

نقش نظارتی مجلس شورای اسلامی در حمایت از حقوق شهروندی

رسول کرمی مقدم^۱، خیراله پروین^{۲*}

چکیده

شهروندی مفهوم نوپا و جدیدی است که با عدالت و برابری ارتباط بسیار زیادی دارد. همچنین در مباحث و تعاملات حقوقی جایگاه ویژه‌ای را به خود اختصاص داده است. شهروندان به‌عنوان عضوی از جامعه، در مسائل مختلف جامعه با یکدیگر همکاری دارند و حقوق آنها با مسئولیت‌هایی همراه است که جهت کمک به جامعه و بهتر انجام شدن امور جامعه و ایجاد نظم عادلانه، بر عهده آنهاست. مجلس شورای اسلامی وظیفه قانونگذاری و همچنین نظارت را بر عهده دارد. باید گفت در صورتی که نقش نظارتی مجلس به‌درستی ایفا شود، به حمایت از حقوق شهروندی منتج می‌شود و نظارت مجلس برای تأمین حقوق شهروندی از طریق حاکمیت قانون اعمال خواهد شد. تضییع حقوق شهروندی صرفاً از طریق قانونگذاری نامناسب صورت نمی‌گیرد، بلکه اجرای ناصحیح حاکمیت قانون به از بین رفتن حقوق شهروندی منجر می‌شود. با توجه به چالش‌های موجود در زمینه نظارت مجلس بر حقوق شهروندی، در این مقاله سعی داریم که نقش نظارتی مجلس در تأمین حقوق شهروندی را تجزیه و تحلیل کنیم.

کلیدواژگان

حاکمیت قانون مجلس، حقوق شهروندی، مشروعیت، نظارت.

۱. دانشجوی دکتری گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.
Email: r.karami1986@yahoo.com

۲. استاد، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول).
Email: Iran.khparvin@ut.ac.ir

مقدمه

نظارت مجلس بر احقاق حقوق شهروندی در پی دستیابی به هدف حاکمیت قانون در اجتماع است، زیرا ضمانت اجرای بی‌توجهی به حقوق شهروندی از جمله مباحثی است که نظام قضایی به آن پاسخ خواهد داد، ولی نظارت قوه مقننه بر اجرای حقوق شهروندی، در نهایت با استقرار حاکمیت قانون به هدف خود خواهد رسید. باید گفت حاکمیت قانون از مهم‌ترین مفاهیم در حوزه حقوق عمومی و حقوق اساسی است، به طوری که می‌توان گفت ارزشی جهان‌شمول دارد؛ در واقع یکی از محک‌های ارزیابی نظام‌های سیاسی و حقوقی است. این اصل نتیجه پیشرفت اندیشه لیبرالیسم است که براساس آن دولت و مأموران دولتی حق ندارند حقوق مردم را تزیع کنند. بر مبنای این اصل کلیه قوا و سازمان‌های حکومتی مکلفاند همواره در اعمال و تصمیمات خود قوانین و مقررات را رعایت کنند (بابایی، ۱۳۹۰: ۲۴۴). بی‌شک اصل حاکمیت قانون، سنگ زیرین روابط بین دولت و ملت به‌شمار می‌آید، به‌گونه‌ای که این اصل، الهام‌بخش مفاهیم و اصول دیگری مانند قانون اساسی‌گرایی، قانونیت، صلاحیت، مسئولیت، پاسخگویی، کنترل قضایی و تفکیک قوا و دیگر اصول و مفاهیم مرتبط است که خود، بنیان حقوق اساسی و حقوق اداری و به تعبیری کلیه گرایش‌های حقوق عمومی را شکل می‌دهند. از سوی دیگر، از آنجا که مهم‌ترین کارکرد قانون، تنظیم روابط میان دولت و مردم از طرفی و مردم با یکدیگر است، با پیچیده‌تر شدن دو نوع تعامل یادشده، نقش قانون و بالطبع مفهوم حاکمیت قانون برجسته‌تر و شایان ملاحظه شده است (اصلائی، ۱۳۹۰: ۲۶۷).

باید اذعان کرد رسیدن به عدالت اجتماعی و تحقق دولت رفاه، ارتباط بسیار نزدیکی با حاکمیت قانون دارد، به‌نحوی که بسیاری از بی‌عدالتی‌ها در جامعه و وجود بسیاری از رانت‌ها که به ایجاد فاصله طبقاتی شدید منجر می‌شود، به‌نوعی ناشی از عدم اجرای قانون است. هرچند در نظام‌های مدرن امروزی که دارای حقوق پیشرفته‌اند، موضوع قانون خوب نیز حائز اهمیت بوده و مورد توجه است، به طوری که نبود قانون مناسب از مشکلات موجود در جوامع در حال پیشرفته است، زیرا ممکن است یک قانون نامناسب به ایجاد بحران‌های اقتصادی و اجتماعی بینجامد که حتی با حربه ضمانت اجرای قانون نیز نتوان از عهده برقراری نظم برآمد. بر این مبنا حمایت از حقوق شهروندی در وهله اول باید از مجاری حاکمیت قانون عبور کند، به نحوی که حاکمیت قانون به‌منظور تأمین حقوق شهروندی نیازمند بسط و توسعه در سه حوزه مهم است؛ اول اینکه باید قانونی مناسب و عادلانه هماهنگ با محیط اجتماعی و عرفی جامعه، وضع شود؛ دوم اینکه این قانون باید به‌نحو مؤثری اجرا شود و در نهایت قانون مذکور باید ضمانت اجرای متناسبی داشته باشد. تمام این عوامل در نهایت می‌تواند به حاکمیت قانون منجر شود که از ره‌آورد آن می‌توان به بهترین نحو حقوق شهروندی را نسبت به مردم جامعه تأمین کرد.

مفهوم نظارت در حقوق اداری

لغت نظارت به معنای مراقبت و تحت نظر و دیدبانی داشتن کاری به کار رفته است (دهخدا، ۱۳۷۳: ۱۶۴۹). همچنین به معنای عمل ناظر و مقام او، مراقبت در اجرای امور نیز آمده است (معین، ۱۳۶۲: ۱۴۸۲). به عبارت دیگر، نظارت در لغت به معنی نگاه کردن و نظر افکندن است. نظارت به مجموعه عملیاتی گفته می‌شود که طی آن میزان تطابق عملکرد اشخاص با قوانین و مقررات سنجیده می‌شود تا از این طریق نسبت به مطابقت نتایج عملکرد با هدف‌های مطلوب اطمینان حاصل شود (ملک افضلی اردکانی، ۱۳۸۲: ۲۲). باید گفت نظارت عبارت است از مشاهده و بررسی مستمر، به منظور کنترل و هدایت فعالیت اعضا و سازمان‌ها و یگان‌های تابعه در اجرای صحیح خط‌مشی‌ها، طرح‌ها و برنامه‌های ابلاغی (محسن شیخی، ۱۳۸۴: ۲۴). در تعریف دیگر از نظارت آمده نظارت عبارت است از فرایند تحت نظر قرار دادن فعالیت‌ها به منظور حصول اطمینان از اینکه آنها همان‌گونه که برنامه‌ریزی شده‌اند، انجام می‌شوند و اصلاح انحرافات قابل ملاحظه و مهم (پیروز، ۱۳۸۴: ۲۶۶).

نظارت، مفهوم مبهمی است و از این رو موجب سردرگمی می‌شود. این مفهوم به‌طور صریح و دقیق در قانون اساسی تعریف نشده و بدین سبب نیازمند ایضاع و تفسیر است. نظارت، مفهومی مضاف است که همیشه باید در پی مضاف‌الیه یا متعلق آن بود. مضاف‌الیه یا متعلق نظارت عبارت از اقداماتی است که از سوی مقامات و نهادهای مختلف حکومتی صورت می‌گیرد. این مقامات و نهادها، در نظام‌های مدرن حقوق اساسی، اصولاً از سه قوه مقننه، مجریه و قضاییه تشکیل می‌شود. این قوای سه‌گانه، در حقیقت کارکردهای اولیه و اصلی حکومت را انجام می‌دهند، یعنی کارکردهای اولیه و اصلی حکومت را انجام می‌دهند، یعنی کارکردهای وضع قانون، اجرای قانون و رفع اختلاف یا تعقیب و مجازات جرم براساس قانون (راسخ، ۱۳۹۶: ۱۷). هر اقدامی که به‌نحو اولی و مستقیم از مصادیق کارکردهای یادشده باشد، در زمره اعمال اختیار از سوی قوای حکومتی قرار می‌گیرد. واضعان قانون اساسی، در نظام‌های مدرن حقوق اساسی، خواستار بازبینی و مهار یا نظارت بر استفاده از آن اختیارات هستند تا از اعمال قانونی قدرت و عدم تجاوز از اختیارات مقرر اطمینان حاصل کنند. به هر حال، ابتدا یک مقام یا نهاد حکومتی عملی انجام می‌دهد و سپس نوبت نظارت و مهار آن عمل فرا می‌رسد. این نظارت هم می‌تواند در حین انجام عمل باشد هم پس از انجام کامل آن. البته نظارت در حین انجام عمل نیز به این معناست که پس از تکمیل یک جزء از عملی که دارای اجزای گوناگون است، بازبینی و نظارت بر آن جزء صورت می‌گیرد. باید گفت منطق نظارت پس از عملی شدن یک اقدام بر نظارت در حین اجرا نیز صادق است. افزون بر این، هر یک از قوای حکومتی موظف است بر عملکرد و اقدامات مقامات و نهادهای تحت اداره خود نظارت کند (راسخ، ۱۳۹۶: ۱۸).

