

عناصر سلبی و ایجابی حکمرانی مطلوب با بررسی مشروح مذاکرات تدوین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

بامداد لاجوردی

چکیده. قانون اساسی را می‌توان بیانیه حقوقی کشورها در نحوه حکمرانی دانست؛ در قانون اساسی حدود کارایی بخش‌های حاکمیت، میزان پابندی حکمرانان به مقولات حکمرانی خوب و میزان اثربخشی و پاسخگویی نهادها، جایگاه مسئولیت‌پذیری و مشارکت در بخش‌ها معین شده و روابط و تکالیف متقابل مردم-حاکمان نیز مشخص گردیده است. این مقاله با بررسی مشروح مذاکرات تدوین قانون اساسی ایران در سال ۱۳۵۸ به دنبال فهم زمینه‌های اجتماعی-سیاسی موثر بر اندیشه حکمرانان وقت، حین نگارش قانون اساسی است.

لذا برای نیل به این مقصود اسناد مذاکرات تدوین قانون اساسی را با روش کتابخانه‌ای مطالعه کرده و با اتخاذ روش توصیفی-تحلیلی عناصر گفتمانی نمایندگان «مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» را تحلیل کرده است. طبق یافته‌های این مقاله عوامل سلبی و ایجابی سیاسی-اجتماعی عنصری به شدت تاثیرگذار در فرآیند تدوین قانون اساسی بوده است و نمایندگان این مجلس متأثر از فضای سیاسی و نیروهای اجتماعی وقت حدود و ثغور حکمرانی را تعیین می‌کردند بطوریکه می‌توان گفت قانون‌گذاران در خلاء تصمیم‌گیری نمی‌کردند و قوانین در محیطی خنثی به تصویب نرسیده است.

بررسی یافته‌های این مقاله نشان می‌دهد، ترس از بازگشت و تکرار استبداد دوران شاهنشاهی، نگرانی از زیرپا گذاشته شدن احکام و شعائر اسلامی، بیم از بازنمایی منفی حکمرانی جمهوری اسلامی در جهان، اصرار به تأمین خواسته شهروندان انقلابی در تدوین اصول قانون اساسی، هراس از بازگشت رویکرد امنیتی ساواک در برخورد با شهروندان، عناصر محوری گفتمان حاکم بر مذاکرات تدوین فصل «حقوق ملت» قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۵۸ شمسی بوده است.

کلید واژگان: قانون اساسی، حکمرانی خوب، مجلس تدوین قانون اساسی ایران، حقوق شهروندی

۱- مقدمه:

حکمرانی موضوعی است که چگونگی رابطه دولت و با شهروندان را بیان می‌کند. به همین ترتیب وقتی از حکمرانی خوب و مطلوب حرف زده می‌شود منظور کیفیت اجزاء این ارتباط، با یکدیگر است. در واقع حکمرانی خوب یا مطلوب دربردارنده روابطی متعهدانه، دو سویه و منافی هم راستا بین شهروندان و حاکمان است. به بیانی دیگر زمانی می‌توان یک حکمرانی را مطلوب ارزیابی کرد که منافع عوامل حاکمیتی با شهروندان در یک راستا قرار بگیرد و عناصر حاکمیتی و اهمیت‌های از شفافیت، پاسخگویی، مسئولیت‌پذیری نداشته باشند و هر دو طرف خواهان اجرای عدالت، اثربخشی سیستم و کارایی نظام به عنوان یک منظومه کلان باشند. دستیابی به چنین وضعیتی مقبولی منجر به بهره‌وری بیشتر منابع سرزمینی، افزایش رضایت از دستگاه حاکمیت، گسترش احساس امنیت و بهبود کیفیت زندگی میان شهروندان و در نهایت پایداری نظام سیاسی خواهد شد. به بیانی دیگر حکمرانی مطلوب، شرایطی برای تحقق توسعه پایدار در ساخت اقتصادی، سیاسی و اجتماعی دولت‌هاست و از سویی منجر به بقاء و دوام نظام سیاسی مستقر نیز خواهد شد.

به عقیده صاحب‌نظران حکمرانی مطلوب از طریق ایجاد ساختار انگیزشی مناسب، عنصر عدم اطمینان را در اقتصاد کاهش داده و از این رهگذر با افزایش کارایی به رشد اقتصادی بالاتر می‌انجامد چرا که ساختارها و قوانین نامناسب فرصت‌های سرمایه‌گذاری را کاهش می‌دهد و فساد سیاست‌های دولت را از اهداف واقعی‌اش منحرف می‌سازد و مشروعیت نهادهای حامی بازار را کم می‌کند. اهمیت میزان نمایندگی دولت، ثبات سیاسی، خطر مصادره دارایی و سرمایه‌گذاری خصوصی، برخورداری مردم از حق اظهار نظر و... شاخص‌های حکمرانی خوب هستند که می‌توانند به بهبود و بقاء سیستم کمک کنند.

اصول کلی حاکم بر روابط دستگاه‌های حاکمیتی و حقوق متقابل شهروندان و حاکمان در قانون اساسی معین می‌گردد. صاحب‌نظران حقوق چپستی قانون اساسی را عالی‌ترین سند حقوقی یک کشور و راهنمایی برای تنظیم قوانین دیگر می‌دانند؛ از نظر ایشان قانون اساسی به عنوان قانون مادر ضمن تنظیم روابط حاکم با شهروندان، به تضمین حقوق و آزادی شهروندان می‌پردازد. (امامی & شاکری، ۱۳۹۴، ص. ۲۷) و از آنجایی که مولفه‌های حکمرانی در قانون اساسی مشهود است لذا این سند مهم در این مقاله مورد بررسی قرار گرفته است. چرا که قانون اساسی سندی است که نحوه توزیع قدرت در کشور را عیان می‌کند. قانون اساسی 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 شناخته است. برابری و تساوی افراد در برابر قانون از موضوعات مصرحه در قانون اساسی ایران است.

