

فصلنامه مطالعات سیاسی  
سال یازدهم، شماره ۴۲، زمستان ۱۳۹۷  
صفحات: ۲۱۱-۱۹۱  
تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۷/۲۴؛ تاریخ پذیرش نهایی: ۱۳۹۷/۹/۲۰

## ارزیابی شاخص های حکمرانی خوب در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

فریبرز وفاجو\* / مقصود رنجبر\*\* / ماشالله حیدر پور\*\*\*

### چکیده

حکمرانی خوب به عنوان یک نظریه مبتنی بر اهدافی چون کاهش فقر و فساد، بهبود کیفیت معاش، افزایش مشارکت شهروندان، ایجاد فرصت ها و امکان برابر برای شهروندان، ایجاد امنیت، برابری و پایداری در جامعه می باشد که در یک حکومت مطلوب مد نظر قرار می گیرد. در سنجش دستیابی به این اهداف، شاخص های همچون حاکمیت قانون، مسؤولیت پذیری، مشارکت مردمی، عدالت فراگیر و شفافیت مطرح بوده که بر اساس آن ها می توان تحقق یک حکمرانی خوب در جامعه چون ایران را مورد بررسی قرار داد. در قانون اساسی ج.ا. ایران به عنوان بالاترین مرجع حقوقی، اصول مختلفی وجود دارند که در هماهنگی با اهداف حکمرانی مطلوب قرار داشته و با شاخص های آن قابل انطباق می باشند که این مهم نشانگر وجود پایه های حقوقی مناسب آن است و لیکن در اجرا به جهت وجود برخی برداشت های خاص به خصوص در زمینه مشروعیت و نیز برخی اصول قانون اساسی در زمینه تطبیق عملی، چالش هایی وجود دارد که تحقق یک حکمرانی خوب به معنای کلاسیک آن در ایران آن چنانکه در این نوشتار توصیفی تحلیلی به رشته تحریر درآمده دچار مشکل می باشد.

### کلیدواژه ها

حکومت خوب؛ قانون اساسی؛ شاخص ها؛ مشروعیت.

\* دانشجوی دکتری علوم سیاسی، واحد قم، دانشگاه آزاد اسلامی، قم، ایران. fariborz.vafajoo@gmail.com

\*\* استادیار گروه علوم سیاسی، واحد قم، دانشگاه آزاد اسلامی، قم، ایران (نویسنده مسؤول).

maghsoodranjbar@gmail.com

\*\*\* استادیار گروه علوم سیاسی، واحد قم، دانشگاه آزاد اسلامی، قم، ایران. mashallah.heidarpour@gmail.com

## مقدمه

در دهه‌های اخیر مطالبات و نیازهای جامعه نسبت به گذشته نه چندان دور تغییرات زیادی به خود دیده و رابطه مردم و دولت از یک رابطه یک طرفه و صرف فرمان برداری از دولت به رابطه پاسخ‌گویی و مسؤولیت‌پذیری دولت‌ها در مقابل گرایش پیدا کرده است. روشن است در چنین شرایطی دیگر ساختارهای سنتی دولت‌ها نمی‌تواند جوابگوی این نیازها و خواست‌ها باشد و می‌بایست الگوهای جدید و متناسب با وضعیت برای آن تعریف و اجرا گردد. در این الگوها می‌بایست ظرفیت موجود در جامعه برای تقویت روابط و پاسخ‌گویی دولت، مشارکت مردم و شفافیت امور مورد استفاده قرار گیرد. بخش‌های دولتی و خصوصی و نهادهای واسطه مدنی هر یک می‌بایست به ایفای نقش خاص خود به صورت موثر اقدام کنند. جامعه مدنی به عنوان انتقال‌دهنده و مدافع خواست‌های مردمی می‌بایست مشارکت شهروندان را تقویت و دولت‌ها را به پاسخ‌گویی تشویق و حتی ملزم کند. بخش خصوصی با در دست داشتن عوامل اقتصادی و سرمایه‌گذاری و تولید ناخالص ملی و بالا بردن سهم مردمی در آن و از بین بردن نگرانی‌ها و تنگناها کمک کند و بخش دولتی با ایجاد تسهیلات و بسترهای فعالیت عمومی و تقویت آن در توسعه اقتصادی و اجتماعی و بسط عدالت اجتماعی بکوشد. آنچه به عنوان حکومت خوب از آن یاد می‌شود به عنوان الگویی موثر و سازمان‌یافته می‌تواند ملاک عمل قرار گیرد.

## ۱. مبانی نظری

### ۱-۱. حکومت و دولت

واژه حکومت معادل Government می‌باشد که از طریق آن وظایف دولت و حاکمیت عملی و اجرایی می‌شود. تفاوت دولت و حکومت را می‌توان مانند روح و اراده‌ای که در کالبد انسان است بیان کرد. دولت همان اراده حاکمیت که در کالبد و قالبی به نام حکومت اجرا می‌شود. دولت جامع‌تر از حکومت است. دولت شکلی کلی است که تمام نهادهای حوزه عمومی و تمام اعضای جامعه و شهروندان را در بر می‌گیرد. بدین معنی که حکومت نیز صرفاً بخشی از دولت است. حکومت وسیله‌ای است که از طریق آن اقتدار دولتی به اجرا در می‌آید. موجودیت دولت مداوم و حتی دائمی است در حالی که حکومت موقتی است (خسروی، ۱۳۹۵: ۶۲). دولت مجموع‌های از نهادها با کارکردهای مختلف است که مدیریت و کنترل امور یک کشور را در دست دارد. بر این اساس دولت را می‌توان انگاره سلطه دانست که بخشی از نهادهای عمومی

نظیر حکومت، نیروی نظامی، ساخت قضایی و بخش اداری را در بر گرفته و قانونگذاری، حفظ و اعاده نظم و امنیت از کارکردهای عمومی آن به شمار می رود (توحید فام، ۱۳۸۲: ۱۳-۱۰). حاکمیت عبارت است از قدرت عالی ای که اولاً بر سرزمین و مردم آن اقتدار و برتری بلامنازع داشته باشد به ترتیبی که همگان در داخل کشور از آن اطاعت کنند، ثانیاً دیگر کشورها آن را به رسمیت شناخته و مورد احترام قرار دهند (ویلیامز، ۱۳۷۹: ۱۳۳). دولت ها به عنوان واحدهای سرزمینی مستقل و مشابه و به عنوان اصلی ترین بازیگران صحنه سیاسی اند. طبق بیان سنتی در دانش حقوق و روابط بین الملل، دولت از چهار عنصر مردم، سرزمین، حکومت و حاکمیت تشکیل شده است (عبد خدایی، ۱۳۹۳: ۹۷).

اقتصاد و مسایل توسعه در جامعه جزئی از وظایف اصلی دولت در جامعه است و این وظیفه با داشتن یک تشکیلات منسجم و کارآمد انجام می شود. دولت باید بتواند در ایفای نقش خود قوی و با کیفیت ظاهر شود. مجموعه اداری و عملیاتی تحت نظر دولت می تواند با توجه به نوع نگاه به اقتصاد و مبانی مربوط به آن، دارای ابعاد مختلفی چه از نظر حجم و ابعاد فیزیکی و چه از نظر ابعاد و گستردگی عملکردی باشد. از این نظر می توان سه نوع دیدگاه دولت بزرگ، دیدگاه دولت کوچک و الگوی حکمرانی خوب را مد نظر قرار داد.

