

کیامرث جهانگیر*

سازوکارهای کنترل قدرت (مبانی و عملکردها)

چکیده:

قدرت کاربردی دوسویه برای جوامع مدنی دارد؛ از یک سو به عنوان ضامن تحقق حقوق، امنیت و آزادی ضرورتی اجتناب‌ناپذیر برای جوامع مدنی شمرده می‌شود و از سوی دیگر اگر تحت کنترل و نظارت قرار نگیرد ممکن است خود به عنوان قویترین عامل تعددی به حقوق، امنیت و آزادی‌های مدنی بکار گرفته شود. بررسی نظری ماهیت قدرت و فلسفه وجودی آن از دیدگاه‌های متفاوت و نیز بررسی و تجزیه و تحلیل اقدامات عینی و عملی آزادیخواهان، مبارزان و علمای سیاسی در جهت کسب حقوق و آزادی‌های فردی و کنترل قدرت، در مجموع به ما کمک خواهد نمود تا جایگاه درست قدرت در جوامع مدنی را به عنوان هدف اصلی این مقاله تبیین نماییم.

واژگان کلیدی:

خداوند، قدرت، کنترل، آزادی، حقوق، مدنیت، امنیت، فرد جامعه، امانت، خلافت، تفکیک قوا، عدم تمرکز، افکار عمومی، فرهنگ، مسئولیت، مطبوعات، پاسخگویی.

مقدمه

بحث روی مکانیسم‌های کنترل قدرت دولت در طول تاریخ سیاست از مسائل مهم و بحث‌انگیز این رشته از علوم انسانی بوده است.

اندیشمندان سیاسی همیشه در پی نحوه خوب اداره سیاسی یک جامعه، قدرت عالی را برای دولت، تجویز می‌نموده‌اند، زیرا اگر این چنین قدرتی را دولت نداشته باشد قادر به ایجاد امنیت و اعمال حاکمیت در داخل محدوده سرزمینی خود نخواهد بود، اما این قدرت که توان سرکوب همه متجاوزین به حقوق مدنی (به معنای عام مدنیت) را دارا شده است ممکن است به فساد بیفتد و خود، متجاوز به حقوق افراد جامعه بشود، در این صورت چه باید کرد؟

در ازمنه مختلف این سؤال برای اندیشمندان سیاسی همواره مطرح بوده است. و همگی در پی راه‌کارهایی برای کنترل قدرت دولت در حد اعمال فلسفه وجودی آن بوده‌اند. عده‌ای از دانشمندان سیاسی در این راستا، دولت را مطلق و حتی مقدس کرده و قدرت نامحدود و غیرمشروطه را برای وی قائل شده‌اند.

عده‌ای دیگر از دانشمندان سیاسی استدلال کرده‌اند که قدرتی که توان سرکوب همه متجاوزین به حقوق مدنی را دارا شده است ممکن است به فساد بیفتد و خود متجاوز به حقوق افراد بشود، و لذا لازم است حد و حدود قدرت و وظایف دولت مشخص بشود و با مکانیسم‌های کنترلی فقط در حد و حدود وظایف خود عمل نماید، تا از این رهگذر حقوق افراد تأمین و امنیت واقعی، که لازمه یک جامعه مدنی است، برقرار گردد.

علی‌ایحال تعیین حدود قدرت دولت و تعیین مکانیسم‌های کنترلی برای آن، تکیه بر رعایت حقوق افراد داشته، و توجه به رعایت حقوق افراد، خود متکی به نظریه‌هایی است که بررسی این نظریه‌ها، ما را به ریشه‌ها، ماهیت و علل اصلی تعیین حدود قدرت دولت و مکانیسم‌های کنترلی بر آن، به نحو مطلوبی آگاه خواهد نمود؛ ما در حدی که در حوصله این مقاله باشد به بررسی مختصر این نظریه‌ها می‌پردازیم.

هر چند که نظریه تحدید قدرت دولت در ازمنه تاریخی مطرح بوده است اما بروز و ظهور جدی این نظریه‌ها و به‌کارگیری وسیع آنها در دوران معاصر با اعلان رسمی حقوق و آزادی‌های فردی در جوامع گوناگون و تبیین حقوق فرد، که خود نوعی تحدید قدرت دولت به‌طور اصولی می‌باشد، تجلی پیدا کرده است؛

ابداع و دسته‌بندی روش‌های جدید کنترل قدرت دولت که به دنبال تبیین حقوق و آزادی‌های

فردی و برای دفاع از آن مطرح شده است از مهم‌ترین بحث‌های این رشته از علوم در دوران معاصر می‌باشد.

در بحث اخیرالذکر خواهیم دید که دانشمندان برای کنترل قدرت دولت از یک طرف درصدد تجزیه قدرت و غیرمتمرکز نمودن آن برآمده‌اند و از طرفی دیگر درصدد برآمده‌اند تا روش‌هایی را ابداع نمایند که هر جزء قدرت دولت توسط جزء دیگر آن کنترل بشود و یا اجازه تعدی به جزء دیگر را نداشته باشد.

علی‌ایحال بحث روی حقوق و آزادی‌های افراد و مکانیسم‌های کنترل قدرت دولت یکی از اساسی‌ترین بحث‌های رشته علوم سیاسی می‌باشد که همواره علمای این رشته درصدد تبیین آن برآمده‌اند، امید است که این کوشش، به عنوان کمکی هر چند مختصر در جهت اعتلای این بحث و نیز حفظ «آزادی»، این بهترین گوهر بشریت، مورد استفاده قرار گیرد.

مبحث اول - نظریه‌های مربوط به ماهیت و علل تحدید قدرت دولت

مجموعه نظریه‌هایی که ماهیت و علل تحدید قدرت دولت را تبیین می‌نماید را می‌توان به سه دسته تقسیم نمود:

- الف - نظریات مربوط به اصالت فرد
- ب - نظریات مربوط به اصالت طبیعت
- ج - نظریات مربوط به حاکمیت خداوند

الف - نظریه اصالت فرد

در این نگرش فرد است که حقیقت اولی و موجودیت اساسی را تشکیل می‌دهد. محور حیات اجتماعی نیز فرد است. انسان حیوانی اجتماعی است، از این جهت که قابلیت تحمل تنهایی را ندارد و قادر نیست منفرداً احتیاجات خود را برآورده نماید. پس زندگی جمعی ضرورتی است که غالباً با سعادت همراه است. اجتماع، ارزش‌های مدنیت را حفظ، و مزایای آن را میان افراد خویش توزیع می‌نماید. در اجتماع نیز هدف عالی، همان فرد است؛ و همه چیز تابع مصالح وی می‌باشد. اجتماع واقعیت فرعی و وجود تبعی است، اجتماع برای این است که، برای هر فرد امکان زیستن و کامل شدن را به مقتضای طبیعت خاص وی تأمین می‌کند.

بر عکس نظریه اصالت جمع، به جای اینکه جماعات بشری را به اجتماع سلول‌های

تشکیل دهنده بدن، تشبیه کنیم و هر یک از این سلول‌ها را به اعتدال بدن، که منظور اصلی است، وابسته بدانیم، می‌توانیم آنها را به «اجتماع تابلوهای» که یک نمایشگاه نقاشی را تشکیل می‌دهند تشبیه نماییم، که منظور اصلی از آن، مورد توجه قرار گرفتن هر یک از آنها به تنهایی است و هرگز مقصود اصلی و اساسی حسن ترتیب و اعتدال عمومی آنها نیست.

انسان در وضع طبیعی گرفتار ناملايمات و سختی‌ها و ناامنی‌ها در زندگی شخصی بوده است. منظور و غایت از تشکیل اجتماع سیاسی آن است که اشخاص ناملايماتی را که از زندگی در وضع طبیعی تحمل می‌کردند چاره‌جویی کنند. (۱)

در وضعیت طبیعی هر کسی مسئول امنیت و دفاع از خویش است، روابط بر مبنای تنازع بقاء است، نتیجه آن نیز انتخاب اصلح براساس قدرت و توان برای حیات و مقابله با رقبای دشمنان است. بنابراین ضمانتی برای دفاع از حقوق وجود ندارد. در چنین شرایطی هدف مردم از تشکیل جامعه سیاسی، پیدایش قدرتی برای احقاق حق بوده است.

انسان برای تشکیل جامعه سیاسی از طریق قرارداد عمل نمود، اولین قرارداد مربوط به حیات اجتماعی است، اما صرف حیات اجتماعی، تأمین‌کننده نیازها و اهداف نبوده است بلکه ضامن اجرایی دیگری ضروری بود که موجب قرارداد دوم برای تشکیل دولت و حکومت شد. بنابراین حکومت برای تأمین اهداف خاصی به ویژه تضمین حقوق فردی پدید آمده است. به عبارت دیگر کارکرد حکومت، خدمت به منافع و مصالح یکایک شهروندان و ارتقای آزادی ایشان است. (۲)

وظایف زمامداران عبارت است از: حفظ علایق اجتماعی که برای نمود و تکامل هر انسان لازم است. (۳)

حکومت به خاطر مردمی که آن را به وجود آورده‌اند وجود دارد. هدف حکومت، خیر اجتماع و رفاه مردم تحت فرمانروایی‌اش است. (۴)

در این نگرش دولت (حکومت) به یک دستگاه بزرگ بیمه شبیه است و حتی الامکان باید وظیفه‌اش به همینجا محدود گردد و باید پیوسته مراقب باشیم تا در منافع و علایق ما دخالت نکند چه اگر حکومت دخالت نکند این منافع بهتر تأمین خواهد شد. (۵)

قدرت مطلق دولت به معنی انحصار قدرت و تصمیم‌گیری مغایر با فلسفه حیات اجتماعی است و این بازگشت به وضع طبیعی است، چه براساس این نظریه پیدایش جامعه سیاسی بدین معنی بوده است که به جای اینکه هر کسی برای احقاق حق خود بکوشد، همه قدرتی را بر خود

فرمانروا سازند تا هر وقت آسیبی به آنان رسید یا نزاعی پیش آمد، بتوانند به آن قدرت متوسل شوند.

در جامعه‌ای که قدرت مطلق و سلطان مطلق‌العنان وجود دارد، در حقیقت جایی است که کسی نباشد تا ستم‌دیدگان بدو متوسل شوند. در چنین جایی، اجتماع سیاسی موجود نبوده و اشخاص هنوز در وضع طبیعی‌اند. افراد اگر از رهبران آسیبی ببینند، «داوری» نمی‌یابند که شکایت به او برند، کسی نیست که بتواند بی‌طرفانه و از روی عدالت و با قدرت میان سلطان و رعیت داوری کند، هر جا «دو فرد آدمی» باشند که بین آنها «داور» بی‌طرفی برای قضاوت نباشد آن «دو فرد» در وضع اجتماعی نیستند و در وضع طبیعی به سر می‌برند.

