

فسادزدایی از نهادهای رسمی با بهره‌گیری از تئوری تفکیک قوا

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۹/۱۵ * تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۳/۱۵ علی ایمانی *

ولی محمد احمدوند **

چکیده

تجربه زیست سیاسی در نظام‌های مبتنی بر تئوری تفکیک قوا طی قرون اخیر بیانگر پایه‌ای اخلاقی برای تفکیک قوا در نظام‌های سیاسی است؛ زیرا مفروض اصلی تفکیک قوا ممانعت از فساد قدرت مطلق است. نظام سیاسی پیشامدرن متمرکز و متکی بر فرد و اخلاق فردی بود؛ بنابراین به فساد و استبداد گرایید. اما تئوری تفکیک قوا در عمل ضرورت دارد به وجه خاصی از اخلاق به نام اخلاق ساختاری منتهی گردد. اخلاق ساختاری در سه بُعد مهم امنیت نهادی و آزادی نهادی و قانون نهادی هنجارسازی می‌کند و تعیین‌کننده رفتار سیاسی حکومت است. مقاله حاضر می‌کوشد به این پرسش پاسخ دهد که: «چگونه می‌توان به اتکای اخلاق ساختاری برآمده از تئوری تفکیک قوا، به فسادزدایی از نهادهای رسمی پرداخت؟». بنابراین پژوهش حاضر براساس چارچوب نظری نهادی و روش تحقیق تبیین علی در پی ایضاح ابعاد اخلاق ساختاری نظریه تفکیک قوا و نقش آن در فسادزدایی از نهادهای رسمی است. روش گردآوری مطالب کتابخانه‌ای است و هدف اصلی تحقیق، تبیین چگونگی فسادزدایی از نهادهای رسمی با بهره‌گیری از پایه اخلاقی تئوری تفکیک قواست.

واژگان کلیدی: نهاد رسمی، تفکیک قوا، نظریه نهادی، اخلاق ساختاری، فساد

*. استادیار علوم سیاسی دانشگاه فرماندهی و ستاد ارتش (setvat@gmail.com).

**. دانش‌آموخته دکتری جامعه‌شناسی سیاسی از دانشگاه شهید بهشتی (vmav1495@gmail.com).

مقدمه

چاره‌جویی برای فساد قدرت، اصلی‌ترین دلیل تفکیک قوا در فلسفه سیاسی غرب است. اصل تفکیک قوا که امروز به‌منزله یکی از اصول اساسی و پایه در حکومت‌های مردم‌سالار محسوب می‌شود، دارای ریشه‌ای عمیق در فلسفه سیاسی غرب است. ارسطو، پوفندرف، لاک، گروسیوس، ژان بودن و ... در حاشیه منظومه فلسفی خویش متعرض این مبحث شده‌اند؛ اما برای مونتسکیو موضوع تفکیک قوا بحثی محوری و بنیادی است.

به اعتقاد ارسطو که از پیشگامان این نظریه است، «هر حکومت، دارای سه قدرت است و حاکم خردمند باید حدود هریک از این سه قدرت را باز شناسد. نخستین این سه قدرت، هیئتی است که کارش بحث و مشورت درباره مصالح عامه است. دومین آنها ... به فرمانروایان و مشخصات و حدود صلاحیت و شیوه انتخاب آنان مربوط می‌شود و سومین قدرت، امور دادرسی را در بر می‌گیرد» (ارسطو، ۱۳۷۱: ۱۸۷-۱۸۸). با این حال نظریه تفکیک قوا با نام مونتسکیو شناخته می‌شود. نظریه‌ای که خیلی سریع در تدوین قانون اساسی ایالات متحده آمریکای نو تأسیس و اساسنامه شورای انقلاب فرانسه در سال ۱۷۹۱ به کار گرفته شد (McDonald, 1985: 80). نویسندگان قانون اساسی آمریکا به قانون اساسی مبتنی بر اصل تفکیک قوا، به‌مثابه ساختاری برای مبارزه با فساد می‌نگریستند. در نطق‌های بسیاری از نویسندگان قانون اساسی، فساد، اگر نه عمده‌ترین تهدید، دست‌کم یکی از کلیدی‌ترین تهدیدات علیه موجودیت حکومت شمرده می‌شد^۱ (Teachout, 2009: ۳۴۷-۳۴۹).

۱. آنچه بر ذهن نویسندگان قانون اساسی آمریکا تسلط شدیدی داشت، نارضایتی از وضعیت وقت حکمرانی در بریتانیا و مقایسه آن با وضعیت تاریخی امپراتوری روم در هنگام مرگ بود: یک ساختار خوب که به خاطر فساد، به‌مثابه یک جریان خرنده درون سیستمی رو به مرگ رفته بود. چنان‌که تیچاوت توضیح می‌دهد در جریان مباحثات تصویب قانون اساسی آمریکا، الکساندر همیلتون از جمله معایب جمهوری در قیاس با پادشاهی متحده را امکان و میل بیشتر جمهوری‌ها به فساد می‌دانست. در مقابل طراحان ساختار فدرال، تکیه‌گاه اصلی ضد فدرالیست‌هایی نظیر پاتریک هنری نیز در استدلال علیه تصویب قانون اساسی، مسئله فساد بود. آنها از این هراس

زمینه اعمال تئوری تفکیک قوا برای اولین بار در ایران در فرمان مشروطه در آذرماه ۱۲۸۵ آماده گردید. به این ترتیب قدرت مطلقه نهاد دربار محدود و بودجه دربار مقید به تصویب مجلس شورای ملی گردید. مجلس شورای ملی براساس تئوری تفکیک قوا متولد شد، اما در همه دوران پهلوی‌ها با دخالت و تقلب در انتخابات، اصل تفکیک قوا مخدوش گردید. فساد نهادهای رسمی متوقف در انتخابات نماند، بلکه دستگاه اجرایی در زمینه‌های مختلف سیاسی و اقتصادی به فساد آلوده گردید.

بعد مهم پژوهش فسادزدایی از نهادهای رسمی با اتکای بر تئوری تفکیک قواست و محو یا تقلیل زمینه‌های فساد با تکیه بر این تئوری است. پس از استقرار نظام ج.ا.ا مبارزه با میراث فساد نهادهای رژیم پیشین از دستور کار خارج نگردید و این بر اهمیت انجام پژوهش می‌افزاید. مسئله اصلی پژوهش چگونگی فسادزدایی از نهادهای رسمی با اتکای بر پایه اخلاقی تئوری تفکیک قواست. نوآوری این مقاله پژوهشی ارائه الگویی از اخلاق ساختاری برای فسادزدایی از نهادهای رسمی با اتکا بر تئوری تفکیک قواست. به این ترتیب یک همگرایی بین اخلاق و قانون برای مواجهه با فساد به وجود می‌آید.

۱. چارچوب نظری

روش‌شناسی پژوهش مبتنی بر تحلیل نهادی است. تحلیل نهادی متد نیست، بلکه بستر روش‌شناسی است. منظور از نهاد «قواعد بازی» یا «قیودی است که بشر برای غلبه بر عدم اطمینان وضع می‌کند» (قلی‌پور، ۱۳۸۹: ۸۵). نهادها در قانونگذاری از اهمیت بالایی برخوردارند؛ بنابراین بین دو لایه از تحلیل نهادی تمایز وجود دارد.

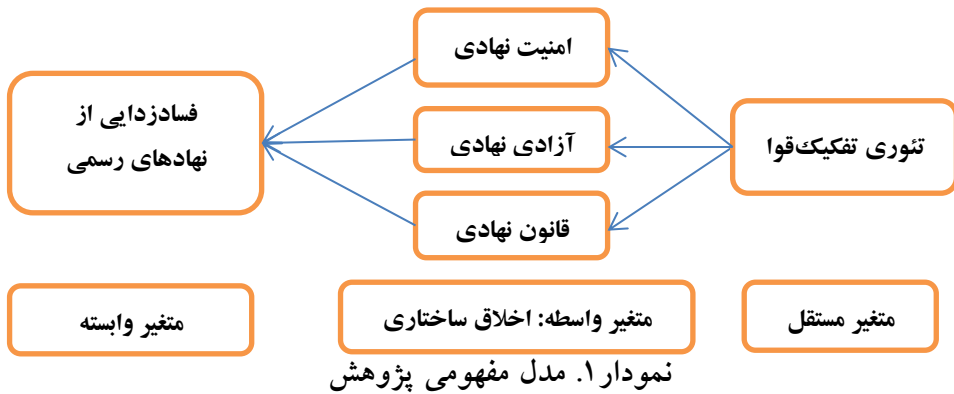
داشتند که سمت ریاست‌جمهوری تبدیل به پادشاهی شود. به همین خاطر تیجاوت معتقد است: «اگر آزادی تار اندیشه سیاسی عصر تدوین قانون اساسی ایالات متحده به شمار می‌رفت، ضدیت با فساد نیز بود آن تلقی می‌شد» (Teachout, 2009: 352). به عبارتی در زمان تدوین قانون اساسی، اگرچه تفاهم دقیقی بر ساختار وجود نداشت، اما نویسندگان به‌روشنی می‌دانستند از ساختار آینده چه توقعی دارند.

