### چكيده:

نوشتار حاضر به بررسى اجمالى حاكميت قانون در انديشه‏هاى سياسى و حقوقى مى‏پردازد. سه رويكرد ايدئولوژيك، اثباتى و اخلاقى، هر يك بنابر ارزشهاى مندرج در مكتب خود، جايگاه حاكميت قانون را تعريف مى‏كنند. در حالى كه در رويكرد اول، حاكميت قانون ابزارى براى بهره‏كشى هر چه بيشتر طبقه مرفه است. در رويكرد دوم و سوم، وجوه مثبت و مشتركى قابل مشاهده و بررسى است. ضمن آن كه بين دو ديدگاه اثباتى و ديدگاه سياسى و اخلاقى وجوه تفاوت چندى درباره ارزشهاى ناظر بر حاكميت قانون وجود دارد. هدف در اين نوشتار ارائه تصويرى مختصر و توصيفى از حاكميت قانون و ويژگيهاى آن است. از اين رو مباحث و ديدگاههاى ديگرى نيز وجود دارند كه قابل تأمل و پژوهش در فرصتهاى ديگر مى‏باشند.

واژگان كليدى: قانون، اخلاق، سياست.

### مقدمه

حاكميت قانون يكى از اصول مهم سياسى و حقوقى است كه بشر از دير باز در پى تحقق آن بوده است. از يونان باستان تاكنون درباره اين اصل، معانى، ارزشها و ويژگيهاى آن سخن گفته شده و مى‏شود. گاهى از آن به مفهوم برابرى و مساوات در برابر قانون تعبير شده است، گاهى از آن به حكومت قانون در مقايسه با حكومتهاى ديكتاتورى، مطلقه و پادشاهى استفاده شده است و گاهى آن را به ويژگيهاى عموميت داشتن، مستمر و صريح بودن قوانين معرفى كرده‏اند. اما فصل مشترك همه موارد فوق را مى‏توان، در اين نكته خلاصه نمود كه مطابق اين اصل، استفاده خودسرانه و مستبدانه از قدرت، در تصميم‏گيريهاى حكومتى، مردود است. بر اين اساس، حاكمان و سياستمداران بعنوان حافظان و خادمان قانون شناخته مى‏شوند و خود نيز مشمول آن مى‏گردند؛ ميزان مشروعيت حكومتشان به ميزان وفادارى آنان به معيارهاى قانونى، فراشخصى و خردمندانه بستگى دارد. آنچه در ذيل مى‏آيد، شامل سه رويكرد سياسى و حقوقى در مورد حاكميت قانون است و در بردارنده پيش فرضها و مبانى آن مى‏باشد.

### 1ـ رويكرد چپ، افراطى يا ايدئولوژيك(2)

در اين ديدگاه، بنابر تقسيم بندى زير بنا و رو بنا در ساختار اجتماعى و اقتصادى، حاكميت قانون، منعكس كننده روابط اجتماعى جوامع سرمايه دارى و بورژوازى است كه مطابق آن، سرمايه دارى در صدد گسترش سلطه خود بر بخشهاى مختلف جامعه بوده و از اين مفهوم براى استعمار و بهره‏گيرى به نفع مقاصد خود سود مى‏جويد. در اين جوامع، آزادىِ بدون حد و حصر قراردادها، مورد شناسايى قرار مى‏گيرد و از حقوق به جنبه‏هاى شكلى آن به دور از محتوا و تأثير آن بر جامعه اكتفا مى‏شود. به نظر معتقدين به اين نظريه، اصرار بيش از اندازه بر قانونگرايى و تطبيق رفتارهاى اجتماعى بر قواعد شكلى حقوقى راه را براى تسلط سودجويان كه براى حفظ منافع خود نياز به وجود يك دسته قواعد عمومى از پيش تعيين شده دارند، باز خواهد گذاشت. اساسا، فرهنگ قانونگرايى براى پاسدارى از آزادى اقتصادى اين گروه خاص، ترويج مى‏شود.

مطابق اين رويكرد، ايده آل حاكميت قانون يك تلاش شكست خورده براى مشروعيت بخشيدن به سلطه گرى در جوامع آزادى گراست، به اين نشان كه سلطه سرمايه دارى و گروههاى خاص سودجو، در اين جوامع ادامه يافته است. دولت كه بايد بى طرف باشد در چنگال قدرت و تضاد منافع فردى و گروهى گرفتار مى‏شود و به صورت ابزارى در دست يك گروه خاص در مى‏آيد.

اين تحليل با اعتقاد ماركسيست‏ها در مورد جامعه كه متشكل از گروه‏هاى متضاد (در مقابل نظريه رقابت و سازش پذيرى منافع متفاوت اجتماعى افراد و گروهها) است نيز سازگارى دارد. هنگامى كه تبعيضات اجتماعى و اقتصادى بر اساس توزيع مساوى سرمايه از بين برود، مفهوم هماهنگى از قواعد زندگى اجتماعى و گروهى بر مبناى روابط جديد توليد و توزيع ثروت و سرمايه شكل مى‏گيرد كه با آنچه در جوامع سرمايه دارى وجود دارد متفاوت خواهد بود.(3)

يكى از مهمترين اشكالاتى كه بر اين ديدگاه وارد است اين است كه اين نظريه، بر خلاف مدّعاى خود، مفهومى ايدئولوژيك و جانبدارانه از عدالت و آزادى را معرفى مى‏كند. در حوزه عدالت اجتماعى، استقلال و هويت انسانى را ناديده مى‏گيرد و از انسانها چهره‏اى ابزارى و ماشينى ترسيم مى‏كند و در مورد آزادى، از مفهوم مثبت آزادى(4) كه منجر به رسميت تفسير و برداشت عده‏اى خاص از آن مى‏گردد، دفاع مى‏نمايد. آزادى، صرفا رهايى از موانع باطنى تعريف مى‏شود و شناخت «خود واقعى» قابل دسترس همگان نخواهد بود و صرفا عده‏اى خاص به «خود واقعى و برتر» مى‏رسند و به اين سبب همگان بايد از چنين تفسير و فهمى از شخصيت و هويت انسانى پيروى نمايند تا به جامعه مطلوب دست يافت.

