

حکمرانی خوب در حقوق عمومی: مروری بر مبانی، اصول و اسناد حقوقی

سمیرا بنده پور^۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۱۰/۰۱ تاریخ چاپ: ۱۴۰۵/۰۳/۲۸

چکیده

حکمرانی خوب به عنوان یکی از مفاهیم کلیدی در حقوق عمومی معاصر، نقش تعیین کننده‌ای در ارتقای کارآمدی دولت، تضمین حقوق شهروندان و افزایش اعتماد عمومی ایفا می‌کند. این مفهوم با تأکید بر اصولی همچون حاکمیت قانون، شفافیت، پاسخگویی، مشارکت، عدالت و کارآمدی، چارچوبی هنجاری برای تنظیم روابط میان دولت و جامعه فراهم می‌آورد. هدف مقاله حاضر، ارائه یک مطالعه مروری نظام‌مند بر مبانی نظری، اصول اساسی و اسناد حقوقی مرتبط با حکمرانی خوب در حوزه حقوق عمومی است. بدین منظور، منابع معتبر داخلی و بین‌المللی شامل کتب، مقالات علمی و اسناد سازمان‌های بین‌المللی مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته‌اند. یافته‌های مطالعه نشان می‌دهد که حکمرانی خوب بیش از آنکه یک الگوی صرفاً مدیریتی باشد، دارای بنیان‌های حقوقی عمیق بوده و تحقق آن مستلزم نهادینه‌سازی اصول حقوق عمومی در ساختارها و فرآیندهای حکمرانی است. در پایان، بر ضرورت تقویت چارچوب‌های حقوقی و هماهنگی قوانین داخلی با استانداردهای بین‌المللی حکمرانی خوب تأکید می‌شود.

واژگان کلیدی

حکمرانی خوب، حقوق عمومی، شفافیت، پاسخگویی، حاکمیت قانون

^۱ گروه حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، اردبیل، ایران.

۱. مقدمه

تحولات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی دهه‌های اخیر، موجب بازاندیشی جدی در نقش، کارکرد و شیوه‌های اعمال قدرت دولت‌ها و نظام‌های حقوقی شده است. گسترش جهانی شدن، افزایش آگاهی شهروندان، پیچیده‌تر شدن مطالبات عمومی و رشد نهادهای فراملی، دولت‌ها را با چالش‌هایی نوین همچون کاهش اعتماد عمومی، ناکارآمدی ساختارهای اداری و گسترش فساد مواجه ساخته است. در چنین شرایطی، مفهوم حکمرانی خوب به عنوان پاسخی نظری و عملی برای بهبود کیفیت حکمرانی و بازتعریف رابطه دولت و جامعه مطرح گردیده است (Rhodes, 1996; World Bank, 1992). حکمرانی خوب فراتر از الگوهای سنتی مدیریت دولتی، بر نحوه اعمال قدرت عمومی، کیفیت تصمیم‌گیری، و میزان پاسخگویی نهادهای حاکم تمرکز دارد. نهادهای بین‌المللی، به‌ویژه بانک جهانی و برنامه توسعه ملل متحد (UNDP)، این مفهوم را مجموعه‌ای از اصول هنجاری می‌دانند که هدف آن تضمین مدیریت کارآمد منابع عمومی، مشارکت شهروندان، شفافیت فرآیندها و پاسخگویی مقامات عمومی است (World Bank, 1992; UNDP, 1997). از این منظر، حکمرانی خوب نه تنها یک مفهوم مدیریتی، بلکه چارچوبی ارزشی و هنجاری برای سامان‌دهی قدرت سیاسی و اداری محسوب می‌شود.

