

توسعه حقوقی، توسعه ملی ایران و چالش‌های حکومت قانون

سید مرتضی نبوی^۱، سید علی مرتضویان^{۲*}

چکیده

توسعه در کشور ما با فراز و نشیب‌های زیادی روبه‌رو بوده است. احساس عمومی و تجربه تاریخی ایرانیان بیانگر آن است که توسعه ملی با چالش‌های اساسی مواجه است. از گذشته و در حال حاضر این سؤال در اذهان عمومی و بین نخبگان مطرح بوده است که «چرا ایران آن‌گونه که باید از توسعه، به‌ویژه از توسعه پایدار، برخوردار نیست و مانع اصلی پیشرفت آن چیست». در پاسخ به پرسش بالا این مقاله می‌کوشد نشان دهد که عمده‌ترین مانع توسعه ملی ایران، عدم استقرار حکومت قانون در کشور است؛ بدین‌سان، مدعای اصلی این مقاله آن است که ریشه چالش‌های حکومت قانون به توسعه‌نیافتگی نظام حقوقی بازمی‌گردد. مطالعه ارتباط میان مفاهیم اصلی شامل «حکومت قانون»، «توسعه حقوقی» و «توسعه ملی» به این نتیجه می‌انجامد که «راه توسعه ملی ایران از توسعه حقوقی کشور می‌گذرد». در این مقاله از چارچوب نظری و الگوی مفهومی حکومت قانون، و مفهوم توسعه حقوقی استفاده شده است. رهیافت اصلی این مقاله نگاهی نو به توسعه حقوقی مبتنی بر مؤلفه‌های «نگاه به قانون به‌مثابه سامانه»، «اصلاح قانون اساسی»، «تدوین و تنقیح سیاست‌های کلی، قوانین و مقررات» و «تأمین و تضمین حقوق بنیادین شهروندی» است.

کلیدواژگان

توسعه حقوقی، توسعه ملی، حکومت قانون، دولت حقوقی، قانون به‌مثابه سامانه.

۱. دانش‌آموخته دکتری علوم سیاسی - مسائل ایران، واحد دانشگاهی تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

۲. استادیار، واحد دانشگاهی تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. (نویسنده مسئول).
Email: a_mortazav@yahoo.com

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۶/۰۵، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۱۲/۲۲

مقدمه

ایران معاصر با دو رویداد سرنوشت‌ساز مواجه بوده است؛ اولی، نهضت مشروطه‌خواهی که در آن جامعه مدنی در پی رهایی از استبداد و حکومت قانون به‌عنوان رمز پیشرفت و ترقی کشور بود؛ دومی، انقلاب اسلامی که طی آن جامعه به‌دنبال استقلال، آزادی و جمهوری اسلامی بود. دستاورد مهم در نهضت مشروطه قانون اساسی و متمم آن به‌عنوان میثاق ملی و مرجع استقرار حکومت قانون بود. اگرچه مشروطه‌خواهان دستاوردهای زیادی داشتند، آن‌طور که باید، قانون که رمز پیشرفت تلقی می‌شد، حاکمیت نیافت و نظام حقوقی منسجم و کارآمدی که روابط مردم و حکومت را در مسیر توسعه کشور سامان دهد، به‌دست نیامد. یکی از دستاوردهای مهم انقلاب اسلامی نیز قانون اساسی و جمهوریت به‌عنوان شکل نظام سیاسی بود. پیام مهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز تفکیک قوا و حاکمیت قانون بود. قسمت اخیر اصل ۱۰۷ قانون اساسی اشعار می‌دارد: «رهبر در برابر قوانین با سایر افراد کشور مساوی است». در جمهوری اسلامی ایران نقش مردم برجسته‌تر و بر حقوق مساوی ملت در فصل سوم تصریح شد.

اما در جمهوری اسلامی ایران نیز با چالش‌هایی در حکومت قانون مواجهیم که توسعه ملی را تحت تأثیر خود قرار داده است. چالش‌های حکومت قانون هم به قانون اساسی، هم به تورم قوانین و مقررات و تعارض در آنها، هم به ناکارآمدی و فساد نظام اداری و عدم رعایت حقوق اداری مردم و هم به عدم تضمین عملی حقوق شهروندی در ابعاد مختلف آن برمی‌گردد. با ارزیابی چالش‌های حکومت قانون و مفهوم توسعه حقوقی به این نتیجه می‌رسیم که موقعی به وضعیت حاکمیت قانون می‌رسیم که در کشور «توسعه حقوقی» تحقق یابد. در نتیجه توسعه حقوقی موجب حاکمیت قانون به‌نحو مطلوب و حاکمیت قانون هم موجب توسعه ملی در ابعاد مختلف آن می‌شود. از این‌رو فرضیه این مقاله آن است که شرط دستیابی به توسعه ملی، تحقق توسعه حقوقی در کشور است.

تبیین روابط میان سه مقوله حکومت قانون (و چالش‌های آن)، «توسعه حقوقی» و «توسعه ملی» مهم‌ترین نوآوری این مقاله به‌شمار می‌آید. گذشته از این، نگاه به حکومت قانون به‌مثابه «سامانه» که محصول آخرین دستاوردهای عصر اطلاعات و ارتباطات است، از دیگر نوآوری‌های این مقاله محسوب می‌شود.

در این مقاله بر این نکته تأکید شده که نظام حقوقی برخاسته از قوانین موضوعه که روابط شهروندان و مردم و حکومت را تنظیم می‌کند، باید به‌نحو تحول و توسعه یابد که موانع پیشرفت همه‌جانبه را برطرف سازد. به دیگر بیان، محور بحث در این مقاله بیان چیهستی «توسعه حقوقی» با تأکید بر «حکومت قانون» و نقش آن در توسعه ملی است که ضمن پرداختن به ابعاد و ارکان آن به‌ویژه حکومت قانون می‌کوشیم به این پرسش نیز پاسخ دهیم که

الگوی توسعه حقوقی در ایران کدام است، و غلبه بر چالش‌های حکومت قانون چه نقشی در ارتقای توسعه حقوقی ایفا می‌کند.

مبانی نظری

در این بخش پس از مروری بر تاریخچه تئوری حقوقی، مفاهیم مرتبط با حکومت قانون و نظریه حکومت قانون در اندیشه کانت توضیح داده می‌شود. بعد از آن الگوی مفهومی حکومت قانون را براساس چارچوب مفهومی حکومت قانون ارائه می‌شود. پس از آن به بیان مفهوم، سرمایه اجتماعی، سرمایه حقوقی، توسعه حقوقی و توسعه ملی می‌پردازیم. سپس رابطه حکومت قانون، توسعه حقوقی و توسعه ملی را توضیح می‌دهیم.

۱. مروری بر تاریخچه تئوری حقوقی

مروری بر تاریخچه تئوری حقوقی، این مسئله را روشن می‌کند که «حکومت قانون» از دیر باز در جوامع بشری مطرح بوده است. البته این موضوع، نافی حکومت‌های خودکامه و بی‌اعتنا به قانون و حقوق در طول تاریخ نیست. در کشورهایی که ادیان توحیدی - ابراهیمی مثل یهودیت، مسیحیت و اسلام حکومت داشته‌اند، حاکمیت حقوق شرع (canon) کاملاً جدی بوده است. در این کشورها باید احکام خدا (شریعت) برای اشخاص، روابط بین اشخاص، روابط بین حکومت و مردم و خود حکومت، جاری و ساری شود.^۱ مروری بر کتاب تاریخ مختصر تئوری حقوقی در غرب^۲ نشان می‌دهد در این کشورها در مقطعی مبنای حکومت، حقوق و قانون، «حقوق طبیعی» بوده و منشأ خدایی داشته است. در دوره روشنگری به تدریج «حقوق طبیعی» با مبنای عقل و مصلحت عمومی جایگزین «حقوق طبیعی» با منشأ الهی شد. «عرف» یعنی اعمالی که در جامعه تکرار و مورد پذیرش عقلانی جامعه است، نیز منشأ برخی قوانین شد. وقتی به دوره لاک، هابز، مونتسکیو می‌رسیم، «قرارداد اجتماعی» به‌عنوان خاستگاه حکومت به جای «منشأ الهی» حکومت قرار می‌گیرد. در تاریخ تئوری حقوقی با «قانون اساسی» مواجه می‌شویم که برخی، نوشته و برخی نانوشته است. قانون اساسی نوشته در اروپای قاره‌ای و قانون اساسی نانوشته در حوزه آنگلو - امریکن مطرح شده است.^۳ قانون اساسی، به‌نوعی همان قرارداد اجتماعی یا «میثاق ملی» است که مردم روی آن توافق عمومی می‌کنند و تمامی قوانین باید

۱. ر.ک: تیرنی، ۱۳۹۳.