### 2ـ رويكرد ميانى، اثباتى يا حقوقى

در اين رويكرد، حاكميت قانون يكى از ويژگيهاى درونى هر سيستم حقوقى است و رفتار اخلاقى، آن است كه از قواعد حقوقى پيروى مى‏كند. در اين نظريه، حاكميت قانون نمايانگر هيچ ارزش و اصولى فراتر از آنچه مورد پذيرش يك نظام حقوقى است، نمى‏باشد.(5)

اين ديدگاه به علم حقوق بعنوان يك علم خود كفا، كه مى‏تواند، بر اساس معيارها و متدلوژى خود به اكتشافات و يا پاسخهاى مسائل سياسى يا حقوقى برسد، مى‏نگرد. يكى از مهمترين ويژگيهاى اين نظريه، تز جدايى اخلاق از حقوق و يا تأكيد بر برداشتهاى پوزيتيويستى يا اثباتى از حقوق است. از اين رو، حقوق بطور عام و حاكميت قانون بطور خاص، از هر گونه پيش فرضهاى اخلاقى و احكام ارزشى مانند احكام حقوق طبيعى، تا زمانى كه از سوى مراجع قانونگذارى و يا محاكم قضايى تصويب و بصورت مكتوب در نيامده، پيراسته است.

حقوق، مانند سياست، ابزارى است براى سازش بين نظرات مخالف در اجتماع و از اين منظر، قانونگرايى خود يك گونه ايدئولوژى سياسى است.(6)

حاكميت قانون در اين رويكرد، به مفهوم برقرارى نظم و انضباط اجتماعى است و اين كه مردم در سايه آن بتوانند به زندگى و امور خود نظم و سامان دهند. حاكميت قانون بيشتر ناظر بر رفتار و كردار اعضاى اجتماع و همچنين از اوصاف قوانين محسوب مى‏شود، تا از اوصاف نهادها و حاكمان سياسى. بنابراين، دو مفهوم اساسى براى حاكميت قانون در اين ديدگاه قابل بررسى است: يكى اين كه حكومت بر مردم، بايد بر اساس قانون باشد و به اين دليل مردم نيز بايد از آن قانون براى برقرارى نظم اجتماعى تبعيت كنند و ديگر اين كه قوانين بايد بنحوى تنظيم شوند تا قابليت راهنمايى و تنظيم رفتار افراد جامعه را داشته باشد.

در اين نظريه، درست است كه حاكميت قانون در اغلب اوقات در برابر قدرت خودسرانه و مستبدانه بكار رفته و مى‏رود، امّا بسيارى از اشكال حكومتهاى استبدادى با قانون سازگار است؛ زيرا يك حاكم مستبد مى‏تواند قواعد كليى وضع كند كه داراى ويژگيهاى قانونى، كه در ادامه مى‏آيد، باشد. وجه مشترك اين رويكرد، با رويكرد سوم، كه در پى مى‏آيد، در اين است كه بسيارى از اوصاف قدرت خودسرانه و خودكامه، حاكميت قانون را نقض مى‏كنند. يكى از مواردى كه حاكميت قانون، اعمال انحصارطلبى و خودسرانه را منع مى‏كند، هنگامى است كه محاكم و قوه قضاييه ملزم باشند در اجراى قانون نسبت به قوانين موجود و انطباق با رويه‏هاى قانونى وفادار باشند. نسبت به قوه مجريه، حاكميت قانون آن را ملزم مى‏كند در وضع مقررات يا بخشنامه‏ها از حاكميت قانون و از قوانين جارى و عمومى كشور پيروى كنند.

از نظر مدافعين اين ديدگاه، حاكميت قانون داراى يك وصف سلبى است، به اين معنا كه قانون خود مى‏تواند، قدرت خودسرانه و استبدادى ايجاد نمايد؟ از جهت محتوايى و ماهوى، قوانين در اكثر موارد، اهداف و سياستهايى را دنبال مى‏كنند كه الزاما با ديدگاه اخلاقى خاصى از خوبى و بدى سازگار نيست. انطباق با حاكميت قانون عنصر ذاتى، براى تأمين هر گونه اهدافى است كه قانون براى تحقق آن طراحى مى‏شود. از اين جهت، قوانين بيشتر جنبه ابزارى و شكلى دارند. بنابراين انطباق با قوانين «Congruency» الزاما تضمين كننده نتايج و آثار مفيد اخلاقى و عادلانه نيست. امّا، حاكميت قانون مى‏تواند بنحوى جهت‏گيرى شود تا از نقض برخى حقوق و آزاديها كه منشأ آنها عدم استمرار«Instability»، ابهام «Uncertaint» و عطف بما سبق شدن «Retrospectiveness» قوانين است، جلوگيرى نمايد. مطابقت با اين اصل و الزامات آن موجب هيچ گونه خوبى و ارزش ذاتىِ اخلاقى نيست، مگر از طريق محو آثار نامطلوبى كه منشأش خود قانون است. به بيان ديگر، برخى زشتيها و بديها نمى‏توانند از طريق قانون ايجاد شوند.

يكى از ايرادات وارد بر اين ديدگاه اين است كه نسبت به اصول و معيارهاى اخلاقى بعنوان منشأ و منبع مشروعيت قدرت سياسى بى اعتنا و بى تفاوت است. مناسب‏ترين مفهوم مشروعيت كه با اين رويكرد هماهنگ مى‏باشد، مفهوم قانونى بودن و انطباق با اوصاف شكلى و ابزارى حاكميت قانون است و نه سازگارى با ارزشهاى اخلاقى و معيارهاى عقلانى(7). به همين جهت است كه مشروعيت به مفهوم مطابقت با قوانين يا قانونى بودن، با هر گونه نظامهاى آتوريته، دموكراتيك و ايدئولوژيك نيز، هماهنگ و سازگار است.

