

موفه‌های اصل حاکمیت قانون در پرتو تعریف سازمان ملل متحد^۱

دکتر خدیجه شجاعیان^۲

چکیده

رویکرد مقاله حاضر شرح تعریف ارائه شده از سوی سازمان ملل در خصوص حاکمیت قانون است. تعریف مذکور هم الزامات شکلی و هم ماهوی را برای تحقق حاکمیت قانون ضروری می‌داند. تعاریف ارائه شده در خصوص حاکمیت قانون دو دسته هستند. شکل‌گراها بر ویژگی‌های شکلی قانون و آیین‌های تصویب قوانین و مقررات تأکید می‌نمایند. از نظر آنان، قوانین باید از اوصاف خاصی از قبیل روشنی، قطعیت، شفافیت، قابلیت پیش‌بینی و آینده‌نگر بودن برخوردار باشند. فرآیند تصویب قوانین باید شفاف باشد؛ قوانین باید منتشر شده و در دسترس شهروندان قرار گیرد. و گروه دوم به ویژگی‌های ماهوی حاکمیت قانون می‌پردازند؛ از نظر آنان، محتوای قانون باید حاوی ارزش‌های خاصی باشد و با هنجارها و استانداردهای حقوق بشری سازگار باشد. علاوه بر تعریف حاکمیت قانون، مفاهیم مربوط به آن از قبیل عدالت، دسترسی به دادگستری، حقوق بشر و امنیت انسانی توصیف می‌شوند. تحقق هریک از این اهداف بر دستیابی به اهداف دیگر تأثیرگذار است.

کلمات کلیدی: حاکمیت قانون، پاسخگویی، حقوق بشر، امنیت انسانی

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

¹ O'Connor, Vivienne, Defining the Rule of Law and Related Concepts (February 17, 2015).

Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2665650> or

<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2665650>

² استاد علوم سیاسی دانشگاه فردوسی مشهد (khalilim@um.ac.ir)



درآمد

افرادی که تحت یک نظام دیکتاتوری زندگی می‌کنند، به خوبی می‌دانند که در جامعه آن‌ها حاکمیت قانون وجود ندارد. صاحبان قدرت فراتر از قانون هستند و مطابق تمایلات خود بدون هیچ عواقبی عمل می‌کنند. حقوق بشر به صورت منظم نقض می‌شود. افراد فقیر و آسیب‌پذیر جامعه حمایت قانونی دریافت نمی‌کنند.

مقاله حاضر، مفهوم حاکمیت قانون و مفاهیم مکملی که با آن همپوشانی دارند و آن را تقویت می‌نمایند، تشریح می‌کند. این مفاهیم مکمل یعنی عدالت، دسترسی به دادگستری، حقوق بشر و امنیت انسانی، دغدغه‌های مشترک شهروندان محروم و رنج‌دیده رژیم ستمگر هستند. مفاهیم مذکور ارتباط تنگاتنگی با هم دارند و مردم عادی آن‌ها را یکسان می‌پندارند. وقتی مردم حاکمیت قانون می‌خواهند، منظور آن‌ها عدالت یا امنیت انسانی است. وقتی از حقوق بشر صحبت می‌کنند، منظورشان دسترسی منصفانه به نظام قضایی است.

در بخش اول مقاله حاضر، قلمرو حاکمیت قانون از نظریه تا عمل مورد بحث واقع می‌شود. در بخش‌های دوم تا پنجم، به مفاهیم عدالت، دسترسی به دادگستری، حقوق بشر و امنیت انسانی به‌عنوان مفاهیمی دارای ارتباط متقابل با حاکمیت قانون پرداخته می‌شود.

بخش اول) حاکمیت قانون چیست؟

الف) مقدمه

در مدح حاکمیت قانون و آثار مثبت آن، سخن بسیار گفته شده است؛ از جمله اینکه گفته شده حاکمیت قانون باعث ترویج صلح و توسعه، جلوگیری از اختلاف و درگیری، تضمین عدالت اجتماعی، پیشبرد امنیت انسانی و حمایت مردم در مقابل ترس و نیاز و خاتمه فقر و گرسنگی می‌شود. مردم حاکمیت قانون را هدفی ذاتا مطلوب و ضروری تلقی می‌نمایند.

قبل از بیان تعریف حاکمیت قانون، چند نکته باید خاطر نشان شوند. اول، تعریف حاکمیت قانون مفهومی جدید نیست. ۳۵۰ سال قبل از میلاد مسیح، افلاطون و ارسطو در رابطه با مفهوم

حاکمیت قانون، مطالبی نوشته‌اند و از آن تاریخ به بعد، فلاسفه حقوق درخصوص معنای آن به بحث پرداخته‌اند. دوم، اینکه فلاسفه حقوق هنوز هم به تعریف مورد اجماعی از حاکمیت قانون دست نیافته‌اند.

سوم، درحالی‌که بسیاری از مردم انتظار دارند تعریف حاکمیت قانون درخصوص نهادهای حقوقی خاص (از قبیل دادگاه‌ها، زندان‌ها، پلیس و اداره عمومی) صحبت کند و الگویی برای یک نظام قضایی نمونه ارائه دهد، تعریف حاکمیت قانون، هدف محور است. بنابراین، بهتر است که حاکمیت قانون را یک ایده‌ال در نظر بگیریم و نه الگویی برای طراحی نهادهای نظام قضایی.

چهارم، تعریف حاکمیت قانون، آرمانی است. هیچ کشوری^۵ اعم از توسعه یافته، درحال توسعه، کشورهای درحال گذار از جنگ- به‌طور کامل استانداردهای حاکمیت قانون را رعایت نمی‌کنند. تغییر در جهت رعایت معیارهای حاکمیت قانون، به زمان زیادی نیاز دارد؛ اما ممکن است.