پس از جنگ جهانی دوم و رکود اقتصادی که پس از آن به وجود آمد بسیاری را به اهمیت نقش هر چه بیشتر دولت در اقتصاد معتقد نمود. این رهیافت از سال ۱۹۴۵، یعنی پس از جنگ جهانی دوم، شروع شد و تا اواخر دهه ۱۹۷۰ ادامه داشت. لازم به یاد آوری است که این رویکرد بر اساس راهنمایی مشاوران و اقتصاد دانان کینزی در غرب، به اجرا گذاشته شد (نادری قمی، ۱۳۸۳: ۸۰). بازسازی پس از جنگ و طرح مارشال بر مبنای دخالت همه جانبه دولت ها در امور اقتصادی و محوریت توسعه بر مبنای آن قرار گرفته بود. دخالت دولت در همه امور اجتماعی و اقتصادی و توسعه دولت محور به خصوص در کشورهای جهان سوم هم اکنون نیز دارای موافقان و طرفداران بسیاری است که معتقد هستند روندهای توسعه در کشورهای جهان سوم طی یکصد سال گذشته نشان می دهد که جامعه مصدر توسعه نبوده است و اگر در بهترین حالت جامعه عاملیت توسعه را به عهده گیرد، دستیابی به اهداف توسعه بسیار طولانی مدت خواهد بود (قالیباف، ۱۳۹۰: ۱۷۰). در مقابل این دیدگاه نظریه دولت کوچک قرار می گیرد. بزرگ شدن دولت ها چه از نظر فیزیکی و چه از نظر حوزه کاری باعث ایجاد بروکراسی گستره اداری و مالی شد که در نتیجه دیده می شود که به صورت عملی دارای بازده مناسبی

برای اهداف توسعه ای آن نبوده است. این ناکارآمدی باعث شده که نقش مثبت دولت در اداره جامعه دچار چالش شده و، ضعف و ناکارآمدی آن در صحنه اقتصادی آشکار شده و جای خود را به مفهوم متفاوت دیگری داده است. به عبارت دیگر، مفهوم دولت رفاه، که تلویحاً مبین نقش جامع دولت (دولت بزرگ) در اداره امور و برنامه ریزی است و جایگزین نقش اولیه گروه ها و مؤسسات اجتماعی و خصوصی گردیده، به تدریج، در حال محو شدن است و در بیشتر موارد، مشاهده می گردد که جای خود را به مفهومی متفاوت داده است (رهنورد، ۱۳۸۸: ۲). رهیافت های اقتصادی بازار آزاد، مکتب شیکاگو، نئولیبرالیسم، اجماع واشنگتنی و مشابه آن ها به تغییر و کاهش نقش دولت ها در توسعه و اقتصاد و بر کوچک سازی دولت به عنوان یک نظریه تاکید می کنند.

یکی از واژه هایی که اخیراً با آن به صورت گسترده مواجه هستیم حکمرانی خوب است. حکمرانی در لغت به معنای اداره و تنظیم امور است و به رابطه میان شهروندان و حکومت کنندگان اطلاق می شود از این رو می توان چنین استنباط نمود که، سیستم حکمرانی، چارچوبی است که فرآیند متکی بر آن است. بدین معنی که «مجموعه ای از توافقات، رویه ها قراردادهای و سیاست ها مشخص می کنند که قدرت در دست چه کسی باشد، تصمیمات چگونه اتخاذ گردند و وظایف چگونه انجام و ادا می شود» (صانعی، ۱۳۸۵: ۲۶). واژه حکمرانی از لغت یونانی (Kybernan) و (Kybernetes) گرفته شده و معنی آن هدایت کردن و راهنمایی کردن و یا چیزها را در کنار هم نگهداشتن است (شریفیانی ثانی، ۱۳۸۰). حکمرانی مجموعه ای از اقدامات فردی و نهادی، عمومی و خصوصی برای برنامه ریزی و اداره مشترک امور و فرایند مستمری از ایجاد تفاهم میان منافع متفاوت و متضاد است که در قالب اقدامات مشارکتی و سازگار قرار می گیرد و شامل نهادهای رسمی ترتیبات غیر رسمی و سرمایه اجتماعی شهروندان است (دینار فرکوش، ۱۳۹۰: ۱۶۴). برای حکمرانی خوب تعریف های گوناگونی ارائه شده است که روح حاکم بر همه آن ها تفاوت تفاوت چندانی با هم ندارد. به عبارت دیگر هرکدام از تعاریفی که از این مفهوم بیان شده بود، ابعاد خاصی از آن مورد توجه خود قرار داده و بر مبنای آن به تعریف این مفهوم پرداخته اند. در واقع حکمرانی خوب را می توان بر اساس ویژگی های آن و یا بر اساس فرآیند تعریف کرد. (میدری، ۱۳۸۱: ۳۱).

بانک جهانی در سال ۱۹۸۹ در گزارشی مبادرت به بررسی اثراتی نمود که حکمرانی های نامطلوب بر رشد اقتصادی کشورها می گذارند. نگرانی هایی در مورد توسعه دموکراسی و

موضوعات مختلف اجتماعی در این گزارش مورد توجه قرار گرفته و به آن ها پرداخته شده و مفهوم حکمرانی خوب را مطرح کرده است. در این گزارش سه وظیفه ایجاد روابط توسعه ای با توجه به توانایی دولت ها برای مدیریت اقتصاد برای رسیدن به رشد اقتصادی مطلوب، ایجاد بستر تحقق حقوق شهروندان و روابط دموکراتیک و فراهم کردن زمینه مشارکت و مردم در اداره امور کشور و داشتن حقوق اجتماعی را به عنوان اصلی ترین وظایف دولت در مقابل جامعه مطرح می نماید. تعریفی از حکمرانی که بانک جهانی، سازمان همکاری های اقتصادی و توسعه و برنامه توسعه ای ملل متحد بر آن اتفاق نظر دارند حکمرانی را سیستم پیچیده ای از تعاملات بین ساختارها، سنت ها، کارکردها (مسئولیت ها) و فرایندها (عملکردها) که به وسیله ای سه ارزش کلیدی پاسخگویی، شفافیت و مشارکت مشخص می شود، تعریف می کند (دباغ، ۱۳۸۸: ۳-۱۸).

بر اساس تعریف برنامه عمران سازمان ملل، حکمرانی خوب عبارت است از مدیریت امور عمومی بر اساس حاکمیت قانون، دستگاه قضایی کارآمد و عادلانه و مشارکت گسترده مردم در فرایند حکومت اداری (میدری، ۱۳۸۳: ۹۴)، کمیسیون اقتصادی و اجتماعی ملل متحد در آسیا و اقیانوسیه حکمرانی خوب را بر اساس ویژگی های مشارکتی، مبتنی بر اجماع، پاسخگو، منصفانه، کارا و موثر و مبتنی بر قانون تعریف کرده است (علیزاده ثانی والوانی، ۱۳۸۶: ۶).

در واقع حکمرانی خوب که محصول مشارکت سه نهاد دولت، جامعه ی مدنی و بخش خصوصی است. هر سه آن ها برای توسعه ی انسانی پایدار ضروری هستند. دولت محیط سیاسی و حقوقی بارور به وجود می آورد، بخش خصوصی، اشتغال و درآمد را پدید می آورد و جامعه مدنی تعامل سیاسی و اجتماعی گروه های فعال برای مشارکت در فعالیت های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی را تسهیل می کند. حکمرانی خوب نه تنها روایتی نو از مفاهیمی چون دموکراسی، حقوق بشر، پاسخگویی، مشارکت و حاکمیت قانون است، در عین حال چارچوبی به دست می دهد (قربانزاده و شاکری، ۱۳۹۴: ۱۶۴). بخش خصوصی در بازار آزاد موتور رشد اقتصادی محسوب می شود. بخش خصوصی منبع اصلی ایجاد فرصت های شغلی می باشد. بنابراین رشد منصفانه، برابری جنسیتی، صیانت محیط زیست و ایجاد اشتغال در جامعه حاصل نمی شود، مگر با تعامل بخش های دولتی و خصوصی، به گونه ای که دولت در توسعه بخش خصوصی اقدامات ذیل را انجام دهد:

- ایجاد یک محیط با ثبات در اقتصاد کلان؛

- صیانت از بازارهای رقابتی؛

- پشتیبانی و حمایت از شرکت های ایجادکننده اشتغال؛
- جذب سرمایه و کمک به انتقال دانش و تکنولوژی؛
- تقویت حاکمیت قانون؛

- حمایت از محیط زیست و منابع طبیعی (رزمی، صدیقی، ۱۳۹۱: ۱۰).

