

تأثیر سوسیالیسم بر گستره حقوق اداری

محمد زارع بیدکی^۱

سید مجتبی واعظی^۲

چکیده

این مقاله با روش توصیفی و تحلیلی به این نتیجه رسیده است که حقوق اداری در دامن اقتدارگرایی ناپلئونی متولد شد که آن نیز در انقلاب فرانسه ریشه دارد. انقلاب فرانسه با تأثیر از سوسیالیسم و آرمان اصلی آن، عدالت اجتماعی سعی داشت از گذشته خویش بگسلد و جامعه‌ای برابر طبق ارزش‌ها و آرمان‌های خویش بسازد. سوسیالیسم با تلقی جامعه به عنوان امری مصنوع به دولت اختیار و قدرت می‌دهد، برابری را برقرار و جامعه را تنظیم می‌کند. حقوق اداری فرانسه با در پیش گرفتن اصل خدمت عمومی به عنوان مهم‌ترین بنیاد خویش، ابزاری در دست نظام‌های اقتدارگرا قرار گرفت و حقوق، حامی ژاندارم گشت.

در مقابل، حقوق اداری در انگلیس، حقوق دعاوی اداری است که از آزادی شهروندان محافظت می‌کند. ریشه این اختلاف به تلقی از دولت برمی‌گردد. انگلیس، دولت را امری شر می‌پندارد که برای حفظ امنیت و جلوگیری از تعدی انسان‌ها به یکدیگر تأسیس شده است، در حالی که در نگاه فرانسه، دولت، عهده‌دار امر عمومی است و خود مظهر خیر عمومی تلقی می‌گردد. این دو حقوق اداری بر یکدیگر تأثیر داشته‌اند، اما با توجه به سنت تاریخی خویش، حقوق اداری فرانسه به سمت دولت‌گرایی و حقوق اداری در انگلیس به سوی نظارت بر دولت گرایش پیدا کرده‌اند. گستره حقوق اداری، وضع مقررات و تأسیس شرکت‌های دولتی است.

واژگان کلیدی: سوسیالیسم، حقوق اداری، انقلاب فرانسه، عدالت اجتماعی.

۱. دانشجوی دکتری رشته حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شیراز (نویسنده مسئول)، -moham

madzr672@gmail.com

۲. استاد تمام گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شیراز، mojtava.vaezi@yahoo.com

مقدمه

اگر حقوق اساسی، ساختار کلی نظام سیاسی را تعیین می‌کند، حقوق اداری، آن را ملموس و اجرایی می‌کند. حقوق اداری می‌تواند آزادی را دربرگیرد و آن را تضمین کند یا بر عکس به آزادی خیانت ورزد. به همین دلیل، گاهی یک آیین‌نامه اداری می‌تواند مهم‌تر از یک اعلامیه رسمی قانون اساسی باشد. ژ. مالو دوپن بر این اعتقاد است: «بگذاریم ساده‌لوحان راجع به شکل‌های دولت بحث کنند، اما بهترین دولت آن است که بهتر اداره می‌شود.» هم‌چنین به نظر ب. جی، نیبور: «آزادی بیش‌تر مبتنی بر اداره است تا بر قانون اساسی».

ویژگی مهم حقوق اداری، ارتباط ویژه آن با سنت‌های ملی است. سنت‌های یک کشور است که حقوق اداری را به وجود می‌آورد و می‌پروراند. حقوق اداری برای نخستین بار در کشور فرانسه متولد شد؛ جایی که انقلاب گذشته را به وضعیتی تبدیل کرده بود که می‌توان آن را گسست نامید؛ هر چند گسست ظاهری و خیالی. ذات انقلاب، تغییرات بنیادین در جامعه و نظام سیاسی را می‌طلبد. انقلاب برای تحقق آرمان‌ها و اهداف مورد نظرش به ابزارهای حقوقی خاص نیاز دارد. اهدافی هم‌چون عدالت اجتماعی که از دل سوسیالیسم برآمده‌اند، به اقتداربخشی به دولت و تنظیم جامعه نیاز داشتند. به همین دلیل، حقوق اداری، ریشه‌گرفته از فضای بعد از انقلاب است.

تعبیر «حقوق اداری» در فرانسه در پایان قرن هجدهم به کار رفت و در دوره امپراتوری اول توسعه یافت. همان‌طور که بوردو تصریح کرده است، حقوق اداری در فرانسه تحت تأثیر انقلاب فرانسه و امپراتوری اول که نهادهای سیاسی و اداری رژیم کهن را فرو ریخت، به دنیا آمد. این حقوق اداری که به «حقوق اداری ناپلئونی» معروف است، ویژگی‌های خاصی دارد:

۱. مبتنی بر حمایت از قوای عمومی در برابر شهروندان، اشخاص طرف قرارداد اداره و مستخدمان دولتی است. رودرو^۱ در «هیئت قانون‌گذاری» در سال ۱۸۰۰ بیان می‌دارد: «اداره عبارت است از دستگاه انتقال اثر قوانین به حوزه زیست اداره‌شوندگان و متقابلاً انتقال شکایات اداره‌شوندگان به دولت. به تعبیر دیگر، واحد ارتباط متقابل بین اراده عمومی و منافع خصوصی است.».

۲. باعث می‌شود قوای عمومی، تابع قواعدی متمایز از حقوق عادی شوند و اختیاراتی ویژه به آن‌ها واگذار گردد.

۳. ویژگی اصیل حقوق اداری ناپلئونی ناظر بر صلاحیت گسترده آیین‌نامه‌گذاری قوه مجریه و توسعه دایمی آن است. اداره به عنوان موجودیتی کاملاً جذب شده در سپهر دولت و قوه مجریه قلمداد می‌شود. از دیگر ویژگی‌های حقوق اداری ناپلئونی، وجود شورای دولتی است که نقش قاعده‌گذاری را بر عهده داشت و نظرهای مشورتی به دولت می‌داد و این‌گونه، مسیر را برای تثبیت حقوقی غیر از حقوق عادی تسهیل کرد. اگر بخواهیم در مورد دوره شکل‌گیری حقوق اداری سخنی بگوییم، می‌توان قضاوت پیر لژاندر را پذیرفت که حقوق دانان قرن نوزدهم، خدمت‌گزاران دولت ژاندارم بوده‌اند.

سؤال اصلی این مقاله آن است که سوسیالیسم به عنوان اندیشه‌ای دولت‌گرا که به دنبال تحقق عدالت اجتماعی در جامعه است، چه تأثیری بر گستره حقوق اداری گذاشته است؟ درباره تأثیر سوسیالیسم بر گستره حقوق اداری، مقاله‌ای نگاشته نشده است، اما دو مقاله را می‌توان مرتبط با این موضوع دانست. به باور مقاله «تأثیر نظریه دولت بر پیدایش حقوق اداری» نوشته فردین مرادخانی (نشریه حقوق اداری، دوره سوم، شماره ۱۱، سال ۱۳۹۵)، حقوق اداری ریشه‌گرفته از نظریه دولت هر کشور است. به نظر او، حقوق اداری به تبع حقوق عمومی از مسائل مربوط به دوران جدید است و در فقدان دولت و حقوق عمومی نمی‌توان سخن از حقوق اداری کرد. حقوق اداری در نظریه دولت لیبرال با حقوق اداری در نظریه دولت سوسیال متفاوت است.

مقاله «مفهوم تحلیلی اداره و مدل‌های آن» نوشته سید مجتبی واعظی (پژوهش‌نامه حقوق تطبیقی، دوره چهارم، شماره ۵، بهار و تابستان ۱۳۹۹) نیز با بحث از عناصر وجودی اداره به اداره و مدل‌های حکمرانی می‌پردازد. نویسنده ضمن بحث از دو مدل حکمرانی اداری در فرانسه و انگلستان، از تفاوت حقوق اداری در این دو نظام حقوقی سخن می‌راند.

در مقاله حاضر، ابتدا به جایگاه سوسیالیسم و سپس انقلاب فرانسه در شکل‌گیری حقوق اداری می‌پردازیم. سپس به دولت رفاه که برخاسته از سوسیالیسم است، اشاره می‌کنیم. هم‌چنین به تأثیر نظام آنگلوساکسونی بر حقوق اداری توجه می‌کنیم و در آخر، گستره آن را در نسبت با این دو اندیشه بیان می‌داریم. البته تمرکز خویش را بر روی دو کشور فرانسه و انگلستان قرار دادیم بدان

جهت که:

۱. نظریه‌های دولت در این دو کشور به مسائل اقتصادی و اجتماعی امتداد پیدا کرده است، به طوری که می‌توان گفت خاستگاه لیبرالیسم و سوسیالیسم، به ترتیب، انگلستان و فرانسه است.
۲. نظام سیاسی، حقوقی و اقتصادی این دو کشور عالم‌گیر شده و بر کشورهای مختلفی اثر گذاشته است. برای مثال، ایالات متحده آمریکا از جهت مبانی دولت و اقتصاد، متأثر از انگلستان است و در مقابل، نظام حقوقی، سیاسی و اقتصادی ایران تا حد زیادی وام‌گرفته از فرانسه است. بنابراین، شناخت مبانی حقوقی این دو کشور، چراغ راه ما برای فهم دقیق مسائل حقوقی، سیاسی و اقتصادی است.

