



The Abdorrahman Boroumand Foundation

مقاله های فدرالیست

پنج مقاله: ۱۰، ۹، ۳۹، ۵۱، ۶۹

پوبلیوس

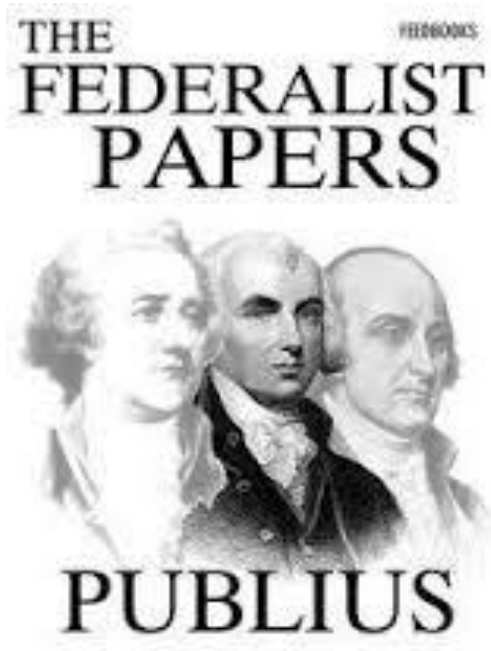
ترجمه دکتر هرمز حکمت



3220 N St NW, Suite 357
Washington, DC 20007

Promoting human rights and democracy in Iran

در دفاع از حقوق بشر و دموکراسی در ایران



"اگر انسان فرشته می بود که ضرورتی برای دولت به میان نمی آمد
و
اگر فرشتگان بر آدمیان حکم می راندند که نیازی برای محدود کردن قدرت حاکمان نبود"

پیش‌گفتار

روز ۱۶ اوت ۱۷۸۸ آخرین شماره سلسله "مقالات فدرالیست" در ایالات متحده آمریکا منتشر شد. اولین مقاله ده ماه پیش از آن در ۲۷ اکتبر ۱۷۸۷ منتشر شده بود. در این ده ماه، ۸۵ مقاله فدرالیست به رشته تحریر در آمد. سه تن از "پدران بنیانگذار" (founding fathers) ایالات متحده، الکساندر همیلتون، جیمز مدیسون و جان جی، با نام مستعار پوبلیوس این مقالات را امضاء کردند. گرچه این مجموعه با سرعت و در شرایط ویژه و اضطراری سیاسی آن زمان آمریکا نوشته شده بود، و هدفش پاسخ به ایرادات و نگرانی های مخالفان طرح دومین قانون اساسی کشور بود، که نمایندگان ایالات پس از چهار ماه مذاکره محرمانه (تابستان ۱۷۸۷)، در کنوانسیون قانون اساسی [مجمع قانون اساسی] در فیلادلفیا، تدوین کرده و برای تصویب به ایالات عضو اتحادیه نوپای آمریکا فرستاده بودند، اما به زودی این مجموعه مقالات، همانطور که توماس جفرسون مؤلف اعلامیه استقلال آمریکا پیشبینی کرده بود، به عنوان "بهترین تفسیری که تاکنون در مورد اصول اساسی حکومت (دولت) نوشته شده است"، در تاریخ فلسفه و علوم سیاسی جای گرفت و امروز از جمله متون کلاسیک این رشته ها به شمار می رود.

زمینه تاریخی نشر مقالات فدرالیست

در ۱۹ آوریل ۱۷۷۵ انقلاب آمریکا با آغاز دو نبرد در لکزینگتون و کنکورد (ایالت ماساچوستز) آغاز شد. یک سال بعد در ماه می ۱۷۷۶، جرج میسون (۱۷۲۵-۱۷۹۲) حقوقدان و شخصیت سیاسی اهل ایالت ویرجینیا، که در کنوانسیون [مجلس نمایندگان] این ایالت در شهر ویلیامزبورگ شرکت کرده بود، اولین اعلامیه حقوق شهروندان این ایالت و قانون اساسی ایالت ویرجینیا را تدوین کرد. اعلامیه حقوق و قانون اساسی ویرجینیا در ماه ژوئن ۱۷۷۶ به تصویب مجلس این ایالت رسید. کمتر از یک ماه بعد با الهام از همین اعلامیه حقوق ویرجینیا بود که نمایندگان سیزده مستعمره آمریکا که با بریتانیای کبیر در جنگ بودند و در کنگره قاره‌ای (Continental Congress) گرد هم آمده بودند، اعلامیه استقلال آمریکا را تدوین کردند. روز دوم ماه ژوئیه کنگره رسماً اعلام استقلال کرد و چهار ژوئیه اصولی را، که بر مبنای آن اعلام استقلال

"گویی بر مردم این کشور است تا با رفتار و تجربه‌شان مشخص کنند آیا آدمیان واقعاً قادرند یک حکومت سالم بر اساس اندیشه و انتخابشان ایجاد کنند یا مقرر است که برای تشکیل نظام سیاسی‌شان تابع تصادف و زور باشند."
الکساندر همیلتون

کرده بود، در شکل آنچه بعد ها به اعلامیه استقلال آمریکا معروف شد منتشر کرد. در این سند تاریخی از انسان به عنوان موجودی که بر اساس طبیعتش آزاد و خود مختار است یاد شده و برای جامعه و حکومت هدفی جز تأمین آزادی، امنیت و خوشبختی انسان تعیین نشده است. جهان بینی که در این اعلامیه تجلی یافت نشان آغاز فصل جدیدی از تاریخ بشریت بود که در آن جامعه و دولت هدفی جز تثبیت آزادی انسان و ایجاد شرایط شکوفایی و خوشبختی او ندارند. این امر در دورانی که هنوز حکام و حکومت ها ادعای

تقدس و نمایندگی خداوند را در قلمرو اقتدار خود داشتند موجب گسلی عمیق با سنت حکومتی قدیم شد و با تقدس زدایی از امر حکومت آن را مبدل به نهادی کرد قراردادی و وابسته به اراده شهروندان طرف این قرارداد. این اولین باری بود که سند تاریخی و سیاسی مبنای تأسیس یک کشور شد که بر اساس اصول قرارداد اجتماعی و میراث فکری دوران روشنگری تدوین شده بود.

هشت روز پس از انتشار اعلامیه استقلال، طرح اولین قانون اساسی کشور به کنگره قاره ای ارائه شد. با تصویب این طرح که شامل سیزده ماده بود کنفدراسیون ایالات متحده آمریکا پی ریزی شد. در این کنفدراسیون حاکمیت سیاسی مختص ایالات بود و در نتیجه ایالات متحده در چارچوب یک اتحادیه شکل گرفت و نه دولت ملی. وظایف این اتحادیه دفاع از منافع مشترک ایالات و آزادی آن ها و تنظیم روابط خارجی و جنگ و صلح و تجارت با جهان خارج بود. اولین قانون اساسی به "مواد کنفدراسیون" [Articles of Confederation] معروف شد. این قانون اساسی تجلی سؤطن شدید ایالات به وجود دولت مرکزی مقتدر بود که جایگزین پادشاه بریتانیا شود و خودمختاری ایالات را نفی کند.

وجود حکومت کنفدرال اما در بحبوحه جنگ استقلال با بریتانیای کبیر (۱۷۷۵-۱۷۸۳) امور اداری کشور را مدام دچار وقفه می کرد. کنگره فاقد قدرت لازم برای یکپارچه کردن ایالت ها و حل و فصل مشکلات و مسائل کشور بود. جنگ های استقلال آمریکا با امضای توافقنامه صلح پاریس (۳ سپتامبر ۱۷۸۳) پایان یافت.

پس از پیروزی در جنگ، نارسایی‌های کنفدراسیون آشکارتر شد. اجرای قوانین، جمع آوری مالیات، پرداخت بدهی های کلان دولت، تعدیل تجارت داخلی، و غیره همه و همه در گرو مذاکرات بی پایان با یک یک ایالات عضو اتحادیه بود. جمهوری نوپای ایالات متحده آمریکا با بی ثباتی و بحران مالی شدیدی روبرو شد که زاینده عدم تمایل ایالت‌ها به پرداخت بدهی‌هاشان، ایجاد مرزهای درونی و اخذ حق گمرک توسط ایالات از یکدیگر و ناتوانی کنگره برای حل مسائل کشور و اختلافات بین ایالات بود. تجربه مشکلات این دوران، تعدادی از رجال سیاسی کشور را، چون الکساندر همیلتون و جورج واشنگتن، به ضرورت ایجاد دولت مرکزی قوی واقف کرد، و از این رو، آنها خواهان اصلاح قانون اساسی شدند.

سه سال پس از عقد توافقنامه صلح، در سپتامبر ۱۷۸۶، هیئت‌هایی از سوی پنج ایالت (نیوجرسی، نیویورک، پنسیلوانیا، دلاور و ویرجینیا) به منظور تبادل نظر و چاره جویی برای وضع نابسامان کشور در شهر آنابولیس در ایالت مریلند (مجمع آنابولیس) گرد هم آمدند. هیئت‌های اعزامی از چهار ایالت دیگر (نیوهمپشیر، ماساچوستز، رودآیلند و کارولینای شمالی) به علت تأخیر نتوانستند در این مجمع شرکت کنند. مذاکرات هیئت‌های حاضر در مجمع از یازده تا چهارده سپتامبر ۱۷۸۶ به طول انجامید و در پایان گزارشی تهیه کردند و به کنگره و ایالات عضو اتحادیه ارسال نمودند. در این گزارش توصیه شده بود که هر ایالت نمایندگان را به منظور بازبینی، تحکیم و اصلاح "مواد کنفدراسیون" به مجمعی بفرستد. کنگره توصیه مجمع آنابولیس را پذیرفت و به تشکیل "مجمع قانون اساسی" (کنوانسیون قانون اساسی) رأی داد. در واقع مجلس مؤسسان برای اصلاح قانون اساسی فراخوانده شد.

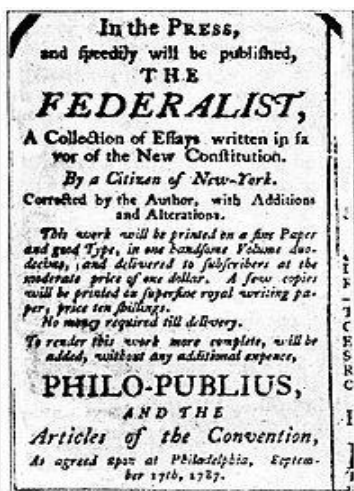
در ماه مه ۱۷۸۷ "مجمع قانون اساسی" در شهر فیلادلفیا آغاز به کار کرد. جرج واشنگتن به ریاست مجمع انتخاب شد. از بدو کار مذاکرات محرمانه بود و نمایندگان از حیطة مأموریت خود که اصلاح "مواد کنفدراسیون" بود پا فراتر گذاشتند و مشغول تدوین پیش‌نویس قانون اساسی جدیدی شدند که ساختار اتحادیه را به کلی تغییر می داد، بخشی از حاکمیت ایالت‌ها را به دولت مرکزی تفویض می‌کرد و قوه مجریه و بخشی از قوه مقننه را ناشی از آرای همه شهروندان کشور می‌دانست و نه رأی ایالات^۱. در واقع در صورت تأیید قانون اساسی جدید دولت-ملت آمریکا جایگزین اتحادیه چند ایالت خودمختار می شد. جسارت نمایندگان

^۱ "ما مردم ایالات متحده، برای تشکیل اتحادی کامل، برقراری عدالت، تضمین آرامش داخلی، تأمین قابلیت‌های دفاعی مشترک، ترویج رفاه عمومی، و تضمین نعمات آزادی برای خود و آیندگان، قانون اساسی ایالات متحده آمریکا را تدوین و مقدر می‌کنیم." مقدمه قانون اساسی ایالات متحده آمریکا.

محدود به تدوین قانون اساسی جدید نشد، آنها در قطعنامه مورخ ۱۷ سپتامبر ۱۷۸۷، به اتفاق آراء روند تأیید و تصویب طرح قانون اساسی را نیز تعیین کردند:

۱- طرح قانون اساسی به کنگره ایالات متحده ارسال شود. این طرح از طرف کنگره به ایالات عضو اتحادیه برای تصویب فرستاده شود. ۲- ایالات، نه از طریق مجالس مقننه‌شان، بلکه با فراخواندن کنوانسیون‌های ویژه‌ای به این منظور لایحه قانون اساسی را بررسی و تصویب کنند. ۳- قانون اساسی با رأی اکثریت ۹ ایالت لازم‌الاجرا شود، نه با اجماع همه ایالات، که شرط لازم‌الاجرا شدن اولین قانون اساسی بود. روز ۲۵ سپتامبر ۱۷۸۷ کنگره ایالات متحده به بحث در مورد پیش‌نویس قانون اساسی جدید نشست و مدافعان و مخالفان آن پس از سه روز بحث (۲۸ سپتامبر) به اتفاق آراء تصمیم گرفتند، بدون تصویب یا رد پیش‌نویس قانون اساسی، نسخه ای از آن را به هر یک از ایالات عضو اتحادیه بفرستند و از حکومت های ایالتی بخواهند که، به منظور تصویب قانون اساسی جدید، ترتیب انتخاب مجلس مؤسسان را در ایالت خود بدهند. کنگره ارسال نسخه‌های طرح قانون اساسی را روز ۲۸ سپتامبر آغاز کرد.

واکنش عمومی به عملکرد مجمع قانون اساسی آمیخته با تردید و نگرانی بود. تعدادی از نمایندگان، از جمله جرج میسون معترض به عدم تضمین قانونی برای دفاع از حقوق فرد بودند. بیشتر ایالات در قوانین اساسی خود اعلامیه های حقوق شهروندان را گنجانده بودند و این که دولت مرکزی رسماً و قانوناً ملزم به رعایت این حقوق نباشد، موجب اعتراض شده بود. البته در مباحثات درونی مجمع، حامیان قانون اساسی جدید متعهد شده بودند که کنگره منبعث از قانون جدید اصلاحیه ای را برای رفع این نگرانی ها به تصویب برساند. آنها دو سال بعد به تعهد خود عمل کردند، و طرح اصلاحیه ای را بلافاصله بعد آغاز کار کنگره، که به اعلامیه حقوق (Bill of rights) معروف شد، در ۲۵ سپتامبر ۱۷۸۹ به کنگره تقدیم کردند و ده ماده از دوازده ماده آن در ۱۵ دسامبر ۱۷۹۱ به تصویب رسید.



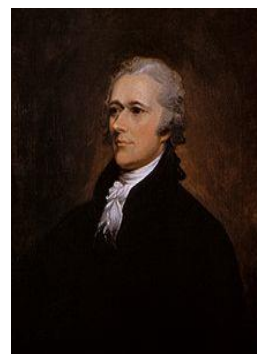
با انتشار طرح قانون اساسی جدید، در سپتامبر ۱۷۸۷، کارزار تبلیغاتی برای حمایت از آن و ترغیب مجامع ایالتی به تصویب آن به راه افتاد. طرفداران طرح قانون اساسی به نام فدرالیست و مخالفان آن ضد فدرالیست شناخته شدند. همانطور که در آغاز این مقدمه آمده، سه تن مسئولیت دفاع از قانون اساسی را به

عهده گرفتند و از اکتبر سال ۱۷۸۷ تا اوت سال بعد ۸۵ مقاله در دفاع از قانون اساسی منتشر کردند. جان جی، جیمز مدیسون و الکساندر همیلتون اما مقالاتشان را با یک نام مستعار نوشتند و مقالات فدرالیست ها همه با امضای پوبلیوس منتشر شده است.