وضع کسانی که در زیر حکم سلطان مطلقند بدتر از کسی است که در وضع طبیعی است، چون این فرد در وضع طبیعی آزاد است که به احقاق حق خود برخیزد (تا آنجا که توان دارد) اما اگر سلطان مطلق مال او را بگیرد، نه داوری هست که بدو متوسل شود و نه خود می‌تواند دفاع کند و مقام او به مرتبه پست‌ترین موجودات تنزل کرده است و باید همه نامایمات وضع طبیعی و بدتر از آن را تحمل کند. (۶) دولت ضروری است، اما با امکان گرایش به استبداد، ضرورتی مصیبت‌بار و خطرناک برای جامعه مدنی تلقی می‌شود. (۷)

صاحبان این نظریه حتی زمانی که لزوم حکومت را تصدیق می‌کنند آن را دشمن آزادی می‌شمارند؛ (۸) بنابراین درصدد تحدید قدرت و تضمین منافع افراد در مقابل آن بر می‌آیند. در این صورت باید نهادهای سیاسی مطلوبی را مستقر کنیم و هدف آنها تضمین اعضای جامعه مدنی در مقابل قدرت سیاسی است که حرص می‌زند تا به آزادی‌های فردی تجاوز کند و حقوق خصوصی آنها را لغو نماید.

ضوابط نهادی برای این ساخته شده که قدرت را محدود کنند و بهترین رژیم آن است که از راه سامان‌بخشی وظیفه دولت را (مثل مورد مشهور تفکیک قوای مونتسکیو) تأمین کند. (۹)

برای تحدید قدرت نیازمند به تئوری حاکمیت مناسب می‌باشیم چراکه قدرت را می‌توان با قدرت محدود نمود. تئوری حاکمیت است که می‌تواند برترین قدرت را معین سازد و لذا با توجه به اصالت فرد قدرت و قانون از مردم نشأت می‌گیرد و نظریه حاکمیت مردمی را مطرح می‌سازند که در آن قدرت سیاسی را مردم به شهریار می‌بخشند، مردم منبع نهایی قدرت سیاسی هستند. (۱۰) و مردم این قدرت را طی دو قرارداد اجتماعی و سیاسی به دولت واگذار می‌کنند، در قرارداد اول اجتماع تشکیل می‌گردد و در قرارداد دوم، دولت و حکومت، تشکیل می‌شود.

برخلاف نظریه هابز، مردم در قرارداد اجتماعی از استقلال و حقوق مالکیت، و آزادی و امنیت خود نمی‌گذرند، بلکه دولت موظف به رعایت و حراست از آن می‌باشد. همین خود موجب پیدایش تفکیک روشنی میان حوزه زندگی فردی و عرصه حقوقی و عمومی می‌شود. دولت مشروطه متضمن تفکیکی میان اقتدار عمومی و آزادی خصوصی است، این حدود را چه کسانی و چه چیزی تعیین می‌کند، در اینجا است که مسئله نمایندگی در حکومت قانون، مطرح می‌شود. مردم به وسیله نمایندگان نظرات خود را به صورت قانون، مدون می‌نمایند و رعایت قوانین در جامعه موجب تحدید قدرت و نائل آمدن افراد به خواسته‌هایشان است. هدف غایی حکومت قانون، پاسداری از بیشترین حد «آزادی برابر» برای همگان است. قوانین باید با آزادی‌های فردی در حوزه مدنی همسو و هماهنگ باشند. (۱۱)

با توجه به اصل حاکمیت مردم منبع و منشأ قوانین عبارت می‌شود از خواست و رضایت مردم بنابراین به اصل رضایت می‌رسیم. جوهر اندیشه رضایت این است که هیچ کس مجبور نیست که از قدرت سیاسی - حمایت یا اطاعت کند مگر آنکه شخصاً به امریت آن رضایت داده باشد؛ بنابراین مفهوم یکی به دیگری حق اعمال قدرت می‌دهد. این اصل موجب این می‌گردد تا حکومت توسط قانون و قانون توسط مردم و در نتیجه دولت توسط مردم کنترل و نظارت گردد. توافق و رضایت شیوه‌ای برای حراست از فرد در مقابل حکومت است و حکومت نیز در واقع برای دفاع و حمایت از مصالح همه شهروندان بر پاگشته است. (۱۲) اگر حکومتی نتواند در خدمت مردم باشد و رضایت آنها را جلب نماید و اگر مشروط به رضایت مردم نباشد و از خدمت به هدف نهایی‌اش باز ماند و از اقتدار خود تجاوز کند، به‌طور مشروع می‌تواند آن را برافکند. (۱۳)

ب- اصالت و قانون طبیعت به عنوان مبانی تحدید رفتار دولت

یکی از قدیمی‌ترین مفاهیم فلسفی و دینی که به منظور تحدید و اعمال نظارت بر رفتار افراد و حکومت‌ها به کار برده شده است، مفهوم قانون طبیعی می‌باشد. متفکرین یونانی به قوانین نامکتوبی معتقد بودند که به نظر آنها در طبیعت و به‌ویژه در نهاد آدمی نهفته است؛ این قوانین به عنوان نظمی هنجاری تلقی شده است که به وسیله نوعی قدرت ماوراء طبیعی ایجاد و توصیه شده و یا در قوای عاقله و خرد آدمی نهفته است. از نظر ایشان، طبیعت، منظم و هدفمند است و قوانینی تغییرناپذیر بر آن حاکم است که آن را

به سمت اهدافش رهنمون می‌سازد؛ انسان نیز موجودی است اجتماعی؛ اجتماع و زندگی لازمه رشد آدمی بوده و زندگی اجتماعی، آرمانی و مطلوب، نیز قابل تعیین و تحقق به شمار می‌رود. (۱۴) اما زندگی دارای برخی اصول غیرتاریخی تغییرناپذیر و عقلانی است که هنجارهای لازم برای خواست و اراده انسان و نیز برای امر حکومت را فراهم می‌کند. این هنجارها قابل فهم و ادراک بوده و همه آدمیان واجد شرایط و توانایی تعقل بوده و پرتو ایزدی همگان را قادر به دریافت این نظم اخلاقی تغییرناپذیر می‌سازد. لذا هر موجود عاقلی می‌تواند آنها را تشخیص دهد، زیرا درک آنها شرط و لازمه کمال انسان است، شناخت و رعایت این قوانین مایه کمال، رشد و حیات مطلوب زندگی انسانی اجتماعی می‌شود، بنابراین این هنجارها اخلاقاً الزام‌آورند. (۱۵)

به موجب این اصول اخلاقی ما می‌توانیم رفتار خود و دیگران را ارزیابی کنیم؛ اینها معتقدند که: نهاد انسان و توانایی ذاتی او در تعقل، در طی زمان تغییرناپذیر و مستمر است و این قوانین نیز ثابت و لایتغیرند؛ بنابراین ممکن است همین اصول به نحو کامل در ساختارهای حقوقی و سیاسی بازتاب یابند؛ از اصل قانون طبیعی به حقوق طبیعی می‌رسند. حقوق طبیعی و انسانی خواست‌های موجه و مشروعی هستند که انسان‌ها به صرف انسانیت خود واجد آنهاند. این حقوق به حکم طبع مشترک بشری به انسان‌ها تعلق می‌گیرند و مبتنی بر اصول و ارزش‌های غیراجتماعی هستند (یعنی اینکه ناشی از دعاوی و خواست‌های اجتماعی، سیاسی نیستند) (۱۶) این حقوق چون ناشی از انسانیت انسان و مختص ذات اوست انسان‌ها در هنگام تشکیل جامعه و حکومت همه آن را واگذار نکردند بلکه فقط حق تفسیر و اجرای قانون و حقوق طبیعی طبق نظریات فردی خود را واگذار کردند. دولت اولاً موظف است از طریق کاوش‌های عقلانی و فکری سالم به قوانین و حقوق طبیعی شناخت پیدا کند؛ ثانیاً آنها را به صورت حقوق و قوانین مجریه عمل نماید.

حکومت یک قیمومت است و موظف به رعایت قوانین و حقوق طبیعی است. چنانچه نتواند این حقوق را کشف، اعمال، حفظ و حراست نماید، در حقیقت از عمل به «خیر عمومی» و اداره و رهبری جامعه در چارچوب قانون کل بازمانده است، لذا مشروعیت و اقتدار خود را از دست می‌دهد و مردم حق دارند آن را براندازند و حکومت جدیدی بر پا دارند.

حکومت، کارگزار دولت، برای عملی کردن اراده اجتماعی مردم مبتنی بر حقوق طبیعی است. به این ترتیب ملت به عنوان حاکم و حاکمین به عنوان ارگان‌های اجرایی تعریف

شده‌اند. (۱۷)

بدین ترتیب با این دیدگاه به نوعی مبانی فلسفی برای تمدید رفتار دولت در چارچوب قوانین کلی تری به عنوان قوانین و حقوق طبیعی می‌رسیم که ضامن اجرای آن نیز مردم می‌باشد.

ج - اصالت و حاکمیت خداوند به عنوان مبانی تحدید قدرت دولت

سومین نگرشی که برای تحدید رفتار دولت مطرح می‌گردد، نظریه الهی است. هر چند سوءاستفاده از این نظریه در برخی از برهه‌های تاریخی موجب دیکتاتورترین دولت‌ها و قدرت‌های سیاسی گردید، اما توجه و ادراک عمیق و صحیح آن، موجب نظارت و کنترل و تحدید جدی قدرت سیاسی می‌شود.