ب) تعریف حاکمیت قانون

تا سال ۲۰۰۴ تعریف کاربردی از حاکمیت قانون ارائه نشده بود. در این سال تعریفی از سوی سازمان ملل ارائه شد. که در سطح وسیعی از سوی دیگر سازمان‌های بین‌المللی فعال در این زمینه پذیرفته شد. در این تعریف اندیشه‌های فلسفی و علمی موجود در خصوص حاکمیت قانون به نحو ظریفی آورده شد.

این تعریف در خوانش اول، فراگیر و موسع به نظر می‌رسد. تعریف ارائه شده چندین مفهوم حقوقی پیچیده را دربرمی‌گیرد. بر این اساس «حاکمیت قانون به معنی حکمرانی است که در آن همه افراد، نهادها و موسسات اعم از عمومی و خصوصی، از جمله خود دولت، در برابر قوانین پاسخگو هستند، قوانینی که منتشر شده‌اند و در اجرای آن‌ها، میان شهروندان تبعیضی اعمال نمی‌شود و دستگاه قضایی مستقل بر اساس آن‌ها قضاوت می‌کنند، و با هنجارها و معیارهای حقوق بشر بین‌المللی سازگار هستند. حاکمیت قانون مستلزم انجام



اقداماتی برای تضمین اصول برتری قانون، برابری درمقابل قانون، پاسخگویی در برابر قانون، انصاف در اعمال قانون، تفکیک قوا، مشارکت در تصمیم‌گیری، قطعیت قانونی، جلوگیری از خودسرانگی و تصمیمات سلیقه‌ای و شفافیت قانونی و رویه‌ای است.»
در ادامه این بخش، تعریف مذکور به تفصیل شرح داده خواهد شد.

ج) ایده اصلی حاکمیت قانون: پاسخگویی و برتری قانون

در تشریح مفهوم پاسخگویی و برتری قانون، اغلب میان حاکمیت قانون و حکمرانی از طریق قانون تمایز برقرار می‌شود. در حالت دوم، قانون ابزار دولت برای تحقق اهدافش می‌باشد، قانون وجود دارد؛ اما صاحبان قدرت، مشمول آن نیستند. مقامات فراتر از قانون عمل می‌کنند. درمقابل، حاکمیت قانون مستلزم این است که همگان از جمله مقامات دولتی در برابر قوانین پاسخگو باشند. پاسخگویی به این معنا است که هم مقامات دولتی و هم شهروندان برای رفتار خود مسئول باشند و در صورت نقض قانون، مجازات شوند.

قانون به خودی خود اجرا نمی‌شود. افراد یا نهادهایی باید برای کنترل و نظارت بر اجرای آن وجود داشته باشند. بنابراین این سؤال مطرح می‌شود که پاسخگویی چگونه در عمل اجرا می‌شود؟ دو نوع سازوکار پاسخگویی وجود دارد: ۱) پاسخگویی افقی و ۲) پاسخگویی عمودی منظور از سازوکارهای پاسخگویی افقی، وجود نهادهای حقوقی و قضایی است که بازیگران عمومی و شهروندان باید در خصوص اعمالشان به آن‌ها پاسخگو باشند. این نهادها اعمال مقامات دولتی را مورد کنترل قرار داده و متوازن می‌سازند. اگر مقامات، مرتکب عملی خلاف قانون شوند، مجازات می‌شوند. برای مثال، اگر یک کارمند دولت، قانون را نقض کند، عمل وی مشمول نظارت قضایی قرار می‌گیرد. به همین ترتیب، نهادهای ناظر، اعمال شهروندان را مورد کنترل قرار می‌دهند و زمانی که شخصی، مرتکب عملی مجرمانه می‌شود، بازداشت و محاکمه می‌شود. پاسخگویی افقی را می‌توان پاسخگویی سخت نامید، چراکه سازوکار پاسخگویی مذکور، اختیارات قانونی برای تحمیل مجازات بر افراد یا نهادها را در اختیار دارند. پاسخگویی افقی ارتباط تنگاتنگی با تفکیک قوا و استقلال قضایی دارد، به این

دلیل که تحقق آن به نظام دادگاهی مستقل و قدرتمند نیازمند است. تعریف حاکمیت قانون، بر پاسخگویی از طریق نهادهای دولتی برای مجازات قانون‌شکنان تمرکز دارد. نوع دیگر پاسخگویی، پاسخگویی عمودی است. پاسخگویی عمودی زمانی که سازوکارهای پاسخگویی افقی، عملکرد مناسبی در کنترل مقامات دولتی ندارند، اهمیت پیدا می‌کنند. پاسخگویی عمودی به نقش شهروندان در پاسخگو کردن و کنترل مقامات و نهادهای دولتی از طریق رسانه‌ها یا جامعه مدنی، رایزنی کردن، نظارت و گزارش‌دهی می‌پردازد. برخلاف پاسخگویی افقی، که مستلزم نظام کنترل‌های دولتی است، پاسخگویی عمودی مشتمل بر کنترل‌های خارجی است. پاسخگویی عمودی را می‌توان پاسخگویی نرم نامید؛ چراکه شهروندان اختیارات رسمی برای برخورد با مقامات عمومی قانون‌شکن ندارند. با این حال، این نوع پاسخگویی، نتایج مهم و سیاسی دارد. سیاستمدارانی که حاکمیت قانون را نقض می‌کنند، ممکن است در انتخابات بعدی، از سوی مردم انتخاب نشوند. علاوه بر این، جامعه مدنی با رایزنی با نهادهای دولتی مسئول پاسخگویی افقی، افراد متخلف را کنترل می‌نمایند. در دولت‌های دیکتاتوری، پاسخگویی اعم از افقی و عمودی وجود ندارد. دیکتاتور، حلقه اطرافیان و اقلیت حامی وی، به صورت کامل فراتر از قانون عمل می‌کنند. در بسیاری کشورها، رهبران، حامیان آن‌ها و ثروتمندان به دلایلی از قبیل پرداخت رشوه یا ترس ماموران کنترل‌کننده، در برابر قانون پاسخگو نیستند. بنابراین در این جوامع، پاسخگویی، گزینشی است و نسبت به فقرا، افراد حاشیه‌نشین و ضعفا در مقایسه با ثروتمندان و افراد متنفذ با شدت بیشتری اعمال می‌شود.