«محیط نهادی» و «ترتیبات نهادی» با هم تفاوت دارند. محیط نهادی راهنمای رفتار فرد است، جنبه اخلاقی تئوری تفکیک قوا محیط نهادی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. اما ترتیبات نهادی درحقیقت همان «ساختارهای سازماندهی‌شده» است. گفتنی است که بین نهادهای رسمی (مورد حمایت ساختارهای رسمی قانونی) و نهادهای غیررسمی (عرف مشترک میان مردم) تمایز وجود دارد. بنابراین روش نهادی براساس مؤلفه‌های ذیل می‌تواند مورد بهره‌برداری قرار گیرد:

الف) تأکید بر تبیین و فهم قوانین و نه ایجاد آنها (روش توصیفی استقرایی): این تکنیک واقع‌گراست و بر مشاهده تأکید دارد.

ب) تأکید بر مطالعه تفکیک قوا در حقوق عمومی و مطالعه سازمان‌های رسمی حکومتی (روش قانونی رسمی): در این تکنیک قانون اساسی، نظام نهادهای سیاسی بنیادین تلقی می‌شود. در این تکنیک، تئوری تفکیک قوا و مولود آن، یعنی قواعد و رویه‌های قانونی (متغیر مستقل) بر فسادزدایی از نهادهای رسمی (متغیر وابسته) مؤثر است.

ج) تحلیل قانونی: مطابق این روش نهاد قانونی رسمی هنجار و رویه ایجاد می‌کند؛ زیرا حامل اجزای هنجاری است و به‌طور مداوم در اعضای یک جامعه دستورهایی مبنی بر اینکه اعضا در تعقیب هدفی خاص به شیوه‌ای خاص عمل نمایند، صادر می‌کند. اخلاق ساختاری مبتنی بر تئوری تفکیک قوا، در اینجا باید منجر به هنجارسازی برای اعراض از فساد گردد. در پژوهش حاضر نگاهی نهادی به تئوری تفکیک قوا وجود دارد و محقق نگاه فردی صرف به مقوله‌های آزادی، امنیت، اخلاق و قانون ندارد. ایجاد یک وضعیت اخلاقی ساختاری می‌تواند فساد فردی و ساختاری را از بین ببرد و ابعاد اخلاق ساختاری تئوری تفکیک قوا (آزادی نهادی، امنیت نهادی، قانون نهادی) می‌تواند این وضعیت ساختاری را ایجاد کند. بنابراین روش پژوهش تبیین علی است و روش گردآوری مطالب کتابخانه‌ای است و ابزار عمده مورد استفاده پژوهش اسناد، مدارک و کتب مرتبط با موضوع پژوهش است. یافته‌های پژوهش بر تبیین پایه اخلاقی نظریه تفکیک قوا تأکید دارد.



مطابق مدل مفهومی، تفکیک قوا مولد مؤلفه‌هایی مانند امنیت، آزادی و قانون نهادی است که در بستر اخلاق ساختاری می‌تواند در فسادزدایی از نهادهای رسمی در ایران مؤثر باشد.

۲. پیشینه پژوهش

پیشینه تئوری تفکیک قوا به نام ارسطو و سپس مونتسکیو ثبت است. اگرچه مونتسکیو از تئوری «تفکیک قوا» با عنوان انگلیسی (separation of power) یاد می‌کند، ولی باید یادآور شد مونتسکیو معتقد به منفک کردن مستقلانه قوای سه‌گانه دولت از یکدیگر نیست؛ اگرچه این سه قوه از هم تفکیک می‌شوند. درواقع مونتسکیو به دنبال تقسیم قدرت و ناکارآمد نمودن آن نیست، او خوب می‌داند تفکیک استقلالی قوا نتیجه‌ای جز تقلیل قدرت دولت و تضعیف حکومت نخواهد داشت. مقصود وی از تفکیک قوا نه تقسیم قدرت، بلکه توزیع قدرت سیاسی است. یعنی قدرت به اندازه و زیاد هم باشد، ولی یکجا تمرکز نیابد. به تعبیر جرمی بنتام: «پول و قدرت مانند کود است، اگر یکجا در زمین ریخته شود، باعث می‌شود گیاه بسوزد؛ ولی اگر در کل زمین پخش شود، مایه حاصل‌خیزی است» (جرمی بنتام، به

نقل از: عالم: ۱۳۹۲). بنابراین در اساس، این نظریه معادل توزیع قدرت^۱ است، نه تفکیک قوا.^۲ باین حال تئوری حاضر در زبان فارسی با عبارت «تفکیک قوا» شناخته می‌شود. به این ترتیب تئوری تفکیک قوا هنوز موضوعی جذاب و مورد نزاع در بین پژوهش‌گران حوزه علوم سیاسی است و شناخت پیشینه پژوهشی تفکیک قوا و تأثیر آن بر فسادزدایی از نهادهای رسمی قدرت اهمیت دارد.

نظریه تفکیک قوا و کاربست آن در ساختار سیاسی کشورها، همچنین نتایج و کارکردهای آن و جوانب پیدا و پنهان دیگر این تئوری مورد مطالعات بسیاری قرار گرفته است. پژوهش حاضر به اقتضای بحث، برخی از این پژوهش‌ها را مورد مطالعه قرار داده است. باین حال در مقاله حاضر تئوری تفکیک قوا از منظری اخلاقی و با مراجعه مستقیم به کتاب روح القوانين اثر مونتسکیو مورد مطالعه قرار گرفته که پژوهشی بی‌سابقه نظر به مطالعات پیشین است.

ردیف	عنوان	پژوهشگر	سال چاپ	هدف پژوهش
۱	نظریه تفکیک قوا و سازماندهی قدرت سیاسی نزد دولت	محمد طباطبایی	۱۳۹۶	این مقاله به علل و میزان دوری و نزدیکی اشکال سه‌گانه اختلاط قوا، تفکیک کامل و نسبی قوا از اصول شناخته‌شده دموکراسی می‌پردازد. از این نگاه اجرای حقیقی و کامل اصل «نظارت و توازن» میان قوای سه‌گانه، باعث محدودیت بیشتر قدرت و تعاملات سازنده‌تری می‌شود؛ به‌طوری‌که فقط در رژیم منعطف مشارکت قوا، شاهد ایجاد بهینه «تعادل قدرت» و «توازن دموکراتیک» از طریق تفکیک نسبی قوا هستیم.

1. distribution of power.

2. separation of power.

ردیف	عنوان	پژوهشگر	سال چاپ	هدف پژوهش
۲	اندیشه‌های فکری اصل تفکیک قوا، اهمیت و دسته‌بندی نظام‌های سیاسی بر پایه تفکیک قوا	پرویز علوی و نادعلی صادقی	۱۳۸۹	این مقاله به ریشه‌های تئوریک و اجتماعی نظریه تفکیک قوا می‌پردازد. به عبارتی به این نکته توجه می‌شود که چه ضرورت اجتماعی منجر به ظهور این تئوری و کاربرست آن در نظام سیاسی شده است. پژوهش اهتمام بیشتری به برداشت اندیشمندان شیعی در باب این تئوری و چگونگی کاربرست آن در نظام سیاسی ایران دارد.
۳	بررسی نظریه تفکیک قوا در جمهوری اسلامی با نگاهی به رابطه ولایت فقیه با تفکیک قوا	علی شیعیه‌علی و وحید زارع	۱۳۹۶	نوشته به بررسی ماهیت نظریه تفکیک قوا و تحلیل برخی از مهم‌ترین موارد تداخل ظاهری اختیارات قوای سه‌گانه و نظریات شورای نگهبان می‌پردازد. از این نگاه اصل تفکیک قوا در چارچوب قوانین جمهوری اسلامی بیشتر برای سازگار کردن قوای سه‌گانه به کار می‌رود. به عبارتی با توجه به ساختار حکومتی ایران و حضور نهاد ولایت فقیه و اقتدار کامل این نهاد بر روی همه ارکان قدرت، برداشت مدرن از نظریه تفکیک قوا نمی‌تواند پذیرفته شود.

ردیف	عنوان	پژوهشگر	سال چاپ	هدف پژوهش
۴	تفکیک قوا در نظام سیاسی اسلام و جمهوری اسلامی ایران	حسین جوان آراسته	۱۳۹۵	موضوع پژوهش، بررسی موضع نظام جمهوری اسلامی ایران درباره تفکیک قواست. نویسنده این سؤال را مطرح می‌کند: آیا تفکیک قوا در نظام سیاسی اسلام به رسمیت شناخته شده است؟ به زعم محقق هرچند جمهوری اسلامی ایران تفکیک قوا را به رسمیت شناخته، ولی آن را متناسب با مبانی خود بومی‌سازی کرده است. از این نگاه تفکیک قوای به رسمیت شناخته شده در اصل ۵۷ قانون اساسی با نگرش فقه سیاسی اسلام انطباق دارد و منطق حاکم بر تفکیک قوای غرب نتوانسته است خود را بر اندیشه تفکیک قوای جمهوری اسلامی تحمیل کند.

