

مقالاتی در خصوص دموکراسی

منتشر شده به زبان فارسی توسط وزارت امور خارجه امریکا

نسخه PDF آماده شده توسط آرش بیخدا برای تارنمای زندیق www.Zandiq.com

متن اصلی این کتابچه از آدرس زیر قابل مشاهده است:

http://persian.usinfo.state.gov/index/products/products_listing_pub/Democracy_Papers_Index.html

فهرست

- مقدمه: ریشه های اولیه و اساسی دموکراسی
- پیروی از قانون اساسی: آمریکا و فراتر از آن
- اصول اساسی انتخابات آزاد
- فدرالیسم و دموکراسی
- تدوین قانون در یک جامعه آزاد
- نقش یک قوه قضائیه مستقل
- قدرتهای ریاست جمهوری
- نقش وسائل ارتباط جمعی آزاد
- نقش گروههای منافع ویژه
- حق مردم برای آگاهی: شفافیت در مؤسسات دولتی
- حفاظت از حقوق اقلیت ها
- کنترل غیر نظامیان بر ارتش

مقدمه:

ریشه های اولیه و اساسی دموکراسی

Melvin I. Urofsky

«...تا دولت مردم، توسط مردم، و برای مردم، از صحنه روزگار محو نشود».
-پرزیدنت آبراهام لینکلن
خطابه گتیسبورگ، ۱۸۶۳

پرزیدنت لینکلن، در خلال یکی از جنگهای مهیب داخلی که برای حفظ ایالات متحده جریان داشت، در خاتمه سخنرانی طنین انداز خود در تخصیص یک گورستان ملی در Gettysburg، شاید معروفترین تعریف از دموکراسی در تاریخ آمریکا را برای ما بدست داد. منظور او از «دولت مردم، توسط مردم، و برای مردم» آن بود که عناصر اساسی یک دولت دموکرات که او چنان زیبا بیان کرد برای همه ملت هایی که مشتاق آن باشند صدق می کند.

دموکراسی دشوار است و دولت دموکرات شاید پیچیده ترین و مشکل ترین فرم دولت هاست. کاروبار این دولت سرشار است از بحرانها و تضادها و مستلزم آن است که اعضای آن با جدیت و سرسختی آنرا به پیش برند. دموکراسی برای بازدهی طرح نشده بلکه برای جوابگویی است: یک دولت آزاد ممکن است قادر نباشد بهمان سرعت یک حکومت جبار عمل کند، اما وقتی که در جریان عمل خود را متعهد ساخت، می تواند از چشمه های جوشان پشتیبانی عمومی بهره گیرد. مطمئناً دموکراسی در فرم آمریکائی خود، هرگز محصول کاملی نیست، بلکه دائماً در حال رشد و نمو است. نمای خارجی دولت در ایالات متحده در طول دو قرن تغییرات اندکی را شاهد بوده اما اگر از برخورد سطحی بگذریم و به عمق برسیم، متوجه تغییرات شگرفی می شویم. معهذاً بیشتر آمریکائی ها بر این باورند - و صحیح هم هست - که آن اصول اساسی که زیربنای دولت آنها را تشکیل می دهد مستقیماً از مفاهیمی نشأت می گیرد که در ابتدا توسط تدوین کنندگان قانون اساسی در سال ۱۷۸۷ روشن شد.

در این صفحات، سعی کرده ایم بعضی از این اصول را توضیح دهیم، و مختصری از زمینه تاریخی پیدایش آنها خاطر نشان ساخته و شرح دهیم که چرا آنها برای عملکرد دولت ایالات متحده بطور اخص و برای دموکراسی بطور اعم دارای اهمیت هستند. چون هر دموکراسی یک سیستم در حال رشد و تغییر است، این صفحات همچنین بعضی از نارسائی های سیستم دولتی ایالات متحده را خاطر نشان ساخته و توضیح میدهد که چگونه ملت آمریکا سعی کرده با این مسائل مواجه شود. هیچ کس مدعی نیست که مدل دموکراسی آمریکا، همانطور که برای ایالات متحده چنان موفقیت آمیز بوده، همان مدلی است که همه دموکراسی ها باید دنباله رو آن باشند. هر ملت باید دولتش را بنا به مقتضیات فرهنگی و تاریخی خود سر و صورت دهد، اما هدف از این مقالات، شناسائی آن اصول اساسی و بنیادی است که، به صورتهای گوناگون، باید در همه دموکراسی ها وجود داشته باشند. برای مثال، روش های دقیق تدوین قوانین می توانند به نحو گسترده ای متفاوت باشند، اما بدون توجه به فرم و شکل آنها، همگی باید تابع این اصل ریشه ای باشند که شهروندان بایستی در جریان کار دخیل بوده و احساس کنند که صاحب این قوانین هستند.

این اصول ریشه ای کدامند؟ ما یازده اصل را شناسائی کرده ایم که به اعتقاد ما کلیدهای مهم این موضوع هستند که در ایالات متحده دموکراسی چگونه رشد کرده و عمل می کند.

پیروی از قانون اساسی: قانونگذاری باید در چهارچوب و به تبعیت از یک پارامتر مشخص انجام شود؛ باید روشهای تصویب شده ای برای تدوین و تغییر قوانین وجود داشته باشد، و در بعضی حوزه ها – یعنی آنجائی که پای حقوق افراد در میان است – باید دور از هوی و هوسهای قانون اکثریت باشد. قانون اساسی، خود یک قانون است، اما در همان حال بسیار بیش از آن است. سند حیاتی دولت است که بر پایه های قدرت، شاخه های متفاوت آن و همینطور محدوده اختیارات دولت را بنا نهاده است. یکی از وجوه کلیدی داشتن قانون اساسی آن است که این چهارچوب اصلی و ریشه ای را نمی توان بدلیل آمال و هوسهای یک اکثریت زودگذر به آسانی تغییر داد. این کار مستلزم رضایت افراد است که به صورتی روشن و غیر مبهم بیان شود. از سال ۱۷۸۷ در ایالات متحده قانون اساسی ۲۷ بار اصلاحیه پذیرفته است. تدوین کنندگان قانون اساسی جریان الحاق این اصلاحیه ها را مشکل کردند ولی غیر ممکن نساختند. بیشتر اصلاحیه ها دموکراسی را از طریق گسترش آزادیهای فردی و موافقتها بر مبنای نژاد یا جنسیت توسعه بخشیده است. هیچ کدام از این اصلاحیه ها به آسانی پذیرفته نشده اما هنگامیکه تصویب شده از حمایت اکثریت بزرگی از مردم برخوردار بوده است.

انتخابات آزاد: بدون توجه به آنکه یک دولت تا چه اندازه خوب طرح شده نمی توان آنرا یک دولت آزاد قلمداد کرد مگر آنکه مقاماتی که در رأس آن هستند توسط شهروندان به آزادی و به طریقی که بتوان برای همه آنرا عادلانه و علنی نامید انتخاب شده باشند. طرز عمل و مکانیسم هر انتخاباتی ممکن است از دیگری متفاوت باشد، اما اصول اساسی آن برای همه جوامع آزاد یکسان هستند: دسترسی همه شهروندان واجد شرایط به صندوق آراء، حفاظت از افراد در برابر اعمال نفوذ در دادن رأی، و شمارش علنی و صادقانه آراء. بدلیل آنکه اخذ رأی در سطح وسیع همیشه در معرض اشتباه و تقلب قرار دارد، تا آنجا که امکان دارد باید برای احتراز از آن دقت شود، تا اگر مسئله ای هست یا آنکه نتایج انتخابات خیلی مهم نزدیک است – همانطور که در انتخابات سال ۲۰۰۰ ایالات متحده روی داد – مردم متوجه شوند که با وجود این مشکلات، هنوز نتایج باید پذیرفته شده و برای آنها الزام آور شود.

حکومت فدرال، دولتهای ایالتی و محلی: ایالات متحده در سیستم فدرالی دولت خود منحصر بفرد است؛ در این سیستم، قدرت و اختیار بین دولت ملی و دولتهای ایالتی و محلی تقسیم شده و اعمال می شود. اما اگر این مدل مناسب ملل دیگر نیست، هنوز هم درسهایی وجود دارد که می توان فرا گرفت. هرچه دولت از مردم دورتر باشد، اثر آن کمتر است و کمتر قابل اعتماد است. با داشتن دولتهای ایالتی و محلی، آمریکائی ها می توانند بعضی از مقامات منتخب خود را از نزدیک مشاهده کنند. آنها می توانند سیاستها و برنامه ها را مستقیماً به مردان و زنانی که آنها را وضع کرده و به آنهائی که اجرا می کنند مربوط سازند. علاوه بر آن عدم تمرکز اختیارات، در دست گرفتن غیر قانونی و غصب قدرتهای دولت را بسیار مشکل تر می سازد. آن اصولی که بر طبق آن دموکراسی ها باید قدرتها و مسئولیت ها را غیر متمرکز سازند ممکن است در یک مملکت کوچک و نسبتاً یکدست، زیاد اهمیت نداشته باشد، اما در یک کشور وسیع با گروهها و اقوام ناهمگون، یک ابزار حفاظتی مهم بشمار می آید.

تدوین قانون: تاریخ نشان میدهد که انسان در طول پنج هزاره قوانین رسمی تدوین کرده است، اما روشهایی که از طریق آن جوامع مختلف این قوانین را بوجود آورده اند تفاوتهای شگرفی با هم داشته و از احکام «خدا – شاه» ها گرفته تا رأی اکثریت در میتینگ های روستائی را دربر می گیرد. در ایالات متحده، قانون در سطوح فراوانی تدوین می شود: از شوراهای محلی شهرک ها گرفته تا قانونگذاران ایالتی، تا کنگره ایالات متحده. اما در همه این سطوح، شهروندان، چه بطور مستقیم و چه غیر مستقیم، از خود مایه فراوان گذاشته اند و به نحو وسیعی در شکل دادن به آنها سهیم بوده اند. عاملین

نهادهای قانونگذاری تشخیص می دهند که آنها در برابر شهروندان خود مسئول بوده و چنانچه قوانینی در جهت بهترین برای منافع مردم را بوجود نیاورند، در انتخابات آینده شکست خواهند خورد. کلید تدوین قانون در چهارچوب دموکراسی، طرز کار یا حتی محل انجام آن نیست، بلکه آن احساس حساب پس دادن به شهروندان و نیاز به تشخیص آمال و نیازهای مردم است که از اهمیت برخوردار است.

یک قوه قضائیه مستقل: الکساندر هامیلتون در «فدرالیست» در سالهای ۱۷۸۸-۱۷۸۹ یادآور شد که دادگاهها فارغ از قدرتهای ناشی از شمشیر یا کیف پول، «کم خطرترین شاخه» در دولت خواهند بود. معهذاً دادگاه ها می توانند در یک حکومت آزاد بسیار قدرتمند بوده، و از بسیاری جهات دادگاه آن اهرم اجرایی است که از طریق آن موارد مبهم قانون اساسی تفسیر شده و اجرا می گردد. در ایالات متحده دادگاهها می توانند قوانین کنگره یا مقررات ایالتی را بدان دلیل که با قانون اساسی در تعارض است، باطل اعلام کرده و حتی اعمال رئیس جمهور را نیز به دلایل مشابه به همین سرنوشت دچار سازد. بزرگترین مدافع حقوق افراد در ایالات متحده سیستم دادگاهی است؛ این از آن رو امکان پذیر است که بیشتر قضات مادام العمر متصدی کار خود بوده و می توانند فارغ از کشاکش سیاستها توجه خود را عطف به موضوعات حقوقی بنمایند. در حالیکه همه دادگاههای قانون اساسی یکسان نیستند، باید نهادی وجود داشته باشد که تعیین کند قانون اساسی چه می گوید، و چه هنگام شاخه های مختلف دولت از قدرت قانونی خود فراتر رفته اند.

قدرتهای ریاست جمهوری: همه جوامع مدرن باید دارای یک رئیس اجرایی بوده که قادر باشد مسئولیتهای دولت از اداره ساده یک برنامه تا هدایت نیروهای مسلح برای دفاع از کشور را در زمان جنگ انجام دهد اما باید خط ظریفی بین دادن نیروی کافی به مجری برای انجام کار و در همان حال محدود ساختن آن اختیارات برای جلوگیری از دیکتاتوری رسم شود. در ایالات متحده قانون اساسی، خطوط روشنی را در مورد قدرتهای رئیس جمهور رسم کرده، و در همان حال که دفتر او یکی از قدرتمندترین نهادها در دنیاست، نیروی آن از رضایت مردم و توانایی شخص قرار گرفته در کاخ سفید یعنی رئیس جمهور با خوب کار کردن با شاخه های دیگر دولت ناشی می شود. اینجا نیز، سازمان و ساختمان واقعی دفتر رئیس قوه مجریه مطرح نیست، بلکه فشارها و محدودیتهایی که به وسیله اصولی از قبیل «جدایی نیروها» بر آن دفتر تحمیل شده، مطرح است. در یک دموکراسی رئیس جمهور باید از طریق به کارگیری مهارتهای سیاسی خود چهارچوبی را برای همکاری با قوه قضائیه و بالاتر از همه با مردم بوجود بیاورد. در همان حال همه شهروندان باید مطمئن شوند که محدودیتهای قانون اساسی تضمین می کند که رئیس جمهور و یا نخست وزیران همیشه خدمتگذار مردم اند و نه ارباب آنها.

نقش مطبوعات آزاد: حق مردم برای آگاهی از امور، پیوند بسیار نزدیکی به وسایل ارتباط جمعی آزاد -- روزنامه ها، شبکه های رادیویی و تلویزیونی -- دارد که بتوانند عملکرد دولت را مورد تحقیق قرار داده و نتایج آن را بدون ترس از تعقیب و اتهام گزارش دهند. قانون عرفی انگلستان هر نوع انتقاد از پادشاه (و با گسترش آن قانون تمامی دولت) را به عنوان توهین فتنه انگیز جرم تلقی می کند. ایالات متحده سرانجام این جرم را موقوف کرد و به جای آن يك تئوری را برای مطبوعات مشخص کرد که قادر بوده است به خوبی به دموکراسی خدمت کند. در یک وضعیت پیچیده، ممکن است شخصاً یک شهروند نتواند کار خود را برای تماشای محاکمات، نشستن در جلسات قانونگذاری یا مباحثات، یا تحقیق و رسیدگی به طرز کار دولت ترک کند. اما مطبوعات نقش جایگزین شهروند را بعهده گرفته و از طریق وسائل ارتباط جمعی نوشتارها و نیز رادیو و تلویزیون یافته های خود را گزارش می کند، بنابراین شهروند می تواند بر مبنای آن آگاهی ها عمل کند. در یک حکومت مردمی، برای کند و کاو در مورد فساد، و نشان دادن عدم اجرای عدالت در عملکردهای غیر کافی و غیر مؤثر نهاد دولت، مردم به مطبوعات تکیه می کنند. هیچ کشوری نمی تواند بدون مطبوعات آزاد از موهبت آزادی بهره مند گردد، و یکی از نمودارهای هر حکومت جبار ساکت کردن وسائل ارتباط جمعی است.

نقش گروه‌های منافع ویژه: در قرن هجدهم و در حقیقت بیشتر قرن نوزدهم، قانونگذاری عمدتاً معرف یک دیالوگ یا گفت و شنود بین رأی دهندگان و نمایندگان منتخب آنها در کنگره یا دولت های ایالتی و محلی بود. بعلاوه آنکه جمعیت کمتر، برنامه های دولت محدودتر، و ارتباطات ساده تر بود، نیازی نبود که شهروندان برای کمک به معرفی دیدگاههای خود مرتباً به سازمانهای واسطه مراجعه کنند. اما در قرن بیستم جامعه پیچیده تر شد و نقش دولت گسترش یافت. اکنون موارد بسیاری هست که رأی دهندگان می خواهند درباره آن اظهار نظر کنند و برای آنکه عقایدشان درباره مسائل بخصوص به آگاهی دیگران برسد، شهروندان گروههای تبلیغات پارلمانی بوجود آورده اند که از منافع عمومی و خصوصی دفاع می کنند؛ و نیز سازمانهای غیر دولتی (NGO) که خود را وقف یک مسئله خاص کرده اند. این جنبه دموکراسی آمریکائی ها هدف انتقادهای داخلی فراوان است، و برخی از مردم ادعا می کنند که آن منافع با دسترسی به مبالغ کلان پول می توانند صدای خود را بهتر از آنهایی که دارای منابع محدودتری هستند بلند کنند. در این انتقاد حقیقتی نهفته است، اما حقیقت موضوع این است که صدها گروه در بین آنها وجود دارند که به آموزش عموم و قانونگذاران درباره موضوعات بخصوص کمک کرده و بدین طریق در این عصر پیچیده به بسیاری از شهروندان عادی کمک می کنند که دیدگاههای خود را به اطلاع قانونگذاران خود برسانند. با ورود به عصر اینترنت، تعداد این صداها حتی بیشتر هم شده و این سازمانهای غیر دولتی به پالایش و تمرکز بر روی علاقمندیهای شهروندان به نحو مؤثری کمک می کنند.

حفظ حق مردم برای آگاهی: تا قبل از این قرن، اگر مردم می خواستند بدانند طرز کار دولتشان چگونه است، معمولاً تنها کاری که می کردند رفتن به تالار شهرداری یا انجمن شهر و شنیدن مباحثات و مذاکرات بود. اما امروزه ما با دیوان سالاری ها، اوضاع ومقررات وسیع و پیچیده ای سروکار داریم که اغلب به صدها صفحه بالغ می شود، و یک جریان قانونگذار، حتی هنگامی که برای مردم قابل توضیح است، هنوز هم ممکن است برای بسیاری از مردم آنقدر نامفهوم باشد که متوجه نشوند وضع از چه قرار است. در یک دموکراسی، دولت باید تا آنجا که ممکن است شفاف باشد – بدین معنی که بررسی ها و تصمیمات آن باید برای بررسی و تحقیق عمومی در دسترس عموم باشد. واضح است که همه تصمیمات دولت را نباید اعلام کرد، اما شهروندان حق دارند بدانند دلارهای مالیاتی آنها چگونه خرج می شود، آیا اجرای عدالت کافی و مؤثر است، و آیا نمایندگان منتخب آنها با مسئولیت عمل می کنند یا نه. این مسئله که این اطلاعات چگونه قابل دسترسی است، از دولت تا دولت دیگر تفاوت دارد، اما هیچ دولت دموکراتی نمی تواند در خفا کامل کار کند.

حفاظت از حقوق مدنی اقلیت ها: اگر منظور ما از «دموکراسی» حکومت اکثریت باشد، در این صورت یکی از مسائل مهم در یک دموکراسی رفتاری است که با اقلیت ها می شود. منظور ما از «اقلیت» کسانی نیستند که علیه حزب برنده رأی داده اند، بلکه آنهایی هستند که بدلیل نژاد، دین یا قومیت به نحو ثابتی با اکثریت تفاوت دارند. در ایالات متحده، گرفتاری بزرگ، مسئله نژاد بوده است. رهائی بردگان سیاهپوست پس از یک جنگ خونین داخلی امکان پذیر شد و یک قرن دیگر طول کشید تا سیاهان بتوانند آزادانه از حقوقی که قانون اساسی به آنها اعطا کرده بود بهره مند شوند. مسئله برابری نژادی چیزی است که هنوز ایالات متحده با آن درگیر است. اما این قسمتی از طبیعت رشد و نمو دموکراسی، انگیزه ای برای هرچه فراگیرتر شدن و موهبتی است برای آنهایی که از اکثریت متفاوتند که نه تنها از تعقیب در امان باشند بلکه به عنوان شهروندان کامل و متساوی الحقوق فرصتی برای شرکت در جامعه داشته باشند. مثالهایی از ملتیهایی که با اقلیتهای خود به نحو خونین و وحشتناکی رفتار کرده اند فراوانند، و قتل عام نازیها بر علیه یهودیان یکی از روشنترین مثالهای آن است. اما هیچ اجتماعی چنانچه به طور برنامه ریزی شده گروههای به خصوصی از مردم را از حفاظت کامل قوانین محروم کند نمی تواند این بلندپروازی را داشته باشد که خود را دموکرات بنامد.

کنترل غیر نظامیان بر ارتش: در زمانهای قدیم مسئولیت اصلی یک رهبر هدایت نیروهای نظامی برای دفاع از ملت یا فتح ممالک دیگر بود و چه بسا محبوبیت یک ژنرال موفق او را با استفاده از زور به رهبری دولت می رساند. کسی که ارتش را در کنترل خود داشت، به آسانی می توانست همه افراد دیگر را از قدرت محروم سازد. در عصر جدید نیز ما در مواردی خارج از شمار شاهد بوده ایم که یک سرهنگ یا ژنرال با استفاده از قدرت ارتش، از طریق کودتا دولت غیر نظامی را

سرنگون کرده است. در یک دموکراسی ارتش نه تنها باید تحت کنترل مقامات غیر نظامی باشد، بلکه باید دارای فرهنگی باشد که طبق آن بر نقش نظامیان به عنوان خدمتگزاران ارادتمند، و نه حاکمان جامعه تأکید شود. نیل به این هدف هنگامی آسانتر است که یک ارتش مردمی وجود داشته باشد که افسران آن از همه طبقات جامعه می آیند و پس از یک دوره خدمت به زندگی غیر نظامی بر می گردند. اما اصول یکسان است: ارتش باید همیشه مطیع باقی بماند؛ شغل آن حفاظت از دموکراسی است نه فرمانروایی.

از این مقالات ما می توانیم مفاهیم بسیار عمیقی را برداشت کنیم. اولاً و مهمتر از همه آنکه در یک دموکراسی منبع نهایی همه اختیارات مردم هستند. قانون اساسی ایالات متحده این نکته را در اولین کلمات خود با صراحت اعلام می کند: «ما، مردم ایالات متحده... این قانون اساسی را وضع و برقرار می کنیم». همه قدرتهای دولت باید از مردم ناشی شود، و یا باید از طرف آنها به عنوان امری مشروع پذیرفته شود. این پذیرش به صورتهای گوناگون از جمله جریان تدوین قوانین و نیز انتخابات آزاد و عادلانه امکان پذیر است.

دومین اصل کلی آن است که باید یک جدایی بین قدرتها باشد تا هیچ کدام از بخشهای دولت نتواند آنقدر قدرت یابد که اراده مردم را سلب کند. هر چند رئیس جمهور در سیستم دولتی آمریکا همیشه به عنوان قدرتمندترین مقام نگریسته می شود، قانون اساسی آن قدرتها را محدود کرده و مقرر می دارد که رئیس هیئت مجریه با هماهنگی سایر شاخه های دولت و نیز رأی دهندگان به کار بپردازد. اگرچه به نظر می رسد که کنترل غیر نظامیان بر ارتش قدرت زیادی را در دست رئیس جمهور متمرکز کرده، فرهنگ غالب بر ارتش در یک جامعه آزاد بر علیه سوءاستفاده از این قدرت کار می کند. دادگاهها نیز کارشان نه تنها شامل محدود کردن قدرت قوه مجریه است بلکه در مورد قوه مقننه نیز همین اختیار را دارند. در یک دموکراسی دولت باید دارای تعادل بوده، و همه بخشهای متفاوت باید فلسفه و لزوم آن تعادل را درک کنند.

سوم، حقوق افراد و اقلیتها بایستی محترم شمرده شود و اکثریت نباید از قدرتش برای محروم ساختن هیچ کس از آزادیهای اساسی استفاده کند. در یک دموکراسی ممکن است این کار اغلب مشکل باشد به خصوص اگر جمعیتهای گوناگونی وجود دارند که در مورد مسائل اساسی دارای نقطه نظرهای متفاوتی هستند. اما وقتی يك دولت دسته ای را از حقوق خود محروم ساخت، حقوق همه افراد در معرض خطر قرار می گیرد.

این اصول در سراسر «نامه های دموکراسی» ذکر شده و هر کدام از عناوین آن از این اصول بنیادین حمایت می کند. اراده و خواست مردم از طریق انتخابات آزاد و عادلانه، از طریق تدوین قوانین، از طریق مطبوعات آزاد که کار و بار دولت را زیر ذره بین می گذارند، و از طریق حق دانستن اینکه دولت دارد چه می کند تضمین می شود. خواست مردم از طریق گروههای منافع، خود را بیان می کند، حتی اگر آنها با هم کمی ناهماهنگ باشند. در ایالات متحده، تفکیک قوا بموجب قانون اساسی اجباری است؛ سندی پایه ای و بنیادین که مردم آمریکا تقریباً آنرا مقدس می دانند. این سند همچنین بعنوان محدودیت تحمیل شده بر دولت تلقی می شود که بصورت کنترل غیر نظامیان بر ارتش، و بصورت وجود یک سیستم فدرال خودنمایی می کند. و حقوق اقلیت ها از راههای گوناگون تضمین می شود، که مهمترین آنها یک قوه قضائیه مستقل است.

اما آیا می توان این اصول را برای فرهنگ های دیگر نیز تجویز کرد؟ جواب ساده ای برای این مسئله وجود ندارد، زیرا موفقیت هر سیستم دولتی به عوامل داخلی متعددی بستگی دارد. در خلال دوران استعماری تاریخ آمریکا، دولت سلطنتی در لندن نمی توانست کنترل نزدیکی بر مستعمرات دوردست آمریکائی خود اعمال کند، و بنابراین قدرت و اختیار به

قانونگذاران محلی تفویض شد. این نیز به نوبه خود به یک سیستم فدرال منجر شد که عصاره آن در قانون اساسی بیان شد که نشانگر موقعیت تاریخی ویژه مردم ایالات متحده است. ملاحظه قدرت بیش از حد پادشاه انگلستان منجر به محدودیت قدرت مقام اجرایی شد، در حالیکه تجربه یک نیروی شبه نظامی از شهروندان پایه های کنترل ارتش توسط غیر نظامیان را بنا کرد.

تأمین حقوق افراد مشکل تر بود، اما همزمان با رشد و توسعه دموکراسی در ایالات متحده، حقوق مردم از سطح مردان سفیدپوست صاحب ملک و مال، به مردان و زنان همه نژادها، رنگها و ادیان و مذاهب گسترش یافته است. گوناگون بودن مردمان، که در ابتدا برای دولت مسئله ای بنظر می رسید، تبدیل به یکی از پایه های بزرگ قدرت دموکراسی شد. با آنهمه مردمان، مذاهب و فرهنگ های گوناگون در ملت های بزرگ آزاد، هر کوششی برای تحمیل یک روش یکسان و هماهنگ زندگی تبدیل به یک فاجعه خواهد شد. بجای مبارزه با تفاوتها و ناهمگونی ها، مردم آمریکا این دگراندیشی ها را تبدیل به سنگ بنای ایمان خود به دموکراسی کردند.

-ملت های دیگر ضمن تجربه دموکراسی - و همیشه این یک تجربه است - لازم است که بسنجند و ببینند مشخصاتی که در این اوراق به وصف در آمده اند چگونه می توانند در چهارچوب فرهنگ خود آنها به بهترین نحو خلق شده و مورد حمایت قرار گیرند. اینجا راه واحدی وجود ندارد. بقول والت ویتمن Walt Whitman شاعر گرانقدر آمریکائی، دموکراسی کثیری از مردمان است و این نهاد اغلب با خود در تضاد است. اما اگر ما توجه خود را به اصول اساسی و پابرجای آن معطوف کنیم - که قدرت نهائی متعلق به مردم باشد، که قدرت دولت محدود شود، و از حقوق افراد حفاظت شود - در آن صورت راههای فراوانی وجود دارد که به آن هدف ها نائل شویم .

درباره نویسنده:

ویراستار این سری مقالات Melvin I. Urofsky ، پروفیسور تاریخ و سیاستهای عمومی در دانشگاه ایالتی ویرجینیا، نویسنده و ویراستار بیش از ۴۰ کتاب است. آخرین کتابهای او عبارتند از:

(The Warren Court ۲۰۰۱ و) A March of Liberty: A Constitutional History of the United States (همراه با Paul Finkelman ، چاپ دوم، ۲۰۰۱)

پیروی از قانون اساسی: آمریکا و فراتر از آن

«آزادی انسانها تحت لوای دولت یعنی دارا بودن قوانین معتبر برای داشتن تأمین، که شامل هر فردی از افراد اجتماع شود و توسط قوه مقننه ناشی از آن اجتماع تدوین شده باشد».

جان لاک

رساله دوم، فصل ۴



پیروی از قانون اساسی یا حکومت قانون بمعنای آن است که رهبران و نهادهای دولتی دارای قدرت محدودی هستند و این محدودیت ها از طریق روشهای مشخص و تأیید شده ای اعمال می شود. غرض از یک نهاد سیاسی یا روش قانونی، دولت است که در قدم اول خود را هم وقف خیر تمامی جامعه و هم حفظ حقوق تک تک افراد می کند.

دولت تابع قانون اساسی، که ریشه در ایده های آزادیخواهانه سیاسی دارد، در اصل در اروپای غربی و ایالات متحده بعنوان یک وسیله دفاعی از حق افراد برای حفظ جان و مال آنها و به جهت آزادی دین و بیان پدید آمد. برای تضمین این حقوق، معماران قانون اساسی بر رسیدگی و کنترل بر قدرت هر کدام از شاخه های دولت، تساوی افراد در برابر قانون، دادگاههای بیطرف، و جدائی دین و سیاست تأکید داشته اند. نمونه های درخشان نمایندگان این طرز فکر و سنت سیاسی از جمله جان میلتون، حقوقدانهایی مثل ادوارد کوک و ویلیام بلاک استون، سیاستمدارانی مثل توماس جفرسون و جیمز مدیسون، و فیلسوفانی از قبیل توماس هابز، جان لاک، آدام اسمیت، بارون دومنتسکیو، جان استوارت میل و آزایا برلین هستند.

مسائل رهبری و اداره جوامع مطابق با قانون اساسی در قرن بیست و یکم احتمالاً همان مسائل دولت هائی خواهد بود که بعنوان دموکرات شناخته شده اند. پدیده جدید «دموکراسی های مخالف اصول آزادی» یا «دموکراسی های متعصب» («illiberal democracies») مشروعیت و در نتیجه قدرت خود را از این حقیقت می گیرند که این رژیم ها بطرزی منطقی دموکرات بنظر می رسند. دموکراسی غیر لیبرال – یعنی دولتی اسماً دموکرات و بدون آزادی های ناشی از قانون اساسی – نه تنها ناکامل بلکه خطرناک است چرا که با خود محو آزادی، سوءاستفاده از قدرت، اختلافات و جدائی های قومی و حتی جنگ را بدنبال دارد. انتشار و گسترش دموکراسی در دنیا همواره همراه با گسترش آزادیهای قانونی نبوده است. تعدادی از رهبران برگزیده شده از طریق انتخابات آزاد از احتیاجات خود برای توجیه محدودیتهای استفاده کرده اند. یک سنت زنده آزادی سیاسی چیزی بیش از انتخابات آزاد و عادلانه، یا فرصتهای بیشتری برای بیان نقطه نظرهای سیاسی فراهم می کند. یک دموکراسی آزاد همچنین یک پایه قانونی را برای جداسازی قدرتهای دولتی فراهم می کند تا بدان وسیله آزادیهای اساسی بیان، گرد هم آیی، مذهب، و حق تملک را حفظ کند.

تئوریهای مدرن آزادیهای سیاسی مثالهای عملی خود را در مبارزات برای دستیابی به یک دولت تابع قانون اساسی یافتند. اولین و شاید بزرگترین پیروزی برای لیبرالیسم یا آزادی در انگلستان بدست آمد. پیدایش طبقه تجار که از سلطنت محافظه کار در قرن شانزدهم حمایت کرده بود منجر به مبارزات انقلابی در قرن هفدهم شد و با تأکید بر ارجحیت پارلمان، و سرانجام مجلس عوام، به موفقیت رسید. آنچه که به عنوان علامت مشخصه قانونگذاری مدرن و تبعیت از قانون اساسی سر بر آورد تأکید بر این نکته نبود که پادشاه باید در برابر قانون جوابگو باشد (اگرچه این موضوع یکی از مواد اساسی همه قانونهای اساسی است). (این مفهوم قبلاً در قرون وسطی به خوبی جا افتاده بود. آنچه که به روشنی خودنمایی میکرد تأسیس وسائل مؤثر برای کنترل سیاسی در جایی بود که قانون اجرا می شد. قانونگذاری مدرن که بر مبنای قانون اساسی است با این الزام سیاسی به دنیا آمد که دولت برگزیده به رضای اتباع خود وابسته بود.

از آن گذشته دولت مدرن تابع قانون وابستگی بسیار نزدیکی به اقتصاد و قدرت مالی داشت. ایده ای که بر طبق آن کسانی که مالیاتهایشان دولت را از نظر مالی تأمین می کند بایستی از طرف دولت نمایندگی شوند. این ایده که تأمین اقتصادی و عدالت اجتماعی دست در دست هم دارند کلید دولت مدرن مبتنی بر قانون است. کاهش درآمدهای فنودالی پادشاه، رشد سازمانهای منتخب و احساس همبستگی ملی در برابر اطاعت سمبولیک از شاه و دربار همگی منجر به محدودیت واقعی و مؤثر قدرت مقام سلطنت شد.

هر چند همانگونه که از طریق مواد لایحه حقوق مدنی ۱۶۸۹ مشاهده می شود، انقلاب انگلستان نه تنها جنگی بود برای حفظ حقوق مالکیت (در یک برداشت سطحی)، بلکه جهت برقرار سازی آن آزادیهایی بود که به باور آزادیخواهان برای شأن و عزت نفس و ارزش اخلاقی انسان حیاتی بود. «حقوق انسان» که در لایحه حقوق مدنی انگلیس برشمرده شده بود بتدریج در ماوراء مرزهای انگلستان به دنیا اعلام شد؛ بویژه در اعلامیه استقلال آمریکا در ۱۷۷۶ و در اعلامیه حقوق بشر فرانسه در ۱۷۸۹. قرن هیجدهم شاهد ظهور دولتهای مبتنی بر قانون اساسی در ایالات متحده و فرانسه بود و در قرن نوزدهم ادامه آن با درجات مختلف موفقیت آلمان، ایتالیا و ملل دیگر دنیای غرب را دربر گرفت.

حواداری از قانون اساسی و میراث بنیانگذاران آمریکا

نظم و ترتیب مبتنی بر قانون اساسی جامعه آمریکا، بر پایه های رضایت مردان و زنان آزاد و منطقی بنا شده است؛ بطوری که در سیمبل آن یعنی «قرارداد اجتماعی»، بعنوان یک بنیاد جهت دستیابی به اهداف محدود، بیان شده است. تئوریهای «قرارداد اجتماعی» در قرون هفدهم و هیجدهم اروپا که به بهترین نحو سکه رایج بودند به فیلسوفان انگلیسی توماس هابز و جان لاک، و فیلسوف فرانسوی ژان ژاک روسو وابسته اند. این متفکران تعهدات سیاسی افراد نسبت به جامعه را به دلایل منافعی که برای خود آنها دربر دارد توجیه میکردند و به خوبی از امتیازات یک جامعه مدنی یعنی جایی که افراد هم از حقوق خود بهره مندند، در مقایسه با مضرات «وضعیت طبیعی» یعنی یک وضعیت ایده آل فرضی که وجه مشخصه آن غیبت کامل اختیارات دولتی است، آگاه بودند. ایده «قرارداد اجتماعی» منعکس کننده آگاهی اصولی از این موضوع است که اگر قرار است یک دولت آزاد وجود داشته باشد، و اگر قرار است انسانها بر علیه هجوم تعصباتی ایمن باشند که حاکمیت آن تجسم عینی ناامنی، بیدادگری، و طغیان بر علیه نظم منطقی است، نه تنها یک دولت بلکه جامعه ای زنده و قابل دوام لازم است بوجود آید. در مقالات معروف «فدرالیست» شماره ۲ جان جی متذکر شد که اگر لازم است که دولت برای تضمین خیر

جامعه دارای قدرت باشد فرد از بعضی از حقوق طبیعی خود به نفع جامعه صرف نظر می کند. در نتیجه شرکت به عنوان یک شهروند در جامعه مبتنی بر قانون اساسی همراه با مسئولیت اطاعت از قوانین و تصمیمات اجتماعی اتخاذ شده در فعالیت‌های عمومی است، حتی هنگامیکه آن فرد شدیداً مخالف آنها باشد. به عقیده ارسطو و اسپینوزا، هم «حیوان – انسان – مجرم ناامید و پوچ گرا یا هرج و مرج طلب – و هم «خدا – انسان» - دیکتاتور بالقوه – که قانون را در دست خود می گیرد را باید مطیع جامعه ساخت یا آنها را از اجتماع طرد کرد. هابز، لاک و بنیانگذاران آمریکا همگی با این نظر موافق بودند. این شرط اصولی و حیاتی یک جامعه مدنی است که بدون آن این جامعه نمی تواند وجود داشته باشد. قوانین و سیاست های یک دولت مبتنی بر قانون اساسی، تنها دارای دامنه محدود و برخاسته از رضایت مردم نیستند. وظیفه و تعهد آنها خدمت به خوشبختی و رفاه مردم جامعه بطور کلی و تک تک افراد آن است.

همزمان با ادامه تاریخ آمریکا سیاستمداران آمریکائی – هم انقلابیون و هم تدوین کنندگان قانون اساسی – همگی خود را وارث این ارثیه محسوب می کردند: از اعلامیه استقلال (۱۷۷۶) گرفته تا مواد قانونی کنفدراسیون (۱۷۸۱)، تا ختم جنگهای انقلاب (۱۷۸۳)، تا تدوین قانون اساسی (۱۷۸۷) تا تصویب اعلامیه حقوق مدنی (۱۷۹۱). اینها نمونه هایی از مسائل عادی آن است که در مبارزه آمریکائی ها برای آزادی و برخورداری قانون اساسی خودنمایی میکند.

حاکمیت ملی

«ما، مردم... این قانون اساسی را وضع و مقرر می سازیم» این کلمات در مقدمه قانون اساسی آمده است و گویای اصل حاکمیت ملی یا حکومت مردم است. تدوین کنندگان قانون اساسی یک سند حکومتی بوجود آورده اند که برای تصویب به مردم عرضه کرده اند و مبنای آن این مفهوم بود که اختیارات سیاسی نهایی به دست دولت داده شده و نه به هیچ مقام دولتی، بلکه این مردم هستند که صاحب آن اختیاراتند. «ما مردم» صاحب دولتمان هستیم، اما در حکومت دموکراسی منتخب خود، اختیارات اداره روز به روز کشور را به هیئتی از نمایندگان منتخب خود واگذار می کنیم. اگرچه این انتقال قدرت به نمایندگان به هیچ روی حقوق مردم و مسئولیتهای آنها را به عنوان حکمیت بالا دست نه خدشه دار می کند و نه تقلیل می دهد. مشروعیت دولت وابسته به اتباع آن است که این حقوق سلب نشدنی را حفظ کرده و با آرامش مقداری از آن را به دولت منتقل کرده و این اختیار را دارند که هر موقع بخواهند می توانند قانون اساسی خود را اصلاح کنند.

حکومت قانون

طبق تئوری قانون اساسی دولت باید نه تنها از دید احساسات اکثریت عادلانه و منطقی باشد بلکه هماهنگ با قانونی والای باشد، چیزی که اعلامیه انتقال به آن به عنوان «قوانین طبیعت و خدای طبیعت» اشاره می کند. اعلامیه قانونی ۱۷۷۶ که بوسیله آن پارلمان انگلیس مدعی مستعمره نشین های آمریکا شد که «آنها را در همه موارد، هر چه باشد، متعهد میکند» نقطه اوج تضاد بین حکومت قانون و حکومت توسط قانون را به نمایش گذاشت. حکومت قانون میگوید که برای تقاضای استیناف به سطح بالاتری از قانون و عدالت مراجعه شود – که متعالی است و همه دنیا می فهمند – تا آنکه صرفاً به موجودات فناشدنی یا قوانین مصوبه سیاستمداران معاصر. بنیانگذاران آمریکا بر این باور بودند که حکومت قانون خون نظم اجتماعی آمریکا و آزادیهای مدنی اساسی است. حکومت قانون می گوید اگر رابطه ما با همدیگر (و با ایالت) توسط یک سری قانون نسبتاً بیطرفانه سرپرستی گردد – و نه توسط یک عده ای از اشخاص – در این صورت کمتر احتمال دارد که ما قربانی قوانین مطلق یا مستبدانه شویم. توجه کنید که اینجا تعهدات سیاسی پیشنهاد شده توسط حکومت قانون نه تنها در مورد

حقوق و آزادیهای اتباع و شهروندان است، بلکه با همان شکل و بصورتی مساوی برای حاکمان و دولتمردان نیز صدق می کند. با بستن راه فرد و دولت در دستیابی به فراتر از قانون عالی کشور، تدوین کنندگان قانون اساسی یک لایه محافظ برای حقوق و آزادی های فردی بوجود آوردند.

تفکیک قوا و سیستم بررسی و تعادل

بنیانگذاران آمریکا مجبور بودند به این سؤال پاسخ دهند که چگونه دولتی مبتنی بر قوانین، و نه متکی به افراد را بوجود می آورند، در حالیکه تنها افراد برای حکومت در دسترس بودند. از آن گذشته این رهبران افراد سیاسی واقع بینی بودند که قصدشان مرتبط ساختن روح قانون اساسی به خصوصیات یگانه زمان و مکان خودشان بود. شاید بدترین اظهار نظر راجع به این معضل فلسفی و عملی توسط جیمز مدیسون در فدرالیست شماره ۵۱ بیان شده است. مدیسون می گوید: جاه طلبی باید راه جاه طلبی را ببندد. منافع انسانها باید به طرزی جاودانه به حقوق قانون اساسی محل پیوند بخورد. فقط آگاهی کمی از طبیعت انسانی کافی است که به ما بگوید که «چنین ابزارهایی برای کنترل سوء استفاده های دولت ضروری است.» اگر انسانها فرشته بودند در آن صورت نه کنترل داخلی بر دولت لازم بود و نه کنترل خارجی. اما مدیسون یک واقع بین بود. باز هم به گفته مدیسون، قانون اساسی مشمول سیاستی است که مبتنی است بر «جبران نقص انگیزه های بهتر بوسیله منافع متضاد و رقیب.» یک چهارچوب برای قانون اساسی، که بر زمینه جسورانه توجه و احترام به انسانها بنا شده، بایستی دولت را قادر سازد که اتباع خود را کنترل کند. هر چند آنچه که بهمان اندازه اهمیت دارد احتیاط کاریهایی کمکی کنترل و ایجاد تعادل در داخل خود دولت است.

