




کمیته حقوق بشر
حقوقدانان انگلستان و ویلز
(BHRC)

حاکمیت قانون و انکشاف بشري

افغانستان

می ۲۰۰۸

نشرات کمیته حقوق بشر
حقوقدانان انگلستان و ویلز
لندن - (BHRC) 

فهرست مطالب

۵	معرفی:
۵	حاکمیت قانون و انکشاف:
۸	انکشاف بشری
۱۱	شاخص انکشاف بشری (HDI)
۱۲	بانک جهانی
۱۳	نتیجه

مقدمه ای بر:

حاکمیت قانون و انکشاف بشری

معرفی:

عبارات حاکمیت قانون و انکشاف بشری هر دو واژه هایی هستند که در حال حاضر به کثرت از آنها استفاده میشود. با اینحال هر دوی این عبارات مبهم اند و میتوانند معانی و تعبیر مختلفی را به خود بگیرند. علاوه بر آن، درک مفاهیم قانون و انکشاف آنقدر در حال تکامل است که توافق نظر بین المللی در میان نهادهایی همچون بانک جهانی، صندوق بین المللی پول، سازمان ملل و نهادهای دیگر، با گذر زمان تغییر میکند.^۱

حاکمیت قانون و انکشاف:

طوری که بحث خواهد شد، انکشاف برای افراد مختلف معانی متفاوت دارد. برای هدف این نوشته و مطابق به گزارش اخیر برنامه انکشافی سازمان ملل متحد در مورد انکشاف بشری در افغانستان سال ۲۰۰۷، عبارت انکشاف بشری به منظور اشاره مشخص به گستردگی انتخاب و تواناییهای افراد به کار میرود. تمرکز این عبارت بر روی آزادیهایست که مردم از آن بهره میگیرند و نه فقط انکشاف نهادها و رشد اقتصادی. انکشاف بشری مورد نظر، نه تنها به نتایج انکشاف میپردازد، بلکه به پروسه هایی که از طریق آن این نتایج به دست آمده نیز علاقه دارد. توافق عمومی بر این است که بخشی از رسیدن به اهداف انکشاف بشری و نگهداشت این اهداف، بستگی به موثریت حاکمیت قانون در تمام جوامع دارد. از اینرو، در حالی که انکشاف بشری یک هدف معنوی است، حاکمیت قانون یک عنصر مهم در عملکرد جامعه قلمداد میشود. حاکمیت قانون به صورت تفکیک ناپذیری با اهداف ثبات و امنیت، رفاه اقتصادی، بهبود زندگی اجتماعی و توانمندی سیاسی ربط دارد.

^۱ مراجعه شود به گزارش انکشاف بشری افغانستان ۲۰۰۷، از UNDP برای تحلیل تازه از وضعیت در افغانستان.

هیچ تعریف واحد جهانی برای حاکمیت قانون نیز وجود ندارد. این امر در عرصه انکشاف مشکل را دوچندان میکند. چراکه نه تنها تعابیر متفاوتی نسبت به انکشاف وجود دارد که ممکن هست دربرگیرنده ملاحظات حقوقی متفاوت باشد، بلکه هیچ تعریف یکسانی نیز از منظور حاکمیت قانون وجود ندارد.

آکادمیسین ها از رشته های مختلف مانند علوم سیاسی، فلسفه، جامعه شناسی، مردم شناسی، مطالعات انکشافی و حقوق، همه تعاریفی را ارائه کرده اند که بنا به هدف نویسنده و زمینه ای که این تعاریف در آن نوشته شده، متفاوت هستند.

برخی از آکادمیسینها به دو بخش اصلی حاکمیت قانون اشاره کرده اند: رسمی و ذاتی. توجه رسمی گرایان بیشتر تمرکز بر مشخصه های رسمی قانون و سیستم قضایی است. آنها بیشتر طرفدار روند و مراحل هستند تا نتیجه نهایی. اما از سوی دیگر طرفداران گرایش ذاتی، بیشتر به بررسی محتوای قانون و نورمهای آن و همچنین جنبه های اخلاقی آن میپردازند.