نام مستعار پوبلیوس، اشاره ایست به پوبلیوس والرئوس ملقب به پوبلیکولا (دوست ملت)، یکی از بنیانگذاران جمهوری روم باستان و از کنسول های این جمهوری که در ششمین صده پیش از میلاد مسیح میزیسته است (۵۰۹ قبل از میلاد). شخصیت تاریخی پوبلیوس، مبارزه اش با استبداد تارکینیوس (Lucius Tarquinius Superbus)، پادشاه روم، و دفاع او از جمهوری و حمایتش از عوام (در برابر اشراف) باعث شده بود که به او لقب دوست ملت بدهند. در سرگذشت پوبلیوس آمده است که هنگام مرگ آنچنان از مال دنیا بی بهره بود که مخارج دفنش را جمهوری روم به عهده گرفت. با انتخاب نمادین نام پوبلیوس، سه مدافع طرح قانون اساسی علاقه خود را به دفاع از جمهوری و مبارزه با دیکتاتوری اعلام می کنند و هویت شخصی خود در مقایسه با مصالح عمومی و منافع ملی بی اهمیت جلوه می دهند. چنین تواضعی رسم آن زمان بود و کسب اعتبار و شهرت شخصی با امضای متنی در رابطه با مصالح عمومی کاری پسندیده نبود. البته این نام مستعار فایده دیگری نیز داشت و مانع از این شد که، در این رویارویی سیاسی، حمله شخصی به مدافعان جایگزین برهان و استدلال سیاسی شود.

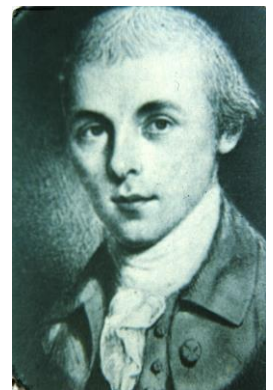
در باره نویسندگان مقالات فدرالیست

الکساندر همیلتن (Alexander Hamilton) (۱۷۵۵-۱۸۰۴) در جزیره نویس (کارائیب) متولد شد. او پدر و مادر خود را در نوجوانی از دست داد و در سال ۱۷۷۲ پس از مرگ مادر به نیویورک رفت و در کینگزکالج نیویورک (دانشگاه کلمبیای امروز) آغاز به تحصیل کرد. همیلتون علاوه بر علم و دانش، از شجاعت و کارآیی چشمگیری بهره‌مند بود. در دوران جنگ های استقلال به نیرو های انقلابی پیوست و به سرعت ارتقاء مقام یافت و آجودان مخصوص جرج واشنگتن شد. در نبرد یورکتاون که منجر به شکست و تسلیم نیروهای بریتانیا شد، قوای انقلابی امریکا و نیروهای



ارتش فرانسه هم‌رزم بودند، و همیلتن فرماندهی سه گردان را به عهده داشت. پس از پایان جنگ او به نمایندگی از ایالت نیویورک در کنگره کنفدراسیون انتخاب شد. اما از این مقام استعفا داد و به شغل وکالت روی آورد و بانک نیویورک را تأسیس کرد. او حتی پیش از تشکیل کنگره کنفدراسیون از کمبود قدرت و عدم کارایی این نهاد ناراضی بود. همیلتون همچنین یکی از دو نماینده نیویورک در کنوانسیون آنابولیس بود و از پشتیبانان فراخواندن مجمعی برای اصلاح قانون اساسی. اگر چه پیشنهاد همیلتون مبنی بر انتخاب رئیس جمهور مادام العمر مورد توجه مجمع قانون اساسی قرار نگرفت، اما چون در مجموع طرح نهایی قانون اساسی منتهی به ایجاد قوه مجریه فدرال نیرومندی می‌شد، همیلتون، پس از تصویب طرح، از مدافعان آن شد. بیشترین مخالفت با طرح قانون اساسی در ایالت نیویورک شکل گرفت و تنها هشت روز پس از انتشار طرح قانون اساسی اولین مقاله ضد فدرالیست ها منتشر شد. از این رو همیلتون به فکر انتشار سلسله مقاله‌هایی در پاسخ به ایرادهای ضد فدرالیست ها افتاد و به جان جی و جیمز مدیسون پیشنهاد کرد او را در این مهم یاری کنند. پس از تصویب قانون اساسی توسط ۹ ایالت و تنفیذ آن، جرج واشنگتن با رأی مردم به ریاست جمهوری نوپای ایالات متحده برگزیده شد و روز یازده سپتامبر ۱۷۸۹ همیلتون را به وزارت دارایی کشور منصوب کرد. او در این مقام شش سال خدمت کرد. همیلتون در سال ۱۸۰۴ در یک دوئل با معاون رئیس جمهور وقت آرون بر (Aaron Burr) کشته شد.

جیمز مدیسون James Madison (۱۷۵۱-۱۸۳۶) فرزند یکی از اشراف و مالکان قدرتمند ایالت ویرجینیا بود. تحصیلات ابتدایی و متوسطه را تحت نظر دو معلم در املاک پدری و سپس در مدرسه خصوصی به پایان رساند. پس از آن برای تحصیلات عالی به کالج نیوجرسی (دانشگاه پرینستون امروز) رفت. در سال ۱۷۷۱ در رشته علوم سیاسی و حقوق فارغ التحصیل شد و سپس در همان دانشگاه به مدت یک سال به تحصیل الهیات پرداخت. پایان تحصیلات مدیسون و بازگشتش به مونتپولیه (نام املاک و محل زندگی خانواده مدیسون) مصادف بود با بالا گرفتن تنش بین مستعمرات آمریکا و پارلمان بریتانیا که قوانین گمرکی جدیدی برای مستعمرات تصویب کرده بود بدون اینکه نمایندگان مستعمرات در رأی گیری شرکت داده شوند. شخصیت برجسته مدیسون، قدرت ذهنی و دامنه علم و دانش او



مورد ستایش همه بود. جثه نحیف و ضعف جسمی او مانع از این شد که در جنگ های انقلاب آمریکا شرکت کند، ولی او از همان آغاز به طرفداران آزادی آمریکا پیوست و همه توانایی خود را در راه استقلال کشور به کار بست. مدیسون در سال ۱۷۷۶ به نمایندگی در مجلس نمایندگان ویرجینیا و نیز در همان سال به وکالت در مجلس مؤسسان ایالت ویرجینیا انتخاب شد. او بار دیگر از سال ۱۷۸۳ تا ۱۷۸۶، به نمایندگی در مجلس نمایندگان ویرجینیا برگزیده شد. او پس از استقلال و تشکیل کنگره کنفدراسیون ایالات متحده، از نمایندگان ایالت ویرجینیا در این کنگره بود (۱۷۸۱-۱۷۸۳ و ۱۷۸۶-۱۷۸۸)، و همچنین از اعضای هیئت اعزامی ویرجینیا به کنواسیون آنابولیس، و سپس عضو هیئت نمایندگان ویرجینیا در مجمع قانون اساسی. مدیسون مؤلف طرح پیشنهادی هیئت نمایندگی ویرجینیا بود که به عنوان طرح اولیه و مقدماتی کار به مجمع ارائه شد، و از آنجا که با تغییر و اصلاح این طرح قانون اساسی ایالات متحده شکل گرفت، بعضی مدیسون را پدر قانون اساسی می دانند. مدیسون طرفدار حکومت مرکزی قدرتمند بود. او از مذاکرات مجمع یادداشت های مفصلی برداشت که پس از مرگش در سال ۱۸۳۶ منتشر شد. این یادداشت ها منبع اصلی کار پژوهشگران در مورد مجمع است. اگرچه او سخنوری قوی نبود، اما ۱۵۰ بار رشته سخن را در مجمع قانون اساسی به دست گرفت. همه نظریات او در طرح نهایی قانون اساسی گنجانده نشد، اما پس از اتمام کار مجمع، مدیسون برای تصویب آن در مجلس ویرجینیا کوشید و به رغم مخالفت شخصیت های برجسته ای چون جرج میسون، توانست اکثریت نمایندگان مجلس مؤسسان ویرجینیا را به تصویب قانون اساسی متقاعد کند. او همچنین با تألیف بسیاری از مقاله های فدرالیست به تصویب این قانون در سایر ایالات کمک کرد. در چارچوب قانون اساسی جدید مدیسون از سال ۱۷۸۹ تا ۱۷۹۷ عضو مجلس نمایندگان کشور بود و در دوران ریاست جمهوری توماس جفرسون (۱۸۰۱-۱۸۰۹) به وزارت خارجه منصوب شد و هشت سال در این مقام خدمت کرد. مدیسون پس از توماس جفرسون به ریاست جمهوری ایالات متحده آمریکا انتخاب شد در دوران ریاست جمهوری او ایالات متحده با بریتانیای کبیر وارد جنگ شد و به پیروزی رسید (۱۸۱۲). در سال ۱۸۳۶ مدیسون، آخرین نفر از "پدران بنیانگذار" ایالات متحده آمریکا بود که درگذشت.

جان جی John Jay (۱۷۴۵-۱۸۲۹)، وکیل اهل ایالت نیویورک، در سال ۱۷۶۸ با انتشار "سخنی با مردم بریتانیای کبیر"، که در آن مطالبات مستعمرات آمریکا بر شمرده شده بود، شناخته شد. او مؤلف اولین قانون اساسی ایالت نیویورک بود و در سال ۱۷۷۹ به نمایندگی از نیروهای انقلابی آمریکا برای جلب حمایت از استقلال طلبان به اسپانیا اعزام شد (۱۷۷۹-۱۷۸۲) و در دوران جنگ های استقلال در خدمت دیپلوماسی کشور نوپایش در اروپا بود. در طول مذاکرات صلح پاریس جان جی به همراه بنیامین فرانکلین در مذاکرات شرکت داشت. در سال ۱۷۸۹ جرج واشنگتن او را به مقام رئیس دیوان عالی کشور (Supreme Court) منصوب کرد. منش و عملکرد او در این مقام سنت و شهرت بی طرفی و رواداری دیوان عالی کشور را بنیان نهاد.



از ۸۵ مقاله فدرالیست جان جی نویسنده پنج مقاله در رابطه با روابط خارجی ایالات متحده است که در حوزه موضوع های مورد نظر این مجموعه نیست. ۵۱ مقاله از همیلتون است و ۲۶ مقاله از مدیسون. سه مقاله نیز نتیجه کار مشترک آن دو. پنج مقاله فدرالیستی که به ابتکار بنیاد عبدالرحمن برومند ترجمه و منتشر شده است حاوی ملاحظاتی است در باب اصول اساسی حکومت دموکراتیک، نظام جمهوری و امکان استقرار آن در کشوری به وسعت ایالات متحده آمریکا، اهمیت قوه مجریه قوی که با تفکیک از سایر قوا و ایجاد توازن میان آنها نتواند از قدرت خود سوء استفاده کند، یا در باره مکانیسم هایی که مانع از استبداد اکثریت و تعدی به حقوق اقلیت شود. این مقالات گرچه پاسخی است به شرایط ویژه تاریخی یک کشور (ایالات متحده آمریکا) و نیاز به تغییر نظام سیاسی آن، اما در عین حال تأملی است درخشان در باب فلسفه و اصول اساسی حکومت، تعریف انسان و نقش او در تاریخ و هدف از تجمع آدمیان در چارچوب یک حکومت و ذیل قوانین مشترک.

ایجاد جمهوری فدرال در سرزمینی به وسعت ایالات متحده آمریکا مستلزم جسارت فکری و سیاسی ویژه ای بود. دامنه شناخت و فرهنگ نویسندگان مقاله های فدرالیست ستودنی است. دو نویسنده درخشان در کندوکاوشان در باب حکومت، با دوهزار سال تاریخ، از جمله میراث یونان و روم باستان، اروپا و مشرق زمین به گفتگو می نشینند و نیک آگاهند که اندیشه و عملشان نه تنها برای هم‌نسلانشان و سعادت مردم

آمریکا حائز اهمیت است بلکه در تاریخ بشریت تجربه ایست نو و تعیین کننده. همیلتون مقاله فدرالیست شماره ۱ را با این جمله آغاز می‌کند:

"گویی بر مردم این کشور است تا با رفتار و تجربه‌شان مشخص کنند آیا آدمیان واقعاً قادرند یک حکومت سالم بر اساس اندیشه و انتخابشان ایجاد کنند یا مقرر است که برای تشکیل نظام سیاسی‌شان تابع تصادف و زور باشند."

برای هر ملتی که در پی اصلاح یا تغییر نظام سیاسی کشورش است، آشنایی با تجربه و اندیشه های بنیانگذاران ایالات متحده آمریکا ضروری است زیرا آنان با ایجاد کشوری نوین، مدرنیته سیاسی را از قلمرو فکر و فلسفه به تاریخ منتقل کردند. برای طرفداران اتحادیه اروپا که توسط بخشی از افکار عمومی کشورهای عضو با چالشی خطیر روبرو شده‌اند، رجوع به مقالات فدرالیست ها خالی از فایده نیست. برای ایرانیان که در آخرین سالهای قرن بیستم نظام سیاسی عرفی خود را با حکومت الهی جایگزین کردند، مقایسه محتوای مقالات فدرالیست با صورت جلسات مجلس خبرگان شاید آموزنده باشد.

بدیهی است که تاریخ ایران برای همیشه در پرناتز ولایت فقیه در بند نخواهد ماند. زود یا دیر زمان تغییر و اصلاح فرا خواهد رسید و کشوری با چندگانگی قومی، زبانی و مذهبی از آموختن از تجربه فدرالیسم ایالات متحده آمریکا بی نیاز نخواهد بود. خواندن مقالات فدرالیست نه تنها برای دانشجویان علوم و فلسفه و حقوق سیاسی مفید است بلکه برای هر شهروندی که به آینده کشور و مصالح عمومی دلبسته است و آرزوی پیشرفت ایران را دارد ضروری است. چه دیگر زمان "تقدیر و زور" در سیاست سپری شده است و سرانجام مردمان اند که سرنوشت خود را رقم می زنند. استقرار نظام ولایت فقیه خود شاهدهی است بر درستی این ادعا: مگر مردم نبودند که با شرکت در فرآیند فروردین ۱۳۵۷ آزادانه اسباب تأسیس نظام ولایت فقیه را در اختیار بنیانگذار جمهوری اسلامی گذاشتند؟

و چه روزی بهتر از روز جهانی بزرگداشت و تقویت دموکراسی (۱۵ سپتامبر) (سازمان ملل متحد، قطعنامه A/62/7) (۲۰۰۷)، برای انتشار پنج مقاله فدرالیست به زبان فارسی؟ بنیاد برومند سپاسگزار دکتر هرمز حکمت است که ترجمه این مقاله ها را به عهده گرفت.