با تقسیم کار دولت بین سه شاخه مستقل، تدوین کنندگان قانون اساسی این مسئله را تضمین کردند که قدرتهای اصلی دولت – مقننه، مجریه و قضائیه – انحصاراً تحت تسلط هیچکدام از شاخه ها قرار نخواهند گرفت. اختصاص دادن اختیارات دولت به سه شاخه جداگانه همچنین از تشکیل یک دولت ملی بیش از اندازه قوی که قادر باشد بر قدرت دولتهای ایالات چیره شود جلوگیری می کند. قدرت ها و مسئولیت های دولت عمدتاً با هم اصطکاک دارند. یک مثال این است که چگونه اختیارات کنگره در وضع قوانین می تواند بوسیله وتوی رئیس جمهور کنترل شود. این وتو هم به نوبه خود می تواند با دو سوم آراء دو مجلس باطل شود. رئیس جمهور به عنوان فرمانده کل قوا خدمت میکند، اما فقط کنگره است که اختیار بسیج ارتش و پشتیبانی از آن و اعلان جنگ را در دست دارد. رئیس جمهور قدرت انتصاب همه قضات فدرال، سفرا و سایر مقامات عالیرتبه را دارا است اما همه انتصابات بایستی با مشورت و رضایت سنا انجام پذیرد. هیچ قانونی نافذ نمی گردد مگر آنکه توسط هر دو مجلس تصویب شود.

دادگاه عالی دارای قدرت نهایی برای ابطال قوانین قضائی و اجرائی بر مبنای عدم مطابقت آنها با قانون اساسی است. ریشه این موضوع، یعنی بررسی قضائی و تحکیم قدرت دادگاههای فدرال در ایالات متحده، به پس از محاکمه Marbury علیه (Madison ۱۸۰۳) (می رسد). قدرت بررسی قضائی از قانون اساسی مکتوب ایالات متحده ناشی نمی شود، بلکه از یک سلسله محاکمات دادگاهی ناشی می شود که قدمت آن به اواخر قرن هجدهم می رسد. آنچه در این محاکمات، حداقل بعنوان توجیه فلسفی یا اخلاقی اختیارات دادگاه، دارای وجه اشتراک است، ارتباط بین بررسی قضائی و قانون برتر است. در آن زمان آمریکائی ها پیرو این تعلیم باستانی بودند که اگر یک قانون مثبت یا انسانی از قانون طبیعت جدا شود، دیگر قانون نیست بلکه انحراف قانون است. ایده کلی این موضوع در اثر James Otis بنام اظهار و اثبات قطعی حقوق مستعمراتی انگلیس (۱۷۶۹) مجسم شده است:

قانون طبیعت، ساخته بشر نیست، بنابراین در قدرت او نیست که آنرا اصلاح کند یا جریانش را برگرداند. او تنها قادر است آنرا اجرا و رعایت کند یا آنکه از آن سرپیچی کند و آنرا بشکند. چنانچه مجازاتی برای انسان وجود داشته باشد که احساس کند از چیزی محروم شده، و بعلت حماقت و ضعف شأن او پایش آمده و از دسته صالحان و انسانهای نیک به سطح حیوان نزول کرده و یا از صورت یک دوست، و شاید پدر کشور خود به شیر یا ببری درنده تبدیل شده است، مورد اخیر هرگز با بخشودگی، و بدون اعمال مجازات انجام نمی شود، حتی در زمان حیات او.

فدرالیسم

بنیانگذاران این کشور همچنین تصمیم گرفتند که قدرت در بین سطوح مختلف دولت تقسیم شود: سطوح ملی و ایالتی. عدم توانائی «مواد قانونی کنفدراسیون» (۱۷۸۱-۱۷۸۷) در خلق یک دولت پایدار برای مستعمره نشین های آمریکا، نمایندگان کنوانسیون قانون اساسی را در ۱۷۸۷ در فیلادلفیا به دادن قدرت بیشتر به دولت مرکزی رهنمون ساخت. این مواد قانونی بمنزله پلی بود بین دولت اولیه که توسط کنگره سراسری دوران انقلاب بوجود آمده بود و دولت فدرال که توسط قانون اساسی ایالات متحده در ۱۷۸۷ تاسیس شده بود. بعلت آنکه خاطره مغلوب کردن قدرت مرکزی انگلستان هنوز در ذهن مستعمره نشین ها زنده بود، تدوین کنندگان پیش نویس آن مواد قانونی عمداً یک «کنفدراسیون» از ایالات مستقل بوجود آوردند، هر چند این مواد قانونی به کنگره قدرتی نداد که برای اجابت درخواستهایش در مورد ایالات برای پول و سرباز وارد عمل شود و در پایان سال ۱۷۸۶، تأثیر قدرت دولت از بین رفته بود.

طبق قانون اساسی ایالات متحده، لازم بود که کنفدراسیون جای خود را به فدراسیون بدهد، سیستمی که در آن قدرت بین یک دولت مرکزی و چندین دولت ایالتی تقسیم می شود. دولت ملی در حوزه های بخصوصی خوب بود قدرت قاهر باشد، اما این کار ایالات را به دستگامهای اجرائی صرف دولت مرکزی تبدیل نمی کرد. حقوق ایالات بطرق مختلف حفظ می شد. اولاً اصلاحیه دهم قانون اساسی این موضوع را روشن می کرد که تعدادی از حوزه های فعالیت بر ایالات محفوظ می ماند. برای مثال، دولت های ایالتی، مسئولیت اصلی را برای ترتیب بودجه خود و تدوین و اجرای قوانین در بسیاری از موارد که بوضع ساکنین ایالت مؤثر است دارا هستند. ثانیاً ایالات توسط داشتن دو نماینده در سنا حفاظت می شوند. دو سناتور برای هر ایالت، بدون توجه به مساحت آن ایالت؛ ثانیاً کالج انتخاباتی، نهادی که رسماً رئیس جمهور را انتخاب می کند، تجمعی از انتخاب کنندگانی بود که توسط ایالات انتخاب می شدند و هر ایالت حداقل سه نماینده در آن داشت. رابعاً خود جریان اصلاح قانون اساسی منعکس کننده منافع ایالات نیز بود، زیرا هر اصلاحیه ای به قانون اساسی، مستلزم تصویب سه چهارم همه نمایندگان ایالت و نیز دو سوم اعضای هر دو مجلس قانونگذاری است. این حفاظت ها وارد قانون اساسی نیز شده تا از تسلط ایالات بزرگتر بر ایالات کوچکتر از آنها جلوگیری کند. اشتراک قدرت بین ایالات و دولت ملی یک بازرسی ساختاری بیشتر در جریان مفصل بازرسی ها و تعادل هاست.

مبارزه برای حقوق فردی

مقدمه قانون اساسی توجه خود را به یک نظم سیاسی جدید آمریکا بر مبنای اصول زیر معطوف کرده بود: تشکیل اتحادیه ای کاملتر، تأمین وسائل برای دفاع عمومی، برقرار کردن عدالت و حفاظت از برکات آزادی برای نسل فعلی و نسلهای آینده. حتی زودتر از آن، اعلامیه استقلال از «حقوق تفکیک ناپذیر» صحبت کرده بود که به همه افراد جامعه بدلیل انسان بودن آنها تعلق می گیرد و هیچ دولتی حق ندارد این حقوق را سلب کند. درست این موضوع که چگونه می توان به بهترین نحو ممکن عدالت و برکات آزادی را حفظ و حراست کرد (آن موقع مثل زمان حال) باعث پیدایش اختلاف نظرهای شدید و متعصبانه ای شد. هنگامی که در مرحله اول پیش نویس قانون اساسی تهیه شد و برای تصویب تسلیم ایالات شد هیچ اشاره ای

به حقوق فردی نمی کرد. یک توضیح برای این موضوع خلاف قاعده آن است که تدوین کنندگان این قانون تصور کردند که قدرت این دولت تازه بوجود آمده ملی آنقدر با دقت و احتیاط محدود شده که حقوق افراد رسماً احتیاج به حفاظت های اضافی ندارد. علاوه بر آن، طرفداران دیگر فدراسیون اینگونه استدلال کردند که برشمردن حقوق اضافی دیگر مستلزم مسئولیت ها و تعهدات بیشتری است – بدان معنی که آن حقوق گرچه حیاتی بودند معهداً مشخص نشدند، تا در معرض دست اندازی های دولت قرار نگیرند.

اگرچه مخالفان فدراسیون در مبارزات مربوط به تهیه پیش نویس قانون اساسی ۱۷۸۷ شکست خوردند، موفق شدند امتیازاتی را از مخالفان خود بگیرند. از آنجائی که آنها از قدرت دولت جدید ملی هراس داشتند، درخواست کردند که یک سری حفاظت های ویژه در مورد حقوق افراد در قانون اساسی گنجانده شود. آنها همچنین از رهبران فدرالیست ها در بعضی از کنوانسیون های ایالتی قول گرفتند که از گزاردن اصلاحیه های مناسب به قانون اساسی حمایت کنند. تعدادی از ایالات تهدید کردند که از تصویب قانون اساسی کناره خواهند گرفت مگر آنکه یک اعلامیه حقوق مدنی از تصویب بگذرد. فدرالیست ها به عهد خود وفا کردند. در ۱۷۸۹ کنگره اول ایالات متحده، ده اصلاحیه اول قانون اساسی را تصویب کرد. در سال ۱۷۹۱، اعلامیه حقوق مدنی (Bill of Rights) که این ده اصلاحیه را به قانون اساسی افزود توسط تعداد مقرر شده ایالات به تصویب رسید. از آن گذشته، اصلاحیه نهم – که حقوق اساسی دقیقاً مشخص نشده در قانون اساسی را به صراحت مورد حفاظت قرار میدهد، ترس طرفداران حکومت فدرال را دایر بر این که مشخص کردن هر گونه حقی برای حفاظت، باعث به خطر افتادن حفاظت از حقوق شناسائی نشده دیگر می شود از بین برد.

اعلامیه حقوق مدنی قدرت دولت را در تخطی از بعضی آزادیهای فردی بخصوص محدود می سازد از جمله آزادی بیان، مطبوعات، گرد هم آئی ها و دین. این اعلامیه همچنین کنگره را از تصویب قوانین در رابطه با «برسمیت شناختن» هر دین رسمی منع می کند، بدین معنی که نمی تواند یک دین را بر دیگری ارجح بشمارد. تقریباً دو سوم اعلامیه حقوق مدنی مربوط به محافظت از حقوق اشخاصی است که مشکوک به ارتکاب جرم یا متهم به آن هستند. این حقوق جریانات قضائی، محاکمات عادلانه، آزادی از متهم ساختن خود، اعمال تنبیهات ظالمانه و غیر معمول و دو بار محاکمه برای یک جرم واحد را شامل میگردد. هنگامی که اعلامیه حقوق مدنی برای اولین بار بکار گرفته شد تنها برای اعمال دولت ملی بود.

باز داشتن ایالات از تخلفات مربوط به آزادیهای مدنی، موضوع اصلاحیه های سیزدهم (۱۸۶۵) چهاردهم (۱۸۶۸) و پانزدهم (۱۸۷۰) بود که به اصطلاح اصلاحیه های بازسازی نامیده می شوند که پس از جنگ داخلی تصویب شدند و غرض از آنها برانداختن نهاد برده داری بود. در عرض ۱۰۰ سال گذشته، بسیاری از آزادی های فراهم شده توسط ده اصلاحیه اول در چهارچوب اصلاحیه چهاردهم قید شده که تضمین می کند که هیچ ایالتی حق ندارد شهروندان خود را از به جریان انداختن اقدام قانونی یا حفاظت مساوی در برابر قانون نسبت به سایر افراد محروم سازد. بویژه پس از سالهای دهه ۱۹۲۰ ده اصلاحیه اول قانون اساسی بطور روز افزون نقشی فعال و مهم در حل معضلات مهم سیاست عمومی بازی کرد – از مطابقت اجرای دعا در مدارس و نیز آزمایش اجباری مصرف مواد مخدر با قانون اساسی گرفته تا قوانین مربوط به تنظیم خانواده و مجازات اعدام. و اصول پایه ای و اساسی از قبیل «عدالت» و «آزادی» و نیز مفهوم های ناشی از قانون اساسی از قبیل «جریان قانونی» و «حفاظت مساوی در برابر قانون» توسط نسل های بعدی مفاهیم و معانی تازه ای یافته اند. این تحولات، که اغلب همراه با جنبش های اعتراض آمیز و نافرمانی های مدنی بوده است منعکس کننده تغییرات در حساسیت های انسانی و اخلاقیات اجتماعی در ۲۰۰ سال گذشته بوده است.

توجیه فلسفی اعلامیه حقوق مدنی آن است که این اعلامیه برخی از آزادی ها را فراسوی دسترسی اکثریت و بر زمینه ای قرار میدهد که طبق آن محروم ساختن شهروندان از آزادی های پایه ای، موقعیت مدنی آنها و در حقیقت خود انسانیت آنها

را تقلیل می‌دهد. دامنه وسیع حقوقی که توسط اعلامیه حقوق مدنی و قانون اساسی تضمین شده، بافت یک دولت آزاد را تشکیل می‌دهند. حقوق مدنی می‌تواند مستقیماً از حقوق طبیعی ناشی شده یا بطور مستقیم و از طریق قراردادهای سیاسی در جامعه ای باشد که بر مبنای رضایت مردم و از طریق قوانین اساسی، قوانین عرفی سابق و وضعیت های موجود بنا شده است. سرگذشت موفقیت آمیز مدیسون و همکاران او در کنوانسیون قانون اساسی و در کنگره اول منعکس کننده راهی است که آنها برای خلق یک سری روندها و ساختارهای قابل قبول و قابل تعدیل بوجود آوردند که می‌توانست بطور قانونی آن حقوق را به جریان انداخته و استانداردهای لازم برای تشخیص و برسمیت شناختن آنها در ایالات متحده را فراهم می‌کرد.

تبعیت از قانون اساسی، آزادی و نظم جدید جهانی

پایان جنگ سرد همراه با فروپاشی اتحاد شوروی و کشورهای کمونیست اقمار آن در اروپای شرقی، احساس پیروزی و خوشبینی را درباره وعده های ایده های لیبرال –دموکراتیک و دولت تابع قانون اساسی نوید می‌داد. در دسامبر ۲۰۰۰، «مجلس آزادی» “Freedom House” «یک سازمان غیر انتفاعی که قول آزادی در سراسر جهان را می‌دهد، نتایج یک مطالعه وسیع درباره وضعیت حقوق سیاسی و آزادی های مدنی در ۱۹۱ کشور دنیای امروز را منتشر ساخت. این مطالعه با نام آزادی در دنیا، ۲۰۰۱-۲۰۰۰ به این نتیجه می‌رسد که روند رو به ازدیاد و مثبت ده ساله کسب آزادی در سال ۲۰۰۰ نیز ادامه داشت. طبق بررسی سالانه این سازمان، ۸۶ کشور که نماینده دو و نیم میلیارد (۲۵۰۰ میلیون) نفر (یا ۷/۴۰ درصد جمعیت دنیا هستند یعنی بالاترین درصد در تاریخ این بررسی ها) بعنوان «آزاد» شناخته شده اند. ساکنین این کشورها از طیف وسیعی از حقوق انسانی بهره مند هستند. پنجاه و نه کشور، که نماینده ۱.۴ میلیارد نفر (۲۳.۸ درصد) هستند، بعنوان «تا حدی آزاد» شناخته می‌شوند. حقوق سیاسی و آزادی های مدنی در این کشورها محدودتر است، و اغلب همراه با فساد، احزاب حاکم مسلط و در بعضی موارد توأم با درگیری های قومی و مذهبی است. این بررسی دریافته است که ۴۷ کشور که نماینده ۲.۲ میلیارد نفر هستند (۳۵.۵ درصد) در طبقه «غیر آزاد» قرار می‌گیرند. ساکنین این کشورها از حقوق اصلی سیاسی و آزادی های مدنی محرومند.

بررسی «مجلس آزادی» این باور گسترده را قوت می‌بخشد که دیگر جایگزین قابل احترامی برای دموکراسی وجود ندارد؛ دموکراسی برای دنیای مدرن تبدیل به یک پناهگاه مستحکم شده است. هر چند قسمت دیگر این میراث پس از جنگ سرد آن است که برای سیاستگذاران و متفکران سیاسی به یک نحو اوضاع بسیار پیچیده ترو مسئله سازتر شده است. رژیم های بطور آزاد انتخاب شده، اغلب آنهایی که از طریق انتخابات یا رفراندوم دوباره انتخاب یا تأیید مجدد شده اند بطور مستمر محدودیت های ناشی از قانون اساسی نسبت به قدرت خود را نادیده گرفته و شهروندان خود را از حقوق اساسی و آزادی ها محروم می‌کنند. در بسیاری از مناطق جهان ما شاهد ظهور یک پدیده آزار دهنده در زندگی بین المللی هستیم: دموکراسی غیر لیبرال.

آنچه در قلب مسئله وجود دارد تفاوت بین دموکراسی و دولت تابع قانون اساسی است. تشخیص این مسئله از آنجا مشکل بوده که حداقل برای یک قرن در مغرب زمین دموکراسی همیشه با لیبرال دموکراسی قرین بوده است. از نظر تئوری آمیختگی آزادی های مربوط به لیبرالیزم ناشی از قانون اساسی همیشه از دموکراسی قابل تشخیص است. از زمان افلاطون و ارسطو دموکراسی به معنی حکومت مردم بوده است. این دیدگاه از دموکراسی، بعنوان جریان انتخاب دولت ها، بوسیله علما از Alexis de Tocqueville گرفته تا Joseph Schumpeter و Robert Dahl به تفصیل مورد بحث قرار گرفته است. دانشمند علوم سیاسی ساموئل هانتینگتون علت این امر را چنین شرح داده است: انتخابات – بصورت علنی، آزاد و عادلانه – جوهره دموکراسی و امری لازم و غیر قابل اجتناب است. مع الوصف دولتهایی که از طریق انتخابات گزیده شده اند ممکن است نالایق، فاسد، کوتاه بین، غیر مسئول، تحت سیطره منافع ویژه و ناتوان از اتخاذ سیاستهایی باشند که خیر

جامعه طلب می کند. در حالیکه این خصوصیات به دولت های مذکور حالتی ناپسند و نامطبوع می دهد، هنوز آنها را غیر دموکراتیک نمی کند. دموکراسی يك فضیلت اجتماعی است، اما تنها فضیلت موجود نیست و رابطه دموکراسی با سایر فضیلت ها و خباثت های اجتماعی تنها هنگامی درک می شود که دموکراسی به روشنی از سایر خصوصیات سیستم های سیاسی تشخیص داده شود – اما انتخابات و به حرکت در آوردن توده ها همیشه دولتی لیبرال و تابع قانون اساسی ایجاد نمی کند. در گسترش شتاب آلود انتخابات چند حزبی در سراسر اروپای جنوبی و شرقی، آسیا، آفریقا و آمریکای لاتین احساس ناراحتی روز افزونی وجود دارد و شاید دلیل آن چیزی باشد که پس از انتخابات روی می دهد. بعضی از رهبران منتخب محبوب پا روی مجالس خود گذاشته و با صدور احکام ریاست جمهوری حکومت کرده و فعالیت های مطابق قانون را فرسوده و نابوده می کنند.

طبیعتاً طیفی از دموکراسی های غیر لیبرال وجود دارد که از متجاوزین متوسط گرفته تا تقریباً ظالمان ستمگر را دربر می گیرد. در آمریکای لاتین اکنون بسیاری از دموکراسی ها برای بیش از یک دهه از شرایط سخت اقتصادی جان سالم در برده اند بدون آنکه از طرف ارتش یا احزاب ضد سیستم مبارزه آشکاری صورت گرفته باشد. معذراً بسیاری از این رژیم ها هنوز از استحکام برخوردارند. کشورهای بخصوصی در برابر سازمانهای ضعیفی از ساختارهای رسمی دموکراتیک مقاومت می کنند. با اینهمه ثبات و قوام دموکراسی بدون برخورداری از حمایت لیبرالیسم ناشی از قانون اساسی ناکامل است. علاوه بر موافقت با قواعد رقابت بر سر قدرت، لازم است محدودیت های اساسی و دلخواهانه ای بر استفاده از قدرت اعمال شود. یکی از اثرات تأکید بیش از حد بر دموکراسی صرف بعنوان تست نهائی آزادی آن است که در ممالک انتقالی کوشش کمی برای خلق قوانین اساسی مبتکرانه بکار میرود. این عمل نه با ترتیب انتخابات متعدد یا نوشتن لیست هایی از حقوق مردم، بلکه با ساختن سیستمی انجام می شود که آن حقوق را پایمال نکند. هیئت حاکمه تابع قانون اساسی برای انتخاب دولتی غیر عجول و بی تفاوت نسبت به تعصبات عمومی که مدافع آزادی های فردی و حکومت قانون باشد به فراتر از جریان عادی امور می نگرند. این امر مستلزم تعهد متقابل از طرف نخبگان است – از طریق یک مکانیسم هماهنگ با قانون اساسی، نهادهای سیاسی مربوطه و اغلب از طریق پیمان سازشی بین نخبگان، جایی که دولت ها با ایجاد ائتلاف بین احزاب مهم سیاسی و گروه های منافع ویژه نظم و قانون را برقرار می سازند. هدف، اعمال محدودیت بر اختیارات دولتی است، بدون توجه به اینکه در هر زمان کدام حزب یا جناح کنترل کشور را در دست دارد. در آغاز قرن بیستم وودرو ویلسون می خواست دنیا را برای دموکراسی امن سازد. تلاش و تقلاي قرن بعدی این است که دموکراسی را برای دنیا ایمن کرد.

برای مطالعه بیشتر

Harold J. Berman, Law and Revolution: The Formation of the Western Legal Tradition (Harvard University Press, 1983)

Edward D. Corwin, The "Higher Law" Background of American Constitutional Law (Cornell University Press, 1990)

Larry Diamond, Developing Democracy, Toward Consolidation (Johns Hopkins Press, 1999)

Samuel Huntington, The Third Wave: Democratization In The Late Twentieth Century (University of Oklahoma Press, 1993)

Harbison Belz Kelly, et al., eds., The American Constitution: Its Origins and Developments (7th ed., W. W. Norton, 1997)

Theodore Lowi and Benjamin Ginsberg, American Government (6th ed., W. W. Norton, 2000)

Charles H. McIlwain, The Growth of Political Thought in the West (Macmillan, 1932)

Ellis Sandoz, A Government Of Laws: Political Theory, Religion, and the American Founding
(Louisiana State University Press, 1990)

درباره نویسنده:

Greg Russell استادیار و مدیر مطالعات عالی بخش علوم سیاسی دانشگاه اوکلاهوما در نورمان است. از آثار او می توان

Hans J. Morgenthau and the Ethics of American Statecraft,

John Quincy Adams and the Public Virtues of Diplomacy

Reconciling Internal Rights and External Wrongs:

The Force of Arms and Ideas in War

را نام برد. او همچنین مقالاتی در زمینه فلسفه سیاسی، تاریخ دیپلماتیک آمریکا و روابط بین المللی نگاشته است. راسل هم
اکنون مشغول تکمیل دست نوشته ای درباره زمامداری تئودور روزولت است

اصول انتخابات آزاد

نوشته:

D. Grier Stephenson, Jr.

«هدف هر نظام نامه سیاسی آن است که... در درجه اول مردانی را برای حاکمیت فراهم آورد که دارای بالاترین سطح خرد در تمیز و تشخیص بوده و در تعقیب اهداف عمومی اجتماع بیشترین فضیلت را داشته باشند».

-جیمز مدیسون

سلسله مقالات فدرالیست

شماره ۵۷



اعلامیه استقلال آمریکا در ۱۷۷۶ جان کلام را در تئوری آزادی بیان کرد هنگامی که به آن بدینگونه اشاره نمود: «دولت ها... نیروی عادلانه خود را از رضایت اتباع خود اخذ می کنند.» هشتاد و هفت سال بعد، هنگامی که ایالات آمریکا پس از خودداری یازده ایالت از قبول پیامدهای انتخابات ۱۸۶۰ با هم در حال جنگ بودند، پرزیدنت آبراهام لینکلن اصول این رضایت را با عنوان کردن «دولت مردم، توسط مردم و برای مردم» مورد

تأکید مجدد قرار داد. این اصل بنیادین، به هر صورتی که بیان شود، مستلزم یک سیستم انتخابات است؛ یعنی «وابستگی به مردم» که جیمز مدیسون در ۱۷۸۸ در فدرالیست شماره ۵۱ از آن بعنوان «کنترل اولیه و اصلی بر دولت» نام می برد.

با تعیین صلح آمیز آلهائی که حکومت خواهند کرد و با مشروعیت بخشیدن به تصمیماتی که آنها می گیرند انتخابات جوابی است برای مسائل اساسی رو در روی هر سیستم سیاسی. هنگامی که خصوصیات یک سیستم انتخاباتی باعث تشویق و ترویج این آگاهی فراگیر می شوند که انتخابات هم آزاد و هم عادلانه است، دسترسی به این هدف ها با سهولت بیشتری امکان پذیر است. عواملی که این آگاهی را قوت می بخشند حق انتخاب و دسترسی به صندوق آرائی است که بیشتر فراگیر باشد تا انحصاری؛ و نیز تساوی در رأی دادن تا آنکه هیچ رأی بیشتر از دیگری به حساب نیاید، و پی آمد انتخابات که توسط قوانین و قواعد از پیش تعیین شده معین می شود، با حداقل خدعه و تقلب در اخذ و شمردن آراء. این استانداردها برای انتخابات آزاد و عادلانه در طول تاریخ آمریکا همیشه یکسان نبوده است. تکامل آنها تجربیات هر نسل در دست بگیریان بودن با طبیعت جامعه سیاسی، آزادی عمل مخالفان سیاسی، نمایندگی و ساختار و اداره انتخابات به صورت الکتورال را منعکس می کند.

چه کسی می تواند رأی دهد

طبق بند ۱، قسمت ۲ قانون اساسی کسانی حائز شرایط رأی دادن برای مجلس نمایندگان ایالات متحده بودند که قادر بودند که برای «بیشترین تعداد از شاخه های قوه مقننه ایالتی» نیز رأی دهند. به جز قرار دادن بعضی از شرایط برای انتخاب مقامات ملی، قانون اساسی تعریف آن قوه را به هر ایالات واگذار کرد. در عمل به دلیل وجود قوانینی در چند ایالت این بدان معنی بود که در ابتدا انتخاب کنندگان محدود بودند به مردان سفیدپوست و بالغی که دارای مقداری مال بودند یا مقدار معینی مالیات می پرداختند. تا سال ۱۸۳۰، همه شرایط لازم اقتصادی برطرف شد و انتخابات عمومی برای افراد بالغ سفیدپوست صورت قانونی به خود گرفت.

قبل از جنگ داخلی، سیاهان عموماً حق رأی نداشتند ولو در ایالاتی که برده داری ممنوع بود. هنگامیکه در سال ۱۸۶۵ جنگ به پایان رسید، افزودن ۲ اصلاحیه به قانون اساسی از تغییرات عمده در مفهوم جامعه سیاسی آمریکا خبر داد و آن مربوط به کسانی بود که می توانستند انتخاب کنند و انتخاب شوند. سیزدهمین اصلاحیه (۱۸۶۵) برده داری را از میان برداشت. اصلاحیه چهاردهم (۱۸۶۸) اعلام داشت: «همه افراد متولد یا تابع ایالات متحده و وابسته به یک حوزه قضایی، شهروندان ایالات متحده و ایالتی که در آن ساکنند محسوب می شوند» بنابراین برای اولین بار مطابق قانون اساسی شهروندی ملی و ایالتی تعریف شد. این اصلاحیه همچنین اعلام کرد: «هیچ ایالتی... در درون حوزه قضایی خود هیچ فردی را از حفاظت مساوی از قانون محروم نخواهد کرد.» (اصلاحیه پانزدهم (۱۸۷۰) شرط نژادی را برای رأی دادن حذف کرد ولی تا چندین دهه بعد این قانون اجرا نشد.

در حقیقت بعضی از ایالات تمهیداتی را به کار بستند که از کنار قانون اساسی بگذرند. یکی از آنها - «شرط پدر بزرگ» - تا سال ۱۹۱۵ توسط دادگاه عالی ایالات متحده از اعتبار نیفتاده بود. این قاعده معمولاً همه افرادی را که در اول ژانویه ۱۸۶۶ رأی داده بودند و نیز فرزندان و نوادگان آنها را برای انتخابات بعدی از آزمون سواد به جهت رأی دادن معاف می کرد. آن سال زمانی بود که عملاً همه سیاهپوستان موظف بودند یک آزمون مشکل محلی را بگذرانند. حتی پایدارتر از شرط پدر بزرگ انتخابات مقدماتی سفیدپوستان بود. انتخابات مقدماتی - یعنی انتخاباتی در داخل یک حزب سیاسی برای برگزیدن کاندیداهای آن حزب - در اوایل قرن بیستم در بسیاری از مناطق ایالات متحده وسیله ای بود برای دموکراتیزه کردن احزاب توسط انتقال انتخاب کاندیداها از رهبران حزب به هیئتهای انتخاباتی. در ایالتی که یک حزب مسلط بود، مثل حزب دموکرات در ایالات جنوبی، انتخابات مقدماتی عملاً جای انتخابات اصلی را گرفته بود زیرا در انتخابات عمومی جمهوریخواهان عملاً یا می توانستند یک اپوزیسیون ظاهری به وجود بیاورند و یا آنکه اصلاً در اپوزیسیون هم نباشد. بنابراین حتی هنگامیکه سیاهان می توانستند در انتخابات عمومی رأی دهند، قانون در بعضی ایالات آنها را از رأی دادن در انتخابات مقدماتی محروم می کرد و بنابراین نفوذ آنها را در رقابتهای محلی و ایالتی بلا اثر می ساخت. تنها در سال ۱۹۴۴ بود که دادگاه عالی با صراحت اعلام کرد که حق رأی دادن که توسط اصلاحیه پانزدهم تضمین شده هم به انتخابات مقدماتی اطلاق می شود و هم به انتخابات عمومی. مع الوصف هنگامیکه انتخابات ۱۹۶۰ شروع شد، از هر چهار نفر سیاهپوست واجد شرایط در ایالات جنوبی تنها یک نفر برای رأی دادن ثبت نام کرده بود و نتیجه واقعی انتخابات به نحو قابل توجهی کمتر از آن بود. اقدام در دو جبهه در عرض یک دهه منجر به تغییرات قابل توجهی شد و اجازه داد که نسبت رأی سیاهان با آراء سفیدپوستان قابل مقایسه باشد. ابتدا نوبت حمله موفقیت آمیز به عوارض رأی (یاسرانه) بود که فقرا، بویژه سیاهپوستان را از رأی دادن منصرف میکرد. اصلاحیه بیست و چهارم (۱۹۶۴) گرفتن عوارض را در انتخابات فدرال منع میکرد و دو سال بعد دادگاه عالی گرفتن عوارض را به عنوان یک شرط در انتخابات ایالتی از اعتبار انداخت. ثانیاً قانون حق رأی مصوب ۱۹۶۵ - مهمترین ماده قانونی انتخاباتی که تاکنون توسط کنگره ایالات متحده تصویب شده - به نحو مؤثری بر روشهای ظریف تری که سیاهپوستان را از رأی دادن محروم می ساخت چیره شد. در نتیجه اقداماتی از قبیل نظارت دقیق فدرال بر انتخابات و تحریم آزمون سواد، شرکت سیاهپوستان در انتخابات، ۱۹۶۷ در جورجیا دو برابر، در آلاباما تقریباً سه برابر شده و در میسیسیپی تا ۸۰۰ درصد افزایش یافته است. بر عکس، نهضت شرکت زنان در انتخابات، که سابقه آن به سالهای دهه ۱۸۴۰ می رسید مدت بیشتری طول کشید تا به نتیجه برسد، اما هنگامی که این حق تضمین شد، دیگر نیازی به حفاظت های قانونی بیشتری نداشت. در ۱۸۶۹ منطقه وایومینگ اولین واحد سیاسی در ایالات متحده بود که به زنان حق

رای داد، اما دیگران در پیگیری این راه، کند بودند. بخصوص پس از آنکه دادگاه عالی در ۱۸۷۵ رای داد که ایالات می توانند از شرکت زنان در انتخابات جلوگیری کنند بدون آنکه از اصلاحیه چهاردهم تخلف کرده باشند. در پایان قرن سه ایالت دیگر نیز به زنان حق رای دادند. اصلاحیه نوزدهم در زمان انتخابات ۱۹۲۰ این حق را به سطح ملی گسترش داد.

چه کسی می تواند انتخاب شود

قوانین مربوط به وجه دوم جامعه سیاسی - حق انتخاب شدن برای مشاغل عمومی - بین دو دسته از ارزشها که با هم در رقابت هستند ایجاد تعادل می کنند. از یک طرف ایالت ها محدودیت اعضا را ترجیح می دهند. بدین معنی که وقتی کسی شرایط سن، محل سکونت و تابعیت را داشت، آن شخص حق دارد سعی کند اسمش در اوراق رای بیاید شاید انتخاب کنندگان به او رای دهند. قانون اساسی همیشه آزمون دین را برای مشاغل ملی ممنوع ساخته، و دادگاه عالی نیز در سال ۱۹۶۱ مقرر داشت که ایالات نیز حق ندارند چنین کنند.

از طرف دیگر بسیاری از ایالت ها نیز سعی کرده اند هنگامی که تعداد کاندیداها و احزاب از حد و مرز بیرون است آنها را منصرف کنند. بدان دلیل که احزاب سیاسی منافع ویژه ای را گرد هم آورده و به آنها یاری می رسانند، سنت سیاسی آمریکا یک اکثریت حاکم را ترجیح می دهد که توسط ائتلاف در داخل یک حزب بوجود آمده باشد، و نه اکثریتی که وابسته به ائتلاف بین احزاب باشد. این ارجحیت بخاطر سیستم بوده است که احتمال این را افزایش دهد که شخصی که در انتخابات برنده می شود اکثریت آراء یا حداقل با پشتیبانی تعداد زیادی از احزاب انتخاب شده باشد؛ هدفهایی که با وجود تعدد زیاد کاندیداها و احزاب احتمالاً رسیدن به آنها کاهش می یابد.

این اهداف معمولاً بدین صورت حاصل می شوند که مقرر میدارد کسی که وارد یک حزب می شود تعداد معینی امضاء را همراه با درخواست خود فراهم آورد (همینطور با پرداخت یک مبلغ ثبت نام)؛ وقتی انتخابات در سطح ایالت مطرح باشد تعداد امضاها و مبلغ بیشتری لازم است و در رقابت های محلی این دو بطرز قابل ملاحظه ای کاهش می یابد. بهمین نحو برای آنکه اسم کاندیداها یک حزب روی ورق های رای ظاهر شود، ممکن است لازم باشد آن حزب اندکی از حمایت های موجود قبلی را چه از طریق امضاها بر روی درخواست نامه یا از طریق تعداد آراء انتخابات قبلی ارائه دهد.

قوانین دسترسی به انتخابات ایالتی برای هر کس که بعنوان کاندیدای یک «حزب سوم» (یعنی هر حزبی علاوه بر دو حزب عمده دیگر یعنی جمهوریخواه و دموکرات (خواستار نامزدی ریاست جمهوری باشد شرایط و مسئولیت های ویژه ای را می طلبد. کاندیداها مشاغل فدرال و نیز ایالتی و محلی در هر ایالت باید حائز شرایط گرفتن آراء باشند تا بتوانند در صحنه انتخابات ایالت ظاهر شوند. این کار برای دو حزب عمده کار آسانی است اما می تواند برای یک حزب ثالث مبارزه ای توان فرسا باشد. هر چند چیرگی و حضور یکی از احزاب بزرگ یا حزب دیگر در بیشتر صحنه های تاریخ آمریکا، میدان عمل و انتخاب رای دهندگان را آنطور که در ابتدا بنظر میرسد محدود نساخته است. این موضوع حداقل به سه دلیل صحت داشته است: خود احزاب در طول زمان آنچه را که از آن دفاع می کنند تغییر داده اند، احزاب سوم باعث شده اند احزاب عمده دیدگاههای، رای دهندگان را تغییر دهند و خود نیز تغییر کنند، و سرانجام آنکه هر سیاست یا قانونی که توسط کنگره یا دستگاه اداری ریاست جمهور به اجرا در آمده در دادگاه عالی از لحاظ مطابقت با قانون اساسی در معرض قضاوت و چالش بوده است.

آزادی عمل مخالفان

بدون حق انتخاب، رأی دادن یک عمل بیهوده است. انتخاب هوشمندانه مستلزم آن است که شهروندان مخالف صاحبان قدرت باید دارای آزادی اعلام دیدگاههای خود باشند و بتوانند سیاست های موجود را مورد انتقاد قرار داده و حامیان خود را جذب کرده و سازمان دهند. هنگامی که مقامات دولتی اجازه داشته باشند مخالفان را ساکت کنند انتخابات آزاد و عادلانه غیر ممکن است. در ایالات متحده معمولاً آزادی عمل وسیعی به مخالفان داده شده اما استثناءهای قابل توجه نشان میدهد گاهی که آزادی ها بیش از هر زمان مورد نیاز است، بیشتر از همیشه در معرض خطر قرار دارد. برای بعضی از مردم در دوره های معینی از تاریخ، بنظر می رسد که امنیت ملی بستگی به آن دارد که صدای مخالفان و دیدگاههای خطرناک را خاموش کنند. مثالهای آن از قانون اغتشاش ۱۷۹۸ گرفته که طی آن بمدت سه سال انتقادهای رسوا کننده از رئیس جمهور و کنگره را جزو جرائم قرارداد، تا اجرای قانون اسمیت است که در خلال جنگ سرد در سالهای دهه ۱۹۵۰ تبلیغ برای سرنگونی دولت را جرم به حساب می آورد.

برعکس، دیگران بر این باورند که بهترین راه حفظ امنیت از طریق آزادی است، دیدگاهی که مورد عنایت و توجه بنیانگذاران آمریکا بوده و بر روح بسیاری از احکام صادره توسط دادگاههای ایالات متحده غالب بوده است. قاضی عالی رابرت اچ جکسون در سال ۱۹۴۳ برای دادگاه عالی نوشت: «آزادی اختلاف عقیده محدود به آنهایی نیستند که اهمیتی ندارند. این تنها سایه ای از آزادی است. آزمایش واقعیت این مسئله داشتن حق اختلاف نظر درباره چیزهایی است که به قلب نظم موجود دست می گذارند. قاضی عالی William J. Brennan Jr. چنین توصیه کرده است: مباحثه درباره مسائل عمومی «باید بلامانع، مفصل و کاملاً علنی و... و شامل حملات شدید، هجو آمیز و گاهی به نحو نامطلوبی تند، بر علیه دولت و مقامات عمومی باشد.» جان کلام آنکه، در حالیکه ممکن است دولت سخنان تحریک آمیز را در مواقعی که خشونت حتمی است محدود کند، امروزه طبق قانون اساسی چیزی بنام نظر یا ایده غیر قانونی وجود ندارد. قاضی عالی Louis D. Brandeis در ۱۹۲۷ اعلام کرد: «اگر زمانی فرا رسد که تقلب و سفسطه از طریق بحث آشکار شود و از راه های آموزشی راه شر و خطا مسدود گردد، راه حل بوسیله بحث بیشتر امکان پذیر است، نه تحمیل سکوت».

نمایندگی

انتخابات به برگزیدن مقاماتی منجر می شود که به نمایندگی از طرف مردم عمل می کنند. در ایالات متحده این حلقه ارتباطی در مجلس مقننه ایالتی یا در کنگره ایالات متحده بیش از همه هویدا است، جایی که مقامات دولتی در نقش قانونگذاری خود نماینده تمامی ایالت یا قسمتی از آن بنام منطقه هستند. سیستم نمایندگی که در سطح ایالتی یا ملی اعمال می شود از اهمیت برخوردار است زیرا نه تنها در اعمال قدرت بر مناطق جغرافیائی بلکه در بین منافع متضاد هم تأثیر می کند. برای مثال در کنگره تخصیص سناتور ها، طبق قانون اساسی، دو سناتور برای هر ایالت است، در حالیکه در مجلس نمایندگان این تعداد بر حسب جمعیت، متفاوت است. بنابر این ایالت وایومینگ که جمعیت آن حتی به ۵۰۰،۰۰۰ نفر هم نرسیده، دقیقاً همان تعداد نماینده را در سنا دارد که کالیفرنیا با حدود ۳۴ میلیون جمعیت. هر چند در مجلس نمایندگان وایومینگ دارای تنها یک نماینده است در حالیکه کالیفرنیا در نتیجه آمار سال ۲۰۰۰ صاحب ۵۳ نماینده است. این برنامه که حاصل یک سازش در کنوانسیون قانون اساسی ۱۷۸۳ است اجازه می دهد که ایالات کوچکتر از نظر سیاسی اهمیت بیشتری را کسب کنند تا موقعی که تعداد نمایندگان کاملاً وابسته به جمعیت باشد.

قانونگذاران ایالتی مسئولیت ایجاد حوزه های قانونگذاری برای خود و فرستادن نماینده از ایالات خود به مجلس نمایندگان ایالات متحده را دارند. ارجحیت غالب در ایالات متحده بر مناطقی بوده که فقط دارای یک نماینده هستند. اگر ایالتی ده عضو به مجلس نمایندگان بفرستد، قوه مقننه آن ایالت را به ده بخش تقسیم می کند بطوریکه هر نماینده از یک منطقه انتخاب می شود.