سوسیالیسم با داعیه عدالت خواهی خویش بر گستره حقوق اداری می‌افزاید و آزادی خصوصی افراد را تحدید می‌کند.

نخست. سوسیالیسم

از لحاظ تاریخی، سوسیالیسم زمانی مطرح می‌گردد که نظام سرمایه‌داری، عالمی را متحول و صنعت، تأثیرات شگرف خود را محقق کرده بود. در این میان، اقشاری از جامعه گرفتار ستم می‌شوند و با کار زیاد و دستمزد کم، از این وضعیت ناراضی می‌گردند. عده‌ای نیز از پیشرفت‌های جدید گریزان و عالمی پیشامدرن را طلب می‌کردند. در واقع، اندیشه سوسیالیسم در مقابل تمدن جدید قرار می‌گیرد و برای نابودی یا اصلاح آن از طریق مداخلات سیاسی می‌کوشد. فریدریک انگلس، متفکر بزرگ مارکسیسم با تمایز بین دو سوسیالیسم تخیلی و علمی، اولی را آن چیزی می‌داند که در انقلاب فرانسه محقق شد. به نظر او، در انقلاب فرانسه، «مذهب، علوم طبیعی، جامعه، نهادهای سیاسی، همه این‌ها بی هیچ ملاحظه‌ای مورد انتقاد قرار می‌گرفت: همه چیز یا باید موجودیت خود را در برابر کرسی داوری خرد توجیه می‌کرد و یا از هستی خود دست می‌کشید»،^۱ اما همو، این سلطنت خرد را چیزی جز سلطنت ایدئالیزه شده بورژوازی نمی‌داند و راه صحیح را در سوسیالیسم علمی جست‌وجو می‌کند و جوهر این سوسیالیسم جدید را محصول مستقیم شناخت دو واقعیت

۱. انگلس، فریدریش، سوسیالیسم: تخیلی و علمی، ترجمه: مسعود صابری، تهران: طلایه پرسو، چاپ چهارم، ۱۴۰۱، ص ۶۲.

می‌داند: یکی، تضادهای طبقاتی حاکم بر جامعه امروز و دیگری، هرج و مرج حاکم بر تولید.^۱ به بیان دیگر، در نگاه انگلس که می‌توان او را پدر مارکسیسم ارتدکس دانست، تحقق سوسیالیسم از راه مبارزه طبقاتی پرولتاریا و بورژوازی رخ می‌دهد که آن نیز ریشه در فلسفه ماتریالیستی دارد که انگلس بدان معتقد بود و در کتاب خویش، آن را به زبان ساده بیان کرده است.^۲

همان طور که همگان می‌دانند، سوسیالیسم بدان گونه که انگلس می‌اندیشید، محقق نگشت و مهم‌ترین کشور کمونیستی (روسیه) از طریق مبارزه طبقاتی به سوسیالیسم نرسید. در واقع، عالم شاهد تحقق چنین فلسفه‌ای با آن طریق مادی نشد، اما باید اذعان داشت که هر چند سوسیالیسم علمی رخ نداد، در مقابل، سوسیالیسم تخیلی، دنیا را فتح کرد و بی‌توجه به تجربه تلخ کمونیسم در کشورهای اروپای شرقی، ریشه خود را در عالم گسترانید.^۳ می‌توان این سوسیالیسم حاضر را که همان سوسیالیسم مورد انتقاد انگلس است، سطح کلی مداخله در حق مالکیت دانست.

این گونه سیاست‌های سوسیالیستی که دست روی مالکیت می‌گذارند، فرآیند تولید ثروت را از مسیر طبیعی خودش خارج می‌کنند و سعی دارند آن را به نفع گروه خاصی در جامعه تغییر دهند. سوسیالیسم همیشه وانمود کرده است که از نظر اقتصادی، در مقایسه با تولید به اصطلاح «هرج و مرج‌گونه سرمایه‌داری»، سازمان اجتماعی برتری است.^۴ تاریخ به ما نشان داده است که سوسیالیسم، آهسته و پیوسته، فقر همگانی را به جای غنا می‌نشاند؛ چون سیاست‌های سوسیالیستی، فرآیند تولید ثروت جدید را متوقف می‌کند و در نتیجه، یا کشور را فقیر نگه می‌دارد یا آن را فقیرتر می‌کند. این واقعیت که ایالات متحده آمریکا روی هم رفته ثروتمندتر از اروپای غربی است و این که آلمان غربی بسیار ثروتمندتر از آلمان شرقی بود، به دلیل درجه کم‌تر سوسیالیسم در ایالات متحده آمریکا و آلمان غربی است. به یقین، اگر سوسیالیسم به مردم فهمانده شود، جذابیت

۱. همان، ص ۱۰.

۲. نک: همان، ص ۱۱۶.

۳. نک: نیمتیس، کریستین، سوسیالیسم، ایده شکست‌خورده‌ای که هرگز نمی‌میرد، ترجمه: محمد ماشین‌چیان و حسین ماشین‌چیان، تهران: علم، چاپ سوم، ۱۴۰۳.

۴. هوپ، هانس هرمان، سوسیالیسم و سرمایه‌داری (رساله‌ای روشمند درباره اقتصاد، سیاست و اخلاقیات)، ترجمه: متین پدرام، تهران: دنیای اقتصاد، چاپ دوم، ۱۴۰۰، ص ۲۰.

زیاد خود را برای بسیاری از آن‌ها از دست خواهد داد. در مقابل، سوسیالیست‌ها سعی در ترمیم چهره سوسیالیسم دارند. برای نمونه، مایکل نیومن در آثار خویش تلاش می‌کند سوسیالیسم را در بستر مدرنی برای خوانندگان امروزی قرار دهد و کمونیسم شوروی را با سوسیالیسم دموکراسی در نظر و عمل تمیز می‌دهد.^۱

ادیات سوسیالیستی سرشار از سخن‌پردازی درباره «راهی که باید دنبال کرد»، «پیش به سوی سوسیالیسم» و «راه سوسیالیسم» و سخنانی از این دست است. با وجود کوهی از ادبیات سوسیالیستی جذاب، هویت سوسیالیسم هم‌چنان مبهم باقی مانده است. سوسیالیست‌ها، «مخالف ستمگری، استثمار، نابرابری، درگیری، جنگ، بی‌عدالتی، فقر، سیه‌روزی و انسان‌زدایی‌اند».^۲ تنها چیزی که می‌توان آن را به عنوان قدر مسلم در اندیشه سوسیالیستی به رسمیت شناخت، مداخله دولت در سازوکار اقتصاد و در مرتبه بعد، در جامعه است تا مسیر آن را به سوی آرمان‌های ادعایی خود تغییر دهد. همان‌طور که فون میزس، اقتصاددان اتریشی بیان می‌کند، زمانه ما شاهد پیشروی پیروزمندانه دغدغه سوسیالیسم بوده است.^۳ سِر ویلیام هارکورت، دولت‌مرد برجسته بریتانیایی در قرن نوزدهم که ۳۶ سال در مجلس عوام عضویت داشت و افزون بر آن، چند دوره صاحب کرسی وزارت بود، به درستی ادعا کرده بود: «اینک ما همه سوسیالیستیم».^۴

شاید بتوان گفت که گسترده‌ترین و مشهورترین مفهومی که از دل سوسیالیسم برآمده و خود را با آن به زیبایی جهانی کرده، عدالت اجتماعی است. این مفهوم، همانی است که انقلاب فرانسه را تحت‌الشعاع خود قرار داد و راه را برای استبداد بعدی در کشور گشود و حقوق اداری را ابزاری برای تحقق خواسته‌های خود قرار داد. به عبارت دیگر، عدالت اجتماعی، خود را به عنوان حقی مطرح می‌کند که باید در جامعه محقق گردد. در این فضا، جامعه اصالت قابل توجهی پیدا می‌کند و منفعت و خیر عمومی، مبنای اقدامات دولت قرار می‌گیرد. هم‌چنین حقوق عمومی بر حقوق افراد تقدم می‌یابد و اداره، شخصیتی مجزا و متفاوت تلقی می‌گردد.

1. See: Newman, Micheal, **Socialism a Very Short Introduction**, USA, Oxford University Press, 2005

2. R.N.Berki, Socialism (London :dent, 1987), p. 9.

۳. میزس، لودویگ فون، **بوروکراسی**، ترجمه: مهدی تدینی، تهران: کتاب پارسه، چاپ اول، ۱۴۰۲، ص ۲۹.

۴. همان، ص ۳۰.

وقتی قرار است عدالت اجتماعی برپا گردد، جامعه دیگر نمی‌تواند خود را به عنوان نظامی خودجوش پیش ببرد. دولت باید با ابزارهای خویش در آن مداخله کند و جریان را به نفع اقشار ضعیف و کم‌تر بهره‌مند تغییر دهد. تحدید مالکیت خصوصی، تنظیم روابط بین اشخاص و برخورد با جامعه هم‌چون سازمان، ذات این سیاست‌ها را تشکیل می‌دهد. اداره با تشکیل شرکت‌های دولتی از یک طرف و دخالت در امر تولید از طریق آیین‌نامه از طرف دیگر، جامعه را به سمت هدف خویش رهنمون می‌سازد. همان‌طور که تاریخ نشان داد، مفهوم «عدالت اجتماعی»، اسب تروایی بود که امکان ورود توتالیتاریسم را فراهم آورد.

