

نوشته دکتر ابوالفضل قاضی

شان نزول تعادل قوا و نزول شأن آن

ارتباط میان «تعادل» و «تفکیک»

هنگامی که ، در قلمرو حقوق اساسی ، از «تعادل قوا» سخن بمیان است ، لزوماً مسأله «تفکیک قوا»ی سیاسی در جامعه متبادر بذهن میگردد . بزبان دیگر ، مفهوم تعادل قوا ، بدون وجود قوای چندگانه‌ای که در اندیشه یا در قانون نظم و ترتیب پذیرفته و دارای حدّ و سرز معینی باشد طبعاً متصور نیست .

از سوی دیگر ، بهمان شیوه که «سوازنه قوا» یا تعادل تسلیحات و نیروهای نظامی یا موازنه وحشت در پهنه بین‌المللی ، برای حفظ آشتی و آرامش جهانی ، بگمان برخی از سیاستمداران یا مسئولان ، امری ضرور تشخیص میشود ، بهره‌برداری از تفکیک قوا علاوه بر وجود قوای چندگانه ، مستلزم رعایت اصل توازن و برابری است ، تا حفظ پاره‌ای اصول و موازین ، یا منافع و هدفهای خاص امکان‌پذیر باشد . بدیهی است منظور از عنوان کردن توازن ، تساوی و تقارن مطلق یا همانندی سلاح‌ها یا امکانات آنان نیست ، بلکه تدبیری است بمنظور آراستن و تنسیق سلاح‌ها و امکانات هر یک در جهت تعدیل و تعادل .

نخستین سنگ بنای تفکیک قوا ، بیم مستمر و اندوه دائمی اندیشمندان و صاحب‌نظران گذشته و حال ، از تمرکز فسادانگیز و خودکامگی آفرین قوا ، در یک

۱ - برای اطلاعات بیشتر در باب موازنه قوا رجوع شود به فرهنگ سیاسی ، داریوش

شخصیت یا یک گروه اجتماعی بوده است. چرا که بر حسب طبیعت اشیاء و احوال و اقتضای مزاج مرکز گرائی، کسی که قدرت مطلق را بدست دارد، پیوسته در وسوسه سوء استفاده از آن است. قدرت بی حد و مرز خودسری می آورد و بمثابه سیلابه ای بنیان افکن است که بتدریج در بستر زمان دراز آهنگ تر میشود و دیوارها و سدها و موانع سست و لرزان موجود در جامعه را از سر راه خود می روید و راه را برای اعمال هر چه بیشتر نظرات شخص یا گروه حاکم هموار میکند. در این میان آزادی اسیر دام هوسها و اغراض میشود و مرغ همایون دموکراسی در فضای جامعه بال و پر میریزد.

بی سبب نیست که فکر تشخیص قوای گوناگون در دولت و کوشش برای تبیین هر کدام از آنان و همچنین گرایش نظری به سوی پراکنده کردن قدرت و تقسیم آن میان دستگاهها یا اشخاص، از ادوار باستان، ذهن اندیشمندان و فلاسفه را به خود مشغول داشته است.

از سوی دیگر میتوان در طول تاریخ مثالهای جالبی در باب پراکنده کردن قدرت ارائه داد^۱ که آثار آن تا دوره حاضر نیز بر نهادهای سیاسی بال و پر گسترده است.

۱ - الف: قوه مجریه دو یاری Collegial که دو عضو قوه اجرائی بتساوی قدرت را بین خود تقسیم کرده اند و یکی بدون تصمیم و توافق آن دیگر حق اخذتصمیم ندارد. مثال بارز آن در ادوار باستان برقراری دو کنسول در رم قدیم است. ب: گاهی سلطنت دو گانه (Dyarchie) یا چند گانه «Tetarchie» در یک امپراطوری بچشم میخورد چنین نظامی در سالهای ۲۸۴ تا ۳۰۵ بعد از میلاد در رم توسط امپراطور دیوکلتین Diocletien بوجود آمد که قدرت امپراطوری را میان خود و سران ارتش تقسیم کرد ولی سلسله مراتبی برقرار نمود که در رأس هرم قدرت دو امپراطور، یکی خود او و آن دیگر ماکسیملین Maximilien بقیه پاورقی در صفحه بعد

پایه‌های نظری مدرسی

ارسطو در کتاب سیاست خود چنین می‌نگارد: « هر حکومت دارای سه قدرت است و قانون‌گذار خردمند باید حدود هر یک از این سه قدرت را باز شناسد. اگر این سه قدرت به درستی سامان یابد، کار حکومت یکرویه‌است. اختلاف در شیوه تنظیم این قدرتهاست که مایه اختلاف در سازمان حکومتها میشود. نخستین این سه قدرت، هیأتی است که کارش بحث و مشورت درباره مصالح عام است. دومین آنها به فرمانروایان و مشخصات و حدود صلاحیت و شیوه انتخاب آنان مربوط میشود:

بقیه پاورقی از صفحه قبل

قرار داشت. یکی غرب امپراطوری و آن دیگر شرق امپراطوری را اداره میکرد. این وضع بالمال منجر به تقسیم امپراطوری رم به امپراطوری سفلی و بیزانس شد.

ج: در دوره‌های جدیدتر در سال ۱۹۴۳ به دو رئیس کمیته فرانسوی آزادی بخش توسط فرمان سوم ژوئن ۱۹۴۳ برمیخوریم.

د: قوه مجریه دسته جمعی Directorial که گروه کوچکی قوه اجرائی را بدست دارد و باید با اکثریت آراء تصمیم بگیرد. در اتحاد جماهیر شوروی فعلی خاصه بعد از مرگ استالین قدرت در دست هیأت رئیسه اتحاد جماهیر شوروی است و این اصل در چین کمونیست و دسکراسیهای توده‌ای اروپای شرقی و خاور دور نیز با تغییرات اندکی بچشم می‌خورد.

ه: دوگانگی میان رئیس مملکت غیرمسئول (پادشاه - رئیس جمهور) و رئیس حکومت مسئول در قوه مجریه که غالباً در نظام پارلمانی بدان برمیخوریم از همین مقوله است.

و: نظام دو مجلسی Bicaméral که از بریتانیا سرچشمه گرفته و کم کم مورد تقلید کشورهای دیگر قرار گرفته است و بعد مثلاً در کشور فرانسه در زمان ناپلئون، پارلمان به پنج مجلس تقسیم شده است، برای جلوگیری از تمرکز قدرت در یک مجلس بوده است.

ز: و بالاخره تقسیم بندی سیاسی و جغرافیائی کشور و حفظ قسمتی از حاکمیت دول عضو در حکومت فدرال Fédéral ویا همچنین نظام عدم تمرکز از جهت اداری، همه برای جلوگیری از اقتدار متمرکز تجویز شده‌اند.

سومین قدرت، کارهای دادرسی را دربر میگیرد»^۱.

اولین نظر به سطور بالا چنین القاء میکنند که تفکیک قوا از دیدگاه ارسطو همان است که بعداً توسط علمای فن، حیات دوباره‌ای یافته و بطریقی جدیدتر عنوان شده است. ولی همانگونه که دکتر عنایت در زیرنویس ترجمه کتاب مذکور آورده است^۲. تفکیک قوای سه گانه از دیدگاه ارسطو با آنچه که امروزه در میان حقوقدانان و علمای سیاست مرسوم و متداول است تمایز دارد. بزبان دیگر سرزبندی صلاحیت و چهارچوب گذاری حدود وظائف «قوه‌شورتنی»، «قوه مجریه» و «قوه قضائیه» در طبقه‌بندی ارسطو، نه بگونه‌ای است که امروزه دکتربین مورد قبول غرب بدان سر سپرده است.

در دوره ما، برداشت حقوقی و سیاسی از تجزیه و تفکیک قوای سیاسی، از نویسندگان فلسفه سیاست در قرن هیجدهم الهام گرفته و کم و بیش جهانگیر شده است، بطوریکه اصل تفکیک قوا با صور متفاوت و آرایش خاص هر کشور در بیشتر قوانین اساسی امری محتوم است^۳. تاجائیکه پیروان معتقدات غربی با دنیای سرمایه‌داری با مؤمنین جهان کمونیستی و اجتماع گرایان در پذیرش تفکیک دستگاهها و قوای گوناگون سیاسی با یکدیگر همسازی و هم‌نوائی دارند.

از این امر مهم‌تر، در اندیشه غالب کسانی که به «آزادمنشی»^۴ گرایش دارند

۱ - ارسطو، سیاست، ترجمه دکتر حمید عنایت، صفحه ۱۸۷ چاپ دوم ۱۳۴۹.

۲ - بازم، سیاست، ترجمه دکتر حمید عنایت، صفحه ۱۸۷ زیرنویس.

۳ - برای اثبات و لمس بهتر مطلب باید بجموعه قوانین اساسی کشورها مراجعه شود. مثلاً Constitutions et Documents Politiques، قوانین اساسی و مدارک سیاسی، گردآوری

و تنظیم موريس دوورژه، چاپ ۱۹۶۶.

یا هوادار «مردم سالاری»^۱ هستند، تفکیک قوا بصورت اصلی «حقانی»^۲ پذیرفته شده است. این اصل به شیوه‌ای با دمکراسی میانه رو غربی درهم آمیخته و عجین شده است که گاهی این یک، بی وجود آن دیگر بدشواری قابل حصول مینماید.

بهر تقدیر، نخستین طلابه داران تفکیک قوا یکی لاک Locke انگلیسی و دیگری منتسکیو Montesquieu فرانسوی است. هرچند عادت بر این جاری شده است که نظریه تفکیک قوا را از مخترعات این نویسنده اخیر بدانند، ولی درحقیقت وی از لاک متأثر گردیده است که تازه ریشه فکری این یکی نیز الهام از نظام بریتانیائی حکومت میباشد که در زمان حیات او وجود داشته است. تحول تدریجی و تجربی حکومت در بریتانیا بی آنکه از نظام فکری مرتبی سرچشمه گرفته باشد، ضمن عمل در طول تاریخ، راه حل هائی بدیع بازیافته و جوشش فکری علمای فن پس از مشاهده تأسیسات و نهادهای مربوط آنرا بشکل اصول و سوازینی منطبق با نظم اندیشه‌ای خاص بدرآورده است. والایش یک امر تجربی به سوی یک نظام نظری مسائل قابل توجهی را در حقوق اساسی و علم سیاست مطرح کرده است.

