

بی بردن به سیر تحول قانون اساسی، راههای مختلفی دارد. نوشته
ازیر این مقوله را در کشوری که اکنون به مراحل عالی تکامل صنعتی
رسیده است، یعنی جمهوری فدرال آلمان مورد بحث قرار میدهد.



سیر تحول مفهوم «دولت» و «حاکمیت»

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتال جاب مع علوم انسانی



جمهوری فدرال آلمان تحت شرایطی بنیان نهاده شد که مظاهر یک جامعه صنعتی راه مقیاس فابری با آنچه در اکثر کشورهای پیشرفته محسوس است پذیرا گشت. بدین سبب میتوان بجزایر جمهوری فدرال آلمان را نمونه بارز و مشخصی از یک کشور صنعتی بشمار آورد. اساس این بحث مبتنی بر تحلیل‌های مشخص و روشنی انجام گرفته که پروفیسور ارنت فورست هوف در کتاب معروف خود تحت عنوان «سینمای دولت در جامعه صنعتی» الگو (جمهوری فدرال آلمان) بعنوان یکی از برجسته‌ترین کارشناسان حقوقی قانون اساسی بایش از ۵۰ سال مطالعه و مشاهده بدان دست یافته است. غرض از طرح این بررسی، ورود به مباحث ایدئولوژیک که دارای دامنه‌ی وسیع و گسترده‌ی تبلیغاتی است نمی‌باشد - چه طرح چنین مسایلی بدون شناخت مشخص و ملموس تجربی نیز امکان‌پذیر است.

خدوی

طریق میتوان بر اغتشاشات چیره آمد و این همانا تعریف صحیح قانون است .

تعجب آور نیست که تعریف فوق از حاکمیت در سده های بعد، همزمان با کاهش خطر جنگ های داخلی رنگ باخته تر شد و در عصر جنگ های جهانی بار دیگر کشف و بدان عطف توجه گردید.

برجسته ترین دوره در تاریخ فرمانروائی آلمان اواسط قرن نوزدهم است، یعنی زمانی که این نگرش پذیرفته شد که دولت باید بمنابه یک شخصیت حقوقی شناخته شود و حق حاکمیت به دولتی که دارای شخصیت حقوقی است واگذار گردد .

این نظریه برای نخستین بار توسط آلبرشت مورخ اهل گوتینگن آلمان در روزنامه دانشمندان گوتینگن سال ۱۸۳۷ انتشار یافت و افکار حقوقدانان و نوشتارهای حقوقی جدید را بحق بخود معطوف داشت. زیرا شناسائی دستگاه دولت و حکومت بعنوان شخصیت حقوقی حمله ای «معنوی» و بزرگ بدیگره ی رژیم استبدادی تلقی میشد.

پادشاه که تا آن زمان حکومت و قدرت در او خلاصه میگردید، به شکل رکن و عضوی از شخصیت حقوقی دولت تبدیل می گردید و از این طریق وابستگی هویت او با حکومت از میان می رفت. حق حکومت پادشاه به اختیارات سازمانی مبدل میشد. اختیاراتی که در قانون اساسی توجیه و محدود شده بود.

با قاطعیت محض نمیتوان گفت که نظریه «دولت بمنابه شخصیت حقوقی» از همان ابتدا حمله ای به رژیم استبداد تلقی شد ولی بسط و گسترش فراینده و سریع این نگرش بحث جدیدی را زیر عنوان «مشروطه خواهی» وارد قلمروی علوم سیاسی کرد و قانون اساسی پروس را در سال ۱۸۵۰ به همراه آورد. هدف تمایلات و احساسات مشروطه خواهانه قانونی کردن دستگاه دولت و حکومت و تبدیل مناسبات «حاکمانه» میان دولت و فرد به روابط حقوقی دوجانبه بود. نظریه ی «دولت بمنابه شخصیت حقوقی» در تحقق بخشیدن به این آرمان سهمی موثر ایفا می کرد و مفهوم اصلی دولت قانونی را در بر میگرفت. طبیعی است که برای این نگرش پهای گرانی پرداخت گردید و مفهوم «حاکمیت» از این پس اهمیت و معنای ویژه خود را از دست داد .