با توجه به تعاریف ارائه شده می توان به طور کلی نظارت را بدین صورت تعریف کرد که، بدون توجه به گستره نظارت، اعم از پسینی و پیشینی، یعنی شرایط و عملکرد اشخاص و بدون توجه و تصریح به نوع نظارت یا راهکارها، اهداف، نتایج و اقدامات نظارتی که در برخی تعاریفها آمده است، می توان دو تعریف عام و خاص از ماهیت نظارت ارائه کرد:

۱. نظارت به طور عام (که شامل انواع مختلف نظارت می شود)، یعنی فرایند بررسی اجرای صحیح قانون الهی یا بشری؛

۲. نظارت به طور خاص (تعریف نظارت متناسب با موضوع نظارت) یعنی: نخست، فرایند بررسی صحت مصوبات و اقدام متناسب با آن (نظارت با قانونگذاری)؛ دوم، فرایند بررسی وجود و عدم شرایط و صلاحیت اشخاص و اقدام متناسب با آن (نظارت بر گزینش و انتخاب کارگزاران)؛

سوم، فرایند بررسی عملکرد اشخاص و مقایسه عملکردها با قانون و اهداف تعیین شده و اقدام متناسب با آن (نظارت بر عملکرد) (مرتضایی، ۱۳۹۰: ۴۴).

نظارت در اصطلاح عبارت است از اینکه عمل یا اعمال نماینده شخص یا اشخاص، مورد توجه قرار گیرد و صحت و سقم آن عمل یا اعمال با مقیاس معینی که معهود است، سنجیده شود و برای این کار اختیارات قانونی لازم وجود داشته باشد (جعفری لنگرودی، ۱۳۶۷: ۷۰۶).

از تحلیل مفهوم نظارت چنین استنباط می شود که اگر در مفاد قانون اساسی و در خصوص نظارت ارکان حکومت بر یکدیگر از این عبارت استفاده شود، در متن قانون در خصوص اینکه این نظارت به صورت اطلاعی خواهد بود یا استصوابی، باید تصریح به عمل آید، والا براساس قواعد عمومی عدم تصریح به منزله عدم ذکر یک الزام قانونی تلقی می شود و اگر عنوان نظارت در جایی به طور مطلق به کار رفته باشد، از آن استنباط نظارت اطلاعی خواهد شد. مگر اینکه قرینه محکم و روشنی استصوابی بودن را اثبات کند (پروین، ۱۳۹۳: ۱۱۳). در قانون اساسی ما که عبارت نظارت یا حق نظارت گاهی به صورت صریح و گاه به صورت ضمنی به کار برده شده است، در موارد متعددی نظارت ارکان حکومت را بر یکدیگر به رسمیت شناخته و چارچوبی را برای این نظارت تبیین کرده است (موسی زاده، ۱۳۸۷: ۵۴).

در پاره ای اصول قانون اساسی نظارت یک مرجع شناخته شده بر ارکان حکومت، کاملاً صریح و دارای ضمانت اجراست، همانند آنچه در اصل ۹۳ قانون اساسی راجع به نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس شورای اسلامی آمده یا آنچه نظارت شورای نگهبان بر اطلاق و عموم همه قوانین و مقررات در اصل ۴ پیش بینی شده است. اما در موارد دیگر حق نظارت به طور مطلق به کار رفته و نوع نظارت و ضمانت اجرای آن پیش بینی نشده است، مانند آنچه در خصوص نظارت شورای نگهبان بر انواع انتخابات در اصل ۹۹ قانون اساسی و در خصوص نظارت قوای سه گانه بر صداوسیما جمهوری اسلامی ایران در اصل ۱۷۵ ذکر شده است. در این گونه

موارد با اینکه شورای نگهبان با استفاده از اختیارات مندرج در اصل ۹۸ قانون اساسی تفسیرهایی را اعلام کرده است، موضوع همچنان در محافل سیاسی و در بین حقوقدانان و حتی نهادهای رسمی حکومتی محل بحث و مناقشه است (سلماسی‌زاده، ۱۳۹۱: ۹۹). باید گفت که نظارت قضایی به شرحی که در اصول ۱۷۳ و ۱۷۴ قانون اساسی آمده، از نوع نظارتی است که با ضمانت اجرای قضایی همراه است و چارچوب نظارت قضایی در قانون اساسی و به‌طور مفصل‌تر در قوانین عادی تشریح شده است.

۱. مبنای نظارت

اهمیت نظارت قوای حاکمه و کنترل به‌گونه‌ای است که اگر اعمال نشود، در تحقق اهداف سازمان باید با دیده تردید نگریست و اساساً هدف اصلی آن تعیین میزان دستیابی به اهداف سازمانی و تحقق برنامه‌های پیش‌بینی‌شده توسط مدیران است (سایبانی، ۱۳۹۶: ۷۳). کنترل اعمال و تصمیمات اداری ممکن است به‌وسیله خود دستگاه اداری (قوه مجریه) یا قوه مقننه یا قوه قضاییه به‌عمل آید. کنترل اداری و پارلمانی، در عین اینکه اهمیت فراوانی دارد، ولی به تجربه ثابت شده است که این نوع نظارت‌ها بیشتر برای ارزیابی درجه پیشرفت هدف‌ها و برنامه‌ها سودمندند، تا جوابگویی به دعاوی و شکایات افراد از دستگاه اداری، که حق مسلم قانونی افراد است. بی‌شک در اصلاحات اداری، اصول و روش‌های نظارت اداری و پارلمانی را به‌گونه‌ای که به‌موقع و بی‌طرفانه و مؤثر باشد، نمی‌توان از نظر دور داشت، لکن آنچه در اینجا مورد‌نظر است، کنترل و نظارتی است که باید به‌وسیله قوه قضاییه، یعنی دادگاه‌ها انجام گیرد تا مأموران اداری احیاناً از اختیارات قانونی خود تجاوز، تخطی و سوءاستفاده نکنند و حقوق افراد ضایع نشود (راعی، ۱۳۹۱: ۱۳۵).

درباره رسیدگی به دعاوی و شکایات از دستگاه اداری، معمولاً از طرف حقوق موضوعه دو نظام پیشنهاد می‌شود: یکی نظام کشورهای انگلوساکسون و دیگری نظام فرانسوی. نظام کشورهای انگلوساکسون چنین است که هر دعوا و شکایتی علیه دستگاه اداری، در صلاحیت دادگاه‌های عادی است و اگر هم قانونگذار در مواردی، مراجع ویژه‌ای برای این کار پیش‌بینی می‌کند، در حد امکان کوشش بر آن است که اعضای این مراجع از بین اشخاص بی‌طرف و بی‌نظری انتخاب شوند تا احترام مقام شامخ عدالت حفظ شود، در ضمن ترتیب کار به‌گونه‌ای باشد که نظارت دادگاه‌های عادی نسبت به آنها محفوظ بماند (ایرج، ۱۳۹۷: ۷۲).

در ایالات متحده آمریکا، کمیسیون‌ها و هیأت‌های اداری که در واقع کار دادگاه‌های اداری را انجام می‌دهند، تابع قوه قضاییه‌اند. در انگلستان نیز کمیسیون‌ها و هیأت‌های اداری که تعداد آنها نسبتاً شایان توجه است، مشمول قانون دادگاه‌ها و تحقیقات مورخ ۱۹۵۸، و تابع قوه قضاییه‌اند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰: ۴۷۳)؛ هرچند این نوع رسیدگی تغییرات بسیاری کرده

است. برای مثال کمیسیون اصدار احکام ایالات متحده آمریکا از سال ۱۹۸۵ وظیفه نظارت، تنظیم و تلفیق بسیاری از ابعاد نظارتی را نسبت به مباحث اداری و دادگاه‌های آن دارد (کلارک، ۲۰۰۴: ۱۶).

نظام کشورهای لاتین چنین است که دعاوی و شکایات ناشی از امور اداری و اجرایی در دادگاه‌های ویژه‌ای به نام دادگاه‌های اداری رسیدگی می‌شود. هواداران این نظام بر این باورند که با تشکیل دادگاه‌های ویژه، مقتضیات منافع عمومی بهتر تأمین می‌شود تا با نظام قبلی. علاوه بر این مزیت نظام مزبور این است که در آن از تشریفات پیچیده دادرسی عادی و کندی ناشی از آن خبری نیست و دعاوی و شکایات اداری با سرعت، بصیرت و بی‌طرفی، توسط دادرسان اداری رسیدگی می‌شود (مرکزالمیری، ۱۳۸۷: ۱۵۹).

در این نظام، دادگاه‌های اداری تابع دادگاه عالی به نام شورای دولتی است که هم‌تراز دیوان عالی کشور است، و دیوان کشور و شورای دولتی دو رکن مهم قوه قضاییه را تشکیل می‌دهند و دادرسان آنها از لحاظ شغلی و مالی، تأمین و استقلال دارند، تأمینی که فشار و اعمال نفوذ قوه مجریه را در آنها منتفی می‌سازد.