لاک در «رساله‌ای درباب حکومت»^۳ در هر دولت، سه وظیفه اساسی تشخیص میدهد: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه متحده. نخست آنکه در این طبقه بندی، قوه قضائیه ملحوظ نشده است، زیرا وی آنرا بلاشک بیرون از عمل و وظیفه حکومتی می‌پندارد. دو دیگر آنکه منظور لاک از قوه متحده بعنوان قوه‌ای جدا از قوه مجریه، حق جنگ و

۱ - Démocratie

۲ - Légitime - برای توضیح بیشتر درباب «حقانیت» رجوع شود به «مقدمه حقوق»

تألیف ابوالفضل قاضی، جزوه دوره شبانه دانشکده حقوق دانشگاه تهران نیمسال اول

۴۹-۵۰.

۳ - Essay on Civil Government

صلح، انعقاد قراردادها، برقراری روابط دیپلماتیک و نظائر آن است که آنرا بمناسبت طبیعت اجرائی ویژه خود از قوه مجریه بمعنای اعم کلمه متمایز کرده است.

در این زمینه نظرات لاک نتوانست بروشنی پایه مسلکی منسجم و مستحکمی فراهم آورد تا با پشتوانه دکترین قانع کننده ای مبنای اقدامات حقوقدانان و قانونگذاران واقع شود.

بیان نظری دقیق و توجیه روشن و منظم تفکیک قوا، دست آورد منتسکیو است که در کتاب روح القوانین Esprit des Lois وی آمده است. سرچشمه فکر او برای تبیین اصل تفکیک قوا این است: «تجربه همیشگی ما مینمایاند که هر انسان صاحب قدرتی به سوءاستفاده از آن گرایش دارد. آنقدر بجلو میتازد تا بحد و مرز برخورد... برای آنکه نتوان از قدرت استفاده نامطلوب کرد بایستی که... قدرت، قدرت را متوقف کند.^۱» پس برای رسیدن بمقصود باید قدرتهائی دارای واقعیت حقوقی و سیاسی شکل بگیرند و متقابلاً مرز توقف یکدیگر را رسم کنند، تا بدین وسیله «امنیت» مردم تأمین گردد.

منتسکیو در جای دیگر میگوید: «هنگامی که در یک شخص یا در مجموعه ای از مقامات، قوه مقننه با قوه مجریه جمع شود، آزادی دیگر وجود نخواهد داشت، زیرا بیم آن هست که سلطان یا سنا قوانین خود کامه ای وضع کنند و با خود کامگی بموقع اجرا گذارند^۲» یا اینکه «اگر قوه قضاوت کردن از قوه مقننه و مجریه جدا نباشد آزادی بهیچ وجه وجود نخواهد داشت... اگر یک فرد یا مجموعه ای از خواص و نجبا یا تعدادی از مردم هر سه قوه را دارا باشند، همه چیز بخطر خواهد افتاد^۳».

۱- روح القوانین Esprit des Lois فصل ششم کتاب یازدهم.

۲- روح القوانین منتسکیو: فصل ششم کتاب یازدهم، صفحه ۱۶۳-۱۶۴ چاپ

سال ۱۳۴۹.

۳- روح القوانین منتسکیو، فصل ششم کتاب یازدهم، صفحه ۱۶۳-۱۶۴ چاپ سال ۱۳۴۹

پس برای حفظ «آزادی» و وجود آوردن «حکومت سیانه‌رو» از الگوی انگلستان پیروی میکند و تحت عنوان «در باب قانون اساسی انگلیسی» چنین می‌گوید، «در هر دولت سه نوع قدرت وجود دارد: قدرت تقنینی، قدرت اجرائی چیزهایی که بحقوق بین‌المللی بستگی دارد و قدرت اجرائی چیزهایی که به حقوق مدنی وابسته است.

سلطان یا حاکم توسط قدرت نخست، قوانین را برای مدتی یا برای همیشه وضع میکند و قوانین موضوعه قبلی را اصلاح یا نسخ مینماید. توسط قدرت دوم، جنگ یا صلح برقرار میکند، سفیر میفرستد یا سفیر می‌پذیرد، امنیت را مستقر میکند و جلوی تهاجم را می‌گیرد. توسط قدرت سوم، جنایات را کیفر میدهد و درباره اختلافات اشخاص خصوصی قضاوت میکند. این آخرین را قدرت قضاوت کردن و آن دیگر را فقط قدرت اجرائی دولت مینامیم»^۱.

با توجه به مراتب بالا، منتسکیو در پی آن است که قوای مختلف را از هم تمیز دهد و از یکدیگر منفصل سازد و در برابر هم نهد تا با این فن ساده، امنیت و آزادی را از خطر استبداد و خودسری نجات بخشد. بهمین جهت است که برای خویشتن ضابطه تفکیکی برمیگزیند که همان قانون است. بعبات دیگر قانون را در مرکز دید خود قرار میدهد و وظائف اندام‌ها و دستگاه‌های مملکتی را در قبال آن می‌سنجد و براین اساس سه وظیفه اساسی را در جامعه مشاهده میکند: قانون‌گذاری، اجرای قانون و حل اختلاف‌ها بر اساس قانون. کافی است که هر کدام از این سه وظیفه برعهده دستگاهی نهاده شود، تا در چهار دیوار تعیین شده بفعالیت پردازند و یکدیگر را متوقف سازند، به این منظور که حقوق شهروندان از گزند مطلق گرائی در امان بماند تأثیر عقاید منتسکیو، یا بهتر بگوئیم التقاطی از نظرات وی با عقاید صاحب‌نظران بعدی نظیر ژان ژاک روسو را میتوان در قانون اساسی ۱۷۸۷ ایالات متحد آمریکا و

۱- روح القوانين منتسکیو، فصل ششم کتاب یازدهم، صفحه ۱۶۳-۱۶۴ چاپ سال ۱۳۴۹

همچنین در قوانین اساسی بعد از انقلاب فرانسه مشاهده کرد. البته، مردان انقلابی فرانسه از نظرات وی، برداشت‌های فلسفی کردند و توجیه خود را برای قبول نظریه تفکیک قوا بر پایه اندیشه‌ای دیگر نهادند. یعنی با ورود در مسأله حاکمیت^۱ و بحث و جدل‌های طولانی در باب سرچشمه ملی^۲ آن چنین نتیجه گرفتند که ملت هنگام برقراری نمایندگان خود برای اعمال حاکمیت، بخشی از آنرا به قوه مقننه، بهره‌ای از آنرا به قوه مجریه و حصه‌ای دیگر را به قوه قضائیه واگذار کرده‌است. بزبان دیگر، نظریه‌سازان انقلابی فرانسه، قوای موجود در جامعه را تجلی تمام عیار حاکمیت و هر کدام از صور آنرا بخشی از این مفهوم کلی می‌پنداشتند. ژرژ برودو در باب دگر دیسی نظریات منتسکیو در انقلاب فرانسه چنین مینویسد: «بجای اینکه تفکیک قوا بمشابه یک تکنیک سیاسی در نظر گرفته شود، انقلابیون آنرا بصورت یک اسر جزئی فلسفه سیاست مطرح کردند»^۳.

لذا اگر تفکیک قوا برخلاف عقیده بسیاری از حقوق‌دانان معاصر و منجمله دو لا پرادل که میگوید: «تفکیک قوا چیز دیگری جز طبقه‌بندی وظائف نیست»^۴ بر پایه اندیشه مردان انقلابی فرانسه همچون انتقال حاکمیت به دستگاه‌های مختلف در نظر گرفته شود و اندیشه اساسی واضح اصلی آن منتسکیو لامحاله بدست فراموشی سپرده گردد، نتایج حاصل متفاوت خواهد بود. بعبارت دیگر اگر تفکیک قوا یک فن، یا یک شیوه برای تقسیم کردن قدرت در دستگاهها و جلوگیری از تمرکز و گریز از خود کامگی باشد، تنظیم و تحدید حدود با انعطاف فراوان عملی خواهد بود و

۱ - Souveraineté

۲ - Nationale

۳ - Droit Cnstitutionnel et Institutions سیاسی و نهاد‌های اساسی

Politiques صفحه ۱۳۷ - ۱۳۸. سال ۱۹۶۸.

۴ - de Lapradelle، درس حقوق اساسی، صفحه ۲۴۰. سال ۱۹۱۲

دستگاههای سه گانه خواهند توانست بانرمنشی منطبق با مقتضیات هر جامعه بایکدیگر همکاری کنند. درحالی که قبول اصل «انتقال حاکمیت» ما را به سوی نظام حکومتی انعطاف ناپذیری راهنمون خواهد بود: بدین سوال که هریک از دستگاهها بنا به سائقه و وظیفه خود دارای نوع قدرتی است که لزوماً باید آنرا به تنهایی بموقع اجرا گذارد نه با کمک و یاری دستگاههای دیگر. علاوه بر آن امکان تداخل وظائف دستگاهها نخواهد بود، زیرا طبع قدرتی که بهر کدام از دستگاهها بودیعت سپرده شده است با آن دیگر تفاوت دارد.

مطلب دیگری که برای بحث اصلی ما جالب مینماید، نحوه برداشت لاک و سنسکیو در تبیین هریک از قواست. تعاریف این دو متفکر، هنگام ایجاد ربط میان حکومت و وظیفه اجرائی آن فی حد ذاته بسیار تنگ نظرانه است. چرا که حکومت کردن فقط دنباله روی از خط ششی کلی و اجرای اصول مندرج در قانون نیست. دائره عملکرد حکومت از چهارچوب محدود و تنگ اجرای قانون وسیع تر و بازتر است و تنوعی که در وظائف بسیار پیچیده حکومت وجود دارد و همچنین ویژگیهای آن موجب میشود که نتوان بدرستی و قاطعیت اصطلاح «قوه مجریه» را در باب آن بکاربرد. افق گسترده طبیعت حکومت و وظائف گوناگون آن با دائره تنگ و محدود اجرائی قابل انطباق نیست. شاید عبارت مشهور «حکومت کردن یعنی وضع قانون» بنا به تعبیری هم مؤید وظایف پیچیده و روز افزون حکومت و هم نافی طبیعت صرف اجرائی آن باشد.

در رد محدود کردن قدرت حکومت بوظیفه اجرائی، ژرژ بر دو چنین مینویسد:

«شکی نیست که چنین دیدی در باب نقش حکومتها بر اساس یک نوع لفاظی کامل و دور از واقعیات بنا نهاده شده است. این ادعا نا ممکن است که اقتداری که آینده گروه را بدست دارد و انجام بی کم و کاست این مهم، نبوغ رجال سیاسی را میخواهد

از نظر حقوقی فقط دارای یک وظیفه صرفاً اجرائی باشد.^۱ در سطور بعدی ملاحظه خواهیم کرد که گسترده‌گی روزافزون دامنه وظائف حکومت با توجه باواقعیات موجود در جوامع پیچیده و مقتضیات زمان ما، چه تأثیری در خصوص نفس تعادل قوا دربر خواهد داشت. در اینجا فقط بذکر این نکته اکتفا میکنیم که امروزه بدشواری میتوان طبقه‌بندی مدرسی قوای ما هیتاً، با توجه بتحولات جوامع پذیرفت.

