



Indicators of Decent Governance from the Perspective of Khwaja Nizam al-Molk Tusi's Policy

Mazdak Nasouri *

MA. in Public Law, Department of Public and
Economic Law, Faculty of Law, Shahid Beheshti
University, Tehran, Iran.

Abstract

The book "Sir al-Muluk" by Khwaja Nizam al-Molk Tusi is a summary of Iranshahri's thought that combines the two concepts of modern government and decent governance in a political and moral order to harmonize the essence of Iran's public rights with Iranian-Islamic cultural, traditional and religious foundations. This book not only deals with theorizing about the governance of Islamic countries, but also the ideas and thoughts of Khwaja Nizam al-Mulk are placed as a strong support for the Persian language. On the other hand, the theory of good governance is based on the idea that a government cannot necessarily have all the attributes and elements of merit and usefulness, but it must be able to bring human dignity and governance to its citizens. The aim of the current research is to prove that public law in Iran has a rich historical and philosophical support by analyzing and reviewing the book of Sir al-Muluk, and it can bring to the fore the components of good governance in the light of the concepts of public law.

Keywords: governance, public law, good governance, modern government, policy letter

Received: 29/January/2023

Accepted: 15/August/2023

eISSN: 2783-4204

ISSN: 2783-3631

شاخصه‌های حکمرانی شایسته از منظر سیاست‌نامه خواجه نظام‌الملک طوسی

دانش‌آموخته کارشناسی ارشد، گروه حقوق عمومی و اقتصادی، دانشکده حقوق،
دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

مزدک نصوری *

چکیده

کتاب سیرالملوک خواجه نظام‌الملک طوسی، خلاصه‌ای از اندیشه ایران‌شهری است که دو مفهوم دولت مدرن و حکمرانی شایسته را در نظامی سیاسی و اخلاقی با یکدیگر می‌آمیزد تا جوهره حقوق عمومی ایران را با بنیان‌های فرهنگی، سنتی و دینی ایرانی-اسلامی هموند نماید. این کتاب، نه تنها به نظریه‌پردازی پیرامون شیوه حکمرانی ممالک اسلامی می‌پردازد بلکه بدین نتیجه می‌رسد که اندیشه‌ها و تفکرات خواجه نظام‌الملک به‌عنوان پشتوانه محکمی برای زبان پارسی قرار گرفته است. از سوی دیگر، نظریه حکمرانی شایسته (خوب)، مبتنی بر این اندیشه است که یک حکومت الزاماً نمی‌تواند واجد تمامی اوصاف و عناصر شایستگی و سودمندی باشد اما باید بتواند کرامت انسانی و به‌زمامداری را برای شهروندان خود به ارمغان بیاورد. هدف پژوهش حاضر این است که با تحلیل و بررسی کتاب سیرالملوک اثبات نماید حقوق عمومی در ایران از یک پشتوانه تاریخی و فلسفی غنی برخوردار بوده و می‌تواند مؤلفه‌های حکمرانی شایسته (به‌زمامداری) را در پرتو مفاهیم حقوق عمومی به‌منصه ظهور بگذارد.

کلیدواژه‌ها: به‌زمامداری، حقوق عمومی، حکمرانی شایسته، دولت مدرن، سیاست‌نامه

۱- دیباچه

ابوعلی حسن بن علی بن اسحاق، معروف به «خواجه نظام‌الملک طوسی» کتاب «سیرالملوک» یا «سیاست‌نامه» را در پنجاه فصل نوشته است. خواجه در این کتاب به زبان ساده و نثری روان و دور از صنعت‌پردازی و پیچیدگی‌های لفظی و معنایی، مجموعه‌ای از آداب مملکت‌داری و وظیفه‌های پادشاه را شرح داده است که اگر حاکم، سلطان، پادشاه، امیر، وزیر و مدیر، آن‌ها را به کار بندند، به سعادت دنیا و آخرت دست خواهند یافت، کار مملکت و زمامداری به سامان می‌گردد و حکمرانی شایسته محقق خواهد شد.

درواقع، کتاب سیاست‌نامه خواجه نظام‌الملک، خلاصه‌ای از اندیشه ایرانشهری است. ایران علی‌رغم پذیرش دین اسلام از سه الی چهار قرن پیش از دوره خواجه طوس، برخلاف دیگر کشورهای اسلامی، نظام اندیشه‌ای خود را از ورای اسلام حفظ کرد و به دوره‌های پس از اسلام انتقال داد. همانند حفظ زبان پارسی، این اندیشه تداوم‌یافته از پیش تا پس از اسلام در ایران را اندیشه ایرانشهری می‌نامند. بدین ترتیب، قدرت اساسی و متراکمی که پایه و اساس تداوم ایران بزرگ را ایجاد نمود، اندیشه ایرانشهری است که پشتوانه زبان پارسی نیز قرار گرفته است.