بنیاد عبدالرحمن برومند
واشنگتن، ۱۵ سپتامبر ۲۰۱۵

Philadelphia, Pennsylvania

December 15, 1791

Congress Adds a Bill of Rights to the Federal Constitution

10 AMENDMENTS TO GUARANTEE INDIVIDUAL RIGHTS

Madison leads the fight for passage

کنگره الحاق ده اصلاحیه به قانون اساسی فدرال را تصویب کرد
مدیسون رهبری مبارزه برای تصویب اصلاحیه را به عهده داشت

فدرالیست شماره ۹

در باب فدرالیسم

فدرالیسم: سدّی در برابر فرقه های سیاسی و شورش داخلی

روزنامه ایندپندنت

۲۱ نوامبر ۱۷۸۷

الکساندر همیلتون

به مردم ایالت نیویورک:

اتحادی استوار میان ایالات آمریکای شمالی را باید عاملی بس مهم در گسترش صلح و آزادی و سدّی در برابر فرقه های سیاسی و شورش های داخلی شمرد. نمی توان از سرگذشت دولت-شهرهای خُرد یونان و ایتالیا آگاه شد و از تفرقه ها و کشمکش هایی که پیوسته دامنگیر آنان بود، و از انقلاب هایی که مدام آنان را بین دو قطب استبداد و هرج و مرج به حرکت می آورد، احساس بیزاری و تأسف نکرد. اگر گهگاه آرامشی ناپایدار بر زندگی این جوامع حاکم می شد طوفان خروشان بعدی بود.

آگاهی بر این که چنین جوامعی در دوران هایی بس کوتاه از نیکبختی بهره ای داشتند جز اندوه بر نمی انگیزد، چه دیری نمی پایید که هریک دستخوش امواج هولناک کشمکش ها و طعمه فتنه های سیاسی می شدند. از دل تاریکی ها اگر پرتوی امید بخش بر می خاست و دیدگان را با درخششی زودگذر

اینکه یک نظام فدرال
نه تنها در تأمین آرامش
داخلی و کاهش ستیز
میان جناح های
[فرقه های] سیاسی
بلکه در تقویت بنیه
دفاعی و امنیت می
تواند نقشی مثبت داشته
باشد در واقع کشف
نوینی نیست

خیره می کرد، در همان حال به تلخی هشدار می داد که تبه کاری های حکومت به زودی جامعه را به کژراهه خواهد کشید و استعداد های درخشان و سرمایه های سرشار سرزمین هایی را به هدر خواهد داد که نام و یادشان به حق در تاریخ با افتخار عجین شده است.

هوداران استبداد، با تکیه بر آشوب هایی که سرگذشت این دولت- شهرها را رقم زده اند، نه تنها با جمهوریت بلکه با آزادی های بنیادین مدنی به عناد و مخالفت برخاسته اند. آنان حکومت های آزادی گرا را به بهانه ناسازگار بودن با نظم اجتماعی بر نمی تابند و یاران و مدافعان چنین حکومت هایی را به باد تهمت های کینه توزانه و افترا های ناروا می گیرند. اما، نمونه های پرشکوه بناهای سترگی که بر شالوده آزادی در قرون و اعصار گوناگون برپا شده بر دعاوی غم انگیز و

سفسطه آمیز آنان یکسره دست رد نهاده اند. در باور من، آمریکا خود زیربنای پهناور و استوار نظام سیاسی پایدار دیگری خواهد شد که به بطلان دعوی استبدادیان همواره گواهی دهد.

اما الگویی که اینان از حکومت جمهوری، به معنای حکومت پارلمانی، ترسیم کرده اند بدلی برابر اصل بیش نبوده است. اگر طراحی و تعبیه ساختاری کامل تر از آن چه در این الگو آمده است عملی نمی بود، شیفتگان فرهیخته آزادی سودای برپایی این نوع حکومت را از سر به در می کردند. دانش سیاست، اما، چون دیگر دانش ها، به افق های تازه دست یافته و امروز تحقق پذیری ایده ها و اصولی عیان شده که مردمان دوران باستان یا به آن پی نبرده بودند یا از آن آگاهی هایی بس اندک داشتند. تقسیم متعادل قدرت سیاسی میان قوه های سه گانه حکومت، و پذیرفتن اصل نظارت و توازن متقابل این قوا؛ استقرار دادگاه هایی مرکب از قاضیان صالح و درستکار و برپایی مجلس مقننه ای که نمایندگانش به رأی آزاد شهروندان انتخاب شده باشند، همگی یا از ابتکار های نوین جامعه بشری اند و یا در دوران مدرن به سوی تکامل رفته اند. این ها همه را باید ابزاری نیرومند، در راه تثبیت ویژگی های والای یک نظام جمهوری و اصلاح یا زدودن ابعاد نارسای آن دانست. بر فهرست یادشده از نهادها و مبانی ضروری برای بهینه ساختن نظام های سیاسی مردمی، مایلیم اصل دیگری بیفزاییم،

هر چند تازه و ناآشنا به نظر آید. مقصودم همان اصلی است که دستاویز مخالفت برخی کسان با قانون اساسی نوین شده؛ اصل ناظر بر استقرار یک نظام سیاسی مردمی، چه در یک دولت متمرکز و چه در یک فدراسیون بزرگ استوار بر اتحاد دولت‌های کوچک. این نوشته درباره نظام سیاسی نوع دوم است گرچه بررسی کارآیی این اصل در حکومت واحد مرکزی نیز، که در فرصت دیگری انجام خواهد شد، بی فایده نیست.

اینکه یک نظام فدرال نه تنها در تأمین آرامش داخلی و کاهش ستیز میان جناح‌های [فرقه‌های] سیاسی بلکه در تقویت بنیه دفاعی و امنیت می تواند نقشی مثبت داشته باشد در واقع کشف نوینی نیست. چنین نظام‌هایی در روزگاران و سرزمین‌های گوناگون به محک تجربه آزموده و با مهر تأیید پژوهشگران نامدار سیاسی معتبر شده اند. با این همه، مخالفان نظام فدرال، در هر فرصتی به تأیید و تبلیغ نظر منتسکیو در باره بهینه بودن سرزمین‌های کوچک برای برپایی نظام پارلمانی می پردازند بی آن که به آراء و آرمان‌های دیگری که در نوشته این بزرگ مرد آمده است عنایت کنند و یا به پیامدها و آثار تبعیت از اصولی که چنین آسان پذیرفته اند بیندیشند.

مساحتی که منتسکیو برای استقرار نظام جمهوری مناسب می پنداشت تقریباً بدون استثناء از مساحت قلمرو همه این نظام‌ها بسی کوچک تر بود. ایالت‌هایی چون ویرجینیا، ماساچوستس، پنسیلوانیا، نیویورک، کارولینای شمالی و جورجیا از نظر مساحت و ویژگی‌ها به هیچ روی قابل مقایسه با الگویی که او پیشنهاد می کرد نیستند. بنابراین، اگر قرار می بود عقاید او را در این زمینه درست بپنداریم، بیش از دو راه در پیش نمی داشتیم. یا باید بی درنگ به آغوش نظام پادشاهی پناه آوریم و یا سرزمین هر یک از این ایالت‌ها را به چنان تکه‌های خرد، آزمند، ستیزه جو و پراشوب تجزیه کنیم که عرصه اختلاف‌های پایان ناپذیر و آماج ترخم و تحقیر جهانیان شوند. برخی از نویسندگان که پاسخی دیگر به مسئله دارند، با همه آگاهی به ابعاد مسئله، به صراحت تجزیه کشورهای بزرگ را به اجزاء کوچک تر راه حلی مناسب دانسته اند. سیاستی چنین جنون آسا و راه حلی چنین نومیدانه تنها ممکن است، با افزایش شمار مناصب عالی دولتی، جاه طلبی رهبرانی را ارضا کند که از گسترش نفوذ خود و رای حلقه تنگ تبانی کنندگان اطرافشان تانوانند، اما هرگز نیاز مردم آمریکا را به بزرگی و خوشبختی برنخواهد آورد.

بحث در باره اصل ناظر بر ساختار حکومت را، همانگونه که اشاره کردیم به فرصت دیگری واگذار می کنیم، اما در این جا به این اشاره بسنده خواهیم کرد که به اعتقاد منتسکیو، که سخنانش در باره این موضوع فراوان نقل شده است، برای استقرار یک نظام فدرال تنها قلمرو پهناور اعضای بالقوه را باید به قلمروهای کوچک تر تقسیم کرد بی آن که کاهش سرزمین مانعی برای عضویت آنان در یک حکومت فدرال باشد. و این همان مقوله ای است که در این بحث به آن خواهیم پرداخت.

آراء منتسکیو نه تنها در ردّ نظام فدرال نیست بلکه به تصریح یک نظام پارلمانی فدرال را مکانیزم مناسبی برای گسترش ساختاری دموکراتیک، که شامل ویژگی های مطلوب هر دو نظام جمهوری و پادشاهی است، می شمرد. به گفته او:

اگر جوامع بشری به تدوین قانون اساسی ای موفق نمی شدند که دربرگیرنده نقاط قوت یک نظام جمهوری در زمینه داخلی و توانایی های ویژه یک نظام پادشاهی در عرصه بین المللی باشد، چه بسا هنوز محکوم به تحمل حکومت های استبدادی می بودند.² مقصود من از چنین نظامی همانا جمهوری فدرال است. . . .

پایگاه این نوع حکومت میثاقی است که بر اساس آن شماری از دولت های کوچک توافق می کنند در همکاری با یکدیگر به تشکیل دولتی بزرگ همت کنند و از ترکیب چند جامعه خرد، جامعه واحدی برپا سازند که بتواند به تدریج با ایجاد نهادهای گوناگون به توانایی های مناسب برای تضمین امنیت خود دست یابد. . . .

این چنین جمهوری، توانا به پایداری در برابر هر نوع تعرض خارجی، می تواند مفسده های داخلی را نیز درمان کند و راه حلی برای بسیاری دیگر از مشکلات درونی یابد. . . .

اگر رهبری در یکی از ایالت های عضو به قدرت فائقه در قلمرو خود رسد اعتبار و نفوذی در دیگر ایالت های نظام نخواهد یافت. اگر به نفوذ و تسلطی بیش از حد در ایالت خویش دست یابد زنگ خطر را در ذهن رهبران دیگر ایالت ها به صدا در خواهد آورد. اگر به سرکوب مردمان در ایالت خود موفق

² شارل لویی دو منتسکیو، روح القوانین، جلد اول، کتاب نهم، فصل یکم.

شود دیگر ایالت ها با نیروی مشترک خود به مقابله با او بر خواهند خاست و پیش از آن که تسلط غاصبانۀ خویش را تثبیت کند برجایش خواهند نشاند. . .

اگر مردمان یکی از ایالت ها شورشی برپا کنند دیگر ایالت ها به خاموش کردن شورش توانا خواهند بود. اگر فساد و قانون شکنی در ایالتی رواج یابد به یاری و دخالت اعضای صالح و قانونمدار ریشه کن خواهد شد. ممکن است پاره ای از چنین اتحادی در هم ریزد بی آن که به دیگر پاره ها آسیبی رسد، یا اتحاد خود منحل شود بی آن که اعضای آن حق حاکمیت و استقلالشان را از دست دهند. چون این حکومت متشکل از جمهوری های کوچک است، [در امور داخلی] هرکدام از مواهب یک جمهوری کوچک بهره مند اند؛ و در امور مربوط به روابط خارجی به یمن عضویت در اتحادیه از فواید یک حکومت سلطنتی در قلمرو وسیعی برخوردار می شوند.

من بخش بزرگی از گفته های منتسکیو را در این نوشته از آن رو آورده ام که دلایل عمدۀ برپایی یک نظام فدرال پارلمانی در آن ها به روشنی متبلور شده است. این گفته ها مَهر ابطال بر تفسیرهای کسانی می زند که به خطا بر دیگر گفته های وی مستند شده است. آنچه منتسکیو می گوید، در عین حال، مؤید استدلالی است که من در تشریح توانایی یک نظام فدرال به خنثی کردن دسته بندی های سیاسی و شورش های داخلی در این نوشته ارائه کرده ام.

انتقادی ظریف ولی نادرست در رابطه با تفاوت بین نظام فدرال و بسط حیطة اقتدار دولت [مرکزی که در طرح پیشنهادی عیان است] مطرح شده است. می گویند ویژگی بنیادی حکومت فدرال را باید در محدود بودن دامنه اقتدار سیاسی آن بر ایالات عضو اتحاد شمرد. این اقتدار امّا به شهروندان هریک از ایالات عضو تسرّی پیدا نمی کند زیرا فرض این است که امور داخلی ایالات عضو مطمح نظر حکومت فدرال نخواهد بود. ویژگی دیگر یک نظام فدرال که بر آن تأکید شده است، نقش و رأی برابر همه ایالات عضو در نهادهای تصمیم گیری مرکزی است [در حالیکه طرح پیشنهادی این ویژگی ها را نفی می کند]. چنین ویژگی هایی [امّا] قراردادی و اعتباری اند و به اصل فلسفی یا سنّت خاصی باز نمی گردند. در بعضی مواقع، ساختار و کارکرد این گونه نظام های سیاسی ناشی از همان ویژگی هایی است که در این تعریف مطرح شده. واقعیت این است که ساختار و کارکرد

این جمهوری انجمنی
از دولت ها است و از
همین رو قانون
اساسی پیشنهادی نه
معطوف به انحلال
دولت های عضو بلکه
مؤید نقش آنان به
عنوان اجزاء
حاکمیت عالیّه
مَلّت آمریکا است

بسیاری از نظام های فدرال تابع چنین ویژگی هایی نبوده است و این خود گواه این واقعیت است که این نظام ها از قواعد مطلق و الگوی ثابتی پیروی نمی کنند. و در این پژوهش ثابت خواهد شد که ویژگی های مورد نظر، هرکجا ناظر بر کارکرد این نظام ها بوده اند موجب بی نظمی لاجلاج و بی تدبیری حکومت می شوند.

به این ترتیب، جمهوری فدرال را در تعریف کلی باید «مجموعه ای از جوامع» یا نظام سیاسی واحدی مرکب از دو یا چند دولت دانست که در آن ماهیت، حدود و اهداف قدرت تصمیم گیری به خواست مشترک پایه گذاران نظام تعریف و تعیین می شود. ایالاتی که عضویت جمهوری فدرال را بپذیرند، ضمن حفظ قانون اساسی و

ساختارهای داخلی سیاسی و اداری خود، در مجموع تابع تصمیم ها و سیاست های عمومی این جمهوری خواهند بود. به سخن دیگر، این جمهوری انجمنی از دولت ها است و از همین رو قانون اساسی پیشنهادی نه معطوف به انحلال دولت های عضو بلکه مؤید نقش آنان به عنوان اجزاء حاکمیت عالیّه مَلّت آمریکا است. این نقش از راه شرکت مستقیم ایالات در مجلس سنا تحقق می یابد و تحکیم می شود. در عین حال، طبق قانون اساسی پیشنهادی، هر یک از ایالات عضو نظام فدرال بخش هایی مهم از حق حاکمیت انحصاری در قلمروهای خاص خود را حفظ خواهند کرد. بر پایه هر ملاک و میزان عقلایی که به کار بریم، چنین ساختاری با ایده فدرالیسم کاملاً سازگار به نظر می رسد.

