

حقوق اساسی از آن رو که اصلی‌ترین رشته حقوق عمومی است و نیز به سبب ارتباط با آن سایر شاخه‌های علم حقوق، اهمیت فراوان دارد. از سوی دیگر، در حال حاضر، مطالعات تطبیقی در رشته‌های علمی نیز امری درخور توجه است. در مطالعات حقوق اساسی با رویکرد تطبیقی، الگوهای متفاوتی وجود دارد که با گذشت زمان، تغییر و تحول یافته است. در واقع، هنگام تطبیق حقوق اساسی کشورها، پژوهشگر نیازمند مبنا یا الگویی است تا عمل تطبیق را براساس آن الگو انجام دهد. در همین زمینه، از زمان پیدایش حقوق اساسی در مفهوم ابتدایی آن (قبل از قرن ۱۸)، الگوهای گوناگونی مطرح شده و مبنای عمل قرار گرفته است. الگوهای قدیمی بیشتر به مفاهیم بنیادین حقوق اساسی مانند توجه به سرزمین و جمعیت به عنوان عوامل ساختی دولت-کشور و نیز نهضت «دستورگرایی» (داشتن قانون اساسی)، توجه دارند. اما مطالعات اخیر و تجربه‌های حاصل از کشورها نشان می‌دهد که وجود شاخص‌ها و اصول مسلم حقوق اساسی در یک کشور، لزوماً به معنای موفقیت در تمام زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی و مانند آن نیست. به ویژه، به سبب میان رشته‌ای بودن حقوق عمومی و ارتباط گسترده آن با عرصه‌های اقتصاد، فرهنگ و توسعه، طرح الگوهای جدید و تبیین آنها امری گریزناپذیر است.

این مقاله به بررسی سیر تطور تاریخی الگوهای مطالعه تطبیقی در حقوق اساسی می‌پردازد و توجه ویژه‌ای به طرح عرصه‌های نوظهور در حقوق اساسی تطبیقی دارد. بر این اساس، مطالب ذیل چهار عنوان مطرح خواهد شد: ابتدا به بررسی الگوی سنتی می‌پردازیم. سپس الگوهای مطرح در قرن ۱۸، و در ادامه، الگوی مرسوم در قرن ۲۰ تبیین خواهد شد. در پایان، نیز از عرصه‌های نوظهور در حقوق اساسی تطبیقی بحث می‌گردد و به کشور چین به عنوان شاهد مثال اشاره می‌شود.

اول. الگوهای سنتی در مطالعات حقوق اساسی تطبیقی: عامل جغرافیایی و سرزمینی

حقوق اساسی تطبیقی در مفهوم ابتدایی خود، یعنی مقایسه بین دو نهاد حقوق اساسی، قدمتی طولانی دارد. اگرچه شاید مطالعات صورت گرفته در گذشته، به شکل امروزی سازمان یافته نبود، اما بذر اصلی مطالعات کنونی ریشه در همان ادوار گذشته دارد. ارسطو رژیم‌های سیاسی را به سه دسته تقسیم می‌کند:

- الف. رژیم‌هایی که در آن قدرت فرمانروایی در اختیار یک نفر است.
- ب. رژیم‌هایی که قدرت فرمانروایی در ید اختیار گروه معدودی است.
- ج. رژیم‌هایی که فرمانروایی توسط همه مردم صورت می‌گیرد.

عرصه‌های نوظهور در حقوق اساسی تطبیقی

e.mousazadeh@ut.ac.ir

zdanesh@ut.ac.ir

m.khoshnevisan@ut.ac.ir

ابراهیم موسی زاده / دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

زهرا دانش ناری / دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه تهران، پردیس فارابی

محسن خوشنویسان / دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه تهران

دریافت: ۱۳۹۳/۱/۱۹ - پذیرش: ۱۳۹۳/۵/۲۰

چکیده

«حقوق اساسی تطبیقی» یکی از رشته‌های مهم مطرح در حقوق عمومی است که می‌توان ادعا کرد هر چند غالب مطالعات آن منحصر به چند کشور خاص همچون ایالات متحده آمریکا، انگلستان و فرانسه بوده است، اما امروزه مباحث آن حوزه‌های جدید را فراروی خود می‌بیند؛ چراکه با قدرت گرفتن و مطرح شدن نظام‌های سیاسی جدید در عرصه معادلات جهانی، دیگر نمی‌توان مرجعیت نظام‌های حقوقی - سیاسی را منحصر به چند کشور و نظام خاص دانست. رویکرد جدید در مطالعات حقوق اساسی تطبیقی، صرفاً حقوقی محض نیست. به عبارت دیگر، شاخص‌های تطبیق در طول زمان، به صورت بنیادی تغییر یافته‌اند و در مطالعات جدید، شاخص‌های فراحقوقی نیز ملاک عمل قرار می‌گیرند. بر این اساس، عرصه‌های جدیدی در حوزه مطالعات حقوق اساسی تطبیقی گشوده شده است که در این نوشتار، برخی از آنها براساس الگوهای جامع بررسی و تحلیل می‌شود.

کلیدواژه‌ها: حقوق، اساسی، نظام، دستورگرایی، نوظهور، توسعه پایدار، توسعه متوازن.