این اندیشه و انحصاری کردن حق حاکمیت و تفویض آن به دولتی که دارای شخصیت حقوقی باشد با برداشت و نظریه بدن که حاکمیت را جزو لاینفک دارائی و ثروت یک حاکم مشخص و بنام می دانست مغایرت فاحشی پیدا می کرد.

باید دانست که تا قبل از جنگ جهانی اول مفهوم حاکمیت بطور مداوم دستخوش تغییرات و نوسانات ترکیبی مورد بحث بود.

— لاباند «آن را در یک کشور ایالتی و یا فدراتیو در صلاحیت دولت مرکزی می دید .

— هوگو پروس ، معتقد بود که حاکمیت در فرآیند پیدایش تمایلات مردمی ، دمکرات منشا نه و اتحادیه طلبانه محو خواهد شد.

— هرمن کرابه ، می گفت «حاکمیت قانونی» نمی باید به دولت — بلکه به یک «نظام قانونی» سپرده شود. و بالاخره به گفته ی هانس کلسن حاکمیت را می باید بمنابه مفهومی حقوقی در جامعه شناسی سیاسی تبیین و تشریح نمود .

عالم است که مفهوم و مضمونی که بدین گونه و تا این حد دستخوش سرگردانی و پراکندگی شود ریشه و اساس خود را از دست میدهد. در بطن مفهوم حاکمیت باید واقعیتی را جستجو کرد که همانا قدرت سیاسی دولت از نظرگاه حقوقی است.

بدین ترتیب مشاهده می کنیم که مفهوم حاکمیت و حکومت با شخص پادشاه و فرمانروا ارتباط پیدا می کرد در حالیکه سعی میشد

بقیه در صفحه ۴۱

پژوهشها و تحقیقات جدید به سخاوتی که دانش نا اواسط عصر حاضر در کاربرد کلمه و مفهوم «دولت» نشان داده است پایان داده اند . امروز دیگر نمیتوان مانند تاریخ نویسان قرن نوزدهم به آسانی از دولت مصریها — آرتکها، یونانیان و رومیان سخن گفت. دولت تحت شرایط ویژه ای اواخر قرون وسطی و اوایل دوران جدید با شکل و ترکیبی نو، بمنابه واحدی قومی — سیاسی بوجود آمد و باید آنرا در زمره ی پدیده های بشمار آورد که استناد صحیح به آن، مستلزم شناخت عمیق مقطع زمانی است که قرون وسطی را از دوران جدید جدا میسازد .

بمنظور جلوگیری از تکرار دانسته ها ، لازم است که نخست مفهوم دولت را با تمام خصایص و ویژگی هایش مورد تجلیل و مذاقه قرار دهیم. غرض اصلی نیز از طرح این بررسی راه یابی به هسته و ریشه ی مفهوم دولت را با تمام خصایص و ویژگی هایش مورد تحلیل و مذاقه تحلیلی از آن دچار اشتباه و سرگردانی خواهیم شد.

دولت جدید فرآمده ی دوره ی جنگ های مذهبی داخلی است. دولت در واقع وسیله ای بود برای از بین بردن این جنگها و وسیله ای که برای نخستین بار زیر عنوان «حاکمیت» به پادشاه فرانسه تفویض شد .

SUMMA PERPETUAQUE POTESTAS

یعنی : قدرت تام و مداوم . بدن در کتاب خود بنام «شش مقال در باب دولت» حاکمیت را در کنار عقل قرار میدهد که در خور تعمق است. در کنار هم قرار دادن حاکمیت و عقل توسط بدن — با در نظر گرفتن شرایط آن زمان — انکاری است بر کشفیات و وحی هایی که طرفین درگیر در جنگ های مذهبی داخلی در پهنه ی سیاسی مدعی بودند.

