

حاکمیت قانون

راهنمایی برای سیاستمداران



**RAOUL
WALLENBERG
INSTITUTE**

OF HUMAN RIGHTS AND HUMANITARIAN LAW

حق چاپ محفوظ است
مؤسسه‌ی حقوق بشر و حقوق بشردوستانه راول و النبرگ
مؤسسه‌ی لاهه برای بین‌المللی‌سازی حقوق 2012

ISBN: 91-86910-99-X

متن پیش‌رو با این شرط منتشر شده است که به منظور اهداف تجاری مورد استفاده قرار نگیرد، قرض داده نشود، فروخته نشود، اجاره داده نشود یا بدون رضایت الزام‌آور قبلی ناشر و یا با اهداف دیگری غیر از آنچه که مقصود این نوشتار بوده است یا مقاصد مشابه آن، منتشر نگردد، اعم از اینکه مقاصد مورد نظر به ناشر مزبور تحمیل شده باشد.

راهنمای پیش‌رو می‌تواند به دیگر زبان‌ها نیز ترجمه شود، مشروط به آنکه تأیید ناشر را به همراه داشته، پیشگفتار در آن قید گشته و ترجمه‌ی مورد نظر، معرف برداشت صحیحی از متن باشد. به مترجمین محترم در سطوح ملی پیشنهاد می‌شود که متن حاضر را به صورت رایگان ترجمه کنند. ناشرین از داشتن یک نسخه از ترجمه‌ی متن حاضر استقبال می‌کنند تا بتوانند آن را بر روی وبسایت خود قرار دهند.

ناشران

The Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law
Stora Gråbrödersgatan 17 B
P.O. Box 1155
SE-221 05 Lund
Sweden
Phone: +46 46 222 12 00
Fax: +46 46 222 12 22
E-mail: rolf.ring@rwi.lu.se
www.rwi.lu.se

The Hague Institute for the Internationalisation of Law (Hiil)
Anna van Saksenlaan 51
P.O. Box 93033
2509 AA The Hague
The Netherlands
Phone: +31 70 349 4405
Fax: +31 70 349 4400
E-mail: info@hiil.org
www.hiil.org

مترجم: سهیلا ابراهیمی لویه، دانشجوی دوره دکترای حقوق بین‌الملل دانشگاه شهید بهشتی، ایران
ویراستار علمی: دکتر فاطمه کیهانلو، عضو هیات علمی دانشگاه آزاد اسلامی، ایران

Publimarket B.V., The Netherlands

طرح روی جلد:

حاکمیت قانون
راهنمایی برای سیاستمداران

فهرست مطالب

| | |
|----|---|
| 5 | پیشگفتار |
| 6 | 1. مقدمه |
| 7 | 2. حاکمیت قانون در سطح ملی |
| 7 | 2.1. مفهوم حاکمیت قانون در سطح ملی |
| 7 | 2.1.1. حاکمیت قانون چیست؟ |
| 8 | 2.1.2. حاکمیت قانون و مسئولیت سیاستمداران |
| 9 | 2.1.3. سه مؤلفه‌ی اصلی حاکمیت قانون: قانونی بودن، دموکراسی و حقوق بشر |
| 10 | 2.2. الزامات حاکمیت قانون در سطح ملی |
| | 2.2.1. اصولگرایی |
| | 10 |
| 11 | 2.2.2. عمومیت، فهم پذیری، عطف به ماسبق نشدن و پایداری |
| 12 | 2.2.3. مسئولیت ویژه‌ی پارلمانها |
| 13 | 2.2.4. صلاحدید |
| 14 | 2.2.5. تفکیک قوا |
| 14 | 2.2.6. قوه‌ی قضائیه |
| 18 | 2.2.7. راه حل‌های جایگزین در حل و فصل اختلافات |
| 19 | 2.2.8. سایر تصمیم گیرندگان |
| 19 | 2.2.9. اجرای مناسب |
| 20 | 2.2.10. استثنائات |
| 22 | 2.3. چرا حاکمیت قانون در سطح ملی اجتناب‌ناپذیر است؟ |
| 22 | 2.3.1. محدود کردن اعمال قدرت |
| 22 | 2.3.2. امنیت قانونی و آزادی |
| 23 | 2.3.3. برابری در مقابل قانون |
| 24 | 3. حاکمیت قانون در سطح بین‌المللی |
| 24 | 3.1. مفهوم حاکمیت قانون در سطح بین‌المللی |

- 3.2. الزامات حاکمیت قانون در سطح بین‌المللی 25
- 3.2.1. حقوق بین‌الملل باید همگانی، در دسترس، قابل فهم و ناظر به آینده باشد 25
- 3.2.2. محاکم مستقل و بیطرف 27
- 3.2.3. اجرای مناسب 28
- 3.3. چرا حاکمیت قانون در سطح بین‌المللی اجتناب‌ناپذیر است 29
4. ارتباط تنگاتنگ حاکمیت قانون در سطح ملی و بین‌المللی 30
- 4.1. ارتباط میان این دو سطح 30
- 4.2. چرا حاکمیت قانون در سطح ملی به حقوق بین‌الملل وابسته است؟ 32
- 4.3. چرا حاکمیت قانون در سطح بین‌المللی به حقوق ملی بستگی دارد؟ 35
5. منابع بیشتر برای مطالعه 38

پیشگفتار

هدف راهنمای پیشرو ارائه اطلاعات لازم به سیاستمداران در مورد عناصر اساسی حاکمیت قانون است.

ایده تدوین این راهنما در مباحثات "شورای تعامل سران سابق دولت‌ها و حکومت‌ها" شکل گرفت. فرایند جمع‌آوری مطالب به ابتکار و تحت نظارت مؤسسه حقوق بشر و حقوق بشردوستانه‌ی رائول والنبرگ در دانشگاه لوند سوئد و مؤسسه بین‌المللی‌سازی حقوق در لاهه هلند طی گشت.

نخستین پیش‌نویس توسط دکتر رونالد جانس، رئیس برنامه حکومت قانون در مؤسسه بین‌المللی‌سازی حقوق لاهه و طی مدت عضویت هانری شرمز در مؤسسه مطالعات پیشرفته‌ی علوم انسانی و اجتماعی هلند تهیه شد. سپس باقی کار توسط این دو مؤسسه‌ی نظارتی تکمیل گشت. پس از آن محتویات کار توسط اعضای شورای تعامل و نمایندگان اتحادیه بین‌المجالس مورد بازبینی قرار گرفت و نظرات و پیشنهادات ارزشمندی از کارشناسان اخذ شد. سرانجام، بازبینی نهایی توسط دکتر هانس کورل، رییس هیأت امنای مؤسسه رائول والنبرگ و مشاور حقوقی سابق سازمان ملل متحد صورت گرفت.

منطق این اصول راهنما بر این استوار بوده است که تا آنجا که امکان دارد به شکل خلاصه تدوین شود تا سیاستمداران در سطوح مختلف بتوانند علی‌رغم مشغله خود از آن بهره‌مند گردند. با این حال می‌تواند مورد استفاده‌ی سایر تصمیم‌گیرندگان، سیاست‌پیشگان، روزنامه‌نگاران و تمامی کسانی که تمایل دارند در این رابطه اطلاعاتی کسب کنند قرار گیرد. همچنین لازم بود که متن پیش رو به سادگی به زبان‌های مختلف قابل ترجمه و انتشار باشد. به همین دلیل است که در متن از عکس یا تصویر استفاده نشده است. زبان اصلی متن انگلیسی است. با این وجود، ترجمه متن به زبان‌های دیگر با اجازه مؤسسه و مشروط به آنکه پیشگفتار حاضر درج گشته و ترجمه نیز برداشت صحیحی از متن به دست بدهد امکان‌پذیر است. متن اصلی در وب‌سایت مؤسسات نظارتی که محل انتشار نسخه‌های ترجمه شده نیز هستند قابل دسترسی است.

لوند و لاهه، اوت 2012

مؤسسه لاهه برای بین‌المللی‌سازی حقوق
سام مولر
رئیس

مؤسسه حقوق بشر و حقوق بشردوستانه رائول والنبرگ
ماری توما
رئیس

1. مقدمه

حاکمیت قانون به آرمان و رویایی جهانی مبدل گشته که توسط مردم، دولت‌ها و سازمان‌ها در گوشه و کنار جهان حمایت می‌شود. باور عمومی این است که حاکمیت قانون سنگ بنای نظام‌های سیاسی و حقوقی ملی بوده و به شکل فزاینده‌ای به عنوان عنصر بنیادین روابط بین‌المللی مورد شناسایی قرار گرفته است. در سند نهایی اجلاس جهانی سران در سال 2005، سران کشورها و دولت‌های سراسر جهان بر لزوم توجه به حاکمیت قانون و اعمال آن در سطوح ملی و بین‌المللی توافق کردند. یک سال بعد، مجمع عمومی سازمان ملل متحد قطعنامه‌ای در رابطه با حاکمیت قانون در سطوح ملی و بین‌المللی تصویب کرد و از آن پس در جلسات سالانه خود این کار را تکرار نمود.

در سال 2010، مجمع عمومی تصمیم گرفت که برای اجلاس شصت و هفتم خود در سال 2012 جلسه خاصی در سطح عالی در مورد حاکمیت قانون در سطوح ملی و بین‌المللی برگزار کند. هدف از تدوین این اصول راهنما تشریح مبانی حاکمیت قانون در هر دو سطح مذکور است. همچنین این نوشتار توضیح می‌دهد که حاکمیت قانون در سطح ملی از برخی جهات به حاکمیت قانون در سطح بین‌المللی وابسته است و برعکس.

پیدایی و تکوین این نوشتار بر اساس مباحثات میان اعضای شورای تعامل سران سابق کشورها و دولت‌ها در ژوئن سال 2008 صورت گرفت. این اعضا در اطلاعیه‌ی نهایی خود که در بیست و ششمین جلسه‌ی مقدماتی سالیانه‌ی شورا در استکهلم (25 تا 27 ژوئن 2008) صادر شد، از میان سایر موضوعات به مسئله‌ی "استقرار حقوق بین‌الملل" پرداختند.

شورای تعامل مزبور، همانگونه که از وبسایتش برمی‌آید، در سال 1983 به عنوان یک سازمان بین‌المللی مستقل به منظور استفاده از تجارب، نیرو و ارتباطات بین‌المللی گروهی از دولتمردان عالی‌رتبه که هریک مناصب بالایی در کشور خود داشته اند تأسیس شد. اعضای شورا برای مسایل سیاسی، اقتصادی و اجتماعی که بشریت با آنها مواجه است بطور مشترک توصیه‌ها و راه‌حل‌های عملی ارائه می‌دهند. این اعضا در حین آماده سازی اطلاعیه‌ی سال 2008 خود به این نتیجه رسیدند که لازم است نظر سیاست مداران را به مبانی حقوق بین‌الملل و مفهوم حاکمیت قانون جلب نمود.

سپس این فکر به وسیله‌ی مؤسسه‌ی حقوق بشر و حقوق بشر دوستانه‌ی رائل والنبرگ و مؤسسه‌ی لاهه برای بین‌المللی‌سازی حقوق تکامل یافت و در طی نشست‌های پروژه‌ی عدالت جهانی¹ مورد بحث قرار گرفت. شاید برای خوانندگان این نوشتار جالب باشد که نتیجه‌ی ارزیابی وضعیت کشور خود را در فهرست حاکمیت قانون² که در انتهای این سند آمده مورد مطالعه قرار دهند.

در این فرایند، اتحادیه بین‌المجالس (سازمان بین‌المللی مجالس که در سال 1889 تاسیس شد) نیز مشارکت داشت. این اتحادیه مرکز تجمعی برای تعاملات پارلمانی در سطح جهانی، اقداماتی در زمینه صلح و همکاری میان ملت‌ها و نیز برای استقرار قطعی دموکراسی مبتنی بر نمایندگی است. یکی از اهداف این اتحادیه، مشارکت در ارائه شناخت بهتر از اقدامات نهادهای نمایندگی و تقویت و توسعه ابزارهای اقدام این نهادهاست.

¹ World Justice Project

² Rule of Law Index

همانطور که از موارد پیش‌گفته هویداست، نمایندگان این نهادها فعالانه در آماده‌سازی این سند مشارکت داشته‌اند.

بدون تردید، در حال حاضر منابع نوشتاری گسترده‌ای در رابطه با این موضوع وجود دارد. با این حال وجود متنی مختصر در این زمینه مفید به نظر می‌رسد، بدین منظور که سیاست‌مداران بتوانند ظرف مدت کوتاهی ضمن تمرکز خاص بر نقش و راه‌های ارتقای حاکمیت قانون با این موضوع آشنا شوند. مؤسسات مزبور کاملاً آگاهند که محتوای این اصول راهنما تنها می‌تواند منعکس‌کننده برخی از نظام‌های قانونی دنیا باشد. با این وجود، امید است که این مطالب بتواند مورد استفاده تمامی این نظام‌ها قرار گیرد. در این زمینه، ارجاعاتی که به مطالب ارائه شده توسط اتحادیه بین‌المجالس صورت می‌گیرد مورد توجه ویژه‌ای خواهد بود.

از طرف دیگر ممکن است این تلقی وجود داشته باشد که این راهنما تنها بر سیاست‌مدارانی متمرکز است که مناصب مهمی دارند و از آنان که در سطح محلی و منطقه‌ای در درون کشورها فعالیت می‌کنند غافل مانده است. این امر تقریباً اجتناب‌ناپذیر است. با این حال، مؤسسات ناشر راهنما امیدوارند که این راهنما حتی برای کسانی که خدمات با ارزششان را در سطوح محلی و منطقه‌ای انجام می‌دهند نیز مفید واقع شود.

2. حاکمیت قانون در سطح ملی

2.1. مفهوم حاکمیت قانون در سطح ملی

2.1.1. حاکمیت قانون چیست؟

اساساً حاکمیت قانون به این معنا است که شهروندان و حاکمان باید از قانون تبعیت کنند. این تعریف ساده نیازمند شفاف‌سازی است. حاکمیت قانون نسبت به چه مسائلی اعمال می‌شود؟ در این عبارت، قانون به چه معناست؟

حاکمیت قانون در رابطه بین مقامات ملی (حکومت و دیگر بخش‌های قوه مجریه و قضاییه در سطوح مختلف) و شهروندان، سکنه و سایر بازیگران خصوصی، مانند مؤسسات و شرکت‌ها اعمال می‌شود. به عنوان مثال، حاکمیت قانون درباره آن است که چگونه قوانین وضع می‌شوند یا چگونه باید با مظنونین به ارتکاب جرایم رفتار کرد یا اینکه چگونه مالیات‌ها باید وضع و وصول گردند.

حاکمیت قانون همچنین در روابط بازیگران خصوصی در جامعه اعمال می‌گردد. حاکمیت قانون به مواردی از جمله خرید و فروش اموال نظیر تلفن همراه و یا خودرو، استحقاق دریافت غرامت در اثر زیان‌دیدگی ناشی از حوادث رانندگی یا روابط خانوادگی، نظیر ازدواج، طلاق و ارث نیز مربوط می‌شود. همچنین در مواردی همچون حق کاشت یک قطعه زمین یا خرید و فروش اراضی می‌توان از اعمال حاکمیت قانون سخن راند.

بطور خلاصه، حاکمیت قانون به روابط میان حاکمان و افراد تحت حکومت و نیز روابط میان نهادهای خصوصی از قبیل اشخاص حقیقی یا حقوقی نظیر انجمن‌ها و شرکت‌ها مربوط است. تذکر این نکات از آن جهت حائز اهمیت است که بر خلاف باور برخی، حاکمیت قانون فقط محدودکننده اقتدار حکومتی نیست.

همانگونه که گذشت، تفاوت مهمی در قلمرو حاکمیت قانون در روابطی که مورد اشاره قرار گرفت به چشم می‌خورد. بطور کلی، می‌توان دیدگاه‌های متفاوتی را در رابطه با میزان رسوخ قانون در جامعه شاهد بود. دولت‌های به اصطلاح طرفدار رفاه اجتماعی، خواستار دخالت گسترده‌ی حکومت در تنظیم مقررات

اقتصادی و اجتماعی هستند در حالی که دولت‌های دارای اقتصاد آزاد قائل به نقش محدودتر حکومت در حوزه‌های اقتصادی هستند.

با این وجود باید توجه داشت که هدف یک دولت نمی‌تواند تنها تضمین "قانون و نظم" باشد و نه هیچ چیز دیگر. این واقعیت که حاکمیت قانون در نهایت با رعایت حقوق بشر مرتبط می‌شود مؤید آن است که دولت باید کارکردهای اجتماعی خاصی را عهده دار شود. به دیگر سخن، حاکمیت قانون مستلزم آن است که دولت به تقنین و تنظیم روابط اجتماعی ویژه‌ای از جمله در قلمرو اقتصاد بپردازد. با این حال، روشن است که حدود و ثغور تنظیم این روابط از کشوری به کشور دیگر متفاوت می‌باشد و تا حدی بسته به میزان اعتمادی که حکومت نزد مردم خود دارد است.

در برخی کشورها، بسیاری از روابط اجتماعی قویاً توسط دولت رتق و فتق می‌گردند درحالی که در سایر کشورها، دولت در این امور از نقش محدود و حتی حاشیه‌ای برخوردار است. با این وجود حتی در کشورهای دسته‌ی نخست نیز این اعتقاد وجود دارد که تنظیم تمامی روابط اجتماعی توسط قانون نه ممکن و نه مطلوب خواهد بود. سایر قواعد در این زمینه مناسب‌تر به نظر می‌رسند، به عنوان مثال، قواعد مذهبی، قواعد مربوط به همسایگی و یا قواعد روابط تجاری. کوتاه سخن آنکه حاکمیت قانون به کلیه‌ی روابط شهروندان و دیگر بازیگران خصوصی مربوط نمی‌شود.