از منظر حقوق عمومی، حکمرانی خوب واجد اهمیتی دوچندان است؛ چرا که اصول بنیادین آن با مفاهیم کلاسیک و محوری این شاخه از حقوق، همچون حاکمیت قانون، تفکیک قوا، مشروعیت قدرت، حقوق و آزادی‌های بنیادین شهروندان و مسئولیت دولت پیوندی تنگاتنگ دارد (Dicey, 1985; Craig, 2012). اصل حاکمیت قانون که از ارکان اساسی حقوق عمومی به‌شمار می‌رود، یکی از مهم‌ترین پایه‌های تحقق حکمرانی خوب تلقی می‌شود و تضمین می‌کند که اعمال قدرت عمومی در چارچوب قانون، قابل پیش‌بینی و قابل نظارت باشد.

افزون بر این، اصولی نظیر شفافیت، پاسخگویی و مشارکت عمومی که از مؤلفه‌های اصلی حکمرانی خوب محسوب می‌شوند، در حقوق عمومی معاصر به عنوان ابزارهایی برای کنترل قدرت و حمایت از حقوق شهروندان شناخته می‌شوند. شفافیت اداری زمینه نظارت عمومی و رسانه‌ای را فراهم می‌آورد، پاسخگویی مقامات دولتی موجب افزایش مسئولیت‌پذیری نهادهای عمومی می‌شود و مشارکت شهروندان در فرآیند تصمیم‌گیری، مشروعیت نظام حکمرانی را تقویت می‌کند (UNDP, 2014; Craig, 2012).

با وجود اهمیت روزافزون حکمرانی خوب، بررسی ادبیات موجود نشان می‌دهد که بخش قابل توجهی از مطالعات، این مفهوم را عمدتاً از منظر مدیریتی، اقتصادی یا سیاست‌گذاری عمومی مورد توجه قرار داده‌اند و تحلیل‌های حقوقی، به‌ویژه در قالب مطالعات مروری جامع، از انسجام و کفایت لازم برخوردار نیستند. این خلأ پژوهشی به‌ویژه در زمینه تبیین مبانی حقوق عمومی حکمرانی خوب و بررسی اسناد حقوقی داخلی و بین‌المللی مرتبط مشهود است.

بر این اساس، مقاله حاضر با اتخاذ رویکردی مروری - تحلیلی، می‌کوشد ضمن بررسی مبانی نظری حکمرانی خوب، اصول اساسی آن را در چارچوب حقوق عمومی تحلیل کرده و مهم‌ترین اسناد و منابع حقوقی مرتبط در سطح ملی و بین‌المللی را مورد واکاوی قرار دهد. هدف نهایی مقاله، تبیین جایگاه حقوق عمومی در تحقق حکمرانی خوب و ارائه تصویری منسجم از پیوند میان اصول حقوقی و الزامات حکمرانی مطلوب است.

۲. مبانی نظری و ادبیات پژوهش

مفهوم حکمرانی خوب (Good Governance) در بستر تحولات نظری حقوق عمومی و علوم سیاسی معاصر شکل گرفته و حاصل تلاقی اندیشه‌های حقوقی، مدیریتی و نهادی درباره شیوه اعمال قدرت عمومی است. برخلاف برداشت‌های کلاسیک که دولت را تنها بازیگر اصلی عرصه حکمرانی می‌دانستند، رویکردهای نوین حکمرانی بر شبکه‌ای از کنشگران شامل دولت، نهادهای عمومی غیردولتی، بخش خصوصی و جامعه مدنی تأکید دارند (Rhodes, 1996). در این چارچوب، حقوق عمومی نقش تنظیم‌کننده و تضمین‌کننده مشروعیت و مسئولیت‌پذیری قدرت عمومی را بر عهده دارد.

از منظر نظری، حکمرانی خوب مبتنی بر این فرض اساسی است که اعمال قدرت عمومی باید مقید به قواعد حقوقی، قابل نظارت و پاسخگو در برابر شهروندان باشد. این فرض، ریشه در اصل حاکمیت قانون دارد که یکی از بنیادی‌ترین مبانی نظری حقوق عمومی به‌شمار می‌رود. به‌زعم دایسی، حاکمیت قانون مستلزم آن است که تمامی مقامات عمومی در برابر قانون برابر بوده و اعمال قدرت آنان مبتنی بر قواعد عمومی و از پیش تعیین‌شده باشد (Dicey, 1985). این اصل، زیربنای حقوقی تحقق شفافیت، پاسخگویی و امنیت حقوقی در نظام حکمرانی است.

