

## حکمرانی خوب و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

محمد امامی<sup>۱</sup>

حمید شاکری<sup>۲</sup>

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۰۴/۲۸

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۱/۲۳

### چکیده

حکمرانی یکی از اساسی‌ترین نیازهای جوامع بشری است که ضرورت آن بر کسی پوشیده نیست. البته، اختلاف نظرهای جدی در کم و کیف آن وجود دارد، با این حال دغدغه‌ی اصلی اغلب نظریه پردازان این حوزه، اجرای عدالت و جلوگیری از استبداد، خودکامگی و برقراری نظم و امنیت است. قانون اساسی هر کشوری ضمن تعریف اصول اساسی، ساختار، سلسله مراتب، جایگاه و حدود قدرت سیاسی دولت، به تعیین و تضمین حقوق شهروندان و تنظیم روابط قدرت می‌پردازد.

حکمرانی خوب گفتمان جدیدی است که با مؤلفه‌هایی مانند قانونمندی، مشارکت، مسئولیت‌پذیری، پاسخگویی، شفافیت، اثربخشی و کارایی تعریف می‌شود که در سال‌های اخیر مورد توجه قرار گرفته است.

این مقاله تلاش دارد با روش توصیفی-تحلیلی، ضمن تبیین مفهوم و مؤلفه‌های حکمرانی خوب، آن را در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مورد واکاوی قرار دهد و در پایان پیشنهادهای در راستای ارتقای حکمرانی خوب در ایران بیان شده است.

یافته‌های تحقیق بیانگر این است که هر یک از مؤلفه‌های حکمرانی خوب به گونه‌ای در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مورد تاکید بسیاری بوده است و در عرصه عمل نیز شاهد فراز و نشیب این شاخص‌ها پس از انقلاب هستیم. اما تحقق مؤلفه‌های حکمرانی خوب حکایت از آن دارد که پیاده سازی آن مستلزم مدل بومی در کشور است.

**واژگان کلیدی:** قانون اساسی، حکمرانی خوب، حاکمیت قانون، پاسخگویی، مشارکت.

Email: Dr\_emami27@yahoo.com

<sup>۱</sup>. استاد دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شیراز، (نویسنده مسئول)

<sup>۲</sup>. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه پیام نور شیراز

## مقدمه

در هر برهه‌ی تاریخی دولت‌ها برای رفع مسائل و مشکلات سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خود به سیاست‌های خاصی روی آورده‌اند و همیشه، چگونگی حکومت کردن، مورد توجه اندیشمندان سیاسی، جامعه‌شناسان و صاحب نظران حقوق عمومی بوده است. رهبران و مسئولان سیاسی نیز همواره تلاش دارند که نظام سیاسی‌شان را کارآمدتر سازند یا کارآمد جلوه دهند. تمامی حکومت‌ها هدف خود را دستیابی به خیر و مصلحت بیشتر برای شهروندان اعلام می‌کنند، اندیشمندان حقوق عمومی و علوم سیاسی نیز هدف سیاست و کارکرد نظام سیاسی را ایجاد نظم و ثبات از طریق کارآمدی نهادی می‌دانند. با این وجود ناکارآمدی نهادهای سیاسی از جمله موضوعاتی است که همواره مطرح بوده است. اندیشمندان برای برون رفت از این وضعیت، گاهی دولت حداقلی و زمانی دیگر دولت حداکثری و امروزه هم بحث حکمرانی خوب مطرح کرده‌اند.

با توجه به تحولات اساسی که در زندگی شهروندان به وقوع پیوسته علی‌القاعده مطالبات و نیازهای شهروندان نیز متعدد و گوناگون خواهد بود و دولت نیز با شکل سنتی خود نمی‌تواند پاسخگوی نیازهای فعلی شهروندان باشد. بنابراین دولت‌ها برای پاسخگویی به نیازهای کنونی شهروندان، نیازمند الگوی جدیدی است که بتوان از همه ظرفیت‌های جامعه برای تقویت پاسخگویی و شفافیت، مشارکت و قانونمندی استفاده نماید. این الگوی نوین همان حکمرانی خوب می‌باشد. از این رو توجه در مدل یاد شده، کمک شایانی به یافتن ترکیب جدیدی از همکاری سه بخش دولتی، نهادهای مدنی و بخش خصوصی در ارائه خدمات عمومی بهتر خواهد نمود. نهادهای مدنی به عنوان مدافع حقوق شهروندی در ارتقای مشارکت شهروندان و مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی حکومت تأثیر بسزایی دارند. همچنین از یک سو، بخش خصوصی به عنوان عامل تولید در تقویت سرمایه‌گذاری‌ها و رشد ناخالص ملی و بخش دولتی از سوی دیگر، به عنوان تسهیل‌کننده فعالیت‌های عمومی در فراهم سازی محیطی برای توسعه‌ی عدالت اجتماعی در جامعه نقش اساسی بر عهده دارند<sup>۱</sup>.

از سوی دیگر، قانون اساسی عالی‌ترین سند حقوقی یک کشور و راهنمایی برای تنظیم قوانین دیگر است. قانون اساسی به عنوان قانون مادر ضمن تنظیم روابط حاکم و شهروندان، به تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندان می‌پردازد (Rahimi, shakeri, 2016, p.64).

<sup>۱</sup>. <http://www.humanitiesportal.com>.

از جمله وظایف و کارکردهای قانون اساسی، تعیین کیفیت و چگونگی توزیع قدرت سیاسی و سازماندهی اقتدار است. که اصول آن در متون قانون اساسی منعکس شده است. این مقاله در پی پاسخگویی به این پرسش‌ها می‌باشد که، مولفه‌های حکمرانی خوب چیست؟ آیا مولفه‌های حکمرانی خوب در قانون اساسی مورد توجه قرار گرفته است یا خیر؟ چه موانعی بر سر راه تحقق مولفه‌های حکمرانی خوب وجود دارد؟ پس از کنکاش در قانون اساسی به نظر می‌رسد، مقنن اساسی مولفه‌های حکمرانی خوب را در قانون اساسی به رسمیت شناخته‌اند. اما برای تحقق آنها به بسترهایی نیاز مند است ..

## ۱. چارچوب نظری

حکمرانی خوب در سالهای پیش از جنگ جهانی دوم کمتر استفاده می‌شد اما در طول دهه‌ی ۱۹۸۰ با مفهومی جدید ظهور کرده است که به چیزی فراتر از حکومت (دولت) اشاره دارد. این اصطلاح در فرهنگ آکسفورد مترادف با واژه دولت استفاده شده است. اما در طول دهه‌ی ۱۹۸۰ اندیشمندان سیاسی این اصطلاح را برای متمایز کردن آن از دولت به کار گرفتند. در واقع حکمرانی خوب مفهوم بسیار گسترده‌ای را در بر می‌گیرد که محصول مشارکت سه نهاد دولت، جامعه‌ی مدنی و بخش خصوصی است. هر سه آن‌ها برای توسعه‌ی انسانی پایدار ضروری هستند. دولت محیط سیاسی و حقوقی بارور به وجود می‌آورد، بخش خصوصی اشتغال و درآمد را پدید می‌آورد و جامعه‌ی مدنی تعامل سیاسی و اجتماعی گروه‌های فعال برای مشارکت در فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی را تسهیل می‌کند. حکمرانی خوب نه تنها روایتی نو از مفاهیمی چون دموکراسی، حقوق بشر، پاسخگویی، مشارکت و حاکمیت قانون است، در عین حال چارچوبی به دست می‌دهد (قربانزاده و شاکری، ۱۳۹۴: ۱۶۴) که همه این اهداف و ارزش‌ها در یکجا جمع شوند و اهداف توسعه انسانی اعم از توسعه‌ی اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی با محوریت مردم، دنبال شود. حکمرانی خوب روایتگر توسعه انسان محور است. اولین مرجع معتبری که در این زمینه مباحثی را مطرح نموده، بانک جهانی است که در گزارشی در سال ۱۹۸۹ آن را به عنوان «ارائه خدمت عمومی کارآمد، نظام قضایی قابل اعتماد و نظام اداری پاسخ گو» تعریف نموده است (استو، ۱۹۹۲: ۳۹۲).

## ۱,۱ تعاریف و مفاهیم

### ۱,۱,۱ حکومت<sup>۱</sup> و حکمرانی<sup>۲</sup>

حکمرانی مفهوم پیچیده‌ای است که ارائه تعریفی دقیق و مشخص برای آن مشکل می‌باشد. از آنجا که این اصطلاح جنبه‌ی شهودی قوی دارد، افرادی که از آن استفاده می‌کنند کمتر به فکر ارائه تعریف دقیق از حکمرانی هستند. به هر حال، به لحاظ زبان‌شناسی حکمرانی از دیرباز بر عمل یا فرآیند حکومت کردن دلالت می‌کرده است. برنامه توسعه‌ی سازمان ملل حکمرانی را اعمال اقتدار اداری، سیاسی و اقتصادی در امور کشورداری در تمامی سطوح آن می‌داند (Weiss, 2000: 20). اما برخی دیگر مانند کارن براین باورند که، حکمرانی به روابط بین دولت و جامعه‌ی مدنی، حکومت‌کنندگان و حکومت‌شوندگان مربوط می‌شود (Mc Carne, et. Al, 1995, p.5)

اصطلاحات حکمرانی و حکومت، دارای مفاهیم محض و تخصصی بوده که بعضاً فارغ از مفهوم، معمولاً جایگزین یکدیگر به کار می‌روند. اما قدمت حکمرانی به تاریخ تمدن بشری برمی‌گردد. واژه‌ی حکمرانی از لغت یونانی (Kybernan) و (Kybernetes) گرفته شده و معنی آن هدایت کردن و راهنمایی کردن است (شریفیانی ثانی، ۱۳۸۰: ۱۴۹) استفاده از این اصطلاح را به افلاطون نسبت داده‌اند که در قرون وسطی برای حکومت کردن و اداره‌ی حکومت به کار برده می‌شد (Harris, 2008: 62).

در ادبیات حقوق عمومی از حکومت و حاکمیت به عنوان یکی از عناصر و ارکان بنیادین دولت - کشور<sup>۳</sup> یاد می‌شود که مفهوم آن سیطره‌ی اراده‌ی برتر است که در یک قلمرو سرزمینی معین هیچ اراده‌ی رقیب دیگری از گروه‌های اجتماعی فراتر از آن وجود ندارد و از نظر بیرونی اراده‌ی فوق‌نایستی تحت سلطه و آمریت دولت دیگر باشد (عالم، ۱۳۷۵: ۱۴۵). از این منظر، ابعاد حاکمیت را به حاکمیت درونی و بیرونی دسته‌بندی نموده‌اند (قاضی، ۱۳۸۴: ۷۲).

### ۱,۱,۲ مفهوم حکمرانی خوب در حقوق عمومی

مفهوم حکمرانی خوب به دلیل جدید بودن آن هنوز به انسجام و استواری لازم نزدیک نشده و تعابیر مختلفی در مورد آن به کار می‌رود.

<sup>1</sup> Government.

<sup>2</sup> Governance.

<sup>3</sup> Nation - State.