### اصول ذاتى و تبعى حاكميت قانون

در راستاى اين هدف كه حاكميت قانون بتواند، رفتار مردم را، نظم بخشد و چنان قوانينى قابليت تنظيم رفتار را داشته باشند، دو دسته اصول از مفهوم حاكميت قانون قابل استخراج است:(8) دسته اول: اصول ذاتى و محورى مفهوم حاكميت قانون بشمار مى‏رود، دسته ديگر: اصولى تبعى هستند كه براى اعمال اصول ذاتى و اهداف حاكميت قانون، موردنياز و الزامى هستند. اصول دسته اول عبارتند از:

### الف ـ اصول ذاتى و محورى حاكميت قانون

1- قوانين بايد عمومى باشند، «Generahty» اين ويژگى در برابر قوانين خاص كه ناظر بر موقعيتها و موارد خاص است بكار مى‏رود. مطابق اين اصل قوانين بايد خطاب به گروهها و دسته‏هاى مردمى باشند و انواع موقعيتها را تنظيم نمايند. قوانينى كه جنبه عموميت و فراگير نداشته باشند، اساسا قاعده و يا قانون محسوب نمى‏شوند؛ زيرا خطاب به فرد خاص يا گروه خاص و به نفع يا ضرر آنهاست و بيشتر شبيه به فرمان و يا دستور العمل است. گاهى اين ويژگى با اصل شكلى تساوى همگان در برابر قانون يكى شمرده مى‏شود. ارتباط اين دو اصل نيز، بدين قرار است كه قانونى كه فقط خطاب به يك فرد و يا گروه خاص باشد و فقط براى آنها موقعيتهاى ممتاز ايجاد كرده و يا حقوقى را از آنها محروم نمايد؛ در حالى كه هيچ تفاوت بنيادين بين آن فرد و يا گروه با افراد و گروههاى ديگر وجود ندارد، به اين معنا است كه با آن فرد بطور نابرابر و با تبعيض رفتار شده است. از اين جهت، چنان قانون و يا تصميم دولتى شرط عموميت حاكميت قانون را ناديده گرفته است.

2- قوانين بايد بطور عمومى اعلام شوند «Promulgation» اين اصل در برابر احكام و فرامين مخفى و پنهان يك سيستم سياسى بكار مى‏رود. جهت‏گيرى اين اصل منع اجراى شبه قوانين و در واقع اوامر و احكام مخفى و پنهانى است كه منشأ تعيين و يا تضيع حق و تكليف مردم مى‏شوند.

فرض بر اين است كه هر فردى بايد بداند كه قانون از او چه خواسته است و او چه حقوق و تكاليفى در قبال افراد ديگر و يا دولت دارد. به بيان بهتر، اين اصل تأسيسات، ارگانها و فرامين دولت ترور، مخفى و پنهانى را كه به موازات دولت قانونى و مشروع به عمليات و يا فعاليت مشغول است، به زير سؤال مى‏برد. اصل فوق با مفهوم آزادى گرايى از مسؤوليت فردى و عقل گرايى فردى نيز سازگار است؛ زيرا هيچ فردى نمى‏تواند، براى زندگى خود برنامه ريزى كند؛ مگر از پيش بداند قانون چيست و چه حقوق و تكاليفى براى او تعيين كرده است. در غير اين صورت افراد نبايد مسؤول نقض قوانين و تأسيسات و احكامى باشند كه از آن بى خبر و بى‏اطلاع هستند.

3- قوانين بايد صريح و واضح باشند. «Clarity and Sleafity» اين وصف در برابر قوانين مبهم، پيچيده و چند پهلو بكار مى‏رود. چون هدف از حاكميت قانون، در اين نظريه، راهنمايى و تنظيم اعمال و رفتار افراد اجتماع است، قوانين بايد طورى تنظيم شوند كه قابل فهم و خالى از ابهام و چند پهلويى باشند تا در نتيجه مردم از آن آگاهى يافته و منظور قانون گذار را دريابند تا زندگى خود را بر اساس آن تنظيم كرده و جهت ببخشند.

4- قوانين بايد ناظر به آينده باشند.«Prospectiveness» اين ويژگى در برابر مفهوم عطف بما سبق شدن بكار مى‏رود. قاعده قبح عقاب بلابيان ناظر به اين ويژگى و وصف اعلامى قوانين است كه در بالا ذكر شد. قانون بايد ناظر بر وقايعى باشد كه پس از وضع قانون اتفاق افتاده‏اند. قانونى كه بطور كلى ناظر به گذشته باشد، اساسا قابليت اجرا و انطباق ندارد. چنين قوانينى بعنوان قوانين ناعادلانه و غير منصفانه شناخته مى‏شوند؛ زيرا قراردادن مردم در وضعيتى و يا مجازات آنها براى اعمالى است كه اصلاح آنها از عهده شان خارج است.

5- قوانين بايد قابليت پياده و پيروى شدن را داشته باشند. «Procticability» به سخن ديگر، اين وصف يكى از جنبه هاى اصل قابليت عمل كردن است. قوانينى كه افراد را ملزم مى‏كنند تا كارهاى ناشدنى انجام دهند، غير عادلانه بوده و توان راهنمايى و تنظيم رفتار افراد اجتماع را هم ندارند. يكى از آثار اين اصل اين است كه با اعمال اين اصل، افراد جامعه در وضعيتهاى نابرابر و تبعيضى نسبت به يكديگر قرار نمى‏گيرند. مردم نبايد نسبت به مواردى كه قابليت اعمال و كنترل آنها را ندارند مورد مؤاخذه و مسؤوليت قرار گيرند. مسؤوليت مبتنى بر اختيار و توانايى بر انجام تكاليف قانونى و يا اخلاقى است.

6- قوانين بايد بطور نسبى مستمر و با ثبات باشند. «Stability» اين وصف در برابر تغييرات دائمى، زودگذر و خودسرانه بكار مى‏رود. تصميمها، سياستها و قوانينى كه دائما و سريع، در حال تغيير و دگرگونى‏اند، چگونه مى‏توانند موجب پيروى خردمندانه مردم از آنها شوند. چنين قوانينى در واقع، با اصل قابليت پياده و پيروى شدن در تعارض است. زيرا چنين وضعى مردم را، از تصميم‏گيرى در مورد طرحهاى دراز مدت و طولانى زندگى خود ناتوان مى‏گرداند؛ در اين صورت چنين قوانينى انتظارات معقول مردم را ناديده و عقيم مى‏گذارد و امكان پيروى از آن را منتفى مى‏كند.

