

اصل حاکمیت قانون در الگوی ایرانی - اسلامی پیشرفت

محمدجعفر حبیب‌زاده^۱

عضو هیات علمی دانشگاه تربیت مدرس

چکیده

حقوق بشر و دموکراسی لازم و ملزوم یکدیگرند و با هم تعامل دارند. نظام دموکراسی بر دو بنیان استوار است: رعایت اصل حاکمیت قانون و رعایت حق تعیین سرنوشت. موازین بین‌المللی حقوق بشر نیز بر دو بنیان استوار است: رعایت اصل حاکمیت قانون و رعایت کرامت ذاتی انسان. بنابراین فصل مشترک اصول حاکم بر نظام‌های دموکراسی و موازین بین‌المللی حقوق بشر، لزوم رعایت اصل حاکمیت قانون است و این دو اندیشه در مسیر تحقق دولت قانون‌مدار راه مشترکی را طی می‌کنند. در تلفیق بین نظام دموکراسی و موازین حقوق بشر، حاکمیت قانون، کرامت ذاتی انسان و حق تعیین سرنوشت سه بنیان اساسی نظام‌های سیاسی حقوق بشری مردم‌سالار محسوب می‌شوند که تأثیر این بنیان‌ها در تشکیل و اداره‌ی جامعه‌ی شهری و روستایی متفاوت می‌تواند باشد. جمهوری اسلامی ایران به عنوان یک نظام مردم‌سالار، بنیان‌های مذکور را در اصول مختلف قانون اساسی پذیرفته است. از جمله در اصل ۱ و ۶ و ۵۶ و بند ۸ اصل سوم ق.ا. بر حق تعیین سرنوشت شهروندان، در اصل ۷۱ و بسیاری از اصول فصل سوم، بر حاکمیت قانون و در بند ۶ اصل ۲ بر رعایت کرامت انسانی به عنوان یکی از پایه‌های نظام جمهوری اسلامی تأکید کرده است. همچنین بر اساس ماده‌ی ۱ اعلامیه‌ی جهانی حقوق بشر که بر اساس ماده‌ی ۹ قانون مدنی در ردیف منابع قانونی ایران محسوب می‌شود، «تمام افراد بشر آزاد به دنیا می‌آیند و از لحاظ حیثیت و حقوق با هم برابرند. همه دارای عقل و وجدان هستند و باید با یکدیگر با روح برادری رفتار کنند». بر اساس ماده‌ی مذکور چهار اصل اساسی - لزوم رعایت کرامت ذاتی انسان، تأمین آزادی، برابری شهروندان و برادری بین آنان - به عنوان اصول پایه‌ی حقوق بشر مورد شناسایی قرار گرفته که دولت جمهوری اسلامی ایران

۱. محمدجعفر حبیب‌زاده، استاد دانشکده‌ی حقوق دانشگاه تربیت مدرس.



باید به آن پایبند باشد و در اداره‌ی شهر و روستا مورد توجهش قرار دهد. در این مقاله تلاش بر آن است تا برای دسترسی شهروندان به آزادی، برابری و برادری در سایه‌ی تضمین کرامت انسانی آنان، موازین حقوقی حاکمیت قانون مورد بررسی قرار گیرد.

مقدمه

بحثی را که من خدمت دوستان ارائه می‌دهم، تحت عنوان اصل حاکمیت قانون در الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت است. البته خیلی هم وارد بحث‌های تئوریک نمی‌خواهم بشوم. بحث‌های تئوریک را دوستان مطرح کردند. اما برای ورود به بحث لازم است که یک تعریف جمالی از این موضوع داشته باشیم و اختلاف نظرهایی را که در این زمینه وجود دارد جمع‌بندی کنیم.