عدالت اجتماعی به معنایی که در افواه متداول و دستاویز سوسیالیست‌ها گشته، به معنای عدالت توزیعی است و ظاهراً در زمانی به این معنا رواج یافت که جان استوارت میل به صراحت، این دو را مترادف هم تلقی کرد.^۱ هنگامی که استفاده از این واژه در ربع سوم سده نوزدهم میلادی متداول شد، غرض از آن، درخواست از طبقات حاکم بود که بیش‌تر در قید رفاه تهی‌دستان باشند. این مسئله به عنوان توسل به وجدان طبقات بالاتر مطرح می‌شد تا مسئولیت خود را در قبال رفاه بخش‌هایی از جامعه که نسبت به آن‌ها اهمال شده بود، قبول کنند. با این وجود، مفهوم عدالت اجتماعی هنوز به ابهام دچار است و نویسندگان در تعریف آن به تشبث افتاده‌اند.^۲

باید توجه داشت که مخاطب عدالت اجتماعی، جامعه است و نه فرد. با این همه، جامعه که به معنای دقیق کلمه باید از دستگاه دولتی متمایز شود، ناتوان از عمل کردن برای هدفی معین است؛ چون وجود یک هدف معین برای تمام افراد جامعه با سلیقه‌ها و بینش‌های مختلف ناممکن است. بنابراین، مطالبه «عدالت اجتماعی» به این خواسته تبدیل می‌شود که اعضای جامعه، خود را طوری سازمان‌دهی کنند که تخصیص محصول جامعه به صورت سهم‌های خاص به افراد یا گروه‌های مختلف امکان‌پذیر شود.^۳

1. John Stuart Mill, *Utilitarianism* (London, 1861). chapter 5, P 92: in H. Plamenatz, ed., *The English Utilitarians* (Oxford, 1949), p. 225.

۲. این ابهام نه تنها در امر اقتصاد و سیاست، بلکه در دیگر حوزه‌ها نیز وجود دارد. بعضی از نویسندگان اذعان دارند که مفهوم عدالت اجتماعی در امر آموزش نیز چه از لحاظ فلسفی و چه از لحاظ عملی پرابهام است و طرفداران آن نیز به تعریف واحد نرسیده‌اند. نک: Kathy Hytten, Bettez Silvia C, *Understanding Education for Social Justice*, The Journal: of Educational foundations, Anna Arbor Vol. 25, pp. 7-24, 2011.

۳. هایک، فریدریش آگوست فون، قانون، قانون‌گذاری و آزادی (گزارشی جدید از اصول آزادی خواهانه عدالت و اقتصاد سیاسی)

در عالمی که عدالت اجتماعی رشد می‌کند، هر چه موجب نارضایتی گروهی می‌شود، «مسئله اجتماعی» قلمداد می‌گردد و در این راستا، این وظیفه قانون‌گذار است که در مورد این «بی‌عدالتی» کاری کند. این انتظارات موجب شده است که «مفهوم عدالت اجتماعی» به دستاویزی صرف برای مطالبه امتیازات برای منافع خاص تبدیل شود.^۱

عدالت اجتماعی فقط در اقتصاد هدایت‌شده یا دستوری که در آن، افراد در مورد آن چه باید انجام دهند، از دیگری دستور می‌گیرند، می‌تواند معنا پیدا کند و هر تصور خاصی از عدالت اجتماعی تنها در چنین نظامی که از مرکز هدایت می‌شود، قابل تحقق است. برای تحقق این خواسته باید فرض را بر این گذاشت که راهنمای افراد، دستورالعمل‌های ویژه است و نه قواعد رفتار درست عادلانه فردی. با از بین رفتن قواعد عام‌الشمولی که برای همگان مساوی است و تبدیل آن به دستورهای خاصی که ذاتاً برای گروهی خاص اعتبار شده‌اند، حکومت قانون از بین خواهد رفت و قوام جامعه سست می‌شود. به همین جهت، تفاوت اساسی بین نظم جامعه‌ای که مورد نظر آزادی‌خواهان است و آن نوع جامعه‌ای که سوسیالیست‌ها خواهان آنند، در این است که در اولی از افراد تقاضا می‌شود رفتاری عادلانه داشته باشند (که آن را تحت قواعد عام‌الشمول محقق کنند)، در حالی که دومی، وظیفه عدالت را بیش از پیش بر عهده مقاماتی می‌گذارد که قادرند به مردم دستور دهند باید چه کاری انجام دهند.^۲ تلاش برای عدالت اجتماعی، محیطی را که لازمه شکوفایی ارزش‌های اخلاقی سنتی یعنی آزادی شخصی است، نابود خواهد کرد و گستره حوزه امر خصوصی به تدریج کم می‌شود و در نهایت به محاق خواهد رفت.^۳

(جلد ۲)، ترجمه: مهشید معیری و موسی غنی‌نژاد، تهران: دنیای اقتصاد، چاپ سوم، ۱۴۰۰، صص ۹۸-۹۷.

۱. همان، ص ۲۰۱.

۲. همان، ص ۱۰۰.

۳. بعضی از نویسندگان درصدد نجات مفهوم عدالت اجتماعی از معنای ایدئولوژیک آن برآمده‌اند. در معنای ایدئولوژیکی، عدالت اجتماعی، ظرفی برای توجیه هر برنامه دولتی است و مخالفان خود را به عنوان دشمنان بشر معرفی می‌کند. مایکل نوآک و همکارانش در کتاب زیر نشان می‌دهند که عدالت اجتماعی، مفهومی برای دولت مترقی نیست، بلکه فضیلتی است که در آموزه‌های اجتماعی کاتولیک ریشه دارد و به عنوان جای‌گزینی برای قدرت کنترل‌ناشده دولت توسعه‌یافته است:

Novak, Michael, Adams, Paul, Shaw, Elizabeth, *Social Justice Isn't What You Think It Is*, Encounter Books, 2015.

دوم. انقلاب فرانسه

انقلاب فرانسه با به دست گرفتن علم عدالت اجتماعی و داعیه برابری خواهی به قول آدموند برک، خیالی هولناک، با الهام بخشی ایده‌های باطل و انتظارات پوچ به انسان‌ها، آنان را در حیاتی سخت و طاقت فرسا انداخت و تنها آن نابرابری واقعی را عمیق‌تر و تلخ‌تر کرد.^۱ در این انقلاب، هر چیز انسانی و الهی به پای بت «اعتبار عمومی» قربانی شد و خون‌ریزی و وحشی‌گری، نتایجی بود که همگان را در خود غرق کرد. انقلابیون از سنت خود بریدند و شاه خویش را زندانی کردند، شهروندان کشور خود را به قتل رساندند و در اشک و خون دیگران حمام گرفتند و در فقر و فلاکت هزاران انسان و هزاران خانواده ارزشمند غوطه خوردند. آن‌ها همه این کارها را کردند تا جامعه‌ای نو طبق ایده برابری بسازند، اما دریغ از این تفکر که در سلوک دولت، هر آن قدر پیشرفت کنیم، هیچ گاه کاملاً جدید نیستیم^۲ و دریغ از اذعان به این واقعیت که جامعه، امری مصنوع نیست، بلکه امری خودجوش با قواعد خاصی است و هیچ کس نمی‌تواند آن قواعد را به صورت کلی عوض کند.

انقلاب فرانسه به دلیل پیشینه تاریخی آن کشور به دیکتاتوری ناپلئونی و اقتدارگرایی منتهی شد.^۳ از قرن شانزدهم به بعد، در نتیجه تحول در ایده‌ها، کارکردهای پادشاهی گسترش می‌یابد و دیگر محدود به دفاع از مملکت، حفظ افراد و حقوق آن‌ها و تضمین دادگستری کارآمد نیست. نیازهای جدید، ابزارهای نو می‌طلبیدند که آن را در فرمان‌های حکومتی یافتند که در زمره قوانین متعلق به

۱. برک، آدموند، تأملاتی بر انقلاب در فرانسه، ترجمه: سهیل صفاری، تهران: نگاه معاصر، چاپ دوم، ۱۳۹۶، ص ۵۲.

۲. همان، ص ۴۸.