### ب) اصول تبعى حاكميت قانون

دسته دوم از اصول حاكميت قانون، قواعدى هستند كه براى اعمال اصول دسته اول رعايت ويژگيهاى ذاتى آن الزامى هستند. اين اصول عبارتند از:

1- قوه قضاييه بايد مستقل باشد. قوه قضاييه و محاكم موظف به اجراى قوانين و صدور احكام قضايى در صورت بروز اختلافات بين مردم و بين دولت و مردم هستند. در صورتى مردم مى‏توانند از قوانين پيروى نمايند كه در صورت وجود اختلاف، دادگاههاى صالح بى طرفانه و بدون جانبدارى از مواضع خاص سياسى قانون را اعمال نمايند. براى تحقق اين هدف، قضات و دادرسان بايد آزادانه و بدور از فشارها و تأثيرات خارجى و سياسى و شغلى و مستقل از هر گونه دخالتى به انجام وظايف حقوقى خود بپردازند.

2- اصل عدالت طبيعى بايد رعايت شود. «Natural Justice» عدالت طبيعى و انصاف رويه‏اى «Procedural fairness» (دادرسى) محاكم را ملزم مى‏دارند تا قوانين را بطور بى طرفانه و صحيح اجرا نموده و در نتيجه فعاليتهاى مردم را بر اساس قاعده انصاف و عدالت قضايى و بدور از تعصب و جانبدارى كنترل و تنظيم نمايند. دادرسها بايد بطور منصفانه و عادلانه جريان يابد تا مردم قادر باشند، اختلافات خود را بى طرفانه و بر اساس قوانين موجود حل و فصل نمايند. در غير اين صورت تحقق اهداف و نتايجى كه قوانين بر آنها مترتبند، ميسر نخواهد شد. به علاوه اين كه، حتى تصميم حكومتى بايد بى طرفانه و بدور از منافع شخصى و گروهى باشد. منافع نيز اعم از منافع مادى فردى و يا منافع سياسى دراز مدت مقام تصميم گيرنده است.

3- محاكم بايد اختيار تجديد نظر «Judicial Review» در تغيير آراء محاكم پايين‏تر، تصميمهاى دولتى و حتى بعضا قوانين و مقررات موضوعه كشورى را داشته باشند. وجود سيستم قضايى كنترل كننده ضامن يكپارچه نمودن رويه‏هاى دادگاههاى پايين‏تر و اجراى منصفانه و عادلانه قوانين و مقررات دولتى در سراسر كشور خواهد بود.

4- مردم بايد حق دسترسى به محاكم صالح را داشته باشند «The right of access to competent courts» و تأخير زياد در دادرسيها و هزينه گزاف رسيدگيهاى قضايى حتى اجراى بهترين قوانين را ناممكن مى‏گرداند و آنها را به كلمات و حروفى بى جان و نقش بر كاغذ تبديل مى‏كند.

در پايان اين قسمت بايد، يادآورى كرد، كه اگر چه اين ديدگاه به جنبه هايى از حاكميت قانون كه عمدتا جنبه‏هاى حقوقى آن هستند، بيشتر توجه دارد، اما حاكميت قانون، داراى جنبه‏هاى اخلاقى، سياسى و اقتصادى نيز هست كه اين ديدگاه نسبت به آنها بى‏تفاوت است. به نظر مى‏رسد، ديدگاه آزادى خواهانه، ضمن دارا بودن بسيارى از ويژگيهاى حاكميت قانون در رويكرد دوم، تصوير كامل‏ترى از حاكميت قانون و ارزشهاى ناظر بر آن را عرضه مى‏كند.

### 3- رويكرد راست، سياسى و اخلاقى

مهمترين جايگاه حاكميت قانون را، چه از جهت تاريخى و چه از جهت سياسى و حقوقى، بايد در اين ديدگاه جستجو نمود. تفاوت اين رويكرد با رويكرد ميانى يا اثباتى در اهداف و ارزشهايى است كه حاكميت قانون در صدد حمايت از آنهاست. در حالى كه ديدگاه اثباتى، حاكميت قانون را، يك ارزش در عرض ساير ارزشها همانند آزادى، عدالت و برابرى و مشاركت سياسى قرار مى‏دهد، اين رويكرد آن را در طول و در خدمت اين ارزشها قرار مى‏دهد. امّا وجه مشترك اين دو رويكرد اين است كه هر دو به اصول دسته اول و دوم حاكميت قانون باور دارند، با اين تفاوت كه ديدگاه راست كليه اوصاف برشمرده در قسمت پيشين را در خدمت اصول بنيادين‏تر قرار مى‏دهد.

مفهوم حاكميت در اين رويكرد دو نتيجه مهم در بر دارد، يكى اين كه هر گونه استفاده مستبدّانه و خود سرانه از قدرت محكوم است و ديگر اين كه هر نوع قدرت حكومتى بايد محدود به مواردى شود كه از طريق قوانين عمومى، مستمر و صريح مى‏شود. حاكميت قانون بيشتر مربوط به وظايف و مسؤوليتهاى حكومت و نهادهاى سياسى است تا شهروندان. چنين مفهومى حكومتها را ملزم مى‏كند تا تنها بر اساس قانون حكومت نمايند تا هيچ فردى فراتر از قانون، داراى اختيارات و امتيازات ويژه‏اى نگردد.

تحولات تاريخى و مبارزات ضد استبدادى و ديكتاتورى در قرون ميانى به بعد، نقش مهمى در پيدايش اين ديدگاه از حاكميت قانون ايفا كرده‏اند. در اين مفهوم است كه حاكميت قانون با جوامع مدنى پيوند مى‏يابد، به اين ترتيب كه جامعه فرايند يك تجمع داوطلبانه از افراد عاقل و برابر است كه در آن هر كس بدنبال خواسته‏هاى خويش و بر اساس مفهوم خاصى كه هر يك از حقيقت و اخلاق دارند، مى‏باشد.(9) براى حفظ چنين جامعه‏اى است كه حكومت بايد داراى حداقل قدرت ضرورى و قاهره براى صيانت از آزاديها و برقرارى نظم و انضباط اجتماعى باشد. حاكميت قانون در اين رويكرد بر پيش فرضهايى استوار است كه در ذيل مختصرا مورد بررسى قرار مى‏گيرند.

