

نوشته: دکتر جعفر بوشهری

نظری به حقوق اساسی تطبیقی

تاریخچه

مطالعات تطبیقی در حقوق اساسی از مستحدثات زمان ما نیست بلکه از روزگاران قدیم معمول و متداول بوده و سیر تحولی متناسب با تغییرات شکل حکومت و روابط آنها با افراد و طریق اداره امور دولت داشته است. ارسطو در مقدمه کتاب دوم از «سیاست» که هدفش جستجوی بهترین سازمان جامعه سیاسی است بررسی حکومت‌هایی را که به تدبیر و سیاست شهرت یافته‌اند ضروی دانسته و تأیید کرده‌است که حتی حکومت‌هایی را که صاحب نظران پیشنهاد کرده‌اند اگر چه وجود خارجی نیافته باشند باید مورد مطالعه قرار داد. آنگاه حکومت‌های مهم زمان خود از جمله آتن^۱، اسپارت^۲، کارتاژ^۳، و کورت^۴ را مشروحاً تجزیه و تحلیل میکند و به بحث از قوانین اساسی کشورهای بسیاری که قلمرو آنها از حد یک شهر تجاوز نمیکرده است می‌پردازد.^۵

Athens -۱

Sparta -۲

Carthage -۳

Crete -۴

۵- خواننده می‌تواند به ترجمه دکتر حمید عنایت از «سیاست» ارسطو که به اهتمام

شرکت سهامی کتاب‌های جیبی و با همکاری مؤسسه انتشارات فرانکلین در سال ۱۳۴۹ چاپ و

منشتر شده است مراجعه نماید.

ارسطو اولین کسی است که حکومت را به لحاظ شکل آن طبقه بندی کرده ، نوع مطلوب آنرا به سلطنتی ، اشرافی و جمهوری تقسیم نموده است . پس از وی متفکرانی چون پولیبیوس^۱ و سیسرو^۲ افکار یونان را به رم منتقل ساختند و تحقیقات و نظریاتی بر آنها افزودند که بعضاً جنبه تطبیق داشت .

پولیبیوس از هر یک از انواع حکومت «جزئی» را انتخاب و مجموعه ای مرکب از برخی عناصر حکومت های سلطنتی و اشرافی و دموکراسی را بهترین فرم حکومت دانست و برای تعادل میان عناصر مزبور و ایجاد نظارت و کنترل بوسیله هر یک بر دیگری روشهایی پیشنهاد کرد و شاهکار بزرگ «سیسرو» این بود که حقوق طبیعی و عدالت را در افکار حقوقی آن زمان که از رم برخاسته ، نفوذ و اعتبار و تعمیم یافته بود بدست و مسئولیتها و وظائف حکومت را بر آن پایه گذاری کند .

در دوره رنسانس^۳ ماکیاولی^۴ از آداب و رسوم و عرف سیاست پرده برداشت و به تحریر مطالبی همت گماشت که انجام آنها در جهان سیاست سباح است و گاهی مستحب و واجب لیکن نوشتن و اسناد آنها به علم سیاست کفر است و الحاد . بهمین گناه ستفکری مزور و بی رحم شناخته شد ، ماکیاولی با واقع بینی حکومت های زمان خود را در ایتالیا و سایر کشورهای اروپا بررسی و تطبیق کرده ، به طرح سئوالهای روشن و خالی از ابهام از قبیل اینکه راز موفقیت حاکم در چیست ؟ چه عواملی دولت را از آفات مصون میدارد و آنرا قوی میسازد ؟ پرداخته است از مختصات این سیاستمدار چیره دست است که برای اقناع خواننده به مطالعات تطبیقی می پردازد و امثال و مواردی را ذکر

Polybius - ۱

Cicero - ۲

Renaissance - ۳

Niccolo Machiavelli (1469 - 1527) - ۴

و آنها را با استفاده از روشهای دقیق مقایسه و تطبیق میکند.^۱

ژان بدن^۲ عالم سیاسی قرن شانزدهم فرانسه که «پدر» فرضیه حاکمیت لقب گرفته است زمانی ظهور کرد که بین پادشاه فرانسه و طبقه اشراف و نجبای این کشور بر سر حدود اقتدارشان کشمکش و نزاع مداوم در گرفته بود. «بدن» پس از تعریف آثار حاکمیت آنرا غیر قابل انتقال و غیر قابل تقسیم و مختص پادشاه دانست و با اینکه الفاظی از قبیل «مطلق» و «نامحدود» در مورد آن بکاربرد آنرا به ترتیب در قوانین آسمانی، حقوق طبیعی حقوق بین الملل حقوق اساسی و حق مالکیت محصور ساخت و از اقتداراتی مفید بشرایط مذکور حمایت کرد نه حکومتی ستمگر و مطلق العنان. «بدن» در اثبات نظریات خود همه جا به سازمان و وظائف و وضع و موقعیت حکومتهای زمان خود در اروپا پرداخته و شکل هر حکومت را با امکانات و همچنین پیروزیهای آن سنجیده و تطبیق کرده است.^۳

در قرن هجدهم منتسکیو^۴ از روشی پیروی کرد که یکسره جنبه تطبیق داشت ارکان مهم و حیاتی در تکوین حقوق اساسی از قبیل آزادیهای فردی و راه حراست آنها اصل تفکیک قوا و تعیین حدود سرز آنها از ابداعات این فیلسوف فرانسوی نبود بلکه نویسندهگان معاصر وی و از جمله جان لاک^۵ متعرض آنها شده بودند لیکن روشی

۱- به فصل اول کتاب زیر مراجعه شود:

Rodee, Carlton C. (and others), **Introduction to Political Science**

2nd ed. (McGraw-Hill Book Company, New York) 1967.