در این تقسیم‌بندی، ضابطه مبتنی بر تعداد زمام‌داران است. ولی این متفکر علاوه بر ضابطه کمی مزبور، برای مشخص کردن تقسیم‌بندی، از معیار کیفی نیز بهره می‌گیرد و در خصوص هر سه دسته مذکور به کار می‌برد. معیار کیفی این است که آیا قدرت به سود همگان به کار برده می‌شود یا به سود زمام‌دار؟ بنابراین، بر مبنای ضابطه دوم، غایت و هدف حکومت‌ها را نیز در تعیین گونه‌های رژیم دخالت می‌دهد (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۴، ص ۱۰۳).

با توجه به این موضوع، آشکار می‌شود که ارسطو برای مطالعه تطبیقی رژیم‌های سیاسی، ضابطه و معیاری خاص مشخص کرده است و بر این مبنای انواع گوناگونی از حکومت‌ها را شناسایی می‌کند.

ارسطو در مقدمه کتاب دوم از سیاست، که هدفش جست‌وجوی بهترین سازمان جامعه سیاسی است، بررسی حکومت‌هایی را که به تدبیر و سیاست شهرت یافته‌اند، ضروری دانسته و تأکید کرده است: حتی حکومت‌هایی را که صاحب‌نظران پیشنهاد کرده‌اند، اگرچه وجود خارجی نیافته باشند باید بررسی و مطالعه کرد (بوشهری، ۱۳۵۰، ص ۱). همان‌گونه که مشاهده می‌شود، ارسطو در بینش تطبیقی خود، حتی به مطالعاتی که جنبه نظری دارند توجه می‌کند و صرفاً به مطالعات عمل‌گرا نمی‌پردازد.

معیار حاکم در بدو مطالعات حقوق اساسی تطبیقی، عامل جغرافیایی است. به هر حال، گاهی کشورهایی که به لحاظ جغرافیایی نزدیک یا مجاور یکدیگرند و در یک منطقه واقع شده‌اند انتخاب و حقوق اساسی آنها با یکدیگر مقایسه و تطبیق می‌شود. در باب حدود یک منطقه، یعنی تعیین کشورهایی که بررسی می‌شوند، مسائل حل نشده و اختلاف نظرهای نسبتاً عمیق وجود دارد. از جمله ایرادهایی که به این کار گرفته شده آن است که اجرای آن هنگامی وافی به مقصود خواهد بود که میان نظام‌های سیاسی کشورهای همسایه، تشابه و وجوه اشتراکی هم وجود داشته باشد تا با توجه به جهات مزبور و موارد افتراق آنها، تحقیقات تطبیقی ممکن و میسر شود. از این‌رو، به فرض آنکه به لحاظ موقعیت جغرافیایی و حتی موازین تاریخی و فرهنگی، مشابهتی میان آنها موجود باشد، تطبیق حقوق اساسی آنها تأثیر چندانی نخواهد داشت (بوشهری، ۱۳۵۰، ص ۹۰۸).

در مطالعات حقوق اساسی تطبیقی، آنچه در درجه اول اهمیت قرار دارد وجود سطحی از شباهت‌ها و تفاوت‌ها میان نظام‌های حقوقی است تا بر مبنای آنها، بتوان عمل تطبیق را ممکن ساخت. توجه به این الگو در مطالعات حقوق اساسی تطبیقی بیش از آنکه حقوقی باشد، جنبه جغرافیایی دارد. پذیرش

بی‌قید و شرط این الگو این نتیجه را به بار خواهد آورد که مقایسه بین دو نظام حقوقی در دو قاره متفاوت، امری غیرممکن خواهد شد، درحالی‌که - چنان‌که می‌دانیم - از یک‌سو، بخش مهمی از مطالعات حقوق اساسی تطبیقی به دو نظام حقوقی بزرگ، یعنی «کامن لا» و «رومی-ژرمنی» اختصاص دارد، علی‌رغم آنکه کشورهای پیرو هر یک از دو نظام مذکور به لحاظ جغرافیایی در نقاط متفاوتی قرار دارند. از سوی دیگر، بررسی حقوق کشورهایمانند ایالات متحده آمریکا، فرانسه و انگلستان به‌عنوان قبله آمال در مطالعات حقوق اساسی تطبیقی، برای بیشتر کشورها مطرح است. البته در اینجا، به دنبال نفی یا اثبات صحت هر یک از الگوها نیستیم و آنچه بیان می‌شود صرفاً سیر تطور تاریخی و بیان نقاط ضعف و قوت هر یک از الگوهای مطالعاتی است.

دوم. معیار دستورگرایی (دارا بودن قانون اساسی و توجه به مفاهیم دموکراسی و مردم‌سالاری)

از قرن ۱۸ و پس از وقوع انقلاب استقلال آمریکا و نیز انقلاب کبیر فرانسه، نهضت «دستورگرایی» با قدرت تمام به‌عنوان یک الگوی مهم و قاطع در مطالعات حقوق اساسی تطبیقی در مرکز توجه قرار گرفت. گرایش به قوانین اساسی مدون، به‌ویژه از حیث شکلی، چنان قوت گرفت که به شکل اصلی مسلم و انکارناپذیر در حقوق عمومی درآمد. شاید بتوان تقدس این اصل را به تقدس اصل «تفکیک قوا» تشبیه کرد.