برخلاف انتخاب نماینده به نسبت جمعیت و بعضی مناطق چند عضوی، مناطق تک نماینده، رشد احزاب سوم را تشویق نمی کنند. آنها همچنین ممکن است بشدت نفوذ یک اقلیت مهم سیاسی را کاهش دهند. این بدان دلیل است که ترسیم خطوط منطقه می تواند بعلت افزایش یا کاهش قدرت گروهی از رأی دهندگان یا یک حزب انجام شود، جریانی که gerrymandering نامیده می شود. (این کلمه ترکیبی است از Elbridge Gerry فرماندار ماساچوست در ۱۸۱۲ که بر تغییر مرزهای منطقه مربوط به سنای ایالت خود نظارت داشت و کلمه Salamander مارمولک)، زیرا می گفتند مناطق جدید شبیه این جانور است). اگر این عمل در ایالتی بشدت انجام گیرد و برای سالها دوام آورد، ممکن است دادگاه عالی این ترتیبات را مخالف قانون اساسی بداند. در غیر این صورت عملی است که کاربردش در سیاست آمریکا بمرور زمان به آن اعتبار بخشیده است. هر چند کوشش از طرف یک حزب برای تضمین ارجحیت های یک جانبه از طریق رسم مرزهای منطقه بصورتی خاص، هنوز هم باید با اصول معینی همخوانی داشته باشد. نباید بنظر برسد که مرزهای منطقه به دلخواه رسم شده اند و آنها باید جمع و جور و پیوسته و مربوط به هم باشند. مع الوصف انتخابات در همان سال آمارگیری های ده ساله از اهمیت بخصوصی برخوردار است: آن حزبی که در ابتدای دهه جدید کنترل مجلس قانونگذاری را در دست داشته باشد، مرزهای منطقه را برای مجلس ایالتی و کرسی های کنگره رسم می کند که تا بعد از آمارگیری دهساله بعدی چنین می ماند.

اگرچه مدتها قبل دادگاه عالی به یک نوع دیگر از ترکیب مرزهای منطقه که باعث عدم تساوی های قابل توجه می شد نقطه پایان گذاشت. تا سال ۱۹۵۰، اختلافات عددی قابل توجه در بین قوه مقننه ایالتی و مناطق کنگره تقریباً در هر ایالتی امری عادی بود. چون مردم از مناطق کشاورزی به شهرها و از شهرها به بیرون آن نقل مکان می کردند، این تقسیم مناطق همگام با تغییر جمعیت نبود. بعضی از مناطق کم جمعیت روستائی دارای نمایندگان بیشتری بودند تا مناطق پر جمعیت شهری. قابل درک بود که متصدیان قانونگذاری اشتیاقی نداشتند که خود و منافع مورد نمایندگیشان را از قدرت محروم کنند.

یک سلسله تصمیمات دادگاه عالی در سالهای دهه ۱۹۶۰ این برنامه ریزیهای منطقه ای را از اعتبار انداخت، و بجای آن مقرر داشت که همه مرز بندی ها بر مبنای یک نفر / یک رأی انجام پذیرد. بدین معنی که تعداد افراد داخل یک منطقه باید مساوی جمعیت آن ایالت تقسیم بر تعداد مناطق باشد. قبل از پایان آن دهه دادگاه عالی یک تغییر انقلابی در نحوه نمایندگی در ایالات متحده بوجود آورد و قدرت سیاسی را از مناطق خارج شهری به مناطق شهری و بخصوص مناطق اطراف شهرها منتقل کرد. در نتیجه این اکثریت مردمند که قادرند اکثریت نمایندگان را انتخاب کنند.

ساختارها و مراحل انتخاباتی

قوانین انتخاباتی همچنین ممکن است به این احساس کمک کنند که انتخابات آزاد و عادلانه است و یا آنکه آن را ضعیف کنند. مثلاً مشکلات انتخاباتی، شمارش آراء، و مقررات هزینه های انتخاباتی را در نظر بگیرید. یک حقیقت آشکار درباره انتخابات در ایالات متحده پدیده فراگیر رأی ندادن است. (رأی دادن، برخلاف بعضی کشورها که قانوناً واجب است، در ایالات متحده داوطلبانه است.) حتی در انتخابات ریاست جمهوری که همه چیز آشکار است، درصد شرکت کنندگان چیزی

حدود ۵۰ درصد است؛ بدین معنی که درست نصف جمعیت واجد شرایط (تقریباً همه شهروندان بالای ۱۷ سال) رأی نمی دهند. این درصد با ۶۵ درصد – حداکثر میزان در دوره معاصر – برای انتخابات ۱۹۶۰ در تعارض است. بنابراین هنگامی که پرزیدنت بیل کلینتون در ۱۹۹۶ با ۴۹ درصد آرای عمومی در انتخاباتی پیروز شد که نرخ شرکت در آن ۴۹ درصد است، او شخص منتخب کمی بیش از یک چهارم افراد واجد شرایط رأی دادن بود.

مسئولیت این روند با چه عاملی است؟ عواملی از قبیل کاهش احساس تعهدات مدنی و اجتماعی، بی علاقه‌گی رأی دهندگان ناشی از این تصور که انتخابات تأثیری در زندگی آنها ندارد، و افزایش در درصد خانواده‌هایی که دارای دو نان آور هستند ممکن است در پائین آوردن این درصد مؤثر بوده باشد – و نیز یک احساس دیگر در انتخابات ملی سالهای اخیر که در زمان صلح و رفاه هیچ مسئله مهمی با خطر مواجه نیست.

همچنین این نکته مهم را باید در نظر داشت که رأی دادن در ایالات متحده، مستلزم سه تصمیم جداگانه است. جدا از تصمیم برای رأی دادن و تصمیم بر اینکه رأی به چه کسی داده شود، رأی دهنده آینده همچنین باید برای رأی دادن ثبت نام کند. این شرط بنظر میرسد که مانع از رأی دادن می شود زیرا حوزه های ثبت نام معمولاً هفته ها قبل از خود انتخابات بسته می شوند. از آن گذشته چون ثبت نام توسط ایالات صورت می گیرد و در داخل خود ایالت ها این کار توسط بخش ها صورت می گیرد و در داخل بخش ها توسط حوزه ها، افرادی که اخیراً نقل مکان کرده اند تقریباً همیشه مجبورند دوباره ثبت نام کنند یا اطمینان یابند که ثبت نام موجود آنها به محل جدید منتقل شده است. بنابراین جابجایی جمعیت در آمریکا این تصور را پیش می آورد که همواره تعداد معینی از رأی دهندگان بالقوه هستند که بدلیل مقررات ثبت نام از رأی دادن آنها جلوگیری می شود. آیا این موضوع که سیستم های آسانتر ثبت نام، چیزی مثل تقاضای تجدید اعتبار گواهینامه رانندگی، (به اصطلاح برنامه «رأی ماشینی») درصد شرکت کنندگان را افزایش می دهد یا نه، روشن نیست.

در جریان شمارش تمامی آراء، در طول زمان محافظت هایی قانونی بوجود آمده اند که اشتباه را به حداقل رسانده و عادلانه بودن آنرا تضمین می کنند. بهمین دلیل است که قوانین همه ایالات مقرر میدارد در بعضی شرایط دوباره شماری صورت گیرد و اجازه می دهد کسی که در ابتدا بازنده به نظر می رسد نتیجه را مورد اعتراض قرار دهد. در غیر این صورت شک درباره صحت شمارش آراء ممکن است از اعتماد مردم به درستی انتخابات کاسته و از مشروعیت شخص برنده کم کند. مثالی در این مورد بهتر از انتخابات طولانی سال ۲۰۰۰ نیست که همه مسائلی را مشخص ساخت که می تواند از جریان معمولاً ساده شمارش آراء ناشی گردد.

رأی دادن در انتخابات ریاست جمهوری

طبق قانون اساسی، هر ایالت دارای تعدادی رأی انتخاباتی مساوی با تعداد نمایندگان آن ایالت در کنگره است و منطقه کلمبیا نیز طبق اصلحیه بیست و سوم (۱۹۶۱) دارای سه رأی انتخاباتی است. یک نامزد، ریاست جمهوری را با کسب اکثریت آراء از بین ۵۳۸ رأی انتخاباتی نصیب خود می کند. (حداقل رأی لازم ۲۷۰ رأی است). این آراء هنگامی که منتخبان در مرکز ایالات خود در ۱۸ دسامبر گرد می آیند به صندوق انداخته می شود (به این دلیل است که به این هیئت انتخاب کننده کالج انتخاباتی می گویند). قانون اساسی تصریح می کند که منتخبان هر ایالت «به طریقی انتخاب شوند که قانونگذار می گوید». از اواسط قرن هیجدهم انتخاب کنندگان رئیس جمهور به وسیله رأی مردم هر ایالت برگزیده می شوند. در میان ۵۰ ایالت، بجز ایالت های مین و نبراسکا، قانون «برنده همه را بر می دارد» چیره است: آن نامزد ریاست جمهوری که بیشترین

آراء را در آن ایالت برده باشد همه آراء انتخاباتی آن ایالت را صاحب می شود و در عمل همه آراء سایر کاندیداها را باطل می سازد.

کالج انتخاباتی، حتی به نظر بسیاری از آمریکاییها، یک نهاد بی جا به نظر می رسد. پس از انتخابات ریاست جمهوری سال ۲۰۰۰ (هفتم نوامبر) فلوریدا به یک میدان جنگ تبدیل شد و علت عمده آن نتیجه کالج انتخاباتی بود. آرای ریاست جمهوری در فلوریدا در نوامبر و حتی دسامبر ۲۰۰۰ مورد بحث و مجادله بود زیرا نزدیکی غیر معمول آراء مردم در آن ایالت نامزد جمهوریخواه جرج دبلیو بوش را از نامزد دموکرات آلبرت گور کاملاً جدا و مشخص نمی ساخت. چون نتایج انتخابات در ۴۹ ایالت دیگر بوش و گور را بسیار نزدیک نشان می داد هیچکدام نمی توانستند بدون ۲۵ رأی انتخاباتی فلوریدا صاحب ۲۷۰ رأی شوند. نامزدی که صاحب آراء عمومی فلوریدا بود برنده آرای الکتورال آن ایالت می گردید و چهل و سومین رئیس جمهور بود. گرچه همه قبول داشتند که در سطح ملی، گور از نظر انتخابات عمومی چند صد هزار رأی جلوتر بود این تفاوت در سطح ملی بی اثر بود. آنچه که اهمیت داشت آراء عمومی در فلوریدا بود.

بسیاری از آراء ریخته شده در فلوریدا توسط ماشین خوانده می شد. هر چند بعضی از آراء قابل خواندن نبود زیرا انتخاب کنندگانی که از کارتهای سوراخ شدنی استفاده کرده بودند کاملاً آنها را سوراخ نکرده بودند یا اگر هم کرده بودند خرده کاغذی آویزان یا تنها یک اثر باقی گذاشته بودند. ماشینهای انتخاباتی اینها را به عنوان آراء قانونی محسوب نمی کردند. ظاهراً رأی دهندگان دیگر اصلاً برای رئیس جمهور رأی نداده بودند. همین موضوع در سایر انتخابات ایالت هم اتفاق افتاده بود. اما هیچ کس آن را جدی نگرفته بود زیرا تفاوت آراء آنقدر نزدیک و نتیجه بدان حد مهم نبود. با کسر داشتن تنها چند صد رأی اضافی (از بین ۶ میلیون رأی ایالت) گور و حامیان در خواست میکردند که آراء رد شده توسط ماشینهای انتخاباتی در هر منطقه و بوسیله مقامات رسمی دوباره بازشماری شود. بوش و حامیان از آن هراس داشتند که شمارش دستی آراء برای مشخص ساختن قصد و هدف هر رأی دهنده ممکن است مقداری از غرض و نیت را وارد جریان کار کرده و به طور ناعادلانه به عدم انتخاب او منجر شود برای بوش ماشینهای شمارش آراء برای یک کاندیدا و به ضد دیگری تبعیض قائل نمی شدند در حالیکه هر شمارش دستی امکان داشت آنچه را که مطرح بود تحت فشار و تأثیر قرار دهد این جدال زمینه مشترک بین دو نفر را به تیرگی کشاند: هر کدام به شمارش عادلانه آراء اصرار می کرد. عدم توافق بر سر آن بود که این کار چگونه باید انجام شود.

سرانجام، در اواسط دسامبر دادگاه عالی رأی داد که شمارش دستی آراء بدون در دست داشتن معیارهایی برای تعیین قصد رأی دهندگان، امکان پذیر نیست. تنها چند روز قبل از رأی دادن کالج انتخاباتی، دادگاه عالی به این نتیجه رسید که هیچ گونه شمارش دستی که مطابق با قانون اساسی باشد وجود ندارد. در غیر این صورت، رأی یک نفر می تواند نسبت به رأی یک نفر دیگر بطور متفاوتی مورد قضاوت و ارزیابی قرار گیرد و از ماده قانونی اصلاحیه چهاردهم که حفاظت برابر را تضمین میکند تخلف می شود. این تصمیم توسط عالی ترین دادگاه مملکت اثری بسیاری فراتر از انتخابات سال ۲۰۰۰ خواهد داشت. دادگاه عالی قانونی بوجود آورد که احتمالاً راهنمای هر دوباره شماری در رقابت های سیاسی آینده در سراسر ایالات متحده است. دوباره شماری اکنون تنها هنگامی صورت می گیرد که آراء تحت استانداردها و موازینی مورد رسیدگی قرار می گیرند که برای تضمین برخورد مساوی و به حداقل رساندن اعمال نظر طرح شده باشند.

اعمال محدودیت بر مخارج

انتخابات سال ۲۰۰۰ همچنین از این جهت قابل توجه بود که نقش پول را در رقابت برای جلب آراء بروشنی نشان داد. میگویند استراتژیست جمهوریخواه مارک هانا بیش از صد سال پیش چنین گفته است: «دو چیز است که در سیاست اهمیت دارد: اول پول است و یادم نمی آید که دومی کدام است.» قانون مبارزات انتخاباتی فدرال (FECA) در اصلاحیه های ۱۹۷۴ خود، محدودیت های عمده ای را بر منبع، مبلغ و نوع مصرف مبارزات انتخاباتی معمول کرد تا از فساد و فساد ظاهری جلوگیری کند. هر چند این محدودیت ها با اصلاحیه اول قانون اساسی در مورد آزادی بیان وسائل مربوط به آن برخورد داشت؛ زیرا پولی که در سیاست خرج می شود دادن یکنوع وکالت برای صحبت کردن است. کاندیداها، احزاب و سایر گروه های سیاسی برای بنا کردن سازمانهای خود و رساندن پیامشان به رأی دهندگان از طریق وسائل ارتباط جمعی نیاز به پول دارند.

در تأیید قسمتی از این قانون پیچیده در ۱۹۷۶ دادگاه عالی یک خط تمیز مطابق با قانون اساسی بین پولهای اهدائی و مخارج رسم کرد. چون اعمال محدودیت بر مبالغ اهدائی بنظر میرسید که کمتر به آزادی بیان لطمه بزند تا محدودیت بر طرز خرج کردن، و بدان دلیل کمک های اهدائی خطر بزرگتر برای فساد یا ظاهراً فساد ایجاد می کرد، دادگاه عالی از وضع محدودیت بر مخارج خودداری کرد اما وجود محدودیت هائی بر کمک های اهدائی را تأیید کرد. همچنین یک برنامه مشروط برای کمک های عمومی برای رقابت های ریاست جمهوری تأیید شد (بر مبنای مبالغی برابر برای انتخابات مقدماتی و انجمن های حزبی و پشتیبانی کامل مالی در انتخابات عمومی) که در عوض آن کاندیداها موافقت میکنند از اعمال محدودیت ها بر مخارج اطاعت کنند. هدف آن بود که تا حدی میدان عمل مالی در بین کاندیداها احزاب بصورت مساوی در آید. در خارج از دسترس و محدوده قانون مبارزات انتخاباتی در مورد «پولهای آشکار» مبالغ دیگری هستند که «پولهای پنهان» نامیده می شوند که عبارتند از کمک های پراکنده و خارج از محدوده مقرراتی که برای تقویت حزب، مطالعه انگیزه های انصراف از ادامه مبارزه و مسائل مربوط به حملات مطبوعاتی خرج می شود.

یک جریان دموکراتیک با ثبات

انتخابات آزاد عادلانه برای اطمینان از «رضایت اتباع دولت»، یعنی زمینه اصلی سیاست های آزاد و دموکراتیک اهمیت اساسی دارد. این همزمان هم ابزار قدرت است و هم منشأ مشروعیت، درست همانگونه که انتخابات ناعادلانه و توأم با تقلب می تواند بر ادعای شخص نسبت به مقام خود ایجاد شک کرده و از قدرت حاکمیت او بکاهد.

تنها معدودی از مردم ادعا دارند که روشهای انتخاباتی در ایالات متحده کامل و بی عیب و نقص است. گاهیگاهی برخی از مشخصات آن باعث تأخیر، انحراف، سلب، یا کسر موافقت و رضایت مردم گشته است. مع الوصف بدلائل متعدد بیشتر آمریکائی ها بر این باورند که سیستم انتخاباتی آنها در مجموع عادلانه و توأم با صداقت است. اولاً با مثالهای قابل توجه و سازنده از درگیری هائی که حدود ۵/۱ قرن پیش به جنگ داخلی منجر شد، انتخابات در ایالات متحده به نحو مؤثری کارساز است: با معین کردن برندگان و بازندگان، آنها به چیزی دست می یابند که انتخابات برای آن طرح شده است. کاندیداها شکست خورده و حامیان آنها، با میل و رغبت، گرچه نه با شادی، تسلیم برندگان می شوند و حق آنها به حاکمیت را برسمیت می شناسند. این دستاورد کوچکی نیست. هنگامی که ارزشها و منافع اصلی، ولو به ندرت در خطر باشد چنین قبولی لازمه یک سیستم با ثبات است.

ثانیاً تکرار انتخابات بدان معنی است که به هیچ حزب یا جناحی ضمانت ماندن در قدرت داده نشده است. جای اکثریت امروزه را ممکن است فردا یک اکثریت بسیار متفاوت بگیرد؛ این جان کلام نظریه دموکراسی است: اکثریت ها پی در پی تغییر می کنند. ثالثاً اکثریت ها ممکن است زودگذر باشند چون سیستم انتخاباتی از حق رقابت محافظت می کند. یک انتخابات بدون اپوزیسیون جدی یک شوخی فریب آمیز بیش نیست.

سرانجام آنکه انتخابات ایالات متحده یک حلقه ارتباطی بین رأی دهندگان و مقامات دولتی است. دسته اخیر برای حاکمیت وابسته به اکثریت رأی دهندگان است. بنابراین مردم به مقامات دولتی به چشم کارگزاران خود می نگرند، که از طرف آنها اجازه دارند عمل کنند. انتخابات در آمریکا، مقامات رسمی را تبدیل به خدمتگزاران مردم کرده تا آنکه مردم را خدمتگزار آنها کرده باشد.

گرچه ممکن است آن روشها و معیارهایی که ایالات متحده برای پیشبرد سیاستهای آزاد خود قرار داده، دقیقاً مورد تقلید دیگران قرار نگیرد و ملل دیگر تصمیم نگیرند که در همه جزئیات از مدل آمریکائی پیروی کنند. برخی از مشخصات سیاست های انتخاباتی در ایالات متحده، تنها بعنوان یادبودهای تاریخی باقی مانده اند ملت آمریکا که به قرن بیست و یکم پا می گذارد دیگر مسئولان مهم اجرائی خود را از طریق کالج انتخاباتی بر نمی گزیند. ممکن است آراء مساوی برای هر ایالت در سنا را دیگر معتبر نداند. مشخصات دیگر از قبیل تضمین مطبوعات آزاد یا انتخابات همگانی اعضای کنگره، بدون شک باقی خواهد ماند. مع الوصف درسهائی که از تجربیات دموکراتیک آمریکا حاصل می شود به مشخصاتی اشاره دارد که احتمالاً برای حفظ یک جریان با ثبات دموکراتیک در جای دیگر حیاتی است.

اولاً دسترسی به انتخابات و صندوق رأی باید به نحو گسترده ای فراهم شده و ارزش یک رأی هرگز نباید بیش از یک رأی دیگر باشد. مثلاً محدود ساختن جامعه سیاسی بر مبنای جنسیت، باورهای سیاسی، قومیت یا مذهب مشروعیت رژیم را از بین می برد. برعکس، یک انتخابات فراگیر همه عناصر جامعه را تشویق می کند که خود را در نظم موجود شریک ببینند زیرا هر کدام این فرصت را دارند که سرانجام بر دیگران فائق آیند.

ثانیاً تشویق مردم به شرکت هر چه گسترده تر در انتخابات باید یک ارجحیت باشد. نرخ پائین شرکت افراد باید باعث نگرانی، اگر نه اخطار، باشد. این کار نه تنها منجر به انتخاب مقاماتی می گردد که از حمایت اکثریت افراد واجد شرایط رأی دادن محرومند؛ بلکه خود این مقامات نفوذ منافع خوب سازمان داده شده و دارای انگیزه های قوی را بیش از پیش شدت می بخشند.

ثالثاً، سطح بالائی از آزادی برای بیان مواضع سیاسی برای یک روند دموکراتیک دارای اهمیتی حیاتی است. محدود ساختن فعالیت مخالفان قانونی، از طریق سرکوبی مخالفان، نه تنها سیاست های انتخاباتی را فلج می کند بلکه سرکوب کردن عقاید می تواند مخالفان را از مجاری قانونی شرکت سیاسی به راههای خشونت آمیز اعتراض بکشانند.

رابعاً انتخابات و یک سیستم نمایندگی باید اکثریت مردم را قادر سازد که دولت را کنترل کنند، معهذا باید اقدامات حفاظتی لازم به عمل آید تا مانع شود که یک اکثریت غالب شده و اقلیت را از بین ببرد. با این همه ترتیباتی که به قصد جلوگیری از

فشارهای ناروا به منافع اقلیت داده شده ممکن است باعث ناامیدی بسیاری از اتباع کشور شود: یعنی قانونی که به طرزی کارآمد منعکس کننده اراده اکثریت است ناتوان می شود. در غیر اینصورت دیدگاههای اقلیت جای اکثریت را گرفته و یا چنان جریان تصمیم یگیری را فلج می کند که دولت ابداً دیگر قدر به کار کردن نیست.

خامساً بدان دلیل که انتخابات تنها زمانی مؤثر است که مردم آن را آزاد و عادلانه بدانند، باید ترتیباتی داده شود که به سرعت به اتهامات تقلب در اخذ آراء جواب دهد بدون وجود این اقدامات ترمیمی ممکن است در زمان بسیار کوتاهی انتخابات فلابی تلقی شود.

سرانجام آنکه در یک جامعه که علامت مشخصه آن شکافهای عمیق اجتماعی بر سر حیاتی ترین مسائل است شاید انجام انتخابات آزاد و عادلانه مشکل باشد، گاهی سلامت یک سیستم سیاسی با ظهور مسائلی مورد آزمایش قرار می گیرد که در مبارزات انتخاباتی مطرح نبوده و قوانینی ظاهر می شوند که هنگام اخذ رأی اسمی از آنها نبوده است.

وودرو ویلسون در یک قرن پیش اظهار داشت که «نهادهای دموکراتیک هرگز تکمیل نمی شوند: آنها مانند بافت های زنده هستند – همیشه در حال رشد و نمو هستند. چه فعال پر تپش و با حرارت است زندگی مردمان آزاد». تحقیق و رسیدگی از نزدیک و احتمال تغییر همچنان در دستور روز قرار دارد. آگاهی از کسریهای یک سیستم انتخاباتی همانقدر اهمیت دارد که شناختن و قدردانی از فضائل آن.

برای مطالعه بیشتر

Mark E. Bush, Does Redistricting Make a Difference? Partisan Representation and Electoral Behavior (Johns Hopkins University Press, 1993)

Marchette Gaylord Chute, The First Liberty: A History of the Right to Vote in America, 1619-1850 (Button, 1969)

William Gillette, The Right to Vote: Politics and Passage of the Fifteenth Amendment (Johns Hopkins University Press, 1965)

Samuel Huntington, The Third Wave: Democratization In The Late Twentieth Century (University of Oklahoma Press, 1993)

Bernard Grofman and Arend Lijphart, eds. Electoral Laws and Their Political Consequences (Agathon Press, 1986)

Alexander Keysser, The Right to Vote: The Contested History of Democracy in the United States (Basic Books, 2000)

Harold Porter Kirk, A History of Suffrage in the United States (AMS Press, 1971)

Donald W. Rogers, ed. Voting and the Spirit of American Democracy: Essays on the History of Voting and Voting Rights in America (University of Illinois Press, 1992)

درباره نویسنده:

D. Grier Stephenson, Jr دارای کرسی استادی Charles A. Dana مربوط به مسائل دولتی در کالج فرانکلین و مارشال است، جایی که درباره سیاست در آمریکا، دادگاه عالی و حقوق قانون اساسی تدریس می کند. از جمله آثار او می توان از دادگاه عالی و ایالات متحده در انتخابات ریاست جمهوری و نیز قانون اساسی ایالات متحده: مقالات مقدماتی و پرونده های منتخب (با همکاری Alpheus Thomas Mason) نام برد .

تدوین قانون در یک جامعه آزاد

Gordon Morris Bakken نوشته

«روح یک قانون در هر زمان، تا حد امکان، در رابطه با این موضوع است که اجرای آن تا چه حد راحت بنظر میرسد؛ اما فرم و تشکیلات آن و آن حدی که کارآمد است و به نتایج مطلوب میرسد، تا اندازه بسیار زیادی به گذشته آن بستگی دارد».

Oliver Wendell Holmes, Jr.

قانون عرف (۱۸۸۱)



آمریکائی ها از زمان مستعمره نشینی، گرد هم آمده اند تا قانون وضع کنند و برای حفظ یک جامعه منظم و دارای قانون، این کار را همچنان ادامه می دهند. هر چند جریانات ویژه ای برای خلق قانون قرن ها طول کشیده تا تکامل یابد، تدوین قانون در یک جامعه آزاد همچنان با رضایت مردم، یک سیستم کنترل و تعادل و یک سیاست عمومی که با انعطاف با مسائل زمان و مکان روبرو گردد مشخص میگردد.

در قرون ۱۷ و ۱۸، آمریکائی ها نمایندگانی به مجامع مستعمراتی فرستادند تا قوانین لازم را برای تنظیم روابط روزانه اجتماعی و اقتصادی خود وضع کنند. اموری از قبیل تعیین جهت و احداث جاده یا آنکه چه چیزی مزاحمت عمومی تلقی می شود مورد بحث و تصمیم گیری قرار می گرفت. جاده ها تجارت را آسان می کردند و تخلیه زباله های کشاورزی موضوعی فراتر از توجه به زیبایی محل بود. هر دو مسئله به سلامت یک جامعه بسیار منظم بستگی داشت.

در قرن نوزدهم، آمریکائی ها در میسوری گرد آمدند تا برای اداره قطار ارابه ها قواعدی را وضع کنند. هدف از وضع این «قواعد جاده ها» محافظت از آنها در خلال سفر در طول هزاران مایل تا ساحل اقیانوس آرام بود. هنگامی که جویندگان طلا وارد مناطق زرخیز کالیفرنیا شدند، قطار ارابه های خود را ترک کردند و دوباره دور هم جمع شدند تا قواعد حفر معدن در منطقه را وضع کنند. این معدن چیان خواستار یک جامعه منظم و با حساب و کتاب بودند که از تشکیلات اقتصادی و سرمایه های آنها حفاظت کرده و درهای موفقیت را بروی آنها بگشاید.

در کالیفرنای قرن بیست و یکم نیز، همسایگان هنوز گرد هم می آیند تا مقررات را عواض کنند و مشخص سازند در چهارچوب یک عهدنامه، و با توجه به شرایط و محدودیت ها، برای کسانی که در آن منطقه مسکونی زندگی می کنند، در کدام قطعه زمین تغییر و تبدیل مجاز است. این صاحبان ملک برای داشتن یک جامعه منظم، دارای اختیار وضع مقررات هستند. چه در سالن شهرک ها، ساختمانهای پایتخت ها، آبادی نشین های مرزی یا در سالن های پذیرائی مدرن شهرها، صاحبان ملک، شهروندها و مدعیان رویای آمریکائی گرد هم آمده اند تا برای تنظیم روابط اجتماعی و اقتصادی خود قانون وضع کنند. این ارثیه در نهادهای قانونگذاری محلی، ایالتی و ملی ما نیز خودنمایی می کند.

ریشه های سنن قانونی ایالات متحده

این جریان وضع قوانین قسمتی از یک روند تاریخی است که در اصل از انگلستان سرچشمه می گیرد. هنگامی که مستعمره نشین های انگلیس در آمریکای دوران مستعمرات ارثیه قانونگذاری خود را که همراه آورده بودند در عمل پیاده کردند، تغییرات معینی را در آن بوجود آوردند که با محیط جدید آنها مناسب باشد. پادشاه انگلستان منشور هائی به زمینداران و شرکت های سهامی سرمایه گذاران مستعمره نشین های مختلف اعطا کرده بود که آنها را با درجات مختلف قادر می ساخت

قانون وضع نمایند. اما همه مستعمره نشین های انگلیس دارای قوانینی بودند خارج از این منشورها و وضعیت های مستعمراتی. آنها قانون اساسی قدیم خود را داشتند، قانون عمدتاً نانوشتۀ انگلستان بنام «قانون عرف انگلیس» که دولت را از دست اندازی به حقوق اتباع انگلیس منع میکرد. از جمله قوانین عرفی Magna Charta بود – منشوری که در سال ۱۲۱۵ توسط پادشاه انگلستان John امضاء شده بود و اجرای قانون، حفاظت از حق مال و دسترسی به هیئت منصفه را تضمین می کرد. جان کلام قانون قدیم انگلیس رابطه بین مالکیت خصوصی و آزادی بود. مالکیت خصوصی در زمینداری از قرن چهاردهم مورد تعریف و محافظت قانونی قرار گرفته بود، اما تاریخ انگلیس و تجربه مستعمراتی آمریکا تصور روشنی در اذهان آمریکائی ها بوجود آورد که طبق آن تنها با رضایت یک ملت مستقل و حاکم بر سرنوشت خود حقوق مالکیت و بهره مندی از آزادی های شخصی می تواند مورد جرح و تعدیل قرار گیرد.

این ایده که دولت ها مشروعیت خود را از رضایت اتباع خود کسب می کنند ریشه در تاریخ یونان و روم باستان دارد و اولین تئوریسین های مدرن سیاسی اروپائی بطرز قابل توجهی مفهوم حاکمیت را به رضایت مردم گسترش دادند. مستعمره نشین های آمریکا در دوره جنگ انقلابی این مفهوم را با گسترش این حقوق به خصوص محفوظ بودن آن برای مردم و بعداً محدودیت اختیارات دولت تبلیغ کردند. این حقوق مورد حفاظت راه خود را بسوی قوانین حقوق مدنی ایالتی و ملی که در حال تدوین بودند گشودند. نمایندگان کنوانسیون های قانون اساسی ایالت متحده و ایالات که خود را بشدت به این مسئله مشغول کرده بودند که با استفاده از حقوقی که توسط مردم حاکم بر سرنوشت خود به آنها تفویض شده بود چگونه از دست اندازی دولت به این حقوق جلوگیری کنند، سیستم هائی از بررسی ها و تعادل های داخلی بوجود آوردند که در داخل قوای قانونگذاری مجزا عمل می کرد. هر کدام از شعب دولت استقلال خود را در برنامه قانونگذاری حفظ می کرد، اما این قوا با هم تماس و اصطکاک پیدا می کردند بنابراین محدود ساختن اختیارات قانون اساسی در داخل سیستم، زمینه را برای شرکت وسیع توده ها فراهم می کرد.

گسترش اختیارات قانون

میزان گسترش وسیع شرکت مردم در برنامه های دولت، در طول تاریخ آمریکا تغییر پذیرفته است. در ابتدای تأسیس کشور، تنها مالکین و ثروتمندان سفید پوست و مذکر عنصر اصلی شرکت کننده در رأی گیری و نهادهای قانونگذاری را تشکیل می داد. در قرن نوزدهم شرایط داشتن ملک و مال برای شرکت در رأی گیری و قانونگذاری از بین رفت. اما برای سالهای متمادی، نهادهای قانونگذاری زنان، برده های آفریقائی، سرخپوستان و آسیائی ها را در داخل خود نمی پذیرفت. در طول قرن نوزدهم مبارزه برای مساوات اوج گرفت و در قرن بیستم به پیروزی رسید. در سطوح ملی، زنان متشکل شدند و برای بدست آوردن حقوق خود به قانونگذاران فشار آوردند. آنها به انجمن های ضد برده داری پیوستند و در ۱۸۴۸ در Seneca Falls اعلان پیروزی کردند، و راه خود را بسوی غرب گشودند، جائی که برای حقوق خود یک زمینه سیاسی بسیار مساعدتر یافتند. در مناطق وایومینگ و یوتا زنان در سال های ۱۸۶۹ و ۱۸۷۰ حق رأی یافتند. در سال ۱۸۴۹ از طریق اقدامات قانونی اسپانیائی – مکزیکی زنان حق مالکیت املاک مورد استفاده عموم را در کالیفرنیا بدست آوردند، اما تا سال ۱۹۱۱ حق رأی نداشتند. اقدامات زنان در ۱۹۲۰ به انضمام یک اصلاحیه به قانون اساسی کمک کرد که طبق آن همه آنان در سطح ملی حق رأی یافتند.

سیاهپوستان طبق اصلاحیه چهاردهم قانون اساسی در ۱۸۶۸ حق شهروندی کسب کردند و سیاهپوستان مذکر در ۱۸۷۰ مطابق اصلاحیه پانزدهم حق رأی یافتند، اما سرخپوستان تا سال ۱۹۲۴ از حق شهروندی یا رأی دادن محروم بودند، در حالیکه فرزندان آسیائی ها و سایر گروه های مهاجر که در ایالات متحده بدنیا می آمدند، خود دلیل تولد در این کشور، شهروند ایالات متحده محسوب می شدند اما این امر باعث نمی شد اولیای آنها به شهروندی دست یابند. بدین دلیل که مهاجران چینی از سال ۱۸۷۰ حق کسب تابعیت نداشتند، کنگره در سال ۱۹۴۳ قوانین حقوق تابعیت را بعنوان بخشی از اقدامات جنگی علیه ژاپن تمدید کرد. برای مهاجران ژاپنی قانون McCarran-Walter مصوب ۱۹۵۲ دسترسی به این حق را فراهم کرد. با این وصف، بدون توجه به این امر که آنها حق رأی داشتند یا نه، آمریکائی ها پیشنهاداتی عرضه کرده اند و از نهادهای قانونی خود خواستار تغییر شده اند. زنان و سیاهپوستان، حتی قبل از آنکه حق رأی داشته باشند، فعالانه در امور اجتماعی و جریان های سیاسی مربوط به پیشنهاد، اعتراض و تبلیغ وضع قوانین شرکت می کردند. این حقیقت که نهادهای قانونگذاری بر روی چنین تشریک مساعی و دخالت های دموکراتیکی باز بود، روند تشکیلات قانونگذاری را قادر ساخت که فراگیر شود، هر چند با سرعتی که برای بسیاری از شرکت کنندگان در زمان خود رضایت بخش نبود.

انتخابات همگانی

یکی از دلایل تأخیر در همگانی ساختن انتخابات، فلسفه سیاسی غالب در قرن هجدهم بود. مدل انگلیسی این جریان، مانند سایر مدل های غالب در سایر کشورها در آن زمان، عموماً دارای پادشاه مذکر، مجلس و قضاتی بود که راهنمای آنها تئوری های آمیختن دولت و حقوق ناشی از زمین بود، و این در حالیکه بیشتر مالکین مرد بودند. مع الوصف بنظر میرسید که قسمت اعظم تئوریهای سیاسی و بحث های فصیح و بلیغ در مورد حقوق و آزادی ها به این نکته اشاره دارد که این ارزشها جهان شمول هستند. در آن هنگام، حقوق انگلیسی ها، آنگونه که توسط آمریکائی ها در آمریکا تعبیر می شد، پایه انقلاب ۱۷۷۶ برای نجات قانون اساسی قدیم انگلیس از استبداد و حفظ وعده های آن برای آمریکائی ها را تشکیل میداد. تعیین اینکه آن هدف در عمل چگونه جامه عمل می پوشید، کار نمایندگانی بود که در کنوانسیون های قانون اساسی ایالتی و فدرال گرد می آمدند.

در کنوانسیون های قانون اساسی در اواخر قرن هجدهم، نمایندگان مدارکی را تهیه کردند که بطرق مختلف حقوق مستعمره نشین های آمریکائی را تقویت می کرد و گسترش می داد. ایالت مریلند شرط داشتن املاک و اموال را برای انتخاب شدن به سمت نمایندگی کنوانسیون قانون اساسی خود لغو کرد. جورجیا مکانیسمی از لوایح پیشنهادی بوجود آورد که در سالهای ۱۷۸۹، ۱۷۹۴ و ۱۷۹۷ منجر به قوانین اساسی جدید شد. محتوای برنامه ۱۷۹۷ شامل یک جریان اصلاحی بود تا یک گرد هم آیی برای تغییر.

ماساچوست یک برنامه قانونی را در سال ۱۷۷۶ به جریان انداخت که منجر به افزایش اختیارات مردم در تغییر قانون اساسی خود شد. قوه مقننه ماساچوست (که دادگاه عمومی نامیده می شد) از شهرهای آن ایالت خواستار شد که اجازه دهند در نشست بعدی خود یک قانون اساسی بنویسد. شهرها، و نه اکثریت رأی دهندگان، سرنوشت این پیشنهاد را کنترل می کردند، و بوستون و هشت شهر دیگر اختیار قوه مقننه را در تدوین قانون اصلی و پایه ای ایالت رد کردند. در سالهای بعد شهرها به «دادگاه عمومی» اجازه دادند که با اجازه خود آنها یک قانون اساسی را تصویب کنند. با این وجود، نهایتاً شهرها، و شهروندان آنها با رأی بدون محدودیت های معمول مالکیت، این سند را رد کردند. در سال ۱۷۹۹، «دادگاه عمومی» با مسلم گرفتن حق مردم در رأی دادن به قانون اساسی در شهرهایشان به آنها اختیار داد که نمایندگان خود را به کنوانسیون بفرستند. قانون اساسی ۱۷۸۰ ماساچوست، که بر مبنای این کنوانسیون تدوین شد، سرانجام به تصویب رسید و تاریخچه آن چندین اصل را بنا نهاد. اول آنکه کنوانسیون نمایندگان منتخب برای نوشتن قانون اساسی الزامی بود. دوم، حق دسترسی مردم به جریان کار باید از طریق انتخابات و افزودن اصلاحات تضمین شده باشد. سرانجام آنکه مردم باید از طریق رأی دادن برای تصویب قانون اساسی، صاحب اختیار نهائی باشند.

آزادی و مالکیت

برای نمایندگانی که در ۱۷۸۷ در فیلادلفیا گرد آمدند تا قانون اساسی فدرال را تهیه کنند، قانون اساسی ماساچوست قسمتی از زمینه کارشان را تشکیل میداد. قسمت مهم دیگری از این زمینه رابطه در حال گسترش آزادی و مالکیت در معادله قانونگذاری بود. فیلسوف سیاسی انگلیسی قرن هفدهم جان لاک در این رابطه بر تفکر آمریکائی اثر عمیقی داشت. لاک بدینگونه استدلال میکرد که مردم پذیرفته اند که در یک کشور مشترک المنافع زندگی کنند بنابراین دولت موظف است قوانین و حقوق طبیعی را به اجرا در آورد. حقوق طبیعی انسان در طبیعت شامل داشتن آزادی و مالکیت است. آمریکائی ها این ایده را چنان پسندیدند که هر موقع سخنگویان سیاسی و قانونی آنها به آزادی شخصی اشاره می کردند از اصلاحات و مفاهیم قانون مالکیت استفاده می کردند: آمریکائی ها می توانستند صاحب آزادی شوند. خود جان لاک هم فکر می کرد که زندگی و آزادی وابسته به مالکیت است، اما استفاده فردی از مال نباید شامل تلف کردن مال دیگران یا محروم کردن آنان از طبیعت و مواهب آن باشد. بنابراین یک مسئله برای نمایندگان کنوانسیون قانون اساسی ۱۷۸۷ آن بود که چگونه می توان به شایسته ترین نحو هم ثمره های آزادی را، آنطور که در داشتن اموال خصوصی بیان شده، حفظ کرد و هم دسترسی مردم به مواهب کشور را.

در قانون اساسی ایالات متحده، این نمایندگان نوعی از جمهوری را بوجود آوردند که منافع موجود را متوازن کرد، و دربر گیرنده عناصر یک دولت مختلط است. مفهوم یک دولت مختلط، ترکیبی است از عناصر تاریخی حکومت سلطنتی، اشرافی و حکومت خلقی. هر کدام از این سه فورم دولت به حفظ منافع خود تمایل داشت: اگر نظر قانون اساسی مورد بررسی قرار

نمی گرفت، هر کدام به یک فرم افراطی از استبداد، هرج و مرج و دموکراسی منجر می شد. تمایل هر کدام بطرف قدرت همچنین می توانست آزادی مردم را در استفاده از اموال خصوصی خود تهدید کند، با اینوصف هر کدام از این منافع احتیاج به نمایندگانی داشت که یک جامعه قانونمند را اداره کنند. راه حلی که توسط نمایندگان کنوانسیون قانون اساسی به مرحله اجرا گذاشته شد، تأمین کننده جدائی قدرت ها در بین سه شاخه دولت و هنوز هم داشتن اشتراک با کارکردهای قانون اساسی بود. نکته مهم آنکه این وجه اشتراک نوعی مشابهت از نظر قانون اساسی بوجود می آورد، با هر شعبه دارای قدرت کافی برای ایجاد تعادل با شاخه های دیگر.

تدوین قانون در سطح ملی

نهاد قانونگذاری ملی در فورم قرن هیجدهم خود، از دو شعبه تشکیل شده بود. مجلس نمایندگان و سنا. رأی دهندگان هر منطقه در هر ایالت، اعضای مجلس نمایندگان را با آراء عمومی مستقیم انتخاب می کردند. در ابتدا قانونگذاران ایالتی سناتورهای ایالات متحده را بر می گزیدند. آرزوی ایجاد تعادل منافع مردم کمتر مرفه در برابر منافع طبقات ثروتمند باعث شد نمایندگان کنوانسیون قانون اساسی فدرال در آن زمان تصمیم بگیرند انتخاب سناتورها توسط مجالس مقننه ایالتی صورت گیرد تا اطمینان حاصل شود که نمایندگان کافی برای دفاع از منافع طبقات مرفه در سنای ایالات متحده وجود دارد. تنها پس از سال ۱۹۱۳ بود که اصلاحیه هفدهم قانون اساسی ایالات متحده انتخاب سناتورهای ایالات متحده را مستقیماً به مردم سپرد.

