



جمهوری اسلامی ایران  
 قوه قضائیه  
 سازمان بازرسی کل کشور

# کنترل و بررسی

دو هفته نامه علمی - تحلیلی سازمان بازرسی

بررسی مفاهیم ، ابعاد و آثار حاکمیت قانون

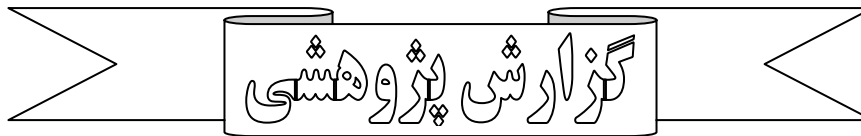


معاونت برنامه ریزی و مدیریت منابع

مرکز پژوهش و برنامه ریزی

معاونت پژوهشی

شهریور ۱۳۸۸



سال دوم، شماره یازدهم

## بررسی مفاهیم، ابعاد و آثار حاکمیت قانون

پژوهشگر: نصرالدین امین ورزلی

صاحب امتیاز: سازمان بازرسی کل کشور

مدیر مسئول: حسن صفرخانی

دبیر تحریریه: غلامحسین همایونی

مدیر اجرایی: حسین قلجی

طرح جلد: محمد جواد صلواتی تهرانی

تاریخ تهیه: شهریور ۱۳۸۸

## معاونت برنامه ریزی و مدیریت منابع

مرکز پژوهش و برنامه ریزی

معاونت پژوهشی

تلفن: ۸۱۳۵۲۰۳۲

مطالب مندرج در این گزارش پژوهشی نشانگر دیدگاه نویسندگان آن بوده و لزوماً نمایانگر دیدگاه

سازمان بازرسی کل کشور نمی باشد.

کلیه حقوق مربوط به سند حاضر متعلق به سازمان بازرسی کل کشور بوده و هرگونه انتشار مطالب آن

بدون کسب اجازه از این سازمان، غیر مجاز می باشد.

## فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱	پیشگفتار
۳	مقدمه
۱۱	قانون و ویژگی‌های آن
۱۲	حاکمیت قانون
۱۵	مروری اجمالی بر جایگاه قانون و حاکمیت قانون در آیینه آموزه‌های اسلامی
۲۱	مروری بر مصادیق حاکمیت قانون در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۲۴	حاکمیت قانون و قدرت خودسرانه
۲۷	حاکمیت قانون، استقلال قضایی و اصول آن
۳۰	پیامدها و آثار حقوقی، سیاسی و اقتصادی حاکمیت قانون
۳۵	نافرمانی مدنی
۳۹	بررسی علل قانون‌شکنی، قانون‌گریزی و قانون‌ستیزی
۴۷	راهکارهای مواجهه با نافرمانی مدنی و نهادینه کردن قانون در جامعه
۵۳	توصیه‌ها و پیشنهادهای اجرایی
۵۵	فهرست منابع و مآخذ

## پیشگفتار

«حاکمیت قانون»<sup>۱</sup> به ویژه در دهه های اخیر، در عرصه های سیاسی، حقوقی و اقتصادی بسیار مورد توجه و گفتگو قرار گرفته و در طول زمان، معانی، مفاهیم و برداشت های گوناگونی از آن شکل گرفته است.

در حال حاضر، حاکمیت قانون یکی از مهمترین ارکان حکمرانی خوب<sup>۲</sup> شناخته شده و دارای ارزش جهان شمول گردیده است. به این تعبیر، حاکمیت قانون به یکی از شاخص های مهم ارزیابی نظام های حقوقی و سیاسی تبدیل شده و لذا هر نظام سیاسی و حقوقی در زمینه برخورداری از اوصاف حاکمیت قانون، در مقام پاسخگویی و ارزیابی قرار گرفته است.

بدون تردید، اصل حاکمیت قانون، سنگ زیرین روابط بین دولت و شهروندان به شمار می آید، به گونه ای که این اصل، الهام بخش مفاهیم و اصول دیگری از قبیل قانون اساسی گرایی<sup>۳</sup>، قانونیت<sup>۴</sup>، صلاحیت<sup>۵</sup>، مسئولیت<sup>۱</sup>، پاسخگویی<sup>۲</sup> و دیگر مفاهیم و اصول مرتبط است.

---

<sup>۱</sup> - Rule Of Law

<sup>۲</sup> - Good Governace

<sup>۳</sup> - Constitutionalism

<sup>۴</sup> - Legality

<sup>۵</sup> - Jurisdiction

امروزه این موضوع به طور مسلم پذیرفته شده که تا وقتی حاکمیت قانون در یک کشور برقرار نشده و مورد شناسایی و احترام زمامداران قرار نگرفته است، آن نظام، نظامی حقوقی به معنای امروزی محسوب نمی‌شود. توسعه اقتصادی و اجتماعی، از «حکومتی خوب» ناشی می‌شود که مطابق با اصول مشارکت دموکراتیک، قدرت نهادینه شده را به نحو مشروع اعمال نموده و براساس قانون حکومت کند.

این شماره از گزارش پژوهشی به بررسی مفاهیم اساسی حاکمیت قانون در جامعه می‌پردازد و امید است بتواند گامی در راستای تقویت بنیه مخاطبان محترم در حوزه حکمرانی خوب و حاکمیت قانون باشد.

## حسن صفرخانی

رئیس مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی

---

<sup>1</sup> - Responsibility

<sup>2</sup> - Accountability

## ۱- مقدمه

یکی از عوامل مؤثر و مشترک در انواع مدیریت ها و کلیه گرایش های مدیریت، «وجود قوانین و مقررات مناسب و رعایت آنها در هر سازمان» است. اجرای عدالت در سازمان های گوناگون و نجات یافتن از روابط عاطفی، اعمال نفوذ و سلیقه های فردی در تصمیم گیری ها، مستلزم وجود ضوابط و تدوین مقررات لازم است. بنابراین مدیرانی می توانند به طور موفقیت آمیز به اداره سازمان ها و مؤسسات پردازند که قوانین و مقررات مناسبی در اختیار داشته و نسبت به آنها دارای آگاهی کامل باشند.

به بیان دیگر تکیه به قانون و تلاش برای حاکمیت آن در جامعه، در برابر گزینه های ممکن نظیر هرج و مرج طلبی و بی نظمی از سویی و استبداد و دیکتاتوری از سوی دیگر مطرح و ارائه می شود.

## ۲- منابع قوانین (مروری بر مهم ترین مفاهیم و اصطلاحات مرتبط با

قانون)

همه متونی که به نام قانون مشهورند، از حیث درجه اعتبار برابر نیستند و سلسله مراتبی بین آنها وجود دارد که این تفاوت باید مورد توجه قرار گیرد.

اهم منابع و قوانین و مقررات عبارتند از :

۱- حقوق انسانی (حقوق بشر)

۲- قراردادهای بین‌المللی

۳- قانون اساسی

۴- قوانین عادی

۵- تصویب نامه

۶- اساسنامه

۷- آیین نامه

در زیر، مفاهیم و اصطلاحات مذکور مورد بررسی و تعریف قرار می‌گیرند.

۱- حقوق انسانی

انسان، موجودی اجتماعی (مدنی‌الطبع) است و برای رفع نیازهای خود با دیگران زندگی می‌کند. از این رو هر انسانی در زندگی اجتماعی، دارای حقوقی است که این حقوق، ناشی از نیازهای اساسی و فطری اوست و ارضای این نیازها لازمه ارتقاء و رشد مادی و معنوی و تکامل اوست.

حقوق انسانی در واقع امتیازی است که به شخص (حقیقی یا

حقوقی) داده می‌شود و دیگران ملزم به رعایت آن هستند.

در نظام حقوقی اسلام، حقوق انسانی در ابعاد و زمینه های مختلف مورد توجه قرار گرفته است که از جمله می توان به حقوق متقابل حکومت و مردم اشاره کرد.<sup>۱</sup>

## ۲- قراردادهای بین المللی

همان گونه که هر فردی در خانواده و جامعه خویش، حقوقی دارد، هر کشور در بعد جهانی و نسبت به کشورهای دیگر نیز ملزم به رعایت حقوق، قراردادها و عهدنامه هاست. «اعلامیه جهانی حقوق بشر» که مورد تأیید دولت های مختلف جهان قرار گرفته است یک سند رسمی و معتبر است که مبین حقوق انسان ها در زمینه های گوناگون اجتماعی می باشد.

در بخش های مختلف این اعلامیه و در اساسنامه، های مربوط به سازمانهای وابسته به سازمان ملل متحد (از جمله یونسکو و یونیسف) به حقوق انسانها و کودکان از جمله حق آموزش و تعلیم و تربیت اشاره شده است.

## ۳- قانون اساسی

قانون را به قانون اساسی و قانون عادی تقسیم می کنند.

<sup>۱</sup> - بحث مفصل و مبسوط این موضوع را می توان در محتوا و تحلیل نامه ها و فرمان های امام علی (ع) در نهج البلاغه به ویژه نامه ۵۳ به مالک اشتر جستجو کرد.



«قانون اساسی را مجموعه قواعدی می‌دانند که مربوط به تشکیلات سیاسی کشور، حدود و قدرت آنها و تقسیم قدرت میان آنها و اصول حقوق افراد ملت و رابطه کلی دولت و مردم است و هر یک از آن قواعد و مقررات اساسی را یک «اصل» می‌نامند».

قانون اساسی، عمده‌ترین رشته حقوق عمومی و یکی از منابع اصلی حقوق اساسی در هر کشور و مشخص‌کننده چارچوب زندگی سیاسی یک جامعه و ملت است.

معمولاً قانون اساسی هر کشور در اثر مبارزات سیاسی یک ملت (در شکل قیام، نهضت، انقلاب و ...) به طور مکتوب نوشته می‌شود و مهم‌ترین سند مکتوب یک نظام سیاسی تلقی می‌شود.

قانون اساسی هر کشور دارای فصول مختلف است که به صورت موضوعی و مرتبط با هم در هر فصل اصول (مواد) مربوطه مطرح می‌شوند.

مهم‌ترین وجه تمایز قانون اساسی با سایر قوانین، تشریفات خاص وضع آنها است که معمولاً در شورایی ویژه (و نه توسط دولت) به تصویب می‌رسد.