ایده نهضت «دستورگرایی» با نظریات جان لاک و بنیان‌گذاران نظام سیاسی آمریکا شکل گرفت. این ایده معتقد است: قدرت دولت از لحاظ قانونی محدود است و اقتدار و مشروعیت آن بستگی به رعایت محدودیت‌های قانونی دارد. این ایده انبوهی از سؤالات را به ذهن متبادر می‌کند که نه تنها مشتاقان حقوق، بلکه مشتاقان مبانی فلسفی را نیز به خود جذب می‌کند. چگونه می‌توان دولت را از لحاظ قانونی محدود کرد؟! هنگامی که حقوق‌دانان از قانون اساسی یاد می‌کنند، معمولاً علاوه بر توجه به تفکیک قوای سه‌گانه، بر وجود محدودیت‌های قابل توجه بر دولت نیز تأکید دارند. بیشتر این محدودیت‌ها در قالب برخورداری شهروندان از حقوق مدنی در برابر دولت، حق آزادی بیان، آزادی تشکل و برابری قانونی است (استفورد، ۲۰۱۴).

یکی از انحراف‌های معمول، به‌ویژه نزد غیر اهل فن، جدا نکردن مفهوم مادی (ماهوی) قانون اساسی از مفهوم شکلی آن است. بسیاری از مردم با توجه انحصاری بودن متون مدون و شکلی، گمان دارند که قانون اساسی و ظهور مفهوم و معنای آن، ثمره تحولات قرن جدید است و جوامع

سیاسی دوره‌های باستانی یا دولت-کشورهای گوناگون قبل از قرن هجدهم واقعاً صاحب قانون اساسی نبوده‌اند؛ چراکه نهضت دستورگرایی در سده‌های اخیر رخ داده و بیشتر کشورهای جهان به دنبال چنین جنبشی در صدد تدوین قوانین اساسی خود برآمده‌اند. در حالی که واقعیت این نیست؛ یعنی در حقیقت، ارمغان قرن هجدهم به بعد ابداع و خلق مفهوم نیست، بلکه تغییر و تبدیل صورت و دگرگونی در نتایج و ظهور آن است. با عطف توجه به ریشه‌های تشکیل جوامع از حیث تاریخی و جامعه‌شناختی، می‌توان ادعا کرد: هرگونه گروه‌بندی انسانی به محض خروج از مراحل بدوی و مقدماتی و تبدیل خصلت زودگذر به حالت مداوم و مستمر، لزوماً صاحب ترکیبی ممتاز و متمایز، استخوان‌بندی مشخص، نظام ساختاری متمایز از سایر جوامع و در نهایت، قانون اساسی است (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۷۱، ص ۳۱).

حتی در قرن ۲۰ نیز نهضت «دستورگرایی» به حرکت رو به رشد خود ادامه داد. به گونه‌ای که از جهانی شدن «دستورگرایی» به عنوان امری مهم یاد می‌شود. در طول دهه ۱۹۹۰ میلادی، تغییرات گسترده‌ای در قوانین اساسی کشورها رخ داد و این قوانین بازنگری شدند. قوانین جدید نشان‌دهنده نفوذ جهانی دموکراسی، پارادایم‌های حقوق بشر و نئولیبرالیسم اقتصادی است. در نیمه دوم قرن ۲۰ دست‌کم ۹۱ کشور تحت استعمار دولت‌های غربی، به استقلال رسیدند و به تهیه پیش‌نویس و تصویب قوانین اساسی پرداختند (گو، ۲۰۰۳، ص ۷۱).

همان‌گونه که مشاهده می‌شود، اگرچه الگوی بررسی قانون اساسی و توجه به نهضت «دستورگرایی» در قرن هجدهم مطرح شد، اما این توجه بیش از آنکه ماهوی باشد، صرفاً جنبه شکلی داشت. دارا بودن قانون اساسی چنان اهمیتی یافت که معیاری برای تشخیص سره از ناسره و خوب از بد گردید. قانون اساسی در آن زمان، به معنای سند برتری بود که در آن، شکل حکومت، حقوق و آزادی‌های بنیادین، تفکیک قوا و نحوه تعامل بین حکومت و شهروندان تبیین می‌شد. توجه به بعد شکلی، این ایراد را به همراه داشت که بعد ماهوی قوانین اساسی نادیده گرفته می‌شد. به همین سبب، منتقدان نظام‌های لیبرالی وجود برابری صرفاً حقوقی و منعکس در متن قانون را بدون توجه به برابری‌های سیاسی و اجتماعی، پوسته‌ای بی‌ارزش و بی‌محتوا می‌دانند. آنچه سبب شد تا نهضت «دستورگرایی» به یکباره در مرکز مباحث حقوقی قرار گیرد وضعیت پیش از وقوع انقلاب‌های قرن ۱۸ بود و به این سبب، با ظهور مفاهیم جدید، این مفاهیم به صورت آرمانی مقدس درآمد و به‌عنوان یک الگو مطرح شد.