جدول ۱. پژوهش‌های پیشین

۳. ادبیات تحقیق

۳.۱. اخلاق ساختاری

اخلاق ساختاری متفاوت از اخلاق فردی است. اخلاق فردی کنشی آگاهانه و ارادی توسط فاعل مختار است؛ مانند پرهیز از دروغ؛ اما اخلاق ساختاری در ضمیر فاعل مختار نهادینه گردیده و در ناخودآگاه فرد به ارزش تبدیل شده است. به این ترتیب رفتار اجتماعی فرد (فاعل مختار) براساس این ارزش نهادینه در

ناخودآگاه وی تنظیم می‌گردد. تئوری تفکیک قوا دارای بعد مهم اخلاق ساختاری است که می‌تواند به فسادزدایی از نهاد رسمی منتهی گردد. یک مسئله مهم در پژوهش حاضر رفع ابهام از بُعد اخلاقی تئوری تفکیک قواست. این ابهام در اتکای اخلاق بر مکاتب و ادیان مختلف است. هرکس براساس مکتب و نوع جهان‌بینی خویش اخلاق را به گونه‌ای تعریف کرده؛ به‌عنوان مثال اخلاق هندویسم با معنای اخلاق عرفا متفاوت است یا تعریف اخلاق از دیدگاه کانت با معنای اخلاق از دیدگاه راسل فرق می‌کند. اما به‌طور کلی کارهایی که اخلاقی نامگذاری می‌شوند قابل ستایش و تحسین‌اند، مانند حق‌شناسی، عفو و گذشت (مطهری، ۱۳۷۲: ۳۳). زرتشت نخستین کسی است که به ارزش‌های والای اخلاقی اندیشیده و به زبان آسمانی درباره آنها سخن گفته است. دین زرتشت بر سه پایه استوار است: پندار نیک، گفتار نیک و کردار نیک و هر زرتشتی موظف است که وجود خود را به این سه صفت بیاراید (الماسی، ۱۳۹۱: ۱۱۸). اما اشتراک اخلاق ساختاری و اخلاق فردی، آزادی کنش‌گر اجتماعی در عمل اخلاقی یا غیراخلاقی است. وقتی که کنش‌گر سیاسی صاحب قدرت است، عمل اجتماعی وی از تأثیرگذاری قوی برخوردار است و نقطه فسادزایی قدرت همین‌جاست. در باب اینکه چرا قدرت فسادآور است، دلایل متعددی اقامه شده است. برای مثال برخی معتقدند سنخ روانی افرادی که به حوزه سیاست وارد می‌شوند، عاملی برای فساد قدرت است: «... چه تیپ آدم‌هایی سرشان برای عالم سیاست درد می‌کند؟ کسانی که ... برون‌گرا هستند ... درواقع عالم سیاست میدان یک‌تازی افرادی است که فعال و برون‌گرا هستند. این افراد ویژگی‌هایی دارند که نمی‌توان از لحاظ اخلاقی به آنها اعتماد کرد؛ آنها مستعد فساد اخلاقی هستند. حالا چرا افرادی که به لحاظ روانشناختی فعال و برون‌گرا هستند کمتر اخلاقی‌اند؟ برای این امر علل مختلفی ذکر شده است. یک عامل که از آن به "قائده حمل بر

احسن" معروف است، می‌گوید افرادی که برون‌گرا هستند، از لحاظ روانشناسی کمتر می‌توانند اعمال دیگران را به بهترین وجه تبیین کنند. این‌گونه افراد معمولاً عمل دیگران را با وجوه کمتر خوب تبیین می‌کنند. عامل دوم آن است که در عالم سیاست با افرادی سروکار دارید که با روان‌شناختی خاصی وارد آن شده‌اند. اما عامل سوم هم آن بود که گفته‌اند در عالم سیاست پدیده‌هایی وجود دارد که در زندگی خصوصی وجود ندارند. به این جهت در عالم سیاست، فساد بیشتر است» (ملکیان، ۱۳۸۷).

علت دیگری که برای فساد قدرت مطرح می‌شود، بحث هوشمندی است. به تعبیر ابن‌خلدون صاحبان هوش سرشار در صورت قبضه قدرت، هم تکالیف بیشتری بر مردم تحمیل می‌کنند و هم مطالبه بیشتری از مردم دارند که در هر دو صورت چیزی طلب می‌شود که بسیار بیشتر از طاقت آنان است. ابن‌خلدون برای این موضوع، امارت زیاده‌ن ابيه بر بصره در زمان خلافت عمر را مثال می‌زند. به گفته وی عمر، زیاد را از امارت بصره خلع کرد؛ چون «هوش سرشار وی منجر به فساد در حکومتش شده بود» (ابن‌خلدون، ۱۳۷۴: ۲۱۱). شاید علت اینکه هوش سرشار منجر به فساد در قدرت می‌شود، این باشد که نخبگان از موضعی برتر دیگران را می‌بینند و نمی‌توانند پذیرای ضعف باشند. این صفت اندک‌اندک به سمت نادیده گرفتن دیگران و به تبع ظلم به آنها سوق پیدا می‌کند. اما چگونه می‌توان دلایل فردی وقوع فساد در قدرت را تقلیل داد؟ احتمالاً نهادینه شدن اخلاق ساختاری در تاروپود نهادهای رسمی می‌تواند راهکاری برای غلبه بر زمینه‌های فردی فساد در قدرت باشد. اگر قدرت بر اخلاق فردی متکی گردد، به فساد خواهد گرایید و ایجاد اخلاق ساختاری، راهی مهم برای جلوگیری از فساد نهادهای رسمی قدرت است.

تداخل اختیارات و وظایف قوای سه‌گانه و رویارویی قوای سه‌گانه در برخی امور حاکمیتی دیگر، زمینه ساختاری فساد در نهادهای رسمی است. بنابراین تقلیل

واگرایی قوای سه‌گانه و تقویت همگرایی و توانمندسازی نهادهای حاکمیتی با تکیه بر اخلاق ساختاری از اهمیت برخوردار است.

تقلیل فساد با زمینه‌های فردی و ساختاری به شرح بالا بدون توجه به مفهوم بنیانی آزادی و امنیت و قانون نهادی دشوار است؛ بنابراین در ادبیات پژوهش ابتدا چالش فساد در نهادهای رسمی در ایران تبیین می‌گردد، سپس سه بُعد مهم تئوری تفکیک قوا در بستر اخلاق ساختاری ایضاح می‌شود.

نهادهای رسمی در ایران و چالشی به نام فساد

فساد عبارت است از سوءاستفاده از موقعیت قدرت و منابع عمومی با هدف کسب نفع شخصی (راغفر، ۱۳۸۳: ۴۲۶). نمی‌توان با موعظه و دعوت مردم به اینکه کمتر خودخواه باشند به مبارزه با فساد پرداخت. فساد از ساختارهای سیاسی ضعیف و مستبد تغذیه می‌کند؛ بنابراین بررسی جنبه‌های سیاسی فساد، درواقع بررسی چگونگی کارکرد نهادهای سیاسی برای برقراری توازن بین هدف‌های متضاد و متعارض افراد و گروه‌های گوناگون جامعه است. اگرچه فساد به‌صورت دادوستدهای اقتصادی جلوه‌گر می‌شود، چنانچه نهادهای سیاسی کنترل‌های لازم را اعمال می‌کردند، بروز نمی‌کرد. ازاین‌رو فساد، منعکس‌کننده شکست و نقص در بازارهای اقتصادی و سیاسی نیز هست (همان: ۴۲۷). به‌این‌ترتیب فساد عامل نابسامانی نیست؛ بلکه معلول آن است. به‌نظر می‌رسد فساد محصول نبود توازن بین فرایندهای کسب قدرت سیاسی و حقوق شهروندان در کنترل استفاده از آن قدرت می‌باشد.

کلیتگارد معادله معروفی برای تعریف فساد ارائه می‌کند (kelitgaard, 1988: 75):

فساد = انحصار + تشخیص مصلحت - پاسخ‌گویی

قوانین، رویه‌ها، تلقی‌ها، نظام‌های هنجاری، سیستم‌های مراقبت و کنترل و نظام مجازات در مورد فساد در جوامع توسعه‌یافته واضح و از شفافیت برخوردار است؛

این در حالی است که در کشورهای در حال توسعه، همه چیز در هاله‌ای از ابهام است. از سال ۱۹۹۵، سازمان شفافیت بین‌الملل «شاخص تشخیص فساد» (CPI) را براساس معیارهای یکسان برای رده‌بندی کشورهای مختلف از نظر سلامت و فساد مالی و اداری در هر سال تدوین و منتشر کرده است. در گزارش سال ۲۰۱۸، کشور نیوزلند همراه با دانمارک با شاخص عددی ۸۹ و ۸۸ از ۱۰۰، دارای کمترین میزان فساد دانسته شده‌اند و کشورهای سوریه و سودان جنوبی و سومالی، با شاخص‌های عددی ۱۴ و ۱۲ و ۹ از ۱۰۰، در پایین‌ترین رده قرار دارند. این گزارش برای ایران ۳۰ را محاسبه کرده است (www.transparency.org). مهم‌ترین پارامتری که در بررسی فساد توسط سازمان شفافیت بین‌الملل مورد ارزیابی قرار می‌گیرد، پرداخت رشوه است. به اعتقاد کارشناسان اقتصادی، پرداخت رشوه باعث می‌شود روند کار از حالت عادی و کارشناسی خارج و به انحراف کشیده شود و بسته به نوع و میزان رشوه، افراد یا شرکت‌های بی‌کفایت، کار را در دست گیرند.