از سوی دیگر لاک و منتسکیو، تعریف دقیق و جامعی از وظیفه قانونگذاری بدست نداده‌اند بلکه فقط وضع قانون را در حیطه اختیارات قوه مقننه نهاده‌اند که طبعاً تعریفی گویا نبوده بلکه تحصیل حاصل است.

ژان ژاک روسو Jean - Jacques Rousseau در «قرارداد اجتماعی»^۲ این تقصیه را بدین سان مرتفع ساخته است: «بنابراین موضوعی که در باب آن وضع مقررات میشود، مانند اراده‌ای که خالق مقررات است، عام میباشد. این همان عملی است که من قانون مینامم.

وقتی میگوییم که موضوع قوانین همیشه عام است، منظورم این است که قانون، افراد را در مجموع و فعالیت‌ها را بصورت سیال و مجرد می‌انگارد: هرگز یک‌انسان را بصورت یک فرد و یا یک فعالیت را بصورت امری خصوصی.

در یک کلمه، هر وظیفه‌ای که مربوط به یک موضوع فردی است به قوه مقننه تعلق ندارد.^۳ لذا در افق دید روسو، وضع یک قاعده حقوقی در صورتی که موضوع آن عام و غیرشخصی نباشد و مربوط به یک فرد یا یک امر خصوصی باشد، از جهت فلسفی در دائره فعالیت‌های تقنینی نمی‌گنجد، هرچند که این فعالیت توسط دستگاه

۱ - حقوق اساسی و نهادهای سیاسی Droit Constitutionnel et institutions

Politiques صفحه ۱۳۹ سال ۱۹۶۸.

۲ - Contrat Social

۳ - قرارداد اجتماعی - ژان ژاک روسو، کتاب دوم فصل ششم.

ویژه قانونگذاری به انجام رسیده باشد. در صورتیکه دکترین حقوقی امروز قانون بمعنی اخص را قاعده‌ای می‌پندارد که از پارلمان نشأت گرفته و مراحل سه گانه، تصویب و توشیح و انتشار را پشت سر گذاشته باشد. یعنی بطور کلی، از دید حقوق، دستگاه صادرکننده و واضع قانون در تکوین مفهوم آن اهمیت بسزائی دارد.

با تلفیق یا نزدیک کردن نظریات سه نویسنده نامدار نتیجه این میشود که حدود رسم شده، در قالب بندی مدرسی دارای خطوط روشن و مشخصی نیست تا بتوان قاطعانه پذیرفت و برآن گردن نهاد. تازه، حاصل استنتاج کلی روسو در قرارداد اجتماعی او، تفکیک قوا نیست، بلکه نوعی اختلاط قواست که بحث در باب آن نیازمند بررسیهای جداگانه‌ای است. در اینجا فقط بذکر این وجیزه اکتفا میکنیم که به گمان روسو حاکمیت مردم به نمایندگان آنان که در قوه مقننه مجتمع هستند سپرده میشود و قوه مجریه و قضائیه که در واقع منبعث از مردم ولی از رهگذر مجلس هستند هر کدام صورتی از این حاکمیت را به تبعیت از مجلس نمایندگان اعمال مینمایند. بهر تقدیر، مسأله تفکیک قوا بگونه‌ای که در بالا آزان یاد کردیم مورد قبول کلیه علمای مدرسی حقوق اساسی نبوده است. برخی بر قوای سه گانه «قوه مؤسس» را نیز علاوه کرده‌اند که تجسم آن مجلس مؤسسان یعنی واضع قانون اساسی است و این گونه وظیفه قانونگذاری با آنچه که وضع قانون بمعنای اخص کلمه است، تفاوت دارد.

۱ - کانت فیلسوف مشهور آلمان کوشش کرده است که سه گانگی قوای سیاسی را بر اساس تثلیث در مسیحیت توجیه کند. کانت معتقد است که الوهیت در اصل یگانه است ولی بصورت پدر و پسر و مادر متجلی شده است و دولت با آنکه در ماهیت واحد و غیر قابل تقسیم است میتواند بقوای سه گانه و با وظائف مشخص تقسیم شود. در باب اینگونه نظریات الهی رجوع شود به لئون دوگی Leon Duguit رساله در باب حقوق اساسی صفحه ۶۶۸ - ۶۷۱ چاپ سال ۱۹۲۸ جلد دوم.

برخی دیگر نظیر بن ژامن کنستانت Benjamin Constant به «قوه تعدیل کننده» نیز اعتقاد داشته اند. قوه تعدیل کننده، برخلاف قوای پیش گفته که در برابر یکدیگر صف آرائی کرده جلوی یکدیگر را سد میکنند و با هم در تضاد دائمی در چهارچوب تفکیک بسرمیبرند، قوه‌ای است بیطرف و فوق قوای دیگر که رئیس مملکت «غالباً پادشاه» آنرا هنگام بروز اختلاف میان مجلس و حکومت اعمال میکند. این قوه گاهی حکم و آشتی دهنده است و گاهی عامل و حل و فصل کننده. اگر قانون از جهت اجرائی نقصی داشته باشد یا برخلاف مصلحت وضع شده باشد از توشیح و بالتجیه اجرای آن خودداری میکند. اگر مسئولان قوه مجریه فاقد اعتماد نمایندگان مردم باشند یا در اجرای وظائف محول کوتاهی کنند آنرا معزول میکند. اگر پارلمان با حکومت در تعارض مستمر افتد و این جدال و کشمکش آشتی ناپذیر جلوه کند مجلس را منحل مینماید.

برداشت‌های جدید

طبقه بندی انواع جدید که جامعه شناسی بدان بال و پر داده و از آن به سود خویش مدد جسته است از گونه دیگری تقسیم بندی وظائف در جامعه حکایت دارد. تحول جوامع به سوی گستردگی روابط و پیچیدگی هرچه بیشتر آن و همچنین ایجاد وظائف متنوع روز افزون و برجسته تر شدن خطوط قلمروها به قبول طرز تلقی نوی کمک فراوان کرده است.

مثلاً محدوده قوه مجریه، در طبقه بندی مدرسی قلمروی هم آهنگ و یکدست جلوه میکرد در حالی که امروز به قوای چند گانه‌ای در درون آن برمیخوریم که در بطن آن جان گرفته اند، بطریقی که عوامل بارز تفکیک در ماهیت آنان چشمگیر است:

۱ - قوه سیاسی و قوه اداری

حدمیز این دو قوه در درون قوه مجریه نوع و سطح وظائفی است که بهر کدام

سپرده شده است. بدیهی است که تعیین مقطع بسیار بارز و روشن غیرممکن است، ولی آنقدر هست که قوه سیاسی در اختیار شخصیت‌ها و دستگاه‌هایی است که تصمیمات اساسی در حد تعیین هدف‌های عالی و رسم خطوط مشی کلی و استراتژی مملکتی میگیرند. تصمیماتی که در سطح رئیس کشور، نخست‌وزیر، وزراء، مدیران عالی‌قدر سیاسی یا مجالس مقننه و نظائر آنها گرفته میشود از جمله وظائف قوه سیاسی است. لکن قوه اداری مربوط به سازمانها و مؤسسات اداری است که تصمیمات شالوده‌ای سیاسی را ضمن انطباق باحالات خاص و سرشکن کردن آن به اقدامات اجرایی بموقع اجرا میگذارند^۱ عادتاً در وزارتخانه‌ها تا سطح مدیرکل در حوزه قوه اداری قرارداد و وزیر و معاون و مشاوران عالی در حوزه قوه سیاسی.

البته در این باب تذکر دو نکته مهم ضروری است: یکی اینکه بدشواری میتوان کار اداری و کار سیاسی را از یکدیگر منفصل کرد. زیرا یک عمل اداری گاهی آنقدر اساسی و مهم است که بیشتر به یک تصمیم سیاسی شباهت دارد. با تقسیم‌بندی قوه مجریه بدو قوه سیاسی و اداری شاید چنین تلقی شود که قوه اداری تابع و دنباله‌روی قوه سیاسی است. این برداشت، البته در نخستین استنتاج منطقی بنظر درست مینماید. ولی تجربه نشان داده است که ثبات، تداوم و ریشه‌دار بودن قوه اداری و همچنین سنن و عاداتی که روابط درون ذاتی دستگاه‌های اداری ضمن انجام وظائف ویژه بوجود می‌آورند، قوه مزبور را بصورت مجموعه‌ای حرفه‌ای بدر می‌آورد. درحالی که ادواری بودن قوه سیاسی و تغییرپذیری چهره‌های آن که خاص حکومت‌های دمکراتیک است طبعاً در این برخورد آمیزه‌ای از تأثیرات متقابل فراهم میکنند. چه بسا که گروه یا حزب زمامدار، خواه ناخواه زیر نفوذ سنن و عرف قوه اداری در مواردی مجبور به دگرگونی شیوه‌ها یا تغییر سیاست‌ها میشود. در کشورهاییکه

۱ - برای توضیح بیشتر در باب طبیعت روابط اداری رجوع شود به حقوق اداری

تألیف عبدالحمید ابوالحمد، جلد اول (کلیات - سازمانهای اداری) چاپ دانشگاه سال ۱۳۴۹.

دستگاههای اداری قدرت فراوان میگیرند و از صورت یک مجری صرف خارج میشوند و بالنتیجه اسباب «دقتر سالاری»^۱ را فراهم میکنند آنچنان اهمیت می یابند که قوه سیاسی را در خود منحصک و مستحیل مینمایند. رهاسدن از رنگ تعلق قرطاس بازی و خروج از تبعیت ضوابط نامطلوب، امری بی اندازه دشوار است.