قانون اساسی پس از انقلاب اسلامی ایران در سال ۱۳۵۸ به تصویب مجلس مؤسسان (خبرگان) قانون اساسی رسیده و در سال

۱۳۶۸ توسط شورای بازنگری منتخب بنیان‌گذار جمهوری اسلامی ایران مورد اصلاح و بازنگری قرار گرفت.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در ۱۴ فصل تنظیم شده و شامل یک مقدمه و ۱۷۷ اصل بوده و در همه پرسی (رفراندوم) مورخ ۱۳۶۸/۵/۶ به قبول و تأیید ملت ایران رسیده است. تفسیر قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان می‌باشد.

#### ۴- قانون عادی

«قانون، در علم حقوق، قاعده‌ای است که مقامات صلاحیت‌دار وضع و ابلاغ می‌کنند و این قاعده، متضمن مصلحت مردم بوده و برای همه لازم‌الاتباع است»

قانون، تنظیم‌کننده وظایف (تکالیف) و حقوق متقابل دولت‌ها و ملت‌ها در یک جامعه است. هیچ قانونی نمی‌تواند برخلاف مفاد قانون اساسی تصویب شود.<sup>۱</sup>

قوه مقننه (مجلس) در هر کشور، کار قانون‌گذاری را بر عهده دارد.<sup>۲</sup>

<sup>۱</sup> - مفاد اصل ۷۲ قانون اساسی ج.ا.ا.

<sup>۲</sup> - مفاد اصل ۷۱ قانون اساسی ج.ا.ا.

تصویب قانون معمولاً به ۲ صورت است ارائه پیشنهاد از طرف قوه مجریه (دولت) که لایحه نام دارد و یا پیشنهاد از طرف نمایندگان مجلس است که طرح نامیده می‌شود.<sup>۱</sup>

نسخ قوانین عادی، تشریفات مهمی ندارد و قانونگذار می‌تواند با تصویب قانون جدید، قاعده سابق را لغو کند.

مطابق مفاد قانون اساسی، فقط مصوبات مجلس و نتایج همه‌پرسی قانون است.<sup>۲</sup>

تفسیر قوانین عادی نیز از اختیارات و در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است.<sup>۳</sup>

#### ۵- تصویب نامه

تصویب‌نامه در اصطلاح حقوق اداری، یکی از تصمیمات کلی و مهم مقامات صالح سیاسی و اداری کشور است و همانند قانون، جنبه آمرانه دارد.

تصویب نامه، به معنی اخص، سندی رسمی است و در بر دارنده تصمیمی است که دولت (هیأت وزیران) به حکم قانون و طبق مسئولیتی که در مدیریت کشور دارند اتخاذ می‌کند.<sup>۴</sup>

<sup>۱</sup> - مفاد اصل ۷۴ قانون اساسی ج. ۱. ا.

<sup>۲</sup> - کاتوزیان (۱۳۶۴) ص ۷۷

<sup>۳</sup> - اصل ۷۳ قانون اساسی ج. ۱. ا.

<sup>۴</sup> - مفاد اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی ج. ۱. ا.

موضوع تصویب نامه‌ها بیشتر در زمینه امور اداری، استخدامی، مالی و تدارکاتی است.

هیچ تصویب‌نامه‌ای نمی‌تواند بر خلاف قانون صورت گیرد. مطابق مفاد اصل ۸۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد»<sup>۱</sup>.

#### ۶- اساسنامه

ستون مقررات هر تأسیس حقوقی را اساسنامه می‌نامند. «اساسنامه، سندی رسمی است که هدف، اصول، ارکان، شرایط اعضا و طرز کار یک سازمان را معین می‌کند». ایجاد هر مؤسسه حقوقی و سازمانی، مستلزم داشتن اساسنامه است.

مرجع تصویب اساسنامه‌ها، معمولاً قوه مجریه (دولت) و شوراها و کمیته‌های وابسته و منتخب آن است.

<sup>۱</sup> - هم چنین در بخشی از اصل ۱۳۸ قانون اساسی آمده که: «هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمانهای اداری به وضع تصویب نامه و آئین نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آئین نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد»

## ۷- آیین نامه

آیین نامه از معتبرترین دستورالعمل‌ها است که مانند قانون و تصویب نامه از طرف مراجع صلاحیت دار در موضوع معین صادر می‌شود.

در قدیم، آیین نامه را «نظام نامه» می‌گفتند.

آیین نامه برای روش ساختن معنا، جزئیات و مراحل اجرایی یک قانون وضع می‌شود، زیرا قانون‌گذاران نمی‌توانند تمام جزئیات اجرایی یک قانون را پیش‌بینی کنند.

آیین نامه مانند سایر اسناد رسمی، ایجاد حق و تکلیف کرده و اجرای آن برای مخاطبان الزامی است.

مراجع وضع آیین نامه‌ها، طبق قوانین مختلف، مشخص و معرفی می‌شوند. مثلاً شورای عالی انقلاب فرهنگی، از مراجع مهم تصویب آیین نامه‌های فرهنگی و آموزشی مربوط به دانشگاهها و مراکز آموزش عالی کشور است.

### ۳- قانون و ویژگی‌های آن

قانون، معرب کلمه یونانی (Yanun) Canon است که به معانی رسم، قاعده، روش و آیین استعمال می‌باشد.<sup>۱</sup>

تعریف قانون از دیدگاه دانشمندان علم حقوق مختلف است و تعریفی که مورد قبول و توافق همگان باشد وجود ندارد. بعضی «مقبولیت ملی» را شرط قانونی بودن یک قاعده دانسته‌اند و بعضی دیگر برای «اراده دولت» چنین نقشی قائلند.

نقطه اشتراکی که در تبیین اوصاف قانون از دیدگاه همه حقوقدانان باشد عبارتست از:

(۱) عمومیت موضوع و در جهت تنظیم روابط اجتماعی بودن

(۲) داشتن ضمانت اجرا

- «قلمرو زمانی قانون» پس از تصویب و توشیح (امضاء) و انتشار آن می‌باشد و اعتبار آن تا زمانی است که صریحاً یا بطور ضمنی نسخ یا باطل نشده باشد.

قوانین موضوعه نسبت به گذشته اثر ندارد و به اصطلاح حقوقی «قانون، عطف بما سبق نمی‌شود». به عبارت دیگر اثر قانون از نظر قلمرو زمانی اصولاً نسبت به آینده است.

<sup>۱</sup> - به نقل از فرهنگ فارسی دکتر محمد معین

#### ۴- حاکمیت قانون

علیرغم اینکه ایده حاکمیت قانون، ایده‌ای به‌طور وسیع پذیرفته شده است ولی در میان صاحب‌نظران که سعی در تعریف این ایده داشته‌اند نمی‌توان صورت بندی واحدی از آن یافت.

در سنت حقوقی- سیاسی غرب، «حاکمیت قانون» در تقابل با «حکومت شخص» معنا شده است.

از فیلسوفانی چون افلاطون و ارسطو تا نظریه پردازان معاصر، بر این معنا تأکید کرده‌اند. یکی از صاحب‌نظران می‌نویسد: «هسته حاکمیت قانون متشکل از ارزش‌های پایدار «نظم»<sup>۱</sup> و «محدودیت» است که در شعار «حکومت قوانین نه حکومت شخص» متجلی شده است»<sup>۲</sup>

اجماع و توافق حداقلی را که شرط شناسایی مفهوم حاکمیت قانون است، می‌توان در دو گزاره ارائه نمود:

(۱) حکومت باید به شیوه‌ای عقلانی تصمیم گرفته و عمل کند (بدین معنی که تصمیمات و اعمال تصمیمات باید بر مبنای دلایل<sup>۳</sup> باشد).

(۲) دلایل باید قانونی<sup>۴</sup> باشد.

<sup>۱</sup> - Regularity

<sup>۳</sup> - Reasons

<sup>۴</sup> - Legal

<sup>۲</sup> - هاتجینسون موناهان به نقل از مالیری (۱۳۸۵) ص ۲۱

اصرار بر حاکمیت قانون و نه حکومت شخص، اصل بنیادین و راهنما برای مطالبات دیگری از قبیل رعایت و احترام به کرامت و حقوق و آزادی‌ها بوده است، چرا که گام نخست در تحقق آرمانهای مطرح شده، محدودیت و چارچوب‌بندی قدرت زمامداران در قالب حقوقی مشخص است.

شاید بتوان معروف‌ترین و کامل‌ترین بیان مدون از مفهوم حاکمیت قانون را مفهوم تبیین شده به وسیله «آلبرت ون دایسی» (۱۹۱۱-۱۸۳۲) دانست. حتی به نظر بسیاری از متفکران حوزه مورد بحث، می‌توان وی را واضع اصطلاح حاکمیت قانون (Rule of Law) دانست.

اثر او با عنوان «مقدمه‌ای بر مطالعه حقوق اساسی» واجد چنان نفوذی در ادبیات حقوقی و سیاسی است که منبع اولیه هر اثر به نگارش درآمده در زمینه حاکمیت قانون می‌باشد.

از نظر دایسی، سه معنی یا سه تعریف کلاسیک از حاکمیت قانون عبارتند از:

(۱) حکومت نبایستی خودسرانه باشد بلکه باید مطابق قواعد عام عمل کند.



در وهله اول هیچ کس نباید به نحو غیر قابل تحمل مجازات بدنی یا مالی شود مگر بر مبنای نقض مشخص قانون وضع شده به روش قانونی، نزد دادگاههای عرفی سرزمینی و .....

(۲) همه شهروندان در مقابل قانون برابرند (تبعیت برابر همه طبقات از قانون)

حاکمیت قانون در این معنی، از مستثنی کردن عده‌ای از مقامات یا مسئولان از رعایت قانون حاکم بر دیگر شهروندان جلوگیری می‌کند.

(۳) اصول بنیادین قانون اساسی انگلستان، نتیجه تصمیمات قضایی مربوط به حقوق فردی بر مبنای قانون عرفی است<sup>۱</sup>

<sup>۱</sup> - منظور دایسی از قانون عرفی (Ordinary Law)، قوانین معمول و حاکم در دادگاهها در نظام common law است و این قوانین، مصوب پارلمان نبوده و در طول زمان به وسیله آراء قضات شکل گرفته‌اند.

## ۵- مروری اجمالی بر جایگاه قانون و حاکمیت قانون در آئینه آموزه‌های اسلامی

### اهمیت و ضرورت قانون و قانونگذاری در بینش اسلامی

امروزه ضرورت قوه مقننه (قانونگذاری) در هر نظام حکومتی بر کسی پوشیده نیست، زیرا عواملی مانند ضرورت قانون، تحولات مستمر در زندگی و روابط اجتماعی، توسعه روزافزون نیازهای فوری و پیشامدها برای جامعه و پدیدار شدن حوادث اجتماعی خاص، وجود این قوه و تداوم کار آن را ایجاب می‌کند.