در ادبیات معاصر حقوق اداری، نظریه حکمرانی خوب به‌عنوان توسعه‌ای مفهومی از اصول سنتی حقوق اداری مورد توجه قرار گرفته است. کریگ بر این باور است که اصولی نظیر مشروعیت تصمیمات اداری، تناسب، انصاف رویه‌ای و امکان نظارت قضایی، هسته سخت حکمرانی خوب را در حقوق عمومی تشکیل می‌دهند (Craig, 2012). بدین ترتیب، حکمرانی خوب نه مفهومی بیرون از حقوق، بلکه بازتفسیر و تکامل‌یافته اصول کلاسیک حقوق عمومی در پاسخ به نیازهای جدید حکمرانی است.

نهادهای بین‌المللی نقش مهمی در صورت‌بندی نظری حکمرانی خوب ایفا کرده‌اند. بانک جهانی، حکمرانی خوب را شیوه‌ای از اعمال قدرت می‌داند که در آن منابع عمومی به‌صورت کارآمد، شفاف و پاسخگو مدیریت می‌شوند (World Bank, 1992). برنامه توسعه ملل متحد (UNDP) نیز با رویکردی حقوق‌محور، حکمرانی خوب را متشکل از اصول مشارکت، حاکمیت قانون، شفافیت، پاسخگویی، عدالت و کارآمدی معرفی می‌کند (UNDP, 1997). این اصول به‌طور مستقیم با اهداف حقوق عمومی، به‌ویژه حمایت از حقوق بشر و تضمین منافع عمومی، ارتباط دارند.

از منظر نظری حقوق عمومی، اصل پاسخگویی یکی از ارکان اساسی حکمرانی خوب محسوب می‌شود. پاسخگویی به این معناست که مقامات و نهادهای عمومی در قبال تصمیمات و اقدامات خود، در برابر شهروندان، نهادهای نظارتی و مراجع قضایی مسئول باشند. این اصل با نظریه مسئولیت دولت پیوند خورده و تضمین می‌کند که تخطی از قانون یا سوءاستفاده از قدرت بدون پیامد حقوقی باقی نماند (Craig, 2012). در همین راستا، شفافیت اداری به‌عنوان شرط لازم پاسخگویی، امکان نظارت عمومی و تحقق دموکراسی مشارکتی را فراهم می‌سازد (UNDP, 2014).

همچنین، اصل مشارکت عمومی به‌عنوان یکی دیگر از مبانی نظری حکمرانی خوب، بیانگر گذار از مدل‌های اقتدارگرایانه تصمیم‌گیری به سوی الگوهای مشارکتی در حقوق عمومی است. مشارکت شهروندان در فرآیند تدوین و اجرای سیاست‌های عمومی، نه تنها موجب افزایش مشروعیت تصمیمات دولتی می‌شود، بلکه به بهبود کیفیت هنجارهای حقوقی و افزایش کارآمدی نظام حکمرانی نیز می‌انجامد (Rhodes, 1996).

در مجموع، مبانی نظری حکمرانی خوب در حقوق عمومی نشان می‌دهد که این مفهوم بر پایه اصول کلاسیک و در عین حال پویا و تحول‌پذیر حقوق عمومی استوار است. حکمرانی خوب چارچوبی نظری فراهم می‌آورد که در آن، قانون نه صرفاً ابزار اعمال قدرت، بلکه سازوکاری برای مهار، هدایت و مشروعیت‌بخشی به قدرت عمومی تلقی می‌شود.