د) محتوای قوانین: استانداردهای حقوق بشر بین الملل، قطعیت و شفافیت قوانین

اگر تعریف حاکمیت قانون، الزاماتی را درخصوص محتوای قوانین دربرمی‌گیرد، آن تعریف، تعریف ماهوی نامیده می‌شود. درمقابل، تعریف شکلی (صوری) حاکمیت قانون مطرح می‌شود که صرفاً حاکی از وجود قانون و پاسخگویی افراد درمقابل آن است. به موجب این تعریف صوری، قوانین آلمان نازی یا رژیم آپارتاید آفریقای جنوبی نیز معتبر هستند و نقض حاکمیت قانون محسوب نمی‌شوند.



تعریف ارائه شده از سوی سازمان ملل، تعریفی ماهوی است که مطالب زیادی را به محتوای قوانین اختصاص داده است. بر این اساس، صرف وجود قانون کفایت نمی‌کند؛ بلکه قانون باید ارزش‌های خاصی را در برگیرد. به گفته توماس آکویناس: «قانون ناعادلانه، قانون نیست». همچنین، هارت، فیلسوف بریتانیایی بیان کرد: «بدون اعمال اخلاقیات، نمی‌توان مصوبه ای را قانون نامید». تعریف سازمان ملل مستلزم این است که همه قوانین می‌بایست با هنجارها و استانداردهای حقوق بشر بین الملل سازگار باشد. واژه نرم (هنجار) به معنی تعهدات قانونی ناشی از معاهدات حقوق بشری بین المللی است که دولت به آن متعهد است. اصطلاح استانداردها به معنی تعهدات حقوق بشری است که از اسناد سازمان ملل به جز معاهدات ناشی می‌شود (برای مثال، مجموعه‌ای از استانداردهای تأیید شده در مجمع عمومی سازمان ملل). البته رعایت این الزامات حقوق بشری، تکلیف دشواری است.

همچنین، تعریف حاکمیت قانون مستلزم این است که قوانین قطعی باشند. قطعیت قانونی مستلزم این است:

۱. قوانین شفاف، دقیق و قابل پیش‌بینی باشند تا شهروندان بتوانند عمل خود را تنظیم نمایند. شهروند باید با قطعیت عقلایی قادر به پیش‌بینی عواقب هر عمل خاصی باشد.
۲. قوانین نباید عطف به ماسبق شوند. نباید، اشخاص به خاطر عملی که در زمان انجام، غیرقانونی نبوده، مورد بازخواست واقع شوند. این مفهوم به‌ویژه در خصوص حقوق کیفری اهمیت دارد و با اصل قانونی بودن جرایم و مجازات‌ها بیان می‌شود. این اصل در حقوق داخلی بیشتر کشورها و در نظام حقوق بشر بین المللی شناسایی شده است.
۳. قوانین باید نوشته شوند. قطعیت قانونی مستلزم وجود قانون نوشته است. قانون نوشته هم می‌تواند به شکل مصوبه پارلمان و هم ناشی از رویه قضایی باشد. شخص یا نهاد واضع قانون، باید اختیارات قانونی (برای مثال طبق قانون اساسی) برای وضع قانون داشته باشد. اگر قانونی مغایر با قانون اساسی باشد، بی‌اعتبار و در تضاد با حاکمیت قانون است.
۴. شهروندان باید به قوانین دسترسی داشته باشند؛ به این معنا که قوانین منتشر شوند.

علاوه بر قطعیت قانونی، حاکمیت قانون مستلزم شفافیت قوانین است. این مفهوم اساساً همان قطعیت قانونی است.

واژه شفافیت قانونی، به این معنی است که آثار قوانین به راحتی قابل تشخیص باشد؛

ه) تدوین و تصویب قوانین: شفافیت آیین تصویب قوانین و انتشار عمومی

تعریف حاکمیت قانون علاوه بر موضوعات مختلف مرتبط به محتوای قوانین، مطالب زیادی در خصوص چگونگی تدوین قانون بیان می‌کند. بر این اساس قوانین باید با شیوه‌ای شفاف تدوین شده و برای اطلاع عموم منتشر شوند.

منظور از شفافیت آیینی این است که فرآیند تدوین قوانین برای عموم مردم مشخص باشد و مردم از آن آگاه باشند به عبارت دیگر، وضع قوانین باید بر اساس قواعد عمومی، با ثبات و روشن صورت گیرد. به بیان کاربردی و عملی، قوانین نباید پشت درهای بسته و در خفا تدوین شوند. اگرچه قطعاً به این معنا نیست که مردم شاهد همه ابعاد تدوین قوانین باشند. بر این اساس، می‌بایست عموم از موارد زیر آگاه باشند:

۱. نهاد یا مقامی که مسئول تدوین قوانین جدید است.

۲. فرآیند رسمی که قانون پیشنهادی قبل از تصویب طی می‌کند.

۳. فرآیند رسمی که به شهروندان امکان اظهار نظر در خصوص قوانین را می‌دهد.

دومین شرط آیینی تعریف حاکمیت قانون، انتشار عمومی است که مستلزم موارد زیر است:

۱. قانون جدید باید به صورت رسمی از سوی نهاد مسئول تصویب آن به اطلاع عموم

برسد (برای مثال قوه مجریه یا مقننه)

۲. بعد از اعلام عمومی، قانون باید در روزنامه رسمی یا به صورت آنلاین و یا در کتب

قوانین منتشر شود.