۲- اهمیت و بیان مساله:

در اقتصادهای در حال توسعه‌ای چون ایران، تنها توجه جدی به حکمرانی مطلوب زمینه توسعه را فراهم می‌آورد و به عبارت دیگر توسعه اقتصادی و سیاسی تابعی معنادار از عناصر حکمرانی مطلوب به شمار می‌روند. چرا که بنابر تعریف فورتادو توسعه نیافتگی، وضعیتی است که به دلیل عدم هماهنگی بین عوامل اقتصادی و تکنولوژی کاربردی، امکان استفاده همزمان از سرمایه و نیروی کار در جامعه میسر نیست. مایکل تودارو، در توضیح اینکه چگونه حکمرانی خوب می‌تواند کشوری را در ریل توسعه و پیشرفت قرار دهد بر عدالت و رفع عوامل فساد تاکید می‌کند. او توسعه را جریان چند بعدی می‌داند که مستلزم تغییرات اساسی در ساخت اجتماعی، طرز تلقی عامه مردم و نهادهای ملی و نیز تسریع رشد اقتصادی، کاهش نابرابری و ریشه کن کردن فقر مطلق است (محمودی & آرش پور، ۱۳۹۶، ص. ۲۱۴-۲۱۵)

اما با وقوع انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ شمسی ایدئولوژی محوری حکمرانی در ایران دگرگون شد. نظام حکمرانی از سلطنتی شاهنشاهی به جمهوری اسلامی تغییر پیدا کرد. این تغییر بدون تردید بر ایدئولوژی حکمرانان نمود پیدا کرد. انقلاب ۱۳۵۷ سبب شد حاکمان درک متفاوتی از شاخص‌های اصلی حکمرانی خوب نظیر عدالت، شفافیت، پاسخگویی و نظایر آن (که در ادامه مقاله بدان پرداخته خواهد شد) دست پیدا کنند. در رویکرد نوین متأثر از حکومت جمهوری اسلامی تلقی حاکمان از شاخص‌های فوق‌الذکر از فلسفه و خاستگاه دستگاه نظری متفاوتی پیروی

می‌کرد و لذا می‌توان از یک مرزبندی روشن میان دوران قبل و پس از انقلاب سخن گفت و نمودهای نظری حکمرانی مطلوب از منظر این نظام سیاسی نوین را فهم کرد.

مرور و تحلیل مذاکرات تدوین قانون اساسی که در سال‌های اولیه انقلاب اسلامی ۱۳۵۷ اتفاق افتاده است می‌تواند ما را در فهم بسیاری از چالش‌های کنونی راهنمایی کند. چالش‌هایی که بعضاً با ناکارآمدی، کج کارکردی یا ناتوانی نهادها و جریان‌های سیاسی و اجتماعی ظهور و بروز پیدا می‌کند اما ریشه آن در اختلاف نظرها، نگرانی‌ها و آینده نگری آنها است.

در همین جا، ذکر این نکته مهم ضروری است که در روزهای تدوین قانون اساسی هنوز مفهوم حکمرانی مطلوب به عنوان مقوله‌ای قابل سنجش در ایران و جهان شناخته شده نبود؛ چرا که نخستین بیانیه‌های سازمان ملل و دیگر سازمان‌های توسعه‌ای بین‌المللی از سال ۱۹۹۰ میلادی با ادبیات «حکمرانی مطلوب» ظهور پیدا کردند. بنابراین طرح مساله «حکمرانی مطلوب در قانون اساسی» نبایستی ما را دچار این خطای تحلیلی کند که مقصود این پژوهش بررسی شاخص‌های حکمرانی مطلوب در نگاه تدوین کنندگان قانون اساسی است. بلکه هدف از طرح این موضوع، بررسی عناصر سلبی و ایجابی حکمرانی مطلوب از نگاه نمایندگان تدوین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است به طوریکه برای دستیابی به این هدف بر اساس معیارهای درون گفتمانی نمایندگان وقت عمل شده است و شاخص‌های حکمرانی مطلوب مبنای نظر و تجزیه و تحلیل قرار نگرفته است.

۳- تعاریف مفاهیم

۳-۱- حکمرانی:

حکمرانی مفهوم پیچیده‌ای است که ارائه تعریفی دقیق و مشخص از آن مشکل است. از آنجایی که این اصطلاح جنبه شهودی قوی‌ای دارد، افرادی که از آن استفاده می‌کنند کمتر به فکر ارائه تعریف دقیق از حکمرانی هستند. به هر حال، برای آنکه محدوده موضوع مورد بحث ما مشخص است ارائه شمایی کلی از این مفهوم ضروری است. به لحاظ زبان‌شناسی حکمرانی از دیرباز بر عمل یا فرآیند حکومت کردن دلالت داشته است. به طوری که **برنامه توسعه سازمان ملل** حکمرانی را اعمال اقتدار اداری، سیاسی و اقتصادی در امور کشورداری در تمامی سطوح آن می‌داند. امامی و شاکری به نقل عبدالرحمن عالم درباره مفهوم حاکمیت در حقوق عمومی می‌نویسند، در ادبیات حقوق عمومی از حکومت و حاکمیت به عنوان یکی از عناصر و ارکان بنیادین دولت-کشور یاد می‌شود که مفهوم آن سیطره اراده برتر است که در یک قلمرو سرزمینی معین هیچ اداره رقیب دیگری از گروه‌های اجتماعی فراتر از آن وجود ندارد و از نظر بیرون اراده فوق نبایستی تحت سلطه و آمریت دولت دیگر باشد. (امامی & شاکری، ۱۳۹۴، ص. ۲۸)