این ضرورت حتی در نظام اسلامی نیز - با وجود قوانین جامع و دائم الهی که از منبع مطمئنی سرچشمه گرفته - نوعی نهاد قانون‌گذاری ضروری است تا در شرایط متغیر اجتماعی و بروز عناوین ثانوی، قوانین و مقررات مناسبی را تنظیم و وضع کند.

ضرورت دستگاه تقنینی و نیروی قانون‌گذاری را می‌توان از اصل نیازمندی بشر به قانون و ضرورت آن به‌دست آورد. معمولاً تعیین حق و تکلیف افراد و تأمین عدالت و امنیت اجتماعی از اهداف عمده قانون و قانون‌گذاری شمرده شده و وظیفه مهمتر قانون، هموار کردن راه رشد و تعالی انسان‌ها و فراهم آوردن زمینه بیشترین استکمال برای بشر است.

آنچه حریم اخلاق آدمی را پاس می‌دارد قانون‌گرایی و مرزبانی است و اینکه انسان در حریم مرزها حرکت کرده، مرزشکنی نکند و به هیچ مرز و قانونی تعدی ننماید.

**در بینش اسلامی روحیهٔ قانون‌گرایی و مرزبانی، بهترین بستر برای شکوفایی و تحقق اخلاق اداری است.**

حقیقت آن است که تا وقتی قانون‌گرایی و مرزبانی بر کارگزاران و کارکنان حاکم نشود، انتظار جلوه یافتن اخلاق اداری، انتظاری دور از واقع است، زیرا کسی که حدود و حریم‌ها را می‌شکند یا خود را فراتر از قانون می‌بیند، نمی‌تواند پایبند حرمت‌های اخلاقی و مرزهای انسانی باشد.

امام علی(ع) در دوران حکومت و مدیریت خویش، تلاش گسترده‌ای را در این جهت آغاز نموده و در فرمان‌ها و عهدنامه‌ها و دستورالعمل‌های اداری و حکومتی و از همه مهمتر در رفتارهای خود آموخته است که حکومت چگونه باید در مقابل مرزشکنی و بی‌قانونی با شدت بایستد و جلوی سوءاستفاده‌ها، تبعیض‌ها، امتیازجویی و امتیازبخشی را از جانب خواص و وابستگان و نزدیکان هیأت حاکم بگیرد.

امام علی (ع) خواهان آن بود که کارگزاران و کارکنانش چنان پایبند قوانین و مرزها و حدود باشند که در ازای هیچ چیز حاضر به مرزشکنی و تعدی به حدود و قوانین نباشند.

رفتار آن حضرت در تمام دوران حکومتش، خود مدرسه‌ای است برای آموزش قانون‌گرایی و مرزبانی<sup>۱</sup>.

از منظر بنیان‌گذار جمهوری اسلامی ایران امام خمینی (س) نیز حکومت اسلامی بر مبنای قانون مورد توجه قرار گرفته است، از جمله می‌فرمایند:

« حکومت اسلام، حکومت قانون است، همه افراد از رسول اکرم (ص) گرفته تا خلفای آن حضرت و سایر افراد تا ابد تابع قانون هستند... در اسلام یک چیز حکم می‌کند و آن قانون است. زمان پیغمبر هم قانون حکم می‌کرد، پیغمبر مجری بود، نمی‌توانست تخلف بکند...»<sup>۲</sup>

### نحوه و شرایط قانون‌گذاری در بینش اسلامی

مطابق بینش اسلامی، حق قانون‌گذاری در اصل و اساس از آن خداوند است و هیچ کس بدون اذن و اجازه او حق قانون‌گذاری ندارد<sup>۳</sup>، زیرا:

<sup>۱</sup> - از جمله مراجعه کنید به نامه ۵ به اشعث بن قیس استاندار آذربایجان و نامه ۵۳ به مالک اشتر فرماندار مصر در نهج‌البلاغه. برای شرح و توضیح بیشتر به کتاب ارباب امانت (اخلاق اداری در نهج‌البلاغه) تألیف مصطفی دلشاد تهرانی انتشارات دریا (۱۳۷۹) مراجعه فرمائید.

<sup>۲</sup> - امام خمینی، ولایت فقیه (صفحه ۵۸-۵۲) به نقل از رساله نوبین جلد چهارم، ترجمه و توضیح عبدالکریم بی‌آزار شیرازی، صفحه ۱۱۴

<sup>۳</sup> - سوره مائده آیه ۵۰: وَ مَنْ أَحْسَنُ مِنَ اللَّهِ حُكْمًا لِقَوْمٍ يُوقِنُونَ - برای ملتی که به خدا یقین دارند کدام قانونگذاری بهتر از خداست.

✓ اولاً دارای علم مطلق است و مصالح و مفسد واقعی انسان‌ها را می‌شناسد و به همه نیازها و قابلیت‌ها در انسان‌ها و میزان تکامل‌پذیری آنها آگاهی دارد.

✓ ثانیاً بی‌نیاز و غنی بالذات است و تحت تأثیر هیچ عاملی واقع نمی‌شود.

✓ ثالثاً کامل و مطلق است و در معرض سهو و نسیان واقع نمی‌شود.

✓ رابعاً او مالک حقیقی انسان‌هاست و به مقتضای آن، حق تصرف در وجود آنان و از جمله وضع قوانین را دارد در حالی که انسان فاقد جامعیت در ویژگی‌های مذکور است.

البته معنای قانون‌گذاری الهی این نیست که خداوند همه قوانین و مقررات را بی‌واسطه وضع می‌کند. از این رو قوانین را می‌توان بر دو قسم تقسیم کرد:

قسم اول: قوانینی که در قرآن و سنت معتبر آمده است: این نوع از احکام که متناسب با خصوصیات مشترک و دائمی انسان‌ها وضع شده برای همیشه ثابت است و حکومت، بدون هیچ‌گونه تغییر و تحولی باید آنها را در جامعه اجرا کرده و هیچکس حق دخل و تصرف در آنها را ندارد. از این رو قوه مقننه در نظام اسلامی باید قوانین و مقررات خود

را بر اساس آنها وضع کند و نمی‌تواند قانونی را بر خلاف آن وضع و تصویب کند<sup>۱</sup> از این منظر، قوه مقننه به نوعی مجلس برنامه‌ریزی است نه قانونگذاری.

قسم دوم: احکام و قوانین جزئی و موقت که در شرایط متغیر و متحول اجتماعی وضع و تصویب می‌شود.

در عصر غیبت، این وظیفه و مسئولیت بر عهده فقیه جامع‌الشرایط است تا با توجه به نیازها و شرایط اجتماعی، قوانین مناسب را وضع کند. به این گونه احکام، « احکام ولایی یا سلطانی و حکومتی » گفته می‌شود.

قوه مقننه در نظام جمهوری اسلامی ایران - که با نظارت ولی فقیه وظیفه قانونگذاری را انجام می‌دهد - از دو جهت متمایز است: نخست اینکه قوه مقننه نمی‌تواند برخلاف احکام الهی قانونی را وضع کند.

دوم در مواردی که قوه مقننه به وضع قانون می‌پردازد، در نهایت باید مستند به خداوند باشد تا مشروعیت پیدا کند. این استناد، از طریق نظارت ولی فقیه بر قوه مقننه (مطابق اصل ۵۷ قانون اساسی) و اذن و تنفیذ او حاصل می‌شود.<sup>۲</sup>

<sup>۱</sup> - در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مکانیزم تحقق این موضوع پیش بینی شده و در صفحات آتی این نوشتار به آن اشاره می‌شود.  
<sup>۲</sup> - برای توضیح بیشتر در این زمینه به کتاب نگرشی بر فلسفه سیاسی اسلام، اسماعیل داراب‌کلایی، بوستان کتاب قم (انتشارات دفتر تبلیغات اسلامی)، ۱۳۸۰ بخش‌های سوم و چهارم مراجعه شود.

در اصل چهارم قانون اساسی صراحتاً بیان شده که « کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزائی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید براساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است »

تغییرناپذیری بعضی از محتوای اصول قانون اساسی از جمله ابتدای کلیه قوانین و مقررات بر اساس موازین اسلامی (مطابق اصل ۱۷۴ قانون مذکور مربوط به ترتیب بازنگری در قانون اساسی) نیز ناظر بر لزوم انطباق قوانین مصوب با احکام اسلامی است.

## ۶- مروری بر مصادیق حاکمیت قانون در قانون اساسی

### جمهوری اسلامی ایران

همانگونه که پیش تر اشاره شد با وقوع انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ و در اجرای نظر و تأکید امام خمینی (ره)، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پس از بررسی و تدوین در مجلس خبرگان (مؤسسان) در آذر ماه ۱۳۵۸ در همه پرسی به تصویب مردم ایران رسید و در سال ۱۳۶۸ مورد بازنگری قرار گرفت.

قانون اساسی ایران ترکیبی از آموزه های اسلامی و اصول جمهوریت است و به همین دلیل، حاکمیت قانون مستنبط از قانون اساسی نیز واجد ویژگی های منحصر به فرد خاصی نسبت به سایر نظام های حقوقی و سیاسی است که تحلیل آن نیازمند گفتاری مشروح و مجزاً است. در زیر صرفاً به ذکر چند نکته در ارتباط با نحوه صورت بندی اصل حاکمیت قانون در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (به عنوان مهمترین سند مکتوب انقلاب اسلامی) بسنده شده و در ذیل عناوینی همچون استقلال قضایی و ... استناداتی به قانون اساسی جمهوری اسلامی ارائه می شود.

۱- توجه به اصل کرامت ذاتی انسان (به عنوان یکی از مبانی حاکمیت قانون) در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران .



در اصل دوم، اصل «کرامت و ارزش والای انسانی و آزادی توأم با مسئولیت او در برابر خدا» در کنار دیگر اصول اعتقادی دین اسلام و مذهب شیعه (به عنوان یکی از پایه های نظام جمهوری اسلامی ایران) ذکر شده است.

۲- قائل شدن به دو مبنای الهی و انسانی برای اصل حاکمیت

«جمهوری اسلامی ایران نظامی است بر پایه ایمان به خدای یکتا<sup>۱</sup> و بر این مبنا کلیه قوانین و مقررات مدنی ... و غیر این ها باید براساس موازین اسلامی باشد<sup>۲</sup>. «حکومت جمهوری اسلامی ایران با رأی ملت تأسیس شده است<sup>۳</sup>» و «اداره امور کشور به اتکاء آراء عمومی است<sup>۴</sup>».