1- حقوق و آزاديهاى اساسى ـ حاكميت قانون، خود يك ارزش اصلى و ذاتى، بشمار نمى‏آيد؛ بلكه اصلى است كه در خدمت ارزشهاى بنيادترى مانند دفاع از حقوق انسانى و آزاديهاى مردمى، مانند آزادى عقيده، بيان، مطبوعات و احزاب سياسى مى‏باشد.

در اين رويكرد، با رعايت اوصاف حاكميت قانون در ابعاد وسيع سياسى و اخلاقى، تصميمها، اقدامها و سياستهاى حكومتى به نفع يا به ضرر گروه خاصى جهت‏گيرى نمى‏شود و به اين وسيله حريم حقوق و آزاديها محفوظ خواهد ماند. براى حفظ چنين ارزشهايى، قدرت مطلقه حاكمان و دولت‏مردان بايد محدود گردد؛ زيرا تمركز قدرت و اعمال آن بدون وجود مكانيزمهاى مؤثر مسؤوليتى و رعايت اصول «فراشخصى و همگانى» موجب تضييع چنان حقوق و آزاديهايى خواهد شد.

در اين ديدگاه هدف از قانون، محدودكردن و يا سركوب حقوق و آزاديها نيست، بلكه تنظيم و توزيع و حراست قانونى آنهاست. آزادى به معناى انجام هر چه هر كسى بخواهد نيست، بلكه به اين مفهوم است كه افراد در حمايت قانون مختار بوده تا در مورد اموال و دارايى‏هايشان تصميم بگيرند(10) و در اين تصميم‏گيرى موضوع اراده خود سرانه و اعمال قدرت ديگران، از شهروندان و يا قدرت سياسى دولت قرار نگيرند.

بر اين اساس، حاكميت قانون نه فقط حكومتهاى مطلقه و استبدادى فردى و پادشاهى را مورد خطاب قرار مى‏دهد، بلكه براى حفظ چنان ارزشهاى پيش گفته با استبداد و خودكامگى در هر شكل و مفهومى و به هر پيچيدگى ناسازگار است. تحميل يك نوع انديشه و ايدئولوژى و يا اتكاء ارزشى خاص بر مردم با ارزشهاى حاكم بر اصل حاكميت قانون مانند، احترام به استقلال، هويّت و حرمت انسانى ناسازگار است.

بنابراين، اين كه انسانها خود توانا بر فهم خير و شر خود بوده و مى‏توانند بر اساس آن براى زندگى خود تصميم بگيرند، مورد توجه جدى قرار مى‏گيرد. به اين ترتيب، حاكميت قانون موجب ارتقاء و رشد استقلال انسانى مى‏شود، از اين طريق كه افراد جامعه مى‏توانند پيش بينى كنند، در چه شرايطى دولتها مجازند در زندگى و امور مردم دخالت نمايند. بدين لحاظ حقوق با اخلاق و آزادى و عدالت پيوند نزديكى مى‏يابد.

يك سيستم حقوقى مانند هرمى است كه متشكل از نُرم‏ها، ارزشها و اصول و قواعد و قوانين سلسله مراتبى است. نُرم‏ها، اصول و ارزشهايى كه در رأس هرم قرار دارند، اصول و نُرم‏هاى تحتانى را توجيه و تغذيه مى‏كنند. در سيستمهاى حقوقى كه با اخلاق پيوند خورده‏اند، نُرم‏هاى اخلاقى همچون عدالت و آزادى و برابرى، جزء آن دسته ارزشهاى بنيادين و نهايى هستند كه ساير اصول و قواعد حقوقى و سياسى بايد در سايه آنها توجيه و ارزيابى شوند. بدين جهت، اصل حاكميت قانون يكى از آن اصول سياسى و حقوقى است كه منعكس كننده ارزشهاى غايى نظام حقوقى است و به همين دليل بايد بر مبناى چنان ارزشهايى تفسير و فهميده شود.

از اين رو، دولت در همه اعمال و اقداماتش بايد ملزم به قواعد معين و اعلام شده قبلى باشد، قواعدى كه به وضوح مشخص نمايند، حكومت در چه مواردى از قدرت قاهره و تحميلى «Coersive Powers» خودش استفاده مى‏نمايد و اين فرصت را به افراد اجتماع مى‏دهد تا نسبت به آينده خود برنامه ريزى نمايند.(11) از سوى ديگر، به علت اين كه حاكمان از سياستگذران و قانوگذاران و مجريان قانون، همه انسان بوده و در معرض خطا، قدرت قاهره و تحميلى آنها تا آنجا كه امكانپذير است، بايد محدود شده وبا پاسخگويى همراه باشد.

در اين صورت، حكومت محدود به قواعد معينى است كه فقط شرايط استفاده از منابع، سرمايه‏ها و فرصتها را تعيين مى‏كند و افراد خود تصميم مى‏گيرند، آنها را در چه مواردى و براى چه اهدافى مورد استفاده قرار دهند. در جوامعى كه مردم تحت اوامر احكام ايدئولوژيك يك حكومتى زندگى مى‏كنند، حكومت مستقيما نحوه استفاده از آن منابع و فرصتها را براى اهداف خاص تعيين مى‏كند.

در اين گونه جوامع، حكومتها هم منابع را توزيع مى‏كنند و هم نحوه استفاده از آن را و هم اهداف و الگوهاى زندگى را تحميل مى‏كنند. اما، تحت حاكميت قانون همه افراد از تأثيرات مشخص شرايط و موقعيتهايى كه قواعد كلى و عمومى تعيين كرده است و اين كه آن قواعد چه اهداف خاصى را دنبال مى‏كنند، آگاهى دارند. حكومت، تحت حاكميت قانون، به تعيين شكلى شرايطى مى‏پردازد كه موجب نفع عمومى است. حكومت بر اين اساس بايد خود را به وضع قواعدى محدود كند كه فقط موقعيتهاى عمومى و كلى را تعيين كند و اين فرصت را ايجاد نمايد تا افراد با آزادى، بر اساس شرايط زمانى و مكانى، اهداف و ارزشهاى خاص و شخصى خود را دنبال نمايند.