دلیل استناد و انطباق‌سازی سیرالملوک با حقوق عمومی، استفاده از یک مبنای فلسفی ریشه‌دار ایرانی (اندیشه سیاسی ایرانشهری) است. همانند آنچه در کشورهای غربی همچون فرانسه بر مبنای فلسفه یونان و روم استوار کرده‌اند؛ یعنی خودمان بایستی موضوع^۱ خودمان قرار بگیریم، تاریخ و پشتوانه علمی و فلسفی خود را مبنای علوم حقوقی و سیاسی قرار دهیم و نبایست صرفاً کورکورانه از علوم شرقی و غربی گریته‌برداری کنیم. البته بایستی دقت کرد که الهام‌بخشی از تاریخ، یک مفهوم گزاره‌ای، نسبی و موضعی بوده و برداشتی کلی نیست؛ یعنی هر آنچه در تاریخ اجرا شده، مطلقاً و لزوماً درست محسوب نمی‌شود. به‌طور کلی، فلسفه حکومت و نهادهای اقتدارگرا، خدمت به مردم است و هر اندیشه‌ای که به نحوی از انحاء، خدمت‌رسانی به انسان را به خطر می‌اندازد، اندیشه خوبی نیست؛ چه در قامت یک زمامدار باشد و چه در قالب یک دولت. به همین جهت، باید دقت شود که صرف‌نظر از هر پشتوانه فکری، قدرت، فی‌نفسه فساد می‌آورد. پس بهتر است برای کنترل آن از خود قدرت استفاده نمود و اصلاح را از بدنه حکومت و اطرافیان حاکم آغاز کرد، آن‌چنان‌که چنین برداشتی مدنظر خواجه نیز بوده است.

خواجه نظام‌الملک طوسی، این کتاب را در دو بخش پدید آورده است؛ بخش نخست شامل ۳۹ فصل و بخش دوم که ۱۱ فصل را در بر می‌گیرد. با توجه به لحن گله‌مندانه و شکوه‌آمیز وی در این بخش، به احتمال زیاد آن را در دوران اختلاف با ملک‌شاه سلجوقی نگاشته است. پنجاه فصل «سیرالملوک» درباره موضوع‌های گوناگونی است؛ از به دادرسی نشستن پادشاه و برگزاری مجلس عدل و مشورت گرفتن از پیران و زیرکان گرفته تا چگونگی فراهم آوردن لشکر از اقوام گوناگون و فرستادن پیک و جاسوس به گوشه و کنار مملکت و شتاب نکردن در کارها و راندن حکم و فرمان و ساخت سلاح و چگونگی رفتار با پاسبانان و حق‌گزاری خدمتکاران. در این کتاب از به کار بستن دین و شریعت در حکمرانی نیز سخن رفته و به چگونگی نظارت پادشاه بر کار قاضی، خطیب، داروغه، وزیر، کارگزاران حکومت، غلامان، ندیمان و لشکریان نیز پرداخته شده است.

سیاست‌نامه، درواقع اندرزنامه‌ای است برای هر شخص که مدیریت و مسئولیتی بر عهده دارد و عده‌ای زیردست او کار می‌کنند و فرمان می‌برند؛ خواه این فرد، پادشاه باشد، خواه فرمانده، وزیر و مدیر. به‌طور کلی، شیوه کار خواجه در ترتیب دادن «سیرالملوک» بدین گونه است که در هر فصل، ابتدا به بیان دیدگاه خود درباره موضوع آن فصل پرداخته و سپس ضمن آوردن پند و نصیحت، گاه به آیه و حدیثی استناد می‌کند، گاه حکایتی کوتاه برای فهم مطلب می‌آورد و گاه نیز داستانی مفصل و اغلب تاریخی می‌آورد تا گواهی باشد بر تأیید آنچه در آغاز و ضمن فصل مطرح کرده

است. خواجه در این کتاب صرفاً به مباحث نظری نمی‌پردازد بلکه به امور واقعی نیز که می‌تواند بنیاد یک حکومت قرار بگیرد، اشاره دارد. اغلب حجم کتاب مشتمل از حکایاتی است که مؤلفه‌های دولت مدرن و حکمرانی شایسته را آشکار می‌سازد.

۲- پیرابند

الف- اندر مظالم نشستن پادشاه و عدل و سیرت نیکو ورزیدن

خواجه نظام‌الملک طوسی، در فصل سوم سیاست‌نامه تصریح می‌کند که شخص پادشاه (زاممدار) بایستی هفته‌ای حداقل دو روز در عدالت‌گاه (دادسرا) با مردم بدون وجود واسطه (شخص ثالث) ملاقات کند و از نزدیک عرض حال آن‌ها را بشنود و ببیند و پیشان دادورزی عادلانه کند که اگر این روش مملکت‌داری در کشور نهادینه شود، همه ستمکاران از عقوبت (مجازات) بترسند و احساس عدالت، امنیت و نظم در جامعه اشاعه پیدا کند. به طور مثال، پادشاه (رهبران جامعه) بایستی در مکان مخصوص (اتاقک یا سکوی) و بلندی در بین مردم و بدون وجود پرده و حاجب و ظالمان و کسانی که فکر بدی دارند و مردم را از حضور در پیشگاه زمامداران بازمی‌دارند، حضور پیدا کند و داد هر یک از مردمان را بدهد. این امر به آن سبب است که اگر زمامداران کشور دائماً در قلعه یا کاخ خود سکونت کنند، مغرضین و ستمکاران اجازه دیدار مردم و رفع تظلمات آن‌ها را نمی‌دهند.

ب- پادشاه عادل

خواجه با اثرپذیری از نظریه پادشاهی ایران باستان، مشروعیت و قدرت پادشاه (حاکم) را ناشی از تأییدات الهی می‌داند. وی در فصل نخست می‌نویسد: «ایزد تعالی، اندر هر عصری یکی را از میان خلق برگزیند و او را به هنرهای پادشاهانه ستوده آراسته گرداند و مصالح جهان و آرام بندگان را بدو باز بندد و در فساد و آشوب و فتنه بدو بسته گرداند و هیبت و حشمت او در دل‌ها و چشم خلائق بگستراند تا مردمان اندر عدل او روزگار می‌گذرانند و ایمن هستند و بقای دولت او می‌خواهند».