۲- Jean Bodin (1530-1597)

۳- مأخذ فوق فصل دوم

۴- Charles Louis de Secondat, Baron Montesquieu.

۵- John Locke

که در عرضه مطالب و تجزیه و تحلیل و اثبات آنها در پیش گرفت تازگی داشت. در مقدمه روح القوانین او چنین میخوانیم^۱:

من اصول اولیه‌ای را طرح کرده‌ام که حوادث و اتفاقات را نتایج قهری و طبیعی آنها و تاریخ اقوام و ملل را ناشی از آنها یافته‌ام.

این اصول تراوشی از تعصبات نویسندگان نیست بلکه از طبیعت اشیاء استخراج شده است.

منتسکیو سپس در فصل سوم از کتاب اول منظور خود را از اصول فوق چنین تشریح میکند.

قوانین هر کشور با طبیعت و همچنین فرم حکومت آن بستگی دارد. با اوضاع و احوال جوی و اقلیمی و با مختصات خاکی و بارش و عادات آن. هرملاتی در آنها، دلائل و جهاتی می‌یابد و قواعدش را بر آنها استوار میسازد.

با این ترتیب تطبیق قوانین و ظواهر آنها جای خود را به مقایسه مبانی و اصول میدهد و راهی تازه در این فن گشوده میشود.

حقوق اساسی تطبیقی در سده نوزدهم با شیوه منطقی و علمی منتسکیو یعنی همراه با جستجوی علل ادامه نیافت بلکه جنبه تاریخی و توضیح وقایع بخود گرفت و اگر هم دلائلی برای نتایج تحقیقات خود یافتند به زندگانی مردان بزرگ، تفوق نژادی خوش بینی بیرون از حد به ظواهر دموکراسی و بالاخره پیشرفتهای صنعتی منتهی میگشت. ژلینک^۲ در اواخر همین قرن جستجوی رابطه علت و معلول و ارتباط طبیعی میان حوادث و امور را در علم حکومت و سیاست بی حاصل دانسته آنچه را که در قرن

۱- رجوع شود به ترجمه انگلیسی روح القوانین، مقدمه و فصل سوم از کتاب اول:

De l'Esprit des Loix, translated by Thomas Nugent, edited by F. Neumann, New York, 1949

George Jellinek (1851-1911) -۲

هیچ‌دم رواج یافته بود سردود خواننده ، معتقد است همه فعالیت‌های حکومت اعم از اینکه مستند به قوانین اساسی باشد یا نه برای نیل به هدف‌های خاصی است که رهبران و مسئولان انتخاب می‌کنند و منشأ آنها تصمیماتی است که جنبه فردی و شخصی داشته از دسترس استدلال و هرگونه تحقیق علمی خارج است^۱ با این نظر «تطبیق» جنبه علمی خود را از دست می‌دهد و به مقایسه ظواهر الفاظ قوانین و احکام آنها محدود می‌گردد.

اوایل قرن بیستم دوران ظهور قوانین اساسی بسیاری از کشورهای جهان بود که در تدوین آنها اقتدارات سازمان‌های عمده حکومت از طریق مقایسه و تطبیق با قوانین اساسی موجود تحریر می‌شد و نوعی هماهنگی و تشابه در شکل و همچنین محتویات آنها به وجود آورد.

پیدایش حکومت‌های دیکتاتوری بعد از جنگ جهانی اول افکار را به سوی رژیم‌های فاشیسم ، نازیسم و کمونیزم و مقایسه آنها با حکومت‌های دموکراسی سوق داد و یکبار دیگر حقوق اساسی تطبیقی را با ریشه‌ها و مبانی و فلسفه و هدف حکومت از مجاری حقوقی متصل ساخت.

پس از جنگ جهانی دوم توسعه بی‌سابقه روابط اقتصادی و بازرگانی و صنعتی و سیاسی میان کشورها و لزوم کسب اطلاع از اقتدارات حکومت و نقش افراد در برابر آن و آگاهی از مفاهیم حقیقی و واقعی الفاظ قانون و تجزیه و تحلیل آنها با توجه به معیارها و موازین حقوقی سایر کشورها مطالعات تطبیقی را که سابقاً جنبه محلی و به کشورهای اروپا و آمریکا اختصاص داشت ب‌سراسر جهان و به کشورهای با رژیم‌ها و مسالک‌های سیاسی مختلف و گاهی متضاد بسط و توسعه داد.

۱- رجوع شود به صفحات ۲۲۰ و ۲۲۱ کتاب زیر :

ثمرات مطالعات تطبیقی در حقوق اساسی

محققان حقوق عمومی و گاهی افراد عادی به جهات و دلایل عدیده گاهی خود را در برابر این پرسش می‌یابند که اقتدارات سازمانهای حکومت در سایر سرزمینها و مناسبات آنان با افراد «نیک» است یا «بد» و پاسخی که بلادرنگ و به سرعت از ذهن اکثرشان میگذرد و آنرا اصلی مسلم تلقی میکنند اینستکه آنچه با وضع موجود در کشورشان یکسان یا شبیه باشد «خیر» است و خلاف آن «شر» به اعتقاد شخصی که ساکن و تبعه و اهل آمریکا است بهترین و ممتازترین نوع حکومت برای جوامع متمدن حکومت جمهوری است. و هرگاه روش حکومت اکثریت مطلق در انگلستان این چنین معمول و متداول و پذیرفته نبود هرگز یک انگلیسی به این درجه آنرا سوجه و منطقی و مفید تصور نمیکرد و بالعکس در کشورهاییکه حکومتها با اکثریت نسبی منصوب و ساقط میشوند چندان اعتقادی به روش اکثریت مطلق موجود در انگلستان مشهود نیست. رسیدگی و اظهار نظر در اینهمه ملاحظات و عقاید مغایر و متضاد محتاج تطبیق و مقایسه و یافتن موازین و معیارهاییست که ارزش نسبی آنها تعیین و تایید شده باشد. بنابراین آمریکائی که به نظام فدرال و فرانسوی که به روش تمرکز اداری و انگلیسی که به شیوه اکثریت مطلق خو گرفته و آنرا طبیعی و راه منحصر بفرد و کامل در امور حکومت میدانند باید با فلسفه و روح و هدف نظامهای دیگر آشنا شوند و مبانی آنها را دریابند تا از طریق مقایسه بتوانند نظرات خود را با واقعیت و حقایق منطبق سازند.