در کنفدراسیون باستانی لیبی، که مرکب از ۲۳ شهر یا جمهوری بود، جمهوری های بزرگ در شورای عمومی سه رأی، جمهوری های میانی ۲ رأی و جمهوری های کوچک یک رأی داشتند. انتخاب قضات و مدیران محلی با شورای عمومی بود و این خود مهم ترین نمونه دخالت کنفدراسیون در امور محلی اعضا به شمار می رفت زیرا اگر امری را بتوان منحصراً در صلاحیت انحصاری هر عضو دانست انتصاب مأموران و مقامات محلی است. با این همه، منتسکیو در باره کنفدراسیون لیبی می گوید: «اگر بخواهم مدل والایی از یک جمهوری فدرال به دست دهم، مدل لیبی خواهد بود.» بنابراین روشن است خرده هایی که برخی کسان در مورد چگونگی تقسیم اختیارات در

یک نظام فدرال می گیرند در اندیشه های این متفکر اروپایی جایی نداشت. از همین جا می توان نتیجه گرفت که تنها یک نظریه نادرست می تواند منشاء چنین خرده گیری هایی باشد.

فدرالیست شماره ۱۰

در باب فدرالیسم

(ادامه سخن)

فدرالیسم: سدّی در برابر فرقه های سیاسی و شورش داخلی

نشریه نیویورک پک

۲۲ نوامبر ۱۷۸۷

جیمز مدیسون

به مردم ایالت نیویورک:

از مزایای بی شماری که در یک نظام فدرال پارلمانی خوش ساخت نهفته است هیچ یک بیشتر از توانایی این نظام به کنترل و خاموش کردن شعله های خشونت میان فرقه های سیاسی نیازمند تشریح نیست. هواداران حکومت مردمی هنگامی سخت به هراس و تردید میفتند که به کشش چنین نظامی به سوی این راه خطرناک، هرج و مرج و خشونت، میندیشند. از همین روست که چنین کسان در جست و جوی آن گونه الگوی حکومت اند که بدون مخدوش ساختن اصول اعتقادی آنان درمانی کارآ برای چنین کششی نیز فراهم آورد. در واقع، بی ثباتی، بی دادگری و آشفتگی سیاسی که در بسیاری از نهادهای شورایی رخنه می کنند، بیماری هایی کشنده اند که حکومت های مردم سالار را در همه جای

جهان به سرایشیب ضعف و زوال کشانده اند. با تکیه بر چنین بیماری‌هایی است که دشمنان آزادی به برهان آوری‌های سفسطه آمیز خود علیه استقرار نظام‌های مردمی ادامه می دهند. آنچه قوانین اساسی ایالات آمریکا در راه تکامل الگوهای باستانی و مدرن یک حکومت مردمی انجام داده اند بی تردید قابل تحسین است، اما به یقین دور شدن از راه حقیقت و انصاف خواهد بود اگر مدعی شویم این قوانین آن چنان که انتظار می رفت راه را بر همه ضعف‌ها و مخاطرات احتمالی بسته اند. در واقع، بسیاری از شهروندان هشیار و فرهیخته ما، که سخت دلبسته آزادی‌های فردی و اجتماعی اند، از بی ثباتی حکومت‌هایشان و از پایمال شدن منافع و مصالح عمومی در مسلخ رقابت‌های گروهی و حزبی رنج می برند و نیز از این که بسیاری از تصمیم‌ها و برنامه‌ها نه بر پایه انصاف و عدالت و حقوق حقه

اقلیت بلکه برای تأمین خواست و نظر اکثریتی نیرومند و مسلط گرفته می شود. ممکن است آرزو کنیم که چنین شکایت‌هایی حقیقت نمی داشتند، اما، واقعیت تلخ آن است که آن‌ها را انکار نمی توان کرد. بسیاری از کسان به خطا ریشه نابسامانی‌های کنونی ایالات آمریکا را در عملکرد نهادهای حکومتی جست و جو می کنند. اما اگر واقع بینانه مروری به مسیر روندها بیفکنیم پی خواهیم برد که بسیاری از مشکلات و کاستی‌ها، به ویژه عدم اعتماد روزافزون مردم به اهداف و رفتار رهبران سیاسی خویش و نگرانی آن‌ها نسبت به حقوق فردی شهروندان، که در سراسر این

به جای تلاش برای رفع
علل تضاد و اختلاف بین
فرقه‌ها و دسته‌بندی‌های
سیاسی-که هدفی تحقق
ناپذیر است- باید به کنترل
و تعدیل آثار و نتایج این
تضادها برخاست

سرزمین پژوهی گسترده یافته است، ناشی از عملکرد دستگاه‌های اجرایی حکومتی نیست. بیشتر این بی اعتمادی‌ها و نگرانی‌ها، اگر نه همه آنها، در اصل پیامد فضای نامتعادل و غیر عادلانه‌ای است که، از رهگذر رفتار ستیزه‌جویانه فرقه‌های رقیب سیاسی، بر نظام حکومتی و اداری ایالات سنگینی می کند.

مقصود من از «فرقه» در این بحث مجموعه‌ای بزرگ یا کوچک از شهروندان است که به قصد تأمین منافع و تحقق آرمان‌های خود و بی عنایت به منافع و خواست‌های فرقه‌های دیگر، یا

حتی منافع و مصالح کلّ جامعه، گرد هم می آیند. تنها دو راه برای رویارویی با پیامدهای زیان بخش این گونه فرقه گرایی متصور است: یا حذف عوامل پیدایش آن ها و یا کنترل رفتار و آثارشان.

حذف ریشه های فرقه گرایی سیاسی نیز یا با سرکوب کردن آزادی های میسر می شود که خود از عوامل پیدایش آن هاست، یا با خلق شهروندانی که همگی در باره آرمان ها و منافع خود یکسان بیندیشند. آشکارا، درمان نخست از نفس بیماری نیز هولناک تر است. فرقه گرایی همانقدر نیازمند آزادی است که آتش محتاج هوا؛ بی چنین آزادی لحظه ای نیز نخواهد پایید. اما، کشتن آزادی- که شرط اساسی زندگی سیاسی است- به قصد ریشه کن کردن فرقه گرایی بخردانه تر از آن نیست که برای خلاصی از بلای آتش سوزی آرزوی نبودن هوایی را کنیم که به آن زنده ایم.

هیچ فردی حق ندارد داور و قاضی دعوی باشد که خود در آن ذینفع است، چه منافع شخصی او را از داوری بیطرفانه باز می دارند و به احتمال قوی از مسیر انصاف و عدالت منحرفش می کنند

چاره دوّم نیز همانقدر نابخردانه است که راه نخست. تا آن هنگام که انسان ها، به یاری خرد قاصر خویش، در اظهار نظر و تصمیم گیری آزاد اند، راه بر پیدایش گروه ها و سازمان های گوناگون باز خواهد بود. و تا زمانی که بین خرد و هوای نفس آدمی پیوندی وجود دارد باورها و خواست هایش نیز تأثیری متقابل بر یکدیگر خواهند داشت. تفاوت در توانایی و استعداد های انسان ها را نیز- که خود منشاء پیدایش حق مالکیت است- نمی توان مانع کوچکی در راه یکسان شدن منافع افراد جامعه دانست. وظیفه نخست حکومت

فراهم آوردن امکان باروری این توانایی ها و استعدادها است. در چنین فراگردی است که استعداد های گوناگون شکوفا می شوند و شهروندان، به درجات و کیفیات گوناگون، از حق مالکیت خود بهره می جویند. از رهگذر تأثیری که این تحولات بر خواست ها و منافع مالکان گوناگون می گذارند احزاب سیاسی و منافع گروهی جان می گیرند.

به این ترتیب، طبیعت انسان را باید عامل پیدایش فرقه بندی های سیاسی شمرد که هر یک به اقتضای میزان رشد جامعه مدنی نقش و اثری ویژه در جامعه می یابند. عوامل بسیار دیگری نیز در پیدایش احزاب و فرقه های سیاسی، برانگیختن آن ها به دشمنی با یکدیگر، و نه همکاری در راه

تأمین منافع عمومی، نقشی اساسی ایفا می کنند از آن جمله: باورهای ژرف مذهبی یا سیاسی، اعتقاد به رهبرانی که در عرصه رقابت های سیاسی به جست و جوی جاه و مقام برخاسته اند و یا شیفتگی نسبت به شخصیتی که زندگی و کارنامه اش تحسین برانگیز است. میل انسان ها به رقابت و فرادستی چنان است که واهی ترین انگیزه ها و مبهم ترین تفاوت ها می تواند غریزه ستیزه جویی را در آنان برانگیزد و به رودرویی های خشونت بار تشویقشان کند. با این همه، توزیع نابرابر و گونه گون مالکیت و سرمایه را باید کهن ترین و رایج ترین عامل تنش و ستیز میان گروه ها و فرقه های اجتماعی دانست. منافع صاحبان ملک و سرمایه از سویی و محرومان از سوی دیگر هیچگاه یکسان نبوده است. منافع وام دهندگان و وام داران هرگز یکی نیست. سرمایه داری که از سر نیاز و ضرورت در جوامع مدرن پای گرفت به رشد طبقه ای سرمایه دار انجامید که منافع و خواست هایی ویژه داشت و شامل ملاکان، صاحبان صنایع، بازرگانان، بانکداران و گروه های کوچک تر دیگر می شد. تنظیم و تلفیق منافع گوناگون و متباین طبقات و گروه های اجتماعی و سامان بخشیدن به کارهای نهادهای حکومتی وظیفه مجالس قانونگذاری است که به یاری احزاب و فرقه های سیاسی هنجار می یابد.

هیچ فردی حق ندارد داور و قاضی دعوایی باشد که خود در آن ذینفع است، چه منافع شخصی او را از داوری بیطرفانه باز می دارند و به احتمال قوی از مسیر انصاف و عدالت منحرفش می کنند. بر پایه همین استدلال، منطقی نیست که گروهی از افراد هم نقش قاضی را ایفا کنند و هم مدّعی را. اما، مگر کار مجلس مقننه خود قضاوت و تصمیم گیری در باره حقوق شهروندان نیست؟ و مگر قانونگذاران، که نمایندگان طبقات گوناگون مردم اند، خود در تصویب قوانین نقش مدعی و مدافع هردو را ایفا نمی کنند؟ به عنوان نمونه، اگر لایحه ای در باره مقررات مربوط به وام های خصوصی در مجلس مطرح شود عدالت حکم می کند که منافع وام گیرندگان از سویی و وام دهندگان، از سوی دیگر، هردو به گونه ای متعادل مدّ نظر قرار گیرند. اما، قضاوت و تصمیم نهایی، به حقّ، بر عهده نمایندگان حزب اکثریت و به عبارتی دیگر از آن گروه قوی تر خواهد بود. به پرسش های دیگر، از جمله این که «آیا راه تشویق صاحبان صنایع داخلی محدود کردن واردات کالاهای خارجی است؟» زمین داران و صاحبان صنایع پاسخ های متفاوتی خواهند داد و به احتمال قوی نه عدالت در پاسخ آنان نقشی دارد و نه مصلحت عمومی. شاید هیچ عمل قانونگذاری بیشتر از تعیین مالیات ها نیازمند بی

طرفی کامل قانونگذار نباشد. واقعیت، اما، اعضای حزب اکثریت دقیقا هنگام تصویب قوانین مالیاتی است که به بهترین فرصت برای بی اعتنایی به موازین عدالت دست می یابند، زیرا با هر مالیاتی که بر دوش شهروندان تحمیل می کنند کیسه خویشت را غنی تر می سازند. سخنی بیهوده بیش نیست اگر بگوییم که سیاست‌گران روشن بین به تلفیق منافع متضاد و سازگار کردنشان با مصالح و منافع عمومی توانا خواهند بود. زیرا چنین سیاست‌گرانی همواره در مقام رهبری نیستند و به هر حال ملاحظات گوناگون و دور از ذهنی که لازمه چنین تلفیقی است مانع از آن نخواهد شد که حزب حاکم حقوق دیگران یا منفعت عامه را قربانی منافع آنی خود نسازد. نتیجه ای که از چنین استدلال ها و داده‌های نامبرده می توان گرفت این است که به جای تلاش برای رفع علل تضاد و اختلاف بین فرقه ها و دسته بندی‌های سیاسی که هدفی تحقق ناپذیر است- باید به کنترل و تعدیل آثار و نتایج این تضادها برخاست.

راه حل مقابله با اهداف شرورانه فرقه و حزبی که در مجلس قانونگذاری حائز اکثریت نیست همانا توسل به اصل حاکمیت جمهور و رأی اکثریت است. جناح اقلیت ممکن است کار کشور داری را مختل سازد و جامعه را به بلاتکلیفی و التهاب دچار کند اما در نظام پارلمانی نخواهد توانست به خشونت دست زند و با بر خشونت‌خواهی خویشت پرده کشد. از سوی دیگر، در یک نظام دموکراسی توده ای، اگر جناحی در اکثریت باشد می تواند هم منافع جناح‌های دیگر و هم مصلحت عمومی را قربانی قدرت طلبی و منافع خود کند. هدف اساسی ما در ارائه طرح حاضر پاسداری از مصالح و منافع عمومی و حقوق شهروندان در برابر این گونه خطرها و در عین حال حفظ جوهر و شکل یک نظام دموکراتیک پارلمانی است. باید تأکید کرد که تنها با تحقق این هدف و الاست که نظام‌های مردمی می توانند از بار انتقادهای دیرینه رهایی یابند و در نظر همه جوامع بشری به نظامی خواستنی و آرمانی مبدل شوند.

تنها به یکی از دو شیوه است که می توان به این هدف رسید. یا از راه خنثی کردن اشتیاق اکثریت به سرکوب حقوق شهروندان و یا با توسعه قلمرو و افزایش جمعیت کشور که امکان تبانی بین شهروندان و متحقق ساختن این اشتیاق را به حد اقل می رساند. واقعیت آن است که اگر اشتیاق و

امکانات مقارن یکدیگر باشند، نه انگیزه‌های مذهبی و نه ارزش‌های اخلاقی هیچیک نخواهند توانست عاملی بازدارنده در اجرای نقشه‌های سرکوبگرانه شوند.