۳- پذیرش نسبی و خاص اصل تفکیک قوا<sup>۵</sup> (به عنوان یکی از مهم ترین اجزای قانون اساسی گرای)

۴- توجه به حاکمیت قانون - به عنوان یکی از مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران - شامل:

۴-۱- تأکید بر اصل برابری در برابر قانون (مطابق بندهای ۸، ۹ و ۱۴ اصل سوم که دولت را به تأمین حقوق همه جانبه افراد از زن و

۱- بند ۱ اصل دوم قانون اساسی

۲- اصل چهارم

۳- اصل اول

۴- اصل ششم

۵- مفاد اصول ۵۷، ۵۸، ۶۰ و ۶۱

مرد و ایجاد امنیت قضایی عادلانه برای همه و تساوی در برابر قانون موظف کرده است).

۲-۴- توجه به حقوق ملت و اختصاص فصول سوم و پنجم قانون اساسی به «حقوق ملت و حق حاکمیت ملت» و توجه به حقوق مساوی و برخورداری از حمایت یکسان قانون (اصول ۱۹ و ۲۰)

۳-۴- مساوی بودن رهبر در برابر قوانین با سایر افراد کشور (الزام آور بودن قوانین برای همگان حتی برای حکومت و حاکمان)

(مطابق مفاد اصل ۱۰۷)

۴-۴- قید شدن اختیارات و وظایف مقامات سیاسی و نحوه اعمال این اختیارات و وظایف (اعم از مقام رهبری، رئیس جمهور، مجلس و ...) که از جمله در اصول ۱۱۰، ۱۴۲-۱۲۳ و ۹۹-۷۱ قانون اساسی آمده بیانگر آن است که قوای سه گانه و دیگر نهادهای حکومتی (نظیر صدا و سیما و ...) باید بر اساس حاکمیت قانون اعمال شوند.

۵-۴- ارجاع دهها مورد از موضوعات در محتوای اصول قانون اساسی (درباره کیفیت و جزئیات اجرای اصل مورد نظر) به قانون و تکرار دهها مورد کلمه «به موجب قانون» همگی دال بر توجه

تدوین کنندگان قانون اساسی به موضوع قانونی بودن امور و ارجاع به قانون است.

ضمن آنکه نفس وجود قانون اساسی مدون و مصوب، استقلال قوه قضاییه، رعایت تشریفات قانونی و وجود یک رویه محدود کننده حکومت به وسیله وضع قوانین در اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مبین شاخص‌های حاکمیت قانون در حقوق اساسی ایران است.

#### ۷- حاکمیت قانون و قدرت خود سرانه

در سنت فلسفه سیاسی غرب، حکومت خود سرانه، شکل خاصی از یک حکومت غیر عقلانی تعریف شده است. یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های این حکومت، بی‌اعتنایی به قوانینی است که نشأت گرفته از اصول عقلانی بشری و تمایل به حاکمیت اراده فردی است که چه بسا در قالب قانون ظاهر می‌شود.

حکومت خودسرانه دارای ویژگی‌هایی است که بعضی از مهم‌ترین آنها عبارتند از:

(۱) حکومت خود سرانه، در خدمت اراده غیر محدود حاکمان

قرار دارد.

۲) در حکومت خود سرانه، با موارد یکسان، به نحو برابر برخورد نمی‌شود.

۳) حکومت خود سرانه، غیر قابل پیش‌بینی است، به نحوی که نمی‌توان حقوق و تکالیف شهروندان را در این نظام حکومتی تعریف و معین کرد.

۴) اعمال حکومت خود سرانه، فاقد منطق حقوقی است.

این ویژگیها، مغایر با آموزه‌های مبتنی بر مفهوم حاکمیت قانون است.

حاکمیت قانون، راه‌حلی است برای پاسخ به یک مسأله و این مسأله چیزی نیست جز «خودکامگی»، یعنی نظامی که در آن، برخی افراد یا گروه‌ها قادرند بر جان و مال دیگران به دلخواه و در تعقیب اهداف مورد نظرشان دست اندازی کرده و بر آنها مسلط شوند.

اختیارات تعریف شده یا تفویض شده به مقامات اداری به وسیله قانون اساسی، قوانین عادی و سایر مقررات، بر مبنای این «شرط ضمنی» صورت گرفته است که آن اختیارات، به «شیوه قانونی» و «به منظور تأمین منفعت عمومی» اعمال شوند.

بنابراین می‌توان گفت اعمال قانونی اختیارات و تأمین منافع عمومی، از جمله شروط «مشروعیت» اعمال اداری محسوب می‌شود و هر مقام اداری موظف است در اتخاذ تصمیمات و اعمال اختیارات، قیود پیش گفته را مد نظر قرار دهد.

تأکید بر انواع مسئولیت و پاسخ‌گویی (عمومی و شهروندی، اداری، حقوقی و سیاسی) نیز در همین رابطه تحلیل می‌شود.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز بر این موضوع تأکید شده است، از جمله در اصل ۱۲۲ که می‌گوید:

«رئیس جمهور در حدود اختیارات و وظایفی که به موجب قانون اساسی و یا قوانین عادی به عهده دارد در برابر ملت و رهبر و مجلس شورای اسلامی مسئول است» و یا در اصل ۸۴ آمده که:

«هر نماینده در برابر تمام ملت مسئول است و حق دارد در همه

مسائل داخلی و خارجی کشور اظهار نظر نماید»

## ۸- حاکمیت قانون و استقلال قضایی

وجود ساز و کار قضایی که بر اساس آن شهروندان در مقایسه با مقامات حکومتی از جایگاه و شأنی برابر در دادرسی برخوردار باشند دارای اهمیت وافری است.

حاکمیت قانون تنها در صورتی تحقق می‌پذیرد که شأن سیاسی و حکومتی یک طرف دعوی، او را در موضعی برتر و مسلط نسبت به طرف دیگر دعوی و از آن مهم‌تر قاضی نشانند. در غیر این صورت، دادرسان تحت کنترل حکومت بوده و در برابر نفوذ و تهدید یا تطمیع مقامات حکومتی به صدور آراء غیر منصفانه و جانبدارانه خواهند پرداخت.

آنچه در حقوق و امور قضایی مبناست، اصول و هنجارهای بنیادین و قوانین عام و منتشر شده است و هدف، اعمال قوانین به نحو یکسان و بی‌طرفانه بر شهروندان است، در حالی که در سیاست، رتق و فتق امور حکومتی و روزمره از طریق توسل به ساز و کارهای موردی و با توجه به منافع زودگذر حکومتی مهم‌ترین هدف محسوب می‌شود.

اگر قضات به جای در نظر داشتن قواعد و اصول پیش‌گفته، اصولی کلی که نشأت گرفته از ملاحظات حکومتی است را مبنای آراء خود قرار دهند، به ابزارهایی در دست حکومت در جهت حکمرانی مستبدانه تبدیل خواهند شد. طبعاً در چنین وضعیتی، تصمیمات

قضایی در ردیف تصمیمات سیاسی قرار گرفته و شأن و منزلت دادگاهها در حد نهادی در جهت اعمال تصمیمات حکومتی تنزل می‌یابد.

از سوی دیگر قضات نیز از شمول اصل حاکمیت قانون مستثنا محسوب نمی‌شوند، بلکه «تکلیف عمومی و الزام آور عینی به اطاعت همه شهروندان از قانون» برای آنان نیز الزام آور است، در غیر این صورت یعنی اعمال قوانین به نحو دلبخواه و با نظر شخصی، اعتماد عمومی مبتنی بر بی‌طرفی قوه قضاییه زایل شده و موجودیت حاکمیت قانون در معرض نابودی قرار می‌گیرد.

### اصول استقلال قضایی

اصول متعددی برای تأمین و تضمین اصل استقلال قضایی قابل توجه است. این اصول طیف گسترده‌ای از ضوابط و آئین‌های مربوط به امر قضا از نحوه استخدام یا عزل و همچنین آیین رسیدگی در صورت تخلفات قضات از قوانین و ... را در بر می‌گیرد.

بعضی از این اصول عبارتند از:

(۱) استقلال دستگاه قضایی باید در قانون اساسی یا دیگر قوانین داخلی قید شود.

۲) نحوه رسیدگی دستگاه قضایی باید با بی طرفی و بدون مداخله و تهدید و مطابق با قانون صورت گیرد.

۳) همگان باید از حق دادخواهی در دادگاههای عمومی یا محاکمی که بر اساس رویه‌های قانونی تأسیس شده‌اند برخوردار باشند.<sup>۱</sup>

۴) امنیت شغلی قضات باید تضمین شود.

۵) ترفیع قضات باید بر اساس عوامل عینی و قابل سنجش (مانند توانایی علمی و تجربه) صورت گیرد.

۶) راز داری حرفه‌ای در دستگاههای قضایی باید مورد احترام باشد.

۷) تعلیق یا عزل قضات باید صرفاً با تکیه بر دلایلی چون عدم توانایی یا رفتار مستوجب عزل توسط آنها صورت پذیرد.<sup>۲</sup>

۸) دعاوی انتظامی که منجر به تعلیق یا برکناری قاضی می‌شود باید طبق مقررات مندرج در آیین‌نامه‌ها و دیگر مقررات مربوطه حل و فصل شده و احکام صادره در دعاوی مذکور باید قابل تجدید نظر توسط نهاد مستقل باشند.

استقلال و تفکیک امور اداری یا سیاسی از امور اقتصادی، عامل مهمی در تحقق عدالت قضایی به شمار می‌رود، خصوصاً زمانی که یکی از

<sup>۱</sup> - اصل ۳۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بیان می‌کند که: دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاههای صالح رجوع نماید.

همه افراد ملت حق دارند اینگونه دادگاهها را در دسترس داشته باشند و هیچ کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد منع کرد. هم چنین در بخشی از اصل ۱۵۹ آمده که: «تشکیل دادگاهها و تعیین صلاحیت آنها منوط به حکم قانون است».

<sup>۲</sup> - مفاد اصل ۱۶۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ناظر بر همین موضوع است.



طرفین دعوی از مقامات سیاسی و حکومتی است، اهمیت اصل تفکیک قوا در نتیجه دادرسی بسیار قابل توجه است. مستقل بودن قوه قضاییه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول ۵۷ و ۱۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به صراحت مطرح شده است.

### ۹- پیامدها و آثار حقوقی، سیاسی و اقتصادی حاکمیت قانون

حاکمیت قانون نیز به مانند هر فرآیند و رویه انسانی دارای آثار و پیامدهایی است. در ذیل، به بخشی از پیامدهای حقوقی، سیاسی و اقتصادی حاکمیت قانون اشاره می‌شود.