۳. قانون باید منتشر شود به نحوی که اکثریت جامعه از تعهدات قانونی خود مطلع شوند.

این مسئله به اصل قطعیت قانونی مربوط است و این الزام که قوانین باید در دسترس عموم قرار گیرند. همچنین ارتباط نزدیکی با دسترسی به دادگستری دارد؛ به این دلیل که بخشی از



شرط در دسترس بودن این است که شهروندان عادی از قوانین و تعهدات قانونی خود مطلع باشند.

در بسیاری کشورها، دوره زمانی میان زمان تصویب قانون و لازم الاجرا شدن آن وجود دارد. این دوره زمانی، دوره خلاء قانونی نامیده می‌شود. در طول این دوره زمانی، انتشار و اطلاع رسانی قوانین باید انجام شود. علاوه بر این، دولت باید در این دوره قانون جدید را به مقامات قضایی آموزش دهد و اصلاحات لازم برای اجرای قانون مذکور را در نهادهای مسئول انجام دهد.

(و) اعمال قوانین از سوی مقامات عمومی (از قبیل دستگاه قضایی)

حاکمیت قانون مستلزم این است که مقامات عمومی (از قبیل قضات، مسئولان زندان و دادستان-ها) قانون را به نحو برابر، منصفانه و بدون اعمال سلیقه اجرا نمایند.

(۱) برابری در مقابل قوانین و اجرای برابر قانون

مطالعات نشان داده‌اند که رفتار نابرابر با شهروندان علت اصلی نارضایتی مردم از دستگاه قضایی است. تعریف سازمان ملل از حاکمیت قانون از برابری در مقابل قوانین و اجرای برابر قانون صحبت می‌کند که اساساً به یک معنا هستند. برابری در مقابل قانون یک حق بشری است. این حق به معنای برابری در رابطه با اعمال و اجرای قانون معنا شده است. مقامات عمومی نباید قانون را به شیوه‌ای سلیقه‌ای یا تبعیض‌آمیز اعمال کنند. تبعیض به معنای « تفکیک، محرومیت، محدودیت یا برتری بر اساس نژاد، رنگ، جنسیت، زبان، مذهب، عقیده سیاسی یا عقیده دیگر، خاستگاه اجتماعی یا ملی، دارایی، نوع تولد، یا دیگر وضعیت‌ها است ».



۲) استقلال قضایی

حق بر استقلال قضایی یکی از حقوق بشر و بخشی از دکتترین تفکیک قوا است. استقلال قضایی شامل سه عنصر است:

- استقلال
- بی طرفی
- اعتماد عمومی

استقلال دو بعد فردی و جمعی دارد: استقلال جمعی، یا استقلال نهادی، به معنی مصون بودن دادگستری از هر نوع فشار خارجی است که ممکن است منشأ آن بیرون یا درون حکومت باشد. برای مثال، وزرای دولت نمی‌توانند کارکردهای قضایی را کنترل کنند و یا تصمیم دادگاه‌ها را مورد بازبینی قرار دهند. همچنین قضات نباید مشمول فشار داخلی از سوی دیگر اعضای قوه قضاییه قرار بگیرند. تنها چیزی که قضات باید در کار خود مدنظر قرار دهد، قانون است. برای تضمین استقلال نهادی، دادگاه‌ها باید منابع کافی برای اجرای وظایف خود داشته باشند. استقلال فردی یا شخصی به این معنا است که شرایط منصب قضاوت به حد کافی امن باشد. قانون باید به روشنی شرایط انتصاب، ویژگی‌های لازم برای قضاوت، دوره خدمت، شرایط ارتقاء، انتقال و خاتمه خدمت را تعیین کند. علاوه بر این، قضات باید حقوق مکفی دریافت کنند. نوعاً، اگر قضات حقوق کافی دریافت نکنند، درمقابل فساد و عدم استقلال آسیب پذیر هستند.

طبق اصل بی طرفی، قاضی بدون تعصب، پیشداوری یا جانبداری در جلسه دادرسی قضاوت کند. بنابراین، اگر قاضی ارتباط نزدیکی با یکی از طرفین دعوی دارد یا نفع اقتصادی یا شخصی در پرونده مورد بحث دارد، بی طرف نیست. اگر قاضی در صورتی که شرایط بی طرفی وجود ندارد، از قضاوت در خصوص پرونده انصراف ندهد باید سازوکاری قانونی برای طرف دعوا وجود داشته باشد که تقاضای عدم رسیدگی این قاضی را مطرح نماید. نهایتاً، قاضی نباید به فعالیت‌هایی از قبیل عضویت در احزاب سیاسی بپردازد که بر بی طرفی وی اثر می‌گذارد.



عنصر نهایی استقلال قضایی، اعتماد عمومی است. قوه قضاییه باید برای افزایش اعتماد عمومی اقداماتی را انجام دهد. به‌ویژه، باید در خصوص فعالیت‌های قوه قضاییه و ترکیب و چگونگی گزینش اعضا شفافیت وجود داشته باشد. برای تضمین شفافیت، باید احکام قضایی به‌صورت علنی صادر شوند و اطلاعاتی در خصوص دادگاه‌ها (از نظر حجم کار، بودجه، ...) در اختیار عموم قرار گیرد. ترکیب قوه قضاییه باید نماینده بخش‌های مختلف جامعه باشد (زنان و مردان، گروه‌های قومی و زبانی، مکان‌های جغرافیایی مختلف)

۳) انصاف در اعمال قانون

همه انسان‌ها از انصاف، برداشتی دارند. اما، هنوز هم تعریف عامی از انصاف ارائه نشده است. انصاف در زمینه خاص، بهتر تعیین می‌شود: مردم بر اساس مجموعه‌ای از واقعیات و شرایط موضوع می‌توانند تعیین کنند که انصاف وجود دارد یا خیر. تام تایلر، استاد دانشگاه ییل، برای ارزیابی انصاف دستگاه قضایی معیارهای زیر را معرفی کرده است:

- نمایندگی: میزانی که طرفین متأثر از تصمیم، اجازه شرکت در فرآیند اتخاذ تصمیم و مطرح کردن پرونده خود را دارند.
 - انسجام: رفتار یکسان با مردم
 - بی‌طرفی و منع جانبداری: این مسئله با شرط بی‌طرفی قضایی مرتبط است. مسئله مهم صداقت و منصف بودن تصمیم‌گیرنده است.
 - کیفیت تصمیم: توانایی یک فرآیند برای ارائه راه‌حل‌های مطلوب
 - قابلیت اصلاح: وجود فرصت‌هایی برای اصلاح تصمیمات غیرمنصفانه و نادرست
 - اخلاقی بودن: مطابقت فرآیند تصمیم‌گیری با استانداردهای کلی انصاف و اخلاق.
- مسئله مهم در ایجاد انصاف در تصمیم‌گیری، کیفیت تعامل افراد با بازیگران دولتی است، و اینکه آیا مقامات به گفته شهروندان توجه می‌کنند. پلیس و نظام قضایی با برخورد منصفانه با مردم مشروعیت کسب می‌کنند.

عنصر نهایی انصاف، مفهوم دادرسی منصفانه است. این مفهوم تمام تضمین‌های دادرسی منصفانه بیان شده در نظام حقوق بشر بین الملل را دربرمی‌گیرد.

۴) اجتناب از خودسرانگی و اتخاذ تصمیمات سلیقه‌ای

تصمیمات یا رفتارها، زمانی خودسرانه هستند که غیرعقلایی و بر اساس نظر شخص اتخاذ شوند و نه با استناد به قانون. برای اجتناب از خودسرانگی، موضوعات حقوقی باید با استناد به قانون و نه با صلاح‌دید شخصی حل و فصل شوند. مقامات عمومی باید با حسن نیت عمل نموده و از حدود اختیارات قانونی خود تجاوز ننمایند و عقلایی عمل کنند. علاوه بر این، تصمیمات این مقامات باید از سوی دادگاه‌ها مورد نظارت قرار گیرد. این مسئله دیگر عناصر حاکمیت قانون از قبیل پاسخگویی و تفوق قانون را تقویت می‌کند.

ز) مشارکت در تصمیم‌گیری

یکی از عناصر مهم تعریف حاکمیت قانون که اغلب نادیده گرفته شده است، مشارکت در تصمیم‌گیری است که نقش تعیین‌کننده‌ای در موفقیت یا شکست تلاش‌های ترویج دهنده حاکمیت قانون دارد و باید جدی گرفته شود. طبق علم روانشناسی اجتماعی، مردم در خصوص شمول و شرکت خود در تصمیمات یا محرومیتشان از تصمیمات بسیار حساس هستند. تحقیقات نشان داده‌اند که محرومیت افراد بر اساس نژاد، قومیت، مذهب یا منطقه جغرافیایی امکان جنگ‌ها یا شورش‌های داخلی را در پی دارد. برعکس، مشارکت در تصمیم‌گیری احساس هویت، مداخله در امور جامعه و تعیین سرنوشت خود را ایجاد می‌کند. برخی معتقدند که مردم با انتخاب نمایندگان خود در فرآیند تصمیم‌گیری شرکت می‌کنند. عده‌ای این حد مشارکت را کافی نمی‌دانند. البته رویکرد مشارکتی به این معنا نیست که دیدگاه و نظر افراد شرکت‌کننده لزوماً پذیرفته می‌شود. نهایتاً گروهی با نظر آن‌ها موافق و گروهی مخالف هستند. آنچه مهم است این است که شهروندان فرصت ارتباط با دیگران و مقامات تصمیم‌گیرنده را



دارند. در وضع قواعدی که بر آنها تأثیرگذار است، مشارکت می‌نمایند و دیدگاه آن‌ها بررسی شده و دلایلی برای اتخاذ قاعده نهایی ارائه می‌شود.

مشارکت نه تنها فی‌نفسه هدفی ارزشمند است؛ بلکه خود نیز به تحقق اهداف مهم دیگری منجر می‌شود. مشارکت باعث پرورش حس هویت و تعیین سرنوشت خود می‌شود. رابطه میان دولت و شهروندان را بازسازی می‌کند و اعتماد میان آن‌ها را افزایش می‌دهد. همچنین روابط آسیب دیده میان اقشار مختلف جامعه را که با هم اختلاف دارند، ترمیم می‌کند (گروه‌های قومی، مذهبی و نژادی)

مشارکت علاوه بر اعتمادسازی، باعث افزایش مشروعیت دولت، مشروعیت تصمیمات سیاسی و اعمال آن می‌شود؛ چراکه مشروعیت، مفهومی نسبی است؛ زمانی که دولت نامشروع تلقی شوند، تصمیمات آن نیز نامشروع قلمداد می‌شوند و این عدم مشروعیت، تبعیت از قوانین و پاسخگویی را تضعیف می‌سازد. برعکس زمانی که شرایط مشورت با عموم فراهم است، نتیجه این مشورت، چه قانون و چه سیاست باشد، مشروع تلقی خواهد شد.

مشروعیت مفهومی پیچیده است، سازمان‌های مختلف تعاریف مختلفی ارائه داده‌اند:

مشروعیت یعنی باور به اینکه ترتیبات و تصمیمات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی، صحیح و درست هستند. این مفهوم نوعاً نسبت به نهادها اعمال می‌شود. اشکال مشروعیت شامل مشروعیت فرآیند، مشروعیت عملکرد و مشروعیت بین‌المللی است. منظور از مشروعیت فرآیند، شیوه اتخاذ تصمیمات است و مشروعیت عملکرد به عمل از قبیل نحوه ارائه خدمت عمومی می‌پردازد و مشروعیت بین‌المللی مربوط به رعایت ارزش‌ها و انجام مسئولیت‌هایی می‌باشد که حقوق بین‌المللی به مثابه مسئولیت دولت می‌داند.