۳. هانا آرنت از برجسته‌ترین متفکران قرن بیستم در کتاب بی نظیر «انقلاب» در تحلیل انقلاب فرانسه و مقایسه آن با انقلاب آمریکا، اولی را انقلابی برای رهایی از فشار اضطرار معیشت دانسته و آن را «مسئله اجتماعی» قلمداد کرده است، در حالی که می‌گوید انقلاب آمریکا در جهت «بنیادگذاری آزادی و تأسیس نهادهای پایدار» قدم برداشت و خارج از حدود قوانین مدنی، کاری را جایز نشمرد. او می‌نویسد: «محرک انقلابیون فرانسه، تیره‌روزی نامتناهی مردم بود و هم چنین ترحم بی‌کرانی که از مشاهده این تیره‌روزی سرچشمه می‌گرفت. بی‌قانونی نهفته در این قول که «همه چیز جایز است»، از قلبی برمی‌خاست که با احساسات نامتناهی به جاری شدن سیل بی‌کران خشونت کمک می‌کرد. پس استبداد منتج از انقلاب فرانسه، ریشه در آرمان‌های اجتماعی و رهایی از اضطرار معیشت دارد». (آرنت، هانا، انقلاب، ترجمه: عزت‌الله فولادوند، تهران: خوارزمی، چاپ چهارم، ۱۳۹۷)

پادشاه بود. قوانین و فرمان‌های شاه به نحو زیادی به عنوان ابزار تحقق خیر عمومی ظاهر شدند.^۱ در سده‌های هفدهم و هجدهم، کلمه «پلیس» به نحوی بسیار گسترده و موسّع اراده شد. پلیس فقط امر ناظر بر نظم عمومی نیست، بلکه به شیوه‌ای بسیار گسترده، شامل تمام امور «دارای هدف و موضوع خیر عام و مشترک» جامعه می‌گردد. زمانی که انقلاب فرانسه رخ می‌دهد و رژیم کهن حقوق عمومی فرو می‌ریزد، از خاکستر آن ویرانی، دوباره ققنوس سنت زنده می‌گردد و تجلی خویش را در دولت نشان می‌دهد. دولت در فرهنگ حقوقی فرانسه، جایگاهی ویژه را اشغال کرده است. دولت در این فرهنگ، اجتماع منافع دایمی ملت است. دولت همان «رسپولیکا» یا «ریوبلیک» است و امروزه همان احترام و حتی وفاداری را جلب می‌کند که نهاد پادشاهی برمی‌انگیخت.^۲

سوم. دولت رفاه

انقلاب فرانسه، راه را برای دولت‌های حداکثری باز کرد. دولت رفاه از جمله دولت‌های حداکثری است که هنوز با گذر از اوج، تأثیر خویش را در روند قانون‌گذاری و سیاست‌گذاری حفظ کرده است. پیش از پدیدار شدن دولت رفاه، تا پایان قرن نوزدهم، منابع رفاه فرد به شغل، اشتغال آزاد، خانواده، نهادهای کلیسا، مؤسسات خیریه خصوصی و داروخانه‌های رایگان متکی بود. در دهه ۱۸۸۰، بیمه اجتماعی مبتنی بر حمایت دولت در آلمان بیسمارکی بیش‌تر جهت تقلیل ناآرامی‌های اجتماعی میان کارگران و گرایش به سوسیالیسم پذیرفته شد.^۳ پس از پایان جنگ جهانی دوم، دولت رفاه توسعه پیدا کرد. این توسعه تا نیمه دهه ۱۹۷۰ ادامه پیدا کرد و با اعتقاد جازم که تأمین رفاه، یکی از اهداف و مسئولیت‌های دولت است، ارتباط داشت. در واقع، دولت رفاه که برخاسته از سوسیالیسم است، معتقد است که دولت، منبع اصلی رفاه افراد است، نه خانواده و نهادهای مدنی. سوسیالیسم با نقد سرمایه‌داری و طرح اندیشه عدالت اجتماعی، از دولت می‌خواست که نظارت اجتماعی خود را افزایش دهد. برای چنین کاری، دیگر ایده دولت حداقلی کارساز نبود. دولت باید مسئولیت‌های

۱. زولر، الیزابت، درآمدی بر حقوق عمومی، ترجمه: سید مجتبی واعظی، تهران: جاودانه، چاپ دوم، ۱۳۹۱، ص ۳۷.

۲. همان، ص ۲۷.

۳. پُرکت، جی. ال.، «دولت رفاه (۱)»، ترجمه: فروغ مصطفی منتقمی، نشریه بررسی‌های بازرگانی، دوره هشتم، ۱۳۸۹، شماره ۴۱، ص ۴۸.

بزرگ‌تری را بر عهده می‌گرفت که پیش از این، هیچ‌گاه از او انتظار نمی‌رفت. مفهوم کلاسیک دولت که برای آن، یک نقش انفعالی ناظر قائل بود و وظیفه او را تنها حفظ نظم و حمایت از مالکیت‌های تثبیت‌شده ثروتمندان و انجام دادن برخی فعالیت‌های محدود می‌دانست، متروک شد و دولت خدمت‌گزار و مسئولیت‌پذیر به وجود آمد. دولت وظیفه خود می‌دانست که شرایط لازم را برای یک زندگی فارغ از هر گونه رنج، فقدان امنیت روحی، درد و نبود آسایش مادی و معنوی فراهم کند.^۱

دولت رفاه در مقابل دولت حداقلی لیبرال قرار می‌گیرد که نقش خویش را به حفظ نظم و امنیت محدود کرده بود. دولت رفاه جهت برقراری تأمین اجتماعی و ایجاد ثبات اقتصادی به وجود آمد و برای مقابله با شکاف اجتماعی و برقراری تأمین اجتماعی تلاش کرد. در این فضا، اداره به فراتر از مفهوم پلیس‌گسترش می‌یابد و دارای کارکرد خدماتی و انتفاعی نیز می‌گردد.^۲ بعضی از نویسندگان اذعان کرده‌اند که دولت رفاه به تأسی از اندیشه‌های سوسیالیستی و به منظور بازداشتن توده‌های مردم از توسل به انقلاب سوسیالیستی پدید آمد.^۳ هم‌چنین عده‌ای دیگر به خوبی، دولت رفاه را تراژدی نام‌گذاری کرده و گفته‌اند که دولت رفاه به بحران مالی در قرن بیستم منجر شد. در نگاه ایشان، «امروزه دولت رفاه، مسئول دو بحران بزرگ اقتصادی است که جهان را فرا گرفته است. بحران مالی جهانی در بیش‌تر کشورها رشد اقتصادی را منفی کرده و تریلیون‌ها دلار از دارایی را از بین برده است. ما می‌توانیم از وضعیت دولت رفاه و بدهی‌های شکننده‌اش، از این بوروکراسی تحقیرآمیز و چپاول دوجانبه‌اش خارج شویم. به آسانی می‌توان با دادن فراخوان، مقاومت در خصوص منافع خاص و سیاستمداران ماهر را تشویق کرد».^۴

چهارم. حقوق اداری در فرانسه و انگلیس

حقوق اداری، متعلق به دوران جدید است و پس از نظریه تفکیک قوا به وجود می‌آید؛ چون بدون آن، قوه مجریه‌ای متولد نشده است تا حقوق اداری بخواهد بوروکراسی آن را تنظیم کند. به عبارت دیگر، حقوق اداری در آغاز برای تنظیم بوروکراسی ظهور کرد.^۵ فرانسویان، ملتی بودند که شعار آزادی

۱. همان، صص ۳۱-۳۲.

۲. واعظی، سید مجتبی، *حقوق اداری* (۱)، تهران: میزان، چاپ دوم، ۱۴۰۱، ص ۴۹.

3. Lewin-Epstein, et al., *Distributive justice and toward the Welfare state*, p. 27.

۴. پالمر، تام جی، «تراژدی دولت رفاه»، ترجمه: سلیمان عبدی، فصل‌نامه فرهنگی و اجتماعی قلم یاران، دوره چهارم، ۱۴۰۳، ص ۱۱۲.

۵. مرادخانی، فردین، «تأثیر نظریه دولت بر پیدایش حقوق اداری»، نشریه حقوق اداری، دوره سوم، ۱۳۹۵ شماره ۱۱، ص ۴۶.

سر داده و خواستار برپایی برابری واقعی بودند. از همین رو، با جدّیت می‌خواستند از گذشته خویش ببرند. الکسی دوتوکویل در ابتدای کتاب بسیار مهمش، «انقلاب فرانسه و رژیم پیش از آن»، فرانسویان را این‌گونه توصیف می‌کند که هیچ ملتی مانند فرانسویان سال ۱۷۸۹ نبوده است که مصمم شده باشد از گذشته‌اش ببرد و خط زندگی‌اش را از هم بگسلد و چنان شکافی میان آن چه بوده و آن چه می‌خواست باشد، بیافریند که با هیچ تدبیری نتوان آن را پر کرد. آن‌ها با چنین عزمی در سر، از هر جهت احتیاط می‌کردند تا مبدا نشانی از گذشته در رژیم نوین بر جای ماند و همه‌گونه ممنوعیت‌ها را بر خود روا می‌داشتند تا با هر شیوه‌ای که ممکن بود، خود را از نسل پیشین متمایز سازند.^۱ همو اشاره می‌کند که همین فرانسویان انقلابی، آرمان اصلی‌شان را رها کردند و از آزادی روی برگرداندند و به برابری در وضع بردگی تحت حکومت سرور سراسر اروپا (ناپلئون بناپارت) تن در دادند؛ حکومتی که نیرومندتر و بسیار خودکامه‌تر از آن حکومتی بود که سرنگونش کردند.^۲ به نظر دوتوکویل، نظام ناپلئونی، ادامه نظام پیش از انقلاب است و فرانسویان در گمان خود در مسیر جدید قدم برداشتند.