بنده معتقدم توسعه در کشورهایی ایجاد می‌شود که بتوانند حاصل دستاوردها و اندیشه‌های مدرن خودشان را از طریق قانون به توسعه‌ی پایدار تبدیل کنند و در کنار آن سرمایه‌ی اجتماعی را افزایش دهند. جامعه‌ای که نتواند شاخصه‌های مربوط به توسعه را به صورت قانون ارائه بدهد، بعید می‌دانم امکان دسترسی به توسعه‌ی پایدار داشته باشد. کشورهایی که در توسعه در خط مقدم قرار گرفته‌اند، کشورهایی هستند که زودتر توانسته‌اند توسعه‌ی قانونمند داشته باشند، یا به تعبیر دیگر، قانونمندی توسعه را شکل بدهند و آن را پایدار کنند و سپس اجرا کنند؛ زیرا سخن گفتن از مباحث تئوری بدون آنکه برای اجرایی کردن آن‌ها برنامه‌ی عمل داشته باشیم، امکان‌پذیر نخواهد بود. برای دسترسی به توسعه‌ی پایدار باید به دنبال این هدف باشیم که دستاوردهای اندیشه‌ی بشری را به صورت قانون به اجرا درآوریم تا امکان همراهی همه‌ی کسانی که در این مسیر می‌توانند کمک کنند، فراهم شود.

استفاده از دستاوردهای جامعه‌ی بشری به این معناست که خودمان را در همه‌ی موضوعات عقل کل ندانیم و همه‌ی دنیا را تابع خودمان فرض نکنیم و توان تعامل و گفتگو را در بین خودمان تقویت کنیم. با بررسی امکانات و توانمندی‌های خودمان راه را پیدا کنیم و از توسعه نترسیم. یکی از مشکلات توسعه در کشور ما این است که سرمایه‌ی اجتماعی‌مان را رشد نداده‌ایم و برای رشد آن بهترین راه برقراری حاکمیت قانون است. البته به این نکته باید توجه داشت که حاکمیت قانون باید با ملاحظه‌ی نیازهای عقلانی و فرهنگی و اجتماعی هر کشور محقق شود که این موضوع به جنبه‌ی ماهوی حاکمیت قانون برمی‌گردد. برای مثال، اصل ۴ قانون اساسی ایران تأکید دارد که قوانین و مقررات عادی باید بر اساس موازین اسلامی تدوین شود. این تأکید یعنی توجه به جنبه‌های فرهنگ اجتماعی و تبدیل آن به قانون لازم‌الاجرا.

این همایش درباره‌ی توسعه‌ی روستایی است. من به این نکته توجه دارم؛ اما بر این موضوع پافشاری می‌کنم که برای دسترسی به توسعه‌ی پایدار، خواه در جامعه‌ی شهری خواه در جامعه‌ی روستایی، هیچ‌گیزی از ایجاد فضای برقراری قانون در روابط اجتماعی وجود ندارد و این هدف اختصاص به جامعه‌ی شهری ندارد؛ بلکه جامعه‌ی روستایی در این زمینه اولویت دارد. هر جامعه‌ای، خواه شهری باشد خواه روستایی، ثروتمند باشد یا غیر ثروتمند، در حال یادگیری باشد یا غیر آن، نیازمند به وحدت در چارچوب قانون است.

در برداشتی که من از توسعه دارم، برای تحقق الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت نیز در صورتی که انتخاب مسیر عقلانی مورد توجه باشد، هیچ تصمیم و سیاستی نمی‌تواند بدون تدوین قانون قابل اجرا و مبتنی بر نیازهای زمان، به توسعه‌ی پایدار منجر شود. لزوم حاکمیت قانون در اندیشه‌های بنیان‌گذار جمهوری اسلامی ایران به گونه‌های مختلف مطرح شده است که من به بعضی از آن‌ها اشاره می‌کنم.

امام خمینی در دی‌ماه ۱۳۵۷ می‌گوید: «حکومت جمهوری اسلامی حکومتی متکی به آرای عمومی است. در جمهوری اسلامی مجلس تشکیل خواهد شد، بعد مجلس نوع جمهوری و کیفیت آن را تدوین خواهد نمود».

در جای دیگر ایشان می‌فرماید: «قوانین اسلام همیشه با شرایط زمان و مکان قابل تطبیق است».