حکومت را نباید با حکمرانی یکسان دانست. حکومت نهادهای سیاسی-اداری و دستگاه‌های قانون گذاری، اجرایی، قضایی و نظامی را در بر می‌گیرد که عهده‌دار برقراری نظم و امنیت، گرداندن جامعه و برآوردن نیازهای گوناگون شهروندان هستند؛ حال آنکه، حکمرانی به پویاها یا فرآیندهای تصمیم‌گیری، چگونگی کاربرد قدرت و چند و چون روابط دولت و شهروندان اشاره دارد. (سردارنیا، ۱۳۸۸)

اما برخی دیگر تعریفی روشن‌تر از چیستی حکمرانی ارائه می‌دهند، بر اساس این نگاه حکمرانی موضوعی درباره نحوه تعامل دولت‌ها و سایر سازمان‌های اجتماعی با یکدیگر و همه اینها با شهروندان است. از این نقطه نظر، حکمرانی مجموعه از توافقات، رویه‌ها، قراردادهای سیاست‌هاست که مشخص می‌کند قدرت در دست چه کسی باشد، تصمیمات چگونه اتخاذ شوند و وظایف چگونه ادا گردند. در تعریفی دیگر از حکمرانی نقش نهادها برجسته می‌شود، این منظر حکمرانی فرآیندی است که از آن طریق، موسسات، کسب و کارها و گروه‌های شهروندی، علائق خود را بیان می‌کنند، درباره حقوق و تعهدات خود اعمال نظر کرده و تفاوت‌ها را تعدیل می‌کنند.

۲-۳- حکمرانی مطلوب

از آنجا که حکمرانی، مفهومی پیچیده و به بافت جامعه وابسته است. حکمرانی خوب را می توان در هر کشور بر اساس اقتضائات و نیازهای نهادی، فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و اجتماعی آن منطقه پیاده سازی کرد. در حکمرانی خوب، هیچ نسخه از پیش تعیین شده ای دوی درد کشورها نیست و تنها مردم یک کشور هستند که می توانند مسیر رسیدن به توسعه را انتخاب کنند (طبرسا، قوچانی، & بادین دهش، ۱۳۹۴، ص. ۱۷۸)

آنچه در فهم چپستی حکمرانی خوب مهم است این است که توجه داشته باشیم در زمینه حکمرانی خوب، تنها دولت مسئول نیست، بلکه تعامل حکومت، جامعه مدنی، بخش خصوصی و شهروندان با یکدیگر برای تحقق حکمرانی خوب ضرورت دارد، زیرا مرزهای جامعه نفوذپذیر و متقاطع در تعامل با یکدیگر است. آنچه در حکمرانی خوب حائز اهمیت است ارتباط سه حوزه دولت، بخش خصوصی و جامعه است که اگر چنین وضعیتی رخ دهد، حکمرانی خوب برای دستیابی به توسعه شکل می گیرد. با این شرایط دولت چارچوب حقوقی و محدوده عمل سیاسی را تعیین کرده، بخش خصوصی تولید ثروت کرده و ایجاد اشتغال می کند و جامعه از طریق بسیج عمومی برای مشارکت در فعالیت های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی ارتباط متقابل جامعه و سیاست را تسهیل می کند. حکمرانی خوب روایت گر توسعه انسان محور است. (امامی & شاکری، ۱۳۹۴، ص. ۲۷) حکمرانی خوب فرآیند و ساختاری است که ذیل آن روابط سیاسی، اجتماعی و اقتصادی را با توجه به تعهد به ارزش ها، هنجارها و اعمال دموکراتیک، خدمات توأم با اعتماد و کارهای مبتنی بر صداقت جهت می دهد. (طبرسا، قوچانی، & بادین دهش، ۱۳۹۴، ص. ۱۸۰)

حکمرانی خوب از حیث ساختاری دو جنبه دارد: یکی اینکه بر نقش مشارکتی مردم در حکمرانی تاکید دارد و دیگر اینکه الگوی مشارکت را بر مبنای یک الگوی سه وجهی از حکومت، بخش خصوصی و نهادهای مدنی قرار می دهد که هر کدام نقش و وظایفی بر عهده دارند. بدین ترتیب برای تاسیس حکمرانی خوب می بایست در تدوین مقررات، ضوابط، ارزش ها و همچنین مشخص ساختن ارزش های ملی و تقویت هنجارهای حاکم بر جامعه دینی نقش ایفا کند. (علینی، غفاری، & زهیری، ۱۳۹۳، ص. ۱۳۸)

در نتیجه حکمرانی مطلوب، بازساخت جامعه مدنی برای تقویت و اعتلای بیشتر سازمان ها، نهادها و جوامع محلی اتفاق می افتد و می توان کاهش فقر و جدایی گزینی های اجتماعی، قومی و فرهنگی در کشور را انتظار داشت؛ به همین ترتیب پیامد این رویکرد افزایش مشارکت شهروندان و صاحبان منافع در فرآیندهای سیاسی را می توان انتظار داشت و بعلاوه کاهش فساد و افزایش سلامت اداری، بهبود کیفیت معاش و افزایش امکان زندگی برای همه شهروندان، حفظ و توسعه مردم سالاری، ایجاد فرصت و امکان برای شهروندان به منظور نشان دادن مطالبات آنها، اعتلای امنیت، برابری و پایداری در کشور نیز قابل انتظار است. (امامی & شاکری، ۱۳۹۴، ص. ۳۳-۳۴)