نظریه حکمرانی خوب که محصول دنیای مدرن و در پاسخ به نیازهای جدید جامعه جهانی مطرح شده، الگوئی است به منظور منطقی کردن نقش دولت و تعامل آن با مردم در جهت بهبود هرچه بیشتر ارائه خدمات عمومی و در نظر گرفتن منفعت عمومی. این الگو مشتمل بر فرآیندها و مکانیزم هائی است که بواسطه آن سازمان ها و نهادهای عمومی و حکومتی امور عمومی را به انجام رسانند، منافع عمومی را اداره و تحقق حقوق بشر را تضمین می کنند. حکمرانی خوب بر نقش حداقلی دولت و حداکثری مردم تأکید دارد که این امر باعث کوچک سازی دولت ها می گردد، اما برای اعمال به ارکان و شاخص هائی نیاز دارد که از میان ارکان و شاخص های مهم می توان حقوق بشر، حاکمیت قانون، پاسخگوئی و مشارکت را نام برد. حاکمیت قانون و حقوق بشر جنبه ماهوی، پاسخگوئی و مشارکت جنبه ابزاری حکمرانی خوب به شمار می آیند. بنابراین بنظر می رسد حکمرانی خوب مجموعه ای از معیارها و شاخص های کاربردی نظام سیاسی دموکراتیک باشد. با توجه به تحولات اساسی که در زندگی شهروندان به وقوع پیوسته علی القاعده مطالبات و نیازهای شهروندان نیز متعدد و گوناگون خواهد بود و دولت نیز با شکل سنتی یوده نمی تواند پاسخگوی نیازهای فعلی شهروندان باشد. بنابراین دولت ها برای پاسخگویی به نیازهای کنونی شهروندان، نیازمند الگوی جدیدی است که بتوان از همه ظرفیت های جامعه برای تقویت پاسخگویی و شفافیت، مشارکت و قانونمندی اسیتفاده نماید.

## ۱-۲. اهداف حکومت خوب

- بدیهی است که برای ارزیابی عملکردی هر سیستم باید عملکرد را با اهداف آن مورد مقایسه قرار داد. در اینجا برای حکومت خوب می توان اهداف زیر را در نظر گرفت:
- بازساخت جامعه ی مدنی برای تقویت و اعتلای بیشتر سازمان ها، نهادها و جوامع محلی؛
  - کاهش فقر و جدایی گزینه ای اجتماعی، قومی و فرهنگی در کشور؛
  - افزایش مشارکت شهروندان و صاحبان منافع در فرایندهای سیاسی؛
  - کاهش فساد و افزایش سلامت اداری؛

- بهبود کیفیت معاش و افزای امکان زندگی برای همه شهروندان؛
- حفظ و توسعه مردم سالاری؛
- ایجاد فرصت و امکان برای شهروندان به منظور نشان دادن مطالبات شان؛
- اعتلای امنیت، برابری و پایداری در کشور(امامی، ۱۳۹۴).

### ۱-۳. شاخص ها

مفهوم حکومت خوب مانند هر مفهوم دیگر باید قابل سنجش واحصا باشد. برای تحقق اهداف حکمرانی خوب، مستلزم وجود مدلی از حکمرانی هستیم که دارای مشخصات متناسب با اهداف بیان شده باشد. بر این اساس می توان مولفه های زیر را به عنوان شاخص برای سنجش حکمرانی مطلوب در نظر گرفت.

**حکومت قانون:** در یک حکمرانی خوب چارچوب های قانونی به صورت عادلانه تدوین و بی طرفانه اجرا گذاشته می گردد. در حال حاضر حاکمیت قانون یکی از مهم ترین مفاهیم مطرح شده در حوزه حقوق عمومی به ویژه حقوق اساسی شناخته شده و ارزشی جهان شمول دارد و حتی یکی از محک های ارزیابی نظام های حقوقی و سیاسی است (مرکز مالمیری، ۱۳۸۵: ۷).

**مشارکت:** مشارکت همگانی اساس یک حکمرانی خوب است که می تواند به شکل مستقیم یا از راه نهاد های میانجی قانونی و یا نمایندگان باشد. در حکمرانی خوب شهری، مشارکت عمومی شهروندان و گروه های ذی نفع در مسائل شهری به روش های ذیل انجام می شوند. اظهار نظر صریح و مستقیم و بیان مطالبات توسط شهروندان و گروه ها ذی نفع در همایش ها و کنفرانس هایی که توسط شهرداری یا شورای شهر برگزار می شود. مشارکت و تأثیر گذاری غیر مستقیم شهروندان از طریق گروه ها و تشکلات مدنی و صنفی - مشارکت و تأثیرگذاری مستقیم شهروندان بر تصمیمات شهری از طریق رسانه ها و مطبوعات مشارکت مستقیم شهروندان از طریق فضای سایبری و الکترونیکی مشارکت مستقیم شهروندان از طریق تماس تلفنی یا تماس های مستقیم و رودررو برای بیان مشکلات و خواسته ها و مانند آن (سردارنیا، ۱۳۹۰: ۱۵۹).

**شفافیت:** تصمیمات و اجرای آن ها باید در مسیرهای قانونی و مقررات، صورت بگیرد. دسترسی به اطلاعات برای افراد در جهت اتخاذ تصمیمات صحیح به صورت آزادانه و به طور مستقیم قابل دسترس باشد و اطلاعات کافی در رسانه ها و به شکل های قابل فهم، مهیا باشد. اهداف سازمانی و مدنی برون سازمانی، بایستی مکمل و همراه در مدیریت مطلوب و تحقق

حکمرانی خوب شهری تلقی شوند و به انجام وظیفه نظارتی مشغول باشند و به طور مرتب، خطاهای سیستمی و عملکردی را به تصمیم گیران و دست اندرکاران مدیریت انتقال دهند (سردارنیا، ۱۳۹۰: ۱۶۵-۱۶۳).

**پاسخگویی:** حکمرانی خوب مستلزم این است که نهادها و فرایندها، برای خدمت به همه ذینفعان در یک چارچوب زمانی معقول تلاش کنند. حکمرانی خوب همچنین مستلزم چشم انداز های گسترده و بلند مدت به این است که چه چیز برای توسعه پایدار انسان و چگونگی دستیابی به هدف های چنین توسعه ای نیاز است. این فقط می تواند نتیجه فهم زمینه های اجتماعی، فرهنگی و تاریخی جامعه، یا اجتماع باشد. مسؤولیت پذیری و پاسخگویی از جمله مولفه های حکمرانی خوب در سطوح ملی، محلی و شهری است و بدون آن، هرگز نمی توان از حکمرانی خوب شهری و سطوح دیگر حکمرانی صحبت کرد. زیرا این دو به نوبه خود نیازمند شفافیت و کنترل قدرت و تقویت جامعه مدنی بوده تا طرف های هم سود از عملکرد تصمیم گیران مطلع و قدرت مهار آن ها را داشته باشند (میدری و خیرخواهان، ۱۳۸۳: ۴۷).

**عدالت و همه گیری:** اگر اعضای جامعه احساس کنند سهمی در جامعه دارند و خود را جدای از جامعه احساس نکنند موجب احساس رضایت در یک جامعه است. برای این موضوع باید همه گروه ها و اقشار برای بهبود یا حفظ شرایط زندگی شان، فرصت های مناسب داشته باشند.

**کارایی و اثربخشی:** در یک حکمرانی خوب، حاصل فرایندها و نهادها، نیازهای جامعه را با بهترین استفاده از منابع فناپذیر برآورده می سازد. استفاده پایدار از منابع طبیعی و حفاظت از محیط زیست در این جا مفهوم پیدا می کند .