گزارش بانک جهانی تحت عنوان «توسعه جهانی: درگیری، امنیت و توسعه»، مشروعیت را ویژگی قاعده یا مقامی می‌داند که مخاطبان آن به صورت داوطلبانه احساس تعهد می‌کنند و آن را رعایت می‌کنند. به عبارت دیگر، مقام مشروع، مقامی است که تصمیمات و قواعد آن، از سوی مردم پذیرفته و تبعیت می‌شود. بنابراین، مشروعیت کیفیت و ویژگی است که یک مقام،



قانون یا یک نهاد دارد و باعث می‌شود که دیگران تصمیمات و دستورالعمل‌های آن را اجرا نمایند.

مشروعیت به تبعیت داوطلبانه از قوانین منجر می‌شود. تحقیقات نشان داده‌اند که شهروندان قانون را اجرا می‌کنند، نه به علت ترس از مجازات بلکه به این دلیل که از نظر آن‌ها مقام مربوطه حق دارد رفتار آن‌ها را تنظیم و کنترل نمایند. زمانی که مردم دولت و نظام قضایی را نامشروع می‌دانند، از آن‌ها روی برمی‌گردانند و به دنبال راهکارهایی برای جبران می‌گردند. در نتیجه، فقدان مشروعیت اغلب با فقدان فرهنگ حاکمیت قانون یا فرهنگ قانونی بودن همراه است؛ منظور از فرهنگ حاکمیت قانون، فرهنگی است که اکثریت مردم کشور به قانون باور دارند و مطابق با قانون عمل می‌کنند.

ح) تفکیک قوا

برای کنترل قانون و تسهیل پاسخگویی افقی، قوای مقننه، مجریه و قضاییه باید مستقل باشند و اختیارات مختلف هر یک به روشنی تعریف شود. مفهوم تفکیک قوا معمولاً در قانون اساسی کشور بیان می‌شود و ارتباط نزدیکی با مفهوم استقلال قضایی دارد.

بخش دوم) عدالت

الف) معنای عدالت چیست؟

عدالت مفهومی است که با فقدانش بهتر فهمیده می‌شود؛ مردم بی‌عدالتی را بهتر درک می‌کنند. اما برقراری عدالت، نیازمند بیان معنای ایجابی آن است. سازمان ملل، مفهوم عدالت را نیز به شرح زیر تعریف نموده است:

عدالت، پاسخگویی و انصاف در حمایت و حفاظت از حق‌ها و جلوگیری و مجازات تخلفات است. عدالت مستلزم توجه به حقوق متهمین، منافع قربانیان و خیر جامعه است. این



مفهوم در همه فرهنگ‌ها و سنت‌های ملی ریشه دارد. اجرای عدالت نیازمند سازوکارهای رسمی قضایی است؛ اما سازوکارهای حل و فصل اختلافات سنتی به همان اندازه مهم هستند.

ب) اهداف و نتایج عدالت: پاسخگویی در حمایت و حفاظت از حق‌ها و جلوگیری و مجازات تخلفات

تعاریف حاکمیت قانون و عدالت با مفهوم یکسانی شروع می‌شوند: پاسخگویی. برخلاف حاکمیت قانون، که بر مفهوم کلی پاسخگویی افراد در برابر قانون می‌پردازد، تعریف عدالت بر پاسخگویی فرد در زمان ارتکاب تخلف یا نقض حقوق یکدیگر تأکید دارد. تعریف عدالت به پاسخگویی کیفری یا مسئولیت کیفری می‌پردازد.

عدالت کیفری دو بعد عدالت ماهوی و عدالت رویه‌ای دارد. تعریف سازمان ملل ابتدا به عدالت ماهوی می‌پردازد. این تعریف دو نتیجه اصلی دارد: (۱) حمایت و حفاظت از حق‌ها و جلوگیری و مجازات تخلفات. در این زمینه حقوق کیفری دو اصل دارد: اصل ضرر و اصل تخلف اخلاقی

طبق اصل ضرر تنها هدفی که بر اساس آن می‌توان بر اراده افراد اعمال قدرت نمود، جلوگیری از ضرر به دیگران است. ضرر به معنی نقض حقوق دیگران است. به موجب این اصل، حقوق کیفری برای جلوگیری از اعمال آزادی در جهت سواستفاده و نقض حقوق دیگران ایجاد شده است. جرایم، انجام تخلفاتی علیه قربانی هستند. با این حال، این اندیشه که تنها باید در خصوص جرایمی که قربانی دارند، قانون وضع شود، مشکلاتی ایجاد می‌کند. مسئله این است که آیا حکومت باید جرایم بدون قربانی، از قبیل دراختیار داشتن مواد مخدر یا کپی غیرقانونی دی وی دی را جرم‌انگاری کند بسیاری از محققین حقوقی معتقدند که اصل ضرر به تنهایی کافی نیست و گاهی دولت باید پدرسالاری حقوقی را اعمال کند. اینجا اصل تخلف اخلاقی برای تکمیل اصل ضرر اعمال می‌شود. به موجب اصل تخلف اخلاقی، از قانون می‌توان برای پرداختن به تخلفات اخلاقی‌انگونه که درک جامعه خاص تعریف می‌شود، استفاده



نمود. البته جرم‌انگاری گسترده تخلفات اخلاقی مشکل ایجاد می‌کند. برای مثال، توافق جمعی درخصوص یک تخلف اخلاقی ممکن است بیشتر بیان تعصب تا یک قضاوت اخلاقی باشد. علاوه بر این، درخصوص تخلفات اخلاقی نمی‌توان به اجماعی اجتماعی دست پیدا کرد. بنابراین، محققین به سیاستگذاران توصیه می‌کنند که راهی میانه را برگزینند و اخلاق‌گرایی حقوقی را فقط جایی که اصل ضرر کافی نیست، اعمال کنند.