با این حال، به هنگام اعمال قدرت حاکمیت قانون همواره ضابطه اصلی است و در این مورد هیچ استثنائی پذیرفته نیست.

نخست، زمانی که یک مأمور رسمی در مقام اعمال قدرت است، باید مجوز قانونی برای انجام آن کار را داشته باشد. به عنوان مثال، اگر مأموری قصد تفتیش منزلی را دارد، باید مجوز قانونی لازم را در اختیار داشته باشد. در حقیقت، این قانون است که مشخص می‌کند چه کسی مجاز به اعمال چه قدرتی در چه شرایطی می‌باشد.

دوم آنکه، مأموران در زمان اعمال قدرت باید از قانون تبعیت کنند. به عنوان مثال، در بسیاری از کشورها مأموران در زمان بازداشت یک شخص به موجب قانون ملزم به ارائه حکم بازداشت و مطلع کردن شخص از علل بازداشت هستند. همچنین لازم است که بازپرس این مسأله را به مظنون تذکر دهد که تمامی سخنانش ممکن است در دادگاه قانونی علیه او استفاده شود.

قانون معین می‌کند که قدرت چگونه باید اعمال گردد. حقوق هر فرد باید رعایت شود و هیچ کس بدون محاکمه نباید روانه زندان شود. کسی که بازداشت و یا متهم می‌شود باید به وکیل مدافع دسترسی داشته باشد.

به طور خلاصه، حاکمیت قانون اعمال قدرت را در بند قانون می‌کند و در روابط میان افراد و نهادهای خصوصی نیز نقش‌آفرین است.

2.1.2. حاکمیت قانون و مسؤولیت سیاست مداران

برای هر شهروند معمولی، به دلایلی که بعداً ذکر خواهد شد، بسیار مهم است که اعمال قدرت سیاسی توسط قانون مهار گردد. بدون تردید، مطلوب نیست که دولت هر آنچه را که تمایل دارد، آن گونه که در حکومت‌های دیکتاتوری مرسوم است، به میل خود انجام دهد. این مسأله که رفتار آنان و نیز شهروندان ایشان مشمول قانون گردد از اهمیت بالایی برخوردار است چراکه قانون زمینه را جهت ایجاد محیطی پایدار و قابل پیش‌بینی مساعد کرده و این مسأله در همه امور از حفظ امنیت شخصی افراد و آزادی ایشان گرفته تا معاملات تجاری مطمئن موثر می‌باشد.

با این حال، حاکمیت قانون متضمن آن نیست که تمام یا حتی بخش عمده‌ای از رفتار شهروندان تابع قوانین و مقررات حقوقی هرچه بیشتری قرار گیرد. کاملاً برعکس، شهروندان به درستی نسبت به آنکه رفتارشان هرچه بیشتر تابع قوانین و مقررات قرار گیرد معترضند، چراکه قوانین بیشتر به معنای آزادی عمل کمتر است.

از طرف دیگر، یک سیاست‌مدار در قالب قانون‌گذار ممکن است جهت‌گیری متفاوتی داشته باشد. در برخی شرایط، نبودن قانون می‌تواند از منظر حاکمیت قانون، نقص، ضعف، خطر و یا وضعیتی نامطلوب تلقی شود. مجریان قانون نباید بتوانند بدون توجه به قواعد روشن حقوقی، مجازات یا سایر ضمانت-اجراهای مشابه را وضع کنند. همچنین نباید بتوانند بدون مجوز قانونی و بدون تبعیت از قواعد حقوقی، امتیازاتی را قائل شده و یا مزایایی در نظر بگیرند.

همچنین، یک سیاست‌مدار باید توجه داشته باشد که سایر تصمیم‌گیرندگان و مأموران نتوانند هرآنطور که می‌خواهند اعمال قدرت کنند. به طور خلاصه، هیچ سیاست‌مداری نباید تصور کند آزاد است هر کاری می‌خواهد می‌تواند بکند بلکه لازم است از این که توسط قانون متعهد و محدود می‌گردد خرسند باشد. یک سیاست‌مدار باید برای رسیدن به نظامی که در آن، اعمال اختیارات مطابق قانون انجام می‌گیرد، جد و جهد زیادی کند.

بنابراین، تا آنجا که به اعمال قدرت سیاسی مربوط است، سیاست‌مداران، با هر عنوانی که در نظام سیاسی خود از آن برخوردارند، نباید به مأموران دولتی و به طریق اولی به خودشان اجازه دهند که با اعمال قدرتی که به کار بست آن مجاز نبوده‌اند و یا با استفاده از قدرتی در جهت نقض قانون، خارج از چارچوب قانون عمل کنند.

این مسأله به خصوص برای سیاست‌مدارانی که در قوه‌ی مجریه‌ی یک حکومت مشغول بکارند، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. وسوسه‌ی گریز از قانون در راستای اجرای سریع امور بدون طی محدودیت‌های دست و پاگیر ماهوی و شکلی، مهم‌ترین معضل این قوه است.

سیاست‌مدارانی که در قوه‌ی مقننه مشغول بکارند نیز باید همواره هشیار باشند که اعمال قدرت به اندازه‌ی لازم به وسیله‌ی قانون مهار شده باشد. اگر آنها دریابند که قانون صلاح‌دید گسترده‌ای در اختیار مجریان قرار می‌دهد، باید خود را به انجام اصلاحات لازم در چنین قانونی، متعهد بدانند. در سال‌های اخیر ثابت شده که قوانین ضدتورپرستی قلمرویی هستند که خطر تعاریف بسیار موسع در آن بالاست و حقوق بنیادین افراد به راحتی با آنها نقض می‌شود.

مسئولیت یک سیاست‌مدار، صرف‌نظر از جایگاهش، حصول اطمینان از آن است که قدرت حکومتی به وسیله‌ی قانون مهار شده و مطابق قانون اعمال می‌گردد.

2.1.3. سه مؤلفه‌ی اصلی حاکمیت قانون: قانونی بودن، دموکراسی و حقوق بشر

پرسش اساسی که در رابطه با تعریف حاکمیت قانون مطرح می‌شود آن است که واژه‌ی قانون در اصطلاح حاکمیت قانون دقیقاً به چه معناست؟ تمایز سه منظر در این مبحث ضروری است.

نخست، حاکمیت قانون مستلزم آن است که قوانین به عنوان قواعدی که دارای مجموعه‌ای از ویژگی‌های رسمی هستند، تعریف شوند. این ویژگی‌ها از آن جهت رسمی نامیده می‌شوند که درباره مفهوم یا ماهیت قوانین نیستند. مثال ویژگی رسمی می‌تواند این باشد که یک مصوبه دربرگیرنده ویژگی‌هایی باشد که تقنینی بودن آن را نشان می‌دهد، اینکه در روزنامه‌ی رسمی چاپ شده باشد و کیفیت صدور و انتشار آن بگونه‌ای باشد که تمام مخاطبان آن بر احوالی قادر به فهمش باشند.

منظر دوم در رابطه با شیوه‌ی تقنین قوانین است. بطور کلی در این خصوص دو گزینه وجود دارد. قوانین ممکن است توسط اشخاص منتخب مردم که در برابر آنان پاسخگو هستند تصویب شوند و یا به وسیله‌ی

غیر منتخبین مردم از فرایند تصویب بگذرند. ممکن است به شیوه‌ی دموکراتیک تصویب شوند و یا در نظامی که دموکراسی در آن وجود ندارد متولد گردند. بدیهی است حاکمیت قانون تنها می‌تواند در یک نظام سیاسی دموکراتیک محقق گردد.

با این وجود، لازم به تذکر است که کلیه‌ی قوانین یک کشور لزوماً به وسیله پارلمان یا نهادهای انتخابی دیگر وضع نمی‌شوند. ممکن است اختیار تصویب قانون به ارکان دیگری به ویژه نهادهای منطقه‌ای یا محلی تفویض گردد. همچنین در برخی نظام‌های دموکراتیک نیز ممکن است نمایندگانی در پارلمان حضور داشته باشند که منتخب مردم نیستند. مسأله‌ی اصلی این است که کسانی که از قدرت قانونگذاری برخوردارند، موضوع قانون و نظارت مناسب قانون اساسی قرار گیرند.

نمی‌توان انکار کرد که ویژگی‌های رسمی حاکمیت قانون تا حدی می‌تواند در برخی نظام‌های سیاسی غیردموکراتیک نیز محقق گردد. در این نظام‌ها، سیاستمداران قدرت خود را از طریق قانون اعمال می‌کنند اما معمولاً خود را تابع قانون نمی‌دانند. مشخصه این نظام‌ها آن است که به وسیله قانون اداره می‌شوند ولی حاکمیت قانون در آن‌ها جاری نیست.

منظر سوم در ارتباط با محتوای قانون است. در اینجا مسأله‌ی اساسی آن است که حاکمیت قانون مستلزم رعایت حقوق بشر است. این مورد، به خصوص در ارتباط با حقوق مدنی و سیاسی صادق است. به عنوان مثال، تصور وجود حاکمیت قانون بدون رعایت آزادی بیان و گردهمایی دشوار به نظر می‌رسد. با این حال، سایر حق‌های بشری از جمله حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیز در این خصوص مطرح می‌گردند.

در این نوشتار، دو منظر اخیر حاکمیت قانون یعنی دموکراسی و حقوق بشر به لحاظ اهمیتی که دارند، در ادامه طی بندهای مربوط مورد اشاره قرار خواهند گرفت. باقیمانده مباحث این اصول راهنما نیز بر مشخصات حاکمیت قانون متمرکز است.

این بدان معنا نیست که از شرط مشروعیت قوانین در مفهوم مورد اعتماد شهروندان بودن قانونگذاران صالح می‌توان غافل شد. بلکه اساساً این اعتماد تنها از طریق یک فرایند دموکراتیک، بویژه توسط یک مجمع ملی یا پارلمان منتخب به وسیله‌ی رأی مخفی محقق می‌گردد.

2.2. الزامات حاکمیت قانون در سطح ملی

2.2.1. اصول‌گرایی³

اصول‌گرایی می‌تواند یکی از الزامات اساسی حاکمیت قانون محسوب گردد. اساساً، این بدان معناست که وجود مجموعه‌ای از قوانین بنیادین در هر نظام حقوقی در جهت تعریف اقتدارات قوای مجریه، مقننه و قضاییه‌ی یک دولت ضروری است. قوانین بنیادین باید تعیین کنند که کدام ارکان دولت در قبال اعمال این اقتدارات مسئول هستند و چگونه این اقتدارات در میان این ارکان و در برابر شهروندان و سایر نهادهای خصوصی به اجرا درمی‌آیند.

³ - اصول‌گرایی به نظر مترجم، برگردان صحیح واژه‌ی (constitutionalism) می‌باشد که اغلب و به اشتباه در فارسی «مشروطه-گرایی» ترجمه می‌شود.

مهم تر از همه آنکه که این قانون باید در قالب عبارات کلی، محدودی اعمال اقتدارات متعدد را معین کند. به دیگر سخن، قانون اساسی باید ساختار اساسی و قواعد نظام حقوقی را مشخص کرده و معین نماید چه کسانی و چگونه مجاز به اعمال قدرت می‌باشند. بدون این چارچوب قانونی اساسی، امکان تعیین دقیق و معقول میزان وفاداری دولت به حاکمیت قانون وجود نخواهد داشت.

این دسته از قواعد اساسی عمدتاً در قالب یک سند رسمی و مکتوب و به عنوان خلاصه‌ی جامعی از قوانین بنیادی شکل گرفته و "قانون اساسی" نام دارد.

متأسفانه، دولت‌هایی وجود دارند که قوانین اساسی مکتوب آنها به هیچ وجه منعکس‌کننده‌ی نحوه‌ی اعمال اقتدارات و یا شیوه‌ی تأمین الزامات چنین چارچوبی نمی‌باشند. در چنین دولت‌هایی، قوانین اساسی مکتوب چیزی جز ظاهر سازی نیست.

در عین حال باید توجه داشت که دولت‌هایی هستند که قانون اساسی مکتوب ندارند. همچنین دولت‌هایی وجود دارند (مانند اسرائیل) که دارای مجموعه‌ای از قوانین و اسناد متعدد با ماهیت قانون اساسی می‌باشند. این امکان نیز وجود دارد که چنین نظام‌هایی در ترکیب با قانون اساسی مکتوب قرار بگیرند. بدیهی است سیاستمداران، به آشنایی با قانون اساسی کشور خود متعهد هستند. در این راستا، در برخی کشورها، سمینارهای آمادگی یا آموزشی برای اعضای جدید پارلمان برگزار می‌شود.

2.2.2. عمومیت، فهم پذیری، عطف به ماسبق نشدن و پایداری

روشن است که قواعد حقوقی تنها زمانی می‌توانند اعمال مخاطبین خود را هدایت کنند که همه از وجود آن قواعد آگاه باشند. در نتیجه قوانین باید منتشر شوند، این امر عمومیت نام دارد.

بعلاوه، قوانین باید به قدر کافی قابل فهم باشند، چراکه مردم قادر نخواهند بود از قانونی که آن را فهم نمی‌کنند تبعیت کنند.

همچنین لازم است قوانین ناظر به آینده باشند و عطف به ماسبق نشوند. اصل عطف به ماسبق نشدن قوانین به ویژه در حقوق کیفری از اهمیت زیادی برخوردار است. به همین خاطر است که این اصل در اعلامیه‌ی جهانی حقوق بشر (1948) نیز مورد اشاره قرار گرفته است. بند دوم ماده‌ی 11 این اعلامیه مقرر می‌دارد: "هیچ کس نباید به سبب فعل یا ترک فعلی که در زمان ارتکاب، به موجب حقوق ملی یا حقوق بین‌الملل، به عنوان بزه کیفری جرم‌انگاری نشده مجرم شناخته شود..." سایر کنوانسیون‌های بین‌المللی و منطقه‌ای حقوق بشر نیز متعاقباً این حق بنیادین را مورد تأیید مجدد قرار داده‌اند.

با این وجود، یک استثنای مهم بر اصل عطف به ماسبق نشدن قوانین وجود دارد و آن، مسؤلیت ناشی از برخی جنایات بین‌المللی است. این استثنا در بند دو ماده‌ی 15 میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی چنین مورد اشاره قرار گرفته است: "هیچ چیز در این ماده نباید مانع محاکمه و مجازات شخص به خاطر فعل یا ترک فعلی شود که در زمان ارتکاب، به موجب اصول کلی حقوقی مورد قبول جامعه‌ی ملت‌ها مجرمانه بوده است." سایر معاهدات حقوق بشری نیز حاوی مقررات مشابهی هستند. در این رابطه، صلاحیت دیوان کیفری بین‌المللی به موجب اساسنامه رم (1998) نیز باید مورد اشاره قرار گیرد.

افزون آنکه، قوانین و به ویژه قوانین اساسی باید در طول زمان، پایداری و ثبات خود را حفظ کنند و به سرعت دستخوش تغییر و تحول نگردند. اگر قوانین به سرعت تغییر کنند، تبعیت از آنها دشوار خواهد شد. این تغییرات مکرر همچنین منجر به ایجاد شبهه‌ی دائمی نسبت به محتوای قانون می‌گردد و اجرای برنامه‌های قانونی بلند مدت را غیرممکن می‌سازد. به عنوان مثال، اگر شخصی به دنبال راه‌اندازی یک واحد

تجاری است، لازم است که از ثبات نسبی قوانین مالیاتی یا معافیت‌های مالیاتی در آینده‌ی نزدیک اطمینان خاطر داشته باشد.

بی شک، ثبات و پایداری درجات متفاوتی دارند. باید پذیرفت که امکان تعیین مدت زمان معینی که در آن قوانین بدون تغییر بمانند وجود ندارد. افزون بر آن، پایداری قوانین در برخی زمینه‌ها مهم‌تر از دیگر حوزه‌هاست. یک قاعده کلی این است که قوانینی که موضوعات مستلزم برنامه‌ریزی دقیق و تصمیمات بلندمدت را تنظیم می‌کنند باید کمتر از قوانینی که ناظر به موضوعات نیازمند تصمیم‌گیری‌های کوتاه مدت هستند، مورد تغییر و تبدیل قرار گیرند.

دادگاه اروپایی حقوق بشر در یکی از مهمترین آرای خود موسوم به ساندی تایمز علیه بریتانیا⁴ (1979)، بسیاری از الزامات پیش‌گفته را مورد اشاره قرار داد: "قانون باید به قدر کافی قابل دسترسی باشد. شهروندان باید در خصوص قواعد حقوقی قابل اعمال در هر مسأله با توجه به اوضاع و احوال ناظر بر آن مسأله از اطلاعات کافی برخوردار باشند... یک قاعده‌ی حقوقی تا زمانی که با دقت کافی تدوین نشده تا شهروندان را به تنظیم اعمال‌شان قادر سازد، نمی‌تواند "قانون" تلقی شود: شهروندان باید بتوانند، در صورت لزوم با گرفتن مشورت، نتایج یک عمل خاص را به میزانی که در آن اوضاع و احوال معقول به نظر می‌رسد پیش‌بینی کنند."

2.2.3. مسؤولیت ویژه‌ی پارلمان‌ها

مجالس قانونگذاری یا پارلمان‌ها، مسؤولیت ویژه‌ای در حمایت از اصول پیش‌گفته برعهده دارند. آنها باید جنبه‌ی انتشار و عمومیت قوانین، قابل فهم بودن و پایداری آنها را تضمین کنند و این مسأله نیازمند مراقبت و توجه است. فهم پذیری تنها به دقت در انتخاب و آژگان محدود نمی‌شود، بلکه متضمن وجود هماهنگی میان قوانین جدید و مقررات از پیش موجود می‌باشد. با این حال، ممکن است مقررات جدید که با رعایت اصل شفافیت تدوین شده‌اند، آنگاه که در ارتباط با قوانین و مقررات از پیش موجود قرائت می‌شوند گمراه‌کننده به نظر رسیده و با وجود داشتن کلمات مشابه، معانی متفاوتی از آنها افاده گردد. افزون بر آن، فهم پذیری با وضع بیش از حد قوانین و تعدد مقررات در هاله‌ای از ابهام قرار گرفته و براحتی اسباب سردرگمی شهروندان و مقامات را فراهم می‌کند.