لذا از مطالب مذکور روشن است که در حکمرانی مطلوب با مبحث مدیریتی در داخل کشورها مواجهیم و ممکن است شاخص های آن از بیرون تعریف یا تحمیل شوند و یا از درون چنین شاخص هایی ایجاد شوند. (محمودی & آرش پور، ۱۳۹۶، ص. ۲۱۸) وظیفه حکمرانی خوب ایجاد همکاری و هماهنگی برای سه بخش خصوصی، دولتی و جامعه مدنی است. در این تقسیم وظیفه دولت حقوق سیاسی را تامین می کند، بخش خصوصی اشتغال زایی می کند و جامعه مدنی روابط میان بخش های گوناگون را تسهیل می کند. در برخی تعاریف حکمرانی خوب مستلزم احترام سیاستمداران به حقوق بشر و اصول دموکراسی و حاکمیت قانون است. حکمرانی خوب چیزی بیش از دولت است و شش گروه ذی نفع حکمرانی خوب: شهروندان، سازمان های داوطلب، کسب و کار، رسانه و سطوح بالاتر دولت و پارلمان بعلاوه سطوح بین المللی و مقامات دولتی هستند. در این نوع حکمرانی نحوه اعمال قدرت بین بخش های مختلف جامعه با منافع مختلف موضوع بحث است، بگونه ای که آزادی های مرسوم فراهم شود، تجارت رونق گیرد و فرهنگ و هنرهای مختلف رشد پیدا کنند.

۳-۳- شکل گیری مفهوم حکمرانی خوب

ایده حکمرانی مطلوب نتیجه ناکام ماندن تئوری های اقتصاد آزاد و اقتصاد دولت محور در سال های پیش از جنگ دوم جهانی است. از اواسط دهه ۱۹۹۰ نارضایتی نسبت به الگوی دولت حداقل و حداکثر شکل گرفت و بحران های مالی دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، عملکرد اقتصادی بلوک شرق،

زمینه الگوی حکمرانی خوب را فراهم ساخت. این الگو راهکار توسعه را نه دولت بزرگ و نه حداقل دولت، بلکه دولت خوب می‌داند. در این رویکرد کیفیت دولت مساله اصلی است اما ادعای اصلی این رویکرد آن است که دولت مطلوب می‌تواند به بهترین نحو ممکن فرآیند توسعه و آسایش جامعه را فراهم سازد. (قاضی طباطبایی، نصرتی، & کاظمی، ۱۳۹۱، ص. ۴۱)

۴-۳- ویژگی‌ها و شاخص‌های حکمرانی خوب

بین منابع مختلف در بیان ویژگی‌های برجسته حکمرانی خوب اتفاق نظر وجود دارد و اختلاف نظر تنها در ترجمه یا نحوه بیان این مفهوم است. اغلب منابع ویژگی‌های حکمرانی خوب را در غالب نه شاخص بیان می‌کنند: ۱. مشروعیت حکومت در معنای پذیرش عمومی حکومت و حاکمان از سوی شهروندان بر پایه‌های معیارهایی همچون قانونی بودن حاکمان ۲. پاسخگویی حکومت، شهروندان و جامعه مدنی در برابر تصمیمات و رفتارهای خود ۳. مدیریت کارآمد جامعه در ابعاد سیاسی، فرهنگی و... ۴. گردش آزاد اطلاعات ۵. مشارکت آزاد در برابر گروه‌های سیاسی ۵. حاکمیت قانون و برابری در مقابل قانون ۷. نظارت منطقی و درست دولت بر جامعه و جامعه بر دولت ۸. کاهش چشمگیر نابرابری‌ها و فساد ۹. بی طرفی حکومت (سردارنیا، ۱۳۸۸)

۵-۳- عوامل سلبی حکمرانی مطلوب:

فساد نابود کننده حکمرانی خوب است و هزینه زیادی از جمله فقدان امنیت، اعتماد، اعتبار و ثبات سیاسی را به جامعه تحمیل می‌کند. حکمرانی خوب روش مناسبی برای کاهش فساد، افزایش اعتماد و بهبود کیفیت خدمات است. یافته‌هایی ناشی از مطالعات صاحب‌نظران نشان می‌دهد فساد از راه‌هایی از قبیل کاهش رشد، مالیات تنازلی، هدف‌گیری ناکارآمدتر طرح‌های اجتماعی، دسترسی نابرابر به آموزش و انحرافات سیاستی به نفع نابرابری در تملک دارایی، کاهش هزینه‌های اجتماعی و افزایش مخاطرات سرمایه‌گذاری برای فقرا، نابرابری درآمد و فقر را افزایش می‌دهد. (قاضی طباطبایی، نصرتی، & کاظمی، ۱۳۹۱، ص. ۴۴) بنابراین فساد مهمترین عامل سلبی، ناامنی و فقدان ثبات سیاسی از عوامل برجسته سلبی در استقرار حکمرانی خوب هستند. از دیگر عوامل سلبی حکمرانی استقرار حکومتی برخلاف ارزش‌های مردم سالارانه، نبود نهادهای مدنی و مشارکتی برای مردم، فقدان نهادهای پاسخگویی در سیستم دانست.

به همین ترتیب چنانچه حکمرانان به حق اظهارنظر شهروندان بی توجه باشند و انتخابات به عنوان راهی برای جابجایی اجتماعی و آزادی در قوانین پیش‌بینی نشده باشد، می‌توان به عنوان نمونه‌های سلبی حکمرانی خوب در قوانین از آنها سخن گفت.