ج) فرآیند دادرسی: عدالت به مثابه انصاف، حقوق متهمان، منافع قربانیان و خیر جامعه

مطالعات نشان داده‌اند که شهروندان به فرآیندهای انجام دادرسی به اندازه نتایج فرآیند اهمیت می‌دهند. در دادرسی‌ها، باید استانداردهای حداقلی رویه‌ای رعایت شود. به عبارت دیگر، باید علاوه بر عدالت ماهوی، عدالت رویه‌ای وجود داشته باشد. عدالت رویه‌ای برای تضمین مشروعیت نظام قضایی لازم است. جایگاه عدالت رویه‌ای وجود دارد، مردم بیشتر از قوانین تبعیت می‌کنند و به مقامات مجری عدالت احترام می‌گذارند.

طبق تعریف سازمان ملل، فرآیند دادرسی باید منصفانه باشد و از حقوق متهمین حمایت کند. علاوه بر این، باید منافع قربانیان و خیر جامعه را در نظر بگیرد.

اولین شرط رویه‌ای، انصاف است. انصاف همچنین یکی از معیارهای بیان شده در تعریف حاکمیت قانون است. انصاف شامل: (۱) انسجام در رفتار و تصمیمات در میان مردم (۲) عدم تعصب و جانبداری (۳) ارائه راه حل‌های عینی مطلوب (۴) قابلیت اصلاح یعنی وجود فرصت‌هایی برای اصلاح تصمیمات غیرمنصفانه یا نادرست (۵) مداخله افراد متأثر از تصمیم در تصمیم‌گیری و (۶) تبعیت فرآیند عدالت از استانداردهای کلی انصاف و اخلاق. بعد دیگر انصاف، مفهوم دادرسی منصفانه است.

دوم، مفهوم عدالت مستلزم حمایت از حقوق متهمان است. قوانین داخلی و نظام حقوق بشر بین‌المللی تضمیناتی برای حمایت از متهمان در دادرسی مقرر می‌دارند. برای مثال، در



ماده ۱۴ میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی پذیرفته شده است. در این راستا، نظام قضایی باید از این حقوق حمایت کند.

سوم، عدالت مستلزم توجه به منافع قربانیان است. در خصوص حقوق قربانیان، معاهده الزام‌آوری وجود ندارد، سازمان ملل متحد اعلامیه اصول اساسی عدالت برای قربانیان جرم و سوءاستفاده از قدرت را وضع کرده است. کشورهای مختلف تحت حقوق کیفری خود برخوردهای متفاوتی با قربانیان دارند. تعریف سازمان ملل کشورها را به وضع منشور حقوقی برای قربانیان ملزم نمی‌کند. بلکه مقرر می‌دارد که فرآیند عدالت کیفری باید منافع قربانیان را مدنظر قرار دهد.

نهایتاً، در طول فرآیند رسیدگی‌های قضایی منفعت کل جامعه نیز باید مورد توجه قرار گیرد. این هدف اجتماعی حقوق کیفری از این فلسفه ناشی می‌شود که حقوق کیفری باید منافع کل جامعه و نه فقط افراد را در نظر بگیرد.

د) سازوکارهای اجرای عدالت

طبق تعریف سازمان ملل، دادرسی می‌تواند هم از طریق سازوکارهای رسمی یعنی نظام قضایی دولتی و هم از طریق سازوکارهای سنتی حل و فصل اختلافات اجرا می‌شود. شناسایی نظام قضایی سنتی یا عرفی به‌عنوان مکانیسم مشروع دادگستری اهمیت زیادی دارد. طبق تحقیقات انجام شده، ۸۰ درصد اختلافات در سراسر دنیا از طریق سازوکارهای عرفی، حل و فصل می‌شوند.

بخش سوم) دسترسی به دادگستری

الف) مفهوم دسترسی

حاکمیت قانون مستلزم دسترسی شهروندان به قوانین است به نحوی که حقوق و تکالیف خود را بدانند. به موجب تعریف موسع از پاسخگویی، شهروندان باید از منافع قانون برخوردار

شوند. در این راستا، آن‌ها باید دسترسی صحیحی به دادگستری کارآمد داشته باشند. هزینه‌های دادرسی باید در توان آن‌ها باشد.

سازمان ملل دسترسی به دادگستری را به معنی توانایی مردم برای مطالبه و کسب جبران از طریق نهاد رسمی یا غیررسمی دادگستری مطابق با استانداردهای حقوق بشری تعریف می‌کند.

ب) توانایی مردم برای مطالبه و کسب جبران

در این خصوص، این سؤال مطرح می‌شود که برای اینکه مردم بتوانند برای شکایات خود حمایتی را مطالبه و کسب کنند، به چه مواردی نیاز دارند؟ اولین پاسخ این است که به قوانین و دستگاه قضایی کارآمد منصف و مشروعی نیاز دارند.

اما صرف وجود قانون و دستگاه قضایی کفایت نمی‌کند؛ چراکه ممکن است افراد فقیر، آسیب‌پذیر و حاشیه‌نشین و گروه‌های اقلیت و محروم با موانعی برای دسترسی به دادگستری مواجه شوند.