طبق قانون اساسی، مجلس نمایندگان و سنا با هم کنگره را تشکیل می دهند که دارای اختیار تدوین و تصویب قوانین است. رئیس جمهور امریکا دارای اختیار به اجرا گذاشتن آن قوانین است. در حالیکه این نکته در قانون اساسی تصریح نشده، ولی رئیس جمهور همچنین می تواند قوانینی را پیشنهاد کند و توسط اعضای حزب خود لویحی را به کنگره عرضه کند. قوه مقننه فدرال اختیار تفسیر آن قوانین را داراست و دادگاه عالی ایالات متحده بلافاصله می تواند آن لویحی را - که بصورت قانونی در آمده است - مغایر با قانون اساسی اعلام کند. رئیس جمهور می تواند قانونی را وتو کند، اما کنگره می تواند آن وتو را لغو نماید. قوانینی که مغایر با قانون اساسی شناخته شده اند را می توان تغییر داد تا موضوعات مورد اعتراض دادگاهها در آنها تعدیل شوند، اما کنگره نیز اگر بخواهد یک تصمیم دادگاه عالی را لغو کند می تواند پیش نویس اصلاحیه ای به قانون اساسی را ارائه دهد. این سیستم که در آن قوانین ارائه شده از مراجع مختلف دارای صفات مشترک هستند هم نسبت به حقوق انفرادی اشخاص توجه دارد و هم به حفظ اموال خصوصی.

تدوین قوانین در سطح ایالتی

همانقدر که سیستم قانونگذاری ایالات متحده در سطح ایالتی توسعه یافته، هر ایالت دارای یک ساختار مشابه دولتی است ولی دارای سنن قانونگذاری متفاوت می باشد. قانونگذاران ایالتی بعضی ایالات هر ساله با هم ملاقات می کنند و بیشتر سال را صرف تدوین قوانین می کنند. ایالات دیگر دوره های قانونگذاری دارند که هر دو سال یکبار برای یک دوره بسیار کوتاه جلسه دارند. اختیارات این نهادها در تدوین قوانین از نظر وضعیت و اعتبار، مشابه اختیارات کنگره برای وضع قوانین جدید برای همه کشور است. بعضی از ایالات دارای موادی در قانون اساسی خود هستند که اصلاحیه های قانون اساسی خود را منوط به تصویب از طرف مردم می سازد یا آنکه وضع قوانین را از طریق پیشنهاد و رفراندوم میسر می سازد، جریان هایی که به مردم عادی اجازه میدهد قوانین و مقررات جدید را پیشنهاد کرده و آنها را در سطح ایالت برای تصویب مردم در معرض آراء عمومی قرار دهند.

تدوین قوانین: جدائی نیروها

وضع قوانین جدید و نیز اصلاحیه های قانون اساسی چه از طریق مراجعه به آراء عمومی باشد، چه از طریق جریان قانونی خود در مجلس قانونگذاری، این فعالیت ها در معرض رسیدگی قوه قضائیه هستند. مطابق با سنن ملی و نیز ایالتی، دادگاهها دارای اختیار بررسی قوانین هستند که معین کنند آیا آنها هماهنگ با قانون اساسی هستند یا نه. مع الوصف، با توجه به مفهوم بررسی ها و تعادل ها، دادگاهها بطور کامل از قید و بند بقیه ساختارهای سیستم سیاسی آزاد و مستقل هستند. قضات دادگاههای ایالتی اغلب برای یک دوره انتخاب می شوند. قضات فدرال برای همه عمر برگزیده می شوند، با اینوصف توسط قوه مقننه دولت ممکن است بعلت خلاف علیه هر دو گروه اعلام جرم شود. در بعضی

شرایط بخصوص فرمانداران ایالات می توانند قضات را منصوب کنند. امروزه معمول است که دادگاههای آمریکا به نوعی - از طریق تصمیم گیری در مورد شکایات- قانون وضع می کنند. تفاوت عمده و اساسی بین تدوین قوانین بوسیله قوای مقننه و قانونگذاری توسط دادگاهها آن است که دادگاهها تنها می توانند در مورد قضایا و شکایاتی تصمیم گیری کنند که توسط شاکیان به آنان عرضه می شود. قوای مقننه به افق بسیار وسیع تری دسترسی دارند، با این همه آنان نیز مقید به رعایت قانون اساسی و نیز سنت و قانون عرف انگلیس هستند. دادگاهها هنگام تصمیم گیری، نص صریح قانون اساسی، قوانین سابق در این رابطه، سنن قانون عرف و سیاست عمومی درباره آن موضوع را مد نظر دارند.

بطور خلاصه، سیستم قانونگذاری آمریکا بر پایه اشتراک مساعی قرار دارد. ایالات و قوانین اساسی ایالتی در داخل یک سیستم فدرال قرار دارند که توسط کنگره، رئیس جمهور و سیستم دادگاهی فدرال اداره می شود که خود به قانون اساسی وابسته هستند.

برای مثال، ماده مربوط به تجارت در قانون اساسی فدرال به کنگره ایالات متحده قدرت «تنظیم تجارت با ملل خارجی و در بین چندین ایالت» را اعطا می کند. دادگاه ایالات متحده این عبارت را بدین گونه تفسیر کرده است که ایالات نمی توانند مقررات تجارت بین خود را به نحوی تنظیم کنند که در جریان تجارت بین ایالات اخلال ایجاد کند. در ۱۹۶۴ این تفسیر از ماده مربوط به تجارت، اختیارات کنگره را تا آنجا گسترش داد که تحت عنوان قانون حقوق مدنی ۱۹۶۴ در مورد امکان عمومی مقرراتی را تدوین کرده که طبق آن تبعیض در اجاره دادن اتاقهای هتلها را ممنوع می سازد.

اینکه چگونه این اختیارات مشترک و فعل و انفعالات متقابل بین منافع ایالتی و فدرال در عمل کار می کند، بسته به عوامل بسیار زیادی است. مثال زیر این وضعیت را روشن می کند. کنگره دارای اختیارات مشخصی نیست که به ایالات بگوید حداکثر سرعت را در جاده های خود چگونه معین کنند. این تصمیم در دست قانونگذاران ایالتی، هیئتهای بخشها و شوراهای شهر است و بستگی دارد به میزان اختیاراتی که طبق قانون اساسی و سایر قوانین از آن برخوردارند. در قرن بیستم بعضی ایالات حداکثر سرعت برای اتومبیلها را ۶۵ مایل در ساعت و برای تریلیهای کوچک ۵۵ مایل معین کردند. ایالات دیگر تصور کردند که از نظر حداکثر سرعت برای بزرگراه های چندین خطه ۷۵ مایل در ساعت مناسب تر است. ایالتهایی که دارای جمعیت کم و مسافتهای زیاد بین شهرها بودند حداکثر را آنچه که طبق مقتضیات «منطقی» است قرار دادند. رانندگی در ایالت مونتانا با سرعت ۷۰ مایل یا ۱۲۰ مایل در ساعت بستگی داشت به شرایط جاده و رانندگی. این از رانندگی در بزرگراههای آلمان خیلی متفاوت نبود. مع الوصف هنگامیکه آمریکا در سالهای دهه ۱۹۷۰ با بحران انرژی روبرو شد و بسیاری از اعضای کنگره به این باور رسیدند که صرفه جویی در سوخت مستلزم تعیین حداکثر سرعت به میزان ۵۵ مایل در سطح کشور است، کنگره از توان مالی خود استفاده کرد تا قوای مقننه ایالتی را ترغیب کند که قانون خود را عوض کنند. به زبان ساده تر، کنگره به ایالات گفت که اگر قوانین حداکثر سرعت خود را عوض نکنند تا با محدودیت ۵۵ مایل در ساعت هماهنگ شوند از میلیونها دلار اعتبار بزرگ راههای فدرال خبری نیست. بزودی همه آمریکایی ها در تمام کشور سرعت خود را به ۵۵ مایل در ساعت کاهش دادند. قانونگذاران ایالتی با یک انتخاب روبرو بودند و بدنبال دلارهای فدرال رفتند.

قانون حصار و فدرالیسم

امروزه وجود گله در جاده های مونتانا مثال دیگری از تنوع مراجع قانونگذاری است که در داخل سیستم فدرال توسعه یافته است. این مسئله که آیا گله ها می توانند بدون مانع در جاده ها عبور کنند به قدمت خود آمریکاست. قانونگذاران مستعمراتی باید تصمیم می گرفتند که آیا صاحبان گله ها خوب بود برای حفاظت محصولات کشاورزان و باغها دور گله های خود حصار بکشند یا نه. ایجاد حصار مخارجی را به گله داران تحمیل می کرد. آزاد گذاشتن گله ها برای چرای آزاد خساراتی را متوجه محصولات کشاورزان می ساخت. با این وصف کشاورزان در صورتی که گاوی را در حال چرا می یافتند به قانون عرف دسترسی داشتند که طبق آن می توانستند حیوان را از چرا باز داشته، صاحبش را بیابند و او را بپای میز محاکمه بکشند.

بزودی قانونگذاران تصمیم گرفتند قوانینی را در جهت مجبور کردن صاحبان احشام به ساختن حصار وضع کنند و این قوانین تعریف حصار را از نظر قانونی بدست می داد. این سنت در همه آمریکا باقی بود تا آنکه مهاجرنشینها به Great Plains رسیدند، که منطقه ای است نسبتاً خشک در غرب مدار ۱۰۰ درجه. در ایالت های پر درخت شرقی صاحبان احشام

حصار می ساختند، کسانی که در شهرک ها این حصارها را در مقابل خود مشاهده می کردند شک میکردند که آیا این کار مطابق قانون است یا نه و کشاورزان خسارت دیده هنوز هم صاحبان احشام را به دادگاه می کشاندند. مع الوصف این صاحبان که دارای نرده های قانونی بودند در مقابل ادعای خسارت که متوجه آنها بود قدرت دفاع داشتند. در Great Plains صنعت گله داری قرن نوزدهم و منافع آن بدنبال منع گسترش قانون مزارع باز بوده و موفق شد که اصول مقررات نصب حصار را مورد تجدید نظر قرار دهد. طبق این قوانین صاحبان مزارع و باغات اگر می خواستند خسارت های ناشی از چرای گله را دریافت دارند مجبور بودند مخارج حصارکشی تحمیلی را طبق قانون از جیب خود بپردازند. با افول صنعت گله داری در سالهای دهه ۱۸۸۰ دلیل وجودی قانون چراگاههای باز نیز در طول چند دهه اهمیت خود را از دست داد، مع الوصف در قرن بیستم بعضی ایالتها مثل مونتانا، این قانون را ابقاء کردند.

امروزه رانندگانی که در ایالاتی مانند مونتانا از بزرگراههای بین ایالتی عبور می کنند مشاهده می کنند که در اطراف گله ها حصار کشیده شده است. هر چند مخارج این حصارها از محل مالیاتها تأمین شده است اما وجود آنها به دلیل قوانین مربوط به حصارهای باز نیست بلکه ایمنی رانندگان آمریکایی در خطر است و دلارهای فدرال این رانندگان و مسافرین همراه آنان را از خطر حفظ می کند. در جاده های ایالتی که قانون چراگاههای باز وجود دارد تعداد نرده ها کم است و علائم موجود در جاده ها به رانندگان اخطار می کند که ممکن است احشام از آنجا عبور کنند. همانطور که این مجموعه مفصل و رنگارنگ قوانین حصارکشی و قوانین بزرگراه ها مشخص می کند، نهادهای قانونگذاری در سیستم محلی، ایالتی، و فدرال ایالات متحده در حفظ یک جامعه قانونمند دارای اختیارات متفاوت و نقش های مختلفی هستند.

سازمانهای اجرایی

در ایالات متحده یک نهاد قانونگذاری اضافی دیگر نیز وجود دارد که دارای کارکردهای قانونگذاری، اجرایی، و قضایی است. این نهاد، سازمان اجرایی است که در قرن نوزدهم بوجود آمده. پیشاهنگ این کار هیئت بهداشتی نیویورک و حومه آن در سال ۱۸۶۶ بود، اما کمیسیون های راه آهن در سالهای دهه ۱۸۷۰ و ۱۸۸۰ مفهوم سازمانهای اجرایی- معمولاً هیئت هایی از خبرگان منتصب که سیاستهای عمومی را فارغ از هیئت های مقننه اتخاذ می کردند- را معرض دید و بازرسی قضایی قرار دادند.

پس از دهها سال نگرانی قضائی در مورد زائد بودن دادن اختیارات قضایی به سازمانهای اجرایی این سازمانها در اوایل قرن بیستم اختیارات اجرایی و قانونی قابل توجهی کسب کردند. مرکز توجه این قانونگذاریها رفاه عمومی بود از قبیل تعریف بهداشت عمومی، مقرر کردن یک نرخ منطقی برای راه آهن یا «حد کیسه» یا حد شکار قانونی گوزن دم سفید. مفهومی که این قانونگذاران رعایت می کردند آن بود که کارشناسانی که اختیار تنظیم قوانین را داشته باشند شایسته ترین افراد برای وضع قوانین اداره برخی از سیستمهای پیچیده اقتصادی و اجتماعی هستند. راه آهن، شبکه برق، گاز طبیعی، یا نرخهای حمل و نقل موضوعاتی بودند که مستلزم محاسبات پیچیده اقتصادی بودند. برای تعیین این نرخها کارشناسان گرد هم می آمدند که از یک طرف استدلالها و مدافعات مشاغل مربوط به نرخها و از طرف دیگر نقطه نظرهای مصرف کنندگان را بشنوند. این نمایندگان افراد خبره ای را استخدام می کردند که شواهد موجود را تجزیه و تحلیل می کردند. با در دست داشتن همه شواهد کمیسیون مربوطه با توجه به منافع عمومی مقررات مربوط به آن حرفه ها را وضع می کرد. این قوانین در معرض بررسی قضایی قرار می گرفت و دسته ای از قوانین به نام قوانین اجرایی پدید می آمد.

قوانین اجرایی دربر گیرنده قانون اساسی، قوانین جزایی، جاری و عرفی است. سازمانهای اجرایی توسط قوانین جزائی، مقررات قانون اساسی یا فرامین اجرایی بر مبنای قوانین جزائی بوجود آمده اند. قسمت عمده قوانین اجرایی توسط قضائی وضع شده که به شکایات رسیدگی می کرده اند و مقرراتی است که توسط سازمان های اجرایی مختلف وضع شده است. از نظر سابقه، تا اوایل سالهای دهه ۱۹۳۰ دادگاهها توجه خود را به مسائل مربوط به قانون اساسی معطوف میکردند که جزو لاینفک تأسیس سازمانهای اجرایی بود از قبیل این که آیا یک قانونگذار اختیار تفویض قدرت به یک سازمان را دارد یا خیر. از سالهای دهه ۱۹۳۰، دادگاهها مراحل مختلف جریان قانونگذاری و اعمال خودسرانه مقامات سازمانی را مورد دقت و رسیدگی قرار داده اند. سازمانها باید پرونده ها و سابقه های مربوط به دریافت مدارک مربوط به جریان قانونگذاری و چگونگی تلقی خود نسبت به آن مدارک را که منجر به تصمیم گیری می شد حفظ کنند. یک سازمان، چه درباره مواردی مثل تصمیم گیری نرخ تلفن چه در مورد مقررات زیست محیطی قوه مقننه بعنوان تنها داور عمل می کند که آیا وضع این

مقررات با جریان وضع قوانین سازگار است یا نه. امروزه کمیسیون تجارت بین ایالت ها و سازمان حفظ محیط زیست بسیاری از مقررات لازم برای انجام معاملات در سطح ملی را وضع می کنند.

هنگامی که یک دستگاه اجرایی مقرراتی را وضع می کند که در عمل قدرت قانون را دارد، دسترسی مردم به وضع کنندگان آن قانون را امکان پذیر می سازد. جریان وضع کردن قانون مستلزم آن است که عموم مردم از ابتدای اقدام به تدوین آن آگاه شده، جلسات دادرسی درباره چگونگی امر تشکیل شود، مردم فرصت و امکان داشته باشند درباره قوانین پیشنهادی اظهار نظر کرده و این قوانین به آگاهی عموم برسد. معمولاً فرماندار یا رئیس جمهور ایالات متحده رئیس دستگاه اجرایی را منصوب می کند که شرایط به تصویب قوه قضائیه است. مردم به جریان این تصویب دسترسی دارند، و در صورتی که پای دولت فدرال در میان باشد جریان تصویب اغلب از تلویزیون پخش می شود و موضوع توجه سایر رسانه های عمومی را جلب می کند. سازمانهای مدافع از منافع عمومی اغلب در جلسات دادرسی عمومی شهادت داده و نقطه نظرهای خود را از طریق رسانه های عمومی اعلام می کنند. اهمیت این انتصابات و نیز مرزها و وظایف گاهی مشترک قوای مجریه و مقننه روشن است.

تصمیم گیری دموکراتیک

مردم آمریکا دارای سابقه اطاعت از قانون هستند. قسمتی از این اطاعت داوطلبانه ناشی از این سنت است که به شهروندان این فرصت را عطا می کند که در بسیاری از مراحل جریان تدوین قانون سهیم باشند. با وجود تنوع فراوان جمعیتی در ایالات متحده، سیستم سیاسی انتخابات آزاد، نهادهای قانونگذاری منتخب مردم، و دسترسی به جریان قانونگذاری منافع مردم آمریکا را در قوانین به حساب آورده و آنها را از ثبات و دوام حقوق شخصی و اقتصادیشان مطمئن ساخته است. چگونگی تعریف و حفاظت حقوق در طی قرنهای تغییر کرده، اما امروزه مردمی که در یک مجموعه ساختمانی خارج از شهر یا یک سالن پذیرایی یا در یک تالار انجمن شهر جمع می شوند همچنان مانند سابق به تدوین قانون ادامه می دهند و می دانند که داشتن یک جامعه منظم و متمدن مستلزم توجه شخصی در تصمیم گیری آزادانه برای آن جامعه است.

هر چند تجربه آمریکاییها در همه جا قابل اقتباس نیست اما اصول اساسی اطمینان از رعایت آزادی در تدوین قوانین از این قرارند: رضایت اتباع کشور، تشریک مساعی مردم در همه سطوح قانونگذاری، دسترسی آزادانه به تمام مراحل تدوین قانون از طریق رأی دادن، تهیه پیش نویس لوایح، یا شکایت؛ و یا از طریق بررسی قوانین موجود، قوانین و مقررات اجرایی، و اقدامات دفتر اجرایی؛ و اعتماد به اصول پایه ای دولت. این اصول پایه ای شامل بررسی ها و ایجاد تعادل قدرت بین سازمانهای دولتی است، فورم جمهوری دولت و انتخابات دموکراتیک. دولتهای فدرال و ایالاتی که طبق قانون اساسی عمل می کنند وظایف مشترکی بر عهده دارند که بر پایه این سنت است که دولت از مردم و برای مردم است.

برای مطالعه بیشتر

Gordon Morris Bakken, Law in the Western United States (University of Oklahoma Press, 2000)

Douglas W. Kmiec, and Stephen B. Presser, The History, Philosophy and Structure of the American Constitution (Anderson Publishing Co., 1998)

William J. Novak, The People's Welfare: Law and Regulation in Nineteenth-Century America (University of North Carolina Press, 1996)

John Phillip Reid, Constitutional History of the American Revolution (4 vols., University of Wisconsin Press, 1986, 1987, 1991, 1993)

Melvin I. Urofsky, and Paul Finkelman, A March of Liberty: A Constitutional History of the United States (2 vols. Oxford University Press, 2001)

درباره نویسنده:

Gordon Morris Bakken پروفیسور تاریخ در دانشگاه ایالتی کالیفرنیا در فولرتون است. او دارای درجه لیسانس علوم و فوق لیسانس علوم و دکترا و دکترای حقوق از دانشگاه ویسکانسین است و نویسنده ۱۴ کتاب و ۳۸ مقاله و بررسی است.

«دولتهای فدرال و ایالتی در حقیقت چیزی نیستند جز کارگزاران و هیئتهای امنای مردم که طبق قانون دارای قدرتهای مختلفی هستند و برای انجام وظایف گوناگون طرح شده اند».

جیمز مدیسون

نامه های فدرالیست، شماره ۶



رقابتهای انتخاباتی ریاست جمهوری سال ۲۰۰۰ یکی از فشرده ترین -- و گیج کننده ترین -- انتخابات در تاریخ آمریکا بود. تا یک ماه پس از اخذ آراء معلوم نبود که کاندیدای جمهور یخواه جرج دبلیو بوش عنوان چهل و سومین رئیس جمهور مملکت را به خود اختصاص میدهد. در طول این زمان جهان ناظر جنگ بر سر آراء فلوریدا بود که به طور مداوم از دادگاههای محلی به دادگاههای ایالتی و فدرال می رفت و بر می گشت تا آنکه تصمیم دادگاه عالی قضیه را فیصله داد. آنچه که بسیاری از ناظران را مبهوت کرده بود این بود که چگونه استانداردهای اخذ رأی در مناطق مختلف تا چه اندازه متفاوت است و چگونه مقامات محلی می توانند چنین نقش مهمی را در انتخابات ملی داشته باشند.

ممکن است شهروندان آمریکا نیز شگفت زده شده باشند که از ایالت تا ایالت اخذ آراء تا چه اندازه متفاوت است، اما اقدامات و واکنشهای دولتهای محلی، ایالتی، و ملی به ندرت غیر عادی به نظر می رسد. هر چند روز یکبار مردم عادی ایالات متحده با قوانین یا اعمالی مواجه می شوند که مربوط به هر سه شاخه دولت است. منطقه بندی شهرها، کنترل ترافیک، اقدامات بهداشتی در مناطق، مدیریت های آموزشی، ترمیم آسفالت خیابانها و صد نوع خدمات دیگر همه در اصل تحت نظر و اداره مقامات محلی است که به نمایندگی از طرف ایالت عمل می کنند. دولت ایالتی قسمت اعظم سیاست های آموزشی، مبارزه با جرائم، مقررات شغلی و تخصصی، بهداشت عمومی و بسیاری از امور مهم دیگر را در کنترل خود دارد. و اعمال دولت ملی از دفاع و امور خارجی گرفته تا سیاست های اقتصادی و پولی و اصلاح برنامه های رفاهی -- بدلیل اثرات عمیق آنها، هر روزه قسمت عمده اخبار روزانه را تشکیل میدهد.

اگرچه، در آن زمان عده کمی به این موضوع توجه کردند، اما نمایش آخرین انتخابات ریاست جمهوری و نمایش های بیشمار کم اهمیت تر از آن در زندگی روزمره در صحنه ای بازی می شود که توسط تدوین کنندگان قانون اساسی ایالات متحده در بیش از ۲۰۰ سال قبل آماده شده است. بعنوان افرادی مهاجرنشین، بنیانگذاران آمریکا هنگامی که تحت فرمان و اختیار تحمیل شده از طرف دولت سلطنتی بریتانیا قرار داشتند که از آنسوی دریاها اعمال می شد از این موضوع بسیار رنجیده خاطر بودند و در نتیجه قدرت متمرکز را بعنوان تهدیدی برای حقوق و آزادیهای خود تلقی می کردند. در نتیجه مسئله مهمی که در همایش قانون اساسی در ۱۷۸۷ در فیلادلفیا با آن روبرو بودند آن بود که چگونه قدرت دولت مرکزی را محدود سازند، ولی آنقدر اختیار داشته باشد که بتواند از منافع ملی حفاظت نماید. تقسیم قدرت بین دو سطح دولت -- ملی و ایالتی -- یکی از راه حل هایی بود که بنظر آنها رسید. سیستم تقسیم قدرت یا فدرالیسم نه تنها بطرز گسترده ای در میان تنوعی های سیاسی بعنوان ارائه یک دستاورد منحصر بفرد آمریکائی در جهت نقش دولت شناخته شده بلکه خود قسمتی از نبوغ بکار رفته در سیستم قانون اساسی آمریکاست.

تعریف فدرالیسم

فدرالیسم سیستمی از قدرت تقسیم شده بین دو دولت یا بیشتر است که بر یک ملت و یک منطقه جغرافیایی حکومت می کنند. سیستم های تک دولتی، که تاکنون معمول ترین فرم را در دنیا تشکیل داده اند، تنها دارای یک منبع قدرتمند که همان دولت مرکزی یا ملی است میباشند. هر چند دموکراسی می تواند در هر دو سیستم شکوفا شود، تفاوت بین این دو نوع دولت، واقعی و مهم است. برای مثال، بریتانیای کبیر یک دولت واحد دارد. پارلمان این کشور نسبت به هر چیزی که در داخل انگلستان روی دهد دارای اختیار کامل است. حتی اگر این دولت برای موضوعات محلی قدرت خود را به دیگران تفویض کند، هنوز هم پارلمان می تواند مقرر سازد که شهرها یا بخش ها آنچه را انجام دهند که بنظر مجلس مناسب است، مجلس حتی می تواند بدلوخواه این واحدها را منحل کرده یا مرزهای آنها را تغییر دهد.

در ایالات متحده، وضع بکلی متفاوت است. قوانین وضع شده از طرف دولت ملی که محل آن در واشینگتن دی سی است نسبت به هر فردی که در داخل مرزهای ملی زندگی می کند نافذ است، در حالیکه قوانین هر کدام از ۵۰ ایالت تنها در مورد ساکنان آن ایالات صدق می کند. طبق قانون اساسی ایالات متحده، کنگره قادر نیست هیچ ایالتی را منحل کند و همینطور ایالات هم نمی توانند قدرت های انحصاری تفویض شده به دولت ملی را در دست گیرند. در حقیقت بر طبق سیستم فدرال آمریکا، قانون اساسی ایالات متحده منبع قدرت برای هم دولت های ایالتی و هم دولت ملی است. این سند، به نوبه خود منعکس کننده اراده مردم آمریکا، یعنی قدرت نهایی در دموکراسی است.

در یک حکومت فدرال، دولت مرکزی دارای قدرت های مشخص و تعریف شده است و در امور خارجی دارای اختیار کامل است. اعمال قدرت در امور داخلی پیچیده تر است. طبق قانون اساسی، دولت ایالات متحده قدرتهای انحصاری از جمله در تنظیم تجارت خارجی و بین ایالات، چاپ اسکناس، قبول تابعیت مهاجرین خارجی، نگهداری ارتش یا نیروی دریایی را در دست دارد.

دولت ایالات متحده نوعی وضعیت جمهوری را برای همه ایالات تضمین می کند. در نتیجه این اطمینان وجود دارد که هیچ ایالتی، مثلاً پادشاهی بوجود نمی آورد. این حوزه هاست که در آن منافع ملی به روشنی بر منافع ایالات ترجیح دارد و بطور روشن و مشخص در اختیار دولت ملی قرار دارند. دولت ملی همچنین دارای اختیار قضائی برای حل دعاوی بین دو ایالت یا بیشتر و بین شهروندان ایالات مختلف است.

هر چند، در حوزه های دیگر سیاست داخلی، ممکن است دولت مرکزی و دولت های ایالتی منافع یا احتیاجات متوازی یا مشترک داشته باشند. در چنین مواردی ممکن است بطور همزمان هم از طرف دولت مرکزی و هم از سوی دولت های ایالتی اعمال قدرت شود: از جمله مثالهای مهم در این مورد قدرت اخذ مالیات است. و در مواردی که قانون اساسی در مورد قدرت ملی ساکت است، ایالات می توانند خود وارد عمل شوند بشرط آنکه با قدرت های قانونی دولت مرکزی در این گونه موارد متعارض نباشد. در مورد مسائل بزرگ و با اهمیت که بر زندگی روزانه شهروندان تأثیر دارد - از قبیل آموزش، جرائم و مجازات آن، بهداشت و امنیت - قانون اساسی از تفویض مستقیم قدرت کوتاهی کرده است. بر طبق اصول جمهوری که راهنمای نسل بنیانگذاران آمریکا بود، بخصوص تنوری های جان لاک، مردم این قدرت ها را برای خود محفوظ داشتند، که از طریق قوانین اساسی مختلف ایالتی آنها را به ایالات تفویض کرده اند.

تدوین کنندگان قانون اساسی وجود تعارض بالقوه بین دو سطح دولت و بخصوص در استفاده از قدرتهای برابر را تشخیص دادند و برای احتراز از آن چند سیاست اتخاذ کردند. اول آنکه قانون اساسی ایالات متحده مقدم بر قوانین اساسی ایالات است، وضعیتی که از طریق دادگاههای فدرال قابل تنفیذ است. این قانون شامل ماده ای است که اعلام میدارد هنگامیکه استفاده از قدرتهای قانون اساسی با اعمال قانونی ایالات در تعارض است، این اقدامات دولت ملی است که دارای برتری است. این سند همچنین بروشنی مانع آن است که ایالت ها قدرتهای ویژه ای را که به دولت مرکزی اعطا شده اعمال کنند. و بعنوان قسمتی از مبارزات در جهت تصویب قانون اساسی، تدوین کنندگان این قانون موافقت کردند که از اعلامیه حقوق مدنی، یعنی ده اصلحیه اول حمایت کنند که دولت ملی را از دخالت در آزادیهای فردی باز می داشت. قانون اساسی مقررات پایه ای برای تنظیم روابط بین ایالات را با تعیین وظایف دوگانه ای نهاد که ایالات نسبت به هم موظف به انجام آن بودند و قرار شد هر ایالت جدیدی وارد این اتحادیه شد با ایالتهای اصلی دارای حقوق مساوی باشد. سرانجام آنکه همه ایالات در خود دولت ملی یعنی سنا که مجلس اعلائی کنگره محسوب می شود دارای نمایندگان مساوی هستند. از طریق همه این راهها بنیانگذاران آمریکا در پی آن بودند که اختلاف بین دولتها در ایالات متحده را به حداقل برسانند.

ابداً فدرالیسم از طرف آمریکائیان بر مبنای مفهوم جدیدی از حاکمیت بر خود قرار داشت، حاکمیتی که به معنی قدرت نهایی دولت محسوب می شد. در تئوری سیاسی انگلیسی و اروپائی، حاکمیت یگانه و غیر قابل تقسیم بود. مع الوصف، در طول بحرانی که در دوره حاکمیت بریتانیای کبیر پیش آمد و زمان آن قبل از جدایی آمریکا از این کشور در ۱۷۷۶ بود، مهاجرنشینان چنین استدلال کرده بودند که در حالیکه پارلمان انگلیس همه موضوعات مربوط به امپراطوری را به عنوان یک امر واحد کنترل می کند در عمل قانونگذاران مستعمراتی برای مستعمرات خودشان قانون وضع میکردند. حتی با این وصف، دولتهای اولیه آمریکا در دوران جنگ انقلابی، طبق یک تئوری قدیمی تر عمل می کردند که قدرت را غیر قابل تقسیم میدانست. طبق مواد کنفدراسیون (۱۷۸۳)، که اولین قانون اساسی آمریکا به حساب می آید، هر ایالت و یا مستعمره سابق استقلال کامل داشت. ایالات تنها برای مقابله با مسائل ملی در چهارچوب یک «پیمان دوستی» همکاری می کردند. هر چند تجربه فرم دولتی کنفدراسیون قانع کننده نبود و به تصور بعضی ها خطراتی هم دربر داشت. نه تنها ایالات آزادیهای را از بعضی اتباع خود دریغ میداشتند، اغلب در جهت منافع خود بضرر کشور هم قدم برمیداشتند. عدم رضایت روزافزون نسبت به مواد کنفدراسیون در ۱۷۸۷ نمایندگان را واداشت که قانون اساسی جدیدی تهیه کنند.

نتیجه تهیه سندی بود که با این کلمات مشهور شروع می شد: «ما، مردم ایالات متحده...» و بدین صورت منبع حاکمیت کشور نوپیدا را خاطرنشان می ساخت. قانون اساسی، که توسط مردم بوجود آمده بود، استقلال دولت مرکزی و دولتهای ایالتی، هر دو با هم را منع می کرد. آنچه یک زمان غیر منطقی بنظر می رسید، یعنی دولتی در داخل دولت دیگر، اکنون امکان پذیر بود زیرا قدرت ملی و ایالتی، هر دو از طریق اعطای حق حاکمیت از طرف مردم مستقل ناشی می شد. این اعطای قدرت از طریق یک قانون اساسی مکتوب تصریح شده بود که نقش های متفاوتی را برای سطوح جداگانه دولت معین می کرد. قدرت های ایالتی و ملی می توانست بموازات هم در یک منطقه واحد و برای یک جمعیت واحد اعمال شود زیرا تمرکز آنها بر مسائل جداگانه بود - ایالات به موضوعات محلی توجه داشتند و دولت ملی به مسائل عمومی تر. تجربه آمریکایی ها در مورد دولت های ایالتی و ملی، هر دو را قادر ساخت بعنوان واحدهای جداگانه و مستقل با یکدیگر همزیستی داشته و هر کدام در حوزه های جداگانه اختیارات خود را اعمال کنند زیرا هر دو برای خدمت به مردم بوجود آمده اند.

نگاهی به تکامل

فدرالیسم چگونه در ایالات متحده عمل کرده است؟ پاسخ ساده ای برای این سؤال وجود ندارد. فدرالیسم در حقیقت یک چهارچوب دینامیک برای دولت بوده است. خصوصیتی که بخوبی با طبیعت متغیر جامعه آمریکائی سازگار است. در طول بیش از ۲۰۰ سال تاریخ خود، تقسیم قدرت در جامعه فدرالیست آمریکا از نظر قانونی و عملی چندین بار جابجا شده است. قانون اساسی ایالات متحده یک سند قابل انعطاف است و منظور از آن این بوده که به ملت اجازه دهد به شرایط متغیر پاسخ های مناسب بدهد. گاهی، افزودن اصلاحیه هایی به قانون اساسی، نقش متفاوتی به دولت های مرکزی و ایالتی واکذار کرده تا آنچه که در اصل مورد نظر بوده؛ در مواقع دیگر، دادگاهها تعبیرهای متفاوتی از این نقش ها بدست داده اند. تعادل مناسب بین قدرت های ملی و ایالتی بطور مداوم در سیاست های آمریکا یک مسئله روز است. بقول پرزیدنت وودرو ویلسون (۱۹۱۳-۲۰) چیزی نیست که «با عقیده تنها یک نسل» به سامان برسد. تغییرات اجتماعی و اقتصادی، تعویض ارزشهای سیاسی، نقش ملت آمریکا در دنیا - همه اینها به عقیده او هر نسل را ملزم ساخته است که با فدرالیسم بعنوان «مسئله ای جدید» برخورد کند.

حتی یک مطالعه سطحی قانون اساسی این تصور را پیش می آورد که دولت مرکزی تنها مسئول معدودی از کارکردهایی است که بر جریان زندگی روزانه تأثیر دارد. مطمئناً این مسئله در اولین قرن حیات ملت آمریکا صدق می کرد. ایالت ها مسئول تقریباً تمام تصمیمات دولتی بودند که بر زندگی شهروندان آنها تأثیر داشت. آنها از همه جرائم تعریف بدست می دادند و مجازات آنها معین می کردند، قوانین مربوط به قراردادهای را وضع می کردند، مقررات بهداشت عمومی و ایمنی را تنظیم می کردند و معیارهای قانونی برای آموزش، رفاه و اخلاق عمومی بوجود می آوردند.

با وجود اهمیت ایالت ها در جریان زندگی روزمره، مطرح ترین سؤالات قبل از جنگهای داخلی آمریکا (۱۸۶۱-۶۵) شامل مباحثاتی در مورد سطح قدرت دولت ملی بود و بیشتر مردم بر این باور بودند که این قدرت باید محدود بماند. اما فشارهایی فدرالیسم را به مرکز مباحثات سیاسی کشاند. میراث انقلاب، با ترسهای آن درباره قدرت متمرکز از نفوذ فراوانی برخوردار بود، و نیز ابهامی که از زمان کنوانسیون قانون اساسی و مباحثات مربوط به تصویب آن باقی مانده بود. قانون

اساسی دارای یک زبان کلی و عمومی بود و به صراحت مشخص نمی کرد که آیا ایالت ها می توانند هیچکدام از حاکمیت های باقی مانده از قدرت های تفویض شده به دولت ملی را نگاه دارند یا خیر. آنچه را که مسئله را پیچیده می کرد این حقیقت بود که ایالات در عمل بسیار در انجام فعالیتهای دولتی با قدرت بیشتر عمل می کردند و کارشان رضایتبخش تر بود تا آنکه در جای دیگری دخیل باشند که به طور روزافزون مستلزم راه حلهایی از جانب چندین ایالت باشد.

جنگ داخلی، که بر سر مسئله برده داری درگرفت، به مباحثات مربوط به طبیعت اتحادیه و قدرت بالاتر دولت ملی در آن خاتمه داد. این جنگ به تمام سئوالات مربوط به تقسیم مناسب مسئولیتها بین دولتهای مرکزی و ایالتی پاسخ نداد، حتی با وجود آنکه اصلاحیه چهاردهم که در سال ۱۸۶۸ به تصویب رسید به زبانی نوشته شده بود که گسترش قانونی قدرت دولت ملی را مجاز می شمرد. اما زمینه برای مباحثه تغییر کرده بود. در خلال نیمه دوم قرن نوزدهم ایالات متحده تبدیل به یک کارخانه تولیدی بسیار عظیم شده بود. توسعه ای که به همراه خود طلیعه متناسب برای توسعه وسیع بازار، شهرهای بزرگ، تمرکز فراوان ثروت، و مسائل جدی اجتماعی را به همراه آورده بود. ظهور شرکتهای انحصاری خدمات و کالا در اواخر قرن نوزدهم و اوئل قرن بیستم افق قدرت اقتصادی خارج از کنترل را مطرح کرد که به نظر بیشتر آمریکاییها همانقدر تهدید کننده بود که قدرت کنترل نشده دولت.

هیچ ایالت یا مجموعه ای از ایالات قادر نبود که به طور مؤثر شرایطی را فراهم آورد که این نوع رشد تجارت را تشویق کرده و عواقب آن را کنترل کند. بنابراین دولت مرکزی، که اکنون به طور فزاینده ای دولت فدرال نامیده می شد به تدریج این مسئولیت را بر عهده گرفت که گام اول آن با استفاده از ماده «تجارت بین ایالات» بود. در بین اختیاراتی که قانون اساسی به کنگره داد قدرت «تنظیم تجارت با ملل خارجی، و در بین چندین ایالت...» است. تا سال ۱۸۸۷ قوه مقننه ملی توانست مقررات مربوط به انحصارها را تحت عنوان قدرت تنظیم تجارت در بین ایالتها تدوین کند. در خلال دو دهه کنگره، سلسله قوانین مفصلی را تصویب کرد که ناظر بر همه چیز بود از بخت آزمایشی های ملی و تجارت مشروبات گرفته تا صنایع غذایی و دارویی.

اگرچه هدف بسیاری از این قوانین باز داشتن ایالتها از دخالت در رشد صنعت بود نتیجه چیزی نبود جز گسترش قدرت ملی و ایجاد صحنه ای جدید، حفاظت از بهداشت و رفاه در دوره ای که صنعت سریعاً گسترش می یافت، وظیفه ای که قبلاً به عنوان یک مسئولیت ایالتی تلقی می شد. ترقی خواهان در ابتدای قرن، که توسط پرزیدنت تئودور روزولت (۱۹۰۱-۰۹) رهبری می شدند درباره این دخالت هراسی نداشتند و چنین استدلال می کردند که ایالتها برای رسیدن به اهداف خود به کمک فدرال احتیاج دارند. اگرچه دادگاه عالی که اکنون به عنوان مرجع نهایی تفسیر قانون اساسی شناخته می شد این هدف را پذیرفت و آن را اشاعه داد هنوز ترغیب می شد که قدرت دولت فدرال را تحت رسیدگی داشته باشد. مع الوصف روند عمومی روشن بود: اختیارات فدرال هماهنگ با نیازهای ملی رشد کرد و بهمان نسبت قدرت ایالتی رو به افول نهاد.

در سالهای دهه ۱۹۳۰، برنامه های اقتصادی پرزیدنت فرانکلین روزولت تحت عنوان اقدام جدید بیش از پیش این تعادل تا حدی محافظه کارانه بین منافع ملی و ایالتی را بدینگونه به چالش طلبید که برای جابجایی به بحران اقتصادی دوره «کساد بزرگ Great Depression» (اختیارات گسترده ملی مورد نیاز است. قوانین کنگره، راه را برای در دست گرفتن مدیریت امور رفاهی (بوجود آوردن سیستم تأمین اجتماعی)، کشاورزی، حداقل حقوق و روابط کار توسط دولت مرکزی گشود؛ و نیز وضع مقررات دیگر فدرال در حوزه هایی حیاتی از قبیل حمل و نقل، ارتباطات، و بانکداری و امور مالی. از مجموع برنامه های رفاهی و تعداد زیادی از تجربیات اجتماعی، «اقدام جدید» یک دستگاه اجرایی ملی بوجود آورد که فوریت های جنگ دوم جهانی و جنگ سرد، تنها آنرا تقویت کرد. یک انقلاب درجه یک و مطابق با قانون اساسی بوجود آمد: اکنون دولت ایالات متحده قدرت هایی را اعمال می کرد – مثلاً در مورد قوانین کار یا مقررات بانکی – که تاکنون تقریباً بطور انحصاری در اختیار ایالت ها بود.

در طول نیمه دوم قرن بیستم نقش دولت مرکزی در داخل سیستم فدرال همچنان گسترش یافت. دادگاه عالی تفسیر غالب اصلاحیه چهاردهم را که بزحمت پهنه قدرت ملی را تعریف می کرد را برگرداند و رسیدگی و توجه فدرال را به حوزه های تبهکاری و مجازات، رفاه اجتماعی، روابط نژادی و برخورداری از حفاظت قانونی مساوی گسترش داد. در پایان این قرن، بزحمت حوزه ای وجود داشت که قدرت ملی بدان دسترسی نداشت. شاید اثر آن بیش از همه در پاسخ بیشتر مردمی هویدا باشد که در مورد شهروندی آنها سؤال میشود. در خلال بیشتر تاریخ کشور تعداد بسیار زیادی از شهروندان وفاداری اصلی خود را به ایالات ابراز می داشتند؛ در پایان قرن بیستم شهروندی ملی بیشتر مورد دلبستگی و توجه بود.

انقلاب در فدرالیسم به مباحثات درباره تقسیم مناسب قدرت بین دولت ملی و ایالت ها پایان نداد. عدم توافق درباره نقش مناسب دولت ملی و دولتهای ایالات در داخل سیستم فدرال همچنان یک قسمت مهم از سیاست های آمریکا را بخود اختصاص داده است. تقریباً هیچ مسئله محلی وجود ندارد که از این جر و بحث برکنار مانده باشد که چه سطحی از دولت اختیار شکل دادن یا اعمال سیاست های مربوط به آنرا داراست. دیگر تشخیص بین کارکردهای دولت های ایالتی و اعمال دولت ملی کار آسانی نیست زیرا سیستم فدرال فعلی به مخلوط کردن مسئولیت ها و تار کردن وجه تمایز در عکس العمل به مسائل پیچیده اجتماعی و اقتصادی تمایل دارد.