برخی تعاریف ویژگی‌های آن را برمی‌شمرند و برخی دیگر عناصر آن را؛ به عنوان مثال کارشناسان بانک جهانی با بیان ویژگیها به معرفی آن می‌پردازند و معتقدند مؤلفه‌هایی چون مشارکت، حاکمیت قانون، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری، توجه به آرای عمومی و توافق جمعی، برابری، اثربخشی و کارایی، چشم انداز استراتژیک حکمرانی خوب را شکل می‌دهند (سردارنیا و شاکری، ۱۳۹۳: ۲۸) و برخی نیز آن را با عناصرش معرفی می‌کنند و معتقدند که حکمرانی خوب شامل عناصر زیر است:

در نظر گرفتن تنوع میان افراد، بین سازمان‌ها و مدیریت نیروها و نهادهای منطقه‌ای و جهانی.

- پویایی محیط و فرآیندها و تغییر تعاملات میان بازیگران و نهادها .
- عقلایی کردن نقش دولت .
- تقویت افراد، ذینفعان، شهروندان و جامعه مدنی و بخش خصوصی برای قبول نقش‌ها و مسئولیت‌های جدید.
- ایجاد هم‌افزایی بین حکمرانی رسمی و خودگردانی غیر رسمی .
- ظرفیت‌سازی، شامل بهبود منابع انسانی، تقویت خط‌مشی و مدیریت مالی و ایجاد و ارتقای شراکت در زمینه رشد کارساز اقتصادی و برابر در سطوح جهانی، منطقه‌ای، ملی و محلی (Farazmand, 1999,12).

گروهی دیگر از محققان با بیان ویژگیهای حکمرانی خوب به ارائه تعریف از آن پرداخته‌اند. آنان (تیلور ۲۰۰۰، مویس ۲۰۰۱، ویس ۲۰۰۰ و تیسدل ۱۹۹۴) معتقدند حکمرانی خوب دارای ویژگیهای ذیل است:

- وجود و تقویت ساختارهای مردم‌سالارانه در جامعه.
- شفافیت، پاسخگویی، هوشمندی و توسعه مشارکت جویان .
- توجه و واکنش به درخواستهای مردم.
- ایجاد خط‌مشی‌های مناسب اقتصادی برای تسهیل توسعه.
- احترام به حقوق بشر و حاکمیت قانون (قلی‌پور، ۱۳۸۷: ۷۴).

به هر حال، تاکنون تعاریف متعددی از مفهوم حکمرانی خوب، به عمل آمده است که از جمله آن می‌توان به تعاریف زیر اشاره کرد:

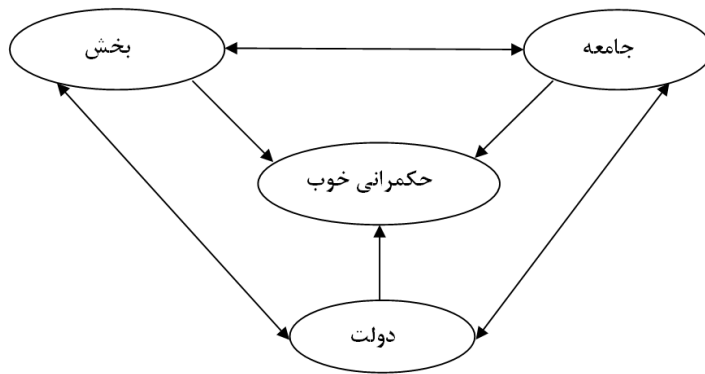
**کمیسیون جامعه‌ی اروپا** تصریح می‌کند که حکمرانی خوب، متضمن این موضوع است که دولتمردان، نهادها و سازمان‌ها به حقوق بشر، اصول دموکراسی و قانونمندی، احترام بگذارند (Otto sano,2002:129).

**بانک توسعه‌ی آفریقا حکمرانی خوب** را این گونه تعریف می‌کند: حکمرانی خوب همان حکمرانی شفاف است که بر چهار پایه به هم وابسته یعنی پاسخگویی، شفافیت، قابل پیش بینی بودن و مشارکت استوار می‌باشد (santiso,2002: 12).

بر اساس جدیدترین تعریف **بانک جهانی**، حکمرانی خوب، در اتخاذ سیاست‌های پیش‌بینی شده و صریح حکومت، تصمیمات اداری و سیاسی شفاف، مسئولیت‌پذیری کارگزاران، پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی در قبال عملکردهای خود، مشارکت فعال شهروندان و همچنین برابری همه شهروندان در برابر قانون تبلور می‌یابد. (Kaufman & Kraay,2007: 5). به طور کلی می‌توان گفت حکمرانی خوب، تعیین کیفیت و چگونگی اداره سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور برای رسیدن به اهداف معین شده، می‌باشد. این مورد در برگزیده‌ی روش‌ها و راهکارهایی است که شهروندان و سایر کنش‌گران اجتماعی می‌توانند از این طریق، توانایی دنبال کردن علایق و حقوق قانونی خود را داشته باشند (Kooiman,2003: 74).

**با توجه به تعاریف فوق**، حکمرانی خوب در واقع یک گفتمان نوینی در اعمال حکمرانی به حساب می‌آید که با تلفیق مؤلفه‌های خاص، حکمرانی ایده آل را توصیف می‌کند. تبیین اندیشه حکمرانی خوب را می‌توان به عنوان الگوی نوینی برای اداره کشور به حساب آورد این خود باعث شکل‌گیری گفتمان و مدل جدیدی برای مملکت‌داری می‌شود.

لازم به یادآوری است که، حکمرانی خوب بین سه رکن اصلی آن یعنی دولت، جامعه‌ی مدنی و بخش خصوصی یک تعامل دوسویه و متقابل وجود دارد. فعالیت تعاملی بین این سه بخش، نقش پیش‌برندگی تسهیل‌کنندگی را ایفا و بسترهای لازم برای تحقق حکمرانی خوب فراهم می‌کند. این تعامل در شکل ذیل ترسیم شده است.



بدین ترتیب، حکمرانی خوب، هم شامل دولت و کیفیت فعالیت آن می‌شود و هم با درگیر کردن بخش خصوصی و جامعه‌ی مدنی، از آن فراتر می‌رود؛ صاحب نظران براین باورند تعامل دوسویه این بخش برای تحقق حکمرانی خوب ضروری است. در این راستا، دولت وظیفه‌ی تمهید محیط سیاسی و حقوقی کارآمد را بر عهده دارد و بخش خصوصی وظیفه تولید اشتغال و درآمد و همچنین جامعه‌ی مدنی نیز تعامل سیاسی و اجتماعی گروه‌های فعال را برای مشارکت در فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی تسهیل می‌کند.

برخی از صاحب نظران با تلفیق ابعاد سیاسی - حقوقی و اقتصادی مختصات دولت را در الگوی حکمرانی خوب به شرح ذیل بیان می‌نمایند.

مؤلفه‌ها	خصوصیات
دولت مردم سالار	اصول حاکمیت مردم، حاکمیت دولت به جای تصدی‌گری آن، شهروندمداری، برابری سیاسی شهروندان، مدیریت شفاف، انتخاب شهروندی، محوریت قانون.
دولت پاسخگو و مسئولیت پذیر	مدیریت پاسخگو، پاسخگویی شهروندی، همراهی مسئولیت و قدرت، نظارت صاحبان اصلی قدرت(شهروندان)، ممیزهای مالی و برنامه‌ای.
دولت مشارکتی	مشارکت آزاد و واقعی، ایجاد تشکلهای مدنی قدرتمند، ایجاد رسانه‌های آزاد و نیرومند، مشارکت دادن شهروندان و سایر کنش گران در فرایند تصمیم گیری.
دولت عدالت محور	دسترسی اقلیت‌ها به ساختار قدرت، حق برابر شهروندی، مدیریت متکی بر عدالت و انصاف.
دولت کارا و اثربخش	مدیریت دولتی متعهد، فزونی نیروهای تحول آفرین، کیفیت و توان بالای نیروی انسانی، مشارکت همه کنش گران در هدف گذاری، نگرش راهبردی و تعیین دقیق راهبرد.

(قلی‌پور، ۱۳۸۷: ۱۳۱-۱۲۹).

## ۲. مبانی حقوقی حکمرانی خوب

با نگاهی به پیشینه‌ی نظریه‌ی حکمرانی خوب به وضوح می‌توان دریافت که این نظریه در حقیقت در مقام تبیین الگویی به منظور دستیابی به توسعه‌ی پایدار است. به بیان دقیق‌تر این نظریه ابتدا رویکرد اقتصادی داشته و هدف از آن توسعه‌ی اقتصادی بوده است (میدری، ۱۳۸۳: ۲۶) و بر همین اساس در مقام تحلیل و بررسی در کنار دیدگاه دولت بزرگ یا تقویت و گسترش اقتصادی دولت و دولت کوچک یا کاهش نقش دولت در عرصه اقتصاد مطرح گردید و نقش محوری در این نظریه با توانمندسازی دولت از طریق شایسته‌سالاری، تمرکززدایی، همکاری و نظارت نهادهای مدنی و استانداردهای نظام‌های آماری، پولی و بودجه‌ای تحقق پیدا می‌کند (میدری، ۱۳۸۳: ۲۹). این در حالی است که می‌توان مبانی حقوقی این نظریه را در چگونگی دست یافتن به حکومتی عادلانه و مردم‌سالار جستجو نمود (شاه‌آبادی و جامه‌بزرگی، ۱۳۹۲: ۲). به بیان دقیق‌تر نظریه‌ی حکمرانی خوب با بیان شاخصه‌ها و معیارهایی به دنبال ترسیم راهی برای تحقق مفاهیم مردم‌سالاری و عدالت به عنوان مبانی حکومت در ادبیات معاصر است. بر این اساس نظریه حکمرانی خوب سبب شکل‌گیری دولت‌هایی شده که وظیفه و نقش اصلی آن در توسعه و تقویت نهادهای مردم‌سالار است. در حقیقت مبتنی بر حکمرانی خوب، دولت باید مردم‌سالاری را در جامعه نهادینه سازد تا افراد بتوانند در پرتو آن آزادانه به فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی بپردازند چرا که مد نظر قرارداد مبانی همانند قرارداد اجتماعی، اعمال قدرت و کنترل، مسئولیت ارائه خدمات عمومی و فراهم‌سازی محیطی برای توسعه‌ی پایدار انسانی که از اصول حاکم بر نظریه حکمرانی خوب است به عنوان شاخصه‌هایی برای تشکیل حکومت مطلوب در اندیشه حقوق عمومی معاصر محسوب می‌گردد (نادری، ۱۳۹۰: ۸۴-۸۳).

## ۳. اهداف حکمرانی خوب

اهداف کلان حکمرانی خوب به شرح زیر تدوین شده‌اند:

- بازساخت جامعه‌ی مدنی برای تقویت و اعتلای بیشتر سازمان‌ها، نهادها و جوامع محلی.
- کاهش فقر و جدایی‌گزینی‌های اجتماعی، قومی و فرهنگی در کشور.
- افزایش مشارکت شهروندان و صاحبان منافع در فرایندهای سیاسی.
- کاهش فساد و افزایش سلامت اداری (Adit, 2003: 113).