رابطه ی میان حاکمیت و عقل معنا و مفهوم پایدار و دیرینه ای یافته است . تعقل و خردگرایی که ماکس وبر آنرا خصلت ویژه ی دولت قانونی می پندارد هنوز پایه و اساس خود را در دولت جدید امروزی که در قالب حاکمیت تبلور می یابد حفظ نموده است . تغییرات و دگرگونی های بنیادی که باروان نظام ارباب — رعیتی و پیدائسی حاکمیت ارضی ایجاد گردید توسط آنتونیو رنر به تفصیل مورد تحلیل و بررسی قرار گرفته است و تکرار آن در اینجا ضروری بنظر نمی رسد. در عوض بی فایده نیست نظری به تاریخچه مفهوم دولت بیافکنیم و به نظریات و عقاید مختلف در این زمینه توجه کنیم:

حاکمیت گنجینه ی گرانقدر هر مرز و بوم است و بیوندی عمیق و ناگسستی با رهبر آن سرزمین دارد. تصور انتزاعی از دولت با کارگردهای حاکمانه معرف طرز تفکر قرن نوزدهم است که در حصول بعد بدان اشاره خواهد شد .

حاکمیت به دارنده ی خود نه تنها انحصار قدرت حقوقی را ارزانی می دارد، بل او را در تصمیم گیری دربارهی نیک و بد و حق و ناحق نیز اختیار تام می بخشد، بدون آنکه مجازاتی در صورت سوء استفاده ، متوجه حاکم باشد .

به گفته ی بدن «شناسائی چنین مجازات هایی بمنزله نفی حاکمیت است و نفی حاکمیت بمعنای جنگ داخلی» . پاسکال این نظریه را بنحوی بی سابقه چنین توصیف می کند : «خطرناک است به ملتسی بیاموزید که قوانین عادلانه نیستند — چه ملت در صورتی به قوانین ارج می نهند که قوانین را عادلانه پندارند. از این رو باید مردم گفته شود که قانون را بسبب آنکه قانون است باید محترم بشمارند و به آن ارج بگذارند . درست همانطور که اطاعت از بهتر واجب است، نه بخاطر آنکه عادل است — بل بدلیل آنکه بهتر است ! از این

سیر تحول مفهوم ... (بقیه)



این رابطه از شرایط اقتدار و استیلا جدا گردد و در نتیجه محصول آن دولت کاذب بود که به بازیچه‌ای فریبنده بیشتر شباهت داشت. ولی از سوی دیگر مبتکران نگرش «دولت در پوشش شخصیت حقوقی» معتقد بودند که از این راه خواهند توانست به هدف های حقوقی - سیاسی مشروطه خواهانه خود دست یازند. آنها شاید خود نیز بدرستی نمی‌دانستند که چه خدمت بزرگ و شایانی به روح دوران خود کرده‌اند. جهت و مسیر فکری انقلاب فرانسه که نمایانگر روح آن دوران است مولد تحریک و جنبش در تمام اوضاع و احوال سیاسی و اجتماعی آن زمان بود. هیچ کس مانند یاکوب بورکهارت نتوانسته است شرایط آن روزگار را بدین روشنی بیان کند: «از اساسی ترین نمودهای دوران ما احساس زودگذری است!»

همزمان با سرنوشت و فرجام مبهم مردم یک مسئله کلی و حیاتی نیز مطرح بود که عناصر تشکیل دهنده آن را بویژه از نظر کینی باید مورد توجه قرار داد - یعنی کیفیت تمایلات و گرایش‌های نوینی که از انقلاب زاشی شده بودند.

نظریه‌ی «دولت به منزله‌ی شخصیت حقوقی» تحریک و تحولی شگرف را در شالوده‌ی قانون اساسی موجب گردید و به گفته‌ی یاکوب بورکهارت مهر «موقت و زودگذر» بر آن نهاد. از این روست که میتوان این نظریه را با قاطعیت تمام زاینده‌ی شرایط زمانی انگاشت.

روشن است که مفهوم واقع‌گرای (حاکمیت) نه از طریق «نی» مستواند از صحنه رانده شود و نه باقی «تفسیر» به دلخواه تغییر یابد. گرهارد انشوتس: «بدین سان حقوق دولت پایان می‌پذیرد!» و این گفته در گرو روش صحیح مکتب مثبت‌گرایی حقوقی بود که سعی داشت مناقشه قانون اساسی را از راه حقوقی حل و فصل کند ولی با مرزها و محدوده‌هایی که خود تعیین کرده بود روبرو شد. افسوس که مثبت‌گرایی حقوقی از دیرباز ملعبه‌ی دست حقوقدانان خشک اندیش (دوگماتیک) نوپرداز و روشنفکران هرزه قرار گرفته است - مسکنی که فرهنگ حقوقی آلمان را به پایه و مرتبه‌ای رسانید که امروز فقط با حسرت میتوان از آن یاد کرد.