فضیلت های تقسیم قدرت

امروزه تخصیص قدرت و سیاستگذاری در چیزی وجه اشتراک یافته اند که محققان آنرا فدرالیسم تعاونی نامیده اند. این خصوصیت زندگی آمریکائی چنان جا افتاده که این کار امکان پذیر است حتی هنگامی که دو سطح دولت در تعارض باشند؛ همانگونه که در دهه ۱۹۶۰ روی داد: ایالات جنوبی در ساختن سیستم بزرگ راه بین ایالتی همکاری می کردند در حالیکه در برابر قانون اجباری مساوات نژادی فدرال مقاومت می کردند. آنچه که فدرالیسم تعاونی را امکان پذیر می سازد چندین روند عملیاتی از جمله مخارج مشترک، راهنمایی های فدرال، و اداره مشترک است. کنگره می پذیرد که قسمتی از مخارج را برای برنامه هایی که در حیطه منافع ملی هستند بپردازد و نه آنهایی که اصولاً بسود ساکنان یک ایالت یا منطقه منفرد است. از جمله این برنامه ها بزرگراهها، مجتمع های مربوط به فاضلاب، فرودگاهها و سایر برنامه های عمرانی مربوط به ساختارهای ایالتی یا محلی است. مبلغ اعطائی فدرال با بعضی از راهنمایی ها همراه است که ایالت ها برای دریافت پول باید آنرا قبول و اجرا نمایند. مثلاً در مورد نگرانی برای رانندگی در حال مستی، کنگره اخیراً دریافت مبالغ مربوط به بزرگراههای فدرال را موکول به پائین آوردن حد مجاز میزان الکل در خون بعنوان قسمتی از قوانین ترافیک ایالات نمود. سرانجام آنکه مقامات ایالتی و محلی، سیاست های فدرال را اعمال می کنند اما تحت برنامه های طرح شده توسط خودشان و از طریق روشهای اداری خود. کارآموزی مجدد، یکی از این برنامه هاست که هر ایالت برنامه ای را طرح و اجرا می کند که اعتبار آن از حکومت فدرال تأمین می شود و هدف بر آوردن احتیاجات خاص شهروندان آن ایالت است.

تجربه آمریکا با فدرالیسم چه درسهایی را به دولتهای دموکراتیک دیگر میدهد؟ دولت های فدرال زیاد نیستند – بیشتر ملت ها دارای دولتهای یکپارچه هستند که در آن قدرت متمرکز است – و فدرالیسم هم، بدانگونه که تجربه دولت های پارلمانی نشان میدهد، برای دموکراسی جنبه حیاتی ندارد. اما اصول فدرالیسم برای دولت های دموکراتیک در همه جا اهمیت دارد. مهمترین این اصول تقسیم و جدائی قدرت و عدم تمرکز سیاست ها و سیاستگذاری هاست.

آمریکائی ها مدتهای مدید بر این باور بودند که قدرت متمرکز آزادی را تهدید می کند و بطور سنتی از استفاده از قدرت یک دولت ملی در دوردست هراس داشتند. نهادن قدرت در دو سطح از دولت، و تقسیم آن با مسلط ساختن هر سطح در حوزه جداگانه خود، یک راه حل برای این مسئله بود که چگونه قدرت لازم را به دولت اعطا نمود، بدون آنکه چنان قدرت متمرکزی بوجود آید که آزادی را در تنگنا قرار دهد. ایالت ها، یعنی آن سطح از دولت که به مردم نزدیک ترند، به نوبه خود قدرت دولت مرکزی را مورد رسیدگی قرار می دهند. این ابتکار برای نسل بنیانگذار کشور عاقلانه بنظر می رسید؛ در حقیقت تئوری آمریکائی راجع به انتخاب نمایندگان مستلزم یک ارتباط مستقیم جغرافیائی بین وکیل و موکل است. این طرز اداره محلی همچنان برای مغزهای امروزی نیز جذاب است زیرا همانگونه که یک محقق اظهار داشته، ارضاء کننده «یک ارجحیت طبیعی، برای نزدیک و آشنا، و یک سو ظن نسبت به دور و نامربوط است.» قدرتی که به ایالات تفویض می شود یا آنچه که اغلب «حقوق ایالات» نامیده می شود بر این تصور متکی است که اداره محلی مهم است و مردم مایلند به دولتی اعتماد کنند که قادرند آنرا کنترل کنند. مسلماً دولت های ایالتی این حالت را بیشتر از دولت ملی دارا هستند. این باور، این نکته را روشن می سازد که چرا بیشتر آمریکائی ها همچنان مایلند بر سازمانهایی که با زندگی روزمره آنها سروکار دارد کنترل محلی اعمال شود – از قبیل پلیس، مدارس و بیمارستانها – در حالیکه اصرار هم دارند که حقوق شهروندان باید جنبه ملی داشته و از ایالت تا ایالت دیگر متفاوت نباشد.

فدرالیسم، در تئوری و عمل و در چهارچوب قدرت محدود، هم جوابگوی نیازهای محلی است و هم ملی. قدرت فدرالیسم در پاسخگویی به مسائل محلی همچنین با عدم تمرکز سیاستها و سیاستگذاریها به گسترش دموکراسی کمک می کند. ایالات متحده یک کشور وسیع و از نظر ساختار اجتماعی پیچیده است. ملت آن یک ملت مهاجر نیز هست که هر گروه قومی، ملی و مذهبی ارزشهای متفاوت فرهنگی و اخلاقی متفاوت خود را وارد مسائل اجتماعی، اقتصادی و سیاسی کرده است. اداره

کردن چنین ملتی بعنوان یک دموکراسی چنانچه این تفاوت ها به سهولت امکان اظهار و سازش با محیط نمی یافتند بسیار مشکل تر بود. ایالت ها قادرند سیاست های کاملاً متفاوتی را در مورد یک موضوع واحد اتخاذ کنند. بنابراین وسائلی را فراهم می کنند که شهروندان در ایالتی زندگی کنند که سیاست آن متناسب با ارزش های اخلاقی و فرهنگی آنها باشد. موضوعی مانند قمار را در نظر بگیرید. بعضی ایالت ها آنرا مجاز می شمارند دیگر ایالت ها خیر. سیاست هر ایالت متناسب با احتیاجات، تجربیات و ارزشهای اکثریت شهروندان آن است، بدانگونه که از طریق قانون ایالت بیان شده. در این مثال، تنوع برخورد ایالت ها مفید است زیرا یک آمار ملی وجود ندارد که از یک سیاست واحد در این مورد حمایت کند.

البته تنوع نظرات در سیاست های عمومی یک فضیلت ناب نیست. این موضوع هرگز نباید در مورد حقوق و امتیازات شهروندان مسامحه ای را طلب کند. برای مثال، حق دسترسی به هیئت منصفه در محاکمات نباید وابسته به شرایط جغرافیایی باشد. تنوع در عمل می تواند همچنین منجر به رفتار نامساوی گردد مثلاً هنگامی که یک ایالت فقیرتر قادر نیست منابع مالی یک برنامه اساسی، بفرض آموزش، را به خوبی یک ایالت ثروتمند تأمین کند. اما به استثناء حقوق اساسی، قدرت تجربه کردن راه حلهای متفاوت، یک خصوصیت ممتاز سیستم فدرال است.

ایالت ها اغلب آزمایشگاههای دموکراسی نامیده می شوند و این نام بر حق نیز هست. برنامه ها و سیاست های ابتکاری از اصلاح برنامه های رفاهی و آموزشی گرفته تا مقررات بهداشتی و ایمنی مکرراً ابتدا از جانب دولتهای ایالتی مطرح شده اند. مدتها قبل از آنکه دولت ملی دست به عمل بزند تعدادی از ایالت ها برده داری را منسوخ کردند، حق رأی به زنان، سیاهپوستان و ۱۸ ساله ها را اعطاء کرده و انتخاب مستقیم سناتورهای ایالات متحده را معمول ساختند و اصلاحات دیگر. اقدامات این ایالت ها، هنگامی که هیچ کدام از این اقدامات مستلزم یک اقدام ملی نبود، نویدهای دموکراسی را توسعه می داد. در این مفهوم ایالت ها هم دست به اصلاحات سیاسی زدند و هم بعنوان میانجی عمل کرده و ایده های جدید را امتحان کردند و کمک کردند که مصالحه های قابل قبول در بین اکثریت جمعیت های ایالتی و ملی جا بیافتد.

یک سیستم فدرال همچنین تشریک مساعی در سیاست و دولت را توسعه میدهد. هر چه سطوح دولتی بیشتر باشند، فرصت های بیشتری برای رأی دادن و تصدی مقامات فراهم می شود. دولت های ایالتی و محلی در مقایسه با دو مقام – رئیس جمهور و معاون رئیس جمهور – که توسط ملت انتخاب می شوند – هزاران مقام مسئول را انتخاب میکنند. (از لحاظ قانونی، هیچ کدام از این دو مقام توسط رأی دهندگان انتخاب نمی شوند، بلکه این کار توسط آراء منتخبینی انجام می شود که به نوبه خود در هر ایالت توسط مردم برگزیده شده اند، اگرچه این انتخاب حقیقتاً ملی است.) بسیاری از ادارات دولتی، محل تعلیم رهبران ملی آینده است. برای مثال، در بین پنج رئیس جمهور اخیر تنها یک نفر، جرج بوش (۹۳-۱۹۸۹) در یک اداره ایالتی تجربه نیندوخت. رؤسای جمهور دیگر یعنی کارتر، ریگان، کلینتون و جرج دبلیو بوش همگی در ابتدا صاحب مقامات منتخب ایالتی بوده اند. اگرچه بیشتر مقامات ایالتی یا محلی به مقامات ملی نائل نمی شوند، هر کدام درسهای ذیقیمتی درباره نقش دولت در یک جامعه دموکرات فرا می گیرند، درسهایی که در نهایت منجر به تقویت رابطه بین دولت و شهروندان می شود. جامعه نیز در این رابطه سود می برد زیرا جمعیت افراد شایسته برای مقامات بالاتر بیشتر از آنی است که در غیر این صورت وجود می داشت.

سطوح اضافه دولت همچنین دسترسی به مراجع تصمیم گیری را از راههایی غیر از دفتر مقامات افزایش می دهد. گروههای منافع ویژه که راه نفوذشان بر یکی از سطوح دولت مسدود است ممکن است برای ارائه ایده های خود در یک سطح دیگر، گوش شنواتری پیدا کنند. در سالهای دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ در ایالات جنوبی که با تساوی نژادی مخالف بودند، مبلغان حقوق مدنی با ضدیت شدید روبرو شدند، اما برای کوششهای خود برای دستیابی به تساوی نژادی در دولت ملی حامیانی یافتند. در اوائل قرن بیستم حامیان مقررات کار و محیط زیست اغلب در تصویب خواسته های خود در سطح ایالتی موفق می شدند اما در سطح ملی راهشان مسدود می شد. بنابراین یک سیستم فدرال دارای این نیروی بالقوه است که دولت را وادار کند که نسبت به منافع اقتصادی و اجتماعی متفاوت – و گاهی رقیب – در ایالت های مختلف بهتر پاسخ دهد. بدین طریق، این کار به اداره یک جامعه سالم دارای اندیشه ها و دیدگاههای گوناگون را بطور دموکراتیک تشویق و مساعدت می کند؛ جامعه ای که خود درون یک جمهوری بزرگ قرار گرفته است. در بین سایر تدوین کنندگان قانون اساسی، جیمز مدیسون به تنوع گروههای منافع ویژه ارج می نهاد زیرا آنها از تشکیل یک اکثریت دائمی با خطر بالقوه پایمال کردن حقوق اقلیت جلوگیری می کنند.

سرانجام آنکه فدرالیسم با تهیه زمینه ای برای انتقاد مؤثر و مخالفت با سیاست ها و اعمال دولت، دموکراسی را تقویت می کند. یک حزب سیاسی که از نظر ملی قدرتی ندارد یا قدرت خود را از دست داده هنوز ممکن است مشاغل حساس ایالتی و محلی را تصاحب کند که به آن اجازه می دهد با اولویت ها و تصمیمات ملی به مبارزه بپردازد. در حالیکه بعضی از این مخالفت ها ممکن است شدیداً یکطرفانه باشد، بدون شک قسمت اعظم آن بیان کننده اظهار نظرهای جدی درباره عاقلانه بودن یک سیاست خاص یا جریان کار است. بنابراین یک سیستم فدرال حفاظت از آزادی شهروندان در مخالفت با آن سیاستهای ملی است که آنرا نادرست میدانند و بدین طریق به تشویق انتقاد مؤثر و لازم از دولت می انجامد که بنوبه خود به تقویت دموکراسی منجر می شود.

تنش سازند

بمدت بیش از ۲۰۰ سال فدرالیسم چهارچوب توسعه دموکراسی آمریکا را فراهم کرده است. ادعاهای دولت فدرال و ادعاهای دولت های ایالتی همیشه در کنار هم دچار تنش بوده اند. هنوز هم چنین است. زدودن این تنش مستلزم توجه دائم به نقش دولت و بازنگری مداوم در رابطه با تقسیم مناسب قدرت بین دو سطح دولت است. این تعادل در حال حرکت که بیشتر مواقع خلاق است بر مبنای اصل حاکمیت قرار دارد. بنابراین مباحث پیرامون فدرالیسم در این باره است که کدام دولت، ایالت یا گروه به بهترین نحو بیانگر اراده مردم است. همچنین بحث بر سر این است که در بازار ایده های سیاسی کدام ارزشها غلبه می یابند. گرچه برای این سؤالات جواب نهائی پیدا نمی شود و تنش که میراث فدرالیسم است هرگز برطرف نخواهد شد.

در بحران بین دولتهای ملی و ایالتی، هر چه هم در عمل آشفتگی در کار باشد، آمریکائی ها شاید بهترین ضمانت آزادی خود را کشف کرده اند که از نظر اهمیت برای آنها پس از سلامت و مراقبتهای شخصی خود آنها قرار دارد. مطمئناً امید نسل بنیانگذاران چنین بوده است. جیمز مدیسون در سال ۱۷۹۲ نوشت: «اگر این بهبودی برای تنوری دولت آزاد در عمل ناکام نماند، ممکن است بهترین میراث ممکن باشد که قانونگذاران برای کشور خود باقی می گذارند و بهترین درسی است که بهره مندان آن میتوانند به دنیا بدهند.» در بین ملت هایی که بدنبال فرمی از دولت هستند که به بهترین نحو ممکن آزادی را بدنبال می کنند، میراث فدرال مثالی ارائه میدهد که درخور توجه است.

برای مطالعه بیشتر

James Madison, Alexander Hamilton, and John Jay, *The Federalist Papers* (Penguin, 1987)

Michael Les Benedict, *The Blessings of Liberty: A Concise Constitutional History of the United States* (D.C. Heath and Company, 1996)

Daniel J. Elazar, *American Federalism: The View from the States* (3rd ed., Harper & Row, 1984)

Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism* (University of Alabama Press, 1987)

Jack P. Greene, *Peripheries and center: Constitutional Development in the Extended Politics of the British Empire and the United States, 1607-1788* (University of Georgia Press, 1986)

Michael Lienesch, *New Order of the Ages: Time, the Constitution, and the Making of Modern American Political Thought* (Princeton University Press, 1988)

Paul C. Nagle, *One Nation Indivisible: The Union in American Thought* (Oxford University Press, 1964)

Peter Onuf, The Origins of the Federal Republic (University of Pennsylvania Press, 1983)

James T. Patterson, The New Deal and the States (Princeton University Press, 1969)

Jack N. Rakove, Original Meanings: Politics and Ideas in the Making of the Constitution
(Vintage Books, 1997)

درباره نویسنده:

David J. Bodenhamer استاد تاریخ و مدیر اجرایی مرکز Polis در دانشگاه ایندیانا — دانشگاه پردو در انیدیانا پولیس
است. او نویسنده یا ویراستار شش کتاب از جمله

Fair Trail: Rights of the Accused in American History (1992)
Bill of Rights in Modern American: After 200 years (James W. Ely Jr.)

قدرتهای ریاست جمهوری

Richard M. Pious نوشته

«ریاست جمهوری آمریکا مستلزم چیزی بیش از صدور بیانییه های پر آب و تاب از عقب جبهه است. مستلزم آن است که رئیس جمهور خود را در قلب مبارزات قرار دهد، و او با شور و تعصب درباره سرنوشت مردمی که آنها را رهبری می کند توجه به خرج دهد...»
-پرزیدنت جان اف کندی



جریان انتخابات ریاست جمهوری سال ۲۰۰۰ در ایالات متحده در میان بهت و حیرت بسیاری از افراد همچنان طول می کشید. آراء لازم ایالت در فلوریدا به صندوق ریخته شده بود و مدتها پس از پایان روز انتخابات سئوالاتی در این مورد مطرح شده بود که آیا بعضی از آراء فلوریدا بدلیل اشتباهات مکانیکی شمرده نشده و اگر چنین است چه باید کرد. مقامات قضائی فلوریدا دست به دخالت زدند. تعدادی از قضات ایالتی نیز همینطور. نماینده روابط خارجی فلوریدا و اعضای کنگره ایالات متحده نطق های آتشی ابراد کردند. طرفداران هر دو کاندیدا، جرج دبلیو بوش و آل گور، در فلوریدا و سایر نقاط ایالات متحده تظاهراتی به راه انداختند.

در حالیکه مباحثات شدت می گرفت، پرونده ای درباره آن به دادگاه عالی ایالات متحده تقدیم شد. تصمیمی که دادگاه گرفت آن بود که بوش را در برابر گور برنده اعلام کرد.

و جریان همین بود و بس. گور طی نطقی به بوش تبریک گفت. تظاهر کنندگان به خانه های خود رفتند. سیاستمداران حزبی که ریاست جمهوری را باخته بود بر پرده تلویزیونها ظاهر شدند تا اعلام کنند که اکنون زمان اتحاد نیروها و پرداختن به امور جاری کشور است. همه بطور کامل از تصمیم دادگاه راضی نبودند اما تقریباً همگی اتفاق نظر داشتند که باید این تصمیم را پذیرفت. و با وجود آنکه هنوز هیجانات زیادی درباره جهت گیری های سیاسی قضات مختلف وجود داشت هیچ کس در این امر شک نکرد که تصمیم آنها کاملاً مستقلانه و عاری از هر گونه نفوذ سیاسی اتخاذ شده است.

استقلال قوه قضائیه فدرال و موافقت عمومی که باید این تصمیمات محترم شمرده شود یکی از سمبول های برجسته، سیستم سیاسی آمریکاست. در حقیقت هیچ دادگاه دیگری در دنیا نیست که به پای اختیارات خارق العاده دادگاه عالی در مورد تصمیم گیری برای مباحثات اجتماعی، تفسیر قانون اساسی ملی، و تعیین سیاست های عمومی برسد William Rehnquist قاضی کل دادگاه عالی در زمان مباحثات انتخاباتی چند سال قبل اظهار داشته بود که قوه مقننه ایالات متحده «یکی از گورهای گرانبهای سیستم دولتی ما است».

سؤالی که اغلب در مورد قوه قانونگذاری ایالات متحده مطرح می شود دو قسمت دارد. اول آنکه چرا ایالات متحده مکانیسمی را اتخاذ کرده که اجازه می دهد که چند قاضی منتصب و نه منتخب (که شغل خود را مادام العمر حفظ می کنند، به سایر شاخه های دولت بگویند که از نظر قانونی چه می توانند بکنند؟ ثانیاً چگونه این قدرت قانونی می تواند با رأی اکثریت که یکی از شرایط دموکراتیک بودن رژیم سیاسی است سازگاری داشته باشد؟ جواب سؤال اول در این نقطه نظر مردم آمریکا نهفته است که اصلاً کار دولت چیست.

ایجاد قوه قضائیه فدرال

بنیانگذاران آمریکا که اعلامیه استقلال ایالات متحده در ۱۷۷۶ و قانون اساسی را در ۱۷۸۹ نوشتند، به این باور بودند که حقوق مردم مقدم به وجود دولتهاست. آنها در اعلامیه استقلال اعلام کردند که انسانها با حقوق بدنیا می آیند و هدف از تأسیس دولت حراست و توسعه آن حقوق است. مثلاً دولت باید از رفاه مادی مردم و امور آنها حفاظت کند و به این دلیل است که قوانین جزائی بوجود می آید و مقامات دولتی آنها را به اجرا می گذارند.

تدوین کنندگان قانون اساسی این سؤال را مطرح کرده اند که اگر دولت جدید از حقوق مردم در مقابل یکدیگر حراست می کند، چه کسی مردم را در مقابل دولت حفظ خواهد کرد؟ دولتها می توانند اشتباه کار باشند، دولتها میتوانند مستبد باشند، دولتها می توانند از حقوق مردم سوء استفاده کرده و آنها را محدود سازند. یکی از عناصر حیاتی تفکر سیاسی آمریکائی بر پایه این باور است که همه سازمانها بالقوه فاسدند و همه سیاستمداران می توانند فاسد شوند. نه تنها ممکن است بر دام پول، بلکه بدتر از آن تکبر و خودخواهی گرفتار آیند. صاحبان قدرت به آسانی به این باور می رسند که آنچه آنها می خواهند انجام دهند در اصل کار درست می باشد. این وضعیت در دموکراسی بیشتر صدق می کند، جائیکه سیاستمداران می توانند مطمئن باشند که انتخاب آنها توسط مردم ثابت می کند که مردم در انتخاب جوابهای درست به آنان اعتماد دارند. نویسندگان قانون اساسی می پرسیدند چطور می شود دولت را به اندازه کافی تقویت کرد که از حقوق اتباع خود حراست کند بدون آنکه آنقدر قوی شده باشد که منبعی شود برای قدرت بدون چون و چرا؟

جواب آنها بازرسی قدرت توسط تقسیم آن بود. سه شاخه جداگانه در دولت وجود دارد: ریاست جمهوری، قوه مقننه (کنگره)، و قوه قضائیه. کنگره نمی تواند هیچ قانونی را بدون موافقت رئیس جمهور بگذارند؛ رئیس جمهور نمی تواند هیچ سیاستی را بدون رضایت کنگره به اجرا بگذارد؛ و هر دو در مقابل قوه قضائیه جوابگو خواهند بود که اعمال آنها را بر مبنای قدرتهائیکه توسط قانون اساسی به هر شاخه داده شده ارزیابی می کند. قوه قضائیه مفسر نهائی قانون اساسی است، قانونی که اعلامیه نهائی صادر شده از طرف مردم حاکم به سرنوشت خود است که اعلام میدارد چه انتظاراتی از دولت خود دارند و محدودیت های قدرت دولتشان کدام است. اگر «شاخه های سیاسی» - رئیس جمهور و کنگره - قصد داشته باشند از آن خطوط فراتر روند، شهروندان می توانند بر مبنای قانون اساسی و در چهارچوب سیستم دادگاه این اعمال را به چالش بیاورند. سپس قوه قضائیه پا در میان نهاده و قوانینی را که با قانون اساسی هم خوانی نداشته باشد از اعتبار ساقط می کند. همانطور که یکی از تدوین کنندگان قانون اساسی اعلام کرد، خود قوه قضائیه نه قدرت پول را دارد و نه زور شمشیر را. قوه قضائیه نمی تواند لشکر یا نیروی پلیس را بسیج کند که مصوبات آن را به اجرا بگذارد، و قادر نیست که بودجه شاخه های دیگر دولت را توقیف کند. تنها کاری که از آن ساخته است آنست که خود را از نظر سیاسی آنقدر مستقل نشان دهد و آنقدر حافظ حقوق مردم باشد که سیاستمداران و شهروندان هر دو احساس کنند که باید از مصوبات آن پیروی کنند.

اگر قرار باشد قوه قضائیه بدون بیم و هراس حرف خود را بزند اگر قرار باشد کاملاً مستقل باشد باید در خارج از کنترل دو شاخه دیگر دولت فعالیت کند. بنابراین قانون اساسی ایالات متحده ایجاد دادگاه عالی را پیش بینی می کند. این قانون به کنگره اجازه می دهد که دادگاه های فدرال سطح پائین را نیز تأسیس کند و قضات همه آن نهادها از طرف رئیس جمهور منتصب شده و با اکثریت رأی سنا (مجلس اعلای کنگره) تأیید می شود. کنگره اول چنین قوه قضائیه فدرالی را تأسیس کرد که شامل دادگاههای سطح پائین، مراجع استیناف میانه، و دادگاه عالی به عنوان دادگاه نهائی استیناف است. قضات فدرال در تمام سطوح شغل خود را مادام العمر حفظ می کنند (و طبق قانون حقوق قاضی را نمی توان کاهش داد). بنابراین آنها در این باره که یک تصمیم که مورد پسند واقع نشده موجب عزل گردد نگرانی ندارند. یک قاضی فدرال می تواند مسند قضاوت را برای پرداختن به شغل دیگر ترک کند و یا اینکه اگرچه این امر بندرت اتفاق می افتد برای تصدی یک شغل دولتی استعفاء دهد. یک قاضی دادگاه رده پائین فدرال می تواند امیدوار باشد که به یک دادگاه عالی تر فدرال منسوب شود اما به همین ترتیب یک قاضی می تواند تصمیماتی را اتخاذ کند با علم به اینکه شغل او برای همیشه پابرجاست و مهم نیست که آن تصمیمات تا چه اندازه سیاستمداران یا عامه مردم را خشمگین می سازد.

در جمله آخر ظاهراً تناقضی مشهود است. از یک طرف قضات فدرال بدانجهت منصوب شده اند که اطمینان یابند اراده مردم، بدانگونه که در قانون اساسی آنان مطرح شده، در رأس امور قرار دارد. از طرف دیگر انتصاب مادام العمر تلوّیحا به آن اشاره می کند که قضات می توانند تصمیماتی را اتخاذ کنند که مردم آنها را اشتباه می دانند، و بنابراین برخلاف اراده عمومی باشد. و اگر این سیاستمداران در دفتر ریاست جمهوری و قوای مقننه هستند که قضات را انتخاب می کنند، آیا ممکن نیست که تصمیمات این قضات منعکس کننده جهت گیری های یکطرفه باشد، تا آزادی اکثریت یا راهنمایی های قانونی؟ و اینجاست که این سؤال پیش می آید که روند این انتخاب عملاً چگونه انجام می شود.

روند انتخاب قضاات و استقلال قوه قضائیه

این رئیس جمهور است که افراد را برای پر کردن تمام کرسی های قضاوت فدرال از جمله دادگاه عالی نامزد می کند، و رؤسای جمهور طبیعتاً مایلند قضاات بالقوه ای را انتخاب کنند که از نظر فلسفی با آنها موافق باشند. دو لایه پائین تر دادگاه های فدرال دارای قدرت قضائی در حوزه های مشخص جغرافیائی هستند، و چون سناتور ها هنگام تصمیم گیری در مورد یک نامزد دارای نقطه نظر های متفاوت می باشند، رئیس جمهور عموماً با سناتور هایی که نمایندگان یک منطقه بخصوص هستند قبل از انتصاب قضاات برای آن منطقه مشورت می کند. هنگام انتصاب قضاات دادگاه عالی وضع بدین منوال نیست زیرا حوزه قضائی آنها ملی است. همچنین برای رؤسای جمهوری اواخر قرن بیستم رسم بوده که ملاحظات جغرافیائی، مذهبی، نژادی، و جنسیت را هنگام نامزدی افراد برای عالی ترین دادگاه در نظر داشته اند. و بر مبنای این تئوری است که این کار اعتبار دادگاه مدرن را افزایش می دهد.

هر چند وقتی قضاات از دوره تصدی مادام العمر برخوردارند این امر نفوذ رئیس جمهور را بر اعضای دادگاه عالی کاهش میدهد. در حالیکه نقطه نظر های قضاات بالقوه می تواند بر مبنای تصمیماتی بر آورده شود که آنها بعنوان سیاستمداران یا قضاات دادگاه های پائین تر اتخاذ کرده اند. این بطور قطع ثابت نمی کند که هنگام انتصاب به دادگاه عالی چه خواهند کرد. برای مثال هنگامیکه در ۱۹۵۳ پرزیدنت دوايت آیزن هاور، ارل وارن را بعنوان قاضی کل دادگاه عالی منصوب کرد میدانست که وارن قبلاً هم دادستان کالیفرنیا بوده که بر انتقال اجباری آمریکائی های ژاپنی الاصل در آن ایالت و اسکان آنها در کمپ ها در خلال جنگ دوم جهانی نظارت داشته، و بعنوان دادستان و فرماندار سابق برخورد سخت و خشن با جنایت و جنایتکاران دارد. اما وارن بعنوان قاضی کل پیش آهنگی در تدوین این قانون دادگاه عالی شد که تبعیض نژادی در مدارس عمومی برخلاف قانون اساسی است. این تا حد زیادی نفوذ وارن بود که دادگاه عالی را واداشت، که قانون اساسی سالیهای دهه ۱۹۶۰ را طوری تفسیر کند، که در جریان مواجهه با قانون، حفاظتی بیش از آنچه نسبت به متهمان معمول بود را الزامی کرد. هنگامی که تصمیمات قضائی وارن این سنت را رد کرد که در انتخابات قانونگذاری توجه بیشتری به آراء شهروندان در مناطق خارج از شهر ابراز شود تا به مناطق شهری، بنا به گزارشها ایزنهاور از این حرکت آنقدر خشمگین شد که اظهار داشت اگر چنین چیزی را پیش بینی کرده بود هرگز وارن را بعنوان قاضی بر نمی گزید.

در حالیکه دلایل وارن برای این قوانین بدون شک تا حدی ناشی از شخصیت او بود. تغییر ظاهری فلسفه دولتی او همچنین منعکس کننده پدیده ای است که در جریان تصدی بسیاری از قضاات دادگاه عالی بوضوح مشاهده می شود. بسیاری از آنان مشاغل انتخابی داشته اند که نیاز به راضی نگاه داشتن رأی دهندگان و فکر انتخاب مجدد آنان را مجبور می کرد دقیقاً روی آن ملاحظات سیاسی محلی توجه کنند که نویسندگان قانون اساسی برای احتراز از یک قضاوت دائمی از آن احتراز می کردند. قضاات دیگر بعدی بر مبنای تجربه کار خود در دادگاه های ایالتی خدمت می کنند؛ جایی که تفسیر قانون اساسی فدرال لازم نیست، یا در دادگاه های پائین تر فدرال، جاییکه می توانند مطمئن باشند اگر در برداشت از این سند اشتباه کرده اند این اشتباه توسط دادگاه عالی اصلاح می شود.

هر چند هنگامیکه قضاات پایشان به دادگاه عالی می رسد از لزوم توجه به احساسات عمومی رها می شوند. بزودی آگاه می شوند که آنان مفسران نهائی قانون اولیه کشور هستند. مرجع دیگری وجود ندارد که اشتباهات آنان را اصلاح کند – و غالباً منعکس کننده راه جدیدی هستند که توضیح میدهد جملات پر آب و تاب قانون اساسی چه معنایی دارند و چه معنایی باید از آنها استنباط شود.

طول عمر و گذشت زمان نیز در استقلال قوه قضائیه نقش دارد. مسائلی که ممکن است باعث شود رئیس جمهور یک شخص معین را برای دادگاه منصوب کند تا شخص دیگر می تواند نسبت به فضای سیاسی حاکم بر دهها سالی که آن قاضی خدمت می کند نامربوط بنظر برسد و مسائل دیگری که در زمان انتصاب او مهم نبوده امکان دارد پس از گذشت سالها بعنوان مباحث اصلی سیاسی سر بر آورد. راهی وجود ندارد که یک رئیس جمهور بتواند هیچکدام از این پدیده ها را از قبل پیش بینی کند. هنگامی که پرزیدنت ریچارد نیکسون قاضی دادگاه سفلی فدرال وارن برگر را در سال ۱۹۶۹ بعنوان قاضی کل منصوب کرد، مسئله مساوات جنسی در سوابق دادگاه عالی وجود نداشت. هیچ راهی نبود که نیکسون پیش بینی کند این مسئله در سالیهای ۱۹۷۰ به یکی از موضوعات کلیدی دادگاه برگر تبدیل می شود، یا آنکه نیکسون یک قاضی انتخاب کند که درباره این موضوع به گونه دیگری بیندیشد.

در یک جامعه آزاد قضات همانقدر حق شهروندی دارند که هر کس دیگر. مانند همه ما آنها لزوماً منعکس کننده باورهای هستند که هنگام بزرگ شدنشان در جامعه غالب بوده است. به همین نحو آنها اعضای جامعه ای هستند که ارزشهای آن دائماً در حال تغییر و تبدیل است. همانطور که در همه جوامع دیگر نیز چنین است. در این اجتماع تغییرات تکنولوژیکی مسائل حقوقی جدیدی را مطرح می کند. این قضات خارج از دادگاه عالی با مردم صحبت می کنند، روزنامه می خوانند، تلویزیون تماشا می کنند؛ با جملاتی از قبیل «تجارت بین چندین ایالت» یا «یادآوری کردن حقوق قانونی متهم به او قبل از دستگیری» روبرو می شوند که در سال ۱۷۸۷ در قانون اساسی نوشته شده و می کوشند آنها را به موضوعات و پرونده های خاصی نسبت دهند. چاره ای ندارند جز آنکه کلمات را با آگاهی کامل بخوانند و بدانند که در آن لحظه خاص برای جامعه «تجارت» چه معنی می دهد یا جامعه امروزه چه نوع «یادآوری کردن حقوق» را کافی می داند.

در حالیکه قضات از هوسهای گذران جامعه و از جاه طلبی های انسانی مصون هستند آنها بندرت از هیاهوی زندگی دور هستند یا قضاوت خود را در خلا انجام می دهند. استقلال قضایی تلویحاً به معنای جدایی کامل از اراده عمومی و خواسته های اکثریت نیست حتی در آن موقع که منظور تا حد معینی فاصله از این خواسته هاست.

دو نوع بررسی اضافی دیگر بر قدرت قضایی در سیستم ایالت متحده وجود دارد. در حالیکه قضات فدرال عموماً بدین گونه وصف می شوند که مادام العمر شغل خود را حفظ می کنند، در حقیقت بر مبنای «رفتار نیک» منصوب شده اند بنابراین یک عمل جنایی یا غیر قابل قبول ممکن است منجر به یک محاکمه در کنگره شود که سرانجام می تواند به عزل قاضی بیانجامد. و کنگره می تواند از طریق قانونگذاری قسمتی از قوانین را از حوزه استیناف قضایی دادگاه عالی از اعتبار ساقط کند، بدین معنی که می تواند مثلاً بگوید که دادگاه عالی دیگر حق رسیدگی به پرونده دادگاههای پایین تر را که شکایات آنها شامل ادعای تبعیض مذهبی یا نژادی است ندارد. در حالیکه تنی چند از قضات دادگاههای پایین تر توسط کنگره عزل شده اند، هیچ قاضی دادگاه عالی دچار چنین سرنوشتی نشده، اگرچه بسیاری از قانونگذاران بر علیه بسیاری از احکام دادگاه عالی خشم و اعتراض خود را بیان کرده اند. کنگره به ندرت از قدرت خود بر حوزه های قضایی استیناف استفاده کرده است. دلیل خودداری کنگره در این باره عمدتاً بر مبنای روشی است که دادگاه عالی جهت انجام کار خود انتخاب کرده است.

دادگاه عالی و تفسیر قانون اساسی

قانون اساسی در لحظه ای از تاریخ ایالات متحده تدوین گردید که تصور می شد دولت فدرال اختیارات فوق العاده کمی خواهد داشت. پس از آنکه انقلاب آمریکا در ۱۷۷۶ شروع شد، ۳ مستعمره سابق انگلیس که به دور هم گرد آمده بودند تا اتحادیه ای تشکیل دهند خود را ایالات مستقلی اعلام کردند که دارای همه قدرتهای دولتی است. پس از پیروزی در جنگ آنها لزوم انجام امور خارجی به عنوان یک کشور واحد و یکپارچه کردن استانداردهای تجارتی مردم را احساس کردند بنابراین به این باور رسیدند که آن دولت ملی که آنها برای انجام چنین کارهایی تأسیس کرده اند عمدتاً در زندگی اتباع خود دارای اهمیت چندانی نیست. ایالتها می توانند کنترل خود را بر امور روزمره از قبیل امنیت عمومی، آموزش، رفاه عمومی، بهداشت و تجارت محلی حفظ کنند.

بنابراین قانون اساسی وظایف مردم را با کلماتی بسیار کلی بیان می کند. مثلاً یکی از مواد آن به کنگره قدرت تنظیم تجارت با ملل خارجی و «در بین چندین ایالت» را تفویض می کند. در قرن هیجدهم، هنگامیکه بیشتر تجارتها محلی بود، «در بین چندین ایالت» آن کالای تجارتی را خاطر نشان می ساخت که عملاً از مرزهای ایالتی عبور میکرد. با انقلاب صنعتی در قرن نوزدهم، انقلاب تکنولوژیک در قرن بیستم، و آن نوع جهانی شدن تجارت که در اوایل قرن بیستم و یکم وجود دارد، معنی این عبارت تا حد بسیار زیادی وضوح خود را از دست داده است. اکنون تقریباً همه کالاهایی که در فروشگاهها در هر ایالت بفروش می رسد در ایالتهاهای دیگر (یا کشورهای دیگر) تولید شده و مردم آمریکا برای مواد اولیه ضروری وابسته به تجارت بین ایالتی و نیز تجارت خارجی هستند. شرکتها ملی (و بین المللی) هستند تا محلی، و چنانچه ایالتهایی بخواهند مقرراتی را در رابطه با ایمنی و رفاه عمومی بر آنها تحمیل کنند این شرکتها قادرند محصول خود را جای دیگری تولید کنند. چه کسی در مقابل محصولات نامرغوب یا غیر بهداشتی از مصرف کننده حمایت می کند؟

جواب دادگاه عالی، که از سالهای دهه ۱۹۳۰ شروع شده، آن بوده که این دادگاه عبارت مربوط به تجارت را بدین گونه تفسیر می کند که منظور این است که دولت فدرال می تواند کالاهای تجارتی را که دارای اجزایی مربوط به ایالتهاهای دیگر است هر قدر کوچک یا دور از ذهن باشد، تحت مراقبت خود در آورد و هدف آن بیشتر در رابطه با رفاه عمومی بوده است

تا تجارت صرف. نتیجه آن است که مثلاً، شرایط بهداشتی در یک کارخانه هنگامیکه هر کدام از مواد خام و مورد استفاده یا مواد تولیدی از مرزهای ایالتی عبور کرده یا می‌کند توسط دولت فدرال مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. دستمزدها و ساعات کار کارکنان در کارخانجات و مغازه‌ها تحت مقررات حکومت فدرال است، ظاهراً بدان دلیل که اینها نیز از مرزهای ایالتی عبور می‌کنند. در حقیقت با تفسیر ماده گنگ تجارت در حدی چنین وسیع دادگاه عالی در سطح ملی سیاستگذاری کرده و مساعدت می‌کند که فورم کوچکی از یک کشور مرفه به وجود بیاید که در آن دولت مسئولیتهای عمده‌ای در جهت بهداشت، ایمنی، و رفاه اتباع خود بر عهده دارد.

معنی مواد دیگر قانون اساسی، توسط دادگاه عالی به‌مین طریق گسترش یافته‌اند. در طول قرن‌ها، دادگاه عالی دستورات اولیه قانون اساسی را برای پاسخگویی به نیازهای اجتماعی تفسیر کرده است؛ در حالیکه آن نیازها توسط دادگاه و در چهارچوب قابل تفسیری ملاحظه شده که احترام سنن قانونی ایالات متحده را حفظ کرده است. بدین طریق حاصل کار دو برابر شده است.

اول آنکه چون قانون اساسی توسط دادگاه عالی به‌طریقی تفسیر شده که انقلابی اما نسبت به سنت‌ها وفادار است، اتباع کشور نیاز کمی به اصلاح آن داشته‌اند. امروزه قانون اساسی دارای ۲۷ اصلاحیه است که ۱۰ تای آن توسط خود کنگره اول تدوین شد. با توجه به تفاوت بین ایالات متحده پایان قرن هیجدهم و ایالات متحده امروز، این تعداد اصلاحیه بسیار کم است.

ثانیاً بعلت آنکه انتخاب‌کنندگان از نتایج تفسیر دادگاه عالی رضایت دارند، این دادگاه در طول زمان وضعیتی تقریباً مقدس کسب کرده است. تصور می‌شود که دادگاه عالی قادر است دستورات قانون اساسی را طوری تفسیر کند که هیچ‌نهاد دیگری قادر به اینکار نیست؛ همانطور که مردم راهی را پذیرفتند که از طریق آن دادگاه برنده انتخابات ریاست جمهوری سال ۲۰۰۰ را اعلام کرد. هنگامیکه رئیس‌جمهور و کنگره قانونی را تصویب می‌کنند، تصور منطقی آن است که آنها، که با مواد مختلف قانون اساسی آشنا هستند، بر این باورند قانونی را که تصویب کرده‌اند هماهنگ با آن سند است. اما اگر دادگاه عالی با آنها موافق نباشد و این قانون را بعنوان تخلف از حدود قدرت دولت که از طرف قانون اساسی ترسیم شده رد کند، این قانون بکلی از اعتبار ساقط می‌شود. بعلت آنکه قضات دادگاه عالی عقاید قانونی خود را نوشته و دلایل مربوط به تصمیم خود را توضیح می‌دهند، گاهی قانونگذاران ممکن است قوانین رد شده را مورد بررسی قرار دهند شاید بتوانند آنها را با احکام دادگاه سازگار کنند. اما راه اصلی که انتخاب‌کنندگان در این مواقع به آن متوسل می‌شوند اصلاح قانون اساسی است – و همانگونه که مشاهده کرده‌ایم، اینکار اغلب روی نمی‌دهد. دلیل آن این است که مردم به دادگاه عالی اعتماد دارند، اعتمادی که قسمت عمده آن از طریقی ناشی می‌شود که دادگاه از حقوق افراد حفاظت کرده است.

