

حاکمیت قانون، حقوق، سیاست‌گذاری و توسعه

این متن، ترجمه نوشتاری با مشخصات زیر است:

David M. Trubek, "The "Rule of Law" in Development Assistance: Past, Present, and Future," in Michael Crew and David Parker (eds.), International Handbook on Economic Regulation, Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2006, pp. 74-94.

کد موضوعی: ۳۲۰

شماره مسلسل: ۱۲۴۷۳

مردادماه ۱۳۹۱

دفتر: گروه مطالعات محیط کسب‌وکار

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۸	۱. حقوق و جنبش توسعه در دهه ۱۹۶۰
۱۲	۲. ستون‌های سست: سقوط پارادایم جنبش حقوق و توسعه
۱۶	۳. جایگزینی «حاکمیت قانون» با حقوق و توسعه
۳۱	منابع و مآخذ



حاکمیت قانون، حقوق، سیاستگذاری و توسعه

چکیده

این مقاله به بررسی مفهوم «حاکمیت قانون» و زمینه‌های پیدایش و توسعه آن در خلال «کمک‌های توسعه» می‌پردازد. تأکید ویژه‌ای که نهادهای توسعه در سال‌های اخیر بر اصلاح نهادهای قانونی داشته‌اند، باعث مطرح شدن مفهوم «حاکمیت قانون» به‌عنوان یکی از عناصر اساسی استراتژی توسعه شده است. ترویج در این مقاله تلاش می‌کند به بررسی مفهوم «حاکمیت قانون» در ارتباط با کمک‌های توسعه‌ای بپردازد و چگونگی شکل‌گیری پروژه‌های حاکمیت قانون، معانی متفاوت آن و اهدافی را که پیگیری می‌کند، مورد بررسی قرار دهد؛ زیرا امروزه مسئله اصلاحات قانونی در کشورهای در حال توسعه از اهمیت بسیاری برخوردار شده است.

برای دستیابی به این هدف، نویسنده^۱ دوره‌های متفاوت و دشواری را که این مفهوم برای رسیدن به مرحله امروز پشت سر نهاده است، از آغاز دهه ۱۹۶۰ میلادی به تصویر می‌کشد. به این ترتیب در بخش اول مقاله به بررسی جنبش «حقوق و توسعه» که زمینه‌های اصلی ارتباط بین حقوق و توسعه را باعث شده است می‌پردازد. زمینه‌های پیدایش جنبش را مطرح کرده و اهداف و برنامه‌های آن را مورد بررسی و انتقاد قرار می‌دهد. در ادامه به موضوع جایگزینی مفهوم «حاکمیت قانون» با «حقوق و توسعه» پرداخته و تلاش می‌کند به این پرسش که چه نیروهایی حرکت حقوق را از بحث‌های پیرامونی مانند مسائل مربوط به توسعه به هسته اصلی آن و مفهوم حاکمیت قانون کشانید، پاسخ دهد.

«پروژه دمکراسی» و «پروژه بازار» از جمله برنامه‌هایی هستند که در روند تکوین مفهوم حاکمیت قانون در خلال برنامه‌های توسعه از اهمیت ویژه‌ای برخوردار هستند. به همین دلیل نویسنده به بررسی اجمالی سیر این دو برنامه پرداخته و ارتباط آن را با مفهوم حاکمیت قانون مورد بررسی قرار می‌دهد. برای این منظور سیر تکاملی مفهوم حاکمیت قانون را به دو بخش مجزا

۱. دیوید ام. ترویک استاد حقوق و عضو ارشد مرکز مطالعات اقتصاد جهانی (WAGE) دانشگاه ویسکانسین، مدیسون (Wisconsin-Madison).

تقسیم کرده و به تدقیق در مرحله ابتدایی و امروزی مفهوم می‌پردازد و مقاله را با ارائه نظریه‌های خود در مورد حاکمیت قانون در معنای کنونی و راه دراز پیش‌رو به پایان می‌برد.

مقدمه

«کمک‌های توسعه‌ای»، شکل‌های مختلف مساعدتی هستند که توسط برخی دولت‌ها و نهادها برای حمایت از توسعه اقتصادی، زیست‌محیطی، اجتماعی و سیاسی به کشورهای درحال توسعه اعطا می‌شوند. این کمک‌ها با تمرکز بر مسائلی همچون کاهش فقر، از سایر کمک‌ها مانند «کمک‌های حقوق بشری» متمایز می‌شوند. در واقع خط‌مشی‌های کمک‌های توسعه‌ای را در اصل کشورهای اعطاکننده تعیین می‌کنند. این کمک‌های توسعه‌ای انواع مختلفی دارد از جمله دوجانبه و چندجانبه. کمک‌های دوجانبه به‌طور مستقیم از سوی کشور اعطاکننده به کشور دریافت‌کننده داده می‌شود؛ اما کمک‌های چندجانبه به‌نحوی غیرمستقیم از طریق سازمان‌های بین‌المللی همانند بانک جهانی یا سازمان ملل متحد اعطا می‌شود. سال‌هاست که اعطای کمک‌های توسعه‌ای براساس پیش‌شرط‌هایی از سوی اعطاکنندگان به کشورهای دریافت‌کننده که همگی از کشورهای درحال توسعه هستند قرار می‌گیرد. اکثر برنامه‌های مربوط به کمک، مشتمل بر مساعدت‌های فنی به‌منظور تقویت منابع انسانی از طریق تربیت و تأمین مشاوران مورد نیاز و نیز کمک‌های سرمایه‌ای برای احداث ساختمان‌ها، تجهیزات و امور زیربنایی از قبیل راه‌ها و برق‌رسانی بوده است.

«ماکس وبر» بیش از صد سال پیش، مسئله ارتباط بین «توسعه» و «نهادهای قانونی» را مطرح کرد؛ موضوعی که تا امروز همچنان به بحثی جذاب و دامن‌دار، هم در میان اقتصاددانان و هم حقوق‌دانان، دامن زده است. در سال‌های اخیر، تأکید ویژه نهادهای توسعه باعث مطرح شدن مفهوم «حاکمیت قانون» به‌عنوان یکی از عناصر اساسی استراتژی توسعه از طریق اعطای کمک‌های توسعه شده است.

نگارنده مقاله تلاش می‌کند به بررسی مفهوم «حاکمیت قانون» در ارتباط با کمک‌های توسعه‌ای بپردازد و چگونگی شکل‌گیری پروژه‌های حاکمیت قانون، معانی متفاوت آن و اهدافی که پیگیری می‌کند را مورد بررسی قرار دهد. روزگاری نه‌چندان دور، سازمان‌های اعطاکننده کمک همانند بانک جهانی، عمده تمرکز فعالیت‌های خود را بر ساختن جاده و سد و تثبیت متغیرهای اقتصاد کلان قرار داده و می‌پنداشتند که تلاش در جهت افزایش «رشد اقتصادی» به‌معنای تلاش غیرمستقیم برای ارتقای دموکراسی و حمایت از حق‌های فردی است. دیری نپایید که این تفکر صرفاً اقتصادی، جای



خود را با مفاهیم دیگری برای اصلاح نظام‌های قانونی کشورهای درحال توسعه عوض کرد؛ مفاهیم اصلی و بنیادین مانند «حاکمیت قانون».

نویسنده در این مقاله نشان می‌دهد که دنیای امروز برای رسیدن به این نقطه، راه‌های دشواری را پشت سر نهاده است. شاید بتوان گفت جرقه‌های اولیه علاقه به قانون و حاکمیت آن در اعطای کمک‌های توسعه‌ای در دهه ۱۹۶۰ میلادی زده شد، زمانی که گروه کوچکی از حقوق‌دانان در دانشگاه‌های غربی و سازمان‌های توسعه جنبشی به نام «جنبش حقوق و توسعه» را به وجود آوردند. هدف اصلی این گروه، توجه دادن سازمان‌های توسعه به مسئله اهمیت انجام اصلاحات قانونی در کشورهای درحال توسعه بود. اهمیت اصلی این جنبش که عمری کوتاه و تأثیری ناچیز بر سیاستگذاری‌های توسعه در زمان خود داشت، در تأثیر ویژه‌ای بود که بر موضوع ارتباط حقوق با توسعه از خود به جای گذاشت.

جنبش حقوق و توسعه در واقع بر چهار پایه اصلی استوار بود: انجام اصلاحات فرهنگی، ایجاد پیوندهای حقوقی بین نهادهای قانونی کشورهای اعطاکننده و کشورهای درحال توسعه برای تأسیس حقوق مدرن، انجام اصلاحات قانونی مبتنی بر فرضیه‌های از پیش تعیین‌شده و اعتقاد به سرریز کردن تأثیر رشد اقتصادی بر دموکراسی و حقوق بشر.

در آن زمان تقریباً تمامی پروژه‌ها، بر رشد اقتصادی در کشورهای درحال توسعه متمرکز بود. البته این بدان معنا نبود که در آن زمان به توسعه اجتماعی و یا حمایت از حقوق‌های فردی توجه کافی نمی‌شد، بلکه به این دلیل ساده بود که راه دستیابی به این اهداف را گذر از رشد اقتصادی می‌دیدند. در این تفکر تا جایی مبالغه شده بود که این اندیشه وجود داشت که حتی می‌توان از دولت‌های اقتدارگرا تا زمانی که به سیاستگذاری‌های توسعه در جهت دستیابی به رشد اقتصادی وفادار هستند حمایت کرد؛ زیرا این اقتدارگرایی مرحله موقتی است که با حصول رشد اقتصادی خود به خود از میان خواهد رفت.

به این ترتیب در این دیدگاه اهمیت زیادی برای نقش اقتصادی حقوق قائل بوده و در واقع حقوق را به عنوان ابزاری می‌دیدند که می‌توان با آن به اقتصاد به نحو دلخواه شکل داد. برای دستیابی به این هدف لازم بود که «حقوق» سنتی اصلاح شود و به شکل «مدرن» درآید. هدف ابتدایی، تبدیل فرهنگ و نهادهای قانونی از طریق اصلاح نظام آموزشی و پیوند آنها با نهادهای مدرن بود. به این ترتیب هدفگذاری برای ایجاد تغییرات که عمده جهت‌گیری آن به سوی مراکز آموزش حقوق بود انجام شد؛ زیرا تصور می‌شد که تغییر در مراکز آموزش حقوق به معنای تغییری گسترده و پایدار در تمام نظام حقوقی است و به این ترتیب، می‌توان به صورت پایه‌ای و غیرقابل بازگشت، وکلا، دادستان‌ها، قضات و در نهایت قوه قانونگذاری را تحت تأثیر این تغییر قرار داد.

این، نخستین گام بود، اما تنها برنامه مورد نظر نبود. علاوه بر آن باید نهادهای قانونی مدرن تأسیس می‌شد و مقررات مدرن به تصویب می‌رسید و این کار در واقع باید با «ایجاد پیوند» بین نهادهای قانونی کشورهای اعطاکننده با کشورهای در حال توسعه انجام می‌شد؛ به عبارت دیگر، یعنی مشابه‌سازی نهادها و مقررات کشورهای اعطاکننده در کشورهای در حال توسعه. «ایجاد پیوند بین نهادهای حقوقی» در واقع اصطلاحی است که برای نشان دادن انتقال قوانین و مقررات و ساختارهای حقوقی و نهادهای قانونی از نظامی به نظام دیگر مورد استفاده قرار می‌گیرد. این انتقال ممکن است به نحو اختیاری یا اجباری صورت گیرد. این مفهوم مورد تأکید ویژه نهادهای توسعه و مؤسسه‌های اعطاکننده کمک قرار گرفته است. این امر در واقع به معنی ایجاد ارتباط بین نهادهای حقوقی کشورهای توسعه‌یافته با کشورهای در حال توسعه است که می‌تواند شامل انتقال کلی یک نظام حقوقی به نظام حقوقی دیگر و یا انتقال بخش‌هایی از آن باشد. البته برای اجتناب از تقلید صرف باید با دقت فراوان به نیازها و شرایط محلی نیز توجه کرد.

در این رویکرد البته تلاش اصلی بر حقوق اقتصادی و آموزش حقوق‌دانان این شاخه هم در بخش خصوصی و هم در بخش عمومی متمرکز بود. دلیل اصلی تأکید بر حقوق اقتصادی، اعتقاد راسخ به این مسئله بود که با آغاز رشد اقتصادی، عدالت اجتماعی و حمایت از حقوق بشر بیشترین بهره را خواهند برد. به عبارت دیگر، رشد اقتصادی بیشتر، به معنای نظام قانونی کارآمدتر است و نظام قانونی کارآمدتر براساس ماهیت اصلی خود حمایت از حق‌های فردی را تضمین خواهد کرد. این همان مفهوم مشهور «سرریز کردن تأثیرات» رشد اقتصادی به سایر بخش‌هاست که متفکران توسعه به آن باور داشتند و فعالان جنبش حقوق و توسعه نیز آن را پی می‌گرفتند.

یکی از مسائل مورد توجه در این جنبش، فقدان یک نظریه واحد بود. به عبارت دیگر، فعالان جنبش چنان به اهمیت و فوریت فعالیت خود اعتقاد داشتند که هرگونه نظریه‌پردازی را به آینده موکول کردند. جالب اینکه فرو ریختن ستون‌های جنبش، درست در زمان آغاز نظریه‌پردازی برای آن شروع شد؛ زیرا تلاش برای نظریه‌پردازی و یافتن توجیحات دقیق علمی برای آنچه انجام شده بود به نتیجه‌ای عکس انجامید. «یافتن معایب جدی راه طی شده بدون ارائه جایگزین مناسب». ارائه این انتقادهای به نسبت ساده در زمانی که شرایط ویژه‌ای در دنیا حاکم بود نتیجه خوبی برای جنبش در پی نداشت. زیرا این اتفاقات درست در زمانی واقع می‌شد که بی‌اعتمادی زیادی در مورد تمام اشکال مداخله غرب در کشورهای در حال توسعه به وجود آمده بود.