در نتیجه، تدوین قوانین قابل فهم نیازمند فنون و مهارت‌های قانونگذاری کافی نزد تدوین‌کنندگان هستند. با اینکه انجام این امر بر عهده‌ی نمایندگان مجلس است، اما اغلب توسط کارمندان اداری که برای پارلمان یا وزارت‌خانه‌ها کار می‌کنند انجام می‌شود. به این ترتیب، در یک نظام حقوقی که شوق احترام به حاکمیت قانون را در سر می‌پروراند، لازم است که این افراد از مهارت و توانایی‌های کافی جهت انجام وظایف خود برخوردار باشند.

همچنین، به منظور تضمین کیفیت قانونگذاری، درخواست راهنمایی و مشاوره از نهادهای مستقل در بخش‌های عمومی و خصوصی، به ویژه از سازمان‌های غیردولتی، اتحادیه‌های کارگری و صاحبان صنایع در طول فرآیند قانونگذاری ضروری است. علاوه بر آن، مراداتی که میان نمایندگان پارلمانی و مقام‌های سایر کشورها صورت می‌گیرد، در تقویت فنون و مهارت‌های قانونگذاری بسیار مؤثر هستند. پاره‌ای پارلمان‌ها موسسه خاصی برای تعلیم هنر تدوین متون قانونی دارند که در آن حتی کارمندان پارلمان‌های دیگر کشورها برای تعلیم می‌بینند.

⁴ Sunday Times v. United Kingdom

انتشار قوانین نیز چیزی بیش از یک اعلان صرف در روزنامه‌ی رسمی است. در واقع، ارجاع دادن شهروندان و مقامات به این نشریات به منظور آگاه شدن از قوانین جدید و تغییرات در قوانین موجود امکان‌پذیر نیست. با توجه به حجم بالای اطلاعات روزانه که باید مورد توجه مردم قرار گیرد، انتشار قوانین مستلزم اطلاع‌رسانی مؤثر به ویژه به کسانی است که از تغییر قوانین متأثر می‌شوند.

علی‌رغم اینکه راه‌اندازی و مدیریت ستادهای اطلاع‌رسانی در این خصوص بر عهده قوه‌ی مجریه است، اما لازم است پارلمان نیز بر کیفیت انجام آن نظارت کند. در این رابطه، اینترنت می‌تواند یک وسیله بسیار مؤثر برای شناساندن و در دسترس قرار دادن قوانین برای گروه‌های مختلف باشد. در جوامعی که اطلاعات مکتوب و اینترنت بر راحتی در دسترس نیستند، سایر ابزارهای اطلاع‌رسانی باید بکار گرفته شوند. در این رابطه، اتحادیه‌ی بین‌المجالس نیز می‌تواند اطلاعات بیشتری ارائه دهد.

علی‌رغم آنکه اصل عطف به ماسبق نشدن قوانین که پیش‌تر نیز مورد اشاره قرار گرفت، تکلیف اولیه‌ی قوای مجریه و قضائیه و به ویژه دادستانان عمومی است، اما پارلمان هم در این رابطه مسؤلیت‌هایی دارد. بویژه، در حقوق کیفری که اصل عطف به ماسبق نشدن قوانین از بیشترین اهمیت برخوردار است، دادستانان و قضات به کرات با قوانین و مقرراتی مواجه می‌شوند که مدت‌ها قبل به تصویب رسیده‌اند و دیگر قادر به حل مشکلات حقوقی جاری نیستند. مجالس قانونگذاری می‌توانند و باید از چنین وضعیت‌هایی اجتناب کنند، به این ترتیب که بر ادبیات قوانین نوشته، بویژه قوانین کهنه نظارت کرده و از مطابقت آنها با موازین کنونی و نظر افکار عمومی، قانونگذار و حقوق دانان اطمینان حاصل کنند. عطف به ماسبق نشدن قوانین و مقررات در نتیجه‌ی نظارت مداوم و در صورت لزوم اصلاح قوانین محقق می‌گردد.

قوه‌ی مجریه نیز در تحقق الزامات اصل قانونی بودن نقش مهمی بر عهده دارد. انتشار و در دست بودن قوانین زمانی به خوبی محقق می‌شود که قوه‌ی مجریه تضمین کند اطلاعات گروه‌های ذینفع قوانین و مقررات مرتباً بروزرسانی شده و زبان این اطلاعات نیز برای مخاطبان مختلف قابل فهم است. در این رابطه، اینترنت از نقش انکارناپذیری برخوردار است. لازم است افراد از طریق اینترنت یا سایر رسانه‌های گروهی با سازمان‌های مربوط به حقوق‌دانان، سازمان‌های به حرفه‌های دیگر، سازمان‌های غیردولتی، دفاتر خدمات حقوقی و غیره در ارتباط باشند.

2.2.4. صلاحدید

حاکمیت قانون مستلزم آن است که قدرت دولتی تا جایی که امکان دارد از دریچه‌ی قوانینی اعمال شود که کلی، از پیش شناخته شده و واجد دیگر ویژگی‌ها هستند. اما قدرت سیاسی نمی‌تواند در کلیه‌ی موارد از طریق قوانین اعمال شود. اعمال صلاحدید و بکارگیری قدرت از طریق احکام ویژه، جزء لاینفک زمامداری است. با این وجود، جهت تحقق معیار حاکمیت قانون، مقاماتی که مجاز به اعمال صلاحدید یا صدور احکام ویژه هستند باید در محدوده‌ی قواعد عمومی عمل کنند.

علاوه بر این، قوه‌ی مجریه نباید بی‌قیدانه به این قدرت صلاحدید متوسل شود. این مسأله بدون تردید، یکی از دشوارترین موضوعات مرتبط با اعمال قدرت سیاسی است، چراکه گاهی اوقات مقابله با تهدیدهای وارد بر امنیت ملی مستلزم محرمانگی و بعضاً اعمال محدودیت بر حقوق مدنی و سیاسی است. گاه لازم است حاکمیت قانون در رویارویی با اهداف مهم دیگری تعدیل گردد. سیاستمداران باید در انجام این تعدیل‌ها با حسن نیت عمل کنند.

عوامل مهم در ایجاد این تعادل قوانینی هستند که نحوه دسترسی به اطلاعات را تعیین می‌کنند و همچنین این که این قوانین چطور اجرا می‌شوند یا باید اجرا شوند. راهنمایی‌های بیشتر در این خصوص از طریق نظریات نهادهای نظارت بر معاهدات و رویه‌ی دادگاه‌های بین‌المللی حقوق بشر قابل دسترسی است.

راهنمای اتحادیه‌ی بین‌المجالس با عنوان نظارت پارلمانی بر بخش امنیتی: اصول، سازوکارها و رویه‌ها⁵، چارچوب قانونی و رویه‌های مناسبی را در این رابطه ارائه می‌دهد. راهنمای مذکور اصول بین‌المللی مربوط به وضعیت اضطراری از جمله قانونی بودن، اعلان، ابلاغ، موقتی بودن، تهدید استثنایی، تناسب، و خدشه‌ناپذیری را تشریح می‌کند. مورد آخر به حق‌های بنیادین خاصی اشاره دارد که تخطی از آنها ممکن نیست.

همچنین، این راهنما به پارلمان توصیه می‌کند فعالانه در اعلان وضعیت اضطراری و یا تصویب آن به محض صادر شدن فرمان دولت در این خصوص، شرکت کند تا اجازه ندهد قوه‌ی مجریه تنها مرجع صالح در صدور فرامینی با این درجه از اهمیت باشد.

2.2.5. تفکیک قوا

حاکمیت قانون مستلزم آن است که قوای اصلی یعنی مقننه، مجریه و قضائیه از یکدیگر منفک باشند. تفکیک قوا نه تنها ایجاب می‌کند که قوای سه‌گانه از طریق نهادهای متفاوتی اداره شوند (به عنوان مثال حکومت، پارلمان و نظام قضایی)، بلکه مستلزم ممنوعیت عضویت افراد در بیش از یک قوه نیز می‌باشد (به عنوان مثال نخست وزیر نمی‌تواند در مقام قاضی نیز فعالیت کند).

بدون تردید، تفکیک مطلق و کامل قوا هرگز وجود نداشته است: در تمام کشورها نهادهایی وجود دارند که بطور همزمان، در اعمال اقتدارات دو قوه فعالیت می‌کنند. به عنوان مثال، قوه‌ی مجریه می‌تواند مقررات خاصی را وضع کرده (فرامین، احکام اجرایی و غیره)، یا در صدور اشکال خاصی از مقررات بطور مشترک با سایر قوا عمل کند. علاوه بر این، در هر دو دسته از نظام‌های حقوق عرفی و حقوق نوشته، رویه‌ی قضایی به سبب تفسیری که از قوانین موجود و نحوه اجرای آنها در آراء متعدد به عمل می‌آورد، به عنوان بخشی از پیکره‌ی حقوق موجود تلقی می‌شود. به بیان دیگر، زمانی که قضات در مقام اعمال اقتدارات قضایی هستند، در حقیقت به توسعه‌ی حقوق در سطح ملی نیز کمک می‌کنند.

افزون بر آن، بسیاری از کشورها به افراد اجازه می‌دهند که همزمان، در هر دو نهاد مذکور نقش‌آفرینی کنند. به عنوان مثال، در انگلستان، وزیری که در کابینه حضور دارد می‌تواند عضو پارلمان هم باشد.

در حقیقت، وضعیتی که در بیشتر کشورها در این خصوص وجود دارد ایجاد نظام تعادل و نظارت نسبی است و نه تفکیک مطلق قوا. قدرت به شکلی در میان نهادها و افراد متعدد توزیع می‌شود که هیچ کدام از اشخاص و نهادها، خود را دارای قدرت مطلق نمی‌دانند چرا که اعمال اقتدارات از سوی آنها بطور مرتب با اجرای اقتدارات دیگر مورد بازبینی و متعادل‌سازی قرار می‌گیرد. مسأله‌ی اصلی در اینجا نظارت پارلمان بر قوه‌ی مجریه است.

در نتیجه، یک ساز و کار مناسب برای نظارت دو قوه بر یک دیگر از اهمیت بالایی برای حاکمیت قانون برخوردار است. به عنوان مثال باید گفت که اگر قوای مقننه و مجریه در قالب یک نهاد و یا یک فرد عمل کنند، تحدید قدرت به عنوان مسأله‌ی کلیدی حاکمیت قانون هرگز محقق نخواهد شد.

2.2.6. قوه‌ی قضائیه

⁵ Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices

پیش شرط ضروری حکومت قانون وجود قوهی قضائیهی بی‌طرف و مستقلی است که بتواند به عنوان آخرین مرجع اختلافات میان مردم را حل و فصل کرده و احترام به قانون را تضمین کند. در تمامی جوامع، بروز اختلافات اجتناب‌ناپذیر است. برخی از این اختلافات در رابطه‌ی میان حکومت و شهروندان روی می‌دهند. برخی دیگر نیز در حوزه‌ی روابط میان شهروندان یا دیگر نهادهای خصوصی حادث می‌شوند.

برخی از این اختلافات جنبه‌ی موضوعی دارند. به عنوان مثال، پلیس مردی را متهم به شرکت در اغتشاش می‌کند اما او منکر حضور خود در محل مورد نظر می‌گردد. یا اینکه زنی مدعی می‌شود که همسایه‌اش مبلغی به او بدهکار است در حالی که همسایه‌اش اینکه هرگز پولی از او قرض کرده باشد را انکار می‌کند.

سایر اختلافات جنبه‌ی حکمی دارند. به عنوان مثال، شخصی مدعی داشتن قرارداد معتبری در خرید یک خانه می‌شود چرا که معتقد است قبولی خود را نسبت به قیمت موجود در آگهی فروش خانه مزبور که در یکی از روزنامه‌های محلی چاپ شده بود، به مالک اطلاع داده است. از طرف دیگر، مالک نیز مدعی است که قراردادی در کار نبوده و او مکلف به فروش خانه خود نمی‌باشد چرا که آگهی مزبور فقط دعوت به انجام مذاکره بوده، نه پیشنهاد فروشی که در صورت قبولی بتواند قراردادی در معنای حقوقی پدید آورد.

اختلافات باید به موجب قانون حل و فصل شوند

اختلافاتی از نوع پیش‌گفته باید به موجب قانون حل و فصل شوند. رأی دادگاه باید با توجه به مسائل موضوعی، حکمی و انطباق قانون بر مصادیق صادر گردد. در غیاب این آراء، اختلافات ادامه خواهند یافت و یا با سایر شیوه‌ها و در بدترین حالت از طریق زور حل و فصل خواهند شد. افزون بر این، اگر قرار بر این است که مقامات و شهروندان از قانون تبعیت کنند، باید تفسیر صحیح از قانون و نحوه‌ی اعمال آن بر مصادیق برای ایشان آشکار باشد. رأی یک ارگان صالح است که می‌تواند چنین درک روشنی را به وجود آورد. بنابراین، اهمیت قوه قضائیه از حل اختلاف میان طرفین آن فراتر می‌رود. در حقیقت، این قوه بطور کلی به مقامات و شهروندان در فهم و تبعیت از قانون یاری می‌رساند.

استقلال

تصمیماتی از این دست باید توسط شخص ثالثی نظیر قاضی یا یک دادگاه قانونی گرفته شود. کسانی که در قوهی قضائیه خدمت می‌کنند باید از تمام فشارهای خارجی فارغ باشند. آنها باید به موجب قانون و نه چیز دیگر حکم کنند. به عبارت دیگر، تصمیمات این قوه باید در درجه‌ی نخست مستقل از حکومت بوده و تحت تأثیر قوای دیگر قرار نگیرد. از طرف دیگر، لازم است قضات به گداهای رفتار و امانت حرفه‌ای متعهد بوده و برای انجام قضاوت عادلانه خود را پاسخگو بدانند.

استقلال این قوه باید از طریق قوانین مربوط به انتصاب قضات، امنیت تصدی امر قضا، شرایط خدمت و شیوه‌های تعیین دستمزد، تضمین و تقویت شده، و این قوه تا حد ممکن از دخالت و تأثیر حکومت مصون باشد.

بی‌طرفی

در درجه‌ی دوم، فارغ بودن یک قاضی از فشارهای خارجی به این معناست که قاضی مزبور بی‌طرف باشد. به عبارت دیگر، نسبت به هیچ یک از طرفین دعوی تحت بررسی جانبدارانه رفتار نکند. این امر مستلزم آن است که طرفین در صورت مظنون شدن به رفتار جانبدارانه قاضی، امکان جرح او را داشته باشند. نتیجه ممکن است این باشد که قاضی مورد نظر از پرونده کنار گذاشته شود. همچنین، قضات باید بتوانند در مواردی که با هریک از طرفین دعوا ارتباطی دارند، خود را از پرونده کنار بکشند. فساد یکی از بزرگ‌ترین تهدیدهایی است که بی‌طرفی و استقلال قوه‌ی قضائیه را نشانه می‌رود. به همین منظور، داشتن دستمزد مکفی و تأمین امنیت تصدی امر قضا و امثال این موارد از ضروریات است. این موارد باید با تعهد به رعایت کُد‌های رفتار و امانت حرفه‌ای وضع شده توسط سطوح بالاتر تثبیت شوند.

اخلاق حرفه‌ای

اعمال صحیح قانون بر همه به شکل مساوی و فارغ از فشارهای خارجی نیازمند قواعد و ترتیبات مکفی، موازین عالی اخلاق حرفه‌ای و رفتار نیکو در میان تمامی شرکت‌کنندگان در یک فرایند حل اختلاف است. همچنین، قضات نباید در زندگی خصوصی خود راه سازش و مصالحه در پیش گرفته و بدین وسیله، استقلال و بی‌طرفی خویش را با آسیب پذیر شدن در مقابل فشارهای خارجی به مخاطره افکنند. قضات باید حتی در موارد به ظاهر بی‌اهمیتی که شهروندان عادی بطور معمول تمایل به سرپیچی از قانون دارند، پیرو قانون باشند.

افزون بر آن، لازم است که قضات حتی در تصدی فعالیت‌های ولو قانونی که ممکن است آنها را در معرض فشارهای خارجی قرار دهند هم محتاطانه عمل کنند. به عنوان مثال، امکان شرکت قضات در بازی‌های قمار کازینوهای کاملاً قانونی بسیار تردید برانگیز است. در خصوص دادستانان نیز همین رویکرد صادق است.

نقش سیاستمداران

این مسأله که سیاستمداران استقلال و بی‌طرفی قوه‌ی قضائیه را به شکل علنی پذیرفته و رعایت کنند، از اهمیت بسزایی برخوردار است. به عنوان مثال، سیاستمداران نباید نظرات شخصی خود را در خصوص نتیجه‌ی دلخواه یک پرونده‌ی در حال جریان که هنوز منتج به رأی قطعی نشده علنی سازند. علنی کردن این نظرات موجب این برداشت از سوی قضات، و در مقیاس وسیع‌تر، مردم می‌گردد که این سیاستمداران قصد اعمال فشار خارجی بر نتیجه‌ی رأی مزبور را دارند.