۶-۳- عوامل ایجابی حکمرانی مطلوب:

بانک جهانی شش شاخص برای حکمرانی خوب در نظر گرفته است: حق اظهارنظر، پاسخگویی، ثبات سیاسی، فقدان خشونت، اثربخشی حکومت، کیفیت مقررات، حاکمیت قانون و کنترل فساد. سازمان ملل نیز مشارکت، حاکمیت قانون، شفافیت، مسئولیت پذیری، اجماع محوری، برابری، اثربخشی و کارایی و پاسخگویی را برای حکمرانی خوب نامبرده است. (طبرسا، قوچانی، & بادین دهش، ۱۳۹۴، ص. ۱۸۱)

شاید بتوان گفت نهادهای مدنی مهمترین عامل ایجابی تحقق حکمرانی خوب هستند؛ به بیانی مشارکت، مسئولیت پذیری، اجماع از الزامات حکمرانی خوب است. (علینی، غفاری، & زهیری، ۱۳۹۳) به طوریکه به عقیده برخی صاحب‌نظران، نهادهای مدنی مدافع حقوق شهروندان هستند و مشارکت آنها و مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی حکومت را ارتقا می‌دهند (امامی & شاکری، ۱۳۹۴، ص. ۲۷) می‌توان مبانی حقوقی نظریه حکمرانی خوب را در چگونگی دست یافتن به حکومتی عادلانه و مردم سالار جستجو نمود. حکمرانی خوب سبب شکل‌گیری دولت‌هایی شده که

وظیفه و نقش اصلی آن در توسعه و تقویت نهادهای مردم سالار است. در حقیقت دولت باید بتواند مردم سالاری را در جامعه نهادینه سازد تا افراد بتوانند در سایه آن به فعالیت اقتصادی، اجتماعی و سیاسی بپردازند. (امامی & شاکری، ۱۳۹۴، ص. ۳۲) حکمرانی خوب نیازمند 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 چشم انداز بلند و وسیعی نسبت به آنچه برای توسعه انسانی پایدار ضروری است و چگونگی دستیابی به اهداف این چنین توسعه‌ای وجود داشته باشد. (امامی & شاکری، ۱۳۹۴، ص. ۳۶-۳۷)

به علاوه لازمه حکمرانی خوب وجود چارچوب‌های قانونی مناسب و عادلانه است که بی‌طرفانه اعمال شوند و حامی حقوق شهروندان باشند. یعنی تمامی شهروندان به ویژه مدیران و زمامداران از قانون پیروی کنند. به تعبیر کاتوزیان منظور از قانون چیزی است که توسط قوه مقننه تصویب شده یا به همه پرسى گذاشته شده باشد. (امامی & شاکری، ۱۳۹۴، ص. ۳۴) به همین ترتیب می‌توان افزود نهادهای خصوصی و عمومی در حکمرانی خوب بایستی در برابر شهروندان پاسخگو باشند. جامعه مدنی و فعالان و کنشگران سبب پاسخگویی می‌شوند. (امامی & شاکری، ۱۳۹۴، ص. ۳۵) و این نهادها باید در قوانین مادر کشور پیش‌بینی شده باشند. یعنی حضور مردم در تصمیم‌گیری‌های مختلف که 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، اجتماع و فرهنگی خواهد بود. خصیصه اصلی مشارکت، آزادی همه شهروندان در ابراز دیدگاه‌های خود است که این امر در مرحله اجرا به ابزارهای خاصی از جمله رسانه‌های آزاد و نهادهای مستقل مدنی نیازمند است.

حکمرانی خوب نیازمند رابطه شفاف و قانونمند در سلسله مراتب حکومت است. مهار فساد، قانونگذاری و سایر شاخص‌های حکمرانی خوب نیازمند شرایط مناسب درون حکومت و بین حکومت و مردم است. شفافیت مقابل پنهان کاری در تصمیم‌گیری است. پنهان کاری، امکان بروز فساد در تصمیم‌گیری را افزایش می‌دهد. حال آنکه شفافیت مانع از گسترش آن می‌شود. باید دید قوانین چقدر به وجود سازو کارهای شفافیت بخش باور دارند.

تقویت منابع و ظرفیت نهادهای محلی در طراحی، تطبیق و ارائه خدمات عمومی و به خلاصه تمرکز زدایی است. تمرکززدایی فاصله دولتمردان با مردم را کاهش می‌دهد و ظرفیت جامعه محلی را ارتقاء می‌بخشد و امکان نظارت‌های محلی را افزایش می‌دهد. (میدری، ۱۳۸۵، ص. ۲۸۱-۲۸۲) در الگوی حکمرانی خوب نحوه تعامل شهروندان با دولت مهم است. در این الگو دولت تنها بازیگر اصلی نیست بلکه نهادهای مدنی و شهروندان نیز سهم مهمی دارند. (علینی، غفاری، & زهیری، ۱۳۹۳)

شفافیت و خدمات عمومی شاخص‌های مهم حکمرانی مطلوب هستند. شفافیت مقابل پنهان کاری در تصمیم‌گیری است. پنهان کاری، امکان بروز فساد در تصمیم‌گیری را افزایش می‌دهد. حال آنکه شفافیت مانع از گسترش آن می‌شود. باید دید قوانین چقدر به وجود سازو کارهای شفافیت بخش باور دارند. ارائه خدمات عمومی بدون فشارهای سیاسی، کیفیت تهیه و آماده کردن خدمات عمومی، کیفیت نظام اداری، شایستگی مدیران و کارگزاران. (امامی & شاکری، ۱۳۹۴، ص. ۳۶)