خواجه در فصول بعدی کتاب به کرات به لزوم عدل‌گستری شاهان و رسیدگی به کار عاملان حکومتی همچون وزرا یا اهمیت خطیر قضاوت و غیره اشاره دارد. برای مثال، خواجه در فصل ششم که به امر قاضیان، خطیبان و محتسبان اشاره دارد، با ذکر حکایاتی از شیوه دادرسی پادشاهان عجم، از زبان ملوک به موبد می‌آورد: «هیچ گناهی نیست نزدیک خدای تعالی بزرگ‌تر از گناه پادشاهان و حق‌گزاردن ایشان نعمت ایزد تعالی را نگاه داشتن رعیت است و داد ایشان دادن و دست ستمکاران از ایشان کوتاه کردن. پس چون شاه بیدادگر باشد، لشکر همه بیدادگر شوند و خدای را فراموش کنند و کفران نعمت آرند».

پ- اندر قاضیان و خطیبان و محتسب و رونق کار

خواجه در فصل ششم از «سیاست‌نامه» به چگونگی رفتار پادشاه در قبال قاضیان و خطیبان پرداخته است. او با توجه به اهمیت فراوان منصب قضاوت و مقام داوری، در آغاز این فصل نصیحت می‌کند پادشاه (حاکم) باید از احوال تک‌تک قاضیان مملکت آگاه باشد و نیز ادامه می‌دهد: «و هر که از ایشان [قاضیان] عالم و زاهد و کوتاه‌دست‌تر باشد، او را بر آن کار نگاه دارند و هر که نه چنین بود، او را معزول کنند و دیگری را که شایسته باشد، بنشانند و هر یکی را از ایشان به اندازه کفاف او مشاهرت اطلاق کنند [مقرری ماهانه تعیین کنند] تا او را به خیانتی حاجت نیفتد که [زیرا] این، کاری مهم و نازک [ظریف] است، از بهر آنکه ایشان بر خون‌ها و مال‌های مسلمانان مسلط‌اند. چون به جهل و طمع یا به قصد

[غرض] حکمی کنند، بر حاکمان دیگر لازم شود آن حکم بد را امضاء کردن و معلوم پادشاه گردانیدن و آن کس را معزول کردن و مالش دادن [تنبیه کردن]». خواجه گرچه پادشاه را هشدار می‌دهد که نسبت به کار قاضیان سخت‌گیر باشد، از سوی دیگر نیز سفارش می‌کند که همه گماشتگان باید پشتیبان قاضی باشند و حکم او را محترم بشمارند و اگر قاضی حتی فردی از صاحب‌مقامان را احضار کرد و او نیامد، گماشتگان قاضی باید او را به‌زور در محکمه حاضر نمایند. علاوه بر آن، خواجه اشاره می‌کند کار قضاوت را پادشاه (زامدار)، خود خویشتن باید سامان دهد، در مجلس دادخواهی بنشیند، ادعای طرفین دعوا را بشنود و بین آنان حکم کند اما در صورتی که پادشاه، زبان تازی (عربی) نداند و یا به احکام شریعت آشنایی کافی نداشته باشد، نیاز به تعیین نایبانی برای خود در امر قضا دارد که قاضیان، همان نایبان پادشاه‌اند. از این رو، بر پادشاه واجب است که به ایشان قدرت و اختیار دهد، از آنان حمایت کند و منزلت ایشان را حرمت نهد. در ضمن، خواجه اشاره می‌کند احوال و اطلاعات قاضیان و داوران را بایستی تمام مردم بدانند تا کسی به حق و مال مردم دست‌درازی نکند و اگر شخصی از آن‌ها شایسته نباشد، او را عزل کنند و باید به هر یک از مأموران به اندازه‌ای حقوق داده شود که به طمع خیانت نیفتند. پیش‌بینی این کارها به دلیل تسلط مسئولین به انفاس و اموال جامعه، بسیار حائز اهمیت است.

اگر قاضی، حکمی را از روی جهل و اشتباه یا از روی غرضی ناشایست صادر کند، بایستی توسط زمامداران کشور عزل شود و اینکه اگر سنت پیامبر (ص) و عدل نبوی در هر جامعه‌ای سرمشق حکومت‌ها قرار گیرد، سبب بقای طولانی‌مدت حکام خواهد شد. خواجه در پایان این فصل، حکایتی جالب از نانوای ویژه سلطان ابراهیم غزنوی و سرنوشت عبرت‌آموز او را نقل کرده با این مضمون که پادشاه و هر زمامداری باید دادگری را از خود، دربار و اطرافیان خود آغاز نماید.

ت- وزیر نیک، پادشاه را نیک‌نام می‌گرداند

خواجه نظام‌الملک در تمام کتاب خویش از اهمیت منصب وزارت و نقش تعیین‌کننده و تأثیرگذار وزیر در بهبود یا آشفته‌گی اوضاع حکومت و مردم سخن گفته است. خواجه درباره اهمیت نقش وزیر در مملکت‌داری معتقد است: «وزیر نیک، پادشاه را نیکوسیرت و نیکونام گرداند و هر پادشاهی که او بزرگ شده است و بر جهانیان فرمان داده است و نام او تا به قیامت به نیکی می‌برند، همه آن بوده‌اند که وزیران نیک داشته‌اند و پیغامبران بزرگ از جمله سلیمان علیه‌السلام چون آصف برخیا داشت و موسی علیه‌السلام چون برادرش هارون ... و از پادشاهان بزرگ، کیخسرو چون گودرز، منوچهر چون سام، افراسیاب چون پیران ویسه، گشتاسب چون جاماسپ، رستم چون زواره، بهرام گور چون روزبه، نوشیروان عادل چون بزرگمهر، خلفای بنی‌عباس چون آل برمک، سامانیان چون بلعمیان، سلطان محمود [غزنوی] چون احمد حسن [میمندی]، فخرالدوله چون صاحب بن عبّاد و سلطان طغرل چون ابونصر کندی داشتند تا سنت پیغامبران و سیرت پادشاهان در عالم، سمر [مشهور، معروف، افسانه] شد و مانند این بسیار است».