قلمرو حقوق اداری فرانسه بسیار گسترده است. این گستردگی هم به جهت تنوع دعاوی خاص حقوق اداری فرانسه است و هم به دلیل آن است که در حقوق فرانسه، قواعد خاص حقوق اداری متعددی وجود دارند که به هر یک از اعمال و نهادهای خاص اداره مربوط می‌شوند. بر این اساس، حقوق اداری خاصی برای کارمندان دولت، قراردادهای دولتی و اموال اداری وجود دارد. دلیل اصلی وجود این قواعد نیز به دیدگاه خاص حقوق فرانسه به تفکیک حقوق عمومی از حقوق خصوصی بازمی‌گردد.^۳ سؤالی که در این جا مطرح می‌گردد، این است که فعالیت‌های اداری چه ویژگی دارند که وجود قواعد خاص را ایجاب می‌کنند؟ پاسخ حقوق اداری نخستین به این سؤال آن است که کارکرد اداره، ارائه خدمات عمومی است که آن را به وسیله قدرت عمومی انجام می‌دهد. در خدمت عمومی، اداره به عنوان یک تنظیم‌کننده، کارفرما و احیاناً تولیدکننده و فروشنده ظاهر می‌گردد.^۴

۱. دوتوکویل، الکسی، انقلاب فرانسه و رژیم پیش از آن، ترجمه: محسن ثلاثی، تهران: مروارید، چاپ یازدهم، ۱۴۰۲، ص ۹.

۲. همان، ص ۱۵.

۳. هداوند، مهدی، حقوق اداری تطبیقی (جلد ۱)، تهران: سمت، چاپ دوم، ۱۳۹۰، ص ۱۳۳.

۴. واعظی، پیشین، ص ۸۶.

با فهم نظریه خدمت عمومی می‌توان یکی از بنیان‌های حقوق اداری فرانسه را شناخت. براینانت می‌گوید: «راه حل‌های جدید و تغییراتی که در آینده اتفاق می‌افتد، هر چه که می‌خواهند باشند، حقوق فرانسه، روح خود را از دست نخواهد داد: خدمت عمومی»^۱. فهم این نقل قول می‌تواند این واقعیت را نشان دهد که حقوق اداری فرانسه بیش از آن‌که به کنترل اداره معطوف باشد، در اصل می‌خواهد اداره را قادر به انجام وظیفه اصلی‌اش یعنی خدمت به عموم کند.

از انقلاب ۱۷۸۹ فرانسه به این طرف، همه کارمندان دولت در خدمت آنند و از این رهگذر در خدمت همگان. خدمت عمومی، فعالیت دولت است. در این تلقی، دولت، یک شرّ ضروری نیست، بلکه ابزار تحقق خدمت عمومی و عدالت اجتماعی است. طبق مبانی جدید، سازوکار بازار، مقدس نیست و در صورتی که دولت آن را کنترل نکند، از دل آن نابرابری، بهره‌کشی، انحصار، توزیع نابرابر ثروت، مالکیت‌های ناروا، بی‌کاری و دیگر مشکلات بیرون می‌آید. تنها دولت بود که می‌توانست چاره‌ای برای این مشکلات بیاندیشد.

با مطرح شدن خدمت عمومی به عنوان اصل اساسی حقوق اداری فرانسه، دوگانگی حقوق عمومی و حقوق خصوصی به صورت بهتری درک می‌شود. خصیصه بارز حقوق عمومی، حضور دولت در یک طرف رابطه حقوقی است. حقوق عمومی نه تنها بر به کارگیری اختیارات حاکم است، بلکه شامل قواعد حاکم بر قراردادهای اداری، مسئولیت مدنی مقامات عمومی و کارمندان نیز هست.^۲ ثمره این تفکیک در دو مورد است: نخست، قواعد قابل اعمال بر یک قرارداد یا مسئولیت مدنی مربوط به نهادهای دولتی، همان قواعد قابل اعمال بر اشخاص خصوصی نیست و دیگر این‌که به دعاوی هر یک از آن‌ها در دادگاه‌های متفاوت رسیدگی می‌شود. تمایز حقوق عمومی از حقوق خصوصی در فرانسه، ناشی از یک پیش‌فرض نبوده، بلکه از برخی تحولات تاریخی و واقعیت‌ها برگرفته شده است. مهم‌ترین عامل پدیدآورنده این تمایز، وجود قدرتمند پدیده «دولت» در فرانسه است. حضور یک قدرت سیاسی و اداری برتر در جامعه، نظام حقوقی فرانسه را به سوی تفاوت‌گذاری میان قواعد حقوقی حاکم بر روابط میان دولت با شهروندان سوق داده است.^۳

۱. به نقل از: هداوند، پیشین، ص ۱۳۴.

۲. همان، ص ۱۳۷.

۳. همان، ص ۱۳۹.

در مقابل، آزادی خواهی را شاید بتوان مهم‌ترین اصل در انگلستان دانست، به طوری که تحولات سیاسی و حقوقی در این کشور، عمدتاً حول محور این مبنای بنیادین می‌چرخد. باید در ابتدا دانست که نظام حقوق انگلیس، حقوق عمومی را نمی‌شناسد؛ نه بسان حقوق امر عمومی و نه بسان حقوق دولت.^۱ برای ذهن انگلیسی، هیچ چیز بیگانه‌تر از مفهوم «دولت پلیس کاملاً منظم» نمی‌توانست باشد که در اروپای قاره‌ای در حال شکوفایی بود. به عبارت دیگر، انگلستان نه به دنبال تحقق پلیس، بلکه صرفاً به دنبال تنظیم و قاعده‌مند کردن روابط بود و قوانینش بیش از آن‌که به دولت بپردازد، دغدغه افراد را داشت.^۲ انگلستان هرگز یک حقوق عمومی را بسان حقوق عمومی اروپای قاره‌ای یعنی شیوه خاص سخن از حاکم، حقوق دولتی غیر تابع حقوق عام و غیر قابل قضاوت توسط دادگستری عادی توسعه نداده است.^۳ باید به این نکته مهم توجه کرد که بر عکس مونارشی اروپای قاره‌ای، مونارشی انگلیس هیچ‌گاه به سوی مطلقه‌گرایی میل پیدا نکرد و حقوق انگلیسی نیز هیچ‌گاه با اصول حقوق رمی متأخر آشنایی نیافت که در اروپای قاره‌ای، بستر مطلقه‌گرایی قدرت را فراهم آورد. شاه انگلستان هرگز مافوق قانون نبود و این قاعده هرگز نتوانست اعمال شود.^۴ دولت در این کشور باید از حقوق اطاعت کند و نمی‌تواند مانند فرانسه تلاش خویش را معطوف به خیر عمومی برای تحقق بخشیدن خوش‌بختی شهروندان قرار دهد. غایت دولت، تحقق بخشیدن به خوش‌بختی همگان نیست، بلکه فراهم آوردن وسیله تحقق خوش‌بختی فردی است.

برای فهم حقوق اداری انگلستان باید به تلقی متفکران بزرگ آنان از دولت پرداخت. اندیشمندانی چون جان لاک، دولت را شری ضروری برای برقراری نظم و امنیت می‌دانند. جان لاک با مطرح کردن وضع طبیعی و حق طبیعی حفظ حیات در آن می‌گوید آن چیز که در درجه اول، این حق را تهدید می‌کند، خطر مرگ ناشی از گرسنگی است. لاک با آغاز بحث از وضع طبیعی نشان می‌دهد که تلاش انسان برای زنده ماندن و بنابراین، اعمال حق طبیعی اولیه‌اش، ناچار منجر به مالکیت

۱. زولر، پیشین، ص ۷۶.

۲. همان، ص ۷۸.

۳. همان، ص ۷۹.

۴. همان، ص ۸۱.

خصوصی می‌شود؛ چون استفاده از نعمت‌های طبیعی مستلزم تملک قبلی آن‌هاست.^۱ از دیدگاه لاک، مالکیت خصوصی در حق طبیعی ریشه دارد و از این لحاظ بر حقوق موضوعه تقدم داشته و از هویتی مستقل و برتر برخوردار است.

لاک، اصطلاح «جامعه سیاسی» را در مقابل «وضع طبیعی» به کار می‌برد.^۲ در وضع طبیعی، هیچ نهاد سیاسی سازمان‌یافته‌ای وجود ندارد. به نظر لاک، انسان در وضع طبیعی از آزادی برخوردار است و می‌تواند هر کاری را که برای زندگی و سعادت خود لازم می‌داند، آزادانه انجام دهد، به این شرط که از حدود قانون طبیعت تجاوز نکند.^۳ در وضع طبیعی، هر انسانی، قاضی و اجراکننده قانون است. مشکل در این جاست که وقتی دعوایی فرضی بین دو نفر به وجود می‌آید، هر دو طرف، خود را قاضی و مجری قانون می‌دانند و به علت خودخواهی که ذاتی همه انسان‌هاست، از قضاوت عادلانه دوری می‌جویند. حل چنین دعوایی نیاز به شخص ثالثی دارد که به عنوان قاضی مورد توافق همه به قضاوت بی‌طرفانه بپردازد. فقدان این شخص ثالث، منجر به خشونت و پیدا شدن وضع جنگ بین انسان‌ها می‌گردد. برای حل چنین مشکلی است که انسان‌ها با توافق هم به ایجاد قدرت حاکمه‌ای دست می‌زنند که در واقع، مسئولیت همان قاضی مشترک و مجری قانون را برای همه افراد دارد. با این کار، انسان‌ها از وضع طبیعی خارج و وارد جامعه سیاسی می‌شوند که با دست خود تأسیس کرده‌اند.^۴ جان لاک، حاکمیت را مطلقه نمی‌داند و جامعه مدنی را در پناه حکومت قانون به حاشیه امن می‌راند و دولت را داوری منصف میان شهروندان قلمداد می‌کند. این چنین، بنیان آزادی خواهی به وسیله جان لاک به صورت استدلالی در جایگاه محکم خویش قرار گرفت.