در این نگرش خداوند خالق هستی، موجودات و انسان است. ایجاد رشد، تربیت و هدایت همه موجودات به دست اوست، او می‌تواند در تمام شئون مخلوقات خویش تصرف کند، او به مصالح دین و دنیا و حال و آینده جهان و انسان واقف، و در خلقت و تشریح حکم آگاه است. خلق و امر همه از آن خداوند است و اوست که می‌تواند مردم را به آنچه صلاح واقعی آنان است، امر و از آنچه به زیان و ضرر آنان است باز دارد. جز به آنچه به صلاح مردم و نظام موجود است، حکم نمی‌کند و احکام و دستورات او منطبق بر واقعیات است، زیرا فقط اوست که واقعیت را می‌داند، حکم او درست و عادلانه است و هیچ کس جز او در مقامی نیست که رهنمودی بدهد که از خطا بری باشد. (۱۸) بنابراین حق فرمان دادن و حکومت مختص خداست (۱۹) زیرا آفریدگار جهان و فرمانروای عالم است. (۲۰) تمامی قوانین و احکام بایستی از او نشأت بگیرد، زیرا فقط اوست که حق حکم کردن و فرمان دادن را دارد، انسان جز در برابر او نباید سر تسلیم فرود آورد. چون که راه راست جز این نیست. (۲۱) و هرگونه شراکت در سلطنت را برای او نفی می‌کند. (۲۲)

حاکمیت تکوینی خداوند بدیهی است اما سؤال پیرامون چگونگی اعمال حاکمیت خداوند در احکام تشریحی است. استاد جعفری در پاسخ به این سؤال می‌گوید: «عقول رشد یافته انسان‌ها، وجدان و فطرت پاک آنها و پیامبران عظام، وسایل حاکمیت خداوندی هستند، چنانکه عقل و اندیشه و هوش و نبوغ و قلب و صدها فعالیتی که دارند وسایل فعالیت «من» می‌باشد، پس منظور از حقیقت حاکمیت خداوندی، بروز و ظهور اراده خدا به وسیله پیامبران و

عقول و وجدان‌های سلیم در جوامع بشری و اجرای آن به وسیله خود انسان‌ها است.» (۲۳)

پیامبران می‌توانند قوانین الهی را دریافت کنند و ایشان تجسم حاکمیت حقوقی خداوند

بنابراین تمام قواعد و افعال دولت و مسئولان بایستی در چارچوب این قواعد ارسال و میراثی تنظیم گردد. در این نظام روابط میان جامعه و افراد آن چنان متوازن است که نه دولت مطلق العنان است و نه افراد، برده آن و نه به افراد حق داده شده است که بی بندوباری کنند و منافع جامعه را به خطر اندازند.

اصل حاکمیت الهی در اسلام به دو اصل دیگر منتهی می شود که هر دو موجب تحدید قدرت دولت می گردد:

۱- اصل خلافت، ۲- اصل امانت.

۱- اصل خلافت

به موجب این اصل هرگونه فرمانروایی و اعمال قدرت باید موافق و تابع شریعتی باشد که خداوند به پیامبرش وحی کرده است و هر دولتی که به خدا وابسته نباشد و از او فرمان نبرد خلیفه خدا نیست بلکه یاغی بر خداست. بنابراین این اصل موجب مقید و مشروط نمودن قدرت دولت در چارچوب احکام و قواعد الهی می شود.

۲- اصل امانت

براساس این اصل کلیه داری‌های انسان منجمله قدرت سیاسی و فرمانروایی، امانتی الهی است در نزد دارندگان آن و وقتی قدرت و حکومت امانت الهی دانسته شد بایستی به دست شخص باتقوا و امین و عادل سپرده شود که اهل آن به شمار می آید، چنانکه قرآن کریم می فرماید: ان الله یأمرکم ان تودوا و الامانات الی اهلها. (۲۴) بنابراین نباید این امانت مورد خیانت قرار گیرد. هیچ کس حق ندارد برخلاف قوانینی که شرع مقرر کرده و یا در راه‌هایی که شرع امضا نکرده است آن را مورد استفاده قرار دهد.

مسئولین و رهبران به آن اندازه حق تصرف در امور را دارند که امین در امانت و لذا باید حافظ و نگهدار باشند و هر حقی را به صاحب آن برسانند. و به همین جهت است که در اسلام به جای واژه سلطان، واژه والی و راعی به کار برده می شود. (۲۵)

مبحث دوم - سیر تکاملی اقدامات عینی برای تحدید قدرت

شاید بتوان گفت در جوی که همه قدرت‌های حکومتی در دست شاه و یا سلطان بود، آزاداندیشان و دانشمندان برای جلوگیری از ظلم فردی سلطان و برای اینکه خلاصه بتوانند چند صباحی، لاف‌آرامش داشته و براساس یک معیار و قاعده‌ای زندگی خود را به جلو ببرند و

خلاصه نظم در امور بدهند، تنها کاری را که برای تحدید قدرت شاه یا حاکم عملی می‌دیدند، مسئله نهادینه شدن قدرت و ایجاد حقوق بود، تا از این رهگذر در هر حال آنچه را که از سوی شاه یا حاکم گفته می‌شود به عنوان حقوق و قانون شده و برای همگان و حتی خود شاه و اطرافیان وی عمل شود.

البته ناگفته نماند که حاکمان هم برای اداره قلمرو خویش و تثبیت موقعیت و تداوم حکومت خود ناگزیر از قانونی کردن دستورات خود بودند.

علی‌ایحال درست است که این اقدام اداره قلمرو را برای شاه آسان‌تر می‌نمود اما اثر مهم دیگری که داشت جلوگیری از اقدامات خلق‌الساعه و پیشرفت امور براساس (عمدتاً) قواعد گذشته بود و این باعث می‌شد آنچه را که شاه می‌گوید، تأمل کرده و با مشورت دیگران، به‌ویژه عقلاً بگوید زیرا حرف او قرار است قانون بشود و حتی در مورد خود او هم اجرا باید بشود. این باعث می‌شد که شاه یا حاکم هر چیزی نتواند بگوید و لذا این اقدام را اولین اقدام عینی و ممکن در زمینه تحدید قدرت می‌توان ذکر نمود.

به دنبال این اقدام که آن را حقوقی کردن قدرت می‌توان نام برد، (۲۶) آزاداندیشان به تدریج مصوبات حقوقی از شاه گرفتند که این مصوبات به‌طور خاص هر کدام نقشی تکاملی در تحدید قدرت را ایفا نمودند، که ما در اینجا اشاره‌ای به سیر تاریخی این مصوبات تحت عنوان اعلامیه‌ها و ضمانت‌های حقوقی خواهیم نمود.

با صدور این اعلامیه‌ها و ضمانت‌های حقوقی به تدریج نظریات عینی آزاداندیشان برای تحدید - قدرت، توانست شکل بگیرد و بروز و ظهور پیدا کند. این مطلب را در بخش بعدی این نوشتار تحت عنوان برداشت‌های نظری جدید در زمینه تحدید قدرت مورد بحث قرار خواهیم داد.

اقدام به حقوقی کردن تصمیمات قدرت و صدور اعلامیه‌ها و ضمانت‌های حقوقی و به دنبال آن مطرح شدن نظریات جدید در مورد تحدید قدرت، زمینه را آماده کرد تا به اقدامات عینی‌تر در زمینه تحدید قدرت دست یازیده شود. از جمله این اقدامات درخواست تفکیک قوا توسط آزاداندیشان بود که ما آن را تحت عنوان تفکیک قوا و تحدید قدرت بحث خواهیم نمود. ناگفته نماند که بحث تفکیک قوا تا امروز ادامه پیدا کرده است و متکامل‌تر شده و مبتنی بر آن، انواع رژیم‌های ریاستی و پارلمانی فعلی را در جهان معاصر شاهد می‌باشیم که در بخش مربوط به تفکیک قوا به آن اشاره‌ای خواهیم داشت.

در سیر تکاملی اقدامات عینی برای تحدید قدرت، بعد از این مرحله ما به طرح سیستم دو مجلسی به عنوان ابزار دیگری برای تحدید قدرت می‌رسیم، که در بخش دیگر این نوشتار به آن خواهیم پرداخت.

در مرحله بعد و در بررسی سیر تکاملی تحدید قدرت به انواع دیگر تفکیک قدرت می‌رسیم. در این بحث ما تفکیک قدرت دولت را از عقاید جزمی، تفکیک قدرت کشوری از قدرت نظامی، تفکیک قدرت از اقلیت مخالف و تفکیک حالت جنگ از حالت صلح را مورد بررسی قرار می‌دهیم. با بزرگ شدن کشورها و زیاد شدن جمعیت‌ها به تدریج نوع دیگری از تحدید قدرت مطرح می‌شود که آن تحدید قدرت جغرافیایی است که در بخش دیگری در این نوشتار به توضیح آن خواهیم پرداخت. و بالاخره در انتها به تقریباً جدیدترین راه‌های تحدید قدرت که عمدتاً در دوران معاصر مطرح است می‌پردازیم؛ راه‌های اخیر تحدید قدرت عمدتاً متوجه جامعه می‌باشد و جامعه و قدرت آن را مهم‌ترین نیرو جهت مهار و کنترل قدرت می‌داند. در این مبحث به راه‌های مختلف سازماندهی گروه‌های جامعه و افکار عمومی به‌عنوان جدیدترین راه‌های تحدید کنترل قدرت پرداخته و مباحثی چون: تشکیل و توسعه سازمان‌های حقوقی، حدود صلاحیت مؤسسات مزبور، مسئولیت رهبران، توسعه فرهنگ و اقتصاد عمومی و نقش مطبوعات را مورد توجه خوانندگان عزیز قرار خواهیم داد. امید است که این مباحث بتواند هر چه بیشتر به آزادسازی انسان‌ها و عدالت اجتماعی و رشد و توسعه جوامع انسانی کمک بنماید.

بخش اول - اقدامات عینی در زمینه تحدید قدرت

الف - نهادینه شدن قدرت و ایجاد حقوق

مسئله نهادینه شدن قدرت و ایجاد حقوق را شاید بتوان گفت که از ابتدایی‌ترین اشکال تحدید قدرت در سیر تکاملی آن می‌باشد. علی‌ایحال نحوه تحقق آن بدین شکل است که: قدرت در مرحله سلطه‌گری از کلیه وسایل و ابزارهای عملی استفاده می‌کند و در این روند قاعده و قانون نمی‌شناسد. ولی تسلط صرف، موقتی و ناپایدار، هدف نهایی قدرت نیست، بلکه قدرت در آخرین تحلیل می‌خواهد «استقرار نهایی» یابد.

عمل «استقرار» زمانی تحقق‌پذیر است که قدرت بتواند برای خود «حقانیت» یا پذیرش اجتماعی دست و پا کند. لذا تداوم این استقرار و نهایی شدن آن یکی از عوامل حقانیت بوده، ایجاب می‌کند که قدرت در قالب حقوق شکل بگیرد و قوام یابد.

بنابراین قدرت در فرایند استقرار، خودبه‌خود به سوی حقوقی کردن عملکردهای خویش می‌رود و ضمن تحمیل قواعد رفتاری بر فرمانروایان، چاره‌ای ندارد که محدودیت‌هایی را که ناشی از طبع نظم‌آفرین حقوق است تحمل کند. پس حقوق چه فطری باشد و چه موضوعه هم ابزار «حقانی سازی» قدرت است و هم سدی برای جلوگیری از ترکنازی‌های آن. (۲۷)

ماهیت حقوق ایجاب می‌کند که اگر در خدمت قدرت واقع می‌شود حداقل - تضمینی علیه قدرت نیز به‌شمار می‌آید. یعنی فرد را در برابر زیاده‌روی‌های قدرت حمایت می‌کند و جلوی خودکامگی‌های فطری قدرت را که پدیده‌ای ضد حقوق است می‌گیرد. (۲۸)

ب- اعلامیه‌ها و ضمانت‌های حقوق

به دنبال حقوقی کردن قدرت آزاداندیشان به تدریج مصوبات حقوقی از شاه یا حاکم گرفتند؛ که این مصوبات هر کدام به نوبه خود نقش مؤثری در تحدید قدرت داشتند.