**مسؤولیت:** مسؤولیت پذیری یکی از اصلی ترین نشانه های یک حکمرانی خوب است. نهاد های حکومتی و حتی بخش خصوصی و سازمان های جامعه مدنی باید نسبت به جامعه و مردم مسؤول باشند. هر نهاد یا سازمان نسبت به کسانی که به وسیله تصمیمات یا اعمالشان مورد تاثیر قرار می گیرند، مسؤول است. که باید با شفافیت و وبر مبانی قانونی صورت پذیرد و اتخاذ سیاست های پیش بینی شده با ثبات و روشن و صریح دولت ها، سازوکارهای اداری شفاف و پاسخگو در قبال اقدامات و تصمیمات توأم باشد.



جدول ۱: شاخص های حکمرانی خوب

| عنوان هدف        | شرح   |
|------------------|---|
| حکومت قانون      | رسمیت شناختن حقوق فردی، مدنی و اجتماعی، تفکیک قوا، حفاظت از حقوق محرومان.   |
| مشارکت           | جامعه مدنی و رسانه های مستقل و آزاد سازی اجماع عمومی و بالا بردن مشارکت، عدم وجود خشونت سیاسی، امنیت مالکیت.  |
| شفافیت           | شفافیت، جریان آزاد اطلاعات و قابلیت دسترسی سهل و آسان به آن.  |
| پاسخگویی         | توجه به توسعه پایدار، تلاش برای اقناع و اجماع جامعه، رسانه های مستقل، قبول تعدد بازیگران عرصه سیاسی اجتماعی، آزادی های مدنی، پاسخگویی، صرف وقت.   |
| عدالت و همه گیری | دستگاه قضایی مستقل، نیروی پلیس بی طرف و عاری از فساد، برابری همگانی در برابر قانون، حذف قوانین دست و پا گیر، عدالت و انصاف، برخورداری از فرصت های برابر و حمایت از گروه های آسیب پذیر، شایسته سالاری و تخصیص بهینه منابع انسانی و مالی.   |
| کارایی و اثربخشی | سیستم اداری ساده و قابل رصد، توجه و رفع نیازهای رفاهی جامعه، مشارکت همه کنش گران در هدف گذاری، کارایی و اثربخشی، توجه به نیازهای مردم و استفاده کارا از منابع موجود، دستیابی همگانی به بهداشت و آموزش، وجود عدالت اجتماعی، ارائه خدمات در چارچوب زمانی منطقی و بدون تبعیض و ایجاد فرصت های برابر. |
| مسئولیت پذیری    | برابری افراد در مقابل عواقب اقدامات و تصمیمات، سیاست های با ثبات.   |

## ۲. تحلیل شاخص های حکمرانی خوب در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

در ایران پس از انقلاب اسلامی، گرایشات مختلف سیاسی در دولت های مختلف هر از چندسال دارای قدرت شده و بنابر دیدگاه های خود(اصول گرایی- اصلاح طلبی) به کار

پرداخته‌اند. تمام آن‌ها در برخی از اصول با یکدیگر مشترک و در برخی موارد با یکدیگر اختلاف و یا حتی دارای تضاد بوده که می‌توان آن را ناشی از تفاوت نگاه در مشروعیت دولت جمهوری اسلامی از دیدگاه آن‌ها دانسته که یکی قائل به مشروعیت کامل دینی و متعالی و دیگری به ترکیب مشروعیت الهی و مردمی هستند.

صرف نظر از این دو برداشت در اینجا با مراجعه به اصلی‌ترین متن سیاسی کشور که همان قانون اساسی است سعی می‌شود با توجه به شاخص‌های مطرح شده مصادیق آن در قانون اساسی و احیانا قوانین موضوعه به اختصار برمی‌گردد. حقوق اساسی مجموعه اصول و قواعدی است که روابط حکومت را با مردم و همچنین اقتدارات و وظایف و مسؤولیت‌های دستگاه‌های سه‌گانه قانون گذاری اجرایی و قضایی و صاحبان مقامات عمده حکومت و ارتباط میان آن‌ها را معلوم و معین می‌کند (بوشهری، ۱۳۸۴: ۲۰). برای حقوق اساسی منابع ذکر شده از جمله آن می‌توان به قانون اساسی، قوانین عادی عرف، عادات و رسوم، احکام و فرامین روسای کشورها و نظریات علمای حقوق اشاره کرد (عمید زنجانی، ۱۳۸۷: ۳۲). در تمام گرایش‌های حقوقی، قانون اساسی، به عنوان مادر قلمداد می‌شود. قوانین عادی و مقررات اجرایی و آموزه‌های حقوقی باید با توجه به قانون اساسی موجودیت یابند (ویژه، ۱۳۹۵: ۱۸).

در قانون اساسی چگونگی توزیع قدرت و کیفیت آن و نحوه اقتدار و اعمال آن توسط دولت مشخص می‌گردد. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نگاه دو ساختاری مشهود است. در حالی که اصل‌های ۴ و ۵۶ بر اسلامیت آن تاکید دارد اصل ۶ بر جنبه جمهوریت آن پا می‌فشارد که در اینجا به آن پرداخته نمی‌شود. در بررسی قانون اساسی به اصولی برخورد کرده که مبنای نزدیکی با شاخص‌ها و اهداف حکومت خوب دارند که در اینجا به برخی از آنان اشاره می‌گردد.

## ۱-۲. حاکمیت قانون

در معرفی مفهوم حکمرانی خوب، موضوع حاکمیت قانون مورد توجه قرار گرفته و به عنوان یکی از شاخص‌های اصلی آن مطرح گردید. یکی از اندیشه‌های حاکم و حقوق اساسی مدون که همه اندیشمندان حقوق و علوم سیاسی بر آن تاکید دارند اصل حاکمیت قانون است. رهبر انقلاب اسلامی امام خمینی (ره) در فرازهای مختلف بر جنبه قانون‌مدار بودن حکومت تأکید داشته‌اند، چون حکومت اسلام حکومت قانون است برای زمامدار علم به قوانین لازم می‌باشد (صحیفه نور، ج ۳: ۲۷). و یا این حکومتی است که در مقابل قانون همگی علی‌السواء حاضرند (صحیفه نور، ج ۲۱: ۴۷). در اصل ۳ بند ۶، محو هرگونه استبداد و خودکامگی و انحصارطلبی

\_\_\_\_\_ ارزیابی شاخص های حکمرانی خوب در قانون اساسی....

آورده شده است. در قانون اساسی وظایف و اختیارات مقامات عالیه کشوری از رهبری تا کارگزاران آن در اصل های ۱۷۳، ۱۷۰، ۱۵۵۶، ۱۴۰، ۱۳۳، ۷۲، ۷۱، ۱۱۰ و دیگر قید شده است. روشن است که حاکمیت قانون نیاز به سازوکارهای نظارتی و پایشی دارد تا حاکمان نتوانند با استفاده از قدرت خود قوانین را اجرا نکرده و یا براساس سلیقه های خود به اجرا گذارند. در عالی ترین سطح دولت جمهوری اسلامی که رهبری است (اصل ۱۱۱) برای مجلس خبرگان وظیفه نوعی نظارت و پاسخگویی رهبری به آن دیده می شود. براساس اصل ۱۱۲ قانون اساسی مجمع تشخیص مصلحت نظام در مواردی که مصوبه مجلس بر اساس نظر شورای نگهبان برخلاف شرع یا قانون اساسی باشد و اصرار مجلس بر آن وجود داشته باشد به واسطه مصلحت مبادرت به تصمیم گیری می نمایند. اصل ۱۷۸ با تعریف شورای امنیت ملی، اختیارات قانونی به وی می بخشد. به نظر می رسد شاخصه حاکمیت قانون در قانون اساسی دولت جمهوری اسلامی ایران قابل مشاهده می باشد.

