

## فقدان حاکمیت قانون

عباس عبدی

### مقدمه

شاید کوشش برای اثبات این ادعا که فقدان حاکمیت قانون در جامعه‌ی ما مسأله‌ای اجتماعی و حتی یکی از مهمترین مسایل اجتماعی است چندان ضرورتی نداشته باشد، چرا که محوری‌ترین شعار رئیس‌جمهور منتخب طرح همین نکته بوده است. فقدان حاکمیت قانون نه تنها مسأله‌ی امروز ما، بلکه اصلی‌ترین مسأله‌ی یک سده‌ی اخیر جامعه‌ی ایران نیز بوده است. اگر در ابتدای قرن بیستم، انقلاب مشروطه با هدف برقراری قانون شروع شد، در پایان این قرن نیز شعار اصلی دوم خرداد و هفتمین انتخابات رئیس‌جمهوری همین است. این واقعیت نشان می‌دهد که جامعه‌ی ما اگر چه در شناخت مسأله‌ی اجتماعی خود موفق بوده، ولی به دلایل متعدد نتوانسته آن را حل کند. شاید یکی از دلایل این باشد که کوشش مؤثر و فراگیری برای گذر از مسأله‌ی عدم حاکمیت قانون و دست یافتن به ریشه‌ی اصلی این معضل صورت نگرفته است. به همین دلیل ضروری است که در کنار طرح مسأله به ریشه‌یابی علل آن پرداخت. شاید در نهایت بتوان با حل مشکل و متغیر مستقل اصلی، گام مؤثری در راه حل مسأله‌ی فقدان حاکمیت قانون برداشت.

### قانون و حاکمیت آن

بر اساس مکاتب متفاوت حقوق می‌توان تعاریف گوناگونی از حقوق یا قانون ارائه کرد، ولی در این نوشته ضرورت دارد که تعریف تحققی حقوق را مبنای بررسی قرار دهیم. اگر چه هنگامی که در مقام نقد و تحلیل چرایی عدم حاکمیت آن بر می‌آییم به ناچار می‌باید به دیدگاه‌های دیگر مکاتب تحققی نیز بپردازیم. از دیدگاه تحققی حقوق می‌توان این تعریف را

پذیرفت که "فاعده‌ای حقوقی است که به وسیله‌ی دولت حمایت و تضمین گردد" (کاتوزیان، ۱۳۶۶: ۵۴۷).

حاکمیت حقوق یا قانون وقتی به وجود می‌آید که قدرت موجود و مشروع جامعه اجرا و اعمال آن را چنانکه هست تضمین کند، به عبارت دیگر اجرای قانون لزوماً می‌بایست مستقل از اراده‌ی مقنن و مجری آن باشد و حتی مقنن نیز تحت نفوذ اجرای قانون تدوین شده از جانب خود قرار می‌گیرد. وقتی که از حاکمیت قانون سخن می‌گوییم، به قانون‌نگاهی تجزیه‌ناپذیر داریم. به عبارت دیگر اعمال و اجرای برخی قوانین و عدم اجرای برخی دیگر، حتی اگر اندک باشد مشروط به این که قانون متروک تلقی نشود، به منزله‌ی عدم حاکمیت قانون است، زیرا اراده‌ای که مانع اجرای حتی بخشی از قانون شده است، مبین وجود اراده‌ای مافوق قانون است و وجود چنین اراده‌ای در جامعه متضاد با حاکمیت قانون است.