قاعده‌ی اساسی مکتب مثبت‌گرایی حقوقی که حقوقدانان را مجبور می‌ساخت فقط حقوق تخصصی (قانون و عرف) را به رسمیت بشناسد و مبانی حقوق منطقی و طبیعی و اصول و موازین اخلاقی - سنتی را مردود شمارند بیان‌کننده‌ی «اعتماد» و «اطمینانی» است که در نیمه‌ی دوم قرن نوزدهم - بویژه پس از تشکیل رایش - نسبت به دولت وجود داشت. اعتماد مذکور این برداشت را که دولت آگاهانه به بی‌عدالتی دست می‌زند خرد ستیز یا ضد عقلی جلوه گر می‌ساخت. آیا می‌توان ادعا کرد که چنین نظریه‌ای اشتباه‌آمیز بوده است؟ اعتماد به دولت و تداوم شرایط مستحکم سیاسی ایجاب می‌کرد که مسئله‌ی حاکمیت باشکلی و محتوایی جدید مطرح گردد. سیمای واقعی دولت در نیمه‌ی دوم قرن نوزدهم، با شرایط اولیه حاکمیت تطبیق نمی‌کرد و انگیزه‌ای نیز برای اندیشیدن به جنبش داخلی وجود نداشت.

سرانجام شوم جنگ اول جهانی و انقلاب نوامبر ۱۹۱۸ به این شرایط پایانی سریع بخشید، رقابت سرسختانه‌ای که به جنگ داخلی شباهت داشت و برای دستیابی به قدرت و در نتیجه به حاکمیت مبنای گروه‌های چپ افراطی (اتحادیه اسپارتاکوس) و انقلابیون معتدل که در شورای نمایندگان ملت متشکل بودند - در گرفته بود باشکست چپ‌گرایان فرجام پذیرفت. از این پس دیکتاتوری پروتاریا - اوضاع استثنائی و وضع بحرانی دولت از قالب مفاهیم نظری بیرون آمدند. قدرت دولت گذر زنجیر محدودیت‌های قانونی اعمال میشد،

اینک به داده‌ای واکنش ناپذیر مبدل شده بود. مردم ناگزیر بودند خود را بازندگی در شرایط غیرعادی و متغیر وفق دهند ... تحت چنین شرایطی مجلس ملی و ایبار ماده ۸ قانون اساسی را به شرایط غیر عادی و استثنائی اختصاص داد و مورد تصویب قرار گرفت. در طول عمر سیزده ساله‌ی این قانون اساسی فقط روزهای محدودی را می‌توان برشمرد که طی آن اقداماتی در جهت اجرای ماده ۸ بعمل نیامده باشد. شرایط غیرعادی و سیر طبیعی حیات قانون اساسی درهم آمیخته بودند.

در این شرایط جمله‌ای کافی بود تا حاکمیت دگر بار تجلی گاه افکار و عقاید حقوقدانان و تئوریسین‌ها در زمینه‌ی دولت شود. انتشار کتاب «الهیات سیاسی» اثر کارل اشمیت سر آغاز تجلی این اندیشه‌هاست. اشمیت در این کتاب حاکمیت را چنین تفسیر کرده است: «حاکم شخصی است که در شرایط استثنائی اتخاذ تصمیم با او باشد».

بنابر این اگر حاکمیت به معنای حق تصمیم‌گیری در شرایط تنازع بقا است - میتوان ادعا کرد که در اوضاع و شرایط عادی و آرامش نسبی غالباً بی‌استفاده می‌ماند. بدین ترتیب دیدیم که پایه‌های حاکمیت در قرن نوزدهم با توافق نیروهای متعارض و آشتی ناپذیری چون نیروهای سلطنتی و دمکراتیک در زمینه‌ی برقراری آرامش و عادی کردن اوضاع به یاری قانون اساسی سست تر و لرزانتر گردید و رژیم مشروطه پاسدار شرایط طبیعی و عادی شده مبالغه‌آمیز نخواهد بود اگر بدین نتیجه برسیم که سیر تطور سیاست داخلی تحت سیطره قانون اساسی و ایبار که پایانی بس قبیح پذیرفت تحت تاثیر ژرف دولت‌گرایی قرار داشت. دولت‌گرایی از دوسو در معرض خطر بود.