بر اساس آن چه گفته شد، می‌توان چنین نتیجه گرفت که دموکراسی ناب، به معنای حکومت گروهی نسبتاً کوچک از شهروندانی که گردهم هم آیند و مستقیماً اداره امور قلمرو خود را بر عهده گیرند هرگز نخواهد توانست مانع از شرارت و سرکشی اقلیتی از شهروندان کشور شود. در نظامی که ارتباط و تبادل نظر میان شهروندانش دشوار نیست، هرگاه شور و هیجان خاصی بر اکثریت آنان غالب شود هیچ عاملی نمی‌تواند انگیزه‌های قربانی کردن افراد ناباب یا جناحی ضعیف تر را خنثی کند. از همین روست که این گونه نظام‌ها همواره مظهر آشوب و کشمکش، ناسازگار با امنیت فردی و اصل احترام به مالکیت خصوصی، و در نهایت نمونه‌های بارز زندگی کوتاه و مرگ خشونت بار بوده‌اند. سیاست‌گران نظرپرداز، که به هواداری از این گونه نظام پرداخته‌اند، به خطا فرض می‌کنند که با اعطای حقوق سیاسی کاملاً برابر به همه شهروندان می‌توان آنان را در ثروت و اعتقادات و آرمانهایشان نیز یکسان کرد.

دو وجه اساسی اختلاف بین دموکراسی ناب و دموکراسی پارلمانی نخست در این است که حکومت در یک نظام پارلمانی بر عهده شماری کوچک از نمایندگان قرار می‌گیرد که از سوی همه شهروندان انتخاب می‌شوند. اختلاف دوم مرتبط با این واقعیت است که در یک نظام پارلمانی حکومت می‌تواند، بهتر و کارآتر از یک نظام دموکراسی، و در قلمروی وسیع تر، نیازها و خواست‌های جمعیتی بزرگ تر را برآورد.

اولین پی‌آمد اختلاف نخست آن است که در یک دموکراسی پارلمانی ارزش‌ها و باورهای عمومی با عبور از صافی رفتار و افکار نمایندگان منتخب مردم، تلطیف می‌شوند و تسری می‌یابند. واقعیت آن است که نمایندگان پارلمان، که به تعبیری از میان نخبگان جامعه برخاسته‌اند و به منافع میهن خویش و پاسداری از اصول عدالت اشتیاقی ویژه دارند، مشکل این منافع و اصول را قربانی ملاحظات آنی یا حزبی خود کنند. به سخن دیگر، خواست عمومی که از سوی نمایندگان مردم بیان شود به احتمال قوی بیشتر از آن چه شهروندان بر زبان می‌آورند معرّف منافع و مصالح عمومی است.

دومین پیامد اختلاف بین دو نظام، وارونه پیامد نخست است. چه بسا مردمانی تفرقه جو، متعصب نسبت به گرایش های محلی و مسلّح به نقشه های شیطانی، بتوانند از راه فریب و جلب آرای شهروندان به مسند قدرت رسند و آنگاه به عناد و دشمنی با منافع آنان برخیزند. بنابراین، پرسش آن است که آیا نظام پارلمانی در قلمروی وسیع می تواند به انتخاب مناسب ترین پاسداران منافع عمومی موفق شود یا در سرزمینی کوچک؟ به دلایل زیر قلمروی وسیع مساعدتر به انتخاب نمایندگان صالح است.

در وهله نخست، قلمرو یک نظام پارلمانی هر قدر هم کوچک باشد شمار نمایندگان پارلمان نه باید چنان کوچک باشد که فرصت تبانی و توطئه علیه منافع عمومی بین آنان فزونی یابد و نه چنان بزرگ که کار تصمیم گیری مختل شود. به هر تقدیر، طبیعی است که در قلمروی وسیع و جمعیتی پر شمار امکان انتخاب نمایندگانی صالح و قابل اعتماد بیشتر از امکان آن در سرزمین و جمعیتی کوچک است.

در وهله دوّم، اگر در انتخاب هر نماینده ای شمار بزرگی از شهروندان شرکت داشته باشند بخت نامزدان ناصالح یا ناشایسته که معمولاً قصد فریب رأی دهندگان را دارند کمتر خواهد بود. در نتیجه وکالت مردمان بر عهده کسانی قرار خواهد گرفت که از شایسته ترین ها باشند و ممتاز با شخصیت و منشی درخور مسئولیت هایی که بردوش گرفته اند. باید اعتراف کرد که در این مورد نیز، چون بسیاری از موارد دیگر، حد میانه ای وجود دارد که در دو سوی آن با مشکلاتی روبرو خواهیم شد. از سویی، اگر شمار انتخاب کنندگان از حد مناسب فراتر رود نمایندگان آن ها فرصت آشنایی با شرایط محلی و خواست ها و منافع موکلان خود را نخواهند یافت. از سوی دیگر اگر شمار رأی دهندگان بیش از حد اندک باشد نمایندگان بیش از آن حد وابسته و مدیون موکلان خواهند شد که بتوانند به اهداف اساسی تر و بزرگتر جامعه بپردازند. قانون اساسی فدرال، امّا، در این مورد، با احاله تصمیم گیری در باره منافع و خواست های اساسی شهروندان به مجالس ملّی، و واگذاری تصمیم گیری در باره منافع محلی و ویژه به مجالس ایالتی، به میانگین مطلوب رسیده است.

به این ترتیب، روشن است که همان مزیتی که یک نظام پارلمانی در زمینه کنترل گرایشهای جناحی بر یک نظام دموکراسی ناب دارد، مشابه مزیت یک نظام پارلمانی فدرال و گسترده بر یک نظام پارلمانی متمرکز و کوچک است. عوامل گوناگونی معرف این مزیت اند همانند امکان انتخاب نمایندگانی که با اندیشه‌های روشن و گرایشهای مطلوب خویش اسیر و تابع تعصبات محلی و مجذوب توطئه‌های بیدادگرانه نخواهند شد؛ تعدد احزاب سیاسی

اگر فرقه ای مذهبی در یکی از ایالات به حد یک گروه سیاسی تنزل یابد تنوع و تکثر مذاهب و ادیان در کل جامعه، همگان را به خطر چنین پدیده ای هشدار خواهند داد

امکان پیدایش حکومت یک حزبی و سرکوب دیگر گرایشها را کاهش خواهد داد و برامنیت سیاسی همگان خواهد افزود؛ و سرانجام، موانع بیشتری در راه تبانی و توطئه گروه‌هایی ایجاد خواهد کرد که مصمم به اجرای نیات نامشروع و قدرت طلبانه خویش اند.

مهم تر از همه، چنانچه وسوسه رهبران تفرقه‌جو آتش سرکشی و طغیان را در ایالتی خاص برافروزد دامنه این سرکشی به دیگر ایالات راه نخواهد یافت. اگر فرقه ای مذهبی در یکی از ایالات به حد یک گروه سیاسی تنزل یابد تنوع و تکثر مذاهب و

ادیان در کل جامعه، همگان را به خطر چنین پدیده ای هشدار خواهند داد. به همین منوال، امکان رواج نقشه‌ها و برنامه‌های نامناسب - از جمله چاپ بی رویه اسکناس، یا بخشودن بی رویه همه قروض، مصادره و تقسیم اموال، یا هر طرح نامطلوب و مجرمانه دیگری- در همه ایالت‌های حکومت فدرال بسیار کمتر از رواجش تنها در یک ایالت خواهد بود، چنان که احتمال شیوع یک بیماری مسری نیز در یک منطقه یا یک شهرستان بیشتر از احتمال شیوع آن در سرتاسر یک است.

به این ترتیب است که ما در ساختار و گستردگی حکومت فدرال [در چارچوب قانون اساسی پیشنهادی] چاره‌ای برای کاستی‌ها و ناتوانی‌های نظام جمهوری یافته ایم که مبتنی بر همان اصول جمهوری خواهی است. لذت و افتخاری که به عنوان شهروندان چنین نظامی در خود احساس می کنیم باید اشتیاق ما را به ستایش اندیشه و بینش هواداران فدرالیسم دو چندان کند.

فدرالیست شماره ۳۹

طرحی که با اصول نظام جمهوری همخوان است

نشریه ایندپندنت

۱۸ ژانویه ۱۷۸۸

جیمز مدیسون

به مردم ایالت نیویورک:

آخرین نوشته ام حاوی تفسیری بی پرده بر طرح کنوانسیون درباره ساختار سیاسی کشور بود. در این جا مایلم در باره چگونگی اجرای این طرح با شما سخن گویم.

نخستین نکته ای که به ذهن خطور می کند این است که آیا ساختار سیاسی پیشنهادی و اجزاء آن در مجموع با یک نظام جمهوری سازگار است یا نه. آشکارا، هیچ نوع دیگری از حکومت نه درخور نبوغ مردم آمریکا است و نه سازگار با اصول اساسی انقلاب. تنها یک نظام سیاسی دموکراتیک پاسخ گوی اراده والایی است که هر آزادیخواهی را به بهره‌جویی از توانایی ذاتی بشر برای تعیین سرنوشت‌اش برمی‌نگیزد. از همین رو، اگر طرح کنوانسیون نافی اصول جمهوریت باشد [ماهیت دموکراتیک‌اش را از دست دهد] مشکل بتوان به دفاع از آن برخاست.

ویژگی‌های اساسی یک نظام جمهوری چیست؟ برای پاسخ به این پرسش اگر به جای جست و جو در اصول و مبانی چنین نظامی به مصادیق آن در قوانین اساسی کشورهای گوناگون رجوع کنیم به جایی نخواهیم رسید. به عنوان نمونه، در هلند، که در نظر عموم به عنوان یک جمهوری شناخته شده است، قدرت عالی حکومت به هیچ روی از اراده عمومی نشأت نمی‌گیرد. حکومت شهر ونیز را هم جمهوری نامیده‌اند در حالی که شماری اندک از اشراف بر غالب مردم این سرزمین مستبدانه مسلط‌اند. لهستان نیز که آمیزه‌ای از بدترین نوع نظام‌های پادشاهی و اشرافی بر آن حکومت می‌راند به لقب جمهوری مفتخر شده است. انگلستان نیز، که تنها بخشی از حکومت‌اش ماهیتی دموکراتیک دارد و نظام پادشاهی و اشرافی بر آن حاکم است، اغلب و به ناحق در زمره

نظام‌های دموکراتیک جای گرفته. این نمونه‌ها، که نه به یکدیگر شباهتی دارند و نه به یک نظام دموکراتیک راستین، خود به نادرستی تعریف مفهوم جمهوری در گفتمان رایج سیاسی دلالت می‌کنند.

تنها یک نظام سیاسی
دموکراتیک پاسخ‌گوی
اراده‌الایی است که
هر آزادیخواهی را به
بهرمجویی از توانایی
ذاتی بشر برای تعیین
سرنوشت‌اش برمی‌گزیند

در میان انواع نظام‌های حکومتی، نظام جمهوری (دموکراتیک) به نظامی اطلاق می‌شود که همه اختیارات و مسئولیت‌هایش، مستقیم یا غیرمستقیم، منبعت از خواست و اراده مردم باشد و در آن مناصب دولتی به عهده کسانی خواهد بود که بتوانند مسئولیت‌های خود را برای دورانی موقت و/یا در قالب موازین قانونی

و اخلاقی اجرا کنند. به این ترتیب، ضروری است که چنین نظامی برخاسته از اکثریت مردم جامعه باشد و نه از بخش کوچک یا طبقه ویژه‌ای از آن، وگرنه مشتی از سرآمدان دعوی برپایی جمهوری خواهند کرد و حکومت خویش را با این لقب مشروعیت خواهند بخشید. بنابراین، کافی است که در یک نظام دموکراتیک سران و کارگزاران دولت به گونه‌ای مستقیم یا غیرمستقیم از سوی مردم برگزیده شوند. اگر چنین روشی تداوم نیابد ماهیت دموکراتیک هر یک از ایالات متحده آمریکا و هر حکومت مردمی دیگری در دنیا تباه خواهد شد. براساس قوانین اساسی همه ایالات آمریکا برخی از کارگزاران دولتی به گونه‌ای غیرمستقیم از سوی عامه شهروندان هر ایالت انتخاب می‌شوند. افزون بر این، طبق قوانین اساسی اغلب ایالات، فرماندار ایالت را شهروندان به گونه‌ای مستقیم انتخاب می‌کنند.

کنند. در یکی از ایالات اعضای یکی از مجالس مقننه نیز به گونه‌ای مستقیم برگزیده می‌شوند. برپایه همه قوانین اساسی ایالات متحده آمریکا دوران تصدی مقام‌های عالی دولتی در هر دو قوه مجریه و مقننه به زمانی معین که معمولاً چند سال بیش نیست محدود شده است. طبق همین قوانین، و بر اساس آراء مفسران معتبر، دوران خدمت اعضای قوه قضاییه نیز تا هنگامی ادامه می‌یابد که از موازین قانونی تخطی نکنند.

چنین به نظر می‌رسد که قانون اساسی حکومت فدرال که از سوی کنوانسیون طراحی شده نیز کاملاً با موازین قید شده در قوانین اساسی ایالات آمریکا سازگار است. اعضای مجلس نمایندگان همگی مستقیماً از سوی مردم ایالات برگزیده می‌شوند. رییس جمهور و اعضای مجلس سنا نیز برگزیدگان غیرمستقیم مردم اند. رییس جمهور نیز چون فرمانداران ایالات با رأی غیرمستقیم شهروندان آمریکا انتخاب می‌شود. حتی قضات نیز چون دیگر کارمندان عالی رتبه دولت فدرال، اگرچه غیرمستقیم، برگزیدگان مردم خواهند بود. دوران خدمت اینان نیز براساس موازین دموکراتیک و اصول مندرج در قوانین اساسی هریک از ایالات تعیین خواهد شد. انتخابات مجلس نمایندگان، همانند انتخابات مجالس ایالات، هر دو سال یکبار صورت خواهد گرفت و انتخابات مجلس سنا هر شش سال یکبار. رییس جمهور برای یک دوره چهار ساله انتخاب خواهد شد و فرمانداران ایالات برای سه سال، گرچه دوره خدمت فرماندار ایالت کارولینای جنوبی، دو سال بیش نیست. گرچه از استیضاح و عزل فرمانداران سخنی در قوانین اساسی ایالات نیامده است، کنگره می‌تواند به استیضاح و عزل رییس جمهور اقدام کند. همانگونه که اشاره شد، دوران خدمت قضات نیز، آن چنان که باید، تنها با تخطی آنان از موازین قانونی پایان پذیر است. دوران خدمت وزرا تابع قوانینی خواهد بود که براساس مقتضیات و اصول مندرج در قوانین اساسی ایالات تدوین شود.

ملاک عمده دیگر برای تأیید و تضمین ماهیت جمهوری قانون اساسی فدرال، الغاء کامل القاب و امتیازات اشرافی در سراسر کشور است.

مخالفان قانون اساسی پیشنهادی، اما، می‌گویند: «تأکید اعضای کنوانسیون تنها بر ویژگی‌های یک حکومت جمهوری [دموکراتیک] بسنده نیست. آنان باید با همان دقت بر ماهیت فدرال این حکومت نیز، که معرف اتحادیه‌ای از دولت‌های مستقل باشد، پا می‌فشرده‌اند. اما شالوده‌ای که در

این قانون ریخته شده است به یگانگی کامل ایالات و سرانجام به ایجاد یک حکومت واحد ملی خواهد انجامید.» دعوی دیگر مخالفان این است که کنوانسیون مجوز مشروعی برای ارائه چنین ابتکار بنیادی نداشته است. این انتقادات پاسخ‌های دقیق می‌طلبند.