### عدم حاکمیت قانون یک مسأله‌ی اجتماعی

قانون در کنار اخلاق، رسوم و عادات یکی از هنجارهای اجتماعی است؛ هنجاری که عدم رعایت آن با واکنش قدرت مواجه خواهد شد. به موازات پیشرفت و توسعه‌ی جوامع وزن و اهمیت هنجار قانون در مقایسه با هنجارهای دیگر در تنظیم رفتارهای اجتماعی به نحو چشمگیری بیشتر می‌شود، زیرا روابط اجتماعی سریع‌تر و بیشتر از آن متحول و پیچیده می‌شوند که رسوم و سنت و یا عادت بتوانند قالب مناسب برای رفتار اجتماعی در محیطی جدید باشند. عده‌ای بر این نظراند که شاخص و معیار گذار از جامعه‌ی میانی به جامعه‌ی مدرن، ظهور حقوق و نهادهای قضایی چون دادگستری و آیین دادرسی است. پیدایش حقوق به پایداری و حضور همه‌جانبه‌ی فرهنگ کمک کرده و قواعد و هنجارهای رفتار را به طرز دقیق تعیین می‌کند؛ کاربری عینی ارزش‌ها را مشخص و ایده‌ها و آرمان‌ها را نهادی می‌کند (گی‌روشه، ۱۳۷۶: ۱۱۹).

بنابراین اگر قوانین تدوین شده به گونه‌ای باشند که نتوانند قالب مناسب برای تنظیم رفتار اجتماعی باشند یا این قوانین در هماهنگی با دیگر هنجارهای اجتماعی پیش گفته نباشند، در این صورت با یک معضل و مسأله اجتماعی مواجه هستیم زیرا این وضعیت به عدم تعین و پیش‌بینی‌ناپذیر بودن رفتارهای اجتماعی می‌انجامد و موجبات افزایش ریسک در حوزه‌های مختلف رفتار اجتماعی، اقتصادی و سیاسی می‌شود و به کاهش مشارکت مؤثر و

کارکردی نیروهای انسانی و مادی و در مجموع کاهش تولید و بهره‌وری می‌انجامد. از طرف دیگر حاکمیت قانون به معنای حضور قانونمند قدرت و زور مشروع در حکمیت نهایی و مقتدرانه نسبت به اختلافات اعضای جامعه است. اعمال این قدرت، جانشین راه‌حل‌های شخصی حل اختلاف می‌شود؛ راه‌حل‌هایی که در نهایت و به سرعت تبدیل به خشونت و اعمال زور غیر مشروع در روابط فی‌مابین می‌شوند. مطالعات موجود نشان می‌دهند که در غیاب اطلاع از روش‌های قانونی حل اختلاف، یا ناکارآمدی و مقرون به صرفه نبودن رجوع به این روش‌ها، شیوه‌های خشونت‌آمیز و قتل به عنوان روش نهایی حل اختلاف جانشین روش‌های قانونی می‌شوند (عبیدی، ۱۳۶۷).

اعمال خشونت در حل اختلافات موجب افزایش هزینه‌ی رفتارهای اجتماعی می‌شود، و همین امر به نوبه‌ی خود زمینه‌ی کاهش مشارکت و سرمایه‌گذاری انسانی و مادی را فراهم می‌کند. بنابراین عدم حاکمیت قانون نه تنها یک مسأله‌ی اجتماعی مهم است، بلکه تأثیرگذاری آن بر دیگر حوزه‌های رفتار جمعی چنان است که آن را تبدیل به یک مسأله‌ی حیاتی کرده است.

### عوامل مؤثر بر عدم حاکمیت قانون

هدف اصلی این مقاله پرداختن به عوامل مؤثر بر فقدان حاکمیت قانون در ایران و نشان دادن این مطلب است که تا این عوامل وجود دارند، امکان حل این مسأله وجود ندارد. اگر چه در ابتدا به تعریف تحققی حقوقی از قانون بسنده شد. ولی چنان نیست که اجرای هر قاعده‌ای که از طرف قدرت حاکم تضمین شود، در نفس امر نیز قانون باشد و مردم و جامعه با طیب خاطر آن را لازم‌التباع بشناسند. بنابراین ضروری است که مستقل از آنچه وجود دارد، تعریفی جامع از حقوق و قانونی که باید باشد ارایه شود. به این منظور می‌باید به هدف و اوصاف یک قاعده‌ی حقوقی نیز پردازیم. در این صورت تعریف نسبتاً جامعی را می‌پذیریم که به موجب آن "حقوق مجموعه‌ای از قواعد الزام‌آور و کلی است که به منظور ایجاد نظم و استقرار عدالت، بر زندگی اجتماعی انسان حکومت می‌کند و اجرای آن از طرف دولت تضمین می‌شود" (کاتوزیان، ۱۳۶۶: ۵۴۹).