اول اینکه - قدرت دولت جمهوری می‌بایست از موجودیت و بقای خود در مقابل حملاتی که از چپ و راست می‌شود دفاع کند بویژه آنکه این حملات آنچنان شدید و عمیق بودند که نمی‌توانستند به مثابه اشکال طبیعی جناح مخالف (اپوزیسیون) تلقی شوند. این شکاف ژرف سیاسی - ایدئولوژیکی را تضعیف دولت‌گرایی موجب گردیده بود که بویژه در عدم وابستگی نهادها و سازمانهای تصمیم‌گیرنده بشماری که کم و بیش استقلال یافته بودند تجلی می‌یافت.

سازمانهای مزبور بطور مثال عبارت بودند از ایالت‌ها - بخش‌ها - سازمان بیمه‌های اجتماعی - راه آهن و بانک مرکزی ، یوهان پرتیس مجموعه‌ای ارگان‌های تصمیم‌گیرنده نسبتاً مستقل را در یک نوشته‌ی جالب توجه «پولیکراسی» می‌خواند .

دوم اینکه - منافع متشکل اقتصادی دولت‌گرایی را بشدت مورد تهدید قرار داده بودند . البته پیش از آن نیز سازمانهایی وجود داشتند که تلاشهای تفریحی در جهت اعمال نفوذ در شکل‌تعیینات دولت‌گرا بعمل می‌آوردند . بطور مثال میتوان از اتحادیه کشاورزان در دوران سلطنت نام برد .

ولی هرگز این دسته رانمی‌توان با گروههای متشکل المنافع تحت سلطه‌ی قانون اساسی و ایماز قیاس کرد.

بدین سبب که: در همان نخستین سالهای پس از جنگ اول جهانی این واقعیت آشکار شده بود که مناسبات میان دولت و اقتصاد، به شکلی که در زمان سلطنت برقرار بود - دیگر نمی‌توانست دوام داشته باشد .

دوران آزادی و استقلال و استقلال اقتصادی بسرآمده بود. و دیری نپایید که این اعتقاد که اقتصاد جنگی فاشی از جنگ اول جهانی ، تحت رهبری تعیین‌کننده دولت - فقط یک پدیده‌ی زمانی وابسته به اوضاع ویژه دوران است ، به پنداری تبدیل شود.

گرچه دولت با پایان گرفتن جنگ از رهبری اقتصاد به مقیاس وسیعی دست کشیده بود ولی این هرگز به معنای بازگشت نظام آزادمش (لیبرال) و اقتصاد غیر وابسته توجیه نشد .

از آنجائی که شرایط و زمینه‌های مساعد برای حیات اقتصادی خوشکار وجود نداشت ، جمهوری و ایماز ناگزیر متوسل به سیاست مداخله اقتصادی گردید ، شرایط تولید و مصرف را به مقیاس گسترده‌ای که با اوضاع سابق غیرقابل مقایسه بود بطور قانونی سامان بخشید و از طریق کمک‌های مالی به بسیاری بخش‌های نیازمند اقتصادی شتافت. از این رو قاعدتاً می‌بایست تغییرات اساسی و بنیادی در مناسبات دولت و اقتصاد بوجود آید.

اکنون اوضاع بنحوی جریان داشت که هر یک از بخش‌های اقتصاد می‌بایست در جهت تطابق منافع خود با قانون‌گذاری کوشا باشد و ضرورت نیز ایجاب می‌کرد که از کمک‌های مالی و تعاون دولت بهره‌مند گردد .