این اعلامیه‌ها بیش از هر چیز قانون‌گذاران (هیأت حاکمه) را ملزم می‌کرد که قدرت حکومت را در مرزهای حقوق افراد متوقف گردانند؛ و حرمت قلمرو حقوق فردی و آزادی‌های عمومی را در جهت سعادت انسان‌ها تضمین کنند.

در این قسمت ما سیر تکاملی صدور این اعلامیه‌ها را از ابتدا تا زمان معاصر به‌طور مختصر مورد بررسی قرار می‌دهیم:

۱- در کشور انگلستان، ابتدا در ۱۲ ژوئن ۱۲۱۵ «منشور کبیر»^۱ توسط پادشاه وقت انگلستان «پرنس جان» صادر شد. که در مجموع این سه نکته مهم از این منشور به‌دست آمد:

«۱- هیچ‌گونه مالیات و خدمت لشکری تحمیل نگردد و هیچ‌گونه باجی مطالبه نشود الا به حکم رأی شورای عمومی قلمروها. (۲۹)

۲- هیچ آزاد مردی را بازداشت یا زندانی یا خلع ید یا محروم از حقوق اجتماعی یا نفی بلد یا به نحوی از انحاء معدوم نخواهند ساخت مگر به فتوای مشروع هیأت منصفه یا به حکم قانون مملکت.

۳- اعضای شورای عمومی عبارت است از: سراسقفان، صدر دیرها، لردها و اعظام اشراف مملکت و کلیه کسانی که شاه را به سروری قبول دارند.» (۳۰)

۲- «فرمان آکسفورد ۱۲۵۸» دومین اعلامیه توسط «هانری سوم» در سال ۱۲۵۸ به تصویب رسید. و آن بدین صورت تحقق یافت که هانری سوم که برای کشورگشایی‌های خود و بلندپروازی‌هایش احتیاج به پول زیاد داشت مرتباً در فواصل بسیار نزدیک، شورای عمومی را دعوت و از آنها می‌خواست که مالیات بیشتری را تصویب کنند که در نهایت اعضای شورا به ستوه آمده به هدایت «سیمون دومونفر» تصمیم به مقاومت گرفتند و وقتی در تاریخ ۱۲۵۸ شاه شورای عمومی را برای پیشنهاد مالیات جدید به آکسفورد دعوت نمود، شورای عمومی این فرمان را به او تحمیل و شاه به ناچار تصویب نمود:

براساس این فرمان مقرر گردید: شورایی مرکب از ۱۵ نفر از نمایندگان امرا تشکیل شود و در کلیه امور نظر خود را به شاه معروض داشته و هرگونه اصلاحی را که لازم بداند معمول دارد، (این شورا) مجلس شورای سالی سه بار منعقد گردد و صاحبان مناصب مهمه دربار از قبیل قاضی و خزانه‌دار و رئیس دفتر، فقط یک سال متصدی مقام خود باشند و نصب ایشان و محاکمه آنها به عهده مجلس شورای قرار گیرد.

و من بعد کلانترانی که از جانب پادشاه به شهرستان‌ها مأمور می‌شوند از میان اشراف‌زادگان محل انتخاب شوند و چهار شوالیه ناظر بر اعمال آنها بوده و در مواقع لازمه به مجلس شورا گزارش دهند.

همان‌طور که مشاهده می‌شود با تصویب این فرمان توسط شاه، اختیارات و قدرت شاه محدودتر گشت، زیرا فرمان کبیر، شاه را به مراعات رسوم قدیمه متعهد می‌کرد، در صورتی که «دستخط آکسفورد» کلیه اختیارات را به اشراف واگذار می‌نمود. علی‌ایحال نتایج مهمی که از این فرمان به دست آمد، عبارت بود از:

- ۱- تغییر مکان قدرت از شاه به سطح پایین‌تر.
- ۲- تقسیم قدرت متراکم شاه بین تیولداران و مجلس شورا.
- ۳- بنیان‌گذاری مسئولیت وزیران شاه نزد مجلس شوری و فراهم شدن زمینه مستعد برای پرورش یک رژیم پارلمانی.
- ۴- تقسیم جغرافیایی قدرت و پیدایش زمینه مناسب برای تولد و توسعه حکومت‌های محلی. (۳۱)

۳- تأسیس مجلس شورا در ۱۲۶۵: با فتوای پاپ، هانری سوم سوگند خود را مبنی بر رعایت فرمان آکسفورد ۱۲۵۸ نقض نمود و با «سیمون دو مونفر» به مبارزه برخاست. سرانجام در ۱۲۶۴

هانری سوم در جنگ اسیر شد و «سیمون دو مونفر» فاتح جنگ، صاحب اختیار انگلستان شد. وی مقرر نمود از آن به بعد: ۱- شورای سلطنت به انتخاب سه نفر تشکیل شود (و سیمون در رأس آن قرار گرفت) ۲- سیمون مجلس شورای فوق‌العاده‌ای را دعوت کرد تا اختیارات خود در تصمیمات متخذه را به تصویب برساند (۱۲۶۵).

مجلس مذکور باز قدم تازه‌ای به جانب دموکراسی و نیز تحدید قدرت حاکمه بود. زیرا این مجلس علاوه بر روحانیون و امرا، دو نفر شوالیه به نمایندگی از هر شهرستان و نمایندگان مردم شهرها و بخش‌ها نیز در این مجلس دعوت می‌شدند و لذا در تاریخ انگلستان، این مجلس (۱۲۶۵) اولین مجلسی است که جنبه ملی داشته است. (۳۲)

۴- عریضه حقوق گیوم: آزادیخواهان قبل از تاجگذاری «گیوم دورانت» پادشاه هلند، به عنوان پادشاه انگلستان، برای اینکه دوباره دچار سلطنتی بدون قید و شرط به مانند شارل دوم نگردند «عریضه حقوقی»^۱ را تنظیم نمودند که به موجب آن حقوق پارلمان و آزادی‌های مردم مشخص می‌گردید. گیوم آن را تصویب کرد و به اسم او ثبت شد. به موجب این عریضه: ۱- شاه نمی‌توانست قوانین پارلمان را موقوف‌الاجرا کند و یا اخذ مالیات و سربازگیری کند و ارتش را در زمان صلح نگاهداری کند مگر با رضایت پارلمان. ۲- همچنین انتخاب نمایندگان و شور و بحث در مجلس آزاد باشد و پارلمان مرتباً انعقاد یابد و بالاخره امور قضایی با صداقت و رأفت تعقیب شود و مراسم مذهب پروتستان به آزادی انجام پذیرد. (۳۳)

۵- هنگام استقلال آمریکای شمالی، مجلس ویرجینیا در ۱۲ ژوئن ۱۷۷۶، «نخستین اعلامیه حقوق» به معنای مدرن کلمه را به تصویب رسانید، در اعلامیه استقلال آمریکا مورخ چهارم ژوئیه ۱۷۷۶ نیز بسته و گریخته اشاراتی به حقوق طبیعی افراد شده بود؛ اما در سال ۱۷۹۱ بود که با اضافه نمودن ده اصلاحیه به قانون اساسی آمریکا؛ حقوق و آزادی‌های عمومی در آن اصلاحیه‌ها مشروحاً قید گردید. (۳۴)

۶- اعلامیه حقوق بشر و شهروند مصوب ۲۶ اوت ۱۷۸۹ انقلاب کبیر فرانسه: این اعلامیه بعداً به عنوان دیباچه‌ای بر اولین قانون اساسی انقلابی این کشور مصوب ۱۷۹۱ افزوده گردید. در مقدمه این اعلامیه می‌خوانیم: «نمایندگان مردم فرانسه که در مجلس ملی گرد هم آمده‌اند، با این باور که عدم شناسایی، فراموشی یا تحقیر حقوق انسان‌ها، تنها علل نگون‌بختی مردم و فساد

حکومت می‌باشند، تصمیم گرفتند که حقوق مستدام و مقدس انسان را در یک منشور رسمی بیان کنند تا این منشور همواره در پیش روی مسئولان قرار داشته و حقوق و تکالیفشان را به یاد آورد، تا بتوان اعمال قوه مقننه و مجریه را در هر زمان با نهادهای سیاسی تطبیق داده و محترم شمرد و خواست‌های شهروندان را پیوسته براساس اصول ساده و تعرض‌ناپذیر، در جهت حفظ قانون اساسی و سعادت همگانی رهبری کرد.»

اعلامیه حقوق بشر و شهروند ۱۷۸۹ با اندک تغییرات و اضافاتی در اغلب قوانین اساسی این کشور به عنوان سرلوحه قرار داده شد و چون الگویی مورد استفاده قوانین اساسی کشورهای اروپایی به کار رفت. از آن پس سنت صدور اعلامیه‌های حقوق در کلیه کشورهایی که صاحب قانون اساسی شدند رعایت گردید. (۳۵)

۷- تحول اعلامیه‌ها و ضمانت‌های حقوق فردی و آزادی‌های عمومی از مرزهای حقوق ملی فراتر رفت و جنبه حقوق فراملی و جهانشمول یافت. بطوری که در سال ۱۹۴۸ اعلامیه جهانی حقوق بشر به تصویب مجمع عمومی سازمان ملل متحد و کمیسیون حقوق بشر رسید و از آن پس جوی بین‌المللی خواهان آن است که اصول این اعلامیه جهانی راهنمای قانونگذاری‌های ملی کشورها و شیوه عملکرد فرمانروایان قرار گیرد و از سوی دولت‌ها محترم شمرده شود.

ج- برداشت‌های نظری جدید در زمینه تحدید قدرت دولت

اعلام حقوق فردی و آزادی‌های عمومی با برداشت‌ها و بینش‌های گوناگونی مطرح می‌شد که از آن جمله به نظریه‌های: ۱- محدودیت ۲- مقاومت ۳- مشارکت ۴- آزادی صوری و واقعی می‌توان اشاره نمود:

۱- نظریه محدودیت - بر طبق این نظریه علت تدوین حقوق فردی به خاطر محدود کردن ماهیت توسعه‌طلب و احیاناً ستمگر قدرت است که اگر بی‌مهار و سد و بندرها شود ممکن است فرد را که غایت اصلی قوانین است فدای مصلحت و امیال سیاسی کند. بنابراین هدف اصلی باید ترسیم قلمرو مشخصی در جهت نگهداری فرد باشد و قانون‌گذار باید طوری مرزها و عملکرد دولت را محدود کند که قدرت نتواند حتی المقدور به حریم حرمت فردی تجاوز نماید. مقولات مربوط به آزادی‌های شخصی، اقتصادی، فکر، اندیشه، و مذهبی در این راستا پیش کشیده شده است.