با توجه به امکان انطباق احکام اسلامی با زمان و مکان می‌توانیم در بحث توسعه هم در قوانین به آن توجه کنیم. این‌طور نیست که در گذر زمان حکم اسلامی مفید باشد و در زمان دیگر حکمی مضر باشد. البته در بعضی از زمان‌ها موضوع حکمی تحقق پیدا نمی‌کند و آن حکم منسوخ می‌شود. بنابراین ما می‌توانیم به دستاوردهای توسعه با این تعبیر - لاقلاً به برداشت من - استفاده کنیم. چون من معتقدم توسعه باید قانونمند باشد و توسعه بدون قانون معنا پیدا نمی‌کند. حالا با تعبیر الگو ممکن است محل بحث و مناقشه باشد. گفتم که باید قانون‌مدار باشیم. دولت قانون‌مدار مبتنی است بر اصلی در علم حقوق تحت عنوان اصل حاکمیت قانون. منظور از فرایند قانون‌مداری مراحل است که برای شکل‌گیری قانون عادلانه و اجرای آن باید طی بشود که در فرایندهای الگوی قانون اساسی کاملاً فرایندهایش مشخص است. اما در اینجا چند نکته را من یادآوری می‌کنم.

۱. تحقق قانون‌مداری تنها در یک نظام دموکراتیک که احترام به حق سرنوشت شهروندان را به رسمیت می‌شناسد، امکان‌پذیر است. بنابراین در جامعه‌ای که حق تعیین سرنوشت شهروندان به رسمیت شناخته نشده، قانون‌مداری مصداق نخواهد داشت.



۲. مبنای دموکراسی در شکل غیررسمی‌اش احترام به گفتمان مدنی بین شهروندان است. یعنی برای تدوین قانونی که اجرایی باشد، در مجلس قانون‌گذاری، اول باید موضوع در بین شهروندان مورد بحث قرار گیرد تا زمینه‌ی مشارکت در اجرای آن فراهم شود. اگر از این طریق (گفتمان اجتماعی) قانون‌گذاری کردیم، پشت چراغ‌قرمز ایستادن بر اساس احساس مشارکت صورت خواهد گرفت، نه تکلیفی که حکومت بیان کرده و ممکن است برخی در مقابل آن ایستادگی کنند. اگر قانون مبتنی بر گفتمان اجتماعی نباشد، لازم می‌آید به پلیس و دادگاه متوسل شویم که تجربه نشان داده است در عمل نتیجه نخواهیم گرفت؛ زیرا قانون دستوری است که مجلس بدون مشارکت عمومی شهروندان تصویب کرده است. در حالی که اگر مردم در تدوین قانون مشارکت داشته باشند، در اجرای آن نیز شرکت خواهند کرد؛ زیرا به محتوای آن اعتقاد دارند و در نتیجه تخلف از آن بسیار نادر خواهد بود.

۳. بسیاری از مشکلات اجتماعی، از جمله قانون‌گریزی، با تضمین آزادی بیان شهروندان حل می‌شود. ممکن است سخن‌های ناروا و ادعاهای بی‌دلیل هم مطرح شود، اما وقتی آزادی بیان وجود دارد، پاسخ آن هم داده می‌شود. اگر کسی در مقابل من باشد و با هم بحث کنیم، به این نتیجه منجر می‌شود که یا من حکم یا موضوع را متوجه نشده‌ام یا طرف مقابل. این گفتگو می‌تواند مجادله‌ی طرفینی را به مباحثه‌ی مفید و سازنده تبدیل کند. از نظر من مشکل جامعه‌ی کنونی ما در فرایند همه‌ی موضوع‌های اجتماعی، از جمله توسعه و حاکمیت قانون، ضعف ضمانت اجرایی لازم برای تضمین آزادی بیان است. حتی نمی‌دانیم توسعه چیست و حق نداریم سؤال کنیم که منظور از توسعه چیست. می‌گویند هر آنچه حکومت توسعه می‌داند، باید به آن عمل کنید! این یعنی نقض آزادی بیان. در نتیجه گفتمان اجتماعی شکل نمی‌گیرد و امور بر اساس فهم و برداشت حکومت جاری می‌شود که نقد آن ممنوع و بلکه جرم است! این فرایندها معیوب است و باید اصلاح شود تا جامعه از طریق گفتمان عمومی و با درک واقعیت‌های اجتماعی، فرهنگی و سیاسی به توسعه همه‌جانبه دست یازد.