#### الف) پیامدهای حقوقی حاکمیت قانون

حاکمیت قانون، مبین موقعیتی است که در آن شهروندان و مقامات، رفتار خود را با قواعد شناخته شده عمومی که پذیرفته شده و بر همگان الزام آور است تنظیم و کنترل می‌نمایند.

مهم‌ترین پیامد حقوقی حاکمیت قانون، پیش‌بینی پذیر ساختن اوضاع و احوال است. این قابلیت پیش‌بینی به افراد و سازمان‌ها امکان می‌دهد تا با اطلاع از قوانین و مقررات موجود و برخورداری از آگاهی کلی نسبت به عواقب اعمال خویش بتوانند به برنامه‌ریزی برای آینده مبادرت کرده و اهداف و ایده‌هایشان را تعقیب نمایند.

می‌دانیم که پنج ویژگی مهم قانون عبارتند از:

- عام بودن
- معطوف به آینده بودن
- منتشر شدن (در دسترس همگان قرار گرفتن)
- واضح بودن
- ثبات نسبی داشتن

نظام حقوقی متشکل از چنین قوانینی (با ویژگیهای یاد شده) این فرصت را برای افراد مهیا می‌کند تا با تکیه بر قوانین، به انجام فعالیتهای روزمره و برنامه‌ریزی برای آینده پرداخته و حقوق و آزادی‌های آنها از دست اندازی و تضييع حکومت یا دیگر افراد در امان بماند.

### **(ب) پیامدهای سیاسی حاکمیت قانون**

مهم‌ترین هدف و پیامد حاکمیت قانون، «چارچوب‌بندی قدرت سیاسی» است.

یکی از مهم‌ترین راههای تحقق این هدف و پیامد، نقش آموزه‌های حاکمیت قانون در فراهم کردن بستری مناسب برای رقابت انتخاباتی «آزاد و منصفانه» است، (که خود یکی از مهم‌ترین ابزارهای مقابله با

تمرکز قدرت و از پیش شرط‌های اصلی تحقق دموکراسی محسوب می‌شود<sup>۱</sup>.

حاکمیت قانون، با حمایت و تضمین اعمال حقوق و آزادی‌های اساسی (نظیر حق آزادی بیان، حق آزادی تحزب و تشکیل مجامع و انجمن‌ها، حق آزادی مشارکت) و دیگر حقوق و آزادی‌ها، شرایط برگزاری انتخاباتی آزاد را مهیا می‌کند<sup>۲</sup>.

رعایت اصولی چون قاعده‌مندی<sup>۳</sup> (رعایت قوانین و آئین نامه‌ها برای برگزاری نظام‌مند و غیر جانبدارانه و بی‌طرفانه انتخابات) و معقولانه<sup>۴</sup> (شفافیت در فرآیند انتخابات و نیز عدم سوء استفاده از تسهیلات حکومتی برای اهداف انتخاباتی) تنها در نظامی برخوردار از حاکمیت قانون امکان پذیر است.

از دیگر آثار و پیامدهای سیاسی حاکمیت قانون «ارتقاء و افزایش کارآمدی حکومت‌های تابع ضوابط حاکمیت قانون» است.

<sup>۱</sup>- بسیاری از مزایا و پیامدهای دموکراسی با پیامدها و مزایای حاکمیت قانون مشترک است از جمله اینکه هر دو مانعی هستند در برابر خود کامگان و مستبدان، هر دو، تضمین کننده حقوق اساسی شهروندان هستند، هر دو امکان حراست از منافع اساسی افراد را توسط خودشان فراهم می‌کنند.

<sup>۲</sup>- اصول ۶ و ۲۳ تا ۲۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر این مفاهیم تأکید دارند.

<sup>۳</sup> - Regularity

<sup>۴</sup> - Reasonableness

الزام حکومت به رعایت قوانین، سبب شفافیت اقدامات و فعالیتهای حکومت و بهبود فرآیند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری از طریق مشارکت مردمی در این فرآیند خواهد گردید.

### ج) پیامدهای اقتصادی حاکمیت قانون

یکی از مهم‌ترین پیامدهای اقتصادی حاکمیت قانون «فراهم شدن زمینه برای رقابت برابر اقتصادی» است.

در نظامی که حاکمیت قانون به رسمیت شناخته شده باشد، فرصت‌های جذاب برای فعالیتهای اقتصادی به نحو برابر برای همگان وجود دارد و تبعیض ناروا به جهت ارائه اطلاعات یا جانبداری یا تخصیص منابع به افراد یا گروههای خاص، مغایر با اصول حاکمیت قانون است.

آنچه در حاکمیت قانون بر آن تأکید می‌شود، تنظیم قوانین عام و اعمال بی‌طرفانه آن بر همگان به نحو برابر و نتیجتاً فراهم شدن زمینه رقابت برابر و آزادانه است.

از سوی دیگر حاکمیت قانون، تأثیرات به‌سزایی بر سیاستگذاری‌های اقتصادی (سیاست پولی، خصوصی‌سازی، بودجه و شفافیت امور مالی) برجای می‌گذارد. بسیاری از تحلیل‌گران بر این باورند که یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های نظام مناسب برای سرمایه‌گذاری، وجود حاکمیت قانون است.

سرمایه‌گذاران برای انتخاب کشور مناسب برای سرمایه‌گذاری، اغلب با نگرانی‌هایی مواجهند که مهم‌ترین آنها عبارتند از:

- تعدد و گستردگی قوانین و آئین نامه‌ها و گاه تناقض بین آنها
- عدم قابلیت و کفایت لازم در نظام حقوقی برای اجرای قراردادهای و عمل به تعهدات
- احتمال مصادره اموال آنها توسط دولت یا دادگاهها و یا گروههای ذی‌نفوذ
- شیوع فساد در میان مقامات حکومتی

و در این میان رعایت اصل حاکمیت قانون و برخورداری از یک نظام حقوقی که به حق مالکیت احترام گذارد و قراردادهای را محترم بشمارد «مبانی بنیادین قضایی برای سرمایه‌گذاری» است.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول ۴۶ و ۴۷ به طور خاص بر این موضوع (محترم بودن مالکیت شخصی) تأکید می‌کند.

به دلیل وجود این آثار و پیامدهای مؤثر و برخورداری از مزایا و محاسن گفته شده است که امروزه حتی در نظام‌های غیر دموکراتیک نیز به اندازه نظام‌های برخوردار از قانون و مبتنی بر اصل حاکمیت قانون، تا این حد بر حاکمیت قانون تأکید می‌شود.

به عبارت دیگر با توجه به پیامدها و محاسن و مزایای گسترده حاکمیت قانون، به هیچ وجه نمی‌توان بنای ناسازگاری و مخالفت با آموزه‌های لوازم چنین مفهومی را نهاد.

بدین ترتیب، «حاکمیت قانون»، امروزه به یکی از اجزای ضروری آنچه «حکمرانی خوب» خوانده می‌شود تبدیل شده است.

#### ۱۰- نافرمانی مدنی؛ زمینه‌ها، عوامل و راهکارهای مواجهه با آن

نافرمانی مدنی که، نقطه مقابل اطاعت یا فرمانبری است یکی از مفاهیم کلیدی در مناسبات قدرت است و به معنی سرپیچی از دستورات و اطاعت نکردن از فرامین و قوانین مورد استفاده قرار می‌گیرد.

«نافرمانی مدنی»، اقدامی است اعتراضی که شهروند یا گروهی از شهروندان که عمدتاً با اتکا به ابزار مسالمت آمیز، در راستای سرپیچی علنی و اعلام شده از قانون؛ تصمیم سیاسی یا حکم و فرمانی مقتدرانه (یا بخشی از آن) که به نظر نامشروع می‌آید صورت می‌دهند.

نافرمانی مدنی در برخی از جوامع توسعه یافته، اقدامی مسالمت آمیز، اصلاح طلبانه، مسئولانه و غیر انقلابی است که با توجه به شاخص‌های اساسی‌اش (خشونت پرهیزی، مسئولیت پذیری و محدودیت) به عنوان سنگ محک بلوغ سیاسی نظام‌های دموکراتیک

مبتنی بر حاکمیت قانون ارزیابی می‌شود.<sup>۱</sup> در حالی که در پاره ای از جوامع در حال توسعه، این مفهوم سرنوشتی دیگر پیدا کرده است. برخی از تفاوت‌ها و وجوه تمایز شاخص‌ها و کارکردهای نافرمانی مدنی در جوامع توسعه یافته و در حال توسعه در جدول زیر مشخص شده است:

شاخص	جوامع توسعه یافته	جوامع در حال توسعه
مبارزه و نافرمانی	«در رژیم» و در چارچوب نظم و ساختار و مبانی موجود	«بر رژیم» و عمدتاً بر علیه مبانی و اصول اساسی رژیم
ابزارهای نافرمانی مدنی	نرم افزارانه و اعتراضی مسالمت جویانه	سخت افزارانه، حرکت‌های خشونت‌آمیز، حذفی و تخریبی
محرک و زمینه نافرمانی مدنی	اعتراضات اجتماعی خود جوش و بر اساس نیازها و مطالبات داخلی	اعتراضات اجتماعی در پیوند با بیرون مرزها و مطالبات قدرتهای دارای منافع در این کشورها

یکی از ویژگی‌های و خصوصیات قانون، محدود کنندگی و تنظیم‌کنندگی آن است. قوانین، به هر حال مانع رفتار آزادانه و دلبخواه افراد می‌شود.

قانون‌گریزی، نوعی جهت‌گیری نسبت به هنجارهای جامعه است که در آن فرد تلاش می‌کند از برخورد یا مواجه شدن با قوانین طفره

<sup>۱</sup> - برای توضیح بیشتر نظر صاحب‌نظران غربی در این زمینه و نیز مصادیق و نمونه‌های نافرمانی در ایران رجوع شود به مقاله نافرمانی مدنی، گل‌امرضا کمالی رهبر، فصلنامه مطالعات سیاسی روز، شماره ۲۱، پاییز ۸۵

برود (فرار کند) در حالی که در قانون ستیزی، نوعی عناد و خصومت نسبت به قوانین در افراد وجود دارد و آنها از آنجا که قانون و شرایط آن را مناسب نمی‌دانند، اقدام به زیر پا گذاردن و مخالفت و ستیز با آن می‌کنند.