این مطالب نشان‌دهنده این است که صلاح و فساد یک مملکت تا چه اندازه به وزیران بستگی دارد. خواجه نظام‌الملک در بخشی از فصل چهارم کتاب خویش، درباره وظیفه پادشاه (زامدار) در نظارت بر کار وزیران و معتمدان خویش آورده است: «و از احوال وزیران می‌باید پرسیدن تا شغل‌ها بر وجه می‌رانند یا نه [کارها را طبق قاعده انجام می‌دهند یا نه] که [زیرا] چون وزیر نیک‌روش و نیک‌رأی باشد، مملکت آبادان بود و لشکر و رعایا خشنود و آسوده و با برگ باشند و پادشاه فارغ‌دل [آسوده‌خاطر] و چون [وزیر] بدروش باشد، در مملکت آن خلل تولد کند که در نتوان یافت [آن خلل را نمی‌توان جبران کرد] و همیشه پادشاه سرگردان و رنجور دل بود و ولایت، مضطرب».

خواجه در ادامه این مطلب اندرزگونه، داستانی مفصل از بهرام گور ساسانی و وزیرش (راست‌روش) آورده است. پس از پایان داستان بهرام نیز دوباره دیدگاه خویش را درباره هوشیاری پادشاه نسبت به احوال کارگزاران طرح می‌کند و می‌گوید: «در همه وقتی پادشاه را از احوال گماشتگان غافل نباید بود و پیوسته از روش و سیرت ایشان بر می‌باید رسید [باید زیر نظر داشت]. چون ناراستی و خیانتی از ایشان پدیدار آید، هیچ ابقا نباید کرد، او را معزول باید نمود و بر اندازه جرم او، مالش دهد [تنبیه و مجازات کند] تا دیگران عبرت گیرند و هیچ کس از بیم سیاست [عقوبت، مجازات]، بر پادشاهان بد نیارد اندیشیدن [نتواند فکر بد در سر داشته باشد] و هر که را [پادشاه] شغل بزرگ [منصب مهم] فرماید، باید که در سربیزی را بر او مشرف [ناظر، خبردهنده و مراقب پنهانی] کند چنان که او [فرد صاحب‌منصب] نداند تا پیوسته کردار و احوال او می‌نماید [بازگو کند] و ارسطاطالیس [ارسطو]، ملک اسکندر را چنین گفت که کسانی را که قلم ایشان در مملکت تو روان باشد [افراد صاحب‌منصب] چون بیازردی، نیز [دیگر] او را شغل مفرمای که او سر با دشمنان تو یکی کند و به هلاکت تو خواهد کوشید».

همچنین، خواجه در فصل دهم «سیاست‌نامه» بر لزوم آگاهی پادشاه نسبت به چگونگی کار کردن زیردستان تأکید دارد. البته آشکار است که بسیاری از آنچه خواجه در این کتاب، خطاب به «پادشاه» می‌گوید، امروزه نیز به کار هر مدیر، رئیس، مسئول و وزیری خواهد آمد. همین «تاریخ مصرف نداشتن» است که این کتاب را برای هر روز و روزگاری، کاربردی و تازه نگاه داشته است. خواجه در فصل دهم سیرالملوک چنین سفارش می‌کند: «واجب است بر پادشاهان از احوال رعیت و لشکر و دور و نزدیک خویش پرسیدن [تحقیق و تفحص کردن] و اندک و بسیار آنچه رود، دانستن و اگر نه چنین کند، عیب باشد و بر غفلت و ستمکاری حمل نهند و گویند، فساد و درازدستی که در مملکتی می‌رود، یا پادشاه می‌داند یا نمی‌داند؛ اگر می‌داند و تدارکی و منعی نمی‌کند، آن است که همچون ایشان ظالم است و به ظلم رضا داده است و اگر نمی‌داند، بس غافل است و کم‌دان و این هر دو معنای نیک است [خوب و پسندیده نیست]». خواجه نظام‌الملک در وصیت‌نامه‌اش به نقش خطیر خود (وزارت) در کار ملک‌داری اشاره و می‌نویسد: «آنچه کرده‌ام در صلاح دولت و مصلحت کافه رعیت، پس از وفات من ظاهر شود چون تدبیر جهان به دیگری منوط گردد. تقدیر و قیاس و ظن، چنان است که هیچ کس پس من یک ماه شغل جهان بر نظام راست نتواند راندن».

ث- دین، برادر پادشاهی است

خواجه در فصل هشتم کتاب خود می‌گوید: بر پادشاه و زمامدار واجب است که فریضه‌ها، سنت‌ها و فرمان‌های حق تعالی را به جای آورد و به کار بندد و نیز باید عالمان دینی، زاهدان و پرهیزکاران را گرامی بدارد و برای عالمان دین از بیت‌المال مقرری تعیین کند. وی لازم می‌داند که پادشاه هفته‌ای یک یا دو بار عالمان دین را نزد خویش بخواند و از آنان فرمان‌های الهی و تفسیر قرآن و حدیث بشنود که اگر پیوسته چنین کند، این شیوه به عادت وی بدل شود. وی می‌گوید: «و نیکوترین چیزی که پادشاه را باید [برای پادشاه ضروری است]، دین درست است زیرا پادشاهی و دین، دو برادرند. هر گاه که در مملکت اضطرابی پدید آید، در دین نیز خلل آید، بددینان و مفسدان قوت گیرند و هر گاه که کار دین با خلل باشد، مملکت شوریده بود و مفسدان قوت گیرند و پادشاه را بی‌شکوه و رنجه دل دارند و بدعت آشکارا شود و خوارج زور آرند. اردشیر [اردشیر بابکان، پادشاه ساسانی] گوید: هر سلطانی که توانایی آن ندارد که خاصگیان خویش را به صلاح باز آوردی، باید دانست که هرگز او عامه و رعیت را به صلاح نتواند آورد. در این معنا حق تعالی می‌فرماید: "وَأَنْذِرْ عَشِيرَتَكَ الْأَقْرَبِينَ" [و خویشاوندان نزدیکت را بیم ده]».