بنابراین رسمی گرایان یا فورمالیستها خواهان تاکید بر (۱) انتشار علنی قانون؛ (۲) سیستم قضایی حرفه ای (۳) یک نهاد با کفایت انفاذ قانون که تصامیم را اجرا میکند، هستند. اما برخورد ذاتی گرایان، بیشتر بر (۱) یک حکومت وابسته به قانون، (۲) تساوی در برابر قانون، (۳) قانون و نظم (۴) پیش بینی و تصمیم های موثر و (۵) حقوق بشر، تاکید میکند.

سازمان ملل متحد قبلا حاکمیت قانون را به صورت ذیل تعریف کرده است. "یک اصل حاکمیت که در آن تمام افراد، انستیتوها، و نهادها، چه عمومی و چه شخصی، به شمول خود دولت، در برابر قانون پاسخگو باشند و این قانون به صورت علنی انتشار یابد، به صورت مساویانه نافذ بوده و به صورت مستقلانه دآوری شود و همچنان با نورمها و استانداردهای بین المللی همخوانی داشته باشد."^۲

برایانت گارث در مطالعه خود روی تئوری و عمل قانون و انکشاف در سی سال گذشته، استدلال میکند که عدم موجودیت هم نظری میان متخصصان حقوقی و تئوریسن های انکشافی، عمل کننده

^۲ گزارش کوفی عنان، دبیر کل سابق سازمان ملل متحد، حاکمیت قانون و عدالت انتقالی در جوامع در حال جنگ و پس از جنگ، ۲۳ آگوست ۲۰۰۴

ها و نهادها، در مورد معنای حاکمیت قانون، به صورت چشمگیری در ناکامی اولین جنبش قانون و انکشاف در دهه ۱۹۷۰ نقش داشته است.^۳

تعدادی از آکادمیسینها مقالات مخربی در مورد ابتکارات قانونی در جوامع پس از جنگ نوشته اند. برخی ها استدلال کرده اند که در اری از ششم کشورها، ارتقاء حاکمیت قانون تبدیل به یک تشکیلات امپریالیستی شده که در آن ساختارهای خارجی اداری با حمایت ارتشهای بزرگ بر جوامعی حکومت میکنند که برای حاکمیت بالای خود نامناسب یا نامآماده تلقی شده اند.

تعبیر از حاکمیت قانون برای انواع اصلاحاتی که در یک جامعه رویدست است اهمیت دارد. نمیتوان فرض کرد که یک تعریف آزاد الزامی از نظریات ضدونقیض است. مهم این است که تفهیم‌های از حاکمیت قانون را بسط داد که نسبت به زمینه و محیط محلی حساس باشد. مد نظرگرفتن ساختار قشری یک جامعه نیز به همان اندازه مهم است. قوانینی که ممکن است برای یک گروه در یک کشور مفید باشند میتوانند برای گروه دیگری مخرب باشند. در شکل دادن نظریه ای راجع به معنای حاکمیت قانون، این مهم است که رابطه میان حاکمیت قانون، حقوق بشر و انکشاف در نظر گرفته شود.

جوزف راز، با عباراتی امرانه حاکمیت قانون را اینگونه تعریف میکند: "مردم از قانون اطاعت کنند و قانون آنها را رهبری کند." ولی این تعریف چیز زیادی در مورد محتوای حاکمیت قانون نمیگوید. ژان ژاک روسو میگوید فقط کشوری که مبتنی بر برتری قوانین موضوعه هست، میتواند عدالت و آزادی را در شکل مقام صاحب اختیار، تامین کند. این ایده به این موضوع منتج شد که حاکمان با در نظرداشتن قانون حکمروایی کنند و نه اینکه قدرت بی حد و حصری داشته باشند.