منظور از قانون‌گریزی و قانون‌ستیزی، مخالفت و ستیز با عرف، عادات و مقررات مذهبی (قوانین غیر رسمی) نیست بلکه هنجارهای رسمی (قوانین و مقرراتی) است که توسط خود مردم یا نمایندگان آنها وضع شده و ضمانت اجرای آن را نهاد و دستگاه رسمی به عنوان حکومت یا دولت بر عهده گرفته است.

قانون‌گریزی، مفهومی عام است که شامل مفاهیمی خاص‌تر همچون رفتار ناهمنوایی<sup>۱</sup> و انحراف<sup>۲</sup> می‌شود.

ناهمنوایی و انحراف، دو شکل کجروی<sup>۳</sup> هستند.

در ناهمنوایی، شخص آشکارا مخالفت خود را اعلام می‌کند، مشروعیت هنجارهای اجتماعی را نمی‌پذیرد (یا حداقل با اجرای آنها در موقعیت‌های خاص مخالف است) با آنها مبارزه می‌کند و قصد تغییر هنجارهایی را دارد که با آنها مخالف است.

---

<sup>۱</sup> - Non- Conforming behaviour

<sup>۲</sup> - Aberrant

<sup>۳</sup> - Deviation



گاه، این ستیز و مخالفت با قانون، به خصومت و تخریب می‌انجامد که به آن وندالیسم می‌گویند.

وندالیسم، در زمره آن دسته از انحرافات و بزه‌کاری‌هایی است که در جامعه جدید ظهور و نمود یافته است.

امروزه در بسیاری از شهرهای بزرگ، وندالیسم به صورت یک مشکل اجتماعی حاد مطرح است که نه تنها سلامتی و امنیت جامعه را به خطر می‌اندازد، بلکه هزینه‌های مالی بسیار زیادی را به حکومت و شهروندان ساکن در شهرها تحمیل می‌کند.

وندالیسم، مرضی نو ظهور و مدرن در جامعه جدید و عکس‌العملی است خصمانه و واکنشی است کینه‌توزانه به برخی از فشارها، تحمیلات، ناملایمات، رنج‌ها و اجحافات بیرونی و اجتماعی.

در متون جامعه‌شناسی انحرافات و آسیب‌شناسی اجتماعی، وندالیسم، به مفهوم داشتن نوعی روحیه بیمارگونه به کار رفته که مبین تمایل به تخریب، آگاهانه، ارادی و خودخواسته اموال، تأسیسات و متعلقات عمومی به صورت مکرر، مداوم و مستمر است<sup>۱</sup>

<sup>۱</sup> - برای توضیح بیشتر از جمله مراجعه کنید به بررسی وندالیسم، کاردانشجویی راضیه رئیس‌یان - مرکز شماره یک دانشگاه جامع علمی کاربردی تهران (زیر نظر نگارنده)، زمستان ۱۳۸۷  
 بعضی از نمونه‌های حرکات وندال‌ها عبارتند از تخریب تلفن‌های عمومی، صندلی و شیشه اتوبوس‌ها، قطارها، تخریب علائم رانندگی، تخریب اماکن عمومی، وسایل و تجهیزات و شیشه‌های مدارس و ...

نظریه‌ها و دیدگاه‌های متفاوت روان‌شناسی به مسأله قانون‌گریزی و قانون‌ستیزی توجه داشته و تلاش کرده‌اند علل این کج‌رفتاری‌ها را تبیین نمایند که از جمله می‌توان به نظریه‌های وفاق، کارکرد‌گرایی (دورکیم)، آنومی (مرتون) و یاد‌گیری اجتماعی<sup>۱</sup> اشاره کرد.

### ۱۱- بررسی علل قانون‌شکنی، قانون‌گریزی و قانون‌ستیزی

در ذیل برخی از علل مهم قانون‌شکنی، قانون‌گریزی و قانون‌ستیزی به اختصار توضیح داده می‌شود:

#### ۱- مشکلات و ضعف مربوط به فرآیند اجتماعی شدن افراد

قانون‌پذیری، طی فرآیند اجتماعی شدن (که در آن افراد از کودکی، باورها، ارزش‌ها و معیارهای رفتاری را که فرهنگشان از آنها انتظار دارد می‌آموزند) به دست می‌آید.

خانواده، اولین نهاد اجتماعی شدن در روند قانون‌پذیری است. روش‌های فرزندپروری والدین، قبول، طرد و گریز از قاعده و قانون را در کودک شکل می‌دهد. مثلاً در روش فرزند‌پروری سخت‌گیرانه، والدین بیشتر بر اعمال قدرت با توسل به زور به انضباط اجباری تأکید دارند. کودکان در این محیط به ظاهر از قواعد پیروی

<sup>۱</sup> - برای توضیح نظریه‌های فوق به منابع مربوطه از جمله نظریه‌های جامعه‌شناسی، دکتر غلامعباس توسلی مراجعه شود.

می‌کنند ولی در شرایط مقتضی، اعمال پرخاشگرانه و ناقض قواعد را در پیش می‌گیرند تا اضطراب و خشم خود را نسبت به مراجع قدرت در خانواده فرو نشانند.

کودک در خلال فرآیندهای همانند سازی<sup>۱</sup> و تقلید<sup>۲</sup> واکنش نسبت به قاعده و قانون را می‌آموزد.

واکنش بزرگسالان نسبت به قانون (به شکل‌های بی‌توجهی، کم توجهی، مسخره کردن قانون، قانون‌گریزی و ...) از دید کودک پنهان نمی‌ماند و به گونه ظریفی، واکنش نسبت به قانون را در او درونی می‌کند.

بنابراین یکی از علل قانون شکنی - در اشکال مختلف آن - به مشکلات مربوط به قانون‌پذیری در فرآیند اجتماعی شدن فرد مربوط می‌شود.

## ۲- فقر اقتصادی

در زمانی که بدلیل عوامل مختلف سیاسی، اقتصادی و اجتماعی، توزیع ثروت در جامعه نابرابر و نامتناسب باشد و عده قلیلی در آمد حداکثر جامعه و قشر کثیری، درصد کمی از درآمد جامعه را به دست

<sup>۱</sup> - Accomodation

<sup>۲</sup> - Imitation

آوردند در چنین شرایطی، عده‌ای فقیر و به لحاظ اقتصادی ناتوان محسوب می‌شوند.

در چنین شرایطی است که افراد و گروه‌های اجتماعی بر سر تشخیص اهداف و راه‌های نیل به اهداف دچار تعارض و سرگردانی می‌شوند و اگر اهداف را بشناسند، برای رسیدن به آن از هر راهی که کمکی باشد حرکت می‌کنند و نسبت به هنجارها و قواعد عمل (قانون) بی‌توجه و بی‌اعتنا می‌شوند.

این افراد، چون از دسترسی به شیوه‌های درآمدزا محروم هستند به شیوه‌های مختلف تلاش می‌کنند خود را به افراد ثروتمند برسانند اما چون شرایط و لوازم دستیابی به این هدف را از روش طبیعی ندارند، از این رو تلاش می‌کنند از راه‌های سهل‌الوصول‌تر و سریع‌تر به ثروت و توانایی مالی دست یابند که این راه‌ها معمولاً در تعارض با راه‌های قانونی بوده و آنها را وادار و متمایل به انحراف از مقررات و گریز و ستیز با قوانین می‌کند.

به بیان دیگر «فقر و قانون شکنی» یک سیکل و در ارتباط متقابل با هم هستند؛ هر چه شدت فقر افزایش یابد هنجارها، قوانین و ساختارهای تنظیم‌کننده روابط اجتماعی افراد، ضمانت اجرایی خود را از دست می‌دهند و افراد راحت‌تر آنها را زیر پا می‌گذارند. **اختلاف**

طبقاتی و کمبود و ناداری، نوعی خصومت و تنفر و احساس انتقام را در جامعه القا می‌کند. مفاهیمی نظیر تقسیم شهر به بالا و پایین، وجود مناطق حاشیه نشین و ... در حقیقت از تفاوت‌های زیاد در بهره‌مندی‌های شهری و تسهیلات رفاهی زندگی اجتماعی حکایت می‌کند و منبعی برای تولید رفتارهای خصمانه و عصیانگری طبقاتی و نهایتاً قانون ستیزی و تخریب (وندالیسم) می‌شود.

### ۳- فقر فرهنگی

بی‌سوادی و کم سوادی، ناآگاهی نسبت به قانون، کم اطلاعی از حقوق و تکالیف فردی و اجتماعی، تعدد و تنوع خرده فرهنگ‌ها و توزیع و استفاده نابرابر از امکانات و خدمات آموزشی و فرهنگی در سطوح محلی و ملی، گسترش روز افزون ارتباطات فرا ملی (ماهواره، اینترنت و ...) به پیدایش و تشدید تفاوت‌ها و تعارضات عقیدتی، ارزشی و هنجاری در بین افراد و گروههای اجتماعی منجر می‌گردد. این تفاوت و تعارض در ارزش‌ها و اهداف، با چندگانگی ساختاری، نظام قشربندی و نابرابری اجتماعی، تعدد، تنوع و تعارض قواعد و الگوهای عمل بین اقوام مختلف و بین ساختارهای غیر رسمی و رسمی ملازم است به طوری که افراد و گروههای اجتماعی هر کدام در برابر «ما» های کوچک فامیلی، محلی و قومی و مذهبی احساس

جدایی از هم، جدایی از تعهد و تکلیف می‌کنند و تعهد مشترک و عام در برابر اهداف و حقوق و قوانین عام ضعیف شده و بدین ترتیب آنومی<sup>۱</sup> یا نابسامانی اجتماعی رواج می‌یابد.

#### ۴- ضعف قانون و مشکلات اجرای آن

اشکالات و نارسایی‌های محتوایی قانون و نیز قوانین خاص گرایانه، راه تغییر و توسعه را در سطوح خرد، میانی و کلان بر روی افراد، نهادها و جامعه می‌بندد و خود بر تشدید وضعیت نابسامان یا آنومیک (آشفته و هرج و مرج) حاکم بر جامعه و رفتار افراد و گروه‌های اجتماعی تأثیر می‌گذارد.

یک راه استنباط و ایجاد قانون، عرف، هنجار و رسم و رسوم فرهنگی مردم (قانون غیر رسمی) است. اگر تعارض و ضدیتی میان قانون وضع شده و آداب و رسوم، هنجارهای غیر رسمی و عرف یک منطقه وجود داشته باشد پیامد طبیعی آن اعتراض به قانون، نادیده گرفتن آن و یا زیر پا گذاردن آن توسط افراد جامعه می‌باشد که در مفهوم عام به آن قانون شکنی می‌گوییم.