اگر چه در این تعریف مرجع تصویب‌کننده‌ی حقوق معین نشده است، ولی از آنجا که دولت مرجع تضمین‌کننده‌ی آن است می‌توان گفت که مرجع تصویب نیز در نهایت دولت

- است. با این توضیح می‌توان چند حیثیت را در تعریف فوق مورد توجه قرار داد.
- الف. مضمون و جهت‌گیری کلی قوانین در جهت ایجاد نظم و استقرار عدالت.
- ب. ماهیت مرجع تضمین‌کننده‌ی حقوق.
- ج. تصور مردم و جامعه نسبت به مضمون قانون و مرجع تضمین‌کننده.

در جامعه‌ای حاکمیت قانون برقرار خواهد بود که اولاً: مضمون و جهت‌گیری کلی قوانین و حقوق به حفظ نظم و ایجاد عدالت کمک کند، و مرجع تضمین‌کننده‌ی آن نیز نزد عموم مشروعیت چنین وظیفه‌ای را داشته باشد و به علاوه آن مرجع نیز تحت امر قانون باشد و نهایت این که اطلاع و تصور عمومی از هنجار قانون مثبت و هم‌دلانه باشد. هرگاه یکی از شرایط فوق یا تمامی آن دچار اختلال شود، به همین نسبت نیز با فقدان حاکمیت قانون مواجه خواهیم شد.

### مضمون قوانین

اگر چه مفاهیم جامعه و نظم و عدالت مستمراً در حال تغییر است و نمی‌توان تصور کرد که در هیچ جامعه‌ای تمامی قوانین موجود الزاماً منطبق بر نظم اجتماعی و عدالت باشند، ولی آنچه مهم است، میزان انطباق نسبی حقوق و قانون با این دو عنصر اساسی، یعنی نظم و عدالت است. عدم انطباق شدید قوانین با نظم و عدالت در یک جامعه محصول عوامل زیر است:

### الف. ناهمگونی اجتماعی

یکی از ویژگی‌های قانون، کلی بودن آن است. بنابراین در یک جامعه‌ی معین، قانون شامل تمامی عناصر و اجزای آن می‌شود. در صورتی که جامعه به نحو چشمگیری ناهمگون باشد، به طور طبیعی قوانین نمی‌توانند برای اجزای ناهمگون آن واجد کارکرد یکسانی باشند. جامعه‌ی ایران نیز از حیث ناهمگونی اقوام و قبایل و مذاهب، شهر و روستا، ساختارهای سنتی و مدرن و نظایر آن چنان است که قانون واحد برای حل مسأله‌ی آمیز اختلافات یا رفتارهای اجتماعی مؤثر برای تمامی آحاد جامعه الزام‌کارایی لازم را ندارد (در این زمینه در کتاب مباحثی در جامعه‌شناسی حقوقی در ایران به طور مفصل بحث کرده‌ام که می‌توان به آن مراجعه نمود).

## ب. تحول سریع

یکی دیگر از عوامل غیر مؤثر بودن قوانین در ایجاد نظم و عدالت، تغییرات سریع اجتماعی است. به گونه‌ای که قوانین حتی اگر در موقع تصویب برای ایجاد نظم و عدالت مفید بوده باشند، به علت تغییرات سریع اجتماعی دچار پس افتادگی می‌شوند و این امر یا موجب بی‌نظمی می‌شود یا از حیث برداشت عمومی مطابق با عدالت نیست. جامعه‌ی ایران چون وضعیتی در حال گذار سریع دارد از این قاعده نیز مستثنی نیست، البته شواهد کلی نشان می‌دهند که این وضعیت در حال تعدیل است و انتظار می‌رود که در ادامه نیز از تغییرات سریع آن کاسته شود.