بی‌شک در هر دو نظام، کوشش اصلی بر آن است که رسیدگی به دعاوی و شکایات اداری در محیط کاملاً بی‌طرف و به دور از هر گونه شائبه صورت گیرد و افراد در اجرای عدالت از حداکثر تأمین برخوردار باشند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰: ۴۷۳). اما از مهم‌ترین تفاوت‌های موجود در کشورهای لاتین و فرانسه را می‌توان این‌گونه بیان کرد که در فرانسه که مبنای حقوق آن رومی ژرمنی است، دادگاه‌های اداری بخشی از ارکان قوه قضاییه بوده و جزء انفکاک‌ناپذیر آن به‌شمار می‌روند، اما در کشورهای لاتین از جمله انگلستان و آمریکا به‌نظر می‌رسد هرچند این دادگاه‌ها تابع قوه قضاییه‌اند، ولی استقلال آنها نسبت به قوه قضاییه تا حدی مشهودتر از نظام حقوقی فرانسه است.

مفهوم حقوق شهروندی

حقوق شهروندی به‌عنوان یک ضرورت در جامعه برای تحقق و اجرا، به نظارت نیاز دارد. از این‌رو پس از توجیه مفهوم نظارت به مفهوم حقوق شهروندی نیز می‌پردازیم.

حقوق شهروندی، بر اصولی همچون کرامت انسانی، صیانت از حقوق و آزادی‌های غیرقابل سلب، حاکمیت مردم، برخورداری همه مردم از حقوق انسانی مساوی، منبع تبعیض و حمایت یکسان قانون از همه افراد ملت مبتنی است (روحانی، ۱۳۹۵: ۳۲).

حقوق شهروندی چیزی نیست جز احترام به ارزش و کرامت والای انسانی. حقوق یک شهروند بر پایه و اساس همین اصل مورد توجه قرار می‌گیرد. از این حقوق در اسلام به‌عنوان یکی از اصول اساسی و انسانی یاد می‌شود. قرآن نیز در عبارت «لقد کرمتنا بنی آدم» به همین

مسئله توجه داشته است. رفتار و سنت پیامبر و ائمه اطهار (ع) نیز در بسیاری از موارد این اصل را مورد توجه قرار داده‌اند (عطوف، ۱۳۶۲: ۴۲).

برای اینکه مفهوم حقوق شهروندی بهتر مشخص شود، در ابتدا باید تعریفی از شهروند داشته باشیم. شهروند واژه‌ای است منطبق با ارزش‌ها و فرهنگ دموکراتیک. در اصطلاح، شهروند عضو جامعه‌ای سیاسی است که به موجب این عضویت، شهروند در موقعیتی اجتماعی- انسانی قرار می‌گیرد که براساس آن باید از حقوق و مزایایی برخوردار شده و تکالیفی را عهده‌دار شود، هر چند ساکن آن جامعه نباشد؛ این موقعیت را شهروندی می‌نامند. البته باید گفت که واژه شهروند در اصل شهریند بوده است به معنای کسی که به شهر بند است و با گذشت زمان بند به وند تغییر یافته است (رجب‌زاده، ۱۳۹۲: ۱۴۳).

واژه شهروند یک بار اجتماعی دارد و یک بار حقوقی، یعنی محتوای شهروند از سویی به نحوه تعامل انسان در محیط اجتماعی بازمی‌گردد و از سویی این حقوق در کنار سایر حقوق معنا پیدا می‌کند. در هر تعریف واژه شهروند باید به خاطر داشت که لفظ شهروند اعم از حقوق شهروندی است و به مجموعه‌ای از حقوق، وظایف و تعهدات هر فرد اطلاق می‌شود، زیرا یکی از دلایل تعریف شهروند و وضع حقوق شهروندی حفظ آزادی‌های هر فرد ساکن در جامعه است، در صورتی که به آزادی‌های دیگران لطمه‌ای وارد نسازد، این امر مستلزم وضع وظایف و تعهدات در کنار هر حقوقی اعم از حقوق شهروندی است (رضایی‌پور، ۱۳۸۵: ۲۰).

معنی و مفهوم اصلی حقوق شهروندی، رعایت و حفظ حقوق افراد و انسان‌ها در بخش کلان جامعه است. حقوق شهروندی امروز دو ویژگی برجسته دارد که آن را از دیگر مفاهیم حقوقی جدا می‌کند:

۱. حقوق شهروندی امروزی از حقوق بشر جداست (حقوق بشر حقوقی است که به انسان به‌عنوان انسان تعلق می‌گیرد). این استدلال به آن معناست که باید با دید و نگاهی ویژه آن را تعریف و تشریح کرد. به عبارت دیگر، حقوق شهروندی برخی ضرورت‌های شهروندی را فارغ از حقوق بشر مورد ارزیابی و قانونگذاری قرار می‌دهد. اما حقوق بشر به حقوق انسان فارغ از هر گونه وابستگی به هر نظام ملی می‌پردازد. با وجود این اگر قائل به این نظر باشیم که حقوق شهروندی امروز از حقوق بشر جداست، پس مفاهیم، اهداف و شالوده‌ها هم باید جداگانه بررسی شود و کارکردهای آن متفاوت خواهد بود.

۲. حقوق شهروندی امروز ناظر بر روابط شهرنشینان با هم و نیز با نهادهای دولتی است و از این دیدگاه باید آن را تفسیر ویژه‌ای از حقوق شهروندی به مفهوم عام به‌شمار آورد، شناخت درست حقوق شهروندی امروزی و دو ویژگی آن، نیازمند استدلال دقیق حقوقی و یاری جستن از آرای پژوهشگران این زمینه است و اینکه تدوین حقوق بشر منفک از عنصر اجراست، دو چند اجرایی شدن حقوق بشر در قالب میثاق‌ها و معاهدات حقوق بشر الزام‌آور است که دولت‌ها باید به امضا و تصویب آن مبادرت ورزند (افضلی، ۱۳۹۰: ۱۱۵).

حقوق شهروندی و آموزش شهروندی از ارکان اصلی زندگی اجتماعی و فرهنگی انسان در جامعه امروز و از مباحث اساسی جامعه شهری است. آشنایی با حقوق شهروندی و آموزش رفتارهای شهروندی به تقویت اخلاق اجتماعی و بسط همبستگی اجتماعی جامعه در سطح محلی، ملی و جهانی کمک خواهد کرد، همان‌طور که در افزایش عملکرد سازمان‌های مدنی اثرگذار است (رجب‌زاده، ۱۳۹۲: ۱۰). برای تحقق حقوق شهروندی باید به عوامل فرهنگی، مذهبی، سیاسی و اقتصاد در جامعه توجه شود. هر کدام از این عوامل به سهم خود در تحقق حقوق شهروندی تأثیرگذار است. اگر به زمینه‌های تاریخی توجه نشود، یا نگرش‌های مذهبی حاکم در قدرت و جامعه دیده نشود، یا به ساختار سیاسی قدرت یعنی فردی بودن حکومت یا دموکراتیک آن اهمیت داده نشود، نمی‌توان انتظار داشت صرف اشاره یا توجه به حقوق شهروندی در قانون اساسی، تضمین‌کننده این حقوق در جامعه باشد.

شهروندی از عوامل مهم تأسیس دولت و حکومت است، بنابراین به حقوق شهروندی باید از این مقوله نگریست. به اصطلاح همان‌گونه که شهروندان در فرمان‌برداری سهیم‌اند، باید در حکمرانی هم سهیم باشند. در چنین فرایندی یعنی حقوق شهروندی پذیرفته و به رسمیت شناخته شده است، بنابراین جامعه ما نیازمند اصلاح نگرش نسبت به حقوق شهروندی است (پرویزی، ۱۳۸۷: ۴۴).

اگرچه در تعاریف مختلف حقوق شهروندی، جنبه‌های حقوقی آن مورد تأکید قرار گرفته است، با این همه تجربه شهروندی تنها به پایگاه حقوقی فرد بستگی ندارد و علاوه بر حقوق، دربرگیرنده مجموعه‌ای از تعهدات و تکالیف است. اهمیت این مطلب به این سبب است که طبق این تعریف مسئولیت شهروندی همان خودآگاهی مردم از حقوق شهروندی و احساس نیاز همگانی برای اجرای این حقوق است، بدین معنا که افراد تا نسبت به حقوق شهروندی خود آگاهی نداشته باشند، از وظایف خود آگاه نخواهند شد و به آن عمل نخواهند کرد، چراکه حقوق بر مسئولیت‌ها دلالت داشته و در خلأ شکل نگرفته است. پس برای اینکه حقوق شهروندی مؤثر باشد، شهروندان باید حقوق یکدیگر را بشناسند و آنها را محترم بشمارند.

در چند دهه اخیر حقوق شهروندی به یکی از پیچیده‌ترین مسائل سیاسی و اجتماعی تبدیل شده و توجه متفکران و سیاستمداران زیاد را به خود جلب کرده است. جایگاه حقوق برای حل موقعیت آینده مسائل مهم حکومت‌داری یعنی نیاز به توزیع عادلانه منابع و حفظ نظم بسیار حیاتی است و نقش مهمی در حل برخوردهای اجتماعی دارد، چراکه رعایت حقوق شهروندی منوط به شناسایی این حقوق در جامعه، چگونگی عمل به آنها و نحوه ضمانت اجرایی آنهاست که خود عاملی در جهت رشد شخصیت فرد و اجتماعی به‌شمار می‌رود. بر این اساس، آگاهی از حقوق شهروندی به فرد اجازه دخالت آگاهانه در سرنوشت خود را می‌دهد و به احقاق حقوق فرد و زندگی بهتر برای خود و دیگر اعضا جامعه منجر می‌شود (شیانی، ۱۳۸۹: ۵).