۴. مبنای حضور عمومی شهروندان در مشارکت در اداره‌ی جامعه و تحقق دموکراسی در عرصه‌ی رسمی نظام سیاسی، مصوبات مجلس قانون‌گذاری است. لیکن باید بر این ویژگی تأکید کنم که نمایندگان مجلس قانون‌گذاری باید منتخب مردم از طریق انتخابات آزاد و عادلانه و مورد نظارت مردم باشند تا توسعه‌ی همه‌جانبه از جمله سیاسی محقق شود؛ و الا در جامعه‌ای که بخشی از صاحبان قدرت برای تعیین نمایندگان مجلس نقش‌آفرین هستند و اکثریت ناچار

به تبعیت از وضعیت موجود هستند، توسعه‌ی همه‌جانبه محقق نخواهد شد. چرا جامعه با فساد ساختاری مواجه می‌شود؟ چرا به رغم تأکید رهبران جامعه، مبارزه با فساد بی‌اثر می‌شود؟ چرا صاحبان قدرت به اندازه‌ای در فساد غوطه‌ور می‌شوند که شعارهای اولیه‌ی انقلاب رنگ می‌بازند؟ پاسخ روشن است. کم‌رنگ شدن حضور مردم در تصمیم‌سازی، فقدان مشارکت عمومی در اداره‌ی کشور، عدم نظارت بر صاحبان قدرت، و عدم برخورد مؤثر با تخلفات و سوءاستفاده از قدرت که تمامی آن‌ها ناشی از سقوط حاکمیت قانون و فقدان برنامه‌ی اجتماعی از طریق گفتمان عمومی بین شهروندان برای تحقق نظارت آن‌ها بر صاحبان قدرت است. تشکیل نهاد قانون‌گذاری باید ناشی از اراده‌ی واقعی مردم باشد، نه صاحبان قدرتی که در طول زمان اراده‌ی شهروندان را از حضور در امور عمومی منع کرده‌اند. اینجاست که نقش مجلس قانون‌گذاری هنگام تدوین قوانین در نظارت بر امور و جلوگیری از تمرکز قدرت در دست صاحبان زر و زور و تزویر پررنگ می‌شود. خاستگاه قانون‌مداری در نظام بین‌المللی حقوق بشر دمکراسی و احترام به کرامت ذاتی انسان و تجلی آن قانون‌مداری است. هرچند متأسفانه در جامعه‌ی ما تا اسم حقوق بشر می‌آید، یک عده بدنشان می‌لرزد و تلاش می‌کنند تلاشگران در این حوزه را با ایراد اتهام‌های واهی از صحنه خارج کنند. حقوق بشر یعنی حکومت قانون. یعنی من بدانم اختیارم چیست، حدود اختیارم چیست، تکلیفم چیست.

نتیجه آنکه پرداختن به بحث توسعه در هر جامعه‌ای بدون توجه به تأمین و تضمین آزادی بیان شهروندان و بدون قائل شدن به موازین حقوق بشر و در رأس آن‌ها حاکمیت قانون از طریق قانون‌گذار منتخب شهروندان امکان‌پذیر نیست.

تا اینجا مباحث مقدماتی بود که فکر کردم اگر گفته نشود، ممکن است نتوانیم موضوع اصلی، یعنی حاکمیت قانون در اندیشه‌ی اسلامی - ایرانی را با هم پیگیری کنیم.