## ج. فقدان اوصاف قاعده‌ی حقوقی

قواعد حقوقی واجد اوصافی هستند که اگر این اوصاف را نداشته باشند، اطلاق کلمه‌ی حقوق و قانون به آنها محل اشکال است. قاعده‌ی حقوقی حکمی شرطی است از جانب دولت درباره‌ی رفتار آینده اتباع دولت (نویمان، ۱۳۷۳: ۱۳۴).

اهم این اوصاف به شرح زیر است:

✽ قانون باید عام و کلی باشد. به عبارت دیگر ناظر به فرد و یا گروه یا فعل خاصی نباشد. متأسفانه بخش قابل توجهی از قوانین مصوب موجود فاقد این ویژگی هستند و به همین دلیل اطلاق کلمه‌ی قانون به معنای صحیح بر آنها واجد اعتبار نیست. تغییراتی که در قوانین مطبوعات در ابتدای سال جاری داده شد و قانون مربوط به تغییر ساختار وزارت اطلاعات و بسیاری از طرح‌های دیگر آخرین مصادیق این مدعا است.

✽ قانون باید ثبات نسبی داشته باشد. اگر چه بر اثر تحولات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی، به طور طبیعی قانون نیز دچار تحول و تغییر می‌شود، ولی این تغییرات نباید به گونه‌ای باشد که از آن استنباط بی‌ثباتی شود.

✽ دو پهلوی و کشدار نبودن نیز از دیگر ویژگی‌های قانون است. قانون نباید به گونه‌ای تدوین شود که بتوان از آن استنباط‌های کاملاً متفاوت کرد. این نوع قوانین بیش از آن که برای تنظیم روابط و رفتار اجتماعی تدوین شوند، برای باز گذاشتن دست حکومت در برخورد با دیگران به کار می‌آیند. به قول نویمان نظام حقوقی که بر این اساس شکل گیرد، چیزی نیست

مگر نقابی که تصمیمات فردی در پی آن پنهان است (همان: ۱۳۵).

\* انسجام و هماهنگی نیز از ضروریات یک قانون کارآمد است. وجود قوانین متفاوت و متراکم که در بسیاری از موارد ناسخ و منسوخ آن مشخص نیست، یا صدر و ذیل مواد یا قوانین با یکدیگر همخوانی ندارد، به‌طور طبیعی حکایت از ناهماهنگی و عدم انسجام ترکیب یا اندیشه‌ی مرجع قانونگذاری می‌کند که موجب بی‌اعتباری قانون نزد جامعه و رفتارکنندگان می‌شود.

\*\* و بالاخره قانون باید ضمانت اجرا داشته باشد. بدون تصور ضامن اجرایی معتبر و قوی، تصویری از قانون نمی‌توان داشت. منظور از ضمانت اجرا این نیست که عنصری در بیرون از قانون اجرای آن را تضمین کند، زیرا اگر چنین باشد و آن عنصر قدرت تضمین‌کنندگی مستقل از قانون را دارا باشد، ناشی از اصل حاکمیت قانون نیست، بلکه ناشی از اراده‌ی خارج از قانون است که چنین اجرایی صورت می‌گیرد. در شرایط کنونی جامعه‌ی ما نیز بسیاری از قوانین اجرا می‌شود، ولی باید دید آیا اگر اراده‌ای به عدم اجرای آنها تعلق گیرد، در این صورت آن قوانین مستقل از آن اراده اجرا خواهند شد، یا هیچ اراده‌ای در این فرضیه نمی‌تواند شکل بگیرد.