همچنین، لازم است که سیاستمداران از ابراز عقیده در باب نتیجه‌ی یک رأی معین خودداری کرده و یا از بیان اینکه تصمیم دادگاه در خصوص رأی مورد نظر نادرست بوده، اجتناب ورزند. البته این بدان معنا نیست که سیاستمداران مطلقاً مجاز به اظهار نظر در باب رویه قضایی نیستند؛ بلکه ممکن است در صورت ناسازگار دانستن یک تصمیم قضائی و یا یک سلسله از چنین تصمیمات با موازین موجود، قوانین را اصلاح کرده و یا قوانین جدیدی را پیشنهاد کنند. اما در هر صورت، لازم است به بیان نظرات کلی اکتفا کرده و هرگز به اظهار عقیده در باب نادرست بودن تصمیم قضات در قضایای خاص نپردازند. در واقع ممکن است احکام صادره از دادگاه‌ها کاملاً منطبق با قانون جاری باشند. در این صورت، مسئولیت نادرست بودن آن‌ها با قانونگذار خواهد بود.

همچنین، لازم است سیاستمداران در مباحث علنی که راجع به شرایط و وضعیت استخدامی قضات دارند بسیار محتاطانه عمل کنند. به عنوان مثال، اصلاً سنجیده نیست که سیاستمداران در سخنان خود به لزوم

حذف امنیت شغلی قضات اشاره کرده و یا از اخراج قضاتی که آراء "نادرست" صادر می‌کنند سخن برانند.

البته این مسأله بدان معنا نیست که سیاستمداران مطلقاً مجاز به اظهار نظر در خصوص امنیت شغلی قضات نیستند مشروط به این که مقرراتی که نهایتاً وضع خواهند شد شرط استقلال و بی طرفی دادگاه‌ها را تأمین کنند.

نظارت پارلمان بر قوه‌ی مجریه که قوه‌ی قضائیه را نیز به نوعی در بر گرفته و به منظور تضمین اجرای صحیح عدالت صورت می‌گیرد، مسأله‌ی متفاوتی است. اجرای این تکلیف از سوی پارلمان، محل استقلال قضات نیست.

دادگاه‌ها باید قابل دسترسی باشند

سهل‌الوصول بودن دادگاه‌ها مسأله‌ی مهمی است. مردم نباید به این خاطر که رجوع به محاکم بسیار پرهزینه، دشوار یا پیچیده است، از ارجاع اختلافات خود به دادگاه صرف‌نظر کنند. دسترسی به عدالت در جوامعی که حاکمیت قانون را محترم می‌شمرند، عنصر مهمی تلقی می‌شود.

اولاً این بدان معناست که موازین استماع دعاوی و رسیدگی به آنها نباید بسیار سخت و دشوار باشد. درست است که اعمال برخی محدودیت‌ها اجتناب‌ناپذیر است چراکه در غیر این صورت اختلافات بی‌شماری به محاکم ارجاع خواهند شد و نظام قضایی را مختل خواهند کرد. اما در هر حال این محدودیت‌ها باید هدف معقولی را دنبال کرده و برای دسترسی به هدف مزبور ضروری باشند.

به عنوان مثال، با توجه به اهمیت مجازات‌ها و ماهیت فنی رسیدگی‌های کیفری، قابل فهم است که حضور وکیل به همراه مظنونین در دادگاه الزامی باشد. اما حضور وکیل در دعاوی حقوقی جزئی و نسبتاً ساده با این شرط که قضات از اختیارات کافی جهت اعمال قوانین مرتبط برخوردار باشند، ضروری به نظر نمی‌رسد.

دوم آنکه هزینه‌ی دادرسی باید متعادل بوده و کمک‌های مالی برای افرادی که قادر به پرداخت هزینه دادگاه و وکیل نمی‌باشند در نظر گرفته شود. طرح معاضدت حقوقی نیز می‌تواند راه‌حل متداولی در حل مشکل گرانی حق‌الوکاله‌ها محسوب شود.

به عنوان مثال، به موجب ماده 6 کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، مردم از حق معاضدت حقوقی رایگان در پرونده‌های کیفری برخوردارند. دادگاه اروپایی حقوق بشر در یکی از آرای معروف خود به نام ایری علیه ایرلند⁶، مقرر داشت که دولت‌ها، تحت شرایط خاص، مکلف به تأمین معاضدت حقوقی در پرونده‌های مدنی نیز می‌باشند. مسأله‌ی بعدی آن است که فاصله تا مقر دادگاه‌ها نباید خیلی طولانی باشد.

به تأخیر انداختن عدالت به معنی انکار عدالت است

یکی از مسائل بسیار مهم آن است که رسیدگی به دعاوی در دادگاه‌ها طولانی نباشد و دعاوی در مدت زمان معقولی حل و فصل شوند. همه می‌دانند که زمان طولانی رسیدگی به پرونده‌ها اجرای عدالت را به خطر می‌اندازد. این مسئله موضوعی است که پارلمان باید به آن توجه کند و بخصوص امکانات لازم را در اختیار دستگاه قضائی قرار دهد تا اجرای صحیح عدالت در مدت زمانی نه چندان طولانی عملی شود.

⁶ Airey v. Ireland

افزون بر نکات یاد شده، لازم است که آیین های رسیدگی در دادگاه ها منصفانه باشند. این بدان معناست که اصولاً جلسات رسیدگی باید به صورت علنی برگزار شوند. همچنین ضروری است که طرفین از حق داشتن وکیل و فرصت کافی جهت آماده سازی ادعاهای خود برخوردار باشند، امکان پاسخگویی به ادعاهای طرف مقابل را داشته و از حق تجدیدنظرخواهی و بازبینی رأی در یک مرجع قضایی بالاتر بهره مند باشند.

2.2.7. راه حل های جایگزین در حل و فصل اختلافات

از منظر حاکمیت قانون، اختلافات را می توان از راه های دیگری جز رفتن به دادگاه حل و فصل کرد. راه حل های جایگزین در حل و فصل اختلافات می توانند به خوبی مورد پذیرش واقع شوند. واقعیت این است که روش های متعددی از جمله میانجی گری و داوری وجود دارند که به عنوان "راه حل های جایگزین در حل و فصل اختلافات"⁷ شناخته شده و می توانند مورد استفاده قرار گیرند. علاوه بر این، نهادهای شبه قضایی نظیر مرجع رسیدگی به شکایات مردمی⁸ وجود دارند که می توانند به شکایات مردم از سوءاستفاده از قدرت ماموران دولت و سازمان ها رسیدگی کنند.

مزایای استفاده از این راه حل های جایگزین بسیار اند: امکان دسترسی نسبتاً راحت در رابطه با هزینه و مسافت، سرعت نسبتاً بالا، پذیرش و اجرای راحت تر احکام صادره، کاهش حجم بالای دعوی در محاکم قضایی و غیره. افزون بر آن، امکان تعیین آیین های رسیدگی خلاصه تر و ساده تر در ساختار قضایی رسمی مانند دادگاه هایی با صلاحیت رسیدگی به خواسته کمتر، آیین های سازش اجباری و سایر موارد مشابه وجود دارد.

در صورتی که این راه حل های جایگزین، چه در درون نظام رسمی قضایی و چه بیرون از آن، به افزایش کارایی و تأثیرگذاری نظام حل و فصل اختلافات منجر شوند، نه تنها از منظر حاکمیت قانون پذیرفتنی هستند، بلکه در واقع حاکمیت قانون را تقویت نیز می کنند. با این وجود، پیش شرط لازم در این خصوص آن است که این آیین های رسیدگی بتوانند از طرفین اختلاف حمایت حقوقی لازم شامل حق استماع عادلانه را به عمل آورده و ملزومات استقلال و بی طرفی را واجد باشند.

در این خصوص باید اضافه کرد که در بسیاری از کشورها یک نهاد حقوق بشر ملی⁹ وجود دارد. بسیاری از این نهادها وظیفه ی دریافت و بررسی شکایات فردی را برعهده دارند و می توانند این شکایات را از طریق سایر نهادهای دولتی مرتبط پیگیری کنند. در صورت لزوم، این نهادها می توانند با فراهم کردن زمینه ی گفتگوی محرمانه میان خواهان و خوانده، امکان حصول توافق میان آن دو را پدید آورده و نقش سازشگر را ایفا کنند. علاوه بر این، این نهادها مکلفند به طور معمول به پارلمان گزارش دهند و این مسأله می تواند در تغییر قوانین و وضعیت کلی حقوق بشر در کشور مؤثر باشد.

⁷ alternative dispute resolution

⁸ Ombudsman

⁹ National Human Rights Institution: NHRI

اطلاعات بیشتر در این باره از طریق اصول پاریس در خصوص وضعیت نهادهای حقوق بشر ملی¹⁰ قابل دسترسی است که در قطعنامه‌ی شماره 48/134 مجمع عمومی و در تاریخ 20 دسامبر 1993 به تصویب رسیده اند.

2.2.8. سایر تصمیم‌گیرندگان

علاوه بر قوه‌ی قضائیه، مقامات و مؤسسات دیگری نیز وجود دارند که به اعمال قوانین پرداخته و تصمیماتی موثر بر شهروندان اتخاذ می‌کنند. روشن است که دستگاه اجرائی در تمام سطوح موظف است قوانین را هم اجرا و هم مراعات کند، و از این نظر تفاوتی میان وزیر و دادستان، نیروی انتظامی، مودی مالیاتی، مسؤل برنامه ریزی شهری، نهاد حفاظت از محیط زیست و غیره وجود ندارد. تصمیمات بسیاری از این نهادها به شکل عمیقی بر زندگی شهروندان اثرگذار است. اداره‌ی مالیات یکی از این نمونه‌هاست. در نتیجه، حرکت کردن این مؤسسات در چارچوب قانون و تضمین رعایت قانون از سوی ایشان از بیشترین اهمیت برخوردار است. در حقیقت، این نهادها در کارکرد صحیح حاکمیت قانون بسیار مؤثر هستند.

2.2.9. اجرای مناسب

هدف حاکمیت قانون همچنین مهار اعمال قدرت دولت از طریق تحت قانون در آوردن آن است. به بیان دیگر، قدرت باید تنها به وسیله‌ی مقامات صالح اعمال گردد و بر اساس قانون به اجرا درآید. افزون بر این، حاکمیت قانون مستلزم آن است که عموم قوانین مؤکداً اجرا شوند و مردم شاهد چنین اجرائی باشند. همچنین، حاکمیت قانون مستلزم آن است که قوانین مورد احترام و پشتیبانی قدرت عمومی قرار گیرند.

اگر از مردم انتظار می‌رود که تابع قانون باشند، لازم است که بتوانند اجرای واقعی قانون را در جامعه ببینند. نمی‌توان از مردم توقع داشت به قانون احترام بگذارند اگر آنان دریافته یا به تجربه آموخته باشند که قانون به درستی اجرا نمی‌شود و یا مقامات و شهروندان در حقیقت به اعمال "ضوابط" به گونه‌ای متفاوت از "کتاب قانون" می‌پردازند. در واقع، سرپیچی گسترده از قانون سبب بی‌اعتمادی و بی‌تفاوتی نسبت به نظام حقوقی خواهد شد.

قوه‌ی قضائیه‌ی مستقل نقش مهمی در تضمین سازگاری میان قواعد قابل اعمال و رفتارهای واقعی ایفا می‌کند؛ و بطور مشخص، در نظارت بر عدول قوه‌ی مجریه از اقتداراتش سهم موثری دارد. از طرف دیگر، این مسأله که تمامی نهادها و کسانی که در آنها مشغول بکارند به روشنی از جایگاه حاکمیت قانون آگاه بوده و مطالبات آن را بشناسند، به نوبه‌ی خود اهمیتی حیاتی دارد. اگر آنان حاکمیت قانون را نشناخته یا آن را درک نکنند، قادر به اجرای قانون نخواهند بود. نیز در صورتی که از ویژگی‌های اساسی و اهمیت حاکمیت قانون مطلع نباشند، ممکن نیست بتوانند آن را اعمال کنند. تلاش‌های پایدار به منظور اطلاع رسانی به تمامی سطوح حکومت، نه فقط در رابطه با کلیات حاکمیت قانون، بلکه

¹⁰ Paris Principles relating to the Status of NHRIs.

درباره‌ی جزئیاتی که ایشان در کارهای روزانه با آن سروکار دارند، امری ضروری است. البته در این راستا نباید از نقش نظارتی پارلمان از طریق ایجاد سازوکارهای مناسب غافل شد.

2.2.10. استثنائات

فهرست الزامات رسمی حاکمیت قانون می‌تواند بسیار طولانی‌تر از این باشد، اما ذکر آنها فراتر از قلمرو این راهنمای مختصر قرار خواهد گرفت. با این وجود، لازم است به پاره‌ای نکات دیگر اشاره شود.

هیچ معیار انعطاف ناپذیری وجود ندارد

اولین مورد همان است که پیشتر نیز اشاره شد: الزامات حاکمیت قانون دارای ویژگی یا این یا آن، سیاه یا سفید، نیستند، بلکه از درجات مختلفی برخوردارند. در حقیقت، هیچ معیار انعطاف ناپذیری وجود ندارد که بتواند نشان دهد شرایط حاکمیت قانون به درستی تحقق یافته اند یا خیر.

به عنوان مثال، گفتن این که قانون باید برای مخاطبان خود قابل فهم باشد، ساده است. با این وجود، قابل فهم بودن کامل امری دست نیافتنی است.

این امر عموماً پذیرفته شده‌ای است که همه کلمات ممکن است در شرایط خاصی به صور مختلف تفسیر شوند. به عنوان مثال، اگر قانون محلی مقرر دارد که وسایل نقلیه حق ورود به پارک را ندارند، روشن است که اتومبیل‌ها، موتورسیکلت‌ها و دوچرخه‌ها از رفتن به پارک ممنوعند. اما اسکیت و تخته اسکیت چطور؟ همانطور که مشاهده می‌شود، تمامی کلمات دارای یک معنای هسته‌ای هستند که بر سر مفهوم آن اختلافی وجود ندارد، اما همواره ردپایی از عدم اطمینان باقی می‌ماند.

علاوه بر این، با آنکه عبارات قانون باید تا جایی که ممکن است برای همه قابل فهم باشند، اما وجود اصطلاحات فنی جهت تأمین شفافیت قانون اجتناب ناپذیر به نظر می‌رسد. از طرف دیگر، بسیاری از نظام‌های حقوقی عمده و اغلب به دلایل معقولی، از واژگانی در متن قانون بهره می‌برند که تاب تفسیر متعددی را دارند؛ موازین حقوق بشری که در قوانین اساسی کشورها وارد شده‌اند و کنوانسیون‌های بین‌المللی مثال‌های بارزی در این خصوص هستند. بسیاری از مقررات مربوط به انصاف¹¹ یا معقولیت¹² در قوانین مربوط به جبران خسارات و قراردادهای نیز در همین دسته جای می‌گیرند.

طبعاً در ارزیابی تأثیر این‌ها و سایر عوامل بر قابل فهم بودن قانون نباید اغراق کرد. تضمین این مسأله که شهروندان و مقامات در بیشتر مواقع و در اکثر موارد از تعهدات و حقوق اساسی خود به درستی آگاه باشند امکان‌پذیر است. نکته اینجاست که میزان انطباق نظام‌های حقوقی با حاکمیت قانون همواره یک امر نسبی و در نتیجه قابل بحث است.

چارچوب فراگیر

مسأله‌ی دیگری که باید مورد توجه قرار گیرد آن است که الزامات پیش‌گفته ماهیت اصول کلی را دارا هستند. به منظور اثرگذاری بیشتر، این الزامات باید پالایش شده و در قالب قواعد جزئی‌تر و ترتیبات

¹¹ equity

¹² reasonableness.

قانونی پرورش یابند. به دیگر سخن، این اصول متضمن چیزی کمتر یا بیشتر از چارچوبی فراگیر یا نقطه آغازین¹³ نیستند؛ الزامات حاکمیت قانون باید در قالب قواعد خاص و جزئی درآیند. در این راستا، انتخاب های زیادی باید صورت بگیرد.

به عنوان مثال، در برخی از نظام های حقوقی، اشخاص غیرمتخصص در جریان دادرسی دعاوی کیفری و حقوقی شرکت نمی کنند، در حالی که در برخی دیگر از نظام های حقوقی این افراد بکار گرفته می شوند. در هر دو دسته از این کشورها، دادرسی به عنوان ابزار تأمین الزامات حل و فصل بی طرفانه و مستقل اختلافات و نیز وسیله ای فراهم کردن شرایط یک استماع عادلانه تلقی می گردد.

مثال دیگری که در این خصوص می توان مطرح کرد آن است که بیشتر نظام های حقوقی به قوه قضائیه این اقتدار را داده اند که قوانین مصوب مقنن را مورد بررسی قرار داده و مطابقت آن را با قانون اساسی ارزیابی کنند. در حالی که سایر نظام های حقوقی، از این ابزار نظارتی اساسی برخوردار نیستند. با این وجود، ممکن است در هر دو نظام مذکور سازوکارهای نظارتی مناسب جهت تضمین مطابقت قوانین عادی با قانون اساسی وجود داشته باشد.

در برخی نظام های حقوقی، دادستانان وظیفه دارند هر جرم یا تخلفی را که به اطلاعشان رسید مورد تعقیب قرار دهند، در حالی که در برخی دیگر از نظام های حقوقی دادستانان از قدرت صلاحدید بیشتری در این رابطه برخوردارند. با این وجود، در هر دو نظام حقوقی مذکور، ممکن است اجرای حقوق کیفری به شکل مناسب و قابل پیش بینی صورت گیرد.