۲ - قوه تصمیم گیرنده و قوه اجرا کننده

صرف نظر از طبیعت وظائف دستگاهها و سازمانهای گوناگون، در کلیه مؤسسات یک جامعه دونوع دستگاه وجود دارد: دستگاههایی که تصمیم میگیرند و دستگاههایی که صرفاً نقش اجرائی دارند. برای تعیین حدفاصل میان تصمیم گیران و مجریان مقاطع مختلفی باید رسم کرد، زیرا در دستگاههای اجرائی خالص نیز مقامات و واحدهای تصمیم گیر در سطوح مختلف بیچشم میخورند. ولی بدون توجه به «خرده تصمیمات» و «خرده اجراها» اگر قضیه را در سطح کلی یک جامعه مورد توجه قرار دهیم ملاحظه خواهیم کرد که دستگاههای خط مشی دهنده نظیر مؤسسات برنامه ریزی، بودجه بندی، سرمایه گذاری، وضع قانون و مقررات و نظائر آنان شالوده ریز و پایه گذار تصمیمات اساسی هستند. در شکل نحوه تصمیم ونوع وحد و دامنه و برد آن، سیاستمداران، متخصصان، اصحاب فن^۱ نظیر کارشناسان جامعه شناس، حقوقدان، اقتصاد دان مهندسان محاسب و جزاینها سهم شایان توجهی برعهده دارند. ولی اجرای برنامه ها، بودجه ها سرمایه گذاری ها و شکستن خطوط مشی اقتصادی و اجتماعی در قالب های اجرائی، توسط اعمال مادی و حقوقی بوسیله دستگاههای مجری به انجام میرسد. تصمیمات کلی و پایه ای در چنبر سلسله مراتب دستگاهها تبدیل به تصمیمات جزئی تر و اجرائی تر میشود و لحظه به لحظه شکل عمل مادی بیشتری بتخود میگیرد تا آنکه کلاً توسط دستگاهها و اشخاص مجری در دنیای عمل صورت محسوس و ملموس اجرا یابد.

۱ - Bureaucratie

۲ - Technocrates

۳- قوه مشورتی و قوه نظارت

قوه مشورتی، در این مبحث، با آنچه که توسط ارسطو در کتاب سیاست عنوان شده است یا با آنچه که از مجلس شوری زیر شعار «و شاور هم فی الامر» می شناسیم، تفاوت دارد. قوه مشورتی، از جهت طبقه بندی جدید انواع، به قوه ای گفته میشود که پیش از اتخاذ تصمیم وارد معرکه میشود. یعنی پیش از آنکه، تصمیم شکل قطعی بخود بگیرد، غالباً از مشاوران و اصحاب تعقل و فنی ها استمزاج میشود. مشورت بر نوع و نحوه تصمیم اثر میگذارد و در جهت گیری آن اثرات فوق العاده ای دارد. از سوی دیگر، از آنجا که مشورت ایجاد تعهد و اجبار نزد مسئولان امر نمی کند، غالباً سیاستمداران و ارباب تصمیم، برای منظورهای گوناگونی از این حربه استفاده میکنند. گاهی آن را با تکنیک «پنهانکاری» برای استتار غرض اصلی خود یا توجیه خویشتن در برابر افکار عمومی بکار میگیرند و گاهی صرفاً برای ارضاء خاطر مشاوران و کارشناسان و متخصصان در جهت اثبات علت وجودی آنان. زمانی برای آشنائی با نقائص تصمیمات خود یا برای تغییر شیوه و اسلوب و نوع تصمیم و زمانی برای ایجاد محمل پاسخ گوئی به مدعیان و مخالفان. مشورت، به برخی از تصمیمات، جنبه روشنفکرانه ای میدهد و بارنگ و روغن زدن به تصمیمات عادی و حتی عامیانه به آنها جلای علمی و فنی می بخشد.

قوه نظارت، برعکس قوه مشورتی، بعد از اتخاذ تصمیم و انجام کار عمل میکند. وظیفه قوه نظارت عبارت است از بررسی و سمیزی و ارزشیابی کارهای انجام شده یا در حین انجام و تطبیق آنها با تصمیمات اتخاذ شده یا قانون و مقررات برای جلوگیری از انحراف. گاهی قوه نظارت، صرفاً برای ملاحظه و آگاهی از نحوه اجرائیات، در حد تعقیب کار و آشنائی با جزئیات عمل میکند و گاهی قطعاً در برابر نابسامانی و کارهای غیر اصولی و خلاف موازین و مقررات واکنش میکند.

در کشورهای با برنامه ، یعنی در مسالکي که نقش عظيم دولت در زندگي اقتصادي و اجتماعي بطور مداوم روابط خصوصي را عمومي ميکند و فرد را تابع خطمشی تعيين شده توسط جامعه متشکل مينمايد، بسبب آنکه رهبري مؤسسات دولتي وسيع و عظيم در جهت هدفهاي اساسي کاري بس دشوار است ، قوه نظارت طبعاً گسترش فوق العاده اي يافته است، بگونه اي که با استفاده از آخرين دست آورده هاي فني شبیه ماشين هاي الکترونيک و محاسب ، علم آمار ، جامعه کاويهاي مستمر کوشش ميشود که قدم بقدم پيشرفت و رشد اقتصادي و اجتماعي ، مورد ارزشيابي دقيق قرار گيرد .

۴- قوه فرمانروائي و قوه تأمل

اين دو قوه به تعبيري جاي قوه مجريه و قوه مقننه را در اصطلاح عادي گرفته است . قوه فرمانروائي نقشي وسيع تر از حکومت بمعنای قوه مجريه دارد . حکومت رهبري ميکند . تصميم ميگيرد . در چهارچوب رسم شده قانوني ، مقررات و قواعدی دارای موضوعات خصوصي تر وضع ميکند . براي فعاليت هاي ملي برنامه ميريزد و خلاصه در ميدان عمل اجتماعي نقش ثانوي و دنباله رونده برعهده ندارد، بلکه خود تصميم ميگيرد و گاهي نيز تحمیل تصميم ميکند . درحالي که اگر مفهوم « فرمانروائي » با مفهوم « اجرا » اشتباه شود بمثابه آن است که دامنه و برد آن برخلاف واقعيات عيني محدود شده باشد .

در برابر قوه فرمانروائي ، قوه تأمل وجود دارد . واژه فرانسوي اين قوه دارای مفهومي گوياتر از معادل فارسي آن است^۱ از اين ديدگاه ، ديگر کار پارلمان صرفاً

۱- فرهنگ واژه هاي فني و انتقادي فلسفه لالاند Lalande در باب واژه Délibération

که ما آنرا بفارسي بصورت تأمل برگردانده ايم چنين مينويسد: «حالي رواني که در آن، وقتي انجام يک عمل آزادي ممکن است ، اجراي آن ، در برهه اي از زمان ، براي مطالعه ، بصورت آگاه و انديشيدنه معلق مينماند» . صفحه ۲۱۴ چاپ ۱۹۶۰ .

وضع قانون نیست ، بلکه قانون یکی از محصولات آن است . از این قوه تصمیمات وسیع تر در افق بازتری بمنصبه بروز میرسد . پارلمان ، چهار دیوارها و قالب ها را تعیین میکند تا سازمانهای دیگر در محدوده آن بفعالیت پردازند . علاوه بر آن ، با مسابقات ، گفتگوها ، موافقت ها ، مخالفت ها ، انتقادات ، کلی بافی ها ، و ورود در جزئیات امر ضمن طراحی سیاست کشور ، فکر طراحی را در اذهان مسئولان حکومتی و مجریان به نمایندگی از طرف افکار عموم تلقین میکند . دیگر آنکه پارلمان ، خواست های گوناگون مردم را هم شکل میدهد ، هم با مصالح میزان و منطبق میکند و هم ابراز میدارد . علاوه بر آن ، پارلمان بعد از ابراز صور گوناگون «خواست ها» ایجاد «محدودیت ها» تعیین «اجبارها» بصورت نظارت کننده ظاهر میشود : از طریق تذکر ، سؤال ، استیضاح ، یا تصویب بودجه و نظارت بر اجرای آن .

استنتاج

از آنچه که گفته شد نکات زیر باید مورد توجه قرار گیرد :

یکم آنکه ، اصل تفکیک قوا ، خود بخود دارای ارزش درون ذاتی و مجرد نیست ، بلکه وسیله ای است در خدمت اصول و هدفهای مهمتر که حفظ آزادیهای فردی ، پیش گیری از استبداد و خودسری و ایجاد یک نوع حکومت مردم سالار میانه رو از جمله آنان است . با وجود اینکه تجزیه و تفکیک قوا ، در ضمن تحول تاریخی آن جامه فلسفی بخود پوشیده و خود بصورت هدف درآمده است ، کما اینکه در ماده ۱۶ «اعلامیه حقوق بشر و شهروندان» مورخ ۲۶ اوت ۱۷۸۹ بصورت زیر بیان شده است که : «هر جامعه ای که در آن نه حقوق تضمین شده و نه تفکیک قوا برقرار شده باشد ، دارای قانون اساسی نیست ا» . معذکد دکترین امروزه ، آنرا فقط در حد یک فن و

۱ - توضیح آنکه اعلامیه حقوق بشر و شهروندان بعنوان دیباچه بر قانون اساسی

وسیله می‌شناسد و قانون اساسی‌ای را که واجد تفکیک قوا بضرورت مدرسی آن نباشد معذک قانون اساسی میداند.

دوم آنکه، تفکیک مطلق قوا زیرعنوان سه قوه مقننه و مجریه و قضائیه تقریباً عملی نیست، زیرا حدود رسم شده برای تعیین مرز بین قوا نمی‌تواند بروشنی این وظیفه را انجام دهد. اگر دستگاه‌های تقنینی، اجرائی و قضائی را حتی المقدور از هم تفکیک و بهر کدام وظیفه خاص مربوط بطبعیت فعالیت آن اعطا کنیم، باز براساس مطالب پیش گفته، هر کدام از این دستگاه‌های «تخصصی» در قلمرو آن دیگر دخالت‌های مستقیم یا غیرمستقیم خواهند داشت لذا برای دستگاه‌های سه گانه مدرسی دونوع وظیفه باید قائل باشیم «وظیفه هسته‌ای» و «وظائف جنبی». مثلاً وظیفه هسته‌ای پارلمان، بحث و مذاکره، تصویب قانون و وظیفه جنبی آن ورود در زمینه مسائل اجرائی شبیه کنترل بودجه، تشکیل دیوان محاسبات و نظائر آن خواهد بود.

سوم و از همه مهمتر آنکه «تفکیک» بی «تعادل» یا تقسیم وظائف بدون در نظر گرفتن Cheques and Balances ما را به سوی رسیدن به هدف‌های مورد نظر رهبری نخواهد کرد. بزبان دیگر، قوای تقسیم شده باید در سطحی از موازنه و تعادل باشند که قدرت برتری طلبی هر کدام از آنها، با ابزار و آلات تعبیه شده در قوه طرف مقابل خنثی گردد. زیرا در غیر این صورت، هنگامی که قوای سه گانه یا چند گانه با نیروهای متفاوتی رو در روی هم قرار میگیرند، تفاوت نمایان و آشکاری در قوا باشد، بازبرد با قوه نیرومندتر است که نتیجه نهائی تمرکز خواهد بود. حال باید دید که تعادل قوا، در عمل، بچه صورتی اجرا شده است.