تحقق الگوی حکمرانی مطلوب، ضمن ارتقاء عدالت از طریق افزایش شفافیت، پاسخگویی و اعمال حاکمیت قانون و نیز تقویت دموکراسی می‌تواند عامل مهمی در ایجاد و انتقاء صلیح پایدار محسوب شود. این شیوه حکمرانی از طریق تقلیل احتمال منازعات، تحدید شدت درگیری ناشی از آن، ایجاد آمادگی بیشتر برای پذیرش شیوه‌های مسالمت‌آمیز رفع اختلافات و همچنین تقویت حس همبستگی جمعی، می‌تواند موجب کاهش احتمال توسل به خشونت در حل مخاصمات و افزایش همکاری و تعامل میان افراد، گروه‌ها و دولت گردد. (نقیبی منفرد، ۱۳۹۵، ص. ۹۱)

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 کشور را معین می‌کند و با بررسی آن در حوزه نظر و عمل می‌توانیم به خوبی معین کنیم که مولفه‌های حکمرانی خوب به چه میزان کاربردی شده است. (امامی & شاکری، ۱۳۹۴، ص. ۵۳) در خلال مذاکرات تدوین قانون اساسی نمایندگان این مجلس درباره چگونگی سازماندهی حکومتی مطلوب با یکدیگر بحث و گفتگو می‌کنند. این گفتگوها از نظر بررسی علمی و جامعه‌شناختی حائز اهمیت هستند چرا که نشان می‌دهند قانون اساسی در شرایطی و با چه زمینه‌های اجتماعی و سیاسی شکل گرفته است.

جدول زیر دارای دو ستون اصلی مذاکرات فصل سوم قانون اساسی ذیل آن تقسیم‌بندی و تفکیک شده‌اند. در جدول زیر عناصر سلبی و ایجابی یک حکمرانی مطلوب از نظر مذاکره کنندگان برای تصویب این قوانین از یکدیگر تفکیک شده‌اند. در این جدول مواردی که از نظر مذاکره کنندگان سلب کننده حکومت خوب هستند در ستون عناصر سلبی و مواردی که از نظر ایشان جزو عوامل ایجابی دستیابی به حکومت هستند در ستون عوامل ایجابی دسته بندی شدند. مورد اخیر در حقیقت مواردی هستند که از نظر آنها باعث شکل گیری حکمرانی مطلوب می‌شوند.

جدول ۱ عوامل ایجابی و سلبی حکمرانی در مذاکرات قانون اساسی

ردیف	اصل قانون	عوامل سلبی	عوامل ایجابی
۱	اصل ۱۹ ^۱	نباید مذهب عامل تبعیض شود	نفی تاثیر رنگ و نژاد و زبان برای حکمرانان
۲	اصل ۲۷ ^۲	نباید دولت قانون را به سلیقه خودش تفسیر کند ممکن است دولت از راهپیمایی بی‌خبر باشد، باید مجوز بگیرند ممکن است دولتی به بهانه قانون مانع راهپیمایی شود ممکن است مذاهب غیر رسمی (بهائیت) بخواهند راهپیمایی کنند ممکن است راهپیمایی توطئه‌ای علیه اسلام باشد	راهپیمایی برای نقد دولت، حق است تأمین امنیت راهپیمایی وظیفه دولت است منوط کردن این اصل به قوانین دیگر به روح قانون لطمه می‌زند
۳	اصل ۲۵ ^۳	دولت نباید بهانه برای تجسس نامه‌ها و... داشته باشد با تعبیر «اگر» و «مگر» در قانون دست دولت برای زورگویی باز می‌شود مردم باید اطمینان داشته باشند نامه‌هاشان خوانده نمی‌شود	روح این قانون عدم افشای اسرار مردم است
۴	اصل ۲۴ ^۴	ممکن نشریاتی بخواهند مردم را گمراه کنند و به دشمن خدمت کنند فعالیت نشریات نباید باعث گمراهی مردم گردد با محدودیت بر نشریات ممکن است فضای استبداد شاهنشاهی بازگردد انتقاد نباید به نظام ضربه بزند	

^۱ مردم ایران از هر قوم و قبیله که باشند از حقوق مساوی برخوردارند و رنگ، نژاد، زبان و مانند اینها سبب امتیاز نخواهد بود.

^۲ تشکیل اجتماعات و راه پیمایی‌ها، بدون حمل سلاح، به شرط آن که مخل به مبانی اسلام نباشد آزاد است.

^۳ ازرسی و نرساندن نامه‌ها، ضبط و فاش کردن مکالمات تلفنی، افشای مخابرات تلگرافی و تلکس، سانسور، عدم مخابره و نرساندن آنها، استراق سمع و هرگونه تجسس ممنوع است مگر به حکم قانون.

^۴ نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزادند مگر آنکه مخل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشد. تفصیل آن را قانون معین می‌کند.