مطالعات مربوط به حکمرانی خوب از اوایل دهه ۱۹۹۰ میلادی و هم‌زمان با توجه نهادهای بین‌المللی به مسئله کیفیت حکمرانی، به‌صورت نظام‌مند وارد ادبیات علمی شد. نخستین رویکردها عمدتاً ماهیتی نهادی و اقتصادی داشتند و حکمرانی خوب را ابزاری برای ارتقای توسعه اقتصادی و کارآمدی دولت‌ها تلقی می‌کردند. در این میان، گزارش بانک جهانی با عنوان *Governance and Development* نقطه عطفی در تبیین مفهوم حکمرانی خوب به‌شمار می‌رود که بر مدیریت کارآمد منابع عمومی، کنترل فساد و پاسخگویی دولت تأکید دارد (World Bank, 1992).

در ادامه، برنامه توسعه ملل متحد (UNDP) با رویکردی جامع‌تر و حقوق‌محور، حکمرانی خوب را مجموعه‌ای از اصول هنجاری شامل مشارکت، شفافیت، پاسخگویی، حاکمیت قانون و عدالت اجتماعی معرفی کرد و آن را شرط لازم برای توسعه پایدار دانست (UNDP, 1997). این اسناد، زمینه‌ساز ورود تدریجی مفهوم حکمرانی خوب به حوزه حقوق عمومی و پیوند آن با حقوق بشر و مسئولیت دولت شدند.

در ادبیات نظری علوم سیاسی، رودز با ارائه مفهوم «حکمرانی بدون دولت»، بر نقش شبکه‌ها و بازیگران غیردولتی در فرآیند حکمرانی تأکید کرد و نشان داد که دولت دیگر تنها کنشگر انحصاری اعمال قدرت عمومی نیست (Rhodes, 1996). این دیدگاه، تأثیر مهمی بر مطالعات حقوق عمومی گذاشت و ضرورت بازتعریف نقش دولت و ابزارهای حقوقی کنترل قدرت را برجسته ساخت.

از منظر حقوقی، بخش قابل توجهی از پژوهش‌ها به بررسی پیوند حکمرانی خوب با اصول کلاسیک حقوق عمومی پرداخته‌اند. دایسی، هرچند پیش از رواج اصطلاح حکمرانی خوب می‌زیست، اما نظریه حاکمیت قانون او مبنای نظری بسیاری از مطالعات معاصر در این حوزه قرار گرفته است (Dicey, 1985). پژوهشگران حقوق اداری با تکیه بر این نظریه، حکمرانی خوب را امتداد منطقی اصولی چون قانونی بودن اعمال اداری، برابری در برابر قانون و نظارت قضایی می‌دانند.

در همین راستا، کریگ در آثار خود نشان می‌دهد که اصول حکمرانی خوب در قالب مفاهیمی نظیر انصاف رویه‌ای، تناسب، شفافیت تصمیمات اداری و پاسخگویی مقامات عمومی در حقوق اداری نهادینه شده‌اند (Craig, 2012). این دسته از مطالعات، حکمرانی خوب را نه مفهومی صرفاً سیاست‌گذارانه، بلکه بخشی از هسته هنجاری حقوق عمومی تلقی می‌کنند.

در سال‌های اخیر، پژوهش‌ها به‌طور خاص بر نقش حکمرانی خوب در پیشگیری از فساد اداری و حمایت از حقوق شهروندی متمرکز شده‌اند. گزارش‌های بانک جهانی و UNDP نشان می‌دهد که تقویت چارچوب‌های حقوقی مرتبط با شفافیت و پاسخگویی، تأثیر مستقیمی بر کاهش فساد و افزایش اعتماد عمومی دارد (World Bank, 2007; UNDP, 2014). این یافته‌ها، اهمیت ابزارهای حقوق عمومی در تحقق حکمرانی خوب را بیش از پیش آشکار ساخته‌اند.

در مطالعات داخلی (ایرانی)، حکمرانی خوب عمدتاً در پیوند با مفاهیمی همچون حقوق شهروندی، شفافیت اداری، نظارت بر عملکرد دولت و مقابله با فساد بررسی شده است. با این حال، بخش قابل توجهی از این پژوهش‌ها رویکردی توصیفی داشته و کمتر به تحلیل منسجم مبانی نظری و اسناد حقوقی حکمرانی خوب در چارچوب حقوق عمومی

پرداخته‌اند. افزون بر این، مطالعات مروری جامع که بتوانند ادبیات موجود را دسته‌بندی، مقایسه و خلأهای پژوهشی را شناسایی کنند، همچنان محدود هستند.