این تحولات در زمانی بود که «حاکمیت قانون» با «حقوق و توسعه» جایگزین شد. نویسنده در پاسخ به این پرسش که چه نیروهایی حرکت حقوق را از بحث‌های پیرامونی، مانند مسائل مربوط به توسعه، به هسته اصلی آن و مفهوم حاکمیت قانون کشانید، روند شکل‌گیری عصر حاکمیت قانون



را به دو مرحله مجزا تقسیم می‌کند: مرحله ابتدایی که در آن سرمایه‌گذاری‌های اولیه بر اصلاحات قانونی آغاز شد و مفهوم، شکل گرفت و مرحله دوم که تغییرات اساسی در آن صورت گرفت. تغییر بستر جهانی، شاید یکی از مهمترین عوامل قابل ذکر است. عصر حاکمیت قانون با آخرین موج جهانی‌سازی و پایان دوران جنگ سرد آغاز شد. درست در دهه ۱۹۹۰ میلادی، یعنی زمانی که حاکمیت قانون به مسئله‌ای پراهمیت تبدیل شد، تغییرات بزرگی در دنیای اقتصاد و دنیای سیاست اتفاق افتاده بود. رشد قابل ملاحظه تجارت بین‌المللی، گسترش صنعت در کشورهای جهان سوم، موفقیت رشد صادرات در برخی از کشورهای آسیایی، مقررات‌زدایی گسترده بازار، سقوط اتحاد جماهیر شوروی، همه و همه به‌طور قابل توجهی سطح شاخص‌های اقتصاد جهانی را افزایش داده بود. همه اینها، بستری برای کشف دوباره حقوق در جوامع درحال توسعه بود. البته نیروهای مختلفی جنبش حاکمیت قانون را حمایت می‌کردند که هم ریشه‌های مختلفی داشتند، هم توسط فعالان متفاوتی رهبری می‌شدند و هم «توسعه» را به روش‌های گوناگونی تعریف می‌کردند. اما در نهایت همه به نوعی همبستگی، در سطحی بسیار کلی، به اهمیت مفهومی با عنوان «حاکمیت قانون» می‌رسیدند.

«پروژه دمکراسی» و نیاز به حمایت‌های داخلی از مفاهیم حقوق بشری، «پروژه بازار» و کشف نهادها، از جمله برنامه‌هایی بودند که در طی مراحل اولیه خود به هدف مشترکی که همان حاکمیت قانون است رسیدند. در مقابل این تفکر اصلی جنبش حقوق و توسعه که رشد اقتصادی و تحول فرهنگی می‌تواند به دمکراسی و حمایت از حقوق بشر منجر شود، در رویکرد جدید به زودی آشکار شد که این تأثیر خود به خودی نیست. حقوق بشر باید به‌عنوان هدفی مستقل دنبال شود. پروژه دمکراسی، از همین جنبش‌های حقوق بشری در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ میلادی نشئت گرفته بود. مهمترین رویکرد در این جنبش‌ها، توجه به این مسئله اساسی بود که رویکردهای کاملاً بین‌المللی برای حمایت از حقوق بشر بدون وجود تضمین‌های کافی در حقوق داخلی ناکافی است. این امر به معنای تمرکز اصلی بر نهادهای داخلی با دفاع از ایجاد ضمانت‌های مبتنی بر حقوق اساسی، کنترل قضایی، استقلال قضایی بیشتر و دسترسی به عدالت قضایی است. مسیری که طبعاً به ایده حاکمیت قانون منجر می‌شود.

«پروژه بازار» به دنبال کاهش آمارهای توسعه در دهه ۱۹۶۰ میلادی و ارائه مجموعه‌های جدیدی از سیاستگذاری‌های توسعه در نهادهای مالی بین‌المللی مستقر در واشنگتن ظهور کرد. تنظیم اندازه دخالت دولت در اقتصاد به اندازه‌ای که بتواند نهادهای مورد نیاز برای عملکرد بازار را برای دستیابی به بیشترین رشد اقتصادی فراهم کند و پس از آن دور از اقتصاد باقی بماند، از مهمترین اهداف این پروژه بود. در این مسیر، ایجاد ضمانت‌های لازم برای حقوق مالکیت، اجرای

قراردادها، و حمایت در مقابل استفاده خودسرانه دولت از قدرت و نیز پیشگیری از وضع بیش از اندازه مقررات - که در بسته واحدی تحت عنوان «حکمرانی خوب» گرد هم آمده بود - اهمیت حاکمیت قانون در دستیابی به این اهداف بیشتر آشکار شد. در حالی که این دو پروژه بسیار متفاوت به نظر می‌رسند، حاکمیت قانون نقطه مشترک آنهاست؛ نقطه‌ای که آنها را در نیل به اهداف بسیاری همراه و هم مسیر قرار می‌دهد.

به نظر نویسندگان، در واقع اولین مرحله از دوره حاکمیت قانون، ویژگی‌های متمایزی داشت. از تمرکز بر اجرای عدالت تا تأکید اساسی بر محترم شناختن قرارداد و مالکیت به عنوان هسته اصلی اقتصاد بازار و البته این دیدگاه کلی که تنها یک مدل از حاکمیت قانون وجود دارد که برای تمام کشورها و برای تمام نظام‌های قانونی قابل اجراست. دیدگاه‌هایی که نویسندگان را به این حسرت و آرزوی می‌دارد که فعالان این پروژه‌ها نه چیزی را در مورد تجربیات گذشته از یاد برده‌اند و نه چیزی از آن آموخته‌اند.

به این ترتیب مرحله اول حاکمیت قانون، انتقادهای فراوانی به دنبال داشت. از جمله اینکه مفهوم مضیقی از حاکمیت قانون ارائه می‌داد و تصور ساده‌انگارانه‌ای در مورد چگونگی به واقعیت رساندن آن داشت. حاکمیت قانون را چگونه باید نهادینه کرد؟ نویسندگان تلاش می‌کنند توضیح دهد که باید برخی باورها را تغییر داد. از جمله باور کسانی را که می‌پندارند تنها یک مدل مناسب برای تمام دنیا وجود دارد؛ زیرا نهادهای قانونی مناسب و قابل اجرا باید در بسترهای مختلف خود ارزیابی شوند. یا کسانی که تصور می‌کنند انجام اصلاحات قانونی با رسیدن به قوانین جدید به پایان می‌رسد، زیرا تجربه‌ها بیانگر آن است که میان حقوق نظری و حقوق عملی شکافی تاریخی وجود دارد. انتقاد قابل ذکر دیگر، در مورد نوع حاکمیت قانونی است که قرار است به نتیجه برسد و نگرانی‌های جدی را در مورد به بار نشستن این مدل اولیه به وجود می‌آورد.

به طور کلی می‌توان گفت، تناقضات آشکاری در محصول در حال ظهور اتحاد بی‌ثبات پروژه بازار و پروژه دموکراسی وجود داشت؛ تناقض‌هایی که با روشن‌تر شدن تعریف حاکمیت قانون و تعیین حدود و ثغور آن، آشکارتر از پیش رخ نموده است. نویسندگان به طور کلی این تناقض‌ها را در این دسته‌بندی مورد توجه قرار می‌دهد: فرمالیسم و عمل‌گرایی، رشد اقتصادی بازارگرا و کاهش مستقیم فقر، بهره‌وری و توزیع، جهانی‌سازی و رشد اقتصاد درونی.

اما مرحله دوم، حاکمیت قانون در واقع مرحله گسست در دیدگاه یکپارچه در مورد حقوق و توسعه است. بسیاری از معیارهای مرحله اول همچنان پابرجا هستند، اما با انتقادهای مطرح شده مشکلات بسیاری آشکار شده و به تردیدهایی درباره برخی جنبه‌های برنامه اولیه دامن زده است. به این ترتیب ایجاد تغییراتی در سیاستگذاری‌های توسعه اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌رسد. این تغییر در



دیدگاه‌های رسمی به تغییر در برنامه‌های اصلاحی و تغییر در ماهیت پروژه‌های در حال اجرا منجر شده است. به نظر می‌رسد که علاوه بر تمام اینها، سازمان‌های توسعه مدعی ظهور یک پایه قوی آگاهی و یک روش‌شناسی مؤثر برای هدایت پروژه‌های حاکمیت قانون هستند. نویسندگان در پایان خاطر نشان می‌کنند که بروز این تغییرات در دیدگاه‌های مربوط به توسعه و گسستی که در مفهوم اصلی حاکمیت قانون به وجود آمده است، نشان می‌دهد که همچنان راه درازی برای پیمودن در پیش است. دیدگاه‌های جدید همچنان بر مفروض‌های استواری در مورد ماهیت حقوق، رابطه بین حقوق و توسعه و ارتباط مدل‌های غربی مبتنی است. وی نتیجه می‌گیرد که ما در زمانی قرار گرفته‌ایم که آغازی دوباره برای معرفی ایده‌های جدید است؛ نقطه عطفی که در آن امکانی فراتر از انتقادهای مطرح شده برای بازسازی ایده‌های پیشین وجود دارد. زمانی که در آن باید از ارزش‌های درونی حاکمیت قانون چون کرامت انسانی، برابری و انصاف حمایت کرد.

[متن مقاله]

موضوع ارتباط بین نهادهای قانونی و «توسعه»، خواه با در نظر گرفتن معنای مضیق توسعه در مفاهیم اقتصادی و خواه در معنای موسع آن، صد سال پیش از این توسط ماکس وبر^۱ مطرح شد و تا مجذوب کردن بسیاری از محققان همچنان ادامه یافت.^۲ مفهوم توسعه، در سال‌های اخیر، همچنین مورد توجه سیاستگذاران نیز قرار گرفته است؛ زیرا نهادهای توسعه تأکید ویژه‌ای بر مفهوم «حاکمیت قانون» به عنوان یکی از عناصر اساسی استراتژی توسعه دارند. نتیجه این رویکرد، پروژه‌های اصلاحی گسترش قانون و برنامه‌های حمایت شده توسط نهادهای کمک به توسعه بوده است.^۳

در سال‌های دهه ۱۹۹۰، موج عظیمی از کمک‌های توسعه‌ای برای پروژه‌های اصلاحی قانون در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار ایجاد شد. این برنامه‌ها شامل سرمایه‌گذاری‌هایی به ارزش میلیاردها دلار بود. گزارش‌های بانک جهانی نشان می‌دهد که از سال ۱۹۹۰ میلادی، این نهاد به تنهایی از ۳۳۰ پروژه مربوط به «حاکمیت قانون» حمایت کرده و ۲/۹ میلیارد دلار در این بخش هزینه کرده است. در بدو پیدایش این موج علاقه به قانون در جوامع توسعه‌یافته، به نظر می‌رسید که اجماع گسترده‌ای در مورد دلایل ایجاد «حاکمیت قانون» و معنای آن و نیز بهترین راه‌های دستیابی

۱. Max Weber، حقوق‌دان، سیاستمدار، تاریخ‌دان، جامعه‌شناس و استاد اقتصاد سیاسی بود که نظریه اجتماعی و جامعه‌شناسی را به‌طور ویژه‌ای تحت تأثیر و نفوذ خویش قرار داد [مترجم].

2. David M. Trubek, Max Weber on Law and the Rise of Capitalism, 1972 Wis. L. Rev. 720-753 (1972).

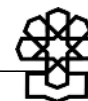
3. For an Overview, see David M. Trubek, Law and Development, International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences (N.J. Smelser and Paul B. Bates, eds., 2001).

به اهداف آن، در اقتصادهای درحال گذار و درحال توسعه وجود دارد. اما آموزه‌های بعدی در مورد این چالش، با پیدایش ادبیات خاص روبه رشد مربوط به آن، آشکار ساخت که اشتیاق اولیه برای حاکمیت قانون چهره پنهان نموده و بالقوه، دیدگاه‌ها و رویکردهای متناقضی را در برداشته است. این مقاله قصد دارد به بررسی خاستگاه این موج علاقه به حاکمیت قانون، شناسایی تناقض‌های ایجاد شده و مشخص کردن موضوعات اصلی این برنامه بپردازد.

۱. حقوق و جنبش توسعه در دهه ۱۹۶۰

برای درک کامل شرایط حاضر، خالی از فایده نیست که به بررسی اولین موج علاقه به قانون در جامعه بین‌المللی کمک‌های توسعه‌ای پرداخته شود. این موج، همان جنبش حقوق و توسعه است که در دهه ۱۹۶۰ شروع شد و تا دهه ۱۹۷۰ ادامه پیدا کرد. این جنبش توسط گروه کوچکی از حقوق‌دانان لیبرال که در سازمان‌های توسعه و تعدادی از دانشگاه‌های ایالات متحده و اروپا کار می‌کردند، رهبری می‌شد. این گروه به دنبال علاقمند کردن سازمان‌های توسعه به مسئله اهمیت اصلاحات قانونی بودند. با وجود اینکه جنبش حقوق و توسعه، به نسبت کوچک و کوتاه‌عمر بود و تأثیر ناچیزی بر سیاستگذاری‌های توسعه در زمان خود داشت، توانست موضوع چگونگی ارتباط حقوق با توسعه را در دستور کار فکری جامعه روشنفکری قرار دهد. جنبش حقوق و توسعه براساس نمونه غالب توسعه غربی در زمان خود ساخته شد که اولویت اصلی را به نقش دولت در اقتصاد و توسعه بازارهای داخلی می‌داد. این زمان، دوره صنعتی‌سازی به جای واردات بود که در آن کشورهای درحال توسعه به دنبال ساختن توانایی صنعتی خود با محدود کردن واردات محصولات صنعتی آماده از کشورهای توسعه‌یافته و فراهم کردن یارانه‌ها برای کارخانه‌های ملی خود بودند. مدل اصلی اقتصادی، یکی از مدل‌های تنظیم‌کننده [مقرراتگذاری] اقتصاد بازار بود که در آن، دولت نقش فعالی را نه تنها در قالب‌های گوناگون برنامه‌ریزی و سیاستگذاری صنعتی، بلکه همچنین در مالکیت صنایع بزرگ و خدمات شهری ایفا می‌کرد.