همزمان با چنین شرایطی یک مسئله نیز کاملاً روشن شده بود: احزاب که به نقش خود بعنوان رابط میان اقتصاد و دولت آگاهی یافته بودند دیگر نمی‌توانستند پاسخگوی انتظارات و خواسته‌های فرآیندهای منافع متشکل و سازمان‌یابنده باشند ! این وضع از علل فراوانی ناشی میشد. نخست اینکه جهان بینی احزاب در جهت مخالف اوضاع جریان داشت، احزابی که از باز شناختن منافع می‌هراسیدند (احزاب به استثنای چند حزب معدود و کوتاه عمر مانند حزب اقتصاد و حزب افزایش قیمتها ، در جهت کلیات مبارزه می‌کردند و نه جزئیات).

ولی بزودی معلوم شد که آرمان‌های موجه احزاب قدرت ایستادگی در برابر خواست‌های سیاسی روز را ندارند و از این رو ناگزیر می‌بایست با توجه به زمینه‌های گسترده‌ی انتخاباتی، خود را با

منافع ویژه‌ای همذات سازند که نمودار ویانگر خواست‌های مشخص آنان باشند . این همذات سازی در عصرمان نیز در مورد احزاب صادق است و در آن دوران به صاحبان منافع متشکل اتحادیه‌ای - در صورتیکه از قدرت اقتصادی - اجتماعی برخوردار بودند و می‌دانستند چگونه از این قدرت استفاده کنند - نیروی عظیم خواهد بخشید .

گذشته از این ، مسئله‌ی دیگری نیز مطرح بود که اهمیت آن امروز بر ما کاملاً بارز و آشکار شده است :

اقتصادی که روز بروز به دامنه‌ی وسعت و پیچیدگی آن افزوده می‌شد و به هسته مرکزی سیاست راه یافته بود، ضرورت تخصصی شدن علم سیاست را ایجاب می‌کرد. این تخصص‌ها در دیوان‌سالاری وزارت - و بیش از آن در اتحادیه‌ها (ولو بنابه تخصصی وابسته به منافع) و احزاب گردآوری شده و تمرکز می‌یافتند . بدین سان زمینه‌های جدید ارتباطی بین دولت و اتحادیه‌ها ایجاد شده بود .

قدر مسلم این است که دولتی چون جمهوری و ایماز که میبایست برای ثبات و پایداری خود مبارزه کند، تحت شرایط و اوضاعی که توصیف شد ، با خطر وابستگی به گروه بندیهای نیرومند اقتصادی مواجه بود. بدیهی است دولتی که با اقتصاد همذات نباشد، تحت شرایطی که از قانون اساسی و ایماز نضج گرفت و تابه امروز نیز پائیده است، دیگر قادر نیست مقررات و آئین‌نامه‌های کشوری را به اتکالی تخصص خود بطور یکجانبه وضع و بمورد اجرا گذارد . و اگر در اثر این همکاری ضروری ، مناسبات حاکمانه به مخاطره می‌افتد ، این خود در طبیعت مسئله نهفته است .

یکی از ویژگی‌های جمهوری و ایماز (برخلاف جمهوری آلمان فدرال) این است که این همکاری میان دولت و اقتصاد در میدان تشنجات و تضادهای افراطی و ژرف سیاسی انجام می‌پذیرفت . از این رو دولت خود را ناگزیر به جستجوی تکیه گاه سیاسی می‌دید و هر کجا که چنین پشتوانه‌ای را می‌یافت بی‌درنگ پذیرایش می‌گشت . این امر خطر اضطلال همه‌جانبه‌ی قدرت دولت را تشدید می‌کرد. البته بطوریکه رویدادهای سالهای ۳۳ - ۱۹۳۲ نشان می‌دهد انحطاط جمهوری و ایماز علی‌جز این در برداشت. ولی با این همه، شرایطی که در بالا تشریح شد مانع از قدرت‌یابی جمهوری و ایماز به عنوان یک دستگاه حکومتی که از طریق انتخابات ماه سپتامبر قادر به پایداری و استقامت در برابر بحران سال ۱۹۳۰ باشد می‌گردید. هنگامی که بحران در زمستان ۳۳ - ۱۹۳۲ منتهی به اعلام شرایط استثنائی شد دو اصل حاکمیت و حقانیت رویاروی یکدیگر قرار گرفت که رئیس جمهوری وقت حقانیت را برگزید یعنی حکومت حزب اکثریت را به رهبری آدولف هیتلر ، صدر اعظم رایش - بدین سان انحطاط جمهوری و ایماز محرز گردید .