در مسائل سياسى و اخلاقى نيز وضع به همين گونه است، يعنى به نحوى كه حكومت خودش نيز از نتيجه محتوايى اعمال خودش مطلع نباشد. به سخن ديگر، قواعدى كه حكومت وضع مى‏كند بايد، بدون توجه به پيامدهاى خاص و ارزشهاى خاص و جهت‏گيريهاى خاص باشد. بى طرفى قانونگذار نيز از همين جا ناشى مى‏شود؛ زيرا حكومت به مفهوم كلى نبايد در گير تعيين اهداف خاص سياسى يا اقتصادى و بدنبال نفع يك گروه خاص از مردم و به ضرر ديگرى باشد.

بنابراين، حاكميت قانون با مفهوم مديريت و برنامه ريزى حكومتى و ايدئولوژيك در صحنه اخلاق و سياست در تعارض است و از برنامه ريزى مردمى، عقل همگانى و جمعى جانبدارى مى‏نمايد. به اين دليل، مفاهيمى همچون عمومى بودن، صراحت داشتن و مستمر بودن از اوصاف حاكميت قانون در فضاى وسيع‏ترى در سياست، اخلاق و اقتصاد مطرح مى‏شود. برابرى شكلى مطرح شده در حاكميت قانون با هر گونه برداشت و مفهوم خاص محتوايى از عدالت و تساوى ماهوى و ايدئولوژيك كه حكومت بطور از پيش تعيين شده بدنبال تحقق و تحميل آن باشد، مخالف است. با اين حال، درست است كه چنين مفهوم شكلى از عدالت و مساوات امكان ايجاد نابرابريهاى اقتصادى را نفى نمى‏كند؛ اما چنين نابرابرى، اساسا بر عليه افراد يا گروههاى خاصى از پيش، طراحى و برنامه ريزى نمى‏شود. ديگر اين كه، مفروض انگاشتن هر گونه مفهوم يا نظريه خاصى از عدالت در مفهوم حاكميت قانون راه را براى هر گونه تفسير و نظريه‏اى از عدالت باز خواهد گذاشت. بنابراين مطابق اين ديدگاه حاكميت قانون ديدگاه خاصى و ايده آلى از عدالت ماهوى و ايدئولوژيك را ديكته و تبليغ نمى‏كند.

2- مديريت عرفى حكومت ـ بنابر آنچه گذشت، حاكميت قانون با اصل اداره حكومت بر اساس ترجيحات ايدئولوژيك نيز ناسازگار است. تصميم‏گيرى بر اساس جهان و مرجحّات و الگوهاى ارزشى و ايدئولوژيك طبيعتا حقوق و تكاليفى براى گروهى ايجاد مى‏نمايد كه در گروه يا گروههاى ديگرى از مردم اعمال نمى‏شود، در نتيجه برخى از مردم را بر اساس چنان ترجيحات و شرايط ايدئولوژيكى در موقعيتهاى برتر و برخى را در موقعيتهاى پست‏تر و متفاوتى قرار مى‏دهد و اين خود آشكارا با مفهوم عدالت، انصاف و برابرى كه در واقع از ارزشهاى ناظر بر مفهوم حاكميت قانون است، در تعارض است. به تعبير ديگر، اين جنبه از حاكميت قانون با مديريت عرفى و عقلانى حكومت پيوندى ناگسستنى مى‏يابد.

در توجيه چنين مديريت عرفى و عقلانى حكومت، بايد گفته شود كه اين نظريه بر دو دسته اصول استوار است.(12) دسته اول اصول سازمانى هستند. به نحوى كه سازمانهاى مذهبى و حكومتى بايد از يكديگر تفكيك شوند و هيچ يك نبايد در امور و پست ديگرى دخالت كند و هيچ ارگان حكومتى نبايد توسط ارگان و يا مقام مذهبى خاصى اداره شود. چنين اصول سازمانى خود به سه اصل ديگر استوار است.

اول: اصل آزادى گرايى، كه حكومت را ملزم مى‏دارد تا آزاديهاى مذهبى و انجام هر گونه اعمال و مراسم مذهبى را تضمين نمايد.

دوم، اصل تساوى گرايى، كه حكومت را ملزم مى‏كند تا همه اديان و مذاهب كشور را به رسميت بشناسد، همه آنها در نظرش برابر و يكسان بوده و با همه آنها بطور مساوى و منصفانه رفتار نمايد، يكى را بر ديگرى ترجيح ندهد و يا يكى را مذهب رسمى كشور اعلام ننمايد و تصميمات و اقدامات حكومتى را بر اساس اقليمات يكى از آن مذاهب قرار ندهد.

سوم، اصل بى طرفى است كه از حكومت مى‏خواهد نسبت به مذاهب موجود بى تفاوت باشد. اين اصل اخير با اصل دوم، تساوى گرايى، ارتباط نزديكى دارد؛ زيرا اين اصل حكومت را متعهد مى‏داند تا مذهب خاصى را بر ساير مذاهب ترجيح ندهد.

دسته دوم از اصول نظريه مديريت عرفى و غير ايدئولوژيك حكومت، مبتنى بر استدلالهاى عرفى، اخلاقى و عقلانى است. بر اساس اين اصول، تأثير مذهب و يا تأسيسات مذهبى نسبت به قانونگذارى و تصميمها و اقدامات حكومتى نفى نمى‏شود و آنها از حق برخوردارى از ديدگاه سياسى خاصى محروم نمى‏گردند، بلكه آنچه مورد تأكيد قرار مى‏گيرد اين است كه هر گونه تصميمهاى اجتماعى، سياسى و اخلاقى حكومتى، بايد بر اساس معيارها و ملاكهاى مستقل اخلاقى، عرفى و عقلانى توجيه شوند و مهمتر اين كه چنين ترجيحاتى بايد مبتنى بر انگيزه‏هاى اخلاقى، عرفى و خردمندانه نيز باشند و نه بر اساس انگيزه‏هاى ايدئولوژيك.