هرچند شعارهای توسعه تأکید داشت که هدف نهایی، نه فقط رشد اقتصادی، بلکه آزادی و دمکراسی نیز هست، اما پروژه‌ها همگی بر «رشد اقتصادی» متمرکز بود. تأکید سیاستگذاری توسعه بر مسائل اقتصادی به دلیل بی‌علاقگی برنامه‌ریزان به دمکراسی سیاسی یا توسعه اجتماعی نبود، بلکه به این دلیل بود که کسانی که به این برنامه‌ها توجه داشتند، فکر می‌کردند برای دستیابی به این اهداف باید از راه رشد اقتصادی عبور کنند. این بدان معناست که براساس این دیدگاه، - اگر نه با کمال میل - اما پذیرش شکل‌های مختلفی از حکومت‌های دیوان‌سالار (بوروکراتیک) اقتدارگرا،



همزمان با وفادار ماندن به ایده دموکراسی و ترویج آزادی فردی امکانپذیر است. یعنی، اقتدارگرایی را می‌توان به‌عنوان مرحله‌ای موقت در نظر گرفت که رشد اقتصادی را بالا می‌برد، اما پس از حصول رشد اقتصادی به‌طور خودکار از بین می‌رود.

در این چارچوب، جای شگفتی نیست که گروه کوچکی از حقوق‌دانان لیبرال که بر اصلاحات حقوقی به‌مثابه استراتژی توسعه تمرکز کرده بودند، اهمیت زیادی برای نقش اقتصادی قانون قائل بوده و اهمیت حقوق را به‌عنوان ابزاری که فعالان دولتی با آن قادر به شکل دادن به اقتصاد هستند، پررنگ کنند. این امر، به‌معنای بهره‌برداری مؤثرتر از بنگاه‌های اقتصادی تحت مالکیت دولت و رویکردهای «مدرن» به مقرراتگذاری در بخش خصوصی بود. جنبش حقوق و توسعه، دیدگاه این حقوق‌دانان را به‌مثابه روشی عملگرا و حل‌کننده مشکلات ساختاری مورد توجه قرار داد که قادر به تسهیل توسعه اقتصادی دولت - محور بودند. براساس این نقش، چنین حقوق‌دانان «مدرنی» می‌توانستند به سیاستگذاران در شکل دادن و اجرای مقررات مؤثر یاری رسانند، به مدیران شرکت‌های دولتی در چگونگی دستیابی به بهترین شیوه درک اهداف خود توصیه‌هایی ارائه دهند و به مشتری‌های خصوصی به شیوه‌های مشاوره دهند که آنها را به افزایش سود قادر سازد؛ در حالی‌که به‌طور مداوم با اهداف سیاست‌های برنامه‌ریزان و تصویب‌کنندگان قوانین همراه باشند.¹

براساس دیدگاه برنامه‌ریزان جنبش حقوق و توسعه، نظام‌های حقوقی در کشورهای آمریکای لاتین و سایر ملت‌های درحال توسعه، قادر به تولید حقوق مدرن و حقوق‌دانان مورد نیاز نبودند. برنامه‌ریزان، موانع بسیاری در راه دستیابی به نظام قانونی مدرن می‌دیدند. در درجه نخست، اولین مانع این بود که فرهنگ حقوقی در بین این ملت‌ها به‌شدت «فرمالیستی» بود. به این ترتیب، برنامه‌ریزان جنبش حقوق و توسعه معتقد بودند که قوانین، بدون توجه کافی به سیاستگذاری‌های مورد نظر برای دستیابی به اهداف، توسعه می‌یابند، تفسیر می‌شوند و به اجرا درمی‌آیند. آنها ادعا می‌کردند که استادان فرمالیست حقوق، فکر می‌کنند که دانش حقوق، نظامی انتزاعی برای اعمال مقررات سخت داخلی بدون توجه به ارتباط آنها با سیاست‌های تعیین شده و آثار آن است؛ قانونگذاران فرمالیست، نمونه‌های خارجی را کپی می‌کنند یا از اصول انتزاعی به‌جای مطالعه چارچوب اجتماعی و شکل دادن به مقررات برای اهداف مورد نظر پیروی می‌کنند؛ قضات فرمالیست، مقررات را به شیوه‌های ماشینی و بسیار سخت و غیرمنعطف اجرا می‌کنند به جای اینکه در ابتدا صلاحیتهای اجتناب‌ناپذیر قضاوت را بپذیرند و سپس به سیاستگذاری اهداف این مقررات توجه کنند تا آنها را در اجرای این اختیارات راهنمایی کند و وکلای فرمالیست در جایی بسیار دور

1. David M. Trubek and Marc Galanter, *Scholars in Self-estrangement: Reflections on the Crisis of Law and Development Studies in the United States*, 1974 Wis. L. Rev. 1062-1101 (1974).

از اهداف حقوق و مقاصد موکلان خود ایستاده‌اند و تفسیرهایی ارائه می‌دهند که مبتنی بر برخی نظام‌های منطقی انتزاعی است که به جای پیشبرد اهداف قوانین، صرفاً اعمال فرمول‌هاست. فرمالیسم، در این معنا، آبهستن بسیاری از ضعف‌هاست؛ شامل اجرای ضعیف، مقررات نامناسب و مشروعیت پایین. اجرا، ناکارآمد و ضعیف است، زیرا نخست، مقررات وضع شده برای ورود به چارچوب قوانین ملی بسیار نامناسب هستند و بنابراین به سادگی مورد بی‌اعتنایی قرار می‌گیرند و دوم، به این دلیل که کمبودهای اداری و فساد وجود دارد مقررات مصوب، نامناسب هستند، زیرا از نظام‌های حقوقی پیشرفته بدون توجه واقعی به نیازهای ملی و توجه به چارچوب‌های خاص جامعه کپی‌برداری شده‌اند و یا توسط برخی نظام‌های انتزاعی غیرحساس به سیاست‌های واقعی مورد نیاز تشریح شده‌اند. مشروعیت نظام حقوقی پایین است، زیرا مقررات، توجه کمی به نیازهای کشور دارند. به این دلیل (و سایر دلایل)، حقوق غالباً مورد بی‌اعتنایی قرار می‌گیرد.

تمام این مسائل، به برنامه‌های جنبش حقوق و توسعه منجر شد که آن را در دهه ۱۹۶۰ به سمت تکامل سوق داد. هدف ابتدایی این برنامه‌ها، تبدیل فرهنگ و نهادهای قانونی از طریق اصلاح نظام آموزشی و پیوند آنها با نهادهای مدرن بود. اگر فرمالیسم منشأ قوانین بد، اجرای ضعیف و قانونگذاری ناکارآمد یا با نتیجه‌ای معکوس بود، بنابراین مهمترین کار، ایجاد یک فرهنگ قانونی تازه و قابل استفاده‌تر بود. این رویکرد فرهنگ‌گرا، منجر به تأکید شدیدی بر اصلاح نظام آموزش حقوقی شد. به این ترتیب به نظر آنها منبع اصلی معایب فرمالیسم، نظام آموزش حقوقی بود و تغییر آن راهی برای تبدیل فرهنگ فرمالیستی به فرهنگی ابزارگرا بود. گرایش ابزارگرایانه مراکز آموزش حقوق تنها باعث دور کردن حقوق‌دانانی با رویکرد عملگرایانه نبود، بلکه همچنین می‌توانست مرکزی برای انتقاد از رویکرد فرمالیستی در تصویب قوانین و اجرای آنها باشد؛ همانند اتاق‌های فکر که می‌توانستند حقوق مدرنی را که به شدت مورد نیاز بود، تولید کنند.

این رویکرد فرهنگ‌گرا بدان معنا بود که جنبش حقوق و توسعه، فعالیت خود را به شکل قابل ملاحظه‌ای در مراکز آموزش حقوق و در بین نخبگان حقوق که اعمال نفوذ قابل توجهی در دانشکده‌های بزرگ حقوق در دنیای درحال توسعه داشتند، متمرکز کرد. توجه کمتری بر قانونگذاران، قوه قضائیه یا کانون‌های وکلا معطوف شد. این توجه کمتر، به دلیل اهمیت کمتر این مراکز نبود، بلکه براساس این فرض بود که تغییر در نظام آموزشی، کارآمدترین راه برای ایجاد تغییر در تمام نهادهای قانونی دیگر است.

نگاهی به گذشته نشان می‌دهد که کاملاً مشخص نیست چرا نقطه اتکای این تفکر بر نظام آموزش حقوقی قرار گرفت، با این اعتقاد که تمام اشکال تغییر از این نقطه اتفاق خواهد افتاد. به نظر



می‌رسد که برنامه‌ریزان فرض می‌کردند که نظام آموزش حقوقی هم کاملاً مستقل و هم به‌شدت انعطاف‌پذیر است؛ ایده‌ای که بسیار متناقض‌نماست. شاید به این دلیل که آنها می‌پنداشتند ایجاد تغییر در مراکز آموزش حقوق به‌نسبت ساده‌تر است، زیرا از فشارهای «فرمالیسمی» که بر قانونگذاران یا وکلا وجود دارد آزادتر است و در عین حال هنگامی که یک بار تغییر در مراکز آموزشی اتفاق بیافتد، به سرعت روش‌های قضاوت و شیوه‌های حقوق‌ورزی^۱ را تحت تأثیر قرار خواهد داد. علاوه بر این، تمرکز بر نظام آموزش حقوقی، بسته به اهمیت دانشکده‌های حقوق می‌توانست از کشورهای پیشرفته به سایر کشورها انتقال یابد. در ابتدا، پیشگامان جنبش حقوق و توسعه، از میان نخبگان دانشکده‌های حقوق ایالات متحد و اروپا بودند و مراکز آموزشی را برای همکاری در این تلاش‌ها ترغیب می‌کردند و به‌ویژه در ایالات متحده، دانشکده‌های حقوق به‌صورتی کاملاً فعال در برنامه‌های کمک‌های توسعه‌ای درگیر بودند در حالی که کانون‌های وکلا، پارلمان یا دادستانی‌ها معمولاً فعالیتی نمی‌کردند.

انجام اصلاحات در نظام آموزش حقوقی، نخستین نگرانی برنامه‌ریزان بود، اما تنها نقطه تمرکز نبود. علاوه بر آن، نیاز به ایجاد مقررات مدرن و نهادهای قانونی نیز احساس می‌شد. این موضوع، تا حدودی به معنی پیوند زدن نهادهای قانونی^۲ از کشورهای پیشرفته بود. اما براساس انتقادهای فرهنگ‌گرا، این مسئله باید با دقت فراوان به نیازها و شرایط محلی برای اجتناب از تقلید صرف انجام می‌شد؛ تقلیدی که سابق بر این نقش بزرگی در الگوبرداری‌های قانونی ایفا کرده بود.

هم در تلاش برای اصلاح نظام آموزش حقوقی و هم در تلاش برای توسعه حقوق مدرن، تأکید اصلی بر حقوق اقتصادی و آموزش حقوق‌دانان تجاری، نه فقط در بخش خصوصی، بلکه همچنین در بخش عمومی بود که نقش بسیار مهمی در اقتصاد بسیاری از کشورهای جهان سوم ایفا می‌کرد. این تأکید بر حقوق اقتصادی، به دلیل بی‌تفاوتی برنامه‌ریزان جنبش حقوق و توسعه به مفاهیم دموکراسی، عدالت اجتماعی و حقوق بشر نبود؛ بلکه بیشتر به این دلیل بود که بسیاری از آنها می‌اندیشیدند که با آغاز رشد اقتصادی، بیشترین خدمت به چنین ارزش‌هایی ارائه خواهد شد. علاوه بر اینکه باور داشتند نظام قانونی کارآمدتر - براساس ماهیت اصلی خود - حمایت از حقوق فردی را تضمین خواهد کرد. دقیقاً همان‌گونه که متفکران توسعه به سرریز کردن تأثیر رشد

1. lawyering

۲. پیوند زدن نهادهای حقوقی اصطلاحی است که به‌طور کلی برای نشان دادن انتقال قوانین و ساختار نهادهای قانونی از نظامی به نظام دیگر مورد استفاده قرار می‌گیرد. مفهومی گسترده که می‌تواند به‌صورت اختیاری یا اجباری شامل انتقال یک نظام حقوقی به‌طور کامل و یا بخش‌هایی از آن به نظام حقوقی دیگر باشد. اشاره نویسنده در این مقاله به پروژه‌های هماهنگ‌سازی قانونی در سطح بین‌المللی است که توسط نهادهای توسعه و اعطای کمک صورت می‌گرفت و هدف آن انتقال قوانین و ساختارهای قانونی کشورهای توسعه‌یافته به کشورهای درحال توسعه بود؛ قوانین و ساختارهایی که از نظر اعطاکنندگان کمک، «مدرن» تلقی می‌شد و برای دستیابی به اهداف مورد نظر آنها ضروری بود [مترجم].

اقتصادی بر دمکراسی امیدوار بودند (یا وانمود می‌کردند که امیدوارند)، برنامه‌ریزان جنبش حقوق و توسعه نیز باور داشتند که تأثیر جهت‌گیری کارآمد و ابزاری حقوق اقتصادی بر «ارزش‌های دمکراسی» مانند دسترسی به عدالت و حمایت از حقوق مدنی سرریز خواهد کرد.

نظریه اصلی نهفته در جنبش حقوق و توسعه در دهه ۱۹۶۰، چه بود؟ به یک معنا، هیچ نظریه‌ای وجود نداشت. دانشگاهیان همراه با حقوق‌دانان و سایر سازمان‌های توسعه در ایجاد این جنبش هریک نقشی ایفا کردند. اما هیچ‌یک از آنها برای توضیح گزینه‌های پیش‌روی برنامه‌ها و پروژه‌های خود، واقعاً هیچ نظریه‌ای که به‌خوبی پرورش یافته باشد نداشتند. و رای یک باور کلی در مورد اهمیت حقوق، ارتباط بین نمونه‌های غربی و اهمیت فرهنگ قانونی مدرن، سایر باورها موقتی و عمل‌گرا بود. این، هنگامی بود که همه توافق داشتند که زمان انجام کار به‌نحوی فوری است و نه نظریه‌پردازی. نظریه‌پردازی را می‌توان به آینده موکول کرد؛ همان‌گونه که چنین نیز کردند.