قوه مقننه فدرال و حقوق بشر

آن نوع حقوقی که توسط قانون اساسی ایالات متحده و قوانین اساسی بسیاری ملل دیگر حفاظت می‌شوند – آزادی بیان، مطبوعات، مذهب، آزادی از دستگیری دلخواهانه، برخورداری از محاکمه عادلانه در سیستم قضائی جنائی، و غیره – این مسئله را مطرح می‌کند که اغلب اکثریت مردم دشمن این حقوق هستند. اگر اکثریت مردم با شوق و حرارت ایده خاصی را پذیرفته باشند، بیان عکس آنرا نمی‌پسندند و ممکن است به سمت سرکوبی آن تمایل داشته باشند. وانگهی سلامت جامعه بستگی دارد به عقاید مردم. اگر بیشتر مردم یک ملت با تعصب و بطور مساوی به دین بخصوصی اعتقاد داشته باشند، وجود ادیان دیگر که بنظر میرسد با آن متعارض است، خواستنی‌تر از آن ایده‌های نامطلوب نخواهد بود.

اما همانگونه که مشاهده کرده‌ایم، نقطه آغاز سیستم سیاسی ایالات متحده، فرد و حقوق اوست. قانون اساسی، حد و مرز کارهای دولت و با گسترش آن، مرزهای کنترل اکثریت نسبت به فرد را معین می‌کند. با برشمردن این حقوق، قانون اساسی در واقع آن قسمتهائی از زندگی را تفسیر می‌کند که فرد در آن حق دارد تنها باشد و آنچه را که به شایسته‌ترین نحو دوست دارد انجام دهد: توافق یا عدم توافق با عقیده اکثریت، عبادت به آن گونه که خود دوست دارد، و غیره. سئوالی که مطرح می‌شود این است که هنگامی که دیدگاههای شخصی بعنوان حقوق او، با اراده اکثریت در تعارض می‌افتد چه می‌شود؟ آیا می‌توان به اکثریت برای نادیده گرفتن احساسات قوی خود و احترام به حقوق اساسی فرد اعتماد کرد؟

جواب تدوین کنندگان قانون اساسی، بدانگونه که دیده ایم، این بود که ساده لوحانه خواهد بود اگر حفاظت از این حقوق را بدست اکثریت یا نهادهای دولتی منتخب اکثریت بسپاریم. لازم است که یک سیستم قضائی مستقل بوجود بیآوریم که از اعلام قطعی حقوق انسانی بیم و هراس نداشته باشد، بدون توجه به آنکه اکثریت با چه شور و تعصبی به این کار اعتراض می کند. دادگاههای فدرال نقش خود را بعنوان حافظان حقوق انسانی - یا آنچه که معمولاً در ایالات متحده به آن اشاره می شود آزادیهای مدنی یا حقوق مدنی - با موفقیت بسیار بر عهده گرفته اند، و در انجام این کار، این آزادیها را طوری گسترش داده اند که تدوین کنندگان قانون اساسی نمی توانستند اصلاً پیش بینی کنند. مثلاً در حالیکه کلمه «امور خصوصی» در قانون اساسی ذکر نشده، منظور دادگاه عالی از موادی از قبیل ضمانت در برابر تفتیش های غیر منطقی و ضمانت آزادی ارتباطات، حفاظت از امور شخصی و خصوصی افراد بوده است. حق آزادی بیان توسط تفسیر دادگاه نه تنها به تلویزیون و اینترنت گسترش یافته بلکه ارتباطات غیر کلامی بیان هنری و دربر داشتن سمبول های سیاسی را نیز دربر گرفته است.

در جهت دفاع از حقوق مردم، قوه قضائیه فدرال وظایف و تعهدات قانون اساسی، بدون توجه به تعصبات مردم را در نظر داشته است به نحوی که محکمه هائی با استقلال کمتر نتوانند هویت این قانون را عوض کرده و آنرا بعنوان نهادی اعلام کنند که قسمتی از بده بستان های زندگی سیاسی باشد. هنگامی که در سال ۱۹۵۴ دادگاه عالی تحت ریاست ارل وارن به اتفاق آراء اعلام کرد که جدائی نژادی در مدارس تخلف از ضمانت قانون اساسی برای حفاظت مساوی همه مردم در برابر قانون محسوب می شود، الزاماً جنبش نوپای حقوق مدنی را برسمیت شناخت و تقویت کرد. دادگاه سرانجام به این احساس رسید که نمی تواند قانون اساسی را بعنوان مانعی در مقابل تبعیض نژادی خصوصی تفسیر کند، اما احکام آن کنگره را تشویق کرد که در این جهت قوانین جدیدی را بگذارند - بنابراین هنگامی که آن مصوبه ها در دادگاه به چالش طلبیده می شوند، دادگاه عالی آنها را تقویت می کند. هنگامی که دادگاه عالی وارن برگر برای نخستین بار حکم کرد که تساوی جنسی قسمتی از مطالب مورد توجه قانون اساسی است در واقع موقعیت در حال تغییر زنان را به رسمیت شناخت و به جنبش نوپای زنان این اطمینان را داد که ادعاهای آن حداقل توسط یکی از شاخه های دولت جدی گرفته می شود. آنچه که دادگاه عالی ثابت کرده آن است که کسانی که نامحسوبند، کسانی که متفاوتند، و کسانی که با نظم موجود در ستیزند هنگامیکه ثابت کنند به حقوقشان تخطی شده هنوز هم می توانند به دادرسی کامل دسترسی داشته باشند.

نهایتاً این امر است که انتصاب قضات و اعطای مناصب مادام العمر به آنها را توجیه می کند. همانطور که در قسمت انتخابات ریاست جمهوری در بالا گفته شد، شهروندان حق دارند که به طور کامل با تصمیمات بخصوص دادگاه عالی موافق نباشند. هر چند استقلال قوه قضائیه انتخاب کنندگان را مطمئن می سازد که دادگاه عالی تقریباً همیشه تصمیمات خود را بر مبنای قانون می گیرد تا سیاستهای یک جانبه، و در جهت تقویت اصول دموکراسی گام بر می دارد تا دامن زدن به تعصبات زودگذر. سرانجام آنکه نقش قوه مقننه مستقل، اجرای این باور آمریکایی است که حکومت اکثریت تنها یک جنبه از دموکراسی واقعی است. نکته مهم آن است که دموکراسی همچنین حفاظت از حقوق تک تک افراد را شامل می شود. تهیه زمینه های لازم برای این حفاظت شغل اصلی قوه مقننه فدرال است.

برای مطالعه بیشتر

For Additional Reading

Henry J. Abraham, *The Judiciary: The Supreme Court in the Governmental Process* (10th ed., New York University Press, 1996)

Vincent Blasi, ed., *The Burger Court* (Yale University Press, 1983)

Peter H. Irons, *A People's History of the Supreme Court* (Viking, 1999)

Anthony Lewis, *Gideon's Trumpet* (Vintage Books, 1999)

Robert G. McCloskey, *The American Supreme Court* (2nd ed., University of Chicago Press, 1994)

David M. O'Brien, Storm Center: the Supreme Court in American Politics (5th ed., W.W. Norton, 2000; 4th ed., ppk., W.W. Norton, 1996)

درباره نویسنده:

Philippa Strum استاد بازنشسته کرسی علوم سیاسی Breukleundian در کالج شهری بروکلین، دانشگاه نیویورک و استاد مدعو کرسی Gibbs برای حقوق قانون اساسی دانشگاه ایالتی Wayne است. او کتابها و مقالات متعددی در مورد دولت آمریکا از جمله قوه مقننه ایالات متحده و حقوق انسانی منتشر کرده اس

قدرتهای ریاست جمهوری

Richard M. Pious نوشته

«ریاست جمهوری آمریکا مستلزم چیزی بیش از صدور بیانییه های پر آب و تاب از عقب جبهه است. مستلزم آن است که رئیس جمهور خود را در قلب مبارزات قرار دهد، و او با شور و تعصب درباره سرنوشت مردمی که آنها را رهبری می کند توجه به خرج دهد...»
-پرزیدنت جان اف کندی



ریاست جمهوری آمریکا یکی از پر قدرت ترین مقامات در دنیا نامیده شده، با این وصف از بسیاری جهات یکی از محدودترین آنها نیز هست. یک رئیس جمهور قدرتهای رسمی وسیعی را اعمال می کند، و هنوز هم به علت بررسی و تعادل های ناشی از قانون اساسی و محدودیت های قانونی اغلب در می یابد که به قول هنری ترومن «قدرتهای رئیس جمهور اغلب صرف این می شود که مردم را وادار کند که آنچه را باید انجام دهند بدون آنکه از آنان چنین درخواستی بکند.» اغلب این قدرت ترغیب است تا قدرت فرمان دادن که مرزهای خارجی قدرت ریاست جمهوری را مشخص می کند.

بوجود آوردن ریاست جمهوری

قدرت های ناشی از قانون اساسی برای قوه مجریه دولت در ماده دوم قانون اساسی تصریح شده که وجود یک رئیس جمهور را مقرر کرده، روش انتخاب او (کالج انتخابی) را تعیین کرده و یک دوره ثابت چهار ساله را برای او پیش بینی کرده است. کسی که ماده دوم قانون اساسی را مطالعه کند بلافاصله از این مسئله مبهم میگردد که به مکانیسم انتخاب رئیس جمهور چقدر توجه شده در حالیکه وقتی منصب خود را بدست گرفت آنهمه نسبت به قدرت های او بی اعتنائی می شود. هر چند به رئیس جمهور «قدرت مجریه ایالات متحده» داده شده، هیچ اشاره مشخصی به صدور دستور به وزراء، کنترل وزارتخانه ها، یا عزل مقامات دولتی از طرف او نشده. اگرچه رئیس جمهور می تواند عهدنامه هایی را توسط سنا و با مشورت و رضایت آن منعقد کند، درباره اینکه چه کسی قدرت ابطال آنها را دارد چیزی گفته نشده است. هر چند رئیس جمهور فرمانده کل قواست، مطلب دیگری درباره قدرت او در فرمان دادن به ارتش یا روابط او با افسران ارتش وجود ندارد. رئیس جمهور می تواند تقاضا کند کنگره جلسه ویژه تشکیل دهد، وظیفه دارد درباره وضعیت کشور و توصیه های خود نسبت به این وضعیت، کنگره را آگاه کند، و می تواند لوایح آن را و تو کند، چیزی درباره قدرتهای او برای وضع مقررات که جنبه قانونی داشته باشد گفته نشده.

این جا انداختن ها غیر عمدی نبوده است. نویسندگان قانون اساسی مردانی بودند که با واقعیات سروکار داشتند، در اداره مستعمره نشین ها و ایالت ها دارای تجربیات فراوان بودند و بسیاری از آنها در امور نظامی و سیاسی بسیار کار کشته بودند. آنها با مهارت یک ماده کوتاه و گنگ در مورد قدرتهای ریاست جمهوری تدوین کردند تا بدینوسیله قانون اساسی را از تصویب قانونگذاران ایالتی که نسبت به قوه مجریه بدبین بودند بگذرانند. آنها قوه مجریه را بطور کامل تعریف نکردند، و همینطور آن را کاملاً محدود هم نکردند. بجای آن بسیاری از مسائل را برای نسل های بعدی گذاشتند تا آنها را حل کنند.

نتیجه، زبان قانون اساسی است که به دو صورت قابل تفسیر است. قدرت اجرایی می توانست محدود، بسته، و رسیدگی شده و متعادل باشد یا می توانست وسیله ای باشد برای ساختن یک اقتصاد قوی که توسط دولت مرکزی رهبری می شود و یک پناهگاه در مقابل خطرات ناشی از قدرتهای خارجی که در امور داخلی این ملت نوپا دخالت می کردند.

طریقی که رؤسای جمهور نامزد و انتخاب می شوند نیز ارتباط زیادی به طبیعت گنگ و غیر واضح قدرت آنها دارد. در ابتدا تدوین کنندگان قانون اساسی قبول کردند که کالج انتخاباتی، یعنی نهادی که هر چهار سال یکبار وجود می آید که رئیس جمهور را برگزیند، با نمایندگانی از طرف همه ایالت ها، و تحت سیطره ایالت های بزرگتر، پنج نفر کاندیدا را «نامزد» خواهد کرد و سپس مجلس نمایندگان در این باره تصمیم نهائی را اتخاذ خواهد کرد. اما بجای آن تا اوائل ۱۸۰۰، احزاب سیاسی قادر بودند اکثریت نمایندگان کالج انتخاباتی را برای کاندیداهای خود گرد آورند. بنابراین سیستم فعلی را بوجود آوردند که احزاب بر آن چیره هستند. تا سالهای دهه ۱۸۳۰، قانونگذاران ایالتی اختیارات برگزیدن هیئت های انتخابیه را به مردم ایالت ها واگذار کرده بودند و رأی دادن برای انتخاب رئیس جمهور را بر پایه ای مردمی قرار دادند.

سیستم نامزدی فعلی در داخل احزاب مستلزم رقابت در داخل هر ایالت است (که بنام رقابت های مقدماتی یا گزینش های حزبی نامیده می شود) تا نمایندگانی را برای یک کنوانسیون ملی برگزینند تا یک نامزد را از طرف حزب انتخاب کند. کاندیداهای موفق مهارت خود را در جمع آوری کمک های نقدی، تولید برنامه های تبلیغاتی رادیویی و تلویزیونی و ارائه یک تصویر خوب برای رسانه ها جهت تحت تأثیر قرار دادن هیئت بزرگ منتخبه نشان میدهند. نیاز به منابع مالی و سازماندهی رسانه ها میدان رقابت را محدود کرده و به گروه کوچکی از سیاستمداران حرفه ای منتهی می شود که بیشتر آنها فرمانداران ایالتی، سناتورها یا معاونان رئیس جمهور هستند.

انتخابات ریاست جمهوری در سال ۲۰۰۰ که در آن جرج دبلیو بوش، ال گور جونیر را از طریق آراء هیئت های انتخاباتی شکست داد، اگرچه گور دارای بیش از نیم میلیون رأی بیشتر انتخاباتی بود، به مباحثات زیادی منجر شده دایر بر این که آیا هنوز کالج انتخاباتی مکانیسم مناسبی برای عصر جدید هست یا نه. مبارزات انتخاباتی عمومی، در حقیقت یک مبارزه برای بدست آوردن اکثریت آراء در ۵۰ ایالت است تا آرای الکتورال ایالتی (و ناحیه کلمبیا) را ببرد. امتیاز این سیستم آن است که داخل شدن در اینگونه مبارزات جداگانه که بصورت «برنده همه را بر می دارد» است، بر طبیعت فدرال کشور تأکید می کند، و کاندیداها را مجبور می کند بصورت جغرافیائی فکر کنند تا صرفاً جمعیتی و آماری. امتیاز دیگر آن است که اگر رقابت خیلی فشرده باشد، بازشماری آراء تنها در ایالتی انجام می شود که تعداد آراء بسیار بهم نزدیک است و موجهی برای بازشماری آراء در سراسر کشور وجود ندارد. بنابراین در سال ۲۰۰۰ مبارزه برای بازشماری آراء فقط در فلوریدا روی داد تا تمام حوزه ها در سراسر کشور. نقطه ضعف سیستم الکتورال آن است که ایالات کوچکتر، بدلائل تاریخی، با توجه به تعداد افراد هیئت انتخابیه، به نسبت از نمایندگان بیشتری برخوردارند و بنابراین رأی دهندگان آنها از نفوذ بیشتری برخوردارند تا اهالی ایالت های بزرگتر. هر چند از آنجائی که ایالت های بزرگتر همه آرای خود را برای دو نفر کاندیدا میدهند، مشوقی برای کاندیداها پیش می آید که تقریباً تمام توجه خود را روی ۱۲ ایالت بزرگتر متمرکز سازند و بقیه را نادیده بگیرند بخصوص ایالت هایی که در آن بسیار جلو یا خیلی عقب هستند.

مشکل آخر در استفاده از سیستم کالج انتخاباتی آن است که امکان دارد هیچ کاندیدائی اکثریت آرای الکتورال را نبرد که در آن صورت موضوع به مجلس نمایندگان ارجاع می شود (جائی که هر ایالت از طریق نمایندگانش بعنوان یک واحد رأی میدهد). این حالت در ۱۸۰۰ و ۱۸۲۴ پیش آمد و نزدیک بود در ۱۸۷۶ نیز تکرار شود. همچنین ممکن است یک کاندیدا که اکثریت آراء را بدست می آورد، در کالج انتخاباتی شکست بخورد: این اتفاق در ۱۸۷۶، ۱۸۸۸ و نیز ۲۰۰۰ روی داد.

جدائی ناکامل نیروها

نویسندگان قانون اساسی اعتقاد داشتند که تنها باید بین شاخه های دولت فدرال، نیروها بصورت «ناکامل» جدا باشد تا بصورت «کامل» و تمام عیار. با بهره گیری از تئوری های سیاسی بارون دو منتسکیوی فرانسوی و جان لاک انگلیسی، تدوین کنندگان قانون اساسی تفاوت بین قوای مجریه، مقننه و قضائیه را تشخیص دادند و سه نهاد جداگانه برای اعمال این نیروها بوجود آوردند، اما برای نگاهداری یک مرز بین این نهادها، تصمیم گرفتند که اجازه دهند بعضی از این کارکردها جنبه مشترک داشته باشد. هر نهاد نه تنها به کارهای اولیه و اساسی خود می پرداخت، بلکه سهمی هم در فعالیت های نهادهای دیگر داشت. بنابراین رئیس جمهور از اختیار عفو برخوردار است (یک عمل قضائی) و می تواند قوانینی را به قانونگذاران پیشنهاد کند (یک کار قانونگذاری)، سنا سهمی در انتصابات دارد (یک عمل اجرایی) و کنگره از طریق اعلام جرم و محاکمات ناشی از آن قدرت عزل دارد (یک کار قضائی). دادگاهها می توانند در رابطه با مسائل های عمومی

تصمیم بگیرند (یک عمل قانونگذاری) و حکم صادر کنند (از طریق اسناد یا احکام) که مقامات اجرایی را ملزم می سازد اقدامات ویژه ای را انجام دهند.

اثرات جدائی ناکامل نیروها در بسیاری از حوزه های دولت ملی احساس می شود. رئیس جمهور در جریان کار سایر نهادها سهم بیشتری می گیرد، اما در همان زمان مطالبی که انتظار می رود در چهارچوب قوه مجریه باقی بماند (از قبیل آمادگی نظامی، دیپلماسی، سیاستگذاریهای داخلی و تنظیم بودجه) با قوه مقننه در میان گذاشته می شود. نتیجه آن است که قانون اساسی کمتر بصورت برنامه کار دولت در می آید و نیروها به شکل بسیار تمیزی از هم جدا می شوند؛ نه بر سر امتیاز رهبری سیاستگذاری آمریکا (بقول دانشمند علوم سیاسی دانشگاه پرستون (Edward Corwin)، «دعوتی برای جنگ».

بررسی ها و تعادل ها

بنابر این ریاست جمهوری در داخل سیستمی از «بررسی ها و تعادل ها» کار می کند که هدف از آن اجازه دادن به هر نهاد ملی برای محدود ساختن قدرت دیگران است. رئیس جمهور ممکن است قوانین کنگره را، بر مبنای قانون اساسی یا دنبال کردن سیاستهای خود، وتو کند و این وتو بدون دو سوم آراء مجلس نمایندگان و سنا باطل نمی شود. این عمل نه تنها به رئیس جمهور قدرت رسیدگی به کنگره را می دهد، بلکه از قبل او را قادر می سازد منافع قوه مقننه را با ارجحیت های خود «متعادل» سازد (بخصوص اگر کنگره توسط حزب مخالف کنترل شود)، چرا که او می تواند از قبل لایحه ای را که در دست یا مورد توجه نمایندگان است به وتو تهدید کند. پس کنگره ممکن است قبل از آنکه تصمیماتی اتخاذ کند علائق رئیس جمهور را نیز به حساب بیاورد تا از وتو احتراز کند. رئیس جمهور قدرت بررسی های خود را بر دادگاههای فدرال از طریق قدرت انتصاب قضات جدید فدرال و قضات دادگاه عالی اعمال می کند. نتیجه اصلی این قدرت انتصاب با افزایش تعداد آنان متمایل ساختن تعداد بیشتری از قضات فدرال بطرف تفسیر خود رئیس جمهور از قانون اساسی و احکام جاری است. اما بررسی ها و تعادل ها امتیازات ریاست جمهوری را محدود نیز می سازد. برای مثال حکم اجرائی رئیس جمهور باید با هماهنگی قوانین جاری باشد وگرنه توسط دادگاههای فدرال تنفیذ نخواهد شد. انتصابات ریاست جمهوری برای مقامات بالا باید توسط آراء اکثریت سنا تصویب شود. اختیارات رئیس جمهور در عقد قراردادهای مشروط به «توجیه و رضایت» دو سوم اعضای سنا است. هر حکم اجرائی یا موافقت اجرائی رئیس جمهور (با یک کشور دیگر) مشروط به بررسی قضائی است، که در دست دادگاه فدرال است و می تواند آنرا بر مبنای عدم سازش با قانون اساسی باطل اعلام کند.

اعلام جرم و عزل

مهمترین قسمت بررسی ها بر اعمال رئیس جمهور شامل «احتیاط های اضافی» اعلام جرم و عزل به جهت «جرائم و تخطی های مهم» است. این یک اصطلاح استاندارد است که از حقوق انگلستان اقتباس شده و بر مبنای کتاب تفسیرهای قوانین انگلیس نوشته لرد بلاک استون است. به گفته بلاک استون «یک جرم مهم» یعنی جرمی بر علیه مملکت، از قبیل خیانت، در حالیکه یک «تخطی مهم»، به فساد شدید و سوء مدیریت اشاره دارد. سیستم قانون اساسی آمریکا عزل را بدلیل عدم اعتماد مجلس قانونگذار در نظر نمی گیرد (از قبیل آنچه که در سیستم پارلمانی بعنوان رأی عدم اعتماد شناخته میشود). با اکثریت رأی مجلس نمایندگان است که علیه رئیس جمهور اعلام جرم می شود (که برابر اتهام است) پس از آن توسط سنا محاکمه می شود که ریاست جلسه را دادستان کل ایالات متحده بعهده دارد. مجازات فقط شامل عزل می گردد. گرچه ممکن است یک رئیس جمهور، بدون توجه به محکومیت یا برائت در قضیه اعلام جرم خود، توسط دادگاه متهم و محاکمه شود.

نویسندگان قانون اساسی فکر می کردند که اگر جریان اعلام جرم را مشکل کنند، کاربرد محدودی خواهد داشت و حق هم داشتند. در تاریخ آمریکا تنها علیه سه رئیس جمهور اعلام جرم شده: اندرو جانسون که در سال ۱۸۶۸ با یک رأی اضافه تیره شد و علت اعلام جرم تخلف از «قانون تصدی مقام» بود (که منظور از آن بازداشتن رئیس جمهور از اخراج یک وزیر کابینه تا تعیین یک جانشین و کسب رضایت سناست)؛ ریچارد نیکسون در ۱۹۷۴ که پس از آنکه کمیته قضائی مجلس نمایندگان توصیه کرد بعلت پرده پوشی جرائم مربوط به قضیه واتر گیت علیه او اعلام جرم شود استعفا داد؛ بیل کلینتون در سال ۱۹۹۹ که پس از آنکه توسط مجلس نمایندگان بعلت شهادت دروغ و جلوگیری از اجرای عدالت در جریان اظهارات خود در یک شکایت دادگاه مدنی، علیه او اعلام جرم شد، بوسیله سنا تیره شد.

قدرت انحصاری

اگرچه بنظر می رسد قدرت ریاست جمهوری توسط محدودیت های قانون اساسی و مشکلات کار کردن با نهادهای هماهنگ کننده محدود و مشخص شده، رؤسای جمهور راهی می یابند که از این موانع بگذرند. گاهی آنها بر مبنای برداشت خودشان از قانون اساسی تقاضای قدرتهای انحصاری وسیعی دارند. وقتی به این قدرتها دست یافتند نهایتاً دست بکار شده تا مباحثات شدید بر سر سیاست ها را پایان دهند یا بحران ها را برطرف سازند، و سپس اعمال خود را در برابر کنگره و مردم آمریکا توجیه می کنند و در این راه هم از قانونی بودن اعمال خود دفاع می کنند (حق آنها در استفاده از قدرت) و هم از حق خود نسبت به عمل (درستی سیاست هایشان).

از همان اول استقلال کشور، استفاده از قدرت انحصاری به بسیاری از اختلافات مهم پایان داده است. جرج واشنگتن در اوائل سالهای دهه ۱۷۹۰ در جنگ بین انگلیس و فرانسه بطور یکجانبه اعلام بیطرفی کرد، اگرچه هیچ چیز در قانون اساسی صراحتاً چنین قدرتی را به او نداده بود. توماس جفرسون منطقه لویزیانا را در ۱۸۰۳ از فرانسه خرید هر چند هیچ ماده ای در قانون اساسی بروشنی به دولت ملی اجازه خرید قلمرو نداده است. اندرو جکسون از این قدرت برای برکناری اعضای کابینه خود استفاده کرد و بدینوسیله برتری رئیس جمهور را بر وزارتخانه های اجرائی نهادینه کرد، گرچه قانون اساسی درباره قدرت عزل ساکت است. آبراهام لینکلن چنان اعمال قدرت کرد که بعداً دانشمند علوم سیاسی دانشگاه کرنل، کلینتون روسیتر از ریاست جمهوری او بعنوان «دیکتاتوری مبتنی بر قانون اساسی» یاد کرد: قانونی از این لحاظ که انتخابات میان دوره ای و انتخابات ریاست جمهوری در دل جنگ داخلی برگزار شد؛ و دیکتاتوری بدان حیث که لینکلن گاهی در زمان بحران ملی مرزهای مقررات و قانون اساسی مکتوب را پشت سر می گذاشت. فرانکلین روزولت نیز قبل از ورود ایالات متحده به جنگ دوم جهانی به قدرت انحصاری تکیه میکرد. او با بریتانیای کبیر یک موافقت نامه اجرائی منعقد کرد که بر مبنای آن ناوشکن های قدیمی را با پایگاههای دریائی تعویض کرد، حرکتی که به نحو مؤثری کاروانهای دریائی انگلیس را که در شمال اقیانوس اطلس در تردد بودند با وسائل جنگی تقویت کرد. موافقت نامه اجرائی، برعکس عهدنامه، مستلزم تصویب دو سوم سنا نبود، و بهمین دلیل روزولت از این نوع موافقت نامه بین المللی برای استفاده از قدرت انحصاری خود سود برد.

هنگامی که یک رئیس جمهور از یک موافقت نامه انحصاری استفاده می کند و به موفقیت دست می یابد یک «پرش به جلو» پدید می آید: حزب او و مردم آمریکا پشت سر او متحد می شوند؛ اپوزیسیون اغلب منشعب می شود و اعتماد خود را از دست میدهد، لوایح پیشنهادی اغلب تصویب می شوند و با انجام اقدامات قانونی یا قضائی بعدی جنبه قانونی می یابند. برعکس، رئیس جمهوری که اعمالش توسط دادگاهها بررسی می شود – مانند ضبط کارخانجات فولاد توسط پرزیدنت ترومن در خلال جنگ کره، و توقیف منابع مالی برای برنامه های داخلی توسط پرزیدنت نیکسون – با یک «حرکت به عقب» روبرو می شود که در آن کنگره مایل است قانونی را بگذارد و طی آن دسترسی رئیس جمهور به قدرت انحصاری را مشکل تر سازد. بنابراین شکست های نیکسون در دادگاهها تصویب قانونی را به همراه داشت که رئیس جمهور را ملزم می ساخت هنگام به تعویق انداختن یا نسخ بودجه های مصوب کنگره، رضایت این نهاد را بدست آورد. پیگیری جنگ ویتنام توسط رؤسای جمهور، لیندون جانسون و نیکسون منجر به یک حرکت به عقب در مقابل اختیارات جنگی انحصاری ریاست جمهوری و تصویب «قانون اختیارات جنگی ۱۹۷۳» شد که طی آن کنگره به خود اختیار داد که تحت شرایطی رئیس جمهور را ملزم سازد نیروهای آمریکا را از مناطق متخاصم عقب بکشد. هر چند دادگاههای فدرال از صدور احکام مبنی بر ملزم ساختن رؤسای جمهور به عقب کشیدن نیروها از مناطق متخاصم خودداری کرده اند اما توسط اعضای کنگره چند شکایت علیه رؤسای جمهور، ریگان، بوش و کلینتون مطرح شده است. بجای آن دادگاهها حکم کرده اند که تا زمانی که کنگره، بعنوان یک واحد، شکایتی را مطرح نکرده، شکایتی که توسط اعضای منفرد آن مطرح شده باید نادیده گرفته شود.

رهبری سیاست داخلی

معمولاً رؤسای جمهور منصب خود را با تعهدات فراوان برای تغییر وضع بدست نمی گیرند، مگر در مواقعی که شرایط اقتصادی سخت است و یا یک بحران نظامی وجود دارد. آنها «دنباله» های زیادی با خود ندارند (یعنی کسانی که برای رئیس جمهور رأی داده اند برای سایر مقامات هم از حزب رئیس جمهور رأی داده باشند و آنها را به کنگره بفرستند)، و بیشتر قانونگذاران در داخل حزب خود معمولاً با درصد بیشتری به پیروزی رسیده اند (و معمولاً با تعداد بیشتری رأی) تا رئیس جمهور در مناطق قانونگذاری خود آنها. علاوه بر آن، رؤسای جمهور ساختار قدرت در کنگره را کنترل نمی کنند: آنها رؤسای مجلس نمایندگان و گروههای سنا، ترکیب کمیته های موجود، یا طرز انتخاب اعضای کمیته ها را معین نمی کنند. همینطور بر کمیته های پارلمانی حزب که استراتژی حزب را معین می کند ریاست ندارند.

رؤسای جمهور در یک دوره انتخاباتی چهار ساله انجام وظیفه می کنند. هنگامی که به افق انتخاب مجدد خود می اندیشند، احتمال دارد شرایطی را خواستار شوند که در اوائل تصدی آنها مستلزم فداکاری اقتصادی باشد تا بتوانند «خبرهای خوش» و کامیابی ها را در دو سال بعدی تحویل رأی دهندگان بدهند. بنابراین اگر اقدامات ریاضت طلبانه لازم است در سالهای اول آنرا پیشنهاد می کنند. برعکس، اعضای کنگره یا برای دو سال انتخاب می شوند یا یک دوره شش ساله همه اعضای مجلس نمایندگان و یک سوم نمایندگان سنا دو سال پس از آغاز دوره ریاست جمهوری، برای انتخاب مجدد حاضرند. بنابراین دعوت به ریاضت اقتصادی و فداکاری توسط رئیس جمهور ممکن است در انتخابات میان دوره ای برای اعضای حزب خودش خطرناک باشد.

تقریباً همیشه حزب رئیس جمهور در انتخابات میان دوره ای کرسی هایی را از دست میدهد. معمولاً این حزب درد و مین سال دوره ریاست جمهوری تا ۲۰ کرسی و در سال ششم تا ۴۰ کرسی از دست میدهد. در مقابله با این اوضاع از رئیس جمهور کار چندانی ساخته نیست. اگر او کار خود را خوب انجام دهد به ندرت اتفاق می افتد که این کار در رقابت های میان دوره ای حمایتی را برای حزب او کسب کند. هر چند اگر کار خود را به نحو بدی انجام دهد، بدان معنی است که رأی دهندگان به حزب او به حزب مخالف پناه می برند. بنابراین، هر قدر اعضای حزب رئیس جمهور بیشتر در معرض خطر باشند او را بیشتر مسئول انتخاب مجدد خود می بینند.

معمولاً رؤسای جمهور بیشتر آنچه را که می خواهند در سال اول تصدی خود بدست می آورند (دوره «ماه عسل»)، گرچه در ظاهر اینگونه بنظر میرسد که آن سال زمانی است که دارای کمترین تجربه و دانش در رابطه با طرز انجام کار خود هستند. هر قدر تجربه بیشتری کسب می کنند، بهتر متوجه می شوند چگونه باید به اهداف خود برسند اما برخلاف انتظار حامیان کمتری در کنگره می یابند که به برنامه های آنان رأی دهد و معمولاً میزان موفقیت آنها در رابطه با کنگره بتدریج پایین می آید. نزدیک پایان دوره، بخصوص اگر کنگره توسط حزب مخالف کنترل شود، بودجه های پیشنهادی رؤسای جمهور و همینطور نامزدهای آنان برای مقامات بالا و قوه قضائیه فدرال چنان با شکست مواجه می شوند که گویی از همان زمان ورود به کنگره «مغلوبه وارد شده اند».

فدرالیسم

سیستم آمریکا یک سیستم فدرال است تا یکپارچه. این بدان معنی است که فرمانداران، قانونگذاران ایالتی که نماینده حاکمیت مردم ایالت ها هستند یک سیستم حاکمیت دوگانه ملی و ایالتی بوجود آورده اند. طبق بند ششم قانون اساسی، قدرت حاکمیت ملی در درجه اول قرار دارد چرا که قانون اساسی ملی، قوانین و عهدنامه ها بالاتر از قوانین اساسی ایالتی و قوانین عادی ایالتی هستند. از آن گذشته مقامات ایالتی و نیز دولتی طبق سوگند وفاداری که یاد کرده اند موظف به اجرای قوانین اساسی و عادی ملی هستند، حتی اگر به قیمت نقض قوانین اساسی و ایالتی خودشان تمام شود.

هر چند مقامات ایالتی تحت کنترل رئیس جمهور یا وزارتخانه های دولت ملی نیستند. در حالیکه بعضی از برنامه های مورد پشتیبانی رئیس جمهور می تواند بطور کامل توسط مقامات فدرال به اجرا در آید، بیشتر برنامه های محلی که مورد حمایت کاخ سفید هستند مستلزم همکاری مقامات ایالتی، بخش و محلی هستند تا به ثمر برسند. از آنجائی که ارجحیت این برنامه ها، نسبت به ارجحیتی که رئیس جمهور برای آنها قائل است فرق می کند، بیشتر مواقع قوانین پیشنهادی ملی «برچسب فدرالی» و «محلی» می خورند تا منعکس کننده شرایط اولیه و ریشه ای خود باشند.

رهبری سیاسی و امنیت ملی

از زمان شروع جنگ دوم جهانی رؤسای جمهور از چند جریان سود برده اند که قدرت آنها را در رهبری امور خارجی افزایش داده و باعث کاهش قدرت کنگره در اعمال نفوذ در آن برنامه یا ممانعت از اجرای آنها شده است. فرانکلین روزولت و جانشینان او اطلاعات جاسوسی حیاتی مورد لزوم مخاصمات جنگ سرد را کنترل می کردند و اغلب، اعضای کنگره را قانع می کردند که در امور امنیت ملی بدون ارائه دلیل نباید آنها را مقصر شناخت. رؤسای جمهور از قدرت انحصاری خود که از قانون اساسی ناشی می شد، و نیز اختیارات وسیعی که در خلال جنگ دوم جهانی و پس از آن به آنها داده شده بود استفاده می کردند.

این استفاده از قدرت های ریاست جمهوری در امور خارجی در دوره لیندون جانسون و ریچارد نیکسون چنان به اوج رسید که بعضی ناظران آنرا «امپراطوری ریاست جمهوری» نامیدند، و دلیل آن استفاده روزافزون از قدرت های انحصاری در گسترش دادن جنگ ویتنام بود. درگیریهای اولیه در جنگ، بسیاری از اعضای کنگره و مردم آمریکا را در رابطه با اهداف آمریکا در بی خبری گذاشته بود و درگیری های بعدی در لائوس و کامبوج نیز قدرتهای انحصاری رئیس جمهور را شامل می شد. سرانجام کنگره منابع مالی مخاصمات در هندوچین را در تابستان ۱۹۷۳) هنگامی که هنوز کامبوج بمباران می شد) قطع کرد، اما کنگره تنها پس از موافقت نامه های صلح پاریس که به فعالیت های جنگی ایالات متحده در ویتنام پایان داد دست بکار شد.

پس از آن یک «حرکت به عقب» بر علیه امپراطوری ریاست جمهوری منجر به قوانینی شد که به کنگره در اعزام نیروهای آمریکائی در مخاصماتی که مستلزم اعلام رسمی جنگ نبود نقشی می داد (قانون اختیارات جنگی ۱۹۷۳) و مقرر می ساخت کنگره از فعالیت های ویژه جاسوسی که مستلزم عملیات پنهانی است آگاه شود (قانون بازبینی های اطلاعاتی ۱۹۸۰). قوانین دیگر مقرر می کرد که موافقت نامه های اجرائی با ملل دیگر نباید از کنگره پنهان بماند و یک تعهد ملی از جانب ایالات متحده هم از جانب کنگره مستلزم صدور بیانیه است و هم از طرف رئیس جمهور. در سالهای دهه ۱۹۸۰ کنگره که دموکراتها در آن اکثریت داشتند برای یک پرزیدنت جمهوریخواه دخالت نظامی در آمریکای مرکزی را مشکل تر کرد؛ در سالهای دهه ۱۹۹۰ یک کنگره جمهوریخواه با نپرداختن دیون آمریکا برای نهادهای چند جانبه و نیز سازمان ملل محدودیت هایی را بر علیه یک رئیس جمهور، که دموکرات بود تحمیل کرد.

به دوره پس از جنگ ویتنام گاهی بعنوان دوران ریاست جمهوری «ما بعد معاصر» اشاره می شود، دوره ای که نشان آن پایان جهت گیری های یکطرفانه در روابط خارجی و پایان اطاعت از لوایح اجرائی است. امروزه در روابط خارجی و نیز امور داخلی رئیس جمهور باید از حمایت کنگره یا حداقل رضایت آن برخوردار باشد، وگرنه لوایح پیشنهادی او در دراز مدت به سرانجام نمی رسند. از لحاظ امور داخلی، این بدان معنی است که در تعیین موفقیت یا شکست سیاست های او قدرت انحصاری رئیس جمهور در ترغیب بیشتر مؤثر است تا در استفاده از آن.

اصول کلی

تجربه آمریکائی ها با قدرت رئیس جمهور می تواند برای بعضی ملت های دیگر سودمند باشد. در مقیاس وسیع، قدرت رئیس جمهور، «قدرت ترغیب» نسبت به کنگره و مردم آمریکا در حمایت از تغییرات مهم در سیاست های عمومی است، و سیستم بطریقی «شبه پارلمانی» کار میکند. اما ریاست جمهوری نیز خود یک وسیله استفاده از اختیارات ویژه است، و هنگامی که این مقام از حمایت محدود حزبی یا عمومی برخوردار است از اختیارات قانونی خود بمدتی محدود برای فوریت ملی از آن بهره می گیرد. مثلاً جکسون در ۱۸۳۲ هنگامی که مانع شد کارولینای جنوبی قوانین گمرکی فدرال را به مسخره بگیرد؛ یا هنگامی که لینکلن در ۱۸۶۱ از قوانین فدرال بر علیه ایالت های تجزیه طلب استفاده کرد که جنگ داخلی را تسریع نمود؛ و نیز فرانکلین روزولت که در ۱۹۴۰ و ۱۹۴۱ هنگامی که با انگلیسی ها و روسها بر علیه قوای محور متحد شد.

این تجربیات نشان دهنده استفاده از ابهام زبان قانون اساسی آمریکاست – ابهامی که اجازه میدهد از قدرتهای زیادی در چهارچوب مرزهای نامشخص با طبیعت و ذات یک فوریت برخورد کند بدون آنکه زندانی محدودیت هایی شود که می توانست دست قوه مجریه را بسته و از عمل قاطع جلوگیری کند. اما سوال های اصولی و اساسی قدرت انحصاری در یک دموکراسی همچنان باقی است: مردم چگونه می توانند از تبدیل یک مسئول اجرائی که به قدرت بزرگ انحصاری مسلح است به یک دیکتاتور جلوگیری کنند؟ جامعه چگونه می تواند سوء استفاده های قوه مجریه را تصحیح کند؟ ایده آمریکائی در این باره حفاظت از دولتی محدود، پیرو قانون اساسی و دموکراتیک از طریق اصول زیر است: جدائی ناکامل قوه ها، تا آنکه نهادهای دیگر بتوانند در تعیین سیاست های روزمره شرکت داشته باشند؛ بررسی ها و تعادل ها، تا هیچ قوه ای نتواند بمدت طولانی اعمال قدرت کند و بدون آنکه بر مشروعیت آن بررسی قانونی و قضایی اعمال شود؛ فدرالیسم، تا اگر نهادهای ملی دچار ضعف و اشکال شدند؛ ایالتها بتوانند وارد عمل شوند؛ دموکراسی تا رئیس جمهور و حزب او در برابر انتخاب کنندگان در دوره هایی ثابت جوابگوی باشند. در یک سیستم پارلمانی واقعی می توان بر بن بست و فلج سیاستگذاری از طریق رأی عدم اعتماد یا انتخابات پیش رس غلبه کرد. در سیستم آمریکایی که بر مبنای دوره های ثابت ریاست جمهوری و موعدهای ثابت انتخابات بنا شده: خطرات بن بست و عدم تحرک همیشه وجود دارد، اما می توان آن را با اعمال

موفقیت آمیز قدرت انحصاری، یا با استمداد از رضایت و موافقت مردم از طریق رهبری رئیس جمهور بر کنگره و افکار عمومی چاره کرد.

از همه مهمتر، فعالیتهای ریاست جمهوری در داخل یک فرهنگ سیاسی است که به طور همزمان به مقام ریاست جمهوری احترام می گذارد اما به شدت نسبت به اختیارات اجرایی آن شکاک است. در سیستمی که تفکیک قوا اجرا می شود، ریاست جمهوری تجسم حاکمیت ملی نیست. رؤسای جمهور سلاطین مطلق العنان نیستند و آنها بالاتر از قانون نیستند: دادگاه ها حکم کرده اند که هیچ رئیس جمهوری در هنگام خدمت در برابر شکایت خصوصی بر علیه او مصونیت ندارد، و متصدیان امر هنگامیکه قضات به آنها دستور می دهند چنین کنند باید شواهد لازم را به دادگاه عرضه کنند، و آنها در معرض بررسی های قضایی هستند. در حالیکه ما قوانینی داریم که اجازه می دهد سرویس ویژه افرادی را که تهدید مستقیمی بر علیه رئیس جمهور هستند بازجویی کرده و آنها را دستگیر نماید، هیچ قانونی نداریم که بی احترامی به دفتر ریاست جمهوری یا خود رئیس جمهور را جرم تلقی کند، و هیچ قانونی مانع نمی شود که مطبوعات یا احزاب مخالف مستقیماً از رئیس جمهور یا اعضای دستگاه اجرائی او انتقاد کنند. فرهنگ سیاسی آمریکا، که به دفتر ریاست جمهوری بسیار احترام می گذارد اما بطرز سالمی نسبت به اعمال قدرت از طرف او شکاک است، شاید مهمترین عامل نگهداری ریاست جمهوری در داخل مرزهای مدیریت قانونی است.