تحقیق در حقوق اساسی تطبیقی به عبارت دیگر استفاده از روش تطبیق در آموزش حقوق اساسی موجب آنستکه شخص از سازمان و وظائف و مسئولیتهائی که ظاهراً برای حکومتها ذکر و احصاء میشود به معنی و باطن و ریشه‌های مفاهیم آنها از راه تجربه و تحلیل و مقایسه پی ببرد و با وسعت نظر و بصیرت بیشتر به مؤسسات دولتی کشور خود بنگرد و به آنها بیندیشد و مسائل آنها را درك کند نه اینکه راه

حلهای موجود بصورت وحی الهی و همچون آیات محکمات ثابت ، تغییرناپذیر و قطعی از نظرش بگذرد .

ارزش هر نظریه و تئوری و فرضیه در علوم اجتماعی بسته به آنست که صحت و اعتبار آن در عمل تا چه پایه به ثبوت رسیده باشد والا جنبه ذهنی محض داشته احیاناً از مقوله وهم و خیال به شمار خواهد رفت .

در حقوق اساسی که موضوع عمده آن رابطه حکومت و افراد است و مستند آن با همه تحقیقات و نظریات بی شماری که علماء فن عرضه داشته اند هنوز بصورت رمزی مکتوم باقی مانده استناد به تجربه و استقراء ارزش حیاتی خود را حفظ کرده است . مسائل و مشکلات ذیل گوشه ای از این اختلاف نظرهای مزمن و عمیق را نشان میدهد . میان فرد و دولت آیا اصول و شرایط قرارداد عقد اجتماعی مجری و متبع است ؟ آیا حکومت منشاء الهی داشته و اتباع آن موظف و ملزم به اطاعت محض از آن میباشد ؟ آیا حکومت ساخته و مخلوق و در نتیجه خدمتگزار مردم است و لذا اعمال حاکمیت هرگز اصیل نبوده تصمیماتش به وکالت و نمایندگی جامعه است و هر آنچه خارج از این حد که قانون اساسی آنرا مشخص میسازد بجا آورد ظلم و ستمگری و محکوم و سزاوار مکافات است ؟^۱

انتخاب کشورها جهت مقایسه

برای انتخاب کشورهایی که حقوق اساسی آنها موضوع بررسی و مقایسه قرار گیرد سه سلاک موجود است .

اول انتخاب کشورهایی که در یک منطقه جغرافیائی واقعند .

۱- برای دسترسی به تفصیل این شرح رجوع شود به صفحات ۶۹-۴۷ کتاب زیر :

Maciver, R. M., **The Modern State** (Oxford University Press, London) 1928.

دوم معالکی که دارای مختصات مشترك میباشد .

سوم کشورهایی که به سبب اجرای صحیح قانون اساسی و یا ثبات حکومت از حقوق اساسی ثابتی بهره مند میباشند .

الف- کشورهای واقع در یک منطقه

گاهی کشورهاییکه بلحاظ جغرافیائی نزدیک و یا مجاور یکدیگرند و در یک منطقه واقعند انتخاب و حقوق اساسی آنها با یکدیگر مقایسه و تطبیق میشود . در باب حدود یک منطقه یعنی تعیین کشورهاییکه موضوع بررسی قرار گیرند مسائل حل نشده و اختلاف نظرهای بالنسبه عمیق وجود دارد . از جمله ایرادهائیکه بر آن گرفته شده این است که اجرای آن هنگامی وافی به مقصود خواهد بود که میان نظامهای سیاسی کشورهای همسایه تشابه و وجه اشتراکی هم وجود داشته باشد تا با توجه به جهات مزبور و موارد افتراق آنها تحقیقات تطبیقی ممکن و میسر شود و لذا به فرض اینکه بلحاظ موقعیت جغرافیائی و حتی موازین تاریخی و فرهنگی مشابهتی میان آنها موجود باشد در تطبیق حقوق اساسی آنان تأثیر چندانی نخواهد داشت .

برخی نقائص و موارد ابهام را در روش جغرافیائی نمیتوان انکار کرد لیکن اجرای این پیشنهاد که میان کشورهای موضوع بررسی «وجه اشتراك» باشد عملی و میسر نخواهد بود مگر آنکه قبلاً و با موازین معینی منجمله روش جغرافیائی کشورهای مزبور انتخاب و حقوق اساسی آنها اجماًلاً با یکدیگر مقایسه شده باشد ، علاوه بر این روش جغرافیائی جز یک وسیله کمکی جهت تسهیل مطالعه نیست زیرا محال است دو کشور را در یک منطقه جغرافیائی بتوان یافت که میان نظام سیاسی و اجتماعی آنها اختلاف و تفاوت و در عین حال شباهتی موجود نباشد . با همین مقدار اطلاعات انجام مطالعات تطبیقی بخوبی میسر خواهد بود . از طرف دیگر چون مناطق جغرافیائی معین و مشخص و محدود نیست شخص محقق میتواند با توجه به حقایق و واقعیات و هدف و موضوع مطالعه منطقه جغرافیائی را معلوم سازد . مثلاً هندوستان را با پاکستان