جنبش حقوق و توسعه، زندگی مختصر و مؤثری داشت. البته، با معیارهای امروزی، کار بزرگی محسوب نمی‌شد. جنبش، بر تعداد کمی از کشورهای آمریکای لاتین و آفریقا تمرکز کرده بود. پروژه‌ها، کوچک و کوتاه‌مدت و منابع مالی محدود بود. بخشی از منابع مالی که از طرف بنیادهای مختلف تأمین می‌شد، کمک‌های سازمان‌های دوجانبه یا چندجانبه نبود. آژانس توسعه بین‌المللی ایالات متحده از برخی از برنامه‌ها حمایت می‌کرد، اما نه بانک جهانی و نه بانک‌های منطقه‌ای، مانند بانک توسعه بین‌آمریکایی، به‌صورت مستقیم از اصلاح‌نهادهای قانونی حمایت نمی‌کردند. برای مدتی کوتاه، موجی از انرژی و فعالیت گروهی کوچک و اختصاصی از اصلاح‌گران را به تعامل با یکدیگر واداشت. اما، در اواسط دهه ۱۹۷۰، بی‌توجهی‌ها آشکار شد، علاقمندی نهادها کاهش یافت و سازمان‌های ارائه‌دهنده کمک‌های رسمی، دیگر علاقه‌ای به اصلاحات قانونی از خود نشان نمی‌دادند. بنابراین، از این زمان، جنبش حقوق و توسعه، از اهمیت گذشته خود دور شد.^۱

۲. ستون‌های سست: سقوط پارادایم جنبش حقوق و توسعه

جنبش حقوق و توسعه بر چهار ستون استوار بود: اصلاحات فرهنگی و استراتژی پیوند زدن بخش‌های مختلف؛ رویکرد خلق‌الساعه به اصلاحات مبتنی بر فرضیات نظری ساده‌انگارانه؛ اعتقاد به سرریز تأثیر اقتصاد بر دمکراسی و حقوق بشر و استراتژی توسعه با تأکید بر جایگزینی واردات دولت - محور. در ابتدای دهه ۱۹۷۰ همه این چهار ستون فروریخت.

1. Ibid.



هرچه فعالان جنبش حقوق و توسعه تجربه‌های بیشتری با پروژه‌های اصلاحی الهام گرفته از غرب پیدا می‌کردند، به معایب متعدد رویکرد اولیه خود بیشتر پی می‌بردند. پرسش‌های بسیاری هم در مورد رویکرد فرهنگ‌گرا و استراتژی آموزش آن و هم در مورد تلاش کلی برای پیوند دادن نهادهای قانونی غربی مطرح می‌شد. برنامه اصلاح نظام آموزش حقوقی در دستیابی به اهداف خود ناکام ماند. مراکز آموزش حقوقی مقاومتی بیش از تصور برنامه‌ریزان در مقابل تغییر از خود نشان دادند. حتی با وجود حصول نتایجی اندک در حوزه نظام آموزشی و نیز پذیرش ایده‌های ابزاری توسط برخی از حقوق‌دانان کشورهای جهان سوم، پروژه‌ها نتوانستند تأثیر نظام‌مند گسترده‌ای، چنان که انتظار می‌رفت، از خود به جای بگذارند. به نظر می‌رسید که ساختار تصویب قوانین، اجرا و اعمال آنها کاملاً قادر به مقاومت در برابر تغییرات فرهنگی الهام گرفته از غرب بودند. همزمان، بسیاری از تلاش‌ها در ایجاد پیوندهای قانونی به همین اندازه ناامیدکننده بود. در بعضی موارد، ایجاد پیوند اصلاً امکان‌پذیر نبود، برای مثال برخی از قوانین جدید که توسط برنامه‌ریزان ترویج داده می‌شد تنها در کتاب‌ها باقی ماند و هیچ‌گاه جامه عمل نپوشید و در سایر موارد، قوانین به‌گونه‌ای تحت اختیار نخبگان محلی قرار گرفت که کاملاً با مقصود اولیه برنامه‌ریزان متفاوت بود.

در نهایت، حتی با وجود ایجاد تغییر در حوزه اقتصاد و نیل به تفکرات عمل‌گرا، قانونگذاری مؤثر، رویکردهای هدفمند به قضاوت و حقوق‌ورزی عمل‌گرایانه، امیدها برای سرریز کردن آنها به دمکراسی و حمایت از حق‌های فردی به ناامیدی انجامید. این، ضربه‌ای واقعی برای حقوق‌دانان لیبرال غربی بود که تصور می‌کردند نظام حقوقی، واحدی یکپارچه است و اصلاح در بخشی از آن لزوماً به تغییر تدریجی در سایر بخش‌ها خواهد انجامید. به این ترتیب برنامه‌ریزان خود را در برابر ترس از امکان قانونگرایی، ابزارگرایی و اقتدارگرایی دیدند که هر لحظه می‌توانست باعث ایجاد ملغمه پایداری شود که تلاش‌های آنان را برای پیشبرد حقوق اقتصادی و حقوق‌ورزی، به تقویت حکومت اقتدارگرایانه سوق دهد.^۱

اگر این تجربه‌ها باعث آغاز تضعیف ستون‌هایی بودند که جنبش حقوق و دمکراسی بر آنها استوار شده بود، کل این عمارت پیش از این با تلاش برای نظریه‌پردازی برای جنبش به سستی گراییده بود. در حالی که پروژه‌های اولیه جنبش حقوق و دمکراسی به روشی خلق‌الساعه و بدون هیچ تلاشی برای توسعه یک نظریه نظام‌مند در کنار هم قرار گرفته بود، هم دانشگاهیان فعال در جنبش و هم برخی از سازمان‌های مالی نیاز به وجود چنین نظریه‌ای را احساس می‌کردند. در نتیجه، انرژی فکری قابل توجهی به سمت جستجو برای یافتن نظریه حقوق و توسعه سوق پیدا کرد.

1. See David M. Trubek, Back to the Future: The Short and Happy Life of the Law and Society Movement, 18 Florida State U. L. Rev. 1-55 (1990).

انتظار می‌رفت که چنین نظریه‌ای، هم قادر به توضیح و توجیه برنامه‌ها و تلاش‌های اولیه بوده و هم برای تلاش‌های اصلاحی آینده راهگشا باشد. اما، این کوشش به نتیجه‌ای خلاف انتظار انجامید؛ به جای فراهم کردن توجیحات کافی برای آنچه انجام شده بود و تهیه نقشه برای اصلاحات آتی، پروژه نظریه‌پردازی، معایب جدی رویکرد اصلی را بدون ارائه جایگزینی مناسب که قادر به تغییر گرایش فعالیت‌ها و راهنمایی آنها به سوی برنامه اصلی توسعه باشد، نشان داد.

درک بستر تلاش برای این نظریه‌پردازی، دارای اهمیت است. جنبش حقوق و توسعه در ابتدای دهه ۱۹۶۰ آغاز به کار کرد، زمانی که انترناسیونالیسم لیبرال رونق داشت و قانونگرایی لیبرال عقیده مطمئنی محسوب می‌شد. دانشگاهیان غربی و سازمان‌های اعطاکننده کمک، پروژه‌های جنبش حقوق و توسعه را به خوبی درک می‌کردند. در پایان این دهه، هنگامی که پروژه نظریه‌پردازی واقعاً در حال انجام بود، بسترها به نحو چشمگیری تغییر کرد. شکست پروژه‌های اولیه اصلاحات کم‌کم آشکار می‌شد. اعتراضات بر ضد جنگ ویتنام، اتفاقات سال ۱۹۶۸ در اروپا و سایر موارد توسعه، بستر سیاسی را تغییر داده و دانشجویان را در بسیاری از دانشگاه‌هایی که طرح نظریه‌پردازی در آنها انجام می‌شد، به سوی افراطیگری سوق داده بود. در عین حال، تلاش‌های اولیه اصلاحات، محققان و فعالان کشورهای در حال توسعه را به تلاش واداشته بود و آنها نیز به نوبه خود دیدگاه‌های بسیار متفاوتی با دیدگاه‌های اولیه گروه‌های آمریکایی و اروپایی ارائه می‌دادند. در حالی که فعالان برنامه با متفکران پیچیده کشورهای در حال توسعه و دانشجویان افراطی مواجه می‌شدند، نظریه‌های بسیار متفاوتی در مورد حقوق و توسعه متولد می‌شد.^۱

در این بستر تازه، جای شگفتی نبود که پروژه نظریه‌پردازی، برخی از فرضیه‌های ساده‌انگارانه‌ای را که جنبش حقوق و توسعه بر آن استوار بود مورد تأکید قرار دهد. با وجود این که نظریه صریح و پرورش‌یافته‌ای در موج اصلی جنبش حقوق و توسعه مطرح نشده بود، تحلیل‌های بعدی نشان داد که پشت این تصمیم‌گیری‌های خلق‌الساعه، مجموعه‌ای از فرضیه‌ها که قادر است نظریه واحدی ارائه کند، وجود دارد. آشکار شد که بسیاری از طراحان پروژه، مدلی خطی از توسعه را مد نظر قرار داده‌اند. در این مدل، فرض بر این بود که تمام ملت‌ها حرکت خود را از نقطه واحدی به سوی هدف واحدی آغاز می‌کنند، که توسط ساختارهای قانونی، اقتصادی و اجتماعی آمریکا و اروپای غربی نمایندگی می‌شود. این تفکر ساده و مبتنی بر تکامل‌گرایی نژادپرستانه، این باور را برای طراحان جنبش حقوق و توسعه آسان کرده بود که جای شگفتی نیست چیزی که به نام حقوق مدرن شناخته می‌شود، تنها در نهادهای قانونی ملی آنها یافت شود و

1. For Examples of Alternate Visions, See Yash Ghai, Robin Luckham, and Francis Snyder, *The Political Economy of Law: A Third World Reader* (1987).



این همان نقطه هدفی است که تمام نظام‌های قانونی برای رسیدن به آن در حرکت هستند. به این دلیل که آنها تصور می‌کردند توسعه قانونی، مراحل تکاملی را در ارتباط با سطوح رشد اقتصادی تعقیب می‌کند و «حقوق غربی» در بالاترین سطح تکاملی قرار گرفته که سایر نظام‌ها برای رسیدن به آن در تلاش هستند و باور اینکه فرآیند ایجاد پیوند بین فرهنگ قانونی غرب و نهادها نسبتاً ساده و سراسر است، آسان بود. با این همه، آیا پروژه‌های اصلاحی، آن‌گونه که براساس نهادهای قانونی جوامع پیشرفته طراحی شده بود، تنها تلاشی متواضعانه برای شتاب دادن به نیروهای تاریخی نبود؟ با وجود تمام تجربه‌های تاریخی، چگونه برنامه‌های اصلاحی می‌توانست با شکست مواجه شود؟

نیاز به توضیح نیست که درست در زمانی که این ایده‌های ساده، موشکافی انتقادی خود را آغاز کردند، سقوط انجام شد. احتمالاً این ایده‌ها در هر شرایط دیگری تأثیر خود را می‌داشتند، اما درست زمانی که انتقادهای درحال ظهور یاری رساندند که نگرانی‌های فزاینده‌ای در مورد نئومپریالیسم ظهور کرده بود و بی‌اعتمادی زیادی در مورد تمام اشکال مداخله غرب در جهان درحال توسعه به وجود آمده بود. بنابراین، همان‌طور که دهه ۱۹۷۰ سپری می‌شد، جنبش حقوق و توسعه باید با واقعیت‌های زیادی که استراتژی فرهنگ‌گرا به خوبی در مورد آنها عمل نکرده بود روبرو می‌شد؛ ایجاد پیوند بین نهادهای قانونی به بیراهه می‌رفت، سرریز رشد اقتصادی برای حمایت از حق‌های فردی اتفاق نیافتاده بود و موشکافی انتقادی، تنها نظریه موجود را تخریب کرده بود. همه‌چیز صورت نامناسبی به خود گرفته بود.

حتی اگر تمام این دلایل برای شروع سقوط کافی نبود، در همان زمان تغییر سیاستگذاری‌های توسعه به خودی خود باعث تضعیف این چهار ستون می‌شد. در حالی که جنبش حقوق و توسعه پیش می‌رفت، این تغییرات تنها بخشی از تغییرات گسترده سیاستگذاری‌های توسعه بود. به تدریج پرسش‌های افکار عمومی در مورد اثربخشی این سیاست‌ها و نیز در مورد رشد اقتصادی دولت - محور آغاز می‌شد. توجه اصلی به ناکارآمدی حمایت از تولیدات داخلی و انحرافات مدیریت دیوانسالارانه در اقتصاد معطوف شد. بدیهی بود که تغییراتی در پارادایم تفکر توسعه در راه است.

جنبش حقوق و توسعه هرگز نتوانست از اثر این ضربات رهایی یابد. البته برخی از دانشگاهیان همچنان به فعالیت‌های خود در این زمینه ادامه دادند و کمک‌های توسعه - محور برای اصلاحات حقوقی به‌طور کامل قطع نشد؛ اما به هر حال از سرعت آن کاسته شد. بنیادهای مختلف علاقه خود را در این حوزه از دست دادند و میزان کمک‌های توسعه‌ای که از سوی سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی اعطا می‌شد، افزایش نیافت. برخی دانشگاهیان سرخورده شدند. شبکه‌های ایجاد شده توسط دانشگاهیان و سیاستگذاران که در دهه ۱۹۶۰ ایجاد شده بود کم‌کم کارآمدی خود را از

دست داد و مطالعات مرتبط با حقوق و توسعه در دانشگاه‌ها کاهش یافت. حتی برخی اعلام کردند که جنبش حقوق و توسعه به‌طور کامل از بین رفته است.