ج- نباید کاری کرد که حرمت فرمان و نامه پادشاه شکسته شود

خواجه در فصل یازدهم کتاب خویش اشاره می‌کند که نامه (دستور) شاهانه دارای قدر و ارزش است ولی اگر این نامه‌نگاری‌ها از حد بگذرد، ارزش نامه و فرمان‌های پادشاه (زاممدار) از میان خواهد رفت: «نامه‌هایی که از درگاه نویسند، بسیارند و هرچه بسیار شود، حرمتش برود [از میان می‌رود]. باید که تا مهمی نشود، از مجلس عالی [دربار پادشاه] چیزی ننویسند و چون بنویسند، باید که حشمتش چنان بود که کس را زهره آن نباشد [جرئت نداشته باشد] که آن را از دست بنهد تا فرمان را پیش نبرد و اگر معلوم گردد که کسی بر فرمان به چشم حقارت نگریسته است و اندر قیام کردن [طبق فرمان عمل کردن] به سمع و طاعت کاهلی کرده است، او (آن کس) را مالش بلیغ دهند [مجازات سخت کنند]؛ اگرچه از نزدیکان بود».

ج- پادشاه نباید به اندک خطایی خدمتگزاران خود را بری حرمت کند

بارها پیش آمده که افرادی به مقام و منصبی عالی می‌رسند اما پس از مدتی بر اثر خطایی ناچیز یا اختلاف نظر با مقام مافوق خود، به یک‌باره از اوج عزت به حضيض ذلت می‌افتند و از آن پس، روزگار در دل شکستگی و بی‌حرمتی سپری می‌کنند. خواجه طوس، پادشاه (زاممدار) را بر حذر می‌دارد که بزرگان و برکشیدگان یا پرورش‌یافتگان بارگاه را به سهو و خطایی، عتاب شدید کند. وی در فصل سی و سوم کتاب در این باره می‌گوید: «کسانی را که برکشند و بزرگ گردانند، اندر آن روزگاری بسیار رنج باید برد و چون وقتی ایشان را خطایی افتد، اگر آشکارا با ایشان عتاب رود، آبریختگی [هتک حرمت و بی‌آبرویی] حاصل آید و به بسیار نواخت و نیکویی آن حال باز جای خویش نیاید [جبران نمی‌شود]. اولی‌تر [سزاوارتر] آن باشد که چون کسی خطایی کند، در حال اغماض [چشم‌پوشی] کرده آید و او را بخوانند و بگویند "چنین کردی و ما از بهر آن تا [که] برآورده خویش را فرو نیاریم و برکشیده خویش را نینفکنیم، از سر آن درگذشتیم". پس از این، خود را نگاه دار و نیز [دیگر] چنین دلیری [گستاخی] نکنی که از پایگاه و حشمت یفتی و آنگاه آن کرده تو باشد، نه آن ما».

از طرف دیگر، خواجه بر لزوم حق‌شناسی پادشاه (زاممدار) نسبت به خدمتگزاران نیک و شایسته خویش تأکید می‌کند و در فصل سی و ششم می‌گوید: «هر که از خدمتکاران، خدمتی پسندیده کند، باید که در وقت نواختی یابد و ثمرات آن بدو رسد و آنکه تقصیری [کوتاهی] کند بی‌ضرورتی و سهوی، آن کس را به اندازه گناه، مالشی [تنبيه و سیاست] رسد تا رغبت بندگان در خدمت زیادت گردد و بیم گناهکاران بیشتر می‌شود [شود] و کارها بر استقامت می‌رود [رود]».

ح- اندر نکوهش دو شغله بودن

پدیده شوم دو یا چند شغله بودن برخی افراد و صاحب‌منصبان، به امروز و این روزگار اختصاص ندارد و گویا از گذشته‌های دور تاکنون این آفتِ مُلک و حکومت بوده است به گونه‌ای که در بسیاری از دولت‌ها و حکومت‌ها، همواره افرادی دو یا چند شغل داشته‌اند و عده‌ای که اغلب فاضل، باتدبیر و توانمند بوده‌اند، هیچ شغلی نداشته و به‌ناچار روزگار به بیکاری و عاطلی در کنج عزلت می‌گذرانده‌اند. خواجه نظام‌الملک نیز که از این «دو شغلگی‌ها» و «چند شغلگی‌ها» ناخرسند بوده، در فصل چهل و دوم کتاب خویش آورده است: «پادشاهان بیدار و وزیران هشیار به همه روزگار دو شغل، یک کس را نفرمودندی تا کار ایشان به نظام و رونق بودی، از بهر آنکه چون دو شغل یک کس را فرمایند، همیشه از این دو (شغل)، یکی با خلل بود یا به تقصیری راه یابد [دچار سستی و کوتاهی] و چون نیک نگاه کنی، هر آن کس که او دو شغل دارد، همواره هر دو شغل بر خلل باشد و او مقصر، ملامت‌زده، فرماینده [کارفرما، مقام مافوق]،