	نباید اجازه داد دولت تفسیری مستبدانه از قانون داشته باشد		
۵	اصل ۵۲۶	نباید مرامانه تشکله‌ها استقلال مملکت، آزادی و حاکمیت جمهوری اسلامی ایران را نقض کنند نباید تشکله‌ها مسلح باشند نباید تشکله‌ها علیه اسلام فعالیت کنند	
۶	اصل ۶۲۸	دایره آزادی نباید محدود باشد جامعه باید اشتغال افراد را تامین کند دولت باید مانع اضرار به غیرشود	
۷	اصل ۷۲۹	نباید الگوهای غربی را در بیمه تکرار کنیم باید گروه‌های صاحب صلاحیت برای دریافت خدمات تامین اجتماعی مشخص شوند باید فقر در جامعه از میان برده شود.	
۸	اصل ۸۲۴	ممکن است فرقه بهائیت از این فرصت سوءاستفاده کنند نباید از سوسیالیسم و کاپیتالیسم ترسید	
۹	اصل ۹۲۰	طاغوتیان درباره جایگاه زنان در قانون تبلیغات منفی کرده‌اند طاغوتیان در خصوص حقوق زنان در قانون شبهه افکنی کردند نباید قانون مخالف شرع، علم و حقوق باشد زن و مرد در برابر قانون یکسان هستند زن و مرد در حمایت از قانون هستند زنان دارای حقوق سیاسی و اقتصادی و اجتماعی هستند زن می‌تواند انتخاب کند و منتخب باشد حق مالکیت زنان محترم است	
۱۰	اصل ۱۰۲۲	نباید به دوران طاغوت بازگشت نباید به مسائل شرعی بی‌توجه بود نباید تفکرات طاغوتی حاکم گردد	باید مطالبات انقلابیون لحاظ شود

۵ احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیتهای دینی شناخته شده آزادند، مشروط به این که اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهور اسلامی را نقض نکنند. هیچکس را نمی‌توان از شرکت در آنها منع کرد یا به شرکت در یکی از آنها مجبور ساخت.

۶ هر کس حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست برگزیند. دولت موظف است با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون، برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید.

۷ برخورداری از تامین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح، نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبتهای پزشکی به صورت بیمه و غیره، حقی است همگانی. دولت موظف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یک یک افراد کشور تامین کند.

۸ نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزادند مگر آنکه مخل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشد. تفصیل آن را قانون معین می‌کند.

۹ همه افراد ملت اعم از زن و مرد یکسان در حمایت قانون قرار دارند و از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردارند.

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

بعضاً در مذاکرات برای بررسی برخی اصول از قانون اساسی مشاهده می‌شود که نمایندگان درک جدیدی از حکمرانی ارائه می‌دهند؛ از نظر آنها قانون اساسی باید آمادگی حکمرانی بر برادران و خواهران مسلمان در سایر کشورها، از جمله فلسطین و لبنان را داشته باشد. برای مثال در شرح اصل ۲۹ ابزار امیدواری می‌شود که ایران بتواند سایر مستضعفین جهان را هم بیمه کند. این مساله نشان می‌دهد آنها درک تازه‌ای از حکمرانی دارند و به نوعی حکمرانی را مفهومی فراملی و فراسرزمینی در نظر می‌گیرند.

۵- بحث و نتیجه‌گیری:

پیش نویس قانون اساسی ایران اندک زمانی پس از انقلاب نوشته شد و به رای مردم گذاشته شد. قانون اساسی در فضای خاص روزهای پس از انقلاب نوشته می‌شود. فضایی که توأم با نگرانی مردم از بازگشت رژیم گذشته و امیدوار نسبت به استقرار یک حکمرانی مطلوب در روزهای آینده سپری می‌شود. نمایندگان مجلس قانون اساسی نیز همواره نگاهی به گذشته داشتند و از بازگشت اصول حکمرانی دوره شاهنشاه بیمناک بودند. آنها تلاش می‌کردند با قانون گذاری مانع از بازگشت استبداد و غرب زدگی و اسلام هراسی دوران پهلوی شوند. آنها در حقیقت به دنبال ساماندهی اساسی‌ترین متن حقوقی جمهوری اسلامی بودند و مراقب بودند این سند هم مطابق قوانین اسلام باشد و هم مبتنی بر قواعد جمهوریت در صحنه بین المللی باشد.

به همین ترتیب نسبت به آینده این نظام نوپا (جمهوری اسلامی ایران) نیز بیمناک بودند. آنها در خصوص نحوه تعامل حکومت جدید با دولت‌های غربی و دنیا و به همین ترتیب در خصوص نحوه مواجهه ایران را سایر مسلمانان جهان نیز درکی مبهم داشتند اما در حین مذاکرات همواره نیم نگاهی نسبت به تعامل سازنده با غرب و همینطور ارتباط با مسلمانان داشته و از این منظر قانون گذاری می‌کردند. در زمان تدوین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در برابر دو نیروی جدی سیاسی در صحنه دیپلماتیک قرار می‌گیرد و بارها در حین تدوین قانون اساسی به مواجهه با نیروهای کاپیتالیسم و سوسیالیسم ارجاع داده می‌شود و درباره انعکاس این قوانین در فضای جریان‌های کاپیتال و سوسیالیستی بحث بالا می‌گیرد.

بررسی یافته‌های این مقاله نشان می‌دهد، ترس از بازگشت و تکرار استبداد دوران شاهنشاهی جزو مهمترین دغدغه‌های نمایندگان قانون اساسی در تدوین فصل حقوق ملت بوده است. این نگرانی زمانی که بحث درباره اصول مربوط به آزادی مطبوعات، حق تشکیل دادگاه صالح و نظایر آن قوت می‌گیرد.

نگرانی از زیرپا گذاشته شدن احکام و شعائر اسلامی نیز جزو دغدغه‌های برجسته و روشن این مذاکرات است. نمایندگان همواره نسبت به اسلامی نبودن قوانین و زیر پا گذاشته شدن احکام شریعت هراسناک هستند، این موضوع در فصل حقوق ملت به ویژه در اصل مربوط به برابری زنان و مردان در برابر قانون بحث مفصلی را ترتیب می‌دهد در همین اصول حاکمیت بیم از بازنمایی منفی حکمرانی جمهوری اسلامی در جهان نیز دارند و معتقدند تصویب برخی اصول درباره زنان می‌تواند تبلیغات منفی رسانه‌های دشمن درباره جایگاه زنان در اسلام را تایید کند و تصویری نادرست از اسلام ارائه دهند.