۱ - تعادل از راه تفکیک مطلق قوا

در این طرز تلقی، کوشش بر این استوار است که حاکمیت ملی بطور متساوی میان دستگاه‌های مربوط به قوا تقسیم شده باشد. این مقصود هنگامی حاصل میشود که

ملت یکبار نمایندگان خود را طی انتخابات عمومی برای تشکیل پارلمان انتخاب میکنند و بار دیگر قوه مجریه را « غالباً رئیس آنرا » توسط انتخابات عمومی دیگری تعیین مینماید. لذا دو قوه مقننه و مجریه نظراً در یک سطح قرار میگیرند و دارای پشتوانه‌ای مساوی میباشند.

بگمان موریس دو ورژه^۱ برای تحقق تعادل قوا از راه تفکیک مطلق، شرایط زیر لازم بنظر میرسد:

الف: وظائف هر کدام از دستگاهها تخصصی است و هر دستگاه یارای دخالت در کار دیگری را ندارد.

ب: هر کدام از دستگاهها، نوعاً کلیه وظائف تخصصی خود را انجام میدهد. مثلاً وضع قواعد عام و غیر شخصی که همان تعریف قانون باشد فقط توسط پارلمان صورت میگیرد و قوه مجریه یا اجرامیکند و یا اینکه برای فراهم آوردن زمینه‌های اجرائی دست بوضع مقرراتی دارای محتوی خصوصی میزند یا اعمال فردی و مادی را در در چهار دیوار تخصص خود بمنصه بروز میرساند.

ج: اندامها و دستگاههای دولت باید از یکدیگر کاملاً مستقل باشند. یعنی همانگونه که در بالا گفتیم یکی از قوا منبعث از قوه دیگری نباشد. قوا در کار هم دخالت نکنند. هیچکدام بر دیگری برتری نداشته باشد. نه مجریه بتواند مقننه را منحل کند و نه مجلس بتواند حق سؤال و تذکر و استیضاح داشته باشد و بالمآل دولت را واژگون کند.

بهر تقدیر، قانون اساسی ۱۷۸۷ آمریکا و همچنین قانون اساسی ۱۷۹۱ فرانسه مثالهای جالبی برای این بحث میتوانند بود. برداشت هر دو قانون اساسی در کوشش برای تقسیم مساوی حاکمیت و تفکیک انعطاف ناپذیر قوا با تبیین‌های متفاوت،

۱ - نهادهای سیاسی و حقوق اساسی - Institutions Politiques et Droit Consti

علی‌الاصول یکی است و ما در اینجا برای احتراز از اطاله کلام فقط بی‌حاشی در قانون اساسی آمریکا می‌پردازیم.

عادتاً نامی را که به سیستم آمریکائی داده‌اند «نظام ریاستی»^۱ است. در نظام ریاستی آمریکائی، فرض این است که قوای مقننه و مجریه در یک سطح قرار گرفته‌اند، از یکدیگر مستقل‌اند و هیچ‌کدام تابع آن دیگر نیست و تفکیک قوا بشکل کامل آن عملی شده‌است یعنی :

۱ - رئیس مملکت^۲ که در عین حال رئیس حکومت^۳ نیز هست^۴، توسط ملت با انتخابات دودرجه‌ای برای مدت چهارسال انتخاب میشود.

۲ - وزراء همگی برگزیده رئیس جمهور هستند.

۳ - اکثریتی که به رئیس جمهور رأی داده‌است با اکثریتی که پدیدآورنده ترکیب نمایندگان در پارلمان است فرق دارد.

۴ - وزراء حق ورود به مجلس نمایندگان یا سناترا ندارند و رابطه میان اعضای حکومت و نمایندگان بطور غیررسمی صورت میگیرد.

۵ - پارلمان که خود از دو مجلس یکی سنا (برای مدت ۶ سال) و دیگری مجلس نمایندگان (برای مدت دو سال) ترکیب شده‌است، نیز کلاً نماینده‌ها کمیته ملی است.

۶ - مجلسین نمیتوانند حکومت را ساقط کنند و حکومت نیز قادر بانحلال پارلمان نیست. نکات فوق مؤید کوشش قانونگذاران آمریکائی برای ایجاد یک نوع تفکیک

۱ - Régime Présidentiel .

۲ - Chef de L' Etat

۳ - Chef de Gouvernement

۴ - یگانگی ریاست مملکت و ریاست حکومت در اصطلاح غربی به Monisme

(یگانگی گرائی) اصطلاح شده‌است.

انعطاف ناپذیر قوا بوده است. ولیکن نسبت به اصل فوق به استثنائاتی بر میخوریم
بشرح زیر:

۱ - رئیس جمهور در پیام سالانه خود بکنگره میتواند تصویب قوانین خاصی را
پیشنهاد کند که البته پارلمان در قبول یا رد آن مخیر است.

۲ - رئیس جمهور دارای حق وتو «تعلیقی» نسبت به مصوبات کنگره است ولی
هریک از مجالس، هنگام بحث مجدد در باب همان لایحه در صورتیکه با اکثریت
دوسوم آراه آنرا مجدداً تصویب کرد قانون قابل اجرا خواهد بود.

۳ - معاون رئیس جمهور ریاست مجلس سنا را برعهده دارد.

۴ - مجلس سنا در برخی از امور اجرائی مداخله دارد^۱

با بررسی نظام آمریکائی تعادل قوا، نکات زیر برجسته مینماید:

الف - تفکیک قوا بطور مطلق عملی نیست، زیرا همانگونه که گفتیم تعیین
خطوط مشخص و مرز بندی دقیق میان فعالیت های سه گانه بسبک نظریات مدرسی
غیر ممکن مینماید. بنابراین استفاده از کلمه «مطلق» در تفکیک قوا باید با احتیاط
بیشتری انجام گیرد و شاید بهتر باشد بجای آن اصطلاح «انعطاف ناپذیر» یا «کم
انعطاف» بکار برده شود.

ب - کاربرد اصطلاح «ریاستی» برای اینگونه نظام ها ممکن است دو برداشت
متضاد را القاء کند:

۱ - تکیه بر اهمیت ریاست جمهور در برابر پارلمان که وجه مشخص چهارچوب
اینگونه تفکیک است و حقوقدانان اروپائی و آمریکائی آنرا در بین خود متداول و
مرسوم نموده اند.

۲ - نارسا بودن لفظ «ریاستی» که فی حد ذاته کلمه ای خنثی است، برای نشان دادن

۱ - برای آشنائی عمیق با این مقررات رجوع شود به قانون اساسی ۱۷ سپتامبر ۱۷۸۷

این طرز دید که انتخاب رئیس‌جمهور توسط آراء عمومی مردم خواه ناخواه منجر به «برتری ریاست‌جمهور»^۱ نسبت به سایر قوای سیاسی میشود.

ما چه طرفدار این فکر و چه طرفدار آن دیگر باشیم باید به این نکته توجه داشته باشیم که تقسیم‌مساوی‌ها کمیت از طریق تفکیک مطلق قوا در نظام امریکائی اگر تساوی نظری را از جهت حقوق فراهم کند، در واقع سوجد نا برابری قواست. اهمیت روزافزون نقش ریاست‌جمهور خاصه در زمان رؤسائی شبیه روزولت عدم تعادلی بسود مجریه و بزیان مقننه بوجود آورده است.^۲ رئیس‌جمهور، به تنهائی سهم بسیار مهمتری از مجالس مقننه، ازحاکمیت ملی را در انحصار خود دارد و حال آنکه هر کدام از نمایندگان از سهم کوچکی ازحاکمیت برخوردارند. رئیس‌جمهور بمناسبت پشتوانه آراء عمومی و وضع حقوقی اساسی خود رهبری جامعه آمریکا را برعهده دارد و حال آنکه مجالس مقننه که از نمایندگان گوناگون و گرایشهای مختلف سیاسی تشکیل شده‌اند، در اثر حاکمیت قطعه‌قطعه‌شده و تقسیم‌شده خود نمی‌توانند اراده‌ای برابر با اراده یگانه رئیس‌جمهور ابرازکنند.

بی‌غلت نیست که «نظام ریاستی» در قوانین اساسی کشورهای آمریکائی لاتین که از قانون اساسی ایالات متحده آمریکای شمالی الهام گرفته‌اند، یکسره تغییر ماهیت داده و به «ریاست‌گرائی»^۳ تبدیل شده است. یعنی رئیس‌جمهور بر پارلمان تسلط یافته و کم‌کم رژیم سیاسی را بسوی یک نیمه دیکتاتوری کشانده است. کلیه اقتداراتی که طبق قانون اساسی ایالات متحده آمریکای شمالی به رئیس‌جمهور داده شده و

۱- بهمین دلیل است که ما در کتاب «اصول علم سیاست» بجای استعمال واژه «نظام ریاستی» نظریه صرفاً حقوقی را کنار گذاشتیم و آنرا بصورت «نظام برتری ریاست‌جمهور» ترجمه کردیم که با جامعه‌شناسی واقعیت‌ها انطباق بیشتری دارد.

۲- رجوع شود به پنتو Pinto تحول قانون اساسی ایالات متحده آمریکا، مجله تاریخ

قانون اساسی ۱۹۳۷، صفحه ۳۱۵

همیشه بصورت طبیعی اعمال شده است در کشورهای آمریکای لاتین وسیله ای برای اعمال قدرت رئیس جمهور گردیده، بگونه ای که کفه ترازو همیشه بسود مجریه و بضرر مقننه سنگینی کرده است.

در کشورهای دنیای سوم نظیر سوریه، مصر، سودان، پاکستان، عراق، اردن، اندونزی، نیجریه، غنا و آنهاییکه بعد از جنگ بین الملل دوم استقلال یافتند نخستین تمایل، تقلید از نظام پارلمانی کشورهای اروپائی بود که بعداً با کودتاهای نظامی تار و پود آن از هم گسست و گرایش دیگری رویتوسعه نهاد و آن قبول عموم این کشورها از «ریاست گرائی» بود. زیرا بقول آندره هوریو: «رژیمی از نوع ریاستی خصوصاً قالب بندی اقتدار گرایانه تری از کشور را بدست میدهد». بهمین جهت، کشورهای نوخاسته تازه استقلال یافته، برای ایجاد تمرکز نیروها و منابع و استفاده از کلیه امکانات مالی و نیروی انسانی خود میبایستی مابین دیکتاتوری بی نقاب و آشکارا یا «ریاست گرائی» حفاظدار و مستتر یکی را انتخاب میکردند و این آخری با طبع و موقع آنان موافق تر بود.