در قرن هجدهم، منتسکیو از روشی پیروی کرد که یکسره جنبه تطبیق داشت. ارکان مهم و حیاتی در تکوین حقوق اساسی، از قبیل آزادی‌های فردی و راه حراست آنها از ابداعات این فیلسوف فرانسوی نبود، بلکه نویسندگان معاصر وی و از جمله جان لاک متعرض آن شده بودند؛ اما روشی که در عرضه مطالب و تجزیه و تحلیل و اثبات آنها در پیش گرفت تازگی داشت. منتسکیو در فصل سوم از کتاب اول، منظور خود از اصول مزبور را چنین تشریح می‌کند:

قوانین هر کشور با طبیعت و همچنین شکل حکومت آن بستگی دارد؛ با اوضاع و احوال جوئی و اقلیمی و با مختصات خاک و با عادات و رسوم آن. هر ملتی در آنها جهاتی می‌یابد و قواعدش را بر آنها استوار می‌سازد. با این وصف، تطبیق قوانین و ظواهر آنها جای خود را به مقایسه مبانی و اصول می‌دهد و راهی تازه در این فن گشوده می‌شود (بوشهری، ۱۳۵۰، ص ۱۰).

در خصوص دموکراسی نیز وضعیت چنین است. «دموکراسی» به معنای حکومت اکثریت بر اقلیت، خود با این چالش مواجه است که آیا اکثریت همیشه درست می‌اندیشد و درست تصمیم می‌گیرد؟!

هرچند دموکراسی‌ها در دوره‌های گوناگون، ویژگی‌های خاصی داشته‌اند. برای مثال، در دموکراسی باستان، شهروندان مستقیماً در امور قانون‌گذاری و قضایی مشارکت داشتند؛ قدرت حکومت در دست مجمع شهروندان بود؛ شهروندان بودن محدود به تعداد اندکی از افراد بود، ولی با وجود این، باید از جوهر دموکراسی سخن گفت که می‌توان به‌وضوح آن را در همه دموکراسی‌ها در طول تاریخ یافت، اگرچه در هیچ دوره‌ای به‌طور خالص، پذیرش نشده و براساس ایدئولوژی‌ها و باورهای حاکم، محدودیت‌ها و تغییراتی داشته است (قربانی، ۱۳۹۰، ص ۱۰۵).

به هر حال، در آن زمان، توجه به دموکراسی و قانون اساسی در جنبه شکلی خود، رنگ و لعابی بسیار حقوقی و جذاب یافت و بی‌شک، تمام مشتاقان آزادی را به سوی خود جذب می‌کرد. در این دوره، توجه به ظاهر به جای توجه به باطن امر، در مرکز دید حقوق‌دانان قرار گرفت. این موضوع، خود محل نقد است. در واقع، شدت جنبش «دستورگرایی» به حدی بود که برای سال‌های متمادی، معیار اصلی تطبیق قرار گرفت. البته به هیچ وجه نافی مزایای قانون اساسی نیستیم، اما نکته‌ای که باید به آن توجه کرد این است که توجه به این بعد، غفلت از محتوا را به همراه داشت.

سوم. حکمرانی خوب

«حکمرانی خوب» یکی از نظریاتی است که در دهه ۱۹۹۰ میلادی توسط «بانک جهانی» مطرح شد. این نظریه - همچنانکه از نام آن پیداست - به دنبال ایجاد حکومتی است که در آن، همه امور از مطلوبیت برخوردار باشد. البته تأکید اصلی آن بر بعضی امور مهم است و برای تحقق خوب بودن حکمرانی، شاخص‌هایی را تبیین می‌کند.

از اواسط دهه ۱۹۹۰ میلادی نارضایتی نسبت به رویکرد «دولت حداقل» شکل گرفت و از پایان آن دهه، از رویکرد «حکمرانی خوب» استقبال شد. محافل بین‌المللی مروج «دولت حداقل» به تدوین و ترویج نظریه «حکمرانی خوب» پرداختند. «بانک جهانی»، «صندوق بین‌المللی پول» و «سازمان ملل متحد» از دریچه‌های گوناگون به این نظریه پرداختند. «برنامه عمران» سازمان ملل متحد و تاحدی صندوق بین‌المللی پول سیاستی را به‌عنوان «حکمرانی خوب» به‌عنوان کلید معمای توسعه مطرح ساختند. براساس تعریف «برنامه عمران» سازمان ملل «حکمرانی خوب» عبارت است از: مدیریت امور عمومی براساس حاکمیت قانون، دستگاه قضایی کارآمد و عادلانه، و مشارکت گسترده مردم در فرایند حکومت‌داری. به عبارت دیگر، هرقدر حاکمیت قانون بیشتر و دستگاه قضایی کارآمدتر و عادلانه‌تر و میزان مشارکت در یک کشور بیشتر باشد حکمرانی در آن کشور بهتر است. بانک جهانی «حکمرانی خوب» را براساس شش ویژگی تعریف می‌کند:

۱. صدا و پاسخ‌گویی؛

۲. بی‌ثباتی سیاسی و خشونت؛

۳. اثربخشی دولت (کارآمدی دولت در انجام وظایف محوله)؛

۴. بار مالی مقررات؛

۵. مقررات اضافی و هزینه‌های آن؛

۶. حاکمیت قانون و فساد.

در این تعریف، هرقدر ویژگی‌های مثبت مانند حاکمیت قانون، پاسخ‌گویی و اثربخشی دولت در یک جامعه بیشتر، و فساد، مقررات اضافی، بی‌ثباتی سیاسی، و خشونت کمتر باشد حکمرانی در آن جامعه برای نیل به توسعه اقتصادی مناسب‌تر خواهد بود (میدری، ۱۳۸۵، ص ۲۷۰).