نتيجه چنين اصولى اين است كه هر گونه سياست و برنامه حكومتى بايد از طريق نقد ديدگاهها و توافق گروهها و بر مبناى استدلالهاى صرف اخلاقى و عقلانى بدور از ملاحظات ايدئولوژيك صورت گيرد. به اين ترتيب، نظريه مديريت عرفى حكومت مى‏تواند از پيش فرضهاى حاكميت قانون بشمار آيد.

3- دولت بى طرف و مشروط ـ در توجيه نظريه دولت محدود و مشروط(13) كه از پيش فرضهاى قانون محسوب مى‏شود، بايد يادآور شد كه براى نفى سلطه مطلق از سوى حكومت، نه تنها حكومت بايد داراى قدرت مطلقه و بلامنازع تحميلى نباشد، بلكه بايد مجرى هيچ گونه مفهوم خاصى از خوبى نيز نبوده و آن را ديكته ننمايد.

بدين سبب، تصميمهاى سياسى و اجتماعى تا حدى كه امكانپذير است بايد مستقل از تفسير خاصى از زندگى خوب و ايده آل اتخاذ شود. حكومت و قانون بايد نسبت به مفاهيم و برداشتهاى رقيب از زندگى ايده آل و آرمانى بى تفاوت باشد و از اين رو اگر چه دولت وظيفه‏اش ارتقاء و گسترش تبعيت از قانون است، پيوند زدن چنان تلاشى با بينش اخلاقى به هيچ وجه مشروع و موجه نخواهد بود. در اين راستا، بهترين توجيه در مفهوم بى طرفى حكومت را بايد در توجيهات بى طرفانه و يا عقلانى سياستها و قوانين دانست و نه از نتايج و آثار آنها.

اصل بى طرفى دولت در واقع ترجمان اصل حكومت بر اساس موازين عقلى و معيارهاى مستقل اخلاقى و توجيهات فراشخصى و همگانى است. برمبناى چنين معيارهايى است كه هر گونه ترجيح و يا نابرابرى سياسى، اجتماعى و اقتصادى بر اساس ملاكهاى ايدئولوژيك امرى غير عقلى و غير اخلاقى تلقى خواهد شد.

بعلاوه اين كه، اصل بى طرفى فقط بر دلايل و توجيهات تصميمهاى سياسى و اجتماعى دولت حكومت مى‏نمايد و نه بر آثار و لوازم چنان تصميمهايى، زيرا با توجه به آنچه دو واقعيت مى‏گذرد، هيچ تصميم سياسيى نيست كه با برداشت خاصى از زندگى ايده آل و يا غير ايده آل گروهى از مردم هماهنگ نباشد. به نظر مى‏رسد از جنبه نظرى جدى گرفتن مفهوم حقوق (انسانى) با مفهوم بى طرفى حكومت قابل جمع و سازگار باشد زيرا با تضمين محدوده‏اى براى اعمال چنان حقوقى، حكومت مى‏تواند، بدون توسل به قواى قهريه، به گسترش و توسعه زندگى شهروندان و مردم خود بپردازد.

بنابراين يكى از راه حلها براى بى طرف ساختن حكومت بصورت نهادينه در تصميمهاى سياسى و اجتماعى، گنجاندن مفهوم حقوق (انسانى) و بكارگيرى آن در صحنه سياست و اجتماع و اقتصاد مى‏باشد. در اين جهت، مفهوم بى طرفى و حقوق (انسانى) دو مفهوم رقيب يكديگر تلقى نمى‏شوند، بلكه حقوق (انسانى) بصورت نهادى در بردارنده مفهوم بى طرفى خواهد بود.(14) با جدى انگاشتن مفهوم حق انسانى، دولتها از اتخاذ سياستها و وضع قوانينى كه بر اساس ترجيحات و برداشتهاى يك سويه، تبعيضى و ايدئولوژيك كه بنحوى حقوق مردم را مورد تعدى قرار مى‏دهند برحذر داشته مى‏شوند.

4- ملزومات و مكانيزمهاى تحقق اصل حاكميت قانون - براى تحقق اين اصل، ابزارها و مكانيزمهاى ديگرى مورد نياز است.(15) از اعتقاد به اين كه قانون بايد حكومت نمايد و نه فرد و يا گروه خاص، به دو اصل ديگر مى‏توان ارتباط يافت؛ يكى ضرورت وجود قانون اساسى (مدون يا غير مدون)، تا هم حقوق مردم را احصاء و تضمين نمايد و هم محدوده حكومت و شيوه‏هاى كاربرد قدرت را قانونمند گرداند. در اين راستا، حاكميت قانون با توجه به مبانى آن كه در پيش آمد، به نظريه دولت محدود يا حكومت مشروط ارتباط مى‏يابد. مطابق اين نظريه، اصول هر قانون اساسيى بايد شرايط و الزامات حاكميت قانون، حقوق بنيادين انسانى و آزاديهاى مردمى را احراز نمايد و راه كارهاى حراست و صيانت از آنها را تعيين و پيش بينى كند.

ارتباط دوم با اصل تفكيك قوا مى‏باشد. همانطور كه اشاره شد، تمركز قدرت در دست فرد يا افراد خاص با هدفى كه حاكميت قانون دنبال مى‏نمايد همساز نيست. بنابراين، انتشار و عدم تمركز قدرت و مشاركت در تصميمهاى حكومتى و قدرت از ملزومات حاكميت قانون مى‏تواند شناخته شود. بدين منظور، براى جلوگيرى از پديده تمركز قدرت و براى نفى قدرت مطلقه و جلوگيرى از استفاده بى رويه، شخصى و دلبخواهى از آن، تقسيم قوا، بعنوان يك اصل سازمانى و نهادى مورد توجه قرار مى‏گيرد.