متشکی [گله‌مند] و رنجوردل و هر آنگاه که وزیر بی‌کفایت باشد و پادشاه غافل، نشانش آن باشد که یک عامل [کارگزار دولت، والی، حاکم] را از دیوان، دو عمل [شغل و منصب] فرماید یا سه و پنج و هفت؛ امروز مردم [شخص، فرد] هست که بی‌هیچ کفایتی که در او هست [باشد]، ده عمل دارد و اگر شغلی دیگر پدیدار آید هم بر خویشتن زند و اگر سیمش بذل باید کرد، بذل کند و بدو دهند [اگر شغل تازه‌ای هم پیدا شود، باز طمع دارد که آن را هم نصیب خود کند و در این راه پول خرج می‌کند تا آن مقام را نیز به او دهند] و اندیشه آن نکنند که این مرد اهل این شغل هست یا نه، کفایتی دارد یا نه، در دبیری و تصرف و معاملات راهی برد یا نه و چندین شغل که در خویشتن پذیرفته است، به سر تواند برد یا نه؟ و باز مردان کافی [با کفایت] و شایسته و جلد [زرنک، چالاک] و معتمد و کارها کرده، محروم گذاشته‌اند. خواهی، این چند شغله بودن مأموران و کارگزاران را به بی‌کفایتی مقام بالادست آنان نسبت می‌دهد و با سوز دل بیان می‌کند: «و هر گاه که مجهولان [افراد شناخته‌نشده] و بی‌اصلان [افراد بی‌ریشه و هویت‌باخته] و بی‌فضلان را عمل فرمایند [منصب و مقام دهند] و معروفان و فاضلان و اصیلان را معطل [بیکار] و ضایع بگذارند و یکی را پنج شغل فرمایند و یکی را یک عمل نفرمایند، دلیل بر نادانی و بی‌کفایتی وزیر باشد. پس اگر وزیر، کافی [با کفایت] و دانا نباشد، علامت آن بود که زوال مُلک و دولت و فساد کار پادشاه می‌طلبد و بدترین دشمنان است، از جهت آنکه چون ده عمل یکی مرد را فرمایند و نه مرد را یک عمل نفرمایند، مردمان معطل و محروم در آن مملکت، بیش از آن باشند که مردم با عمل. چون چنین باشد، این بیکاران همکاری کنند و باشد که این کار در توان یافت و باشد که در نتوان یافت [اگر کار بدین جا رسد، شاید بتوان آن را جبران کرد و شاید دیگر نتوان جلوی آن را گرفت].»

۳- نتایج و تحلیل‌ها

۱. برقراری عدالت به معنای راست‌گفتاری و راست‌کرداری کردن حکام، اعتدال و میانه‌روی در مدیریت، توزیع عادلانه ثروت بین شهروندان، رعایت اصل تناسب جرم با مجازات، قرار دادن هر چیز در جای خویش و رعایت اهلیت، شایستگی، نفی چند شغله بودن و نفی درگیر شدن در جبهه‌های کاری مختلف، رعایت اصل برابری و منع تبعیض بین مردان و زنان در توزیع مسئولیت‌های حکومتی، شایسته‌سالاری و پرهیز از سفارشی شدن مناصب، پرهیز از شتاب‌زدگی یا سستی در اتخاذ تصمیمات، حفظ نظام سلسله‌مراتبی، مقابله با زیاده‌خواهی اطرافیان و جلوگیری از جابجایی طبقه بزرگان و عالمان با فرومایگان و ظالمان است و اینکه پادشاه یا حاکم بایستی تمام مردم (عام و خاص) را به یک چشم بنگرد و تبعیضی میان ایشان قائل نشود زیرا قانون برای همه است و حکومت، واسطه‌ای است بین شهروندان و حاکمان که آن‌ها را با یکدیگر مرتبط می‌سازد و اجرای قانون و حفظ حق‌ها و آزادی‌های عمومی را بر عهده می‌گیرد.

۲. عدالت بایستی قابل‌دسترسی باشد، یعنی باید دسترسی به عدالت اساسی، اداری، قضایی و عادی آسان باشد و اینکه مصلحتی بالاتر از عدالت نیست. بقای مملکت به عدل است و ویرانی آن به ظلم؛ آن‌چنان که خواجه نظام‌الملک با ذکر روایتی از پیامبر اسلام (ص) اذعان می‌دارد: «المُلُکُ یَبْقَى مَعَ الْکُفْرِ وَ لَا یَبْقَى مَعَ الظُّلْمِ؛ ملک با کفر بپاید و با ظلم نپاید». لذا، اهداف یک حاکم عادل عبارت‌اند از کشورداری بر مبنای فرامین الهی، زنده کردن سنت‌های درست دینی و تاریخی، نگاه‌امانتی داشتن به حکومت و کوتاه کردن دست ستمکاران از امور مردم.

۳. حاکم و زمامدار باید صداقت داشته باشد و به وعده‌هایش عمل کند، یعنی انسان بایستی بتواند به آن چیزی که می‌گوید، پایبند باشد زیرا فرجام پیمان‌شکنی، چیزی جز تباهی حاکم و حکومت نیست؛ آن‌چنان که امروزه نیز اصل انتظار مشروع، جایگاه ویژه‌ای را در نظام‌های حقوقی جهان پیدا کرده است.

۴. توجه حاکم به اصل حاکمیت قانون، برپایی نظم قانونی و تقویت قانون‌مداری و انضباط اداری و ایستادگی در برابر بی‌قانونی و هرج‌ومرج ناشی از آن و انجام بازنگری جدی در قوانین خصوصاً قانون اساسی جهت ایجاد تحول

جدی در نظام حقوقی و سیاسی و پیش‌بینی و اتخاذ راهکارهای بهینه مانند تفکیک و کنترل قوا از طریق ایجاد هماهنگی بین آن‌ها به وسیله تأسیس سازمان‌های میان‌قوه‌ای یا حذف ارکان اضافی و سازمان‌های با وظایف موازی.