عبارت "حاکمیت قانون" به حقوقدان انگلیسی اندرو وین دایسی، منسوب شده که حاکمیت قانون را به عنوان شکلی از نهادهای سیاسی انگلستان از دو جنبه تعریف کرد: (۱) که هیچ کس نباید تنبیه شود مگر به خاطر نقض مشخص قانون، و (۲) همه کس در هر سطحی که هست باید نسبت به قوانین عادی آن سرزمین پاسخگو باشد.^۴

^۳ برابانت گارت، ایجاد سیستمهای قضایی نیرومند و مستقل از طریق قانون و انکشاف جدید: پشت پرده پارادوکس برنامه های

وفاقی و نتایج نامیدکننده دائمی (۲۰۰۲) ۵۲ بازنگری قانون دپاول ۳۸۳، ۳۸۵.

^۴ مراجعه به دیسی، دیباچه ای بر مطالعه قانون اساسی (چاپ هشتم، ۱۹۱۵) ص. ۱۸۳.

گزارش سال ۲۰۰۷ UNDP به چهار بعد اشاره میکند که چارچوب حاکمیت قانون در افغانستان را نشان میدهد: (۱) استقلال نهادهای حاکمیت قانون، (۲) قوانین عمومی و منصفانه (۳) انفاذ مساویانه (۴) همخوانی با اصول حقوق بشر.^۵

اینها همه ابعاد اساسی حاکمیت قانون هستند و یک عنصر اضافهء مهم هم دسترسی به قانون و عدالت است.

انکشاف بشری

فوق العاده مشکل است که بتوان نظریه انکشاف را تعریف کرد. انکشاف هم مجموعه ای از اهداف است و هم روندهایی که از طریق آن حصول این اهداف میسر میشود. تئوریسین های انکشاف به هر دوی اینها از دیدگاه بزرگ (ماکرو) و از دیدگاه کوچک (مایکرو) نگاه کرده اند. به عبارت دیگر انهایی که توجه شانرا روی دولت و سازمان های سیاستگزار متمرکز کرده اند و انهایی که تاثیر سیاستهای انکشافی بر افراد را مطالعه میکنند.

تئوری قانون و انکشاف در دهه ۱۹۶۰ بعد از تئوری "مدرنیزه" شدن انکشاف آغاز شد. بر اساس این تئوری جهان در حال توسعه "عقب مانده" هست و اگر در این کشورها نهادهای اقتصادی، سیاسی و اجتماعی شبیه به نهادهای غربی ایجاد شوند، حتماً پیشرفت اقتصادی بدنبال خواهد داشت. از اینرو، به عنوان بخشی از این رویکرد، هدف متخصصین اولی کمک به کشورهای در حال توسعه، ساختن نهادهای قضایی مدل غربی بود. این امر منجر به آن شد که رواجهای قومی و فرهنگی و نقش آن در انکشاف نادیده گرفته شود. در عمل، حقوقدانان آموزش دیده در غرب تاثیری بسیار شگرف در پیش نویس قوانین کشورهای در حال توسعه داشته اند و همچنین نسبت به مسائل مرزی این کشورها توصیه های حقوقی ارائه میکردند.

در اواخر دهه ۱۹۷۰ این تئوری مدرنیزه کردن، از نظرها افتاد. بسیاری دریافتند که تلاشها در سطوح بالا یا ماکرو، به قشرهای پایین جامعه و فقرا کمکی نمیکند. همین امر منجر به ظهور تئوری انکشاف در سطوح پایین یا مایکرو شد. این تئوری فرض را بر آن میگردد که فقر ناشی از عدم دسترسی به منابع اولیه مورد نیاز انسانهاست و اینکه عدم دسترسی به این منابع ناشی از نداشتن قدرت در روابط اجتماعی است.

^۵ گزارش UNDP ص. ۶

بنا براین تئوری سطح پایین دو فرضیه دارد. اول، این فرضیه که انکشاف باید یک روند مداوم باشد تا به قشر فقیر کمک کند که خود را توانمند سازند تا بتوانند بر شرایط خود فائق آیند، به منابع دسترسی داشته باشند و برای منافع خود به صورت جمعی اقدام کنند. فرضیه دوم اینکه انکشاف بیشترین موفقیت را در صورتی خواهد داشت که قشر محروم جامعه برای غلبه بر موانع بهبود اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی خود را سازماندهی کنند. در عمل انکشاف سطح پایین چندبعدی است و شامل اهداف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی از جمله آموزش، ادبیات، خدمات صحی، بهبود درآمد و محو فقر، حفظ محیط زیست و مشارکت اجتماعی میباشد.