- بهبود کیفیت معاش و افزایش امکان زندگی برای همه شهروندان.
  - حفظ و توسعه مردم‌سالاری.
  - ایجاد فرصت و امکان برای شهروندان به منظور نشان دادن مطالباتشان.
  - اعتلای امنیت، برابری و پایداری در کشور.
- برای تحقق اهداف فوق، مستلزم وجود مدلی از حکمرانی هستیم که دارای مشخصات متناسب با اهداف بیان شده باشد. براینده این خصوصیات به شرح ذیل قابل استنتاج هستند:
- تشریک مساعی و همکاری بین کنش‌گران (بخش خصوصی، جامعه مدنی، دولت) از طریق تعامل دوسویه و متقابل.
  - عملکرد سازمان سیاسی بایستی شفاف و محاسبه‌پذیر در حد تضمین امکان اعمال رأی و نفوذ مؤثر حکومت شونده‌گان بر حکومت کنندگان (Graham, 2003:3).
  - قانون‌گرایی و احترام به عرصه‌ی عمومی و مدنی و همچنین به رسمیت شناختن حقوق فردی، مدنی و اجتماعی.
  - مشارکت فعال و مؤثر شهروندان و سایر کنش‌گران اجتماعی بر مبنای عدالت، توافق و اجماع آرا و نظرات.
  - توانمندی و نوآوری در شیوه‌ی حکمرانی و اداره‌ی کشور.
  - کارآمدی حکومت در زمینه برآورده ساختن مطالبات شهروندان.
- به این ترتیب اداره‌ی امور کشور در سیر تحول مفهومی و نظری خود به استناد مدل حکمرانی خوب با پذیرش فرایند کل‌نگر و فراگیر همه کنش‌گران و بخش‌های رسمی و غیر رسمی مرتبط با اداره‌ی کشور، ماهیتی متفاوت به خود می‌گیرد (خدائی، ۱۳۹۱: ۶۷-۶۶).
- در مجموع می‌توان یک سری خصیصه‌های مشترک را برای حکمرانی خوب برشمرد که این ویژگی‌ها در اکثر تحقیقات انجام شده مورد اشاره قرار گرفته است. از جمله؛
۱. تقویت‌کننده ساختارهای دموکراتیک؛ ۲. باعث بالا رفتن شفافیت، پاسخگویی و توسعه مشارکت خواهد بود؛ ۳. گفتمان جدیدی در بحث احترام به حقوق بشر و حاکمیت قانون به وجود خواهد آورد؛ ۴. به وجود آورنده و اتخاذ‌کننده یک خط مشی مناسب اقتصادی جهت تسهیل در دست‌یابی به توسعه (Mobius, 2001:4).

#### ۴. مؤلفه‌های حکمرانی خوب در نگرش نهادهای بین‌المللی

هرکدام از نهادهای بین‌المللی به نوبه‌ی خود مؤلفه‌هایی برای حکمرانی خوب در نظر گرفته‌اند. برای نمونه، برنامه توسعه‌ی سازمان ملل در قسمتی از فعالیت‌های خود مؤلفه‌هایی نظیر: قانونمندی، مشارکت، پاسخگویی، مسئولیت‌پذیری و شفافیت برای اجرای طرح حکمرانی خوب در کشورهای عربی معرفی نموده است.<sup>۱</sup>

##### ۴.۱ حاکمیت قانون<sup>۲</sup>

حاکمیت قانون، عامل پیوند دهنده‌ی مدیریت و حکمرانی خوب است (سردارنیا، ۱۳۹۱: ۱۶۵). لازمه حکمرانی خوب وجود چارچوب‌های قانونی مناسب و عادلانه است که بی‌طرفانه اعمال شوند و حامی تمام کمال حقوق بشر و شهروندان باشند. به مفهوم دیگر در جوامع بشری به قواعد و مقررات تأمین‌کننده حقوق انسانی که بی‌طرف باشد نیاز است (Sadashva, 2008: 7). به هر حال، یکی از دیدگاه‌های حاکم در حقوق اساسی مدرن که تمامی صاحب نظران حقوق و علوم سیاسی بر آن اجماع دارند، اصل حاکمیت قانون است (مرکزالمیری، ۱۳۸۵: ۶). حاکمیت قانون به معنای تبعیت تمامی شهروندان، به ویژه مدیران و زمامداران از قانون می‌باشد. بدین ترتیب بایستی تمام اعمال حکومتی در چارچوب قانون قرار گرفته و زمامداران، مسئول اعمال خویش شوند (هاشمی، ۱۳۸۴: ۴۳۴). قانون در اینجا به معنای عام<sup>۳</sup> مدنظر می‌باشد نه به معنای خاص آن که صرفاً محدود به قواعد تصویب شده از طرف قوه مقننه و همه‌پرسی است (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۱۲۲). بنابراین رفتار برابر و بدون تبعیض با همه شهروندان در مقابل قانون و وجود تضمین‌های قانون اساسی و واقعی برای حمایت از حقوق بنیادین شهروندان از لوازم ضروری آن به شمار می‌آید. وجود نظام حقوقی قابل پیش‌بینی و وجود نهادهای قضایی مؤثر و کارآمد و عادلانه شرط ذاتی و جدایی‌ناپذیر حمایت از حقوق شهروندان در مقابل سوءاستفاده خودسرانه کارگزاران از اختیارات و صلاحیت‌های خود و اعمال غیرقانونی سازمان‌ها و افراد می‌باشد. در بسیاری از کشورهای در حال گذار به دموکراسی قوانین جاری اغلب یا ناعادلانه‌اند یا اگر مناسب‌اند به طور عادلانه و برابر اجرا

<sup>۱</sup> www.world Bank.org.

<sup>۲</sup> Rule of Law.

<sup>۳</sup> قانون به معنای عام عبارتند از: قانون اساسی، مصوبات پارلمانی، معاهدات بین‌المللی، اصول کلی حقوق، آیین‌نامه‌های اداری و احکام دادگاه‌های دادگستری می‌باشد.

نمی‌شوند. در چنین وضعیتی، حاکمیت قانون، قوه مجریه و مقننه بدون وجود سیستم تعادل و توازن و تأثیر نسبت به یکدیگر اقدام می‌کنند، انتخابات عادلانه و سالم و آزاد امکان پذیر نیست و نهادهای مدنی رشد و شکوفایی نخواهند داشت. در نتیجه سازمان‌ها و ساختارهای ناتوان و ناکارآمد حقوقی و سیاسی در این کشورها، فرآیند اصلاحات مردمی و توسعه‌ی پایدار در این‌گونه جوامع را به خطر می‌اندازند (زارعی، ۱۳۸۳: ۱۶۳-۱۶۲).

#### ۴,۲ پاسخگویی<sup>۱</sup>

پاسخگویی از جمله نیازهای اساسی برای حکمرانی مطلوب به شمار می‌آید. این مؤلفه از جمله شاخص‌های بسیار مطلوب دموکراسی و حکمرانی خوب در تمامی سطوح است (سردارنیا، ۱۳۹۱: ۱۶۷). نه تنها مؤسسات و نهادهای دولتی بلکه بخش‌های خصوصی و نهادهای جامعه‌ی مدنی نیز بایستی در مقابل شهروندان و ذی‌نفعان پاسخگو باشند. به طور کلی، هر موسسه‌ای بایستی نسبت به کسانی که از نتایج تصمیمات آن‌ها تأثیر می‌پذیرند، پاسخگو باشند. جامعه مدنی فعال و کنش‌گران اجتماعی سبب بهبود پاسخگویی مدیران و کارگزاران می‌شود در ضمن این پاسخگو بودن بدون شفافیت و رعایت مقررات قانونی نمی‌تواند اعمال شود.

#### ۴,۳ مشارکت<sup>۲</sup>

مشارکت یکی از اصول بنیادین حکمرانی خوب به حساب می‌آید (UN HABITAT, 2002: 8). این اصطلاح به معنای حضور همه مردم در تصمیم‌گیری‌های مختلف است که هم به صورت مستقیم و هم به صورت غیرمستقیم از طریق نمایندگان و نهادهای واسطه‌ای قانونی و مشروع تحقق می‌یابد. مباحث مشارکت غالباً مبتنی بر وجود آزادی بیان و حق اظهارنظر همه افراد جامعه در حوزه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خواهد بود. البته این لزوماً به معنای آن نیست که مطالبات و خواسته‌های تک تک شهروندان اجرا شود بلکه منظور مشارکت حداکثری است که از طریق مکانیسم‌های خاص خود تحقق پیدا می‌کند. بنابراین خصیصه‌ی اصلی مشارکت آزادی همه شهروندان در ابراز دیدگاه‌های خود است که این امر

<sup>۱</sup>. Accountability.

<sup>۲</sup>. Participation.

در مرحله‌ی اجرا به ابزارهای خاصی از جمله رسانه‌های آزاد و نهادهای مستقل مدنی نیازمند است.

#### ۴.۴ شفافیت<sup>۱</sup>

شفافیت نقطه مقابل پنهان‌کاری در تصمیم‌گیری است. پنهان‌کاری، امکان بروز فساد در تصمیم‌گیری را افزایش می‌دهد، حال آنکه شفافیت مانع از گسترش آن می‌شود. این معیار بر گردش آزاد اطلاعات و سهولت دسترسی به آن و آگاهی مستمر شهروندان از روندهای موجود استوار است (تقوایی و تاجدار، ۱۳۸۸: ۵۴). حکمرانی خوب در صورتی تحقق می‌یابد که تمامی عملکرد کارگزاران از شفافیت بالایی برخوردار باشد.

#### ۴.۵ برابری طلبی و فراگیر بودن<sup>۲</sup>

رفاه هر جامعه در گرو ایجاد اطمینان از این نکته است که همه اعضای آن احساس کنند که سهمی در آن دارند و از جریان عادی جامعه کنار گذاشته نشده‌اند. برای این منظور باید همه گروه‌ها به خصوص آسیب‌پذیرترین آن‌ها موقعیت‌هایی برای دستیابی به رفاه کسب کنند.

#### ۴.۶ کارایی و اثربخشی<sup>۳</sup>

حکمرانی مطلوب به این مفهوم است که فرآیندها و مؤسسات موجود با استفاده بهینه از منابعی که در اختیار دارند، نتایجی را به بار آورند که نیازهای اجتماع را پاسخ گویند. مؤلفه‌های کلی کارآمدی دولت عبارتند از:

- ارائه‌ی خدمات عمومی بدون فشارهای سیاسی.
- کیفیت تهیه و آماده کردن خدمات عمومی.
- کیفیت نظام اداری.
- شایستگی مدیران و کارگزاران (Singh, 2014, p.45).

#### ۴.۷ اجماع‌سازی<sup>۴</sup>

در واقع هر اندازه که نقطه‌نظرات موجود در یک جامعه از تفاوت‌های زیادی برخوردار باشند، کنش‌گران زیادی در آن جامعه وجود خواهند داشت از این رو حکمرانی خوب نیازمند این است که منافع و سلاقی مختلف در جامعه به سمت اجماعی گسترده که بهترین و بیشترین منفعت را برای تمام اجتماع در پی دارد، هدایت کند. این امر مستلزم این است که چشم‌انداز

<sup>۱</sup>. Transparency.

<sup>۲</sup>. Equity and Inclusiveness.

<sup>۳</sup>. Effectiveness and Efficiency.

<sup>۴</sup>. Public Cause.

بلندمدت و وسیعی نسبت به آنچه برای توسعه‌ی انسانی پایدار ضروری است و چگونگی دستیابی به اهداف این چنین توسعه‌ای وجود داشته باشد. این مهم تنها از طریق درک مفاهیم تاریخی، اجتماعی و فرهنگی قابل دستیابی است (Gram, Amos, Plumpre, 2011.p.3).