۵. تقویت شریعت، عفت و امنیت در دستگاه‌های دولتی و جامعه که سبب اجتناب از ظهور نشانه‌های فتنه و اضطراب در مملکت و جلوگیری از نزول بلایای آسمانی می‌شود و برپایی اقتداری که معطوف به تأمین امنیت فراگیر در تمامی زمینه‌های جسمی و روحی و مادی و معنوی باشد.

۶. پادشاه یا حاکم باید منطبق با پایین‌ترین سطح اجتماعی زندگی کند چون ممکن است فردی در گوشه‌ای از مملکت اسلامی باشد که گرسنه بخوابد و بایستی قدرت و ثروت در پیش چشمش بی‌ارزش باشد.

۷. استفاده از روش خردپروری (عقلانیت) در زمامداری جهت نیل به حکمرانی شایسته و استفاده از تجارب و معلومات انسان‌های عاقل و عالم و واگذاری کارهای بزرگ به انسان‌های بزرگ و توجه به این نکته که هرچه دانش و تجربه مسئولی بیشتر باشد، به همان میزان هم عقلانیت او بیشتر است. همان‌گونه که پایه و اساس حکومت بر عدالت استوار است، پایه و اساس انسانیت نیز بر عقلانیت استوار شده است؛ هم عقل نظری (منشأ ادراک) و هم عقل عملی (منشأ تحریک). همچنین، بایستی به‌طور پیوسته یک سری اصلاحات سیاسی با تکیه بر شجاعت، شرافت بیان، سخنان سنجیده و عقلانیت انجام شود.^۱

۸. مشورت‌خواهی از شهروندان از طریق سازمان‌های مردم‌نهاد (سمن) و سازمان‌های عدم تمرکز مانند شوراهای محلی در راستای حکمرانی شایسته با هدف استخراج افکار دیگران و بهترین آن‌ها را برگزیدن و آشکار کردن مواضع خطای زمامداران و مستحکم‌تر کردن پایه‌های به‌زمامداری بر مبنای وفاق اجتماعی.

۹. توجه ویژه به دین و فرهنگ جهت آشکارسازی و تمییز ارزش‌ها و ضد ارزش‌ها و تربیت انسان‌های کامل و خودباور خصوصاً از طریق گسترش آموزش و پرورش جهت‌دهی شده و منطبق با قرآن مقدس همراه با حفظ سنت‌های باستانی به دور از بدعت و مهم‌تر از همه، پذیرش تمام نژادها، اقوام، ادیان، احزاب و عقاید مختلف به‌منظور ورود به نردبان قدرت در راستای اجرای بهینه دموکراسی در قالب حکمرانی شایسته.

۱۰. تبیین شیوه‌های عملی حکمرانی شایسته در بدنه حکومت و جامعه مانند ستایش امانت‌داری، نقدپذیری و افزایش آستانه تحمل حکومت، نفی ریاکاری و چاپلوسی، همسانی گفتار و کردار، برخورد با اندیشه‌های ویرانگر، کنار نهادن انتظارات بی‌جا، اعتمادسازی بین مردم و دولت و هم‌سو شدن با اندیشه‌وران و دانش‌پژوهان.

۱۱. افزایش نظارت و کنترل حکام و زمامداران بر حوزه عمومی از طریق نهادهای غیر قضایی مانند پلیس اداری و آموذمان و ایجاد نظام تکافل اجتماعی و تعادل اجتماعی و در پیش گرفتن سیاست فقرزدایی در جهت آبادانی کشور و سعادت‌مند کردن انسان‌ها، کنترل فساد (اختلاس، رشاء، ارتشاء و غیره) و پیشگیری از انحصار و احتکار در کشور.

۱۲. اگرچه خواجه نظام‌الملک، توجه ویژه‌ای را به مسئله تقویت قدرت پادشاه (حاکم) و زمامداری او مبذول داشته است اما از طرف دیگر، به تعیین حدود و ثغور آن نیز توجه نموده است (مسئله حد خوردن قدرت که یکی از ویژگی‌های مهم حکمرانی شایسته است)؛ به‌ویژه در بخش‌های عدل و پادشاه عادل و برخورد پادشاه با قاضیان و خطیبان و بری حرمت نکردن خدمتگزاران پادشاه و غیره. به‌علاوه، در قاطبه فصول کتاب سیاست‌نامه به مردم، مردم‌مداری و رضایت رعیت از کار مملکت‌داری توجه ویژه‌ای شده است (مسئله شهروندی که یکی دیگر از ویژگی‌های مهم حکمرانی

۱. در حدیثی از پیامبر اسلام (ص) آمده است: «قَوَامُ الْمَرْءِ عَقْلُهُ وَلَا دِينَ لِمَنْ لَا عَقْلَ لَهُ؛ اساس موجودیت انسان، عقل اوست و آن کس که عقل ندارد، دین ندارد» (کنزالفوائد، ج ۲، ص ۳۱).