در دهه ۱۹۸۰ چندین سازمان ظهور کردند که تمرکز آنها بر قوانین و تئوریهای انکشافی سطح پایین بود، از جمله مرکز بین المللی حقوق در انکشاف در سال ۱۹۸۲، انستیتوت حقوق انکشاف بین المللی، در سال ۱۹۸۳، و انجمن بین المللی مطالعات حقوقی جهان سوم که در سال ۱۹۸۰ تشکیل شدند.

رهبری نظریه قادر بودن برای انکشاف را آمارتیا سن، اقتصاددان و آکادمیسین بر عهده داشت که گسترش آزادی را در دو شاخصه " (۱) نهایت اولیه و (۲) وسایل اساسی انکشاف"، تعریف کرده است.^۶

کار آمارتیا سن بر روی عوامل قحطی، و نشان دادن این که چرا هزاران نفر ممکن است از گرسنگی بمیرند حتی اگر روند تولید غذا در آن کشور از بین نرفته باشد، نظر عمومی را تغییر داد و تحلیل‌های او در مورد فقر به صورت گسترده ای نفوذ پیدا کرد. وی با این استدلال که محاسبات ساده درآمد سرانه برای ارزیابی استاندارد زندگی کافی نیست، به ایجاد شاخصه انکشاف بشری سازمان ملل متحد دست زد که این شاخصه به معتبرترین منبع مقایسه رفاه در کشورهای مختلف تبدیل شد. آمارتیا سن میگوید " در کشوری که مستقل بوده، انتخابات به طور مرتب برگزار شود، احزاب مخالف که بتوانند انتقاد کنند وجود داشته باشند و به روزنامه ها آزادانه وبدون سانسور اجازه تحت سوال قراردادن سیاستهای دولت میسر باشد هرگز قحطی رخ نمیدهد".

او افسانه های را راجع به برتری آنچه که "ارزشهای آسیایی" خوانده میشد رد کرد، چیزی که زمانی توسط کسانی مانند کی کوان یو، از سنگاپور تبلیغ میشد و مورد قبول بسیاری از سیاستمداران غربی و رهبران تجاری اقتدارگرا بود.

^۶ آمارتیا سن، انکشاف به مثابه آزادی (۲۰۰۱) ص ۳۶ و همچنین رجوع کنید به ص ۷۴-۸۶

تمرکز دکتربین ارزشهای آسپایی بیشتر بر اهمیت رشد اقتصادی بود و تا حد زیادی حقوق فردی را نادیده میگرفت.

مطابق نظریه قادربودن آزادی عبارت است از اولاً تعقیب چیزی که یک فرد انتخاب کرده و ثانیاً داشتن حق انتخاب در مورد کردن و یا نه کردن یک یا چندین کار. به اصطلاح دیگر "آزادی برای عمل" و "آزادی از قید".

یکی از جنبه های مهم نظریه قادربودن در پلورالیزم ذاتی آن است. این نظریه با تاکید بر مخالفت آزادی با رابطه میان کیفیت های خاص (ثروت، تحصیلات، صحت) به عنوان هدف انکشاف، قادر است از ناهمخوانی میان کیفیتهای خاص و نورمهای ارزشی اعتراض آمیزشان جلوگیری کرده و به عنوان مبنایی برای همکاری عمل کند. اصل کلیدی آزادیت و بنابراین در این مفهوم، هر برنامه انکشافی باید به عنوان اصل نهایی، آزادی حداکثری را در نظر داشته باشد.^۷

برعلاوه پلورالیزم نظریه قادربودن هم به ابزار و هم به نتایج انکشاف بسط میابد. فلهاذا اینکه انکشاف چگونه باید به دست آید بی تفاوت است. از اینرو امارتیا سن یک مسیر یا یک مجموعه از ابزار را به عنوان یک راه حل کلی ارائه نمیکند.