«حکمرانی خوب» برای تمام کشورها در همه مراحل توسعه، اهمیت بسیاری دارد. رویکرد مهم در بررسی «حکمرانی خوب» تأکید بر جنبه‌های نظارتی دولت‌ها، یعنی شفافیت حساب‌های دولتی، اثربخشی مدیریت منابع عمومی، ثبات، و شفافیت اقتصادی است. صندوق بین‌المللی پول

با طرح مفاهیمی مانند «شفافیت» در بخش دولتی، و «پاسخ‌گویی» نظام سیاسی به بسط نظریه «حکمرانی خوب» پرداخت. تمرکز اصلی اقدامات صندوق بین‌المللی پول بر کاهش تورم، تجارت، اصلاحات مربوط به بازار کار و حمایت از رشد اقتصادی پایدار است. اعلامیه اعضای صندوق بین‌المللی پول در موضوع «رشد جهانی پایدار» در نشست کمیته موقت، در ۲۹ سپتامبر ۱۹۹۶ پذیرفته شد. این سند بر وجود «حکمرانی خوب» در تمام زمینه‌ها و ابعاد، شامل تضمین حاکمیت قانون، کارآمدی و پاسخ‌گویی بخش عمومی و مقابله با فساد تأکید دارد. تحقق این شاخص‌ها وجود نظام اقتصادی صحیح را به دنبال دارد. این سند نشان‌دهنده نقش مهم مدیران اجرایی در تحقق «حکمرانی خوب» و کارایی و رشد اقتصادی است. توجه به این امر اهمیت دارد که مسائل مربوط به «حکمرانی خوب» بر ثبات اقتصادی در بعد کلان، و رشد پایدار مؤثر است (برومن، ۱۹۹۷، ص ۱).

در تحقق «حکمرانی خوب»، چهار عنصر محوری نقش دارد: قانونی بودن امور، شفافیت، وجود شاخص‌های دموکراسی، و کارایی یا بهره‌وری. در حال حاضر، دانشمندان اذعان دارند که برخورد این عناصر با یکدیگر در برخی شرایط، منجر به نوعی تناقض می‌شود. از یک‌سو، شاخصی مانند اثربخشی و کارایی مربوط به نتایج اعمال حکومت است و این شاخص‌ها به‌عنوان هسته اصلی مشروعیت حکومت بر مردم مطرح است. کارآمدی منجر به ایجاد راه‌ها، بیمارستان‌ها و کالاهایی با کیفیت مطلوب می‌شود. از سوی دیگر، ارزیابی تحقق «حکمرانی خوب» فقط با وجود کارآمدی محقق نمی‌شود، بلکه کیفیت فرایندها نیز اهمیت دارد. تمرکز بیش از حد بر نتایج، خطر غفلت از سایر ابعاد، مانند پاسخ‌گویی را افزایش می‌دهد. بیشترین تفاسیر از حکومت خوب مبتنی بر اموری مانند شفافیت و برابری قانونی است.

یک نمونه از تعارض بین شاخص‌ها بیان می‌شود: در ۲۹ مارس ۲۰۱۱ نخست‌وزیر پرتغال، خوزه سقرات، به شدت شایعات مطرح در زمینه استفاده از وجوه کمکی اتحادیه اروپا را رد کرد. هشت روز بعد، پرتغال از صندوق بین‌المللی پول و اتحادیه اروپا درخواست کمک مالی کرد. در این زمینه، دوشاخخص، یعنی صداقت در برابر افکار عمومی و اثربخشی در مقابل هم قرار گرفته‌اند. با وجود این تضاد، شاید دروغ نخست‌وزیر پرتغال کار درستی بود؛ چراکه او برای حمایت از منافع مالی کشورش، دست به این کار زد. یافته‌های یک پژوهش، که توسط مدیر «دفتر ملی ترویج اخلاق و صداقت» در بخش دولتی هلند صورت گرفت، نشان می‌دهد که دستیابی به حداکثر صداقت و شفافیت در امور

حکومتی منجر به کاهش کارایی می‌شود. یکی از مدیران عمومی در اعترافی جالب می‌گوید: صداقت من از ۱۰، ۷ است؛ چراکه مجبور به انجام کارها هستم (گرف و پاناکار، ۲۰۱۴، ص ۱۲). همان‌گونه که مشاهده می‌شود، معیار «حکمرانی خوب» تا حد زیادی فراحقوقی است. نظریه «حکمرانی خوب» با علوم اقتصاد، حقوق، مدیریت و جامعه‌شناسی در ارتباط است. در دنیای معاصر، مطالعات میان‌رشته‌ای اهمیت فراوانی یافته و در واقع، ارزش یک پژوهش میان‌رشته‌ای بیش از پژوهشی در یک رشته خاص است. امروزه در علم حقوق و به‌ویژه حقوق اساسی نیز چنین تحقیقاتی واجد ارزش است، به‌ویژه در زمینه حقوق عمومی و حقوق اساسی که در همه جنبه‌های زندگی افراد جامعه حضور دارد. در واقع، دیگر مطالعات صرفاً حقوقی و بدون توجه به علوم دیگر، راه به جایی نخواهد برد. اینچنین است که با طرح مفهوم «حکمرانی خوب» و توجه به ابعاد برون‌حقوقی آن، این ایده به صورت یکی از الگوهای تطبیق در حقوق اساسی درمی‌آید.