فساد برآمده از نهادهای رسمی در ایران یک آسیب دیرپای تاریخی است. داستان دیرینه مردان قدرتمندی که (به‌تنهایی یا همراه خانواده) به فرمان شاه نابود شدند، تاریخ هول‌آوری از فساد سیاسی در تاریخ استبداد شاهی در ایران است. از آنجاکه تلقی شاه سایه خدا بر روی زمین بود و به‌هیچ‌روی در برابر افراد و طبقات جامعه، با هر مایه از فضل و اعتبار و ثروت، ناچار به پاسخگویی نبود، بر جان و مال رعیت دستی گشاده داشت (فساد مالی). آنگاه که فرمانروا خود مظهر دولت و مستقل از جامعه باشد، هیچ حقی مستقل از او وجود ندارد. منابع تاریخ ایران آکنده از نمونه‌های بی‌شمار ناامنی مال و جان است. بسیاری از مقامات مهم مملکت بی‌هیچ تشریفات قانونی و محروم از هر نوع دادخواهی کشته شدند یا اموالشان مصادره شد و این فساد سیاسی بر نظام شاهی حاکم بود. آصف‌الدوله حاکم خراسان در زمان

ناصرالدین شاه که بیدادش سبب شورش عظیم مردم شد، از حکومت خلع شد. این مرد بسیار توانگر از بیم مصادره اموالش به وسیله شاه، خود را به جنون زد. بعد از مرگ آصف‌الدوله، امین‌السلطان اموالش را مهر و موم کرد و حتی کفنی که وی برای خود تدارک دیده بود، در خزانه ماند. ناظم‌الدوله که در آن زمان ثروتمندترین فرمانده ارتش بود، از بیم چنین سرنوشتی تمام اموال خود را وقف کرد. مخبرالسلطنه هدایت می‌گوید از آنجا که بخش عمده ثروت گردآورده این مقامات خود حاصل غارت بود، لذا مصادره آن نیز تکمیل حلقه غارت به وسیله غارتگری ستمگرتر محسوب می‌شود. فروش مقامات و استانداری‌ها و اشخاص از جانب شاه از جلوه‌های این فساد سیاسی و مالی در دوران قاجار است. پادشاه (فتحعلی شاه قاجار) حتی نوکرهای دربار و اعیان دولت را به یکدیگر می‌فروخت و مال و جان چنان‌که مصطلح متملقین بوده است، از متعلقات و مملکات حق شاهنشاه محسوب می‌شد (امین‌الدوله، ۱۳۷۰: ۶).

پایه‌گذار نظام مالیاتی در ایران، فساد را در ایران اوایل قرن بیستم چنین تفسیر می‌کند: «در ایران هر صاحب‌منصب دولتی مبالغی از بیت‌المال یا سرمایه عمومی را در مالکیت و تصرف خود دارد و آزادانه می‌تواند هر کاری بخواهد با آن انجام دهد، بدون اینکه امید به بازخواست و محاکمه کشاندن وی وجود داشته باشد. محاکم عدلیه در ایران ناظر بر تمایلات مجرمانه نیست. بخش مهمی از تشکیلات گسترده شاهانه را مقامات دولتی اختلاس‌کننده و سوءاستفاده‌کننده تشکیل می‌دهند؛ کسانی که از رنج و مصیبت میلیون‌ها زارع و ایلیاتی‌های ناآگاه، خود را پرورده و ایام را به خوشی گذران کرده‌اند» (شوستر، ۱۳۶۳: ۲۹۴).

به‌طور کلی در تاریخ ایران چالش دامنه‌داری بین نهاد وزارت و نهاد سلطنت وجود داشته که موضوع چالش نیز فساد از سوی نظام سلطنت، و مبارزه و ستیز با آن از

سوی نهاد وزارت بوده است. وقتی که قائم مقام فراهانی به شاه وقت (محمدشاه قاجار) تأکید می‌کند که «حساب جیب مبارک باید معلوم باشد»، هم می‌خواهد فساد مالی حاکمیت را درمان نماید و هم با توسعه چتر نظارتی بر دربار، فساد سیاسی نظام حاکم را چاره‌ای بنماید. البته هشتاد سال پس از مرگ قائم مقام نهاد مجلس با تصویب بودجه دربار، حساب جیب مبارک را به صورت نهادی و قانونی تعیین کرد. فساد مالی و سیاسی در دستگاه حاکمه ایران در اواخر قرن ۱۹ زبازد اروپاییان بود. لرد کرزن می‌گوید: «سرمایه‌داران اروپایی برای گرفتن امتیازات، مانند مور و ملخ به تهران هجوم آوردند. شاه حاضر است موافقت کند؛ چون که مبلغ کلی به حساب شاه داده می‌شود» (نصر، ۱۳۶۳: ۸۶).

در این مسابقه هول‌آور فساد به مصداق کلام معصوم (ع) که: «الناس علی دین ملوکهم» مدیران و افسران رده میانی نیز با نظام اندیشه مبتنی بر غارت، فرماندهی می‌نمودند. «محمدخان سردار ایروانی و از همشهری‌های حاجی میرزا آقاسی که منصب امیرتومانی و حکومت عراق را داشت، همه ساله صورت لشکر را به تهران می‌فرستاد و مواجب آنان را می‌گرفت؛ اما به سربازان نم‌پس نمی‌داد و به‌زور از آنان قبض رسید دریافت می‌کرد» (آدمیت، ۱۳۶۲: ۱۱۴). سرهنگانی بودند که بدون داشتن ابواب جمعی، مواجب و پوشاک سربازان را می‌گرفتند (همان: ۱۴۲). نویسنده مذکور از قول سفیر بریتانیا چنین نقل می‌کند: «امیرکبیر سخت مشغول اصلاح خطاهای دولت زمان محمدشاه است. امیر خودش نمونه‌ای چند از نادرستی‌های رایج برشمرد، از جمله اینکه سرهنگان حقوق فوج‌هایی می‌گرفتند که اصلاً وجود خارجی نداشتند. گارد خاصه سلطنتی که در زمان فتحعلی شاه از ششصد سوار نظام کارآموده تشکیل می‌یافت، اخیراً عده آنان روی کاغذ چهار هزار نفر ثبت گردیده و به حقیقت سیصد نفر نبودند. در دستگاه دیوان جمع زیادی هستند که بدون آگاهی شاه مرحوم، فرمان به نام آنان صادر گردیده و مواجب هنگفتی را گرفتند» (همان).

براساس اسناد و مدارک و طبق گفته سلیمان بهبودی، خدمتگذار رضا پهلوی، وی در سال‌های آغازین حکومت در میدان حسن‌آباد منزلی محقر داشت؛ ولی در کمتر از دو دهه، ۴۴ هزار سند مالکیت صاحب گردید. در زمان هویدا فساد به گسترده‌ترین وجه، باب بود. از سال ۱۳۵۰ تا ۱۳۵۷ خورشیدی، تنها در قسمت تحقیق بازرسی ۳۷۵۰ پرونده سوءاستفاده کلان تشکیل شد که عموماً به دادگستری ارجاع شد؛ اما این پرونده‌ها نیز به فرمان نخست‌وزیر خطاب به وزیر دادگستری بایگانی می‌شد (همدمی، ۱۳۸۳: ۶۶).

۳.۲. آزادی نهادی

آزادی نهادی متفاوت از آزادی فردی است. در مقوله آزادی نهادی، نهادهای حاکمیتی آزادی نقد را به رسمیت شناخته و نقدکنندگان را مادام که در چارچوب قانون به نقد بپردازند، مشمول تنبیه و محرومیت قرار نمی‌دهند.

مونتسکیو در نگاه فلسفی خود، در پی پاسخ به این پرسش‌هاست: «کدام نهادهای حکومتی به بهترین شکل ممکن، ضامن اجرای آزادی شخصی افراد جامعه هستند؟ چگونه چینش نهادی می‌توان ترتیب داد تا از استبداد و خودکامگی‌ها مصون ماند؟». از این نگاه وقتی یک فرد دارای قدرت است، میل و گرایش طبیعی او به سوءاستفاده از آن است و برای اینکه چنین وضعی پیش نیاید، باید قدرت را تقسیم کرد و هر بخشی را به ارگانی سپرد تا قدرت، قدرت را مهار کند؛ به گونه‌ای که سه قوه حکومتی یکدیگر را محدود و خنثی سازند. مفروض انسان‌شناختی این دیدگاه عدم امکان وجود انسانی است که بتواند در برابر تجمیع قدرت مادی این جهان ثابت‌قدم بوده و منحرف نشود. اینکه مونتسکیو در تدوین نظریه تفکیک قوا آزادی را غایت عمل یک ساختار حکومتی خوب می‌داند، پژوهشگر را به سمت طرح این سؤال می‌کشاند که مونتسکیو چه چیزی نمی‌خواسته است که خواستار آزادی بوده است؟

به عبارتی این آزادی که مونتسکیو آن را غایت عمل سیاسی می‌داند، در مقابل چه چیزی قرار می‌گیرد؟ مونتسکیو می‌گوید: «آزادی مبین این آرامش خاطر است که فرد با اعتقاد به آن در امان است و مورد ظلم و ستم واقع نمی‌شود» (مونتسکیو، ۱۳۷۸: ج ۱، ص ۱۳۰). همچنین اگر به زمانه و زمینه سیاسی مونتسکیو، یعنی دوران استبداد مطلق لویی چهاردهم و لویی پانزدهم، توجهی هرچند مختصر گردد، روشن می‌شود که مقصود مونتسکیو از خواستن آزادی، نخواستن استبداد است؛ استبدادی که به قول وی مبتنی بر ترس و وحشت تبعه مملکت است و نتیجه آن چیزی نیست، مگر ظلم و فساد. از نگاه مونتسکیو فساد و ظلم نتیجه حکومت استبدادی است که در آن قدرت حکومت توزیع نشده و یکجا در دستان یک شخص یا یک گروه خاص باقی می‌ماند. یعنی یک نفر یا عده‌ای از قدرت و مواهب آن برخوردارند و بقیه از آن محروم؛ یکی یا گروهی آزادند هر کاری انجام دهند و بقیه آزاد نیستند و دربند حکومت استبدادی‌اند.