به عنوان مثال در مورد موثریت این تئوری، میتوان به موضوع فقر اشاره کرد. نظریه انکشاف مبتنی بر اقتصاد، به فقر به عنوان یک مسئله درآمد و قدرت خرید از پس منظر فردی نگاه میکند. روش سن این است که فقر را به عنوان "محرومیت از قادربودن" تلقی میکند. از اینرو، یک زندگی فقیر آن زندگیست که محروم از انتخاب و قادربودن انتخاب است و نه فقط محروم از منابع مالی. این نظریه درآمد کم را فقط یکی از چند عنصر ذی نفوذ بر محرومیت میداند.

یک مفهوم مرتبط دیگر از انکشاف بشری مبتنی بر حیثیت انسان و ارزش های انسانیتست که توسط آن سان سوچی ارتقاء یافته است.^۸

^۷ به طور عمومی راجع شود به تام رینگر، انکشاف، اصلاح و حاکمیت قانون: چند توصیه برای درک مشترک از "حاکمیت قانون" و جایگاه آن در تئوری و عمل در انکشاف {۲۰۰۷} ۱۰ نشریه بیل حقوق بشر و قانون انکشاف ۱۷۸-۲۰۸

^۸ آن سان سوچی، آزادی، انکشاف و ارزش انسانی، ۶ ج. دموکراسی ۱۱ (۱۹۹۵)

با اینحال، مکتب دیگر پژوهشگران موسوم به اقتصاددانان بنیادی نوین، که در زبان انگلیسی بنام **The New Institutional Economists (NIE)** یاد می‌شوند، انکشاف را با معیارهای اقتصادی میسنجد. آنها استدلال میکنند که شاخصه های اقتصاد مدرن و انکشاف یافته مثل قرارداد، تضمین، مقررات و مکانیزم اجرایی موثر در واقع نتیجه حقوق مالکیت هستند که به روشنی تعریف شده و قابل انفاذ میباشند. این همان حقوقیست که اقتصادهای در حال انکشاف فاقد آنند.

از اینرو، براساس نظریه اقتصاد بنیادی نوین، حاکمیت قانون به منظور ایجاد نهادهای موثر برای تعریف روشن از حق مالکیت و انفاذ این حق میباشد.

شاخص انکشاف بشری (HDI)

ادراة انکشافی سازمان ملل متحد **UNDP** چهار شاخص انکشاف انسانی را برای گزارشدهی و سنجش انکشاف ایجاد کرده است. این شاخص ها عبارتند از شاخص انکشاف بشری (HDI) شاخص انکشاف جنسیتی (GDI) شاخص فقر انسانی (HPI) و سنجش توانمندی جنسیتی (GEM). شاخص انکشاف بشری مهمترین آنها میباشد.

اولین گزارش انکشاف بشری **UNDP** در سال ۱۹۹۰ یک راه جدید سنجش انکشاف را با ادغام شاخصه های عمر متوقع، دستیابی به آموزش، و درآمد در یک شاخص ترکیبی انکشاف بشری، معرفی کرد. نکته مهم این شاخص، ایجاد یک آمار واحد بود که به عنوان چارچوبی برای هم انکشاف اجتماعی و هم اقتصادی مورد استفاده قرار میگرفت. شاخص انکشاف بشری برای هر جنبه انکشافی میزان حداکثر و میزان حداقل را تعیین میکند که گل پست (Goalpost) خوانده میشوند، و سپس جایگاه هرکشور را در ارتباط با این گل پستها مشخص میکند که به صورت ۰ و ۱ نشان داده میشوند. با همه اینها، شاخص انکشاف بشری شامل سنجش مقیاسهای دیگر پیشرفت انسانی، مثل آزادی سیاسی، مشارکت اجتماعی، امنیت فیزیکی و حاکمیت قانون نیست. بنابراین این شاخص منعکس کننده تمام ویژگیهای پیچیده انکشاف انسانی نیست، اما با اینحال تصویر کلی بزرگتری از انکشاف را نسبت به دیگر شاخصها مثل شاخص تولید ناخالص ملی، نشان میدهد.