نظارت مجلس شورای اسلامی

قوة مجریه از جمله نهادهایی است که اجرای قانون را بر عهده دارد. این اجرای قانون باید به نحوی باشد که بتواند حقوق شهروندی را تأمین کند. مهم‌ترین نظارت مجلس شورای اسلامی در حمایت از حقوق شهروندی می‌تواند در قالب نظارت بر اجرای قانون توسط قوة مجریه باشد. باید گفت یکی از حساس‌ترین وظایف مجلس نظارت بر امور کشور و کار قوة مجریه است که به صورت‌های گوناگون تجلی می‌کند و راه‌ها و شیوه‌ها و ابزار فراوانی برای نظارت، بازرسی، حسابرسی و هدایت صحیح امور کشور در اختیار قوة قانونگذاری و مجلس شورای اسلامی است. بدیهی است قوة مجریه اهمیت ویژه‌ای دارد و باید زمینه‌ساز عدل و داد و روابط حسنه در جامعه باشد و راهگشای جامعه به سوی عزت و شرف و عدالت شود و خواسته‌ها و آرمان‌ها را تحقق ببخشد و با کارایی و سرعت و دقت به پیشرفت امور و تنظیم روابط داخلی و بین‌المللی بیندیشد. چنین دستگاہی از هدایت و نظارت و حضور آگاهانه نمایندگان ملت بی‌نیاز نیست و نمایندگان و مجلس در دو مرحله می‌توانند وظیفه خطیر نمایندگی خود را به نحو احسن انجام دهند (پروین، ۱۳۹۴: ۹).

در مرحله رأی اعتماد به وزرا و مسئولان اجرایی کشور که پس از معرفی رئیس‌جمهور طبق اصل ۱۳۳ قانون اساسی انجام می‌گیرد، انتخاب و رأی اعتماد مانند طب پیشگیری و امور بهداشتی است که بر درمان مقدم است. مجلس در این مرحله حساس و سرنوشت‌ساز برای یک دوره چندساله باید به نحو احسن انجام وظیفه کند و با دلسوزی و بررسی همه‌جانبه و شور، مشورت‌های رسمی و غیررسمی در خصوص سرنوشت کشور و هر بخش و هر دستگاه و آگاهی از سوابق و تجربه افراد و قدرت مدیریت و صداقت و صلاحیت و کارایی و شایستگی و اخلاص هر شخص نسبت به کشور و امام و انقلاب و رهبر و ملت بیندیشد و رأی خود را صرفاً براساس تشخیص وظیفه و تأمین رضای خداوند بزرگ و ادای دین نسبت به ملت شریف مشخص کند.

نظارت مجلس بر امور اجرایی کشور مهم‌ترین بخش از نظارت مجلس بر جریان امور اجرایی کشور و تمشیت صحیح و تنظیم و تنسيق و رتق و فتق سازنده، کارگشا، مدبرانه و عادلانه جامعه است و بر حسن اجرای امور جاری کشور نظارت خواهد داشت تا نظام اجرایی با کارایی، سرعت، سلامت و امانت، بار سنگین مسئولیت و رسالت خود را انجام دهد و چرخ‌های رشد و اعتلای کشور و عزت و عظمت ملک و مملکت را به حرکت درآورد و به پیش‌برد (دری نجف‌آبادی، ۱۳۷۲: ۷۰). این نوع نظارت را باید از جمله نظارت‌های گزینشی یا صلاح‌دیدگی به حساب آورد که توسط مردم به نمایندگان اعطا می‌شود. هرچند ممکن است صلاحیت گزینشی با اصل حاکمیت قانون معارض باشد، زیرا برخی از این اختیارات برای مقام‌اداری در نظر گرفته شده است، درحالی‌که در این شرایط به نمایندگان اعطا می‌شود، از طرف دیگر، دامنه این نوع نظارت مشخص نیست. اما با این اوصاف نظارت نمایندگان از جمله مصادیق مهم نظارت است که توسط یک قوای حاکمه به عمل می‌آید (گرچی، ۱۳۹۱: ۲۱۷).

نقش نظارتی مجلس در قانون اساسی

اصول ۵۱، ۵۲، ۵۳، ۵۴، ۵۵، ۵۸، ۷۶، ۸۶، ۸۸، ۸۹، ۹۰ و ۹۹ بر نقش نظارتی قوه مقننه اعم از مجلس و شورای نگهبان تأکید و توجه دارند.

- اصول مربوط به تنظیم بودجه سالانه و امور مالی؛ اصول ۵۱، ۵۲، ۵۳.
- اصول مربوط به دیوان محاسبات و تفریح بودجه؛ اصول ۵۴-۵۵.
- حق تذکر و سؤال؛ اصل ۸۸.
- حق تحقیق و تفحص؛ اصل ۷۶.
- نظارت بر کار دولت و هیات وزیران و استیضاح، اصل ۸۹
- آخرین مرجع رسیدگی به شکایات و تظلمات کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی است که با صلاحیت موسع و مدیرانه تنظیم شده است که این کمیسیون صلاحیت رسیدگی به شکایات واصله از هر سه قوه را نیز دارد (دری نجف‌آبادی، ۱۳۷۲: ۷۱). با توجه به آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و عملکرد مجلس در طول دوره‌های گذشته و این دوره و قوانین موضوعه باید گفت مجلس از ابزار و شیوه‌های گوناگون و روش‌ها و متدهای مختلف در جهت تأمین نظرهای قانونی خود و نظارت بر حسن اجرای امور استفاده کرده و می‌کند که برخی از آنها عبارت‌اند از:
 ۱. کمیسیون‌های تخصصی مجلس. طبق ماده ۴۲ آیین‌نامه داخلی مجلس، کمیسیون‌های دائمی مجلس حکم بازوی تخصصی و چشم و گوش مجلس را دارند، طرح‌ها و لوایح عادی و یک‌شوری پس از بحث و بررسی در کمیسیون‌های مربوط قابل طرح در مجلس خواهد بود. به یک معنا کمیسیون‌های تخصصی مجلس حق نظارت دارند و در هر زمینه می‌توانند با بررسی، اشراف و پیگیری بر کار دستگاه‌های ذی‌ربط و امور مربوط نظارت داشته باشند. در شرایط فعلی نیز سؤالات ابتدا به کمیسیون‌های تخصصی ارجاع شده و سپس به کمیسیون سؤالات ارائه می‌شود (تقی‌زاده و بانثی، ۱۳۹۴: ۱۴). این کمیته‌ها می‌توانند با نظارت‌هایی که انجام می‌دهند، نقض حقوق شهروندی را به‌طور کامل تشریح کرده و برای تصمیم‌گیری نهایی به مجلس شورای اسلامی تقدیم کنند. از آنجا که این کمیسیون‌های به‌طور تخصصی فعالیت می‌کنند، حوزه حقوق شهروندی نیز می‌تواند به‌عنوان یک حوزه مهم محسوب شود و در این جریان قرار گیرد.
 ۲. حضور نمایندگان در شوراها، نهادها، ارگان‌ها، کمیته‌ها و هیأت‌های گوناگون و مجامع. در بسیاری از امور کشور با انتخاب مجلس، نمایندگان به حکم ناظر انتخاب می‌شوند. کمیته‌های برنامه‌ریزی استانی، شوراها، خرید، شورای عالی اقتصاد، کمیته تخصیص ارز یا کمیته سیاستگذاری ارزی، قانون مطبوعات، احزاب، هیأت نظارت بر اندوخته اسکناس و... از

این قبیل به شمار می‌روند. این بخش نیز بسیار ارزشمند است و حضور نظارتی نمایندگان مردم و مجلس را در بسیاری از مراکز تصمیم‌گیری و حیاتی کشور نشان می‌دهد (تقی‌زاده و بانسی، ۱۳۹۴: ۱۵). نمایندگان می‌توانند نقض حقوق شهروندی را از مراکزی که انتخاب شده‌اند، در مجلس شورای اسلامی و کمیسیون‌های تخصصی آن مطرح کنند، به این صورت که ممکن است بسیاری از نقض آشکار حقوق شهروندی در محیط‌های کوچک نتواند به‌درستی به گوش مسئولان برسد که در این شرایط نمایندگان می‌توانند با انعکاس آن از تضييع حقوق شهروندی در این اجتماعات جلوگیری کنند.

۳. وظایف دستگاه‌ها در ارائه گزارش به مجلس. یک بخش مهم دیگر از کار نظارتی مجلس و کمیسیون‌ها و قوانین، مربوط به ارائه گزارش به مجلس شورای اسلامی است. این قبیل مقررات و قوانین و ارائه گزارش در بسیاری از زمینه‌ها آمده است، از جمله در بودجه سالیانه که مسائل پولی و مالی مطرح می‌شود. در بسیاری از موارد، دستگاه‌ها، نهادها و ارگان‌ها مکلف شده‌اند گزارش عملکرد خود یا هر بخش یا یک قسمت خاص را در فاصله زمانی معین به مجلس شورای اسلامی یا کمیسیون‌های ذی‌ربط ارائه کنند و این بخش خود، کار رسیدگی، پیگیری، نظارت و اشراف را بسیار تسهیل می‌کند. در این گزارش‌های می‌توان به راحتی نسبت به تضييع حقوق شهروندی در این سازمان‌ها نظر داد.