۲. ر.ک: کلی، ۱۳۸۲.

3. See: Legal System of Civil Law in the Netherlands
(www.dutchcivillaw.com/content/legalsystem011.htm)

براساس و مطابق آن وضع و تصویب شود. در قانون اساسی، حقوق آحاد ملت، حقوق عمومی و حقوق بین‌الملل پیش‌بینی می‌شود.^۱ در همین دوره است که به تدریج «تفکیک قوا» به‌منظور حفظ حاکمیت مردم و جلوگیری از حکومت اشخاص یا گروه‌ها یا یک قوه مطرح می‌شود و روند تکاملی را طی می‌کند.

۲. مفاهیم و اصطلاحات

۲.۱. مفاهیم مرتبط با حکومت قانون

در بررسی مفهومی «حکومت قانون» به عباراتی مثل «حاکمیت قانون» و «دولت حقوقی» برمی‌خوریم که با تسامح می‌توان گفت معادل یکدیگرند. برای روشن شدن بیشتر موضوع، درباره مفاهیمی چون حقوق و حاکمیت یا حکومت قانون، و نیز مفاهیم حقوق و فلسفه حقوق مانند «مبنای حقوق»، «هدف حقوق» و «قاعده حقوقی» را توضیح می‌دهیم.

حاکمیت قانون؛ اجماع حداقلی را که شرط شناسایی «مفهوم» حاکمیت قانون است، می‌توان در دو گزاره صورت‌بندی کرد: اول اینکه حکومت باید به شیوه‌ای عقلانی تصمیم‌گیرد و عمل کند، بدین معنی که تصمیمات و اعمال تصمیمات باید بر مبنای «دلایل - Reasons» باشد، و دوم اینکه دلایل به یک معنا باید «قانونی - Legal» باشد (مرکز مالیری، ۱۳۹۴: ۳۲).
ظاهراً «حاکمیت قانون» عبارت‌گویایی نیست، زیرا در عبارت «حاکمیت قانون» نقش حکومت یا دولت به معنای عام آن، نادیده گرفته شده، درحالی‌که در تعریف آن به نقش حکومت اشاره شده است. در مورد لفظ قانون (Law) باید گفت که (Law) غیر از قانون معنای حقوق هم می‌دهد. لفظ حقوق اعم از قانون است و به قوانینی که توسط مرجع قانونگذاری (قوه مقننه) در دولت (حکومت) تصویب می‌شود، حقوق موضوعه می‌گویند. از این‌رو عبارت «حکومت قانون» یا «حکومت حقوق» از حاکمیت قانون رساتر است و می‌توان به جای آنها از «دولت حقوقی» نیز استفاده کرد که در این ترکیب به نقش دولت (حکومت) در اجرای حقوق تصریح شده است.
در ادبیات حقوقی آلمان از Rechtsstaat به معنای «دولت حقوقی» (ویژه، ۱۳۹۰: ۴۵) و در ادبیات حقوقی فرانسه از Etat de droit به معنای «دولت محدود به حقوق» (ویژه، ۱۳۹۰: ۶۱) استفاده شده است.

حقوق؛ وقتی واژه «حقوق» به کار می‌رود، قواعد الزام‌آور که اجرای آن از طرف حکومت (دولت) ضمانت شده است به ذهن متبادر می‌شود. در ادامه، به دو تعریف از حقوق، یکی از کاتوزیان و دیگری از محمد راسخ، می‌پردازیم.

۱. ر.ک: کاتوزیان، ۱۳۷۷.

در تعریف حقوق می‌توان گفت: «مجموعه‌ای از قواعد الزام‌آور کلی است که به‌منظور ایجاد نظم و استقرار عدالت، بر زندگی اجتماعی انسان حکومت می‌کند و اجرای آن از طرف دولت تضمین می‌شود». وظیفه دولت قانونگذار نیز در این جمله خلاصه می‌شود: «تأمین صلح از راه اجرای عدالت» (کاتوزیان، ۱۳۷۶: ۶۶۶).

حقوق به معنای عام «تمشیت (Regulation)، مقتدرانه (Authoritative) و روابط جمعی انسان‌ها» است. نظام حقوقی برای عملی ساختن کارآمد هدف مزبور (تمشیت یا تنظیم و کنترل روابط اجتماعی به معنای عام که دربرگیرنده تمامی روابط اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی است) به تدریج و در طول زمان مجموعه‌ای از مفاهیم، قواعد، اصول، رویه‌ها و نهادهای مختلف را درون خود جای داده است. آن عناصر نیز بر پایه‌های تئوریک قرار دارند و به‌نحوی از انحا از فرهنگ و باورهای جامعه‌ای که بر آن حاکم است ریشه می‌گیرد و تلاش می‌شود تا بر آن پایه موجه (Justified) شود (کلی، ۱۳۸۲: ۱۱).

هدف حقوق: هدف حقوق از دیدگاه فردگرایان و دانایانی که به منفعت اجتماع توجه دارند، یکسان نیست و پیروان هر یک از آن دو گروه نیز درباره این مسئله مهم به توافق نرسیده‌اند. ویلی، استاد فرانسوی، در مقام خلاصه کردن نظرها، هدف‌های سه‌گانه حقوق را بر مبنای فردگرایی: «امنیت، رضایت و آزادی فردی» و بر مبنای منفعت اجتماع: «نظم، صلح اجتماعی و حرکت و تعالی انسانیت یا توسعه» می‌داند. او می‌افزاید که «عدالت و برابری» را باید بر این هدف‌ها افزود. از جمع هدف‌های مشابه و مشترک می‌توان نتیجه گرفت که هدف قواعد حقوق یکی از سه امر زیر دانسته شده است: امنیت حقوقی، عدالت و ترقی اجتماع و مدنیت (کاتوزیان، ۱۳۹۰: ۵۰۵).

۲.۲. برخی مفاهیم دیگر

الگوی مفهومی حکومت قانون: الگوی مفهومی حکومت قانون الگویی است که مؤلفه‌های آن از چارچوب مفهومی حکومت قانون، به‌دست می‌آید.

سرمایه اجتماعی: سرمایه اجتماعی اغلب ناظر بر شکل‌گیری گروه‌های غیردولتی است و دو شکل اساسی دارد: یکی سرمایه اجتماعی درون‌گروهی همچون خانواده، قوم و قبیله و دیگری سرمایه اجتماعی برون‌گروهی مانند صنف، انجمن و بسیج (جاوید، ۱۳۹۲: ۶۳ و ۶۲).

سرمایه حقوقی: سرمایه حقوقی شامل نظم، حاکمیت قانون، وضع مدنی، حقوق متقابل، مسئولیت متقابل، حوزه خصوصی و عمومی، جرائم و دولت است (جاوید، ۱۳۹۲: ۶۳).

توسعه حقوقی: تحول نظام سیاسی - حقوقی به نظامی که در آن حقوق بنیادی، عدالت، آزادی و امنیت حقوقی شهروندان تأمین و تضمین شود و به قانون به‌مثابه «سامانه» نگریسته شود.

توسعه ملی؛ تحول روابط اجتماعی و شکوفایی استعداد‌های فردی و اجتماعی ملت
معطوف به ارزش‌های فرهنگ ملی.