پژوهشی سال ۲۰۰۲ در خصوص موانع دسترسی به دادگستری انجام شد و موارد زیر به‌عنوان موانع شناسایی شدند:

۱) موانع مالی و نمایندگی: در رابطه با نظام قضایی دولتی، ممکن است شهروندان استطاعت پرداخت هزینه‌های وکیل یا دادگاه را نداشته باشند. علاوه بر این، در کشورهایی که فساد و پرداخت رشوه برای رسیدگی به پرونده رایج است، شهروند ممکن است نتواند این رشوه را پرداخت نماید. یکی از دلایل شهروندان برای مراجعه به دادگستری غیررسمی یا عرفی، ارزاتر بودن آن است.

۲) موانع جغرافیایی: در برخی کشورها اغلب دادگاه‌های رسمی در فاصله‌های زیاد از محل زندگی افراد وجود دارند و در نتیجه افراد به دادگاه عرفی واقع در محل خود رجوع می‌کنند.

۳) موانع زبانی: ممکن است شهروندان به زبان نظام قضایی رسمی دولت صحبت نکنند یا با آن آشنا نباشند. در بسیاری کشورها که قبلاً مستعمره بودند، نظام قضایی به زبان دولت استعمارگر و نه زبان محلی کار می‌کند. در تئوری، خدمات تفسیر و ترجمه باید ارائه شود در



حالیکه در این کشورها منابع مالی بسیار اندک است. در این کشورها اغلب به علت زبان، شهروندان ترجیح می‌دهند که به نظام قضایی عرفی رجوع کنند. بنابراین تحقق عدالت مستلزم استفاده از زبانی قابل فهم برای شهروندان در دادگاه‌ها است.

۴) فقدان دانش حقوقی

مردم حقوق خود را نمی‌دانند و نمی‌دانند چگونه باید حقوق خود را اعمال کنند. در واقع آن‌ها فاقد آگاهی یا سواد حقوقی هستند. بنابراین باید آگاهی لازم به آن‌ها داده شود و بدانند که به موجب قوانین چه حقوق و تعهداتی دارند و برای جبران نقض حقوق خود چه اقداماتی می‌توانند انجام دهند.

ج) دسترسی به نهادهای رسمی یا غیررسمی

لازمه عدالت این است که شهروندان بتوانند به نهادی رسمی (دادگاه) یا نهادی غیررسمی (عرفی) دسترسی داشته باشند.

د) تبعیت از استانداردهای حقوق بشر

دسترسی به عدالت و تحقق حاکمیت قانون مستلزم تبعیت از استانداردهای حقوق بشری بین الملل است.

بخش چهارم) حقوق بشر

حاکمیت قانون مستلزم مطابقت قوانین با هنجارها و استانداردهای حقوق بشری است. در تعریف دسترسی به دادگستری نیز بر حقوق متهمان تأکید شده است. علاوه بر این، حقوق بشر فی نفسه یک هدف است.

مفهوم کلی حقوق بشر به حقوق و ارزش‌هایی می‌پردازد که جهانی و غیرقابل سلب و ذاتی هستند و صرفاً به علت انسان بودن به انسان‌ها تعلق دارند. نظام حقوق بشر بین المللی

بیانی حقوقی به مفهوم حقوق بشر می‌دهد و آن را دقیقتر می‌سازد. در معاهدات مختلف حقوق بشری، لیست مشخصی از حقوق مدنی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بیان شده است. زمانی که دولتی معاهده‌ای را امضا و تصویب می‌کند، به‌طور قانونی ملزم به حمایت و رعایت حقوق ذکر شده در آن و تضمین تحقق آن‌ها است.

بخش پنجم) امنیت انسانی

کلمه امنیت اغلب برای افرادی که تحت حکومت رژیم‌های دیکتاتوری زندگی می‌کنند، معنی منفی دارد. در رژیم‌های دیکتاتوری، امنیت اغلب به معنی امنیت دولت است و با شکنجه، بی‌رحمی و زندان‌های مخفی و پلیس مخفی و دستگاه اطلاعاتی مرتبط است. نامنی بهانه‌ای از سوی دولت برای معلق کردن اجرای حقوق بشر و اجرای قوانین اضطراری است و در برخی کشورها مثل مصر، این وضعیت دهه‌ها به طول انجامیده و به‌عنوان توجیهی برای بد رفتاری با شهروندان استفاده شده است.

اما، امنیت انسانی معنایی ایجابی و حمایتی دارد. امنیت انسانی به امنیت روزانه افراد و جوامعی که در آن‌ها زندگی می‌کنند و نه امنیت دولت‌ها و مرزها اطلاق می‌شود. امنیت انسانی شامل امنیت فیزیکی (حمایت در مقابل خشونت و سوءاستفاده) و احساس مصونیت از ترس اطلاق می‌شود. امنیت انسانی به این معناست که مردم احساس کنند جان و مالشان مورد حمایت قرار می‌گیرد. چنانچه نلسون ماندلا می‌گوید: «آزادی بدون امنیت در خانه‌ها و خیابان‌ها بی‌معنا است.»

نتیجه

میان مفاهیم حاکمیت قانون، عدالت، دسترسی به دادگستری، حقوق بشر و امنیت انسانی هم-پوشانی وجود دارد. حاکمیت قانون هم فی‌نفسه هدفی مهم است و هم ابزاری برای تحقق دیگر اهداف می‌باشد؛ درواقع زمینه‌ساز تحقق عدالت و حقوق بشر است و چارچوبی برای



پیشبرد امنیت انسانی فراهم می‌سازد. دسترسی به دادگستری از حقوق بشر حمایت می‌کند و حقوق بشر اساس عدالت است. عدالت لازمه تحقق امنیت انسانی است. بسیاری عدالت و امنیت را به‌عنوان یک هدف در نظر می‌گیرند. امنیت انسانی باید به موازات حقوق بشر و حاکمیت قانون پیگیری شود؛ در واقع، تحقق هر یک از اهداف مذکور تأثیر مثبتی بر دستیابی به دیگر اهداف دارد.