۴. بازدیدها، سرکشی‌ها و رسیدگی‌ها. بخش دیگری از وظایف نمایندگان، سرکشی آنان به حوزه‌های انتخابیه و بازدید از طرح‌ها و پروژه‌ها، ادارات و مراکز گوناگون لشکری و کشوری و ملاقات و ارتباط حضوری با مردم و مسئولان در دورترین نقاط کشور است که خود از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است و نقش بسیار خوب و سازنده‌ای را در تشویق خدمتگزاران و پیگیری امور کشور دارد (جلالیان، ۱۳۹۶: ۲۸۵). از جمله در نهادهای اداری این امر می‌تواند موجب توجه نمایندگان به تضييع حقوق شهروندی در محیط ادارات شود. برای مثال نمایندگان مجلس می‌توانند به عنوان مرجع ناظر بر حقوق شهروندی، تمام تضييعاتی را که نسبت به حقوق شهروندان می‌شود، به مراجع رسمی گزارش دهند، زیرا بسیاری از شهروندان از حقوق خود نسبت به شرایطی که در آن حقی تضييع شده است، اطلاعی ندارند، در این شرایط نمایندگان مجلس می‌توانند به عنوان واسطه از حق تضييع شده شهروندان به مراجع رسمی شکایت کرده و این مطالبه را دنبال کنند. در ادارات نیز از جمله مراجعی که حقوق شهروندی بعضاً تضييع می‌شود، این مسئله می‌تواند جریان داشته باشد، به طوری که مراجع اداری براساس اصل پاسخگویی باید نسبت به مراجعه‌کنندگان احساس مسئولیت کرده و مشکلات آنها را حل کنند که در صورت عدم انجام این وظیفه، نمایندگان مجلس می‌توانند پیگیر این بی‌توجهی توسط ادارات مذکور باشند.

نقش حاکمیت قانون در حمایت از حقوق شهروندی

در نهایت همان‌طور که گفته شد، نقش نظارتی مجلس شورای اسلامی در مهم‌ترین بعد خود باید به حاکمیت قانون منجر شود، والا رسیدگی و کشف تضییع حقوق شهروندی نمی‌تواند در زمینه حمایت از این حقوق گام مؤثری بردارد، ولی باید به این نکته نیز اشاره کرد که اگر مجلس موفق به حاکمیت قانون شد، چگونه این حاکمیت می‌تواند در خصوص حمایت از حقوق شهروندی مؤثر باشد؟

باید گفت هسته حاکمیت قانون را می‌توان متشکل از مؤلفه‌هایی همچون «نظم» و «محدودیت» دانست. بدین معنا که حکومت قانون در یک جامعه از سویی، نظم را بین شهروندان و دستگاه‌های دولتی بر پایه قانون ایجاد می‌کند و از سوی دیگر، از حکم راندن و قدرت‌طلبی دولت و دولتمردان جلوگیری کرده و آن را محدود می‌کند. این دو ویژگی در برابر حکومت شخصی یا گروهی، خود را بیشتر آشکار می‌سازد. حکومت شخص به‌طور کلی حکومتی است که تصمیمات حکومتی به روش خودسرانه، هوس‌بازانه و استبدادی اتخاذ می‌شود و ملاک این تصمیمات، اراده و سلیقه حاکم یا جمعی از حاکمان است. به‌طور کلی از شیوه حکومت در برابر حکومت مبتنی بر قانون است؛ حکومتی که قانون در آن حاکمیت دارد، نه فرد یا گروهی خاص، مطابق نظریه حاکمیت قانون، همه قوای کشور موظف‌اند که از قوانین عمومی، صریح و باثبات پیروی کنند. البته باید در نظر داشت که هدف از حاکمیت قانون، حکومت قانون و تصویب مقام صلاحیت‌دار و مورد پذیرش و قبول بیشتر جامعه است. به تعبیر دیگر، حکومت قانونی که برخاسته از مبانی، ارزش‌ها و هنجارهای جامعه باشد، در این صورت از حکمرانی شخص یا گروه خاص براساس نظرهای شخصی و سلیقه‌ای جلوگیری می‌کند و حاکم فقط مجری و حافظ آن قوانین است (راعی، ۱۳۹۰: ۲۶۳).

مسئله مهم، حاکمیت قانونی است که برخاسته از مبانی مشترک پذیرفته‌شده توسط عموم جامعه باشد، به این صورت که حاکمیت قانون باید برخاسته از باور مردمی باشد که نسبت به این حاکمیت قانون اعتقاد به اجرا و استقرار داشته باشند. حاکمیت قانون نباید به‌نحوی در جامعه اجرا شود که قانون حاکم صرفاً قانونی باشد که توسط عده‌ای تصویب شده و کارکرد آن نیز برای طبقه خاصی باشد. مطابق این نظریه، دستوری که نظام سیاستمداران و مأموران حکومت اجرا می‌کنند، باید حقانی و قانونی باشد، یعنی قانون چنین اجازه‌ای به آنان داده باشد. این مجموعه مقررات که از قدرت عمومی برخوردارند، خودبه‌خود در جامعه، اقتدار و سلطه ایجاد می‌کنند. این اقتدار باید مشروع و مقبول باشد و به گفته ماکس وبر نیز اقتدار یا سلطه مشروع باید بر توافق همگانی افراد بالادست و فرمانبرداران مبتنی باشد. به عبارت دیگر، درجه تمایل مردم به قوانین، مشروعیت و درجه آن را مشخص می‌کند، زیرا کارآمدی این قوانین نیز

به پیروی اختیاری و همکاری مردم وابسته است. البته باید در نظر داشت اگر در پارادایم حاکم بر تفکرات وبری، مشروعیت با مقبولیت عامه یکی دانسته می‌شود، در مقابل، در پارادایم دینی مشروعیت و مقبولیت دو منشأ متفاوت دارد و الزاماً مقبولیت عمومی به مشروعیت منجر نمی‌شود (گرچی، ۱۳۸۷: ۱۵۰).

حاکمیت قانونی که بتواند نسبت به تأمین حقوق شهروندی کارکرد مناسبی داشته باشد، باید علاوه بر مشروعیت، مقبولیت نیز داشته باشد، به نحوی این اندیشه در غرب، سنگ بنای ایجاد حاکمیت قانون و استقرار آن شد (ضیایی بیگدلی، ۱۳۹۰: ۴۰).

مفهوم حاکمیت قانون، در بردارنده مجموعه‌ای از مؤلفه‌ها، دلایل و توجیهاتی است که حکومت براساس آن، مفهوم حاکمیت قانون را در سطح جامعه اجرا و عملیاتی می‌کند. به عبارت دیگر، مجموعه اقداماتی مانند قانونگذاری، برقراری نظم و امنیت، تصمیمات اداری و حتی اعمال برخی محدودیت‌ها همگی براساس همین برداشت صورت می‌پذیرد (Paul, 2011: 28). مفروضات اولیه و مبانی فکری، فلسفی و حتی فرهنگی در ارزش‌ها و هنجارها خود را نشان می‌دهد و این هنجارها اعم از اصول، قواعد و سیاست‌ها در رویکردی کلی در مفهوم، هدف، ویژگی‌های قانون و موضوعات دیگر درباره قانون و قانونگذاری منعکس شده و نتیجه آن در قالب برداشتی از حاکمیت قانون پایدار می‌شود (Bindeshwar, 2010: 120). در واقع، برداشت‌های حاکمیت قانون، مهم‌ترین عنصر تشکیل دهنده چارچوب تئوری قانون اساسی هر جامعه به‌شمار می‌آید. در پرتو این تئوری است که رابطه میان حکومت و مردم تبیین می‌شود (Galchinsky, 2011: 19). به‌طور کلی برداشت‌های حاکمیت قانون را می‌توان در قالب دو گروه عمده بررسی کرد؛ دسته اول برداشت‌های شکلی و دسته دیگر برداشت‌های ماهوی (اصلاحی، ۱۳۹۰: ۲۷۰). برداشت ماهوی به بررسی مفهوم حاکمیت قانون بازمی‌گردد که در مورد آن توضیح داده شد، ولی در برداشت شکلی از حاکمیت قانون، تبعیت از قانون وضع شده یا تضمین و اعمال اصل قانونیت مهم‌ترین اصل محسوب می‌شود. اگرچه هدف حاکمیت قانون از نظر طرفداران هر دو برداشت، محدودیت مقامات حکومتی در اعمال اختیاراتشان است، در برداشت شکلی، شیوه‌ای برای جلوگیری از عمل خودسرانه حکومت و دفاع از آزادی‌های فردی پیشنهاد می‌شود. این دیدگاه بر جنبه فرایندمحور تأکید دارد و فضیلت‌های اخلاقی و معیارهایی مانند عدالت را جزئی از تئوری حاکمیت قانون نمی‌داند. این برداشت، بیشتر رویکردی ساختارگرایانه به حاکمیت قانون دارد (راعی، ۱۳۹۰: ۲۶۴).