بحث و بررسی

در حقوق ایران، بر اساس بند ششم اصل دوم قانون اساسی، احترام به کرامت و ارزش والای انسانی شهروندان در کنار توحید و نبوت و امامت و معاد و عدل از اصول پایه‌ی نظام جمهوری اسلامی ایران شناخته شده است. تحقق دمکراسی در سایه‌ی شناسایی حق شهروندان در اداره‌ی نظام سیاسی و ایجاد نظام حقوقی بر محور قانون، همان ایده‌ای است که با عنوان دولت قانون‌مدار مطرح کردیم. شناسایی حق‌های بشری در اصول فصل سوم قانون اساسی ایران و مجازات ناقضان این حق‌ها بر اساس ماده‌ی ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی ناشی از پایبندی به حکومت قانون است.



اما در مورد دولت قانون‌مدار سه مرحله را با توجه به قانون اساسی بررسی خواهیم کرد:

۱. حاکمیت قانون یک مفهوم کلی است و اساس و بنیاد آن بر دموکراسی قرار دارد. در نظام قانون‌مدار اساس و بنیان بر دموکراسی است. در حقوق ایران، در اصل اول، بند هشتم اصل دوم، اصل ششم قانون اساسی، به صراحت و در اصول مربوط به حق حاکمیت ملت و قوای ناشی از آن (فصل پنجم و ششم قانون اساسی) بر این شرط تأکید شده است؛ به نحوی که کلیه امور، از جمله قانون‌گذاری و اجرایی و اداری، باید مبتنی بر قانون باشد. هر شهروند می‌تواند با مراجعه به مراجع قضایی ذی‌صلاح از تخلفات و تخطی‌های همه‌ی نهادهای اداری شکایت و از نقض قانون جلوگیری کند.

۲. دولت قانون‌مدار دو جنبه‌ی دیگر هم دارد: یکی جنبه‌ی ماهوی و دیگری جنبه‌ی شکلی است. در دولت قانون‌مدار صوری که نشان از مشروعیت دارد، شرط قانون‌مداری وجود منابع متعدد حقوقی است. در حقوق ایران این شرط محقق است؛ زیرا منابع حقوقی آن - قانون اساسی، قانون عادی، مصوبات دولت، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها - متعدد است و بین آن‌ها سلسله‌مراتب حاکم است و هر منبعی منبع بعدی را کنترل می‌کند. مرجع کنترل در تطبیق قانون عادی با قانون اساسی، شورای نگهبان است (اصل ۹۱ ق.ا.). در تطبیق مصوبات دولت با قانون عادی، رئیس مجلس شورای اسلامی (اصل ۸۵ ق.ا.) و دیوان عدالت اداری (اصل ۱۷۳) نظارت می‌کنند. فرایند نظارت دارای سه بعد اداری، سیاسی و قضایی است. بعد اداری همان نظارتی است که بازرسی دستگاه‌های اجرایی بر سازمان‌ها و افراد زیرمجموعه‌ی خود انجام می‌دهند. بعد سیاسی مثل نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات دولت است که به اقتضای دیدگاه اکثریت مجلس که رئیس را انتخاب کرده‌اند، می‌تواند متفاوت باشد. بعد قضایی مانند نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس شورای اسلامی و نظارت دیوان عدالت اداری بر مصوبات دولت است.

بنابراین نهاد شورای نگهبان در انجام این وظیفه، مانند دستگاه قضایی عمل قضایی عمل می‌کند و در نتیجه باید دارای ویژگی‌های دستگاه قضایی باشد. نظارت قضایی سه ویژگی دارد: اول استقلال رأی و استقلال سازمانی. دوم فراجنبه‌ای بودن. سوم منع تعدد مشاغل. ناظری که استقلال ندارد و تابع مقام دیگری است، گرفتار تعدد مشاغل است و وابستگی سیاسی به گروه‌ها و احزاب سیاسی دارد، نمی‌تواند ناظر واقعی و عادل باشد و در عمل نظارت محقق نمی‌شود و ناظر به دنبال تأمین منافع دستگاه و سازمان و گروه سیاسی خود خواهد بود.