راه حلی که مناسب همه موارد باشد وجود ندارد

به بیان خلاصه، معمولاً هیچ پاسخ ساده و درستی برای این پرسش که الزامات حاکمیت قانون چگونه باید فراهم شوند وجود ندارد. بلکه، برای تأمین این منظور راه های مختلفی وجود دارد. نظام های حقوقی که تا حد بسیار زیادی در خصوص محتوای دقیق قواعد و نهادها تفاوت دارند، ممکن است الزامات حاکمیت قانون را به یک اندازه تأمین کنند. با این حال، هیچ نظام حقوقی قادر نیست یک الگوی قابل اعمال جهانی برای اجرای حاکمیت قانون ارائه کند. در حقیقت، در خصوص تبدیل اصول کلی الزامات حاکمیت قانون به قواعد دقیق حقوقی، هیچ نسخه ای وجود ندارد که بتوان برای کلیه نظام های حقوقی پیچید. افزون آنکه، هیچ سیاست مداری نباید بیندارد که الگوی ملی او تنها الگویی است که با حاکمیت قانون مطابقت دارد. این مسأله به ویژه در زمینه همکاری های حقوقی میان کشورها و بطور مشخص زمانی اهمیت می یابد که هدف از این همکاری ها ایجاد یا تقویت حاکمیت قانون در کشورهای مزبور است.

خطر نسبی گرای

با وجود تمامی آنچه که یاد شد، نباید نسبی گرایانه عمل کرد. برخی از قواعد و ترتیبات قانونی به راحتی الزامات اساسی حاکمیت قانون را نقض می کنند. اگر قضات مستقیماً و بدون هرگونه تدابیر امنیتی از سوی قوه مجریه منصوب گردند و یا قوه مجریه بتواند به میل خود ایشان را اخراج کند، حاکمیت قانون زیر پا گذاشته می شود. اگر بتوان مردم را بازداشت کرد و ایشان را هفته ها بدون آنکه مورد محاکمه قرار گیرند در زندان نگه داشت، حاکمیت قانون نقض می شود. اگر اعمال دولت در اعمال قدرت عمومی و در برخورد با شهروندان از ذره بین نظارتی قوه قضائیه خارج گردد، حاکمیت قانون نادیده گرفته می شود.

¹³ baseline

2.3. چرا حاکمیت قانون در سطح ملی اجتناب‌ناپذیر است؟

در پاسخ به اینکه چرا لازم است مقامات و شهروندان از قانون تبعیت کنند تنها یک دلیل وجود ندارد. حاکمیت قانون دستیابی به اهداف مختلفی را در نظر دارد که بیشتر آنها کاملاً با یکدیگر در ارتباطند.

2.3.1. محدود کردن اعمال قدرت

در بسیاری از کشورها، اگر نه در کلیه آنها، حکومت از قدرت بلامنازعی در برخورد با شهروندان خود برخوردار است. حکومت می‌تواند شهروندان خود را مجازات کرده یا به صورتی مورد تنبیه قرار دهد. حکومت مالیات‌ها را وضع می‌کند و کمک‌های مالی یا سایر مزایا را فراهم می‌نماید. در حقیقت قدرت حکومت عمیقاً بر زندگی شهروندان اثرگذار است.

اگر مقامات خود را ملزم بدانند که در چارچوب قانون و مطابق آن عمل کنند، اعمال قدرت به حدود و ثغور قانون محدود گشته است. حاکمیت قانون اختیار صلاح‌دید را محدود کرده و از اعمال نادرست قدرت، اجرای خودمختارانه‌ی قدرت، خودسری، تعصب، هوا و هوس و اعمال تبعیض جلوگیری می‌کند. این مهم‌ترین دلیلی است که اجتناب‌ناپذیر بودن حاکمیت قانون را ثابت می‌کند.

شکی نیست که شهروندان از نبود قدرت خودسرانه منتفع می‌شوند. اما دلایل دیگری نیز در این خصوص قابل ذکر است. به عنوان مثال، سرمایه‌گذاران خارجی به کشوری که در آن تمامی معاملات رسمی باید به وسیله‌ی رشوه انجام پذیرد و یا حفاظت از اموال به تمایلات مقامات بستگی دارد جذب نمی‌شوند.

دولتی که خواهان جذب سرمایه است در صورتی موفق خواهد شد که تضمین کند کلیه‌ی معاملات اقتصادی در چارچوب پیکره‌ی شفاف و پایداری از قوانین انجام می‌گیرد، امکان دسترسی به شیوه‌های جبرانی وجود دارد، تصمیمات قابل اطمینانند و مقامات مطابق قانون رفتار می‌کنند. تبعیت قدرت دولتی از قوانین، هم برای تجارت و هم برای حقوق کارگران سودمند خواهد بود.

2.3.2. امنیت قانونی و آزادی

یکی دیگر از ارزش‌هایی که حکومت قانون بر آن استوار می‌باشد امنیت قانونی است. حاکمیت قانون پیش‌شرط اعتماد دوجانبه است.

اگر حکومت قدرت را مطابق قانون اعمال کند، شهروندان قادر خواهند بود پیش‌بینی کنند که حکومت چه زمانی و چگونه قدرت خود را به کار خواهد گرفت و چگونه نسبت به اعمال ایشان واکنش نشان خواهد داد. شهروندان می‌توانند کسب و کار خود را با این اطمینان دنبال کنند که با مجازات‌هایی نظیر جریمه، حبس یا سایر مداخلات اجباری حکومت روبرو نخواهند شد. همچنین می‌توانند از مزایا و سایر یارانه‌هایی که حکومت بر اساس قوانین مربوط ملزم به پرداخت آنهاست برخوردار گردند.

اگر حاکمیت قانون رعایت گردد، هرکس می‌تواند از همه انتظار داشته باشد که تقریباً همیشه مطابق قانون عمل کنند و می‌داند که در هر مورد چه قواعدی اعمال خواهد شد. این که قوه قضائیه و دستگاه‌های اجرایی مستقل و بی‌طرف هرگاه کسی خلاف قانون عمل کند مرجع مطمئنی برای طرح شکایت خواهند بود موجب تقویت حس امنیت قانونی می‌شود.

این مسأله به ویژه در جایی که افراد یک دیگر را نمی‌شناسند و یا آشنائی اندکی از یک دیگر دارند بسیار مهم است. امنیت قانونی مردم را به ورود در مراودات کوتاه مدت یا بلند مدت تشویق می‌کند. این مسأله به

ویژه برای مراودات اقتصادی سودمند است چراکه حاکمیت قانون در این معنا توسعه‌ی اقتصادی را تسهیل می‌کند.

علاوه بر مزایای اجتماعی مذکور، امنیت قانونی برای رفاه شخصی نیز سودمند است. اگر مردم درباره آنچه که می‌توانند انجام دهند و نیز چگونگی واکنش‌های دیگران نسبت به اعمال خود مطمئن باشند، قادر خواهند بود انتخاب‌های کوتاه مدت و بلند مدت داشته باشند و بر اساس آنها وارد عمل شوند. یکی از ابعاد آزادی این است که هرکس بتواند برای زندگی خود برنامه‌ریزی کند. البته، آزادی مزبور ممکن است به سبب عوامل دیگر نظیر فقر تهی از محتوا شود، اما این موضوع دیگری است و از اهمیت حاکمیت قانون که یک ارزش تلقی می‌شود نمی‌کاهد. مسائلی نظیر فقر نیز اغلب حاصل نبود حاکمیت قانون هستند.

2.3.3. برابری در مقابل قانون

برابری در مقابل قانون سومین ارزشی است که زمینه‌ساز حاکمیت قانون است. اگر مقام‌های دولتی و قضات قانون را عادلانه اعمال کنند، دیگر قادر نخواهند بود با اشخاصی که از دید قانون یکسان به شمار می‌روند به شکل متفاوتی رفتار کنند. همچنین، نمی‌توانند به خاطر تعصب، فساد یا روحیه‌ی نامناسب با شخص یا گروهی خاص به شکلی تبعیض‌آمیز رفتار کنند. حاکمیت قانون بر پایه‌ی مفهوم بنیادین عدالت استوار است که به معنای رفتار مساوی در کلیه‌ی موارد مشابه می‌باشد.

لازم به تذکر است که این نوع عدالت، شکلی است. مفهوم این امر آن است که با افراد برابر باید به شکلی برابر رفتار کرد اما مشخص نمی‌کند که چه کسانی از دید قانون برابر تلقی می‌شوند. با این حال، همانطور که همگی می‌دانند، قرن بیستم شاهد مبارزه‌ی پایدار و مترقیانه‌ای علیه تبعیض در بسیاری از نظام‌های حقوقی بوده است. زنان، اقلیت‌های قومی، معلولان و کودکان امروزه از حقوق بیشتری نسبت به هر زمان دیگری برخوردار بوده و در بیشتر نظام‌های حقوقی به شکلی برابر با آنان رفتار می‌شود.

محو همه‌جانبه‌ی تبعیض در معاهدات بین‌المللی بسیاری مورد تأیید قرار گرفته و تقویت گشته است. برخی از این معاهدات که در چارچوب سازمان ملل متحد تهیه شده اند عبارتند از: کنوانسیون بین‌المللی محو تمامی اشکال تبعیض نژادی¹⁴، کنوانسیون بین‌المللی محو تمامی اشکال تبعیض علیه زنان¹⁵، کنوانسیون حقوق کودک¹⁶، کنوانسیون بین‌المللی حمایت از حقوق تمامی کارگران مهاجر و اعضای خانواده آنها¹⁷، و کنوانسیون حقوق معلولان¹⁸.

در نتیجه، این الزام حاکمیت قانون که همه افراد در مقابل قانون برابر هستند هرچه کمتر یک موضوع صرفاً شکلی است. این الزام با کمک قانون بطور فزاینده‌ای تضمین‌کننده‌ی ممنوعیت تبعیض علیه افراد است.

معهداً ذکر این موضوع به مفهوم انکار مشکلات موجود نیست. به عنوان مثال، هر قدر بر وجود ارتباط میان تقویت موقعیت زنان و حاکمیت قانون تاکید شود کم شده است.

¹⁴ Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination

¹⁵ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women

¹⁶ Convention on the Rights of the Child

¹⁷ Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families

¹⁸ Convention on the Rights of Persons with Disabilities

3. حاکمیت قانون در سطح بین‌المللی

3.1. مفهوم حاکمیت قانون در سطح بین‌المللی

حاکمیت قانون در سطح ملی پرورش یافته است. حاکمیت قانون به شکل سنتی، عبارتی معمول و مصطلح در حقوق بین‌الملل نیست. با این وجود، طی چند دهه‌ی اخیر، این مسأله به شکل گسترده‌ای پذیرفته شده است که نظام حقوقی و سیاسی بین‌المللی نیز باید به حاکمیت قانون احترام بگذارد.

هیچ تفاوت اساسی میان مفهوم حاکمیت قانون در سطح ملی و بین‌المللی وجود ندارد. در هر دو مورد، حاکمیت قانون مفید این معناست که قانون باید رعایت گردد. حاکمیت قانون در سطح بین‌المللی، ابتدائاً اما نه انحصاراً، بر دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی اعمال می‌گردد. اما این تفاوت نمی‌تواند مانعی بر سر راه انتقال این مفهوم از سطح ملی به سطح بین‌المللی باشد. به بیان ساده‌تر، حاکمیت قانون در سطح بین‌المللی به این معناست که حقوق بین‌الملل باید به از سوی تابعان خود، یعنی دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی رعایت گردد. در بسیاری از موارد، این حکم شامل افراد و سایر نهادهای خصوصی نیز می‌گردد.

با این حال، باید توجه داشت که تفاوتی اساسی میان نظام‌های حقوقی و سیاسی ملی و جامعه‌ی بین‌المللی وجود دارد. حاکمیت قانون در سطح ملی ابتدائاً بر رابطه‌ی سلسله‌مراتبی میان دولت و شهروندان اعمال می‌شود. اما در مقیاس بزرگتر، حاکمیت قانون بدان معناست که چگونه دولت باید سازمان یافته و عمل کند.

سلسله‌مراتب یاد شده در سطح بین‌المللی مصداقی ندارد. جامعه‌ی بین‌المللی بیش از 190 کشور و تعداد زیادی سازمان‌های بین‌المللی را در خود جای داده است. هیچ "ابر کشور"¹⁹ یا "حکومت جهانی"²⁰ وجود ندارد که تمامی دولت‌ها و سازمان‌ها تابع آن باشند.

بیباید قانونگذاری را به عنوان یک مثال در نظر بگیریم. در سطح ملی، قانون توسط حکومت و ارکانش تصویب می‌شود. اما در سطح بین‌المللی، قانونگذار مقتدری وجود ندارد و قانونگذاری با تلاش مشترک دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی صورت می‌گیرد.

در حقوق بین‌الملل دو منبع اصلی وجود دارند: حقوق عرفی و حقوق قراردادی.

حقوق عرفی از رویه‌ی دولت‌ها که متضمن قواعد رفتاری الزام‌آور بوده و به وسیله‌ی اجتماع وسیعی از کشورها شناسایی شده، تشکیل می‌شود. بنابراین، حقوق عرفی به این مسأله بستگی دارد که کشورها چه چیزی را به عنوان قاعده، مورد پذیرش قرار دهند؛ قاعده‌ای که با اعتراض عمومی کشورها مواجه گردد، جزئی از حقوق عرفی شناخته نخواهد شد.

حقوق معاهدات بر این مینا قرار دارد که توافقات باید محترم شمرده شوند، همان چیزی که در عبارت لاتین "pacta sunt servanda" مورد اشاره قرار گرفته است. بنابراین، حقوق معاهدات متشکل از توافق میان دو کشور (معاهدات دوجانبه) یا چند کشور (معاهدات چندجانبه) بر سر موضوعات مختلف است. دولت‌ها به معاهداتی که عضو آن نباشند یا به آنها شرط وارد کنند ملتزم نمی‌باشند.

در برخی موارد، حقوق قراردادی همان تدوین حقوق بین‌الملل عرفی است. برعکس، گاهی معاهداتی که از سوی اکثریت بالایی از کشورها به تصویب می‌رسند به عنوان حقوق بین‌الملل عرفی در نظر گرفته می‌شوند و در این صورت برای دولت‌هایی که آنها را تصویب نکرده‌اند هم الزام‌آور خواهند بود.

¹⁹ superstate

²⁰ world government

کنوانسیون‌های وین درباره حقوق دیپلماتیک و کنسولی، کنوانسیون‌های 1949 ژنو که به عنوان هسته‌ی مرکزی حقوق بشردوستانه شناخته می‌شوند و برخی از معاهدات حقوق بشری در این دسته جای می‌گیرند. برخی از معاهدات، به ویژه در قلمرو حقوق بشر، متضمن مقرراتی هستند که تاب تفاسیر متفاوتی را دارند. دادگاه‌های بین‌المللی نظیر دیوان اروپایی حقوق بشر و دادگاه حقوق بشر دول آمریکایی، همچنین سایر نهادهای نظارت بر معاهدات مانند کمیته سازمان ملل متحد در محو تبعیض علیه زنان موفق به ارائه‌ی رویه‌ی قضایی و نظرات مشورتی مبسوطی شده‌اند که به شفافیت و جهت‌دهی مناسب در تفسیر این معاهدات کمک شایانی می‌کند. با این حال، این هنجارهای بی‌حد و مرز، راه را برای مسائل تفسیربرداری که در نتیجه‌ی پیشرفت‌های فنی، امنیت بین‌المللی و تفاوت‌های اخلاقی پدید می‌آیند، هموار می‌سازند. همچنین، می‌توان مسأله‌ی اجرای قانون را مورد توجه قرار داد. در سطح ملی، مسؤلیت اجرا، تعقیب و مجازات نقض قانون با دولت است. در سطح بین‌المللی، نیروی پلیس یا نظام یکپارچه‌ی ضمانت‌اجرای قوانین، به غیر از برخی استثنائات، مرجعی مشابه دادسرا وجود ندارد. بلکه، اجرای قوانین تا حد زیادی به تصمیم و صلاحدید خود کشور بستگی دارد: کشور تصمیم می‌گیرد که راساً اقدام کند و یا از دیگران تقاضای یاری نماید. اشاره به نقش شورای امنیت سازمان ملل متحد در این رابطه ضروری است که در بند 3.2.3 به آن پرداخته می‌شود.

[مانطور که قبلاً اشاره شد، تفاوت‌های یاد شده میان نظام‌های حقوقی ملی و بین‌المللی نمی‌تواند وحدت معنایی حاکمیت قانون در این دو نظام را خدشه‌دار کند. همچنین بر الزامات مشترک حاکمیت قانون در دو نظام مزبور نیز اثرگذار نمی‌باشد. با این وجود، تفاوت‌های مذکور مؤید این نکته‌اند که تحقق حاکمیت قانون در نظام بین‌المللی با چالش‌هایی جدی مواجه است.

3.2. الزامات حاکمیت قانون در سطح بین‌المللی

3.2.1. حقوق بین‌الملل باید همگانی، در دسترس، قابل فهم و ناظر به آینده باشد

تحقق حاکمیت قانون در جامعه‌ی بین‌المللی مستلزم آن است که قوانین همگانی، در دسترس، قابل فهم و ناظر به آینده بوده و فرآیند تصویب قوانین تابع قواعد روشنی باشند. در این رابطه هیچ تفاوتی میان حاکمیت قانون در سطح ملی و حاکمیت قانون در سطح بین‌المللی وجود ندارد. در نخستین نگاه، حقوق بین‌الملل در مقایسه با حقوق ملی با چالش‌های بیشتری روبروست چراکه، همانطور که پیشتر نیز اشاره شد، قانونگذار مقتدری وجود ندارد که مسؤلیت در دسترس بودن، قابل فهم بودن و امنیت قانونی حقوق بین‌الملل را عهده‌دار شود. بلکه، مسؤلیت امنیت قانونی حقوق بین‌الملل با دولت‌هایی است که به انعقاد معاهدات پرداخته و حقوق عرفی را شکل می‌دهند. بدون تردید، این مسأله نگرانی‌هایی را موجب می‌گردد. معاهدات اغلب محصول مصالحه و بده بستاند و این موضوع همیشه به قابل فهم بودن متون کمک نمی‌کند. تعداد زیاد معاهدات دوجانبه و چندجانبه موجب شده پیگیری و نظارت بر حقوق و تعهدات ناشی از آنها بسیار دشوار شود. بنابراین، در این رابطه، ارجاع امر به امین معاهده به ویژه "مجموعه معاهدات سازمان ملل متحد"²¹ می‌تواند کارگشا باشد. برخی از معاهدات، به عنوان مثال در قلمرو حقوق بشر، حاوی مقرراتی هستند که تاب تفاسیر متفاوتی را دارند. با این وجود، همانطور که پیشتر نیز اشاره شد، تعداد زیادی از نهادهای نظارت بر معاهدات،

²¹ United Nations Treaty Collection.