طرفداران برداشت شکلی حاکمیت قانون به ویژگی‌های خاص قانون تأکید فراوان دارند. از یک دیدگاه کلی می‌توان ویژگی‌های قانون را به دو دسته ذاتی و عرضی تقسیم کرد. ویژگی‌های ذاتی قانون اوصافی دارد که برای تبدیل یک قاعده به قانون، جزو شرایط حداقلی محسوب می‌شوند و به بیان دقیق‌تر، قاعده فاقد هر یک از این ویژگی‌ها اساساً قانون خوانده نمی‌شود،

مانند الزام آور بودن، عام بودن، امری بودن، علنی بودن، واضح بودن، معطوف به آینده بودن و... . ویژگی عرضی قانون ویژگی‌هایی هستند که حتی اگر قاعده‌ای بدون آنها باشد، شاید بتوان آن را هنوز یک قانون نامید. این نوع ویژگی‌ها نشئت گرفته از تئوری‌های خاص حقوقی هستند مانند پاسخگویی نیازهای جامعه، منعکس کننده نظر اکثریت، تأمین کننده منفعت عمومی و... (Kolb, 2007: 776).

اهمیت حاکمیت قانون تا حدی است که ممکن است نهادهای موازی جهت نظارت بر نهاد قانونگذاری ایجاد شود که در کشور ایران این امر توسط شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام صورت می‌پذیرد که عمده‌ترین وظایف آنها نظارت بر قانونگذاری است. عمده‌ترین وظیفه این نهادها، در زمینه نظارت بر نحوه قانونگذاری و حاکمیت مناسب قانون در جامعه توسط مجلس شورای اسلامی است (زارعی، ۱۳۹۴: ۱۱۸).

«رز» درباره حاکمیت قانون می‌گوید: «معنی لغوی حاکمیت قانون دو جنبه را در برمی‌گیرد: اول اینکه، حکومت بر مردم باید به وسیله قانون باشد و دیگر اینکه این قانون آنچنان باشد که مردم به وسیله آن راهنمایی شوند. این شهود بنیادینی است که از دکتترین حاکمیت قانون سرچشمه می‌گیرد، قانون باید قابلیت راهنمایی تابعانش را داشته باشد» (گرچی، ۱۳۸۷: ۱۵۱). با گسترش دخالت دولت در امور گوناگون و تأسیس سازمان‌های اداری و وزارتخانه‌ها و استخدام کارمندان بسیاری برای انجام این امور، لزوم قانونمند کردن روابط میان دولت و اداره با مردم یا اداره‌شوندگان احساس شد و قوانین و مقررات متعددی در این زمینه وضع شد. بدین ترتیب حقوق اداری پا به عرصه وجود گذاشت. امروزه دولت و اداره در محاصره حقوق قرار دارند و به منظور رعایت قوانین و مقررات تحت نظارت قضایی‌اند. بنابر اندیشه دولت قانون مدار سبب شد که قوه مجریه و سازمان‌های اداری از قانون پیروی کنند (عباسی، ۱۳۹۵: ۶۷). برابر اصل حاکمیت قانون مقامات اداری موظفاند هنگام تصمیم‌گیری و انجام وظایف خود از قانون پیروی کنند. نخستین گام در جهت فاصله گرفتن از استبداد، نظر حاکمیت به وسیله قانون بود که مفهوم پایین‌تر بودن حاکم از قانون و الزام او برای حاکمیت از راه‌های قانونی را شامل می‌شد. حکومت‌های مردم‌سالار با ایجاد حاکمیت قانون، در این راه فراتر رفتند (پیروین، ۱۳۹۱: ۶۵). هرچند هیچ جامعه‌ای بدون مشکل نیست، اما حاکمیت قانون از حقوق سیاسی، اجتماعی و اقتصادی حمایت می‌کند و به یاد ما می‌آورد که استبداد و بی‌قانونی تنها انتخاب‌های ما نیستند. حاکمیت قانون بدان معناست که هیچ فردی، چه رئیس‌جمهور و چه فرد عادی از قانون بالاتر نیست. حکومت‌های مردم‌سالار، قدرت را از طریق قانون به کار می‌بندند و خود ملزم به اطاعت از آن‌اند. قوانین باید در جهت خواسته‌های مردم و نه هوس شاهان، زورگویان، مقامات نظامی، رهبران مذهبی یا احزاب خودگماشته باشد. مردم در حکومت‌های مردم‌سالار مشتاق پیروی از قانون هستند، چراکه از قواعد و دستورهای خودشان اطاعت می‌کنند. هنگامی که

قانون توسط مردمی گذاشته می‌شود که باید از آن اطاعت کنند، عدالت به بهترین نحو ممکن برقرار می‌شود (عبدی، ۱۳۸۱: ۲۱).

تأمین حقوق شهروندی به مثابه یک وظیفه از جمله وظایف و تعهدات مجلس شورای اسلامی و نظام حاکم نیز است، به نحوی که ابزارهای لازم برای این تأمین و تضمین رعایت آن باید براساس قانون مشخص شده و اختیارات حاکمان برای تأمین حقوق شهروندی تعدیل شود. حاکمیت قانون اغلب به مفهومی که تعریف نشده و شاید بتوان گفت که به آسانی قابل تعریف نیست، تعبیر می‌شود. این اصل در تقابل با حاکمیت شخص نیز معنا شده است. حکومت شخص، حکومتی است که ملاک اتخاذ تصمیمات حکومتی اراده و سلیقه حاکم یا جمعی از حاکمان است، در مقابل براساس اصل حاکمیت قانون حکومت باید به شیوه عقلانی تصمیم گرفته و اتخاذ و اعمال این تصمیمات باید بر مبنای دلایل قانونی باشد (مرکزالمیری، ۱۳۸۵: ۲۲).

فصل مشترک دیدگاه‌های مطروحه در خصوص حاکمیت قانون را می‌توان در این نکته خلاصه کرد که مطابق این اصل استفاده خودسرانه و مستبدانه از قدرت در تصمیم‌گیری‌های حکومتی مردود است. بر این اساس حاکمان و سیاستمداران حافظان و خادمان قانون هستند و خود نیز مشمول قانون می‌شوند و میزان مشروعیت حکومتشان به میزان وفاداری آنان به معیارهای قانونی فراشخصی و خردمندانه بستگی دارد (مرکزالمیری، ۱۳۸۵: ۳۰).

حاکمیت^۱ قانون در اجتماع آثار بسیار زیادی دارد، به طوری که می‌توان گفت با حاکمیت قانون حتی حجم کار قوه قضاییه نیز محدود خواهد شد، زیرا قوه قضاییه به عنوان یکی از ارکان حکومت مدت‌ها در پی حل دعاوی است که ممکن است نسبت به آن در نظام تقنینی خلأ وجود دارد (لاگین، ۱۳۹۲: ۸۴). از طرف دیگر، اعتمادی که در حاکمیت قانون نسبت به قوه قضاییه می‌شود، موجب می‌گردد بسیاری در چارچوب قانون رفتار کنند و موجب برخی نابسامانی‌ها نشوند، زیرا وجود قوانینی که در نقش ضمانت اجرا عمل می‌کنند، همیشه خاطیان را با برخورد خشن مواجه خواهد ساخت. این امر به مرور موجب کاهش حجم دعاوی، جرم و جنایت می‌شود. بسیاری از دولت‌ها هدف غایی خود را تلاش به منظور تحقق حاکمیت قانون

۱. حاکمیت در یک دسته‌بندی به دو بعد داخلی و خارجی تقسیم می‌شود. حاکمیت داخلی یا درونی (حاکمیت در دولت) به مفهوم اراده برتر نسبت به تمام اراده‌های جزئی در یک سرزمین و حاکمیت خارجی یا برونی (حاکمیت دولت) حاکمیتی است که در روابط بین دولت‌ها ظاهر می‌شود و مستلزم نفی هر گونه تبعیت یا وابستگی در برابر دولت‌های خارجی است. حاکمیت عبارت است از قدرت عالی‌های که اولاً بر کشور و مردم آن برتری بلامنازع دارد، به تریبی که همگان در داخل کشور از آن اطاعت می‌کنند و ثانیاً کشورهای دیگر آن را به رسمیت می‌شناسند و مورد احترام قرار می‌دهند. در این تعریف، به چند نکته عنایت شده است: ۱. قدرت عالی و برتر؛ ۲. سلطه قدرت عالی بر کشور و مردم؛ ۳. شناسایی و پذیرش این قدرت از سوی دیگر کشورها. حاکمیت از سه ویژگی برخوردار است: مطلق، دائمی و همیشگی است، یعنی هیچ قدرتی را در برابر خویش بر نمی‌تابد، همواره وجود دارد و غیرقابل تجزیه می‌باشد (جوان آراسته، ۱۳۸۲: ۷۶ و ۷۷).

قرار می‌دهند. باید اذعان کرد که حاکمیت قانون نیازمند بستریهایی است که امکان ورود و عرض‌اندام به قانون را بدهد.