برای مطالعه بیشتر

Richard J. Ellis, ed., *Founding the American Presidency* (Rowman and Littlefield, 1999)

Louis Fisher, *Constitutional Conflicts Between Congress and the President* (Princeton University Press, 1985)

Charles O. Jones, *The Presidency in a Separated System* (The Brookings Institution, 1994)

Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents* (Free Press, 1991)

Richard M. Pious, *The Presidency* (Allyn and Bacon, 1996)

Robert Y. Shapiro, et. al., eds., *Presidential Power* (Columbia University Press, 2000)

Robert J. Spitzer, *President and Congress* (McGraw-Hill, 1993)

درباره نویسنده:

Richard M. Pious استاد کرسی Adolph and Effie Ochs برای مطالعات آمریکائی، عضو دانشکده علوم سیاسی برنارد کالج و پروفیسور دانشکده مطالعات عالی هنرها و علوم دانشگاه کلمبیا در نیویورک است.

نقش وسائل ارتباط جمعی آزاد

John W. Johnson

«هنگامی که مردم تشخیص دادند که زمان بسیاری از عقاید و ادیان جنگنده را واژگون ساخته ممکن است به این باور برسند... که خیر نهائی مطلوب توسط مبادله آزاد اندیشه ها بهتر قابل دسترسی است – و بهترین محک حقیقت، قدرت اندیشه برای قبولاندن خود در رقابت بازار است... این بهر صورت تئوری قانون اساسی ماست. این یک تجربه است و تمامی زندگی تجربه است.»

-قاضی دادگاه عالی ایالات متحده

اولیور وندل هولمز – ۱۹۱۹



برای آنکه یک جامعه حقیقتاً آزاد قلمداد شود، باید سطح بالائی از حفاظت ها نسبت به ابراز عقاید بصورت انتشاری اعمال شود، چه آن وسیله ارتباط جمعی روزنامه باشد، چه مجله، کتاب، جزوه، فیلم، تلویزیون، و جدیدترین نوع آن اینترنت. تجربه آمریکا در یک دوره بیش از دویست ساله یک نمونه درخشان از اراده یک ملت برای بنیاد نهادن قوانین اصلی و پایه ای را برای ابراز عقیده ارائه میدهد. البته این تجارب منحصر به فرهنگ و تاریخ ایالات متحده است، اما آن اصول کلی که توضیح میدهند و روشن می کنند کاربردهای وسیعی در جوامع آزاد دیگر دارند.

قانون اساسی ایالات متحده یعنی سنگ بنای اصلی سیستم دولتی آمریکا، در سال ۱۷۹۱ توسط ۱۳ ایالت اصلی تصویب نمی شد مگر با افزودن ۱۰ اصلاحیه، که اعلامیه حقوق مدنی Bill of Rights نامیده می شود و منظور از آن حفاظت از حقوق و آزادی های فردی است. اتفاقی نبود که حق آزادی بیان توسط روزنامه ها همان سه اصلاحیه اول را پرمایه کرده است. قسمتی از اصلاحیه اول می گوید: «کنگره هیچ قانونی را در رابطه با... دور کردن آزادی بیان یا آزادی مطبوعات تصویب نخواهد کرد.» برای بنیانگذاران آمریکا یعنی مردانی که پیش نویس قانون اساسی و اعلامیه حقوق مدنی را تهیه کرده اند اوراق چاپی – عموماً به صورت روزنامه و نشریه – وسائل ارتباط جمعی انتشاری بود همین باعث پیدایش کلمه «مطبوعات» در اصلاحیه اول شد. در طول تاریخ آمریکا آزادی بیان و مطبوعات، به همان شیوه که در اصلاحیه اول به هم مربوط شده اند – همیشه با هم در آمیخته اند چه در اذهان عمومی و چه در اندیشه قضاتی که از آنها خواسته می شود در مورد شکایات مربوط به بیان عقاید از طریق انتشارات تصمیم بگیرند.

شاید بهترین راه برای شناختن و ارج نهادن نقش پیچیده و در حال تکامل مطبوعات آزاد در ایالات متحده بررسی تحول تاریخی این پدیده از طریق تصمیماتی است که دادگاه های آمریکا اخذ کرده اند. با وجود اینکه اصلاحیه اول آزادی مطبوعات را در حد بسیار زیادی تضمین می کند، سیستم قضایی ایالات متحده دقیقاً تعریف کرده است که این مفهوم در عمل به چه صورتی خواهد بود. و معمولاً دادگاه ها هستند که این ایده را فراتر از ریشه های خود در قرن هیجدهم قانون

عرف انگلیس برده و از این حق در برابر نیروهایی که در جامعه آمریکا از آزادی بیش از حد مطبوعات ناراحتند دفاع می کنند.

محاکمه Zenger و اتهام فتنه گری

محاکمه یک ناشر روزنامه نیویورک به نام جان پیتر زنگر در سال ۱۷۳۴ نمونه ای از این نظریه عمومی را به دست می دهد که از آزادی مطبوعات در مستعمره نشینهای انگلیس در شمال قاره آمریکا آنطور برداشت نمی شد که امروزه برداشت می شود. دولت مستعمراتی نیویورک زنگر را برای چاپ مقاله ای که طی آن از فرماندار سلطنتی مستعمره به نحو بی رحمانه ای انتقاد کرده بود متهم به فتنه انگیزی کرد. فرهنگ اصطلاحات قانونی Black فتنه را به عنوان یک ارتباط مکتوب تعریف می کند که «بدان تمایل دارد که فرد را در معرض نفرت، شرم... تحقیر، مسخره گی... قرار دهد. روزنامه زنگر از جمله ادعا کرده بود که فرماندار دادگاهها را بدون رضایت قانون گذاران بوجود آورده و به طور مستبدانه ای اشخاص مستعمره نشین را از حق برخورداری از هیئت منصفه محروم کرده است. زنگر از طریق وکیل خود منکر چاپ چنین اتهاماتی شد. او صرفاً اظهار داشت که حق دارد در روزنامه خود از یک مقام انتقاد کند، حتی اگر آن انتقاد تا زمانیکه حقیقت داشته باشد آن مقام را در معرض مسخرگی قرار دهد. در یک تصمیم سرنوشت ساز، هیئت منصفه زنگر را تبرئه کرد و به بنا نهادن اصولی کمک کرد که از طریق آن از حقیقت در برابر اتهام فتنه گری دفاع می شود. اما حکم هیئت منصفه در این پرونده پایه قانونی انگلیس را عوض نکرد، اصلی که توسط قانون نویس برجسته انگلیس ویلیام بلاک استون در اواخر قرن هیجدهم با قدرت و صراحت اعلام شده بود که طبق آن انتشار «آنچه که... شیطنت آمیز است» جرم محسوب می شد که می توان مجازات کرد.

در سال ۱۷۹۸ اکثریت اعضای کنگره آمریکا از ترس آنکه افراط کاریهای انقلاب فرانسه راه خود را تا ماوراء آتلانتیک باز کند، «قانون فتنه» را تصویب کردند که طی آن «نوشتن، چاپ، اظهار یا انتشار... هر نوع نوشته کذب، رسوا کننده و بدخواهانه» را بر علیه دولت جرم اعلام کردند. تعدادی از افراد و روزنامه ها طبق این قانون محکوم شدند. یکی از آنها ناشری به نام James Thomson Callender بود که در سال ۱۸۰۰ به اتهام جنایی اشاره به پرزیدنت جان آدامز به عنوان یک «پیر مرد آتش افروز... که از دستانش خون می چکد» به پای میز محاکمه کشیده شد. کلندر که چهره نامحسوبی بود و حتی در آن روزگار ناسزاگویی های شدید سیاسی، بد دهان به حساب می آمد، به چند سال زندان محکوم شد. در سال ۱۸۰۱ مدت کوتاهی پس از آنکه توماس جفرسون از ویرجینیا به ریاست جمهوری رسید او را مورد بخشودگی قرار داد.

اتهام در قرن نوزدهم

پس از آغاز قرن نوزدهم، اتهام زدن بتدریج بصورت یک موضوع مدنی در آمده بود تا موضوعی برای محاکمات جنائی. یعنی بجای آنکه دولت روزنامه نگارانی را که از مقامات مسئول انتقاد کرده بودند مورد تعقیب قرار دهد، اشخاص مهم که در معرض این اتهامات بودند برای محافظت از حسن شهرتشان خود به دادگاه شکایت می کردند. پس از آن، تا قرن بیستم تعداد معدودی مبارزات قضائی وجود داشت که موضوع آن حقوق افراد در برابر دولت ملی بود. مهمترین شکایت های مربوط به قانون اساسی قرون نوزدهم و بیستم درباره آزادی بیان نبود؛ بلکه زور آزمائی هائی بود بین ایالت ها و دولت فدرال، و مراعات قضائی که یکطرف آن دولت بود که مقررات تجارت را تنظیم می کرد. در آن روزها سنت دیرپای آمریکائی دلبستگی به موضوعات محلی، بدان تمایل داشت که برخوردهای مستقیم بین دولت ملی و افراد را به حداقل برساند.

در سال ۱۸۳۳ دادگاه عالی ایالات متحده - یعنی بالاترین دادگاه کشور - حکم داد که اعلامیه حقوق مدنی تنها دولت ملی را از تخطی به حقوق افراد باز می دارد. ایالت ها دچار این محدودیت نبودند. این اصل به ایالت ها اجازه می داد که همچنان سانسور روزنامه ها و سایر وسایل ارتباط جمعی چاپی را تا سالها پس از قرن بیستم ادامه دهند. بنابر این با وجود لحن مشعشانه قول آزادی مطبوعات که در اصلاحيه اول تقدیس شده بود در طول بیشتر تاریخ آمریکا، دادگاههای این کشور نسبت به مردان و زنانی که جسارت انتقاد از دولت را از خود نشان داده اند حفاظت متناقضی را بعمل می آورند. بدنبال تصمیم ۱۸۳۳، تا اوائل جنگ جهانی اول، شکایات معدودی راجع به آزادی بیان در دادگاه عالی مطرح شد. گرچه سنت فرهنگی آزادی سیاسی و افزایش روزافزون روزنامه ها و مجلات پرتیراژ هم نویسندگان و هم کار تونیست های مقالات

اساسی را تشویق کرد که مرزهای آزادی بیان را در این دوره گسترش دهند. حتی آبراهام لینکلن هم سوژه کاریکاتورهای بیرحمانه بود. نفر دیگر، ویلیام جنینگز بایرون، یکی از سیاستمداران معروف ابتدای قرن بود.

بویژه در سالهای اولیه قرن بیستم، روزنامه نویس ها و نویسندگان «افتضاح علنی کن»، با استفاده از تیراژ ملی مجلات بعنوان زمینه کار، در بر ملا کردن فساد محافل سیاسی و اقتصادی درگیر می شدند که با استقبال زیادی روبرو می شد. این افشاگری ها باعث پیدایش تغییرات مهم سیاسی و قانونگذاری شد و به تأسیس این جنبش مترقیانه بعنوان یک نیروی مهم سیاسی در قرن بیستم کمک کرد و فضائی را بوجود آورد که دهها سال بعد به توسعه قضائی آزادی مطبوعات منجر شد.

مطبوعات آزاد در طول زمان جنگ

در سال ۱۹۱۷، تقریباً همزمان با ورود ایالات متحده به جنگ اول جهانی، کنگره «قانون جاسوسی، را تصویب کرد که افرادی را که بطور غیر قانونی اطلاعات دفاعی را تهیه یا دریافت یا منتقل می کردند به مجازات می رساند. سال بعد، یک سری اصلاحیه به این قانون افزوده شد که عموماً بنام قانون اغتشاش ۱۹۱۸ معروف است و این مجازاتها را بر بیاناتی تعمیم داد که به سود دشمنان آمریکا تمام می شود. دادخواهی های تحت این قانون سرانجام به تصمیماتی از جانب دادگاه عالی ایالات متحده منجر شد که مواد مربوط به آزادی بیان و آزادی مطبوعات در اصلاحیه اول قانون اساسی مربوط می شد. مهمترین این موارد، که در سال ۱۹۱۹ حکم آن صادر شد، شامل تعقیب مردی بنام جیکوب آبرامز بود. آبرامز به تخلف از قانون اغتشاش متهم شده بود زیرا دو جزوه نوشته و منتشر کرده بود که طی آن از پرزیدنت وودرو ویلسون و دولت آمریکا بعلت حمایت نظامی از مقاصد سزار روس در سرکوبی انقلاب بلشویکی انتقاد بعمل آورده بود. این دو جزوه (که یکی به انگلیسی و دیگری به زبان ایدیش بود) تنها در یک قسمت کوچک شهر نیویورک پخش شده بود. بعلاوه این انتقاد که آبرامز آغازگر آن بود ارتباط کمی با جنگ آمریکا بر علیه آلمان داشت. مع الوصف مجرمیت آبرامز توسط دادگاه عالی ایالات متحده تأیید شد. اکثریت اعضای دادگاه عالی معتقد بودند که رفتار آبرامز یک «خطر مسلم و فوری» متوجه آرامش داخلی کرده و بنابراین می تواند توسط دولت مجازات شود.

قضیه «خطر مسلم و فوری» یکبار دیگر نیز توسط قاضی عالی الیور وندل هولمز در یک تصمیم گیری در سال قبل از آن که مربوط به آزادی بیان در طول جنگ اول جهانی بود مطرح شده بود. هر چند در مورد پرونده آبرامز، هولمز دارای اختلاف عقیده بود و به این موضوع اشاره میکرد که اکثریت اعضای دادگاه معیار او برای برآورد قانونی بودن این نوع از آزادی بیان را به طور ناصحیح به کار برده، و قاطعانه اعلام کرد که جامعه نباید از «انتشار محرمانه یک جزوه احمقانه توسط یک فرد ناشناس» از خود هراسی نشان دهد. عبارت «خطر مسلم و فوری» بدفعات بیشمار توسط دادگاههایی که در ۸۰ سال اخیر برای بررسی قانونی بودن بیانات شفاهی، کتبی و سمبولیک انتقاد از دولت به مدد طلبیده شده اند، مورد استفاده قرار گرفته است. بعضی از علمای حقوق معتقدند این سنجش چنان قابل انعطاف شده که می توان گفت که زبان آن تقریباً مناسب هر نوع وضعیت سیاست عمومی از سانسور کامل تا مجاز شمردن کامل ابراز نظر است.

پرونده های آزادی بیان در طول جنگ اول جهانی، نشانگر یک نکته مهم درباره ارتباط مواد قانونی مربوط به آزادی بیان و آزادی مطبوعات در اصلاحیه اول قانون اساسی است. دادگاه عالی ایالات متحده هرگز بطور واضح کلمات «بیان» و «مطبوعات» را تعریف نکرده زیرا آنها اغلب در حقایق مربوط به یک پرونده بهم وابسته اند. برای مثال، آبرامز حق خود را برای بیان آزادانه عقایدش از طریق واسطه یعنی جزوه چاپی طلب می کرد. بنابراین چنین استدلال میکرد که بیاناتش هم از طرف ماده مربوط به آزادی بیان اصلاحیه اول مورد حفاظت است و هم از طرف ماده آزادی مطبوعات آن. بعنوان یک قاعده کلی، دادگاهها نسبت به افرادی که عقاید خود را در روزنامه ها یا سایر وسائل ارتباط جمعی منتشر می کنند، حفاظت بیشتری اعمال نمی کنند تا آنهایی که در جامعه عقاید خود را بصورت شفاهی بیان می کنند.

دو حکم دادگاه عالی در جهت پیشرفت آزادی مطبوعات

استفاده از اصلاحیه اول بعنوان یک اصل مهم قانون اساسی برای حفاظت از آزادی بیان شخصی در ۱۹۲۵ در جریان یک پرونده یکنفر کمونیست بنام Benjamin Gitlow به نحو مؤثری پیشرفت کرد. این شخص جزوه ای را چاپ و پخش کرده بود که استفاده از اعتصابات و اقدامات جمعی را به نفع سوسیالیسم تبلیغ می کرد. ایالت نیویورک گیتلو را به تخطی از قانون ایالتی که تبلیغ برای براندازی دولت را جرم می شناخت متهم کرد. گرچه دادگاه عالی ایالات متحده اتهام گیتلو را تأیید

کرد، با این وصف حکم کرد که حفاظت های اصلاحیه اول در مورد آزادی بیان و آزادی مطبوعات از جمله آن آزادی های اساسی فردی است که نه از طرف ایالت می تواند محدود شود و نه از جانب دولت ملی. دادگاه همچنین لحن اصلاحیه چهاردهم را اتخاذ کرد که در سال ۱۸۶۸ تصویب شده بود و مقرر می داشت که «هیچ ایالتی... امتیازات و ایمنی های شهروندان ایالات متحده را محدود نخواهد کرد؛ و نیز هیچ ایالتی جان، آزادی یا مال هیچ کس را بدون طی مراحل قانونی نخواهد گرفت؛ و هیچ فردی را در حوزه قانونگذاری خود از حفاظت مساوی در مقابل قوانین محروم نخواهد کرد.» دادگاه استدلال کرد که قصد نویسندگان آن اصلاحیه آن بوده که از این به بعد ایالت ها مانند دولت ملی موظف به محترم شمردن آزادی های مهم فردی هستند و آزادی بیان و مطبوعات دو مورد از آن آزادی های اساسی هستند.

و بدوینگونه جریان استفاده از لحن اصلاحیه چهاردهم بعنوان نوعی اهرم برای کند و کاو حفاظت های اعلامیه حقوق مدنی در مورد افرادی که با قدرت ایالت روبرو می شدند آغاز شد. حکم گیتلو، که تصمیم ۱۸۳۳ دادگاه عالی را دایر بر اینکه ایالت ها موظف به اجرای مواد اعلامیه حقوق مدنی نیستند کنار زد، روندی را آغاز کرد که بیش از ۴۰ سال ادامه یافت. همینطور حفاظت های دیگر ده اصلاحیه اول قانون اساسی ایالات متحده بطور انتخابی در هم ادغام می شدند تا در جهت حفاظت از افراد در برابر دخالت های ایالتی و فدرال مورد استفاده قرار گیرند. این روند به تقویت آزادی بیان در سطح محلی انجامید.

شاید مهمترین تصمیم مربوط به آزادی مطبوعات بین دو جنگ جهانی در سال ۱۹۳۱ در جریان پرونده ای بود مربوط به حق یک ایالت در اعمال محدودیت در نشر ورقی بدنام و مفتضح بنام Saturday Press که توسط J.M. Near منتشر می شد، مردی که بدترین سخنگوی تعصب های بوم پرستی و نژاد پرستی در سالهای دهه ۱۹۲۰ بود. هیئت قانونگذاری مینه سوتا در سال ۱۹۲۵ قانون جلوگیری از آزار عمومی را گذراند که به قاضی اجازه میداد هر نشریه ای را که «موهن، هرزه، شهوت انگیز» یا «بداندیش، رسوایی آور و افترا آمیز» می پنداشت تعطیل کند. مدت کوتاهی پس از تصویب این قانون، یک قاضی ایالتی ساتردی پرس را تعطیل کرد. در استیناف، دادگاه عالی ایالات متحده با استفاده از قانون اساسی در دفاع از یک وضعیت سابقه دار که از قانون عرف انگلیس مایه می گرفت و از طرف بنیانگذاران آمریکا پذیرفته شده بود، با رأی ۵ بر ۴ پذیرفت که نباید «منع قبلی» بر مطبوعات اعمال شود. دادگاه عالی حکم کرد که با وجود اینکه ممکن است بتوان پذیرفت که گاهی کسی را باید بخاطر نشر چیزی که بویژه بسیار پست، بداندیش یا افترا آمیز است تنبیه کنیم، باید وضعیتی بسیار وخیم وجود داشته باشد - از قبیل موضوعی که به امنیت ملی مربوط می شود - که روزنامه ای را از قبل به خاطر نشر مقاله ای بحث انگیز تعطیل کنیم Robert R. Mc Cormick. ناشر اهل شیکاگو که به ساتردی پرس کمک مالی داده بود که به دادگاه استیناف برود، اظهار داشت که رأی قاضی عالی چارلز ایوانز هیوز که به کسب رأی اکثریت در این پرونده منجر شد «در تاریخ به عنوان یکی از پیروزیهای بزرگ آزادی اندیشه ثبت خواهد شد».

«چهره های عمومی» و قانون افترا

یکی از وجوه مهم افزایش روزافزون آزادی مطبوعات در ایالات متحده در قرن بیستم «دکترین چهره عمومی» است که توسط دادگاه عالی در چند پرونده جالب در سالهای دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ تکامل یافته است. اصل اساسی این دکترین آن است که یک شخص متوسط - یعنی کسی که مشهور نیست یا نامش را همه نمی دانند - از حفاظت بیشتری در برابر انتقاد مطبوعات برخوردار است تا یک چهره عمومی. از طرف دیگر یک فرد معروف و شناخته شده باید مطالب شرم آور و انتقادی وسائل ارتباط جمعی را بهتر تحمل کند، حتی اگر کذب باشند، مگر آنکه او بتواند ثابت کند که ناشر آن حرفها با سوء نیت عمل کرده است. برای این منظور «سوء نیت» به عنوان نشر روزنامه یا مجله ای تعریف شده که نویسنده، ویراستار یا (در مورد رادیو و تلویزیون) گوینده در زمان نشر یا پخش آن از کذب آن آگاه است. سوء نیت همچنین بدین صورت استنتاج می شود که اگر نویسنده، ویراستار یا گوینده بدون بذل توجه به حقیقت یا کذب اظهارات عمل می کند. بیشتر پرونده هایی که تحت عنوان «دکترین چهره عمومی» مطرح می شود به این سمت متمایل می شود که آیا فردی که ادعا میکند به او تهمت زده اند یا آبرویش را برده اند، در حقیقت از طرف دادگاه یک چهره عمومی تلقی می شود یا نه. هنگامی که شخص بعنوان یک چهره عمومی شناخته شد، فوق العاده مشکل است که بتوان ثابت کرد به او افترا وارد شده است.

شاید موردی که بیش از همه معرف قضیه «دکترین چهره عمومی» باشد یک آگهی است که در اوائل دهه ۱۹۶۰ هزینه آن توسط گروهی پرداخت شده بود که می خواستند به رهبر جنبش حقوق مدنی مارتین لوتر کینگ کمک کنند. این آگهی به این

حقیقت اشاره داشت که مقامات انتظامی محلی در سراسر مناطق جنوبی از جمله مونتگومری در آلاباما کینگ را آزار داده اند. مسئول انتظامات عمومی در مونتگومری، ال بی سولیوان، از روزنامه نیویورک تایمز به خاطر افترا شکایت کرد و چنین استدلال کرد که آن آگهی شامل بیاناتی اغراق آمیز و اشتباهاتی بوده که ممکن است باعث شود مردم نظر انتقاد آمیزی نسبت به او پیدا کنند. دادگاه حکم کرد که نیویورک تایمز در آن آگهی دچار خطاهایی شده که از روی حسن نیت بوده نه بدخواهی و سولیوان بعنوان یک چهره عمومی مجاز نخواهد بود از روزنامه غرامت دریافت کند. بیش از ۲۰ سال بعد، از دادگاه عالی مجدداً خواسته شد احتمال افترا بر علیه یک چهره عمومی را بررسی کند Jerry Falwell. یک کشیش محافظه کار معروف در یک مجله سکسی صریح سوژه یک «آگهی تمسخر انگیز» قرار گرفته بود. «حقایق» درباره فالول در این آگهی بطرز غریبی دروغ بود. پس از آن فالول ادعا کرد که به شهرت او لطمه فراوانی وارد شده است. گرچه دادگاه به نفع مجله رأی داد و استدلال کرد که آزادی مطبوعات میدان عمل وسیعی را در اختیار کارتون نیست ها و آنهایی که کاریکاتور چهره های عمومی را می کشند قرار داده است.

سلسله مراتب حفاظت

در صدور احکام فراوان خود در مورد آزادی بیان و مطبوعات، دادگاههای آمریکای طی سالها عموماً حفاظت بیشتری برای پیام های سیاسی قائل شده اند تا انواع دیگر بیان. این مسئله شگفت انگیزی نیست زیرا دموکراسی آمریکا تا حدی نه چندان کم فرزند انتقاد سیاسی از حاکمیت انگلستان بر آمریکای شمالی در اواخر قرن هیجدهم بود. تصادفی نیست که تاکنون بیشتر پرونده های مورد بحث در مورد نظرات سیاسی بوده است. اما اگر قرار باشد یک بیان سیاسی بر دیگری ترجیح داشته باشد، در این سلسله مراتب کدام فورم از بیان پائین تر از همه قرار می گیرد؟

یک فورم از بیان که توسط دادگاه ها در سطح پائین تری قرار می گیرد گفتار تجارتي است. دادگاه عالی همواره حکم کرده که آگهی های تبلیغاتی در صورتی توسط اصلحیه اول مورد حفاظت قرار می گیرد که حقیقت داشته باشد. بنابراین اغراق گویی ها و اشتباهات واقعی کوچک که ممکن است در بیانات سیاسی تحمل شوند وقتی که در زمینه یک آگهی تبلیغاتی تلویزیونی از قبیل دهان شوی یا اتومبیل های بسیار بزرگ است از حفاظت قانونی برخوردار نیستند. این کار تا حدی بدان دلیل است که ثابت کردن ادعاهای تبلیغاتی آسان تر از ثبوت اظهارات سیاسی است. علاوه بر آن عموماً دادگاههای آمریکایی دریافته اند که انگیزه قوی حاکم بر سودجویی در بازاریابی کالاها و خدمات بر هر «نتیجه دلسرد کننده» ای که از مقررات دولتی ناشی می شود فائق می آید.

یک نوع دیگر از بیان که در مقیاس حفاظت قضایی حتی پائین تر از این هم قرار دارد وقاحت است. در پرونده Roth علیه ایالات متحده، در سال ۱۹۵۷ دادگاه عالی مطالب خلاف عفت و پورنوگرافی یعنی انتشار صور قبیحه را «کاملاً بدون ارزش اجتماعی» یافت و بنابراین آنرا در زمره بیانات حفاظت نشده قرار داد. مسئله وقاحت عمدتاً موضوعی بوده که بر سر تعریف آن بحث های فراوان در گرفته. وقاحت از نظر بکنفر ممکن است از نگاه شخص دیگر یک شاهکار هنری باشد. بنظر بعضی ها کتاب Ulysses اثر جیمز جویس به نحو زننده ای شهوت انگیز و ناپسند است؛ اما اخیراً در یک آمارگیری ادبی روشنفکران آنرا بزرگترین اثر ادبی زبان انگلیسی در قرن بیستم قلمداد کردند. هنگامی که قاضی عالی پاتر استوارت در سالهای میانه ۱۹۶۰ در جریان یک پرونده اظهار داشت که امکان دارد قادر نباشد وقاحت را تعریف کند، این زبان حال آمریکائیان بسیاری بود؛ اما خود او اضافه کرد: «وقتی آنرا می بینم تشخیص می دهم.»

متأسفانه اظهار نظر کوتاه و سلیس قاضی استوارت یک معیار قانونی مؤثر برای ارزیابی آثار هنری بدست نمی دهد. دادگاه عالی با شدت و قدرت تلاش کرده است که به این معیار برسد. در سال ۱۹۷۳ دادگاه عالی یک معیار سه قسمتی را برای شناخت وقاحت خلاصه کرد و برخی از بیانات مشخص را خارج از مرزهای حفاظت قانون اساسی قلمداد کرد که عبارتند از: ۱) یک شخص معمولی با بهره گیری از استانداردهای جامعه محلی اثر را بطور کلی و بصورت یکپارچه از نظر شهوانی پر کشش بیابد. ۲) اثر، رفتار جنسی را «بصورتی آشکار توهین آمیز» نشان دهد یا بیان کند. ۳) اثر فاقد ارزش جدی ادبی، هنری، سیاسی یا علمی باشد. با توجه به این استانداردهای تقریباً مبهم شگفت آور نیست که حکم دادگاه در مورد وقاحت در وسائل ارتباط جمعی در سی سال اخیر جهت روشنی نداشته است. در بسیاری از موارد، عدم قاطعیت و بی تصمیمی دادگاه، منعکس کننده جامعه آمریکائی بطور کلی است که بین طرقداری از آزادی کامل و بی قید و شرط بیان از یک طرف و محافظه کاری اجتماعی از طرف دیگر تقسیم شده است.

جمع آوری خبرها و اصلاحیه اول

جریان جمع آوری اخبار که قبل از انتشار یا پخش آنها صورت می گیرد نیز اغلب مورد بررسی دادگاههای آمریکائی قرار گرفته است. دادگاه عالی در سال ۱۹۷۲ حکم کرد که می توان گزارشگران را ملزم کرد که منابع خصوصی خود را به هیئت های منصفه آشکار سازند. گرچه در سال ۱۹۹۱ دادگاه عالی اعلام کرد که آزادی مطبوعات مانع از ایالات نمی شود که بر علیه گزارشگرانی که قول محرمانه بودن منابع خود را نقض می کنند اقامه دعوا کنند. دادگاههای آمریکا معمولاً چنین مقرر می سازند که جریان رسیدگی آنها بر روی عموم مردم و مطبوعات باز باشد مگر آنکه پای منافع مسلمی در میان باشد، از قبیل حق متهم به دسترسی به یک محاکمه عادلانه که قابل تضمین نباشد مگر آنکه دادگاه پشت درهای بسته تشکیل جلسه دهد. شاید حافظه تاریخی آن محاکمات خصوصی قرون شانزدهم و هفدهم «دادگاه مدنی و جنائی» انگلیس است که قضات آمریکایی را وادار می دارد در تأیید محاکمات سر بسته تا بدین پایه تأمل کنند. دادگاه عالی حتی حق قضات ایالتی دانسته است که اگر مناسب می دانند دوربین های تلویزیونی را نیز به دادگاههای خود راه دهند تا جریان رسیدگیها را ضبط کنند. اگر چه مواقعی هست که حق وسائل ارتباط جمعی به گزارش جریان دادرسی به نظر کمتر جلوه می کند تا حق متهم. برای مثال در رابطه با زندگی خصوصی افراد، هویت جوانان متهم به جرائم سنگین عموماً از کنجکاوهای وسائل ارتباط جمعی پنهان می ماند.

در طی سالها، ایالات متحده مانند سایر دموکراسی های دیگر شاهد آن بود که تغییرات تکنولوژیکی، اصول قانونی آن را به چالش طلبیده اند. دادگاه های آمریکایی معمولاً حفاظت بیشتری برای رسانه های چاپی از قبیل روزنامه ها قائل بوده اند تا رسانه های سخن پراکنی از قبیل تلویزیون. بنابراین مثلاً دادگاه عالی در سالهای آخر دهه ۱۹۶۰ حکم کرد که افراد دارای حق مطلق قانونی ارتباط از طریق سخن پراکنی نیستند زیرا «طیف الکترومگنتیک» همه مخاطبان را فرا نمی گیرد. این منطق پایه ای شد برای حکم قضائی که کاندیداهای مشاغل رسمی را از دسترسی به «زمان مساوی» برای جوابگویی به بیانیتهای تلویزیونی کاندیداهای دیگر باز می داشت. اگرچه با توجه به گسترش تلویزیون های کیبل و وجود اینترنت در همه جا، بنظر میرسد که دادگاهها در جهت یکی دانستن وسایل سخن پراکنی در همان سطح قانونی رسانه های چاپی در حرکت هستند.

نامه های پنتاگون (وزارت دفاع آمریکا)

شاید مهمترین پرونده آمریکائی در رابطه با وسائل ارتباط جمعی در پنجاه سال اخیر پرونده موسوم به نامه های پنتاگون است. این مجادله بین دولت ایالات متحده و روزنامه نیویورک تایمز، معروف ترین روزنامه کشور، نمونه ای از بسیاری از مباحثات سنگین مربوط به اصلاحیه اول را که در سابق درباره آن سخن رفت بدست می دهد و شاید دربر گیرنده جدال آمیزترین مباحث سیاسی در سالهای اخیر یعنی روش آمریکا در جنگ ویتنام باشد.

ریشه های این بحث بر می گردد به ۱۹۶۷، هنگامی که رابرت مک نامارا وزیر دفاع هیئت ویژه ای را مأمور کرد تاریخچه سیاست های آمریکا در ویتنام را در دوره سالهای ۱۹۴۵ تا ۱۹۶۷ گرد آورند. این هیئت ویژه مرکب از پرسنل وزارت دفاع و نیز افرادی از سازمانهای دیگر دولتی و تعدادی پیمانکاران مستقل بود. هیچ مصاحبه ای در این رابطه صورت نگرفت؛ همه تحقیقات از مدارک موجود استخراج شده بود. نتیجه حاصله یک گزارش سنگین بود در بیش از ۷۰۰۰ صفحه که در سال ۱۹۶۹ تکمیل شد. این گزارش به نامه های پنتاگون معروف شد. تنها ۱۵ نسخه آن چاپ شد زیرا مقصود از آن تنها استفاده داخلی در وزارت دفاع و سایر مؤسسات دولتی بود.

یکی از پیمانکاران که نقش کوچکی در خلق این گزارش مفصل داشت دانیل الزبرگ از موسسه Rand بود. یک موسسه تحقیقاتی (think tank) که کارش مطالعه مسائل دفاع ملی بود. قسمتی از شک الزبرگ درباره سیاست آمریکا در ویتنام از آنچه ناشی می شد که در نامه های پنتاگون خوانده بود. پس از آنکه در قانع ساختن اعضای کنگره در علنی ساختن این مطالعه ناکام ماند، الزبرگ یک رونوشت محرمانه دیگر از این گزارش تهیه کرد و در اختیار روزنامه نگاران نیویورک تایمز و واشینگتن پست قرار داد. نامه های پنتاگون محتوی اطلاعات محرمانه کمی بود اما بعضی قسمتهای آن راجع به عاقلانه بودن سیاست های آمریکا نسبت به ویتنام هم در مورد قبل و هم بعد از درگیری مسلحانه ایالات متحده در جنوب شرقی آسیا ایجاد شبهه میکرد. در ژوئن ۱۹۷۱ روزنامه نیویورک تایمز دو بخش از نامه های پنتاگون را، قبل از آنکه دستگاه اجرایی پرزیدنت ریچارد نیکسون از دادگاه بخواهد حکم بر عدم انتشار بقیه آنها بدهد، منتشر کرد. یک قاضی فدرال

نیویورک حکم باز داشتن را تا زمان رسیدگی کامل به موضوع صادر کرد. این برای نخستین بار در تاریخ آمریکا بود که یک دادگاه ایالات متحده از قبل مانع شده بود که یک روزنامه مقاله خاصی را منتشر کند. این یک نمونه کلاسیک ممانعت از قبل بود. بزودی پرونده راه خود را به دادگاه عالی ایالات متحده باز کرد. پس از آنکه درخواست وزارت دادگستری برای رسیدگی محرمانه رد شد، دادگاه اجازه داد محاکمه در ۲۶ ژوئن ۱۹۷۶ علنی باشد. دادگاه تصمیم خود را تنها چهار روز بعد اعلام کرد. یک اکثریت شش نفره (بدون آنکه اسمی از اعضای آن برده شود) بیانیه کوتاهی صادر کرد که اساساً می گفت هر گونه استینافی برای باز داشتن از قبل بار سنگینی از مقررات قانون اساسی را با خود دارد، و در این مورد، دستگاه اجرایی نیکسون چنین شرایطی را فراهم نمی کند. بدلیل آنکه هر کدام از شش نفر اکثریت ائتلافی عقاید خود را بطور جداگانه نوشتند، مشکل بتوان «خط درخشان» ("the bright line") «که قلب یک حکم قضائی را روشن میکند و وکلا و هیئت منصفه گاهی به آن اشاره می کنند را شناسائی کرد. تنها چیزی که بطور قطع می توان اظهار داشت این است که اکثریت بدین نتیجه نرسیده بود که فاش کردن این اطلاعات در نامه های پنتاگون به «خسارت مستقیم، فوری و جبران ناپذیر» نسبت به امنیت ملی منجر می شود. بیشتر خبرگان قانون اساسی حکم دادگاه در مورد پرونده نامه های پنتاگون را بعنوان «یک پیروزی پس از شکست خانمان بر انداز» بخصوص برابرازی مطبوعات تلقی کردند. دادگاه عالی توجیه کافی پیدا نکرده بود که انتشار این اسناد را متوقف کند اما استدلال دولت را پذیرفت که می توان حکمی دایر بر دست نگهداشتن صادر کرد. بدین منظور که شاید بعداً مدرکی دائر بر مضر بودن انتشار این اسناد ارائه شود. پایان نمایش بدین ترتیب بود که سرانجام نامه ها توسط نیویورک تایمز، واشنگتن پست و سایر روزنامه ها در سراسر کشور منتشر شد. این کار هیچ مسئله امنیتی پیش نیاورد.

نورافکنی دولت

بطور خلاصه، وسائل ارتباط جمعی دارای یک تاریخچه برای آزمایش قابلیت انعطاف مواد مربوط به آزادی بیان و آزادی مطبوعات اصلاحیه اول هستند، بدین ترتیب که هر گونه قصد راجع به محدود کردن قدرت آنها در پوشش دادن، سیاست ها و جامعه را به مبارزه می طلبند و با شدت وحدت چنین استدلال می کنند که «مردم حق دارند بدانند». این چیزی است که باید باشد، چرا که مطبوعات آزاد – حتی مطبوعاتی که گاهی حسن سلیقه را کنار گذارند – برای حفظ یک جامعه آزاد حیاتی هستند. توماس جفرسون چنین مطبوعاتی را بهترین ضامن های آزادی می دانست و مایل بود برای بدست آوردن منافع یک منتقد دائمی که می تواند مسیر فعالیتهای دولتی را روشن کند با زیاده روی های آن بسازد. همه دموکراسی ها دارای آن تعصب ایالات متحده برای مطبوعات بدون قید و بند نیستند، و در حقیقت حتی دادگاه های آمریکا نیز در حالیکه دوست دارند به طور تصاعدی آزادی بیشتری به وسائل ارتباط جمعی بدهند، به طور ثابت و یکنواخت از آزادی بی قید و شرط بیان حمایت نکردند. اجازه دهید به اصولی برگردیم که در ابتدای این مقاله شرح دادیم: برای آنکه ملتی واقعا آزاد قلمداد شود باید حاضر باشد آزادی زیادی به وسائل ارتباط جمعی بدهد که عقاید و آراء مختلف را بیان کند. در حالیکه سابقه آمریکا در این امر کامل و بدون عیب و نقص نیست تمایل شدید آن به چیزی است که قاضی عالی اولیور وندل هولمز در سال ۱۹۱۹ به عنوان «تجربه» آمریکایی در تئوری قانون اساسی بیان کرده و مایل است به طور روز افزون به انتشار عقاید امکان و آزادی بیان بدهد.

برای مطالعه بیشتر

Zechariah Chafee, *Free Speech in the United States* (Harvard University Press, 1967)

Fred W. Friendly, *Minnesota Rag: the Dramatic Story of the Landmark Supreme Court Case that Gave New Meaning to Freedom of the Press* (Random House, 1981)

Leonard Levy, *The Emergence of a Free Press* (Oxford University Press, 1985)

Paul L. Murphy, *The Meaning of Freedom of Speech* (Greenwood Publishing, 1972)

Paul L. Murphy, *World War I and the Origin of Civil Liberties in the U.S.* (W.W. Norton, 1979)

Richard Polenberg, *Fighting Faiths: The Abrams Case, the Supreme Court, and Free Speech* (Viking Press, 1987)

S.J. Ungar, *The Papers & The Papers: An Account of the Legal and Political Battle Over the Pentagon Papers* (E.P Dutton, 1972)

About the Author:

John W. Johnson has served as head of the Department of History at the University of Northern Iowa since 1988. He is the author of. He is currently working on a book on privacy in American life.

درباره نویسنده:

John W. Johnson از سال ۱۹۸۸ به عنوان رئیس بخش تاریخ در دانشگاه آیوای شمالی خدمت کرده است. او نویسنده این آثار است:

Historic U.S. Court Cases: An Encyclopedia (2nd edition 2001), The Struggle for Student Rights: Tinker v. Des Moines and the 1960s (1997), Insuring Against Disaster: The Nuclear American Legal Culture, 1908-1940 (1981) و Industry on Trial (1986),
او اخیراً روی کتابی راجع به زندگی خصوصی در ایالات متحده کار می کند

نقش گروه‌های منافع ویژه

R. Allen Hays

«یک گروه منافع ویژه سازمانی از افراد است که دارای هدف مشترکی هستند و سعی می‌کنند بر سیاست ملی تأثیر بگذارند».

Jeffrey Berry

جامعه گروه‌های ویژه



گروه‌های منافع ویژه یک مکانیسم مهم هستند که از طریق آن شهروندان ایالات متحده افکار، احتیاجات، و دیدگاه‌های خود را به مقامات منتخب می‌شناسانند. شهروندان معمولاً می‌توانند یک گروه منافع ویژه پیدا کنند و بر مسائل مورد علاقه خود روی آن تمرکز یابند بدون آنکه تخصص آنها در این موضوع مهم باشد. دفترچه‌های راهنمای اتحادیه‌های داوطلبان آمریکا انواع باور نکرده‌ی دلایلی را عرضه می‌کنند که چرا شهروندان با هم متحد می‌شوند. دائرة المعارف اتحادیه‌ها وابسته به موسسه تحقیقاتی Gale از نظر بسیاری از مردم جامع‌ترین لیست‌ها را در این مورد بدست می‌دهد. تمامی این گروه‌ها فعالیت سیاسی ندارند، اما بسیاری از آنان می‌کوشند بر سیاست عمومی تأثیر بگذارند. هم ساختار رسمی و هم سنت‌های

غیر رسمی سیاست‌های آمریکا زمینه بسیار مساعدی را برای فعالیت گروه‌های منافع ویژه فراهم می‌سازد. یکی از جنبه‌های سیستم ایالات متحده که نفوذ آنها را تقویت می‌کند ضعف نسبی احزاب سیاسی آمریکاست، که تا حدی از جدایی نیروها بین قوای مجریه و مقننه ناشی می‌شود. در یک سیستم پارلمانی مثل بریتانیای کبیر، که ادامه کار نخست وزیر بسته به حمایت اکثریت در پارلمان است احزاب کنترل قابل توجهی بر قانونگذاران، و در نتیجه بر سیاست‌گذاری دارند. برعکس، انتخابات ریاست جمهوری آمریکا و انتخابات کنگره از نظر سیاسی وقایع جداگانه‌ای محسوب می‌شوند، حتی هنگامیکه در یک زمان برگزار شوند. هر قانونگذار باید ائتلاف برنده‌ای در ایالت یا منطقه خود بوجود بیاورد، و طبیعت این اکثریت ائتلافی که کاندیدای پیروز ریاست جمهوری بوجود می‌آورد کاملاً متفاوت است. سند روشن برای این مسئله این حقیقت است که کنگره و ریاست جمهوری از زمان جنگ دوم جهانی تاکنون در بیشتر موارد در کنترل احزاب مخالف بوده است. در نتیجه نه دموکرات‌ها و نه جمهوری خواهان به طور تغییر ناپذیری مجبور به حمایت از مقام‌های رئیس جمهور حزب خود یا کرسی‌های نمایندگان حزب خود نیستند. اطاعت ضعیف از احزاب نفوذ گروه‌های ویژه را افزایش می‌دهد: هم در خلال انتخابات، هنگامیکه حمایت مالی آنها می‌تواند بسیار کارساز باشد؛ و هم پس از آن، هنگامیکه گروه‌هائیکه از کاندیدای برنده حمایت کردند به طرز مؤثری درگیر سیاست‌گذاری میشوند.