۲- نظریه مقاومت - هدف لیبرالیست‌ها علاوه بر ترسیم حریم فردی این بود که حتی در

قلمرو دولتی نیز اصولی حقوقی که از خودکامگی‌ها جلوگیری کند و امکان مقاومت افراد را در برابر قدرت فراهم آورد، وضع کنند: اگر به دقت در اصول مندرج در اعلامیه‌ها ملاحظه شود این مطلب مشهود است. فی‌المثل در اصل ۱۳۳ اعلامیه حقوق بشر ۱۷۹۳ آمده است: مقاومت در برابر ستم، نتیجه و ناشی از سایر حقوق انسانی است. یا در اصل ۱۳۵ می‌گوید: هنگامی که حکومت حقوق مردم را مورد تجاوز قرار دهد، شورش برای همه یا بخشی از مردم در زمره مقدس‌ترین حقوق و واجب‌ترین تکالیف است. آزادی مطبوعات، آزادی اجتماعات، تظاهرات، تحزب و تجمع از اصولی است که در حقوق اکثر کشورهای اروپایی جهت خنثی کردن خلافاکاری‌های حکومت‌ها وارد شده است.

۳- نظریه مشارکت - براساس این نظریه «آزادی فرد به معنای مقاومت وی در برابر قدرت نیست، بلکه مشارکت وی در صورت‌بندی قدرت است.» بر این اساس، سهم حاکمیت هر یک از افراد طبق یک قرارداد اجتماعی به دولت داده می‌شود و حکومت مظهر حاکمیت ملت و اراده عموم می‌باشد و لذا اراده‌های فردی باید در مقابل این اراده عامه سر خم کنند و از آن اطاعت نمایند (چون اراده عام ناشی از همه شهروندان است). پس دیگر مقاومت در برابر آن بی‌معنی جلوه می‌کند.

هر چند روسو با طرح این نظریه درصدد حل تضاد فرد و جامعه بود و به ظاهر این نظریه ظاهری بسیار دموکراتیک داشت ولیکن از آنجا که دست حاکم را در کلیه امور باز می‌گذاشت و می‌توانست منجر به خودکامگی و حتی استبداد همه‌گیر شود از سوی لیبرالیست‌ها به شدت مورد انتقاد قرار گرفت فی‌المثل بن ژامن کنستان که شاگرد روسو بود از جمله این منتقدین می‌باشد.

۴- نظریه آزادی صوری و آزادی واقعی - این نظریه که از سوی مارکسیست‌ها در نیمه‌های قرن نوزدهم مطرح شد، بیشتر تأکید بر اجرای مادی آزادی‌ها و حقوق نظری داشت. اینها مدعی بودند که اعلامیه‌ها و آزادی‌های ناشی از آن بیشتر جنبه صوری دارند، زیرا اکثریت افراد از وسایل مادی کافی بهره‌مند نیستند تا مانند سرمایه‌داران بتوانند از این آزادی‌ها بهره‌گیرند.

برابری، زمانی میسر است که امکانات مادی و اقتصادی برای همه به یک نسبت فراهم آید. لذا در برابر نظریه آزادی‌های عمومی، نظریه آزادی واقعی را مدعی بودند. براساس این نظریه طبقه کارگر باید با قهر انقلابی قدرت را در دست گیرد و از ابزار حکومت برای امحاء آثار استثمار طبقاتی استفاده کند. وقتی جامعه سوسیالیستی برقرار شد و سیستم اقتصادی سرمایه‌داری از

بین رفت خودبه‌خود برابری و آزادی‌های عمومی برای همگان فراهم خواهد آمد، لذا این دولت که به‌وسیله فرد فرد شهروندان به‌وجود آمده است اراده آن ارادهٔ عام است و همه باید از آن اطاعت کنند تا متهم به گرایش‌های ضد انقلابی نباشد.

این نظر با نظر روسو و ژاکوبن‌های افراطی مشابهت دارد، زیرا آزادی ایشان همان مشارکت در برابر قدرت است نه مقاومت در برابر آن. (۳۶) طبق این نظریه در نهایت دولت از بین می‌رود و قدرت به معنای واقعی به دست مردم می‌افتد و دیگر مسئله‌ای به نام محدود کردن قدرت دولت باقی نمی‌ماند.

بخش دوم - اقدامات عینی‌تر در زمینه تحدید قدرت

الف - تفکیک قوا

هر چند که حکما از دیرباز برای حکومت‌ها قدرت‌های مختلفی را بازشناخته و مطرح می‌نمودند (فی‌الجمله ارسطو که از سه قدرت صحبت می‌کرد)؛ لکن آنچه به صورت امروزی درخصوص تفکیک قوا مطرح است و آزادیخواهان خواستار تحقق آن می‌باشند از قرن ۱۷ به‌ویژه از قرن ۱۸ به بعد مطرح می‌باشد.

کرامول در قرن ۱۷، عملاً به جدایی قوا و به خصوص تفکیک مقننه و مجریه و استیلای متعادل‌کننده قوه قضائیه علاقه وافری داشت، لکن پس از سقوط وی و برقراری مجدد نظام سلطنتی نظریات وی فراموش شد.

جان لاک می‌گوید در هر جامعه‌ای سه قوه را باید از یکدیگر بازشناخت: قوه مقننه - قوه مجریه و قوه متحده (فدراتیو)؛ قوه مقننه آن است که حق دارد نیروی جمهوری را به دلخواه در جهت حفظ و حراست جامعه به کار گیرد؛

وی می‌گوید چون انسان موجودی ضعیف است، اگر آنان که قدرت قانون‌گذاری را دارند قدرت اجرای آن را نیز دارا باشند و سوسه خواهند شد تا از قدرت سوءاستفاده کنند. (یا از اطاعت قوانین خودساخته سربرمی‌تابند یا آنکه در مرحلهٔ وضع یا اجرا با سود خصوصی اشتباه می‌کنند و مالاً در خلاف هدف جامعه و منافع آن می‌اندیشند.)

استدلال او این است که عمل قانون‌گذاری در مدتی کوتاه و یک بار برای همیشه انجام می‌شود ولی قوانین باید دائماً اجرا شوند و بر اجرای آن نظارت بشود، لذا مجریه را از مقننه منفک نموده لکن تنها قوه مقننه را مظهر حاکمیت دانسته و می‌گوید مجریه باید پاسخگوی آن و

مسئول در قبال آن باشد به نحوی که هر زمان مقننه خواست بتواند کارگزاران اجرایی را برکنار کند؛ اما برای حفظ شخصیت مجریه تدبیری می‌اندیشد و آن سهم کردن آن در امر قانون‌گذاری است.

قوه متحده از نظر او دارای اقتدار اعلام جنگ، عقد صلح و انعقاد قراردادهای بین‌المللی است و آن را مسئول حفظ امنیت و منافع جامعه، در ارتباط با کشورهای دیگر می‌داند، و قوه مجریه را مسئول اجرای قوانین داخلی جامعه می‌شناسد. او قضا را فی‌نفسه خارج از فهرست کار دولت قرار می‌دهد.

مونتسکیو نظریه خود را حول محور آزادی سیاسی مطرح می‌نماید. یعنی چگونه می‌توان آن را به دست آورد و بهترین نهادها و طرز تلفیق آنها برای رسیدن به این هدف کدامند؟ او علت بهره‌مندی بیشتر مردم انگلستان را از آزادی، همان تفکیک قوا می‌داند. خلاصه تقسیم قدرت بین سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه به عنوان کنترل تلقی می‌شود زیرا اگر قدرت بدینسان تقسیم شده باشد بعید به نظر می‌رسد که یکی از قوای سه‌گانه، کنترل هر سه قوه را در آن واحد به دست آورد. (۳۷)

مونتسکیو در تبیین نظریه خود درخصوص تفکیک قوا می‌گوید: هر انسان صاحب قدرتی، گرایش دارد تا از قدرت خود سوءاستفاده کند، پس آنقدر به پیش می‌تازد تا به حد و مرزی برخورد. (۳۸) برای آنکه نتوان از قدرت استفاده نامناسب کرد بایستی قدرت، قدرت را متوقف کند.

وی برای آنکه دارندگان قدرت نتوانند از آن سوءاستفاده کنند می‌گوید باید قلمرو عملکرد آنها را محدود کرد. بنابراین برای ایجاد حدود و چارچوبه‌های قدرت، موضوع تفکیک قوا را پیش‌بینی می‌کند و می‌گوید در هر کشوری سه قسم قدرت وجود دارد: قدرت تقنینی، قدرت اجرایی، قدرت قضایی. مونتسکیو می‌گوید اگر قدرت تقنینی با قدرت اجرایی در یک شخص یا یک دستگاه حاکم جمع گردد دیگر از آزادی اثری نخواهد بود زیرا بیم آن می‌رود که آن دستگاه قوانین خودکامه‌ای وضع و با خودکامگی به اجرا گذارد و اگر قدرت قضائیه از قدرت تقنینیه منفصل و مجزا نباشد آزادی مردم دستخوش اراده شخصی خواهد گردید که در عین زمان هم قاضی و هم قانون‌گذار می‌باشند و چنانچه قوه قضائیه و قوه اجرائیه در دست اشخاص مختلف نباشد قاضی احکام ظالمانه صادر و با کمال ظلم و بی‌رحمی آن احکام را اجرا خواهد نمود و بالاخره اگر هر سه قوه... در دست شخص واحد یا هیأت واحد یا تمام افراد قرار گیرد معایب و

مضار آن به مراتب بیشتر خواهد بود. (۳۹)

وی می‌گوید: حد توقف قدرت، مرزی است که زورگویی، و تجاوز به حد و حدود دیگران به دنبال تمرکز قوا به وجود نیاید و آزادی لگدمال خودکامگی نشود. لذا شیوه‌ای که برای حصول به این مقصود در نظر گرفته است، به قرار زیر است: ۱- قوا از یکدیگر متمایز و منفک شوند؛ ۲- نهادهای سیاسی مناسبی که وظایف مربوط به هر کدام از قوای سه‌گانه را تجسم می‌بخشند، ساخته و پرداخته و تنظیم شوند. ۳- این سه قوه طوری در برابر هم نهاده شوند که در عین سامان بخشیدن کار دولت مرز توقف یکدیگر را رسم کنند و امکان تجاوزکاری از یکدیگر را سلب نمایند.

ضابطه مونتسکیو برای تفکیک قوا «قانون» است. وی قانون را ملاک می‌گیرد و سه وظیفه حکومت را در قبال آن مشخص می‌کند: وضع قانون - اجرای قانون و قضاوت براساس قانون. مونتسکیو در نظریه خود برای تأمین آزادی مردم تنها مسئله تفکیک قوا را کافی نمی‌داند بلکه به یک نوع توازن در بین قوا معتقد است. وی می‌گوید این بدان خاطر است که یک قوه نتواند نسبت به دو قوه دیگر اولویت و برتری پیدا کند. (۴۰) وی به دنبال این بیان می‌گوید: موازنه قدرت باید به شکل زیر ترسیم گردد:

۱- اگر مجلس خواست از قدرت خود سوءاستفاده کند رئیس جمهور حق داشته باشد با تشریفات خاصی آن را منحل نماید. بنابراین ترس از انحلال موجب می‌شود که مجلس از حدود قانونی خود تجاوز نکند.

