی احکام الشریعه، چاپ اول، انتشارات موسسه آل البيت (ع)، لاهیا
- التراث، مشهد، ۱۴۱۸ ق

فصلنامه علمی-حقوقی قانون بار - دوره پنجم - شماره ۱۹ - پاییز ۱۴۰۰ - دبیرخانه مرکزی ۰۲۱۶۶۹۱۲۹۵۱۹