پس با توجه بتحول نظام ریاستی و تجربه ای که اجرای آن در کشورهای متعدد نشان داده است میتوان بدو نتیجه اساسی رسید:

یکی آنکه در طبع و جوهر تفکیک مطلق قوا، برخلاف ساخت های حقوقی و نظریه های پشتیبان، عدم تعادل درون ذاتی به چشم میخورد که شاید اجرای موفقیت آمیز آن در ایالات متحده آمریکا به سبب عوامل دیگر سیاسی و اقتصادی بوده است که مثلاً وجود نظام فدرال که خود بهاری در برابر تمرکز قدرت رئیس جمهور است به اجرای این منظور کمک شایان توجهی کرده است.

دو دیگر آنکه، عدم تعادل ماهیتی تفکیک مطلق قوا در قوانین اساسی کشورهای

۱ - حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، آندره هوریو، Droit Constitutionnel et

دیگری که نظام ریاستی را برگزیده‌اند علناً «ریاست‌گرائی» را برای این ملل به ارمغان آورده‌است که طبعاً نشانه‌هایی از عدم تعادل حقوقی در متون قوانین اساسی این کشورها نیز بیچشم‌میخورد. بحث در باب این نشانه‌هایی محتاج مطالعه مفصلتری است که امید است طی مقالات آینده‌ای عنوان شود.

۲ - تعادل از راه تفکیک نسبی قوا

برای نشان دادن وجوه مشخص تفکیک نسبی، اصطلاحات دیگری نظیر «همکاری قوا» و «ارتباط میان قوا» نیز عنوان شده‌است. در این شیوه، برخلاف تفکیک مطلق در پی آن نبوده‌اند که «دستگاه‌ها» و «وظائف» را از یکدیگر بکلی منفصل سازند و بهر کدام از این دستگاه‌ها حصه‌ای از حاکمیت ملی را ببخشند که جدا از سایر قوا به انجام وظیفه بپردازد: حصه‌ای متساوی ولی دارای طبیعتی دیگر، حاکمیتی انتقال‌پذیر ولی با اکثریتی دیگر. در نظام تفکیک نسبی اراده عموم یکباره ولی بدرجات ظاهر می‌شود و ممکن است از دستگاه فرمان یافته‌ای بدستگاه یا اشخاصی دیگر نقل مکان کند و در تأسیسات و نهادها استقرار یابد. در تفکیک نسبی قوا، بر اساس نظریه‌ای که در صفحات گذشته عنوان کردیم، شاید با عنوانی دیگر به این حقیقت که دستگاه‌های سه‌گانه سیاسی هر کدام دارای وظائفی «هسته‌ای» و «جنبی» هستند عنایت شده‌است و نظریه پردازان این مکتب دانسته‌اند که واقعیات همیشه بانظرات منظم و مرتب فلسفی و استنتاج‌های ذهنی همساز نیستند. متون قانونی را کوشش بر این است که قالب‌ها و محدودها را تعیین کنند تا در چهاردیواری آنها واقعیات بجزریان دائمی خود ادامه دهد. هر چند که نمیتوان منکر تأثیر قواعد حقوقی بر روابط اجتماعی شد، ولی متون قانونی نیز نمیتوانند دگرگون‌کننده واقعیات اجتماعی باشند. در نظریه تفکیک نسبی چون عملکرد حقوقی بر پایه اندیشه‌های واقع‌بینانه‌تری نهاده شده‌است و انعطاف‌پذیری اینگونه تفکیک برای دربر گرفتن نیروهای مختلف و متعدد و قوایی

که در پیش از آنها سخن گفتیم مناسب تر بنظر میرسد نخست، آراء علماء و حقوقدانان را بیشتر بسوی خود جلب کرده و هواداران بیشتری یافته است و در ثانی مسأله تعادل قوا در این قالب ظرافت و ریزه کاریهای بیشتری را ایجاب کرده است.

بهر تقدیر، برای انجام تفکیک نسبی قوا، سه شرط ریشه‌ای لازم است:

۱ - برقراری تمایز میان وظائف دولت و واگذاری هر دسته از این وظایف که دارای طبیعتی همگون هستند به دستگاهی متمایز.

۲ - دستگاههای متمایز برخلاف آنچه که در مورد تفکیک مطلق گفته شد، تخصصی نیستند یعنی دوایر عملکرد آنان در محل‌هائی یکدیگر را قطع میکنند و قلمروهای مشترکی برای قوا بوجود می‌آورند.

۳ - اندام‌های مربوط بوظائف دارای وسائل و ابزارهای تأثیر بر یکدیگر میباشد.

این معنی را موریس دوورژه با تلخیص جالبی به شکل زیر عنوان کرده است: « تمایز قوا، همکاری در وظائف، وابستگی اندامی »^۱ که از یکسو، با اختلاط و تمرکز قوا و از سوی دیگر، با تفکیک کامل قوا وجوه مختلف تشخیص دارد.

جالب‌ترین و ریشه‌دارترین مثالهای مربوط به این نوع تفکیک یکی نظام حکومتی انگلیس و دیگری نظام فرانسوی است. قبل از پرداختن به تشریح هر کدام از این نظام‌ها که در طی تاریخ، راه‌های متفاوتی در پیش گرفته‌اند به بیان خطوط مشترک آنها می‌پردازیم.

تفکیک نسبی یا همکاری قوا در نظام پارلمانی^۲ تجسم یافته است. همانگونه که ملاحظه میشود در اینجا دیگر تکیه اصطلاح بر کلمه پارلمان است، بخلاف

۱ - موریس دوورژه، نهادهای سیاسی و حقوق اساسی صفحه ۱۸۴ چاپ سال ۱۹۶۶.

۲ - Regime Parlementaire.

نظام ریاستی که بر کلمه رئیس جمهور تکیه فراوان شده است. این امر تضاد فی نیست، زیرا در نظام پارلمانی، حاکمیت ملت یا حاکمیت مردم « به اعتبار کشور و یا نظریه مورد قبول » از طریق انتخابات عمومی به نمایندگان مجلس یا مجالس مقننه سپرده میشود و از آن طریق، در سایر تأسیسات و نهادها جریان مییابد. شاید در دنیای خام نظام پارلمانی، نحوه برداشت ژاک ژان روسو از سپردن حاکمیت به نمایندگان و طی طریق این حاکمیت از راه مجلس به کلیه دستگاهها و شخصیت‌های حکومت طبیعی‌ترین راه جلوه کند یعنی کلیه قوا تابع قوه مقننه و خود قوه مقننه تابع فرمانروائی مردم یا بهتر بگوئیم (اکثریت مردم در مقاطع خاص زمانی) باشد.

ولی در نظام پارلمانی، علی‌العموم، در میان کشورهای مختلف به اقتضای تأثیر از آزمایش نظام بریتانیائی راه دیگری درنور دیده است.

در نظام پارلمانی بگونه مدرسی آن خصیصه‌های زیر چشمگیر است:

الف - دوگانگی در قوه مجریه: یعنی وجود یک رئیس مملکت (پادشاه یا رئیس جمهور) که غیرمسئول است و یک رئیس حکومت (نخست‌وزیر یا رئیس‌الوزراء) که کلیه مسئولیت‌های سیاسی را همراه با کابینه وزراء برعهده دارد.

ب - مجلس یا مجلسین حق دارند کلیه اقدامات و عملیات حکومت را زیر نظر بگیرند و از راه تذکر، سؤال، استیضاح، زیاده‌رویهای مسئولان حکومت را مهار کنند. از این مهمتر آنکه با رأی عدم اعتماد خود حکومت را واژگون نمایند و حکومت جدیدی موافق با تمایل اکثریت نمایندگان بر مسند قدرت بنشانند.

ج: حکومت نیز وسائل متعددی برای تأثیر بر قوه مقننه در اختیار دارد.

۱ - حق پیشنهاد لایحه قانونی به پارلمان و طلب تصویب آن - حق وضع

تصویب‌نامه، آئین‌نامه‌های ماهوی و اجرائی و خلاصه شرکت در قانونگذاری.

۴ - حق توشیح قوانین مصوب

۳ - حق ورود در مجلس یا مجلسین و شرکت در مذاکرات

ولی اساس تعادل در نظام پارلمانی بر دو وسیله متقارن استوار شده است: یکی مسئولیت سیاسی حکومت در برابر پارلمان و امکان سقوط کابینه با رأی عدم اعتماد نمایندگان از یکسو و حق انحلال پارلمان توسط قوه مجریه از سوی دیگر. بزبان دیگر وابستگی ادامه حیات متقابل دو قوه.

حال تحول نظام پارلمانی را فقط از دیدگاه تعادل قوا در دو کشور مشاهده میکنیم.

الف: در انگلستان

استخوان بندی نظام حقوق اساسی انگلستان را سه عامل مهم تشکیل میدهد

- ۱ - پادشاه یا ملکه
- ۲ - کابینه وزراء
- ۳ - پارلمان

انگلستان نظام پادشاهی خود را که یادگار قرون و اعصار و نشان دهنده روح سنت طلب مردم بریتانیاست، حفظ کرده است. ولی بتدریج از قدرت آن کاسته شده است بنحوی که اکنون ملکه انگلستان نقش عظیمی در سیاست کشور جز اجرای برخی اختیارات جزئی تحت عنوان امتیازات سلطان ندارد. این نهاد تاریخی و معتبر براساس نظریه حاکمیت الهی و بر پایه اصل وراثت بزندگی خود ادامه میدهد. در واقع، بطور اختصار میتوان گفت که نظام پادشاهی انگلیس، منتج از تحولات تاریخی این کشور و سیر حکومت از نظام پادشاهی مطابق به سوی نظام پادشاهی پارلمانی است.

کابینه وزراء دنباله شورای خصوصی پادشاه است که از قرن هفدهم ببعده تعدادی از این مشاوران جدا از پادشاه تشکیل جلسه دادند و کم کم قدرت تصمیم گیری واقعی را مختص خود ساختند. نخست وزیر از طرف ملکه انتخاب میشود ولی این انتخاب نیز در وضع کنونی عملاً وجود ندارد. زیرا دو حزب معروف محافظه کار

و کارگر هر کدام تحت نظر یک رهبر مبارزه میکنند و ملکه باید الزاماً رهبر حزب اکثریت را برای تشکیل کابینه برگزیند. وزراء توسط نخست‌وزیر از میان اعضای پارلمان انتخاب میشوند.