برخی در تشریح حاکمیت قانون بیان داشته‌اند که: «براساس اصل حاکمیت قانون، مقامات و نهادهای حاکم دولتی موظف به انجام وظایف خویش براساس قانون در یک جامعه دموکراتیک می‌باشند. چنین دولتی اصطلاحاً دولت قانون‌مدار با این پیام است که هیچ‌کس بالاتر از قانون نیست و اقدامات و تصمیمات خودسرانه ممنوع و مردود است. قانون مبین حاکمیت و اراده ملی است و با این اوصاف عمومی و غیرشخصی خود، فرمانروایان و فرمانبرداران را، به‌نحو برابر، تحت ضابطه ثابت و معین درمی‌آورد. به این ترتیب است که حقوق و آزادی‌های مردم تضمین می‌شود و راه را بر خودکامگی حکام می‌بندد» (هاشمی، ۱۳۹۲: ۲۲۰).

مهم‌ترین هدف و پیامد حاکمیت قانون، چارچوب‌بندی قدرت سیاسی است. نظریه حاکمیت قانون از طرق مختلفی به تحقق این هدف و پیامد یاری می‌رساند. یکی از مهم‌ترین آنها، نقش آموزه‌های حاکمیت قانون در فراهم کردن بستری مناسب برای رقابت انتخاباتی آزاد و منصفانه است که از مهم‌ترین ابزارهای مقابله با تمرکز قدرت و از پیش شرط‌های اصلی تحقق دموکراسی محسوب می‌شود (هاشمی، ۱۳۹۲: ۲۲۰).

نقش حاکمیت قانون در انتخابات، در دو بعد فراهم کردن شرایط برگزاری انتخابات آزاد از یک سو و تأمین شرایط برگزاری منصفانه انتخابات از سوی دیگر، شایان توجه است. حاکمیت قانون با حمایت و تضمین اعمال حقوق و آزادی‌های بنیادینی مانند حق آزادی بیان، آزادی تحزب و تشکیل مجامع و انجمن‌ها و آزادی مشارکت و دیگر حقوق و آزادی‌ها، شرایط برگزاری انتخاباتی آزاد را مهیا می‌کنند. اما از سوی دیگر، منصفانه بودن انتخابات به‌عنوان یکی از ویژگی‌های انتخابات قابل قبول، مورد توافق همگان است، چنانکه الکلیت^۱ توضیح می‌دهد جنبه منصفانه بودن انتخابات خود متشکل از دو جنبه قاعده‌مندی و معقولانه بودن است و در هر دو جنبه پیش گفته، نقش نظریه حاکمیت قانون مؤثر و شایان توجه است. جنبه قاعده‌مندی، به معنای رعایت قوانین و مقرراتی است که برای برگزاری نظام‌مند انتخابات ضروری است. به عبارت دیگر، قاعده‌مندی به معنای اعمال عادی و بی‌طرفانه اصول قانون اساسی، قانون انتخابات، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مختلف است (الکلیت، ۱۳۸۳: ۸۰). جنبه دیگر انصاف در این دیدگاه، دربرگیرنده مفهوم معقولانه بودن است که بر رفتار معقولانه با همه رقبای سیاسی شرکت‌کننده در انتخابات دلالت می‌کند.

هدف این تأکید بر این جنبه، رعایت اصولی مانند شفافیت فرایند انتخابات، قائل نشدن امتیاز ویژه برای یک حزب، گروه یا فرد شرکت‌کننده در انتخابات، برخورد بی‌طرفانه پلیس، دادگاه‌ها و دیگر نهادهای حکومتی با احزاب سیاسی و کاندیداها و عدم سوءاستفاده از تسهیلات

1. Elkliit

حکومتی برای اهداف انتخاباتی است (الکیت، ۱۳۸۳: ۸۰).

چه در جنبه قاعده‌مندی و چه در جنبه معقولانه بودن انتخابات، حضور مؤلفه‌های نظریه حاکمیت قانون کاملاً آشکار است. از این زاویه، مهم‌ترین پیامد اعمال حاکمیت قانون، برگزاری انتخاباتی منصفانه و بی‌طرفانه است. تنها در نظامی برخوردار از قوانین عام و منتشر شده است که امکان تحقق چنین توصیه‌هایی وجود دارد. همچنان‌که اجرای بی‌طرفانه قوانین در دادگاه‌ها و دیگر مراجع نیز جزئی تفکیک‌ناپذیر از نظریه حاکمیت قانون شمرده می‌شود. رفتار برابر و بدون تبعیض با همگان و به عبارت بهتر، برابری در مقابل قانون، از محورهای مورد توجه نظریه پردازان طرفدار حاکمیت قانون محسوب می‌شود.

این ویژگی‌ها از ابعاد چندی می‌تواند در تأمین حقوق شهروندی مؤثر باشد؛ اول اینکه امکان قانونی انتخاب افرادی که شهروندان نسبت به انتخاب آن اقدام کرده‌اند، اولین جلوه از استقرار حقوق شهروندی و اختیار شهروندان در تعیین سرنوشت خودشان است؛ دومین جلوه را باید مربوط به شرایطی دانست که استقرار قانون موجب می‌شود که تمام نمایندگان دارای شرایط برابر در پرتو حاکمیت قانون باشند، به این معنا که امکان انتخاب شدن برای تمام نمایندگان از نظر مجری قانون یکسان باشد، هر چند ممکن است در نهایت یکی از منتخبان با فاصله بیشتر نسبت به رقبا انتخاب شود، ولی این فاصله تنها در رأی مردمی که به نماینده مذکور اعتماد کرده‌اند، باید تجلی پیدا کند نه در شرایط قانونی. به عبارت بهتر، قانون باید برای تمام افراد مساوی اجرا شود تا فضای رقابتی مناسب برای همگان در پرتو قانون مساوی فراهم شود که این امر خود جلوه دیگری از حقوق شهروندی است که با استقرار حاکمیت قانون می‌تواند موضوع توجه قرار گیرد. مجلس برای هر دو بعد می‌تواند نظارت داشته باشد، زیرا مجلس به‌عنوان مرجع تصویب‌کننده قوانین این وظیفه دارد که در خصوص قوانینی که وضع می‌شود، نوع اجرا و کیفیت آن را ارزیابی کند، پس نظارت مجلس در این زمینه نیز به استقرار حقوق شهروندی کمک فراوانی می‌کند.

موضوع دیگر در زمینه سیاسی حاکمیت قانون، ارتقا و افزایش کارآمدی حکومت‌های تابع حاکمیت قانون است. به نظر برخی از طرفداران برداشت شکلی از حاکمیت قانون، مانند رز، این پیامد حاکمیت قانون، در رژیم‌های غیردموکراتیک، اما تابع ضوابط حاکمیت قانون نیز قابل مشاهده است. از طرف دیگر، الزام حکومت به رعایت قوانین و قواعد رویه‌های و ماهوی، سبب شفافیت اقدامات و فعالیت‌های حکومت و بهبود فرایند تصمیم‌گیری حکومت از طریق مشارکت مردمی در این فرایند خواهد شد (M. Shapiro, 2004: 23).

نکته دیگر اینکه اگرچه حکومت‌ها به دلایل مختلف، از جمله کند شدن فرایند سیاست‌گذاری، از مشارکت شهروندان در این فرایند واهمه دارند، امروزه این امر به گستردگی پذیرفته شده است که بهره‌مشارکت مردمی در فرایند سیاست‌گذاری بیشتر و فراگیرتر باشد، سیاست‌ها، قوانین و رویه‌های اداری حاصل از فرایند مذکور، به معیارهای قابل قبول نزدیک‌تر است (می‌دری، ۱۳۹۰: ۳۵۲).

همان‌طور که مشخص است حاکمیت قانون در ابعاد مختلف زندگی سیاسی و اجتماعی مردم یک جامعه جاری است، به‌نحوی که مقررات‌گذاری و ایجاد راه‌حل‌هایی برای اجرای آن می‌تواند حقوق تمام مردم جامعه را به‌طور یکسان تأمین کند که این نوع عدالت مورد نیاز تمام حکومت‌های شهروندمحور است. نظارت مجلس بر تأمین حقوق شهروندی ابعاد بسیاری دارد که این ابعاد از زمان اعلام کاندیداتوری نامزدها شروع می‌شود و تا پایان انتخاب آنها را در برمی‌گیرد. حاکمیت قانون باید به‌نحوی در نظارت مجلس تجلی پیدا کند که در نهایت این نظارت و آثار آن نسبت به تأمین حقوق شهروندان ثمربخش باشد. به‌عبارت دیگر این نظارت و دخالت در اجرای حقوق شهروندی نباید در پی تحقق بخشیدن به اهداف حزب یا گروهی باشد که نمایندگان عضو آن‌اند. اگرچه ترکیب مجلس به‌نحوی است که در آن احزاب مختلف با ویژگی‌های متفاوت در کنار یکدیگر جهت امر قانونگذاری فعالیت می‌کنند این فعالیت‌ها باید در جهتی معطوف شود که آثار آن نسبت به تمام شهروندان به‌طور یکسان اجرا شود و این امر نمی‌تواند نسبت به تأمین حقوق طبقه خاصی از مردم جامعه یا یک حزب سیاسی خاص معطوف شود. از این‌رو تنها عاملی که می‌تواند به نظارت مجلس ویژگی‌های نظارت عادلانه و مناسب ببخشد، نظارتی است که در پرتو حاکمیت قانون و برای تأمین حقوق عموم جامعه در نظر گرفته می‌شود.