۳. جایگزینی «حاکمیت قانون» با حقوق و توسعه

شایعات مربوط به از میان رفتن جنبش حقوق و توسعه بسیار اغراق‌آمیز بود. امروزه، موضوع اصلاحات قانونی در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار، فعالیت مهمی است و حتی عمیق‌ترین رؤیاهای پیشگامان جنبش حقوق و توسعه را نیز تحت‌الشعاع قرار داده است. سازمان‌های اعطاکننده کمک مانند بانک جهانی که روزگاری تمرکز اصلی خود را بر ساختن جاده و سد و ایجاد متغیرهای اقتصاد کلان قرار داده بودند، ناگهان مدعی اهمیت «حاکمیت قانون» شدند و میلیاردها دلار برای اصلاح نظام‌های قانونی کشورهای مختلفی چون آلبانی، آرژانتین، بنگلادش و بولیوی خرج کردند. چگونه از جنبش حقوق و توسعه به «حاکمیت قانون» رسیدیم؟ چه نیروهایی حرکت حقوق را از بحث‌های پیرامونی مانند برنامه‌های مربوط به توسعه، به هسته اصلی آن کشانید؟ تفاوت‌های بین پروژه‌های امروزی با برنامه‌های عصر جنبش حقوق و توسعه در چیست؟ برای پاسخ به این پرسش‌ها باید عصر حاکمیت قانون را به دو دوران مجزا تقسیم کرد: مرحله اولیه که در آن پارادایم تازه شکل گرفت و سرمایه‌گذاری‌های عظیمی بر روی اصلاحات قانونی آغاز شد و مرحله دوم که در آن تغییرات ظریفی انجام گرفت.

تغییر بستر جهانی

با وجود اینکه جنبش حقوق و توسعه در دهه ۱۹۶۰ شکل نهادهای یافت، اما می‌توان آن را ادامه فرآیندهایی دانست که شروع آنها به پایان جنگ دوم جهانی بازمی‌گردد. در مقابل، عصر حاکمیت قانون با آخرین موج جهانی‌سازی و پایان دوران جنگ سرد آغاز شد. این تفاوت ریشه‌دار در بستر ایجاد این دو دوره منشأ تفاوت‌های بسیار عمیقی بین حاکمیت قانون و جنبش حقوق و توسعه شد. جنبش حقوق و توسعه در زمانی آغاز شد که سیاست‌گذاری اقتصاد بین‌المللی از ابتکارهای دولت - محور که بخشی از اقتصادهای بسته بود حمایت می‌کرد. در کشورهای پیشرفته اروپایی و ایالات متحده، عصر «لیبرالیسم یکپارچه»^۱ آغاز شده بود. این رژیم، که از سوی نظام برتون

۱. عبارت «Embedded Liberalism» به نظامی اقتصادی اطلاق می‌شود که پس از جنگ دوم جهانی تا دهه ۱۹۷۰ میلادی فراگیر شده بود و بیشتر برای توضیح شرایط اقتصادی این دوران در کشورهای سرمایه‌داری غربی به‌کار می‌رفت [مترجم].



وودز^۱ حمایت می‌شد، تعادلی را بین شفافیت، دموکراسی و عدالت اقتصادی ایجاد می‌کرد. لیبرالیسم یکپارچه، رژیم بین‌المللی بود که وظیفه اصلی‌اش، تسهیل سیاست‌های داخلی، تقویت نظام‌های داخلی مقرراتگذاری اقتصادی و حمایت اجتماعی از کشورهای پیشرفته سرمایه‌داری در برابر شوک‌های جهانی بود. این رژیم به ملت‌ها اجازه می‌داد راه‌گریزی برای تنظیم اقتصاد، ترویج ایجاد شغل، تضمین در برابر خطرهای اقتصادی و بازتوزیع درآمد بیابند. از سیاست‌های دموکراتیک در سطح ملی حمایت می‌کرد و تضمین می‌کرد که هنگامی که دولت‌ها قدرتی را که توسط رژیم بین‌المللی مورد تأیید قرار گرفته است اعمال می‌کنند، بیشترین منافع شهروندان حفظ شود. این نظام از بهره‌وری به‌وسیله مشروعیت حفاظت می‌کرد: مهمترین ویژگی این بود که وقتی یک بار این دستگاه عظیم بین‌المللی شروع به کار می‌کرد، دولت ملت‌ها می‌توانستند از اقتدار مؤثری بر اقتصادهای خود برخوردار شوند، انتخاب‌های بزرگ سیاسی می‌توانست در سطح ملی انجام شود و دولت‌های ملی می‌توانستند در فرآیندی دموکراتیک پاسخگوی اعمال خود باشند.

گرچه کشورهای در حال توسعه تنها به‌صورت حاشیه‌ای و محدود تحت تأثیر لیبرالیسم یکپارچه قرار گرفتند، باز هم می‌شد پیوندهای استواری را ملاحظه کرد که بین چارچوب فکری خاصی که این رژیم بر آن قرار می‌گرفت با سیاستگذاری توسعه در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ وجود داشت. لیبرالیسم یکپارچه سازش بین کسانی بود که به دنبال یک اقتصاد جهانی کاملاً باز بودند و کسانی که احساس می‌کردند محدود کردن ضربه‌های فشارهای اقتصادی دارای اهمیت است و بنابراین به دولت اجازه می‌دادند که نقش مؤثرتری در اقتصاد ملی ایفا کند. برای کسانی که چنین سازشی را در کشورهای توسعه‌یافته پذیرفته بودند، آسان بود که ایده واردات صنعتی جایگزین و نیز رشد اقتصادی دولت - محور را در «جهان سوم» بپذیرند.

اگر ایده پنهان در لیبرالیسم یکپارچه ساختار کلی عصر پس از جنگ دوم جهانی را تحت تأثیر قرار داد، تأکید بر رشد دولت - محور و بازارهای بسته نیز راهی برای مدیران اقتصاد جهانی - یا دستکم بخشی از دنیای اقتصاد که تحت تسلط غرب قرار داشت - برای کنار آمدن با فشار ملی‌گرایی و خواسته‌هایی همچون مبارزه با استعمار بود. جنبش‌های ملی، کنترل دولت را در مستعمره‌های سابق به دست می‌گرفتند و خواهان قطع روابط با استعمارگران سابق بودند. این امر به معنای تأکید بیشتر بر استراتژی‌های توسعه ملی و رشد درونی بود؛ تغییری که سیاستگذاران بین‌المللی توسعه پذیرفته بودند و از آن حمایت می‌کردند و در نهایت مسئله جنگ سرد بود و

۱. Bretton Woods System، در ژوئیه ۱۹۴۴ و بعد از جنگ جهانی دوم توسط قدرت‌های بزرگ اقتصادی شامل ایالات متحده، انگلستان و فرانسه طی کنفرانس برتون وودز ایجاد شد. در این پیمان، دلار به‌عنوان ارز مشترک انتخاب و سایر ارزها و البته طلا برحسب آن ارزشگذاری شدند [مترجم].

مبارزه ایدئولوژیک با بلوک شوروی. این مسئله، مستلزم وعده‌های ارائه‌شده از سوی غرب برای ایجاد رشد اقتصادی و در عین حال ادعاهایی برای لیبرال دمکراسی بود. در واقع حقوق و توسعه، بخشی از پاسخ غرب به کمونیسم بود؛ بخشی از وعده‌ها - که اغلب برآورده نمی‌شد - مبنی بر اینکه نظام اقتصادی غرب - محور می‌تواند رشد اقتصادی را با آزادی همراه کند.

«حاکمیت قانون» در مفهوم امروزی، در شرایطی کاملاً متفاوت شکل گرفت. در دهه ۱۹۹۰ زمانی که حاکمیت قانون واقعاً تبدیل به مسئله‌ای پر اهمیت شد، تغییرات بزرگی در دنیای اقتصاد و دنیای سیاست اتفاق افتاده بود. تجارت بین‌المللی به شکل قابل ملاحظه‌ای رشد کرده بود. گسترش صنعت به کشورهای «جهان سوم» و موفقیت رشد صادرات محور در آسیا، به علاوه استراتژی‌های جهانی‌سازی شرکت‌های بزرگ فراملی و مقررات‌زدایی سریع بازار، به‌طور قابل توجهی سطح شاخص‌های اقتصاد جهانی را افزایش داده بود. سقوط اتحاد جماهیر شوروی به مشروعیت بخشیدن به انواعی از سیاست‌های اقتصادی نئولیبرال که تحت حمایت‌های ریگان و تاچر اهمیت زیادی در غرب یافته بودند، کمک زیادی کرد. دیدگاه‌های مبتنی بر جهانی با اقتصادهای بسته ملی و بازارهای تحت کنترل دولت، راه خود را به سوی دیدگاه‌های تازه مبتنی بر اقتصاد باز جهانی با حداقل دخالت دولت و جریان آزاد کالا و سرمایه در سراسر مرزهای ملی باز کردند. این دیدگاه تفکرات مربوط به توسعه را به شکلی بسیار عمیق تحت تأثیر قرار داده و پارادایم توسعه جدیدی با مفاهیمی مهم برای برنامه اصلاحات حقوقی خلق کرد که شامل گذارهای سه‌گانه زیر بود: از دولت به بازار، از رشد داخلی به رشد صادرات - محور و از جریان رسمی سرمایه به سرمایه‌گذاری خارجی خصوصی.

این گذارها فشارهای چندگانه‌ای را برای بین‌المللی کردن زمینه‌های قانونی ایجاد کردند. فرصت‌هایی برای ایجاد حرفه‌های حقوقی جهان‌وطنی فراهم کردند، دانش مربوط به نظام‌های قانونی خارجی را بالا بردند و با شرکت‌های خارجی ارتباط برقرار کردند. بر دولت‌ها فشار آوردند که برای جذب سرمایه‌گذاران خارجی تغییرات قانونی ایجاد کنند و نیاز به تقویت مبانی قانونی نهادهای بازار را به وجود آوردند.^۱

یکی از چشمگیرترین تحولات ایجاد شده، ظهور فعالان جدید در صحنه حقوقی بود. این مسئله شامل رشد بیشتر شرکت‌های حقوقی با گرایش بین‌المللی در کشورهای در حال توسعه و ظهور شرکت‌های بزرگ حقوقی چندملیتی به‌عنوان فعالانی در عرصه جهانی بود. شرکت‌های حقوقی محلی با ارتباطات جهانی قادر به گسترش اندازه و نفوذ خود بودند و سازمان‌های واقعاً جهانی در

1. See Yves Dezalay and Bryant G. Garth, *The Internationalization of Palace Wars: Lawyers, Economists, and the Contest to Transform Latin American States* (2002).



این زمان ساخته شدند. در میان ادغام‌ها، اکتساب‌ها و افتتاح شعبه‌های گوناگون، شرکت‌های بزرگ حقوقی توسط کانون وکلای ایالات متحده و بریتانیا هدایت می‌شدند و به شرکت‌های تابعه پنج قدرت بزرگ (در حال حاضر چهار) حسابداری می‌پیوستند و روش‌های حقوقی جهانی‌شده را با صدها نفر - اگر نگوئیم هزاران نفر- از حقوق‌دانانی که در سراسر دنیا کار می‌کردند به وجود می‌آوردند. در حالی که فعالیت‌های حقوقی در سطح جهانی پدیده تازه‌ای نبود، مقیاس و محدوده جغرافیایی فعالیت‌های این شرکت‌ها در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ رشد می‌کرد. شرکت‌های جهانی اغلب موقعیت‌های مهم را در نظام حقوقی ملی اشغال می‌کردند و بنابراین باعث عمیق شدن ارتباط بین نظام قانونی ملی و ایده‌های قانونی فراملی و فعالان آنها شده و باعث تسهیل گسترش عقاید درست جدید در ارتباط با توسعه حقوق و اقتصاد می‌شدند.^۱

این نیروها با منافع رو به رشد سازمان‌های مبتنی بر توسعه رسمی به هم می‌پیوستند و بنابراین طرح‌های اصلاحات، هم حامیان پاسخگو می‌یافتند و هم به خلق معیارهای حمایت‌کننده مضاعف کمک می‌کردند. گرچه در ادامه این مقاله تمرکز اصلی بر سازمان‌های توسعه و گفتمان آنها در ارتباط با حقوق خواهد بود، باید به خاطر داشت که این فعالیت‌ها تحت تأثیر فعالان مختلف و نیروهایی چندگانه، در بستری گسترده‌تر واقع می‌شود.

ظهور «حاکمیت قانون»: حقوق بشر، اجماع واشنگتنی و ظهور حقوق به‌مثابه اولویتی در کمک‌های توسعه‌ای

این موضوع، بستری برای کشف دوباره حقوق در جوامع در حال توسعه بود. ممکن است جنبش حاکمیت قانون به‌عنوان امری ناشی از تلاقی دو نیروی فعال در این عصر جدید مورد ارزیابی قرار گیرد. این نیروها ریشه‌های مختلفی داشتند، توسط فعالان متفاوتی حمایت می‌شدند و «توسعه» را به روش‌های گوناگونی تعریف می‌کردند. اما در نهایت همه به یک همبستگی، در سطحی بسیار کلی، به اهمیت مفهومی به نام «حاکمیت قانون» می‌رسیدند.

پروژه دمکراسی و نیاز به حمایت‌های حقوق بشری داخلی: اولین ریشه از دو موضوع مورد بحث را می‌توان «پروژه دمکراسی» نامید که از جنبش‌های حقوق بشری در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ نشئت گرفته بود. به یاد داریم که جنبش حقوق و توسعه بر این عقیده بود که رشد اقتصادی و تحول فرهنگی می‌تواند به دمکراسی و حمایت از حقوق بشر منجر شود. به‌زودی آشکار شد که این

1. Ruth Buchanan, John R. Davis, Yves Dezalay, and David M. Trubek, *Global Restructuring and the Law: The Internationalization of Legal Fields and the Creation of Transnational Arenas*, 44 Case Western Reserve L. Rev. 407-498 (1994).

تأثیر خود به خود ایجاد نمی‌شود: حقوق بشر باید به‌عنوان هدفی مستقل دنبال شود. در نتیجه، «حقوق بشر»، از یک ایده کلی به جنبشی سازماندهی‌شده و نیرویی نهادینه تبدیل شد. جامعه بین‌المللی پیشرفت‌های بزرگی در مشخص کردن هنجارهای حقوق بشری به دست آورد، سازوکاری برای فعالیتهای بین‌المللی برای اجرای آنها خلق کرد و اطمینان حاصل کرد که به رسمیت شناختن بین‌المللی حقوق بشر به‌صورت بخشی از گفتمان سیاست داخلی در بسیاری از کشورها درآید.