وسیلان در یک منطقه جغرافیائی قرار دهد یا آنکه هند را با چین مقایسه نماید. پاکستان را با افغانستان و ایران و سایر کشورهای مسلمان خاورمیانه در یک گروه بگذارد یا آنرا با هند و سیلان تطبیق کند. حتی میتوان ناحیه بسیار وسیعی را در یک منطقه از جهان موضوع بررسی قرار داد چنانکه آسیا را به دو بخش یکی خاور دور و دیگری خاورمیانه تجزیه و هر بخش را جداگانه مقایسه نمود. امثال و نظائر این گونه موارد بحدیست که ایراد غیر قابل انعطاف بودن روش جغرافیائی را میتوان استثنائی و غیر مؤثر دانست.

ب- مختصات مشترك

گاهی دو یا چند کشور را که در زمینه های اقتصادی، تاریخی، جغرافیائی یا جهات دیگری غیر از رژیم سیاسی دارای مختصات مشترك باشند انتخاب و حقوق اساسی آنها را موضوع مقایسه و تطبیق قرار میدهند. این روش ساده تر و به حقیقت نزدیکتر است زیرا فرق میان احکام قانون اساسی دو کشور سمکنست ناشی از عوامل عدیده طبیعی و یا حوادث و اتفاقاتی باشد که بر سر هر یک از اقوام و ملل موضوع مقایسه گذشته است. هر گونه مقایسه ای بدون بررسی اثرات عوامل مزبور نتیجه ای سطحی و غیر مستند و فاقد مبنای علمی بدست خواهد داد. از طرفی چون مقایسه و تطبیق کلیه این عوامل محتاج احاطه و اطلاع بر علوم و معارف بسیار است که از مرز صلاحیت متخصص حقوق اساسی خارج است و علاوه بر این دامنه تطبیق را در این رشته از حقوق به وسعتی بیسابقه و بیرون از حد تعریف خواهد کشاند لذا ناگزیر باید مقایسه و بررسی را بمواردی محدود ساخت که برخی عوامل ثابت بوده و با چنان فرضی جهات افتراق و موارد اشتراك را با روشی استدلالی و در عین حال در حد منطق حقوقی تحقیق نمود. تکلیف محقق اینست که عواملی را که ثابت و مشترك فرض کرده با ذکر دلائل مشروحاً در مقدمه مذکور دارد.

طبق روش فوق در مقایسه حقوق اساسی ایران و افغانستان عواملی از قبیل

زبان، نژاد سابقه تاریخی و مذهب را میتوان مشترك دانست و به مقایسه حقوق اساسی دو کشور پرداخت. چنین تحقیقی بمراتب مفیدتر و به واقع و حقیقت نزدیکتر خواهد بود تا آنکه فی‌المثل حقوق اساسی ایران با چین کمونیست مقایسه شود و همچنین حقوق اساسی فرانسه با سوئیس در دو کفه ترازوی تطبیق بمراتب موجه‌تر از سوئیس و ژاپن خواهد بود.

هواداران روش جغرافیائی نتیجه استدلال طرفداران «مختصات مشترك» را ملاک قرار داده آنرا دلیل دیگری بر صحت نظریه خود دانسته‌اند. زیرا مختصات مشترك با آن مفهوم و حدود که مذکور افتاد بندرت در کشورهاییکه بلحاظ وضع و موقعیت جغرافیائی از یکدیگر فواصل بسیار دارند یافت میشود. مختصات مشترك «خاص کشورهاییکست که در جوار یکدیگر و یا در یک منطقه جغرافیائی قرار گرفته باشند.

ج- کشورهاییکه از ثبات حکومت بهره‌مندند

هرگاه حقوق اساسی کشوری عملاً پذیرفته شده و اجرا گردیده و بصورتی درآمده باشد که پیش‌بینی عکس‌العملهای حکومت و افراد در برابر آن میسر گردد، اعم از اینکه با کشور موضوع مقایسه در یک منطقه از جهان واقع باشد یا در فاصله دور، میتوان موضوع تطبیق قرار داد.

با این ترتیب کشورهاییکه حقوق اساسی آنان از حد نوشته و بحث اجمالی خارج نگشته و یا آنکه راه و رسم و رژیم ثابت و مستقری نیافته‌اند و در نتیجه روابط حقوق اساسی آنان تابع اصول و قواعد مشخصی نیست تا بتوان مسائل حقوقی را به استعانت آنها حل و فصل کرد از دایره تحقیق خارج خواهند ماند و باقی تحت هر رژیم و یا هر شکل حکومت و در هر نقطه‌ای از جهان با یکدیگر قابل مقایسه خواهند بود.

ایرادیکه بر این روش بنظر میرسد اینست که وجود اختلافات عظیم میان

حقوق اساسی کشورهاییکه در اقطار جهان متفرق و پراکنده‌اند ولو اینکه بلحاظ رژیم حکومت ثابت و مستقر شده باشند، نتیجه‌ای جز اثبات اختلاف میان آنها بدست نخواهد داد. محدود شدن ثمره تحقیق بهمین درجه چندان امیدبخش نمی‌باشد.