امربه معروف و نهی‌ازمنکر در اسلام، پادزهری کارآمد در مواجهه با طبیعت استبدادی نهاد قدرت است که فقط با باور به اصل آزادی امربه معروف و نهی‌ازمنکر امکان تحقق دارد. جالب آنکه در اجتماع اسلامی چند قرن پیش نیز نگاه به مقوله امربه معروف نگاهی نهادی بوده؛ لذا نهاد حسبه برای تضمین اعمال آن پیش‌بینی شده است. نهاد حسبه «همان امربه معروفی است که آن معروف ترک شده و نهی‌ازمنکری است که آن منکر آشکار شده است» (ماوردی، ۱۴۱۰ق: ۳۹). نهاد حسبه به روایت تاریخ یکی از تأسیسات سیاسی مذهبی مردم‌نهاد مسلمانان بود که عمدتاً مستقل از حکومت‌ها و بی‌توجه به آلودشد آنها با استعانت از ابزارهای دینی و اخلاقی به تنظیم روابط اجتماعی مردم می‌پرداخت. چنان‌که ماوردی هم روی آن تأکید دارد،

عصاره نهاد حربه را آزادی در امر به معروف و نهی از منکر تشکیل می‌داد. (بادکوبه هزاهه، ۱۳۸۰: شماره ۷).^۱

موضوع دیگر که اهمیت آزادی نهادی در اصل تفکیک قوا را روشن و مستدل می‌سازد، وجود استعدادها و تخصص‌های گوناگون و متنوع است که خواه‌ناخواه در بین اقشار مختلف جامعه وجود دارد و همچنین آزادی آنها در انتخاب حرف است که اگر از آن به‌نحو صحیح و دقیق استفاده شود و افراد به تناسب استعداد و تخصص خود به کارهای مناسب گمارده شوند، جامعه از رشد سریع‌تر و پیشرفت بیشتر برخوردار خواهد شد. این تفکیک قواست که به بهترین وجه ممکن می‌تواند تخصص‌های گوناگون را به‌نحو صحیح، هدایت و سازماندهی کند و افراد را به تناسب شایستگی‌هایشان، برای انجام کارها جذب نماید (دالاکامپانی، ۱۳۸۰: ۵). مهم‌ترین دستاورد آن همان تمهید شرایطی ساختاری برای جلوگیری از استبداد به‌عنوان سنگ‌بنای فساد قدرت است.

اصل تفکیک قوا اساس آزادی برای تأسیس حکومت مردمی و دموکراسی و حفظ آن می‌باشد و از رشد استبداد و خودمحوری و سوءاستفاده و فساد قدرت پیشگیری می‌نماید. از طرف دیگر اعمال و رفتار حاکمان را بر مبنای قواعد حقوقی محدود خواهد ساخت (Douverger, 1966: 205). اساس این نظریه بر این فکر استوار است که خطر بزرگ و جدی برای حقوق و آزادی‌های افراد، از ناحیه قدرت

۱. البته ممکن است تشبیه سامانه سیاسی مبتنی بر تفکیک قوا با نهاد امر به معروف و نهی از منکر خالی از اشکال نباشد؛ درست است که غایت هر دو نهاد تقلیل فساد و اقامه عدل در جامعه است، ولی جهت و عملکرد این دو یکی نیست. در امر به معروف این وجدان اخلاقی و دینی مردم است که مخاطب قرار می‌گیرد و به تبع اگر تحولی هم بناست رخ دهد، با اراده و اختیار و انتخاب فرد صورت می‌گیرد و این خود شخص است که تصمیم می‌گیرد، عامل به امری معروف و دوری‌کننده از امری منکر باشد. به عبارت دیگر در اینجا این عاملیت انسان است که جهت امور را معین می‌کند؛ در حالی که در تفکیک قوا این وجدان اخلاقی افراد نیست که لمس می‌شود، در اینجا ثواب و عقاب عمل انسانی امری بلاوجه است و اصلاً مسئله‌ای که در اینجا مطرح می‌شود، با اختیار و انتخاب انسان نسبتی ندارد. در تفکیک قوا عامل ساختاری و نهادی است که از وقوع منکر جلوگیری می‌کند.

متمرکز، یعنی استبداد و خودکامگی است و اساسی‌ترین سازوکار حکومتی برای جلوگیری از این خطر، تفکیک قواست. به باور مونتسکیو تقلیل و مهار فساد در دولت و جامعه مستلزم آن است که قدرت سیاسی میان سه قوه توزیع شود (Prakash, 2000: 17). بنابراین ... اگر قدرت حکومت را بین اجزای مختلف (قوای سه‌گانه) تقسیم کنیم به‌طوری‌که هریک، کارویژه‌ای انجام دهند و در امور مربوط به قوای دیگر مداخله نکنند، فساد قدرت، حکومت را تهدید نمی‌کند (W. Merrill, 1991: 123). به گفته مونتسکیو آزادی فقط در یک دولت معتدل یافت می‌شود، یعنی در جایی که چینش نهادی اشیا از سوءاستعمال قدرت جلوگیری می‌کند (مونتسکیو، ۱۳۹۱: ج ۱، ص ۲۸۴-۲۹۵) و اینکه آزادی سیاسی افراد باید نه تنها در رابطه با قانون اساسی ملاحظه شود، یعنی در جایی که آزادی از گذر یک تفکیک معین قوای سه‌گانه شکل گرفته است؛ بلکه باید در رابطه با خود شهروندان در نظر گرفته شود، یعنی در جایی که آزادی بنیان امنیت است (همان: ۴۳۳-۴۳۵). بنابراین آزادی هم به ساختار نهادی قانون اساسی منتج می‌شود و هم به آسودگی خاطر افراد که از احساس امنیت فردی در قبال نفوس و اموالشان برمی‌آید.

آنچه ذیل تئوری تفکیک قوا در عالم سیاست تمهید می‌شود، عبارت است از سازماندهی و تشکیل یک نهاد که فراتر از اختیار و انتخاب انسان قرار دارد. این نهاد مستقل از عمل انسان‌هاست و درعین‌حال به عمل انسان‌ها جهت می‌دهد. تفکیک قوا تمهید ساختاری است که قدرت را با قدرت خنثی می‌کند، بدون اینکه بار آن صرفاً بر دوش غایات اخلاقی - دینی انسان باشد؛ ولی می‌تواند نتایجی اخلاقی داشته باشد که می‌توان به تسامح آن را «اخلاقی ساختاری» نامید.

۳.۳. امنیت نهادی

امنیت نهادی ناظر به وجود امنیت برای نهادهای رسمی برای کنترل قانونی یکدیگر و همچنین امنیت نقد نهادهای رسمی و حقوقی توسط اشخاص حقیقی و

شهروندان است. نهادی بودن امنیت به این مفهوم است که عدم ایجاد ترس برای نقدکنندگان در ساختار تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی نهادهای رسمی باید نهادینه شده باشد. برای مثال توزیع نهادی قدرت منجر به کنترل قوه اجرایی توسط رئیس‌جمهور یا پادشاه و کنترل قوه قانونگذاری توسط پارلمان است. نتیجه این تمایز کارکردی عبارت است از شکل‌گیری سیستمی از کنترل و موازنه قدرت سیاسی. چنانچه به شرایط شکل‌گیری این اصل سیاسی رجوع شود، روشن می‌گردد که توازن قدرت بین دو قوه محصول تلاش صنوف و گروه‌های اجتماعی برای شنیده شدن صدای آنان توسط نهاد رسمی قدرت است و این صدا مادامی شنیده می‌شود که امنیت برای صاحب صدا وجود داشته باشد. شنیده شدن صدا از وقوع شورش و انقلاب جلوگیری می‌کند. کارکرد تریبون «پلبی» در روم باستان مثال مناسب این وضعیت است. جامعه روم باستان به دو طبقه عمده تقسیم می‌شد: پاتریسین‌ها یعنی بزرگان و پلبی‌ها یعنی توده مردم؛ تمام مشاغل مهم مانند سنا، کنسولی، پرایتوری یا قضاوت در دست پاتریسین‌ها بود. پلبی‌ها فقط گوشت دم توپ بودند. هروقت حمله‌ای صورت می‌گرفت، ثروتمندان به کناری می‌خزیدند و پلبی‌ها را برای مبارزه با دشمن به جلو می‌فرستادند. پلبی‌ها از همین حربه استفاده می‌کردند و امتیازاتی به دست می‌آوردند، از جمله این امتیازات، تریبونی بود که نماینده آنها از طریق آن می‌توانست خواسته‌های آنها را اعلام و در پاره‌ای امور به قضاوت بنشینند. این تریبون از مصونیت کامل برخوردار بود. اما پلبی‌ها هرگز نتوانستند به قدرت سیاسی دست یابند و دلخوشی آنها به تریبون خود بود و این درواقع به نفع پاتریسین‌ها بود؛ زیرا این دلخوشی مانع شورش و انقلاب آنها می‌شد و مانند روزنه اطمینان از وقوع حوادث ناگوار جلوگیری می‌کرد (دورانت، ۱۳۸۹: ۲۹). از این جهت می‌توان گفت از طریق تفکیک قوا اقشار مختلف اجتماعی از امنیت لازم برای انعکاس خواسته‌های خود

برخوردارند و جامعه درگیر بی‌ثباتی و آشوب نمی‌شود. چنانچه تجربه یونان باستان که شکلی از تفکیک قوا را تجربه نمود، نشان می‌دهد بسیاری از مردم همین‌که مجالی برای بروز خود داشته باشند، به نحوی گسترده از مسیرهایی که به آشوب و خشونت منجر می‌شود، پرهیز می‌کنند.