۲- اگر قوه مجریه بخواهد از قدرت خود سوءاستفاده کند. مجلس بتواند رئیس آن و وزیرانش را مجبور به استعفا کند.

۳- اگر قوه قضائیه در کار خود جانب افراط را پیمود و به حریم قانون تجاوز کرد، مجلس این امکان را داشته باشد تا با وضع قوانین جدید جلوی خودکامگی آن را بگیرد.

نظریه مونتسکیو تأثیرات فراوانی را در نهضت تدوین قانون اساسی به جای گذارد، به نحوی که اثر بسیاری در تدوین قانون اساسی آمریکا در سال ۱۷۸۷ و قانون اساسی انقلابی فرانسه در ۱۷۹۱ گذارد و سپس در سرتاسر قاره اروپا دامن‌گستر شد.

کتاب روح‌القوانین مونتسکیو به عنوان راهنمای قانون‌گذاران کنفرانس فیلادلفیا در آمریکا به کار گرفته شد و از مجموع سخنان وی چنین استنباط کردند که بهترین شیوه، تفکیک انعطاف‌ناپذیر قواست. (۴۱) عده دیگر عقیده داشتند که تفکیک مطلق قوا نه عملی است و نه به

مصلحت. این عده قدرت سیاسی و حاکمیت را یکی دانسته و لذا می‌گویند مظاهر مختلف اعمال این قدرت، باید بتوانند با هم رابطه و همکاری داشته باشند؛ تعیین حد و مرز دقیق و روشن میان اعمال اجرایی و تقنینی امکان ندارد، چون هر سه قوه از یک واقعیت یگانه که همانا اعمال حاکمیت ملی است حکایت دارند؛ پس هر یک از این سه رکن جز در مسیر تکمیل وظایف دیگری نمی‌تواند گام بردارد و مصلحت هم ایجاب نمی‌کند که رشته‌های ظریف ارتباط طبیعی بین قوا را قطع کنیم. بنابراین با این استدلال به سوی گونه‌ای همکاری قوا و یا به تعبیری به سوی تفکیک نسبی قوا گام بر می‌دارند.

با این دو نوع برداشت از تفکیک قوا دو نوع رژیم مختلف را در جهان ملاحظه می‌نماییم، رژیم ریاستی منتج از تفکیک قوای مطلق و رژیم پارلمانی منتج از تفکیک قوای نسبی:

۱- رژیم ریاستی: در این رژیم حاکمیت ملی در دو نوبت تجلی می‌کند: در یکی، ملت با انتخاب نمایندگان مقننه حاکمیت خود را بروز می‌دهد و در دیگری، ملت با شرکت در انتخابات جداگانه‌ای رئیس‌جمهور را که رئیس قوه مجریه است انتخاب می‌کند. لذا کارگزاران هر دو قوه در یک سطح قرار دارند و متساویاً دارای پشتوانه سیاسی و آراء مردم می‌باشند. بنابراین دو قوه نمی‌توانند دوره کارکرد یکدیگر را که بر مبنای قانون اساسی از یک سو و اراده مردم از سوی دیگر پایه‌گذاری شده است از راه انحلال یا سقوط کوتاه کنند. نه مجریه می‌تواند مقننه را منحل کند و نه مقننه می‌تواند کارگزاران مجریه را وادار به کناره‌گیری نماید.

در اینجا لازم است اشاره‌ای به مشخصات رژیم ریاستی آمریکا که الگوی برجسته نظام ریاستی می‌باشد، بنماییم:

۱- رئیس‌جمهور برای مدت چهار سال به وسیله مردم آمریکا با انتخابات دو درجه‌ای برگزیده می‌شود.

۲- وزیران از سوی او تعیین و منصوب شده و در برابر او مسئول می‌باشند.

۳- اکثریتی که مجلس را به وجود آورده با اکثریتی که رئیس‌جمهور را انتخاب کرده گاهی با هم فرق دارند.

۴- وزیران نمی‌توانند در جلسات مجلس شرکت نموده و یا از برنامه‌های خود دفاع کنند بنابراین تماس میان وزیران و اعضای کنگره از راه‌های غیررسمی صورت می‌گیرد.

۵- کنگره از دو مجلس (نمایندگان و سنا) ترکیب شده است که اولی نماینده ملت آمریکا و دومی از نمایندگان ایالات به تعداد مساوی انتخاب می‌شوند. (۴۲)

۲- رژیم پارلمانی: در این نظام حاکمیت ملی تنها یک بار و آن هم در انتخاب نمایندگان مجلس تجلی پیدا می‌کند و از طریق پارلمان به دستگاه‌ها و اشخاص کارگزار و سایر قوا انتقال می‌یابد. لذا دستگاه‌های قوا به یکدیگر وابسته‌اند، یعنی در عین تمایز و تفکیک باید پاسخگو و مسئول دستگاهی باشند که از آن ناشی شده‌اند.

اساس رژیم پارلمانی که در کشورهای انگلستان و فرانسه و بسیاری دیگر از کشورهای اروپایی برقرار است به قرار زیر می‌باشد:

۱- قوه مجریه معمولاً دو رکنی است: الف - ریاست کشور (پادشاه یا رئیس‌جمهور یا شورای مجریه) که قاعداً رکن غیرمسئول است، ب - ریاست هیأت وزیران و کابینه که کلیه مسئولیت‌های سیاسی را بر عهده دارد و باید پاسخگوی اعمال خود در برابر مجلس باشد.

۲- مجلس یا مجلسین حق دارند کارکرد هیأت وزیران را زیر نظر داشته باشند و از راه سؤال و استیضاح و یا بررسی‌های پارلمانی و سایر اقدام‌های نظارت مانند دیوان محاسبات، قوه مجریه را کنترل کنند.

۳- پارلمان می‌تواند در صورت عدم رضایت از سیاست‌ها و اعمال هیأت وزیران با صدور رأی اعتماد آنها را ساقط نماید و هیأت جدیدی را موافق با تمایل اکثریت مجلس برگزیند.

۴- در برابر آن هیأت وزیران نیز واجد وسایل و حقوق گوناگونی برای تأثیرگذاری بر قوه مقننه است:

الف - لوایح قانونی را تهیه و تنظیم و برای تصویب به مجلس دهد.

ب - وزیران می‌توانند در جلسات پارلمان شرکت کنند و از نظریات، سیاست‌ها و لوایح خود دفاع کنند.

ج - هیأت وزیران نیز می‌تواند از راه تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های ماهوی و اجرایی در قانون‌گذاری و تکمیل قانون مشارکت کند.

۵- تعادل قوا در رژیم پارلمانی اساساً بر دو وسیله متقابل استوار است:

الف - مسئولیت سیاسی وزیران در برابر پارلمان و امکان سقوط کابینه به واسطه رأی عدم اعتماد نمایندگان به دولت.

ب - حق انحلال پارلمان توسط قوه مجریه. (۴۳)

البته همیشه به دنبال انحلال پارلمان، فوراً انتخابات جدیدی برای مجلس تدارک می‌شود. یعنی سرنوشت کارکرد اجرایی و یا تقنینی به صاحب اصلی حاکمیت، یعنی مردم سپرده

می‌شود.

اگر اکثریت هوادار هیأت وزیران باشند، اکثریتی که حاصل می‌شود هیأت وزیران قبلی را تأیید و اگر خلاف آن باشد، کابینه جدیدی، منطبق با پارلمان قبلی روی کار می‌آید.

ب- سیستم دو مجلسی ایزاری جهت تحدید قدرت

طرفداران این سیستم می‌گویند مجلس واحد همیشه این خطر را دارد که به دیکتاتوری منجر گردد. زیرا مجلس واحد مقاومتی را در مقابل خود نمی‌بیند و لذا یا قوه مجریه را تحت الشعاع خود قرار می‌دهد که در این صورت به دیکتاتوری مقننه تبدیل می‌شود و یا خود تحت الشعاع مجریه قرار می‌گیرد که در این حالت دیکتاتوری مجریه، نتیجه مسلم آن خواهد بود. لذا مجلس دوم یکی از عناصر مؤثر سیستم موازنه است که آزادی را تضمین می‌کند.

همچنین این عده عقیده دارند که چون در سیستم‌های دو مجلسی رژیم پارلمانی معمولاً مجلس دوم هیچ‌گاه منحل نمی‌شود؛ بسیاری از مسائل مشروطیت ر حل می‌نماید. و در واقع نمایندگی ملی به طور مطلق در موقع انحلال مجلس اول، تعطیل نمی‌گردد و فترت مطلق در مشروطیت پدید نمی‌آید. در نتیجه در تمام دوره‌های فترت تا تشکیل مجلس جدید اول، مجریه نیز تنها نخواهد ماند و مجلس دوم را به صورت قیمی در مقابل خود خواهد داشت.

این عده نیز می‌گویند چنانچه مجلس اول یکی از وزیران را متهم نماید مجلس دوم به صورت یک دادگاه عالی، متهم را محاکمه می‌نماید. (سنای جمهوری سوم فرانسه در این زمینه نقش خوبی را ایفا نمود).

البته لازم به ذکر است که به طور کلی چهار نوع مجلس دوم وجود دارد: ۱- مجلس عالی اشرافی، که نماینده طبقه اشراف هست. ۲- مجلس عالی فدرال، که نماینده دولت‌های عضو فدرال می‌باشد که فعالیت فدرال را تحقق می‌بخشد و گرنه بسط خواهد بود. ۳- مجلس صنفی، که نماینده اصناف هستند و بر دو گونه‌اند: مشورتی - فنی و سیاسی. ۴- مجلس عالی دموکراتیک، که نه منشأ اشرافی دارد و نه منشأ فدرالی، مثل مجلس شیوخ در قانون اساسی سال سوم انقلاب فرانسه.

آنچه ما به عنوان تحدیدکننده قدرت به آن نظر داریم و آن را دموکراتیک می‌پنداریم، قطعاً مجلس عالی اشراف، و یا فدرال و یا صنفی مشورتی نمی‌باشد بلکه تأکید و نظر ما روی مجلس دموکراتیک می‌باشد، مجلسی که هدف از آن تقسیم پارلمان به دو قوه مجزا می‌باشد.