علاوه براین هر گاه اصلی بدین خلاصه مسلم بود که انسان در روابط سیاسی خود با هموعان خویش قطع نظر از نژاد و زبان و ملیت و اینکه در کدام گوشه از جهان زندگی کند، تابع قواعد کلی یکسان و یکنواخت و مشابهی است باز هم فلسفه‌ای بر اجرای این روش متصور بود. لیکن وجود اینهمه آداب و سنن و سوابق و عادات بکلی مغایر و گاهی متفاوت و ناچیر بودن موارد تشابه که اصل و ریشه هر مقایسه و تطبیقی است مفید بودن آنها با تردید شدید مواجه می‌سازد. پس اگر در مقام تجزیه و تحلیل مفاهیمی را از قبیل حزب، بوروکراسی، حکومت و غیره بدانگونه که در کشورهای غرب وجود دارد انتخاب کنیم و محتویات آنها را از تاریخ و سنن غرب یکسره تهی سازیم و بخواهیم قالبهای مذکور را برای مشخص و معلوم ساختن معانی در کشورهای واقع در سایر مناطق جهان بکار بریم باید از معانی که در غرب از آنها منظور است بکلی دور شویم^۱ در این فاصله دور و شکاف عمیق فایده و منفعتی که از مقایسه در نظر است بدست نخواهد آمد.

ملاک شایع و مرسوم بین متفکران حقوق اساسی سابقاً کشورهای واقع در یک منطقه جغرافیائی بود که بشرح آن مذکور افتاد. لیکن به تدریج تمایل شدید به خروج از این بن بست و بسط تحقیق به دولتهای خارج از مناطق مزبور رواج یافته است.

۱- رجوع شود به صفحه ۲۷ ماخذ زیر:

موضوع مقایسه

موضوع مقایسه ممکنست سازمان یا وظایف و اختیارات و مسئولیتهای حکومت باشد بنابراین هر گاه قوه مقننه دو یا چند کشور با یکدیگر تطبیق شود موضوع بررسی «سازمان» خواهد بود و اگر روش قانونگذاری پارلمان مورد مقایسه قرار گیرد موضوع «وظیفه» است. تقسیم بندی فوق جنبه نظری داشته و هدف از آن تسهیل مطالعه است و الا بررسی وظیفه بدون سازمان و یا بالعکس به ندرت اتفاق می افتد.

از طرف دیگر در حقوق اساسی تطبیقی موضوع «حکومت» است نه «جامعه» زیرا بررسی تطبیقی در جامعه بطور کلی در حدود علم جامعه شناسی است.

و اما موضوع تحقیق به دولتهای موجود یا آنچه که زمانی بوده اند منحصر و محدود نخواهد شد بلکه دولتهای فرضی و نظری که روابط اجزاء و وظائف آنها با منطق حقوق عمومی داخلی منطبق باشد مورد بحث و بررسی قرار خواهد گرفت زیرا کمال هر تحقیق و تکامل هر امری با بیان آراء و عقاید شروع میشود و با مرور زمان که فرصت و موقعیت مناسبی دست دهد به مراحل اجرا و نتیجه گیری منجر میگردد.

ابهام عمده در «موضوع» حقوق اساسی تطبیقی به شرحیکه اجمالاً در بند «ج» نیز فوقاً مذکور افتاد «مصادیق» الفاظی است که بکار میرود. زیرا فرضاً «قوه مقننه» نه تنها در کشورهای مختلف معانی و مصادیقی بکلی متفاوتی دارد بلکه در کشور واحد و درازمنه مختلف واجد یک معنی نیست. پارلمان انگلستان آنگونه که در قرن شانزدهم وجود داشت با آنچه که امروز ملاحظه میشود به هیچ تعبیری مشمول یک عنوان و یک تعریف نیست و همچنین بکار بردن همان کلمه «پارلمان» برای آنچه که در فرانسه مشاهده میشود و دستگامی که در جمهوری اوکراین انجام وظیفه میکند خالی از اشکال نخواهد بود. ابهام اینستکه هر گاه شرایط و عناصر یک مفهوم در دو یا چند مورد تفاوتی خارج از حد اعتدال داشته باشد فوراً باید رشته سخن را رها کرد و در متن یا حاشیه به شرح اختلاف پرداخت. چنانکه در مثال فوق عواملی

که قوه مقننه اوکراین را از پارلمان فرانسه متمایز ساخته است باید فوراً نقل کرد. علاوه بر این حکومت‌های زمان ما در هر گوشه‌ای از جهان بر اتباع خود وظایف و تکالیفی روزافزون هموار میسازند و آنانرا به صور مختلف از دارائی و وقت و مساعی و کوشش‌هایشان محروم مینمایند. افزایش مالیات، خدمات نظامی، و از همه مهمتر تحت عنوان رفاه عامه و ارشاد اقتصاد عمومی قواعدی راجع به «دستمزد» و «کنترل قیمت‌ها» وضع و به مورد اجرا میگذارند که درك جهات و علل آنها برای اشخاص عادی ساده و آسان نیست و چون هیچ دولتی نمیتواند علی‌الذوام در هر مسأله و موضوعی به زور و اجبار متوسل شود ناگزیر باید آراء موافق مردم را به سوی سیاست خود جاب کند و به اقناع آنان بپردازد و همین امر در روابط میان حکومت و افراد تغییرات اصولی بوجود میآورد که عمیق و سریع و در عین حال مستمر و دائمی است^۱.

نظر باینکه «موضوع مقایسه» با این تحولات و تغییرات بستگی تام دارد ذکر اوضاع و شرایط موضوع و گرایش آن وظیفه ایست برعهده محقق.

و اما از لحاظ روش حکومت نیز اختلاف میان لفظ و معنی در کشورهای مختلف بخوبی نمایان است. چنانکه لفظ «دموکراسی» در سرزمینهایی که جدیداً استقلال یافته و رسم مذکور را داراداره امور حکومت پذیرفته اند با آنچه تحت همین عنوان در کشورهایائیکه از قدیم الایام بانظام دموکراسی به حیات سیاسی ادامه میدهند یکسان نمیشد.