بر این اساس، می‌توان گفت که اگرچه ادبیات قابل توجهی درباره حکمرانی خوب شکل گرفته است، اما نیاز به یک مطالعه مروری حقوق‌محور که به‌طور هم‌زمان مبانی نظری، اصول اساسی و اسناد حقوقی حکمرانی خوب را تحلیل و یکپارچه‌سازی کند، همچنان احساس می‌شود. مقاله حاضر درصدد است با پاسخ به این خلأ، تصویری منسجم از جایگاه حکمرانی خوب در حقوق عمومی ارائه دهد و زمینه را برای پژوهش‌های آینده فراهم سازد.

۳. روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر یک مقاله مروری است که با هدف جمع‌بندی و تحلیل مطالعات و اسناد علمی مرتبط با حکمرانی خوب در حقوق عمومی انجام شده است. روش تحقیق توصیفی-تحلیلی بوده و داده‌ها از طریق مطالعه کتابخانه‌ای و اسنادی گردآوری شده‌اند.

منابع پژوهش شامل کتب، مقالات علمی معتبر و اسناد نهادهای بین‌المللی مرتبط است که بر اساس ارتباط موضوعی و اعتبار علمی انتخاب شده‌اند. در این پژوهش، دیدگاه‌ها و یافته‌های موجود استخراج، مقایسه و در قالب مفاهیم و اصول اصلی حکمرانی خوب جمع‌بندی و تحلیل شده‌اند. استناددهی منابع بر اساس شیوه APA (ویرایش هفتم) انجام گرفته است.

۵. بحث و نتیجه‌گیری

بررسی ادبیات حقوقی و اسناد بین‌المللی نشان می‌دهد که مفهوم حکمرانی خوب در حقوق عمومی، محصول تحول تدریجی در شیوه نگرش به دولت و اعمال قدرت عمومی است. حکمرانی خوب نه یک نظریه مستقل و ایستا، بلکه چارچوبی مفهومی برای بازخوانی و تقویت اصول بنیادین حقوق عمومی به شمار می‌آید. اصولی نظیر حاکمیت قانون، شفافیت، پاسخگویی، مشارکت عمومی، کارآمدی و عدالت، که در اغلب تعاریف حکمرانی خوب مورد تأکید قرار گرفته‌اند، ریشه در مبانی کلاسیک حقوق عمومی و حقوق اداری دارند و در واقع بازتابی از تلاش برای محدودسازی قدرت عمومی و تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندان هستند.

مطالعات انجام‌شده در سطح بین‌المللی، به‌ویژه در اسناد نهادهایی مانند بانک جهانی و برنامه توسعه ملل متحد، بیشتر بر کارکرد نهادی حکمرانی خوب و نقش آن در توسعه، ثبات سیاسی و کارآمدی دولت‌ها تمرکز داشته‌اند. این در حالی است که رویکرد حقوقی، حکمرانی خوب را از منظر قواعد الزام‌آور، مسئولیت دولت و سازوکارهای نظارتی مورد توجه قرار می‌دهد. تحلیل ادبیات نشان می‌دهد که پیوند میان این دو رویکرد همواره به‌صورت منسجم برقرار نشده و در بسیاری از پژوهش‌ها، جنبه‌های حقوقی حکمرانی خوب در حاشیه تحلیل‌های سیاست‌محور باقی مانده است.