از سوى ديگر، منطق تقسيم قوا كثرت و تنوع بخشيدن به قدرت سياسى در دو جهت افقى و عمودى است. در سطح افقى آن، براى جلوگيرى از تمركز قدرت سياسى، آن را به قواى قانونگذارى، قضاييه و اجراييه تقسيم مى‏كند و در سطح عمودى قدرت را هر چه بيشتر بين مراكز، سازمانها و شوراهاى استانى، شهرى و محلى توزيع مى‏نمايد تا نقش مردم را تا حد ممكن در تصميم گيريهاى دولتى، اعم از سياسى و غير سياسى، افزايش دهد. اصل تفكيك قوا بدنبال از بين بردن انحصار قدرت است و بدين خاطر تحقق آن و توزيع قدرت بايد بصورت نهادينه انجام شود.

### نتيجه

بنابراين، صرف نظر از ديدگاه چپ يا ايدئولوژيك كه از اساس با مبانى حاكميت قانون مخالف مى‏باشد، مهمترين وجه مشترك ديدگاه ميانى يا اثباتى با ديدگاه راست يا اخلاقى، در ويژگيهاى آن و از جمله عموميت داشتن، مستمر بودن، ناظر به آينده بودن و صريح بودن مى‏باشد و اين دو ديدگاه در مورد اين كه حاكميت قانون موجب تحديد قدرت و استفاده، خود سرانه از قدرت مى‏شود با يكديگر همراهى دارند. اما تفاوت عمده اين دو رويكرد را بايد در ارزشهايى كه حاكميت قانون در خدمت آنهاست جستجو كرد.

مطابق رويكرد راست، حاكميت قانون در خدمت ارزشهاى اساسى‏ترى مانند عدالت و آزادى است و حال آنكه در ديدگاه اثباتى اين اصل در عرض و در كنار ساير ارزشها قرار دارد و از سوى ديگر، شايد بتوان بين اين دو ديدگاه سازش ايجاد نمود، بدين گونه كه اصل فوق در حوزه حقوق ناظر بر روابط افراد با يكديگر و قوانين بوده و در حوزه سياست، ناظر به تحديد قدرت است. به سخن ديگر، حاكميت قانون داراى دو بعد حقوقى و سياسى است و در نتيجه مى‏توان دو دسته آثار براى آن تصّور كرد.

#### پى‏نوشت:

1 ـ استاديار مركز آموزش مديريت دولتى (وابسته به سازمان مديريت و برنامه‏ريزى كشور).

2 ـ منظور از چپ و راست در اين تحليل چپ و راست در نظريه‏هاى سياسى است، نه گرايشهاى موجود ميان احزاب سياسى.

3 ـ نگاه كنيد به منبع زير:

J.W.Harris, The Marahty of law and the Rule of law, in legal philosophy (zededn) (1997) PP.153-155.

4 ـ براى آشنايى با دو مفهوم مثبت و منفى از آزادى نگاه كنيد به:

Isaiah Berlin, Two Concepts of liberty (OxFord University press, 1958).

5 ـ در اين قسمت بيشتر سعى شده است از ديدگاههاى Joseph Razاستفاده شود:

Joseph Raz, The Authority of law, (oxford University press, 1979), PP 210-223; Jeffrey Jawell, The Rule of law Today, in J.Jowell and down oliver (eds) THe changing hanging conslitution, (1994) 57-78.

6 ـ نگاه كنيد به:

همان, J.W.Harris, The Morality of law and the Rule of law.

7 ـ براى اگاهى بيشتر از انواع مفاهيم مشروعيت نگاه كنيد به:

Davi Beatham, The legitination of power (England, MoMillan Education ltd, 1991) PP.3-25.

8 ـ براى بررسى بيشتر در مورد اوصاف و عناصر حاكميت قانون مى‏توانيد به منابع زير مراجعه فرماييد:

- Joseph Raz, The Authority of law, Ibid.

- Stephen Battomley and stephen Parker,law in context (2ed edn. 1994) PP.46-S9.

- Andrew Ashworth, Principles of criminal law (2ed edn. 1995) claredon press, Oxford . England, PP.64-83.

9 ـ مراجعه كنيد به: S.Bottomley and S.Parker, law in Context,، همان مدرك سابق.

10 ـ در ميان انديشمندان سياسى، جان لاك از فيلسوفان سياسى است كه به اين مفهوم از آزادى و مالكيت بهاى بسيار داده است. در اين رابطه مراجعه شود به: و.ت.جونز، خداوندان انديشه سياسى، ترجمه: على رامين، اميركبير، تهران، 1362، صص 242-232.

11 ـ اين مفهوم از حاكميت قانون را هايك مطرح و از آن دفاع كرده است. مراجعه شود به:

F.A.Hayek, The Road to serfdom, (England, Geotge Routledge and sons, ltd, 1994) PP.54.SS.

12 ـ در اين زمينه ر.ك به:

Robert Audi,Separation of cchure and state and the obligations of citizzenship, philosophy and Public Affairs, vol.18, 1981, PP.25-296.

13 ـ در ارتباط با مبانى نظرى دولت مشروطه و اصول و ويژگيهاى آن از جمله قانون طبيعى، حقوق طبيعى و انسانى، قرارداد اجتماعى، رضايت شهروندان، حاكميت مردمى و جامعه مدنى مراجعه فرماييد به: اندرو وينسنت، نظريه‏هاى دولت، ترجمه: حسين بشيريه، نشر نى، تهران، 1371، صص 181-123.

14 ـ در مورد رابطه بين مفهوم دولت بى طرف و مفهوم حقوق (انسانى) نگاه كنيد به:

George Sher, Rigths, Neuterality, and the Oppressive power of the state, law and philosophy, no.2, vol.14, 1995, PP.185-201.

15 ـ در زمينه چگونگى ارتباط حاكميت قانون با اصول حقوق اساسى و معوق ادارى در مورد كنترل و نظارت بر دولت به مقاله نگارنده رجوع كنيد:

محمد حسين زارعى، تحليلى از پيوند حقوق ادارى و مديريت دولتى بر پايه حاكميت قانون، فصلنامه مديريت دولتى، شماره 38 (تهران، مركز آموزش مديريت دولتى، 1376)، صص 41-27.