نتیجه‌گیری

از مهم‌ترین وظایف مجلس قانونگذاری، نظارت بر اجرای قانون است، به‌طوری‌که این نظارت می‌تواند حقوق شهروندی را تأمین کند. به‌منظور سازوکارهای لازم برای نظارت، اقدامات مختلفی از جانب مجلس شورای اسلامی وجود دارد که به‌نظر می‌رسد این اقدامات می‌تواند نسبت نظارت بر تأمین حقوق شهروندی مؤثر باشد. همچنین باید به این نکته اشاره کرد که مهم‌ترین هدف از نظارت مجلس برای حمایت از حقوق شهروندی، استقرار حاکمیت قانون است. باید گفت تأمین حقوق شهروندی از رهگذر حاکمیت قانون به معنای واقعی می‌تواند حقوق شهروندی را تأمین و رعایت آن را تضمین کند، به‌نحوی که اگر حاکمیت قانون به شیوه‌ای درست در جامعه اجرا شود، می‌تواند به‌عنوان یک قاعده هم‌دارای مشروعیت باشد و هم صاحب مقبولیت شود. به همین سبب اولین گام و مهم‌ترین آن در تأمین حقوق شهروندی سازوکارهای مربوط به حاکمیت قانون است. این سازوکارها باید در جهتی پیش رود که بر اثر آن قانون مناسب و صحیح اجرای مناسبی را در برداشته باشد. علاوه‌بر آن باید گفت که حاکمیت قانون هنگامی در جامعه مؤثر واقع می‌شود که شهروندان آن جامعه به رعایت قانون و حاکمیت آن اعتقاد و التزام داشته باشند.

حاکمیت قانون همان‌گونه که حقوق شهروندی را تأمین و تضمین می‌کند، می‌تواند

آزادی‌های افراد را نیز در جهتی تنظیم کند که در اثر آن محدودیت‌های مناسب و مشروعی ایجاد شود که این محدودیت‌ها جز در موارد قانونی مورد تعرض واقع نشوند و همچنین قانون به‌نحوی از آزادی‌های شهروندان حمایت کند که آنها در برابر اجرای قانون مقاومت نشان دهند. به‌نظر می‌رسد مهم‌ترین چالش حاکمیت قانون در تأمین و تضمین حقوق شهروندی اعتقاد مردم یک جامعه به حاکمیت قانون و احترام آن باشد. به‌عبارت دیگر، اگر مردم جامعه‌ای به حاکمیت قانون اعتقادی نداشته باشند، اولین گام در مسیر انحطاط حقوق شهروندی برداشته شده است. به همین سبب در تأمین و تضمین اجرای حقوق شهروندی باید نظام قانونگذاری با توجه به آزادی‌های مشروع و محدودیت‌های این نوع آزادی‌ها در جهت رعایت مصلحت شهروندان قوانینی بروز یابد و منطبق با عرف جامعه وضع و اجرا کنند.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۷۳)، *لغت‌نامه دهخدا*، تهران: مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.
۲. راسخ، محمد (۱۳۹۶)، *نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی*، چ چهارم، تهران: دراک.
۳. رجب‌زاده، زهرا (۱۳۹۲)، *حقوق شهروندی در صحیفه سجادیه*، انتشارات علم‌آفرین.
۴. رضایی پور، آرزو (۱۳۸۵)، *حقوق شهروندی*، انتشارات آریان، چاپ نشاط.
۵. روحانی، حسن (۱۳۹۵)، *منشور حقوق شهروندی*، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چاپ اول.
۶. زارعی، محمدحسین (۱۳۹۴)، *گفتارهایی در حقوق عمومی مدرن حاکمیت قانون و دموکراسی*، تهران: خرسندی.
۷. ضیایی بیگدلی، محمدرضا (۱۳۹۰)، *حقوق بین‌الملل عمومی*، چ چهل‌ویکم، تهران: گنج دانش.
۸. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۰)، *حقوق اداری*، چ شانزدهم، تهران: سمت.
۹. عباسی، بیژن (۱۳۹۵)، *حقوق اداری*، چ چهارم، تهران: دادگستر.
۱۰. عبدی، عباس (۱۳۸۱)، *حاکمیت قانون در ایران*، (سید محمد هاشمی)، تهران: طرح نو.
۱۱. کک دین، نگوین؛ دیبیه، پاتریک؛ پله، آلن (۱۳۸۲)، *حقوق بین‌الملل عمومی*، ج ۱، ترجمه حسن حبیبی، تهران: اطلاعات.
۱۲. کلارک، جرج (۲۰۰۴)، *خطوط اساسی نظام حقوقی ایالات متحده*، اداره برنامه‌های اطلاعات بین‌المللی وزارت امور خارجه ایالات متحده.

۱۳. لاگین، مارتین (۱۳۹۲)، *مبانی حقوق عمومی*، ترجمه محمد راسخ، چ سوم، تهران: نشر نی.
۱۴. محسن شیخی، علی اصغر (۱۳۸۴)، *نظارت و بازرسی*، چ اول، تهران: زمزم هدایت.
۱۵. مرتضایی، سید احمد (۱۳۹۰)، *نظارت استصوابی یا استطلاعی*، چ اول، مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی.
۱۶. مرکز مالگیری، احمد (۱۳۸۷)، *حاکمیت قانون مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها*، چ دوم، تهران: دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۷. معین، محمد (۱۳۶۲)، *فرهنگ فارسی معین*، ج ۴، تهران: امیرکبیر.
۱۸. ملک افضل اردکانی، محسن (۱۳۸۲)، *نظارت و نهادهای نظارتی*، چ اول، تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
۱۹. می‌دری، احمد (۱۳۹۰)، *حکمرانی مردم‌سالار، عنصر اصلی اصلاحات سیاسی و اقتصادی*، مرکز کارآفرینی خصوصی بین‌المللی، ترجمه بهروز تصدیقی.
۲۰. هاشمی، سید محمد (۱۳۹۲)، *حقوق اساسی و ساختارهای سیاسی*، چ دوم تهران: میزان.

ب) مقالات

۲۱. راعی، مسعود (۱۳۹۰)، «حاکمیت قانون و احکام حکومتی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، *مجله حکومت اسلامی*، ش ۶۳.
۲۲. راعی، مسعود؛ عطریان، فرامرز (۱۳۹۱)، «حاکمیت قانون و احکام حکومتی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، *مجله حکومت اسلامی*، ش ۶۳.
۲۳. سایبانی، علیرضا؛ جعفری، زهرا (۱۳۹۶)، «جایگاه نظارت مالی در قانون اساسی و بررسی آن در آرای شورای نگهبان»، *ماهنامه پژوهش ملی*، دوره دوم، ش ۱۷.
۲۴. سلماسی‌زاده، محمد؛ نژدنجفیان، محمدمامین (۱۳۹۱)، «مجلس اول شورای ملی و تلاش برای تبیین حقوق اساسی»، *مجله تاریخ اسلام و ایران*، ش ۱۴.
۲۵. شیانی، ملیحه؛ داوودوند، طاهره (۱۳۸۹)، «تحلیلی بر میزان آگاهی از حقوق شهروندی در میان دانشجویان»، *مجله برنامه‌ریزی و توسعه اجتماعی، وزارت علوم*، ش ۵.
۲۶. عبدی، عباس (۱۳۸۰)، «فقدان حاکمیت قانون»، *مجله علوم اجتماعی*، سال اول، ش ۶.
۲۷. عطوف، حسین (۱۳۶۲)، «نخستین پیام حقوق شهروندی در ایران»، *نشریه راه مردم*، ش ۲۵.
۲۸. فروزنده، لطف‌الله (۱۳۸۵)، «نظارت و کنترل در مدیریت اسلامی»، *مجله مجلس و پژوهش*، ش ۵۳.
۲۹. فروغی نیا، حسین (۱۳۹۰)، «بین‌المللی شدن حقوق بشر و دگردیسی در مفهوم حاکمیت دولت‌ها در عصر جهانی شدن»، *فصلنامه مطالعات حقوق بشر اسلامی*، سال اول، ش ۱.

۳۰. الکیت، یورگن (۱۳۸۳)، «انتخابات آزاد و منصفانه»، ترجمه احمد مرکز المیری، مجله مجلس و پژوهش، ش ۴۶، سال یازدهم.
۳۱. گرجی، علی اکبر (۱۳۸۷)، «حاکمیت قانون و محدودیت‌های حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری»، مجله حقوق اساسی، ش ۹.
۳۲. موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۸۷)، «نظارت انتخاباتی»، فصلنامه حکومت اسلامی، ش ۴۸.

۲. انگلیسی

A) Books

33. Bindeshwar, Pathak & Shiva, Pratap Singh, (2010), *Glimpses of Europe: A crucible of winning ideas, great civilizations and bloodiest wars*, New Delhi, Gyan publishing house.
34. Michael Galchinsky, (2011), *the war on terror and the right to legal personality*, Atlanta center for human rights and democracy, Georgia state university.
35. Paul, D, Anieri, (2011), *international politics: power and purpose in global affairs*, Cengage learning, Boston.

B) Articles

36. M. Shapiro, (2004), "democratization and the judiciary", *journal review in development democracies*, in S. Gloppen and R. Gargarell and E. Skaar, London, Frand Cass.
37. Robert, Kolb, (2007), "book reviews the concept of international legal personality", *the European journal of international law*, vol. 18, No. 4.