در ادبیات حقوق عمومی، حکمرانی خوب را می‌توان به‌عنوان روندی تکاملی در جهت تقویت حاکمیت قانون و ارتقای کیفیت تصمیم‌گیری عمومی تلقی کرد. از این منظر، حکمرانی خوب بدون وجود نظام حقوقی شفاف، نهادهای نظارتی مؤثر و تضمین دسترسی شهروندان به عدالت اداری، تحقق عملی نخواهد یافت. بنابراین، حقوق عمومی نقش محوری در نهادینه‌سازی حکمرانی خوب ایفا می‌کند و می‌تواند چارچوبی حقوقی برای تبدیل این مفهوم از یک شعار سیاست‌گذاری به مجموعه‌ای از قواعد و اصول الزام‌آور فراهم آورد.

بررسی پیشینه پژوهش، به ویژه در مطالعات داخلی، حاکی از آن است که اگرچه توجه به حکمرانی خوب در سال‌های اخیر افزایش یافته است، اما اغلب پژوهش‌ها یا به صورت پراکنده به برخی اصول آن پرداخته‌اند یا رویکردی توصیفی و غیرمنسجم داشته‌اند. این خلأ پژوهشی ضرورت انجام مطالعات مروری حقوق محور را برجسته می‌سازد؛ مطالعاتی که بتوانند با جمع‌بندی منظم ادبیات موجود، جایگاه حکمرانی خوب را در ساختار حقوق عمومی روشن سازند. در مجموع، نتیجه‌گیری این مقاله آن است که حکمرانی خوب را باید به عنوان تداوم و تکامل اصول حقوق عمومی در نظر گرفت، نه مفهومی وارداتی و منفک از نظام حقوقی. تحقق حکمرانی خوب مستلزم تقویت بنیان‌های حقوقی اعمال قدرت عمومی و بازتعریف نقش دولت در قبال شهروندان است. این مقاله مروری با ارائه تصویری منسجم از مبانی نظری، اصول و اسناد مرتبط، می‌تواند زمینه‌ساز پژوهش‌های آینده، به ویژه مطالعات تطبیقی و تحلیل‌های عمیق‌تر حقوقی در سطح ملی و فراملی، قرار گیرد.

۶. منابع و مآخذ

- قاضی شریعت پناهی، م. (۱۳۹۵). *حقوق اداری تطبیقی*. تهران: سمت.
- زارعی، م. (۱۳۹۸). حکمرانی خوب و جایگاه آن در حقوق عمومی. *فصلنامه حقوق عمومی*، ۲۰ (۳)، ۴۵-۷۲.
- Dicey, A. V. (1985). *Introduction to the study of the law of the constitution* (10th ed.). Macmillan.
- Craig, P. (2012). *Administrative law* (7th ed.). Sweet & Maxwell.
- World Bank. (1992). *Governance and development*. World Bank Publications.
- United Nations Development Programme (UNDP). (1997). *Governance for sustainable human development*. UNDP.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.
- <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2011). The worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues. *Hague Journal on the Rule of Law*, 3(2), 220-246.
- <https://doi.org/10.1017/S1876404511200046>
- Harlow, C., & Rawlings, R. (2014). *Process and procedure in EU administration*. Hart Publishing.

Good Governance in Public Law: A Review of Foundations, Principles, and Legal Instruments

Samira Bandehpour¹

Abstract

Good governance is recognized as a fundamental concept in contemporary public law, playing a crucial role in enhancing governmental efficiency, safeguarding citizens' rights, and strengthening public trust. Emphasizing principles such as the rule of law, transparency, accountability, participation, justice, and effectiveness, good governance provides a normative framework for regulating state–society relations. This article aims to conduct a systematic review of the theoretical foundations, core principles, and legal instruments related to good governance within the field of public law. To this end, authoritative national and international sources, including academic books, peer-reviewed articles, and documents issued by international organizations, have been examined and analyzed. The findings indicate that good governance is not merely a managerial model but is deeply rooted in legal principles, and its realization requires the institutionalization of public law norms within governance structures and processes. The study concludes by emphasizing the necessity of strengthening legal frameworks and aligning domestic laws with international standards of good governance.

Keywords

Good Governance, Public Law, Transparency, Accountability, Rule of Law

1. Department of Law, Ardabil Branch, Islamic Azad University, Ardabil, Iran.