### مرجع تضمین‌کننده

ماهیت و اعتبار مجری و مرجع تضمین‌کننده‌ی قانون نقش اساسی در حاکمیت قانون دارد. به میزانی که مجری و مرجع مذکور خود منبعث از قانون و براساس ساز و کارهای قانونی قابل تغییر باشد و رفتار و سیاست‌هایش تابع این قانون باشد، طبیعی است که متناسب با آن حاکمیت قانون مستقل از اراده‌های دیگر برقرار است. بنابراین "قدرت" به‌عنوان مجری و تضمین‌کننده‌ی اجرای قانون باید هم مشروعیت قانونی داشته باشد و هم مقبولیت عمومی. هرگاه این "قدرت" مستقل از قانون و ساز و کارهای قانونی عمل کند، و فاقد مقبولیت عمومی باشد، در این صورت آنچه که در جامعه حاکم خواهد بود، اراده‌ی "قدرت" مستقل از قانون است.

حاکمیت قانون در درجه‌ی اول باید شامل حال حکومت‌ها شود، بنابراین اگر حکومتی مشمول چنین گزاره و اصلی نشود، آنچه چنین حکومتی بر مردم اعمال می‌کند، حاکمیت اراده‌ی حاکم است و نه قانون. در جامعه‌ی ایران می‌توانیم از وجود قانون در یک قرن گذشته

سخن بگویم، ولی عاملی که بیش از همه این قوانین را محدود می‌ساخت، این بود که کار بست آنها تنها تا جایی که با خواست دولت تعارض پیدا نمی‌کرد امکانپذیر بود (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۱۸). به همین دلیل غیر مشروط بودن خواست حکومت و قدرت در برابر قانون شرط ضروری وجود حاکمیت قانون است. به بیان دیگر می‌توان گفت "اگر بپذیریم که قانون عام، شکل بنیادی قانون است و به علاوه قانون فقط اراده نیست، عقل هم هست، ناچار باید قبول کنیم که قانون دولت قدرت مدار، فاقد قانونیت است" (نویمان: ۱۸۲). در واقع می‌توان گفت این گونه حکومت همان استبداد سابق است که تهدیدات خود را در پوشش قانون عرضه می‌کند.

### تصور مردم

با توجه به این که بخش قابل توجهی از قوانین باید از طرف مردم رعایت و اجرا شوند، می‌توان تصور و فرهنگ عمومی مردم را نسبت به قانون شاخص مهمی در مبحث حاکمیت یا عدم حاکمیت قانون دانست. بخشی از نظر مردم نسبت به قانون از منظر اهداف قانون شکل می‌گیرد. به عبارت دیگر به تناسب این عقیده که مردم یک قانون را تا چه حد متضمن نظم یا عدالت می‌دانند، قانون را درونی کرده و آن را اجرا می‌کنند. در واقع می‌توان گفت که حق داوری نهایی مردم را نسبت به خوب یا بد بودن قوانین نمی‌توان از آنان گرفت.

در صورتی که مردم داوری مثبتی نسبت به حقوق و قانون موجود نداشته باشند، طبیعاً حقوق دیگری را قبول خواهند داشت. در این صورت میان حقوق سازمان یافته یا قانون در حال اجرا، با حقوق اشراقی و خودجوش، یا حقوقی که مردم عموماً آن را قبول دارند، شکاف ایجاد خواهد شد و حقوق اخیر در موقع انقلاب‌ها عمیقاً عمل می‌کند و حقوق سازمان یافته را واپس می‌زند (گوریچ: ۲۰۲).

تصور مردم نسبت به مشروعیت قدرت و مرجع تقنینی نیز تأثیر تعیین کننده‌ای در تصور عمومی نسبت به رعایت یا عدم رعایت قانون دارد. در واقع اگر خاستگاه هر دو عنصر حکومت و حقوق به منشاء واحدی که همان فرهنگ و خواست عمومی است برگردد، و حقوق ماهیتی عادلانه و قدرت ماهیتی مردمسالار پیدا کند، انتظار می‌رود که دیدگاه مردم نیز به رعایت قانون مثبت و همدلانه شود.