آنچه امنیت را به یک ضرورت تبدیل می‌سازد، تمهید اقداماتی برای محدود کردن قدرت است؛ زیرا ترس از دست دادن قدرت است که خودکامه را به سمت فساد قدرت و نهادی کردن ظلم سوق می‌دهد. به گفته جان اشتاین بک: «این قدرت نیست که فسادآور است، بلکه این ترس از دست دادن قدرت است که فساد می‌آورد» (بک، ۱۳۶۳: ۹۸). طبیعی است وقتی کسی عمری از مواهب قدرت برخوردار بوده، و در این مسیر دشمنان زیادی یافته است، نمی‌تواند نظاره‌گر تحرکاتی باشد که به‌زعم خودش می‌تواند قدرت را از وی پس بگیرد؛ زیرا از دست دادن قدرت همانا و نابودی وی نیز همانا. از این جهت است که ترس از دست دادن قدرت و تلاش خودکامه برای نگهداشتن آن، ظلم گسترده‌ای را تمهید می‌کند. برای مثال در جریان تغییر نظام آپارتاید در آفریقای جنوبی، سفیدهایی که با فشارهای فزاینده داخلی و بین‌المللی مواجه بودند، تا تضمین‌های سفت و سخت از ماندلا مبنی بر عدم تعقیب آنها در دوره پس از آپارتاید نگرفتند، حاضر به آزادی وی نشدند. به نظر می‌رسد این ترس آنها از خشم مردمی که بر آنها حاکم بودند، آنها را به ظلم و فساد بیشتری می‌کشاند. اما این به معنای آن نیست که لزوماً ترس از دست دادن قدرت منجر به فساد می‌شود؛ بلکه در جریان حصول به قدرت ظلم و فساد به‌صورت نهادی آغاز شده است و ترس از دست دادن آن، فقط شیوه‌های آن را هولناک‌تر و دامنه آن را گسترده‌تر می‌کند.

۳.۴. قانون نهادی

قانون نهادی درواقع هم اساس ایجاد نهادهای رسمی است و هم باوری نهادینه است که توسط نهادهای رسمی به عمل مبتنی بر قانون تبدیل می‌گردد. نگاه بدبینانه

هابز به ذات انسان^۱ از سویی و فسادآور بودن قدرت از دیدگاه لرد اکتون نقشی مهم در ایجاد یک میثاق ملی به نام قانون داشته است. ماکیاولی همانند هابز به کنترل جامعه باور داشت؛ اما مونتسکیو به فساد قدرت و کنترل قدرت باورمند بود. اندیشه سیاسی ماکیاولی به تشکیل قدرت مطلقه و اندیشه سیاسی مونتسکیو به تفکیک قوا و کنترل قدرت منجر گردید.

هم مونتسکیو و هم ماکیاول و بسیاری دیگر از فلاسفه غربی نقطه حرکت خود در جهت وقوف بر قانونمندی‌ها، و آگاهی یافتن از ماهیت اشیا و ماهیت روابط انسانی و خاصه ماهیت خود انسان را بر مطالعه تاریخ بنا نهادند. از این رو نقطه اشتراک مسلم بین مونتسکیو و ماکیاولی، اینکه هر دو علاقه‌ای وافر به تاریخ امپراتوری روم داشتند. آنها به مقتضای رویکرد فکری خود دلایلی چند برای علل قوام و زوال امپراتوری روم ارائه دادند. دو نقطه اشتراک بین آنها این بود که هر دو علت قدرت و قوام امپراتوری روم را وجود نهادهای کارآمد و ترتیبات قانونی می‌دانستند و علت زوال را به فساد قدرت و شرایط آن مربوط می‌دانستند. به عبارت دیگر این دو اندیشمند در برابر این پیش‌فرض که با صراحت در زبان لرد اکتون آمده است: «قدرت فسادآور است و قدرت مطلق فسادآورتر» (مطهرنیا، ۱۳۶۸: ۲۰۱) و همچنین پیش‌فرض «شرور و غیرقابل اعتماد بودن ماهیت انسانی» در جهت حصول به امنیت به دو نتیجه متفاوت می‌رسند. در حالی که هر دو معتقد به کنترل خارجی‌اند، نه وجدانی، ماکیاولی برای جلوگیری از طغیان و فساد قدرت افراد به قدرت فائقه پادشاه یا استبداد می‌رسد. ماکیاولی قانون وقوع فساد را جامعه‌ای می‌داند که میل به شر و فساد دارد؛ لذا نهاد قدرت را باید تقویت نمود برای جلوگیری از وقوع شر؛ یعنی انتظار خود را از انسان اجتماعی با توجه به ماهیت شرورش به حداقل می‌رساند و در عوض معتقد به تجهیز و تقویت نهاد

۱. انسان گرگ انسان است.

رسمی قدرت است، که همان نهاد حکومت متمرکز استبدادی است (ماکیاولی، ۱۳۸۹: ۵۶). اما مونتسکیو برخلاف ماکیاولی نظریه تفکیک قوا را به میان می‌کشد، یعنی موازنه و کنترل قدرت به وسیله قدرت و ایجاد نهادهای قانونی برای کنترل یکدیگر. به زبان دیگر می‌توان گفت این دو اندیشمند در مقابل این پیش‌فرض که «نفس قدرت فسادآور است و در عالم سیاست اخلاق رعایت نمی‌شود» به دو سیاستگذاری متباین می‌رسند:

الف) قانون ماکیاولیستی که در حوزه سیاست، نباید اخلاق رعایت شود. ماکیاولی و پیروانش به این نتیجه می‌رسند که چون اخلاق رعایت نمی‌شود، پس نباید رعایت شود. ب) قانون مبتنی بر تفکیک قوا در اندیشه مونتسکیو. مونتسکیو از گزاره «اخلاق رعایت نمی‌شود» به گزاره «می‌توان از گذر تعادل و موازنه» آن را اخلاقی کرد می‌رسد. البته اخلاقی که نتیجه، تأثیر و برون‌داد ساختارها و نهادهاست؛ نه چیزی متعلق اختیار انسان. اینجا سخن از اخلاق ساختاری است، چیزی که مشمول حسن و قبح و عقاب و پاداش عمل انسان نیست.

تمرکز قدرت نیز از نظر نصوص اسلامی ممدوح نیست. جملاتی در نصوص مقدس وجود دارد که صراحتاً بر طغیان قدرت در صورت احساس استغنا دلالت دارد.^۱ یا برای مثال آنهایی که به حکومت می‌رسند، مستبد می‌شوند.^۲ یا اینکه در تورات چهار جمله (پرازش) آمده است: «کسی که مشورت نکند، پشیمان می‌شود. فقر مرگ بزرگ است. آن‌گونه که به دیگران جزا می‌دهی، به تو جزا داده خواهد شد. کسی که به حکومت دست یابد، استبداد پیشه می‌کند».^۳ اشکالی هم که بعضی

۱. «إِنَّ الْإِنْسَانَ لِرَبِّهِ لَكَنَافٍ» (علق: ۷۶).

۲. «مَنْ مَلَكَ اسْتَأْثَرَ» (نهج البلاغه، حکمت ۱۶۰). «اسْتَأْثَرَ» از ریشه «اسْتَنْثَارَ» به معنای استبداد و خودکامگی و انحصارطلبی است.

۳. این حدیث از امام باقر (ع) است که علامه مجلسی در بحارالانوار نقل کرده: «فِي التَّوْرَةِ أَرْبَعَةُ أَسْطُرٍ: مَنْ لَا يَسْتَشِيرُ يَنْدَمُ وَالْفَقْرُ الْمَوْتُ الْأَكْبَرُ وَكَمَا تَذِينُ ثَدَاؤُكُمْ وَمَنْ مَلَكَ اسْتَأْثَرَ».

اندیشمندان اسلامی می‌کنند این است که چرا با وجود بینات و دلایل روشن در نصوص اسلامی،^۱ تئوری سازنده‌ای برای مهار قدرت وجود ندارد. این می‌رساند اگر حرکتی صورت پذیرفته، از اعراض خاموش از دنیا تا اعتراض بالسیف علیه فساد و خودکامگی سلاطین، حرکتی نبوده است که منجر به نهادسازی و تمهید ساختارهایی برای تحدید قدرت باشد و زمینه شکل‌گیری هرگونه قدرت استبدادی را از بین ببرد؛ یعنی ترتیبی داده نشده که به قول فرانسیس بیکن پیش از خود "عصیان" ماده عصیان از بین برود (عالم، ۱۳۹۲: ۵۰-۹۰).

به این ترتیب، وقتی تئوری تفکیک قوا به قانونی نهادی تبدیل می‌گردد، صرفاً به دنبال این نیست که قدرتی تجمیع‌یافته را توزیع نماید، بلکه می‌خواهد بگوید: چه تدبیری می‌توان اندیشید که قدرت اصلاً تجمیع نگردد تا حدی که به فساد و فرازجویی کشیده نشود؟ به عبارت دیگر در این نگاه سطح نظارت از درون و وجدان انسان‌ها به نظارت نهادی و ساختاری منتقل می‌شود.