صرف نظر از درستی پیش فرض مستتر در این انتقادات، روشن شدن نکات زیر ضروری است: نخست، ماهیت واقعی حکومت پیشنهادی از سوی کنوانسیون؛ دوم، صلاحیت و اختیارات کنوانسیون در طراحی حکومت پیشنهادی؛ و سوم، تا چه اندازه وظیفه اعضای کنوانسیون به نسبت به کشورشان به افزایش اختیارات آنان [فرای وکالت رأی دهندگان] مشروعیت می‌بخشد.

برای روشن شدن ماهیت حکومت باید به عوامل زیر پرداخت: شالوده‌ها و زیربنای حکومت، منابع اختیارات و مسئولیت‌های آن، چگونگی بهره‌جویی از این اختیارات و حدود آن‌ها، و سرانجام اصول ناظر بر تغییر و اصلاح ساختار و اختیارات حکومت در آینده.

در این مورد، به نظر می‌رسد که از یک سو منشأ مشروعیت قانون اساسی رضایت و تصویب مردم آمریکا است که در رأی نمایندگان‌اش تجلی می‌یابد. از سوی دیگر، اما، این رضایت و تصویب باید نه از سوی شهروندان آمریکا بلکه از سوی ایالات

مستقلی که هریک نماینده و دولت متبوع گروهی از این شهروندان هستند متجلی شود. به سخن دیگر، منشأ این رضایت و تصویب، حق حاکمیت ایالات چندگانه آمریکا است که خود از حق حاکمیت و اقتدار مردم آمریکا سرچشمه می‌گیرد. از همین رو، اقدام به تصویب قانون اساسی یک اقدام فدرال است و نه ملی.

این اقدام مردمی است که مؤسس ایالاتی مستقل بوده اند و نه یک دولت ملی واحد. این که چنین اقدامی ماهیتی فدرال دارد و نه ملی، و به نام مردمی انجام خواهد گرفت که ایالات مستقلی را تشکیل داده اند و نه ملتی واحد را، در این واقعیت بازتاب یافته که در تصویب قانون اساسی پیشنهادی

در میان انواع نظام‌های حکومتی، نظام جمهوری (دموکراتیک) به نظامی اطلاق می‌شود که همه اختیارات و مسئولیت‌هایش، مستقیم یا غیرمستقیم، منبعث از خواست و اراده مردم باشد

نه اراده اکثریت مردم کافی است و نه موافقت اکثریت ایالات آمریکا. این قانون تنها با موافقت بالاتفاق همه ایالات آمریکا که خود معرّف و مظهر اراده مردم ایالات گوناگون اند به تصویب خواهد رسید. اگر مردمی که در این قانون از آنان نام برده شده ملت واحدی تشکیل داده بودند اراده اکثریت این ملت می توانست اقلیت را ملزم به متابعت از تصمیم خود کند همانگونه که اراده اکثریت مردم هر ایالت می توانست بر اراده اقلیت مردم آن ایالت چیره شود و یا رأی اکثریت ایالات نشان اراده اکثریت مردم آمریکا باشد. اما، هیچ یک از این ضوابط در کنوانسیون حاکم نبوده است. هر ایالتی هنگام موافقت با قانون اساسی به عنوان ایالتی مستقل و جدا از دیگر ایالات

شناخته می شود که تنها ضامن و متعهد به اراده آزاد خود است. به این ترتیب، قانون اساسی پیشنهادی، اگر به تصویب رسد، یک قانون اساسی فدرال خواهد بود و نه ملی.

در مورد سرچشمه و منبع اختیارات و مسئولیت ارگان های دولت فدرال باید گفت که اختیارات مجلس نمایندگان، منبعث از اراده مردم آمریکا خواهد بود. مشارکت مستقیم مردم آمریکا در انتخاب نمایندگان این مجلس نیز بر اساس همان اصول و موازینی است که در مشارکت مردم هر ایالت در مجلس نمایندگان آن ایالت رعایت می شود. به این ترتیب می توان مجلس نمایندگان را مجلسی ملی شمرد و نه فدرال. از سوی دیگر، منشأ اختیارات و حقوق مجلس سنا ایالات مستقل و

متساوی الحقوق آمریکاست و از همین رو این مجلس را باید مجلسی فدرال دانست و نه ملی. اختیارات و مسئولیت های قوه مجریه، اما، از منابع گوناگون سرچشمه می گیرد. انتخاب رییس جمهور آمریکا بر عهده ایالات است. در این انتخاب، تعداد آرای که به هر ایالت تعلق می گیرد با تلیق دو عامل تعیین خواهد شد، یکی استقلال و برابری آنان و دیگری عضویت نابرابر آنان در جامعه ای واحد. انتخاب نهایی رییس جمهور در مجلسی که متشکل از نمایندگان مردم سراسر آمریکا است صورت خواهد گرفت. با توجه به نکات یاد شده، ماهیت قوه مجریه را باید ترکیبی از عناصر ملی و فدرال شمرد.

اعضای مجلس نمایندگان
همگی مستقیماً از سوی مردم
ایالات برگزیده می شوند.
رییس جمهور و اعضای
مجلس سنا نیز برگزیدگان
غیرمستقیم مردم اند. حتی
قضات نیز چون دیگر
کارمندان عالی رتبه دولت
فدرال، اگرچه غیرمستقیم،
برگزیدگان مردم خواهند بود

در زمینه فعالیت‌ها و وظایف دولت، تفاوت بین ارکان فدرال و ملی در این است که اختیارات و مسئولیت‌های ارکان فدرال با ایالات تشکیل دهنده کنفدراسیون پیوندی مستقیم دارد در حالی که در مورد ارکان ملی این پیوند با شهروندان آمریکا، یعنی عناصر تشکیل دهنده ملت است. اگر قانون اساسی پیشنهادی با چنین ملاکی ارزیابی شود باید آن را به تقریب، و نه کاملاً، سندی ملی شمرد و نه فدرال. در مجموع، ماهیت ملی حکومت با برخی ویژگی‌های فدرال، به گونه‌ای اجتناب ناپذیر، آمیخته شده است. با این همه، دولت برآمده از این قانون اساسی را، هم در زمینه اجرای وظائف و مسئولیت‌ها و هم در ارتباط با شهروندان باید دولتی ملی دانست.

اگر در عرصه انجام مسئولیت‌ها و وظایف، دولت ایالات متحده را بتوان با لقب ملی توصیف کرد، هنگامی که سخن در باره حدود و گستره اختیاراتش به میان می‌آید این صفت کافی نیست. حوزه حاکمیت عالی دولت ملی نه تنها یکایک شهروندان بلکه هر آنچه در قلمرو صلاحیت آن است را در بر می‌گیرد و عمدتاً از سوی قوه مقننه اعمال می‌شود. هنگامی که شماری از جوامع به نیتی خاص با یکدیگر متحد می‌شوند مجالس ایالتی و شوراهای شهری در اعمال این حاکمیت سهیم خواهند بود. در یک دولت ملی همه نهادهای تصمیم‌گیری محلی تابع اقتدار و حاکمیت عالی دولت مرکزی اند که می‌تواند در صورتی که اراده کند این نهادها را کنترل و هدایت کند و یا یکسره کنار گذارد. در یک دولت فدرال، اما، نهادها و مقام‌های محلی و شهری، خود در بخشی از اختیارات و مسئولیت‌های دولت سهیم اند و در حوزه تصمیم‌گیری‌های ویژه خود مجبور به تبعیت از دولت فدرال نیستند. از همین روست که در ارتباط با نهادهای محلی دولت پیشنهادی از حاکمیت و اقتدار یک دولت ملی بهره‌ای نمی‌برد. در واقع از امور و زمینه مشخص و معینی، که طبق قانون اساسی پیشنهادی در قلمرو اقتدار و حاکمیت دولت فدرال قرار دارند اگر بگذریم، دیگر زمینه‌ها و امور در حوزه صلاحیت و حاکمیت خدشه ناپذیر ایالتی و محلی خواهند بود. درست است که برای حل اختلاف در مورد مرز بین صلاحیت نهادهای فدرال و ایالتی، دادگاه فدرال داور خواهد کرد، اما چنین دادگاهی رأی خود را طبق اصول مندرج در قانون اساسی و با حفظ موازین بی‌طرفی صادر خواهد کرد. آشکارا، وجود دادگاهی برای جلوگیری از توسل به خشونت و یا انحلال نظام فدرال در صورت بروز چنین اختلاف‌هایی ضروری

است. چنین دادگاهی باید در قالب نهادهای فدرال و نه ایالتی تأسیس شود و بعید است که چنین گزینشی مخالفت برانگیزد.

اگر ضوابط و چگونگی اصلاح یا تغییر قانون اساسی را برای داوری در ماهیت نظام سیاسی پیشنهادی در نظر گیریم، آن را نه کاملاً ملی و نه یکسره فدرال خواهیم دانست. اگر این نظام ماهیتی یکپارچه ملی می‌داشت حاکمیت عالی به اکثریت شهروندان اتحادیه تعلق پیدا می‌کرد؛ اکثریتی که همانند اکثریت اغلب جوامع دنیا مختار بود هرگاه بخواهد ساختار حکومت را اصلاح کند یا حتی آن را سرنگون سازد. اما، اگر این نظام کاملاً در قالب فدرال بنا شده بود، جلب موافقت همه ایالات عضو اتحادیه با هر نوع اصلاح در قانون اساسی ضروری می‌شد. شیوه پیشنهادی کنوانسیون بر هیچ یک از این دو شالوده به تنهایی بنا نشده است. از یک سو کنوانسیون، با مشروط کردن هر نوع اصلاح در قانون اساسی به موافقت اکثریت قاطع ایالات، و نه شهروندان، بر نظام فدرالی تکیه کرده و، از سوی دیگر، با رد ضرورت اتفاق آراء همه ایالات در چنین مواردی از الگوی یک نظام ملی بهره جسته است.

از همین روست که در واقع ساختار قانون اساسی پیشنهادی را باید نه یکسره ملی شمرد و نه فدرال، بلکه ترکیبی از این دو ساختار دانست. این قانون در شالوده فدرال است، در سرچشمه اختیارات و مشروعیت دولت هم ملی و هم فدرال، در نحوه اعمال قدرت ملی و سرانجام در چگونگی اصلاح و تغییر قانون اساسی نه کاملاً ملی است و نه یکسره فدرال.

فدرالیست شماره ۵۱

در ضرورت حفظ موازنه اختیارات میان قوای سه گانه حکومتی

نشریه نیویورک پاکت

۶ فوریه ۱۷۸۸

جیمز مدیسون

به مردم ایالت نیویورک:

در عرصه عمل، چگونه می توان اجرای مواد قانون اساسی را که ناظر بر تفکیک مسئولیت ها و توازن اختیارات قوای سه گانه حکومت است تضمین کرد؟ تنها پاسخی که به این پرسش می توان داد این است که مقررات بیرونی [مواد قانون اساسی] شامل تضمین عملی نیستند. در نارسا بودن این مواد باید ساختار درونی حکومت و روابط اجزایش به گونه ای تنظیم شود که نوع ارتباط متقابل قوا مانع درازدستی هریک از سه قوه به دو دیگر شود. به جای ارائه شرحی مبسوط در این باره، مایلم به چند نکته اساسی اشاره کنم شاید پرتوی بر آن بیفکند و ما را به داوری درست در باره اصول و ساختار حکومتی که کنوانسیون طراحی کرده است توانا کند.

برای پی افکندن شالوده مناسبی برای تقسیم متوازن مسئولیت ها و اختیارات میان قوای سه گانه حکومت، که همگان به ضرورتش برای تأمین آزادی ها و حقوق شهروندی معترف اند، آشکارا

هریک از این سه قوه باید دارای اراده ای مستقل باشد؛ هر یک از قوای حکومت در احترام به استقلال عمل همتایان خود به حداقل سهم در انتخاب و یا انتصاب اعضای قوای دیگر کفایت کند. به منظور رعایت کامل این اصل ضروری است که شاغلان مناصب عمده هر یک از سه قوه مجریه، مقننه و قضاییه از سوی مردم، منشاء اصلی اقتدار حکومت، ولی از طریق کانال هایی منصوب شوند که هیچ ارتباطی با یکدیگر ندارند.

ایجاد چنین ساختاری در عمل چه بسا آسان تر از آن باشد که در مرحله تئوری به نظر می رسد. گرچه به هر حال مشکلات و هزینه ها در راه رسیدن به هدف اجتناب ناپذیر خواهد بود و در نهایت امر ضرورت توجه به برخی از ملاحظات فرعی اجرای کامل این اصول را دشوار خواهد کرد. به ویژه

در مورد ساختار قوه قضاییه اصرار بر رعایت بی قید و شرط این اصول ممکن نخواهد بود. یکی به این دلیل که کارشناسی ویژه ای که برای رسیدن به مناصب قضایی ضروری است مستلزم گزیدن شیوه های انتخابی است که بتواند صلاحیت نامزدهای این مناصب را تضمین کند. دوم، از آن جا که دوره تصدی بیشتر شاغلان در قوه قضاییه مادام العمر است، آمریت و اقتدار انتخاب کنندگان بر انتخاب شدگان دیر نخواهد پایید.

باید ساختار درونی حکومت
و روابط اجزایش به گونه
ای تنظیم شود که نوع
ارتباط متقابل قوا مانع
درازدستی هریک از سه قوه
به دو دیگر شود

همچنین واضح و مبرهن است که حقوق و امتیازات مادی اعضای

هر یک از سه قوه باید حداقل وابستگی را به رأی و تصمیم اعضای دیگر قوه ها داشته باشد. زیرا اگر مسئولان قوه مجریه یا قضات در رابطه با مزایای مادیشان به قوه مقننه وابسته باشند استقلال عملشان صوری و بی محتوا خواهد بود.

اما، مهم ترین عامل جلوگیری از تمرکز تدریجی اقتدار و تصمیم گیری در یکی از سه قوه آن است که ابزار لازم در قانون اساسی و انگیزه های فردی کافی، برای دفاع در برابر تعدی و دخالت دیگر قوه ها در اختیار مسئولان هر قوه گذاشته شود. در این مورد نیز، چون دیگر موارد مشابه، امکانات دفاع باید متناسب با خطر تعدی باشد و میل به حفظ استقلال همسان شور قدرت طلبی. منافع فرد باید تابعی از حقوق و اختیارات قانونی مقامش باشد. شاید طبیعت بشری است که چنین تدابیری را

برای پیشگیری از سوء استفاده از قدرت دولتی می طلبد. اما، آیا پدیده دولت خود مهم ترین تبلور طبیعت انسان نیست؟ اگر انسان فرشته می بود که ضرورتی برای دولت به میان نمی آمد و اگر فرشتگان بر آدمیان حکم می راندند که نیازی برای محدود کردن قدرت حاکمان نبود. در بنا کردن حکومتی که بر اساس اعمال قدرت گروهی از افراد بر دیگر افراد جامعه باشد مشکل بزرگ در این است که باید هم حکومت را قادر به کنترل مردم کرد و هم به تعبیه عوامل ضروری برای کنترل و تحدید قدرت دولت پرداخت. بی تردید، وابستگی به مردم و مسئولیت پاسخگویی به آنان مهمترین اهرم کنترل حاکمان است. اما، تجربه های تاریخی ضرورت تعبیه اهرم ها و تضمین های دیگری را نیز به بشر آموخته است.