۳. نظریه دولت حقوقی (حکومت قانون) در اندیشه امانوئل کانت

مفهوم دولت حقوقی در قالب نظریه حقوق طبیعی تا حد زیادی در نوشته امانوئل کانت، اندیشمند آلمانی (۱۸۰۴-۱۷۲۴م) تجلی یافت که به حق باید او را پدر معنوی دولت حقوقی (Rechtsstaat) قلمداد کرد. کانت این واژه را در عبارت خاصی به کار نبرده است و برای این منظور باید ایده «جمهوری» او را کاوید. دولت جمهوری در نظر او دولتی است که در آن حقوق حاکم است، دولتی که در آن اعمال قدرت سیاسی براساس قانون است و نه خودسرانه. در نگرش کانت، دولت «تجمع افراد بسیاری در تبعیت از قوانین حقوقی است» و تنها دولت مبتنی بر نمایندگی، دولت واقعی به شمار می‌رود. در اینجا باید دقت شود که کانت به مشروعیت قوانین تأکید خاصی دارد، بدین معنا هر قانونی تبعیت شهروندان را در پی ندارد. در واقع، قدرت قانونگذار فقط می‌تواند متعلق به اراده متحد مردم باشد. پس چون این اراده منشأ تمامی حقوق است، به یقین نمی‌تواند به کسی زیان برساند. به نظر این اندیشمند، عمل ویژه‌ای که بیانگر حیات سیاسی دولت است قانون است، یعنی هنجار عمومی و انتزاعی که با اراده عقلانی شهروندان متحد ایجاد و تصویب شده باشد (ویژه، ۱۳۹۰: ۴۵).

قانون اساسی مدنی؛ قانون اساسی مدنی که شالوده تأسیس حکومت جمهوری است، بر سه اصل استوار است: نخست، آزادی برای تمامی اعضای جامعه (به‌عنوان انسان)؛ دوم، اصل تعلق هر فرد به قانون عمومی یگانه (به‌عنوان اتباع)؛ و سوم، اصل برابری افراد در مقابل قانون (به‌عنوان شهروندان). در اندیشه کانت، سه عنصر بنیادین دولت حقوقی یعنی تضمین حق‌ها و آزادی‌های بنیادین شهروندان، قانون‌مداری و برابری را می‌توان یافت، هرچند ارتباط منسجم و نظام‌مند میان آنها برقرار نشده است (ویژه، ۱۳۹۰: ۴۸-۴۷).

تفکیک قوا؛ کانت بر همان زمینه‌ای به موضوع تفکیک وظایف نهادهای قانونگذاری، اجرایی و قضایی می‌نگرد که در اندیشه‌های منتسکیو می‌توان دید، با این تفاوت که در آثار کانت، استقلال نهاد قانونگذاری از نهاد اجرایی از برجستگی ویژه‌ای برخوردار است. به باور او، تنها در نظام حکومتی که بر تقسیم قوای سه‌گانه استوار است، اراده عموم مردم به‌صورت قانونی متبلور می‌شود که خصلت حقوقی دارد. بنابراین، از دیدگاه وی، فقط نظام جمهوری شایسته عنوان حکومت مدنی است، زیرا در این نظام همگان پیرو قانون هستند. در برابری نیز مفهوم شکلی برابری شهروندان در مقابل قانون موردنظر کانت است، البته با این قید کانت مفهوم لیبرال از برابری را در مقابل دیدگاه‌های فئودالی و سوسیالیستی ارائه می‌دهد (ویژه، ۱۳۹۰: ۴۹-۴۵).

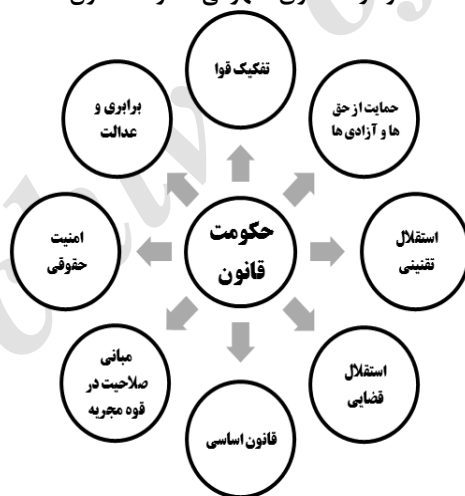
۳.۱. الگوی مفهومی حکومت قانون

با استفاده از مفاهیم مرتبط با حکومت قانون، نظریه حکومت قانون در اندیشه کانت و برخی مفاهیم دیگر، الگوی مفهومی حکومت قانون به دست می‌آید:

۱. تفکیک قوا که در ساختار حکومت و قانون اساسی پیش‌بینی شده است؛
۲. قوای مقننه و قضاییه مستقل‌اند؛
۳. قانون‌مداری محور عمل قوه مجریه است و قوه مجریه فقط در چارچوب قوانین و مقررات صلاحیت اجرایی و دخل و تصرف در امور شهروندان را دارد؛
۴. حکومت، امنیت شهروندان را از نظر حقوقی تضمین می‌کند و شهروندان در دسترسی به حقوق و آزادی‌های خود مورد حمایت حکومت هستند؛
۵. عدالت و برابری در امر قانونگذاری، قضا و در اجرای قانون رعایت می‌شود و نیز کیفیت قوانین از طرف حکومت تضمین می‌شود.

و در نهایت در رویکرد جدید، الگوی مفهومی حکومت قانون را می‌توان به صورت زیر ترسیم کرد:

نمودار ۱. الگوی مفهومی حکومت قانون



۴. مفهوم توسعه حقوقی

امروزه عمده مباحث توسعه حقوقی^۱ در حوزه جامعه‌شناسی حقوق مطرح می‌شود (شریفی،

1. Legal Development

۱۳۸۹: ۵). جامعه‌شناسی حقوق به ارتباط حقوق با جامعه می‌پردازد؛ به این صورت که از دیدگاه بعضی جامعه‌شناسان حقوقی، حقوق به‌عنوان ابزاری برای تنظیم و کنترل روابط اجتماعی نمی‌تواند به عوامل و پدیده‌های اجتماعی بیگانه و بی‌اعتنا باشد. بنابراین توجه به نقش عوامل اجتماعی در شکل‌گیری حقوق و نسبت حقوق و جامعه از مهم‌ترین عوامل مطرح در جامعه‌شناسی حقوقی است (Constable, 2007: 76)، البته برخی جامعه‌شناسان حقوقی مثل نونت و سلزنیک^۱ معتقدند که توسعه حقوقی مستقل از تحولات اجتماعی است و این توسعه حقوقی است که منشأ انواع دیگر توسعه مثل توسعه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی می‌باشد (شریفی، ۱۳۸۹: ۴۶). وبر نیز برای حقوق نوعی عقلانیت قائل است و عقلانیت را دلیل استقلال و پویایی حقوق می‌داند (شریفی، ۱۳۸۹: ۵۰). دیوید تروبوک^۲ از متخصصان حوزه حقوق و توسعه نیز از مدافعان نظریه وبر است. او معتقد است رسیدن به نمونه آرمانی از حقوق که همان حقوق مدرن و مبتنی بر عقلانیت است، می‌تواند نقشی مؤثر در توسعه جامعه داشته باشد (شریفی، ۱۳۸۹: ۵۲). تروبوک در تعریف حقوق مدرن می‌گوید: حقوق مدرن سه ویژگی منحصربه‌فرد دارد؛ اول، نظامی از قواعد است؛ دوم، شیوه‌ای برای هدفمند کردن اعمال انسان است؛ سوم، همزمان هم جزیی از دولت ملی است و هم مستقل از آن می‌باشد (Trubek, 1972: 4). او معتقد است حقوق مدرن قواعدی عام و فراگیر است، به این معنا که برای همه انسان‌ها به‌صورت برابر وضع شده است (Trubek, 1972: 5) رویکرد دیگری نیز بر ارتباط متقابل میان حقوق و تغییرات اجتماعی در قالب رویکرد دوجانبه‌نگر به توسعه حقوقی مطرح است (شریفی، ۱۳۸۹: ۶۴). رابرت سایدمن^۳ معتقد است که تغییرات اجتماعی و فرهنگی می‌تواند بر روند قانونگذاری تأثیر بگذارد و حکومت نیز با وضع قوانین می‌تواند تغییرات اجتماعی و فرهنگی ایجاد کند (Seidman, 1975: 643).