۵. تئوری تفکیک قوا و اقتدار فائده

مفروض اصلی پژوهش این است که تفکیک قوا اصلی‌ترین راه فسادزدایی از نهادهای رسمی قدرت می‌باشد. اما تفکیک قوا در بستر شکل‌گیری اخلاق ساختاری به فسادزدایی از قدرت و نهاد قدرت منجر می‌گردد. تفکیک قوا متکی بر قانون است و تداوم زمانمند و مکانمند آن منجر به صورت‌بندی قانون نهادی می‌گردد. تفکیک قوا حداقلی از امنیت برای نهادهای محدودکننده قدرت ایجاد می‌نماید و تداوم این وضعیت منجر به شکل‌گیری امنیت نهادی می‌گردد. به همین ترتیب آزادی نهادی نیز شکل می‌گیرد. به عبارت دیگر آزادی نقد و نظارت، و امنیت ناقد و ناظر، و قانونمندی

۱. آیاتی چون «كَيْ لَا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ» (حشر: ۷) به‌صراحت در برابر تمرکز ثروت و قدرت در دست اغنیا و قدرتمندان موضع می‌گیرد.

رفتار ناقد و ناظر، و به همین ترتیب قانونمندی رفتار نهاد موضوع نقد و نظارت، به یک روند تبدیل می گردد. این گونه است که اخلاق ساختاری منتج از تئوری تفکیک قوا شکل می گیرد.

در تبیین نسبت تئوری تفکیک قوا و نهاد کانونی قدرت و همچنین پایه اخلاقی تئوری تفکیک قوا و نقش بی بدیل آن در فسادزدایی از قدرت، رجوع به منازعه اندیشه ای ماکیاولی و مونتسکیو از اهمیت برخوردار است. از درون این منازعه لزوم حفظ حرمت اقتدار فائقه متولد می شود. پیشتر مطرح شد که ماکیاولی از گزاره: چون «عرصه سیاست و قدرت اخلاقی نیست» به گزاره «سیاست نباید اخلاقی باشد» رسید؛ ولی مونتسکیو از این گزاره ناصواب به حکمی صواب تر شیفتم نمود. او معتقد است وقتی قدرت با قدرت خنثی شد، فساد قدرت که نتیجه تمرکز آن است، به حداقل می رسد و مابازای تقلیل فساد، آزادی بیشتر افراد است و این دستاورد مهم مونتسکیو بیانگر وجه اخلاقی و فسادزدای تئوری تفکیک قواست. به این ترتیب کم کردن فساد مساوی بالا رفتن اخلاق است؛ چون تعریف غالب از اخلاق، آن را مساوی فضیلت حد وسط می گیرد؛ مثلاً در عرصه فضایل فردی شجاعت حد وسط جنبه های افراطی و تفریطی جبن و تهور است، یا عفت فضیلتی است که در حد وسط شره و خمود است و در عرصه اجتماعی می توان گفت مهم ترین فضیلت اخلاقی عدالت است که آن را حد وسط ظلم و انظلام تعبیر کرده اند. یعنی ذیل فضیلت عدالت که آن را مادر فضائل ذکر می کنند، از یک سو قدرت، جامعه و سیاست به افراط کشیده نمی شود که به ظلم و فساد بگردد و از سوی دیگر بر اثر بی تحرکی و بی تدبیری فرایندی رو به زوال ندارد که پذیرای ظلمی روزافزون باشد. مسلم است که در هر صورت این شهروندان هستند که در صورت از اعتدال خارج شدن قدرت سیاسی آسیب می بینند. یعنی اگر قدرت به افراط بگراید و حاکم

و حاکمان منافع خود را بر شهروندان و اجتماع ترجیح دهند، چیزی که در اینجا به منصفه ظهور می‌رسد، استبداد و خودکامگی است که با حداکثر تمرکز همراه است. ازسوی دیگر اگر قدرت مستقر نیز با آشوب و فرمان‌ناپذیری جامعه فرایندی رو به زوال طی کند، امنیت از بین می‌رود و قربانیان این ناامنی باز خود مردم هستند. به این ترتیب خودکامگی به عنوان جلوه اجتماعی ظلم وجدان اخلاقی جامعه را جریحه دار می‌کند و اساساً وضعیتی غیر اخلاقی است. به عبارتی در افراط قدرت «آزادی» از بین می‌رود و در نبود قدرت «امنیت» قربانی می‌شود و جالب است که مونتسکیو فکر جنبه تفریطی قدرت را هم کرده و آن هم عبارت است از تمهید شرایطی که ذیل آن جامعه هیچگاه خالی از قدرت و اقتداری فائده نباشد؛ قدرتی که می‌تواند تضمینی برای اعتدال جامعه، جلوگیری از بی‌نظمی و تضمینی برای دموکراسی باشد و آن هم لزوم حفظ حرمت و «تقدس» پادشاه است.

اقتدار فائده در اندیشه سیاسی مونتسکیو از آن پادشاه است. اما هدف محوری که مونتسکیو در کتاب سی‌ویکم روح‌القوانین دنبال می‌کند، عبارت است از تقدس‌زدایی از حکومت پادشاهی؛ این مطلب مبین این مهم است که مونتسکیو مخالف حق الهی شاهان است ولی مقصد وی در جایی که می‌گوید شخصیت پادشاه باید مقدس پنداشته شود، بدین معنا نیست که باید به اقتدار پادشاه به مثابه یک موهبت الهی نگریسته شود (مونتسکیو، ۱۳۹۱: ۳۱۷-۳۲۵). منظور وی فقط این است مردم باید ملاحظه مظهر اقتدار فائده را بکنند و همچنین ملاحظه جایگاه و امتیاز سیاسی وی در مقام بالاترین قدرت اجرایی داشته باشند. مردم باید به اقتدار وی که برآمده از قانون اساسی است، احترام بگذارند؛ نه به جهت اینکه این قدرت ریشه و پایه‌ای قدسی و الهی دارد. واژه احترام را با کلمه sacred بیان می‌کند. به تصریح وی تقدیس پادشاه (اقتدار فائده) منجر به جلوگیری از ستمگری قوه مقننه می‌شود و اینکه اگر پادشاه

«متهم» یا «محاكمه» شود دیگر ... آزادی وجود خارجی نخواهد داشت (همان: ۳۹۳-۳۴۰) و جامعه ملازم فساد است که از همه علیه همه ناشی می شود. مونتسکیو درحالی که مایل و معتقد به مقاومت در برابر پادشاهی است که پا را از گلیم خویش دراز نموده، قائل به حفظ حرمت پادشاه است. نکته آنکه بعضی از سیاحان ایرانی که در دوره پادشاهی فتحعلی شاه از انگلیس دیدن کرده بودند، از اینکه پادشاه انگلیس (در دوره ای که نظام پارلمانی مبتنی بر تفکیک قوا در اوج صلابت و استحکام خود است) از این همه احترام برخوردار است، تعجب می کنند: «پادشاه انگلیس اگرچه مصلوب الاختیار است، ولی چون نام وی در کوی و برزن برند، همه احترام کنند» (احمدوند، ۱۳۸۷: ۸۹).

به این ترتیب اصلی ترین هدف تئوری تفکیک قوا جلوگیری از فساد قدرت است و فسادزدایی از جنبه اخلاقی برخوردار است. وقتی تئوری تفکیک قوا به توزیع قدرت می پردازد، درواقع قدرت را مهار می کند و از فساد قدرت جلوگیری می نماید. بنابراین تفکیک قوا وضعیتی اخلاقی است، به همان ترتیب که قدرت مطلق و خودکامگی برآمده از آن وضعیتی غیراخلاقی است. حفظ حرمت اقتدار فائقه با تکیه بر تئوری تفکیک قوا برای ایران امروز با تجربه نوین جمهوری اسلامی اهمیت دارد.

نتیجه

این پژوهش ناظر بر پیامدهای تئوری تفکیک قوا در ایجاد اخلاق ساختاری و فسادزدایی از نهادهای رسمی قدرت است. از آنجاکه پدید فساد نهادی در ایران امری تاریخی و ساختاری است، بنابراین زدایش فساد با نهادینه نمودن اخلاق ساختاری امکان پذیر است. اخلاق ساختاری متفاوت از اخلاق فردی است، اخلاق فردی آگانه و ارادی است؛ اما اخلاق ساختاری به صورت ناآگاهانه و غیرارادی توسط کنشگران درون سیستم مراعات می گردد. اخلاق ساختاری هنجار حاکم بر یک سیستم است.