۱- به ماخذ زیر صفحه ۳۰ رجوع شود:

Beer, Samuel H. **The British Legislature and the Problem of Mobilizing Consent** (Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1966.

عوامل مؤثر در تحقیق

سازمان حکومت در هر نقطه‌ای از جهان با هر شیوه و روش و خط مشی سیاسی جزئی است از دستگاهی عظیم که درک آن از لوازم اولیه هر تحقیق تطبیقی است. بررسی سوابق تاریخی و جنبه‌های جامعه‌شناسی و روان‌شناسی و همچنین آمال و آرزوهای ملی مردمی که شکل خاصی از حکومت اداره امور آنرا برعهده گرفته و ارزیابی عوامل مزبور و تشخیص میزان تأثیر آنها بر وظائف و عکس‌العملهای حکومت ضروری است. حوادث و اتفاقات و همچنین مدارک و اسناد باید با توجه به اوضاع و شرایط خاصی که منتهی به ظهور و ایجاد آنها گردیده تفسیر شود نه سوابق و نظریات و تعصبات شخص نویسنده و محقق.

بنابراین نظام فدرالیسم که مفهوم آن تقسیم اقتدارات حکومت بین سازمانهای مرکزی و دستگاههای محلی است و در هند مستقر گردیده چه بلحاظ استخوانبندی و ظاهر وجه از نظر نتیجه و محصول فدرالیسمی نیست که در آلمان حکومت میکند. چه عواملی در این دگرگونی مؤثر افتاده و اساساً در مقایسه حقوق اساسی دو کشور چه شرایطی را باید مورد توجه قرار داد اهم آنها بشرح زیر میباشد.

الف- موقعیت جغرافیائی

هر کشور بلحاظ سختتصاات جغرافیائی و آب و هوا و وضع اقلیمی و گرما و سرما و وجود دریا و رودخانه و کوه و کویر تابع شرایط خاصی است که برزندگانی فردی و روابط اجتماعی و سازمان و وظائف حکومت آن مؤثر است. طرفداران اصل «جبر» در روابط سیاسی تا همین اواخر میکوشیدند که ثابت کنند انسان و روابط اجتماعی او ثمره قهری و ثابت و لا یتغیر محیط جغرافیائی است لیکن امروز با ملاحظه نقش انسان در تغییر این شرایط از طریق سیستمهای وسیع آبیاری و تعبیه وسائل تهویه و ایجاد صنایع و راه و ارتباطات از طرفداران آن اصل به شدت کاسته شده معذکک تغییرات

مذکور و نظائر آنها در کشورهاییکه از موقعیت طبیعی مساعدی بهره‌مند نیستند و یا آنکه اگر ثمره قابل ملاحظه‌ای از چنان کوششهایی بدست نیاید، تحقق نخواهد یافت.

ب- اوضاع اقتصادی

اوضاع اقتصادی هر کشور محصول موقعیت جغرافیائی و تابع منابع طبیعی آنست. در کشورهای غربی این منابع بنحو افراط و به سرحد اسراف بهره‌برداری گردیده، سرمایه‌ها با ارقامی سرسام‌آور گردآوری و کارگران فنی و مدیران و متخصصان حرفه‌های گوناگون پدید آورده‌اند و از همه مهمتر جهان را بعصر تکنولوژی کشانده و به سوی منابع طبیعی سایر مناطق عالم هجوم آورده‌اند. در کشورهای مزبور مصالح سیاسی با منافع اقتصادی درهم آمیخته و طی ده‌ها سال به آن درجه از پیچیدگی و ابهام رسیده است که دیگر تجزیه مسائل اقتصادی از سیاسی بسیار دشوار شده است.

در سایر کشورهای جهان مردم اکثراً در فقر و تهیدستی بسر می‌برند و منابع طبیعی و مواد خام آنان در مراحل اولیه بهره‌برداری اقتصادی است و سرمایه و نیروی انسانی بسیار محدودی در اختیار دارند. غالب کشورهای کوچک تنها محصول کشاورزی یا مواد معدنی خود را در بازارهای جهان به بهای بسیار نازلی بفروش می‌رسانند. و بعلت ضعف در رقابت و بازاریابی جز درآمد اندکی نصیبشان نمیشود با همه این احوال حکومتها در سرزمینهای مذکور تحت فشارهای سنگینی قرار گرفته‌اند که در کلیه جنبه‌های اقتصادی ابتکار عمل را بدست گیرند و سطح زندگی مردم را از پایه و اساس در نهایت سرعت ممکن بالا ببرند. در این شتابزدگی و عجله کشورهای را ملاحظه میکنیم که برنامه‌های خود را با جاه‌طلبی و بلندپروازی و عدم توجه به منابع و امکانات طرح‌ریزی میکنند و مسائل و مشکلات اقتصادی خود را بغرنج‌تر می‌سازند و عواقب ناگواری را تحمل میکنند.