در مورد موضوع مورد بحث، مهمترین حرکت، به رسمیت شناختن این مسئله است که رویکردهای کاملاً بین‌المللی برای حمایت از حقوق بشر بدون داشتن همتای مناسب در حقوق داخلی ناکافی است. رویدادهایی همانند فرآیند هلسینکی توجهات را به کمبود حمایت‌های کافی از حقوق بشر در نهادهای داخلی جلب کرد. جنبش‌های حقوق بشر، توجه خود را به نهادهای داخلی آغاز کرد؛ این کار را با دفاع از ایجاد تضمین‌های مبتنی بر قانون اساسی، کنترل قضایی، استقلال قضایی بیشتر و «دسترسی به عدالت» [قضایی] انجام داد. این مسیر طبعاً به ایده‌هایی در مورد ساخت «حاکمیت قانون» منجر شد. این مسئله به این ترتیب فهمیده می‌شد که این پروژه به تلاش‌های قابل توجهی هم برای پیاده کردن نظام‌های قدیمی‌تری که همخوانی بیشتری با حکومت‌های استبدادی دارند نیاز دارد و هم به خلق فرهنگ و نهادهای جدید که برای حمایت از آزادی‌های دموکراتیک مورد نیاز است.

پروژه بازار و کشف نهادها: دومین و پراهمیت‌ترین نیرو برای درک کمک‌های توسعه‌ای را می‌توان «پروژه بازار» نامید. متعاقب کاهش آمارها در دهه ۱۹۶۰، مجموعه جدیدی از نسخه‌های سیاستگذاری‌های توسعه در نهادهای مالی بین‌المللی مالی مستقر در واشنگتن ظهور کرد. این رویکرد، بر رشد اقتصادی صادرات - محور، بازارهای آزاد، خصوصی‌سازی و سرمایه‌گذاری خارجی به‌عنوان کلیدهای اصلی دستیابی به رشد اقتصادی تأکید زیادی داشت. برای پیگیری این اهداف، ایجاد تمام نهادهای اقتصاد بازار در اقتصادهای دستوری سابق و برداشتن محدودیت‌های بازار در اقتصادهایی با هسته مرکزی تصمیم‌گیری مانند اقتصادهای موجود در بسیاری از کشورهای آمریکای لاتین لازم و ضروری بود.

بسیاری از کسانی که پروژه بازار را ترویج می‌کردند، رشد اقتصادی را بهترین دستاورد می‌دانستند به این شرط که دولت جز به اندازه معینی که از طریق قانون برای فراهم کردن نهادهای مورد نیاز برای عملکرد بازارها لازم بود، دور از اقتصاد باقی بماند. این مسئله مستلزم وجود ضمانت‌های لازم برای حقوق مالکیت، اجرای قرارداد و حمایت در مقابل استفاده خودسرانه دولت از قدرت و نیز مقابله با وضع بیش از اندازه مقررات بود. همه این مفاهیم در بسته واحدی تحت



عنوان «حکمرانی خوب» گرد هم آمده بود و هم برای تحریک رشد اقتصادی داخلی و هم جذب سرمایه‌گذاری خارجی مهم تلقی می‌شد.

در مراحل بسیار ابتدایی، ترویج‌کنندگان تفکر بازار در این فکر بودند که مهمترین مسئله مورد نیاز این است که دولت را از این مسیر دور نگه دارند و پس از آن همه چیز روبه‌راه خواهد شد. اما به‌زودی آشکار شد که بازار قادر به خلق این شرایط برای عملکرد خود نیست و بنابراین دستیابی به بازارهای آزاد مستلزم اصلاحات نهادی اساسی است. براساس گزارش اخیر بانک جهانی: متعاقب تجربه عملی آشکار شده است که تلاش‌های اصلاحی با سیاستگذاری‌های مبتنی بر کوچک کردن دولت و آزادسازی و خصوصی کردن اقتصادها از حرکت بازخواهد ایستاد آشکار شده است که کم‌توجهی به نهادها به‌طور کلی و نهادهای حقوقی به‌طور خاص، محدودیت‌های اساسی را بر اصلاحات به‌عنوان ابزاری برای ترویج توسعه اقتصادی و کاهش فقر اعمال خواهد کرد.^۱

حاکمیت قانون به‌مثابه هدف مشترک: هنگامی که سازمان‌های اقتصادی توسعه متوجه شدند که نئولیبرال‌ها به نوبه خود، درگیر مداخله ایجابی برای ایجاد شرایط نهادی برای بازار هستند، سازمان‌های توسعه متعهد شدند در اصلاحات قانونی سرمایه‌گذاری کنند. آنها نگرانی‌های خود را با نگرانی‌های طرفداران حقوق بشر و دموکراسی همپوشان دیدند. حاکمیت قانون برای هر دو گروه، هدف مشترک محسوب می‌شد.

درحالی که پروژه دموکراسی و پروژه بازار بسیار متفاوت به‌نظر می‌رسند، هر دو «حاکمیت قانون» را به‌عنوان گامی اساسی به سمت اهداف خود به رسمیت شناخته‌اند. هر دو می‌پنداشتند که داشتن ضمانت‌های مبتنی بر قانون اساسی برای حق‌های خاص دارای اهمیت است، حتی اگر هرکدام از آنها به برخی از این حق‌ها بر دیگری اولویت بدهند. هر دو اعتقاد داشتند که قوه قضائیه مستقلی که ترجیحاً با اختیار قضایی مسلح شده باشد، مطلوب است؛ حتی با وجود ایده‌های متفاوت هر یک از آنها در مورد اینکه قضات باید از چه چیزی مستقل باشند و اهداف چنین استقلال‌ی چیست. همچنین هر دو توافق داشتند که عملکرد کارآمد دادگاه‌ها هزینه دسترسی مؤثر به عدالت قضایی را در جایی که لازم است فراهم می‌کند؛ گرچه آن دو احتمالاً در مورد اینکه چه کسی باید این دسترسی را داشته باشد و برای چه اهدافی آن را به کار برد، ایده‌های متفاوتی داشتند.

از قضا، هم سازندگان بازار و هم ترویج‌کنندگان دموکراسی، به فرمالیسم اعتقاد داشتند؛ اگرچه به نئوفرمالیسم مدرنی که به‌عنوان بخش ذاتی «حاکمیت قانون» در نظر گرفته می‌شد. برای برخی از

1. World Bank, Legal and Judicial Reform: Observations, Experiences and Approach of the Legal Vice Presidency 17-18 (2002).

ترویج‌کنندگان دموکراسی و آزادی، بدیهی به نظر می‌رسید که قضات مستقل دارای روشی از قضاوت باشند که قادر به حل و فصل تمام پرسش‌ها بدون نیاز به ارجاعات مکرر به ایدئولوژی، سیاست یا حتی متعادل‌سازی سیاست‌گرا باشد. اما، در همان زمانی که طرفداران حاکمیت قانون از فرمالیسم دفاع می‌کردند، استدلالاتی هم در مورد لزوم مؤثرتر و کارآتر کردن نظام‌های قانونی و ترویج تفکرات ابزاری و حساسیت بیشتر به نگرانی‌های مربوط به سیاستگذاری مطرح بود.

برنامه‌های اصلاحی که از این ملغمه بازار و دموکراسی ناشی می‌شد، بسیار گسترده بود و تمام جنبه‌های نظام قانونی از آموزش و پیش‌نویس قوانین جدید تا سازماندهی کانون‌های وکلا را تحت پوشش قرار می‌داد. این مسئله به‌ویژه در مورد برنامه‌های موجود در اقتصادهای دستوری صادق بود، جایی که فکر می‌کردند تمام ساختار نهادی جامعه بازار باید از اینجا ساخته شود. بنابراین، برخلاف جنبش حقوق و توسعه که بر آموزش تمرکز کرده بود، برنامه‌های حاکمیت قانون قرار بود در تمام جنبه‌های نظام قانونی تغییر را به ارمغان بیاورد. این بدان معنا بود که برنامه‌هایی برای تقویت کانون‌های وکلا و قوه مقننه همانند دانشگاه‌ها وجود داشت و نیز برنامه‌هایی برای اصلاح مقررات در تقریباً تمام زمینه‌ها. در این مرحله از اصلاحات قانونی و ایجاد پیوندهای حقوقی، وکلای دادگستری، دادستان‌ها، قضات و مدیران دادگاه‌ها در کشورهای غربی به دانشگاهیان پیوستند. اما، تأکید اساسی بر مجریان عدالت بود. این مسئله شامل مدیریت کارآمد پرونده‌ها، افزایش دسترسی به عدالت از طریق ایجاد سازوکارهای حل اختلاف جایگزین، افزایش ابزارهای اجرای تصمیمات قضایی و ارتقای استقلال قضایی بود. در حالی که دلایل زیادی برای چرایی دور بودن مجریان عدالت از برنامه‌های حاکمیت قانون وجود دارد، اما مهمترین دلیل آن، باور مشترک به نقش قضات است؛ این حوزه‌ای است که در آن پروژه‌های بازار و پروژه‌های دموکراسی با هم همپوشانی دارند.

اولین مرحله از دوره حاکمیت قانون دارای چندین ویژگی متمایز بود. علاوه بر نئوفرمالیسم و تمرکز بر اجرای عدالت، تأکید ویژه‌ای بر قرارداد و مالکیت به‌عنوان هسته اصلی اقتصاد بازار، تأکیدی قوی بر امکان ایجاد پیوندهای قانونی، تمایل برای انجام اصلاحات فوری در تمام بخش‌ها و سطوح نظم قانونی وجود داشت. همچنین این دیدگاه که تنها یک مدل «حاکمیت قانون» وجود دارد که برای تمام کشورها قابل اجراست. علاوه بر این، این باور وجود داشت که اصلاحات مورد نیاز را می‌توان از بالا تحمیل کرد؛ اصلاحاتی که به سرعت و سادگی قابل پذیرش است.

نگاهی گذرا به برخی از ایده‌ها و پروژه‌های این دوره، فعالان جنبش حقوق و توسعه را وادار به حسرت خوردن از تعداد زیاد اشتباهاتی می‌کرد که در گذشته بارها تکرار شده بود. برای آنها، تأکید بر اصلاحات از بالا به پایین و یک نوع اصلاحات متناسب با همه، نشان می‌داد که درس‌های کمی از تجربیات گذشته آموخته‌اند. تمام تجربیات راجع به محدودیت‌های ایجاد پیوندهای قانونی،



نیاز به انطباق با بسترهای محلی، راه‌های مختلف محتمل برای رسیدن به رشد اقتصادی، ریسک تسخیر شدن اصلاحات توسط نخبگان برای اهداف خود و شکاف میان حقوق نظری و حقوق عملی چه درس‌هایی به همراه داشتند؟ آنها چه دستاوردی می‌توانستند از بازگشت آشکار به فرمالیسم داشته باشند؟ پس از یک برخورد شخصی با مدیران برنامه جدید حاکمیت قانون در آژانس بین‌المللی توسعه ایالات متحد در ابتدای دهه ۱۹۹۰، احساس من در مورد آژانس این بود: آنها نه چیزی را از یاد برده بودند و نه چیزی آموخته بودند!

انتقادهای مرحله اول

مرحله اول برنامه حاکمیت قانون، مفهوم مضیقی از حاکمیت قانون ارائه می‌داد و تصور ساده‌انگارانه‌ای راجع به چگونگی تبدیل آن به واقعیت داشت. سه مسئله قابل انتقاد وجود داشت: اولین مسئله، برخورد با اجرای ایده‌ها بود. دو انتقاد دیگر، به خود ایده‌های نهادی بازمی‌گشت.

طرح پرسش در مورد روش‌های اجرایی کردن روش‌ها: این، اولین انتقاد مطرح شده بود. این انتقاد بر روش نهادینه کردن حاکمیت قانون تمرکز می‌کرد. به کسانی که باور داشتند یک مدل خوب برای تمام دنیا وجود دارد، باید توجه داده می‌شد که نهادهای قانونی قابل اجرا باید در بسترهای متفاوتی قرار داده شود. به کسانی که تکیه شدیدی بر ایجاد پیوندهای قانونی داشتند باید پیچیدگی و ناامیدکننده بودن تاریخ پیوندهای قانونی یادآوری می‌شد و به کسانی که تصور می‌کردند اصلاحات با رسیدن به قوانین جدید به پایان می‌رسد باید در مورد شکاف تاریخی میان حقوق نظری و حقوق عملی توضیح داده می‌شد.

به چالش کشیدن خود مدل: تردیدها در مورد موضوع مورد بحث از پرسش در مورد زمانبندی و استراتژی‌های ایجاد پیوند قانونی فراتر می‌رفت. پرسش‌های واقعی در مورد نوع «حاکمیت قانونی» بود که قرار بود به نتیجه برسد. منتقدان نگرانی خود را در مورد نتایجی که ممکن بود از اجرای موفقیت‌آمیز مدل اولیه حاکمیت قانون به بار آید بیان می‌کردند.

این انتقادهای بنیادین را می‌توان به دو گروه گسترده‌تر تقسیم کرد: اولین گروه، کسانی بودند که با ایده‌های اساسی مربوط به حاکمیت قانون موافق بودند، بر اقتصاد تمرکز می‌کردند، اما نقش گسترده‌تری برای حقوق و نهادهای قانونی در نظر می‌گرفتند؛ دیدگاه نئولیبرال بازار که جایگاه مرکزی را در صحنه اولین مرحله به خود اختصاص داده بودند. ایده‌های اولیه حاکمیت قانون بر دیدگاه ویژه‌ای در مورد نقش دولت در اقتصاد قرار گرفته بود. آنها پیشاپیش محدودیت‌های شدیدی برای مقررانگاری اقتصادی قائل بودند. حقوق خصوصی به‌عنوان چارچوبی خنثی که

دارای هیچ آثار توزیعی نبود، معرفی شده بود. این مدل شامل حمایت از حقوق بشر و همچنین دربرگیرنده حق بر مالکیت همانند حقوق سیاسی و مدنی بود. نقش قوه قضائیه نظارت بر مرز بین دولت و اقتصاد بود و فرض می‌شد که انجام این کار از طریق سازوکارهای فرمالیستی امکانپذیر است.