شایسته است). به دیگر سخن، خواجه طوس به این بینش رسیده بود که حکومت، امانتی از طرف مردم در دست زمامداران است و هیچ حاکمی به ذات، قدرتی ندارد و منبع مشروعیت و قدرت دولت، مردم و شهروندان هستند.^۱

نتیجه‌گیری

اولین تفاوت بارز دولت مدرن با پیشامدرن از منظر سیاست‌نامه، در مشروط‌نگی اعمال قدرت و حد خوردن قدرت است. به بیان دیگر، هنگامی که اسب سرکش قدرت با مهمیز قانون اساسی رام می‌شود و لگام می‌خورد، آنگاه می‌توان گفت نشانه‌هایی از حکمرانی شایسته ظاهر شده است. به همین جهت، اولین چیزی که در یک دولت مدرن رصد و پایش می‌شود، مسئله کیفیت و سازوکارهای محدودسازی قدرت است. در هر دولتی که کیفیت حد زدن قدرت، افت پیدا کند، می‌گوییم شایستگی آن دولت رو به افول نهاده است؛ یعنی هرگاه علائمی از اعمال شخصی قدرت و اعمال خودسرانه قدرت در دولت-کشوری آشکار شود، در آن صورت می‌توانیم یک نشانه بیماری را در دولت مشاهده نماییم. دولت مدرن (دولت مبتنی بر حکمرانی شایسته)، دولتی است که اعمال قدرت در آن مبتنی بر قوانین و قواعد از پیش تعیین شده است و به صورت غیرشخصی اعمال می‌شود.

از دیگر نشانه‌های دولت مدرن و به تعبیری مدرنیته سیاسی در سیرالملوک، مسئله شهروندی است. در دولت‌های مدرن، انسان همسان حاکم واقعی در نظر گرفته می‌شود و نسبت حقوقی او با دولت، یک نسبت امانی است؛ یعنی حاکمان واقعی که همین مردم هستند، شهروندانی‌اند که موقتاً از طریق سازوکارهای دموکراتیک، قدرت را باالامانه به دست گروهی می‌سپارند که این گروه به ذات، ناحاکم‌اند، بدین معنا که در مقایسه با مردم و شهروندان، ناحاکم محسوب می‌شوند زیرا حاکمیت آنان، اصیل نیست. تنها حاکمیتی که پس از وجود حضرت باری تعالی می‌توان به اصالت او حکم داد، حاکمیت مردم (حاکمان واقعی) است. به همین دلیل است که نسبت مردم و حکومت در دولت‌های مدرن و دموکراتیک در ذیل مدرنیته سیاسی، نسبت شهروندی است، نه نسبت‌های حاکم و تابع یا ارباب و رعیت.

بنابراین، می‌توان گفت، هرگاه که ما در مسیر توانمندسازی شهروندان حرکت می‌کنیم، در مسیر تقویت و تحکیم بیشتر حکمرانی شایسته نیز گام برمی‌داریم و هرگاه که مجموعه فعل و انفعالات و یا سازوکارهای حکمرانی و حتی سازوکارهای اجتماعی به سمت تضعیف استعدادها و توانمندی‌های شهروند حرکت کند، حکمرانی خوب رو به زوال نهاده است. در نتیجه، اگر ما مفهوم شهروندی را هم در بعد فردی و هم در بعد اجتماعی آن تقویت کنیم، در مسیر مردم‌سالاری گام برداشته‌ایم. بر این اساس، به گمان نگارنده، شناخت این ویژگی‌ها می‌تواند به عنوان مجموعه‌ای از شاخصه‌های حکمرانی شایسته به ما یاری برساند.

منابع

- اسحاق توسی (خواجه نظام‌الملک طوسی)، ابوعلی حسن بن علی. (۱۳۹۰). *سیرالملوک (سیاست‌نامه)*. تصحیح دکتر محمد استعلامی، چاپ اول، تهران: مؤسسه انتشارات نگاه.
- اسحاق توسی (خواجه نظام‌الملک طوسی)، ابوعلی حسن بن علی. (۱۳۹۴). *گزیده سیاست‌نامه (سیرالملوک)*. به انتخاب و شرح دکتر جعفر شعار، چاپ هجدهم، تهران: نشر قطره.
- طباطبایی، سید جواد. (۱۳۹۳). *خواجه نظام‌الملک طوسی: گفتار در تداوم فرهنگی ایران*. چاپ اول، تهران: انتشارات مینوی خرد.

۱. در گفت‌وگوهای فقهی-سیاسی نیز مطابق قاعده "کلُّ امارة امانة"، حکومت، امانت است و این امانت در مقابل خیانت و همچنین، غضب قرار دارد. مودع در این قاعده، خداوند و مستودع، حاکم بوده و مردم در نقش واسطه و به نوعی مودع نسبی و اختیارات آن‌ها در طول اختیارات خداوند است. لذا، مشارکت مردم، رکنی اساسی در تحقق امانتداری مطلوب در حکومت محسوب می‌شود (جهت آشنایی بیشتر با این قاعده فقهی بنگ: ارژنگ اردوان و مطهری فرد مرتضی، «قاعده فقهی کلُّ امارة امانة»، فصلنامه حکومت اسلامی، دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری، دوره ۲۲، شماره ۱، تابستان ۱۳۹۶).

گر جی از ندریانی، علی‌اکبر. (۱۳۹۶). مبانی حقوق عمومی. چاپ ششم، تهران: انتشارات جنگل.
گر جی از ندریانی، علی‌اکبر. (۱۳۹۴). در تکاپوی حقوق اساسی. چاپ سوم، تهران: انتشارات جنگل.
گر جی از ندریانی، علی‌اکبر و الهام بیژن‌پور. (۱۴۰۱). حقوق شهروندی: از انسان در بند تا انسان محقق. چاپ اول، اردستان: انتشارات مشارق‌الانوار.

استناد به این مقاله: نصوری، مزدک. (۱۴۰۲). شاخصه‌های حکمرانی شایسته از منظر سیاست‌نامه خواجه نظام‌الملک طوسی. فصلنامه تحقیقات نوین میان‌رشته‌ای حقوق، ۳(۲)، ۵۱-۶۱.



Modern Interdisciplinary Research in Law is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.