#### ۴.۸. بینش راهبردی<sup>۱</sup>

فراتر رفتن از مسائل روزمره جامعه مستلزم وجود بینشی گسترده نسبت به آینده در زمینه‌ی توسعه‌ی پایدار است (تقوایی و تاجدار، پیشین: ۵۴).

#### ۴.۹. تمرکز زدایی<sup>۲</sup>

طی گزارش بانک جهانی، بیش از ۶۰ درصد کشورهای در حال توسعه در حال اجرای برنامه تمرکززدایی هستند (شفیعی، ۱۳۸۱: ۴۷). تمرکززدایی به معنای واگذاری اختیارات به سازمان‌ها و مراکز مختلف تاکید دارد.

\*\*\*جدول شماره ۲: برخی از مؤلفه‌های حکمرانی خوب در نگرش برخی از نهادهای بین‌المللی

بانک جهانی	اجلاس سازمان ملل ۲۰۰۶	کمیسیون مستقل پیرامون حکمرانی خوب	شبکه‌های حامی حکمرانی خوب در جنوب شرق آسیا	همایش جهانی وزیران امور خارجه	بانک توسعه آسیا	اجلاس جهانی ژوهانسبورگ ۲۰۰۲
محاسبه پذیری	محاسبه پذیری	محاسبه پذیری	محاسبه پذیری		محاسبه پذیری	محاسبه پذیری
شفافیت	امنیت	شفافیت		امنیت	شفافیت	شفافیت
مشارکت پذیری	مشارکت پذیری	مشارکت پذیری	مشارکت پذیری		مشارکت پذیری	مشارکت پذیری
کارایی و اثربخشی	کارایی و اثرگذاری			کارایی و اثربخشی		کارایی و اثربخشی
عدالت و برابری	عدالت و برابری		مساوات و برابر	عدالت و بی طرفی		عدالت و برابری
حاکمیت قانون	قانونمندی	حاکمیت قانون		قانونمندی	حاکمیت قانون	حاکمیت قانون

<sup>1</sup>. Strategic vision.

<sup>2</sup>. Decentralization.

با توجه به مؤلفه‌های فوق، حکمرانی خوب یک نقطه‌ی ایده‌آل است که تحقق آن بسیار دشوار به نظر می‌رسد و تاکنون تعداد اندکی از کشورها به معیارهای آن نزدیک شده‌اند. با این حال حرکت به سمت معیارهای حکمرانی خوب با هدف تضمین پایداری توسعه انسانی به عنوان یک الزام باید مورد توجه قرار گیرد (نوبری، رحیمی، ۱۳۸۹، ۱۹).

### ۵. پیامدهای حقوقی حکمرانی خوب

همان‌طور که بیان شد وحدت معنایی در مفهوم حکمرانی خوب وجود نداشته و صاحب نظران گاهاً با رویکردهای مختلف و حتی متضاد نسبت به آن ابراز نظر نموده‌اند، در اینجا فقط از منظر حقوقی به آن اشاره می‌شود، و با توجه به اینکه این مبانی بیشتر در خلال اعلامیه‌ها و قطعنامه‌های سازمان‌های بین‌المللی مطرح شده‌اند، این منابع در اینجا به عنوان مبانی اصلی توسعه و ترویج مطرح می‌گردند.

مفهوم حکمرانی خوب اصولاً در منشور سازمان ملل و حقوق بین‌الملل ایجاد شده در سایه حمایت سازمان ملل ریشه دارد. اما در چند دهه‌ی اخیر رویکرد حقوق بشری و حق بنیادین به توسعه در اعلامیه‌ها و اسناد مختلف گسترش یافته است.

کمیسیون حقوقی سازمان ملل طی قطعنامه‌ی ۶/۲۰۰۰ به بیان ویژگی‌های اساسی حکمرانی خوب پرداخته است که عبارتند از: شفافیت<sup>۱</sup>، مسئولیت<sup>۲</sup>، پاسخگویی<sup>۳</sup>، مشارکت<sup>۴</sup>، حاکمیت قانون<sup>۵</sup> و انعطاف پذیری<sup>۶</sup>.

قطعنامه ۷/۲۰۰۰ نیز ضمن تأکید بر قطعنامه قبلی خود، حکمرانی مطلوب را به معنی مشارکت بیشتر توأم با پاسخگویی افزون‌تر معرفی کرده است.

مفهوم حکمرانی خوب توسط کمیسیون حقوق بشر در قطعنامه ۶۴/۲۰۰۰ تبیین شده است. در این قطعنامه عناصر کلیدی حکمرانی خوب عبارتند از: شفافیت، مسئولیت پذیری، پاسخگویی، مشارکت و حساسیت.

<sup>۱</sup>. Transparency.

<sup>۲</sup>. Responsibility.

<sup>۳</sup>. Accountability.

<sup>۴</sup>. Participation.

<sup>۵</sup>. The rule of law.

<sup>۶</sup>. Responsiveness.

این قطعنامه به روشنی حکمرانی خوب را به محیط توانمندسازی که سرچشمه و موجب برخورداری از حقوق بشر و تشویق رشد و توسعه‌ی انسانی پایدار است ارتباط می‌دهد. با اتصال حکمرانی خوب به توسعه‌ی انسانی پایدار، از طریق تاکید بر اصولی همچون پاسخگویی، مشارکت، برخورداری از حقوق بشر و مردود دانستن رویکردهای تجویزی به کمک‌های توسعه، قطعنامه مزبور بر رویکرد حق محور نسبت به توسعه بنا نهاده شده است (هداوند، ۱۳۸۶: ۲۰).

با توجه به اینکه، حکمرانی خوب، مدلی است برای به کارگیری بهتر اختیار به منظور استفاده از حداکثر توان موجود در جامعه برای دستیابی به اهداف توسعه‌ی پایدار در همه ابعاد جامعه می‌باشد. برخی از پیامدهای حقوقی حکمرانی خوب عبارتند از:

۱. نگاه واقع‌گرایانه در مورد اداره‌ی امور کشور می‌باشد.
  ۲. تقویت مشارکت شهروندان در فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری.
  ۳. اعتماد شهروندان به برنامه‌های کارگزاران و پشتیبانی قوی شهروندان از آن‌ها.
  ۴. تقویت مشروعیت نظام سیاسی.
  ۵. افزایش آگاهی شهروندان نسبت به حقوق متقابل خود و حکومت.
  ۶. ایجاد فرصت‌های برابر در تمامی زمینه‌ها.
  ۷. توسعه‌ی پایدار انسانی.
  ۸. توسعه‌ی مردم‌سالاری و تقویت مشارکت شهروندان، افزایش احترام به حقوق بشر و تقویت همبستگی اجتماعی.
  ۹. کاهش فساد و تقویت سلامت اداری و مخالفت با قانون‌گریزی و هنجارشکنی.
- همچنین برخی از صاحب‌نظران دیگر بر این باورند که، کاربست مؤلفه‌های حکمرانی خوب پیامدهایی به همراه خواهد داشت که عبارتند از:
۱. ایجاد توسعه‌ی پایدار انسانی و نیز حمایت و حفاظت از فرصت‌های زندگی و منابع برای نسل‌های آینده شامل توانمندسازی، افزایش رضایتمندی، جلوگیری از تحقق شکاف‌های اجتماعی، پاسخگویی به مطالبات شهروندان، افزایش مشارکت شهروندان و سایر کنش‌گران در فرایند تصمیم‌گیری.
  ۲. تقویت سرمایه‌های اجتماعی، سیاسی و انسانی.
  ۳. کاهش فساد، ارتقای سلامتی اداری و مقابله با قانون‌گریزی و هنجارشکنی.

۴. توسعه‌ی مردم‌سالاری، گسترش تکثرگرایی، افزایش احترام به حقوق شهروندی و تقویت همبستگی اجتماعی.

۵. تحقق مؤلفه‌های حکمرانی سبب ارتقای میزان اعتماد اجتماعی می‌شود.

۶. به وجود آمدن نگرشی واقع‌گرایانه در اداره امور کشور، حفظ وضعیت اخلاقی و عدالت در توزیع مزایای ناشی از نگرش واقع‌گرایانه به منظور رضایت شهروندان.

۷. سازماندهی منظم و منضبط امور کشورداری با استفاده از جنبه‌های برتر تفکر سیاسی، اجرایی.

۸. به طور کلی برای اینکه یک حکمرانی، حکمرانی خوب تلقی شود بایستی کارکردهای زیر داشته باشد:

- قانون‌گرایی؛ نگرش راهبردی در حل مسائل کشوری؛ بسترسازی لازم برای مشارکت شهروندان در فرایند تصمیم‌گیری، تصمیم‌سازی و اجرای آن؛ شفافیت در عملکرد دولتمردان؛ مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی کارگزاران؛ اولویت‌دهی برای حل مسائل مربوط به فقر و بیکاری و مانند آن؛ افزایش آگاهی برای تأمین حقوق اقلیت‌ها و حقوق زنان.

برخی صاحب‌نظران در عرصه‌ی علوم سیاسی، اقتصاد و حتی حقوق عمومی بر این باورند که؛ رشد اقتصادی به صورت خودکار، توسعه‌ی انسانی را به دنبال دارد، اما معمولاً با رشد اقتصادی تنها در برخی از جنبه‌ها توسعه‌ی انسانی حاصل می‌گردد ولی برخی امور دیگر این رشد و توسعه تأثیری نمی‌گذارد. بدون حکمرانی خوب، رشد اقتصادی در جامعه، یکنواخت و هماهنگ نخواهد بود و به ایجاد شکاف در بخش‌های اقتصادی و اجتماعی منجر می‌شود. حکومت‌های مسئولیت‌پذیر، پاسخگو و قانون‌گرا به طور گسترده از چنین مرزبندی در بخش منابع و نیروی انسانی خود جلوگیری می‌کنند. به هر حال، حکمرانی خوب مانند بسیاری از امور دیگر به صورت تصادفی حاصل نمی‌شود. بلکه نیازمند قواعد نظام‌مند و برنامه‌ریزی دقیق است. حکمرانی خوب نتیجه برنامه‌ریزی مدون، مشارکت کارآمد و تصمیم‌گیری منطقی و معقول است (خلفخانی، ۱۳۹۱: ۵۸۲-۵۸۱).