تجربیات جهان و کشور خودمان حاکی از آن است که هم تغییرات اجتماعی بر توسعه حقوقی تأثیرگذار است و هم توسعه حقوقی به تحولات اجتماعی و توسعه مدد می‌رساند. اما آسیب‌شناسی وضع حکومت قانون و توسعه در ایران حاکی از آن است که مهم‌ترین و مؤثرترین راه غلبه بر موانع توسعه ملی، تحقق توسعه حقوقی است. بدین‌سان، توسعه حقوقی به‌عنوان یکی از لوازم و اقتضائات جامعه توسعه‌یافته، هم موجب برطرف شدن چالش‌های حکومت قانون در ایران می‌شود و هم مسیر توسعه ملی را هموار می‌سازد.

از منظر بالا، توسعه حقوقی از جمع دو مقوله تشکیل می‌شود؛ اول، شکل‌گیری بنیادها شامل ایجاد نظام حاکمیت قانون و تحول ساختارها به لحاظ ماهوی و شکلی؛ دوم، احترام به

1. Nonet and Selznick
2. David M. Trubek
3. Robert Seidman

دموکراسی، حقوق بنیادین بشر، تأمین حقوق اقلیت و توزیع ثروت و منابع که از الزامات و اقتضائات عدالت است (شریفی، ۱۳۸۹: ۸۶).

توسعه حقوقی؛ همان‌طور که مشاهده می‌شود، شاه‌بیت و بنیاد توسعه حقوقی، حکومت قانون با رویکرد جدید و احترام به دموکراسی، حقوق بنیادین بشر و عدالت، از الزامات آن است.

۵. تبیین رابطه حکومت قانون، توسعه حقوقی و توسعه ملی

به‌طور تفصیلی توضیح می‌دهیم که حکومت قانون در جمهوری اسلامی ایران با چه چالش‌هایی روبه‌روست. با ملاحظه چالش‌های حکومت قانون و تعریفی که از «توسعه حقوقی» ارائه شد، به این نتیجه می‌رسیم که در صورتی حکومت قانون به‌نحو پایدار و مطلوب مستقر می‌شود که توسعه حقوقی در کشور محقق شود. از طرفی توسعه ملی پایدار منوط به حکومت و حاکمیت قانون در کشور است.

جامعه‌شناسان حقوقی حقوقدانان با تأکید بر نوعی اقتدار از بالا و جامعه‌شناسی حقوقی جامعه‌شناسان با تأکید بر نوعی تحرک و جنبش از پایین، هر دو معتقد به امکان توسعه اجتماعی با محوریت حقوق و قوانین در جامعه‌اند (جاوید، ۱۳۹۲: ۶۲).

یکی از بزرگ‌ترین تفاوت‌های فرهنگ شرقی و غربی، تبدیل سرمایه بالقوه اجتماعی به سرمایه بالفعل حقوقی از مسیر قانونگذاری است. در عموم دموکراسی‌های غربی این مسیر به‌خوبی طی شده و در عموم حکومت‌های شرقی از جمله ایران^۱ این راه ناقص طی شده یا ناتمام رها شده یا به ظاهر رعایت می‌شود. حال آنکه رسیدن به توسعه اجتماعی که برآیندی از مجموعه سرمایه اجتماعی و سرمایه حقوقی جامعه است، بدون عنصر سازنده مورد اخیر، یعنی دولت و قانون مطابق این نوع سرمایه‌ها، ناممکن است. به دیگر سخن، بدون سرمایه حقوقی^۲ به آن سبب که عملاً امکان نهادینه‌سازی سرمایه اجتماعی^۳ و در نتیجه تداوم و بقای ضمانت‌شده آن وجود ندارد، سرمایه اجتماعی به توسعه اجتماعی در جامعه نمی‌انجامد (جاوید، ۱۳۹۲: ۶۴). در برنامه سازمان ملل «حاکمیت قانون»، از سنگ بناهای حکمرانی مردم‌سالار که قادر است رشد و توسعه پایدار و همه‌جانبه را به‌بار آورد، محسوب شده است.

در جهان مطالعات زیادی در زمینه توسعه انجام گرفته که در اکثر قریب به اتفاق آنها نقش قانون کاملاً برجسته است. در این مطالعات قانون و توسعه را دو موضوع تفکیک‌ناپذیر می‌دانند. در یکی از اسناد سازمان ملل مربوط به سال ۲۰۰۸ میلادی، تخمین زده شده که بیش از ۴

۱. عبارت [از جمله ایران] از نویسندگان مقاله است.

۲. مطابق تعریفی که در بخش تعاریف و اصطلاحات ذکر شد.

۳. مطابق تعریفی که در بخش تعاریف و اصطلاحات ارائه شد.

میلیارد نفر از جمعیت دنیا خارج از پوشش و حمایت قانون زندگی می‌کنند. این مسئله بدان معناست که این جمعیت از امنیت جانی، مالی، حقوق کار و شغل برخوردار نیستند و در نتیجه فضای ناامنی، آسیب‌پذیری، ترس و وحشت بر آنها حاکم است. فقدان حکومت قانون و عدالت مسئله‌ای بنیادی است، زیرا در نبود حکومت قانون، برخورداری از هر حق دیگری مثل توسعه امکان‌پذیر نیست. برای توسعه پایدار و ریشه‌کن کردن فقر، حکومت قانون، پاسخگویی و شفافیت، نقش حیاتی دارند و ضروری هستند. حکومت قانون موتور محرکه توسعه و رشد همه‌جانبه است. حکومت قانون در برخی مطالعات به‌عنوان تنها راه‌حل مبارزه با فساد و کاهش آن معرفی شده است و در این مسئله اختلافی نیست که فساد ضد توسعه عمل می‌کند و از مهم‌ترین موانع راه توسعه به‌شمار می‌آید (Trubek, 2003: 5). به این ترتیب روشن می‌شود که چالش‌های حکومت قانون با توسعه حقوقی برطرف می‌گردد و چون توسعه ملی مستلزم استقرار حکومت قانون است، پس توسعه حقوقی به توسعه ملی می‌انجامد.

۶. قانون به‌مثابه سامانه

درونی شدن و استقرار قانون در جامعه محصول نهادهای جامعه‌پذیری و نظام‌های نظارتی است که از عناصر اساسی تکنیک‌های انضباطی به‌حساب می‌آیند. انضباط و نظارت از ابعاد اساسی جهان مدرن است. همگام با پیدایش جوامع مدرن، شیوه‌ها و روش‌هایی برای تنظیم رفتار و حالات افراد و روابط میان آنها به‌وجود آمده است که در تحلیل بسیاری از متفکران جامعه‌شناسی مانند وبر، فوکو و گیدنز، تحت عنوان مفهوم «انضباط» مشخص شده است (رضایی و عباداللهی، ۸۷: ۱۳۵۸).