اگرچه برخی تئوریهای اقتصادی که مولود مذاهب سیاسی تعصب آمیز میباشند و نمونه آنها در آراء طرفداری مارکس بدین فرمول آمده است:

«حکومت، سیاست، حقوق و سایر مظاهر زندگی اجتماعی همگی ثمره و محصول اصول و مبانی اقتصادی جامعه است»^۱ حتی بین نمونه‌سپتها ارزش و اعتبار سابق را از دست داده معذکک اثرات عمیق اقتصاد را بر سیاست نمیتوان انکار کرد زیرا اولاً اقتدارات سیاسی غالباً در مراکزی نشوونما و توسعه می‌یابد که قدرتها و امکانات اقتصادی ریشه دوانیده باشد. ثانیاً سطح زندگی عمومی محققاً ماهیت و نوع و میزان خدماتی را که دولت باید انجام دهد و همچنین حدود مسئولیت دولت را در اجرای آنها مشخص می‌سازد ثالثاً حکومت‌های فعال و مصمم و مدیر و مال‌اندیش در کشورهای پیشتر یافت میشوند که مردم آنها از سطح زندگی عالی‌تر و تکنولوژی پیشرفته‌ای برخوردارند. از توجه بمراتب مذکور و بسیاری دلائل و شواهد دیگر قطعی و مسلم است که مبانی سازمان و وظائف حکومت در روابط وی با افراد از یکطرف و وضع اقتصادی کشور از طرف دیگر همبستگی شدید وجود دارد.

ج- مذهب

معتقدات و گرایشهای مذهبی در هر جامعه‌ای متضمن آثار و نتایج سیاسی است. مذهب مشتمل است بر یک سلسله عقاید و مراسم و عبادات و ارزشهای اخلاقی که رضای خداوند را دربر داشته موجبات تزکیه نفس و تشویق آدمی را بر اعمال

۱- برای ملاحظه شرح تفصیلی در این باب رجوع شود به فصل دوم از مأخذ زیر:

Hitchner, Dell Gillette and Levine, Carol. **Comparative Government and Politics** (Dodd, Mead and Co., Inc., New York), 1968.

صواب فراهم ساخته راهی برای زندگانی اجتماعی مردم تعبیه میکنند. مذهب از قدیم الایام و پیش از اینکه ملیت عامل اصلی پیوستگی اقوام و طوایف و دسته‌های متفرق جماعات بشری شود گروه‌های بی‌شماری را با مختصات گوناگون زیر یک پرچم گرد آورده است. حتی در زمان حاضر وجود مذهب واحد در یک کشور با کمک عوامل دیگر یکپارچگی و همبستگی ملی را تأمین میکند چنانکه در ژاپن و یونان چنانست و بالعکس وجود دو یا چند مذهب ممکنست سرچشمه اختلافات سیاسی عظیمی گردد آنسان که نزاع هندوان و مسلمانان در شبه قاره هند و کاتولیک و پروتستان در ایرلند بوجود آورده است.

مذهب شیعه جعفری اثنی عشری در ایران نقش اساسی در جدا ساختن این کشور از مستملکات خلفا و بازگرداندن استقلال آن داشته و بخلاف پاره‌ای مذاهب وادیان که در برابر انقلابات صنعتی و تکنولوژی سختی و جمود و تجمیر نشان داده‌اند قابلیت انعطاف داشته است. مهمترین امتیاز مذهب شیعه در اینستکه راه اجتهاد در آن باز است یعنی کسانی که تسلطشان بفرقه و اصول و قواعد محرز شود میتوانند با استعانت از مبادی مذهب در حل و فصل مشکلات جدید و بی‌سابقه‌ای که مسلمانان در زندگی فردی و اجتماعی با آنها روبرو میشوند اهتمام ورزند و مذهب را با مقتضیات زمان تا حدی که ریشه‌ها و اصول آن دستخوش تغییر نگردد منطبق سازند.

د- ارتباطات

تحکیم مبانی حقوق اساسی در هر کشور بستگی تام با جریان صحیح و سریع و مؤثر اطلاعات از مردم به حکومت و از حکومت به مردم دارد. تعیین اینکه در هر کشور اشخاصی از کدام طبقه و گروه مؤثرترین وسیله مبادله اطلاعات میباشد حائز اهمیت است. افرادی از طبقات ممتاز که نسل بعد نسل، افکار جامعه به آنها متوجه بوده است، رهبران سیاسی، بازرگانان و کسانی که امور اقتصادی کشور را برعهده دارند،

شخصیتهای مذهبی یا نظامی یا کارگری، سخنگویانیکه از منافع گروهی کثیر از جمله تولیدکنندگان یا مصرفکنندگان کالاهای عمومی حمایت میکنند و از این قبیل را بعنوان مثال میتوان ذکر کرد.

علاوه براین روشیکه این اشخاص در ابلاغ و مبادله اطلاعات بکار میبرند محتاج بررسی ودقت است. آیا با عامه مردم در تماس میباشد؟ یا فقط در مجامع و محافل مسدود و خاص آمد و شد میکنند یا اطلاعات خود را با سایر رهبران در میان میگذارند.

راهها و وسائل عمده مبادله اطلاعات در کشورهای جهان عبارتست از میتینگهای عمومی و وسایل ارتباطات جمعی یعنی مطبوعات، رادیو و تلویزیون. این وسائل گاهی در تملک حکومت است و از آن الهام میگیرد یا آنکه دولت بر آنها نظارت و آنها را سانسور میکند یا در مالکیت اشخاص بوده در حدود قوانین و مصلحت عامه فعالیت دارند و با اینکه بموجب قوانین اساسی جهان کلاز آزادیهای فردی محسوبند در هیچ کشوری جز در موارد بسیار نادر حقیقتاً آزاد نبوده بنحوی از انحاء زیر سانسور حکومت قرار دارند که جلوگیری از نشر برخی اخبار، تنظیم و تمشیت امور خبری و انتشار اخبار از طریق مخبرین سیاسی مطلع و پایبند سنن و محافظه کار از جمله تدابیری است که حکومتها بکار میبرند.

انتشار اخبار و اطلاعات و وسائل ارتباطات جمعی در ایران سابقاً با موانع و محظورات عمده مواجه بود. اول بی سوادی اکثریت قریب به اتفاق ساکنان روستاها و بی سواد و کم سواد و گروه کثیری از شهرنشینان. دوم زبانهای مختلف و همچنین لهجه های متعدد زبان فارسی و اختلاف میان اصطلاحاتی که بسبب فواصل دور میان مراکز مسکونی و نبودن وسائل کافی جهت سیر و سیاحت و آمد و شد جنبه های محلی خود را حفظ میکردند و ایرانیان سایر نقاط از آنها بی اطلاع می ماندند سوم ناچیز بودن وسایل ارتباطی چه از نظر نوع و چه بلحاظ تعداد. چهارم از همه مهمتر ریشه دارتر و مؤثرتر وجود رابطه ارباب و رعیتی.

مناسبات میان ارباب و رعیت طی قرون متمادی بر دو اساس متکی بود یکی بیسواد و بی اطلاع و منقطع ماندن رعیت از علوم و فنون اعم از جدید و قدیم و دیگری فقیر و محتاج و محروم نگهداشتن وی از حداقل وسایل و مایحتاج زندگی. دو عامل مذکور یعنی فقر عقلی و معنوی و دیگری فقر مادی در سطح وسیع تری در کشورهای مستعمره با شدت وحدت مجری بود.

دولتهای استعماری و همچنین ارباب بخوبی میدانستند که انسان دانا و غنی به سوی مواهب و مزایائی سوق داده میشود که آزادی و تساوی و ایستادگی در برابر ستمگری از جمله آنها است.

موانعی که نمونه آنها فوقاً مذکور افتاد میان حکومت و مردم حجابهای ضخیمی بوجود میآورد که طرفین از درک و فهم و تشخیص نظریات و حوائج یکدیگر بکلی محروم میمانند و بزرگترین زیان آن اینست که تفاهم مشترک میان اعضاء جامعه که تحکیم مبانی فرهنگ بسته به آنها است به کندی صورت میگیرد.

۵- آموزش و پرورش

رابطه نزدیک و مستقیم میان آموزش از یکطرف و بهره‌مندی از حقوق و آزادیها و امتیازات سیاسی و اجتماعی از طرف دیگر در دنیای کنونی اهمیت فوق العاده یافته است. این اقبال و توجه روز افزون جهانی به سوی کسب تعلیمات عالی و هر چه وسیعتر حاکی از آنست که برای مردم تردیدی نمانده است که تحصیلات رسمی و دانشگاهی فرصت بیشتری برای شرکت در امور عمومی و تحصیل مقامات اجتماعی بدست میدهد.

و اما نظام آموزشی در هر کشور سهم بزرگی در فراهم ساختن محیطی مساعد جهت مشارکت افراد در مسائل سیاسی و اجتماعی و در نتیجه پیوستگی و علاقه وافر آنان به جامعه خواهد داشت. نظری به تعلیمات ابتدائی برخی کشورهای جهان نشان میدهد که تأکید بر خانوادگی و سبب و کلی آن یعنی وجود ذات

باریتعالی ودعا واستعانت والتماس توفیق از او وهمچنین ایجاد علائق و وابستگی و وفاداری به رژیم سیاسی کشور ورهبران آن شایع و رایج است. در تعلیمات متوسطه و عالی موجبات آشنائی بیشتر افراد با سازبان و وظائف حکومت و ایجاد شوق وعلاقه جهت شرکت در آن فراهم میگردد.

نظام آموزشی کشورهای اروپائی و بالخصوص انگلستان، فرانسه وآلمان علائم ملی را توأم با تعصب پرورش میدهد وعملاً سیستم طبقاتی را حفظ واز آن حمایت می نماید تحصیلات عالی در کشورهای مذکور ایجاد طبقات ممتاز را بجای اصل تساوی و برابری تشویق میکند.

در ایران زمانیکه وسایل ونیروی انسانی کافی جهت تحصیلات ابتدائی همگانی فراهم شود و نظام آموزشی متوسط و عالی کلیه عوامل اصیل فرهنگ کهنسال این سرزمین را که با تحرك علمی نیمه دوم قرن بیستم سازگار باشد با دقت و مراقبت انتخاب ومبنا قرار دهد ومابقی را آنچه انجان قابل انعطاف وقابل تطبیق با شرایط متغیریکه از مختصات زمان ما است تعبیه وتنظیم کند این درخت تنومند را در برابر طوفانهای بمراتب سهمناکتر و وحشت انگیزتر از آنچه که در جهان امروز ملاحظه میشود حفظ خواهد کرد.

و- سوابق تاریخی

حقوق اساسی هر کشور با سوابق و سنن تاریخی آن همبستگی تام دارد. پاره ای دولتها محصول تاریخی طولانی وملیت واحدی میباشد مانند ایران ویونان وژاپن وسوئد. وبرخی دیگر دستگاههایی بوده اند که برای اداره امور مستعمره تشکیل وبعدا ادامه یافته اند از قبیل کنگو ولانوس. نحوه ایکه دولتی به استقلال نائل آمده نیز شایسته بررسی وتوجه است. کشورهاییکه استقلال خود را با مبارزه وجنگ و

رجوع شود به:

دفاع به دست آورده‌اند تحرك بسیار در آنها دیده میشود مانند ایالات متحده آمریکای شمالی و اندونزی و گاهی سابقه ممتد طولانی حکومت یک کشور خارجی موجبات تحکیم ملیت را فراهم میسازد چنانکه در هندوستان و مصر اتفاق افتاد.

ثبات اوضاع سیاسی موجبات توسعه فعالیت‌های بخش خصوصی و همچنین انتظام امور حکومت می‌گردد و همچنین است وجود احزابیکه در تاریخ کشوری ریشه‌های عمیق داشته باشند مانند انگلستان و آمریکا و سویس.