## ۶. ارزیابی مؤلفه‌های حکمرانی خوب در قانون اساسی ایران

ساختار دولت در ایران از دو ساختار اجتماعی و فرهنگی نشأت گرفته است (آشوری، ۱۳۷۶: ۳۴-۱۷). همین شکل فرهنگی و اجتماعی باعث به وجود آمدن نوع خاصی از



حکومت در ایران شده، که توأمان بر اسلامیت نظام (اصل چهارم<sup>۱</sup> و پنجاه و ششم<sup>۲</sup> قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران) و جمهوریت نظام (اصل ششم قانون اساسی<sup>۳</sup>) تاکید می‌شود. قانون اساسی در زمان کوتاهی شکل گرفت. از جمله وظایف و کارکردهای قانون اساسی کیفیت توزیع قدرت سیاسی و سازماندهی اقتدار را تعیین می‌نماید. که اصول آن در متون قانون اساسی منعکس شده است. در نتیجه مؤلفه‌های حکمرانی بایستی در قانون اساسی مورد توجه قرار گرفته و تنظیم گردد. از مفروضات منطقی هر قانون اساسی این است که قانون اساسی بایستی مشتمل بر اصول و احکامی باشد که قاعده سازگاری درونی در آن مورد لحاظ قرار گرفته باشد. از جمله اصول قانون اساسی در مورد حاکمیت، ارزش‌های بنیادین حکمرانی که از یک منشاء سرچشمه گرفته و با یکدیگر سازگاری و همزیستی مسالمت آمیز داشته باشند. برای نمونه در ایران نظریه حاکمیت بیش از هر چیزی نیازمند نظریه حاکمیتی است که سازگاری اصول جمهوریت و اصول اسلامیت را تبیین نماید. در صورت فقدان نظریه‌ای عام الشمول و مورد پذیرش جامعه ی سیاسی ایران و اجماع نیروهای سیاسی و کارگزاران حکومت از حاکمیت جمهوری و اسلامی به تفاسیر افراطی یا تفریطی از اصول قانون اساسی منجر خواهد شد (زارعی، ۱۳۸۳: ۱۷۵).

شیوه‌ی اداره‌ی امور عمومی در ایران اغلب بر اساس تمرکز و با قاعده عدم تراکم صورت می‌پذیرد<sup>۴</sup>. براساس تمرکز یعنی؛ کلیه امور کشوری به خصوص وضع قوانین، امور مالی و مالیاتی، سیاست خارجی منبعث از مرکز واحد، با ابتکار دولت مرکزی و توسط مأموران آن بر اساس اصل سلسله مراتب کامل انجام می‌پذیرد. اما براساس قاعده‌ی عدم تراکم، امور محلی از

---

<sup>۱</sup>. اصل چهارم قانون اساسی

کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر این‌ها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است.

<sup>۲</sup>. اصل پنجاه و ششم قانون اساسی

حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست و هم او، انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است. هیچ‌کس نمی‌تواند این حق الهی را از انسان سلب کند یا در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد و ملت این حق خداداد را از طرقی که در اصول بعد می‌آید اعمال می‌کند/

<sup>۳</sup>. اصل ششم قانون اساسی

در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکاء آراء عمومی اداره شود از راه انتخابات: انتخاب رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نظایر این‌ها، یا از راه همه پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد.

<sup>۴</sup>. البته این شیوه اداره در مورد شوراها و شرکت‌ها تا حدی قابل تأمل است.

امور ملی تفکیک شده و توسط مأموران مرکزی با رعایت سلسله مراتب کامل، در محل اعمال می‌گردد. مردم نیز در شکل دهی نهادهای انتخابی مشارکت دارند، که فرآیند انتخابات از مصادیق عینی آن است (قلی‌پور، ۱۳۸۳: ۹۲).

حکمرانی خوب نمی‌تواند یک نسخه استاندارد باشد. در اینجا الگوی یک سایز، اندازه‌ی همه<sup>۱</sup> مطلوب نیست چرا که حکمرانی خوب در کشورهای مختلف بایستی براساس اوضاع واحوال و شرایط فرهنگی آن‌ها باشد. به هر حال اصول بنیادین حکمرانی خوب، جهانی و همگانی است. اجرای آن از کشوری تا کشور دیگر متفاوت است. همه کشورهای بایستی حق داشته باشند. گونه‌های ملی متعلق به خود را در زمینه‌ی حکمرانی خوب مشخص و تعیین کنند. گونه‌ای که تجربه تاریخی آن‌ها را مدنظر قرار دهد و بر مبنای نظام‌ها، فرهنگ‌ها و ارزش‌های بومی ساخته شود و منعکس کننده‌ی واقعیت‌های روزمره باشد (هداوند، ۱۳۸۴: ۷۸). در ذیل به ارزیابی کاربرد مؤلفه‌های حکمرانی خوب در قانون اساسی پرداخته می‌شود.

### ۶.۱ حاکمیت قانون

در ساده‌ترین بیان، حاکمیت قانون یعنی انجام هر عملی مطابق قانون باشد. اما این اصل بنیادین را نمی‌توان تنها به این جمله اکتفا کرد. در مقام بیان تمایز میان حقوقی عمومی و حقوقی خصوصی، حاکمیت قانون را می‌توان و بایستی در تقابل با حاکمیت اراده قرار داد و براساس آن را ممیزه حوزه‌ای از حقوق تعبیر نمود که بایسته‌های حاکم بر آن، تابع اراده افراد نیست. از این نظر گاه، حاکمیت قانون، موجد و معرف صلاحیت‌ها و نه اراده‌هاست؛ حاکمیت قانون وضعیت عدم حاکمیت اراده است (امامی، زرگوش، ۱۳۸۷: ۵۵). به مفهوم دیگر می‌توان مدعی بود که؛ یکی از دیدگاه‌های حاکم در حقوق اساسی مدرن که تقریباً تمامی صاحب نظران حقوق و علوم سیاسی بر آن اجماع دارند، اصل حاکمیت قانون است (مرکزالمیری، ۱۳۸۵: ۶). پیشینه اصل محدودیت حکمرانان را می‌توان از زمان ارسطو یاد کرد (Rose, 2004: 457). چرا که در آن زمان، سه شرط اساسی برای تحقق دموکراسی و حکومت خوب مطرح بود یکی، برابری در مقابل قانون است و دو شرط دیگری به ترتیب «حق برابر در دستیابی به کلیه مناصب حکومتی» و «آزادی بیان» مجموعاً سه شرط تحقق دموکراسی و حکومت از دیدگاه یونانیان آن زمان است (دوبنوا، ۱۳۷۸: ۲۸). به هر حال می‌توان مدعی بود

<sup>1</sup>. One Size Fits for all.

که؛ حاکمیت قانون از مهم‌ترین اصول مطرح و مورد قبول قوانین اساسی تمامی کشورهای دنیا است.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با تحدید وظایف و اختیارات کارگزاران و برابر شمردن آن‌ها با دیگر آحاد ملت و همچنین پیش‌بینی نظارت‌های متعدد بر دولتمردان، اصل حاکمیت قانون را به رسمیت شمرده است (راعی و عطریان، ۱۳۹۱: ۱۲۳).

تساوی و برابری افراد در برابر قانون یکی از ابزارهای حاکمیت قانون می‌باشد.<sup>۱</sup> در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر این اصل تأکید اساسی شده است.

بند ۶ اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران یکی از وظایف اصلی دولت محو هرگونه اشکال استبداد و خودکامگی و انحصار طلبی می‌داند. همچنین در اصل ۱۰۷ قانون اساسی با تأکید کردن بر برابری بالاترین مقام سیاسی و اجرایی کشور با دیگران در برابر قانون، اصل حاکمیت قانون را به صراحت بیان شده است.

اصول مختلفی که در قانون اساسی، مبین وظایف و اختیارات مسئولین نظام است را نیز می‌توان از جمله اصول مربوط به حاکمیت قانون دانست؛ اصل ۱۱۰ و اصولی همچون: ۱۷۳، ۱۷۰، ۱۵۶، ۱۴۰، ۱۳۸، ۱۳۳، ۱۲۸، ۱۲۵، ۱۱۳، ۷۲، ۷۱، ۷۰، ۶۹، ۶۸، ۶۷، ۶۶، ۶۵، ۶۴، ۶۳، ۶۲، ۶۱، ۶۰، ۵۹، ۵۸، ۵۷، ۵۶، ۵۵، ۵۴، ۵۳، ۵۲، ۵۱، ۵۰، ۴۹، ۴۸، ۴۷، ۴۶، ۴۵، ۴۴، ۴۳، ۴۲، ۴۱، ۴۰، ۳۹، ۳۸، ۳۷، ۳۶، ۳۵، ۳۴، ۳۳، ۳۲، ۳۱، ۳۰، ۲۹، ۲۸، ۲۷، ۲۶، ۲۵، ۲۴، ۲۳، ۲۲، ۲۱، ۲۰، ۱۹، ۱۸، ۱۷، ۱۶، ۱۵، ۱۴، ۱۳، ۱۲، ۱۱، ۱۰، ۹، ۸، ۷، ۶، ۵، ۴، ۳، ۲، ۱. نظام اسلامی را تعریف کرده است.

از جمله مبانی حاکمیت قانون، شناخت مسئولیت زمامداران در صورت تخلفی از قوانین می‌باشد که در اصول متعددی به آن اشاره شده است؛ مثلاً در اصل ۱۱۱ مسئولیت رهبری در مقابل مجلس خبرگان، مورد پذیرش قرار گرفته است. همچنین در اصول ۱۳۴-۱۳۲-۸۹-۸۸ در خصوص مسئولیت سیاسی رئیس‌جمهور در برابر ملت، رهبری و مجلس شورای اسلامی و در اصل ۱۴۰ در رابطه با مسئولیت قانونی رئیس هیات وزیران توجه شده است. مسئولیت سیاسی وزیران نیز در اصول ۸۹ و ۸۸ و مسئولیت کیفری آنان در اصل ۱۴۰، مورد توجه قرار گرفته است. اصل ۸۴ نیز مبین مسئولیت سیاسی نمایندگان مجلس در مقابل مردم بوده که با توجه به تفسیر شورای نگهبان از اصل ۸۷، می‌توان مسئولیت کیفری و کلای ملت را نیز از آن استفاده کرد. همچنین اصل ۱۷۱ در خصوص مسئولیت حقوقی قضات در صدور رای و مفهوم خلاف اصل ۱۶۴ در رابطه با مسئولیت کیفری و اداری آنان در صورت ارتکاب جرم یا تخلف

<sup>۱</sup> البته لازم به ذکر است که برابری مورد نظر بانک جهانی بیشتر به معنای همسانی است ولی برابری که در رویکرد اسلامی مطرح می‌شود بیشتر به معنای حقوق متعادل و هم ارزش می‌باشد.

نیز جالب توجه است. البته بدیهی است که بدون وجود نظارت موثر و کافی، مسئولیت‌های مزبور، فاقد ضمانت اجرایی لازم خواهد بود. از این رو اصل ۱۱۱ در خصوص نظارت مجلس خبرگان بر رهبری نظام اسلامی و اصول ۱۳۶، ۱۳۳، ۹۰، ۸۹، ۸۸، ۷۶، ۵۵، ۵۴ و ۵۲ قانون اساسی که مبین نظارت مجلس شورای اسلامی بر قوه مجریه می باشد و اصول ۱۷۳، ۱۷۰، ۱۴۰ و بند ۱۰ اصل ۱۱۰ در ارتباط با نظارت قوه قضائیه بر قوه اجرایی کشور و همچنین اصل ۵۷ و بند ۷ و ۱ اصل ۱۱۰ که به نظارت عالی رهبری بر قوای سه گانه اختصاص یافته، قابل توجه است. در این راستا، اصل ۱۴۲ که رسیدگی به اموال و دارایی رهبر، رئیس جمهور، معاونان وی و وزرا و خانواده آنها را بر عهده‌ی رئیس قوه قضائیه قرار داده تا برخلاف حق افزایش نیابد، بسیار حائز اهمیت می باشد. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در پذیرش اصل ۵۷، قوای سه گانه را از یکدیگر مستقل در نظر گرفته و در نتیجه قانون اساسی به اصل حاکمیت قانون صحنه گذاشته است (راعی و عطریان، ۱۳۹۲: ۱۲۹-۱۲۸).