چهارم. الگوی توسعه پایدار (بررسی کشور چین)

بررسی سیر تحول در الگوهای مطالعه در حقوق اساسی تطبیقی نشان می‌دهد با گذر زمان و نزدیکی به دوران معاصر، الگوها جنبه فراحقوقی می‌یابند. در زمان حاضر، تجربه حاصل از کشورهای مانند چین، ژاپن و آلمان نشان می‌دهد با آنکه این کشورها با اصول مسلم دموکراسی فاصله دارند، اما در ابعاد دیگر مانند اقتصاد، رشد علم و توسعه پایدار جایگاه مناسبی دارند. شاید تا چند دهه قبل، کشورهای مانند آمریکا و فرانسه به‌عنوان مهد دموکراسی و بهترین الگوهای مطالعاتی مطرح بودند، اما صرف وجود اصول مسلم حقوق اساسی بدون توجه به سایر واقعیت‌های یک جامعه، گرهی از مشکلات باز نمی‌کند. در حال حاضر، شاهد رشد و پیشرفت کشورهای هستیم که با کسب نمرات بالا در شاخص‌های توسعه، وضعیت حقوقی و اقتصادی مناسبی دارند. بنابراین، مطالعه تجربه این کشورها و راهی که پیموده‌اند، می‌تواند برای سایر ملت‌ها نیز مفید باشد. در این زمینه، شاید بتوان گفت: مطالعه در وضعیت این کشورها تا حدی سنت‌شکنی است، اما ضرورت پویایی در مطالعات حقوق عمومی و به‌ویژه حقوق اساسی با رویکرد تطبیقی، این موضوع را توجیه می‌کند. از نظام حقوقی آمریکا، فرانسه و انگلستان فراوان سخن گفته شده و مطالب در این زمینه بسیار است و شاید بتوان گفت: همه تکرار مکررات است. البته ما به دنبال اثبات یا نفی این الگوها نیستیم، اما مطالعات جدید و سنت‌شکنی در حقوق عمومی را می‌پذیریم. در این قسمت، کشور چین به‌عنوان نمونه بررسی می‌شود:

در حال حاضر، قانون اساسی ۴ دسامبر ۱۹۸۲ بر این کشور حاکم است که چندین بار در آن تجدیدنظر شده که آخرین آن به تاریخ ۵ آوریل ۱۹۹۹ است. در همه این قوانین، نفوذ رژیم شوروی (سابق) مشهود است. قانون اساسی کنونی شامل سه فصل درباره اصول بنیادی در زمینه سیاست و اقتصاد، حکومت‌های محلی، دادگاه‌ها و دادستانی خلق و حقوق و وظایف اساسی شهروندان است. نویسندگان قانون اساسی مزبور بر این باورند که مارکسیسم - لنینیسم را با افکار انقلابی مائو تکمیل کرده و آن را با تحولات و مقتضیات زمان تطبیق داده‌اند. در قانون اساسی جدید، نظریه دیکتاتوری «پرولتاریا» جای خود را به دیکتاتوری «دموکراتیک خلق» به رهبری طبقه کارگر داده است. اصل اول قانون اساسی ۱۹۸۲ چین می‌گوید: جمهوری خلق چین کشوری است سوسیالیست که تحت نظام دیکتاتوری دموکراتیک خلق به رهبری طبقه کارگر و براساس اتحاد بین کارگران و کشاورزان اداره می‌شود. نظام «سوسیالیستی» نظام اساسی جمهوری خلق چین است (طباطبایی مومنی، ۱۳۸۴، ص ۱۷۰).

بنابر آنچه بیان شد، در قانون اساسی چین به صراحت، به سوسیالیستی بودن نظام این کشور اشاره شده است. موفقیت این کشور در زمینه‌های اقتصادی موجی را علیه این کشور ایجاد کرده است. چین به‌عنوان یک مشکل در جنبش قانون‌گرایی و توسعه شناخته می‌شود. علت آن این است که با وجود داشتن نظام حقوقی ضعیف، چین رشد اقتصادی پایداری دارد و تاکنون در برابر موج سوم دموکراسی مقاومت کرده است. در حال حاضر، چین به دنبال طی کردن راهی است که سایر کشورهای آسیای شرقی آن را پیموده‌اند. کشورهایی که به ثبات اقتصادی، حاکمیت قانون و حقوق و آزادی‌های بنیادین مبتنی بر دموکراسی، اما نه لزوماً دموکراسی لیبرال دست یافته‌اند. مشکل برای برخی از این واقعیت نشئت می‌گیرد که چگونه چین بدون وجود اصل حاکمیت قانون به رشد اقتصادی پایدار دست یافته است؟ برای برخی دیگر، مشکل صرفاً سیاسی است؛ چراکه چین کماکان به صورت رسمی دولتی سوسیالیستی است. پنج کشور دیگر در حوزه آسیای شرقی، یعنی سنگاپور، ژاپن، هنگ کنگ، تایوان، و کره جنوبی از نظر شاخص حاکمیت قانون، ارائه‌شده توسط بانک جهانی، در چارک بالا قرار دارند. غیر از کشورهای آمریکای شمالی و اروپای غربی، استرالیا و نیوزلند، کشور گویان از آمریکای لاتین، اسلوانی از شرق اروپا و تعداد کمی از کشورهای جزیره‌ای کوچک و نفت‌خیز در چارک بالا قرار دارند. تمامی این کشورها درآمد متوسط رو به بالا یا درآمد بالا دارند. این موضوع مؤید شواهد تجربی