نظریات عمومی مختلفی را در خصوص تفسیر کنوانسیون مبدع خود صادر می‌کنند که به روشن‌تر شدن مواد آن اسناد کمک شایانی می‌کند. همچنین، برخی از این نهادهای نظارت بر معاهدات در رسیدگی به شکایات فردی، رویه‌ی قضایی مناسبی پدید آورده‌اند.

حقوق عرفی عموماً شفاف است اما در رابطه با جزئیات، آشکارا فاقد دقت لازم می‌باشد. احکام دادگاه‌های ملی در باب مسائل مربوط به حقوق بین‌الملل کاملاً ناشناخته‌اند. البته، تلاش زیادی در رفع این نقیصه صورت گرفته است. در نتیجه باید اضافه کرد که هیچ مجموعه معتبری از گردآوری و تدوین اصول کلی حقوقی وجود ندارد.

برخی از این مشکلات در بسیاری از نظام‌های حقوقی ملی نیز به چشم می‌خورند. علی‌رغم تمامی آنچه گفته شد، مشکل اصلی اینجاست که حقوق بشر در معرض تفاسیر متفاوتی قرار دارد. در بسیاری از زمینه‌های حقوقی، فهم اینکه قانون به چه جزئیات دقیقی نظر داشته امری دشوار است. با این وجود، مشکلاتی که در سطح ملی یا بین‌المللی وجود دارند نباید بزرگ‌نمایی شوند.

از دغدغه‌های اخیر یکی از دیداد قواعد و موسسات حقوق بین‌الملل است. صاحب نظران عمده‌ای معتقدند که حقوق بین‌الملل دچار از هم‌گسیختگی شده است و به عبارت دیگر به شمار زیادی از نظام‌های مجزا از یک دیگر تقسیم خواهد شد. عده‌ای نگران آنند که نگرانی که هنجارهای موجود به شکل فاحشی در تناقض با یکدیگر قرار بگیرند، به طوری که از بین بردن ناهمگونی میان آنها با دشواری مواجه شود و شفافیت، قابلیت فهم و امنیت قانونی حقوق بین‌الملل از بین برود.

با این حال، کمیسیون حقوق بین‌الملل²²، به عنوان رکن سازمان ملل متحد در تدوین و توسعه‌ی پیشرو حقوق بین‌الملل، در گزارش اخیر خود در رابطه با از هم‌گسیختگی حقوق بین‌الملل، مدیریت خطرات موجود در این زمینه را در صورت بذل توجه کافی به توسعه‌ی روش‌ها و مهارت‌های لازم در حل تعارض هنجارها، نظام‌ها و قواعد امکان‌پذیر دانست.

لازم به تذکر است که حقوق بین‌الملل همچنین از جنبه‌های قوی برخوردار است. کنوانسیون 1969 وین در باب حقوق معاهدات²³، مجموعه‌ی عظیمی از قواعد مرتبط را در خصوص انعقاد، تفسیر و اختتام معاهدات به دست می‌دهد. به لطف وجود این معاهده، الزامات حاکمیت قانون در باب قابل فهم بودن فرایند قانونگذاری، حداقل در قلمرو حقوق معاهدات به خوبی تأمین گشته است.

افزون بر آن، اینترنت دسترسی به حقوق معاهدات را تا حدود زیادی تسهیل کرده است. به عنوان مثال، مجموعه معاهدات سازمان ملل متحد از طریق اینترنت به راحتی قابل دسترسی است. احکام ارگان‌های قضایی به خوبی منتشر شده و نظرات و تحلیل‌های مختلفی در خصوص آن ابراز می‌گردد. به عنوان مثال، می‌توان به رویه‌ی قضایی دیوان بین‌المللی دادگستری و دادگاه‌های کیفری بین‌المللی اشاره کرد.

فهرستی که از نقاط ضعف و قوت مزبور ارائه شد، حصری نیست و می‌توان نکات دیگری را نیز به آن افزود. حقوق بین‌الملل، علی‌رغم ماهیت غیرمتمرکز خود، عموماً از میزان مطلوبی از امنیت قانونی، قابلیت پیش‌بینی و قابلیت فهم، حداقل در حوزه‌های اصلی و ماهوی مانند حقوق بشر، حقوق بشردوستانه، حقوق کار، حقوق اقتصادی، حقوق دریاها و حقوق مسؤلیت دولت‌ها برخوردار است.

البته این به آن مفهوم نیست که باید راضی بود و دست روی دست گذاشت. قابل فهم بودن، قابلیت دسترسی و امنیت قانونی حقوق بین‌الملل می‌تواند و باید بهبود یابد. با این حال، تأمین الزامات مزبور، مهم‌ترین چالش حقوق بین‌الملل قلمداد نمی‌شود.

²² International Law Commission

²³ Convention on the Law of Treaties

3.2.2. محاکم مستقل و بی طرف

چالش بزرگ دیگری که تحقق حاکمیت قانون در سطح بین‌المللی با آن مواجه است، حل و فصل مسالمت-آمیز اختلافات است.

همانطور که همه می‌دانند، در جامعه بین‌المللی دو شیوهی حل و فصل اختلافات به صورت مسالمت‌آمیز وجود دارد: دیپلماسی و دادخواهی. بسیاری از اختلافات به وسیله دیپلماسی یعنی مذاکره، مساعی جمیله، تحقیق و سازش فیصله می‌یابند. اما اگر دیپلماسی برای حل و فصل اختلاف مزبور نامناسب باشد یا از حل اختلاف عاجز بماند، طرفین ممکن است به دادخواهی متوسل شوند. به بیان دیگر، اختلاف خود را به یک شخص ثالث غیر ذینفع جهت صدور حکم الزام‌آور ارجاع دهند.

جامعه بین‌المللی با کمبود سازوکارهای دادخواهی مواجه نیست، کاملاً برعکس، اینگونه استدلال می‌شود که این ابزارها بسیار بیشتر از میزان لازم هستند.

دادخواهی ممکن است در قالب داوری به عنوان مثال، نزد دیوان دائمی داوری یا داوران منتخب طرفین در یک دعوی خاص انجام گیرد. همچنین، اختلاف مورد نظر ممکن است در قالب روش‌های قضایی فیصله یابد.

بسته به تعریف دقیق، بیش از پانزده دادگاه منطقه‌ای و بین‌المللی وجود دارد که بیشتر آنها از ماهیتی دائمی برخوردارند. این دادگاه‌های بین‌المللی عبارتند از: دیوان بین‌المللی دادگستری²⁴ که رکن قضایی اصلی سازمان ملل متحد است، دیوان بین‌المللی حقوق دریاها²⁵، دیوان کیفری بین‌المللی²⁶، دادگاه اتحادیه اروپا²⁷، دیوان اروپایی حقوق بشر²⁸، دادگاه حقوق بشر دول آمریکایی²⁹ و دیوان آفریقایی حقوق بشر و خلق‌ها³⁰.

در خصوص استقلال و بی‌طرفی دادگاه‌ها، هیأت‌ها و سایر ارگان‌های قضایی در حقوق بین‌الملل هیچ مشکلی وجود ندارد. دیوان بین‌المللی دادگستری عموماً با اعتبار بالا، امانت حرفه‌ای و صلاحیت قضات خود شناخته می‌شود. سایر محاکم مذکور نیز از همین ویژگی برخوردارند. عضویت در دیوان بین‌المللی دادگستری برای تمامی کشور هائی که به اساسنامه‌ی آن پیوسته‌اند، تمامی کشورهای عضو سازمان ملل متحد و در شرایط خاص برای دولت‌های غیر عضو سازمان امکان‌پذیر است.

مهم‌ترین چالشی که دادگاه‌های بین‌المللی با آن روبرو هستند، ماهیت صلاحیت ایشان است. در نظام‌های حقوقی ملی، از نقطه‌نظر حاکمیت قانون، طرفین اختلاف مجاز نیستند صلاحیت دادگاه را در رسیدگی به دعوی خود به چالش بکشند. اگر غیر از این باشد، نتیجه آن خواهد شد که بسیاری از اختلافات حل و فصل نشده باقی می‌مانند.

روشن است که حاکمیت قانون در سطح ملی مستلزم آن است که دادگاه‌ها از صلاحیت اجباری برخوردار باشند. این بدان معناست که دادگاه‌های ملی در تشخیص صلاحیت خود برای رسیدگی و صدور حکم در مورد یک اختلاف، بر مبنای معیار بی‌طرفی حکم می‌کنند، نه رضایت طرفین دعوا.

²⁴ International Court of Justice

²⁵ International Tribunal for the Law of the Sea

²⁶ International Criminal Court

²⁷ European Court of Justice (Court of the European Union)

²⁸ European Court of Human Rights

²⁹ Inter-American Court of Human Rights

³⁰ African Court of Human and Peoples' Rights

با این حال، برخی از محاکم بین‌المللی پیش‌گفته از صلاحیت اجباری برخوردارند. دادگاه اروپایی حقوق بشر را می‌توان مصداق بارز این صلاحیت اجباری دانست و دلیل آن این است که هیچ دولتی نمی‌تواند بدون پذیرش صلاحیت اجباری دیوان مزبور، به عضویت شورای اروپا درآید. سایر محاکم از چنین صلاحیت اجباری برخوردار نیستند و برای رسیدگی به دعاوی، به رضایت طرفین نیازمندند. دیوان بین‌المللی دادگستری مصداق بارز و در عین حال مسأله‌ساز صلاحیت اختیاری در آرای ترافعی خود است.

در نتیجه، دولت‌های خوانده قادر خواهند بود در صورت تمایل، با مسدود کردن پرونده در دیوان بین‌المللی دادگستری یا سایر ارگان‌ها و ابزارهای قضایی یا داوری، اختلاف را حل نشده باقی بگذارند. این مسأله از دریچه‌ی دیگری نیز ناخوشایند است: اگر احکام قطعی در باب نقض‌های ادعایی حقوق بین‌الملل صادر نشود، روشنی محتوای دقیق حقوق بین‌الملل زیر سؤال خواهد رفت. در حقیقت، این باور جمعی وجود دارد که اگر حکمی شفاف از طرف دیوان بین‌المللی دادگستری صادر شده باشد، در مسائل مشابه آن، یا اختلافی بروز نخواهد کرد و یا در صورت بروز اختلاف، از طریق دیپلماسی فیصله خواهد یافت.

بر اساس بند دو ماده 36 اساسنامه‌ی دیوان بین‌المللی دادگستری، کشورها می‌توانند از پیش صلاحیت اجباری دیوان را در دعاوی که طرف مقابل آن نیز به این صلاحیت تن داده باشد، بپذیرند. در حال حاضر، این مقررہ چندان مؤثر نیست. تاکنون، تنها 67 دولت صلاحیت اجباری دیوان را پذیرفته‌اند. متأسفانه، بسیاری از این کشورها شرط‌های میسوطی را به این اعلامیه‌ها وارد کرده‌اند و بدین ترتیب این شرط که طرف دیگر تعهد مشابهی پذیرفته باشد در بیشتر موارد به امری واهی مبدل شده است. روشن است که یکی از راه‌های اصلی تحقق حاکمیت قانون در سطح بین‌المللی، پذیرش صلاحیت اجباری دیوان بین‌المللی دادگستری مطابق بند دو ماده 36 اساسنامه آن است. از اروپا می‌توان به عنوان یک الگو در این زمینه یاد کرد: کشورها نمی‌توانند بدون پذیرش صلاحیت اجباری دادگاه اتحادیه اروپا در لوکزامبورگ و دیوان اروپایی حقوق بشر در استراسبورگ، به عضویت اتحادیه اروپا و شورای اروپا درآیند. البته این مسأله جدای از پذیرش جداگانه‌ی صلاحیت اجباری دیوان بین‌المللی دادگستری توسط دولت‌های اروپایی است.

مسأله‌ی دیگری که در ارتباط با تکثر هنجارها، نهادها و محاکم بین‌المللی بروز کرده، آن است که تفسیر و اعمال مقررات حقوق بین‌الملل به صورت هماهنگ برای قضات هر روز دشوارتر می‌شود. با این حال، قضات چه در سطح ملی و چه در سطح بین‌المللی، با مراجعه به آرای مشورتی صادره از سایر محاکم و ایجاد مراودات چندسطحی یا چندوجهی با یکدیگر بر این مشکل فائق آمده‌اند. رویه ارتباطات و گفت‌وگو گسترده و مراجعه به آرای نهادهای مشابه می‌تواند به جلوگیری از بروز ناهماهنگی و عدم قطعیت در اعمال قواعد حقوق بین‌الملل کمک کند.

3.2.3. اجرای مناسب

یکی از حقوقدانان برجسته بین‌المللی به نام "لویی هنکین"³¹ می‌گوید: "تقریباً تمام دولت‌ها تقریباً تمام اصول حقوق بین‌الملل و تقریباً تمام تعهدات خود را تقریباً در تمامی زمان‌ها رعایت می‌کنند."

³¹ Louis Henkin

با آنکه نقض قواعد حقوق بین‌الملل اتفاق می‌افتد و اغلب توجه عموم مردم را جلب می‌کند و مورد مباحثه قرار می‌گیرد، اما این گونه نقض‌ها استثنائاتی هستند که قاعده را تأیید می‌کنند. بیشتر ناظران و فعالان بین‌المللی باور دارند که مقررات حقوق بین‌الملل عموماً رعایت می‌شوند. در نتیجه، به نظر نمی‌رسد که اجرای حقوق بین‌الملل مسأله مهمی باشد.

با این حال، اوضاع رضایت‌بخش نیست. همانطور که پیشتر نیز اشاره شد، در جامعه بین‌المللی، هیچ مرجع مرکزی با قدرت انحصاری برای اجرای قانون وجود ندارد. درست است که ارگان‌هایی وجود دارند که مجوز و قدرت برقراری امنیت یا حداقل تلاش برای حصول به آن را دارا می‌باشند، اما بسیاری از این ارگان‌ها ناکارآمد هستند.

بارزترین این ارگان‌ها، شورای امنیت سازمان ملل متحد است که همانطور که همه می‌دانند، مجاز به انجام اقدامات و حسب ضرورت توسل به زور در مواردی است که تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی یا لزوم حفظ و استقرار آن را احراز کرده است.

با این حال، بی‌طرفی شورا اغلب سؤال برانگیز است و شورا به اعمال موازین دوگانه متهم شده است. یکی از دلایل این امر آن است که شورا مکرراً به وسیله‌ی حق وتوی اعضای دائم خود از کار باز ایستاده است و نتیجه‌ی این امر نیز جبران‌ناشده باقی ماندن نقض‌های حقوق بین‌الملل بوده است. در برخی موارد، اعضای شورای امنیت از جمله اعضای دائم آن، خود منشور ملل متحد را نقض کرده‌اند.

افزون بر آن، در حالی که ارگان‌هایی نظیر شورای امنیت سازمان ملل متحد از اقتدار تشخیص نقض‌های حقوق بین‌الملل مرتبط با منافع جمعی جامعه بین‌المللی یعنی صلح و امنیت بین‌المللی برخوردارند، اما هیچ سازوکاری برای حل اختلافاتی که در خارج از قلمرو منشور ملل متحد میان دو دولت روی می‌دهد، وجود ندارد. همچنین، به دلیل اختیاری بودن صلاحیت دیوان بین‌المللی دادگستری، اغلب، حل و فصل اختلافات از طرق قضایی نیز صورت نمی‌گیرد.

در نتیجه، در موارد "خصوصی‌تر"³²، تنها راهی که جهت اعمال قانون برای دولت‌های زیان‌دیده باقی می‌ماند، خودیاری است. به عنوان مثال، دولت‌ها می‌توانند به اقدامات تلافی‌جویانه‌ی قانونی که به "معامله به مثل"³³ معروف است دست بزنند. این اقدامات وضع محدودیت‌های اقتصادی یا مسافرتی و قطع روابط دیپلماتیک را دربرمی‌گیرند. همچنین کشورها می‌توانند به اقداماتی دست بزنند که بخودی‌خود ممنوع هستند اما چون در برابر عمل غیر قانونی کشور مقابل انجام می‌گیرند، مشروعیت می‌یابند. محاصره‌ی اقتصادی یکی از این موارد است.

با این حال، مشکلی که در خصوص خودیاری وجود دارد آن است که کارایی آن در تمام موارد یکسان نیست و دلیل این امر آن است که به میزان قدرت دولت‌ها که امری نسبی است باز می‌گردد. دلیل دیگر ناکارآمدی خودیاری آن است که هیچ شخص ثالث بی‌طرفی وجود ندارد که احراز کند واقعاً نقض تعهدات حقوق بین‌الملل اتفاق افتاده است یا خیر. در حقیقت، حل و فصل اختلافات باید مبتنی بر قانون باشد، نه قدرت.

3.3. چرا حاکمیت قانون در سطح بین‌المللی اجتناب‌ناپذیر است؟

³² more private

³³ Retorsion

اغلب گفته می‌شود که حاکمیت قانون در سطح بین‌المللی منافعی مشابه حاکمیت قانون در سطح ملی را دنبال می‌کند. از این منظر، حاکمیت قانون در سطح بین‌المللی قابلیت پیش‌بینی و برابری را در روابط میان کشورها و سایر تابعان حقوق بین‌الملل ارتقا بخشیده و استفاده خودسرانه از قدرت را محدود می‌کند. با این وجود، دلایل بسیار دیگری برای لزوم تبعیت دولت‌ها، سازمان‌ها و افراد از حقوق بین‌الملل وجود دارد. نخست آنکه حقوق بین‌الملل به شکل سنتی مجموعه‌ای از هنجارها و نهادها است که به دنبال ایجاد و حفظ صلح و امنیت در جامعه‌ی بین‌المللی می‌باشند. افزون بر آن، یکی از شاخه‌های آن یعنی حقوق بشردوستانه به دنبال انسانی کردن رفتار جنگی در مواقعی است که مخاصمات خشونت‌بار رخ می‌دهند. همگان را باور بر این است که اگر حقوق بین‌الملل وجود نداشت و یا همه از آن تخطی می‌کردند، برقراری صلح و ثبات، اگرچه غیرممکن، بلکه بسیار دشوار می‌شد. یک جامعه‌ی بین‌المللی توأم با هرج و مرج بسیار بیشتر از جامعه‌ای که حاکمیت قانون و حقوق بین‌الملل در آن برقرار است در معرض خشونت قرار می‌گیرد. همچنین، روشن است که اگر حقوق بشردوستانه رعایت نشود، جنگ‌افزارها نیز کشنده‌تر خواهند شد.

افزون بر آن، حقوق بین‌الملل به شکل فزاینده‌ای به دنبال حل مشکلات جهانی یا منطقه‌ای است. جنایات بین‌المللی، تروریسم بین‌المللی، اختلال در بازار اقتصادی و تهدید محیط زیست (آلودگی جو و دریا، گرم شدن کره زمین، گونه‌های حیات وحش و گیاهان در معرض خطر، خطرات ناشی از ترکیبات هسته‌ای و سایر مواد خطرناک) نمونه‌های بارز این مشکلات هستند. هیچ کشوری به تنهایی قادر به حل این مشکلات نیست. در این زمینه به همکاری و وضع مقررات بین‌المللی نیاز است. حاکمیت قانون در سطح بین‌المللی، حل مشکلات جهانی و منطقه‌ای را آسان‌تر می‌کند.

حقوق بین‌الملل همچنین به شکل فزاینده‌ای در همه جای دنیا با مسأله‌ی حقوق بشر مرتبط است. درست است که حقوق بشر همواره دارای اجزای لاینفکی در قوانین اساسی ملی بوده است، با این حال، قوانین ملی حقوق بشر به وسیله‌ی نظام بین‌المللی حقوق بشر است که تأیید و تثبیت می‌شوند. علاوه بر این، حقوق بین‌الملل، دادگاه‌های بین‌المللی حقوق بشر و سایر سازوکارهای نظارتی نیز می‌توانند به عنوان اهرم نظارتی شدیدتر بر قوه مجریه در سطح ملی عمل کرده و عملیات بازرسی و نظارت در سطح ملی را تکمیل کنند. شرح تفصیلی این موارد در بند بعد خواهد آمد. کوتاه سخن آنکه تبعیت از حقوق بین‌الملل در افزایش حمایت از حقوق بشر در سطح ملی اهمیتی اساسی دارد. تمامی مطالب پیش‌گفته در یک نکته اشتراک دارند: این که حاکمیت قانون در سطح بین‌المللی در نهایت به حفظ حقوق و منافع ابناء بشر منتهی می‌شود.

4. ارتباط تنگاتنگ حاکمیت قانون در سطح ملی و بین‌المللی

4.1. ارتباط میان این دو سطح

همانطور که مشاهده شد، حاکمیت قانون در سطح ملی با حاکمیت قانون در سطح بین‌المللی دارای وجوه اشتراک بسیاری است. حاکمیت قانون در هر دو سطح متضمن یک نکته است و آن این که قانون باید رعایت گردد. همچنین، ضروری است که ویژگی‌های حاکمیت قانون نیز در هر دو سطح یکسان باشد، به این معنا که سازوکارهای قضایی مستقل و بی‌طرف پیش‌بینی شوند، قوانین بخوبی اعلام شده، قابل فهم و قابل دسترس باشند و بر همگان به شکل برابر اعمال گردند.

اما با وجود این تفاسیر، آیا به واقع حاکمیت قانون در سطح بین‌المللی به تحقق حاکمیت قانون در سطح ملی وابسته است؟ آیا حاکمیت قانون در سطح بین‌المللی می‌تواند از حاکمیت قانون در سطح ملی بهره‌بردار؟ آیا حاکمیت قانون در سطح ملی می‌تواند به وسیله‌ی حاکمیت قانون در سطح بین‌المللی تقویت گردد؟ در گذشته، ارتباط میان سطوح ملی و بین‌المللی تا این حد آشکار نبود. با این وجود، امروزه، حقوق ملی و حقوق بین‌المللی نمی‌توانند حداقل در زمینه‌ی قانون، جدا از یکدیگر در نظر گرفته شوند بلکه کاملاً در هم تنیده می‌باشند.

بهترین مثالی که می‌توان در این رابطه مطرح کرد حقوق اساسی است که تا جایی که مربوط به حقوق شهروندان می‌شود، به میزان قابل توجهی برابر با مقررات مربوط به حقوق بشر در حقوق بین‌الملل می‌باشد. به عنوان مثال، امروزه به سختی می‌توان قانون اساسی تازه‌تصویبی را تصور کرد که به موازین یا اسناد حقوق بشر بین‌المللی ارجاعی نداشته باشد. در برخی از قوانین اساسی این مطلب درج می‌گردد که حقوق بین‌الملل، بخشی از قانون داخلی کشور تلقی می‌شود.

سایر مصادیق از وجود ارتباط تنگاتنگ میان این دو حوزه را می‌توان در حقوق محیط زیست و حقوق سرمایه‌گذاری یافت.

در حقیقت، نکته‌ای که باید از سوی سیاستمداران وابسته به قوه مقننه مدنظر قرار گیرد آن است که با رشد فزاینده‌ی معاهدات بین‌المللی در زمینه‌های مختلف، آزادی عمل قانونگذار ملی در تصویب قوانین به مقدار زیادی محدود شده است. امروزه یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های قانونگذار ملی این است که قوانین مصوب داخلی با معاهدات بین‌المللی که دولت در آنها عضویت دارد در تعارض نباشند. شرح و مصادیق این مورد را می‌توانید در کتاب اتحادیه بین‌المجالس با عنوان پارلمان و دموکراسی در قرن بیست و یکم³⁴ که در انتهای این اصول راهنما مورد ارجاع قرار گرفته، بیابید.

این مسأله به ویژه در قلمرو حقوق بشر از اهمیت بسزایی برخوردار است. بنابراین، به موازات ارزیابی مطابقت قوانین مصوب پارلمان با قانون اساسی کشور، لازم است که مطابقت آنها با معاهدات حقوق بشری نیز بررسی گردد.

همچنین، بایسته است که مجالس ملی نیز در نظارت بر نحوه‌ی اجرای موازین بین‌المللی حقوق بشر همکاری لازم را داشته باشند. کتاب اتحادیه بین‌المجالس که بدان اشاره شد، دربرگیرنده‌ی ملاحظات جالبی از نحوه‌ی انجام این کار در آفریقا و آمریکای لاتین است. یکی از این موارد، روشی است که پارلمان برزیل در اجرای نظرات یک رکن نظارت بر حقوق بشر که از طریق معاهده‌ی منطقه‌ای ایجاد شده بکار بسته است. علاوه بر این، توصیه‌هایی برای مجالس قانونگذاری وجود دارند که در یک کارگاه بین‌المللی مربوط به نهادهای حقوق بشری و قانونگذاری³⁵ در شهر ابوجا³⁶ سال 2004 به تصویب رسیدند. در این خصوص، همچنین می‌توان به اصول پاریس در ارتباط با اساسنامه نهادهای حقوق بشر ملی اشاره کرد که در قالب قطعنامه شماره 48/134 مجمع عمومی در تاریخ 20 دسامبر 1993 به تصویب رسیدند. بدون شک، این بدان معنا نیست که تمامی عناصر حقوق بین‌الملل به وسیله‌ی حقوق ملی نیز پوشش داده می‌شوند یا برعکس. برای مثال، اگر کشوری در مقابل کشوری دیگر متوسل به دفاع مشروع شود، تمامی قواعد حقوقی آن باید در منشور سازمان ملل متحد و حقوق بین‌الملل عرفی جستجو شود. در حقیقت، حقوق ملی در این خصوص نقشی ایفا نمی‌کند.

³⁴ Parliament and Democracy in the Twenty-First Century

³⁵ International Workshop on Human Rights Institutions and Legislatures

³⁶ Abuja

علاوه بر آن، دادگاهی که اصولاً برای رسیدگی به این مسأله صلاحیت خواهد داشت، دیوان بین‌المللی دادگستری است، نه یک دادگاه محلی در یک نظام داخلی. البته این مسأله که دیوان در رسیدگی به يك دعوی خاص از صلاحیت برخوردار باشد یا خیر، همانطور که پیشتر نیز اشاره شد، موضوعی کاملاً متفاوت است.

همچنین، اگر اختلافی بین مالک یک قطعه زمین و مقامات محلی در مورد این مسأله روی دهد که آیا مالک می‌تواند مجوز ساخت و ساز دریافت کند یا خیر، حقوق ملی قابل اعمال خواهد بود و دادگاه‌های ملی، و نه بین‌المللی، قضیه را بررسی خواهند کرد.

این یک موضوع متفاوت است که در چنین قضیه‌ای قانون قابل اعمال باید با حقوق بین‌الملل منطبق باشد. به عنوان مثال اگر، همانگونه که در عمل نشان داده شده، ادعا شود یکی از احکام بالاترین دادگاه ملی یا یک مقام صالح، استانداردهایی را نقض می‌کند که به عنوان مثال در کنوانسیون اروپایی حقوق بشر درج شده‌اند، این موضوع نزد دیوان اروپایی حقوق بشر قابل طرح خواهد بود. تشخیص این دیوان مبنی بر تخلف از کنوانسیون، در بسیاری از موارد بدان معناست که دولت مورد بحث باید قانون ملی خود را به منظور اجتناب از تکرار همان تخلف، اصلاح کند.

به عنوان مثال در یک قضیه دیوان اروپایی حقوق بشر احراز کرد که ماده 6 کنوانسیون اروپایی حقوق بشر مورد تخطی واقع شده است زیرا دسترسی به دادگاهی که بتواند تصمیمات یک نهاد دولتی را بررسی کند وجود نداشته و همین امر باعث شده حقوق و تعهدات مدنی یک شخص تحت تأثیر قرار گیرد. در قضیه دیگری دیوان احراز کرد که نگهداشتن نمونه‌های DNA زندانیانی که بعداً تبرئه یا اتهاماتشان ساقط شده، نقض حق بر حریم خصوصی طبق کنوانسیون محسوب می‌گردد. در هر دو مورد باید در سطح ملی اقداماتی قانونی اتخاذ گردد.

پس این نتیجه‌ای منصفانه است که ارتباط متقابل و هرچه بیشتر حاکمیت قانون در سطح بین‌المللی هر دوی آنها را به صورت قابل ملاحظه و متقابل تقویت می‌کند و تحکیم می‌بخشد.

4.2. چرا حاکمیت قانون در سطح ملی به حقوق بین‌الملل وابسته است؟

حقوق بین‌الملل اغلب بطور مستقیم با حاکمیت قانون در سطح ملی ارتباط دارد. از آنچه پیشتر گفته شد روشن می‌شود که این مسأله در نظام حقوق بشر بین‌المللی با وضوح بیشتری به چشم می‌خورد. این حقوق قدرت دولت‌ها را در مقابل شهروندان و ساکنان کشور با تضمین آزادی‌هایی مانند حق بر آزادی بیان، اجتماعات و مناسک عبادی، محدود می‌کند (به عنوان مثال نگاه کنید به مواد 6 تا 12 میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی). نظام بین‌المللی حقوق بشر همچنین وجود یک قوه قضائیه مستقل و بی‌طرف در سطح ملی را ضروری می‌داند (به عنوان مثال نگاه کنید به همان، ماده 14).

حقوق بشر

تقریباً تمام کشورها بیشتر معاهدات حقوق بشری را امضا و تصویب کرده‌اند. بنابراین به عنوان مثال تا امروز (اوت 2012) 160 کشور به عضویت میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی³⁷ و

³⁷ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights

167 کشور به عضویت میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی³⁸ درآمده‌اند. همچنین معاهدات منطقه‌ای حقوق بشری نیز وجود دارند که تعداد زیادی از کشورها عضو آنها هستند. یکی از وظایف مهم هر سیاست‌مداری این است که بداند کشورش عضو کدام یک از معاهدات حقوق بشری هست و در کدام یک عضویت ندارد.

افزون بر آن بسیاری از این حقوق از جایگاه حقوق بین‌الملل عرفی برخوردار شده‌اند. امروزه تا حد زیادی پذیرفته شده است که اعلامیه جهانی حقوق بشر به جایگاه حقوق بین‌الملل عرفی دست یافته است. این امر بدان معناست که کشورها، حتی اگر معاهدات جهانی یا منطقه‌ای مربوط را امضا و تصویب نکرده باشند، ملزم به احترام به حقوق بنیادین بشری هستند. بنابراین نظام بین‌المللی حقوق بشر تأثیر مهمی بر حقوق ملی دارد یا باید داشته باشد.

برتری حقوق بین‌الملل

حقوق بین‌الملل بر حقوق داخلی برتری دارد. دولت‌ها متعهدند مطابق حقوق بین‌الملل عمل کنند و در صورت نقض آن منقبل مسئولیت گردند؛ خواه این نقض توسط قوه مقننه ارتکاب یافته باشد یا قوه مجریه یا قضائیه. این بدان معناست که دولت‌ها نمی‌توانند به حقوق داخلی، حتی به قانون اساسی خود، به عنوان دفاعی برای نقض تعهدات خود به موجب حقوق بین‌الملل استناد کنند. به بیان دیگر، با حقوق ملی نمی‌توان از حقوق بین‌الملل طفره رفت یا آن را کنار گذاشت.

بنابراین، حقوق بین‌الملل و به ویژه آن قسمت که مربوط به حقوق بشر می‌شود، حاکمیت قانون را در سطح ملی تقویت و تعمیق می‌کند. اگر در نظام حقوق ملی خلاءهایی در ارتباط با حاکمیت قانون وجود داشته باشد، برای جبران این وضعیت می‌توان به حقوق بین‌الملل متوسل شد.

محدودیت‌های مشخص

در حقیقت، در بسیاری موارد این تصویر به نحو قابل ملاحظه‌ای تاریک‌تر است. تأثیر کامل مقررات بین‌المللی مربوط به حقوق بشر ممکن است به شیوه‌های مختلف در سطح ملی محدود شود. اولین مشکل شروطی است که کشورها هنگام الحاق به معاهدات می‌گذارند. زمانی که دولتی در صدد پیوستن به یک معاهده است می‌تواند اعلام کند که می‌خواهد اثر حقوقی برخی مقررات را نسبت به خود محدود کرده یا تغییر دهد.

این یک مسئله بحث‌برانگیز است که معاهدات حقوق بشری و بویژه آن دسته از معاهدات حقوق بشری که از جایگاه حقوق بین‌الملل عرفی برخوردارند تا چه میزان می‌توانند تابع حق شرط قرار گیرند. بسیاری معتقدند حق شرط مغایر موضوع و اهداف معاهدات حقوق بشری است. در هر حال اصولاً روشن است که حق شرط بر نظام بین‌المللی حقوق بشر به نفع حاکمیت قانون در سطح ملی نیست.

کاربرد در سطح ملی

مسئله دوم مربوط است به ارتباط حقوق بین‌الملل با حقوق ملی در نظام داخلی یک کشور. همانگونه که قبلاً گفته شد، شکی وجود ندارد که حقوق بین‌الملل بر حقوق داخلی برتری دارد و دولت‌ها تعهد دارند که حقوق

³⁸ International Covenant on Civil and Political Rights

بین‌الملل را تقویت کرده و به آن احترام بگذارند. اما مسأله این است که آیا این تعهد بدان معناست که شهروندان می‌توانند از حقوق بشر بین‌المللی در دادگاه‌های حقوقی ملی در اختلافی که با دیگر شهروندان یا دولت دارند، استفاده کنند؟ تقریباً سه راه برای پاسخ به این سوال وجود دارد.

سیستم یگانگی و دوگانگی

در بحث راجع به این موضوع در وهله اول مهم است که بین دو سیستم متفاوت برای اجرای حقوق معاهدات در سطح ملی، تمایز قائل شد: سیستم یگانگی³⁹ و سیستم دوگانگی⁴⁰. مهم است که سیاستمداران قوه مقننه بدانند کشورشان به کدام یک از این دو سیستم تعلق دارد.

مهم‌ترین اثر عملی سیستم یگانگی این است که معاهدات مصوب فی‌نفسه به عنوان قانون داخلی الزام‌آور می‌شوند. به عنوان مثال، اگر دولتی به حق آزادی بیان شهروندی به نحوی که در میثاق حقوق مدنی و سیاسی مقرر شده، تجاوز کند، آن شهروند می‌تواند دولت را به خاطر نقض حق خود در یک دادگاه ملی و به اسناد میثاق مذکور مسئول اعلام کند. در اینجا، حقوق بشر بین‌المللی خوداجرا⁴¹ است. این امر اثر مستقیمی در نظم حقوقی ملی دارد، زیرا معاهده بخودی‌خود در نظام حقوقی ملی جذب می‌شود. در این سیستم، حقوق بین‌الملل برای اجرا توسط دادگاه‌ها به قانون اجرایی خاصی نیاز ندارد.