اهمیت رقابت و توازن قوا برای جبران کمبود انگیزه های

اگر انسان فرشته می بود
که ضرورتی برای
دولت به میان نمی آمد و
اگر فرشتگان بر آدمیان
حکم می راندند که نیازی
برای محدود کردن
قدرت حاکمان نبود

مطلوب را در ابعاد گوناگون تجربه بشری و در هر دو عرصه عمومی و خصوصی می توان دید، به ویژه در زمینه تقسیم قدرت و مقام به گونه ای که مصلحت و منفعت خصوصی هر فرد ضامن حفظ و دفاع از حقوق عمومی شود. به خصوص در مورد تقسیم حاکمیت عالیة دولت است که چنین ابتکارهای عاقلانه ای را باید ضروری شمرد.

اما، ممکن نیست که به هر یک از قوای سه گانه حکومت

توان و اختیاراتی برابر بخشید. در یک نظام جمهوری، فرادستی قوه مقننه الزامی است. برای جبران چنین فرادستی نامتناسب باید این قوه را به دو مجلس قانونگزاری تقسیم کرد. این دو مجلس، بر اساس نحوه متفاوت انتخاب اعضا و موازین خاص حاکم بر اختیاراتشان، مستقل از یکدیگرند مگر در زمینه اجرای وظائف مشترک. با این همه، برای پیشگیری از تعدی خطرناک یکی از قوا بر دیگری، ممکن است نیاز به اتخاذ اقدامات احتیاطی دیگری نیز باشد. به این ترتیب، همانگونه که وزن سنگین قوه مقننه تقسیم آن به دو مجلس را ایجاب می کند، ضعف قوه مجریه نیز دلیل کافی برای تقویت آن است. در نگاه نخست، چنین به نظر می رسد که حق و تو نسبت به مصوبات قوه مقننه سلاح دفاعی متناسبی برای قوه مجریه تواند بود. اما شاید چنین سلاحی نه به تنهایی کافی باشد و نه کاملاً قابل اعتماد. چه،

در مواقع عادی، شاید نشود از این سلاح با قاطعیت لازم بهره جست، و در مواقع اضطراری نیز چه بسا بتوان از آن خائنه سوء استفاده کرد. آیا می توان کمبود حق و تو را با برقراری پیوندی مشروط بین قوه ضعیف تر (مجریه) و شاخه ضعیف تر قوه نیرومند تر (مقننه) جبران کرد آنگونه که قوه اخیر بتواند اختیارات قانونی قوه مجریه را تقویت کند بی آن که به اختیارات خاص خود خدشه ای وارد آورد؟

قانون اساسی فدرال با اصولی که این ملاحظات بر آن ها استوار شده اند، و به اعتقاد من اصولی منصفانه اند، کمابیش سازگار است اما چنین سازگاری را در قوانین اساسی برخی از ایالات نمی توان دید.

افزون بر این، دو خصلت عمده نظام فدرال آمریکا را بر جای ویژه ای نشانده است.

تقسیم قدرت و مقام به
گونه ای که مصلحت و
منفعت خصوصی
هر فرد ضامن حفظ و
دفاع از حقوق عمومی
شود

نخست، آن که در یک نظام جمهوری واحد همه اختیارات از سوی مردم به یک حکومت واحد تفویض شده؛ اما در عین حال با تقسیم این اختیارات میان سه قوه مستقل و مجزا سدی در برابر سوء استفاده و تجاوز از آن ها به وجود آمده. در جمهوری ترکیبی (Compound Republic) آمریکا، مردم قدرتشان را در آغاز به دو حکومت مجزا

تفویض می کنند و بعد این اختیارات در هر یک از این دو حکومت بین چند بخش متمایز و مجزا تقسیم می شود. در نتیجه [در قانون اساسی] حقوق ملت تضمینی دوگانه یافته است چه، این دو حکومت یکدیگر را کنترل می کنند و در عین حال هرکدام از طریق تفکیک قوا و توازن قدرت از درون نیز کنترل می شوند.

دو دیگر آن که در یک نظام جمهوری نه تنها پاسداری از حقوق ملت در برابر تجاوز حاکمان بلکه حفاظت از بخش های گوناگون جامعه در مقابل بیدادگری بخش های دیگرش نیز اهمیتی ویژه دارد. چه، طبقات و بخش های مختلف اجتماعی دارای منافع و اهداف گوناگون و گاه ناسازگارند و در نتیجه اگر اکثریت شهروندان بر مبنای هدف و نفع مشترک و مشخصی متحد شوند می توانند حقوق اقلیت را

به مخاطره افکنند. تنها با دو شیوه می توان به مقابله با چنین خطر پلیدی برخاست. یکی با ایجاد اراده ای مستقل از اراده اکثریت جامعه، و دیگری با طرح و تثبیت تعاریف گوناگون و متعدد از وظائف و حقوق شهروندی آن چنان که امکان پدیدار شدن اکثریتی بیدادگر و انحصار طلب را در جامعه غیر محتمل و حتی غیر عملی سازد. همه حکومت های موروثی یا خودکامه به شیوه نخست توسل می جویند و از این راه به امنیت و مشروعیتی شکننده دست می یابند زیرا قدرتی که از اراده جامعه منشاء نگرفته باشد خود می تواند به همان نسبت از آراء غیر عادلانه اکثریت حمایت کند که به دفاع از منافع مشروع اقلیت بپردازد و یا حتی به مخالفت با هردو برخیزد. مصداق بارز شیوه دوم را در نظام

فدرال ایالات متحد آمریکا می توان دید. در این نظام گرچه مشروعیت اقتدار و اختیارات حکومت منبعث از مردم و وابسته به آن است، جامعه خود چنان به بخش ها، منافع و طبقات گوناگون و متعدد تقسیم شده که حقوق افراد یا اقلیت مردم در خطر تجاوز اکثریت نخواهد بود. به سخن دیگر، در یک حکومت آزاد، تأمین و تضمین حقوق مدنی همه شهروندان همانقدر مهم است که آزادی های مذهبی آنان. چندگونگی منافع، حافظ حقوق مدنی افراد جامعه است و تکثر اعتقادات مذهبی پاسدار آزادی های مذهبی آنان. هر قدر تعداد گروه های ذینفع و پیروان مذاهب گوناگون در جامعه بیشتر باشد امنیت و حقوق افراد بهتر تأمین خواهد شد. از همین رو، در کشوری با

[در قانون اساسی]
حقوق ملت تضمینی
دوگانه یافته است چه،
این دو حکومت یکدیگر
را کنترل می کنند و در
عین حال هرکدام از
طریق تفکیک قوا و
توازن قدرت از درون
نیز کنترل می شوند

مساحت گسترده و جمعیت قابل ملاحظه امکان تحقق امنیت و آزادی شهروندان بیشتر خواهد بود و بنابراین همه هواداران جدی و فرهیخته یک نظام دموکراتیک باید به هواداری از یک ساختار فدرال مناسب برخیزند. واقعیت آن است که هرچه بیشتر سرزمین آمریکا به کنفدراسیون های منزوی و متکی به استبداد اکثریت تقسیم شود به همان نسبت امنیت و حقوق همه بخش ها و طبقات مردم نیز به خطر خواهد افتاد و در مقابل اقتدار و استقلال عمل برخی از ارکان حکومت افزایش خواهد یافت. هدف غایی دولت و جامعه مدنی، تأمین عدالت است. برای نیل به این هدف همواره باید به تلاش ادامه داد حتی به بهای از دست دادن آزادی. جامعه ای که در آن فرادستان بتوانند با یکدیگر متحد شوند و بر

فرویدستان حکم رانند دیر یا زود قربانی همان هرج و مرجی خواهد شد که معرّف زندگی بشر غار نشین است؛ معرّف وضعی که در آن ناتوانان آماج بی دفاع تجاوز توانمندان اند و حتّی توانمندان نیز، نامطمئن به امنیت خویش، به قدرتی پناه می آورند که بتواند دفاع از همگان را بر دوش گیرد. از همین رو، در جوامع ما نیز احزاب و فرقه‌های نیرومندتر به تدریج، و به انگیزه ای مشابه، خواهان حکومتی خواهند شد که به یاری و حمایت از همه اعضا و بخش‌های جامعه، چه فرادست و چه فرودست، همّت کند. چندان تردید نباید کرد که اگر ایالت رُدآیلند از اتحادیه بیرون رود و زندگی مستقلی در پیش گیرد دیری نخواهد گذشت که آشوب برخاسته از تعدیات حکومتی عوام گرا و سرکوب گر در سرزمینی کوچک بسیاری از همان نیروهای سرکوبگر را که خود سرچشمه آشوب بوده اند به جست و جوی راه نجات مصمّم خواهد کرد. امّا، در قلمرو پهناور ایالات متحد آمریکا، و در میان انبوهی از منافع، احزاب و مذاهب گوناگون، ائتلافی از اکثریت جامعه مشکل پدیدار شود مگر بر اساس تأمین عدالت و توجه به منافع و مصالح عموم مردم. به این ترتیب، در همان حال که خطری چندان از سوی اکثریت متوجه حقوق اقلیت نخواهد شد، ضرورتی نیز برای تضمین این حقوق با قوانینی که سازگار با اراده عمومی نباشد به وجود نخواهد آمد. واقعیت مهم و مسلم دیگر نیز، برخلاف نظر برخی مدّعیان، آن است که هر قدر جامعه بزرگ تر باشد- البته در حدّ قابل اداره- توانا تر به تعیین و تسلط بر سرنوشت خود خواهد بود. خوشبختانه، با توسل هوشمندان و واقع بینانه به اصول فدرالیسم، می توان بر قلمروی هر چه پهناور تر یک نظام دموکراتیک را بنیاد نهاد.

ماهیت راستین قوه مجریه

نشریه نیویورک پکت

۱۴ مارس ۱۷۸۸

الکساندر همیلتون

به مردم ایالت نیویورک:

در این جا مایلیم به بررسی ویژگی‌های بنیادین قوه مجریه، چنان که در طرح کنوانسیون پیشنهاد شده است، بپردازیم. این بررسی به روشنی آشکار می کند که انتقادات وارده بر آن نهاد چندان عادلانه نبوده است. جالب توجه آن که اختیارات قوه مجریه، به استثنای چند مورد، می بایست به یک رییس جمهور واحد تفویض شود. اما، تمرکز قدرت اجرایی در یک فرد نباید این شائبه را برانگیزد که نظام پیشنهادی شباهتی به حکومت پادشاه بریتانیای کبیر یا خان مغول، یا مرد هفت کوه^۳ و یا حتی فرماندار ایالت نیویورک دارد. رییس جمهور پیشنهادی برای یک دوره ۴ ساله انتخاب خواهد شد و در صورتی که مردم او را شایسته اعتماد خود بشمرند می تواند برای دوره‌های متوالی انتخاب شود. از همین رو، آشکارا تفاوتی فاحش بین چنین رییس جمهور و پادشاه بریتانیا که مقامی موروثی و دایمی است وجود دارد. از سوی دیگر، شباهتی نزدیک بین فرماندار نیویورک و ریاست جمهور به چشم می خورد زیرا فرماندار این ایالت نیز هر ۳ سال یکبار

^۳ مرد هفت کوه به شهروند روم باستان اطلاق می شد چون شهر رم بر فراز هفت تپه ایجاد شده است. ولی این اصطلاح اشاره به امپراطور روم نیز بود.

انتخاب می شود و انتخاب دوباره اش نیز منع قانونی ندارد. اگر این واقعیت را در نظر بگیریم که برای اعمال نفوذ نامشروع و خطرناک در یک ایالت زمان کمتری لازم است تا برای سوء استفاده از قدرت در سرزمینی به وسعت ایالات متحد آمریکا، احتمال چنین سوء استفاده ای برای رییس جمهور در دوران ۴ ساله ریاستش بسیار کمتر از این احتمال در مورد دوران سه ساله تصدی فرماندار یک ایالت خواهد بود.

رییس جمهور ایالات متحده را می توان استیضاح و محاکمه، و در صورت ثبوت خیانت، ارتکاب جرایم جدی و رشوه خواری، از کار برکنار کرد. پس از برکناری نیز رییس جمهور چون هر شهروند عادی قابل تعقیب در دادگاه و کیفر قانونی خواهد بود. اما، شخص پادشاه بریتانیا غیرمسئول و مصون از پاسخگویی است و هیچ دادگاهی نمی تواند، بدون برانگیختن یک بحران سیاسی و انقلاب عمومی، او را محاکمه و کیفر کند. به این ترتیب، و با توجه به مسئولیت شخصی او، رییس جمهور از فرماندار نیویورک مصونیت بیشتری دارا نیست و از فرمانداران ایالات مریلند و دلاویر مصونیتی کمتر دارد.

هر قدر تعداد گروه‌های
ذینفع و پیروان مذاهب
گوناگون در جامعه
بیشتر باشد امنیت و
حقوق افراد بهتر تأمین
خواهد شد

رئیس جمهور پیشنهادی، قدرت وتو خواهد داشت و به این ترتیب می تواند قانون مصوب کنگره را نپذیرد. قانون رد شده از

سوی رییس جمهور هنگامی قوت قانونی خواهد یافت که دوباره به تصویب دو سوم اعضای هر یک از دو مجلس سنا و نمایندگان برسد. پادشاه بریتانیا، اما، قادر است که قانون مصوب دو مجلس عوام و لردها را رد کند. بهره نجستن از این حق حتی برای زمانی طولانی نافی آن نیست و می توان آن را به عواملی نسبت داد از آن جمله اعمال نفوذ از راه کسب اکثریت آراء نمایندگان در یکی از دو مجلس یا هردوی آن ها و نیز ضرورت توجه به این واقعیت که بهره جویی از چنین حقی همواره ممکن است به ایجاد تنش در جامعه انجامد. به هر تقدیر، حق وتوی مشروط رییس جمهور ایالات متحد آمریکا یکسره با حق وتوی مطلق پادشاه بریتانیا متفاوت است و بیشتر با اختیارات شورای تجدید نظر ایالت نیویورک خوانایی دارد که فرماندار این ایالت یکی از اعضای

آن است. در این مورد، حق رییس جمهور از حق فرماندار نیویورک بیشتر و با حق فرماندار ماساچوستس- که قانون اساسی اش مبنای اعطای حق وتو به رییس جمهور قرار گرفته- یکسان است.