است که براساس آن، حاکمیت قانون و توسعه اقتصادی ارتباط نزدیکی با یکدیگر دارند. با وجود بحث‌های نظری درباره ارتباط بین حاکمیت قانون و توسعه اقتصادی، باز هم عده‌ای معتقدند: حاکمیت قانون هرچند لازم است، اما به هیچ وجه، برای توسعه اقتصادی پایدار کافی نیست. الگوی کشور چین شامل رعایت این اصول می‌شود:

- تأکید بر رشد اقتصادی به جای حقوق مدنی و سیاسی در طول مراحل اولیه توسعه؛
- هم‌زمان با رشد اقتصاد و تولید ثروت، منابع و سرمایه انسانی نیز باید تقویت شود. در طول زمان، نظام حقوقی کارآمدتر، حرفه‌ای‌تر و مستقل می‌شود.
- دموکراسی در مفهوم انتخابات آزاد و کثرت‌گرایی حزبی، تا زمان رسیدن به سطح بالای درآمد به تعویق می‌افتد.

- محوریت قانون اساسی و توجه به آن به شکل محدود در دوره استبدادی آغاز می‌شود و شامل توسعه هنجارهای قانون اساسی، تقویت نهادها، ایجاد سازمان‌های اجتماعی و توسعه جامعه مدنی می‌شود که غالباً با جهت‌گیری سیاسی نسبت به لیبرال - دموکراسی غرب مطرح است. رسمیت یافتن آزادی‌های اقتصادی، افزایش سطح استانداردهای زندگی و توجه به حقوق مدنی و سیاسی به شکل محدود، در این دوره صورت می‌گیرد.

- پس از تحقق دموکراسی، حقوق مدنی و سیاسی شهروندان به‌طور کامل، به رسمیت شناخته می‌شود. اما این حقوق بر خلاف لیبرالیسم، جمع‌گرا هستند.

اگر کشور چین یک مشکل نباشد، الگویی مناسب برای کشورهای در حال توسعه است (پیرن بوم، ۲۰۰۶، ص ۱۹۳-۱۹۴).

همان‌گونه که بیان شد، کشور چین با وجود برخورداری از نظام سیاسی سوسیالیستی و عمل بر خلاف اصول دموکراسی، به پیشرفت‌هایی رسیده است، تا جایی که توانایی تبدیل به یک الگو را دارد. نکته‌ای که درباره کشور چین حایز اهمیت است، این است که کشور چین به صرف توسعه توجهی ندارد، بلکه آنچه را چین به دنبال تحقق آن است، تحقق مفهوم «توسعه پایدار» است.

تا پیش از دهه ۱۹۶۰ میلادی، توجه به مقوله «توسعه» بیشتر به جنبه‌های اقتصادی آن معطوف بود، اما از این دهه به بعد، بر جنبه‌های زیست - محیطی آن نیز تأکید می‌شود و به تدریج، تلاش‌هایی در این زمینه صورت گرفته است. در سال ۱۹۸۳ مجمع عمومی سازمان ملل متحد، کمیسیونی را با عنوان «کمیسیون جهانی محیط زیست و توسعه» متشکل از ۲۲ نفر از کشورهای گوناگون تشکیل داد.

مهم‌ترین مسائلی که این کمیسیون شناسایی کرد و به‌عنوان شرایط توسعه پایدار مطرح گردید، به شرح ذیل است: جمعیت و توسعه؛ امنیت غذایی؛ انرژی، صنعت و چالش‌های شهری.

براساس موارد مزبور، پی‌گیری سیاست‌های مبتنی بر توسعه پایدار از دیدگاه کمیسیون مذکور متضمن رعایت موارد ذیل خواهد بود:

۱. وجود یک نظام سیاسی که متضمن مشارکت مؤثر شهروندان در فرایند تصمیم‌گیری باشد.
۲. وجود یک نظام اقتصادی که قادر به ارائه راه‌کارهای مؤثر برای حل تنش‌های ناشی از توسعه ناهماهنگ و ناموزون باشد.
۳. وجود یک نظام اداری منعطف که قادر به اصلاح ساختار و شیوه‌های اجرایی خود باشد (اصلائی، ۱۳۸۰، ص ۴۵).

در این زمینه، توجه به سخنان *شازوکانگ*، معاون کل امور اقتصادی و اجتماعی چین و دبیرکل کنفرانس سازمان ملل متحد، در موضوع «توسعه پایدار» در سال ۲۰۱۲ جالب است. برنامه اصلی این کنفرانس توجه به پویایی و ثبات اقتصادی، ارتقای حمایت‌های اجتماعی و ایجاد اشتغال، به‌ویژه برای جوانان، است. ارکان اقتصادی، اجتماعی و زیست - محیطی توسعه پایدار باید در کنار یکدیگر رشد کنند. برنامه دیگر، اتخاذ سیاست‌های مناسب و منسجم در تمام سطوح است. فهرستی از امور مهم و بااولویت شناسایی شده است. این امور عبارتند از:

- مبارزه با فقر از طریق ایجاد مشاغل سبز و ترویج حمایت اجتماعی؛

- بهبود امنیت غذایی و کشاورزی؛

- مدیریت آب؛

- دسترسی به انرژی، از جمله انرژی‌های تجدیدپذیر؛

- فراهم کردن اسکان انسانی پایدار؛

- مدیریت اقیانوس‌ها.