ج- انواع دیگر تفکیک قدرت

در واقع غایت و هدف تفکیک قوا یا دو مجلسی یک مسئله بیش نیست و آن تقسیم قدرت است در دست‌های مختلف، به نحوی که قدرت در یک دست متمرکز نشود و برای تأمین این منظور رویه‌های دیگری که شاید از آنها مهم‌تر هم باشند وجود دارد، مخصوصاً اگر بعضی از شرایط لازم جمع گردد، از قبیل: تفکیک دولت از عقاید جزمی، تفکیک قدرت کشوری از قدرت نظامی، تفکیک حالت جنگ و صلح، تفکیک قدرت و اقلیت مخالف که در ذیل به توضیح مختصر هر یک می‌پردازیم:

۱- تفکیک دولت از عقاید جزمی

اگر دولت به یک فلسفه رسمی (خواه مادی، خواه روحانی و معنوی، مذهبی و یا غیرمذهبی) پای‌بند باشد و آن را در جامعه سیاسی تحمیل نماید و غیر آن را کفر و الحاد بداند، مسلماً مفهومی که مطلقاً منکر هرگونه حق مخالفت است، حکمفرما خواهد شد، یعنی نه به اقلیتی معتقد خواهد بود و نه موجودیتی برای آن قائل می‌شود و لذا حقوقی که در دموکراسی غرب برای آزادی عقیده قائل هستند در این رژیم مفهومی نخواهد داشت.

در دموکراسی‌های غربی دولت‌ها از هرگونه آئین و شریعتی فارغ و برکنارند، هر که هر عقیده‌ای دارد در کنار دیگری آزادانه زندگی می‌کند و با حقوق مساوی نسبت به ترویج کیش و فلسفه خود تبلیغ می‌نماید. نه دولت مزاحم آنهاست و نه آنها مزاحم دولتند (در نتیجه در اصل مطلب یعنی در اساس حکومت مردم به وسیله مردم خلیلی وارد نمی‌گردد) و اقلیت می‌تواند نقش مخالف خود را آزادانه ایفا نماید. ولی نباید فراموش کرد که بین ابراز و اعلام و ترویج رأی مخالف با ایجاد تشنج و بی‌نظمی که منجر به سلب آزادی‌های دیگران می‌گردد تفاوت بسیار است.

۲- تفکیک قدرت کشوری از قدرت نظامی

این تفکیک متضمن دواصل است: اول آنکه قدرت نظامی تحت الشعاع قدرت کشوری باشد و این خود متضمن این مطلب است که اولاً: آزادی فردی را تضمین می‌نماید و ثانیاً قوه فعاله ارتش مؤثر بودن آن را تضمین می‌نماید. ارتشی که به قدرت کشوری عاصی و بی‌اعتنا باشد می‌تواند هموطنان خود را بترساند ولی هیچ نیروی خارجی از آن وحشت نخواهد داشت

زیرا نیروی خارجی می‌داند ارتشی که ملت خود را می‌ترساند به هنگام بروز جنگ ملتش از آن پشتیبانی نخواهد کرد به همین علت حتی در دیکتاتورترین رژیم‌ها سعی می‌شود با اخذ رویه‌های مختلف موجبات نزدیکی ارتش و مردم را فراهم سازند.

دوم اینکه قدرت کشوری، ارتش را چون شیئی متعلق به خود بکار نبرد و نتواند جز در شرایطی که قانون تعیین نموده است آن را استعمال کند. ارتش ابزاری در دست حکومت نیست، بلکه ابزاری است از آن ملت و در چارچوب تعیین شده از سوی او باید عمل نماید.

۳- تفکیک حالت جنگ و صلح

تا قبل از جنگ‌های بین‌الملل، به‌ویژه جنگ دوم جهانی، حالت جنگ و صلح به سهولت قابل تشخیص بود، اما بعد از جنگ دوم در بعضی از کشورها به بهانه‌های مختلف حالت جنگ و محدودیت‌ها و محرومیت‌های حاصله از آن (از جمله محدودیت در بسیاری از آزادی‌های زمان صلح) را حفظ نمودند.

۴- تفکیک قدرت و اقلیت مخالف

این عده می‌گویند حق مخالفت اقلیت با اکثریت تنها یک حق برای اقلیت نیست بلکه این نگاهبان خود حکومت نیز می‌باشد.

مخالفان حکومت را نباید افراد بدی دانست بلکه نقش آنان نیز در کشور به اندازه خود قدرت، مفید و مؤثر می‌باشد.

اینها می‌گویند: اصولاً نشانه یک قدرت بر حق و مشروع، وجود مخالف است زیرا از فقدان مخالف چنان بر می‌آید که قدرت، جابرانه عمل می‌کند و اکثریت را در اختیار ندارد و چون رضای اکثریت همراه قدرت نیست پس به ناچار قدرت نامشروع است. (۴۴)

د- تقسیم جغرافیایی قدرت

به‌طور کلی قوا را به دو نوع تقسیم می‌کنند: یکی تقسیم افقی قدرت است، به قوای مقننه، مجریه و قضائیه و دیگری تقسیم جغرافیایی قدرت است به رژیم‌های غیرمتمرکز، حکومت‌های محلی و فدرالیسم که در این بخش ذیلاً ما آنها را بررسی خواهیم کرد:

۱- عدم تمرکز

اصولاً دو نوع عدم تمرکز وجود دارد: اول - منطقه‌ای دوم - خدمتی:

اول - عدم تمرکز منطقه‌ای مبتنی است بر یک مبنای جغرافیایی و منجر به پیدایش اشخاص معنوی می‌شود که نسبت به منطقه خاصی صلاحیت اخذ تصمیم دارند.

دوم - عدم تمرکز خدمتی مبتنی است بر مبنای فنی و منجر می‌شود به واگذاری اموری به یک شخص معنوی، به شکل فعالیت عمومی یا فعالیت معین مثل دانشگاه.

به‌طور کلی تحقق عدم تمرکز چند شرط دارد:

۱- قانون‌گذار استقلال بعضی منافع (از جمله منافع راجع به شهرداری‌ها و شهرستان‌ها) را به رسمیت شناسد.

۲- قانون‌گذار باید اداره منافع مستقلی را که به این ترتیب شناخته شد، به ارگانی بسپارد که به نسبت قدرت مرکزی دارای بعضی خودمختاری‌ها و استقلال باشد. تعیین ارگان‌های مأمور اداره منافع مذکور از طریق انتخابات محلی، عالی‌ترین تکنیکی است که خودمختاری آن ارگان‌ها را تأمین می‌نماید.

۴- قیومیت اداری یعنی کنترل و نظارتی که مأموران دولت روی اعمال ارگان‌های عدم تمرکز (در چهارچوب قانون) دارند تا آنها منطبق با قانون عمل نمایند و سوءاستفاده نکرده و زیاده‌روی نکنند. (۴۵)

۲- حکومت‌های محلی

ملاحظات و تجارب عینی نشان داده است که جامعه‌های محلی کوچک، بیشتر و بهتر در مقابل فشارهای جمعی مطلقه مقاومت می‌کنند تا جامعه‌های ملی. یک جامعه کوچک محلی به چیزی که نمی‌داند یا نمی‌شناسد به سهولت رضایت نمی‌دهد.

تجربه ژان ژاک روسو که خود از اتباع یکی از کانتون‌های کوچک سوئیس بود این بود که وی مؤکداً توصیه می‌نمود برای آنکه یک دولت بتواند آزاد و ذاتاً توده‌ای باشد نباید از یک کانتون سوئیس بزرگتر باشد.

در ۱۹۲۷، جان دیوئی با ملاحظه انحطاط دموکراسی در سرزمین‌های بزرگ متوجه جوامع محلی شده و استقرار دموکراسی صحیح را در آشنایی متقابل اتباع جستجو می‌کند.

علی‌ایحال در کشورهای پیشرفته امروزی به جوامع محلی اختیاراتی داده شده است که با

استفاده از آن به میزان قابل ملاحظه‌ای از تراکم و تمرکز قدرت در مرکز کاسته شده و مردم هر شهرستان، مسئولیت تأمین قسمت عمده‌ای از نیازمندی‌های خود را خود بر عهده دارند. (۴۶)

لازم به ذکر است طرز و اسلوب استفاده از اختیارات مذکور و حدود آن در تمام کشورها یکسان نیست. لکن گفته می‌شود که در آمریکا به نحو کامل‌تری این اختیارات به حکومت‌های محلی کشور مذکور اعطا شده است و لذا بدین جهت ما به عنوان نمونه، سیستم‌های اداره امور محلی که در آمریکا وجود دارد را مختصراً ذکر می‌نماییم. در اتازونی حکومت‌های محلی به یکی از سه سیستم زیر اداره می‌شود:

- ۱- سیستم شهردار و انجمن شهر: که در آن انجمن شهر، شهردار، قصابات و مأموران محلی از طریق انتخابات عمومی، انتخاب می‌شوند. در این سیستم از اصل تفکیک قوا استفاده می‌شود.
- ۲- سیستم کمیسیون: که در آن خدمات اجرایی و قانون‌گذاری در یک مجلس تلفیق می‌شود و در رأس هر سرویس اداری یک کمیسیونر قرار دارد.
- ۳- سیستم مدیر امور شهر: که در آن تمام مسئولیت اداره شهر به یک مدیر واگذار می‌شود. مدیر شهر مسئول شورایی است که در رأس آن یک شهردار قرار دارد، شهردار بر کار مدیر امور شهر نظارت دارد. (۴۷)

۳- فدرالیسم

این مسئله در علم سیاست از پدیده‌های کاملاً جدید است و ناشی از انحلال و تجزیه دولت‌های بزرگ استعماری قرن ۱۹ می‌باشد. غالب دولت‌های استعماری مذکور پس از جنگ دوم جهانی با مستعمرات قدیم خود مبادرت به تشکیل دولت فدرالی با رویه انتزاع نموده‌اند. بر طبق تعریف هر یک از دول فدرال با دیگر دول عضو باید دارای حقوق مساوی باشند.

ه- سازماندهی گروه‌های جامعه و افکار عمومی

در این مبحث راه‌های مختلف، سازمان‌دهی گروه‌های جامعه و افکار عمومی را به عنوان جدیدترین راه‌های تحدید کنترل قدرت مورد بررسی و مذاقه قرار خواهیم داد.

از جمله مواردی که در این مبحث مورد بررسی قرار می‌گیرد، عبارتند از: ۱- تشکیل و توسعه سازمان‌ها صنفی، ۲- حدود صلاحیت مؤسسات صنفی، ۳- مسئولیت رهبران، ۴- توسعه فرهنگ عمومی و اقتصاد عمومی، ۵- نقش مطبوعات. اکنون به ترتیب موارد مذکور در ذیل

مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱- تشکیل و توسعه سازمان‌های صنفی

مؤسسات صنفی که به وسیله اصناف و ارباب حرفه‌های مختلف تشکیل می‌شود در اتخاذ تصمیمات مربوط به صنف خود و به منظور ایجاد هماهنگی با حکومت تشریک مساعی می‌کنند. خطری که این‌گونه مؤسسات را تهدید می‌کند این است که در نقش دستگاه مشورتی در بیابند و نظریات آنها هیچ‌گونه تعهد و الزامی برای دولت ایجاد نکند.