انتقادهای خاطر نشان می‌کرد که چنین مدلی در تضاد با ترتیبات واقعی موجود در تمام کشورهای پیشرفته سرمایه‌داری بوده است. شاید بتوان گفت این کشورها با استفاده از راه‌های بیشماری از حقوق برای مداخله در بازار استفاده می‌کردند تا خطاهای بازار را تصحیح کنند. همچنین قابل ذکر است که نظام‌های قانونی موجود در اقتصادهای بازار در بسیاری از ابعاد با یکدیگر متفاوت بودند به گونه‌ای که یک مدل واحد یا مجموعه‌ای از بهترین شیوه‌ها که قابل تقلید برای همه باشد وجود نداشت؛ گرچه با وجود تجربه‌های قبلی امکان تقلید کردن وجود داشت.

در حالی که این انتقاد دوم به خوبی در مسیر اصلی تفکرات لیبرال در مورد حقوق و توسعه فرو می‌نشست، رویکردی رادیکال‌تر خود را آشکار می‌کرد. در واقع شرایط افراطی‌تری دو انتقاد قبلی را دربرمی‌گرفت، اما در عین حال از آنها فراتر می‌رفت. برای کسانی که به این دیدگاه اعتقاد داشتند، «حاکمیت قانون» باید در ارتقای انسجام، به خوبی کارآمدی عمل کند. آنها حقوق و «حاکمیت» آن را به عنوان عرصه‌ای می‌دیدند که در آن مبارزه برای ارزش‌ها و منافع متفاوت می‌توانست به خوبی ادامه یابد؛ بهتر از یک نهاد ثابت سخت‌گیر با مقررات و فرآیندهای رسمی، یا یک سازوکار دیوانسالارانه محدود برای تصحیح اشتباهات بازار.

تناقض‌های آشکار در این مجموعه آشفته: اگر به پیکره تفکراتی که در اولین مرحله از مراحل حاکمیت قانون به وجود آمد نگاهی بیاندازیم، در آن مجموعه‌ای آشفته و ناآرام با تناقضات بالقوه بسیار مشاهده می‌کنیم. محصول در حال ظهور اتحاد بی‌ثبات پروژه بازار و پروژه دموکراسی، تنش‌ها نهفته در این مجموعه آشفته بود. در ابتدا، با ابهام موجود در ایده حاکمیت قانون، این تنش‌ها پوشیده بود، زیرا حاکمیت قانون مفهومی آنچنان کلی است که طرفداران دیدگاه‌های متفاوت می‌توانند قرائت‌های متفاوتی از آن داشته باشند.

البته در برخی حوزه‌ها، همپوشانی واقعی بین دیدگاه‌های این دو پروژه وجود داشت: هر دو به ایده وجود قوه قضائیه مستقل به عنوان سپر دفاعی در مقابل اقدامات خودسرانه دولت، باور داشتند. و احتمالاً هر دو طرف نیاز به کاهش تفاوت‌ها در منافع مورد علاقه سیاستگذاران خود را در بخشی از دیدگاه‌های مشترک، احساس می‌کردند. اما با گذشت زمان و طرح انتقادات بدبینانه درباره برخی از ایده‌های ابتدایی تلاش‌های اولیه پروژه حاکمیت قانون، تناقضات مرحله اول پروژه حاکمیت قانون



پوشیده مانده و مدل نئولیبرال توسعه آشکارتر می‌شد. این مسائل مستلزم تناقض بین موارد زیر بود:

فرمالیسم و عمل‌گرایی: در مرحله اول حاکمیت قانون بر اهمیت وجود چارچوبی بی‌طرف برای رشد اقتصادی، خودمختاری و استقلال قضایی، تبعیت از حاکمیت قانون و همزمان دفاع از نیاز به رویکرد نهادی به حقوق، حل مشکلات به صورت عملی و دانش سیاستگذاری تأکید می‌شد. بنابراین، این مرحله دربرگیرنده مجموعه‌ای آشفته و ناپایدار از فرمالیسم قانونی و فرهنگ قانونی پست رئالیستی بود که نه تنها فرمالیسم را رد می‌کرد، بلکه حتی تکذیب می‌کرد که فرمالیسم هدفی قابل تحقق است. براساس اصول قانونی رئالیستی که در تفکرات پست رئالیست - پراگماتیستی در طرز تفکر درباره حقوق وجود داشت، نظم قانونی، هم خصوصی و هم عمومی، ذاتاً بی‌پایان بود. در نتیجه، هرگونه تلاش برای احیای فرمالیسم تنها مشکل را پیچیده‌تر می‌کرد. به همین دلیل، پراگماتیست‌ها نه تنها گزینه‌های فرمالیست‌ها را رد کردند، بلکه همچنین ادعا کردند که مطالب مطرح شده در مورد مقررات افسانه‌ای بیش نیست. با گذشت زمان، تناقضات موجود بین این دو گرایش فرهنگ قانونی آشکارتر می‌شد.¹

مشروطه اقتصادی و توانمندسازی دموکراتیک: در مرحله اول پروژه حاکمیت قانون، علاقه زیادی به حمایت‌های مبتنی بر قانون اساسی و شبه - قانون اساسی از آزادی‌های اقتصادی بنیادین، شامل حقوق مالکیت، حقوق قراردادها و حمایت در مقابل مقرراتگذاری بیش از اندازه و خودسرانه وجود داشت. در همین زمان، گسترش دسترسی به عدالت، توانمندسازی عمومی و قالب‌های دموکراتیک‌تر حکمرانی مورد تأکید بسیار قرار گرفت. اگر دولت‌های انتخابی به روش دموکراتیک تنظیم اقتصاد و دخالت در فرآیند بازار را انتخاب می‌کردند، در برخی موارد این دو رویکرد با یکدیگر برخورد می‌کرد.

رشد اقتصادی بازارگرا و کاهش مستقیم فقر: مرحله اول پروژه حاکمیت قانون زمانی پدید آمد که اطمینان به بازار برای مهار رشد اقتصادی در بالاترین حد خود بود. پروژه حاکمیت قانون کاهش فقر را به عنوان یک هدف پذیرفت، اما دیدگاه قوی‌تر مبتنی بر این باور، نیازی به اقدام مستقیم برای کاهش فقر نمی‌دید؛ زیرا این مسئله به خودی خود نتیجه رشد اقتصادی بود. نیاز به ذکر نیست که با گذشت زمان و محقق نشدن رشد اقتصادی وعده داده شده، یا در صورت تحقق، عدم دستیابی خود به خودی به اهداف مورد نظر، این تناقض‌ها روز به روز آشکارتر می‌شد.

1. See Frank Upham, *Myth-making in the Rule of Law Orthodoxy*, Working Paper No. 30, Carnegie Endowment for International Peace Rule of Law Series (2002).

بهره‌وری و توزیع: در مرحله اول ملغمه حاکمیت قانون، تأکید بر نقش حقوق در کارآمدتر ساختن اقتصاد بود، اما توزیع کمتر مورد بحث واقع می‌شد. دو دلیل متفاوت برای کم‌توجهی به موضوعات مربوط به توزیع وجود داشت. اول، براساس تفکرات فرمالیستی، حاکمیت قانون به‌سادگی چارچوبی برای تخصیص کارآمد منابع خلق می‌کرد، اما خود به‌طور مستقیم دارای پیامدهای توزیعی نبود. دوم، در تفکرات قوی اقتصاد نئولیبرال، موضوعات مربوط به توزیع عموماً کمتر مورد توجه قرار می‌گرفت. اما، همان‌گونه که در تفکرات مربوط به حاکمیت قانون مشخص شده، تأثیرات توزیعی اجتناب‌ناپذیر در تمام مقررات قانونی و نهادها و همچنین شرایط مطلوب قالب‌های مستقیم مداخله برای اهداف مربوط به توزیع، دوباره در مباحث مختلف آشکار شدند.

جهانی‌سازی و رشد اقتصادی درونی: دو جنبه مهم نئولیبرالیسم این است که همگان از ادغام اقتصادی جهانی و سرمایه‌گذاری خارجی و رشد اقتصادی صادرات - محور که بهترین استراتژی‌های مبتنی بر توسعه هستند، بهره‌مند خواهند شد. در این دیدگاه، هدف اولیه برای حاکمیت قانون، جذاب‌تر ساختن اقتصاد ملی برای سرمایه‌گذاران خارجی است. برای دستیابی به این هدف، حق مالکیت و سایر حقوق اقتصادی باید مورد حمایت قرار گرفته و مداخله دولت محدود شود. همزمان، این دیدگاه بر اهمیت اقدامات مربوط به هماهنگ‌سازی قانونی و حذف هر نوع تبعیض نسبت به خارجی‌ها تأکید می‌کند. بنابراین اقتصادهای ملی می‌توانند آسان‌تر به اقتصاد منطقه‌ای یا جهانی متصل شوند. اما براساس مدارک قابل ارائه می‌توان گفت آزادسازی اقتصادی می‌تواند به بخش‌هایی از جمعیت آسیب وارد کند و برخی از اقتصادها در حالی که محدودیت‌هایی برای سرمایه‌گذاری‌های خارجی ایجاد کرده و بر توسعه بازار داخلی تأکید دارند، با موفقیت رشد کرده‌اند. به این ترتیب تنش بین جهانی‌سازی و عدالت اقتصادی خود را ظاهر می‌کند.

مرحله دوم حاکمیت قانون: گسست در دیدگاه یکپارچه راجع به حقوق و توسعه

وقتی به سیاستگذاری‌های توسعه و ادبیات روبه رشد حقوق و توسعه نگاهی می‌اندازیم، به‌نظر می‌رسد که وارد مرحله‌ای جدید در عصر حاکمیت قانون شده‌ایم. برای اطمینان، بسیاری از معیارهای مرحله اول هنوز با ما همراه هستند. اما در سال‌های اخیر، انتقادهای مطرح شده، مشکلات مربوط به رویکرد اجماع و اشنگتنی نئولیبرال را به رشد اقتصادی روشن کرده‌اند و به تردیدهایی درباره برخی جنبه‌های برنامه اولیه اصلاحات قانونی با این رویکرد اشاره کرده‌اند. این تغییرات تردیدها، وقتی با سایر مسائل مربوط به توسعه همراه می‌شوند، نشان می‌دهند که این پروژه پیچیده‌تر - و مشکل‌دارتر - از تفکرات اولیه است. همان‌گونه که فعالان جنبش حقوق و توسعه نگران بودند، اثبات شد که پروژه نهادسازی دشوارتر از آنچه هست که تصور می‌شد. ثابت شد این ایده



که توسعه بازار به خودی خود موجب اصلاحات نهادی خواهد شد توهمی بیش نبوده است: این یکی دیگر از ایده‌های «سرریز کردن تأثیرات» بود که تجربه، آن را رد کرد. آموختیم که بازارها به خودی خود قادر به ایجاد شرایطی برای موفقیت خود نیستند. تمام مشکلات مربوط به ایجاد پیوند حقوقی که چند دهه قبل به دست آمده بود، دیرتر از موقع به رسمیت شناخته شد. در نهایت، به‌طور فزاینده‌ای پذیرفته شد که سازش اصلی بین پروژه بازار و پروژه دموکراسی که تناقضات را به کناری نهاده بود، آشکار شده است.

تغییر در سیاستگذاری‌های توسعه: اولین تغییر بزرگ از حوزه‌ای گسترده‌تر از سیاستگذاری‌های توسعه برمی‌آید. تردیدهایی درباره سهولت اجرای سیاست‌ها و تغییرات نهادی دیکته شده توسط اجماع و اشنگتنی به وجود آمده است. این مسئله به توجه بیشتر به موضوع توالی اصلاحات و به رسمیت شناختن اینکه برنامه‌های فعال و اجرای آنها حتی نیازمند اجرای اصول نئولیبرال و نظم بازار آزاد هستند، منجر می‌شود. اما طرح این پرسش‌ها از مسائل مربوط به زمانبندی و اجرا فراتر می‌رود: برخی مسائل دیگر نیز، کم و بیش در جریان اصلی، برخی از سیاستگذاری‌ها را مورد پرسش قرار می‌دهند. موارد متعددی مورد انتقاد قرار می‌گیرد: تأکید انحصاری بر رشد اقتصادی صادرات - محور؛ تعصب شدید علیه مداخله نظارتی؛ این ایده که یک راه و تنها یک روش برای دستیابی به توسعه وجود دارد که برای همه اقتصادها مؤثر است؛ این ایده که سرمایه کامل و فوری بازار آزاد بسیار مطلوب است و نگران نبودن برای شبکه‌های اجتماعی قوی و ایمن.

در نتیجه، به نظر می‌رسد یک تفکر نئولیبرال پالایش شده در حال ظهور باشد. با این دیدگاه، «انفجار بزرگ» دلسردی از خصوصی‌سازی تدریجی بازار خواهد بود؛ سیاستگذاری‌های رشد اقتصادی صادرات - محور با نگرانی‌های مربوط به بازارهای داخلی جایگزین خواهد شد؛ محدودیت‌هایی بر سرمایه‌گذاری خارجی اعمال خواهد شد؛ مداخله دولت مجاز خواهد شد، اما تنها در زمانی که لازم است اشتباه بازار را اصلاح کند و کاهش فقر و محدود کردن شبکه‌های ایمن هدف قرار خواهد گرفت.