در سیستم دوگانگی، تعهدات ناشی از معاهدات بین‌المللی، برای حصول به نتیجه‌ای مشابه، باید تغییر شکل پیدا کرده یا در قوانین ملی وارد شوند. اساساً این بدان معناست که چنین دولتی نمی‌تواند یک معاهده بین‌المللی را بدون بررسی قانون داخلی خود برای مطابقت آن با تعهدات ناشی از معاهده، امضاء کند.

اما در هر دو وضعیت، تعهدات ناشی از معاهده در ارتباط با سایر دول متعاهد اعمال می‌گردد. به این معنی است که دولت‌های طرف معاهده در مقابل یکدیگر نسبت به تعهداتی که بر عهده گرفته‌اند مسؤولند. بنابراین مثلاً اگر دولتی به حق آزادی بیان شهروندی به نحوی که در میثاق حقوق مدنی و سیاسی تضمین شده، تجاوز کند، آن دولت به خاطر این تجاوز در مقابل دیگر دولت‌های طرف این میثاق مسئول است.

در یک سیستم دوگانه اگر یکی از دولت‌های عضو تعهدات ناشی از معاهده را به نحو مناسبی در قانون داخلی خود منتقل یا مندرج نکرده باشد، شهروندی که حقوقش مورد تجاوز واقع شده، در اثبات مسئولیت دولت برای تخطی از حقوق بین‌الملل در دادگاه‌های ملی با دشواری‌هایی مواجه خواهد شد. اما بسته به موضوع، ممکن است راه‌های جبرانی دیگری مانند مراجعه به نهادهای نظارتی بین‌المللی، به ویژه دادگاه‌های بین‌المللی حقوق بشری، وجود داشته باشد.

وضعیت میانه‌ای هم وجود دارد. طبق این نظریه، حقوق بین‌الملل به عنوان بخشی از یک نظام متمایز تلقی می‌شود که تحت شرایط خاصی می‌تواند در سطح داخلی بدون هیچ‌گونه قانون اجرایی، اعمال گردد. بیشتر کشورها در عمل این موضع را اتخاذ کرده‌اند.

حقوق بین‌الملل به استفاده از هیچ‌یک از این روش‌ها امر نمی‌کند. اساساً همه آنها رضایت‌بخش هستند. اما تشخیص نقاط ضعف و قوت اصلی آنها حائز اهمیت است.

مهم‌ترین ضعف سیستم دوگانگی این است که نیروی الزام حقوق بین‌الملل در نظام حقوقی ملی بستگی به این دارد که دولت علاوه بر تصویب معاهده، اقدامات دیگری به عمل آورده باشد. دولت نه تنها در مورد

³⁹ Monistic system

⁴⁰ Dualistic system

⁴¹ Self-executing

ضرورت و زمان تبدیل یا گنجاندن حقوق بین‌الملل در حقوق ملی بلکه در مورد میزان این تبدیل یا گنجاندن نیز تصمیم‌گیری می‌کند.

به بیان دیگر این امکان وجود دارد که تبدیل یا گنجاندن حقوق بین‌الملل در حقوق داخلی اصلاً اتفاق نیفتد، یا به میزان کم، یا خیلی کند روی دهد. با توجه به این که دولت‌ها اغلب حقوق بین‌الملل به ویژه حقوق بشر بین‌المللی را عامل محدود شدن قدرت خود می‌دانند، تعجب‌آور نیست که مدافعان حقوق بشر بیشتر چنین استدلال می‌کنند که سیستم یگانگی یا موضع میانه به سیستم دوگانگی ترجیح دارد. اما مهم‌ترین مشکل یگانگی و موضع میانه این است که مسئولیت سنگینی را بر عهده محاکم ملی می‌گذارد. قضات برای آن که نقش خود به عنوان عامل اجرای حقوق بین‌الملل را بدرستی اجرا کنند باید به اندازه کافی از حقوق بین‌الملل آگاهی داشته و برای کاربرد آن به خوبی آموزش دیده باشند. یک مسأله دیگر این است که قضات در کشورهای مختلف حقوق بین‌الملل را به شیوه‌های بسیار متفاوتی تفسیر و اجرا می‌کنند.

کاربرد کلی استدلال در این بند

پر واضح است که در این بند برای توضیح این که چرا حاکمیت قانون در سطح ملی به حقوق بین‌الملل وابسته است، تمرکز اصلی بر حقوق بشر بود. اما باید تصریح کرد که حوزه‌های دیگری نیز وجود دارند که این استدلال با آنها نیز ارتباط پیدا می‌کند. به عنوان مثال می‌توان رژیم بین‌المللی حمایت از مالکیت معنوی یا بسیاری از معاهدات چندجانبه منعقد شده تحت حمایت سازمان تجارت جهانی را ذکر کرد که علاوه بر تجارت، حوزه‌های بسیار زیاد دیگری را نیز تحت پوشش قرار می‌دهند. در این راستا می‌توان به سازوکار حل و فصل اختلاف سازمان تجارت جهانی⁴² که سازوکاری بین‌المللی است اشاره کرد که حداقل می‌تواند تا حدودی اجرا حکم را تضمین کند.

4.3. چرا حاکمیت قانون در سطح بین‌المللی به حقوق ملی بستگی دارد؟

آن روی سکه این است که حاکمیت قانون در سطح ملی به حاکمیت قانون در سطح بین‌المللی کمک می‌کند. به نظر می‌رسد حاکمیت قانون در سطح بین‌المللی به میزان زیادی بستگی دارد به این که قانون در سطح ملی به چه نحوی اجرا می‌شود.

نقش دولت‌ها و قانونگذاران

نقش دولت و قانونگذاران ملی را در این رابطه نمی‌توان به اندازه کافی مورد تاکید قرار داد. به ویژه بسیار مهم است معاهداتی که توسط دولت منعقد و مطابق قانون اساسی به تصویب پارلمان رسیده اند به نحو مطلوبی در سطح ملی اجرا شوند. رجوع کنید به بندهای 4.1 و 4.2.

یک پرسش بسیار مهم

⁴² WTO Dispute Settlement Mechanism

در این راستا همچنین باید پرسش بسیار مهمی که به ارتباط متقابل حاکمیت قانون در سطح ملی با حاکمیت قانون در سطح بین‌المللی مربوط می‌شود مطرح گردد. در بخش 3.2.3 به این واقعیت اشاره شد که در برخی موارد اعضای شورای امنیت، از جمله اعضای دائم آن، منشور ملل متحد را نقض کرده‌اند. یک مثال تأسف‌بار جنگ علیه عراق در سال 2003 است. در آن موقعیت، کشورها در نقض حقوق داخلی و حقوق بین‌الملل با عراق وارد جنگ شدند. رهبران این کشورها در آن زمان معتقد بودند حفظ منافع ملی شان مستلزم استفاده از زوری مغایر با قوانین است. آنها آماده بودند تا حاکمیت قانون را نادیده بگیرند. مثال دیگر پاره ای از اقدامات ضدتروریستی هستند که معیارهای حقوق بشر بین‌المللی را نقض کرده‌اند. این مسئله بسیار مهمی است که به دلیل اهمیتی که برای آینده صلح و امنیت بین‌المللی دارد باید عمیقاً به آن پرداخته شود. اگرچه در این راهنمای مختصر امکان آن وجود ندارد که به جزئیات پرداخته شود، اما عدم اشاره به آن نیز غیر صادقانه است.

حاکمیت قانون باید بطور مطلق در مورد تمام افراد و در تمامی زمان‌ها اعمال شود. آسان است که حاکمیت قانون را نسبت به افرادی اعمال کنید که با آنها موافقت، اما اگر افراد عقایدی داشته یا از رویه‌هایی تبعیت کنند که شما شدیداً با آنها مخالفید، این خطر وجود دارد که برخی ادعا کنند حاکمیت قانون نسبت به این افراد اعمال نمی‌گردد.

کافی است خاطر نشان شود که رفتار دولت‌های بزرگ، و به ویژه اعضای دائم شورای امنیت، اگر تنها عامل تعیین کننده برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی در آینده نباشد قطعاً یکی از این عوامل می‌باشد. آنچه از اهمیت ویژه برخوردار است این است که دموکراسی‌های غربی در این مورد رهبری را به عهده بگیرند. در حقیقت، اعمال آنها در این زمینه باید بی‌عیب و نقص باشد. متأسفانه امروزه چنین نیست.

نقش محاکم ملی

محاکم ملی نیز در اجرای حقوق بین‌الملل در سطح ملی نقش بسیار مهمی دارند. این محاکم می‌توانند در تضمین این که دولت‌ها، سازمان‌ها و افراد تعهدات خود را طبق حقوق بین‌الملل اجرا می‌کنند، نقش مهمی داشته باشند. به بیان دیگر، آینده حاکمیت قانون در سطح بین‌المللی به میزان زیادی به محاکم ملی بستگی دارد.

طبق محدودیت‌هایی برای مشارکت محاکم ملی در این فرایند وجود دارند. آن‌ها در جایگاهی نیستند که تمام مقررات حقوق بین‌الملل را در مورد تمام انواع اختلافاتی که بین تمام تابعان حقوق بین‌الملل روی می‌دهند، به اجرا درآورند. اما مواردی وجود دارد که محاکم ملی می‌توانند مداخله کنند، مثل مواردی که دادگاه‌های ملی برای محاکمه اتباع کشور دیگری به خاطر نقض حقوق بشر بنیادین برای خود فرض صلاحیت می‌کنند.

افزون بر آن حتی در مواردی که دادگاه‌های ملی صلاحیت اعمال مقررات حقوق بین‌الملل را دارند، رجوع به محاکم بین‌المللی به عنوان مرحله‌ای از تجدیدنظر نهایی اجتناب‌ناپذیر خواهد بود، نه فقط به خاطر این که آن‌ها می‌توانند تضمین‌کننده یکپارچگی و هماهنگی در تفسیر و اعمال حقوق بین‌الملل باشند، بلکه به این خاطر که آن‌ها می‌توانند در مورد کیفیت تصمیماتی که در سطوح ملی اتخاذ می‌شوند بررسی مضاعفی را به عمل آورند.

به عنوان مثال حتی اگر محاکم ملی در تمام دولت‌های عضو شورای اروپا در اعمال کنوانسیون اروپایی حقوق بشر در قضایای مربوط، فعال و وظیفه‌شناس عمل می‌کردند، رجوع به دیوان اروپایی حقوق بشر همچنان به عنوان داور نهایی تفسیر و اجرای این معاهده اجتناب‌ناپذیر بود.

با این وجود، این نظر درست‌تر به نظر می‌رسد که محاکم ملی برای آینده حاکمیت قانون در سطح بین‌المللی از اهمیت خاصی برخوردارند. قضایای زیادی وجود دارد که در آنها محاکم ملی می‌توانند به طور

اصولی در تضمین این که دولت‌ها، سازمان‌ها و افراد تعهدات‌شان را طبق حقوق بین‌الملل ایفا می‌کنند، نقش‌آفرین باشند. در واقع دلایل چندی وجود دارد که ثابت می‌کنند محاکم ملی از جایگاه مناسبی برای ایفای این نقش برخوردارند.

محاکم ملی چه می‌توانند بکنند؟

اول، محاکم ملی می‌توانند خلاء اقتدار محاکم بین‌المللی و سایر سازوکارهای حل و فصل اختلافات بین‌المللی را پر کنند.

دوم، محاکم ملی می‌توانند جایگزینی سریع و کم هزینه برای سازوکارهای بین‌المللی حل و فصل اختلافات بین‌المللی باشند. این یک مزیت مهم محسوب می‌شود چرا که حاکمیت قانون نیازمند آن است که دادرسی در دادگاه به سهولت در دسترس باشد و عدالت به نحو فاحشی به تأخیر نیفتد.

سوم، دولت‌ها اغلب تمایلی به تفویض اختیار به دادگاه‌ها و محاکم بین‌المللی از طریق اعطای صلاحیت‌های قضایی خود به آنها ندارند. حقوق بین‌الملل محدودیت‌هایی را بر اقتدارات دولت‌ها وارد می‌کند و دولت‌ها عموماً مایل نیستند اجازه تعیین مرز دقیق این محدودیت‌ها را به دادگاه‌های فراملی بدهند. محاکم ملی اغلب قابل قبول‌تر قلمداد می‌شوند. نکته اخیر از آن جهت برای حاکمیت قانون واجد اهمیت است که هرچه مقبولیت بیشتر باشد، تبعیت از آراء صادره نیز راحت‌تر صورت می‌گیرد.

چهارم، محاکم ملی معمولاً در تطبیق حقوق بین‌الملل با مقتضیات محلی، از جایگاه بهتری نسبت به محاکم و نهادهای دور از دسترس برخوردارند. آن‌ها به ارزش‌ها و هنجارهای حقوقی محلی آگاه‌تر و در مدیریت آنها مجرب‌ترند. از آنجا که بسیاری از هنجارهای بین‌المللی به ویژه در حوزه حقوق بشر امکان محدودی برای انطباق با هنجارها و ارزش‌های حقوقی ملی را باقی می‌گذارند - چیزی که حاشیه انعطاف⁴³ نامیده می‌شود - قضاوت در سطح ملی یک امتیاز مهم محسوب می‌شود. این احتمال وجود دارد که تصمیمات محاکم ملی برای دولت و شهروندان قابل قبول‌تر باشند و در نتیجه با سهولت بیشتری اجرا شوند.

پنجم، محاکم ملی برای حمایت از دادگاه‌ها و محاکم بین‌المللی در مقابل حجم کاری زیاد ضروری هستند. در واقع، یکی از دلایلی که در کنوانسیون‌های منطقه‌ای حقوق بشر این شرط گذاشته شده که قبل از این که نهادهای ایجاد شده به موجب آن کنوانسیون‌ها برای بررسی صالح گردند، شیوه‌های جبرانی داخلی باید طی شوند همین نکته است.

اصل تکمیلی بودن

این امر نیز یکی از دلایل درج اصل تکمیلی بودن در اساسنامه رم دیوان بین‌المللی کیفری است. این اصل به این معنا است که مادام که شرایط لازم برای انجام وظیفه دادگاه‌های داخلی به نحو قابل قبول موجود است دولت‌ها خود صلاحیت محاکمه جنایات بین‌المللی را دارند.

اگر حاکمیت قانون در سطح بین‌المللی کاملاً بر دادگاه‌ها و محاکم بین‌المللی متکی می‌بود این نهادها نمی‌توانستند مشکل حجم کاری زیاد خود را حل کنند و در نتیجه عدالت به نحوی غیرموجه به تأخیر می‌افتاد و به این ترتیب نادیده گرفته می‌شد.

اما واضح است که اگر دادگاه‌های ملی بخواهند نقش ذکر شده را ایفا کنند باید از بالاترین کیفیت برخوردار باشند. آن‌ها باید شروط حاکمیت قانون در سطح ملی، که قبلاً مورد بحث قرار گرفت، به ویژه استقلال و

⁴³ margin of appreciation

بی‌طرفی را واجد باشند. اگر شهروندان محاکم ملی را فاسد بدانند، این دادگاه‌ها بطور قطع در آینده حاکمیت قانون در سطح بین‌المللی مشارکت مثبتی نخواهند داشت. به بیان دیگر، تلاش برای ارتقاء کیفیت محاکم ملی تنها به نفع حاکمیت قانون در سطح ملی نیست، بلکه برای حاکمیت قانون در سطح بین‌المللی هم مطلوب است.

5. منابع بیشتر برای مطالعه

منابع برای مطالعه بیشتر در پیوندهای موجود در وبسایت مؤسسه حقوق بشر و بشر دوستانه رائل والنبرگ و مؤسسه لاهه برای بین‌المللی‌سازی حقوق در دسترس می‌باشند:

نشانی اینترنتی مؤسسه حقوق بشر و حقوق بشر دوستانه رائل والنبرگ:

<http://www.rwi.lu.se/>

نشانی اینترنتی مؤسسه لاهه برای بین‌المللی‌سازی حقوق:

<http://www.hiil.org/>

نشانی تار نمای اتحادیه بین‌المجالس:

<http://www.ipu.org/english/home.htm>

نشانی تار نمای پروژه عدالت جهانی:

<http://worldjusticeproject.org/41>

بطور اخص به نشریات زیر ارجاع داده می‌شود:

مدرک نهایی بیست و ششمین نشست سالانه شورای عملکرد سران اسبق کشورها و دولت‌ها به نشانی:

<http://www.interactioncouncil.org/final-communicu-29>

کتاب
Human Rights: Handbook for Parliamentarians

که مشترکا از سوی اتحادیه بین‌المجالس و دفتر کمیساریای عالی حقوق بشر سازمان ملل متحد در سال 2005 منتشر شده و در تار نمای زیر قابل دسترسی است:

http://www.ipu.org/PDF/publications/hr_guide_en.pdf

کتاب

Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice

از انتشارات اتحادیه بین‌المجالس 2006 که در تار نمای زیر قابل دسترسی است:

http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy_en.pdf

کتاب

Parliamentary Oversight of the Security Sector

که مشترکا از سوی اتحادیه بین‌المجالس و مرکز کنترل دموکراتیک نیروهای مسلح در ژنو در سال 2003 منتشر شده و در تار نمای زیر قابل دسترسی است:

<http://www.ipu.org/PDF/publications/decaf-e.pdf>

کتاب

Human Rights and Parliaments: Handbook for Members and Staff

از انتشارات کنسرسیوم وست مینیستر، کانون بین المللی وکلا و سازمان کمک های بین المللی بریتانیا در سال 2011 که در تارنمای زیر قابل دسترسی است:

http://www.ibanet.org/Human_Rights_Institute/About_the_HRI/HRI_Activities/Parliamentary_Strengthening.aspx

کتاب

Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles)

قابل دسترسی در تارنمای زیر:

<http://www2.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm>

ایند کس حاکمیت قانون که تحت نظارت پروژه عدالت جهانی تهیه شده و در تارنمای زیر قابل دسترسی است:

The Rule of Law Index established under the auspices of The World Justice Project

<http://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>