حقوق اداری در انگلیس مبتنی بر سنت دیرینه آزادی خواهی است. به همین دلیل، در انگلیس، حقوق اداری متشکل از اصول کلی است که بر اجرای صلاحیت‌ها و تکالیف مقامات و مراجع عمومی اعمال می‌گردد. هدف از این اصول نیز تضمین و حصول اطمینان از این است که مجموعه گسترده‌ای از صلاحیت‌های اختیاری در دست مقامات اجرایی، مطابق با استانداردهای اساسی قانونی بودن و

1. J. Lock, *Two Treatises of Civil Government*, (1690), Everyman's Library, London, New York, 1966, p. 27.

2. Ibid, p. 77.

3. Ibid, p. 4.

4. Ibid, pp. 13 & 21.

انصاف اعمال گردند. حقوق اداری در انگلیس این گونه توصیف شده است: «مطالعه قواعد و آیین هایی است که از یک طرف در خدمت ترویج و توسعه رویه های اداری مطلوب در سازمان های اداری و در میان مقامات عمومی است و از طرف دیگر، سازوکارهایی را اعم از قضایی و غیر قضایی برای جبران بی عدالتی های ناشی از اقدامات و تصمیمات دولت و حمایت از ستم دیدگان فراهم می آورد»^۱.

در فرانسه، حقوق اداری، ابزاری در دست دولت، اما در انگلیس، ابزاری جهت کنترل دولت است. در یک کشور، عدالت اجتماعی، ارزش برتر است و در کشور دیگر، آزادی و جامعه مدنی، حرف برتر و نخست را می زند. از سال ۱۹۰۰ میلادی تاکنون، حقوق اداری انگلیس به جهت اقتضائات عملی به اجبار به گسترش صلاحیت خود و نزدیکی به حقوق اداری فرانسه دست زده است. وقوع جنگ جهانی دوم و آثار ناشی از آن، این کشور را در شرایطی قرار داد که آراییی برای محدودسازی صلاحیت قضات در کنترل اعمال اداری صادر شد. مسئله دیگری که به موازات این وضعیت وجود داشت، استفاده بیش تر از دادگاه های اختصاصی اداری در قوه مجریه به عنوان جایگزینی برای دادگاه ها به منظور حل و فصل دعاوی میان افراد و دولت بود. با این وجود، غلبه سنت آزادی خواهی در این کشور، مانعی اساسی برای تبدیل این حقوق به حقوقی دولت محور بوده و هست.

با این که حقوق اداری در فرانسه در ابتدای امر، دولت گرا و ابزاری در دست آن بود، ولی در مقطعی، خود را به حقوق اداری در انگلیس نزدیک کرده است. با سقوط ناپلئون، جریان فکری لیبرال متأثر از انگلیس پدید آمد. کسی مثل ولتر، مجذوب مشروطه گرایی پارلمانی و فلسفه لیبرال انگلیسی شد و کسانی مانند نکه و کنستان، یکی، شیفته قانون اساسی سعادت بخش بریتانیایی گشت و دیگری به دنبال ایده یک دولت بی طرف و محافظه کار بود.

از سال ۱۸۱۴ تا ۱۸۳۰، نظره های لیبرال ها، افکار را به خود جلب کرد. در این زمان که تجربه انگلیسی مورد توجه بود، از قانون اساسی بلژیک، به عنوان یک نسخه برداری وفادارانه از نظام پارلمانی انگلیس اقتباس شد.^۲ در طول انقلاب ژوئیه ۱۸۳۰ مقایسه بین فرانسه و انگلستان شدت گرفت و

1. Seerden, Renè and Frite Stroink, ed. (2002), *Administrative Law of European Union, Its Member States and the United States, A Comparative Analysis*, Groningen, Intersentia, p. 200.

۲. کاسز، ساینو، شکل گیری حقوق اداری: مطالعه تاریخی و تطبیقی حقوق اداری انگلستان و فرانسه، ترجمه: سید مجتبی واعظی، شیراز: شهرداد، چاپ اول، ۱۳۹۲، ص ۲۹.

گرایش به انگلستان در فرهنگ فرانسوی تا بدان جا پیش رفت که آن ایام را به عنوان «سه باشکوه» به تأسی از نمونه «انقلاب باشکوه» انگلیسی ۱۶۸۸ می‌نامند.

در هر دو مورد (انقلاب شکوهمند انگلستان و سه باشکوه)، تحولات غیر انقلابی در خدمت نظم و در جهت تقویت آزادی قرار می‌گیرند. دل‌مشغولی کاملاً خاص لیبرال‌های فرانسوی باعث می‌شود آن‌ها در پی تحقق مراحل از مسیر قانون اساسی انگلیسی برآیند. دغدغه نخست از این بابت است که حقوق عادی در انگلستان بر اداره هم حاکم است و لیبرال‌ها از این امر گلیه دارند که در فرانسه، روابط بین اداره و شهروندان، رابطه «قدرت با رعیت» است. حال آن‌که در انگلستان، رابطه برابر با برابر است. لوکره بر آن است که عمل اداره باید مانند عمل اشخاص خصوصی باشد.^۱ شارل آیزمن، حقوق‌دان قرن بیستم معتقد است «لیبرال‌ها» به نحوی گرایش به محدود کردن حداکثری حقوق ویژه اداره یا به تعبیری دیگر، محدود کردن میزان رهایی اداره از حاکمیت حقوق خصوصی داشتند.^۲ در چنین فضای فکری، حقوق اداری، وظیفه‌ای جز کنترل قدرت، مهار خودسری‌ها و حمایت از افراد در مقابل دولت ندارد. به همین جهت است که گفته‌اند حقوق اداری قرن نوزدهم به ویژه در سنت کامن‌لایی، بیش از هر چیز، وظیفه کنترل اداره، محدود کردن اختیارات مقامات اداری و پاسخ‌گو کردن آن‌ها را بر عهده داشته است.^۳

همان‌طور که بعضی از صاحب‌نظران حقوق اداری اشاره کرده‌اند، هیچ یک از این دو مدل، به اصالت اولیه خویش وفادار نمانده و تحت تأثیرات متقابلی که بر یکدیگر گذاشته‌اند، مانند دولت رفاه و ظهور اتحادیه اروپا و حقوق اروپایی، تا حدود زیادی به یکدیگر نزدیک شده‌اند.^۴ با این وجود نیز در حقوق اداری فرانسه، سنت هم‌چنان قوی‌تر و غالب است و حقوق اداری فرانسه هم‌چنان در سلطه دولت، هر چند با شدت کم‌تر قرار دارد.

۱. همان، ص ۳۱.

۲. همان.

۳. هداوند، پیشین، صص ۲۹-۳۰.

۴. واعظی، سید مجتبی، «مفهوم تحلیلی اداره و مدل‌های آن»، پژوهش‌نامه حقوق تطبیقی، دوره چهارم، ۱۳۹۹، شماره ۵، ص ۳۱۴.

پنجم. گستره حقوق اداری

زمانی که مبنا و اصل اساس حقوق اداری، کنترل دولت و دفاع از آزادی شهروندان در مقابل تعديات آن و نگاه حداقلی به آن باشد و دولت را شری ضروری بینداریم، حقوق اداری، نه وسیله‌ای جهت تحقق نفع عمومی، بلکه وسیله‌ای جهت احقاق حقوق شهروندان خواهد بود. کنترل قضایی و نظارت قضات بر اداره شاید مهم‌ترین و اساسی‌ترین کارکرد و ویژگی این نظام حقوقی در انگلیس باشد. اصطلاح «حکومت قانون»، مشعر به این ذات است. در مقابل، حقوق اداره فرانسه، حقوق اداره جهت اهداف خاصی است که دست دولت را به حریم آزادی‌ها باز می‌کند. دولت برای برقراری نفع عمومی تلاش می‌کند و امر عمومی را وسیع می‌گرداند. مقررات اداری و شرکت‌های دولتی، دو دسته از موارد متأثر از این دو نظام حقوقی هستند که با بررسی آن‌ها می‌توان گستره حقوق اداری را دید. وضوح تأثیر این دو حقوق اداری بر شرکت‌های دولتی آشکار است و نیازی به بحث ندارد.

با نگاه دقیق در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و قانون اساسی آن به ویژه اصول سوم و چهل و چهارم، سوسیالیسم و دولت‌گرایی در این نظام، مکتب غالب شده است.^۱ اصل سوم، وظایفی را بر عهده دولت می‌گذارد که تنها در کشوری چپ‌گرا، این چنین وظایفی را بر گردن دولت قرار می‌دهند. اصل چهل و چهارم نیز با برتری دادن مسلم به دولت، یک اقتصاد دولتی حجیم و وسیع را برای ایران نتیجه داده است. در این شرایط، مسلم است که حقوق اداری باید جهت تنظیم این سیستم وسیع، آیین‌نامه‌های مختلف صادر کند. به عبارت دیگر، با تلقی دولت به عنوان تحقق‌بخش عدالت اجتماعی و سپردن وظایف متعدد بدان، حقوق اداری به جای کنترل دولت در دستان آن قرار می‌گیرد. زمانی که مبنای ما در حقوق اداری، کنترل دولت باشد، مقررات دولتی گسترش پیدا نمی‌کنند و در مقابل، حقوق اداری در دست دولت، مقررات اداری را گسترش می‌دهد.