انضباط^۱، تکنیک‌های خاص یا شکل خاصی از قدرت است که در مراکز و نهادهایی مانند زندان، مدرسه، پادگان‌ها، کارخانه‌ها، خانواده و حتی خیابان‌های شهر بر بدن و کارکردهای آن اعمال می‌شود. «قدرت انضباطی با نظارت و کنترل جزء جزء رفتار و حالات افراد، اقتصاد و کارایی نیروهای بدن را تضمین می‌کند. انضباط، بدن‌های فرمانبردار، تمرین‌کرده و مطیع می‌سازد، به‌طوری‌که نیروهای بدن را (در قاموس اقتصادی فایده‌مندی) افزایش می‌دهد و همین نیروها را (در قاموس سیاسی اطاعت) کاهش می‌دهد» (فوکو، ۱۳۷۸: ۱۷۲). به‌نظر می‌رسد فوکو واژه «سامانه»^۲ را برای این «قدرت انضباطی» برگزیده است. سامانه، آن‌گونه که فوکو به‌کار برده است، معمولاً به سازوکارهای گوناگون نهادی، فیزیکی، اداری و علمی اشاره دارد که برای تسهیل و تداوم اعمال قدرت در بدنه اجتماعی به‌کار می‌رود. (ویکی‌پدیا). فوکو همچنین از

1. Discipline
2. Dispositif

«حکومت‌رانی»^۱ سخن می‌گوید که دولت‌ها به کمک آن می‌کوشند شهروندانی تربیت کنند که افرادی شایسته باشند؛ برای تحقق سیاست‌های آن دولت‌ها و همچنین رویه‌هایی انتظام‌یافته (منش‌ها، خردمندی‌ها و فنون) که به‌واسطه آن سوژه‌ها مورد حاکمیت قرار می‌گیرند (Mayhew, 2004).

در حکومت رانی فوکو، قوانین و مقررات در قالب «سامانه‌ها» در جامعه جریان پیدا می‌کنند و به‌نوعی از حکومت مرکزیت‌زدایی می‌شود (رضایی، ۱۳۹۳: ۲۷) و با مشارکت و نظارت مردم، نظم و انضباطی برقرار می‌شود که هم مدیریت دانش‌محور دولت و هم رضایت و مشارکت داوطلبانه مردم را در پی دارد. برای تقریب به ذهن می‌توان از سامانه «اسنپ» یاد کرد که رابطه بین متقاضی خودرو، راننده خودرو، مبدأ، مسیر، مقصد، زمان تقاضا، آغاز و پایان حرکت، نرخ کرایه را برقرار می‌سازد و اعتماد و رضایت متقاضی و راننده را تأمین می‌کند. برای ایجاد و تداوم انواع شبکه‌های ارتباطی در جامعه، استقرار دولت یکپارچه الکترونیک نقشی تعیین‌کننده دارد، بدین معنا که دولت یکپارچه الکترونیک می‌تواند از گسترش سامانه‌ها حمایت کند، زیرساخت‌های ارتباطی آن را فراهم آورد و بر عملکرد آنها در جهت جلوگیری از تخلفات، جلب اعتماد و رضایت مردم و برقراری انضباط اجتماعی نظارت کند.

چالش‌های حکومت قانون در جمهوری اسلامی ایران

با دقت در الگوی مفهومی حکومت قانون، به این نتیجه می‌رسیم که چالش‌های حکومت قانون به یکی از مراجع زیر برمی‌گردد: قانون اساسی، سیاست‌های کلی، قوه مقننه، قوه قضاییه، قوه مجریه، سایر مراجع و مردم.

با توجه به اینکه حکومت قانون بنیاد توسعه حقوقی است، برای دستیابی به موانع توسعه حقوقی، در این بخش، چالش‌های حکومت قانون در جمهوری اسلامی ایران بررسی می‌شود.

۱. چالش‌های حکومت قانون در ارتباط با قانون اساسی

بائبات‌ترین و بادوام‌ترین قانون هر کشور، قانون اساسی آن است. در عین حال ممکن است در اثر تحولات اجتماعی، فرهنگی و علمی در جهان یا در یک کشور و پدید آمدن نیازهای جدید، ضرورت بازنگری و اصلاح قانون اساسی احساس شود. معمولاً این اصلاحات، جزئی و در موارد معدودی از اصول قانون اساسی انجام می‌گیرد. در جمهوری اسلامی ایران ده سال پس از تصویب قانون اساسی اولیه، اواخر عمر حضرت امام نیاز به بازنگری و اصلاح قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ احساس شد.

1. Governmentality

از بازنگری و اصلاح اولیه قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ تاکنون حدود ۳۰ سال می‌گذرد. مشاهدات، تجربیات و تأملات در اختلافات داخلی بین کارگزاران و لاینحل ماندن برخی مشکلات و معضلات کشور، این فکر را تقویت می‌کند که ریشه این مشکلات به برخی نواقص، ابهامات، سکوت‌ها و همپوشانی‌ها در تعدادی از اصول قانون اساسی برمی‌گردد و اصلاح و بازنگری و اتمام آن می‌تواند رافع اختلافات، ارتقای کارآمدی و پیشرفت سریع‌تر کشور شود. اینک برخی از اصول قانون اساسی مصوب سال ۱۳۶۸ که منشأ اختلاف بین قوا و در نتیجه موجب چالش در حکومت قانون شده است، به تفکیک هر قوه بیان می‌شود. ادعای این مقاله آن است که با شناسایی این چالش‌ها و اتخاذ تدابیر لازم برای رفع آنها راه بر توسعه حقوقی و در نهایت توسعه ملی هموار خواهد شد.

۱.۱. اصول چالش‌آفرین در ارتباط با قوه مجریه؛ اصول ۱۱۳، ۱۱۵، ۱۲۳، ۱۲۶، و ۱۳۸، اصول چالش‌آفرین در ارتباط با قوه مجریه است. اصل ۱۱۳ مربوط به «مسئولیت رئیس‌جمهوری در اجرای قانون اساسی» است.^۱

۱.۲. اصول چالش‌آفرین در ارتباط با قوه مقننه؛ اصول ۷۱، ۷۲، ۷۵، ۸۲ و ۸۶ از این دست است.

۱.۳. اصول چالش‌آفرین در ارتباط با قوه قضاییه؛ اصول ۱۵۶، ۱۵۷، ۱۶۰، ۱۶۵، ۱۶۷ و ۱۷۴ از این دست است.

۲. چالش‌های حکومت قانون در ارتباط با سیاست‌های کلی

سیاست‌های کلی که در حال حاضر ابلاغ شده، مفصل و طولانی و قریب به ۴۰۰ بند است و در برخی موارد وارد حیطه اجرایی و تقنینی شده و از حالت کلی خارج شده است. به‌علاوه سیاست‌های کلی به این تفصیل قابل نظارت هم نیست. به‌نظر نویسندگان این مقاله ایراد تا حدودی وارد است و مقام رهبری هم در دوره جدید خواستار بازنگری در سیاست‌های کلی گذشته و آسیب‌شناسی آنها شده‌اند.

۳. چالش‌های حکومت قانون در ارتباط با قوه مقننه

«قوانین موضوعه» یعنی مصوبات مجلس شورای اسلامی که به تأیید شورای نگهبان می‌رسد، نظام حقوقی کشور را می‌سازد. نظام حقوقی اگر از قوانین جامع، شفاف، بدون ابهام، اثبات، عادلانه، واقع‌بینانه، آینده‌نگر، منسجم و یکپارچه تشکیل شود، پشتوانه کارآمدی و سلامت نظام

۱. ر.ک: مهرپور، ۱۳۷۰.

سیاسی خواهد بود و تأثیر فوق‌العاده‌ای در تسهیل و بهبود روابط ملت-ملت و دولت-ملت خواهد داشت. روند فعلی قانونگذاری در مجلس شورای اسلامی، نه تنها به شکل‌گیری یک نظام حقوقی کارآمد منجر نشده و نمی‌شود، بلکه نظم حقوقی را هر روز بیشتر به هم می‌زند. به تعبیر یکی از نمایندگان مردم، «مجلس به ماشین تولید قوانین بعضاً بی‌خاصیت تبدیل شده است» (مرکز مالگیری، ۱۳۹۷).

معمولاً قانونگذاری در کشور بدون ارزیابی کارشناسی ضرورت‌ها و پیامدهای آن انجام می‌گیرد؛ آمار قوانین، بدون توجه به کیفیت آن افزایش می‌یابد (پدیده تورم تقنینی) و تصویب اصلاحیه‌ها و الحاقیه‌های مکرر برای قوانین، نظام حقوقی را بیش از اندازه فربه می‌کند و با انبوهی از مفاد مشابه و همپوشان و بعضاً متعارض مواجه می‌کند (مرکز مالگیری، ۱۳۹۷).