از جمله مهمترین نکات مربوط به ضعف قوانین و مشکلات اجرایی آن میتوان به موارد زیر اشاره نمود :

<sup>۱</sup> - Anomy

۱-۴ کهنگی و به روز نبودن قوانین و کافی نبودن تلاشها برای روزآمد سازی قوانین با توجه به تغییرات مستمر و همه جانبه در جامعه

۲-۴ نا کارآمدی قوانین بدلیل عدم تناسب محتوای قوانین با نیاز های روز جامعه

۳-۴ عدم شفافیت ، ابهام و چند پهلو بودن مفاد بعضی قوانین که باعث آشفتگی و تشتت در فهم و اختلاف و تضاد در اجرا میشود

۴-۴ عدم آموزش کافی و آمادگی لازم در مجریان قوانین (عدم تناسب ویژگی های نیروی انسانی مجریان با شرایط ایده آل برای مجریان قوانین)

۵-۴ وجود قوانین مغایر، متضاد و معارض و آثار منفی ناشی از آن

۶-۴ نبودن ضمانت اجرای قوی و کافی در پیگیری نتایج نظارت های سازمان ها و مراکز نظارتی در باره ی عدم انطباق عملکرد دستگاههای اجرایی و مجریان با رویه ها و دستورالعمل های قانونی

۷-۴ وجود تمایل یا عادت به رفتارهای فراقانونی در بعضی دستگاهها یا مجریان

از سوی دیگر عدم اجرای جامع و مانع و مستمر قانون و عدم قاطعیت در اجرای قوانین از سوی مجریان و نیز وجود انواع راههای

گریز و فرار (گریزگاهها و تبصره‌های قانون گریزی<sup>۱</sup> انواع مسامحه‌ها و ارفاق‌ها، نگرش و اجرای یکسویه و تبعیض آمیز در اجرای قوانین، ابهام و پیچیدگی مفاد قوانین، وجود قوانین زاید و مزاحم و وجود تشریفات زاید در قوانین، بی‌اطلاعی مجریان و دست‌اندرکاران از قوانین و .....) نیز از مصادیق همین عنوان در تحلیل عوامل قانون شکنی می‌باشند.

## ۵- ضعف و اشکال در نظامهای کنترلی و نظارتی بر حسن اجرای

### قوانین

کنترل و نظارت اجتماعی، فرآیندهای لازمی هستند که در جوامع انسانی برای حفظ و حراست از قانون به دو شکل رسمی و غیر رسمی عمل می‌کنند. در واقع یکی از عوامل مهم ضمانت اجرای قوانین، اعمال کنترل و نظارت لازم بر حسن اجرای آن است.

مهم‌ترین سیستم‌های نظارت و کنترل رسمی، سازمان‌های قضایی و انتظامی هستند و وقتی این سازمان‌ها قدرت و توانایی لازم برای انجام وظایف ذاتی و اساسی خود (که بر اساس همان وظایف ایجاد شده‌اند) یعنی نظارت بر اجرای قانون نداشته باشند و یا به عبارت دیگر کارآمد

<sup>۱</sup> - مثل کاربرد اصطلاح پرداخت خلافی! در تخلفات ساختمانی برای شهروندان



نباشد، نمی‌توان انتظار داشت قانون در این جوامع مورد احترام قرار گرفته و مردم آن را رعایت کنند.

سیستم‌های نظارت و کنترل غیر رسمی، به سازماندهی بومی و منطقه‌ای اطلاق می‌شود که بر اساس روابط و تعاملات اجتماعی خود، اعضای گروه و برای رفع نیازهایشان ایجاد کرده‌اند، مانند نقش رهبران و گروه‌های مرجع محلی، شرکت‌های تعاونی محلی، هیأت‌های مذهبی، انجمن‌های مردم نهاد (غیر دولتی) صنفی و ...

نوع نظارتی که این سازمانها بر افراد دارند، بیش از آنکه اجباری باشد، اقناعی و درونی است و یکی از کارکردهای آنها هویت دهی و معنادهی به زندگی افراد است که این خود باعث رعایت قوانین از سوی افراد می‌شود. با افزایش روند مهاجرت‌ها و عدم حضور سازمان‌های غیر رسمی در محلات، افراد تازه وارد احساس بی‌هویتی و بی‌معنایی می‌کنند، از این رو افراد در محلات و مناطق مختلف (مخصوصاً در شهرهای بزرگ) رها و آزاد هستند و هیچ نظارت و کنترلی از سوی مردم بر رفتار آنان انجام نمی‌شود. بنابراین میزان قانون‌شکنی و قانون‌گریزی در اشکال مختلف آن بیشتر است.

## ۱۱- راهکارهای نهادینه کردن قانون در جامعه

نظریات و دیدگاههایی که در میان علل و عوامل قانون شکنی مطرح شد، خود ناظر بر راهکارهای جلوگیری از قانون شکنی هم هستند.

بخشی از عوامل و راهکارهای نهادینه کردن قانون در جامعه و قانونمند کردن رفتارهای افراد در زیر مورد بررسی قرار می‌گیرد.

### ۱- نهادینه و درونی کردن احترام به قانون

زمانی مردم قانون پذیر می‌شوند که اجرای قانون و احترام به آن در جامعه نهادینه شود و در افراد درونی شود.

نهادینه شدن قانون در جامعه بدین معنی است که قانون به نقش‌ها و هنجارها تبدیل شود و نیازهای افراد جز از طریق قانون برطرف نشود و تنها مجرای انجام کارها و رسیدن به اهداف و کسب موفقیت‌ها همان قانون باشد. مثلاً اگر ارتقای کارکنان یک سازمان صرفاً طبق ضوابط سازمانی و بر اساس صلاحیت‌ها و شایستگی‌های شغلی صورت بگیرد و روابط شخصی در این امر نقش نداشته باشد، الزاماً هر فرد تازه استخدام در آن سازمان تلاش خواهد کرد تا وظیفه خویش را به نحو احسن انجام دهد تا به موفقیت شغلی نایل آید. در این صورت اجرای ضوابط و قوانین در آن سازمان نهادینه شده است.

درونی شدن ارزش و قانون در افراد بدین معنی است که افراد با کمال میل و بدون احساس اجبار و فشار بیرونی، قانون را رعایت کنند، هر چند در جامعه نهادینه نشده باشد و اکثریت جامعه به آن عمل نکنند (یعنی اگر اکثریت مردم هم قانون را رعایت نکنند کسی که قانون در وجودش درونی شده آن را رعایت خواهد کرد).

## ۲- توجه بیشتر به وجود مکانیسم‌های کنترل و نظارت اجتماعی

همان گونه که پیش‌تر مطرح شد، یکی از عوامل مهم در نادیده گرفتن قانون و زیر پا گذاردن آن ضعف مکانیسم‌های کنترلی در جامعه است.

توجه توأمان به کیفیت سیستم‌های نظارت (رسمی و غیر رسمی) در کاهش رفتارهای قانون شکنی (در اشکال قانون گریزی، قانون-ستیزی و تخریب و وندالسیم) مؤثر است.

افزایش کارایی سیستم‌های نظارت رسمی از طریق آموزش‌های جدید برای کارکنان این سیستم‌ها، تلاش برای به کارگیری مدیران شایسته و توانمند و آگاه و نیز تقویت و ساماندهی گروه‌ها و سازمانهای محلی (مردم و معتمدان محلی) - به عنوان کانون نظارت

غیر رسمی)، باعث تقویت قانونمندی رفتارها و کمک و نهادینه شدن قانون و کاهش رفتارهای انحرافی و قانون شکنی در جامعه می‌شود.<sup>۱</sup>

### جدول ۱- مکانیسم‌های قانونی نظارت و کنترل

قوه	خلاصه وظیفه	نهاد یا سازمان	اصل قانون اساسی
مقننه	تشخیص عدم مغایرت همه قوانین و مقررات با موازین اسلامی	شورای نگهبان	۴، ۷۲، ۸۵، ۹۱ و ۹۶
مقننه	رسیدگی و حسابرسی به حسابهای همه دستگاههایی که به نحوی از بودجه کشور استفاده می‌کنند	دیوان محاسبات کشور	۵۴ و ۵۵
مقننه	تصویب عهد نامه‌ها و قراردادهای بین‌المللی	مجلس شورای اسلامی	۷۷
مقننه	سؤال از رئیس جمهور و وزراء و استیضاح وزیران و رئیس جمهور	مجلس شورای اسلامی	۸۸ و ۸۹
مقننه	نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و همه پرسی	شورای نگهبان	۹۹
منتخب مردم	تشخیص ناتوانی رهبر نسبت به انجام وظایف قانونی خود	مجلس خبرگان	۱۱۱
قضایه	نظارت نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاههای اداری	سازمان بازرسی کل کشور	۱۷۴
قضایه	رسیدگی به دارایی رهبر، رئیس جمهور، وزیران و همسر و فرزندان آنان که برخلاف حق افزایش نیافته باشد	رئیس قوه قضایه	۱۴۲
قضایه	نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم	دیوان عالی کشور	۱۶۱

<sup>۱</sup> - در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ضمن بیان فریضه همگانی امر به معروف و نهی از منکر و دعوت به خیر (مفاد اصل ۸) نهادهای نظارتی رسمی پیش‌بینی شده‌اند که بعضی از این موارد در جداول این صفحه و صفحه بعد به همراه خلاصه وظایف خاص هر کدام معرفی می‌شوند.

قضایه	نظارت و ابطال آئین نامه‌های دولتی خلاف قوانین یا خارج از حدود و اختیارات قوه مجریه	دیوان عدالت اداری	۱۷۰
رهبری	نظارت بر مصوبات شورای عالی دفاع و مجمع تشخیص مصلحت نظام	مقام رهبری	۱۷۶ و ۱۷۷
قوای سه گانه	نظارت بر سازمان صدا و سیما	شورایی مرکب از نمایندگان رئیس جمهور و رئیس قوه قضاییه و مجلس شورای اسلامی	۱۷۵
قضایه	تشخیص تخلف رئیس جمهور از وظایف قانونی خود (یکی از مقدمات عزل رئیس جمهور)	دیوان عالی کشور	۱۱۰

### ۳- توجه به فرآیند جامعه پذیری افراد

همان گونه که گفته شد در فرآیند اجتماعی شدن، فرد هم با ارزش‌ها، قوانین و آداب و رسوم جامعه آشنا می‌شود و هم نحوه عمل به آنها را یاد می‌گیرد.