پیچیده‌تر شدن ایده‌های رسمی در خصوص «حاکمیت قانون»: دومین تغییر در تفکرات رسمی در مورد حقوق اتفاق افتاد. به نظر می‌رسد نشانه‌هایی وجود دارد مبنی بر اینکه نهادهای توسعه برخی از ایده‌هایی را که به عنوان ایده‌هایی بسیار مهم در اولین مرحله از حاکمیت قانون در نظر گرفته می‌شدند مورد پرسش قرار داده‌اند: پرسش در مورد جریان اصلی فرمالیسم؛ تردیدهایی فزاینده در مورد محدودیت‌های سفت و سخت مبتنی بر قانون اساسی در مورد اقدامات دولت؛ به رسمیت شناختن خطاها در مورد ایجاد پیوندهای حقوقی و اصلاحات از بالا به پایین؛ تأکید بر نیاز به پروژه

توسعه در بستر خاص؛ پذیرش نیاز به افق‌های زمانی طولانی؛ به رسمیت شناختن نیاز به اضافه کردن حقوق کارگران، حقوق زنان و حمایت زیست‌محیطی از قرارداد، حقوق مالکیت، ورشکستگی، و مقرراتگذاری اقتصادی؛ تصدیق نیاز برای تلاش ویژه برای تضمین دسترسی به عدالت و پرسش در مورد کفایت زمینه‌های مبتنی بر دانش. بنابراین، بانک جهانی اخیراً تردیدهایی را در مورد تعهدات اولیه فرمالیسم مطرح کرده است:

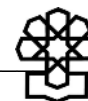
به نظر می‌رسد که عقل متعارف جدید در مورد حاکمیت قانون و توسعه در محافل مربوط به توسعه ریشه دوانیده است. تأکید می‌شود که حاکمیت قانون فرمالیستی که بر سازوکارهای نهادینه قانونی و استقلال مطلق از سیاست تأکید دارد، برای توسعه اقتصادی لازم است. اما تلاش برای ایجاد پیوند بین حاکمیت قانون فرمالیستی و توسعه و یا دمکراتیزه کردن کشورها ممکن است حقیقتاً نتیجه‌ای معکوس برای اقتصاد، نهادها و سیاست‌های توسعه در پی داشته باشد، به ویژه هنگامی که سازوکارهای غیررسمی کارآمدتر و مؤثرتر باشند.^۱

به‌طور مشابه، در یادداشت اخیر بانک جهانی در وبسایت رسمی‌اش، مشاهده می‌کنیم که آرام‌آرام پیچیدگی ارتباط بین فرمالیسم، استقلال قضایی و توسعه به رسمیت شناخته می‌شود: تأثیر اقتصادی مجموعه‌ای خاص از نهادها، اغلب به بستری که در آن قرار دارد بستگی دارد. برای مثال، نهادهای خاصی وجود دارند که نهادینه کردن تغییرات سیاستگذاری‌ها را برای دولت دشوار می‌کنند. این امر در برخی زمینه‌ها برای توسعه اقتصادی مفید است، البته تا زمانی که تعهدات دولت را قابل قبول‌تر سازد. به عبارت دیگر، در مواقع بروز بحران‌های اقتصادی یا تغییرات سریع، همین نهادها می‌توانند مانعی برای توانایی دولت به پاسخگویی مؤثر باشند. یک دادگاه قانون اساسی مستقل ممکن است مشوقی برای سرمایه‌گذاری خارجی به وسیله تضمین عدم دخالت خودسرانه قوه مجریه در ضبط اموال باشد، اما اگر از تصویب سریع سیاست‌های مورد نیاز برای خنثی کردن اثر بحران مالی جلوگیری کند، می‌تواند مانعی برای تشویق به سرمایه‌گذاری باشد.^۲

این گسست‌ها در دیدگاه‌های یکپارچه موجود در اولین مرحله از حاکمیت قانون، موازی با تحولات اندیشه‌های مربوط به سیاستگذاری توسعه، به‌طور کلی، بود. حتی کسانی که می‌اندیشیدند ایجاد بازارهای بدون نقص ممکن است، حال مشاهده می‌کردند که چنین برنامه‌ای مستلزم تلاش‌هایی وقت‌گیر و دشوار برای اصلاحات نهادی است. اما همان‌گونه که آشکار می‌شد که همیشه اشکال مختلفی از خطاهای بازار وجود دارد، در توجیه برخی درجات مداخله مبتنی بر مقرراتگذاری، تأکید به اشکال مختلف مقرراتگذاری و حقوق اداری منتقل شد. اینها از دیدگاه اصلی اولین مرحله از

1. World Bank, Legal Institutions of a Global Economy Homepage, <http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/index.htm>. 12, *Ibid*.

2. *Ibid*.



حاکمیت قانون فاصله داشت. در نهایت، به رسمیت شناختن اینکه روش‌های مشروع‌سازی گوناگونی برای رسیدن به رشد اقتصادی وجود دارد، هم در ایده «یک اندازه متناسب با همه» و هم راجع به اطمینان کامل به ایجاد پیوندهای حقوقی تردید به وجود آورد.

گسترش برنامه‌های اصلاحی و پالایش روش‌ها: تغییر در دیدگاه‌های رسمی به تغییر در برنامه‌های اصلاحی و ماهیت پروژه‌های درحال اجرا منجر شده است. بررسی سریع در برنامه‌های مبتنی بر توسعه بانک جهانی نشان می‌دهد که دستکم برخی از این نهادها بازاندیشی در پارادایم‌های خود را آغاز کرده‌اند. موارد قابل مشاهده عبارتند از:

- به رسمیت شناختن صریح خطاهای مربوط به برنامه ایجاد پیوندهای حقوقی و روش‌های از بالا به پایین،

- رد رویکرد «یک اندازه متناسب با همه» و تأکید بر نیاز به بستر پروژه‌های توسعه‌ای خاص مبتنی بر مشاوره با تمامی «سهام‌داران»،

- آگاهی از اینکه اصلاحات قانونی به یک افق زمانی طولانی نیاز دارد و نمی‌تواند به سرعت انجام شود،

- به رسمیت شناختن اهمیت حاکمیت قانون برای بخش‌های فقیرتر جامعه،

- حمایت از پروژه‌های حاکمیت قانون که در ارتباط با حقوق کارگران، حقوق زنان و حمایت‌های زیست‌محیطی هستند،

- پذیرش نیاز به دسترسی به عدالت به عنوان یکی از ابعاد برنامه‌های اصلاحات اقتصادی.

البته، همان‌گونه که آلواریو سانتو اشاره می‌کند، بانک جهانی صلاحیت کافی برای ابراز این ملاحظات به عنوان شاهدهی بر ایجاد تغییرات واقعی ندارد.

پرسش از پایه آگاهی: آخرین جنبه این موضوع، پرسش‌های مطرح شده راجع به مبنای آگاهی است که تمام برنامه بر مبنای آن استوار شده است. در حالی که بانک جهانی ارتکاب اشتباهاتی را در گذشته پذیرفته است، در انتشارات اخیر خود تأکید می‌کند که درحال حاضر یک مبنای قوی آگاهی و یک روش‌شناسی مؤثر برای هدایت پروژه‌های حاکمیت قانون وجود دارد. اما، حتی ناظران دلسوز بیرونی در مورد این تضمین پرسش می‌کنند. توماس کروترز، رئیس برنامه دمکراسی و حاکمیت قانون در بنیاد کارنگی برای صلح بین‌المللی، در مقاله اخیر خود تفکر رسمی در مورد طیف گسترده‌ای از مسائل را به چالش می‌کشد.¹ در جایی که بانک جهانی کاملاً در مورد برنامه‌های مربوط به حاکمیت قانون خود اعتماد دارد و جدول‌هایی برای تعیین کمیت مقدار حاکمیت قانون

1. Thomas Carothers, Promoting the Rule of Law Abroad: The Problem of Knowledge, Working Paper No. 34, Carnegie Endowment for Int'l Peace Rule of Law Series (2003).

ارائه می‌کند و نشان می‌دهد که افزایش حاکمیت قانون یعنی درآمد سرانه بالاتر،^۱ کروتز مقاله‌ای تکان‌دهنده می‌نویسد. او اعتبار جنبه‌های کلیدی متعارف حاکمیت قانون را مورد پرسش قرار می‌دهد. مواردی از این قبیل:

- حاکمیت قانون برای جذب سرمایه‌گذاری‌های خارجی لازم است،
- پیشرفت‌های فنی در اجرای عدالت برای دموکراسی لازم هستند،
- نظام دادگاه‌ها [قضایی] هسته اصلی «حاکمیت قانون» است.

کروتز روشن ساخت که با وجود گسترش برنامه‌های اصلاحی و پالایش روش‌ها، پروژه‌های حاکمیت قانون همچنان به مدل غربی گره خورده است - ممکن است کسی واژه *ایدئال* را به مدل غربی بیافزاید - پروژه‌هایی که در آن هسته اصلی حاکمیت قانون، قوه قضائیه مستقلی است که مقررات بی‌طرف را با روشی عینی اعمال می‌کند و با باور اینکه ایجاد چنین نهادی به‌نحو مستقیم و بدون هیچ مشکلی طیف گسترده‌ای از اهداف توسعه بازار و کاهش فقر را به انجام خواهد رساند. کروتز اشعار می‌دارد که به‌رغم شعارهای موجود، سازمان‌های مبتنی بر توسعه درس‌های کمی از تجربه‌های خود آموخته‌اند و هنوز موانع قابل توجهی در هر فرآیند نظام‌مند آموزشی در این زمینه وجود دارد.

فراتر از انتقاد: چه آینده‌ای برای حاکمیت قانون وجود دارد؟

تغییرات حاصله در دیدگاه‌های مربوط به توسعه و گسستی که در مفهوم اصلی حاکمیت قانون به وجود آمده است نشان می‌دهد که مسائل بسیار بازتر و روان‌تر از چیزی هستند که ابتدا به‌نظر می‌رسید. انتقادات مربوط به اجماع و اشنگتنی و اعتقاد صادقانه به قانون، باب جدیدی را در این گفتمان باز کرده است. لحظاتی که شفاف‌تر به‌نظر می‌رسند و گفتمان‌هایی که سیال‌ترند.

اما تردیدها ادامه دارد. آیا ما با موقعیتی سر و کار داریم که در آن امتیازات کوچکی برای نوع دیگری از تفکر در مورد حقوق و توسعه به دست آمده است، در حالی که هسته مرکزی همچنان باقی است؟ آیا این زمانی است که در آن ایده‌ها و استراتژی‌های جدید باید شانس برای جدی گرفته شدن داشته باشند؟ بانک جهانی برنامه اصلاحی خود را گسترش داده و آشکارترین خطاهای خود را در اجرا رد کرده است. همچنین برخی «نگرانی‌های اجتماعی» را به هسته مرکزی دیدگاه خود در مورد حق‌های اقتصادی افزوده است. اما دیدگاه بانک در مورد «حاکمیت قانون» هنوز بر مفروضات استواری در مورد ماهیت حقوق، رابطه بین حقوق و توسعه و ارتباط مدل‌های غربی مبتنی است. بنابراین سؤال این است: در این زمان که زمان بازنگری و شک جزئی است، آیا شانس واقعی برای به رسمیت شناختن استراتژی‌های توسعه جایگزین و راه‌های قانونی متفاوتی که

1. World Bank, supra note 9.



بتوان در مسیر رشد اقتصادی و آزادی سیاسی دنبال کرد، وجود دارد؟ برای مثال آیا ممکن است که پذیرش عمل‌گرایی بتواند جایگزین اعتقاد به فرمالیسم یا نئوفرمالیسم شود؛ توانمندسازی دمکراتیک بر اقتصاد مبتنی بر قانون اساسی اولویت پیدا کند؛ کاهش فقر به خودی خود هدف باشد تا اینکه نتیجه سرریز شدن سیاستگذاری‌ها یا پروژه‌های اضافی باشد؛ نگرانی‌های توزیعی در سیاستگذاری و در ساخت نهادها و مقررات قانونی مورد توجه ویژه قرار گیرد و تعادل بهتری بین یکپارچگی اقتصادی و رشد اقتصادی درونی صورت گیرد؟

به نظر می‌رسد این، شروعی برای معرفی ایده‌های جدید است. من به حال حاضر به‌عنوان نقطه عطفی می‌نگرم، لحظه‌ای که در آن امکان حرکت فراتر از انتقادات برای بازسازی صرف وجود دارد. بنابراین من فکر می‌کنم که روشنفکران مترقی باید به‌طور سازنده درگیر با موضوع حاکمیت قانون شوند. من از ارزش‌هایی مانند کرامت انسانی، برابری و انصاف که در درون ایده حاکمیت قانون وجود دارد حمایت می‌کنم. من قبول می‌کنم که نظام‌های قانونی موجود لزوماً دربردارنده این ارزش‌ها نیستند و تا حدودی می‌توانند آنها را انکار کنند در حالی که در راه حمایت از آنها گام برمی‌دارند. اما همه ما می‌دانیم که این نهادهای قانونی موجود عرصه‌هایی هستند که در آن مبارزه برای چنین ارزش‌هایی می‌تواند از راه‌های بدون خشونت ادامه یابد.

این بدان معناست که این مبارزه برای اهداف مترقی می‌تواند با تلاش‌هایی که برای ایجاد مفهومی به نام «حاکمیت قانون» می‌شود، سازگار باشد. این موضوع امکان شکل دادن به برنامه‌های توسعه حاکمیت قانون برای تمام مردم و نه تنها نخبگان اقتصادی را افزایش می‌دهد. در کشورهای درحال توسعه گروه‌هایی هستند که تنها به دنبال دستیابی به همین هدف تلاش می‌کنند. اندیشمندان کشورهای توسعه‌یافته این فرصت را دارند - و البته این تعهد را - که همراه آنها برای شناسایی خطرات و رفع مخاطرات حال حاضر کار کنند.

منابع و مأخذ

در پاورقی‌های گزارش درج شده است.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره ۵ مسلسل: ۱۲۴۷۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: حاکمیت قانون، حقوق، سیاستگذاری و توسعه

نام دفتر: گروه مطالعات محیط کسب و کار

مترجم: سمیه عالی

ناظر علمی: احمد مرکزالمیری

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: مریم احمدیان

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. حاکمیت قانون

۲. حقوق و توسعه

۳. سیاستگذاری

۴. حقوق و اقتصاد

۵. کمک‌های توسعه‌ای

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۵/۴