۴. چالش‌های حکومت قانون در ارتباط با قوه قضائیه

طبق قانون اساسی، قوه قضائیه مسئول حسن اجرای قوانین در کشور است (بند ۳ اصل ۱۵۶)، در نتیجه تضمین «حکومت قانون» با قوه قضائیه است. اگر قوانین و نظام حقوقی کارآمد باشد و قوه قضائیه نیز سالم و کارآمد و پاسخگو باشد، قاعدتاً حکومت قانون به خوبی برقرار می‌شود، جلوی قانون‌شکنی و مفاسد گرفته می‌شود، امنیت اقتصادی، سیاسی و اجتماعی حاکم می‌شود، آزادی‌های قانونی و حقوقی مردم تأمین می‌گردد و پیشرفت و توسعه کشور سرعت بیشتری پیدا می‌کند. آسیب‌شناسی حکومت قانون در ارتباط با قوه قضائیه را می‌توان در عناوین زیر خلاصه کرد: قوانین و نظام حقوقی، اشکالات ساختاری، اشکالات نیروی انسانی، قسمت اجرای احکام و فناوری اطلاعات (در قسمت قضایی و مجموعه‌های مرتبط با قوه قضائیه مثل ثبت شرکت‌ها، ثبت اسناد و املاک کشور و...).

۵. چالش‌های حکومت قانون در ارتباط با قوه مجریه

با استفاده از شاخص حکومت قانون که «پروژه جهانی عدالت»^۱ آن را برای حدود ۱۰۰ کشور تولید می‌کند و دارای هشت مؤلفه اصلی و ۴۴ زیرمؤلفه است، مشاهدات و تجربیات چالش‌های حکومت قانون در مورد قوه مجریه عبارت‌اند از: باز نبودن و عدم پاسخگویی، عدم رعایت حقوق اداری مردم، فساد، فرایند غیرشفاف اداری و نهادینه و ناکارآمدی دولت الکترونیک.

۶. چالش‌های حکومت قانون در ارتباط با سایر مراجع

غیر از مجلس شورای اسلامی که قانون می‌گذارند، به جز قوه مجریه که مقررات و آیین‌نامه وضع

1. www.worldjusticeproject.org

می‌کند و غیر از قوه قضاییه که وحدت رویه ناشی از دیوان عالی قضایی آن در حکم مقررات است، مراجع دیگری دست به وضع قوانین و مقررات در حکم قانون می‌زنند که این خود، حکومت قانون را با چالش‌های جدی روبه‌رو می‌کند.

مطابق قانون اساسی مجلس خبرگان رهبری و مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌توانند قانون وضع کنند (مطابق آیین‌نامه مجمع تشخیص که به تصویب رهبری رسیده است). همه‌پرسی راه دیگری برای وضع قانون است. کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی می‌توانند طبق اصل ۸۵ قانون اساسی، قانون موقت وضع کنند. شورای انقلاب قبل از تشکیل مجلس شورای اسلامی قوانینی به تصویب رسانده است. تعداد دستگاه‌هایی که مقررات در حکم قانون وضع می‌کنند، بسیار زیاد است.

شورای عالی انقلاب فرهنگی و شوراهای تخصصی زیرمجموعه آن، کمیسیون‌های متشکل از وزیران، شورای عالی اداری، شورای عالی اقتصاد، شورای عالی کار، صنایع و... شوراهای اسلامی شهر و روستا، ستاد کل نیروهای مسلح، هیأت امنای دانشگاه‌ها، برخی مقامات مثل رهبری، رئیس‌جمهور، رئیس قوه قضاییه و... شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی فضای مجازی و... از جمله مراجع وضع مقررات در حکم قانون هستند.

۷. چالش حکومت قانون در ارتباط با مردم

چالش‌های حکومت قانون نه به مردم، بلکه به نخبگان جامعه و خبرگان سیاسی آن برمی‌گردد. اگر نخبگان و خبرگان جامعه که الگوی عملی جامعه‌اند، به وظایف نخبگی و خبرگی خویش عمل کنند، به نهادمندی قانون در جامعه منجر شده و حکومت قانون مستقر می‌شود. اگر نخبگان سیاسی، دانشگاهیان و حوزویان و پژوهشگران حوزه و دانشگاه دست به دست یکدیگر بدهند و فضای گفت‌وگو، تفاهم و رسیدن به اجماع را بگشایند، مردم شاهد «حکومت قانون» و «بهره‌مندی از مواهب آن یعنی پیشرفت و عدالت» را در آغوش خواهند بود.

امروز برقراری حکومت قانون امری سهل و در عین حال ممتنع شده است. امری سهل است، چون اگر به قانون به‌عنوان «سامانه» نگاه شود و قوانین و مقررات در قالب برنامه‌های کاربردی (Application) تعریف شود، بی‌شک مورد استقبال شهروندان قرار می‌گیرد و رضایت آنها را در پی خواهد داشت. مشاهده می‌شود بدین ترتیب هم از حاکمیت قانون استقبال شده و هم اعتماد و رضایت مردم حاصل می‌شود. اما امری ممتنع است، زیرا نخبگان سیاسی و بوروکرات‌هایی که دست‌کج و منافع نامشروع آنها قطع می‌شود، با لطایف‌الحیل جلوی برقراری شبکه‌های اجتماعی و استقرار برنامه‌های کاربردی و سامانه‌های قانون را می‌گیرند و اجازه نمی‌دهند حکومت قانون به‌عنوان «سامانه» برقرار شود و به تعبیر فوکو جامعه از فواید حکومت‌رانی (Governmentality) و قدرت توأم با دانش یعنی قدرت نرم در خدمت جامعه

برخوردار شود، لذا یک اراده سیاسی فائده‌ای را می‌طلبد تا با اجماع و اقتدار، حکومت قانون را به مدد «سامانه فوکویی»^۱ مستقر سازد.

۸. چالش‌های حکومت قانون در ارتباط با تدوین و تنقیح قوانین و مقررات

برخورداری از نظام حقوقی منسجم، مستحکم، باثبات، شفاف، منقح، عادلانه و در دسترس عموم، از ارکان مهم حکومت قانون به‌شمار می‌رود. نظام حقوقی از حقوق موضوعه یعنی قوانین و مقرراتی که به‌وسیله مجلس، دولت یا سایر مراجع به تصویب می‌رسد، تشکیل می‌شود. حال این سؤال پیش می‌آید که چگونه می‌توان به نظام حقوقی کارآمدی با مشخصات بالا دست یافت. پاسخ این است که از راه تدوین و تنقیح قوانین و مقررات گذشته و رعایت اصول قانونگذاری و مقررهنویسی از این به بعد. منظور از تدوین و تنقیح قوانین و مقررات، طی فرایندی است مبتنی بر دانش حقوقی که طی آن همه قواعد حقوقی مرتبط با یک موضوع (مثلاً سرمایه‌گذاری یا مالیات) گردآوری و پس از تعیین نسبت میان آنها اعم از ناسخ و منسوخ و معتبر و غیرمعتبر از هم تفکیک می‌شوند و در نهایت در قالب نظم جدید قواعد معتبر ارائه می‌شوند (مهدی‌زاده، ۱۳۹۷).

۹. عوامل چالش‌آفرین برای حکومت قانون و موانع توسعه حقوقی

با مرور چالش‌های حکومت قانون در ارتباط با قانون اساسی، سیاست‌های کلی، قوای سه‌گانه، سایر مراجع، مردم و مرجع تدوین و تنقیح قوانین و مقررات، به عوامل چالش‌آفرین در حکومت قانون و در حقیقت موانع عمده توسعه حقوقی مطابق فهرست زیر دست می‌یابیم:

۱. فقدان نگاه به قانون به‌مثابه «سامانه»؛^۲ ابهام و همپوشانی در برخی اصول قانون اساسی؛^۳ سکوت قانون اساسی در بعضی موضوعات مهم مثل جایگاه بانک مرکزی، احزاب و سیاست‌های کلی در نظام سیاسی؛^۴ مراجع متعدد تولید مقررات در حکم قانون غیر از مجلس و قوه مجریه؛^۵ تورم در سیاست‌های کلی، قوانین و مقررات و عدم تدوین و تنقیح آنها؛^۶ فرایند معیوب قانونگذاری و فساد و ضعف کارآمدی در قوای مجریه و قضاییه؛ و^۷ شکاف بین نخبگان و فقدان سازوکار رسیدن به اجماع در نظام تصمیم‌گیری.