(un.org.China Sustainable Development Forum Under-Secretary-General Wu Hongbo - United Nations Department of Economic and Social Affairs

در بررسی شاخص‌های توسعه پایدار، توجه به همه ابعاد توسعه از اهمیت برخوردار است. آنچنان که مشاهده می‌شود، توجه صرف به بعد حقوقی با غفلت از سایر ابعاد، نتیجه مناسبی به بار نخواهد آورد. البته ما به دنبال نفی جنبه حقوقی نیستیم، اما معتقدیم همه ابعاد در کنار یکدیگر باید حرکت کنند.

در جهان کنونی، مطالعات میان‌رشته‌ای اهمیت بسزایی یافته است. ارزش این مطالعات در حقوق اساسی تطبیقی نیز انکارناپذیر است. حقوق عمومی و به‌ویژه حقوق اساسی در ارتباط و پیوند تنگاتنگ با عرصه‌های گوناگون اجتماع و زندگی افراد جامعه قرار دارد. به این سبب، مطالعات تطبیقی با رویکرد حقوقی صرف، اگرچه شاید از دیدگاه نظریه‌پردازی و طرح مباحث علمی مفید باشد، اما به نظر می‌رسد در مقام عمل، گره‌گشای مشکلات نخواهد بود. بنابراین، نگاهی به وضعیت کشورهای نوظهور و پیشرفته و مطالعه تجربه‌های آن کشورها می‌تواند به‌عنوان یک الگوی جدید در حقوق اساسی تطبیقی مطرح شود. توجه به این الگو تا حد زیادی جنبه سنت‌شکنی دارد، اما زمان آن رسیده است تا حقوق عمومی خود را از مرزهای محصور و محدود برهاند و از مطالعات جدید نهراسد. البته باید توجه داشت به این رویکرد در سایر کشورها نیز توجه و امان نظر شده است. اما در حقوق داخلی ما، طرح این مباحث صورتی نوین دارد. به نظر می‌رسد کاوش و تحقیق در این زمینه در بهبود حقوق داخلی و وضعیت توسعه‌یافتگی مؤثر خواهد بود. نکته مهم در الگوی کشورهای جدید، توجه به ابعادی مانند محیط زیست، امنیت غذایی، تأکید بر حفظ منابع تجدیدنناپذیر و مدیریت منابع آبی است. در واقع، دیگر صرف وجود حاکمیت قانون، انتخابات آزاد و کثرت‌گرایی حزبی وافی به مقصود نیست. اگر به دنبال توسعه پایدار و همه‌جانبه هستیم، باید به همه عرصه‌ها توجه کنیم. علاوه بر این، موضوعاتی که مطرح شده، دغدغه‌های مهمی برای نسل‌های آینده نیز هستند.

- اصلانی، رضا، ۱۳۸۰، «توسعه پایدار: تاریخچه، تعاریف و دیدگاه‌ها»، *مسکن و محیط روستا*، ش ۹۳، ص ۴۳-۴۸.
- بوشهری، جعفر، ۱۳۵۰، «نظری به حقوق اساسی تطبیقی»، *مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی*، ش ۶، ص ۱-۲۱.
- طباطبایی موتمنی، منوچهر، ۱۳۸۴، «نگاهی به حقوق اساسی جمهوری خلق چین»، *حقوق اساسی*، ش ۵، ص ۱۶۷-۱۷۶.
- قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل، ۱۳۶۸، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، چ سوم، تهران، دانشگاه تهران.
- _____، ۱۳۷۱، «قانون اساسی، سیر مفهوم و منظوق از دید تطبیقی»، *مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی*، ش ۲۸، ص ۲۹-۷۸.
- قربانی، مهدی، ۱۳۹۰، «تحلیل مفهوم دموکراسی غربی و مردم‌سالاری دینی»، *معرفت*، ش ۱۶۸، ص ۱۰۳-۱۲۲.
- میدری، احمد، ۱۳۸۵، «مقدمه‌ای بر نظریه حکمرانی خوب»، *رفاه اجتماعی*، ش ۲۲، ص ۲۵۹-۲۸۸.
- Boorman, jack, 1997, "good governance: the IMF s role", *International Monetary*, p1-13.
- Degraaf, gjalt, paanakkar, hester, 2014, "good governance: performance values and procedural values in conflict", *The American Review of Public Administration*. p1-18.
- Go, Julian, 2003, "a globalizing constitutionalism? views from the postcolony, 1945-2000", *International Sociology*, p9-71.
- Peerenboom, randall, 2006, "law and development of constitutional democracy: is china a problem case?", *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, p192-199.
- Stanford Encyclopedia Of Philosophy*, 2001, Edited By Edvard N Zelta, Published By Metaphysics Research Lab Center For The Study of Language and Information Stanford University.
- un.org. China Sustainable Development Forum Under-Secretary-General Wu Hongbo - United Nations Department of Economic and Social Affairs. Secretary- General Of The 2012 UN Conference on Sustainable Development. P1-20.