رئیس جمهور پیشنهادی، فرماندهی کل نیروهای زمینی و دریایی کشور را بر عهده خواهد داشت و فرماندهی نیروهای شبه نظامی ایالات نیز، هنگامی که به جرگه نیروهای نظامی ایالات متحده آمریکا می پیوندند، بر عهده او خواهد بود؛ وی حق لغو حکم اعدام و عفو مجازات محکومین به ارتکاب جرایم فدرال، به استثنای جرایم مرتبط با استیضاح خود را خواهد داشت؛ رییس جمهور همچنین می تواند می تواند لوایحی را که ضروری و مناسب می داند برای شور و تصویب به کنگره پیشنهاد کند؛ در مواقع اضطراری فرمان تشکیل جلسه فوق العاده یک یا هر دو مجلس قانونگذاری را صادر کند و، در صورت بروز اختلاف بین آن دو در مورد تاریخ تعطیل جلسه، خود تاریخ مناسب را تعیین کند؛ رییس جمهور مسئول اجرای دقیق قوانین فدرال و انتصاب مقامات بلند پایه دولت فدرال خواهد بود. در بیشتر موارد یادشده، اختیارات و حقوق رئیس جمهور به اختیارات و حقوق پادشاه بریتانیا و فرماندار نیویورک شباهت خواهد داشت. اساسی ترین تفاوت ها بین آنان به قرار زیر است: نخست آن که رئیس جمهور صرفاً با موافقت و تصویب کنگره می تواند فرماندهی نیروهای شبه نظامی ایالات را که به خدمت دولت فدرال در می آیند به عهده گیرد و به این ترتیب در این مورد اختیار وی از اختیار فرماندار نیویورک و یا پادشاه بریتانیا کمتر است زیرا این دو همواره فرماندهی نیروهای شبه نظامی حوزه صلاحیت خویش را بر عهده دارند.

دو دیگر آن که رییس جمهور فرمانده کل نیروی زمینی و دریایی خواهد بود و در این مورد اختیاراتش به ظاهر همسان، ولی در واقع کمتر از، اختیارات پادشاه بریتانیا است زیرا این اختیارات منحصر به فرماندهی و تعیین استراتژی نیروهای زمینی و دریایی خواهد بود، در حالی که اختیارات پادشاه بریتانیا شامل حق اعلام جنگ و بسیج، تشکیل و سازماندهی نیروهای زمینی و دریایی می شود؛ اموری که بر اساس قانون اساسی پیشنهادی در قلمرو اختیارات کنگره خواهد بود. از سوی دیگر، فرماندار نیویورک، بر اساس قانون اساسی این ایالت، تنها مسئولیت فرماندهی

نیروهای شبه نظامی و نیروی دریایی نیویورک را برعهده دارد، در حالی که فرمانداران برخی از ایالات دیگر نه تنها فرمانده کل قوا بلکه فرمانده نیروهای زمینی و دریایی ایالات خویش اند. چنین به نظر می رسد که در این موارد به فرمانداران نیوهمپشایر و ماساچوستس اختیاراتی بیشتر از اختیارات رییس جمهور فدرال واگذار شده است.

سوم آن که حق رییس جمهور به عفو مجرمان شامل موارد مرتبط با استیضاح نخواهد شد در حالی که حق فرماندار نیویورک این موارد را نیز در بر می گیرد، مگر در دو جرم خیانت و قتل عمد. شاید بتوان گفت که در این مورد اختیارات فرمانده یک ایالت، حداقل از نظر پیامدهای سیاسی اش، بیشتر از اختیارات رییس جمهور است. طراحان هر دسیسه یا توطئه ای علیه حکومت را، که هنوز به مرحله اجرا نرسیده است، ممکن است بخشود و از مجازات معاف کرد.

رییس جمهور ایالات متحده
را می توان استیضاح و
محاكمه، و در صورت
ثبوت خیانت، ارتکاب
جرایم جدی و رشوه
خواری، از کار
برکنار کرد

بنابراین، فرماندار نیویورک، اگر خود طراح اصلی توطئه ای باشد که هنوز در عمل به شورش علیه حکومت نینجامیده است، خواهد توانست همه مباشران و هواداران چنین توطئه ای را از هر کیفری مصون نگه دارد. اما، رییس جمهور ایالات متحده، گرچه می تواند حتی مرتکب جرم خیانت را که در دادگاه های عمومی محکوم شده عفو کند، نخواهد

توانست هیچ فردی را که به جرمی استیضاح و محکوم گردیده از مجازات مبرا کند. آیا برای مقدمین به هر توطئه ای علیه آزادی ها و حقوق مردم احتمال بخشودگی کامل، در مرحله شروع و ادامه ارتکاب جرم، خود انگیزه ای وسوسه انگیز تر از احتمال رهایی از مجازات مرگ و مصادره اموال، در صورتی که طرح توطئه هنگام عمل مسلحانه، نافرجام شود نیست؟ و آیا این احتمال می تواند منشاء انگیزه شود هنگامی که دارنده حق عفو، خود به سبب شرکت در توطئه نتواند به بخشودن شرکاء و همدستانش اقدام کند؟ برای داوری بهتر در این باره باید این نکته را به یاد آورد که در قانون اساسی پیشنهادی، جرم «خیانت» محدود است به «اعلام جنگ علیه

ایالات متحده و همدستی و همدلی با دشمنان آمریکا.» این جرم در قوانین ایالت نیویورک نیز به همین تعریف آمده است.

چهارم آن که رئیس جمهور تنها هنگامی می تواند به تعطیل اجلاس مجلس سنا و نمایندگان اقدام کند که دو مجلس در این مورد به توافق نرسیده باشند. پادشاه بریتانیا، اما، می تواند هر وقت اراده کرد پارلمان انگلیس را تعطیل یا حتی منحل کند. فرماندار نیویورک نیز می تواند قوه مقننه این ایالت را برای مدت محدودی معلق سازد. بهره جویی از چنین حقی می تواند به نیت رسیدن به مقاصد مهمی باشد.

رئیس جمهور تنها با رایزنی و موافقت دو سوم اعضای مجلس سنا می تواند به عقد پیمان‌های بین المللی دست زند. پادشاه بریتانیا، اما، نماینده مطلق و منحصر به فرد ملت در عرصه بین المللی است و می تواند شخصاً به عقد هر نوع قراردادی از جمله قرارداد صلح، معاهده بازرگانی، و پیمان اتحاد با دولت و یا دولت‌های دیگر اقدام کند. برخی کسان به تلویح این نظر را مطرح کرده اند که اختیار پادشاه بریتانیا در این زمینه مطلق و انحصاری نیست و پارلمان انگلیس می تواند به بازرگاری پیمان‌هایی که وی با دیگر دولت ها منعقد کرده است دست زند و آن ها را تصویب و یا رد کند. به اعتقاد من، اما، این نظر به سابقه و سنتی متکی نیست و اعتباری ندارد. هر حقوقدانی در بریتانیا و هر آشنایی با قانون اساسی انگلستان از این واقعیت مسلم نیز آگاه است که اختیار پادشاه برای عقد پیمان‌های بین المللی اختیاری مطلق و مستقل است و از مشروعیت و اعتبار کامل قانونی برخوردار.

این درست است که پارلمان انگلستان باید در مواردی قوانین کشور را با موازین یک پیمان تازه بین المللی سازگار کند. شاید همین واقعیت منشاء این شائبه بوده که تصویب پارلمان برای احراز اعتبار و قوت قانونی پیمان‌های بین المللی نیز ضروری است. اما نقش پارلمان در ارتباط با این گونه پیمان‌ها از عامل دیگری نشأت می گیرد که همانا نیاز به سازگار ساختن قوانین پیچیده «مالیاتی» و «بازرگانی» با موازین و تعهدات مندرج در قراردادهای بین المللی است تا دستگاه‌های حکومتی و نظام اقتصادی کشور دچار هرج و مرج نگردند. بنابراین، در این زمینه هیچ تشابهی بین اختیارات پیش بینی شده برای رییس جمهور و قدرت واقعی پادشاه بریتانیا وجود

ندارد زیرا یکی از آن دو (پادشاه) می تواند به استقلال از اختیار خود بهره جوید و دیگری تنها با رایزنی و موافقت قوه مقننه. باید تأیید کرد که در این مورد اقتدار قوه مجریه دولت فدرال گسترده تر از اختیارات قوه مجریه هریک از ایالات است. آشکارا، این برتری را باید ناشی از حاکمیت عالی و انحصاری دولت فدرال در زمینه روابط خارجی و عقد پیمان‌های بین‌المللی دانست. اگر نظام فدرال آمریکا منحل شود اختیارات و حقوق دولت فدرال در زمینه یادشده به احتمالی از آن هریک از ایالات خواهد شد.

افزون بر این، رئیس جمهور مسئول پذیرش سفرا و دیگر فرستاده‌های رسمی کشورهای خارجی است. اما این مسئولیت، که در اهمیتش سخن بسیار رفته، به شأن و اعتبار مقام ریاست جمهور بیشتر مرتبط است تا اقتدار او. به هر حال، ایفای این مسئولیت در روند اداره کشور و وظایف دولت اثر چندانی ندارد و از همین رو مناسب تر آن است که بر عهده رییس قوه مجریه باشد تا ورود هر سفیر خارجی تشکیل اجلاسیه مجالس سنا یا نمایندگان را ایجاب نکند.

از دیگر اختیارات رئیس جمهور، که با رایزنی و تصویب مجلس سنا قوت قانونی خواهد یافت، انتصاب مقام‌های عالی رتبه فدرال است از جمله سفرای ایالات متحده، وزرای کابینه، قضات دیوان عالی کشور و نیز هر مقام دیگری که در قانون مقرر گردیده اما نحوه انتخاب یا انتصاب آن در قانون اساسی پیش بینی نشده است. اختیارات پادشاه انگلستان در این زمینه مطلق و انحصاری است. او نه تنها رأساً به تعیین مقامات دولتی مختار است بلکه می تواند به تأسیس نهادهای نوین دولتی دست زند، هر که را خواهد به لقبی اشرافی ملقب سازد و به تعیین مقام ها و مناصب متعدد کلیسای انگلستان مبادرت کند. در چنین زمینه‌هایی اختیارات رئیس جمهور از اختیارات پادشاه بریتانیا، و حتی از اختیارات فرماندار نیویورک کمتر است، به ویژه با توجه به نحوی که عملاً قانون اساسی نیویورک تفسیر و اجرا شده است. بر همین اساس، فرماندار نیویورک خود را دارای حق انتصاب، یا مشارکت در انتصاب مقامات عالی ایالت خود دانسته است و به این ترتیب حقی برابر با حق رییس جمهور، و حتی بیشتر از آن دارد. در سطح دولت فدرال، بدون موافقت و تصویب سنا انتصاب کسی به مقامی عمده تفویض نخواهد شد. در ایالت نیویورک، اما، اگر

اعضای شورای گزینش ایالتی [مركب از فرماندار ایالت، و چهار عضو مجلس سنای ایالت] به توافق نرسند فرماندار می تواند با رأی خود كفه ترازو را به سود تصمیم خویش بچرخاند. با توجه به علنی بودن فراگرد نامزدی مقامات عالی فدرال از سوی رییس جمهور و تصویب آن از سوی مجلس سنا، از سویی، و غیرعلنی بودن همین فراگرد در مورد مقامات عالی ایالتی، از سوی دیگر، تردید نمی توان کرد که در عمل اختیارات فرماندار یک ایالت در این زمینه از اختیارات رییس جمهور بسیار فراتر است. شمار اندک اعضای شورای گزینش ایالتی و شمار بسیار نمایندگان سنا را نیز باید در این تفاوت، عامل مهمی شمرد زیرا اقتناع دو یا حد اکثر چهار عضو شورای گزینش آشکارا بسی آسانتر از همراه ساختن شمار قابل ملاحظه اعضای مجلس سنا است.

به این ترتیب، به استثنای پیمان‌های بین‌المللی که رییس جمهور در تصویب آن‌ها اختیاری برابر با مجلس سنا دارد، در مجموع مشکل بتوان در مورد تفاوت بین اختیارات وی و فرمانداران ایالات دآوری کرد. اما، اختیارات رییس جمهور در قانون اساسی، بر خلاف آن چه برخی ادعا می کنند، قابل مقایسه با حقوق و اختیارات گسترده پادشاه بریتانیا نیست. برای ترسیم هرچه روشن تر این تفاوت بی فایده نیست که ناهمگونی‌های اساسی بین اختیارات رئیس جمهور و پادشاه انگلستان را بررسییم.

رییس جمهور ایالات متحد آمریکا زمامداری است که به رأی مردم برای مدت چهار سال انتخاب می شود. شهریاری پادشاه انگلستان، اما، موروثی و دایمی است. رییس جمهور قابل تعقیب قانونی و مجازات است و پادشاه انگلستان مقدس و مبرا از مسئولیت. رییس جمهور می تواند به گونه ای مشروط مصوبات کنگره را وتو کند، اما حق پادشاه انگلستان در رد قوانین مصوبه پارلمان مطلق است. رییس جمهور ایالات متحد آمریکا فرماندهی کل قوای نظامی کشور را بر عهده دارد، اما، پادشاه انگلستان افزون بر داشتن این مسئولیت می تواند به اختیار خویش اعلام جنگ کند و به بسیج سپاه و فراهم آوردن ساز و برگ نیروهای زمینی و دریایی بریتانیا دست زند. رییس جمهور آمریکا تنها با موافقت مجلس سنا می تواند به عقد پیمان‌های بین‌المللی اقدام کند اما حق انعقاد چنین پیمان‌هایی تنها به پادشاه انگلستان تعلق دارد. حق رییس جمهور در انتخاب مقامات بالای دولت فدرال مشروط به تصویب مجلس سنا است، اما پادشاه انگلستان یگانه مرجع انتخاب

اشخاص به مقامات دولتی است. رییس جمهور ایالات متحد آمریکا حق اعطای هیچ عنوان و مزیتی به کسی ندارد. پادشاه انگلستان اما مختار است بیگانگان را حق تابعیت انگلستان بخشد، عوام را لقبی اشرافی دهد و به تأسیس هر شرکت تجاری با هر حقوق و مزایایی که بخواهد اقدام کند. رییس جمهور حق تنظیم امور پولی و بازرگانی ایالات متحد آمریکا را ندارد، اما پادشاه انگلستان در این امور داور منحصر به فرد است؛ می تواند به تشکیل نمایشگاه‌ها و مراکز بازرگانی و تحریم موقت کالایی خاص دست زند، اوزان رسمی کشور را تعیین کند امر به ضرب سکه دهد و استفاده از ارز خارجی را مجاز یا ممنوع سازد. رییس جمهور ایالات متحد آمریکا کمترین مقام و حقی در امور دینی و الهی ندارد اما پادشاه انگلستان رییس دولت و رهبر کلیسای کشور هردو است. به کسانی که اصرار می ورزند حقوق و اختیارات این دو مقام مشابه است چه پاسخی می توان داد؟ به آنان همان پاسخی را باید داد که شایسته کسانی است که به حکومتی متشکل از نمایندگان برگزیده مردم، در انتخاباتی آزاد و ادواری، صفت اشرافی، سلطنتی و استبدادی می دهند.