1. Dispositif

تحولات گفتمانی توسعه در ایران و چالش‌های آن^۱

در نگاهی کلی می‌توان گفت اولاً در مقاطع مختلف تاریخی، فهمی ویژه از پیشرفت و بهبود وجود داشته و ثانیاً اصلی‌ترین تهدید پیشرفت و توسعه در تاریخ ایران، از ناحیه «امنیت ملی و تمامیت ارضی» بوده است. این تهدیدات در درجه اول از ناحیه خارج و در درجه دوم از ناحیه عوامل داخلی، بیشترین تأثیر را در تحولات کشور داشته است. شدت تهدیدات پیش‌گفته به‌حدی بوده که ظرف دو قرن گذشته جغرافیای سرزمینی ایران را به یک‌سوم کاهش داده است (از حدود ۳/۵ میلیون کیلومتر مربع در ابتدای قرن نوزدهم به حدود ۱/۶ میلیون کیلومتر مربع کنونی). از منظر گفتمانی می‌توان گفت که وجود تنوع گفتمانی و وجود بازیگرانی غیرهژمون و رقیب، نوعاً به شکل‌گیری تضادهای اجتماعی منجر شده و در بستر زمان به تدریج از طریق تعامل بازیگران متفاوت آن مقطع در نهایت گفتمان غالب جدیدی شکل گرفته است. طبیعی است که در مقاطعی شاهد باشیم که از گفتمان‌های رقیب هیچ‌کدام در مجموع از توان کافی برای تبدیل شدن به گفتمان غالب برخوردار نبوده‌اند و کشمکش‌هایی که میان این گفتمان‌ها وجود داشته، در نهایت به شکل‌گیری تغییرات عمیق یا جزئی منجر شده‌اند.

مهم‌ترین چالش‌های توسعه را می‌توان به شرح زیر فهرست کرد:

فقدان امنیت؛ وابستگی، فساد و دیکتاتوری حکومت؛ اقتصاد دولتی، نفتی رانتی و ضعیف؛ فقدان زمینه مشارکت مردم؛ قانون‌گریزی و فقدان نظام حقوقی شفاف، منسجم و کارآمد؛ شکاف نخبگانی ترمیم‌نیافته.

چالش‌های حکومت قانون در ایران و نقش آن در توسعه ملی

با عطف توجه به مسائل مذکور و با تأمل در چالش‌های توسعه در ایران و عوامل چالش‌آفرین برای حکومت قانون در ایران، به‌خوبی می‌توان استنتاج کرد همه یا عمده چالش‌های توسعه را می‌توان با رفع چالش‌های حکومت قانون یا رفع موانع توسعه حقوقی برطرف کرد. مرتفع ساختن چالش‌های حکومت قانون به استقرار حکومت قانون با رویکرد جدید منتهی می‌شود و الهام‌بخش این ایده است که راه توسعه از استقرار حکومت قانون با رویکرد جدید و توسعه

۱. مباحث این بخش برگرفته از دفتر سوم پژوهشی با عنوان «مدل مفهومی الگوی توسعه اسلامی - ایرانی» است که نام دفتر سوم آن عبارت است از: بررسی تجربه توسعه در ایران (تحلیل تحولات گفتمانی در ایران). این پژوهش توسط آقایان رضا زمانی، داوود دانش‌جعفری، محمدرحیم عیوضی، محمدحسین ملایری، سید مرتضی نبوی برای مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی انجام گرفته است. این پژوهش اخیراً در قالب سه جلد کتاب به طور مشترک توسط دانشگاه آزاد اسلامی و مرکز پژوهشی مطالعات راهبردی توسعه به چاپ رسیده است.

حقوقی می‌گذرد. در ادامه، با اشاره به چالش‌های شش‌گانه توسعه، درباره نقش حکومت قانون در رفع این چالش‌ها توضیح داده می‌شود:

۱. فقدان امنیت؛ پشتوانه امنیت ملی ایران مشارکت مردم و قدرت هوشمند (سخت و نرم) جمهوری اسلامی است که از طریق حکومت قانون تأمین شده است. امنیت داخلی و امنیت حقوقی و انسانی نیز جز از طریق حکومت قانون و برخورداری از توسعه حقوقی و نظامی حقوقی منسجم، شفاف و کارآمد میسر نیست.

۲. وابستگی، فساد و دیکتاتوری؛ آنچه جلوی فساد، دیکتاتوری و وابستگی حکومت را می‌گیرد، استقرار حکومت قانون و جریان حاکمیت قانون بر روابط اجتماعی توأم با نظارت همگانی است. نگاه به قانون به‌مثابه «سامانه» حاکمیت قانون و توسعه حقوقی را تسهیل و تثبیت می‌کند.

۳. اقتصاد دولتی، رانتی و ضعیف؛ راه نجات از اقتصاد دولتی، رانتی و ضعیف، مشخص کردن جایگاه انفال و نفت و گاز و درآمدهای ناشی از فروش آنها از نظر حقوقی در قانون اساسی و بودجه‌ها و برنامه‌های دولت است. اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و اصل ۴۴ در قالب قوانین و قراردادهای حقوقی - اقتصادی در این زمینه راهگشاست.

۴. فقدان زمینه مشارکت مردم؛ زمینه مشارکت مردم و احزاب در تمام امور از جمله در مسائل توسعه ملی را می‌توان با زیرساخت‌های قانونی و حقوقی تأمین کرد. بهبود فضای کسب و کار و انگیزه بخشی به بخش مردمی اقتصاد صرفاً از طریق اصلاح قوانین و مقررات ذی‌ربط، تسهیل آنها و سامانه‌مند کردنشان میسر است. در حال حاضر قوانین و مقررات و فرایندهای اداری مانع مشارکت مردم در امور اقتصادی و دیگر امور سیاسی، اجتماعی و فرهنگی است.

۵. قانون‌گریزی و نبود نظام شفاف؛ از مهم‌ترین دلایل قانون‌گریزی مسئولان و مردم نبود نظام حقوقی شفاف، منسجم و کارآمد و نگاه نکردن به قانون به‌مثابه «سامانه» و استقرار دولت یکپارچه الکترونیک است. البته امکانات زیرساختی و نیروی انسانی برای پیاده‌سازی این امر مهم فراهم است. صرفاً عزم سیاسی سران قوا و سایر مسئولان نظام را برای تحققش لازم دارد.

۶. شکاف نخبگانی ترمیم‌نیافته؛ ترمیم شکاف نخبگانی از طریق پیش‌بینی نظام حزبی و انتخاباتی در قانون اساسی و به رسمیت شناختن جایگاه احزاب در نظام سیاسی و در پارلمان میسر است. با این توضیحات روشن می‌شود که استقرار حکومت قانون و توسعه حقوقی تنها راه پیشرفت و توسعه در ایران است.

الگوی توسعه حقوقی به مثابه نقشه راه توسعه ملی

با توجه به عوامل چالش آفرین برای حکومت قانون و در حقیقت موانع توسعه حقوقی که در (۲،۹) گذشت، چالش‌های توسعه در ایران و نقش چالش‌های حکومت قانون در توسعه ملی، الگوی توسعه حقوقی مطابق زیر ترسیم می‌شود:

۱. نگاه به قانون به مثابه «سامانه» و استقرار دولت یکپارچه الکترونیک؛
۲. اصلاح قانون اساسی در موارد ابهام، هم‌پوشانی و سکوت و پیش‌بینی فرایند دستیابی به اجماع در نظام تصمیم‌گیری؛
۳. حذف یا کاهش مراجع متعدد تولید مقررات در حکم قانون (غیر از قوای مقننه و مجریه)؛
۴. تدوین و تنقیح سیاست‌های کلی، قوانین و مقررات؛
۵. اصلاح فرایند معیوب قانونگذاری؛
۶. تأمین و تضمین حقوق بنیادین شهروندی (به‌ویژه آزادی، عدالت و امنیت حقوقی).