بانک جهانی

بانک جهانی در آستانه بحران اقتصادی جنگ جهانی دوم ایجاد شد. نقش اولی آن تامین قرضه برای پروژه های دراز مدت به منظور بازسازی و انکشاف اقتصادی کشورها بود. در دهه های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ میلادی، بانک جهانی نقش خود را توسعه داد و با سرمایه گذاری در پروژه های انکشاف بشری و ضد فقر، "رشد مساویانه" را تشویق کرد.^۹

بعد از بحران قرضه در سالهای ۱۹۸۰، بانک جهانی توجه خویش را بار دیگر بر اعطاء قرضه های ساختاری گسترده اقتصادی (macroeconomic) معطوف نمود. در این روش از سیاست "مشروط" استفاده میشد که براساس آن لازم بود کشور دریافت کننده قرضه های ساختاری، اصلاحات مالی را در زمینه تورم، کسر بودجه عمومی، آزادسازی تجارت و سرمایه گذاری خارجی، نرخ اسعار و اصلاحات در عرصه مالی و اراضی خود ایجاد کند. این شرایط به نام "توافق واشنگتن" نیز یاد میشود، زیرا اصلاحات ساختاری یکجا با صندوق بین المللی پول (IMF) طراحی و پیشبرده میشد.

روش های توافق واشنگتن تا حدود زیادی ناکام ماند - فقط یک سوم کشورها که واجد این شرایط بودند، موفق به انجام آن شدند. بعد از آن، بانک جهانی به خاطر توجه بسیار ناچیز به "انسان کوچک" و بعد انسانی انکشافی و عدم هماهنگی تلاشهایش با دیگر نهادهای بین المللی انکشافی با انتقادات شدیدی روبرو شد.

بنابراین، در دهه ۱۹۹۰ بانک جهانی بار دیگر تلاشهایش را هم در جهت اقتصاد گسترده و هم انکشاف بشری متمرکز ساخت. این امر سرانجام منجر به پیشنهاد موسوم به "چارچوب جامع انکشافی" گردید که توسط رئیس بانک جهانی جیمز وولفینسون پخش شد.

هسته اصلی پیشنهاد مذکور یک ماتریکس است که رابطه متقابل میان عناصر انکشاف (استراتژیهای ساختاری، انسانی، فیزیکی و سکتوری) را با نهادها (دولت، سازمانهای چند جانبه و

^۹ برای بررسی بیشتر در این زمینه مراجعه شود به: ریچارد بلیک، پیشنویس جامع چارچوب انکشافی بانک جهانی و مایکرو-پارادگم قانون و انکشاف (۲۰۰۷) ۳ جورنال بیل، حقوق بشر و قانون انکشاف، ۱۸۹-۱۵۹

دوجانبه، نهادهای مدنی، سکتور خصوصی) نشان میدهد. با استفاده از این ماتریکس، نهادهای انکشافی میتوانند تلاشهای خود را با در نظر داشت این چهار اصل هماهنگ سازند:

- اهداف و استراتژیهای انکشافی به صورت انفرادی توسط کشورها رهبری میشود
- انکشاف باید ضمن تمرکز بر مشکلات اجتماعی و نیز اقتصادی خصلت و همه گیر داشته باشد
- تمام نهادهای انکشافی باید در تعیین و تطبیق پالیسی انکشافی دخیل باشند.
- انکشاف باید یک روند مشارکتی و دارای برنامه های درازمدت باشد.

نتیجه

اغلب به نظر میرسد پالیسی های انکشافی بدون یک درک کامل و روشن از مشکلات پیچیده ای ایجاد شده که در این عرصه نقش دارند. برای باز تاب سالم نفع دراز مدت جوامع در مجموع، بسیار مهم است که انکشاف با نگاه کلی، حاکمیت قانون به عنوان بخشی از این پروسه و هر دوی اینها به طور درست در پرتو اوضاع هر جامعه نگریسته شوند.