اصرار به تامین خواسته شهروندان انقلابی در تدوین اصول قانون اساسی، از نگرانی‌های نمایندگان است. آنها می‌خواهند قانون اساسی ماهیت مردمی داشته باشد و خواست انقلابیون در این قوانین انعکاس پیدا کرده باشد؛ بنابراین خود نماینده مردم می‌دانند و برای اعمال دیدگاه مردم تلاشی جدی می‌کنند. آنها با استناد به نامه‌های مردمی تلاش می‌کنند سایر نمایندگان را نسبت به درک خواست‌های مردم مجاب کنند.

هراس از بازگشت رویکرد امنیتی ساواک در برخورد با شهروندان و بازگشت تفکر امنیتی دوران شاهنشاهی نمود خاصی در اظهارات آنها دارد. آنها در حین تصویب قوانین فصل حقوق ملت دائما نسبت به احتمال سوءاستفاده و تفسیر امنیتی و مستبدانه از قوانین نگران هستند و تلاش می کنند واژگان و تعبیر را به نحوی انتخاب کنند که اجازه تفسیر سلیقه ای به دولت ها در آینده حکومت داده نشود.

در بین عوامل سلبی حکمرانی مطلوب نمایندگان بیشتر بر اعتبار و ثبات سیاسی تاکید دارند؛ آنها همچنین در اصلی که مربوط به رفع فقر و تامین اجتماعی هست مفصل بحث می کنند و به دنبال آن هستند گروه های جدیدی مانند زنان بیوه و مستضعفین جهان را نیز وارد سیاست های تامین اجتماعی کنند. برای این نمایندگان تامین اجتماعی یک اصل ضروری بوده و به نحوی متن قانون را تنظیم می کنند تا دولت ملزم به تامین منابع مالی تامین اجتماعی باشد.

این نمایندگان همچنین برای عوامل ایجابی دستیابی به حکمرانی خوب و ایجاد امنیت بر منع قانون دولت ها در آینده برای اتخاذ رویکردهای امنیتی، پلیسی چون ساواک تاکید می کنند؛ نگاهی که در اصول مربوط به راهپیمایی صلح آمیز، آزادی مطبوعات و نشریات نمود پررنگی پیدا می کند.

در پایان می توان گفت، نزدیکی زمانی تدوین قانون اساسی با پیروزی انقلاب، تجربه حکومت شاهنشاهی توسط نمایندگان قانون اساسی و همینطور نوع رابطه ایران با غرب الگوی خاصی از حکمرانی و قانون گذاری را در برابر نمایندگان وقت قرار داده و آنها متأثر از چنین فضایی قوانین را تنظیم و تصویب می کردند. آنچه می توان افزود این است که قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ شمسی مبتنی بر الزامات، هنجارها و نیروهای اجتماعی آن زمان شکل گرفت اما در برداشتن دومین گام انقلاب نیاز است قوانین و اصول حکمرانی مبتنی بر الزامات و هنجارها و قواعد کنونی نوشته شود.

- احمد میدری. (۱۳۸۵). مقدمه‌ای بر نظریه حکمرانی خوب. *رفاه اجتماعی*، ۲۸۸-۲۵۹.
- امیر محمودی، و علیرضا آرش پور. (۱۳۹۶). حکمرانی مطلوب؛ سازو کار ایجاد توانمندی در تحقق توسعه. *سیاست جهانی*، ۲۱۳-۲۳۶.
- حسام نقیبی منفرد. (۱۳۹۵). صلح، عدالت و دموکراسی در پرتو حکمرانی مطلوب. *حقوق بشر*، ۹۱-۱۰۸.
- خلیل الله سردارنیا. (۱۳۸۸). اثر سرمایه اجتماعی بر حکمرانی خوب. *اطلاعات سیاسی-اقتصادی*، ۲۵۹-۲۶۰.
- صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران جلد چهار. (۱۳۶۴). تهران.
- صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران جلد دو. (۱۳۶۴). تهران.
- صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران جلد سه. (۱۳۶۴). تهران.
- صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران جلد یک. (۱۳۶۴). تهران.
- غلامعلی طبرسا، فرخ قوچانی، و مهران بادین دهش. (۱۳۹۴). بررسی تاثیر حکمرانی خوب بر سرمایه اجتماعی. *مدیریت سرمایه اجتماعی*، ۱۷۷-۱۹۸.
- محسن علیزاده ثانی، و سید مهدی الوانی. (۱۳۸۶). تحلیلی بر کیفیت حکمرانی خوب در ایران. *مطالعات مدیریت، بهبود و تحول*، ۱-۲۴.
- محمد امامی، و حمید شاکری. (۱۳۹۴). حکمرانی خوب و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. *پژوهشنامه حقوق تطبیقی*، ۲۵-۵۷.
- محمد علینی، غلامرضا غفاری، و علیرضا زهیری. (۱۳۹۳). مبانی دینی سرمایه اجتماعی و نسبت آن با حکمرانی خوب. *علوم سیاسی*، ۱۳۳-۱۶۶.
- محمد رحیم عیوضی، نازنین مرزبان، و معصومه صالحی. (۱۳۹۶). از بررسی حکمرانی خوب تا الگوی حکمرانی پایدار. *راهبرد*، ۵۵-۸۶.
- محمود قاضی طباطبایی، روح اله نصرتی، و علی کاظمی. (۱۳۹۱). ارزیابی الگو نظری حکمرانی خود در تبیین وضعیت توسعه انسانی. *توسعه محلی (روستایی-شهری)*، ۳۹-۵۲.