پارلمان از دو مجلس تشکیل میشود: مجلس مبعوثان و مجلس لردها. نخستین این مجالس نماینده طبقات مردم و دومین آنها بازمانده مجلس اشرافی لردهاست که اعضای آن اصولاً براساس اصل وراثت تعیین میشوند. بطور خلاصه:

- ۱ - رئیس مملکت یک مقام وراثتی، تشریفاتی و غیرمسئول است.
- ۲ - رئیس حکومت کلیه اقتدارات اجرائی را همراه با کابینه وزراء برعهده دارد و در برابر پارلمان مسئولیت سیاسی دارد.
- ۳ - مسئولیت سیاسی وزراء در درجه اول دسته جمعی و بطور استثنائی فردی است.
- ۴ - دو مجلس مبعوثان و لردان کلاً پارلمان بریتانیا را تشکیل میدهند که با همکاری ملکه بوضع قوانین می پردازند.
- ۵ - قوه مجریه حق انحلال مجلس مبعوثان را دارد. در برابر آن پارلمان میتواند کابینه را واژگون کند.

۶ - پارلمان در برخی موارد در کارهای اجرائی دخالت دارد و حکومت نیز در کار تقنینی فعالیت روزافزونی از خود نشان میدهد، بگونه ای که ابتکار حکومت در زمینه پیشنهاد لوایح قانونی ۸۰ درصد کل ابتکارات قانونی در بریتانیاست. در اولین نظر سطحی، از جهت حقوقی وضع ارتباط و همکاری قوا، با یکدیگر طوری تعبیه شده است که براساس تعادل بکار خود اداسه دهند و از مزایا و امتیازات مشابه و سلاحهای متوازی در برابر هم برخوردار باشند. اگر کابینه در اقلیت افتد یا احساس کند که خطر سرنگونی آنرا تهدید میکند، میتواند بجای استعفادادن، مجلس

مبعوثان را منحل کند و قضیه را بحکمت آراء عمومی واگذار نماید. اگر مردم باز به اکثریت سابق رأی دادند کابینه راهی جز استعفاء ندارد و اگر مردم اکثریت طرفدار دولت را انتخاب کنند، کابینه به زمامداری خود ادامه میدهد.

ازسوی دیگر، یکی دیگر از عوامل تعادل در نظام بریتانیائی وجود دو مجلس است که وجود مجلس لردان میتواند افراطی گریهای زیان آور و ضد ثبات و تداوم را جبران کند.

تعبیر بالا از نظام بریتانیائی با واقعیت‌های جامعه‌شناسی انگلستان انطباق ندارد. وجود نظام دوحزبی موجب میشود که حزب اکثریت هم در مجلس مبعوثان قدرت داشته باشد و هم کابینه از آن او باشد. لذا تفکیک ظاهری و حقوقی قوا در عمل بتمرکز قوا در انگلستان منجر شده است. در چنین وضعی امکان بسیار اندکی برای قوه مقننه وجود دارد که کابینه‌ای را ساقط کند، مگر آنکه یا کابینه ائتلافی باشد و یا قسمتی از اعضای حزب اکثریت از خط مشی اساسی حزب خود روگردان شوند و به اقلیت بپیوندند.

ازسوی دیگر واقعیت‌های زندگی سیاسی در این کشور نشان میدهد که تمرکز عملی قوا بسود کابینه بوجود آمده است. نقش ابتکاری قوه مجریه در قانونگذاری، در اتخاذ تصمیم، در برنامه ریزی ملی سیاسی و اجتماعی از خلال نظام منضبط دوحزبی در این مرز و بوم، تعادل نظری قوا را از میان برداشته و عدم تعادلی بسود قوه مجریه برقرار کرده است. نیروی ترمز کننده و آگاه و آزادمنش برای جلوگیری از انحراف و زیاده‌روی قوه مجریه را باید در آراء عموم مردم بیدار دل این دیار جستجو کرد^۱.

۱ - برای آشنائی وسیع با پایه‌های حقوقی حکومت انگلیس چون متن قانون اساسی منظم و مرتبی وجود ندارد، چاره‌ای نیست جز اینکه بقوانین مختلف و پراکنده عادی آن

ب : در فرانسه

تحول نظام پارلمانی در فراز و نشیب تاریخ شورانگیز و جالب کشور فرانسه داستانی طولانی دارد و مطالعه عمقی آن مستلزم فرصت‌های متعدد دیگری است که در این مختصر نخواهد گنجید. ما در اینجا فقط بذکر خطوط اصلی تحولات حقوق اساسی فرانسه در سه دهه اخیر تا آنجا که موجب تطویل کلام و انحراف از موضوع نشود، بسنده میکنیم.

قانون اساسی ۲۷ اکتبر ۱۹۴۶ (جمهوری چهارم) و قانون اساسی چهارم اکتبر ۱۹۵۸ و تغییراتی که بعداً در سال ۱۹۶۲ رخ داد، میتواند خود سرچشمه فیاضی برای مطالعه ما باشد.

نهادهای مندرج در قانون اساسی جمهوری چهارم به ترتیب تقدم و اهمیت در متن قانون اساسی ۱۹۴۶ به گونه زیر عنوان شده است:

- ۱ - پارلمان^۱
- ۲ - شورای اقتصادی^۲
- ۳ - رئیس‌جمهور^۳

بقیه پاورقی از صفحه بعد

کشور در این باب مراجعه کرد که ما در اینجا بذکر مهمترین آن‌ها میپردازیم :

۱ - La Grande Charte	۲۱ ژوئن ۱۲۱۵
۲ - Pétition des Droits	۷ ژوئن ۱۶۲۸
۳ - Bill des Droits	۱۳ فوریه ۱۶۸۹
۴ - Parliament Act	۱۸ اوت ۱۹۱۱
۵ - Parliament Act	۱۶ دسامبر ۱۹۴۹

۱ - عنوان ۲ قانون اساسی ۱۹۴۶ از ماده ۵ تا ۲۴

۲ - « ۳ » « ۴ » « ۵ » « ۶ » « ۷ » « ۸ » « ۹ » « ۱۰ » « ۱۱ » « ۱۲ » « ۱۳ » « ۱۴ » « ۱۵ » « ۱۶ » « ۱۷ » « ۱۸ » « ۱۹ » « ۲۰ » « ۲۱ » « ۲۲ » « ۲۳ » « ۲۴ » « ۲۵ » « ۲۶ » « ۲۷ » « ۲۸ » « ۲۹ » « ۳۰ » « ۳۱ » « ۳۲ » « ۳۳ » « ۳۴ » « ۳۵ » « ۳۶ » « ۳۷ » « ۳۸ » « ۳۹ » « ۴۰ » « ۴۱ » « ۴۲ » « ۴۳ » « ۴۴ » « ۴۵ » « ۴۶ » « ۴۷ » « ۴۸ » « ۴۹ » « ۵۰ » « ۵۱ » « ۵۲ » « ۵۳ » « ۵۴ » « ۵۵ » « ۵۶ » « ۵۷ » « ۵۸ » « ۵۹ » « ۶۰ » « ۶۱ » « ۶۲ » « ۶۳ » « ۶۴ » « ۶۵ » « ۶۶ » « ۶۷ » « ۶۸ » « ۶۹ » « ۷۰ » « ۷۱ » « ۷۲ » « ۷۳ » « ۷۴ » « ۷۵ » « ۷۶ » « ۷۷ » « ۷۸ » « ۷۹ » « ۸۰ » « ۸۱ » « ۸۲ » « ۸۳ » « ۸۴ » « ۸۵ » « ۸۶ » « ۸۷ » « ۸۸ » « ۸۹ » « ۹۰ » « ۹۱ » « ۹۲ » « ۹۳ » « ۹۴ » « ۹۵ » « ۹۶ » « ۹۷ » « ۹۸ » « ۹۹ » « ۱۰۰ »

۳ - « ۵ » « ۶ » « ۷ » « ۸ » « ۹ » « ۱۰ » « ۱۱ » « ۱۲ » « ۱۳ » « ۱۴ » « ۱۵ » « ۱۶ » « ۱۷ » « ۱۸ » « ۱۹ » « ۲۰ » « ۲۱ » « ۲۲ » « ۲۳ » « ۲۴ » « ۲۵ » « ۲۶ » « ۲۷ » « ۲۸ » « ۲۹ » « ۳۰ » « ۳۱ » « ۳۲ » « ۳۳ » « ۳۴ » « ۳۵ » « ۳۶ » « ۳۷ » « ۳۸ » « ۳۹ » « ۴۰ » « ۴۱ » « ۴۲ » « ۴۳ » « ۴۴ » « ۴۵ » « ۴۶ » « ۴۷ » « ۴۸ » « ۴۹ » « ۵۰ » « ۵۱ » « ۵۲ » « ۵۳ » « ۵۴ » « ۵۵ » « ۵۶ » « ۵۷ » « ۵۸ » « ۵۹ » « ۶۰ » « ۶۱ » « ۶۲ » « ۶۳ » « ۶۴ » « ۶۵ » « ۶۶ » « ۶۷ » « ۶۸ » « ۶۹ » « ۷۰ » « ۷۱ » « ۷۲ » « ۷۳ » « ۷۴ » « ۷۵ » « ۷۶ » « ۷۷ » « ۷۸ » « ۷۹ » « ۸۰ » « ۸۱ » « ۸۲ » « ۸۳ » « ۸۴ » « ۸۵ » « ۸۶ » « ۸۷ » « ۸۸ » « ۸۹ » « ۹۰ » « ۹۱ » « ۹۲ » « ۹۳ » « ۹۴ » « ۹۵ » « ۹۶ » « ۹۷ » « ۹۸ » « ۹۹ » « ۱۰۰ »

ع - شورای وزیران^۱

با توجه به ترتیب تقدم نهادها و همچنین مقررات مندرج در این قانون اساسی، کوشش قانونگذاران فرانسه برای تقویت قوه مقننه که نمایشگر حاکمیت مردم و تضعیف قوه مجریه که مداخله گر در کارآزادیهای فردی است، آشکار میشود.

طبق ماده ۵، پارلمان از دو مجلس: یکی مجلس ملی و دیگری شورای جمهوری تشکیل میشود، مجلس ملی با آراء عموم مردم بطور مستقیم و شورای جمهوری توسط آراء حکومت های محلی بطور غیر مستقیم انتخاب میشوند. در این نظام، مجلس ملی در برابر مجلس دوم یعنی شورای جمهوری دارای اختیارات فوق العاده است و نظام دو مجلسی جمهوری چهارم عملاً بواسطه عدم تعادل قوا در میان دو مجلس بیشتر به نظام یک مجلسی شباهت دارد. مجلس ملی به تنهایی قانون وضع میکند و این حق را نمیتواند بدیگری واگذار نماید (ماده ۱۳). لوایح قانونی از طرف حکومت ممکن است به انتخاب نخست وزیر و وزراء در هر یک از دو مجلس طرح شود ولی لوایح قانونی مربوط به تصویب قراردادهای بین المللی (موضوع ماده ۲۷) قوانین مربوطه بودجه یا امور مالی و یا لوایحی که موجب کاهش درآمد یا افزایش هزینه ها شود باید لزوماً در آغاز تقدیم مجلس ملی گردد.