در بستر اخلاق ساختاری آزادی نهادی و امنیت نهادی شکل می‌گیرد و عمل به قانون نهادی می‌گردد. تمهید هرچه بیشتر آزادی، یعنی جلوگیری از فساد قدرت و نبود فساد، یعنی اخلاقی شدن قدرت. اگر عدل را بالاترین اصل اخلاقی بدانیم، موضعی حد وسط بین ظلم یا افراط قدرت و انظلام یا تفریط قدرت دارد. جالب است که مونتسکیو پیش از اینکه نگران طغیان قدرت باشد، نگران نبود قدرت است. آنچه وی به دنبال آن است، حفظ تعادل و توازن است که نتایجی اخلاقی دارد. تقویت این پایه‌های سه‌گانه امری ساختاری است، یعنی به صورت ساختاری باید جامعه توانمند گردد و شهروند و دولتمرد نیز توانمند تربیت گردند. از آنجاکه طبق تئوری تفکیک قوا به دولتمرد خودکنترل اعتمادی نیست، شهروندان توانمند و مطالبه‌گر با اخلاق و زیست آزادی‌خواه و عدالت‌گرا به رصد دولتمردان صاحب قدرت می‌پردازند. تداوم این روند به سبک زندگی مستأجران خانه قدرت (نخبگان) و صاحبان واقعی قدرت (جامعه و نهادهای اجتماعی) تبدیل می‌گردد. به این ترتیب جنبه‌های اخلاقی تئوری تفکیک قوا در مقام نظر به سبک زندگی اجتماعی و عمل اجتماعی شهروندان درون منظومه دولت بدل می‌شود و ساختار، متأثر از این وضعیت می‌گردد و فساد در همه جنبه‌ها تقلیل می‌یابد. یافته‌های پژوهش به شرح زیر است:

الف) رابطه بین تئوری تفکیک قوا و اخلاق ایضاح و عبارت مهم اخلاق ساختاری مفهوم‌پردازی شده است.

ب) مفاهیم مهم قانون نهادی، آزادی نهادی و امنیت نهادی پردازش و مثلث این مفاهیم در بستر اخلاق ساختاری با ابتدای بر تئوری تفکیک قوا پردازش شده است.

ج) جایگاه اقتدار فائقه در تئوری تفکیک قوا ایضاح شده است. براساس قانون اساسی ج.ا.ا. نماد اقتدار فائقه نهاد رهبری است. براساس تئوری تفکیک قوا این نهاد

نباید تضعیف گردد و باید به صورت نهادمند و قانونمند تقویت گردد. تضعیف این نهاد زوال امنیت را در پی دارد.

د) نهاد پارلمان در تئوری تفکیک قوا نماد قانون نهادی و آزادی نهادی است؛ لذا تضعیف آن، زوال آزادی را در پی دارد. در قانون اساسی ج.ا.ا (ساختار حقوقی قدرت) نهاد پارلمان از جایگاهی ویژه برخوردار است. ۳۷ اصل قانون اساسی ناظر به وظایف پارلمان است و همچنین هیچ نهادی حق انحلال پارلمان را ندارد. در ساختار حقیقی قدرت نیز نهادهای موازی نباید نافذیت قانونی و قدرت نظارت پارلمان را تضعیف کنند.

ه) فساد یک آسیب تاریخی و دیرپا در سپهر اجتماعی و سیاسی ایران است؛ اما قابل درمان است و اولین گام درمان، پذیرش واقعیت بیماری است. پژوهش حاضر ارائه راهکاری برای چاره بیماری براساس نسخه تفکیک قوا و ایجاد اخلاق ساختاری است.

به نظر می‌رسد جنبه‌های اخلاقی تئوری تفکیک قوا در امر فسادزدایی و ارتقای کارآمدی برای نظام ج.ا.ا مطلوبیت داشته باشد. بنابراین پیشنهاد اجرایی پژوهش حاضر، کاربردی کردن جنبه‌های اخلاقی نظریه تفکیک قوا و اجرایی نمودن آن در تجربه نوین نظام جمهوری اسلامی در ایران است. اجرایی نمودن اخلاق ساختاری متکی بر تئوری تفکیک قوا با تقویت آزادی‌های مدنی، ارتقای ضریب امنیت اجتماعی و گسترش چتر عدل در نظام اجتماعی میسر است.

منابع

الف) فارسی

قرآن حکیم.

۱. ابن خلدون، عبدالرحمن، (۱۳۷۴)، مقدمه، ترجمه محمد پروین گنابادی، تهران: شرکت انتشارات علمی و فرهنگی، چاپ هشتم.
۲. احمدوند، ولی محمد، (۱۳۹۰)، «عرفان و قدرت سیاسی»، قبسات، شماره ۶۱.
۳. ارسطو، (۱۳۷۱)، سیاست، ترجمه حمید عنایت، تهران: انتشارات آموزش انقلاب اسلامی، چاپ سوم.
۴. امین الدوله، میرزاعلی‌خان، (۱۳۷۰)، خاطرات سیاسی امین الدوله، تهران: امیرکبیر، چاپ سوم.
۵. آدمیت، فریدون، (۱۳۶۲)، امیر کبیر و ایران، تهران: شرکت افست.
۶. بادکوبه هزاوه، احمد، (پاییز ۱۳۸۰)، «اولین نشانه‌های نهاد حسبه در سرزمین‌های اسلامی»، مجله تاریخ اسلام، شماره ۷.
۷. جوان آراسته، حسین، (بهار و تابستان ۱۳۹۵)، «تفکیک قوا در نظام سیاسی اسلام و جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه فقه و مبانی حقوق اسلامی، سال چهل و نهم، شماره ۱.
۸. حاجی یوسفی، امیر محمد، (۱۳۷۸)، دولت، نفت و توسعه اقتصادی در ایران، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
۹. حسینی نیک، سید عباس، (۱۳۷۷)، «قانون اساسی ج. ا. ا، تهران»، تهران: مجمع علمی فرهنگی مجد.
۱۰. دالاکامپانی، کریستیان، (۱۳۸۰)، «تفکیک قوا و برخی مسائل فلسفه سیاست در روزگار ما»، ترجمه بزرگ نادرزاده، مجله اطلاعات سیاسی و اقتصادی، سال پانزدهم، شماره‌های ۷ و ۸.
۱۱. دورانت، ویل، (۱۳۸۹)، تاریخ تمدن، یونان باستان، ج ۳، ترجمه حمید عنایت و دیگران، تهران: علمی فرهنگی، چاپ هفتم.

۱۲. راغفر، حسین، (۱۳۸۳)، «قدرت، سیاست‌های اقتصادی و فساد در ایران»، مقاله ارائه شده در انجمن جامعه‌شناسی ایران با عنوان آسیب‌های اجتماعی ایران، تهران: آگاه.

۱۳. سروش، عبدالکریم، (۱۳۷۳)، قصه ارباب معرفت، تهران: مؤسسه فرهنگی صراط.

۱۴. سید رضی، ابوالحسن محمدبن حسین، (۱۳۸۶)، نهج البلاغه، ترجمه محمد دشتی، تهران: زهد.

۱۵. شاپیرو، جان ساولین، (۱۳۸۰)، لیبرایسم، معنا و تاریخ آن، ترجمه محمدسعید حنایی کاشانی، تهران: مرکز.

۱۶. شوستر، مورگان، (۱۳۶۳)، بحران در ایران، تهران: امیرکبیر.

۱۷. شیعه‌علی، علی و وحید زارع، (پاییز و زمستان ۱۳۹۶)، «بررسی نظریه تفکیک قوا در جمهوری اسلامی با نگاهی به رابطه ولایت فقیه با تفکیک قوا»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۱۸.

۱۸. طباطبایی، محمد، (زمستان ۱۳۹۶)، «نظریه تفکیک قوا و سازماندهی قدرت سیاسی نزد دولت»، فصلنامه دولت‌پژوهی، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، سال سوم، شماره ۱۲.

۱۹. عالم، عبد الرحمن، (۱۳۹۲)، تاریخ فلسفه سیاسی در غرب: عصر جدید و سده نوزدهم، تهران: انتشارات وزارت امور خارجه.

۲۰. علوی، پرویز و نادعلی صادقیان، (تابستان ۱۳۸۹)، «ریشه‌های فکری اصل تفکیک قوا، اهمیت و دسته‌بندی نظام‌های سیاسی برپایه تفکیک قوا»، مطالعات حقوق خصوصی، دوره ۴۰، شماره ۲.

۲۱. الماسی، علی محمد، (۱۳۹۱)، تاریخ آموزش و پرورش اسلام و ایران، تهران: امیرکبیر، چاپ دهم.

۲۲. ماکیاوولی، نیکولو، (۱۳۸۹)، شهریار، ترجمه محمود محمود، تهران: نگاه معاصر.

۲۳. ماوردی، علی بن محمد، (۱۴۱۰ق)، الاحکام السلطانیة، به کوشش خالد عبداللطیف، بیروت: دار الکتاب العربی.
۲۴. مطهرنیا، مهدی، (۱۳۶۸)، قدرت، انسان و حکومت، تهران: مؤلف.
۲۵. مطهری، مرتضی، (۱۳۷۲)، فلسفه اخلاق، تهران: صدرا، چاپ یازدهم.
۲۶. ملکیان، مصطفی، (مهر ۱۳۸۷)، «اخلاق و سیاست»، مجله بازتاب اندیشه، شماره ۱۰۲.
۲۷. منتسکیو، بارون، (۱۳۹۱)، روح القوانين، ترجمه و نگارش علی اکبر مهدی، تهران: امیرکبیر.

ب) لاتین

۲۸. Baron De Montesquieu, The Spirit of The Laws, London: J. Nourse & P. Vaillant, 1773, fifth edition.
۲۹. Douverger, (1966), The Idea of Politics: The Uses of Power in Society. Published by Bobbs-Merrill Company.
۳۰. Leyland, peter, (1994), Textbook on Administrative law, Blackstone press limited.
۳۱. Prakash, Saikrishna, (April 2000), The Essential Meaning of Executive Power, University of San Diego, Public Law and Legal Theory Working Paper, No. 04.
۳۲. Teachout, Zephyr, (January 2009), The Anti-Corruption Principle Issue 2. Cornell Law Review, Vol. 94,
۳۳. W. Merrill, Thomas, (1991), The Constitutional Principle of Separation of Powers, SUP. CT. REV.