## ۲-۲. مسؤولیت پذیری

در متن قانون اساسی، رهبری در مقابل مجلس خبرگان دارای مسؤولیت شناخته شده و مجلس خبرگان نقش نظارتی بر وی را برعهده دارد که اصل ۱۱ به آن اختصاص یافته است. در قانون اساسی قوه مجریه تحت بالاترین سطح نظارت و جواب گویی و مسؤولیت در مقابل سایر قوا و رهبری قرار داده شده است. اصل ۱۳۴ و ۱۳۳ و ۸۹ و ۸۸ مسؤولیت سیاسی شخص ریاست جمهوری در اصل ۱۱۰ بند ۱۰ مسؤولیت کیفری وی مورد توجه قرار گرفته شده است. هیئت دولت و وزیران در اصول ۸۸، ۸۹ و ۱۴۷ دارای مسؤولیت سیاسی در مقابل مجلس شناخته شده و در اصل ۱۴۰ نحوه رسیدگی کیفری نسبت به اعمال آنها مشخص و در اصل ۸۴ مسؤولیت آنان در مقابل تمام ملت قید شده است. اصل ۱۷۱ و ۱۶۴ بر مسؤولیت و نحوه عمل قضات تأکید گردیده است. اصل ۱۴۳ به مسؤولیت ارتش و سپاه پاسداران برای تمامیت ارضی کشور و نظام جمهوری اسلامی پرداخته است. بدیهی است مسؤولیت پذیری به منزله پاسخگو بودن نیز هست و موارد گفته شده همه بر این منوال قرار دارند. می توان با بررسی قانون اساسی موارد ذیل را به عنوان روابط مسؤولیتی متقابل نهادها و افراد در داخل دولت و در مقابل مردم به صورت تفکیک شده احصاء کرد.

## ۲-۳. پاسخگویی

**مقام رهبری:** براساس اصل ۱۱۱ قانون اساسی دارای نوعی پاسخ‌گویی در مقابل مجلس خبرگان است.

**رئیس جمهور:** پاسخ‌گویی در برابر مردم (اصل ۱۲۲ قانون اساسی)، پاسخ‌گویی در برابر رهبری (اصل ۱۲۲ قانون اساسی)، پاسخ‌گویی در برابر مجلس شورای اسلامی (اصل ۱۲۲ و ۸۹ قانون اساسی) را برعهده دارد.

**قوه مقننه:** پاسخ‌گویی در برابر شهروندان و مجلس (اصل ۹۰ قانون اساسی)، پاسخ‌گویی رهبری در پیروی از سیاست‌های کلی نظام را انجام می‌دهد.

**قوه مجریه:** پاسخ‌گویی در برابر رهبری در پیروی از سیاست‌های کلی نظام، پاسخ‌گویی در برابر مجلس شورای اسلامی برای اجرای قانون، پاسخ‌گویی به تحقیق و تفحص، پاسخ‌گویی تذکرات، سوال و استيضاح نمایندگان (اصل ۸۹)، پاسخ‌گویی اجرای دقیق قانون بودجه (نظارت بوسیله دیوان محاسبات)، پاسخ‌گویی شکایات مردمی از طرز عمل قوه مجریه (اصل ۹۰)، پاسخ‌گویی در برابر قوه قضائیه، احقاق حقوق شهروندان (از طریق دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی)، پاسخ‌گویی برای اجرای دقیق قوانین (با نظارت سازمان بازرسی کل کشور)، بررسی دارایی رئیس جمهور، وزیران و معاونین رئیس جمهور توسط رئیس قوه قضائیه که برخلاف حق افزایش نیافته باشد (پاسخ‌گویی به رئیس قوه قضائیه).

**قوه قضائیه:** پاسخ‌گویی در برابر قوه مقننه بابت اجرا یا عدم اجرای قوانین و شکایات مردمی از طرز کار قوه قضائیه (اصل ۹۰)، پاسخ‌گویی در برابر مقام رهبری، 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 فقهای شورای نگهبان: به رهبری، پاسخ‌گویی صدا و سیما: به مقام رهبری (گرچه به صراحت در قانون اساسی آورده نشده منتها از متن قانون اساسی قابل برداشت است، پاسخ‌گویی نیروهای مسلح به مقام رهبری.

**عدالت همه‌گیر:** علاوه بر مقدمه قانون اساسی که بر جنبه عدالت خواهی و نفی سلطه در گستره جهان تأکید دارد. اصل ۲۰ بر کرامت و ارزش والای انسانی و آزادی توأم با مسؤولیت وی، نفی هرگونه ستم‌گری و ستم‌کشی و سلطه‌گری و سلطه‌پذیری و برقراری قسط و عدل به عنوان پایه‌های نظام جمهوری اسلامی تأکید کرده است. اصل ۱۹ بر برابری حقوق تمام مردم ایران، اصل ۲۰ بر برابری زن و مرد در کلیه حقوق، اصل ۲۳ بر مصونیت حیثیت و جان و مال و حقوق

\_\_\_\_\_ ارزیابی شاخص های حکمرانی خوب در قانون اساسی....

و مسکن و شغل مردم از تعرض، اصل ۲۳ بر ممنوعیت تفتیش عقاید و مواخذه براساس داشتن عقیده، اصل ۲۶ به آزادی احزاب و اقلیت‌های شناخته شده و منع محدودیت تأکید کرده است. وجود حق دادخواهی و قانونی بودن مجازات فقط از طریق دادگاه‌های صالح، اصل برائت، ممنوعیت شکنجه و عدم اعتبار اقرار بر اثر آن، حفظ حرمت متهمان و زندانیان در اصول ۳۵ و ۳۶ و ۳۷ و ۳۸ و ۳۹ به رسمیت شناخته شده و بیان گردیده است.

اصول ۱۰۱، ۶۴، ۵۰، ۴۳، ۳۱، ۲۹، ۲۸، ۲۱، ۲۰، ۱۹، ۱۳، ۱۲، ۳ مواردی مانند برابری، جنسیت، پایداری و برابری بین نسل، عدالت در تخصیص منابع، تامین نیاز اقشار آسیب پذیر و تضمین حقوق اقلیت ها را مورد نظر قرار داده است.

**مشارکت:** جمهوریت به عنوان یکی از دو جزء تشکیل دهنده دولت جمهوری اسلامی ایران مستلزم مشارکت و دخالت مردم در امر تعیین سرنوشت خود به صورت مستقیم و غیرمستقیم می‌باشد. در قانون اساسی اصل اول بر مشارکت مردم در تصویب این قانون با اکثریت بالا اشاره دارد. اصل ۶ و ۵۰ و نهم اداره کشور را بر اتکای آرای عمومی دانسته که از راه انتخابات و همه‌پرسی تحقق می‌یابد دانسته است. اصل ۸ با مطرح کردن دعوت به خیر و امر به معروف و نهی از منکر همگانی و متقابل مردم و دولت آن را به عنوان یک وظیفه دانسته است. اصل ۲۶ و ۶۴ بر مشارکت همه مردم و اقلیت‌ها و احزاب و داشتن نماینده برای اقلیت‌ها تأکید کرده است. اصول هفتم و یکصدم این قانون بر جنبه شورایی بودن اداره امور کشور در گستره‌های مختلف آن تأکید دارد. اصل ۵۹ علاوه بر حق مردم در انتخابات جوامع مختلف بر امکان همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به مردم در امور بسیار مهم صحه گذاشته است. انجمن های مدنی و مردم، مشارکت پذیری، مشارکت در رأی گیری و انتخابات، حق شهروندی، حق تکرر آرا، آزادی بیان در اصول ۲۳، ۱۵، ۹، ۷، ۶، ۳، ۱، ۲۴، ۲۵ تا ۳۴، ۱۰۱، ۱۰۴، ۱۱۷، ۱۱۴ مورد توجه قرار گرفته اند. همه این اصول و نیز محتوای کلی قانون اساسی و موضوعیت آن و نیز خواست‌ها و اهداف انقلاب اسلامی که در شعارها و سخنرانی‌های رهبران آن مشهود بوده است همه بر لزوم مشارکت مردمی در امور کشور تأکید موکد دارند.