رئیس جمهور توسط پارلمان برای مدت ۷ سال انتخاب میشود (ماده ۲۹). او ان هر دوره تقنینیه، رئیس جمهور پس از مشاورات لازم رئیس شورای وزیران را معلوم میکند (ماده ۵۰). سپس رئیس شورای وزیران در برابر مجلس ملی تقاضای رای اعتماد میکند و چون از طرف مجلس مذکور برگزیده شد وزراء خود را برمیگزیند. وزراء بطور دسته جمعی، در خصوص سیاست عمومی کابینه و بطور انفرادی کارهای شخصی خود مسئولیت دارند (ماده ۴۸).

۱ - عنوان ۶ قانون اساسی ۱۹۴۶ از ماده ۴۵ تا ۵۹

نتیجه آنکه، نظام پارلمانی جمهوری چهارم کلیه فنون و ظرافت خود را بکار برده است تا در عین اهمیت دادن به قوه مقننه و بازگذاشتن دست مجلس ملی برای مهار کردن حکومت، تعادل حقوقی و فنی میان دو قوه برقرار گردد ولی نتیجه‌ای که از آن در عمل حاصل شد بطور خلاصه بقرار زیر بود:

۱ - عدم ثبات حکومت. در این باب باید خاطر نشان ساخت که در طول مدت نزدیک به دوازده سال، بیست کابینه عوض شد و خدمت متوسط دوره هر حکومت در حدود هفت ماه بود، در نتیجه اتخاذ تصمیمات بزرگ، مداوم و حیاتی برای فرانسه دچار اشکالات فراوانی میشد.

در جمهوری چهارم که مقارن با انقلاب الجزایر بود، امید به حل مسأله توسط حکومت به صفر رسیده بود، زیرا تشمت و پراکنندگی میان گروه‌بندیهای سیاسی در این زمینه و سایر قلمروها موجب دگرگونی روزافزون ترکیب کابینه و عدم امکان برای اتخاذ یک سیاست درست و ثابت گردیده بود.

۲ - ضعف پارلمان - همانطور که اشاره شد وجود نظام چند حزبی غیر منضبط در ترکیب نمایندگان منعکس بود و در بیشتر مواقع فقط با ائتلاف دویا چند حزب امکان تشکیل کابینه‌ای وجود داشت و هر لحظه که رشته‌های ائتلاف از هم میگسست طبعاً کابینه دچار تزلزل و سپس سقوط یا استعفا میشد. این امر از یکسو موجب عدم ثبات در حکومت بود و از سوی دیگر اسباب رها کردن قدرت تقنینی را بقوه مجریه فراهم میکرد. کما اینکه قدرت کابینه را در خصوص تصویب نامه و مقررات حکومتی جایگزین قانون گسترش داد و مجلس خود بخود نقش پراهمیت تقنینی را از کف داده بود.

بهمین جهت است که بدنبال شورش ۱۳ ماه مه ۱۹۵۸ در الجزایر مقدمات زمامداری ژنرال دوگل سردار مشهور فرانسوی فراهم شد و از کلیه حوادث و آشوبها قانون اساسی چهارم اکتبر ۱۹۵۸ زائیده شد.

این قانون اساسی، با تغییراتی که در سال ۱۹۶۲ در بعضی از مقررات آن بعمل آمد هنوز پایه نظام سیاسی و حکومتی فرانسه را تشکیل میدهد.

در این قانون اهمیت نهادها دگرگون شده و جدول اولویتها بر اساس برداشت ژنرال دوگل از حکومت بطریق زیر تغییر کرده است.

۱ - رئیس جمهور^۱

۲ - حکومت^۲

۳ - پارلمان^۳

۴ - شورای قانون اساسی^۴

۵ - دادگاه عالی^۵

۶ - شورای اقتصادی و اجتماعی^۶

رئیس جمهور مراقب است تا احترام بقانون اساسی محفوظ بماند و در مورد جریان کارقوای عمومی و ادامه کار دولت همچون حکم عمل میکند. (ماده ۵)

رئیس جمهور برای مدت هفت سال توسط اعضای پارلمان، اعضای انجمنهای شهرستان، مجامع محلی ماوراء بحار و نمایندگان انجمن شهر انتخاب میشود. البته بعداً در سال ۱۹۶۲ این وضع تغییر میکند و ماده ۶ قانون اساسی اصلاح میشود و رئیس جمهور توسط آراء عمومی مستقیم انتخاب خواهد شد. در این قانون اساسی تکیه فراوانی بر قدرت و حقیقت رئیس جمهور، برای ایجاد ثبات و تداوم در دولت شده است.

۱ - قانون اساسی ۱۹۵۸ از ماده ۵ تا ۱۹

۲ - « » « » « » ۲۰ » ۲۳

۳ - « » « » « » ۲۴ » ۲۳

۴ - « » « » « » ۵۶ » ۶۳

۵ - « » « » « » ۶۷ » ۶۸

۶ - « » « » « » ۶۹ » ۷۰

حکومت از رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر، و وزراء تشکیل میشود. در درون حکومت اصل دوگانگی یعنی وجود یک رئیس‌جمهور که قدرت تصمیم‌گیری و مداخلات اجرایی دارد و یک نخست‌وزیر که در برابر پارلمان مسئول است دیده میشود. ساختمان نظام پارلمانی با مسئولیت‌کابینه وزراء در برابر پارلمان، در قانون اساسی جمهوری پنجم، حفظ شده است، با این فرق که در عمل نوعی نظام نیمه ریاستی در این کشور بوجود آمده است. بهر صورت، رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر را منصوب میکند و استعفاى وی را می‌پذیرد. نخست‌وزیر و وزرای خود را انتخاب و به رئیس‌جمهور معرفی میکنند و پس از موافقت رئیس‌جمهور آنها را بپارلمان معرفی میکنند و از پارلمان رأی اعتماد میگیرد.

بهر تقدیر، با توجه به گرایش عمومی قانون اساسی ۱۹۵۸ قدرت اساسی به رئیس‌جمهور و به تبعیت از وی به حکومت سپرده شده است و کوشش بر این بوده است که قدرت پارلمان کاهش یابد تا بدینوسیله پادزهری در برابر نظام چند حزبی بوجود آید و پارلمان هر لحظه نتواند حکومت را واژگون کند. ولی اصلاحات قانون اساسی جمهوری پنجم، در جهت انتخاب رئیس‌جمهور توسط آراء مستقیم مردم و اختیارات جدیدتری که به رئیس‌جمهور داده شد نظام نیمه ریاستی جمهوری پنجم را بسوی نظام ریاستی سوق داد. عدم تعادل موجود در میان قوای سه‌گانه یکی بسبب ساختمان حقوقی جمهوری پنجم و دیگری بجهت تحول عمومی دنیا به سوی پیچیده‌تر و گسترده شدن وظائف قوه مجریه بوده است. ملاحظه قانون اساسی جمهوری پنجم و مقایسه آن با ستون قانون اساسی جمهوری چهارم که مطالعه آن مستلزم تجزیه و تحلیل مواد و اصول مندرج در این قوانین اساسی است نشان‌دهنده گرایش بطرف عدم تعادل هرچه بیشتر قوا در رژیم کنونی فرانسه است.

بعلاوه با کاوش بیشتر در تاریخ، میتوان ملاحظه کرد که در نظام پارلمانی

نیز بهمانگونه که در نظام ریاستی ملاحظه کردیم، عدم تعادل قوا یا به سود قوه - مجریه و یا به سود قوه مقننه وجود داشته است. مثلاً در نظام مجلسی^۱ یا حکومت کنوانسیون^۲، نظام پارلمانی غیرمتعادلی که یا تعمداً توسط قانون اساسی بوجود آمده است چون بحکومت مجلس اعتقاد بوده است یا اینکه در عمل خودبخود ایجاد گردیده است عدم توازن بسود قوه مقننه ایجاد شده است^۳.

نتیجه گیری

با غرورسی تفکیک قوا و همچنین تفکیک نسبی آن در چند کشور در مقایسه آنها با مقررات مندرج در قوانین اساسی سایر کشورها، ملاحظه میشود که تعادل و توازن مورد تقاضای قانونگذاران چه در نظام ریاستی و چه در نظام پارلمانی بوسیله فنون متداول عملی نشده است.

اگر ایالات متحده امریکا در چهارچوب نظام ریاستی و یا کشورهای انگلستان و فرانسه زیر لوای نظام پارلمانی در دوره‌هایی از تاریخ خود توانسته‌اند بحیات خود ادامه دهند و دمکراسی میانه روی خود را نگاهبان باشند، بیشتر در اثر عوامل اجتماعی و سیاسی آنها بوده است تا در اثر تعادل قوای حقوقی در قوانین اساسی. بگمان ما، تعادل سیاسی آمیزه‌ای است از شکل دولت و حکومت از یکسو و محتوی جامعه‌شناسی اجتماع از سوی دیگر. این تعادل بیشتر محصول قبول عام

۱ - Regime d'Assemblée - ۱

۲ - Regime Conventionnel - ۲

۳ - بهترین مثال برای نظام مجلسی یا کنوانسیون را میتوان در قانون اساسی ۱۷۹۳ و قانون اساسی سوئیس ملاحظه کرد که تعمداً کفه ترازو بسود مجلس سنگینی کرده است. گاهی نیز اتفاق افتاده است که نظام پارلمانی خودبخود بصورت نظام مجلسی تغییر یافته داده است و مثال آن در سالهای آخر عمر قانون اساسی ۱۸۷۵ دیده میشود.

و همبستگی طبقه فرمانروا و طبقه فرمانبر است، تاناشی از یک تدبیر فنی و چهارچوب گذاری میان قوا. نخستین داور، مهمترین حکم، والاترین نگهبان برای جلوگیری از تمرکز قوا و ایجاد جریان عادی نهادهای مردم سالار در هر جامعه مردمنده و لاغیر. متن قوانین اساسی بسپار مهم است ولی اجرای با پشتوانه آن در هر جامعه و مشارکت خلاق مردم در حفظ آن اهمیت فراوان تری دارد.