البته این موضوع اندکی پیچیده‌تر از آن است که در ابتدا به نظر می‌رسد، به ویژه در

جامعه‌ای چون ایران، زیرا وجود فرهنگ دیرپای نظام ثقل در ایران و رسوب این فرهنگ در جامعه‌ی ایرانی، حتی اگر ماهیت قانون موجود عادلانه و ماهیت قدرت موجود مردمسالارانه شود، لختی فرهنگ مذکور کماکان آثار و تبعات خود را در گریز از قانون‌گرایی به جای خواهد گذاشت. در واقع فرهنگ عمومی جامعه‌ی ما نسبت به حقوق می‌تواند همچنان به‌مثابه مانعی در راه تحقق حاکمیت قانون عمل کند.

### مردمسالاری و حاکمیت قانون

توجه به آنچه که گذشت نشان می‌دهد که حداقل بخش قابل توجهی از فقدان حاکمیت قانون متأثر از ساختار سیاسی خواهد بود. در یک ساختار مردمسالار که نظام قانونگذاری و مجری آن منبعت از آرا و اراده‌ی مردم باشند، و مردم در طول زمان از طریق نهادهای مدنی اراده و نظارت خود را بر این ساختار مستمراً اعمال کنند، فاصله و شکاف دولت و ملت به حداقل می‌رسد و اعتبار اجرای قانون، زور و اراده مستقل از ملت نخواهد بود. در چنین شرایطی قانون مصوب دارای مجموعه اوصاف حقوقی خواهد بود، اجرای قانون به صورت یک کل غیر قابل تجزیه در می‌آید و تحول و تغییر قوانین به صورت قابل قبولی در می‌آید. قوانین بر اساس خواست عمومی و نظم اجتماعی و عدالت مورد قبول مردم تدوین می‌شود و از همین حیث بیشتر مورد پذیرش و احترام قرار می‌گیرد.

در یک نظام مردمسالار که منشاء حقوق، جامعه است، شکاف میان حقوق اشراقی و حقوق سازمان یافته به حداقل می‌رسد، و هنگامی که چنین شکافی پدید آمد، ساز و کار انتخابات به نوعی عمل می‌کند که انتخاب شوندگان جدید حامل منویات مردم یا همان حقوق اشراقی خواهند بود. آنها با قرار گرفتن در مسند مسؤلیت، آن حقوق را تبدیل به حقوق سازمان یافته می‌کنند و شکاف را از میان بر می‌دارند.

در چنین ساختاری کوشش می‌شود ابهام در قوانین به حداقل برسد، در حالی که در ساختار سیاسی غیر مردمسالار یا ساختار سیاسی دوگانه، همواره با تصویب و وجود قوانینی مواجه هستیم که مضمون آن مبهم و کشدار است و در نتیجه جامعه بیش از آن که با قانون طرف باشد، با اراده‌ی افراد طرف خواهد بود.



## منابع

روشه، گی، ۱۳۷۶. *جامعه‌شناسی تالکوت پارسنز*. عبدالحسین نیک‌گهر، تبیان، تهران.  
عبدی، عباس، ۱۳۷۱. *مباحثی در جامعه‌شناسی حقوقی در ایران*. آموزش انقلاب اسلامی، تهران.

عبدی، عباس، ۱۳۶۷. *مسائل اجتماعی قتل در ایران*. جهاددانشگاهی، تهران.  
کاتوزیان، محمدعلی، ۱۳۷۷. *جامعه‌شناسی تاریخی ایران*. علیرضا طیب، مرکز، تهران.  
کاتوزیان، ناصر، ۱۳۶۶. *فلسفه حقوق*. جلد اول، بهنشر، تهران.  
گورویچ، ژرژ. *مبانی جامعه‌شناسی حقوقی*. حسن حبیبی، انتشار، تهران.  
نویمان، فرانتس، ۱۳۷۳. *آزادی و قدرت و قانون*. عزت‌الله فولادوند، خوارزمی، تهران.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی