

مقایسه سه تحقیق درباره ارزیابی حاکمیت قانون

مشخصات منبع این نوشتار به شرح زیر است:

Pim Albers, "How to Measure the Rule of Law: A Comparison of Three Studies", Conference paper Rule of Law conference (Hague Institute for Internationalisation and Law, November 2007).

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۵	۱. حاکمیت قانون و حکمرانی خوب: «مسائل حکمرانی» و «انجام کسب و کار»
۱۰	۲. حاکمیت قانون و شورای اروپا
۱۲	۳. حاکمیت قانون و نظام‌های حقوقی: تحقیق کمیسیون اروپایی
۱۷	۴. مقایسه سه تحقیق در چارچوب برداشت «رقیق‌تر» حاکمیت قانون
۲۰	منابع و مأخذ



مقایسه سه تحقیق درباره ارزیابی حاکمیت قانون^۱

پیم آلبرز^۲

چکیده

در این نوشتار، سه تحقیق مهم بین‌المللی در خصوص ارزیابی حاکمیت قانون با یکدیگر مقایسه شده و نقاط اشتراک و افتراق آنها و همچنین نقاط قوت و ضعف آنها مورد بررسی قرار گرفته است. نویسندگان در مقدمه نوشتار، بر این نکته تأکید می‌کنند که اتخاذ موضع نظری راجع به حاکمیت قانون، عنصری اساسی و تعیین‌کننده در ارزیابی این اصل در قالب هر پروژه و پرسشنامه خاص است. به همین دلیل است که نویسندگان از برداشتهای شکلی (رقیق/ مضیق) و ماهوی (فربه/ موسع) حاکمیت قانون سخن می‌گویند. در برداشتهای نوع اول از حاکمیت قانون، آنچه برای اعمال حاکمیت قانون ضروری است، تصویب قوانین عام در مرجع صلاحیتدار و اجرای آن توسط مقامات حکومتی، فارغ از محتوای قانون است. اما در برداشت ماهوی از حاکمیت قانون، صرف اعمال قانون برای برقراری حاکمیت قانون کافی دانسته نمی‌شود؛ بلکه محتوای قانون از حیث تطابق با اصول و ارزش‌هایی نظیر عدالت و برابری نیز مورد توجه قرار می‌گیرد.

سه تحقیق تحلیل شده در این نوشتار عبارتند از: «مسائل حکمرانی» و «انجام کسب‌وکار» که توسط بانک جهانی تهیه می‌شود و تحقیق «کمیسیون اروپایی کارآمدی دادگستری» که راجع به نظام‌های قضایی در کشورهای اروپایی انجام شده است. در قسمت پایانی این مقاله نویسندگان تلاش می‌کنند به این سؤال پاسخ دهد که چه جنبه‌ای از حاکمیت قانون - یعنی برداشت شکلی یا ماهوی - در سه تحقیق مذکور مورد توجه قرار گرفته و با آن مطابقت دارد. این کنکاش نظری می‌تواند به ما در مسیر ایجاد فهرست کاملی از نماگرهای شاخص حاکمیت قانون کمک کند.

در قسمت پایانی چنین نتیجه‌گیری شده است که در حالی که منابع مطالعات بانک جهانی (در پروژه‌های «مسائل حکمرانی» و «انجام کسب و کار» بر «بخش تقاضا» (حقوق و مطالبات شهروندان) متمرکز است، منابع ارزیابی کمیسیون اروپایی کارآمدی دادگستری بر «بخش عرضه» (نهادهای

۱. این مقاله، ترجمه اثری با مشخصات زیر است:

Pim Albers, "How to Measure the Rule of Law: A Comparison of Three Studies", Conference paper Rule of Law conference (Hague Institute for Internationalisation and Law, November 2007).

۲. مشاوره ویژه کمیسیون اروپایی کارآمدی دادگستری شورای اروپا. این مقاله، بیانگر دیدگاه‌های شخصی نویسنده است و لزوماً دیدگاه‌های رسمی شورای اروپا را بازتاب نمی‌دهد. برای کسب اطلاعات بیشتر در مورد شورای اروپا و کمیسیون اروپایی کارآمدی دادگستری می‌توانید به وبسایت www.coe.int/cepej و www.coe.int مراجعه کنید.

قانونی، وزرای دادگستری و مشاغل حرفه‌ای در زمینه حقوق) تأکید دارد. هر سه تحقیق بررسی شده، جنبه‌های متنوعی از حاکمیت قانون را پوشش می‌دهند. مطالعات انجام شده نشانگر آن است که تحقیق‌های مورد بررسی، مقتضیات (حکمرانی) با تمرکز بر قوه قضائیه را نادیده گرفته‌اند.

مقدمه

در بخش دانشگاهی پرسشنامه سنجش^۱ هیل،^۲ تعاریف متعددی از حاکمیت قانون وجود دارد که هر کدام از این تعاریف در نوع خود دارای ارزش زیادی هستند (موضوع آخر این پرسشنامه که مربوط به کارگاه شماره یک کنفرانس هیل است بر حاکمیت قانون متمرکز است). [در مورد حاکمیت قانون]، تعاریف غایت‌گرا^۳ و نهادگرا وجود دارد. تفاوتی نیز میان اندیشه «دولت قانونی»^۴ که تمرکز اصلی آن بر روابط عمودی میان دولت یا حکومت و شهروندان است و «حاکمیت قانون»^۵ که در متن سنت حقوق عرفی^۶ و دربرگیرنده روابط افقی میان شهروندان تعریف می‌شود وجود دارد. توصیه نویسنده پرسشنامه سنجش این نیست که بیش از حد وارد جزئیات تفاوت‌ها و شباهت‌های متعدد اندیشه حاکمیت قانون شویم؛ با این حال، برای استفاده از برداشت‌های^۷ دیگری از حاکمیت قانون چون برداشت «فربه»^۸ در مقابل برداشت «رقیق»^۹ باید به آنها توجه داشته باشیم. به دلایل عملی و نظری، مابقی این پرسشنامه براساس برداشت «رقیق‌تر» حاکمیت قانون تهیه شد. این برداشت از حاکمیت قانون، بر دو اصل مهم استوار است:

۱. قانون باید بر رفتار مردم حاکم باشد. هم روابط عمودی (میان حکومت و شهروندان) و هم روابط افقی (میان خود شهروندان) باید با وسیله قانون تنظیم شده باشد.
۲. میان حاکمیت به‌وسیله قانون (قدرت حکومت از طریق یا به‌واسطه قانون اعمال می‌شود) و حاکمیت قانون (مقامات رسمی، قدرت خود را برطبق قانون اعمال می‌کنند) تمایز وجود دارد. زمانی که هدف، ارزیابی از سطح حاکمیت قانون در کشورها است - با توجه به نظر نویسنده

۱. inventory report: پرسشنامه سنجش، نوعی شیوه تحلیلی است که در آن فهرست ویژگی‌ها و صفات در موضوع مربوطه فهرست‌بندی می‌شود؛ م.

2. HiiL (2007), Rule of law inventory report; academic part, The Hague.

3. End-based

۴. Rechtsstaat: تعبیر آلمانی حاکمیت قانون؛ م.

5. Rule of law

6. Common law

7. Conception

۸. Thick: برداشت فربه یا موسع را برداشت ماهوی (substantive conception) نیز می‌نامند؛ م.

۹. Thin: برداشت رقیق یا مضیق را برداشت شکلی (formal conception) نیز می‌نامند؛ م.



پرسشنامه سنجش - ضروری است تا به مقتضیات و شرایط کشور مورد نظر توجه شود.^۱ توجه به وجه مقتضیات یک کشور با توجه به حداقل استانداردهای کیفی قانونی اعمال شده در یک جامعه و نقش و موقعیت قوه قضائیه اشاره دارد. وجه گفته شده، حاوی این گزاره است که قانون باید به شکل عمومی و گسترده، منتشر شود و معطوف به آینده، روشن و قابل فهم، عاری از تناقض، قابل اجرا و... باشد. علاوه بر این، برای افزایش سطح حاکمیت قانون، ضروری است تا نظام قضایی، به لحاظ سیاسی مستقل و بی طرف باشند و نوعی از تفکیک قوا و حق محاکمه منصفانه وجود داشته باشد. حق محاکمه منصفانه مستقیماً با نیاز به دادرسی منصفانه و باز، فقدان جانبداری در طی فرآیند تصمیم‌گیری قضایی، مدت زمان معقول رسیدگی و مواردی از این دست ارتباط دارد. دیگر جنبه مهم برای یک نظام قضایی مستقل، وجود مشاغل به رسمیت شناخته شده و مستقل حقوقی و دسترسی آسان به دادگاه‌ها است. در این مورد، ضروری است تا دادستان عمومی در پرونده‌های کیفری حضور داشته باشد، در شرایطی فعالیت کند که حدی از استقلال از حکومت وجود داشته باشد؛ در وضعیت وجود حدی استقلال از حکومت، خود حکومت نیز در مورد اعمال خشونت پیش از رسیدگی مسئول است.^۲

برطبق نظر نویسنده پرسشنامه سنجش هیل، برای آنکه سطح مناسبی از حاکمیت قانون در یک کشور وجود داشته باشد باید چهار شرط برقرار باشد. اولین شرط مربوط به قوه قضائیه است. برای آنکه سطح بالایی از حاکمیت قانون وجود داشته باشد، قوه قضائیه باید (علاوه بر اینکه دارای سازوکارهایی بدیل برای حل و فصل منازعات است) مستقل و بی طرف باشد. ثانیاً، وجود سطح معینی از دسترسی به دادگستری و در دسترس بودن برخی اشکال معاضدت قضایی برای وجود حاکمیت قانون ضروری است. ثالثاً، مهم است که شهروندان نسبت به قانون تا حدودی آگاهی داشته باشند. آخرین شرط نویسنده برای حاکمیت قانون، ضرورت وجود آزادی بیان، آزادی مطبوعات و آزادی اجتماعات است.^۳

نقطه نظر اصلی این مقاله، ترکیب اندیشه برداشت «رقیق» (مضیق) یا «رقیق‌تر» با دسته‌ای از شرایط و مقتضیات است که وجود آنها برای سطح مناسبی از حاکمیت قانون ضروری است. زمانی

۱. ساموئلز (Samuels) در مقاله‌ای در سال ۲۰۰۶ با عنوان «اصلاحات در حاکمیت قانون در کشورها پس از منازعه»، (مقاله بانک جهانی، واشنگتن) به یک مقوله جایگزین اشاره کرده است. در این مقاله، پروژه اصلاحات در حاکمیت قانون (برای کشورهایی که مرحله منازعه و کشمکش را پشت سر گذاشته‌اند)، به پنج مقوله زیر تقسیم‌بندی شده است: ۱. امنیت انسانی و قانون بنیادین و نظم، ۲. ترتیبیاتی برای حل و فصل منازعات بر سر مالکیت و امور تجاری و مقرراتگذاری اقتصادی اولیه، ۳. حقوق بشر و عدالت در حال گذار (transitional justice)، ۴. حکومت پیش‌بینی‌پذیر و کارآمد که در چارچوب قانون عمل می‌کند و ۵. دسترسی به عدالت و برابری در مقابل قانون (ص ۱۴).

2. Hiil (2007), Inventory report, p. 15 – 19.

3. Hiil inventory report, p. 18.

که شما در مورد شرایط و مقتضیات ضروری حاکمیت قانون اطلاع داشته باشید، چه بسا خواهید از این آگاهی برای ارزیابی یک یا چند کشور استفاده کنید. به هر حال، مسئله این است که ارزیابی شما در یک لحظه خاص [وضعیت یک یا چند کشور را نشان می‌دهد و این بدین معناست که] نظام ارزیابی شما در مورد حاکمیت قانون، جامع نیست. اغلب مطالعات موجود، به جنبه‌های خاصی از حاکمیت قانون محدود هستند یا اینکه موضوع را از منظر خاصی تحلیل می‌کنند. به عنوان مثال، در برخی از مطالعات، حاکمیت قانون از طریق توجه به بخش تقاضا، یعنی خواست‌های شهروندان مورد ارزیابی قرار گرفته است، حال آنکه، برخی دیگر از مطالعات، بر نظام حقوقی (بخش عرضه) تمرکز دارند. همچنین، با توجه به «مجادله» میان برداشت غایت‌گرا^۱ از حاکمیت قانون (گرایش اولیه در تشخیص ارزش‌های معینی که مرتبط با حاکمیت قانون هستند) و برداشت نهادگرا^۲ از حاکمیت قانون (حاکمیت قانون زمانی وجود دارد که دسته‌ای از نهادهای قضایی مستقر باشند)، ایجاد فهرستی از نماگرها^۳ در مورد حاکمیت قانون و بسط دادن شاخص «حاکمیت قانون»، دشوار است.^۴ من با تحلیل سه تحقیقی که تا حدودی به اندازه‌گیری حاکمیت قانون پرداخته‌اند، سفر علمی خود را به سوی بسط شاخص‌های حاکمیت قانون آغاز می‌کنم. این سه تحقیق عبارتند از: «مسائل حکمرانی»^۵ و «انجام کسب‌وکار»^۶ که توسط بانک جهانی تهیه شده و تحقیق «کمیسون اروپایی کارآمدی دادگستری»^۷ در مورد نظام‌های قضایی که در چارچوب شورای اروپا^۸ انجام شده است. دو تحقیق اول، بر «بخش تقاضا»ی حاکمیت قانون و تحقیق سوم، بر نهادهای قانونی که برای وجود

1. End-based Conception

2. Institutional Conception

۳. Indicators: در بسیاری از متون تخصصی انگلیسی، میان نماگر (indicators) و شاخص (index) خط تمایزی کشیده شده به گونه‌ای که نماگر را عددی می‌دانند که برای سنجش تغییرات عددی یک پدیده به کار می‌رود؛ یعنی نماگر تغییرات و تحولات یک پدیده را نشان می‌دهد بدون آنکه بتواند به طور صریح و دقیق، این نوسانات را بازتاب دهد؛ اما شاخص، عددی است که می‌تواند نوسان‌های هر پدیده را به شکلی دقیق مشخص کرده و از این طریق، پژوهشگر خواهد توانست به ارزیابی از یک پدیده به شکل طولی و زمانی بپردازد. به عبارت ساده‌تر، نماگر حالت عام دارد و نشان‌دهنده مقیاس کلی یک پدیده است و شاخص، حالت خاص دارد و نشان‌دهنده مقیاس جزئی‌تر یک پدیده است. با این حال، در نوشتار حاضر «Indicator» به «نماگر» ترجمه شده و در واقع زیرمجموعه‌های یک «Index» (شاخص) در نظر گرفته شده است؛ م.

4. Hiil (2007), Draft concept paper 'further conceptualization and practical progress on building coherent and effective rule of law programmes and strategies, p. 4.

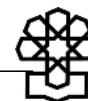
5. Governance Matters

6. Doing Business

۷. The European Commission for the Efficiency of Justice: کمیسون اروپایی کارآمدی دادگستری (Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)) نهادی قضایی در سطح اروپا است که هدف آن، بهبود کارآمدی و عملکرد دادگستری در تعدادی از کشورهاست و در این راستا می‌کوشد تا دستورالعمل‌های متعددی برای اجرایی کردن شیوه‌های استفاده بهینه از ابزارهای اتخاذ شده توسط شورای اروپا را تدوین و به کشورهای عضو ارائه کند. برای کسب اطلاعات بیشتر از این نهاد، به وبسایت شورای اروپا، بخش کمیسون مربوطه به آدرس زیر مراجعه شود؛ م.

http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/default_en.asp

8. Council of Europe (CoE)



سطح پذیرفته‌شده‌ای از حاکمیت قانون ضروری است، متمرکز هستند. در پایان نیز این سه تحقیق با یکدیگر مقایسه شده و تلاش می‌شود تا به این سؤال پاسخ داده شود که چه جنبه‌ای از حاکمیت قانون با این سه تحقیق همپوشانی دارد و «نقاط ضعف» کجاست. این رویه، مفید است چراکه منجر به برداشتن گام‌هایی در مسیر ایجاد فهرست کاملی از نماگرهای شاخص حاکمیت قانون می‌شود.

۱. حاکمیت قانون و حکمرانی خوب: «مسائل حکمرانی» و «انجام کسب‌وکار»

۱-۱. شاخص «مسائل حکمرانی»

هدف تحقیق «مسائل حکمرانی»^۱ ارزیابی سطح کشورها از نظر «حکمرانی خوب» است. در چارچوب حکمرانی خوب، صرف‌بالاتر بودن سطح حاکمیت قانون در یک کشور خاص کافی نیست. ضروری است تا دیگر جنبه‌ها نیز به همان میزان در نظر گرفته شوند. پژوهشگران تحقیق «مسائل حکمرانی» به‌عنوان یک نتیجه، سطح دمکراسی و ثبات سیاسی در یک کشور، اثربخشی سیاست‌های حکومت، کیفیت مقررات و سطح فساد را مورد ارزیابی قرار می‌دهند. کافمن، کرای و ماستروزی^۲ (۲۰۰۷)، شش بُعد حکمرانی را مشخص می‌کنند که عبارت است از:

۱. حق اظهارنظر^۳ و پاسخگویی: بر مبنای این نماگر، این امر اندازه‌گیری می‌شود که تا چه حد شهروندان یک کشور، از حق مشارکت در انتخاب حکومتشان، آزادی بیان، آزادی رسانه‌ها و... برخوردار هستند.

۲. ثبات سیاسی و فقدان خشونت: بر مبنای این نماگر، تلقی از احتمال بی‌ثباتی حکومت یا سقوط حکومت با استفاده از ابزارهایی خارج از قانون اساسی یا ابزارهای خشونت‌آمیز اندازه‌گیری می‌شود که شامل مؤلفه‌هایی چون خشونت محلی و تروریسم است.

۳. اثربخشی دولت: بر مبنای این نماگر، کیفیت خدمات عمومی و حد استقلال آنها از فشارهای سیاسی، کیفیت تدوین سیاست‌ها و... اندازه‌گیری می‌شود.

۴. کیفیت مقررات: بر مبنای این نماگر، توانایی حکومت برای تدوین و اجرای سیاست‌ها و مقررات درست^۴ اندازه‌گیری می‌شود.

۵. حاکمیت قانون: بر مبنای این نماگر، این مورد اندازه‌گیری می‌شود که کارگزاران (دولتی) تا

1. Governance Matters
2. Kaufman, Kraay and Mastruzzi
3. Voice
4. Government effectiveness
5. Regulatory quality
6. Sound policies and regulations

چه حد به قواعد جامعه اعتماد دارند و به آنها پایبند هستند، مخصوصاً کیفیت اجرای قراردادها، کیفیت عملکرد پلیس و دادگاه‌ها و همین طور، احتمال بروز جرم و جنایت.

۶. کنترل فساد: بر مبنای این نماگر، این مورد اندازه‌گیری می‌شود که تا چه حد قدرت عمومی برای تحقق اهداف خصوصی به کار گرفته می‌شود.^۱

در ابتدا، روش جمع‌آوری داده‌ها بر اساس تمرکز بر بخش «تقاضای حکمرانی» (و حاکمیت قانون) بود. حکمرانی را می‌توان با استفاده از داده‌های استخراج شده از پیمایش‌های بنگاه‌ها و افراد، ارزیابی‌های مؤسسه‌های رتبه‌بندی ریسک تجاری، مؤسسه‌های غیردولتی، آژانس‌های کمک چندجانبه^۲ و سازمان‌های بخش عمومی اندازه‌گیری کرد. در سال ۲۰۰۶، نزدیک به ۳۳ منبع متفاوت توسط ۳۰ سازمان (در مجموع، ۳۱۰ متغیر منفرد)^۳ مورد استفاده قرار گرفت.^۴ در تمرکز بر بخش تقاضا، باید به این مورد توجه داشت که نتیجه به دست آمده، ماحصل انتخاب شیوه جمع‌آوری داده‌هاست که مبتنی بر سطح ادراک شده حکمرانی^۵ (بر اساس نظرات شهروندان، متخصصان و...) است و نه به عنوان سطح واقعی حکمرانی (به معنای عینی کلمه). این شیوه توضیح می‌دهد که چرا در برخی از مواقع، تفاوت چشمگیری برای مثال میان نمره خاصی در نماگر حاکمیت قانون در مطالعات حکمرانی (و رتبه‌بندی کشورها) و سطح حاکمیت قانون که از دیگر منابع اطلاعاتی به دست آمده وجود دارد.

روش‌شناسی آماری که محققان شاخص‌های حکمرانی مورد استفاده قرار می‌دهند، به «مدل اجزای نادیدنی»^۶ معروف است. این مدل، در ایجاد نماگرهای تجمیع شده^۷ شش بُعد پیشگفته به کار گرفته شد. نماگرهای تجمیع شده، کفه ترازو را به سمت میانگین داده‌های اصلی که بازتابی از شفافیت تکتک منابع داده‌هاست سنگین می‌کند.^۸ «سومین گزارش مسائل حکمرانی» نشان می‌دهد که زمانی که تکتک منابع را برای سنجش حاکمیت قانون به کار می‌گیریم، ۱۵ منبع متفاوت مورد استفاده قرار می‌گیرند. این منابع متفاوت، طیف متنوعی از «منابع ارائه شده»^۹ مانند گزارش ریسک

1. Kaufman, Kraay and Mastruzzi (2007), Governance Matters VI: aggregate and individual governance indicators 1996 – 2006: p. 3 and 4.

2. Multilateral aid agencies

3. Individual variables

4. Id. (2007), p. 4.

5. Perceived level of governance

۶. "unobserved components model": مدل اجزای نادیدنی که با حروف اختصار "UCM" شناخته شده است، مدلی است که در حوزه‌های متعدد دانش اجتماعی مانند اقتصاد و امور مالی مورد استفاده قرار گرفته است. برای مطالعه بیشتر، به منبع زیر مراجعه شود؛ م.

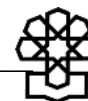
Alasdair Scott, A Multivariate Unobserved Components Model of Cyclical Activity, Reserve Bank of New Zealand, 2000.

7. aggregate indicators

۸. برای مطالعه توضیح فنی درباره این نوع روش‌شناسی، ر.ک.:

Kraay (2007), Technical documentation for the Worldwide Governance Indicators 196 – 2006, Washington.

9. Representative Sources



کشورها (واحد اطلاعات اکونومیست)^۱، شاخص آزادی اقتصادی (بنیاد هریتیج/ مجله وال استریت)^۲، گزارش‌های حقوق بشری (وزارت امور خارجه ایالات متحده آمریکا/ سازمان عفو بین‌الملل)^۳ و «منابع ارائه نشده‌ای» مانند پیمایش محیط کسب‌وکار بنگاه‌ها^۴ (بانک جهانی)، پیمایش نظرات مردم^۵ (مؤسسه بین‌المللی گالوپ)^۶ و گزارش رقابت‌پذیری جهانی (مجمع جهانی اقتصاد)^۷ را شامل می‌شوند.^۸

شاخص حاکمیت قانون که توسط محققان پژوهش‌های «مسائل حکمرانی» استفاده شده، آمیزه‌ای از عناصر متعدد است. برخی از آنها، با استقلال قضایی، انصاف در رویه‌های قضایی، سرعت دادرسی‌ها، پاسخگویی قضایی و اعتماد به قوه قضائیه و همچنین لازم‌الاجرا بودن قراردادهای مرتبط دارد. موارد دیگر، به جرم و جنایت و اجرای قانون ارتباط دارد. به‌عنوان مثال، داده‌های تجمیع شده^۹ در مورد منابع حاکمیت قانون، موضوعاتی چون موارد زیر را دربر می‌گیرند: می‌گیرند: زیان‌ها و هزینه‌های جرائم، ربودن خارجی‌ها، جرائم خشن، جرائم سازمان‌یافته، کلاهبرداری و پولشویی، قاچاق و واردی از این قبیل.^{۱۰}

برداشت «رقیق‌تر» (یا مضیق‌تر) حاکمیت قانون، به‌خصوص شامل استنباط از اطلاعات مربوط به جرم و جنایت نمی‌شود. از طرف دیگر، برخی منابع که در بُعد دیگر «شاخص‌های حکمرانی» به آنها اشاره شده، به‌طور معمول در ذیل تعریف «حاکمیت قانون» قرار می‌گیرند. نمونه‌هایی از شاخص‌های اندازه‌گیری مقتضیات و شرایط حاکمیت قانون که در بُعد دوم قرار دارند عبارتند از: آزادی انجمن‌ها، حقوق سیاسی، آزادی مطبوعات، مشارکت سیاسی (حق اظهارنظر و پاسخگویی)، بار اداری قوانین،^{۱۱} پیچیدگی نظام مالیاتی، (بدتر شدن) مقررات واردات و صادرات (کیفیت مقررات)، فساد مشهود^{۱۲} در میان قضات و محاکم (کنترل فساد).

از این منظر می‌توان نتیجه گرفت که تحقیق «مسائل حکمرانی»، از یک رویکرد و تعریف خاص در مورد حاکمیت قانون بهره می‌برد؛ تعریفی که همان‌طور که در پرسشنامه سنجش هیل به آن

-
1. Country Risk Service (Economist Intelligence Unit)
 2. The Heritage Foundation/Wall Street Journal
 3. Amnesty International
 4. Business Enterprise Environment Survey
 5. The Voice of the People Survey
 6. Gallup International
 7. World Economic Forum
 8. See Kaufman, Kraay and Mastruzzi (2003), Governance Matters III: Governance indicators for 1996 – 2002, Washington. And Kaufman, Kraay, Mastruzzi (2007), Governance Matters IV. In the appendix 11 Representative Sources and 13 non-representative Sources are Mentioned (see: table B5, p. 74).
 9. Aggregate Data
 10. Kaufman, Kraay and Mastruzzi (2007), Governance Matters IV, p. 70 – 75.
 11. Administrative Burden of Legislation
 12. Perceived Corruption

اشاره شده، با برداشت «رقیق‌تر» [شکلی یا مضیق] از حاکمیت قانون کاملاً منطبق نیست. با این حال، عناصر مشخصی که در این برداشت قرار می‌گیرند را می‌توان در ابعاد دیگر «شاخص‌های حکمرانی» یافت. نتیجه دیگر این است که اندازه‌گیری حاکمیت قانون (همان‌طور که در «مسائل حکمرانی» تعریف شد)، بر بنیان منابع اطلاعاتی موجود در بخش تقاضا (نظرات) استوار هستند. پیمایش‌ها و ارزیابی‌های مؤسسات (خصوصی) برای مشخص کردن حاکمیت قانون، به تعیین بخش ادراک شده حاکمیت قانون می‌پردازند. در نتیجه، تحقیق مسائل حکمرانی دچار یک محدودیت مهم است: این رویکرد، حاکمیت قانون را از چشم‌انداز نهادی اندازه‌گیری نمی‌کند.

۲-۱. «انجام کسب‌وکار»

هدف اصلی بانک جهانی از این تحقیق، سنجش مقررات مربوط به کسب‌وکار و حفاظت از مالکیت خصوصی شامل تأثیرات مقررات بر کسب‌وکار، به‌ویژه کسب‌وکارهای کوچک و متوسط است. نتایج گزارش‌های متعدد مربوط به انجام کسب‌وکار^۱ نشان‌دهنده سهولت یا دشواری شروع (یا خروج از) کسب‌وکار در یک کشور است. یکی از مفروضات رایج در روش‌شناسی «انجام کسب‌وکار» این است که «تضمین مالکیت و اجرا شدن قراردادهای، اموری ضروری برای سرمایه‌گذاری، دادوستد و در نهایت، رشد اقتصادی هستند».^۲ مقوله اجرای قراردادهای به‌عنوان یکی از نماگرهای این شاخص، می‌تواند برای اندازه‌گیری (برخی از جنبه‌های) حاکمیت قانون مفید باشد. اجرای قراردادهای به شکلی مناسب، تأثیر مطلوبی بر حاکمیت قانون خواهد گذاشت.

تحقیق انجام کسب‌وکار با هدف سنجش حاکمیت قانون انجام نمی‌شود، بلکه تحقیق مذکور می‌کوشد تا میزان جذابیت کشورهای مشخصی در دنیا برای سرمایه‌گذاری بنگاه‌ها را اندازه‌گیری کند. این مورد نشان می‌دهد که چرا خروجی‌های این تحقیق برای اندازه‌گیری حاکمیت قانون محدود است. با این حال، از طرف دیگر، باید به این نکته توجه داشت که تحقیق درباره اجرای قراردادهای [یکی از نماگرهای شاخص انجام کسب‌وکار]، مثال خوبی است در مورد اینکه چگونه می‌توان این مؤلفه حاکمیت قانون را اندازه‌گیری کرد. توجه این تحقیق به اجرای قراردادهای، دلیل اصلی بررسی آن در نوشته حاضر است.

طبق تحقیق انجام کسب‌وکار، رابطه مستقیمی میان دادگاه‌ها و قوه قضائیه و اوضاع و احوال

۱. Doing Business: گزارش‌های بانک جهانی با عنوان انجام کسب‌وکار، یکی از مهمترین منابع در سنجش محیط حقوقی (مقرراتی) کشورها محسوب می‌شود. این گزارش‌ها از سال ۲۰۰۴ به بعد، هرساله تهیه و منتشر شده و تصویری از وضعیت ۱۸۵ کشور را از این منظر ارائه می‌کند؛ م.

2. Djankov, La Porta, Lopez-de-Silanes, Schleifer (2003), Courts. In: Quarterly Journal of Economics.



سرمایه‌گذاری بنگاه‌ها وجود دارد. نویسندگان گزارش‌های متعدد این تحقیق نشان می‌دهند که زمانی که دادگاه‌ها، سریع، منصفانه و قابل دسترس هستند، کسب‌وکارها بهتر کار می‌کنند.^۱ فساد در قوه قضائیه، تأثیر منفی بر اعتماد عمومی بنگاه‌ها (و شهروندان) و میزان سرمایه‌گذاری‌ها بر جای خواهد گذاشت.

با توجه به موضوع اجرای قراردادهای، می‌توان براساس سه معیار زیر، کشورها را رتبه‌بندی کرد:

- تعداد مراحل از لحظه طرح دعوی در یک دادگاه تا لحظه تأدیه،^۲
- تعداد روزهایی که برای حل و فصل یک اختلاف نیاز است،
- هزینه پرداخت شده به دادگاه و دستمزد وکیل، که می‌تواند هزینه اجباری (به صورت نقدی) یا به صورت درصدی از ارزش طلب باشد.^۳

اطلاعات مربوط به اجرای قراردادهای، مبنای پیمایش‌هایی هستند که به کارشناسانی مانند وکلای مشاوران بنگاه‌های کسب‌وکار، حسابداران، مقامات حکومتی و... در کشورهای مختلف ارسال می‌شوند.^۴ محققان مطالعات انجام کسب‌وکار نیز کاملاً مشابه رویکرد «مسائل حکمرانی»، در هنگام جمع‌آوری اطلاعات توجه خود را به بخش تقاضای حکمرانی خوب متمرکز می‌کنند. بر این مبنای، می‌توان نتیجه گرفت که چه‌بسا میان سطح ادراک شده اجرای قراردادهای و داوری واقعی آنها، اختلاف زیادی وجود داشته باشد.^۵ با توجه به روش‌شناسی این مطالعات در جمع‌آوری داده‌ها، اطلاعات قابل اتکا در مورد مدت زمان رسیدگی‌ها و دیگر جنبه‌های مرتبط با عملکرد دادگاه‌ها، به‌طور مستقیم از منابع آنها، یعنی دادگاه‌ها و دیگر نهادهای قضایی، به‌دست نمی‌آید.^۶ تحقیق انجام کسب‌وکار، نه تنها از نظر وابستگی آن به منابع «بخش تقاضا» مورد انتقاد قرار گرفته، بلکه به دلیل نوع خاص روش‌شناسی‌اش، به‌طور کلی و استفاده از رتبه‌بندی نیز در معرض انتقاد بوده است. برخی از صاحب‌نظران منتقد بر این باورند که در گزارش‌های مذکور، توضیح کافی در مورد نماگرهای استفاده شده وجود ندارد. این امر باعث شده است تا شکاف قابل توجهی میان ارقام پیش‌بینی شده و نتایج مشاهده شده به‌وجود آید و انتخاب یک پیمایش برای اندازه‌گیری «انجام کسب‌وکار» (و همین‌طور، چند بخش از حاکمیت قانون در شکل اجرای قراردادهای) همراه با ریسک باشد.^۷

1. World Bank (2007), *Doing Business 2007: how to reform*, Washington, p. 51.

۲. payment: نویسنده از اصطلاح payment استفاده کرده که با توجه به محتوای متن و معنای گزاره فوق، معنی فوق برای آن استفاده شده است؛ م.

3. See <http://www.doingbusiness.org/ExploreTopics/EnforcingContracts/>

4. See www.doingbusiness.org/MethodologySurveys/default2.aspx. World Bank (2007), *Survey on Contract Enforcement*, Washington.

۵. در اینجا نیز نویسنده می‌کوشد میان تصورات و ذهنیات (نظرات) و واقعیت‌ها (عینیات) تمایز قائل شود؛ م.

6. Uzelac (2007), *Public and Private Justice: the challenges of rational assessment of performance in the contemporary justice systems*, p. 17. In: Uzelac and Van Rhee (eds.), *Public and Private Justice; dispute resolution in Modern Societies*, Antwerp – Oxford.

7. Du Marias (2006), *Methodological limits of 'Doing Business' reports* (working paper AED-2006-1 version 4), Nanterre.

همان‌طور که پیش از این در پاراگراف مقدماتی اشاره شد، هر دو تحقیق «مسائل حکمرانی» و تحقیق «انجام کسب‌وکار»، مثال‌هایی از روش‌های اندازه‌گیری حاکمیت قانون با تمرکز بر بخش تقاضا هستند. این نشان می‌دهد که چطور (اجزای) حاکمیت قانون را می‌توان از منظر فرد استفاده‌کننده [از نماگرهای حاکمیت قانون] اندازه‌گیری کرد. اما سؤال این است که بخش عرضه را چطور می‌توان اندازه‌گیری کرد؟ آیا موردی وجود دارد که در آن، حاکمیت قانون از منظر نظام‌ها یا نهادهای حقوقی اندازه‌گیری شده باشد؟ پاسخ مثبت است. در پاراگراف بعدی، تحقیق ارزیابی کمیسیون اروپایی کارآمدی دادگستری (CEPEJ) در مورد نظام‌های حقوقی به‌عنوان یک نمونه از طریق اندازه‌گیری چند بخش از حاکمیت قانون از منظر بخش عرضه ارائه خواهد شد. مفروض کلی این است که وجود یک ساختار مناسب در نظام‌های حقوقی و کارکرد این نظام‌ها، باعث افزایش سطح حاکمیت قانون در یک کشور خواهد شد.

پیش از بررسی روش‌شناسی کمیسیون اروپایی کارآمدی دادگستری در ارزیابی نظام‌های حقوقی، برداشت شورای اروپا^۱ از حاکمیت قانون و روش‌های مورد استفاده در زمینه حقوقی، توضیح داده می‌شوند.

۲. حاکمیت قانون و شورای اروپا

هدف اصلی شورای اروپا که در سال ۱۹۴۹ تأسیس شد، حفاظت و ترویج حقوق بشر، حاکمیت قانون و دموکراسی تكثرگرا است.^۲ یکی از مهمترین سنگ بناهای شورای اروپا، دغدغه این شورا درباره اجرای کنوانسیون اروپایی حقوق بشر است.^۳ در این کنوانسیون، بسیاری از عناصر مرتبط با شرایط و مقتضیات مناسب برای حاکمیت قانون (که در ذیل برداشت «رقیق‌تر» تعریف شدند) را می‌توان یافت. در اصل ۶ کنوانسیون مذکور، تضمین قوه قضائیه مستقل و بی‌طرف و حق برخورداری از محاکمه منصفانه^۴ گنجانده شده است. قدرت حکومتی که در چارچوب یا از طریق قوانین^۵ عمل می‌کند می‌تواند ریشه‌های (حقوقی) اش را از بسیاری از دیگر مواد این کنوانسیون گرفته باشد. مواد فرعی این کنوانسیون با جملاتی توصیفی در مورد اینکه قانون، حقوق و وظایف شهروندان و حکومت را تضمین کرده و این حقوق و وظایف مبتنی بر قانون است آغاز می‌شوند.

۱. Council of Europe (CoE): شورای اروپا، قدیمی‌ترین سازمان با هدف یکپارچگی اروپا است. مقر اصلی این سازمان در شهر استراسبورگ فرانسه است؛ م.

2. Council of Europe (2006), Building Europe together on the Rule of Law, Strasbourg.

3. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (CETS No.: 005).

4. fair trial

5. through or via laws



نمونه‌هایی که در این مورد می‌توان به آنها اشاره کرد عبارتند از: ماده (۱-۲) - حق حیات افراد باید توسط قانون حفاظت شود. ماده (۷) - اجرای مجازات بدون قانون ممنوع است و اصل (۲-۱۰) - اعمال این آزادی‌ها (مانند: بیان) (...) باید طبق تشریفات، شرایط، محدودیت‌ها یا مجازات‌هایی باشد که به موجب قانون مقرر شده است. شرایط مربوط به حاکمیت قانون، درباره آزادی بیان، آزادی انجمن‌ها و آزادی اجتماعات را می‌توان در اصل (۱۰) (آزادی بیان) و اصل (۱۱) (آزادی اجتماعات و انجمن‌ها) کنوانسیون یافت.

برای ترویج حاکمیت قانون (به همان تعریفی که شورای اروپا از منظر بین‌دولتی^۱ از آن ارائه کرده)، شورا از دو سازوکار کاری، یعنی فعالیت‌های بین‌دولتی^۲ و فعالیت‌های مشترک^۳ استفاده می‌کند:

- فعالیت‌های بین‌دولتی که در آن، همه دولت‌های عضو با یکدیگر در مورد تهیه پیش‌نویس کنوانسیون‌ها و توصیه‌ها کار می‌کنند.^۴

- فعالیت‌های مشترک شورای اروپا و یک یا چند دولت عضو برای تقویت حاکمیت قانون.^۵
- فعالیت‌های بین‌دولتی، به وسیله کمیسیون‌های سازماندهی^۶ انجام می‌شود که بر اقدامات کمیسیون‌های تخصصی نظارت می‌کنند. علاوه بر این، کمیسیون‌های ویژه^۷ در مورد حقوق بین‌الملل عمومی، تروریسم و حمایت از پناهندگان و پناهجویان نیز وجود دارند.

برنامه‌های حقوقی مشترک با این هدف طراحی شده‌اند تا به کشورهای ذینفع در اصلاح نهادهایشان، اصلاح قوه مجریه و دستگاه اداری‌شان کمک کنند. آنها برای تهیه پیش‌نویس و ارائه قوانین و چارچوب عملیاتی که با نیازها و ویژگی‌های خاص آن کشور مطابقت داشته باشد (و منطبق با اصول حاکمیت قانون باشد)، باید عمدتاً با مقامات حکومتی سروکار داشته باشند تا از انجام اصلاحات مطمئن شوند. به عنوان مثال، آنها می‌توانند با ارائه آموزش ضمن خدمت به متخصصان در همه سطوح نظام دادگستری این کار را انجام دهند.

1. Intergovernmental Perspective

2. Intergovernmental

3. Co-Operation

۴. ماده (۱۵ - الف) اساسنامه شورای اروپا (the Statute of the Council of Europe) شرح می‌دهد که کمیسیون وزرا باید اقدامات ضروری برای تحقق هدف شورای اروپا از جمله انعقاد کنوانسیون و موافقتنامه را پیگیری کند. کنوانسیون و موافقتنامه پس از آنکه کمیسیون وزرا آن را تصویب کرد نهایی می‌شوند. آنها برای دولت‌هایی که آن را تصویب می‌کنند، الزام‌آور هستند. اصل (۱۵ - ب)، امکان تهیه پیش‌نویس توصیه‌ها را تجویز کرده است. کمیسیون وزرا می‌تواند در مورد موضوعاتی که با «یک سیاست مشترک» ("a common policy") مطابقت دارد توصیه‌هایی را اعلام کند. هر چند کمیسیون وزرا می‌تواند از دولت‌های عضو بخواهد تا اقداماتشان در عملی کردن این توصیه‌ها را اطلاع دهند، اما این توصیه‌ها برای کشورهای عضو الزام‌آور نیستند.

5. Council of Europe (2006), Building Europe together on the Rule of Law, Strasbourg, p. 5.

۶. steering committees: هر چند این‌گونه کمیسیون‌ها را کمیسیون‌های رهبری یا کمیسیون‌های مسئول تهیه برنامه کار شورای اروپا نیز می‌نامند، اما به نظر می‌رسد با توجه به مجموع کارهایی که این کمیسیون انجام می‌دهد، کمیسیون سازماندهی بهترین برگردان عنوان آن به فارسی است؛ م.

۷. adhoc committees: این نوع کمیسیون‌ها را نیز کمیسیون‌های تک‌موضوعی یا کمیسیون‌های موردی می‌نامند؛ م.

به‌عنوان بخشی از فعالیت‌های بین حکومتی شورای اروپا، کمیسیون اروپایی کارآمدی دادگستری، به‌طور دوره‌ای نظام‌های قانونی ۴۷ کشور عضو شورای اروپا را ارزیابی می‌کند.

۳. حاکمیت قانون و نظام‌های حقوقی: تحقیق کمیسیون اروپایی

تأسیس کمیسیون اروپایی کارآمدی دادگستری، یکی از پیامدهای بیست‌وسومین کنفرانس وزرای دادگستری شورای اروپا^۱ (لندن ۲۰۰۰) بود. وظیفه اصلی این نهاد، «بررسی نتایج به‌دست آمده از ارزیابی نظام‌های قضایی متفاوت در پرتو اصول است» (دسترسی به دادگاه‌های عادلانه و کارآمد، جایگاه و نقش متخصصان حقوقی، وضعیت امور اداری دادگستری و مدیریت دادگاه‌ها، استفاده از فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی) که در مقدمه به این راه‌حل ارجاع شده که این کار را می‌توان با استفاده از معیارهای آماری و ابزارهای ارزیابی مشترک، در میان چیزهای دیگر، انجام داد.^۲ این وظیفه باید - با توجه به قطعنامه ۲۰۰۲^۳ (۱۲) - به‌وسیله شناسایی و گسترش شاخص‌ها، جمع‌آوری جمع‌آوری و تحلیل داده‌های کمی و کیفی و تعریف اندازه‌گیری‌ها و ابزارهای ارزیابی انجام شود.^۴

آغاز فعالیت‌های ارزیابی نظام‌های حقوقی توسط کمیسیون اروپایی کارآمدی دادگستری مربوط به جولای سال ۲۰۰۳ بود که در آن زمان، گروه کوچکی از کارشناسان (شامل ۶ کارشناس و یک متخصص) اولین نشست خود را برگزار کردند. در طی این جلسه بود که متن اولیه پرسشنامه در مورد نظام‌های حقوقی تهیه شد. این متن براساس سند گفتگوهای فیما بین تنظیم شده بود و در آن تجربیاتی که از گذشته کسب شده و توصیه‌هایی در مورد چگونگی انجام یک تحقیق موفقیت‌آمیز تطبیقی وجود داشت. طرح کلی پرسشنامه بر مبنای این خواسته بود که همه جنبه‌های مختلفی که جزئی از نظام‌های قضایی و مرتبط با عملکرد آنها هستند مورد ارزیابی قرار گیرند و آنها باید به‌عنوان اصول اصلی «کارآمدی دادگستری»^۵ (همان‌طور که پیش‌نویس آن در اساسنامه کمیسیون اروپایی کارآمدی دادگستری ذکر شده است) محسوب شوند. «طرح آزمایشی» سال ۲۰۰۵، از ۱۲۳ مورد سؤالات دسته‌بندی شده در موضوعات زیر تشکیل می‌شد:

- اطلاعات عمومی کشور
- دسترسی به عدالت و همه دادگاه‌ها
- عملکرد دادگاه‌ها و کارآمدی دادگستری

1. Ministerial Conference of Justice Ministers

2. Article 2 Resolution 2002(12) Establishing the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ).

3. Resolution

4. Resolution 2002(12), Article 3.

5. Efficiency of Justice



- استفاده از فناوری اطلاعات در دادگاه

- محاکمه منصفانه

- قضات

- دادستان عمومی

- وکلا

- عوامل اجرایی و اجرای تصمیمات دادگاه

اولین ارزیابی در سال ۲۰۰۴ نشان می‌داد که جمع‌آوری داده‌های کیفی و کمی در مورد نظام‌های قضایی دولت‌های عضو شورای اروپا، کاری شدنی است.^۱ از این جهت که این کار، اولین تحقیق با ترسیم خطوط کلی اجزای نظام‌های قضایی و عملکرد آنها در جهان بود، کاری موفقیت‌آمیز محسوب می‌شد. از طرف دیگر، این کار به وضوح، مشکلات و تنگناهای چنین مطالعاتی را نشان داد. یکی از درس‌های این آزمون آزمایشی این بود که در ارزیابی آینده، باید تعاریف بهتر و دقیق‌تر از اصطلاحات حقوقی پایه‌ای مانند دادگاه‌ها، وکلا، عوامل اجرایی و دعاوی، مورد استفاده قرار گیرد. این کار باعث می‌شود تا مشکلات تفسیری برای پاسخ‌دهندگان به سؤالات در طول مدت ثبت داده‌ها به وجود نیاید یا حداقل این مسائل کمتر اتفاق بیفتد. درس دیگری که از این آزمون آزمایشی به دست آمد، در مورد داده‌های مربوط به بودجه قوه قضائیه بود. برای مقایسه کشورها به شیوه‌ای قابل اتکاتر، ضروری است تا اطلاعات جزئی‌تر در مورد بودجه جمع‌آوری شوند. همین گزاره در مورد اطلاعات از عملکرد دادگاه‌ها نیز صادق است. برای آنکه مقایسه بهتری انجام گیرد، تعریف دقیق‌تر دعاوی (پرونده‌ها) و «مدت زمان رسیدگی» به آنها ضروری است.^۲

براساس تجربیات اولین ارزیابی در مورد نظام‌های قضایی، نسخه کامل‌تر پرسشنامه تهیه شده و به نمایندگی‌های دولت‌های عضو در سپتامبر ۲۰۰۵ ارسال شد. موضوعات این پرسشنامه براساس موارد زیر تنظیم شده بودند:

- اطلاعات عمومی (کشورها)

- داده‌های مربوط به بودجه نظام‌های قضایی

- معاضدت قضایی

- مراجعه‌کنندگان به دادگاه‌ها و قربانیان

- سازماندهی نظام قضایی (عملکرد)

1. See CEPEJ (2005), European judicial systems: facts and figures (data 2002), Strasbourg.

۲. گزارش کمیسیون اروپایی کارآمدی دادگستری (۲۰۰۵) نشان می‌داد که اغلب کشورهای اروپایی توان جمع‌آوری اطلاعات در مورد یکی از مهمترین شاخص‌های عملکردی دادگاه‌ها، یعنی طول زمان رسیدگی به پرونده‌ها، را ندارند.

- نظارت و ارزیابی دادگاه‌ها

- محاکمه منصفانه (اصول بنیادین، زمانبندی رسیدگی‌ها، پرونده‌های حقوقی، اداری و کیفری)
- دوره‌های کاری قضات و دادستان‌ها (انتصاب و آموزش، عمل در چارچوب اصول حرفه‌ای،

اقدامات انضباطی)

- وکلا

- حل و فصل اختلافات با روش‌های بدیل [راه‌حل‌های غیرقضایی از جمله داوری]

- اجرای تصمیمات دادگاه

- دفاتر اسناد رسمی^۱

گزارش دوم «نظام‌های قضایی اروپا (ویرایش ۲۰۰۶: داده‌های ۲۰۰۴)» به‌طور رسمی در اکتبر ۲۰۰۶ ارائه شد.^۲ این گزارش در مقایسه با گزارش اول، شرح مفصل‌تری از نظام‌های قضایی اروپا ارائه کرده است. به‌رغم اینکه گزارش فوق، می‌توانست حاوی اطلاعات مفصل‌تری باشد، اما با این حال مشکلات دیگری نیز وجود دارد؛ به‌ویژه مشکلاتی در مورد جمع‌آوری و ارائه اطلاعات عملکرد دادگاه‌های دولت‌های اروپایی عضو، که باید برای آنها راه‌حل پیدا کرد. با توجه به مشکلات مربوط به تعریف و روش‌های متفاوت ثبت پرونده‌ها، ارائه اطلاعات مقایسه‌ای در مورد عملکرد دادگاه در سطح اروپا، هنوز هم امری بفرنج است. این امید وجود دارد که ارائه ارزیابی سوم در پایان سپتامبر ۲۰۰۷، نسخه‌ای با مشکلات کمتر باشد. در طول ارزیابی از طریق پرسشنامه الکترونیکی (وب-مبنا) - به‌جای پرسشنامه کاغذ - مبنا، امکان ثبت داده‌ها (شامل شبکه‌ای گسترده که در آن موضوعات پرونده‌ها در دادگاه‌ها (ی عمومی) ثبت شده) برای دولت‌های عضو فراهم خواهد شد.

اما حاکمیت قانون در پرسشنامه کمیسیون اروپایی کارآمدی دادگستری چه جایگاهی دارد؟ هدف پرسشنامه کمیسیون اروپایی کارآمدی دادگستری، اندازه‌گیری حاکمیت قانون نیست؛ اما این پرسشنامه باعث تشویق کشورها به بهبود «کارآمدی» (و کیفیت) دادگستری و افزایش مبادله اطلاعات میان دولت‌های عضو در این زمینه می‌شود. البته ارزش‌های زیربنای این پرسشنامه، بر محور شیوه‌های ارتقای حاکمیت قانون در شورای اروپا استوار هستند. پیشتر، این‌گونه ارزش‌ها در نوشتار حاضر شرح داده شد؛ ارزش‌هایی که عموماً به کنوانسیون حقوق بشر اروپایی منتسب هستند.

بر این مبنا، می‌توان چنین نتیجه‌گیری کرد که در چارچوب برداشت «رقیق‌تر» حاکمیت قانون، شرایط و مقتضیات حاکمیت قانون (که به‌وسیله پرسشنامه سنجش مشخص شده) در کنار مواردی که در پرسشنامه به آنها اشاره شد قرار گرفته است. در مقایسه با دو پروژه بانک جهانی [مسائل

1. Notaries

2. European Judicial systems: edition 2006 (data 2004), Strasbourg (CEPEJ), (2006).



حکمرانی و انجام کسب و کار]، منبع اصلی داده‌های کمیسیون اروپایی کارآمدی دادگستری به جای تمرکز بر بخش «تقاضا»، بر «بخش عرضه» (نهادهای قضایی، سازمان‌های حکومتی در بخش قضایی و مشاغل حقوقی (خصوصی)) متمرکز است. از نهادهای قضایی و سازمان‌های حکومتی درخواست شد تا داده‌هایشان را به «مخبران ملی»^۱ ارسال کنند. این مخبرها - که اغلب نمایندگان وزرای دادگستری هستند - مسئول تحویل رسید دریافت داده‌ها به دبیرخانه کمیسیون اروپایی کارآمدی دادگستری هستند. انتخاب کمیسیون اروپایی کارآمدی دادگستری برای استفاده از «بخش عرضه» نظام قضایی بدین معنا نیست که از مراجعه‌کنندگان به دادگاه‌ها هیچ سؤالی پرسیده نمی‌شود. بسیاری از پرسش‌ها با توجه به حقوق مراجعه‌کنندگان و وضعیت آنها در دادگاه‌ها به این پرسشنامه اضافه شده است. برای نمونه، از آنها پرسیده می‌شود که آیا در طی رسیدگی در دادگاه‌ها، تضمین‌های خاصی به افراد آسیب‌پذیر داده شده است، آیا آیین دادرسی در مورد شکایت و جبران خسارت در دسترس هستند، آیا اطلاعات دادگاه به مراجعه‌کنندگان ارائه می‌شود و... . برعکس دو تحقیق بانک جهانی، تنها پرسش‌های مربوط به دسترس بودن ترتیبات خاص برای مراجعه‌کنندگان به دادگاه‌ها مطرح می‌شوند. در این پرسشنامه، پرسش‌هایی که به برداشت‌ها مربوط است و پرسش‌های مربوط به سطح رضایت یا اعتماد عمومی به نظام‌های قضایی جایی ندارند. فرض بر این است که اگر تضمین‌های خاصی در این موارد وجود دارد، پس اقدامات و رویه‌ها و نهادهای حقوقی نیز در دسترس هستند (و عملکرد مناسبی دارند). این امر به «کارآمدی دادگستری» و حاکمیت قانون کمک خواهد کرد. از منظر نویسنده پرسشنامه سنجش هیل، گزاره گفته شده، «برداشتی نهادی از حاکمیت قانون» است (حاکمیت قانون به‌عنوان مجموعه‌ای از نهادها در نظر گرفته می‌شود).

پرسشنامه کمیسیون اروپایی کارآمدی دادگستری، شرایط و مقتضیاتی را که برای حاکمیت قانون تعریف شدند دربر می‌گیرد. بسیاری از پرسش‌ها با توجه به وضعیت (استقلال) قوه قضائیه، محاکمه منصفانه و مدت زمان منطقی برای رسیدگی، دسترسی به دادگستری و دادگاه‌ها، معاضدت قضایی و نقش دادستان عمومی تنظیم شده‌اند. ضعف اصلی این است که پرسش‌های مربوط به حداقل استانداردهای کیفی قانونی اعمال شده در یک جامعه، از نظر اینکه شهروندان تا چه حد از قانون اطلاع دارند، آزادی بیان و مطبوعات آزاد مورد توجه قرار نگرفته است. با توجه به تنظیمات نهادی مدنظر کمیسیون اروپایی کارآمدی دادگستری، این کمیسیون حوزه‌های فوق را در نظر نمی‌گیرد، اما با این حال این حوزه‌ها، مورد توجه دیگر نهادها و کمیسیون‌های درون شورای اروپا

هستند. برای مثال، کمیسیون وزرا مسئول نظارت بر میزان تحقق استانداردهای حقوقی مدنظر شورای اروپا (کنوانسیون‌ها، قطعنامه‌ها و توصیه‌ها) در کشورهای عضو است. به‌عنوان مثال، بررسی کیفیت قوانین مبتنی بر قانون اساسی^۱ برعهده «کمیسیون ونیز»^۲ و کمیسیون ویژه حقوق بشر است و آنها مسئول تنظیم پیش‌نویس و ارتقای دانش دولت‌های عضو بر مبنای کنوانسیون اروپایی حقوق بشر هستند.

محدودیت‌های تحقیق ارزیابی کمیسیون اروپایی کارآمدی دادگستری

چنانکه از نقل قول‌های پیشین در مورد تحقیق کمیسیون اروپایی کارآمدی دادگستری مشخص است، این تحقیق در برگیرنده همه جنبه‌های حاکمیت قانون نیست و رویکرد اصلی آن، رویکرد «نهاد - محور»^۳ است. اتکای صرف بر یک منبع اطلاعاتی - حکومتی - دیگر محدودیت تحقیق فوق است. مقایسه تحقیق کمیسیون اروپایی کارآمدی دادگستری با دو تحقیق بانک جهانی نشان می‌دهد که تحقیق کمیسیون بر مخزنی از منابع مربوط به داده‌ها متکی نیست.^۴ علاوه بر این، برداشت از حاکمیت قانون به اتکای بخش تقاضا قابل ارزیابی نیست. سومین محدودیت رویکرد کمیسیون اروپایی کارآمدی دادگستری این است که با وجود آنکه مناطق مشخصی از جهان (به‌عنوان نمونه خاورمیانه) علاقه‌شان را به آغاز اقدامات مشابه نشان داده‌اند، پوشش جغرافیایی تحقیق تنها محدود به ۴۷ کشور است.^۵ آخرین محدودیتی که می‌توان به آن اشاره کرد این است که تنها محصول تحقیق ارزیابی کمیسیون اروپایی کارآمدی دادگستری، ارائه تصویری از وضعیت امور جاری نظام‌های حقوقی است. این تحقیق، ارزیابی «واقعی» نیست و کمیسیون مربوط، هنوز «نماگرهای» پیشرفته^۶ اندازه‌گیری «کارآمدی دادگستری»^۷ را گسترش نداده یا هنوز موفق به ایجاد نماگر «کارآمدی دادگستری» نشده است.

محمتم است که در آینده، استفاده از داده‌های اخیر کمیسیون اروپایی کارآمدی دادگستری باعث تهیه فهرستی از نماگرها، مانند «دسترسی به عدالت» شود. چنین نماگرهایی می‌توانند ترکیبی از داده‌های تجمیع شده باشند که موارد زیر از آنها اخذ شده است: بودجه برای معاضدت قضایی، تعداد دادگاه‌ها در مناطق جغرافیایی، تعداد وکلا (که مشاوران حقوقی را نیز شامل می‌شود)، نماینده

1. Constitutional laws
2. Venice Commission
3. Institutional Based

۴. بدین معنا، مطالعه این کمیسیون نیز با کمبود داده‌ها برای تحلیل مواجه است؛ م.

5. ABA – CEELI and the Arab Council for Judicial and Legal Studies (ACJLS) (June 2007), ACJLS Benchmarking initiative (final report).

6. sophisticated

7. "efficiency of justice"



موکلان در دادگاه‌ها، دسترسی آسان به روش‌های جبران خسارت برای قربانیان جنایت و مواردی از این قبیل. با در نظر گرفتن سطح پایین و کم یا بالا و زیاد دسترسی به عدالت، می‌توان کشورها را دسته‌بندی (یا رتبه‌بندی) کرد. دیگر نماگرهایی که می‌توان ایجاد کرد عبارتند از: سطح استقلال قوه قضائیه و قضات، کارآمدی و اثربخشی رسیدگی‌های دادگاه‌ها (با تمرکز بر عملکرد دادگاه‌ها؛ برای مثال: میزان رسیدگی پرونده‌ها از روند رسیدگی، طول مدت رسیدگی، هزینه هر پرونده و...) و سطح سازماندهی مشاغل (خصوصی) حقوقی (وکلا، عوامل اجرایی، داوران، دفاتر اسناد رسمی).

۴. مقایسه سه تحقیق در چارچوب برداشت «رقیق‌تر» حاکمیت قانون

به باور نگارنده، اولین گام برای ایجاد قابلیت ارزیابی «حاکمیت قانون»، توصیف برداشت «رقیق‌تر» حاکمیت قانون است که شامل شرایط حاکمیت قانون و مقتضیات آن می‌شود. به هر حال، بحث‌های بیشتر در مورد برداشت (از حاکمیت قانون) ضروری است. از طرف دیگر، باید این نکته را نیز اضافه کرد که مؤلفه‌هایی که در پرسشنامه سنجش هیل به آنها اشاره شده، برای آزمون اولیه اینکه چه سطحی از نماگرهای ارزیابی حاکمیت قانون تا این زمان گسترش یافته مفید است. به علاوه، این پرسشنامه می‌تواند برای فهم امکان ایجاد فهرستی کامل از نماگرهای حاکمیت قانون یا حتی یک شاخص حاکمیت قانون مفید باشد.

در نوشتار حاضر، سه تحقیق (دو مورد از بانک جهانی و یک پروژه ارزیابی کمیسیون اروپایی کارآمدی دادگستری) مورد بررسی قرار گرفت. درحالی که منابع مطالعات بانک جهانی بر «بخش تقاضا» متمرکز بود، منابع ارزیابی کمیسیون اروپایی کارآمدی دادگستری بر «بخش عرضه» (نهادهای قانونی، وزرای دادگستری و مشاغل حرفه‌ای در زمینه حقوق) تأکید داشت. هر سه این پژوهش‌ها، جنبه‌هایی از حاکمیت قانون را پوشش می‌دهند. جدول ۱، مقایسه این سه تحقیق را با وضوح بیشتری نشان می‌دهد.

جدول ۱، نشان می‌دهد که با توجه به اندازه‌گیری حاکمیت قانون، چه جایی در این مطالعات متفاوت، ارزش‌های افزوده ایجاد کردند و «نقاط ضعف» کجاست؛ به‌عنوان نمونه، حوزه‌هایی از حاکمیت قانون وجود دارد که سه تحقیق بررسی شده به آنها توجهی ندارند. به‌ویژه تحقیق مسائل حکمرانی و تحقیق کمیسیون اروپایی و به میزان کمتر، تحقیق انجام کسب‌وکار، مقتضیات (حکمرانی) با تمرکز بر قوه قضائیه را نادیده گرفته‌اند. هر سه تحقیق، زمانی که اطلاعات

۱. برای مثال، بنگرید به:

پیمایش‌های ادراکی (که بانک جهانی از آن استفاده می‌کند) با داده‌های نهادهای جمع‌آوری شده توسط کمیسیون اروپایی کارآمدی دادگستری در مورد قضات، دادستان‌ها، دادگاه‌ها (و عملکرد دادگاه) مرتبط شود، می‌توانند در مورد ارزیابی از استقلال و عملکرد قوه قضائیه، ارزش‌افزوده خوبی ایجاد کنند. این کار باعث ایجاد خطوط کلی چشم‌انداز «ادراکی» و «واقعی» از (استقلال) قوه قضائیه، قضات، دادستان‌ها و عملکرد دادگاه‌ها خواهد شد.

برای دیگر جنبه‌های حاکمیت قانون نیز ترکیبی از مطالعات تفسیری و داده‌های استخراج شده از نهادهای قانونی، دیدگاه کامل (تری) در مورد حاکمیت قانون را ایجاد خواهد کرد (چراکه بخش تقاضا را به بخش عرضه پیوند می‌دهد).

جدول ۱. مقایسه سه تحقیق

گزارش کمیسیون اروپایی کارآمدی دادگستری در مورد نظام‌های قضایی	انجام کسب‌وکار	مسائل حکمرانی	
نهادهای قانونی، وزرای دادگستری	ادراک (متخصصان)	مطالعات ادراکی	منبع اصلی داده‌ها
			مقتضیات (قانون)
		❖	قوانین، معطوف به آینده هستند
		❖	قوانین، شفاف هستند
	❖	❖	به اندازه کافی در سطح عمومی منتشر شدند
		❖	معیارهای شفاف برای تعیین اعتبار قوانین وجود دارد
	❖	❖	قوانین دارای ثبات هستند
	❖	❖	قوانین، از شکلی از قواعد عام برخوردارند
			مقتضیات (قوه قضائیه)
❖		❖	نظام دادگاه‌ها دارای استقلال سیاسی است
❖		❖	سطحی از تفکیک قوا وجود دارد
❖	❖	❖	حق محاکمه منصفانه در زمانی معقول وجود دارد
❖	❖	❖	مشاغل حقوقی حرفه‌ای
❖		❖	نقش دادستان عمومی
❖			شرایط
❖			دسترسی به دادگستری و معاضدت حقوقی
			آموزش پایه‌ای و آگاهی از قوانین
		❖	آزادی بیان (و اجتماعات)

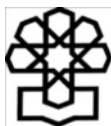


برای آنکه فهرست کاملی از شاخص‌های ارزیابی حاکمیت قانون در آینده بسط داده شود و روش‌شناسی آن اعمال شود، پیشنهاد می‌شود تا از منابع اطلاعاتی به صورت ترکیبی (بخش‌های عرضه و تقاضا) استفاده شود. دو تحقیق بانک جهانی و تحقیقات کمیسیون اروپایی کارآمدی دادگستری، ایده‌هایی را در مورد نوع داده‌هایی که تا این زمان مورد استفاده قرار گرفته و شاخص‌هایی که برای این منظور ایجاد شده بودند به ما ارائه کردند. با این حال، پژوهش بیشتر در این زمینه ضروری هستند. این پژوهش را می‌توان با استفاده از چارچوب تحلیلی مقایسه‌ای، مشابه نمونه اولی که در این نوشتار مورد بررسی قرار گرفت، انجام داد. پژوهش مورد بحث بر بنیان تعریفی جزئی‌تر (و عمیق‌تر) از حاکمیت قانون استوار است و می‌توان آن را با مطالعات تجربی راجع به عدالت و حاکمیت قانون در هر پژوهش دیگری مقایسه کرد.^۱ اطلاعات به دست آمده از این مقایسه، می‌تواند منبع اولیه‌ای برای شرح و بسط فهرست کامل نماگرهای حاکمیت قانون و توسعه شاخص حاکمیت قانون باشد.

۱. به عنوان مثال، برنامه عمران سازمان ملل (UNDP) و آژانس آمار اتحادیه اروپا (Eurostat) خطوط کلی منابع در مورد شاخص‌های حکمرانی را منتشر کرده‌اند که می‌تواند برای کامل کردن فهرست نماگرهای حاکمیت قانون مفید باشد. ر.ک.: UNDP and Eurostat, Governance indicators: a users' guide, New York and Luxemburg.

منابع و مأخذ

1. ABA – CEELI and the Arab Council for Judicial and Legal Studies (ACJLS) (June 2007), *ACJLS Benchmarking initiative (final report)*.
2. CEPEJ (2005), *European judicial systems: facts and figures (data 2002)*, Strasbourg.
3. CEPEJ (2006), *European Judicial systems: edition 2006 (data 2004)*, Strasbourg.
4. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (CETS No.: 005).
5. Council of Europe, Resolution 2002(12) Establishing the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ).
6. Council of Europe (2006), *Building Europe together on the Rule of Law*, Strasbourg.
7. Djankov, La Porta, Lopez-de-Silanes, Schleifer (2003), *Courts*. In: Quarterly Journal of Economics.
8. Du Marias (2006), *Methodological limits of 'Doing Business' reports (working paper AED-2006-1 version 4)*, Nanterre.
9. HiiL (2007), *Rule of law inventory report; academic part*, The Hague.
10. HiiL (2007), *Draft concept paper 'further conceptualization and practical progress on building coherent and effective rule of law programmes and strategies'*, The Hague
11. Kaufman, Kraay and Mastruzzi (2007), *Governance Matters VI: aggregate and individual governance indicators 1996 – 2006*, Washington
12. Kraay (2007), *Technical documentation for the Worldwide Governance Indicators 1996 – 2006*, Washington.
13. Samuels (2006), *Rule of law reform in post conflict countries' (World Bank paper)*, Washington.
14. UNDP and Eurostat, *Governance indicators: a users' guide*, New York and Luxemburg.
15. Uzelac (2007), Public and Private Justice: the challenges of rational assessment of performance in the contemporary justice systems, p. 17. In: Uzelac and Van Rhee (eds.), *Public and Private Justice; dispute resolution in Modern Societies*, Antwerp – Oxford.
16. World Bank (2007), *Doing Business 2007: how to reform*, Washington.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۱۵۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: مقایسه سه تحقیق درباره ارزیابی حاکمیت قانون

نام گروه: مطالعات محیط کسب و کار

مترجم: سعید عطار

ناظر علمی: احمد مرکزالمیری

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: موسی شهبازی غیائی

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. حاکمیت قانون

۲. محیط کسب و کار

۳. انجام کسب و کار

۴. بانک جهانی

۵. حقوق و اقتصاد

۶. حکمرانی خوب

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۵/۲۳