#### ۶,۱,۱ موانع اجرایی حاکمیت قانون در ایران

- ۱- عدم پیش بینی ضمانت اجرای لازم برای اجرای قوانین.
- ۲- عدم مشارکت و نظرخواهی از شهروندان در تهیه، تدوین و اجرای قوانین.
- ۳- تغییرات پی در پی قوانین و مقررات.
- ۴- عدم تطابق قوانین با نیازهای شهروندان.
- ۵- عدم کارایی برخی از قوانین (شاگری، ۱۳۹۴: ۴۷-۴۵).

#### ۶,۱,۲ راه‌های تقویت حاکمیت قانون در ایران

- وجود قوانین شفاف و صریح؛ اگر قوانین گنگ، نارسا و در هم پیچیده باشند و هر کدام دیگری را نقض کنند، نمی‌توان امیدوار بود که چنین قوانینی در هیچ یک از حوزه‌های اجتماعی گرهی از مشکل فردی و جامعه بگشاید بلکه چنین قوانین خود زمینه‌ای برای نقض خود قوانین به وجود خواهد آورد.
- اصلاح قوه قضائیه: نظام قضایی نیز بایستی اصلاح شود تا بتواند با کارآمدی، سازگاری و عدالت، قوانین را تنفیذ کرده و به این ترتیب استقرار حاکمیت قانون را برقرار و برای شهروندان ابزاری جهت حل و فصل دعاوی و شکایات فراهم سازد (قنبری، ۱۳۹۱: ۲۸۹).
- برای اجرای قوانین و مقررات ضمانت اجرای لازم پیش‌بینی شود.
- اصلاح و تقویت سازمان بازرسی کل کشور.

- استفاده از رسانه‌های جمعی برای فرهنگ سازی در راستای احترام به قوانین و مقررات و حقوق دیگران.
- قبل از تصویب قوانین و مقررات، پیش نویس آن در اختیار شهروندان به خصوص صاحب نظران آن عرصه قرار بگیرد.
- ایجاد نهادها و سازمان های کارآمد و اثربخش به عنوان ناظر بر اجرای صحیح قوانین و مقررات.

### ۶.۲ کرامت انسانی

در قانون اساسی، همه‌ی افراد جامعه صرف نظر از نژاد، زبان، قومیت و جنسیت در تمامی عرصه‌های اجتماعی از حقوق مساوی برخوردارند (اصول ۱۹، ۲۰، قانون اساسی). از دگر سو، تعرض به جان، مال، حیثیت، مسکن، عقیده و فکر و فعالیت‌های جمعی در قالب حزب، انجمن و تشکل‌ها ممنوع است و قانون از آن نگهبانی می‌کند (اصول ۲۲، ۲۳، ۲۴، ۲۶). در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران سیستم قضایی برای حراست از حقوق فردی و اجتماعی تمامی شهروندان به صورت مستقل استقرار یافته است. همچنین دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هرگونه اعمال مجازات از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون خواهد بود (اصول ۳۷، ۳۶، ۳۵).

### ۶.۳ مسئولیت پذیری

مسئولیت پذیری یک امر حیاتی برای حکمرانی خوب است، البته بدون وجود شفافیت و قانونمندی قابل اجرا نیست. مسئولیت پذیری حکومت در مقابل مردم و نیز مردم در مقابل حکومت و جامعه، عنصر مهم در ایجاد رابطه دوسویه و همکاری جویی و عدم شکاف بین حکومت و جامعه است که امروزه به دلیل پیچیده شدن جوامع و گسترش نیازها، این دوسویگی و تعامل برای ایجاد و استمرار حکمرانی ضروری است (سردارنیا و شاکری، ۱۳۹۳: ۴۳).

اصل یکصد و یازدهم قانون اساسی، مسئولیت رهبری در برابر مجلس خبرگان. اصول ۸۸، ۸۹، ۱۲۲، ۱۳۴ در خصوص مسئولیت سیاسی رئیس جمهور در برابر ملت، رهبر و مجلس شورای اسلامی و در اصل ۱۴۰ در رابطه با مسئولیت کیفری آن مقام و در بند ۱۰ اصل ۱۱۰ در ارتباط با مسئولیت رئیس هیات وزیران توجه شده است.

- مسئولیت سیاسی وزیران در اصول ۸۸ و ۸۹ و ۱۳۷ و مسئولیت کیفری آنان در اصل ۱۴۰ قانون اساسی مورد توجه قرار گرفته است.

- اصل ۸۴ قانون اساسی، مسئولیت سیاسی نمایندگان مجلس در مقابل شهروندان.
- اصل ۱۷۱ در خصوص مسئولیت حقوقی قضات در صدور رأی و مفهوم خلاف اصل ۱۶۴ در رابطه با مسئولیت کیفری و اداری آنان در صورت ارتکاب جرم یا تخلف نیز جالب توجه است.

## ۶.۴ پاسخگویی

در ایران اسلامی تمامی نهادها و قوای حاکم بر اساس قانون اساسی بایستی پاسخگویی عملکرد خویش باشند. در جدول ذیل نحوه‌ی پاسخگویی آن‌ها نشان می‌دهد.

مقام رهبری	۱. براساس اصل یکصد و یازدهم قانون اساسی پاسخگویی در مقابل مجلس خبرگان.
رئیس جمهور	۲. پاسخگویی در برابر مردم (اصل یکصد و بیست و دوم قانون اساسی). ۳. پاسخگویی در برابر رهبری (اصل یکصد و بیست و دوم قانون اساسی). ۴. پاسخگویی در برابر مجلس شورای اسلامی (اصول یکصد و بیست و دوم و هشتاد و نهم).
قوه‌ی مقننه	۵. پاسخگویی در برابر شهروندان (اصل نودم قانون اساسی). ۶. پاسخگویی رهبری در پیروی از سیاست‌های کلی نظام.
قوه‌ی مجریه	۷. پاسخگویی در برابر مقام رهبری در پیروی از سیاست‌های کلی نظام. ۸. پاسخگویی در برابر مجلس شورای اسلامی برای اجرای قانون. ۹. پاسخگویی به تحقیق و تفحص. ۱۰. پاسخگویی تذکر(ات)، سؤال و استيضاح نمایندگان (اصل هشتاد و نهم). ۱۱. پاسخگویی اجرای دقیق قانون بودجه (نظارت به وسیله دیوان محاسبات). ۱۲. پاسخگویی شکایات مردمی از طرز عمل قوه مجریه (اصل نودم). ۱۳. پاسخگویی در برابر قوه قضائیه، احقاق حقوق شهروندان (از طریق دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی). ۱۴. پاسخگویی برای اجرای دقیق قوانین (با نظارت سازمان بازرسی کل کشور). ۱۵. بررسی داریی رئیس جمهور، وزیران و معاونین رئیس جمهور توسط رئیس قوه قضائیه که بر خلاف حق افزایش نیافته باشد (پاسخگویی به رئیس قوه قضائیه).
قوه‌ی قضائیه	۱۶. پاسخگویی در برابر قوه مقننه بابت اجرا یا عدم اجرای قوانین. ۱۷. پاسخگویی در برابر مجلس بابت شکایات مردمی از طرز کار قوه قضائیه. ۱۸. پاسخگویی در برابر مقام رهبری. ۱۹. پاسخگویی در برابر رئیس جمهور، البته لازم به ذکر است این نوع پاسخگویی در قانون اساسی به صراحت بیان نشده اما این پاسخگویی به موجب وظیفه رئیس جمهوری در اجرای قانون اساسی است.
پاسخگویی سایر نهاد عمومی	۲۰. پاسخگویی فقهای شورای نگهبان به مقام معظم رهبری. ۲۱. پاسخگویی صدا و سیما به مقام رهبری (گرچه به صراحت در قانون اساسی آورده نشده منتها از متن قانون اساسی قابل برداشت است). ۲۲. پاسخگویی نیروهای مسلح به مقام رهبری.

### ۶,۴,۱ موانع پاسخگویی در ایران

- عدم وجود احزاب و جامعه مدنی در کشور.
- تعدد نهادها و سازمان‌های متولی امر عمومی در کشور.
- ناکارآمدی دستگاه‌های نظارتی و ذی‌نفع بودن آن‌ها در نمونه مورد نظارت.
- پراکندگی و تعدد دستگاه‌ها و مراجع متولی امور عمومی کشور.
- عدم شایسته‌سالاری و نظام نامناسب انتخاب و انتصاب.
- فعالیت ضعیف و غیر نظام مند احزاب سیاسی در جامعه.
- بی‌برنامگی دولت و عقب افتادن از برنامه‌های حداقلی.
- عدم تناسب بین اختیارات و وظایف محوله (قلی پور، ۱۳۸۳: ۱۰۵).

### ۶,۴,۲ راه‌های بهبود پاسخگویی

۱. تأسیس و تقویت نهادهای مدنی.
۲. تمرکززدایی وظایف دولت.
۳. تبدیل نظام اداری از کارمند محور به نظام اداری خدمتگزار.
۴. تقویت و اصلاح سیستم نظارتی در کشور.

### ۶,۵ نظارت و کنترل پذیری

اصل یکصد و یازدهم قانون اساسی در خصوص نظارت مجلس خبرگان بر رهبری و اصول ۱۳۶، ۱۳۳، ۹۰، ۸۹، ۸۸، ۷۶، ۵۵، ۵۴، ۵۲ قانون اساسی مبین نظارت مجلس شورای اسلامی بر قوه مجریه است.

اصول ۱۷۳، ۱۷۰، ۱۴۰، بند ۱۰ اصل ۱۱۰ در ارتباط با نظارت قوه قضائیه بر قوه اجرایی کشور است.

اصل ۵۷ و بند ۱ و ۷ اصل ۱۱۰ نظارت رهبری بر قوه سه‌گانه اختصاص یافته است. اصل ۱۴۲ قانون اساسی، رسیدگی به اموال و دارایی «رهبری»، «رئیس جمهور و معاونان وی و وزراء و خانواده آن‌ها» را بر عهده رئیس قوه قضائیه قرار داده تا برخلاف حق افزایش نیابد.

### ۶,۶ امنیت

امنیت افراد انسانی در جلوه‌های مختلف مادی و معنوی قابل تصور می‌باشد که قانون اساسی ضرورت احترام به آن‌ها مکرراً مورد تأکید قرار داده است. اصل بیست و دوم قانون

اساسی مقرر می‌دارد: حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است مگر در مواردی که قانون تجویز کند.

حیثیت که هم معنی آبرو، اعتبار و شئون اجتماعی می‌باشد. تجلی حیات معنوی افراد در روابط اجتماعی تلقی می‌گردد. بدین جهت است که اصل بیست و دوم قانون اساسی مصونیت حیثیت را نسبت به سایر موارد در مقام برتری قرار داده است. در روابط سالم اجتماعی، اصولاً حیثیت افراد مصون است و نگرانی عمده‌ای از این بابت وجود ندارد. نگرانی از آن زمان آغاز می‌شود که پاره‌ای ارزش‌های منفی در جامعه رشد پیدا می‌کند و حیثیت افراد را مخدوش نماید (هاشمی، ۱۳۸۴: ۲۷۸). براساس این اصل از قانون اساسی بایستی برای شهروندان امنیت مالی، جانی، حقوق و مسکن نیز تأمین شده باشد.