نمودار ۲. الگوی مفهومی توسعه حقوقی



نتیجه‌گیری و پیشنهادها

- اگر به قانون به مثابه «سامانه» نگاه شود و زیرساخت‌های ارتباطی دولت یکپارچه الکترونیکی استقرار یابد، فرایند قانونگذاری در مجلس دادرسی در قوه قضاییه اصلاح می‌شود و فساد و ناکارآمدی نظام اداری تا حد زیادی کاهش می‌یابد.

• اگر قانون اساسی اصلاح شود، منازعات بین قوا ناشی از ابهام در برخی از اصول قانون اساسی و سکوت در برخی موارد مهم دیگر که مانع کارآمدی نظام سیاسی و انتخاباتی است، برطرف می‌گردد و در ضمن تکلیف مراجع متعدد تولید مقرر می‌شود.

• اگر سیاست‌های کلی، قوانین و مقررات تدوین و تنقیح شود، هم جلوی فساد و گریز از قانون گرفته می‌شود و هم به بهبود محیط کسب‌وکار و ارتباطات اجتماعی کمک می‌شود.

• اگر حقوق بنیادین شهروندی تأمین و تضمین شود، شهروندان در محیطی آزاد، عادلانه و امن، در امور اجتماعی و سیاسی مشارکت و بر آن نظارت می‌کنند و اعتماد اجتماعی که مهم‌ترین سرمایه نظام سیاسی است، افزایش می‌یابد.

چهار گام مذکور در برطرف کردن عوامل چالش‌آفرین برای حکومت قانون و برداشتن موانع توسعه ملی نقش تعیین‌کننده دارند.

با توجه به مطالبی که در مورد «مفهوم توسعه حقوقی» گذشت (۱،۴)، بهترین و مناسب‌ترین عنوانی که برای چهار گام مذکور (نگاه به قانون به مثابه «سامانه»، اصلاح قانون اساسی، تدوین و تنقیح سیاست‌های کلی، قوانین و مقررات، و تأمین و تضمین حقوق بنیادی شهروندی) می‌توان انتخاب کرد، فرایند «توسعه حقوقی» است. در نتیجه می‌توان ادعا کرد در ایران «توسعه حقوقی نقشه راه توسعه ملی است».

برای رفع موانع توسعه باید چهار گام زیر برداشته شود:

۱. تأمین و تضمین حقوق شهروندی به ویژه آزادی، عدالت و امنیت حقوقی که به عنوان هدف و غایت در الگوی مفهومی حکومت قانون با رویکرد جدید و نیز در منابع بین‌المللی پیرامون حکومت قانون مورد تأکید قرار گرفته است؛
۲. اصلاح قانون اساسی در خصوص اصول چالش‌آفرین برای سه قوه و در موارد ابهام و سکوت مثل جایگاه بانک مرکزی، احزاب و سیاست‌های کلی در نظام سیاسی و تصمیم‌گیری عمومی؛
۳. تدوین و تنقیح سیاست‌های کلی و قوانین و مقررات، که لازم است به صورت فراقوه‌ای و با همکاری سه قوه و مجمع تشخیص مصلحت نظام انجام گیرد؛
۴. نگاه به قانون به مثابه «سامانه» و استقرار دولت یکپارچه الکترونیک که در نظریه حکومت‌رانی مورد تأکید قرار گرفته است.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. بیکس، برایان (۱۳۸۹). فرهنگ نظری: حقوقی، ترجمه محمد راسخ، تهران: نشر نی.
۲. تیرنی، برایان (۱۳۹۳). دین، قانون و پیدایش فکر مشروطه، ترجمه حسین بادامچی و محمد راسخ، تهران: نگاه معاصر.
۳. شریفی، ساناز (۱۳۸۹). مفهوم توسعه حقوقی (پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی)، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی تهران.
۴. فوکو، میشل (۱۳۷۸). مراقبت و تنبیه، ترجمه نیکو سرخوش و افشین جهاننیده، تهران: نشر نی.
۵. ----- (۱۳۸۹). تولد زیست سیاست، ترجمه رضا نجف‌زاده، تهران: نشر نی.
۶. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۵). حکومت قانون و جامعه مدنی، تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی.
۷. ----- (۱۳۸۰). فلسفه حقوق، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۸. ----- (۱۳۷۷). مبانی حقوق عمومی، تهران: دادگستر.
۹. کلی، جان (۱۳۸۲). تاریخ مختصر تئوری حقوقی در غرب، ترجمه محمد راسخ، تهران: طرح نو.
۱۰. مرکز مال‌میری، احمد (۱۳۸۵). حاکمیت قانون مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۱. مهرپور، حسین (۱۳۷۰). وظیفه دشوار نظارت بر اجرای قانون اساسی: مجموعه مکاتبات و نظریات حقوقی هیأت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی (۱۳۸۴ - ۱۳۷۶)، تهران: ثالث.
۱۲. نبوی، سید مرتضی؛ و همکاران (۱۳۹۸). مدل مفهومی الگوی اسلامی-ایرانی پیشرفت، تهران: انتشارات سازمان چاپ و انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی.
۱۳. ویژه، محمدرضا (۱۳۹۰). مبانی نظری و ساختار دولت حقوقی، تهران: جنگل.

ب) مقالات

۱۴. جاوید، محمدجواد (۱۳۹۲). «نظریه ابتدای توسعه اجتماعی بر سرمایه حقوقی»، فصلنامه حقوق، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره ۴۳، ش ۳.

۱۵. رضایی، محمد؛ عبداللهی، حمید (۱۳۸۵). «جامعه بی‌انضباط فراطحلیل قانون‌گریزی در ایران»، *فصلنامه مطالعات ملی*، ش ۳.
۱۶. رضایی، محمد (۱۳۹۳). «بی‌انضباطی و قانون‌گریزی: در جست‌وجوی طرحی نو برای حاکمیت قانون در ایران»، *راهبرد اجتماعی و فرهنگی*، ش ۱۲.

ج) سایر منابع

۱۷. طرح پژوهشی، *مدل مفهومی الگوی توسعه اسلامی - ایرانی توسط مرکز پژوهشی مطالعات راهبردی توسعه*، دفتر سوم، دی‌ماه ۱۳۹۱.
۱۸. مهدی‌زاده، مهدی، گزارش تدوین و تنقیح قوانین و مقررات در مرکز پژوهشی مطالعات راهبردی توسعه، www.tsrc.ir، بهار ۱۳۹۷.
۱۹. مرکز مالگیری، گزارش حاکمیت قانون در مرکز پژوهشی مطالعات راهبردی توسعه، www.tsrc.ir، بهار ۱۳۹۷.

۲. انگلیسی

A) Books

20. Mayhew, S. (2015). *A Dictionary of Geography*, London, Oxford University Press.

B) Articles

21. Constable, M. (2007). "The Shuffle of Things: Law and Knowledge in Modern Society", *Theoretical inquiries in Law*, Vol 8, No 1.
22. Seidman, R. (1975). "Law and Development: The Interface between Policy and Implementation", *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 13, No. 4.
23. Trubek, David M. (2003). "The Rule of Law in Development Assistance: Past, Present, and Future", June, dmtrubek@wisc.edu
24. Trubek, D.M. (1972). "Toward a Social Theory of Law: An Essay on the Study of Law and Development", *The Yale Law Journal*, Vol. 82, No. 1.
25. Frequently Asked Questions on the Right to Development, United Nations, New York and Geneva, 2016
26. Law and development, from Wikipedia, the Free Encyclopedia
27. Legal System of Civil Law in the Netherlands (www.dutchcivillaw.com/content/legalsystem011.htm)
28. WJP (www.worldjusticeproject.org)