

حاکمیت قانون، سنجش و پاسخگویی:

مشکلاتی که باید از پایین به بالا حل شوند

این گزارش ترجمه مقاله‌ای با عنوان و مشخصات زیر است:
Maurits Barendrecht, "Rule of Law, Measuring and Accountability: Problems to be Solved Bottom Up", *Hague Journal on the Rule of Law*, 3, 2011, pp. 281-304.

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۳۶۹۲
خردادماه ۱۳۹۳

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۸.....	۱. حاکمیت قانون و پاسخگویی
۸.....	۱-۱. تشریح مفاهیم و روش‌های سنجش
۱۰.....	۱-۲. به سوی سنجش نتایج
۱۴.....	۱-۳. بازیگران و منابع متعدد قانون
۱۶.....	۱-۴. به سوی پاسخگویی به عنوان مفهوم اصلی
۱۸.....	۱-۵. چگونه باید مجموع عوامل مربوط به پاسخگویی را مورد سنجش قرار داد؟
۲۰.....	۲. حاکمیت قانون: مشکل با مشکل
۲۰.....	۲-۱. تقاضا برای پاسخگویی
۲۱.....	۲-۲. مشکلات دادرسی
۲۲.....	۲-۳. طبقه‌بندی استاندارد و اپیدمولوژی مشکلات
۲۴.....	۲-۴. فرآیند جستجوی پاسخگویی
۲۶.....	۲-۵. علاج رضایتبخش مشکلات: سنجش عدالت
۲۹.....	۲-۶. علاج مبتنی بر شواهد
۳۱.....	نتیجه‌گیری



حاکمیت قانون، سنجش و پاسخگویی: مشکلاتی که باید از پایین به بالا حل شوند

چکیده^۱

تعریف سنتی از حاکمیت قانون، مفهوم موسّعی است که گستره وسیعی از ایده‌ها و آرمان‌ها در مورد سازماندهی روابط متقابل مردم و دولت، محدود کردن تمام فعالیت‌ها به حدود قانون و سایر عوامل مؤثر، از جمله دادگاه‌ها و تأثیر آنها بر زندگی مردم را در بر می‌گیرد. تاکنون تلاش‌های بسیاری انجام شده تا این تعریف کلی را تکمیل کند که توفیق چندانی در پی نداشته و نتوانسته این مفهوم را از سطحی نظری به برقراری ارتباط مؤثر با تجربه‌های قابل مشاهده نزدیک کند. به نظر می‌رسد این مهم با ورود به حوزه «سنجش حاکمیت قانون بر مبنای پاسخگویی» میسر باشد.

یکی از مسائل اساسی در حال حاضر، سلب تدریجی مفهوم حاکمیت قانون است. بازیگران خاص، اصول سازماندهی شده خاص و منابع خاص حقوق کمرنگ شده‌اند. چگونه می‌توان این مسئله را توضیح داد؟ در واقع پرسش اصلی این است که پس از سلب ابزارهای شناخته شده برای حاکمیت قانون، چه چیزی برای ترویج آن باقی می‌ماند؟ پاسخ این است: پاسخگویی. در واقع، تعاریف کنونی از حاکمیت قانون از پاسخگویی بر اساس قانون آغاز می‌کنند. روش‌های قدیمی‌تر که در پی «محدود» کردن مقامات حکومتی توسط قانون، یا «حکمرانی» بر اساس قانون بودند، آرام آرام ناپدید می‌شوند. گرچه باید تأکید کرد «محدود» شدن توسط قانون تناسب زیادی با واقعیات موجود ندارد.

در رویکرد جدید، به جای تمرکز بر ورودی‌ها، به ارزیابی نتایج پرداخته می‌شود که حاکمیت قانون در پی ترویج آن است. برای مثال، دیگر پرسش این نیست که آیا قانون به گونه‌ای تدوین شده است که پاسدار حقوق مالکیت باشد، بلکه سؤال اصلی این است که آیا حقوق مالکیت به طور مؤثر تضمین می‌شود یا خیر. رویکرد تازه، به دنبال اثراتی است که در زندگی مردم اتفاق می‌افتد. چالش مربوط به سنجش حاکمیت قانون بر مبنای پاسخگویی، دعوتی است به روند تجدیدنظر در مفاهیم. باید پیوندی مشخص بین مفاهیم و آنچه در دنیای واقعی اتفاق می‌افتد وجود داشته باشد. این گزارش در پی آن است تا با محور قرار دادن مفهوم «پاسخگویی» به عنوان هسته اصلی

۱. چکیده توسط مترجم نگاشته شده است.

حاکمیت قانون، به تشریح این مسئله بپردازد که چگونه ادبیات موجود در مورد پاسخگویی با حاکمیت قانون ارتباط می‌یابد و همچنین، استقرار سازوکارهای پاسخگویی به‌گونه‌ای که مؤثر واقع شوند، تا چه اندازه دشوار است. با در نظر گرفتن پاسخگویی در مرکز صحنه، نویسنده در پی بازتعریف حاکمیت قانون است و اذعان می‌دارد که هنوز هیچ قطعیتی در مورد نتیجه‌ای که به‌دست خواهد آمد وجود ندارد. بنابراین تلاش می‌کند به‌طور خلاصه توضیح دهد که در حال حاضر چه پیشرفتی حاصل شده و اینکه اگر بتوانیم حاکمیت قانون را حول محور پاسخگویی بازتعریف کنیم، چه پرسش‌های تازه‌ای در مورد سنجش آن مطرح خواهد شد. برای روشن شدن موضوع، نویسنده این مسئله را با شرایط مشابهی در مورد تجربه در بخش بهداشت و درمان، مقایسه می‌کند و بر این باور است که در این بخش، با مجموعه‌ای نظام‌مند از شواهد در مورد کارآمدی درمان‌ها، «چرخه بازخورد» به پایان می‌رسد. در واقع مشکلات پزشکی به‌روشنی تعریف شده‌اند، بسیاری از بیماران در سراسر دنیا با روش‌های تجربه شده درمان شده‌اند و کارآمدی درمان‌ها معمولاً به‌سادگی قابل توصیف است. بنابراین در طول زمان، می‌توان درمان‌های بهتر را با آزمون درمان‌های متفاوت و دقت بر مجموعه داده‌های حاصل از نتایج آنها برگزید. این، چیزی است که آن را پزشکی مبتنی بر شواهد می‌نامیم. در این گزارش، سؤال نویسنده این است که آیا اعمال چنین روشی در بخش قضایی نیز میسر است؟

مقدمه

سنجش و بهبود حاکمیت قانون، پایان دادن به چرخه بازخورد

تلاش‌های انجام شده برای سنجش حاکمیت قانون، آغاز فرآیندی بود برای روشن ساختن اینکه حاکمیت قانون چگونه بر زندگی مردم تأثیر می‌گذارد. پاسخگویی به‌عنوان معیار کلیدی برای حاکمیت قانون به ظهور رسید. امروزه، پاسخگویی از طریق دادگاه‌ها و نیز توسط کانون‌های بی‌شمار دیگری شامل محکمه افکار عمومی ایجاد شده است. کثرت‌گرایی حقوقی مسئله‌ای عمومی است: معیارهای موجود برای پاسخگویی می‌تواند هنجارهایی از سطوح مختلف محلی، ملی و بین‌المللی باشد که توسط سازمان‌های عمومی و خصوصی به‌صورت رسمی یا غیررسمی تعیین شده است. سنجش وضعیت و پیشرفت در زمینه حاکمیت قانون مستلزم بررسی این موضوع است که سازوکارهای پاسخگویی به‌طور مشترک چه چیزی تولید می‌کنند، چگونه با یکدیگر کار می‌کنند و چگونه با یکدیگر رقابت می‌کنند. اما این مسئله چگونه قابل تحقق است؟

با الهام از توسعه‌های به‌دست آمده در بخش بهداشت و درمان، این گزارش تمرکز بر مشکلات



ویژه و راه‌حل‌های آن را پیشنهاد می‌کند. مطالعات نیازهای قانونی و بررسی‌های جرم، پیشنهاد می‌کند که یک طبقه‌بندی از مشکلات که پاسخگویی اغلب به دنبال حل آنهاست، ایجاد شود. این موضوع می‌تواند به سایر حوزه‌های حکمرانی گسترش یابد. همچنین این مطالعات به جمع‌آوری اطلاعات درخصوص وقوع این مشکلات و نهادهایی که برای پاسخگویی به آنها مخاطب قرار می‌گیرند، می‌پردازد. بررسی‌های پیچیده مربوط به رضایت مشتریان درحال حاضر به کنترل این امر می‌پردازد که این موضوع به نتایج منصفانه و قابل قبولی منجر می‌شود. رفتارهای مبتنی بر شواهد برای برخی مشکلات نیز درحال توسعه هستند. سرانجام، ممکن است در کشوری، حاکمیت قانون به‌عنوان قابلیت برای اجتناب از مشکلات فوری و حل آنها مورد سنجش قرار گیرد. مداخلات می‌تواند بر مشکلات ویژه و فوری تمرکز کرده و به انتخاب بهترین «راه درمان» موجود و سنجش نظام‌مند پیشرفت آن اقدام کند.

حاکمیت قانون: از بالا به پایین و از پایین به بالا

شکی نیست که حاکمیت قانون مؤثر است. اگر کشورها لزوم داشتن دادگاه‌های بهتر، قوانین مناسب‌تر، حمایت بیشتر از حق مالکیت و داشتن سابقه بهتر در حقوق شهروندی را درک کنند، از نظر اقتصادی نیز بهتر عمل خواهند کرد. علاوه بر این چنین کشورهایی احتمالاً شاهد بهبود سایر متغیرهای مرتبط با توسعه پایدار خواهند بود، از جمله امنیت، مرگ‌ومیر کودکان و ناتوانی در خوانش.^{۱ و ۲}

فراتر از آن، موارد بسیاری هنوز ناشناخته و مورد اختلاف است. ارائه تعریفی از حاکمیت قانون به شیوه‌ای نامتناقض دشوار است.^۳ هنوز مشخص نیست که آیا حاکمیت قانون می‌تواند با مداخلات عمدی تقویت شود یا خیر. پروژه‌های بسیاری از ایجاد نظام دادگاه‌ها، آموزش دادستان‌ها و نظام قضایی، واگذاری‌های عمده به‌منظور حمایت از اموال و سازماندهی مجدد پلیس حمایت

۱. ناتوانی در خوانش یا "Analphabeticism"، ناتوانی عمده در خواندن و نوشتن است که در موارد بسیاری به دلیل فقدان آموزش پدید می‌آید. طبق تعریف ارائه شده توسط یونسکو در سال ۱۹۵۸، شخص آنالفاست، کسی است که قادر به خواندن و نوشتن نیست و توانایی درک یک جمله ساده کوتاه را در ارتباط با زندگی روزمره، ندارد. توجه به این مسئله به عنوان شرطی لازم برای رشد اقتصادی و توسعه ملی اهمیت بسیار زیادی یافته است. (م).

2. Dani Rodrik et al., 'Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development', in: *Journal of Economic Growth* (2004), p. 131, at p. 144; Stephen Haggard et al., 'Rule of Law and Economic Development', in: *Annual Review of Political Science* (2008), p. 205, at p. 207; Daniel Kaufmann, *Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy* 2003, p. 24.

3. Kevin E. Davis, 'What Can the Rule of Law Variable Tell Us about Rule of Law Reforms?' in: *Michigan Journal of International Law* (2005), p. 141, at p. 161; Brian Z. Tamanaha, 'A Concise Guide to the Rule of Law', in Neil Walker and Gianluigi Palombella (eds.), *Relocating the Rule of Law* 2009, p. 3.

می‌کنند.^۱ براساس منابع موجود، این راهبردهای از بالا به پایین، که در آنها معیارهای نظام حقوقی آنچنان که در غرب معرفی و تقویت شده، مورد شناسایی قرار می‌گیرند، به اندازه کافی موفق نیستند.^۲

گرایش کنونی در مورد حاکمیت قانون و نهادسازی منابع بر این است که رویکردهای از پایین به بالا مرجح هستند و به اصلاحات تدریجی در سطحی که مشکلات حقوقی قابل حل باشند، منجر می‌شوند. اما آنچه رویکردهای از پایین به بالا به دنبال دستیابی به آن هستند، هنوز کاملاً آشکار نیست. در حال حاضر، رویکرد توانمندسازی حقوقی بر کنترل مردم بر زندگی خود و پیشبرد موقعیت چانه‌زنی شهروندان تمرکز می‌کند.^۳ این رویکرد توصیه می‌کند که راه باید از مشکلات دادرسی آغاز شود و تلاش‌ها بر گزینه‌های در دسترس افراد ناتوان بنا نهاده شود. همراه با افزایش دسترسی به عدالت، باید هزینه‌های دسترسی به سازوکارهای پاسخگویی کاهش یافته و درستی و انصاف نتایج به دست آمده، افزایش یابد. باید از شکست بازار در ارائه خدمات حقوقی اجتناب شود.^۴ برنامه‌های مربوط به خدمات حقوقی، گزینه‌های در حال توسعه برای انجام اقدامات جمعی و تلاش‌های مربوط به اطلاعات حقوقی از نمونه‌های قابل ذکر در مداخلات از پایین به بالا هستند. فراهم آوردن شرایطی برای ارائه خدمات مبتنی بر قانون و فن دفاع در مراکز عدالت اجتماعی و سازمان‌های غیردولتی حقوق بشری مسیر دیگری در راه انجام این اقدامات است. در هر حال، هنوز قضاوت در مورد اینکه آیا این تلاش‌ها در مسیری پایدار به کار خواهد آمد و به پیشرفتی پایدار در حاکمیت قانون منجر خواهد شد، ممکن نیست.

سنجش پیشرفت

یکی از موانع موجود در بهبود نظام‌مند این موضوع، دشواری سنجش پیشرفت آن است. فعالیت نهادهایی که به صورت از بالا به پایین عمل می‌کنند، دست‌کم تا حدودی قابل مشاهده است: در

1. Klaus Deininger and Gershon Feder, 'Land Registration, Governance, and Development: Evidence and Implications for Policy', in: *The World Bank Research Observer* (2009), p. 233, at p. 234; Thomas Carothers (ed.), *Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge* 2006.

2. Carothers (ed.), *Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge*, above n. 3; W. Easterly, 'Institutions: Top Down or Bottom Up?', in: *American Economic Review* (2008), p. 95, at p. 99; Haggard, MacIntyre and Tiede, 'Rule of Law and Economic Development', p. 205, at p. 221; Kevin E. Davis and Michael J. Trebilcock, 'The Relationship between Law and Development: Optimists Versus Skeptics', in: *American Journal of Comparative Law*, (2008), p. 894, at p. 945.

3. S. Golub, 'What Is Legal Empowerment? An Introduction', in S. Golub (ed.), *Legal Empowerment: Practitioners' Perspectives* 2010, p. 9 at p. 13; Ewa Wojkowska and Johanna Cunningham, 'Justice Reform's New Frontier: Engaging with Customary Systems to Legally Empower the Poor', in S. Golub (ed.), *Legal Empowerment: Practitioners' Perspectives* 2010, p. 93 at 94.

4. Commission on Legal Empowerment of the Poor, *Making the Law Work for Everyone*, Vol. II, Working Group Reports, 2008, p. 1 at pp. 56-57.



دسترس بودن یا نبودن نسخه‌هایی از قوانین، قابل مشاهده بودن ساختمان [قابل دسترس بودن] دادگاه‌ها و قابل شمارش بودن تعداد قضات به‌ازای هر یک نفر. چنین داده‌های ورودی درحال حاضر برای تمام کشورهای اروپایی جمع‌آوری شده است.^۱

اما در نظر گرفتن خروجی‌ها، بسیار دشوارتر است. درحال حاضر، عموماً پیشرفت در حاکمیت قانون توسط نظرسنجی در مورد افکار عموم مردم و کارشناسان مورد سنجش قرار می‌گیرد. در طول دهه گذشته، مجموعه‌ای پیچیده از نماگرها، برپایه پذیرش استقلال دادگاه‌ها، کارآمدی پلیس، و معیارهای بسیار دیگری که به‌نظر می‌رسد در ارتباط با حاکمیت قانون هستند، توسعه یافته است.^۲ موقعیت برای رویکردهای از پایین به بالا همچنان مشکل‌ساز است. بنابر تعریف‌های ارائه شده، این تلاش‌ها از نظر اندازه، کوچک هستند و باید به آنها اضافه شود. پروژه‌ها و برنامه‌ها درحال تکامل هستند، اما هنوز مقیاس مشترکی برای این کار وجود ندارد.^۳ جمع‌آوری این داده‌ها به‌سختی انجام شده است به همین دلیل استقرار آنچه تلاش‌های مربوط به حاکمیت قانون از پایین به بالا به اشتراک می‌گذارد، بسیار دشوار است. روش‌های استاندارد برای نظارت بر دسترسی به عدالت در یک کشور (که به تفصیل در قسمت‌های بعد درباره آن بحث می‌شود) هنوز در کشورهایی که بیشترین نیاز را به حاکمیت قانون دارند، اعمال نشده است.

مشکلات موجود در سنجش، به این بلا تکلیفی بازمی‌گردد که حاکمیت قانون چیست و برای ترویج آن چه باید کرد. به‌طور ایدئال، باید پایانی بر چرخه بازخورد^۴ وجود داشته باشد. به‌وسیله سنجش، ما قصد داریم اطلاعاتی را در مورد وضعیت موجود حاکمیت قانون به‌دست آوریم. با در نظر گرفتن نماگرهای مربوط به حاکمیت قانون، شهروندان می‌توانند مشاهده کنند که آیا مقامات رسمی کشور در فراهم کردن حاکمیت قانون به‌خوبی عمل کرده‌اند یا خیر. پس از این مرحله است که افراد و سازمان‌هایی که به حاکمیت قانون یاری می‌رسانند، می‌توانند از نماگرهای مربوط به آن درس بگیرند. آنها می‌توانند حوزه‌های مرتبط با بهبود وضعیت را شناسایی کنند. اگر آنها بر بهبود وضعیت کار کنند، می‌توانند مشاهده کنند که آیا در پیشبرد حاکمیت قانون در مرحله بعدی سنجش موفق هستند. به این ترتیب، دنیا جای بهتری خواهد شد، دست‌کم جایی با حاکمیت قانون بیشتر. البته ما با چنین موقعیتی فاصله زیادی داریم. برای تشریح بهتر موضوع همراه با مثال، تنها در نظر بگیرید اگر استقلال دادگاه‌ها ناکافی باشد چه کسی مسئول است؟ ممکن است بسیاری از نمایندگان

1. European Commission for the Efficiency of Justice, in: *European Judicial Systems Edition 2008(data 2006): Efficiency and Quality of Justice 2008*.

2. Mark D. Agrast et al., *WJP Rule of Law Index 2010*; Daniel Kaufmann et al., *Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2007 2008*.

3. Sumaiya Khair, 'Evaluating Legal Empowerment: Problems of Analysis and Measurement', in: *1 Hague Journal on the Rule of Law (2009)*, p. 33, at p. 37.

4. Feedback loop

حکومتی قدرتمند، شرکت‌ها، یا شهروندان عادی وجود داشته باشند که تأثیرات نامناسبی بر تصمیمات دادگاه بگذارند. اما در عین حال ممکن است مشکلاتی در مورد قضاات به‌طور کلی یا درک و دریافت رسانه‌ها نیز وجود داشته باشد.

خالی از لطف نیست که نگاهی به مقایسه روند سنجش در اقتصاد و به‌ویژه بخش بهداشت و درمان بیندازیم.^۱ در این حوزه‌ها، چیزی که مورد سنجش قرار می‌گیرد، دریافت‌ها و ادراکات نیست، بلکه داده‌های مرتبط با تجربه‌های مهم در دنیای واقعی است. برای مثال، تولید ناخالص داخلی،^۲ با اضافه کردن همه درآمدها (مقرری‌ها، سود سرمایه، اجاره زمین و سود کارآفرینی) و همه هزینه‌ها (مصرف، سرمایه‌گذاری، مخارج حکومت، و صادرات خالص) مورد سنجش قرار می‌گیرد. این داده‌ها در یک نماگر واحد جمع می‌شوند که نشان می‌دهد اقتصاد چگونه عمل می‌کند. اگر نماگر نتایج قابل قبولی را نشان دهد، می‌توان فرض کرد که شهروندان و شرکت‌ها به‌طور کلی خوب عمل کرده‌اند. در غیر این صورت، دلایلی وجود دارد برای تحقیق در مورد اینکه چرا درآمدها عقب‌مانده‌اند و می‌توان به اجزای نماگر بازگشت تا مشاهده کرد که مشکل کجاست. چرخه بازخورد برای بسته‌ای^۳ مانند استقلال قضایی بسیار سراسر است.

حاکمیت قانون و بخش قضایی، پیشرفت‌هایی نیز داشته‌اند. در طول بسیاری از تلاش‌های مربوط به سنجش که در حال حاضر در حال انجام است، باید درک خود را از اینکه حاکمیت قانون چیست و چه کارهایی باعث بهبود آن می‌شود، عمیق‌تر کنیم. داده‌های بیشتر و بیشتری در مورد نوع و تعداد مشکلات قانونی و روش‌هایی که بخش قضایی با آن برخورد می‌کند، در دسترس قرار می‌گیرد. در برخی از مداخلات، مانند اصلاحات و مشکلات خانواده، رفتارهای مبتنی بر شواهد در حال توسعه است. به‌نظر می‌رسد برخی تمهیدات صورت‌گرفته برای پاسخگویی در بخش خدمات مالی بهتر از سایرین عمل می‌کند. به تدریج، چرخه بازخورد، در حال محدود شدن است. جالب است ببینیم این پیشرفت‌ها به چه سمتی می‌روند و چگونه می‌توان آنها را تسهیل کرد.

1. Agrast et al., *WJP Rule of Law Index*, p. 1 and p. 14 mention these sectors as a possible benchmark as well.
 ۲. تولید ناخالص داخلی یا GDP (Gross Domestic product)، یکی از مقیاس‌های اندازه‌گیری در اقتصاد است. تولید ناخالص داخلی، مشتمل بر ارزش مجموع کالاها و خدماتی است که طی یک دوران معین، که معمولاً دوره‌ای یکساله است، در یک کشور تولید می‌شود. منظور از کالاها و خدمات نهایی، کالاها و خدماتی است که در انتهای زنجیره تولید قرار دارند و خود آنها به منظور تولید و یا استفاده در سایر خدمات، خریداری نمی‌شوند. (م).
 ۳. "Factor"؛ گرچه برابر نهاد فارسی این واژه، عامل است، اما چنانکه در ادامه خواهیم دید، برابر نهاد «بسته» به معنای مورد نظر این متن نزدیک‌تر است، چرا که هر "Factor" در بردارنده چند مؤلفه است. (م).



آنچه در پی می‌آید

همانگونه که به صورت خلاصه در پاراگراف «حاکمیت قانون و پاسخگویی» توضیح دادیم، حاکمیت قانون از نظر سنتی مفهومی است که در بردارنده آرمان‌ها و ایده‌هایی در مورد سازماندهی تعاملات متقابل بین مردم، نقش بازیگرانی مانند دادگاه‌ها و تأثیر آنها بر مردم است. این بیشتر به یک زمینه تحقیقی شبیه است تا یک مفهوم منسجم. تلاش‌های بسیاری برای تکمیل این تعریف انجام شده است، اما بیشتر آنها جایگاهی در سطح نظری یافته‌اند بدون اینکه توفیقی در برقراری ارتباط مؤثر بین تجربه‌های قابل مشاهده و زندگی مردم بیابند.

این موضوع البته در حال تغییر است چرا که گروه بزرگی از بازیگران جدید به حوزه سنجش وارد شده‌اند. تلاش برای سنجش حاکمیت قانون توسط «پروژه عدالت جهانی» نماگرهایی به دست می‌دهد که چگونه می‌توان نظریه‌های کاربردی‌تر در مورد حاکمیت قانون را توسعه داد. آنگونه که خواهیم دید، نظریه‌های بهتر باید برای آنچه به صورت آشکار در دنیای واقعی قابل مشاهده است، مورد استفاده قرار گیرد: کانون‌ها و هنجارهای متعدد (کثرت‌گرایی حقوقی). این بدان معناست که پاسخگویی می‌تواند نقطه مرکزی مفهومی قرار بگیرد که آن را به عنوان حاکمیت قانون در نظر می‌گیریم. پس از کاوش در مورد اینکه چگونه ادبیات موجود در مورد پاسخگویی با حاکمیت قانون ارتباط می‌یابد و چیزی که ممکن است حرکت پاسخگویی به سمت نقطه مرکزی را توضیح دهد، تشریح خواهیم کرد که استقرار سازوکارهای پاسخگویی به گونه‌ای که مؤثر واقع شوند، تا چه اندازه دشوار است.

یکی از راه‌های پیشنهادی، نگرش به حاکمیت قانون از منظر تقاضا است (پاراگراف «حاکمیت قانون: مشکل با مشکل»). چیزی که از آن مطمئن هستیم این است که مردم مشکلاتی دارند که برای حل آن در پی مساعدت حقوقدانان، قضات، مطبوعات، اعضای پارلمان، یا اشخاص ثالث غیررسمی هستند، اگر چنین مساعدت‌هایی در دسترس باشد. در این فرآیند، آنها سعی می‌کنند کانونی به منظور پاسخگو کردن سایر افراد بیابند. همچنین می‌دانیم که گاهی این مشکلات به شیوه‌ای رضایتبخش حل می‌شوند و اینکه مردم تلاش بسیاری برای ممانعت از آنها یا دست یافتن به یک راه چاره انجام می‌دهند. بهبود دسترسی به چنین چاره‌هایی چیزی است که به طور کلی آن را دسترسی به عدالت می‌نامیم. بنابراین در اینجا ما با مشکلات، کانون‌هایی که پاسخگویی را میسر می‌سازند، راه‌های چاره گوناگون و موانع روبرو هستیم. در سطح این کانون‌ها، داده‌ها قابل جمع‌آوری هستند و آنگونه که خواهیم دید روش‌های استاندارد شده برای این مجموعه - داده‌ها بیشتر توسعه یافته‌اند.

بسیار آموزنده خواهد بود اگر نگاهی موازی به بخش بهداشت و درمان بیندازیم. در این بخش

نیز ما با مشکلات، راه‌های درمان و موانع مواجه هستیم. در این بخش مشکلات توسط موافقتنامه‌های بین‌المللی طبقه‌بندی شده‌اند و بنابراین نظارت و مقایسه در مکان‌های گوناگون بسیار ساده‌تر است. کیفیت مداخلات و میزان موفقیت آنها به دقت مورد نظارت قرار می‌گیرد. برای بسیاری از انواع مشترک مشکلات مربوط به سلامتی، درمان مبتنی بر شواهد در دسترس است. سرانجام، کیفیت داده‌های جمع‌آوری شده در سطح کلان بسیار تأثیرگذار است: تعداد افرادی که بیماری خاصی دارند درست مانند تأثیر درمان‌ها و تعداد درمان‌های ناموفق (مرگ، بیماری با بیماری‌های مزمن) مورد نظارت قرار می‌گیرد. حوزه حاکمیت قانون ممکن است بتواند از روشی که بخش بهداشت و درمان برای سنجش پیشرفت خود استفاده می‌کند، بیاموزد. چرخه‌های بازخورد دقیق در اینجا کدام است؟

۱. حاکمیت قانون و پاسخگویی

۱-۱. تشریح مفاهیم و روش‌های سنجش

هرگونه تلاشی برای سنجش حاکمیت قانون باید با تلاش برای ارائه تعریفی از آن آغاز شود. براساس نظر تاماناها، حاکمیت قانون در هسته اصلی خود، مستلزم این است که مقامات رسمی حکومتی و شهروندان محدود شوند و به‌گونه‌ای سازگار با حقوق فعالیت کنند.^۱ شاید معتبرترین تعریف، تعریف ارائه شده از سوی دبیرکل سازمان ملل متحد است: «حاکمیت قانون» اصلی از اصول حکمرانی است که در آن همه افراد، نهادها و اشخاص، عمومی و خصوصی، حتی خود حکومت، در مقابل قانون پاسخگو هستند (...).^۲

معمولاً چنین اظهارنظرهایی با معیارهای دیگری نیز همراه می‌شود، مانند استقلال قضایی، سازگاری با استانداردهای حقوق بشر، برابری، برابری در اجرای قوانین و مقررات، تفکیک قوا، مشارکت در تصمیم‌گیری، قطعیت حقوقی، اجتناب از خودسری و شفافیت رویه‌ای و قانونی.

برای مثال، تعریف بالا به این ترتیب ادامه می‌یابد:

(... در مقابل قوانینی) که به صورت عمومی منتشر شده‌اند، به صورتی برابر اجرا می‌شوند و به شکلی مستقل اعمال می‌گردند، و با هنجارها و استانداردهای بین‌المللی حقوق بشر سازگار هستند. این مسئله در عین حال مستلزم سنجش برای اطمینان از پایبندی به اصل برتری و تفوق قانون، برابری در مقابل آن، پاسخگویی در مقابل آن، و انصاف در اجرای آن، و همچنین تفکیک قوا،

1. Brian Z. Tamanaha, 'A Concise Guide to the Rule of Law', above n. 2, at p. 3.

2. (Report of the Secretary-General: The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-conflict Societies 2004).



مشارکت در تصمیم‌گیری، قطعیت حقوقی، و اجتناب از خودسری و شفافیت رویه‌ای و قانونی است. همانگونه که تامانها و دیگران نشان داده‌اند، تعریف حاکمیت قانون تعریف مفهومی غامض است.^۱ افراد دارای قدرت را می‌توان به وسیله قانون محدود کرد، اما اجرای قانون چطور؟ اگر انگیزه کافی برای اطاعت از آن وجود نداشته باشد، محدودیت توسط قانون معنای چندانی نخواهد داشت. علاوه بر این، ممکن است خود قانون ناقص باشد. اضافه کردن معیارهای ماهوی به این تعریف، مانند ارجاع به حقوق بشر یا برابری، منجر به این پرسش می‌شود که چرا این معیارها دارای این اهمیت اساسی هستند و چرا سایر معیارهای ماهوی باید از این تعریف استثنا شوند. پرسش دیگر این است که کدام یک از اعمال مقامات حکومتی و شهروندان موضوع قانون است. نباید راجع به هر عملی که افراد انجام می‌دهند، مقرراتگذاری کرد.

هیچیک از این بحث‌ها عجیب نیست، چرا که هریک از آنها عناوین معمولی در هر بحثی در مورد حقوق هستند: قوانین خوب چه قوانینی هستند؟ با قوانین بد چه باید کرد؟ چگونه باید قانون را پس از صورتبندی شدن، اعمال و لازم‌الاجرا کرد؟ چیزی که واقعاً عجیب است این است که چنین پرسش‌هایی در سطحی بسیار نظری در مورد حاکمیت قانون به صورت کلی پاسخ داده می‌شوند. مرحله بعدی در مشکلات مربوط به تعریف مفهوم این است که رویکردهای معمول درخصوص حاکمیت قانون، به اشاره به تعدادی از معیارهای اضافه بدون اینکه ارتباط مشخصی بین آنها برقرار باشد، گرایش دارند. حاکمیت قانون در مورد اهداف است (پاسخگویی، محدود شدن توسط قانون، انصاف، برابری). بازیگرانی دست‌اندرکار آن هستند (بازیگران حکومتی، قضات، دادستان‌ها). برخی معیارها به محتوای مقررات ارجاع می‌دهند (قوانین، حقوق بشر). سایرین بیشتر به اجرای استانداردها (دسترسی به عدالت، قابلیت دسترسی، شفافیت) یا اصول سازمان‌یافته (استقلال، تفکیک قوا، مشارکت) تمایل دارند. به نظر می‌رسد باز هم پیام اصلی این است که حقوق بدون وجود ابزارهایی برای اجرا به اندازه کافی مؤثر نیست. اما پرسش بعدی، درست در همین جاست. آیا وجود بازیگران، اصول ماهوی، اجرای استانداردها و اصول سازمان‌یافته‌ای که در این تعریف از آنها یاد شده است، شرایط لازم و کافی برای تحقق حاکمیت قانون هستند؟

برای افرادی که قصد پیشبرد حاکمیت قانون را دارند این پرسش‌ها اساسی است و برای کسانی که می‌خواهند آن را مورد سنجش قرار دهند، یک کابوس واقعی. تنها مسیر عملی که برای برون‌رفت به نظر می‌رسد پرسیدن نظر افراد در مورد درک آنها درخصوص تمام این مسائل است. بنابراین، تا همین اواخر، سنجش حاکمیت قانون همیشه دربردارنده پرسش از افراد در این مورد بود که آنها فکر می‌کنند

1. See above n. 2.

تا چه حد قدرت‌های حکومتی محدود هستند، موضوعی که پاسخ دادن به آن برای افراد دشوار است، چرا که آنها تجربه روزانه‌ای در این امور ندارند. علاوه بر این، بازیگرانی مانند قضات براساس استقلال خود و حقوقدانان براساس صلاحیت خود، توسط افکار عمومی مورد ارزیابی قرار می‌گیرند. همچنین ممکن است کارشناسان و عموم مردم در مورد محدوده‌ای که در آن آزادی بیان و سایر حقوق بشری ضمانت می‌شود، نظراتی داشته باشند و نیز امور دیگری مانند اینها.^۱

این روش‌های سنجش بسیار گرانبها هستند. دریافت بسیاری از مردم، با تجربیات گوناگون و تفاسیر مختلف از اموری که برای آنها مهم هستند، سنگ بنای چیزی است که «خرد جمعی» نامیده می‌شود. اگر ۸۰ درصد از مردم چنین فکر کنند که مشکلی در استقلال دادگاه‌ها وجود دارد، ممکن است هر یک، دلیل خاص خود را داشته باشند، برخی از آنها در مورد مشکل اغراق کنند و برخی دیگر آن را ناچیز بینگارند. اما با در نظر گرفتن همه این مسائل، بعید بتوان نظرات آنها را به‌طور کلی فاقد ارزش دانست. با چنین درصد بالایی، باید گفت تقریباً به‌طور قطع استقلال دادگاه‌ها با اشکال عمده‌ای روبه‌رو است.

۲-۱. به سوی سنجش نتایج

نکته مثبت دیگری که در مورد این تلاش‌های مبتنی بر سنجش وجود دارد این است که هنگامی که این روش‌های سنجش توسعه می‌یابند، باید تصمیم گرفت که چه پرسش‌هایی باید پرسیده شود. بنابراین، پژوهشگرانی که با جدیت در مورد موضوع حاکمیت قانون کار می‌کنند، سعی می‌کنند روزنه‌ای به سوی آن باز کنند. باید ارتباطی بین حاکمیت قانون و آنچه احتمالاً مردم از آن آگاه هستند و آن را دارای اهمیت می‌دانند، برقرار کنند. به این ترتیب، نوع پرسش‌هایی که مطرح می‌شود، می‌تواند آگاهی بسیاری در مورد حاکمیت قانون به گونه‌ای که در حال حاضر مشاهده می‌شود ارائه کند و نزد کارشناسان به اندازه عموم مردم ارزش یابد.

در حال حاضر، «پروژه عدالت جهانی» فعالیت‌های مربوط به سنجش حاکمیت قانون را رهبری می‌کند و گام‌های قابل توجهی را در این مسیر برداشته است.^۲ پیگیری فعالیت‌های این پروژه خالی از لطف نیست چرا که صدها کارشناس حوزه حاکمیت قانون از بسیاری از کشورهای دنیا در آن فعالیت می‌کنند و تعداد زیادی از سازمان‌های مهم و دارای سابقه در برنامه‌های مربوط به حاکمیت قانون از حامیان مالی آن به شمار می‌روند. بنابراین آنچه در این «پروژه» رخ می‌دهد، به احتمال

1. Agrast et al., *WJP Rule of Law Index*; Kaufmann et al., *Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2007*.

2. Agrast et al., *WJP Rule of Law Index*.



زیاد در این حوزه بر خرد جمعی تأثیرگذار خواهد بود.

در نگاه اول، «پروژه عدالت جهانی» براساس رویکرد سنتی عمل می‌کند. تعریفی که از حاکمیت قانون ارائه می‌دهد دربردارنده چهار اصل است:

۱. حکومت و مقامات رسمی و نمایندگان آن براساس قانون پاسخگو هستند.
۲. قوانین، روشن، منتشر شده، باثبات و منصفانه هستند و از حقوق بنیادین شامل حفظ امنیت افراد و اموال حمایت می‌کنند.
۳. فرآیندی که در آن قوانین به تصویب می‌رسد و ابلاغ و اجرا می‌شود، قابل دسترس، منصفانه و کارآمد است.

۴. دسترسی به عدالت قضایی توسط قضات، وکلا یا نمایندگان صالح، مستقل و بااخلاق و نیز مقامات رسمی قضایی که به تعداد کافی وجود دارند و دارای منابع کافی هستند و به نیازهای جامعه‌ای که خدمات خود را به آن ارائه می‌دهند واکنش مناسب نشان می‌دهند، فراهم می‌شود. در تعریف مذکور شاهد ترکیبی از اهداف، ابزار، بازیگران، محتوای مقررات، اجرای استانداردها، سازماندهی اصول و حتی منابع هستیم. در همین راستا، دومین نسخه از چارچوب مبتنی بر سنجش این پروژه (شاخص حاکمیت قانون ۲،۰، ۲۰۰۹)، تمرکز بسیاری بر بازیگران این حوزه دارد. ۶۸ مورد در فهرست اجرای نماگرها به دادستان‌ها، قضات، ساختمان‌های دادگستری، وکلا، میانجیگرها، داورها، ارتش، پلیس، مسئولان زندان و مانند آنها اشاره می‌کند. پرسش این است که آیا تعداد کافی از این مقامات رسمی در کشور در دسترس هستند و آیا به اندازه کافی به امکانات دسترسی دارند. مورد شماره ۱۲،۳ در مورد گزینش، پیشبرد، پاداش، عزل و نظم و انضباط برای قضات و دادستان‌هاست. مورد شماره ۱۴،۲ خدمات معاضدت حقوقی مورد حمایت سازمان‌های غیردولتی یا حکومت را مورد توجه قرار می‌دهد. همچنین بخش بزرگی از این چارچوب برای موارد مربوط به محتوای قوانین (۱۵ مورد به‌طور کل) در نظر گرفته شده است درحالی که بخش کوچکی به اجرا و اعمال قوانین اختصاص یافته است.

در آخرین ویرایش از چارچوب مبتنی بر سنجش (نماگر حاکمیت قانون ۳،۰، ۲۰۱۰)، «پروژه عدالت جهانی» خط سیر خود را تغییر داد. به جای تمرکز بر ورودی‌ها، درحال حاضر به تعدادی از نتایج خاصی که حاکمیت قانون در پی ترویج آن است، پرداخته است. دیگر پرسش این نیست که آیا قانون از آزادی عقیده و بیان حمایت می‌کند (مورد شماره ۷،۲) بلکه این است که آیا آزادی عقیده و بیان به‌طور مؤثر ضمانت می‌شود (مورد شماره ۵،۴). در کنار منافی که توسط حقوق بشر حمایت می‌شوند، نسخه جدید از کنترل مؤثر جرم، کاهش رفتار کیفری، محدود کردن جنگ داخلی، عدم خشونت میان شهروندان، عدالت مدنی، عدالت کیفری و عدالت غیررسمی به‌عنوان برخی از این نتایج ویژه یاد می‌کند.

این آثاری است که در زندگی مردم اتفاق می‌افتد. این جایی است که حاکمیت قانون تمام آنچه را که مردم به‌عنوان کارآفرین، به‌عنوان کارگر، به‌عنوان مالک، به‌عنوان مصرف‌کننده، به‌عنوان افرادی که وارد یک رابطه می‌شوند و به‌عنوان نوع بشر انجام می‌دهند، تحت فشار قرار می‌دهد.

شاخص حاکمیت قانون، نسخه ۱۳,۰

بسته ۱. محدود کردن اختیارات حکومتی

- ۱-۱. اختیارات حکومتی به‌طور مؤثر توسط حقوق بنیادین محدود می‌شوند.
- ۱-۲. اختیارات حکومتی به‌طور مؤثر توسط قانونگذار محدود می‌شوند.
- ۱-۳. اختیارات حکومتی به‌طور مؤثر توسط قوه قضائیه محدود می‌شوند.
- ۱-۴. اختیارات حکومتی به‌طور مؤثر توسط حسابرسی و بررسی مستقل محدود می‌شوند.
- ۱-۵. مقامات رسمی حکومتی در صورت سوءرفتار مجازات می‌شوند.
- ۱-۶. آزادی عقیده و بیان وجود دارد.
- ۱-۷. حکومت با حقوق بین‌المللی سازگار است.
- ۱-۸. انتقال قدرت در انطباق با قانون رخ می‌دهد.

بسته ۲. فقدان فساد

- ۲-۱. مقامات حکومتی نه رشوه درخواست می‌کنند و نه آن را می‌پذیرند.
- ۲-۲. مقامات حکومتی عملکرد خود را بدون تأثیر ناروا انجام می‌دهند.
- ۲-۳. مقامات حکومتی از منابع عمومی یا سایر منابع سوءاستفاده نمی‌کنند.

بسته ۳. قوانین روشن، منتشر شده و باثبات

- ۳-۱. قوانین برای عموم مردم قابل فهم است.
- ۳-۲. قوانین به‌صورت عمومی منتشر و به‌نحو گسترده قابل دسترس است.
- ۳-۳. قوانین باثبات است.

بسته ۴. نظم و امنیت

- ۴-۱. جرم به‌نحو مؤثر کنترل شده است.
- ۴-۲. نزاع داخلی به‌نحو مؤثر محدود شده است.
- ۴-۳. مردم برای جبران نارضایتی‌های شخصی به خشونت متوسل نمی‌شوند.



بسته ۵. حقوق بنیادین

- ۵-۱. رفتار برابر و بدون تبعیض به‌نحو مؤثر تضمین شده است.
- ۵-۲. حق بر حیات و امنیت افراد به‌نحو مؤثر تضمین شده است.
- ۵-۳. مراحل قانونی و حقوق متهم به‌نحو مؤثر تضمین شده است.
- ۵-۴. آزادی عقیده و بیان به‌نحو مؤثر تضمین شده است.
- ۵-۵. آزادی اعتقاد و مذهب به‌نحو مؤثر تضمین شده است.
- ۵-۶. آزادی از دخالت خودسرانه در حریم خصوصی به‌نحو مؤثر تضمین شده است.
- ۵-۷. آزادی مجامع و اجتماعات به‌نحو مؤثر تضمین شده است.
- ۵-۸. حقوق بنیادین کار به‌نحو مؤثر تضمین شده است.

بسته ۶. حکومت باز

- ۶-۱. فرآیندهای اداری برای مشارکت عموم مردم باز است.
- ۶-۲. پیش‌نویس‌های رسمی قوانین و مقررات در دسترس عموم مردم است.
- ۶-۳. اطلاعات رسمی به‌نحو مناسبی در دسترس است.

بسته ۷. اجرای قوانین و مقررات

- ۷-۱. قوانین و مقررات به‌نحو مؤثر اجرا می‌شود.
- ۷-۲. قوانین و مقررات بدون هیچ‌گونه تأثیر ناروا اعمال و لازم‌الاجرا می‌شود.
- ۷-۳. تشریفات قانونی در فرآیندهای اداری رعایت می‌شود.
- ۷-۴. حکومت اموال خصوصی را بدون پرداخت خسارت مناسب مصادره نمی‌کند.

بسته ۸. دسترسی به عدالت مدنی

- ۸-۱. مردم از [روش‌های] موجود جبران خسارت آگاه هستند.
- ۸-۲. مردم می‌توانند به شوراهای حل اختلاف^۱ در منازعات مدنی (حقوقی) دسترسی داشته و هزینه‌های آن را بپردازند.
- ۸-۳. مردم می‌توانند به دادگاه‌های مدنی (حقوقی) دسترسی داشته و هزینه‌های آن را بپردازند.
- ۸-۴. عدالت مدنی بی‌طرف است.
- ۸-۵. عدالت مدنی از تأثیرات ناروا مبرا است.
- ۸-۶. عدالت مدنی از تأخیرهای غیرقابل قبول دور است.

۷-۸. عدالت مدنی به نحو مؤثر اعمال می‌شود.

۸-۸. نظام‌های جایگزین در حل اختلافات،^۱ در دسترس، بی‌طرف و مؤثر است.

بسته ۹. عدالت کیفری مؤثر

۹-۱. نظام تحقیق کیفری مؤثر است.

۹-۲. نظام قضاوت کیفری به موقع و کارآمد است.

۹-۳. نظام تأدیبی در کاهش رفتارهای جنایی مؤثر است.

۹-۴. نظام عدالت کیفری بی‌طرف است.

۹-۵. نظام عدالت کیفری از تأثیرات ناروا مبرا است.

۹-۶. مراحل دادرسی و حقوق متهم به نحو مؤثر حمایت شده است.

بسته ۱۰. عدالت غیررسمی^۲

۱۰-۱. نظام عدالت غیررسمی به موقع و مؤثر است.

۱۰-۲. نظام عدالت غیررسمی بی‌طرف و از تأثیرات ناروا مبرا است.

۱۰-۳. نظام عدالت غیررسمی به حقوق بنیادین احترام گذاشته و از آن حمایت می‌کند.

۱-۳. بازیگران و منابع متعدد قانون

اما در اینجا مسائل قابل توجه بیشتری نیز وجود دارد. نسخه ۳،۰ (نگاه کنید به نماگر حاکمیت قانون، نسخه ۳،۰) همچنین از اشاره به بازیگران خاصی مانند دادگاه‌های ایالتی و حقوقدانان، یا ویژگی‌های این بازیگران مثل صلاحیت و مدرک تحصیلی آنها اجتناب می‌کند. این مسئله در راستای این واقعیت است که با انواع بسیار متفاوتی از مداخلات، می‌توان نتایج مطلوبی از راه‌های بسیار متنوعی به دست آورد. اگر هنوز از برخی بازیگران خاص نام برده می‌شود، برای مثال از دادگاه‌ها، جایگزین‌های مناسبی مانند نظام حل اختلاف جایگزین یا عدالت غیررسمی نیز مورد توجه قرار می‌گیرد. باید به عدالت مدنی و کیفری دست یافت. ویژگی‌های آشنای موجود در ادبیات مربوط به

۱. "Alternative Dispute Resolution" (ADR)، شامل فرآیندهای حل اختلاف و فونونی است که به‌عنوان وسیله‌ای برای منصرف کردن طرفین دعوا از طرح شکایت قانون عمل می‌کنند. در واقع این، اصطلاحی است برای راه‌هایی که طرفین می‌توانند اختلافات خود را با یا بدون دخالت شخص ثالث حل‌وفصل نمایند. "ADR" به طور کلی در چهار دسته اساسی دسته‌بندی می‌شود: مذاکره، میانجیگری، قوانین مشترک (مرضی‌الطرفین) و داوری (م).

۲. "Informal Justice" در مقابل "Formal Justice" دارای تفاوت‌هایی است. اصلی‌ترین تفاوت در نوع قدرت‌ها اعمال‌کننده و نیز استانداردهای مربوط به فرآیندهاست. نظام عدالت رسمی مبتنی بر اجرای قوانین مدون و فرآیندهای دادرسی است که در قانون تصریح شده‌اند. در مقابل نظام عدالت غیررسمی به قضاوت‌ها و مجازات‌های فرهنگی و اجتماعی باز می‌گردد و در بسیاری از نقاط دنیا و به‌ویژه کشورهای در حال توسعه و روستاهای دورافتاده همچنان از تأثیر زیادی برخوردار است (م).



حاکمیت قانون که پیشتر با بازیگران این حوزه گره خورده بود، حال در ارتباط نزدیک با نتایج است. عدالت مدنی و کیفری باید بی‌طرف، مبرا از تأثیرات ناروا و دور از تأخیرهای غیرقابل قبول باشد (مورد شماره ۶-۸، ۹، ۵-۹، ۲-۹). جالب توجه است که دیگر هیچ اشاره‌ای به استقلال دادگاه‌ها که یکی از مطلوب‌ترین ترتیبات نهادی در ادبیات مربوط به حاکمیت قانون بوده است، نمی‌شود. دادگاه‌ها به‌عنوان مؤلفه‌ای مؤثر در عدالت مدنی و بخش محتمل نظام عدالت کیفری مطرح می‌شوند و به خودی خود هدف به شمار نمی‌روند.

این اتفاقی است که کم‌وبیش درخصوص سازماندهی اصول تفکیک قوا روی می‌دهد. فهرست موارد موجود در نسخه ۳،۰، به این مطلب اشاره نمی‌کند، اما مشتمل بر چهارراه متفاوت برای محدود کردن اختیارات حکومتی است: توسط حقوق بنیادین، توسط قوه قانونگذاری، توسط قوه قضائیه و توسط حسابرسی و بررسی مستقل (مورد شماره ۱،۱ تا ۱،۴). دوباره، تعداد کثیری از بازیگران قادر به انجام این کار هستند.

به‌علاوه، هنجارها لزوماً توسط نهادهای حکومتی تصویب نمی‌شوند، تا زمانی که قابل فهم، منتشر شده و باثبات باشند (مورد شماره ۳،۱ تا ۳،۳). هیچ اشاره‌ای به منابع ویژه حقوق نشده است درحالی که ارجاع به «فرآیند قانونگذاری» در نسخه ۲،۰ (مورد شماره ۱۰،۲) هنوز راه اصلی برای تصویب قوانین است.

به‌نظر می‌رسد چیزی که درحال حاضر با آن مواجه هستیم، سلب تدریجی مفهوم حاکمیت قانون است. بازیگران خاص، اصول سازمان‌یافته خاص و منابع خاص حقوق ناپدید شده‌اند. چگونه می‌توان این مسئله را توضیح داد؟ شاید این وضعیت، پیامد تغییر جهت مسئله سنجش باشد که پیشتر براساس دروندادها و حال براساس برونداد استوار است. اما در پس‌زمینه می‌توان نقش دست‌اندرکاران «پروژه عدالت جهانی» را بر تمایلات مربوط به قانونگذاری مشاهده کرد. زمانی که سنجش بروندادها را آغاز می‌کنید، به‌خوبی درک می‌کنید که آنها صرفاً براساس هنجارهای برآمده از قوه مقننه معین نشده‌اند. امروزه هنجارها از تعداد زیادی از منابع مختلف سرچشمه می‌گیرند: نهادهای محلی و ملی قانونگذاری، سطوح فدرالی، نهادهای فراملی، سازمان‌های تخصصی، نهادهای اداری مقرراتگذار، سوابق دادگاه‌ها، نهادهای غیررسمی مانند "G20" و مؤسسات شبه‌دولتی (نهادهای نیمه‌دولتی). سازمان‌های خصوصی نیز تولیدکننده‌های پرکاری در زمینه هنجارها هستند. آنها استانداردهایی فنی را فراهم می‌کنند، رویه بسیار خوبی برای موضوع مسئولیت اجتماعی شرکت‌ها، مقررات مربوط به نام‌های دامنه و مقررات متعددی در سایر زمینه‌ها هستند.^۱ به جای یک

1. Marc Schneiberg and Tim Bartley, 'Organizations, Regulation, and Economic Behavior: Regulatory Dynamics and Forms from the Nineteenth to Twenty-First Century', in: *Annual Review of Law and Social*

رویه قانونگذاری رسمی، اغلب یک فرآیند مبتنی بر مذاکره است که منجر به ایجاد مقررات می‌شود.^۱ جالب است که نظام‌های قضایی گرایش دارند نسبت به سایر منابع هنجارها، باز عمل کنند. در بسیاری از کشورها، دادگاه‌ها راه‌های توسعه‌یافته‌ای برای اعمال هنجارهای معاهده‌های بین‌المللی، هنجارهای محلی، هنجارهای اجتماعی، هنجارهای پیشنهادی توسط بازیگران خصوصی، هنجارهای پیشنهادی توسط سایر دادگاه‌ها و یا هنجارهای ابداع شده توسط اساتید حقوق دارند.

تعداد کانون‌هایی که می‌توان به هنجارهای آنها استناد کرد بسیار زیاد است. این تنها دادگاه‌ها نیستند که شرایط لازم برای نظارت و تعادل را برقرار می‌کنند، بلکه همچنین تعدادی از سازمان‌ها سازوکارهای اجرایی تخصصی را در این زمینه فراهم می‌کنند. حساب‌رسیان نیز مقامات رسمی حکومت را درست مانند هیئت مدیره شرکت‌ها کنترل می‌کنند. سازمان‌های غیردولتی بر سازگاری با حقوق بشر نظارت می‌کنند. «دادگاه افکار عمومی» نیز در جایی که نمایندگان حکومت باید در مورد آنچه می‌کنند توضیح دهند، اغلب بیشتر از دادگاه قانونی یا پارلمان مؤثر است. شبکه‌های اینترنتی، توسط فناوری‌های جدید، مانند فیس‌بوک و توئیتر، تقویت می‌شوند و در اجرای بسیاری از انواع هنجارها مشارکت می‌کنند.

۴-۱. به سوی پاسخگویی به عنوان مفهوم اصلی

پس از این محو شدن ابزارهای خاص، چه چیزی برای ترویج حاکمیت قانون باقی می‌ماند؟ مفهوم اصلی که به نظر می‌رسد همچنان زنده باقی مانده است، پاسخگویی است. در واقع، تعاریف کنونی از حاکمیت قانون تمایل دارند از پاسخگویی براساس قانون آغاز کنند. هم دبیرکل سازمان ملل متحد و هم «پروژه عدالت جهانی» این واژه را در اولین جمله از تعریف خود استفاده کرده‌اند.^۲ روش‌های قدیمی‌تر مبتنی بر اینکه بازیگران حکومتی باید توسط قانون «محدود» شوند یا قانون باید «حکمرانی» کند، آرام آرام ناپدید می‌شوند.

چه چیزی ممکن است پشت این تغییر مسیر به سمت پاسخگویی پنهان شده باشد؟ شاید این موضوع بر واقعیات تأثیر می‌گذارد. مفهوم‌سازی اصلی درباره حاکمیت قانون، برای نظارت بر حاکمان مستبد توسعه یافته بود. آنها باید به‌طور ملموس و عینی «محدود» می‌شدند. حکمرانی آنها باید مهار می‌شد. اما امروزه تصویری که از حکمرانی وجود دارد بسیار پیچیده‌تر است. حکومت‌ها

Science (2008), p. 31; Michael Faure (ed.), *Globalization and Private Law: The Way Forward 2010*; Catherine E. Rudder, 'Private Governance as Public Policy: A Paradigmatic Shift', in: *The Journal of Politics* (2008), p. 899.

1. M.A. Eisenberg, 'Private Ordering through Negotiation: Dispute-Settlement and Rulemaking', *Harvard Law Review* (1976), p. 637.

2. Agrast et al., *WJP Rule of Law Index*, above n. 10, at p. 8.



صدها هزار نفر از مردم را به استخدام درمی‌آورند که هریک از آنها دارای وظایف و نقش‌های ویژه خود هستند. بنابراین تحت نظارت قرار دادن حاکمان مستبد تنها یکی از نگرانی‌هاست نه تمام آن. برای مثال، دادن اجازه به مقامات رسمی حکومتی برای اینکه فعالیت‌های خود را براساس قوانین موجود انجام دهند، می‌تواند دستورالعملی برای ایجاد یک حکومت دیوانسالار باشد. امروزه، یکی دیگر از معیارهای حکمرانی خوب، سازگاری با اوضاع و احوال و موقعیت‌های تازه است. پیشرفت در حکمرانی اغلب موضوع تنظیم و نو کردن مقررات است، به‌ویژه در جایی که باید وظایف حکومت به شیوه‌های متفاوت و کارآمدتر سازمان یابد و نیز در جایی که شرایط تغییر می‌کند و جهانی‌سازی یا مهاجرت، چالش‌های تازه‌ای را برای ایجاد ترتیبات جدید مطرح می‌کند. علاوه بر این، میل به آزادی در شهروندان و تجارت آنها وجود دارد. آنها به‌طور مداوم در حال تقاضای مقررات زدایی هستند. «محدود» شدن توسط قانون، تناسب زیادی با واقعیات موجود ندارد.

تا به حال، ارتباط دقیق بین قوانین و کسانی که بر آنها حکومت می‌شود، موضوع توجه جدی در مباحث مربوط به حاکمیت قانون نبوده است و پیوند به پاسخگویی هنوز توسط بسیاری از مؤلفان مورد توجه قرار نگرفته است.^۱ در هر حال، ادبیات پویایی درباره پاسخگویی وجود دارد. براساس نظر شدلر، این موضوع متضمن قدرت اعمال ضمانت اجراها و اجبار آنها به اعمال قدرت به شیوه‌ای شفاف و الزام آنها به توجیه فعالیت‌های‌شان است.^۲ در مقاله‌ای بسیار کامل، لیندبرگ پاسخگویی را بسیار ساده، اما اندکی رسمی‌تر تعریف می‌کند:^۳

۱. یک مأمور یا یک سازمان که باید حساب پس بدهد (الف)،
۲. یک حوزه یا دامنه‌ای از مسئولیت‌ها که موضوع پاسخگویی است (د)،
۳. یک مأمور یا یک سازمان که به کسی باید حساب پس بدهد (پ)،
۴. حق بر اصل «پ» که می‌توان براساس آن مأمور «الف» را ملزم کرد به آگاه کردن و توضیح/توجیه تصمیمات متخذه با توجه به دامنه (د)،
۵. حق بر اصل مجازات کردن مأمور اگر از آگاه کردن یا/و توضیح/توجیه تصمیمات خود با توجه به دامنه آن، تخطی کند. این مسئله مستلزم وجود برخی معیارها یا توقعات قابل سنجش برای ارزیابی این تصمیمات است.

باونز پاسخگویی را به‌مثابه ارتباطی بین یک بازیگر و یک نهاد تعریف می‌کند که در آن فعال

1. Notable exceptions are Amir N. Licht et al., 'Culture rules: The Foundations of the Rule of Law and Other Norms of Governance', in: *Journal of Comparative Economics* (2007), p. 659 at p. 665 but focusing on democratic accountability; Kathleen G. Noonan et al., 'Legal Accountability in the Service-Based Welfare State: Lessons from Child Welfare Reform', in: *Law & Social Inquiry* (2009), p. 523.

2. Andreas Schedler, 'Conceptualizing Accountability', in Andreas Schedler et al. (eds.) *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* 1999, p. 13 at p. 23.

3. Staffan I. Lindberg, *Accountability: The Core Concept and Its Subtypes* 2009.

متعهد به توضیح و توجیه اعمال خود است و نهاد می‌تواند سؤالاتی را مطرح و براساس آنها قضاوت کند و به این ترتیب فعال باید با پیامدهای اعمال خود روبه‌رو شود.^۱

پاسخگویی می‌تواند در مقابل کانون‌های متفاوتی قرار بگیرد و ضوابط برای ارزیابی نیز می‌تواند از جهات گوناگون مطرح شود. به موازات تعدد منابع و بازیگرانی که در حوزه حاکمیت قانون قابل مشاهده هستند، ادبیات مربوط به پاسخگویی راه‌های متفاوت بسیاری را برای سازماندهی آن شناسایی کرده است. سازوکارهای پاسخگویی می‌تواند افقی، عمودی از پایین به بالا، عمودی از بالا به پایین، داخلی، خارجی، با قدرت نظارتی کم و یا قدرت نظارتی زیاد باشد.^۲

۵-۱. چگونه باید مجموع عوامل مربوط به پاسخگویی را مورد سنجش قرار داد؟

چالش مربوط به سنجش حاکمیت قانون دعوتی است به بازاندیشی در مفاهیم. مفاهیم باید با آنچه در دنیای واقعی اتفاق می‌افتد، پیوند یابند. در دنیای واقعی شاهد کثرت هنجارها، بازیگران، کانون‌ها و سازوکارهای پاسخگویی هستیم. مفهوم پاسخگویی در اینجا در مرکز صحنه است. این فرآیند بازتعریف حاکمیت قانون، درحال انجام است و هنوز قطعیتی در مورد نتیجه‌ای که به دست خواهد آمد وجود ندارد. بهتر است به‌طور خلاصه توضیح دهیم که درحال حاضر در کجای کار هستیم و چه پرسش‌های تازه‌ای در مورد سنجش مطرح خواهد شد اگر بتوانیم حاکمیت قانون را حول محور پاسخگویی بازتعریف کنیم.

ایده‌محوری این است که مردم، در هر موقعیتی، رسمی یا غیررسمی، می‌توانند پاسخگو قلمداد شوند، به‌ویژه اگر دارای قدرت باشند. آنها باید در مقابل یک کانون ظاهر شوند و بسیار محتمل است که در مقابل تعداد بیشتری از کانون‌ها ظاهر شوند چرا که آنها مرتب درحال بسط و گسترش هستند. هر کانونی می‌تواند برای ارائه توضیح یا توجیه از آنها پرسش کند. وزرای دولت از همکاران خود، از نخست‌وزیر، از پارلمان، از مطبوعات و حتی شاید از کمیسیون تحقیق و تفحص از یک سیاستگذاری خاص، سؤال می‌کنند. تجار ممکن است مجبور به تشریح رفتار خود در مقابل دادگاه‌های متعدد در کشورهای مختلف شوند. در مجموع، این سازوکارهای پاسخگویی باید مؤثر واقع شوند. اما چگونه باید مجموع این سازوکارهای ایجاد شده مورد سنجش قرار گیرد؟

به‌دلیل وجود تعداد زیادی از کانون‌ها، پرسش این است که آیا برخی مسائل بیش از اندازه تکرار نمی‌شوند درحالی که به سایر مسائل به اندازه کافی پرداخته نمی‌شود؟ پاسخگو بودن در

1. Mark Bovens, 'Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework', in: *European Law Journal* (2007), p. 447 at p. 450.

2. Lindberg, *Accountability: The Core Concept and Its Subtypes*, above n. 21, at pp. 15-17.



برابر تعداد زیادی از کانون‌ها نیز می‌تواند منجر به امکان بروز پدیده «گزینش صلاحیت دلخواه»^۱ توسط متقاضیان شود. اگر تعداد بیشتری از کانون‌ها در زمان واحد فعال شوند، ممکن است ناکارآمدتر نیز باشند. با استفاده از ادبیات به کار رفته در مورد پاسخگویی می‌توان گفت، «محدوده سازوکارهای پاسخگویی» مستلزم توجه است. با وجود اینکه یافتن شواهدی مبنی بر سوءاستفاده نظام‌مند از رژیم‌های پاسخگویی، مانند دادخواهی در دادگاه‌ها، دشوار است، اما نمونه‌هایی از رفتارهای مدعیانی که به نظر می‌رسد افراطی هستند وجود دارد. این چالش بعدی در راه تلاش‌های مبتنی بر سنجش است. هزینه‌های موجود برای پاسخگو بودن و پاسخگو نگه داشتن مردم نیز خود می‌تواند مشکل تازه‌ای باشد. چگونه می‌توان بین تمام مسائل گفته شده تعادل برقرار کرد؟

پاسخگویی دربردارنده معیارهایی برای ارزیابی است. این هنجارها می‌توانند از منابع متعدد متفاوتی سرچشمه بگیرند. آیا در جایی که هنجارها با یکدیگر در تعارض هستند و یا نواقصی دارند، سازوکارهای پاسخگویی می‌توانند کارآمد باشند؟ اینها مسائلی سنتی در رویه قضایی هستند اما مستلزم پاسخ‌های متفاوت‌تر و عملی‌تر در زمانی هستند که بسیاری از هنجارها با منابع متعدد در حال رقابت با یکدیگرند. در بسیاری از فعالیتهای انجام شده در مورد فرآیند قضاوت، ایده سلسله‌مراتبی بودن منابع حقوقی رد شده است. مفاهیم برگرفته از هنجارهای مبتنی بر قانون اساسی، قوه قانونگذاری و سوابق و هنجارهای برآمده از بازیگران خصوصی را می‌توان در تصمیم خاصی در مورد یک پرونده با یکدیگر ادغام کرد. آشتی دادن پیام‌های صادره از هنجارهای متفاوت و منابع متفاوت، چالش اصلی برای هر نوع سازوکار مربوط به پاسخگویی است.

پرسش بعدی این است که آیا هنجارها به‌خودی‌خود و به اندازه کافی منصفانه هستند. مسئله دیگری که ممکن است مورد توجه قرار گیرد، فرآیندی است که در آن هنجارها متولد می‌شوند. آیا همان‌گونه که در سومین اصل مطرح شده از سوی «پروژه عدالت جهانی» آمده است، این هنجارها در فرآیندی «قابل دسترس، منصفانه و کارآمد» ایجاد شده‌اند؟ چه از راه ماهوی و چه از طریق رویه‌ای، یکی از اینها یا دیگری، کیفیت هنجارها ممکن است در معرض ارزیابی قرار گیرند.

فرآیند پاسخگویی می‌تواند پیامدهایی نیز داشته باشد. دادگاه ممکن است حکم زندان یا جریمه صادر کند. سایر کانون‌ها ممکن است نظری ارائه کنند که باعث استعفای یک فرد مسئول یا صدور

۱. "Forum Shopping" که در حقوق فرانسه به "*Élection de juridiction*" ترجمه شده است، اصطلاحی در حقوق بین‌الملل خصوصی است و نامی غیررسمی که به امکانی داده شده که در آن طرفین دعوا می‌توانند پرونده قضایی خود را در دادگاهی اقامه کنند که به نظرشان مطلوب‌ترین شرایط قضای را برای آنها فراهم خواهد کرد. به لحاظ زبانی، اصطلاح انگلیسی به ایده امکان جستجوی مکانی برای انجام بهترین خرید ممکن اشاره دارد و معادل فرانسوی آن که در روزنامه رسمی ۲۵ می ۲۰۰۸ انتشار یافته است، اینگونه توضیح داده شده است: «انتخاب یک حوزه قضایی به دلیل منافع، رویه‌ها یا قوانین ماهوی که از آنها انتظار نتیجه می‌رود». (م).

یک گزارش حسابرسی شود که به حسن شهرت وی خدشه وارد کند. برای کسانی که درگیر این پیامدها می‌شوند، اضافه شدن این مسائل ممکن است منجر به نتایج افراطی شود. در سایر وضعیت‌ها، ممکن است پیامدهایی ناکافی به وجود آید. پاسخگویی رهبران جهان در مورد مسئله سیاستگذاری‌های آنها درخصوص تغییرات آب و هوا، مثال خوبی است. آیا نظام نظارتی حاکمیت قانون باید در مورد کیفیت برون‌دادها (نتایج) نیز وجود داشته باشد؟ آنگونه که مشاهده کردیم، «پروژه عدالت جهانی» گام‌های استواری در این زمینه برداشته است.

۲. حاکمیت قانون: مشکل با مشکل

۲-۱. تقاضا برای پاسخگویی

به نظر می‌رسد پاسخ دادن به چنین پرسش‌هایی در مورد کافی بودن پاسخگویی بدون توجه به نیاز برای وجود پاسخگویی امکان‌پذیر نیست. در مباحث مربوط به حاکمیت قانون، نیاز به حاکمیت قانون کم‌وبیش مفروض است. تقاضا برای حمایت قانونی در ارجاعاتی که به حقوق بشر و دسترسی به عدالت به‌طور کلی وجود دارد، منعکس شده است. این موضوعات به صورت جزئی مورد مطالعه قرار نگرفته‌اند.

اقتصاددانان نهادگرا، به سهم خود بر اینکه سازمان‌ها چگونه در تعامل بین عرضه و تقاضا شکل گرفته‌اند تأکید زیادی داشته‌اند.^۱ شهروندان، متقاضی دسترسی به سازمان‌هایی هستند که از حقوق آنها حمایت می‌کنند. رهبران قدرتمند اگر در راستای منافعشان باشد، این دسترسی را اعطا می‌کنند.^۲ از این دیدگاه، قابل درک است که تنها اصلاح مجموعه‌های قوانین، راه‌اندازی دادگاه‌ها یا فراهم کردن پاسخگویی حکومت در قانون اساسی، کافی نیست. سازمان‌ها به‌خودی‌خود کارآمد نخواهند شد، زیرا گرایش دارند به اینکه به قوی‌ترین تقاضاهای مردم که اغلب از سوی نخبگان مطرح می‌شود، واکنش نشان دهند.

برای مثال، اگر مدعی‌علیه شخص قدرتمندی باشد که بتواند قضات را تحت تأثیر قرار دهد، تأسیس دادگاه‌های جدید، موجب برقراری توازن به نفع مدعی نخواهد شد. اگر تقاضا برای پاسخگویی شهروندان بهتر تشریح شود و سازمان‌ها به شهروندان و مشکلات آنها نزدیک‌تر باشند، برآورده شدن نیاز به پاسخگویی بسیار محتمل‌تر است. دادگاه‌ها بسیار مؤثرتر خواهند بود اگر تخصصی‌تر شوند، رویه‌های ساده‌تری داشته باشند و سزای مداخلات [ناموجه‌ای] را که در امور

1. Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change, Economic Performance* 1990; Douglass C. North et al., *Violence and Social Orders; A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History* 2009.

2. A.K. Dixit, *Lawlessness and Economics: Alternative Modes of Governance* 2004, pp. 3-4.



شهروندان می‌کنند ببینند. به‌طور کلی، مشوق‌های مربوط به دادگاه‌ها ثابت می‌کند که آیا آنها شبیه به کسانی هستند که به تقاضاهای مربوط به پاسخگویی گروه خاصی از شهروندان پاسخ داده‌اند.^۱

۲-۲. مشکلات دادرسی^۲

بنابراین، نیازهای مربوط به پاسخگویی در مورد شهروندان چیست و چگونه می‌توان آنها را به بهترین شکل تشریح کرد؟ تا به حال، ادبیات مربوط به حاکمیت قانون به‌ندرت با نهادهای پژوهشی علاقمند که براساس سنت حقوق و جامعه‌شناسی توسعه پیدا کرده‌اند، پیوندی یافته است. از دهه ۱۹۸۰، مطالعات مربوط به نیازهای حقوقی در بسیاری از کشورها اداره شده است.^۳ در این زمینه یک روش مطالعاتی استاندارد توسعه‌یافته است که در آن افراد یک گروه مشکلاتی را که به‌عنوان «مشکلات دادرسی» تجربه کرده‌اند، مورد شناسایی قرار داده‌اند.

این نوع پژوهش‌ها با فهرستی کوتاه از مشکلات ریشه‌دار در مسائل حقوقی آغاز می‌شود. به دلیل اینکه پاسخ‌دهندگان ممکن است مشکلات عدیده‌ای را مطرح کنند، پژوهش‌ها مروری بر مهم‌ترین مشکلاتی که مردم تمایل دارند به نظام حقوقی نسبت دهند ارائه می‌دهد. فهرستی که در پی می‌آید قابل توجه است:

- طلاق و شکست در روابط مشابه (حمایت از کودکان، سایر عواقب طلاق، خشونت خانگی)،
- وصیتنامه و مسائل مربوط به ارث (تعیین سهام، تخصیص دارایی‌ها)،
- پایان استخدام و شرایط آن (قطع پرداخت‌ها، دوره اخطار،^۴ مسائل مربوط به پرداخت، امنیت کار)،
- مشکلات همسایه‌ها (آزار، مسائل مربوط به ساخت‌وساز، مسائل مربوط به تعیین حدود، خشونت با همسایگان)،

1. Juan C. Botero et al., 'Judicial Reform', in: *The World Bank Research Observer* (2003), p. 61 at p. 65; Francisco Cabrillo and Sean Fitzpatrick, *The Economics of Courts and Litigation* 2008, pp. 221-235.

2. Justiciable problems

3. Martin Gramatikov, *Multiple Justiciable Events in Bulgaria*, in Legal Services Research Centre (ed.), *Reaching Further: New Approaches to the Delivery of Legal Services* 2008; Ab Currie, *The Legal Problems of Everyday Life*, International Legal Aid Group 2007; Christine Coumarelos et al., *Justice Made to Measure: NSW Legal Needs Survey in Disadvantaged Areas* 2006; Tony Dignan, *Legal Need in Northern Ireland: Literature Review* 2004; American Bar Association, *Comprehensive Legal Needs Study* 1994; Barbara A. Curran, *The Legal Needs of the Public: The Final Report of A National Survey* 1977; Dame Hazel Genn and Alan Paterson, *Paths to Justice Scotland. What People in Scotland Do and Think about Going to Law* 2001; Dame Hazel Genn and Sarah Beinart, *Paths to Justice. What People Do and Think about Going to Law?* 1999; Pascoe Pleasence et al., *Causes of Action: Civil Law and Social Justice* 2004; Etan Michelson, 'Climbing the Dispute Pagoda: Grievances and Appeals to the Official Justice System in Rural China', in: *American Sociological Review* (2007), p. 459; Christoph Hommerich and Matthias Kilian, *Mandanten und ihre Anwälte: Ergebnisse einer Bevölkerungs umfrage zur Inanspruchnahme und Bewertung von Rechtsdienstleistungen* 2007.

۴. "Notice period" مقدار مهلتی است که استخدام‌کننده به مستخدم می‌دهد، اگر تصمیم به پایان دادن به کار مستخدم گرفته باشد. براساس قوانین اگر استخدام‌کننده قصد پایان دادن به دوره استخدام دائمی مستخدم را داشته باشد، باید برطبق مهلت‌های مقرر در قانون آن را به اطلاع وی برساند. (م.)

- استفاده از زمین و مسکن (حفاظت و تصدی، تعمیر و نگهداری، اجاره)،
 - صدمه شخصی (تصادف، تخصیص مسئولیت، جبران خسارت)،
 - مشکلات مصرف‌کنندگان با کیفیت کالاها و خدمات (رضایت آگاهانه، اطلاعات مربوط به محصول، محصولات و خدمات معیوب، تعمیر، جایگزینی، جبران خسارت)،
 - مشکلات مربوط به حقوق مالکیت (توجه به منافع عمومی، جبران خسارت)،
 - مشکلات مربوط به بدهی‌ها (تحویل با اعتبار، پرداخت، عجز از پرداخت دیون)،
 - مزایای تأمین اجتماعی (تعیین، شرایط)،
 - شکایت از اعمال دولت (اجازدها و پروانه‌ها، اسناد و مدارک)،
 - تحقیق و بررسی (و فعالیت‌های قابل مقایسه پلیس)،
 - بازداشت (گزینه‌های دفاع، رفتار در بازداشت).
- طبقه‌بندی‌های مشابهی در حوزه مربوط به عدالت کیفری انجام شده است. بررسی‌های مربوط به قربانیان جنایت‌های بین‌المللی به‌طور منظم از دهه ۱۹۸۰ انجام شده است. همه اینها بر بروز مشکلات دادرسی مانند سرقت، دزدی، ضرب‌وشتم و خشونت جنسی نظارت می‌کند.
- پژوهش‌های انجام شده در زمینه حقوق تطبیقی نیز یکی دیگر از منابع غنی توصیف این نوع از مشکلات است. روش‌های کاربردی حقوق تطبیقی به مقایسه راه‌حل‌های حقوقی برای مشکلات مشابه در همه کشورها می‌پردازد.^۱ بنابراین این ادبیات به توصیف مشکلات حقوقی به روشی مبتنی بر واقعیت‌ها و مستقل از یک رژیم خاص حقوقی متمایل است.

۲-۳. طبقه‌بندی استاندارد و اپیدمیولوژی^۲ مشکلات

همه اینها نشان می‌دهد که بسط دادن طبقه‌بندی مشکلات دادرسی، به‌گونه‌ای که در مکان‌های مختلفی در سراسر دنیا قابل استفاده باشد، ممکن است. توصیفات ارائه شده می‌تواند با مسائلی مانند سرقت یک خودرو، شکست در یک رابطه با خشونت خانگی یا درخواست هدیه از سوی مقامات رسمی دولتی قابل تطبیق باشد. هیچ تعریف قانونی جدیدی در کار نیست. تنها توصیفات از مشکلاتی که توسط افراد در عمل تجربه شده است.

طبقه‌بندی کار ساده‌ای نیست، چرا که رویدادهای مربوط به دادرسی ارتباط نزدیکی با نیاز به

1. Reinier H. Kraakman and Henry Hansmann, *The Anatomy of Corporate Law: A Comparative and Functional Approach* 2004.

۲. "Epidemiology" یا «همه‌گیرشناسی»، به معنای مطالعه نحوه انتشار بیماری‌ها و عوامل بیماری‌زا یا هر عامل دیگری است که به سلامت مربوط باشد. معنی لغوی این اصطلاح «شناخت آنچه بر مردم می‌گذرد» است و حتی اگر وضعیت بهداشتی جامعه مدنظر باشد مسائل اقتصادی، جامعه‌شناسی، فرهنگی و مذهبی نیز از اهمیت بسیاری برخوردار است. (م).



راه حل دارند. قربانی یک تصادف معمولاً نیازمند شناسایی، تخصیص مسئولیت و جبران خسارات وارده است. پس آیا مشکل تصادف است یا جبران خسارت؟ اما این برخلاف سایر حوزه‌های خدمات عمومی مانند بخش بهداشت و درمان نیست، جایی که شخصی که از یک بیماری رنج می‌برد امیدوار است درد از بین برود، ناتوانی ناپدید شود و ریسک بازگشت بیماری به حداقل برسد.

ثابت شده است که طبقه‌بندی مشکلات بسیار مفید بوده و در سایر زمینه‌ها نیز امکان‌پذیر است. شایع‌ترین مشکلات پزشکی توسط «سازمان بهداشت جهانی» به گونه‌ای دسته‌بندی شده است که وقوع آنها به سادگی در هر جای دنیا قابل بررسی و مقایسه است. طبقه‌بندی آماری بین‌المللی بیماری‌ها و مشکلات مربوط به بهداشت و درمان (ISD) دربردارنده طبقه‌بندی با بیش از ۱۲,۰۰۰ مشکل پزشکی است. برای مشکلات مربوط به سلامت روانی، راهنمای تشخیصی و آماری اختلالات روانی (DSM) از سال ۱۹۵۲ موجود است. کارشناسان بین‌المللی درحال حاضر مشغول کار بر روی پنجمین نسخه هستند که قرار بوده است در سال ۲۰۱۳ ارائه شود.

براساس چنین طبقه‌بندی، امکان گسترش یک «اپیدمولوژی» از مشکلات حقوقی که نیازمند درمان هستند وجود خواهد داشت. این فهرست که با مشکلات دادرسی افراد شروع می‌شود، قابل تسری به مشکلات عمومی است که صاحبان کسب‌وکارها با آن مواجه می‌شوند. رویه شرکت‌های حقوقی (شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات حقوقی) و دادگاه‌های تجاری می‌تواند اولین شاخص‌های چنین مشکلاتی را به دست دهد: اختلافات مربوط به تأمین کالاها و خدمات، اختلافات مربوط به ارتباطات بلندمدت (توزیع، همکاری، تعارض سهامداران)، مسائل مربوط به مالکیت فکری و مانند اینها.

گام بعدی که احتمالاً بسیار دشوارتر نیز هست، شناسایی مشکلاتی است که مردم تمایل دارند در مورد آنها دست به یک «اقدام جمعی» بزنند. بسیاری از مسائل مربوط به حکمرانی توسط گروه‌هایی از مردم که شکایات مشترکی دارند، مطرح می‌شود و برای آنها انواعی از نمایندگی سازماندهی شده است. اعضای پارلمان، نهادهای بازرسی،^۱ اتحادیه‌های صنفی، سازمان‌های مصرف‌کنندگان و منافع کسب‌وکار نیازمند کانون‌هایی هستند که در آنها بتوانند از طرف افراد تشکیل‌دهنده خود پاسخگویی را مطالبه کنند. مسیر دیگری که از طریق آن این فهرست قابل گسترش است، مسائل مربوط به پاسخگویی در درون نظام سیاسی و در حواشی آن است. تأمین مالی حزب نمونه آشکاری است. به‌رغم اینکه ممکن است بحث‌برانگیز باشد، پاسخگویی مطبوعات برای کیفیت گزارش‌هایی که ارائه می‌کنند نیز مسئله جدی است. برای دادگاه‌ها، نوعی از پاسخگویی برای شیوه‌ای که آنها به وظایف خود عمل می‌کنند نیز مورد نیاز است. انتشار اسنادی که اخیراً

توسط ویکی لیکس صورت گرفته است و واکنش‌های به آن، نشان می‌دهد که شاید در ارتباطات خارجی و دیپلماسی نیز با فقدان پاسخگویی روبرو هستیم.

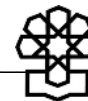
همانطور که در مورد بخش بهداشت و درمان مطرح شده است، بروز مشکلات به خودی خود می‌تواند اولین شاخص کیفیت حاکمیت قانون در کشور مورد نظر باشد. به‌طور قطع پیشگیری از سرقت، خشونت‌های جنسی، صدمات شخصی و فساد، هدف نهایی هر نظام حقوقی است و کاهش شیوع چنین مشکلاتی، امری مطلوب است. اما در برخی از مناطق، تعداد مشکلات حقوقی مسئله چندان مهمی نیست. شاید طلاق، پایان دادن به روابط استخدامی و اختلافات میان صاحبان کسب‌وکارها اجتناب‌ناپذیر است. چالش اصلی مقابله با آنها به شیوه‌ای کارآمد است. درست به همان صورت که بیماری‌ها باید درمان شوند تا سلامتی بازگردد، مشکلات حقوقی نیز باید با سازوکارهای پاسخگویی با کارکرد مناسب، حل شوند.

۴-۲. فرآیند جستجوی پاسخگویی

مطالعات مربوط به نیازهای حقوقی که در پاراگراف «به سوی سنجش نتایج» از آن صحبت شد، با ارائه جزئیات بررسی می‌کند که اگر مردم به پاسخگویی دست یابند چه خواهند کرد. وقتی مشکلات حقوقی را تجربه کنند، درصدد به‌دست آوردن اطلاعات و توصیه از سوی دوستان، اعضای خانواده، حرفه‌ای‌ها و سازمان‌ها برمی‌آیند. همچنین به دنبال راه‌هایی برای تأثیرگذاری بر طرف دعوا در یک منازعه توسط ابزارهای غیررسمی و پاره‌ای اوقات استفاده از اقدامات رسمی هستند. داده‌ها نشان می‌دهد دسترسی به عدالت، فرآیندی بسیار آشفته‌تر از نمودارهای سازمانی مرتبی است که نظام‌های حقوقی پیشنهاد می‌کنند.

معمولاً، افراد ابتدا مذاکره می‌کنند و سپس آن را در جهت درخواست از اشخاص ثالث برای مداخله تشدید می‌کنند. بسته به نوع مشکل، ممکن است به کانون‌های پاسخگویی مانند پلیس، افراد ارشدی که بر روی طرف دعوا نفوذ دارند، مقامات رسمی حکومتی، نهادهای نظارتی، هیئت‌های داور، دادگاه، روزنامه‌های محلی یا شبکه‌های تلویزیونی فعال در رسیدگی به شکایات مردم، مراجعه کنند. ممکن است این کانون‌ها سبب دستیابی به راه‌حل شوند.

از منظر افرادی که به دنبال پاسخگویی هستند، کثرت کانون‌ها واقعیتی است که گاهی اوقات به سردرگمی منجر می‌شود. اگر افراد مجبور شوند برای یک مشکل به کانون‌های متعدد یکی پس از دیگری مراجعه کنند، این مسئله می‌تواند به پیچیدگی‌های عمده‌ای تبدیل شود. دادگاه‌ها با جرائم برخورد می‌کنند و نمایندگان ادارات و کمیسیون‌های حقیقت‌یاب تنها می‌توانند پیامدهای مشخصی



را تعیین کنند. برای مثال، آنها معمولاً برای تعیین میزان خسارت افرادی که به دنبال راه چاره هستند، اختیاری ندارند. به عنوان یک قاعده، اگر در مورد تمام پیامدهای مطلوب آن در یک کانون یا دست کم در یک فرآیند ادغام شده تصمیم گرفته شود، دسترسی به عدالت بهبود خواهد یافت. به عبارت دیگر، کثرت کانون‌ها به مردم گزینه‌هایی برای انتخاب می‌دهد. آنها می‌توانند مسائل بانکی یا کیفری و یا موضوعات مربوط به رهبران سیاسی را به شیوه‌های گوناگونی مطرح کنند. آنها می‌توانند خود را در گروه‌هایی که در آن ذینفع هستند سازماندهی کنند و از آرای خود برای تحت تأثیر قرار دادن قوه قانونگذاری استفاده کنند و یا با طرح ادعاهای خود نزد مطبوعات بروند. برای برخی منافع، ممکن است نهادهای نظارتی متعددی مانند بانک مرکزی و نهادهای مقررانگذار برای ارائه خدمات مالی موجود باشد. متقاضیان می‌توانند به عدالت غیررسمی از طریق هیئتی در روستا یا راه‌حلهایی که توسط کلیسا در نظر گرفته شده است، دسترسی داشته باشند. در یک منازعه بین همسایه‌ها، آنها به گزینه‌های متعددی در نظام حقوقی رسمی دسترسی دارند، مانند پلیس، دادگاه محلی یا حتی شهردار شهر خود. اما در عین حال امکان مراجعه به سایر نهادها از جمله شورای شهر برای مداخله همچنان وجود دارد. در واقع دسترسی به عدالت چیزی شبیه به بازار است.^۱ افراد اگر از نتیجه حاصله از یکی از این کانون‌ها راضی نباشند، از کانونی دیگر درخواست «فرجام» می‌کنند، و این کار را تا جایی ادامه می‌دهند که راضی شوند یا دیگر منبعی برای مراجعه وجود نداشته باشد. این تصویری است که می‌توان در عمل از دسترسی به عدالت مشاهده کرد.

علاوه بر این، مطالعات مربوط به نیازهای حقوقی نشان می‌دهد که مردم تمایل ندارند به طور جدی بین کانون‌های بدون جانبداری و سایر کانون‌ها تمیز قائل شوند. اگرچه آنها قطعاً بی‌طرفی را ترجیح می‌دهند،^۲ اگر باور داشته باشند که می‌توان سایر افراد را به شیوه‌ای که منجر به جبران خسارت مناسب و کافی شود به پاسخگویی وا داشت، به کانون‌های کمتر مستقل مراجعه خواهند کرد. از نظر آنها، استقلال یک بده - بستان است، نه یک ارزش مطلق.

در حالی که مردم در حال دادوستد برای عدالت هستند، با هنجارهای متفاوتی که در وضعیت آنها قابل اعمال است، مواجه می‌شوند. ممکن است عالمان علم حقوق با ایده یک نظام حقوقی دارای مقررات واحدی برای هر موقعیت تهییج شوند، که در عمل و در جریان زندگی روزمره و در دادگاه‌های متعدد موجود ممکن است به یک واقعیت تبدیل شود.^۳ در مذاکرات، طرفین به دنبال

1. Maurits Barendrecht, *Growing Justice: Justice Policies and Transaction Costs*, SSRN, 2009.

2. Tom R. Tyler, 'Citizen Discontent with Legal Procedures: A Social Science Perspective on Civil Procedure Reform', in: *American Journal of Comparative Law* (1997), p. 871, at p. 892; Tom R. Tyler, 'What Is Procedural Justice? Criteria Used by Citizens to Assess the Fairness of Legal Procedures', in: *Law & Society Review* (1988), p. 103.

3. Paul S. Berman, 'Global Legal Pluralism', in: *Southern California Law Review* (2007), p. 1155, at p. 1234.

ترازی و همپوشانی بین هنجارها هستند. در دسترس بودن چندین ضابطه متعدد، تنها یک مشکل نیست. در دسترس بودن ضوابط متعدد به معنای داشتن اطلاعات بیشتر در مورد آن چیزی است که دیگران آن را به عنوان رفتاری قابل قبول پذیرفته‌اند و این می‌تواند موجب انعطافی باشد که برای یافتن یک راه حل خوب برای یک مشکل خاص مورد قبول هر دو طرف، ضروری است.^۱

در حوزه سیاست‌ها و دولت مرکزی، تعداد کانون‌های محتمل که می‌توان به آنها مراجعه کرد احتمالاً بسیار بیشتر است. مسائل را می‌توان نزد پارلمان‌ها، دادگاه‌های عالی، کمیسیون‌ها و نمایندگی‌ها دوباره و دوباره مطرح کرد و پروراند. گستره دادوستد با این کانون‌ها در اینجا یک هنجار است و نه موردی استثنایی. برای مثال، سازمان‌های مصرف‌کنندگان در هلند می‌توانند از مطبوعات، دادگاه‌ها و مقامات مسئول در این زمینه استفاده کنند. آنها می‌توانند برای مقررانگذاری بهتر در بروکسل یا لاهه، در سطح دیوانسالاری یا احزاب سیاسی لابی کنند.

بنابراین دیدگاه از پایین به بالا تصدیق‌کننده دیدگاهی است که در صورت تحلیل حاکمیت قانون به عنوان مفهومی از بالا به پایین و سپس عملیاتی شدن آن به منظور سنجش فراهم می‌شود. پاسخگویی با رقابت بین سازوکارهای متعدد خود به واقعیت تبدیل می‌شود. اینکه مسئله به شیوه‌ای رضایتبخش با پیامدهای مناسب حل و فصل شود، به آنچه با مجموع این مداخلات کامل می‌شود بستگی دارد. سنجش آنچه تمام سازوکارهای جداگانه پاسخگویی به نحو جداگانه به آن دست می‌یابند امری نزدیک به غیرممکن است.

این نتیجه جالب است، چرا که تصدیق می‌کند سنجش کیفیت کار بازیگرانی که حاکمیت قانون را تأمین می‌کنند نیز چندان سودمند نیست. بسیار خوب است که کشوری دارای حقوقدانان خوب، قضات سطح بالا، مأموران پلیس درجه یک و دادستان‌های فوق‌العاده باشد. اما این متخصصان بزرگ ممکن است تمام مدت رفتار سازوکارهای ناکافی پاسخگویی یا مشکلاتی نه چندان فوری شوند. آنچه اهمیت دارد، کیفیت عملی است که این افراد در مجموع برای مردمی که اضطراری‌ترین مشکلات را دارند، انجام می‌دهند.

۵-۲. علاج رضایتبخش مشکلات: سنجش عدالت

مطالعات نیازهای حقوقی، داده‌هایی در مورد نتایجی که مردم به دست می‌آورند و نیز رویه‌هایی که از خلال آنها این نتایج به دست آمده است ارائه می‌دهد. الگوی نوعی این است که درصد کمی از مشکلات دادرسی افراد سرانجام در دادگاه مورد تصمیم‌گیری واقع می‌شود یا از طریق شخص ثالث دیگری مورد قضاوت قرار می‌گیرد. در ایالات متحده، تعداد دعاوی مدنی که در دادرسی

1. Maurits Barendrecht and Jin Ho Verdonchot, *Objective Criteria: Facilitating Dispute Resolution by Information about Going Rates of Justice* 2008.



رسمی مورد تصمیم‌گیری واقع می‌شود کمتر از دو درصد از تمام دعاوی ثبت شده است.^۱ در کشورهای دارای نظام حقوقی رومی - ژرمنی، ۵ تا ۱۰ درصد از دعاوی ممکن است از طریق قضاوت حل و فصل شوند. بسته به نتایج مورد انتظار و هزینه‌های طرح دعاوی قضایی و سایر عوامل زمینه‌ای، ۳۰ تا ۶۰ درصد از دعاوی ممکن است به توافق ختم شود. بخش قابل توجهی از دعاوی به پایان می‌رسند، چرا که مشکل به‌خودی خود از میان رفته است. بخش دیگری مورد تعقیب قضایی قرار نمی‌گیرند یا در بین راه رها می‌شوند، چرا که ادامه دادن مسیر بسیار هزینه‌بر است یا سودمند نیست و یا منجر به دشواری‌های فراوان می‌شود. برخی مشکلات به‌خودی خود حل می‌شوند، در حدود نیمی از مشکلات با شیوه‌هایی کم‌ویش موفق علاج می‌یابند و برخی دیگر دست‌کم با منابعی که در حال حاضر در دسترس است، علاج‌ناپذیر باقی می‌مانند.

اثبات کیفیت این نتایج به راحتی امکان‌پذیر نیست. در بخش بهداشت و درمان، ملاک برای درمان موفق تقریباً سراسر است. نشانگان بیماری ناپدید می‌شود و بیماران با شکایات جدید بازنمی‌گردند. برای راه‌های چاره در بخش قضایی و پاسخگویی، آشکارترین پیچیدگی این است که معمولاً دست‌کم دو طرف در ماجرا درگیر هستند. گذشته از این، توافق می‌تواند منعکس‌کننده محاسن پرونده و نزدیک‌کننده تقریبی نتایجی باشد که ممکن است در دادگاه حاصل شود. اما می‌تواند نتیجه هزینه بالای دسترسی برای مدعی و چانه‌زنی‌های سخت مدعی‌علیه نیز باشد. بنابراین ممکن است مدعی بسیار کمتر از آنچه استحقاقش را دارد دریافت کند. به عبارت دیگر، برخی مدعیان قادر به دستیابی به یک توافق مهم در دعوا یا با مدعی‌علیه‌هایی هستند که احساس می‌کنند گزینه دیگری برای مواجهه با هزینه‌های بالای طرح دعاوی قضایی ندارند. اینکه طرفین تصمیم دادگاه را بپذیرند به کیفیت تصمیم بستگی دارد اما علاوه بر آن به هزینه‌ها و احتمال تغییر تصمیم در مرحله تجدیدنظر نیز وابسته است.

ادبیات مربوط به حاکمیت قانون همیشه خود را از ضوابط ماهوی در مورد نتایج، دور نگه داشته است. این مسئله توسط مؤلفانی همچون ژوزف رز که تعریفی شکلی از حاکمیت قانون را بدون هرگونه ضابطه ماهوی برای ارزیابی، برگزیده‌اند هدایت شده است.^۲ اما در درون این ادبیات همچنان بحث‌های زیادی درباره کارآمدی جریان دارد. تا به حال، دقت نظر اندکی در این ضابطه در درون ادبیات مربوط به حاکمیت قانون وجود داشته است. برای مثال، هیچ تعریف کاربردی و مورد توافقی در مورد دسترسی کافی به عدالت وجود ندارد. کتاب‌هایی که بیشترین نقل قول در مورد

1. Marc Galanter, 'The Vanishing Trial: An Examination of Trials and Related Matters in Federal and State Courts', in: *Journal of Empirical Legal Studies* (2004), p. 459 at p. 461.

2. Joseph Raz, 'The Rule of Law and Its Virtue', in: *The Law Quarterly Review* (1977), p. 195.

دسترسی به عدالت^۱ از آنها صورت گرفته است نیز تعریف روشنی در مورد این مفهوم ندارند. به نظر می‌رسد «پروژه عدالت جهانی» نیز با ضابطه موجود برای پاسخگویی مؤثر درگیر است. از یک طرف، نشانگر «ترکیبی از جدیدترین و به‌روزترین دانش‌ها به‌منظور ایجاد پیشرفت» در ادبیات مربوط به حاکمیت قانون است در جایی که دسترسی به عدالت را در قالب ضابطه‌ای که نه گسترده است و نه پایانی باز دارد، مفهوم‌سازی می‌کند. این ضوابط عبارتند از: آگاهی از راه‌چاره‌های موجود، شوراها قابل دسترس و مقرون به صرفه، دادگاه‌های قابل دسترس و مقرون به صرفه، بی‌طرفی، فقدان تأثیرات ناروا، فقدان تأخیرهای غیرقابل قبول، اجرای مؤثر و نظام‌های جایگزین در حل اختلافات که قابل دسترسی، بی‌طرف و مؤثر باشند.^۲ از طرف دیگر، نسخه ۲،۰ شاخص حاکمیت قانون، ضوابط ماهوی را در مورد مسائلی همچون «عدالت مدنی»، «عدالت کیفری» و «عدالت غیررسمی» معرفی می‌کند. همچنین «پروژه عدالت جهانی» مستلزم قوانینی است که منصفانه، یکسان در تصویب و فرآیند اداری و اجرا باشند (نگاه کنید به اصول دوم و سوم که در پاراگراف «به سوی سنجش نتایج» نقل شده است) و البته نام «پروژه عدالت جهانی» خود گویای همه چیز است.

این ارجاعات به عدالت در راستای تمایل به سنجش نتایج رویه‌هایی است که با پرسش از افراد در مورد تجربیات آنها به‌دست آمده است. مطالعات نیازهای حقوقی، دربردارنده پرسش‌های معدودی در مورد میزان رضایتمندی از نتایجی هستند که اولین شاخص چگونگی علاج حقوقی مناسب با مشکلات را به‌دست می‌دهند. بررسی میزان رضایت مصرف‌کنندگان راهی پذیرفته شده برای ارزیابی رویه‌های حقوقی است که در بسیاری از کشورها توسط دادگاه‌ها اعمال می‌شود.^۳ رویکردی دقیق‌تر، سنجش کیفیت فرآیندها و نتایجی است که با پرسش از دو طرف در مورد چگونگی برآورده کردن رویه‌ها به‌دست آمده است. پژوهش گسترده «عدالت اجتماعی» که توسط روان‌شناسان اجتماعی انجام شده و پژوهش «انصاف» توسط اقتصاددانان، نشان داده است که چگونه مردم به ارزیابی موقعیت‌هایی تمایل دارند که دیگران قادر به تصمیم‌گیری در مورد آنها هستند.^۴ این ضوابط مربوط به ارزیابی (که با وجود مثال‌های متعدد می‌توان به این موارد اشاره کرد: حق بر ابراز عقیده، مشارکت، برابری، ترمیم آسیب‌ها، انصاف) می‌تواند در یک نظام سنجشی

1. Deborah L. Rhode, *Access to Justice* 2004.

2. Agrast et al., *WJP Rule of Law Index*, above n. 10, pp. 11-12.

3. European Commission for the Efficiency of Justice, *European Judicial Systems Edition 2010 (data 2008): Efficiency and Quality of Justice*, above n. 7, pp. 97-104.

4. James. Konow, 'Which Is the Fairest One of All? A Positive Analysis of Justice Theories', in: *Journal of Economic Literature* (2003), p. 1188; John M. Darley and Thane S. Pittman, 'The Psychology of Compensatory and Retributive Justice', *Personality and Social Psychology Review* (2003), p. 324; Robert J. MacCoun, *Voice, Control, and Belonging: The Double-edged Sword of Procedural Fairness* 2005, p. 171.



برای ارزیابی فرآیندهایی که در آنها مردم به دنبال راه‌حلهایی برای مشکلات مربوط به دادرسی خود هستند، ادغام شود.^۱ همچنین می‌توان هزینه‌های دسترسی را در نظر گرفت. به این ترتیب، کارآمدی سازوکارهای پاسخگویی می‌تواند مستقل از مقررات رویه‌ای که توسط فراهم‌آوردندگان این سازوکارها ترتیب داده شده است، در نظر گرفته شود.

۶-۲. علاج مبتنی بر شواهد

در بخش بهداشت و درمان، چرخه بازخورد توسط مجموعه‌ای نظام‌مند از شواهد درباره کارآمدی درمان‌ها به پایان می‌رسد. مشکلات پزشکی به‌روشنی تعریف شده‌اند. بسیاری از بیماران در سراسر دنیا درمان شده و کارآمدی درمان‌ها معمولاً به‌سادگی قابل استقرار است. بنابراین در طول زمان، می‌توان درمان‌های بهتر را با امتحان کردن درمان‌های متفاوت و دقت بر مجموعه داده‌های حاصل از نتایج آنها برگزید. این، پزشکی مبتنی بر شواهد است. آیا این روش در بخش قضایی نیز میسر است؟

در حوزه اصلاحات، رویه مشابهی تحت نام «آنچه مؤثر است»^۲ گسترش یافته است. تأثیر مداخلات اصلاحی مختلف بر موضوع بازگشت به جرم^۳ در حال حاضر به روشی نظام‌مند استقرار یافته است.^۴ به تدریج، ارزیابی نظام‌مند راه‌حل‌ها به سایر خدمات مرتبط با عدالت گسترش می‌یابد. برنامه‌های مربوط به میانجیگری متمایل به ارزیابی هستند و نهادهای ماهوی برای کارآمدی انواع مختلف مداخلات پدید آمده است.^۵ همین امر در مورد نمایندگی توسط حقوقدانان صدق می‌کند.^۶ ارزیابی‌های مستقل رویه‌های دادگاه کمتر عمومیت یافته است، اما مثال‌هایی در این مورد وجود دارد.^۷ همچنین ادبیات گسترده‌ای در مورد آنچه در زمینه کارآمدی رویه‌ها و سازمان دادگاه‌ها

1. Martin Gramatikov et al., *Measuring the Costs and Quality of Paths to Justice: Contours of a Methodology*, SSRN, 2008.

2. "what works"

۳. "Recidivism" اصطلاحی در علم کیفرشناسی و معادل واژه "Relapse" در پزشکی به معنای عود یا بازگشت بیماری است و به رفتاری نامطلوب اطلاق می‌شود که توسط فرد مکرراً تکرار می‌شود؛ حتی پس از دیدن نتیجه پیامدهای منفی یا پس از مجازات و تنبیه. (م.)

4. J. Stephen Wormith et al., 'The Rehabilitation and Reintegration of Offenders: The Current Landscape and Some Future Directions for Correctional Psychology', in: *Criminal Justice and Behavior* (2007), p. 879; D.L. MacKenzie, *What Works in Corrections: Reducing the Recidivism of Offenders and Delinquents* 2006.

5. James A. Wall Jr. et al., 'Mediation: A Current Review and Theory Development', in: *Journal of Conflict Resolution* (2001), p. 370.

6. Michael Adler, *The Potential and Limits of Self-Representation at Tribunals: Full Research Report End of Award Report* 2008; Roselle L. Wissler, 'Representation in Mediation: What We Know from Empirical Research', in: *Fordham Urban Law Journal* (2010), p. 419. Michael Adler, *The Potential and Limits of Self-Representation at Tribunals: Full Research Report End of Award Report* 2008; Roselle L. Wissler, 'Representation in Mediation: What We Know from Empirical Research', in: *Fordham Urban Law Journal* (2010), p. 419.

7. Janneke Van der Linden, *De civiele zitting centraal: informeren, afstemmen en schikken* 2010.

مؤثر است وجود دارد.^۱

تاکنون، قطعی نشده است که آیا این تلاش‌های مبتنی بر ارزیابی و بنای پایه‌های بهترین رویه‌ها، گام‌های اولیه در جهت «توجه به عدالت برپایه شواهد» بوده است. اما نشانه‌های بسیاری وجود دارد که فرآیندهای علاج مشکلات مربوط به دادرسی در حال همگرایی هستند. شیوه‌های مشابه در همه‌جا، مستقل از متن‌های دقیق قانونی مورد استفاده قرار می‌گیرند. تعداد مطالعات تجربی که رویکردهای متفاوت را آزمون می‌کنند نیز در حال افزایش است. گام به گام، «ترکیبی از جدیدترین و به‌روزترین دانش‌ها به‌منظور ایجاد پیشرفت در شرایط موجود» برای معیارهای مهم فرآیندهای در ارتباط با طلاق،^۲ اختلافات مربوط به مصرف‌کنندگان،^۳ حمایت از حقوق تصدی در کشورهای در حال توسعه^۴ و اختلافات مربوط به ساخت‌وساز^۵ در حال ظهور است.

در مورد مسائل مربوط به پاسخگویی در امور سیاسی، اقتصاد کلان و سطح گسترده‌تری در حکمرانی، سال‌ها پیش بهترین شیوه‌ها توسط سازمان‌های بین‌المللی همچون سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی (OECD)، بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول تدوین شده است. هنوز بسیار زود و بحث‌انگیز است که این شیوه‌های عمل را «برپایه شواهد» بنامیم. اما دست‌کم برخی از آنها به‌عنوان استانداردهای بین‌المللی مورد شناسایی قرار گرفته‌اند. در راستای پیشرفت‌های بخش بهداشت و درمان و در حوزه اصلاحات، شاید نباید بر سازماندهی پاسخگویی در سازوکارهای ویژه تمرکز کرد. مسئله مهمتر، نه کانون‌ها، بلکه مشکلات، ارزیابی ضوابط، فرآیندها و چاره‌های محتمل است. اگر اینها به رسمیت شناخته شوند، بسیاری از کانون‌ها می‌توانند به‌طور مشترک و در یک رقابت پربار، به پاسخگویی کمک کنند.

1. Florencio Lopez de Silanes, 'The Politics of Legal Reform', in: *Economia* (2002), p. 91; Richard Messick, 'Judicial Reform and Economic Development: A Survey of the Issues', *The World Bank Research Observer* (1999), p. 117; Botero et al., 'Judicial Reform'; Cabrillo and Fitzpatrick, *The Economics of Courts and Litigation*.

2. Joan B. Kelly, 'Children's Living Arrangements following Separation and Divorce: Insights from Empirical and Clinical Research', in: *Family Process* (2007), p. 35.

3. Jules Stuyck et al., *An Analysis and Evaluation of Alternative Means of Consumer Redress Other than Redress through Ordinary Judicial Proceedings, A Study for the European Commission, Health and Consumer Protection Directorate-General* 2007.

4. Deininger and Feder, 'Land Registration, Governance, and Development: Evidence and Implications for Policy'.

5. Carol C. Menassa and Feniosky Pena Mora, 'Analysis of Dispute Review Boards Application in U.S. Construction Projects from 1975 to 2007', in: *Journal of Management in Engineering* (2010), p. 65.



نتیجه‌گیری

در این گزارش، نشان دادیم که چگونه حاکمیت قانون می‌تواند در همان مسیری که بخش بهداشت و درمان حرکت کرد، توسعه یابد. تلاش برای سنجش حاکمیت قانون توسط «پروژه عدالت جهانی» فرآیندی را در جهت آشکارسازی مفاهیم و ارتباط دادن دقیق‌تر آنها برای چگونگی مورد استفاده قرار گرفتن حقوق آغاز کرد. ایده حقوق به مثابه مجموعه‌ای مرتبط و کامل از هنجارها، حکمرانی قدرتمند، پوشش هر احتمال بدون هرگونه تناقض، براساس مبانی روشن در قانون اساسی، ایدئالی جذاب است. اما این تفسیر از حاکمیت قانون برای هر تلاش جدی در راه سنجش یا بهبود حاکمیت قانون، غیرواقعی است.

در تفسیری واقعی‌تر، پاسخگویی به‌عنوان معیاری کلیدی جلوه‌گر می‌شود. تعداد سازوکارهای پاسخگویی در هر سطحی از حکمرانی، از محلی تا جهانی، مرعوب‌کننده است. تنوع بسیار زیاد است. اما در مجموع، همه آنها باید تعداد کثیری از تقاضاها برای پاسخگویی در مورد مشکلات مکرر و فوری را اقناع کنند. افراد، نمایندگان و سازمان‌های آنها به دادوستد برای پاسخگویی می‌پردازند تا زمانی که به نتایج رضایتبخشی دست یابند. اغلب باید با کثرت هنجارهایی که هر یک می‌تواند در راه دستیابی به راه‌حلی کارآمد مؤثر باشد، کنار آیند.

درحال حاضر، سنجش وضعیت و پیشرفت در زمینه حاکمیت قانون، با پرسش از شهروندان و کارشناسان در مورد احساس آنها درباره چگونگی عملکرد این سازوکارهای پاسخگویی به‌طور کلی، انجام می‌شود. اینها اطلاعات بسیار مفیدی است، چراکه ایده‌های اساسی در مورد عملکرد حاکمیت قانون به‌دست می‌دهد. اما همه اینها به چرخه بازخورد نزدیک نیست که در آن، شاخص‌های حاکمیت قانون نشان می‌دهد بهسازی در کجا مورد نیاز است، بازیگران خاص مجبور به فعالیت نظام‌مند بر بهسازی‌ها هستند و هرکس می‌تواند مشاهده کند که آیا آنها در دور بعدی سنجش موفق خواهند بود. اگر دسترسی به عدالت مدنی نمره پایین‌تری داشته باشد، در این صورت چه کسی باید چه کاری انجام دهد؟

با الهام از پیشرفت‌ها در بخش بهداشت و درمان، این گزارش پیشنهاد می‌دهد که باید بر مشکلات خاص و چگونگی حل آنها تمرکز کرد. مطالعات نیازهای حقوقی و بررسی جرائم نشان می‌دهد که طبقه‌بندی‌ای برای مشکلاتی که اغلب برای آنها به دنبال پاسخگویی هستیم، وجود دارد. این امر می‌تواند به سایر حوزه‌های حکمرانی تسری داده شود. خلق اولین نسخه از چنین طبقه‌بندی در ابتدا انجام کاری ساده با هزینه‌ای پایین بود که درحال حاضر سنگ بنای اصلی ساختمانی است که این رویکرد بر آن مبتنی است.

وقتی چنین طبقه‌بندی وجود دارد، جمع‌آوری داده‌ها در مورد بروز مشکلات و فوریت آنها برای مردمی که آن را تجربه می‌کنند، ساده‌تر خواهد بود. به جای بحث‌های عمومی در مورد حاکمیت قانون، بهتر است به تخصصی کردن مسئله پرداخته شود. در مجموع، این روند ممکن است توسعه شیوه‌های مبتنی بر شواهد را برای مقابله با مشکلات دادرسی افراد، ارتقا دهد. در سایر مسائل مربوط به پاسخگویی، بهترین شیوه‌ها را می‌توان توسعه داده و با یکدیگر مقایسه کرد. علاوه بر این، طبقه‌بندی بین‌المللی مشکلات، اقتصادها را توانا می‌کند. روش‌های کنار آمدن با خشونت‌های خانگی یا نرم‌افزارهای حمایت از حل‌وفصل اختلافات مربوط به زمین را می‌توان در همه جا به کار برد و اوضاع و احوال محلی را در جایی که ضرورت دارد تنظیم کرد. نوآوری در بخش حاکمیت قانون می‌تواند تبدیل به امری واقعاً بین‌المللی شود. به جای صادر کردن و پیوند زدن سازوکارهای پاسخگویی که با نیازهای محلی مطابقت ندارد، آگاهی در مورد پاسخگویی برای مشکلات خاص را می‌توان به اشتراک گذاشته و در هر جا که مورد نیاز بود به کار برد.

فرض بر این است که ضوابطی وجود دارد برای استقرار اینکه آیا مشکلات پاسخگویی به شیوه‌ای رضایت‌بخش حل می‌شوند. به این منظور، شیوه‌های سنجش توسعه یافته‌اند و برپایه پژوهش‌های گسترده‌ای درباره عدالت و انصاف بنا شده‌اند. طبقه‌بندی مشکلات، اپیدمولوژی (همه‌گیرشناسی)، درصد حل‌وفصل اختلاف‌ها و استقرار کارآمدی: حاکمیت قانون در یک کشور ممکن است سرانجام با جمع‌آوری این داده‌ها برای تعداد محدودی از مشکلات خاص مورد سنجش قرار گیرد. این امر می‌تواند متضمن ایده‌ای کلی از توانایی اجتناب و حل منصفانه مشکلات فوری که در آنها افراد نیازمند شخص ثالثی برای مداخله هستند باشد.

به‌طور حتم این تنها راه پیشرفت در زمینه حاکمیت قانون و سنجش آن نیست. چرخه بازخورد می‌تواند برای سایر معیارهای برنامه حاکمیت قانون نقطه پایانی بیابد. برای مثال، تمرکز بر استقلال قضایی،^۱ به وجود آوردن امکانی برای سنجش این معیارها و سازماندهی یک چرخه بازخورد در این مورد، می‌تواند ارزشمند باشد.^۲ در هر حال، شروع از مشکلاتی که مردم آنها را تجربه می‌کنند، می‌تواند مستقیم‌ترین راه برای بهسازی درک ما از حاکمیت قانون و سازوکارهایی باشد که مورد نیاز است. علاوه بر این، تقاضا برای وجود سازمان‌ها می‌تواند به سوی تحولات و جریان‌هایی در زمینه حاکمیت قانون، مقررات‌گذاری و سازوکارهای حل‌وفصل اختلافات، هدایت‌کننده باشد.^۳ بنابراین شاید اینجا همان جایی است که باید از آن شروع کنیم.

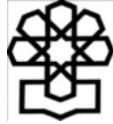
1. Botero et al., 'Judicial Reform', above n. 26, p. 78.

2. Julio Rios-Figueroa and Jeff rey K. Staton, *Unpacking the Rule of Law: A Review of Judicial Independence Measures*, SSRN, 2009.

3. See above n. 24.



اگر چنین کنیم و بیشتر درباره این مشکلات بیاموزیم، تلاش‌های آینده برای تقویت حاکمیت قانون ممکن است بر مشکلات خاص و فوری متمرکز شود. همانند حملات هماهنگ برای ریشه‌کنی مالاریا یا فلج اطفال، بخش قضایی ممکن است زمانی را برای ریشه‌کن کردن خشونت خانگی یا فساد مقامات رسمی حکومتی انتخاب کند. مشارکت‌های بزرگ در این بخش می‌تواند «راه چاره‌ای» برای مشکلات مبتنی بر شواهد در دسترس و قابل‌اعمال، برگزیند. در طول این فرآیند، می‌توان پیشرفت را به‌طور نظام‌مند مورد سنجش قرار داد.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره ۵ مسلسل: ۱۳۶۹۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: حاکمیت قانون، سنجش و پاسخگویی: مشکلاتی که باید از پایین به بالا حل شوند

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه مطالعات محیط کسب‌وکار)

مترجم: سمیه عالی

ناظر علمی: سیدامیر سیاح

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: احمد مرکزمالگیری

واژه‌های کلیدی:

۱. حاکمیت قانون

۲. پاسخگویی

۳. سنجش

۴. محیط کسب‌وکار

۵. دادرسی

۶. عدالت



تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۳/۱۲