### ۶.۷ عدالت محوری و برابری

نابرابری‌های اقتصادی و اجتماعی یکی از اوصاف مشترک همه جوامع به شمار می‌رود. اما استقرار عدالت اقتصادی و اجتماعی یکی از اهداف عالی‌ای است که امروزه حکومت‌ها آن را در سرلوحه برنامه‌های خود قرار داده‌اند. در این راستا قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «پی ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه»<sup>۱</sup> را به عنوان یکی از سیاست‌های اساسی دولت مقرر داشته است. این تکلیف قانونی ایجاب می‌کند که زمامداری کشور، با بهره برداری امکانات و استعداد‌های ملی، آن چنان سیاستی را پیش گیرد که نظر مذکور را تأمین کند. در این ارتباط، قانونگذار اساسی سیاست‌های ویژه‌ای را در زمینه‌ی تأمین اجتماعی،<sup>۲</sup> حق کار،<sup>۳</sup> سیاست گذاری اشتغال،<sup>۴</sup> به کار انداختن انفال و ثروت‌های عمومی،<sup>۵</sup> توزیع عادلانه‌ی منابع طبیعی کشور،<sup>۶</sup> استرداد ثروت‌های نامشروع،<sup>۷</sup> اقتصاد

<sup>۱</sup>. بند دوازده اصل سوم قانون اساسی.

<sup>۲</sup>. اصل بیست و نهم قانون اساسی.

<sup>۳</sup>. اصل بیست و هشتم قانون اساسی.

<sup>۴</sup>. بندهای دو و چهار اصل چهل و سوم قانون اساسی.

<sup>۵</sup>. اصل چهل و پنجم قانون اساسی.

<sup>۶</sup>. اصل چهل و هشتم قانون اساسی.

<sup>۷</sup>. اصل چهل و نهم قانون اساسی.



خانواده<sup>۱</sup> و اقتصاد اجتماعی کار<sup>۲</sup> پیش بینی نموده است که اعمال صحیح آن‌ها می‌تواند زمینه ساز عدالت اجتماعی و همبستگی ملی باشد.

با تأمل در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران متوجه می‌شویم که عدالت در معنای مختلفی به کار رفته است از جمله:

۱- عدالت به معنای برابری: اصل بیستم قانون اساسی، همه افراد ملت اعم از زن و مرد یکسان در حمایت از قانون قرار دارند.

۲- عدالت به معنای رفع تبعیض.<sup>۳</sup>

۳- عدالت به معنای برقراری شرایط مساوی و برابری.<sup>۴</sup>

۴- عدالت به معنای حق و حقوق متناسب.<sup>۵</sup>

مشکلات عدم تحقق عدالت محوری در ایران:

- فقدان مفهوم مشترک از عدالت و برابری.

- فقدان آگاهی مردم.

- عدم برخورد لازم و مناسب با متخلفان.

- عدم هماهنگی بین قوای حاکم در کشور.

- تخصیص و توزیع نامناسب منابع ثروت.

- عدم شفافیت مقررات اقتصادی و تجاری.

- ناکارآمدی قوانین موجود.

- نداشتن برنامه صحیح اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در کشور.

وجود نهادهای موازی و تداخل مسئولیت آن‌ها با یکدیگر (قلی پور، ۱۳۸۳: ۱۰۸-۱۰۷).

## ۶.۸ مشارکت

مشارکت شهروندان در تعیین سرنوشت خود یکی از اصول بنیادین حقوق عمومی و علوم سیاسی محسوب می‌شود. بدین معنی که مشروعیت قدرت سیاسی مبتنی بر آزادی و ابتکار عمل شهروندان در تعیین سرنوشت خود و اداره کشور به حساب می‌آید. با قبول حاکمیت

<sup>۱</sup> برداشتی از اصل دهم قانون اساسی.

<sup>۲</sup> بندهای ۴ و ۳ و ۲ اصل چهل و سوم قانون اساسی.

<sup>۳</sup> اصل سه قانون اساسی بندهای ۱۲-۹.

<sup>۴</sup> اصل ۲۸ قانون اساسی.

<sup>۵</sup> اصول ۳۰-۲۹ قانون اساسی.

مردم بر سرنوشت سیاسی و اجتماعی خویش، مشارکت آنان در انتخاب زمامداران یکی از زمینه‌های بارز این حاکمیت می‌باشد (هاشمی، ۱۳۸۴: ۴۳۵). مشارکت سیاسی شهروندان در فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری و اجرای آن، شامل فعالیت شهروندان به صورت نماینده‌ی مردم یا یک مقام حکومتی و یا یک شهروند عادی می‌شود (GBP, 1992: 460-461). قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تاکید اساسی مبنی بر حضور و مشارکت شهروندان در تمامی عرصه‌ها وجود دارد. از یک سو اداره‌ی تمامی امور کشور بایستی با اتکا به آرای عمومی فراهم شود.

فرایندهای پیش‌بینی شده برای مشارکت شهروندان در قانون اساسی:

- مشارکت از راه انتخابات.<sup>۱</sup>
  - مشارکت از طریق نظارت همگانی.<sup>۲</sup>
  - مشارکت اقلیت‌ها.<sup>۳</sup>
  - مشارکت در تشکیل شوراهای و عضویت در آنها.<sup>۴</sup>
- مشارکت شهروندان در فعالیت‌های اقتصادی: اصل ۴۴ قانون اساسی با مشروع دانستن مالکیت در سه بخش (دولتی، تعاونی، خصوصی) مشارکت شهروندان در فعالیت‌های اقتصادی را مورد توجه قرار داده است.
- در نهایت مشارکت شهروندان در فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری از طریق همه‌پرسی.<sup>۵</sup>

#### ۶.۸.۱ موانع مشارکت شهروندان در ایران

- ۱- کاهش انگیزه‌ی مشارکت شهروندان به دلیل عدم تأمین حداقل مطالبات آنها.
- ۲- فقدان تحزب در کشور.
- ۳- تقدم منافع شخصی برخی مدیران و مسئولان بر منافع عامه‌ی مردم.
- ۴- عدم آگاهی مردم نسبت به حقوق خود.
- ۵- ضعف نظام آموزشی.

<sup>۱</sup>. اصول ۶ و ۵۹ قانون اساسی.

<sup>۲</sup>. اصل ۸ قانون اساسی.

<sup>۳</sup>. اصول ۲۶ و ۶۴ قانون اساسی.

<sup>۴</sup>. اصول ۷ و ۱۰۰ قانون اساسی.

<sup>۵</sup>. اصل ۵۹ قانون اساسی.

۶- مبهم بودن جایگاه تشکل‌های مردمی و نقش قانونی آن‌ها.

۷- وضع قوانین متعارض.

۸- سلطه ی وسیع دولت بر نظام تولید و توزیع ثروت.

۹- وجود نظام بروکراتیک غیرمشارکتی.

۱۰- تعدد نهادهای تصمیم‌گیری کننده (قلی پور، ۱۳۸۳: ۱۰۴-۱۰۳).

#### ۶،۸،۲ راهکارها برای تقویت مشارکت شهروندان

الف- بستر سازی برای ایجاد تحزب در کشور.

ب- آموزش و آگاهی بخشی به شهروندان برای مطلع شدن نسبت به حقوق خود.

ج- بستر سازی برای تقویت نهادهای مدنی.

د- تقویت بخش خصوصی.

ز- ابهام زدایی و وضع قوانین شفاف و همه فهم (شاکری، ۱۳۹۴: ۱۵۷-۱۵۹).

#### ۷. پیشنهاداتی در باب تقویت مولفه‌های حکمرانی خوب در ایران

مهم‌ترین عاملی که در تحقق حکمرانی خوب تأثیر دارد؛ وجود عرصه‌ی عمومی و بخش خصوصی فعال و پویا است. اما همان طوری که مطالعات نظری نشان داد عرصه عمومی (نهادهای مدنی) و بخش خصوصی در کشور ایران نسبتاً ضعیف است (اگر چه اقداماتی در جهت فعال سازی و تقویت آن انجام شده) همچنین با توجه به نبود هم‌سویی اهداف و وجود اهداف متفاوت میان کنش‌گران اجتماعی و عدم تعامل دوسویه قوی بین کنش‌گران اجتماعی در ایران مزید بر علت است. از این رو وجود نهادهای مدنی و بخش خصوصی فعال و پویا یکی از عوامل اساسی تحقق حکمرانی خوب می‌باشد. از جمله سیاست‌های لازم برای تحقق حکمرانی خوب به شرح ذیل می‌توان نامبرد:

۱. ایجاد و تقویت سازمان‌های غیردولتی و نهادهای مدنی.

۲. تعامل دو سویه و متقابل همه کنش‌گران جامعه در اداره‌ی امور کشورداری.

۳. بایستی اجرای مؤلفه‌های حکمرانی خوب به عنوان یک راهبرد بلند مدت باشد نه اینکه یک برنامه‌ی کوتاه مدت و موقتی.

۴. شفافیت در رویه‌های انجام کار و گردش آزاد اطلاعات.

۵. کاهش بی‌ثباتی سیاسی و تقویت همبستگی اجتماعی.

۶. به جای آنکه برخی مسئولان از حکمرانی خوب به عنوان یک تهدید نگاه کنند بایستی از آن به عنوان یک فرصت برای مهندسی ساختار و اداره‌ی جامعه استفاده کنند.
۷. ارزیابی منظم عملکرد مسئولان و توجه داشتن به بازخورد عملکردها.
۸. تلاش برای حذف فساد و کاهش رانت خوری در کشور.
۹. تغییر نگرش‌ها در مورد حکمرانی خوب، یعنی کنش گران اجتماعی بایستی آگاه شوند که تقابلی بین حکمرانی خوب و سنت‌ها وجود ندارد بلکه حکمرانی خوب برای اداره‌ی بهتر جامعه و رشد و پویایی آن به کار می‌رود.
۱۰. مشارکت تمامی کنش گران اجتماعی در اداره‌ی کشور.
۱۱. به جای پذیرش کامل مؤلفه‌های حکمرانی خوب یا مخالفت کامل با آن بایستی تلفیقی از رویکردهای متداول با در نظر گرفتن شرایط وضعی کشور مورد توجه قرار گیرد و اصل اسلامیت و جمهوریت در مؤلفه‌های حکمرانی خوب به عنوان مدل بومی لحاظ شود (ره‌نورد و عباسپور، ۱۳۸۶: ۳۵).
۱۲. فعال سازی بخش خصوصی و تقویت کردن آن.
۱۳. اصلاح ساختار نهادها و سازمان‌های دولتی، رفع بوروکراسی، سیاست زدایی از نظام اداری.
۱۴. ساده سازی روش‌ها و فرایندهای انجام کار به منظور رضایت ارباب رجوع و کاهش هزینه‌های دولت.
۱۵. ایجاد سازوکار نظارت به وسیله ی بخش عمومی بر نهادهای اداره کننده کشور.
۱۶. آموزش شهروندان و ارتقای آگاهی‌ها و فرهنگ شهروندی.