**شفافیت:** وجود سازو کار صریح قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی و علنی بودن مذاکرات و مصوبات آن که در اصل ۶۹ به صورت لزوم علنی بودن و پخش آن از طریق رسانه‌ها یکی از مظاهر وجود شفافیت در قانون اساسی می‌باشد که بر اساس آن تمام افراد ملت می‌توانند در جریان مستقیم روند قوانین قرار گیرند. وجود دیوان محاسبات برای روشن شدن صحت عملکرد

مالی قوه مجریه، اختیارات تحقیق و تفحص در تمام امور توسط نمایندگان مجلس(اصل ۷۶) حق سوال و تذکر و استیضاح(اصول ۸۸ و ۸۹) و اصل ۹۰ که بر جنبه لزوم جواب‌گویی عمومی برای مردم می‌تواند از مصادیق ایجاد شفافیت در عملکرد دولت جمهوری اسلامی تلقی شود. مواردی که به آن‌ها پرداخته شد مواردی بودند که در قانون اساسی قید شده و قابل تطبیق نظری با شاخص‌های اصلی یک حکومت خوب بودند. به صورت عملی و به واسطه وجود موانع و مولفه‌هایی که برخی از آن‌ها در خود قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز وجود دارد، عملکرد عملی در حوزه شاخص‌های ذکر شده با موانعی مواجه می‌باشد. در اینجا به بررسی برخی از این موانع پرداخته می‌شود.

### ۳. موانع حاکمیت مطلوب در جمهوری اسلامی ایران

ساختار خاص دولت جمهوری اسلامی ایران چه از نظری مشروعیت و چه از نظر اجرایی باعث شده در تطابق عملی شاخص‌های یک حکمرانی خوب با آن دچار مشکل شویم و به صورت عملی نتوانیم به صورت موثری آن‌ها را تطابق دهیم. در ذیل به اصلی‌ترین موارد که ناشی از قوانین و مبانی هستند به عنوان چالش‌های آن اشاره می‌شود:

#### ۳-۱. چالش حاکمیت قانون و فرهنگ سیاسی حاکم

شاید به عنوان اولین مشکل در حاکمیت واقعی قانون فرهنگ سیاسی باشد. فرهنگ مجموعه علوم، دانش‌ها، هنرها، افکار و عقاید، اخلاقیات، مقررات و قوانین، آداب و رسوم و سایر آموخته‌ها و عاداتی است که انسان به عنوان یک عضو جامعه کسب می‌کند. و این مجموعه در حوزه سیاست حاصل تعامل عناصر فرهنگی متن جامعه، نخبگان، شواهد تاریخی، رسانه‌ها و وسایل ارتباطی، عملکرد رهبران جامعه در طول زمان خواهد بود که فرهنگ سیاسی خوانده می‌شود. فرهنگ سیاسی ایران در طول زمان دارای خصوصیتی گردیده که می‌توان از آن‌ها به وجود نوعی عدم اعتماد به سیاست و سیاستمداران است که این حاصل تجارب تاریخی است که وجود داشته است. استبداد طولانی و خاص شرقی که هیچ‌گونه راهکار مسالمت آمیز در تغییر روش و یا خود حاکمان وجود نداشته و تغییرات بر اثر عوامل قهری و جنگ و زور صورت می‌پذیرفته است. حاکمان خود را همواره در بیم حمله و دسیسه دشمنان حس می‌کرده و به نخبگان جامعه بدگمان بوده و هرگاه فردی کوچک‌ترین نافرمانی از خود نشان داده مورد غضب و حذف قرار می‌گرفته است. حکومت‌ها بر مبنای ترس و قوه قهریه بر مردم حکمرانی

می نمودند. اجزای حکومت و اطرافیان حاکم نیز همواره در هراس از غضب و بی‌مهری حاکمان قرار داشتند و به این جهت کمتر سعی در ایجاد تحول و اصلاح امور می نمودند. هیچ رقیب سیاسی تحمل نشده و ترس و بدگمانی و بی‌اعتمادی وضعیت غالب مابین اجزای حکومت بوده است. مردم نیز تحت تأثیر همین روش و سیاق همواره به حکومت و اجزای آن بی‌اعتماد بوده و یک شکاف اجتماعی و طبقاتی مابین حاکمیت و مردم همواره وجود داشته است. دردوران جدید نیز دخالت مردم در امور به میزان حداقلی بوده و حتی به احزاب و گروه‌های سیاسی نیز بدگمان بوده و حضوری بسیار کم‌رنگ در آن‌ها داشته و در برخی موارد هم اگر حضوری صورت می‌پذیرفته به صورت احساسی و کوتاه مدت و بدون پشتوانه منطقی و تشکیلاتی بوده و سریعاً هم فروکش می‌نموده است.

در فرهنگ جامعه سنتی ایران تأثیر کاریزما و قهرمان‌طلبی بسیار گسترده بوده و همواره امید به ظهور افرادی برای اصلاح امور به صورت معجزه‌آسا و سریع وجود داشته و افرادی که می‌توانستند از خود یک چهره کاریزماتیک و سریع از خود نشان دهند مورد اقبال مردم قرار می‌گرفته و از آن‌ها به عنوان یک منجی یاد می‌شده است. چنانکه ظهور رضاخان در هنگام بحران‌های بعد از مشروطه از سوی بسیاری از مردم مورد استقبال قرار گرفت. افرادی که بتوانند با بزرگنمایی خود و دادن وعده‌های بزرگ (حتی غیرعملی) در جامعه خود را مطرح کنند مورد اقبال سریع مردم قرار می‌گیرند. فرهنگ قبیله‌ای و عشیره‌ای و مرکزگرایی ناشی از آن و لزوم تبعیت از بزرگان ایل و قبیله و عدم پذیرش خواست‌های فردی در مقابل خواست‌های ایل که از سوی بزرگان آن تعیین می‌شده همواره باعث رکود عملی و تلاش برای تغییرات، ابتکار شخصی افراد بوده است. سلسله مراتب ناشی از استبداد خاص شرقی که به صورت زنجیروار از شاه آغاز و به کدخدایان و مباشران در روستاها ختم می‌گردید هیچ‌گاه اجازه ساماندهی و تجمیع مردم برای خواست‌های آنان را نمی‌داده است. این گونه عوامل به صورت کلی نوعی بی‌تفاوتی و ناامیدی سیاسی را برای جامعه رقم زده که این بی‌تفاوتی را می‌توان یکی از عوامل بسیار بزرگ عدم حاکمیت قانون مطلوب است.

وقوع انقلاب اسلامی را در چنین فرهنگ سیاسی می‌توان یک استثنا قلمداد کرد. وقایع انقلاب و پس از آن تحرک زیادی در جامعه سیاسی و اجتماعی ایران بوجود آورد و لیکن رخدادهایی همچون جنگ باعث کندی این تحرک شد و هم اکنون نیز با نامطلوب شدن شرایط اقتصادی می‌توان شاهد نشانه‌های از بازگشت این بی‌تفاوتی در جامعه بود. در این میان قانون

اساسی جمهوری اسلامی علیرغم داشتن مولفه‌هایی که در قبل به آن اشاره گردید که در قیاس نظری قابل انطباق با مولفه‌های یک حکومت خوب هستند دارای برخی اشکالات بوده که منجر به تشدید بی‌تفاوتی و در نتیجه عدم حاکمیت مطلوب قانون در جامعه می‌گردد. یکی از این اشکالات عدم وجود سازوکارهای عملی و مشخص برای ضمانت اجرای قوانین و نظارت بر عملکرد مدیران است. در اصل ۱۱۳ ریاست جمهوری مسؤول اجرای قانون اساسی شناخته شده است. بدیهی است که قانون اساسی فقط در حوزه قوه مجریه قرار نداشته و قوای مقننه و قضائیه و سایر نهادهای حکومتی و حتی رهبری را مورد شمول خود قرار می‌دهد.