مقررات اداری را می‌توان به سه نوع تقسیم کرد: نوع نخست، مقررات اجرایی است که قانون‌گذار پس از بیان کلیات یک موضوع، تعیین تکلیف درباره جزئیات امر را به اداره واگذار می‌کند.^۲ نوع دوم، مقررات

۱. در واقع، قانون اساسی جمهوری اسلامی، مبنای اداره را هم چون نظام فرانسه، خدمت عمومی دانسته است. برای مطالعه بیش‌تر نک: واعظی، سید مجتبی و زهرا البرزی، «جایگاه مفهوم خدمات عمومی در حقوق اداری ایران»، دوفصل‌نامه حقوق اداری، سال چهارم، ۱۳۹۶، شماره ۱۲.

۲. آقای طوق، مسلم و حسن لطفی، حقوق اداری (۱)، تهران: شرکت سهامی انتشار، چاپ اول، ۱۳۹۸، ص ۶۳.

مستقل است که اداره در راستای انجام وظایف اداری، تأمین اجرای قوانین یا تنظیم سازمان‌های اداری به وضع آن‌ها می‌پردازد. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران طبق اصل یک‌صد و سی و هشتم به این نوع مقررره اشاره کرده است. بیش‌ترین حجم از این دست از مقررات را بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اداری تشکیل می‌دهند.^۱ برای تصویب این مقررات، الزام قانونی وجود ندارد، بلکه اداره به جهت اقتضائات امنیت جامعه، به صدور آن‌ها دست می‌زند. نوع سوم مقررات نیز مقررات تفویضی است که در اصل در صلاحیت قانون‌گذاری مجلس قرار می‌گیرد، اما نهاد اخیر بنا به مصالحی ترجیح می‌دهد به جای تصویب قانون از دولت بخواهد درباره آن‌ها مقررات وضع کند. به این نوع مقررره در اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز اشاره شده است.

به نظر می‌رسد وضع آیین‌نامه مستقل از جنس بخش‌نامه در تنظیم مناسبات خود اداره ریشه دارد که نمی‌توان ضرورت آن را منکر شد، اما وضع چنین مقررات جهت انجام وظایف اداری یا تأمین اجرای قوانین، دست اداره را به سوی تعرض به جامعه و حریم آزادی باز می‌کند. زمانی که اداره اولاً وظیفه خود می‌داند عدالت اجتماعی را برقرار سازد و ثانیاً قانون مصوب پارلمان، به صورت صریح، او را از این کار باز نداشته و بلکه در مواردی تحت تأثیر سوسیالیسم، این مجوز را به او داده باشد، با وضع این مقررره، حوزه دولت و امر عمومی گسترش پیدا می‌کند و به همان نسبت، جامعه مدنی محدود می‌گردد.

مقررات تفویضی نیز بسیار محل بحث و اشکال است؛ چون علاوه بر نقض اصل تفکیک قوا، حقوق اداری را نیز از حقوق کنترل دولت به ابزار دولت بدل می‌کند. درک ناصحیح از حکومت قانون و وظیفه پارلمان منجر به این نظر شده است که قبول مقررات تفویضی، ناگزیر و بدون اشکال و تردید است. مقررات اجرایی نیز هر چند با درجه کم‌تر، به همین اشکال دچارند.

در این جا باید از آیین‌نامه انتظامی نیز سخن راند. پلیس اداری برای تأمین امنیت و آسایش عمومی یا دیگر هدف‌هایی که قانون برای آن‌ها تعیین کرده است^۲ یا برای برخورد با اقدامات مخل نظم عمومی و پیش‌گیری از وقوعشان،^۳ از ابزارهایی مانند آیین‌نامه انتظامی استفاده می‌کند. در

۱. همان، ص ۶۵.

۲. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: سمت، چاپ بیست و سوم، ۱۳۹۹، ص ۲۴۸.

۳. واعظی، حقوق اداری (جلد ۱)، ص ۸۲.

این خصوص، نظام‌های حقوقی مختلف، دیدگاه‌های متفاوتی دارند. در فرانسه، قوانین متعددی، حق وضع آیین‌نامه را پیش‌بینی کرده‌اند. ماده سی و هشتم قانون اساسی فرانسه این اجازه را به قانون‌گذار داده است که موارد خاص صلاحیت تقنینی را بتواند به دولت تفویض کند و در نتیجه، دولت می‌تواند در قالب «تصویب‌نامه جای‌گزین قانون»^۱ به وضع مقررات محدودکننده آزادی‌ها به نیابت از قانون‌گذار بپردازد.^۲

به نظر بعضی از نویسندگان، تنها حق وضع آیین‌نامه به نحو محدود و مشروط در راستای اصل هفتاد و نهم قانون اساسی پذیرفته شده است.^۳ طبق این اصل، دولت صرفاً در شرایط اضطراری و با مجوز مجلس می‌تواند آیین‌نامه انتظامی را آن هم برای مدت موقت وضع کند.

باید به دقت نظر و تأمل اساسی در مورد مقررات اداری بیش‌تر توجه کرد؛ چون اداره شامل نهادهای وسیعی هم‌چون وزارت‌خانه، شرکت دولتی، مؤسسات عمومی دولتی و غیر دولتی نیز می‌شود که می‌توانند به راحتی با وضع مقررات، جامعه را به سمت و سوی مشخصی سوق دهند. فهم از جایگاه حقوق اداری و کارکرد اصلی آن، این مغلطه عظیم را از اذهان دور می‌سازد که اداره باید حقوق ویژه و خاص داشته باشد.^۴

1. Ordonnance

۲. واعظی، پیشین، ص ۸۳.

۳. همان.

۴. گسترش مقررات اداری نه تنها در کشورهای چپ‌گرا، بلکه در کشوری مانند ایالات متحده آمریکا نیز جای خود را باز کرده است. نویسندگانی در تبیین این مسئله با اذعان به منافع بازار بیان می‌کنند که بازار، ناکافی است و با استفاده از قدرت خود، امنیت اقتصاد را به خطر انداخته، محیط زیست را تخریب کرده است و وابستگی را به ارمغان می‌آورد. قانون‌گذاران برای حل ناکارآمدی حقوق خصوصی و جزا در پاسخ به این مشکلات، برنامه‌های اداره گسترده‌ای را پذیرفته‌اند. به نظر این نویسندگان، چنین توسعه‌ای در ابتدا به روش دستورکنترل متوسل می‌شود که بر اساس آن، دولت، ممنوعیت‌هایی را بر رفتار بازیگران فردی ایجاد می‌کند. همو می‌گوید: «امروزه تقریباً هیچ منطقه‌ای از فعالیت باقی نمانده است که موضوع مقررات اداری قرار نگیرد، هرچند در سنت کامن‌لا، از طریق الزامات رویه‌ای و رویکردهای نظارت قضایی، حقوق اداری تضمین می‌کند که نهادهای مقررگذار، صلاح‌دید خویش را به منافع برنامه‌های مقررگذاری و افراد جامعه معطوف سازند»:

Richard B. Stewart, *Administrative Law in The Twenty- First Century In Law Review*, New York University, New York, 2003, pp. 437-439.

نتیجه‌گیری

سنت‌های هر کشور بر نظام‌های حقوقی آن تأثیر عمده دارند. حقوق اداری در ابتدا، در دامن سنت انقلابی فرانسه شکل گرفت. انقلاب فرانسه با علم کردن عدالت اجتماعی و نگاه صنع‌گرایانه به جامعه، خواستار برپایی جامعه‌ای طبق ارزش‌های سوسیالیستی خود شد. زمانی که در یک جامعه، نفع عمومی بر نفع خصوصی مقدم شود و نفع عمومی، مبنای خدمت عمومی و آن هم مبنای شکل‌گیری یک نظام حقوقی قرار گیرد، باید فاتحه آزادی خواهی و جامعه مدنی مستقل از دولت را خواند. تشکیل دولت رفاه و حداکثری از ثمرات انقلاب فرانسه است. دولت رفاه جهت تحقق آرمان‌های خویش به خوبی از حقوق اداری استفاده کرد. گسترش شرکت‌های دولتی و به کارگیری مقررات اداری، دو نمونه از عرصه‌هایی هستند که جای پای حقوق اداری را نشان می‌دهند. حقوق اداری فرانسوی، خدمت عمومی را کارکرد اداره تلقی و دست آن را برای تعدی و تجاوز به حقوق شهروندان باز کرد. در مقابل، زمانی که حقوق اداری به انگلستان انتقال یافت، سنت اصیل آزادی خواهی آن دیار، راه را برای گستره حقوق اداری بست و حتی الامکان آن را حقوقی برای کنترل دولت قرار داد. هر چند باید اذعان کرد که این دو حقوق اداری در این سالیان دراز به یکدیگر نزدیک شده و تعدیل‌هایی در خود ایجاد کرده‌اند، اما سنت‌های دیرینه این دو کشور در نهایت اقتدارگرایی بیش‌تر را در فرانسه و آزادی‌طلبی فزون‌تر را در انگلستان به ارمغان آورده‌اند.