بنابراین درونی کردن و آشنایی مردم با قوانین یاد دانی است و این کار با توجه به کیفیت فرآیند جامعه پذیری فرد میسر می‌شود. در این زمینه دو نهاد خانواده و نظام آموزشی نقش بسیار مهمی در یاد دادن قانون به کودکان و آموختن شیوه عمل به آنان دارند.

#### ۴- وجود رهبران و مدیران قانون گرا

رهبران دینی و سیاسی، هدایت کننده جامعه در زمینه‌های مختلف زندگی اجتماعی بوده و الگوی جامعه و محور قانون‌گرایی هستند.

مدیران چنانچه قانون‌گرا باشند، مردم نیز از آنان الگو می‌گیرند و تخطی و انحراف آنان از قوانین و هنجارها، زمینه‌ساز رفتارهای انحرافی (نظیر قانون‌شکنی و قانون‌گریزی) در آنها خواهد بود.

#### ۵- آموزش قوانین و اطلاع‌رسانی صحیح

با آموزش قوانین، میزان اطلاعات و معلومات عمومی مردم در خصوص قوانین و مقررات افزایش یافته و با آگاهی بیشتر به انجام آن ترغیب و تشویق می‌شوند که این در قانونمند شدن افراد و روحیه قانون‌گرایی در عامه مردم مؤثر است.

این آموزش و اطلاع‌رسانی می‌تواند از طرق مختلف و به خصوص با استفاده از قابلیت‌های رسانه‌های نوین (رادیو، تلویزیون، مطبوعات و نشریات و ...) با معرفی و تبیین معایب قانون‌گریزی و قانون‌شکنی و مزایا و محاسن قانون‌گرایی صورت گیرد.

اطلاع رسانی مناسب در زمینه قوانین مصوب در توجیه مردم و ایجاد آمادگی لازم در آنان برای پذیرش ذهنی و سپس عمل به آن قوانین مؤثر است.

## ۶- تلاش برای رفع ضعف قوانین و ابهامات آن

همان گونه که در بررسی عوامل قانون شکنی مطرح شد، مواردی همچون وجود ابهام و پیچیدگی در مفاد قوانین، تعارض و تضاد قوانین، کهنه بودن و عدم تناسب قوانین با نیازهای جدید، بی اطلاعی مجریان از قوانین و ... می تواند خود عامل قانون شکنی در جامعه باشد. بر این اساس برنامه ریزی، تدبیر و چاره اندیشی برای رفع این معضل (با حضور همه اصحاب و اطراف موضوع و سازمانها و مدیران ذیربط) در مقوله نهادینه شدن قانون و قانونمند کردن رفتارهای مردم بسیار مؤثر است.

### ۱۳- توصیه ها و پیشنهادهای اجرایی

- تحقق و اجرای عدالت و نجات از روابط عاطفی، اعمال نفوذ و سلیقه‌های فردی در تصمیم‌گیری‌ها در گروی توجه و حاکمیت قانون بوده و نتیجه حتمی دوری از قانون یا رفتار فراقانونی، قدرت خودسرانه و نامحدود است.
- در این نوشتار مفصلاً بیان شد که حاکمیت قانون از مهم‌ترین ارکان حکمرانی خوب و از شاخص‌های مهم ارزیابی نظام‌های سیاسی و حقوقی و سازمان‌هاست. بنابراین یادآوری مستمر و توجه به این موضوع - که در ارتباط با اصلی‌ترین وظیفه سازمان بازرسی کل کشور (یعنی نظارت بر اجرای صحیح قوانین) است- ضرورتی مضاعف می‌یابد.
- بنای اساسی فرآیند بازرسی، بر انطباق رویه‌ها و عملکردها با قانون است. اشخاص - هرچند مهم و ارزشمند - اصل نبوده و در اولویت نیستند بلکه اصل، اعمال قوانین به نحو یکسان و بدون تبعیض برای همه می‌باشد و این، همان استقلال قضائی



است که (به‌عنوان یکی از اجزای مهم حاکمیت قانون) بر فارغ بودن آرای فاخر قضایی از ملاحظات نازل و زودگذر حکومتی تأکید می‌کند.

■ علل و عوامل قانون‌گریزی، قانون‌شکنی و قانون‌ستیزی (نظیر ضعف و ابهام در قوانین، فقر اقتصادی و فرهنگی و ...) همواره در بررسی‌های کارشناسی و بازرسی‌ها باید مورد عنایت و مذاقه قرار گیرد تا به تحلیل و نتیجه‌گیری درستی از عملکردها و رویه‌ها برسیم.

■ مطالب عنوان شده ضرورت تسلط مدیران، بازرسان، و کارشناسان سازمان بازرسی کل کشور را بر سیاست‌ها، قوانین و دستورالعمل‌ها در حوزه تخصصی نظارت و بازرسی مربوطه را بیش از پیش مشخص می‌نماید که این خود نیازمند ارائه آموزش‌های مستمر و هدفمند و برگزاری همایش‌ها، سمینارها و کارگاه‌های آموزشی - پژوهشی می‌باشد.

## فهرست منابع و مآخذ

- قرآن کریم
- نهج البلاغه
- ۱- آقای (۱۳۶۰): تبیین واژه‌ها و اصطلاحات قانون اساسی، انتشارات  
اوج، تهران
- ۲- اکرمی، سید کاظم (۱۳۷۸): امام خمینی و احیای حاکمیت قانون،  
(مجموعه مقالات کتاب امام خمینی و قرائتی نوین از دین)
- ۳- امین ورزلی، نصر الدین (۱۳۸۰): مروری بر مهم‌ترین چالش‌های  
دهه سوم انقلاب اسلامی و تحلیلی بر آن از منظر تعلیم و تربیت،  
فصلنامه راهبرد، شماره ۲۰، زمستان ۸۰
- ۴- انصاری، ولی الله (۱۳۶۷): حقوق اداری، دفتر آموزش ضمن  
خدمت وزارت آموزش و پرورش (حوزه ستادی- تهران)
- ۵- توسلی، غلامعباس (۱۳۷۰): نظریه‌های جامعه شناسی، انتشارات  
سمت، تهران مؤسسه نشر و تحقیقات ذکر، تهران
- ۶- جعفری لنگرودی، محمد جعفر (۱۳۶۲): مقدمه عمومی علم  
حقوق، انتشارات گنج دانش، تهران

۷- ربانی، رسول و دیگران (۱۳۸۴): ارتباط فقر با قانون گریزی و

شکل گیری آسیب اجتماعی، نشریه رفاه اجتماعی، شماره ۱۸

۸- دفتر همکاری حوزه و دانشگاه (۱۳۶۸): درآمدی بر حقوق

اسلامی، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها

(سمت)، تهران

۹- زارعی، محمد حسین (۱۳۸۰): اختیارات فوق العاده عالی ترین

مقامات اجرایی، فصلنامه راهبرد (مجمع تشخیص مصلحت نظام)،

شماره ۲۰، زمستان ۱۳۸۰

۱۰- زارعی، محمد حسین (۱۳۸۰): حاکمیت قانون در اندیشه های

سیاسی و حقوقی، نامه مفید، شماره ۲۶

۱۱- زارعی، محمد حسین (۱۳۸۰): حکمرانی خوب، حاکمیت و

حکومت در ایران، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۴۰ پاییز و زمستان

۱۳۸۳

۱۲- شهابی، هوشنگ (۱۳۸۰): نظام های سلطانی، انتشارات شیرازه،

تهران

۱۳- صدیق سروستانی، رحمت ا... (۱۳۸۳): آسیب شناسی اجتماعی

و جامعه شناسی انحرافات، انتشارات آن، تهران

- ۱۴- عبداللهی، محمد (۱۳۷۸): موانع قانون گرایسی در ایران، نشریه فرهنگ عمومی
- ۱۵- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (همراه با اصلاحات شورای بازننگری قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸) (چاپ مکرر)، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
- ۱۶- گل زاده غفوری، علی (۱۳۵۸): آگاهی‌هایی درباره قانون اساسی (حقوق اساسی به زبان ساده) ناشر؟، تهران
- ۱۷- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۷): فلسفه حقوق (۲ جلد)، شرکت سهامی انتشار، تهران
- ۱۸- کاتوزیان، ناصر (۱۳۶۴): مقدمه علم حقوق و مطالعه در حقوق خصوصی ایران (چاپ ششم)، انتشارات اقبال، تهران
- ۱۹- مرکز مالگیری، احمد (۱۳۸۵): حاکمیت قانون (مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها)، با نظارت و مقدمه دکتر محمد حسین زارعی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران
- ۲۰- محسنی تبریزی، علی‌رضا (۱۳۸۳): وندالیسم (مبانی روان‌شناسی اجتماعی، جامعه‌شناسی و روان‌شناسی رفتار روندالیستی در مباحث آسیب‌شناسی و کژ رفتاری اجتماعی) انتشارات آن، تهران

- ۲۱- منتسکیو، لویی (۱۳۶۲): روح القوانين، ترجمه علی اکبر مهتدی، انتشارات امیر کبیر (چاپ مکرر)
- ۲۲- هاشمی، سید محمد (۱۳۷۸): حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، دادگستر، تهران
- ۲۳- هاشمی، سید محمد (۱۳۸۴): حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، نشر میزان، تهران
- ۲۴- ورشوچی منفرد، هانیه (۱۳۸۵): وندالیسم، واکنش خصمانه به محرومیت و اجحاف، روزنامه همشهری (شهرداری تهران)، ۱۷ آبان

در حال حاضر، حاکمیت قانون یکی از مهمترین ارکان حکمرانی خوب شناخته شده و دارای ارزش جهان شمول گردیده است. به این تعبیر، حاکمیت قانون به یکی از شاخص‌های مهم ارزیابی نظام‌های حقوقی و سیاسی تبدیل شده و لذا هر نظام سیاسی و حقوقی در زمینه برخورداری از اوصاف حاکمیت قانون، در مقام پاسخگویی و ارزیابی قرار گرفته است. این شماره از گزارش پژوهشی به بررسی مفاهیم اساسی حاکمیت قانون در جامعه می‌پردازد و امید است بتواند گامی در راستای تقویت بنیه مخاطبان محترم در حوزه حکمرانی خوب و حاکمیت قانون باشد.

---

آدرس: تهران- خیابان طالقانی- تقاطع خیابان شهید سپهبد قری- سازمان بازرسی کل کشور- طبقه دوم- مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی

تلفن: ۸۱۳۵۲۱۳۰ - ۸۱۳۵۲۰۳۲ - ۸۸۳۲۹۴۹۸ E- Mail: Researchcenter@ 136.ir

[www.gio.ir](http://www.gio.ir)