### ۲-۳. چالش عدم مشارکت عمومی در تدوین قوانین و بی‌ثباتی حاصل

روند مشخص شده برای وضع قانون در صورت طرح از سوی نمایندگان و لایحه از سوی دولت می‌باشد. در اصل ۱۰۲ شوراهای استان‌ها نیز دارای صلاحیت ارائه طرح جهت بررسی در مجلس شناخته شده است. اگرچه در اصل ۵۹ همه‌پرسی عمومی در امور بسیار مهم امکان‌پذیر شناخته شده ولیکن تاکنون این اتفاق در مورد قوانین رخ نداده است. در رویه جاری به صورت عملی هیچ‌گونه مشارکت مردمی و حضور مستقیم آنان در تدوین قوانین وجود نداشته و امر به صورت نمایندگی به مجلس شورای اسلامی واگذار گردیده است و هیچ‌گونه نظرخواهی از مردم چه در مرحله تدوین و چه در مرحله اجرا از مردم صورت نمی‌پذیرد. در شرایطی که به واسطه وجود عوامل خاص در ایران شاهد وجود احزاب مستقل و قوی نبوده و جامعه مدنی بنابر برداشت‌های معمول وجود ندارد و این موضوع باعث نوعی عدم کارایی و عدم توجه به خواست و نیازهای مردم خواهد شد. تغییرات پی‌درپی قوانین و نیز وضع قوانین موردی و منطقه‌ای از نتایج این گونه رویه‌هاست. وجود قوانین آزمایشی در موارد مهم و اجرای طولانی مدت آن‌ها از مصداق‌های این گونه وضعیت هستند. مشخص است قوانین در این حالت دارای کارایی کافی و مطلوب نبوده و در عمل به علت جامع نبودن از سوی مجریان به صورت مطلوب اجرا نشده و حتی در مورد آن‌ها گزینش و اعمال سلیقه‌های زیادی صورت می‌پذیرد.

### ۳-۳. چالش تفکیک قوا و وجود نهادهای بالاتر از آنان

سازوکارهایی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران وجود دارد که به نوعی خارج از حوزه تعریف شده معمول از تفکیک قوا که به سه شاخه مجریه، قضائیه و مقننه تقسیم می‌شود قرار می‌گیرد. این سازوکارها در واقع نوعی چاره‌جویی در مقابل تقابل مابین دو مفهوم جمهوریت و اسلامیت نظام است. برقراری دولت مدرن و نیازهای جدید مردم مستلزم این است که قوانین



دارای انعطاف و قابلیت تطبیق خود با شرایط روز و مورد نیاز باشند. از سویی وجود نگرش مشروعیت متعالی حکومت و تأکید آن بر تفوق و پایدار بودن احکام دینی بر تمام شرایط و عدم انعطاف بسیاری از آن‌ها (بنابر نظر برخی از این نظریه‌پردازان) و کم توجهی به خواست‌های جامعه اگر در راستای این قوانین نباشند، درراه رسیدن به این منظور به مشکل برخورد می‌کند. در طول عمر جمهوری اسلامی، با بروز مشکلاتی در این زمینه، موضوعی تحت عنوان حکم حکومتی مطرح گردید ولیکن در قانون اساسی سازوکاری برای آن تعیین نشد. صرف نظر از اینکه در برخی از موارد این احکام خارج از این چارچوب‌ها نیز اعمال می‌شود و به نوعی قانون تبدیل شده است. منظور از حکم ثانوی، احکامی است که به لحاظ اضطرار و دیگر عناوین ثانویه برای موضوع از طرف خداوند قرار داده شده است. به عبارت دیگر، به احکامی ثانوی می‌گویند که به خاطر عارض شدن حالتی نظیر اکراه، اضطرار، عسر و حرج و یا عناوینی مثل نذر و تقیه (عناوین ثانوی) برای مکلف، قرار داده می‌شود؛ چون بیشترین کاربرد آن از عناوین ثانوی، حالت اضطرار است، به آن حکم اضطراری هم گفته شده است (اصول فقه، ۱۳۸۹: ۱۱۵).

#### ۳-۴. چالش عدم پاسخ‌گویی عملی و مستقیم

قبلا از وجود پاسخ‌گویی توسط دولت در حوزه داخلی خود و به ملت در قانون اساسی مواردی گفته شد. در خود بدنه دولت پاسخ‌گویی می‌تواند به صورت یک سیستم در حال کار باشد ولیکن در حوزه پاسخ‌گویی به ملت سازوکاری مطلوب برای آن وجود ندارد. پاسخ‌گویی ملتزم وجود نظارت است و باید مردم بتواند خود به این مهم اقدام کنند. روشن است که به صورت فردی امکان این امر وجود نداشته و یا بسیار مشکل باشد. لذا در جوامع دموکراتیک جامعه مدنی عهده دار این وظیفه و انتقال خواست مردم به حاکمان و پایش رفتار آنان و درخواست پاسخ در مقابل سوالات مردم هستند.

در ایران بنابر دلایل عمدتاً فرهنگی که در پیش به آن‌ها اشاره شده و نیز عدم استقبال و خواست حاکمان عملاً به جز دوران کوتاهی که می‌توان آن‌ها را در فاصله بین مشروطیت تا رضاخان و سال‌های ۱۳۳۰ تا ۱۳۳۲ در دوران موسوم به دموکراسی ناقص نمی‌توان نشانه‌ای از فعالیت‌های موثر احزاب مشاهده کرد. البته برخی شباهت‌ها با کارکرد حزبی و جامعه مدنی در ایران مشاهده می‌گردد که اولاً فاقد تشکیلات منظم بود و ثانیاً به صورت مقطعی و موقتی و بخصوص در هنگام برگزاری انتخابات می‌باشد. با وجود تأکید بر اصل تفکیک قوا و مستقل بودن آن‌ها و داشتن حوزه‌های خاص و تخصصی برای آن‌ها و نهادهای موازی و مشابه در قانون

اساسی قرار داده شده‌اند که هریک از آن‌ها دارای قدرت و اختیارات زیادی هستند. مجمع تشخیص مصلحت نظام اگرچه به عنوان یک راه حل برای مشکلات ناشی از برخی ناهمخوانی‌های دو مولفه جمهوریت و اسلامیت نظام با لحاظ کردن مصلحت و شرایط روز تعیین گردیده و لیکن خود دارای قدرت قانون‌گذاری گردیده است. شورای امنیت ملی براساس اصل ۱۷۸ برای تامین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی تشکیل یافته و در گستره مهمی حق دخالت و صدور دستورات دارد که عملاً هیچ محدودیتی برای آن پیش‌بینی نشده و با صرف تأیید رهبری به اجرا می‌رسد. این مصوبات می‌تواند در تناقض با بسیاری از حقوق مندرج در قانون اساسی برای ملت و محدودسازی آن‌ها باشد. عدم وجود تمرکز اجرایی در بدنه دولت و بخصوص قوه مجریه و تقسیم اختیارات مابین رهبری و آن، بزرگ بودن بدنه انسانی دولت و تفوق روابط فردی و شخصی بر مقررات در برخی موارد و سلیقه‌ای بودن آن از دیگر عواملی هستند که پاسخ‌گویی را در دولت جمهوری اسلامی دچار ضعف می‌کند.

به طور خلاصه می‌توان گفت از لحاظ تئوریک و قوانین اساسی دولت جمهوری اسلامی ایران دارای مولفه‌های یک حکومت خوب است که این نشانگر وجود یک تفکر حقوقی و براساس تجارب حاصل از مناطق دموکراتیک در میان تدوین کنندگان اولیه این قانون است. اگرچه جمهوری اسلامی ایران به لحاظ ساختار مشروعیت دارای یک دو انگاری بوده و این موضوع در قانون اساسی نیز تأثیر خود را گذاشته است و لیکن به صورت فراگیر و مستقل سازماندهی شده بود و عمدتاً احزاب به صورت احزاب وابسته به حکومت و دارای نقش تأیید کننده اعمال حاکمان و یا احزاب و سازمان‌های زیرزمینی و بعضاً خشونت‌گرا بوده‌اند که می‌توان هر دو آن‌ها را نتیجه عملکرد حاکمان و عدم خواست آن‌ها به پاسخ‌گویی دانست.