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، با سپردن وظایف متعدد به دولت و برتری اقتصاد دولتی در آن، نگاه فلسفی به دولت در راستای سوسیالیسم است. به بیان دیگر، انقلابیون ایران، خواستار دولتی مقتدر بودند که عدالت اجتماعی را برای کشور به ارمغان آورد. اصول چهل و سوم و چهل و چهارم قانون اساسی به روشنی گواه این خواسته است. طبق اصل چهل و سوم، اقتصاد جمهوری اسلامی ایران باید برای تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه‌کن کردن فقر، تمام نیازهای اساسی را برای همه فراهم آورد، شرایط و امکانات کار را محقق سازد و با استفاده از علوم و فنون و تربیت افراد ماهر و تأکید بر افزایش تولیدات کشاورزی، دامی و صنعتی، کشور را به مرحله خودکفایی برساند. عبارات به کار رفته در این اصل مانند «خودکفایی» و «استقلال اقتصادی» که مفاهیم چپ در اقتصادند، گرایش مسلّم قانون اساسی را به سوسیالیسم نشان می‌دهند. اصل چهل و چهارم

نیز با اعطای صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، بانکداری و رادیو و تلویزیون، دولت را به بزرگ‌ترین کارفرمای اقتصادی تبدیل کرده است که حتی سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و قانون آن نیز نتوانسته‌اند این قدرت بزرگ را از دست آن خارج سازند. در کنار این اصول، اصل بیست و هشتم، دولت را موظف کرده است برای همه افراد، امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد کند.

همان‌طور که مشخص است، دولت در نظام جمهوری اسلامی ایران، دولت حداکثری است که برای تحقق خواسته‌های خود باید قدرت را به کار گیرد و جامعه را بر اساس عدالت اجتماعی برپا کند تا همه به رفاه خویش برسند. در این نظام با این‌که حق وضع آیین‌نامه انتظامی به صورت محدود پذیرفته شده است، اما اصل یک‌صد و سی و هشتم قانون اساسی، وضع مقررات مستقل را جهت انجام وظایف اداری تجویز کرده و این‌گونه راه به سوی اقتدارگرایی و تنظیم امور توسط قوه مجریه باز شده است. مشکل اصلی و اساسی به نحوه تلقی از دولت و کارکرد آن باز می‌گردد. دولت عظیم، بال‌های خویش را همه جا می‌گستراند و همگان را با نرمی آیین‌نامه و دخالت‌های دیگر به خواب فرو می‌برد و آزادی فردی را از آن‌ها سلب می‌سازد.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. انگلس، فریدریش، **سوسیالیسم: تخیلی و علمی**، ترجمه: مسعود صابری، تهران: طلایه پرسو، چاپ چهارم، ۱۴۰۱.
۲. آرت، هانا، **انقلاب**، ترجمه: عزت‌الله فولادوند، تهران: خوارزمی، چاپ چهارم، ۱۳۹۷.
۳. آقایی طوق، مسلم و حسن لطفی، **حقوق اداری (۱)**، تهران: شرکت سهامی انتشار، چاپ اول، ۱۳۹۸.
۴. برک، آدموند، **تأملاتی بر انقلاب در فرانسه**، ترجمه: سهیل صفاری، تهران: نگاه معاصر، چاپ دوم، ۱۳۹۶.
۵. دوتوکویل، الکسی، **انقلاب فرانسه و رژیم پیش از آن**، ترجمه: محسن ثلاثی، تهران: مروارید، چاپ یازدهم، ۱۴۰۲.
۶. زولر، الیزابت، **درآمدی بر حقوق عمومی**، ترجمه: سید مجتبی واعظی، تهران: جاودانه، چاپ دوم، ۱۳۹۱.
۷. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، **حقوق اداری**، تهران: سمت، چاپ بیست و سوم، ۱۳۹۹.
۸. کاسز، ساینو، **شکل‌گیری حقوق اداری: مطالعه تاریخی و تطبیقی حقوق اداری انگلستان و فرانسه**، ترجمه: سید مجتبی واعظی، شیراز: شهرداد، چاپ اول، ۱۳۹۲.
۹. میزس، لودویگ فون، **بوروکراسی**، ترجمه: مهدی تدینی، تهران: کتاب پارسه، چاپ اول، ۱۴۰۲.
۱۰. نیمتیس، کریستین، **سوسیالیسم**، ایده شکست‌خورده‌ای که هرگز نمی‌میرد، ترجمه: محمد ماشین‌چیان و حسین ماشین‌چیان، تهران: علم، چاپ سوم، ۱۴۰۳.
۱۱. واعظی، سید مجتبی، **حقوق اداری (۱)**، تهران: میزان، چاپ دوم، ۱۴۰۱.
۱۲. هایک، فریدریش آوگوست فون، **قانون، قانون‌گذاری و آزادی (گزارشی جدید از اصول آزادی خواهانه عدالت و اقتصاد سیاسی) (جلد ۲)**، ترجمه: مهشید معیری و موسی غنی‌نژاد، تهران: دنیای اقتصاد، چاپ سوم، ۱۴۰۰.
۱۳. هداوند، مهدی، **حقوق اداری تطبیقی (جلد ۱)**، تهران: سمت، چاپ دوم، ۱۳۹۰.
۱۴. هوپ، هانس هرمان، **سوسیالیسم و سرمایه‌داری (رساله‌ای روشمند درباره اقتصاد، سیاست و اخلاقیات)**، ترجمه: متین پدرام، تهران: دنیای اقتصاد، چاپ دوم، ۱۴۰۰.

ب) مقاله

۱. پالمر، تام جی.، «تراژدی دولت رفاه»، ترجمه: سلیمان عبدی، فصل نامه فرهنگی و اجتماعی قلم یاران، دوره چهلیم، ۱۴۰۳.
۲. پُرکت، جی. ال.، «دولت رفاه (۱)»، ترجمه: فروغ مصطفی منتقمی، نشریه بررسی های بازرگانی، دوره هشتم، ۱۳۸۹، شماره ۴۱.
۳. مرادخانی، فردین، «تأثیر نظریه دولت بر پیدایش حقوق اداری»، نشریه حقوق اداری، دوره سوم، ۱۳۹۵ شماره ۱۱.
۴. واعظی، سید مجتبی و زهرا البرزی، «جایگاه مفهوم خدمات عمومی در حقوق اداری ایران»، دوفصل نامه حقوق اداری، سال چهارم، ۱۳۹۶، شماره ۱۲.
۵. واعظی، سید مجتبی، «مفهوم تحلیلی اداره و مدل های آن»، پژوهش نامه حقوق تطبیقی، دوره چهارم، ۱۳۹۹، شماره ۵.

2. Latin Source

1. Encounter Books, 2015.
2. J.lock, **Two Treatises of Civil Government**, (1690) , Everyman's Library, London, New York, 1966.
3. John Stuart Mill, **Utilitarianism** (London, 1861). echapter5, P 92: in H. Plamenatz, ed., **The English Utilitarians** (Oxford, 1949).
4. Kathy Hytten, Bettez Silvia C, **Understanding Education for Social Justice**, The Journal of Educational foundations, Anna Arbor Vol .25, 7-24, 2011.
5. Lewin-Epstein, et al., **Distributive justice and toward the Welfare state**", Oxford, Social Justice Research, 2003.
6. Newman, Micheal, **Socialism a Very Short Introduction**, USA, Oxford University Press, 2005.
7. Novak, Michael, Adams, Paul, Shaw, Elizabeth, **Social Justice Isn't What You Think It Is**,
8. R.N.Berki, **Socialism** (London :dent, 1987).
9. Richard B. Stewart, **Administrative Law In The Twenty- First Century In Law Review**, New York University, New York, 2003.
10. Seerden, Renè and Frite Stroink, ed. **Administrative Law of European Union**, Its Member States and the United States, A Comparative Analysis, Groningen, Intersentia, 2002.

The influence of socialism on the scope of administrative law

Mohammad Zare Bidoki¹

Seyyed Mujtaba Vaezi²

Abstract

This article, using descriptive-analytical method, has concluded that Administrative Law was born in the lap of Napoleonic authoritarianism, which also is rooted in the French Revolution. French revolution Influenced by socialism and its main ideal, social justice, tried to forget its past and build an equal society according to its values and ideals. Socialism, considering the society as an artificial thing, gives authority and power to the State to establish equality and regulate the society. French administrative law, by adopting the principle of public service as its most important foundation, became a tool in the hands of authoritarian regimes and became the supporter of gendarmerie law. In contrast, administrative law in England is the law of administrative claims that protects the freedom of citizens. The root of this difference goes back to the perception of the State. England considers State to be an evil thing that was established to maintain security and prevent people from trespassing on each other; While in the point of view of France, the State is considered in charge of the public affairs and the manifestation of the public good. These two administrative laws have influenced each other, but according to their historical tradition, French administrative law has tended towards State and administrative law in England has tended towards State supervision. Administrative law often covers the establishment of regulations and the establishment of state-owned companies.

KeyWords: Socialism, Administrative Law, French revolution, social justice.

1. Ph.D. Student in Public Law, Faculty of Law and Political Science, Shiraz University, (Corresponding Author), mohammadzr672@gmail.com

2. Prof of Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, Shiraz University, mojtaba_vaezi@yahoo.com