به این ایراد پاسخ داده شده است که: تخصص و احاطه‌ای که مؤسسات مزبور بر حل مسائل و مشکلات حرفه‌ای خود دارند موجب می‌شود که افکار جامعه به سوی آنان جلب شود و حکومت با عدم رعایت آرا و پیشنهادهای آنان خود را در معرض انتقاد عمومی قرار دهد. و لذا ناگزیر حکومت تن به آراء پیشنهادی آنها داده و جلوی قدرت به صورت تخصصی و در قالب تشکل تخصصی - صنفی گرفته خواهد شد.

۲- حدود صلاحیت مؤسسات صنفی

گفته شد که دولت مکلف است نظریات و آراء مؤسسات حرفه‌ای را در امور خاص آنان رعایت کند. لیکن تعیین مرز مشخص میان دولت از یک طرف و هر یک از مؤسسات حرفه‌ای از طرف دیگر کار ساده‌ای نیست.

از جمله پیشنهادهایی که برای حل مسئله فوق به عمل آمده یکی این است که موارد اختلاف به مرجعی قضایی مانند دیوانعالی کشور ارجاع شود. دوم آنکه موضوع به صلاحدید کمیسیونی از نمایندگان دولت و مؤسسه حرفه‌ای طرف اختلاف احاله شود.

۳- مسئولیت رهبران

عده‌ای از دانشمندان می‌گویند که تقسیم مسئولیت بین دولت و مؤسسات حرفه‌ای موجب خواهد شد که دولت عواقب ناشی از تصمیمات خود را به عهده نگیرد، لذا علماء مزبور بهترین راه اداره امور عمومی را در این می‌دانند که مسئولیت اتخاذ تصمیمات در هر دستگاه دولتی به عهده معدودی محول و به سه طریق بر آن نظارت شود:

اول: اینکه تدابیر لازم جهت عزل و اخراج آنها پیش‌بینی شود.

دوم: آنکه مشاوران قوی و مجهز برای آنان انتخاب و تعیین شود.
سوم: آنکه در موارد مقتضی اعمال آنان در معرض قضاوت عامه قرار گیرد.

۴- توسعه فرهنگ عمومی و اقتصاد عمومی

عده‌ای از علمای سیاسی می‌گویند هیچ عاملی از خود جامعه صالح‌تر و نیرومندتر و مؤثرتر برای کنترل حکومت نمی‌باشد. کنترل حکومت به وسیله جامعه مستلزم آن است که افراد جامعه از فرهنگ برخوردار بوده، وضع اقتصادی و معیشتی آنان به خوبی تأمین شده باشد. لغزش‌های حکومت‌های جهان و خروج آنان از حدود عدالت و تجاوز آنان به حقوق افراد، معلول جهالت و بی‌خبری اعضاء جامعه و عدم آشنایی مردم به وظایف و مسئولیت‌هایی است که هر فرد در اجتماع دارد. در چنین وضعی طرازان باهوش با بهره‌برداری از غفلت مردم زمام حکومت را در دست می‌گیرند و هر وسیله و تدبیری برای کنترل آنان بی‌اثر خواهد بود. اثرات عقب‌ماندگی اقتصادی کمتر از فرهنگ نیست زیرا فقدان یک نوع تساوی نسبی اقتصادی و وجود دو گروه، یکی اقلیت محدود که از ثروت سرشار بهره‌مند و دیگری توده مردم که برای تحصیل قوت لایموت خود تلاش و تقلا می‌کنند، تعادل اقتصادی را به نفع اغنیاء بر هم می‌زند. در چنین شرایطی هر حکومتی با هر فلسفه و عقیده و نظریه سیاسی نخواهد توانست، خلاف منافع اقلیت ثروتمند گام بردارد، و لذا دائماً تحت کنترل آنان، مصالح اکثریت را فدا خواهد ساخت.

۵- نقش مطبوعات

نگرانی حکومت‌ها از انتقاد مطبوعات از یک طرف و تأثیر مطبوعات بر افکار مردم از طرف دیگر موجب شده است که متفکرین سیاسی آن را وسیله کنترل عملیات حکومت بدانند. به عقیده متفکران مزبور، مطبوعات کشور باید از آزادی بهره‌مند باشند و بتوانند قدرت حکومت را به نحوی که صلاح و مقتضی است مورد انتقاد قرار دهند. هر یک از مأموران قوه مجریه یا مقننه یا قضائیه را که بخواهند، تنبیه کنند و از هر برنامه‌ای که به آن علاقه‌مندند حمایت کنند. تنها محدودیتی که بر آزادی مطبوعات، مشروع و منطقی است مقررات مربوط به افترا و توهین و هتک حرمت اشخاص است. (۴۸)

طرفداران آزادی کامل مطبوعات با توجه به نقش روزنامه در افکار مردم، اتحاد دولت و

مطبوعات را به هر نحوی که صورت گرفته باشد خطرناک و مضر برای حکومت دموکراسی می‌شناسند، و به عقیده آنان مطبوعات مکلفند که در امر حکومت دائماً انتقاد کنند و از تنبلی و سستی که بر اثر فقدان بازخواست بر سازمان‌ها دست می‌دهد جلوگیری به عمل آورند.

یادداشت‌ها:

- ۱- موريس دوورژه، رژیم‌های سیاسی، ترجمه ناصر صدرالحفاظی (تهران: شرکت سهامی کتاب‌های جیبی، ۱۳۵۲)، ص ۶۵.
- ۲- اندرو وینسنت، نظریه‌های دولت، ترجمه حسین بشیریه (تهران: نشر نی ۱۳۷۱)، ص ۳- دوورژه، پیشین، ص ۶۶.
- ۴- عبدالرحمن عالم، بنیادهای علم سیاست (تهران: نشر نی، ۱۳۷۳)، ص ۱۹۴.
- ۵- م.ک آیور، جامعه و حکومت، ترجمه ابراهیم علی‌کنی (تهران: ترجمه و نشر کتاب، ۱۳۵۴)، ص ۴۸۲.
- ۶- محمود صناعتی، آزادی فرد و قدرت دولت (تهران: انتشارات گهر خانی)، ص ۲۰۶.
- ۷- ژ. و. لاپیر، قدرت سیاسی، ترجمه بزرگ نادرزاده (تهران: کتاب زمان، ۱۳۶۲)، ص ۱۶۲.
- ۸- م.ک آیور، پیشین، ص ۴۸۲.
- ۹- ژ. و. لاپیر، پیشین، ص ۱۶۳.
- ۱۰- همان، ص ۱۶۳.
- ۱۱- وینسنت، پیشین، صص ۱۷۶-۱۷۵.
- ۱۲- همان مآخذ، ص ۱۶۸.
- ۱۳- عالم، پیشین، ص ۱۹۴.
- ۱۴- وینسنت، پیشین، ص ۱۶۰.
- ۱۵- همان، ص ۱۶۳.
- ۱۶- همان، ص ۱۶۳.
- ۱۷- راین هارد کوئل، لیبرالیسم، ترجمه منوچهر فکری ارشاد (تهران: انتشارات توس، ۱۳۵۷)، ص ۲۲.
- ۱۸- قرآن کریم، سوره بقره، آیات ۲۱۶ و ۲۲۰ و ۲۲۵ و ۲۳۲ و سوره انفال آیه ۷۵ و سوره توبه آیه ۶۰، سوره نور آیات ۹ و ۵۸، و سوره ممتحنه آیه ۱۰.
- ۱۹- قرآن کریم، سوره اعراف، آیه ۵۴.
- ۲۰- قرآن کریم، سوره مائده، آیات ۴۰-۳۸.
- ۲۱- قرآن کریم، سوره آل عمران، آیه ۱۵۴، یوسف آیه ۴، شوری آیه ۱۰.
- ۲۲- قرآن کریم، سوره بنی اسرائیل، آیه ۱۱، و فرقان آیه ۲.
- ۲۳- محمدتقی جعفری، ترجمه و تفسیر نهج‌البلاغه (تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی، ۱۳۶۰)، ص ۲۲ و ۸.

- ۲۴- قرآن کریم، سوره نساء، آیه ۵۸.
- ۲۵- شیخ محمدحسین نائینی، ترجمه سید محمود طالقانی، (تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۶۱)، ص ۵۰.
- ۲۶- عده‌ای از دانشمندان این عمل را به Constitutional کردن قدرت تعبیر کرده‌اند.
- ۲۷- ابوالفضل قاضی، بایسته‌های حقوق اساسی (تهران: نشر دادگستر، ۱۳۷۵)، ص ۱۸.
- ۲۸- همان، ص ۲۰.
- ۲۹- این قلمروها سرزمین‌های خودمختار قومی بودند که پادشاهی انگلستان را به وجود آورده بودند.
- ۳۰- حشمت‌الله عاملی، رژیم‌های سیاسی (تهران: انتشارات ابن سینا، ۱۳۴۸)، ص ۲۲۹.
- ۳۱- همان، ص ۲۳۲.
- ۳۲- همان، صص ۳-۲۳۲.
- ۳۳- همان، صص ۹-۲۴۸.
- ۳۴- قاضی، پیشین، ص ۱۴۸.
- ۳۵- همان، ص ۱۴۹.
- ۳۶- همان، صص ۶-۱۵۳.
- ۳۷- کارلتون کلایمر، رودی و دیگران، آشنایی با علم سیاست (تهران: امیرکبیر، ۱۳۵۱)، جلد اول، ص ۹.
- ۳۸- قاضی، پیشین، ص ۱۸۰.
- ۳۹- فاسم زاده، حقوق اساسی، (تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۳۴)، ص ۱۳۰.
- ۴۰- همان، ص ۱۳۱.
- ۴۱- ابوالفضل قاضی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی (تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۶۸)، ص ۳۳۹.
- ۴۲- قاضی، بایسته‌های حقوق اساسی، ص ۱۹۲.
- ۴۳- همان، صص ۵-۱۹۴.
- ۴۴- حشمت‌الله عاملی، دموکراسی و تحدید قدرت (تهران: کتابخانه ابن سینا، ۱۳۴۶) صص ۹۰-۴۸۷.
- ۴۵- همان، صص ۲۴۶ الی ۲۵۴.
- ۴۶- حشمت‌الله عاملی، دموکراسی و تحدید قدرت، صص ۲۶۲-۲۵۷.
- ۴۷- همان، ص ۲۷۲.
- ۴۸- جعفر بوشهری، حقوق اساسی، کلیات، جلد اول (تهران: دانشکده علوم اداری دانشگاه تهران، ۱۳۵۵)، صص ۹۸-۱۰۰.