### نتیجه گیری

«مؤلفه‌های حکمرانی خوب» امروزه به مثابه یک دستگاہ سنجش وضعیت حکمرانی در کشورهای مختلف دنیا به کار می‌رود و کشورها براساس مؤلفه‌های تعیین شده مورد ارزیابی و رتبه بندی قرار می‌گیرند. این اندیشه در حال حاضر از مقبولیت بالایی برخوردار است. بانک جهانی براساس مؤلفه‌های تعریف شده، وضعیت حکمرانی در کشورهای مختلف را بررسی و گزارش آن را به طور رسمی و علنی منتشر می‌کند. این گزارش‌ها در بسیاری از تصمیم‌گیری‌ها و قضاوت‌ها و مباحثات داخلی و خارجی مبنا قرار می‌گیرد و به همین لحاظ در سرنوشت کشورها مؤثر است.

به باور برخی صاحب نظران، وجود نوعی شکاف بین دولت و ملت در جوامع کمتر توسعه یافته که ریشه در شرایط تاریخی، اجتماعی و فرهنگی این گونه کشورها دارد، مانع جدی در تحقق حکمرانی خوب است (UNESCAP, 2002: p6). با این حال، می‌توان گفت، که حکمرانی، تجویزی نیست. برخی اشکال حکمرانی، بدون شک بهتر از سایر اشکال آن می‌باشد. در مورد عوامل و عناصر تشکیل دهنده حکمرانی خوب، اختلاف نظر زیادی وجود ندارد. به هر حال، استفاده عملی از ویژگی‌های حکمرانی خوب، اختلاف نظرهایی را به وجود می‌آورد، زیرا این ویژگی‌ها با یکدیگر ممکن است در تضاد قرار بگیرند و تأکید بیش از حد بر یک ویژگی، ممکن است به بروز نتایج ناخواسته منجر شود. مشارکت عمومی، اصلی جذاب است، اما افراط در آن به خط مشی گذاری گروهی و اتخاذ تصمیمات توسط افرادی منجر می‌شود که از دانش کمی برخوردار بوده و التزام به پاسخگویی ندارند. همچنین، وجود رسانه‌های مستقل و مهار نشده، ممکن است توجیه ناپذیر جلوه کند. میزان تأکید بر ابعاد مختلف حکمرانی سالم در شرایط مختلف، متفاوت است. زیرا جوامع برای پیامدها و نتایج مختلف ارزش‌های متفاوتی قائل‌اند.

از سوی دیگر، قانون اساسی عالی‌ترین سند حقوقی یک کشور است که اصول سیاسی، ساختار، جایگاه و حدود قدرت سیاسی دولت را تعیین می‌کند و تضمین کننده حقوق شهروندان می‌باشد. به مفهوم دیگر، این هنجار برتر، کیفیت و چگونگی اداره ی کشور را معین می‌کند و با بررسی آن در حوزه‌ی نظر و عمل می‌توانیم به خوبی معین کنیم که مؤلفه‌های حکمرانی خوب به چه میزان کاربردی شده است.

با توجه مطالعات انجام شده، نشان می‌دهد که حکمرانی خوب در ایران مبتنی بر سبک دستوری و سلسله مراتبی است که در آن تعامل ضعیفی میان کنش‌گران مختلف تأثیرگذار بر حکمرانی خوب در ایران وجود دارد. که اغلب به صورت سلسله مراتبی و دستوری از سوی دولت شکل می‌گیرد. نقش پررنگ دولت در فرایند تصمیم سازی و تصمیم گیری نشان دهنده‌ی ضعف‌های اساسی در سیستم حکمرانی است. البته عدم وجود ساز و کارهای یکپارچگی سیاستی مناسب و همچنین عدم استفاده مناسب از ساختارهای موجود از مشکلات اساسی این نظام حکومتی می‌باشد. در سیستم حکومتی ایران، گرچه یافته‌های این پژوهش بیانگر این مسأله است که هر یک از مؤلفه‌های حکمرانی خوب به نحوی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مورد تأکید بسیار قرار گرفته است ولی در عرصه‌ی عمل با توجه تحقیقاتی که انجام شده از فراز و نشیب‌هایی برخوردار بوده است و به ایجاد تغییرات اساسی

در نقش دولت و تغییر نقش آن به تسهیل‌گری و کمک به شکل‌گیری کنش‌گران فعال در عرصه‌ی سیاسی، حقوقی و اجتماعی کشور نیازمند می‌باشد.

## منابع

۱. آشوری، داریوش (۱۳۷۶). ما و مدرنیته. تهران: نشر موسسه فرهنگی صراط.
۲. امامی، محمد و زرگوش، مشتاق (۱۳۸۷). جنبه‌های درونی نظریه حاکمیت قانون در پرتو دکترین حکمرانی خوب. پژوهشنامه حقوق و علوم سیاسی. سال سوم، شماره ۹.
۳. برک پور، ناصر و اسدی، ایرج (۱۳۸۸). مدیریت و حکمرانی شهری. تهران: دانشگاه هنر. معاونت پژوهشی.
۴. تقوایی، علی اکبر و تاجدار، رسول (۱۳۸۸). درآمدی بر حکمروایی خوب شهری در رویکردی تحلیلی. فصلنامه مدیریت شهری. شماره ۲۳.
۵. خلفخانی، مهدی (۱۳۹۱). بررسی الگوهای موفق و ناموفق حکمرانی. در مجموعه مقالات همایش علمی حکمروایی خوب شهری. جلد سوم. تهران: تیسرا.
۶. دوبنوا، آلن (۱۳۷۸). تأمل در مبانی دموکراسی. ترجمه: بزرگ نادرزاد. تهران: نشر چشمه.
۷. راعی، مسعود و عطریان، فرامرز (۱۳۹۱). حاکمیت قانون و احکام حکومتی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. فصلنامه حکومت اسلامی. سال هفدهم، شماره ۱.
۸. رهنورد، فرج اله و عباسپور، باقر (۱۳۸۶). حاکمیت خوب و امکان پیاده سازی آن در ایران. مطالعات مدیریت تحول. شماره ۵۵.
۹. زارعی، محمد حسین (۱۳۸۳). حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران. مجله تحقیقات حقوقی. شماره ۴۰.
۱۰. سردارنیا، خلیل اله (۱۳۸۸). اثر سرمایه اجتماعی بر حکمرانی خوب. اطلاعات سیاسی - اقتصادی. فروردین و اردیبهشت. شماره ۲۶۰-۲۵۹.
۱۱. سردارنیا، خلیل اله (۱۳۹۱). شاخص‌های حکمرانی خوب شهری در چهارچوب نظریه سیستمی. مجموعه مقالات همایش علمی حکمروایی خوب شهری. جلد اول. تهران: تیسرا.
۱۲. سردارنیا، خلیل و شاکری، حمید (۱۳۹۳). تبیین حکمرانی خوب در نهج البلاغه با رویکرد روشی زمینه‌گرا. مجله مطالعات حقوقی. دوره ششم. شماره ۴. زمستان.
۱۳. سروش محلاتی، محمد (۱۳۷۸). خبرگان و نظارت. فصلنامه حکومت اسلامی. شماره ۱۴.
۱۴. شاکری، حمید (۱۳۹۴). حکمرانی خوب شهری (مطالعه تطبیقی ایران، آمریکا، انگلیس، ترکیه و مصر). چاپ اول. انتشارات مصلی.
۱۵. شریف زاده، فتاح و قلی پور، رحمت اله (۱۳۸۲). حکمرانی خوب و نقش دولت. فرهنگ مدیریت. سال اول. شماره چهارم.

۱۶. شریفیان ثانی، مریم (۱۳۸۰). سرمایه اجتماعی؛ مفاهیم اصلی و چارچوب نظری. فصلنامه علمی پژوهشی مددکاری اجتماعی. شماره ۸. تهران: دانشگاه علوم بهزیستی.
۱۷. عالم، عبدالرحمن (۱۳۷۵). بنیادهای علم سیاست. تهران: نشر نی.
۱۸. قاضی (شریعت پناهی)، ابوالفضل (۱۳۸۴). بایسته‌های حقوق اساسی. تهران: نشر دادگستر.
۱۹. قربانزاده، محمد و شاکری، حمید (۱۳۹۴). امنیت انسانی در پرتوی دکترین حکمرانی خوب. فصلنامه حقوقی مجد. سال دهم. شماره ۳۵. زمستان.
۲۰. قلی پور، رحمت الله (۱۳۸۷). حکمرانی خوب و الگوی مناسب دولت. تهران: با همکاری مرکز تحقیقات استراتژیک و معاونت پژوهشی دانشگاه آزاد اسلامی.
۲۱. قلی پور، رحمت الله (۱۳۸۳). تحلیل و امکان سنجی الگوی حکمرانی خوب در ایران با تاکید بر نقش دولت. دانش مدیریت. شماره ۶۷.
۲۲. کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۷). مقدمه علم حقوق. تهران: نشر میزان.
۲۳. مرکز مالگیری، احمد (۱۳۸۵). حاکمیت قانون، مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
۲۴. نویری، نازک و رحیمی، محمد. (۱۳۸۹). حکمرانی خوب شهری. مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران. دانش شهر. شماره ۱۱.
۲۵. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۴). حقوق بشر و آزادی‌های اساسی. تهران: نشر میزان.
۲۶. هداوند، مهدی (۱۳۸۴). حکمرانی خوب، توسعه و حقوق بشر. نشریه حقوق اساسی. سال سوم. شماره ۴.

27. Frey, Klaus (2014). Development, Good Governance, and Local Democracy.
28. GBP. (1992). "Political Participation". The Blackwell encyclopedia of political science, edited by Vernon bogdanov, Blackwell.
29. Graham, John Amos (2011), Bruce and Time Plumptre Principles for Good Governance in the 21<sup>st</sup> Century, Policy Brief No.15 August 2003.
30. Harris, J. David (2008), "A Discourse Analysis of Institutionalized in The Field of New Zealand Rugby 1885 and 2005", at Massey University, Palmerstone North and New Zealand, Book, online in English.
31. Kaufman, D., Kraay, A. (2007). Governance Indicators: Where Are We, Where should we be going? Global Governance Group. Policy Research Working Papers. No, 4370, Washington DC: World Bank.
32. Kooiman, J. (2003). Governing as Governance. SAGE Publication. London. Thousand Oaks. Calif. and New Delhi.
33. Mobius M. (2012), "good governance is a global challenge", corporate board, Vol. 22, No. 131.



34. Rahimi, Roohollah & Shakeri, Hamid (2016). Reflection on corruption of judicial system and offer solutions for its health promotion. *Journal International political and law*. Vol.2.No.27.
35. Rose, J. (2004). "The Rule of Law in the western world: an overview". *Journal of social philosophy*. Vol.35.No.4.
36. Singh, N. (2014). Decentralization and legal empowerment. In *Decentralizing governance. Emerging concepts and practices*, ed. G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli, 229-241. Washington DC: Brooking Institution Press.
37. Smith, B. C. (2015). *Good governance and development*. Houndsmills/New York: Palgrave MacMillan.
38. Stratford, Elaine (2007). *Sustainable development and good governance: Pathways to good Practice in regional governance*. No.3.
39. Un Escap (2002) "What is Good Governance?" At: <http://www.unescape.org/huset/22/Governance.htm>.
40. UNDP (2000). *Characteristics of Good governance. The Urban Governance initiative TUGi*.
41. UN-HABITAT (2002). *The global campaign on Urban Governance*. [www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org).