۳. در دولت قانونمدار ماهوی که نشان از مقبولیت دارد، شرط قانونمداری آن است که مقررات و هنجارهای سازنده‌ی دولت مبنی بر وجدان جمعی باشد. وجدان جمعی دو مرحله دارد. اول وجدان جمعی غیررسمی. دوم وجدان جمعی رسمی. وجدان جمعی غیررسمی همین گفتگوها و تبادل افکاری است که در بین شهروندان صورت می‌گیرد. اقتضای وجدان جمعی غیررسمی، آزادی بیان و تأمین امنیت شهروندان برای گفتگوی آزاد و تبادل افکار و اندیشه‌های بین یکدیگر است. آزادی فکر و اندیشه و بیان موجب توسعه‌ی همه‌ی جامعه در سطح ملی می‌شود. برای این منظور باید امکانات دولت، از جمله صدا و سیما، در اختیار شهروندان قرار داشته باشد تا زمینه‌ی تحقق وجدان جمعی رسمی را فراهم کند. تبدیل وجدان جمعی غیررسمی به وجدان جمعی رسمی نیازمند تحقق مرحله‌ی دیگری است که از آن به عنوان انتخابات آزاد و عادلانه برای تشکیل مجلس قانون‌گذاری یاد می‌کنیم.

نمی‌توان تصور کرد در یک جامعه‌ی آزاد و دمکراتیک بدون گفتگو و بدون اجرای انتخابات آزاد و عادلانه به توسعه‌ی همه‌جانبه دست یافت. در غیر این صورت هر کسی سلیقه‌ی خود را اعمال می‌کند و وقتی به عنوان نماینده وارد مجلس شد، بدون اینکه یادش باشد موکلانش چه می‌خواستند، اعلام نظر می‌کند. بنابراین برای تبدیل وجدان جمعی غیررسمی به وجدان رسمی، ناچاریم علاوه بر تأمین آزادی بیان، آزادی انتخابات را هم تضمین کنیم. امری که اصول مختلف قانون اساسی ایران در انتخاب غیرمستقیم رهبری (اصل ۱۰۷ ق.ا.)، انتخاب مستقیم رئیس‌جمهور (اصل ۱۱۴ ق.ا.)، انتخاب مستقیم نمایندگان مجلس شورای اسلامی (اصل ۶۲ ق.ا.) و شوراهای شهر و روستا (اصل ۱۰۰ ق.ا.) بر آن تأکید کرده است. اگر انتخابات آزاد و عادلانه محقق نشود، تبدیل گفتمان وجدان غیررسمی به وجدان رسمی کارایی لازم نخواهد داشت و مفید و مؤثر نخواهد بود. بحث انتخابات آزاد بحث مستقلی است که جای دیگر باید به بررسی شرایط آن پرداخت.

نتیجه‌گیری

نظام جمهوری اسلامی ایران به لحاظ رعایت موازین حقوق بشر در زمینه‌ی تشکیل حکومت مبتنی بر دمکراسی و تشکیل دولت قانونمدار، هرچند در عمل با مشکلات فراوانی مواجه بوده است، لیکن در قلمرو نظری موفق عمل کرده است. تصویب قانون اساسی با نهادهای دمکراتیک و سازوکارهای نظارتی کافی برای تضمین دمکراسی و حقوق شهروندان، معتبر دانستن رأی مردم در بسیاری از امور، از جمله تشکیل مجلس قانون‌گذاری که علاوه بر تصویب قوانین لازم،

بر کلیه‌ی امور نظارت دارد، نشان از آن دارد که نظام ایران بر اساس حاکمیت قانون شکل گرفته است و ادامه‌ی آن نیز مستلزم رعایت این ویژگی است. بدیهی است دسترسی به این هدف مستلزم آن است که به جای سلیقه‌های شخصی قانون حاکم شود و به جای برداشت‌های سلیقه‌ای از موازین اسلامی، برداشت‌های منطبق بر نیازهای امروز جامعه حاکم شود. برای اینکه بتوان برداشت‌های مذکور برای وجدان عمومی غیررسمی قابل تحمل و اجرا باشد، باید آزادی بیان و آزادی انتخابات را پاس داشت تا قانون در جامعه حاکم شود و توسعه‌ی همه‌جانبه و پایدار تحقق یابد.