پس از انقلاب اسلامی وجهه ضد استبدادی آن کاملاً روشن است اگرچه در قوانین اساسی برخی قوانین عادی مانند گردش آزاد اطلاعات، منشور حقوق شهروندی، قانون احزاب و ... این پاسخ‌گویی دیده می‌شود و حقوق احزاب مورد شناسایی قرار گرفته‌اند و لیکن به علت وجود شرایط خاص امنیتی و نظامی که همواره پس از انقلاب اسلامی به واسطه درگیری‌های داخلی ابتدای انقلاب، جنگ با عراق، منازعات با غرب و بخصوص ایالات متحده و پدیده تروریسم بنیادگرا در منطقه و برخی اختلافات داخلی، کمتر شرایطی همه جانبه برای تکامل جامعه مدنی فراهم شده است، البته در رقابت‌های جناحی موجود که میان دو طیف موسوم به اصلاح طلب و

\_\_\_\_\_ ارزیابی شاخص های حکمرانی خوب در قانون اساسی....

اصول گرا صورت می گیرد برخی عملکرد های شبه حزبی به خصوص در هنگام انتخابات به صورت تشکیل ائتلاف و ستاد هماهنگی و امثال آن به وجود می آید که به سرعت دچار تشتت شده و بعد از انتخابات پایان می یابند.

### نتیجه گیری

از نظر شکلی و حقوقی دولت جمهوری اسلامی ایران صرف نظر از برخی موارد مبهم، مولفه های یک حکومت خوب را در قانون اساسی دارا می باشد که نشانگر قوت حقوقی این قانون است. ولی به صورت عملی این تطابق را به علت برخی مشکلات ساختاری که تحت تاثیر تقابل دو مفهوم جمهوریت به معنای تن دادن به خواست مردم و مشروعیت گرفتن از آنان و اسلامی بودن به معنای حاکمیت متعالی و مشروعیت حکومت از بالا است، نمی تواند مولفه های حکومت خوب را به معنای کلاسیک در آن تثبیت شده دانست. شاید بتوان نگاه خاصی که در کشور در زمینه اهداف و نیز مشروعیت حکومت وجود دارد را بتوان از دلایل این موضوع علیرغم داشتن پشتوانه حقوقی مناسب در قانون اساسی برای تحقق حاکمیت بر مبنای حکومت خوب دانست. در این دیدگاه که داعیان، آن را مبتنی بر اسلام می دانند در دیدگاه اسلام، پیشرفت مادی هدف نیست، بلکه وسیله رشد و تعالی انسان است.

در جهان بینی اسلامی، ثروت، قدرت و علم وسیله رشد انسان و زمینه ساز برقراری عدالت، حکومت حق، روابط انسانی در جامعه و دنیای آباد هستند (ناظمی اردکانی، ۱۳۸۷). فکر حاکم بر غرب در حال حاضر، تفکری الحادی - لیبرالی، یعنی منهای دین است. در چنین نگرشی، جامعه، سیاست، انسان و تمام ارزش هایی که برای وی مطرح می شود، از خود انسان نشئت گرفته است و آفریننده ارزش ها خود انسان است (اومانیسیم). بنابراین، در این نگرش، جایی برای خدا و آخرت منظور نشده است (مصباح، ۱۳۸۲: ۸۷). در چنین شرایطی بسیاری از شاخص های حکومت خوب مانند حاکمیت قانون، پاسخگویی، عدالت به معنای اومانستی، و... به عنوان یک شاخص قابل قبول نخواهد بود.

### فهرست منابع

- امامی، محمد و شاکری، حمید(۱۳۹۴). «حکمرانی خوب و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پژوهشنامه حقوق تطبیقی، سال اول، شماره ۲، پاییز و زمستان، صص ۵۷-۲۵.
- بیات، عبدالرسول و دیگران(۳۸۶). فرهنگ واژه‌ها، قم: اندیشه و فرهنگ اسلام.
- توحید فام، محمد (۱۳۸۱). دولت و دموکراسی، تهران: انتشارات روزنه.
- جونز، ویلیامز تام(۱۳۸۸). خداوندگان اندیشه سیاسی، ترجمه علی رامین، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی.
- دباغ، سروش و نفری، ندا (۱۳۸۸). «تبیین مفهوم خوبی در حکمرانی»، نشریه مدیریت دولتی، دوره ۱، شماره ۳، پاییز و زمستان، صص ۱۸-۳.
- دینار فرکوش، بهلول(۱۳۹۰). «بررسی تاثیر نشانگر های اخلاق رسانه ای بر حکمرانی خوب»، نشریه مطالعات رسانه ای دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات، سال ششم، شماره ۱۵، زمستان صص ۱۷۵-۱۶۱.
- سردارنیا، خلیل اله(۱۳۹۰). درآمدی بر جامعه شناسی سیاسی، تهران: نشر میزان.
- شاکری، حمید و فدایی، علی اصغر (۱۳۹۳). «راهبردهایی برای تحقق حکمرانی خوب شهری در چهارچوب نظریه سیستمی»، کنفرانس ملی معماری و منظر شهری پایدار، مشهد: موسسه بین المللی مطالعات معماری و شهرسازی مهرآز شهر.
- شهری، جعفر(۱۳۸۴). حقوق اساسی، جلد ۲، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- عبدخدایی، مجتبی(۱۳۹۳). «دولت مدرن، دولت تمدنی»، فصلنامه علمی پژوهشی فلسفه و الهیات، سال نوزدهم، شماره سوم، پاییز، صص ۱۲۲-۹۷.
- علیزاده ثانی، محسن و الوانی سید مهدی(۱۳۸۶). «تحلیلی بر کیفیت حکمرانی خوب در ایران»، نشریه مطالعات مدیریت بهبود و تحول، شماره ۵۳، بهار صص ۲۴-۱.
- عمید زنجانی، عباسعلی(۱۳۸۷). مبانی حقوق اساسی، تهران: مجمع علمی و فرهنگی مجد.
- قالیباف، محمدباقر (۱۳۹۰). ایران و دولت توسعه گرا، تهران: انتشارات وزارت خارجه.
- قربانزاده، محمد و شاکری، حمید (۱۳۹۴). «امنیت انسانی در پرتوی دکترین حکومت خوب»، فصل نامه حقوقی مجد، شماره ۳۵، صص ۱-۱۹.
- مصباح یزدی، محمدتقی(۱۳۸۲). کاوش ها و چالش ها، تحقیق و نگارش محمدمهدی نادری و سیدابراهیم حسینی، قم: مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی(ره).

- \_\_\_\_\_ ارزیابی شاخص های حکمرانی خوب در قانون اساسی....
- موسوی خمینی(ره)، امام روح الله (۱۳۷۹). صحیفه نور، جلد ۲۱. تهران : موسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی(ره).
- میدری، احمد(۱۳۸۳). «تغییر در سیاست های بانک جهانی و پیدایش نظریه حکمرانی خوب»، نشریه نامه مفید، شماره ۴۲، خرداد و تیرماه، ۹۳-۱۱۸.
- میدری، احمد و خیرخواهان، جعفر(۱۳۸۳). حکمرانی خوب بنیاد توسعه، تهران: دفتر بررسی های اقتصادی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
- نادری، محمد مهدی(۱۳۹۰). «حکمرانی خوب معرفی و نقدی اجمالی»، اسلام و پژوهش های مدیریتی، شماره ۱، تابستان، صص ۶۹-۹۳.
- ناظمی اردکانی، محمد(۱۳۸۷). «حکمرانی خوب بارویکرد اسلامی»، مجله علوم انسانی، سال هفدهم، شماره ۷۶، مرداد و شهریور، صص ۱۰۷-۱۲۸.