ویژگی دیگر سیستم که گروه‌های ویژه را تشویق می‌کند، عدم تمرکز قدرت احزاب سیاسی در ایالت‌ها و مناطق بومی است که بنام سیستم فدرال یا «فدرالیسم» معروف است. اتحادیه‌های شهروندان اغلب کار خود را از ایالت و سطوح محلی آغاز می‌کنند، و بعداً با هم ترکیب شده سازمان‌های ملی را بوجود می‌آورند. بنابراین عدم تمرکز مشوق تنوع بیشتری از گروه‌های منافع ویژه است. همچنین بعداً به تضعیف سیستم حزبی نیز منجر می‌شود زیرا تنوع اجتماعی و اقتصادی ۵۰ ایالت اجرای دیسپلین سخت حزبی را دشوار می‌سازد.

علاوه بر آن یک قوه مقننه قوی و مستقل در سیستم آمریکایی قدرت گروه‌های منافع ویژه را تقویت می‌کند. دادگاه‌ها اغلب در مورد مسائلی حکم می‌کنند که در سایر حکومت‌های دموکراتیک دیگر تحت کنترل قوه مقننه یا دیوان سالاری است.

بنابراین گروه‌های ویژه می‌توانند از دعاوی قضایی برای رسیدن به اهداف سیاسی خود استفاده کنند و این در حالی است که قادر نیستند از طریق اقدامات قانونگذاری به این اهداف برسند. برای مثال در سالهای اولیه دهه ۱۹۵۰ پیروزی‌های دادگاهی «اتحادیه ملی برای پیشرفت رنگین پوستان» (NAACP) «اولین شکافها را در جدایی نژادی آمریکا بوجود آورد و این سالها قبل از زمانی بود که کنگره ای که جنوبی‌ها مناصب مهم آن را بدست گیرند مایل باشد در این باره اقدامی انجام دهد.

سرانجام آنکه سیستم آمریکا که عملاً آزادی نامحدود بیان، مطبوعات، و گردهم آیی را تضمین می‌کند بدان معنی است که تقریباً هر گونه نقطه نظری متعلق به گروه‌های منافع ویژه، بدون توجه به آنکه آنها تا چه حد افراطی و رادیکال باشند را می‌توان با عموم در میان گذاشت. مطمئناً افزایش روز افزون عدم تمرکز در وسایل ارتباط جمعی از جنگ دوم جهانی تاکنون باعث شده که گروه‌هایی که دارای دیدگاه‌های آتشین هستند در پیدا کردن یک گوش شنوای قابل توجه دچار مشکلات بیشتری شوند. هر چند این روند عدم تمرکز تا اندازه ای با عکس العمل مخالف گروه‌هایی روبرو شده است و علت آن دسترسی آزاد این گروه‌ها به اینترنت است، در مجموع سنتهای آزادی بیان و آزادی مطبوعات آمریکا، که فرصت‌های فراوانی را برای مطرح کردن مسائل اجتماعی و طرح سیاستهای اجتماعی فراهم می‌کنند تشکیل این گروه‌ها را تشویق می‌کند.

دنیای گروه‌های منافع ویژه

قبل از سال ۱۹۷۰، رسالات و کتاب‌های درسی معمولی، هنگام پرداختن به گروه‌های ویژه، بیشتر صفحات خود را به سه موضوع اختصاص می‌دادند: تجارت، بازار کار و کشاورزی. از آن زمان تاکنون دنیای گروه‌های منافع ویژه بسیار پیچیده تر شده است. گروه‌های کشاورزی بعلت تقلیل تعداد کشاورزان در ایالات متحده، نفوذ خود را از دست داده اند. علاوه بر آن گروه‌های جدید بسیاری که در هیچ کدام از این طبقات نمی‌گنجد سر بر آورده اند.

تجارت

بسیاری از محققان در این نکته اتفاق نظر دارند که تجارت نقش اصلی را در سیاست‌های آمریکا بعهده دارد. شرکت‌های مهم دارای چنان نفوذی هستند که نقش‌های مهمی در اقتصاد آمریکا بازی می‌کنند. به دلیل آنکه مقامات منتخب مسئول وضعیت اقتصادی کشور شناخته می‌شوند، آنها اغلب هراس دارند سیاست‌های ضد تجارت به این وضعیت آسیب برساند.

وانگهی تجارت در اهرم‌های مستقیم قدرت نیز کاربرد دارد. شرکت‌های بزرگ چند ملیتی منابع وسیعی را در جهت رسیدن به اهداف سیاسی خود بسیج می‌کنند. آنها اغلب اعضای شرکت‌های تجاری مختلط هستند، که معرف تمامی دیدگاه یک صنعت در جریانات سیاسی است. این شرکت‌ها همچنین از گروه‌های «سایه گستر»، نیز، از قبیل اتحادیه ملی کارخانجات و اتاق تجارت ایالات متحده که سخنگوی تمامی جامعه تجاری هستند حمایت می‌کنند. سرانجام آنکه خود شرکت‌ها نیز مستقیماً مبلغ قانونگذاران شده و میلیون‌ها دلار خرج مبارزات انتخاباتی کاندیداهای مورد علاقه خود می‌کنند.

اتحادیه‌های کارگری

اتحادیه‌های کارگری در اوایل قرن بیستم به کندی رشد می‌کردند، اما در سالهای دهه ۱۹۳۰ مقام مهمی را در سیستم سیاسی آمریکا کسب کردند. «قانون ملی روابط کار» از چانه‌زدن‌های گروهی حفاظت کرده و اتحادیه‌ها را قادر ساخت با سرعت خیلی بیشتری توسعه یابند. در سالهای دهه ۱۹۵۰ عضویت نیروی کار در آنها به اوج خود رسید که ۳۵ درصد بود. گرچه در سالهای دهه ۱۹۶۰ عضویت در آنها رو به کاهش نهاد و به سمت سطح کنونی یعنی تقریباً ۱۵ درصد جمعیت کاری پائین آمد و قدرت سیاسی اتحادیه‌ها نیز همراه با قدرت اقتصادی آنها کاهش یافت. دلایل این کاهش در عضویت اتحادیه‌ها که پیچیده تر از آن است که در اینجا به تفصیل مورد بحث قرار گیرد، در طبیعت متغیر اقتصاد جهانی، و تغییر جهت در ایالات متحده از یک اقتصاد مبتنی بر تولید به اقتصادی است که بیشتر بر خدمات تکیه دارد. هر چند هنگامیکه اتحادیه‌ها انرژی خود را روی یک موضوع انتخاباتی یا مسئله دیگری متمرکز می‌کنند، هنوز هم خودی نشان میدهند.

سازمانهای تخصصی

یک نوع دیگر مهم گروه‌های منافع ویژه اتحادیه‌های متخصصان است. گروه‌هایی مانند اتحادیه پزشکان آمریکا و اتحادیه وکلای آمریکا توجه خود را بر منافع، ارزشها موقعیت‌های گروهی اعضای خود معطوف می‌دارند. گروه‌هایی که دارای قدرت کمتر اما سازماندهی بهمان اندازه خوب هستند، متخصصان در بخش عمومی هستند. عملاً تمام تخصص‌ها در داخل دولت‌های ایالتی و محلی دارای سازمان ملی مربوط به خود هستند. مثلاً در سیاست‌های مربوط به خانه‌سازی، این گروه‌ها عبارتند از اتحادیه ملی مقامات خانه‌سازی و توسعه، شورای ملی سازمانهای خانه‌سازی ایالتی، و شورای مقامات خانه‌سازی عمومی، این گروه‌ها مطابق قوانین ایالتی و فدرال از فعالیت‌های یکجانبه منع شده‌اند. اگرچه در مورد مسائلی که بر برنامه‌های آنها اثر دارد در کنگره شهادت می‌دهند و اعضای خود را برای مذاکره با نمایندگان ایالت یا ناحیه خود سازماندهی می‌کنند. از آنجائیکه ارباب رجوع کم در آمد برنامه‌های عمومی به ندرت خود را بشکل گروه‌های منافع ویژه که در سطح ملی نفوذ داشته باشند متشکل می‌سازند، این سازمانهای تأمین خدمات سخنگوی مهمی از جانب فقرا در روند سیاسی آمریکا محسوب می‌شوند.

گروه‌های بین دولتی

یک طبقه وابسته شامل گروه‌های منافع ویژه ای است که نماینده واحدهای دولت ایالتی و محلی هستند و برای منافع خود در سطح ملی تبلیغ می‌کنند. در حالیکه این گروه‌ها دارای هیچ نقش رسمی در سیستم فدرال آمریکا نیستند که اختیارات را بین دولت‌های ملی، ایالتی و محلی تقسیم می‌کند، نقش آنها بسیار شبیه سایر گروه‌های ویژه است؛ بدین معنی که آنها نماینده دیدگاه اعضای خود در کنگره و دستگاه اجرایی هستند و از موقعیت خود در وسایل ارتباط جمعی دفاع می‌کنند. مثلاً انجمن ملی فرمانداران (NGA)، و انجمن ملی قانونگذاران ایالتی، نماینده مقامات محلی است؛ از آنجائی که فرمانداران ایالتی دارای دستگاه اجرایی و مسئولیت سیاسی مستقیم در جهت اجرای برنامه‌های رفاه اجتماعی مقرر شده از طرف دولت فدرال هستند، انجمن ملی فرمانداران بخصوص در کمک به اعضای کنگره در تهیه پیش نویس قوانین رفاه اجتماعی از نفوذ فراوان برخوردار بوده است. منافع سازمانی عمومی بخش‌ها از طرف سازمان ملی بخش‌ها نمایندگی می‌شوند و در شهرها، این کار را اتحادیه ملی شهرها و انجمن شهرداران ایالات متحده بعهده دارد.

گروه‌های منافع عمومی

آن نوع از گروه‌های ویژه که از سال ۱۹۷۰ سریع‌ترین رشد را تجربه کرده «گروه منافع عمومی» است. دانشمند علوم سیاسی Jeffery Berry یک گروه منافع عمومی را بدین گونه تعریف می‌کند که این گروه از اهدافی حمایت می‌کند که بدنبال منافع مستقیم مادی برای اعضای خود نیست بلکه ارزشهایی را بیان میکند که متعلق به تمامی جامعه است. اولین گروه‌های منافع عمومی توسط جنبش‌های حقوق مدنی، حقوق زنان و جنبشهای محیط زیستی سالهای دهه ۱۹۶۰ دچار تغییر و تحولاتی شده که بیان نظریات خود را از تظاهرات خیابانی به اقدامات سازمان یافته در داخل سیستم سیاسی منتقل کرده‌اند. پس از آن گروه‌های منافع عمومی برای مسائل جدید از قبیل حقوق معلولین، جلوگیری از کودک آزاری یا خشونت خانوادگی و حقوق همجنس‌بازان بسیج شدند. این گروه‌ها همچنین مدافعان مهم برنامه‌هایی بوده‌اند که به نفع فقرا کار می‌کنند. بعضی از طلایه‌داران این گروه‌ها عبارتند از: ائتلاف ملی خانه‌سازی برای افراد کم درآمد، صندوق دفاع از کودکان و «شهروند اجتماعی» (گروهی که رهبر آن مدافع حقوق مصرف‌کنندگان رالف نادر است).

گروه‌های منافع عمومی معمولاً فاقد منابع مالی گروه‌های تجارتي هستند. در حالیکه بنا به آمار عمومی، مسائلی که آنها پیشگام آن هستند اغلب از حمایت‌های عمومی گسترده‌ای برخوردارند، تعداد کمی از عضویت بالا بهره‌مندند. یکی از دلایل آن است که طبیعت غیر ملموس هدفهای آنان منجر به مسئله‌ای می‌شود که می‌توان آنرا «سواری مجانی» خواند - بدین معنی که فرد می‌تواند از فعالیت‌های گروه بهره‌مند شود بدون آنکه عضو، یا حداقل بشدت درگیر باشد. مع الوصف آنها از تجربه و اطلاعات فراهم شده خود برای طرح مسائلی استفاده می‌کنند که هیچ گروه دیگری به آنها نمی‌پردازد - ابتدا، بیشتر گروه‌های ویژه عمومی در طرف چپ طیف سیاسی قرار داشتند. اگرچه در سالهای اخیر، عمدتاً در پاسخ به مشاهده جهت‌گیری به سمت لیبرالیسم در سیاست‌های عمومی دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، محافظه‌کاران نیز سازمانهای مربوط به خود را تشکیل داده‌اند. از جمله گروه‌های منافع عمومی پیشرو در این طبقه می‌توان اتحادیه ملی مالیات‌دهندگان و «زنان دلسوز آمریکا» را نام برد. سازمانهای تحقیقاتی محافظه‌کاران از قبیل «بنیاد میراث» ممکن است بعنوان گروه‌های منافع نیز عمل کنند، چراکه سمت تحقیقات آنها در جهت حمایت از جهان بینی محافظه‌کارانه است. شاید بتوان همین مطلب را نیز درباره انسیتیوی شهرها گفت که جهت‌گیری آن لیبرال است.

این گروه‌های منافع ملی محلی شبیه سازمانهای غیر دولتی (NGO) هستند که از سالهای دهه ۱۹۸۰ در صحنه بین‌المللی ظاهر شده‌اند. در حقیقت بعضی از گروه‌های آمریکائی روابط نزدیکی با سازمانهای غیر دولتی بین‌المللی دارند. در هر دو حالت، حمایت از جانب شهروندانی بعمل می‌آید که درباره یک مسئله کلی اجتماعی بیشتر دلوایی دارند تا منافع فوری اقتصادی.

محدودیت کارائی گروه‌های منافع ویژه

همانگونه که این بررسی مختصر نشان میدهد، در صحنه سیاسی آمریکا تعداد زیادی از انواع گروه‌های ویژه وجود دارد؛ تحقیقات وسیع نشان میدهد که کارائی آنها در معرفی دیدگاههای اعضای خود بطرز قابل ملاحظه‌ای متفاوت است. دلایل این تفاوت بستگی دارد به چگونگی در اختیار گرفتن منابع اصلی سیاسی توسط هر گروه؛ عضویت، همبستگی / تراکم، پول و اطلاعات.

تعداد و همبستگی اعضا

منطقی است که تصور شود که گروه‌های ویژه با پایگاه وسیع حمایتی در بین جمعیت پرنفوذترین آنها خواهند بود. مقامات منتخب از سیاستهای مورد طرفداری اکثریت‌های مهم در آمارگیری افکار عمومی دفاع می‌کنند، زیرا مایلند جمعیت‌های فراوان از رأی‌دهندگان بالقوه را که از این وضعیت‌ها حمایت می‌کنند به ائتلاف‌های برنده خود اضافه کنند. گرچه عوامل زیادی هستند که این وضع را پیچیده می‌سازند. صحیح است که میلیون‌ها نفر از شهروندان به گروه‌های منافع ویژه تعلق دارند، و بعضی از آنها از قبیل گروه محیط زیستی Sierra Club و سازمان کار AFL/CIO بسیار بزرگند. اگرچه یک نگاه دقیق‌تر نشان میدهد که بیشتر گروه‌های کثیرالعضو تنها کسر کوچکی از طرفداران بالقوه آنها هستند. برای مثال آمار نشان میدهد که اکثریتهای بزرگی از آمریکائیان طرفدار مقررات شدید محیط زیستی هستند. این حامیان گروه بزرگی از میلیون‌ها عضو بالقوه را برای گروه‌های ویژه محیط زیستی شامل می‌شوند. گرچه حتی بزرگترین گروه‌های محیط زیستی ادعا میکنند که زیر یک میلیون نفر عضو دارند این جمعیت به نسبت کم از اعضا، تأییدکننده این اصل کلی است که تعداد شهروندانی که به گروه‌های منافع ویژه می‌پیوندند تنها قسمت کوچکی از جمعیت ایالات متحده است.

اقتصاددان فقید Mancur Olson معقول‌ترین توضیح را برای این پدیده ارائه داده است. او چنین استدلال میکند که نائل شدن به یک هدف سیاست‌گذاری از طریق گروه‌های منافع ویژه به زبان اقتصادی یک «خیر جامعه» است. بدین معنی که منافع موفقیت این گروه نصیب کسانی می‌شود که با دید آن گروه موافقت چه آنها عملاً متعلق به گروه باشند یا نباشند. بنابراین اگر نهنک‌ها از اضمحلال حفظ می‌شوند شخص می‌تواند از ادامه بقای آنها رضایت حاصل کند، حتی اگر هرگز پولی به گروه ویژه «نهنک‌ها را نجات دهید» نپرداخته باشد. البته صحیح است که اگر هیچ کس پولی نپردازد این گروه وجود خارجی نخواهد داشت. اگرچه وقتی تعداد افراد گروه زیاد است مبلغ اعطائی هر عضو ناچیز است. بنابراین در حالیکه هزاران هواخواه به گروه می‌پیوندند، بسیاری از افراد دیگر از پیوستن خودداری می‌کنند و یا متعهدات خود را بطور کامل انجام نمی‌دهند یا تبدیل می‌شوند به کسانی که از «سواری مجانی برخوردارند» بدین معنی که از منافع حاصله بهره می‌گیرند در حالیکه این دیگرانند که تشریک مساعی کرده و پول پرداخته‌اند.

یکی از مشکلات عمده رو در روئی گروه‌های کثیرالاعضاء تبدیل حمایت شهروندان از گروه به آرائی برای کاندیداهائی است که از اهداف آن حمایت می‌کنند. رأی دادن یک عمل پیچیده است که مستلزم انگیزه‌ها و نفوذهای جداگانه است: شخصیت کاندیدا، وفاداری به حزب و طیفی از مسائل دیگر. مطالعات در مورد رأی دادن نشان میدهد که بسیاری از رأی‌دهندگان بطور کامل از سیاستهای استفاده شده توسط کاندیداهای انتخاب شده از طرف خود آگاه نیستند. در نتیجه اغلب برای یک گروه مشکل است که نشان دهد که انتخاب و رأی دادن حامیان خود عمدتاً ناشی از انگیزه‌ها و مسائل بخصوص بوده است. گروه‌هایی که می‌توانند کاندیداهای خود را از قدرت رأی خود قانع سازند، ایجاد ترس و احترام می‌کنند. مثلاً انجمن ملی اسلحه (NRA) که مخالف قوانین کنترل اسلحه است، قانونگذاران را قانع ساخته که اعضایش منحصرأ برای این مطلب بوده یا علیه آنها رأی خواهند داد. بنابراین نفوذ این انجمن بسیار فراتر از نسبت اعضای آن است، گرچه بیشتر آمریکائیان از قوانین شدیدتر کنترل اسلحه طرفداری می‌کنند.

بدلیل مشکلات در بسیج مردم و کسب عضویت فراوان، شگفت آور نیست که گروه‌های متحد کوچکتر با احساسات قویتر اغلب نفوذ خیلی بیشتری اعمال می‌کنند تا آنچه که از چنان جمعیت خیلی انتظار می‌رود. اول آنکه هر چه گروه کوچکتر باشد، حق عضویت اعضای آن بیشتر است، بنابراین «سوارکاران مجانی» تقلیل می‌یابند. ثانیاً، تا پیدایش اینترنت، ارتباط میان اعضا، در گروه‌های کوچکتر بسیار آسانتر بوده، بنابراین بسیج آنها بسیار ساده‌تر بود. اگر این امتیازات گروه‌های کوچک، توسط اعضای آن که در مراجع تصمیم‌گیری دارای قدرتی هستند بکار گرفته شود، در آن صورت حتی یک گروه کوچک نیز می‌تواند خیلی قدرت یابد.

پول

اهمیت پول در سیاستگذاریها در آمریکا در سالهای اخیر بدلیل هزینه‌های روزافزون مبارزات انتخاباتی افزایش یافته است. قوانین موجود که کمک‌های مبارزات انتخاباتی را محدود می‌کند دارای نقائصی است، و بسیاری از مقامات منتخب از هر دو حزب تمایلی ندارند از تغییراتی در سیستم فعلی پشتیبانی کنند که ممکن است به دادن امتیازاتی به مخالفین آنها منجر شود. گروه‌های منافع ویژه که از بیشترین نفوذ انتخابات ملی برخوردارند معمولاً کمک‌های داوطلبانه‌ای به کاندیداها عرضه می‌کنند که به صدها هزار دلار بالغ می‌شود.

علاوه بر آن برای ابقای حضور خود در واشنگتن در بین انتخابات منابع مالی قابل توجهی مورد نیاز این گروه‌ها است. گروه یک عده متخصص لازم دارد که بر قانونگذاری که بر منافع آن اثر می‌کند، اعمال نفوذ کند؛ به اضافه کارمندی که برای ارتباط با اعضا و دادن خدمات به آنها لازم است. گروه‌هایی که فاقد حضور با ثبات در واشنگتن هستند نمی‌توانند نفوذ پشت پرده خود را در مورد جزئیات قانونگذاری اعمال کنند، چیزی که نشانه یک گروه منافع ویژه موفق محسوب می‌شود.

پول همچنین در عوامل مربوط به عضویت و همبستگی کارساز است. برای چیره بر مسئله «سواری مجانی» گروه‌ها باید «موسسان سیاستگذاری» را جذب کنند. یعنی افرادی که با سازمان دادن گروه‌های موفق بدنبال پاداش‌های مالی، حرفه‌ای یا ایدئولوژیک هستند. بدین منظور اعضای بالقوه گروه باید دارای منافع اضافی کافی باشند که یک زیربنای سازمانی نوید دهنده را فراهم سازند. این نیاز به منابع اضافی یک سقف درآمد بوجود می‌آورد، که در پائین‌تر از آن گروه‌های بالقوه شانس برای تشکیل ندارند. به این دلیل گروه‌های نسبتاً کمی مستقیماً فقرا را نمایندگی می‌کنند.

اگرچه، بالاتر از این سقف نقش این منبع پیچیده‌تر می‌شود. در یک حالت انتزاعی انسان میتواند چنین استدلال کند که یک گروه با ۱۰۰۰/۰۰۰ عضو که هر کدام ۵ دلار می‌پردازند می‌تواند چنین پولی را فراهم سازد (۵/۰۰۰/۰۰۰ دلار)، مانند یک گروه با ۱۰/۰۰۰ عضو که هر کدام ۵۰۰ دلار پرداخت می‌کنند. تنها هنگامی که شخص مسئله اعضایی را که پولی نمی‌پردازند به اضافه مخارج سنگین ارتباط با اعضای فراوان را در نظر بگیرد، نقص واقعی یک گروه بزرگ مشخص می‌شود.

یک عامل دیگر که بر بسیج منابع گروه اثر میکند این است که آیا عضویت شامل تک‌تک افراد است یا سازمان‌های دیگر. بسیاری از گروه‌های منافع قدرتمند در حقیقت سازمانی از سازمانهای دیگر هستند. این طبقه سازمانهای تجارتي، سازمانهای تخصصی و گروه‌های معرف ارائه‌دهندگان خدمات عمومی و غیر انتفاعی را شامل می‌شود. گروهی که متشکل از گروه‌های دیگر باشد دارای نهادهای کمتری جهت بسیج است، مع الوصف هنوز هم می‌تواند خود را نماینده هزاران نفر بداند که وابسته به آن نهادها هستند. علاوه بر آن اعضای آن می‌توانند منابع سازمانی را برای حمایت از آن مورد استفاده قرار دهند تا منابع مالی شخصی.

اطلاعات

پس از عضویت توأم با تعهد و پول، اطلاعات قدرتمندترین منبعی است که یک گروه ویژه می‌تواند در اختیار داشته باشد. اطلاعات از چند طریق رد و بدل می‌شود. اول اطلاعاتی است که از گروه‌های ویژه به سیاستگذاران منتقل می‌شود. این گروه‌ها اغلب از یک آگاهی و دانش فنی برخوردارند که قانونگذاران فاقد آن هستند و مایلند افراد اخیر را در رابطه با مسائلی که خود بدان اهمیت میدهند آموزش دهند. این صحیح است که اطلاعاتی که ارائه میدهند عموماً از جهتی می‌آید که

منافع گروه را تقویت می کند. قانونگذاران بخوبی از این جهت گیری آگاهند اما هنوز هم ممکن است این اطلاعات را مفید ببینند. یکی از امتیازات مهم حضور مداوم در واشنگتن داشتن امکان ارائه اطلاعات به قانونگذاران در نقطه عطف های روند تصمیم گیری است.

دوم، اطلاعات از طرف قوای مقننه و مجریه بسوی گروه های ویژه جریان می یابد. کارمندان آنها لوایح قانونی پیشنهادی را ردیابی می کنند، و بدین ترتیب آگاهی می یابند که مهمترین زمان ها برای تأثیر بر جریان قانونگذاری چه موقع است. هنگامی که موقع رأی نهائی نزدیک می شود رابط های غیر رسمی آنها با کارمندان کنگره، فرصت هائی را برای آنها جهت شهادت در جلسات کنگره و بسیج اعضای گروه خود فراهم می سازند. از طریق این روند یاد می گیرند در این صحنه کدام بازیگرها از همه توانمندتر است و کدام استراتژی حمایت او را جلب می کند. گاهی ممکن است که آنها لحنی را برگزینند که جزئیات زبان لایحه را در کنگره تعدیل کند که اثر آن را تغییر دهد.

و سرانجام آنکه، گروه های منافع ویژه با اعضای خود و سایر شهروندان اطلاعات مبادله می کنند. آنها ممکن است تحقیقاتی را انجام دهند یا از مطالعاتی پشتیبانی مالی بعمل آورند که مسئله را به نحو مؤثری به نمایش بگذارند. اگر آنها به اندازه کافی توجه و مسائل ارتباط جمعی را جلب کنند، قانونگذاران فشار لازم را احساس می کنند تا جواب دهند. آنها همچنین از اعضای خود خواستار اطلاعات هستند و آنها را از تصمیمات آتی با خبر می سازند. در مورد بیشتر لوایح، تنها عده معدودی از شهروندان عادی با قانونگذاران خود تماس می گیرند. بنابراین دریافت ۲۰۰ نامه که توسط یک گروه براه افتاده مانند کولایکی از نامه بنظر میرسد.

رشد سریع اینترنت در خلال پنج سال گذشته هزینه ارتباط را در بین گروه های بزرگی از شهروندان به نحو بسیار زیادی کاهش داده است. اکنون بیشتر گروه های منافع ویژه دارای صفحات تارنما هستند، و بسیاری هم برای ارتباط با اعضا و هم بعنوان وسیله ای برای ارتباط اعضای خود با سیاستگذاران از پست الکترونیکی (e-mail) بهره می گیرند. اگرچه این وسیله چنان تازه است که گروه ها هنوز مشغول یادگیری هستند که بهترین راه بکارگیری آن کدام است و بسیار زود است که دقیقاً بتوان گفت این وسیله تا چه حد می تواند بر روند نفوذ گروه های منافع ویژه اثر داشته باشد.

یک نمونه تازه از چنین تأثیری استفاده از بعضی تارنماهای محافظه کاران در به گردش در آوردن اطلاعات منفی درباره رئیس جمهور سابق، بیل کلینتون است که بعضی از آنها دقیق و برخی به نحو زننده ای تحریف شده یا ساختگی بود. این احتمالاً باعث شد که جریان اعلام جرم علیه کلینتون با شدت ادامه داشته باشد، اگرچه اکثریت آمریکائیان هنوز مخالف آن بودند. این وسیله ارتباط جمعی جدید به سمتی می رود که اثر آزاد کننده ای بر جریان دیالوگ سیاسی داشته باشد مگر آنکه بازیگران قدرتمند اقتصادی راهی بیابند که دسترسی به اینترنت را محدود سازند و بدین طریق هزینه آنرا افزایش دهند. یا برعکس امکان دارد که اینترنت واحدهای پراکنده شهروندان را وادارد که بصورت گروه های کوچک و از نظر الکترونیکی مرتبط در آیند که خود را بطرز روز افزونی در جهان بینی های عجیب و غریب خود گوشه نشین سازند.

بطرف گروه های منافع عمومی مؤثرتر

به این دلایل، اولویت های گروه های کوچکتر، متشکل تر و غنی تر بیشتر به موفقیت میرسند تا گروه های بدون اولویت که نماینده تعداد بیشتری از شهروندان هستند. و منافع بخصوص و مشخص غالباً بر منافع کلی تر که ممکن است مخاطب آن عموم باشد فائق می آید. اگرچه گسترش گروه های منافع ویژه عمومی در سالهای اخیر، سیستم گروه های منافع ویژه را بطور کلی بیشتر در مقام نمایندگی آراء و عقاید مختلف مردم آمریکا قرار میدهد. و گروه های منافع ویژه عمومی اغلب قادرند بر مخالفان ظاهراً قدرتمندتر و دارای منابع مالی بیشتر پیروز شوند. گرچه در پایان کار مقامات منتخب می دانند که برای پیروز شدن در انتخابات نیاز به پول وجود دارد. بسیاری از اوقات گروه های منافع ویژه که بر توده های مردم تکیه دارند بطرز مؤثری قادر نیستند آراء اعضای خود را تحویل دهند اما اتحادیه های تجارتي و شرکت ها بگونه ای قابل اعتماد دلارهایی را که کاندیداها برای آگهی های تلویزیونی خود نیاز دارند تأمین می کنند.

در بسیاری از گروه های منافع ویژه عامل قاطعی که جای آن خالی است فقدان اصول اساسی و اولیه سازماندهی سیاسی است. بطور عموم این گروه ها شامل تعداد کمی کارمند هستند که توسط هزاران عضو پشتیبانی می شوند و تنها ارتباط آنها با گروه مبالغ اهدائی آنهاست که گاهگاه می پردازند. این ساختار در تناقض با فورمهای اولیه سازمانهای بزرگ سیاسی

است، که در آن جنبشهای ملی بر پایه سازمانهای کوچکتر و رو در روی محلی ساخته شده اند. به استثناء تعداد کمی از فعالان، اعضای گروههای مدرن بندرت همدیگر را رو در رو ملاقات می کنند.

ناظران جامعه آمریکا اخیراً نسبت به کاهش فعالیتهای اجتماعی شهروندان بطور روز افزونی اظهار نگرانی می کنند. این کاهش هم سازمانهای سیاسی را دربر می گیرد و هم غیر سیاسی را. علل بسیاری برای این پدیده وجود دارد: اثر منزوی کننده تلویزیون، افزایش خانواده هائی که در آن زن و شوهر هر دو کار می کنند و نیز خانواده های تک والد که در آن بزرگسالان وقت آزاد کمی دارند، و پیدایش این بدبینی که توسط مبارزات انتخاباتی در رسانه های گروهی بوجود آمده و بر مبنای آن همه چیز بر خود شخصیتها و رسوائی های آنها متمرکز می شود تا مسائل مهم و با مفهوم.

دلایل این کاهش هر چه باشد، یک گروه منافع ویژه که بتواند بطرز مؤثری مردم را از طریق واحدهای اولیه و محلی بسیج کند، از نظر سیاسی در موقعیت مستحکمی قرار دارد. این سازمان دائماً عضویت خود را گسترش داده و این باعث می شود که به علت کانالهای ثابت ارتباطاتی دسترسی به آن کمتر هزینه بردارد. با ضمیمه کردن تبلیغات ملی و تماسهای مستقیم محلی با کاندیداها و مقامات مسئول، این سازمان می تواند بطرز قانع کننده ای استدلال نماید که اعضاء آن بر مبنای مسائل گروهی رأی خواهند داد. این واقعا یک جنبش بزرگ خواهد بود تا گروه کوچکی از نخبگان که توسط حامیان منفعل پشتیبانی مالی می شوند.

اگرچه موانعی که در سر راه بوجود آوردن چنین گروهی وجود دارد بسیار عمده است. پرداخت مبلغ اولیه بسیار زیادی برای حمایت سازمان دادن مبارزات انتخاباتی محلی لازم است. همچنین لازم است که بر این تمایل جامعه آمریکا پیروز شد که موضوعات محلی را از مسائل ملی جدا می کند. سرانجام آنکه، لازم است که از بسیاری از شهروندان مصرأ خواسته شود که توجه خود را بر مسائلی معطوف کنند که توسط وسائل ارتباط عمومی ملی مطرح می شود. و این کار مستلزم آن است که از تماسهای رو در رو با همسایگان خود بگذرند.

یکی از علامتهای مهم جامعه آزاد آن است که اجازه می دهد شهروندان منابع دگر اندیش سیاسی را بوجود آورند تا هنگامیکه به این باور می رسند که بازیگران اقتصادی خصوصی یا مقامات دولتی منافع آنها را مورد تخطی قرار می دهند این منابع را بسیج کنند بدین صورت گروههای منافع ویژه سازمان یافته نقش اصلی و اساسی را بازی می کنند. آنها به شهروندان کمک می کنند که منابعی را که در دسترس دارند به طرز مؤثرتری بکار برند: رأی دادن، آزادی بیان و گرد هم آئی، و جریان دادرسی عادلانه.

برای مطالعه بیشتر

Frank R. Baumgartner and Beth Leech, Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and Political Science (Princeton University Press, 1998)

Jeffrey Berry, Lobbying for the People: The Political Behavior of Public Interest Groups (Princeton University Press, 1977)

Allan J. Cigler and Burdett A. Loomis, Interest Group Politics (4th ed., Congressional Quarterly Press, 1995)

Michael T. Hayes, Lobbyists and Legislators: A Theory of Political Markets (Rutgers University Press, 1981)

R. Allen Hays, Who Speaks for the Poor? National Interest Groups and Social Policy (Garland Press [forthcoming, 2001])

Charles Lindblom, Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems (Basic Books,

1977)

Mancur Olson, The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups
(Schocken Books, 1970)

Mark P. Petracca, ed. The Politics of Interests (Westview Press, 1992)

درباره نویسنده:

R. Allen Hays مدیر برنامه مطالعات عالی در سیاستهای عمومی و استاد علوم سیاسی در دانشگاه آیوای شمالی است. کتاب او «دولت فدرال و خانه سازی شهری» وسیعاً به عنوان منبعی برای دسترس به تاریخ سیاستهای خانه سازی مورد استفاده قرار می گیرد. اخیراً تحقیقات او روند گروههای منافع ویژه و ارتباط با سیاست ملی را نیز شامل شده است. کتاب او «چه کسی برای فقرا صحبت می کند؟» که در سال ۲۰۰۱ توسط انتشارات Routledge منتشر شده فعالیتهای گروههای منافع ویژه را در سه حوزه سیاستهای اجتماعی ایالات متحده سندیت داده و مقایسه می کند: خانه سازی، غذا و کمک مالی. قبل از تدریس در دانشگاه آیوای شمالی پروفیسور هیز به عنوان مدیر یک اداره خانه سازی دولتی محلی مشغول به کار بود.

حق مردم برای دانستن: شفافیت در سازمانهای دولتی

Rodney A. Smolla

«قدرتی که حقایق دولت را از دیگران پنهان می کند، قدرتی است که آن دولت را نابود می کند»
- گزارش کمیته مجلس نمایندگان ایالات متحده
در مورد آزادی اطلاعات (۱۹۷۶)



عبارت «حق مردم برای دانستن» غالباً بعنوان یک شعار سیاسی و حقوقی تکرار می شود. این کلمات غالباً به درخواستهای وسائل ارتباط جمعی وابسته است که خواستار اطلاعات دولتی هستند، و نیز توسط روزنامه نگاران ادا می شود که دوست دارند انتشار مطالب بحث انگیز را توجیه کنند. با این حال «حق مردم برای دانستن» می تواند معنی دیگری، جدا از تصور آزادی مطبوعات داشته باشد، مفهومی که ریشه آن حقیقتاً بر می گردد به مردم و جهت آن بطرف حق مردم که درباره اعمال دولت خودشان همه چیز را بدانند. مفهوم دیگر «حق مردم برای دانستن» بر آن چیزی است که در عصر جدید اغلب به عنوان شفافیت دولت از آن یاد می شود، و این چیزی است که مورد نظر ماست.

این مسئله یعنی علنی ساختن کار دولت، یک روند مشکل و پیچیده است، روندی که اغلب مستلزم تعادل دقیق منافع متضاد است. در طرف یک دولت آزاد و به اصطلاح باز، ارزشهای ناشی از مسئولیت و حساب پس دادن و نیز شرکت آزادانه وجود دارد. مع الوصف، در سازمانهایی یک دولت باز می تواند گران تمام شده و منافع مشروع بخصوصی را برای حفظ خلوص یا کارائی داخل دولت قربانی کند و امکان دارد سایر ارزشهای ستایش انگیز اجتماعی از قبیل محافظت از زندگی خصوصی افراد، امنیت ملی، و اجرای قانون را به خطر بیندازد. دولتهای آزاد باید به نحو وسیعی دولتهای باز و شفاف باشند. مع الوصف حتی بازترین و دموکراتیک ترین دولتها نیز در موقعیتهایی بخصوص تا اندازه ای مخفی کاری یا محرمانه بودن فعالیت را برای ادامه درست کارکرد خود لازم می دانند.

ایالات متحده در جدال با روبرو شدن با این منافع متضاد توجه خود را بر سه اصل اساسی متمرکز کرده است: (۱) دسترسی به اسناد و مدارک ملی، که در آن «مسائل مربوط به مردم» به صورتی محسوس جمع آوری شده است؛ (۲) دسترسی به سازمانهای مشورتی دولتی، از قبیل میتینگها و گردهمایی هائی که در آن امور عمومی مورد بحث و حل و فصل قرار می گیرد؛ و (۳) دسترسی به مکانهایی که امور عادی غیر مشورتی دولت را انجام می دهند از قبیل زندانهای تحت نظر دولت، بیمارستانها، یا مدارس.

آزادی اطلاعات: دسترسی به اسناد و مدارک

در ایالات متحده تجربه «آزادی اطلاعات» با مفهوم حق مسلم قانونی برای دسترسی به اسناد و مدارک دولتی، پدیده ای نسبتاً جدید است که علاقه مندی به آنها تنها از سالهای ۱۹۶۰ آغاز شده، کنگره ایالت متحده در ۱۹۶۷ قانون فدرال آزادی اطلاعات را (که عموماً به عنوان FOIA به آن اشاره می شود) تصویب کرد، و علت آن پاسخ گوئی به این احساس روز افزون بود که از قوانین فدرال قبلی عملاً به عنوان توجیهی برای نگاهداری اطلاعات و پنهان کردن آن به کار می رود تا انگیزه ای مثبت برای آشکار کردن آنها. قانون آزادی اطلاعات پایگاه وسیعی را بوجود آورد که طبق آن اطلاعات رسمی برای رسیدگی عمومی باید در اختیار همگان قرار گیرد.

این یک قاعده است، یعنی قاعده «قصور» و دادگاههای آمریکا به کرات تأکید کرده اند که تحت این قانون سازمانهای فدرال باید به درخواستهای شهروندان برای اطلاعات با احساس ضرورت و جدیت پاسخ دهند.

قانون آزادی اطلاعات ۹ مورد را برای از افشای اجباری مستثنی می کند. این استثناءها، که تنها مواردی است که قانون اجازه میدهد، بوضوح بدان منظور وضع شده اند که معیارهای مستحکمی برای تعیین این موضوع بوجود آوردند که آیا اطلاعات بخصوصی را می توان پوشیده نگاهداشت و یا باید آنها را آشکار کرد. هنگامی که شهروندان برای دادخواهی به دادگاه می روند و سازمانی با استناد به یکی از این موارد استثناء از فاش کردن موارد مورد لزوم خودداری میکند دادگاه بسرعت دست بکار می شود. اگر دادگاه دریابد که عمل آن سازمان در عدم افشای آن اطلاعات اشتباه است، دستور افشای آنها را صادر می کند و ممکن است آن سازمان را نیز جریمه کند.

این قانون بطرز وسیعی اعمال می شود. کار آن درخواست دسترسی به آن اطلاعات رسمی است که مدتها و بدون هیچ لزومی از انتظار عموم پنهان بوده و قصد دارد یک حق عمومی بوجود آورد که از نظر قضائی قابلیت اجرایی داشته و بتواند آن اطلاعات را از دست آن مقامات احتمالی که تمایلی به این کار ندارند خارج سازد. هدف از آن موارد نه گانه استثنائی ذکر شده در قانون، تهیه یک فرمول اجرایی است که همه حقوق را دربر گرفته، متعادل کرده و محافظت می کند؛ با این همه بر کاملترین نوع افشای مسئولانه تأکید دارد. این موارد عبارتند از:

- اسرار امنیت ملی مربوط به دفاع ملی یا سیاست خارجی؛
- اطلاعات منحصرأ مربوط به مقررات و اعمال داخلی و پرسنلی یک سازمان؛
- اطلاعاتی که افشای آنها بوضوح از طرف یک قانون فدرال دیگر منع شده؛
- اسرار تجاری و اطلاعات بازرگانی یا مالی که ارجحیت ویژه دارد یا محرمانه است؛
- یادداشت ها یا نامه های بین سازمانی یا داخل سازمانی که طبق قانون نباید در اختیار کسی قرار بگیرد جز سازمانی که از نظر قضائی مدعی سازمان اولیه است؛
- پرونده های شخصی و پزشکی و پرونده های مشابه که افشای آنها بوضوح شامل تعرض غیر مجاز به زندگی خصوصی افراد می شود؛
- پرونده ها یا اطلاعاتی که برای مقاصد انتظامی فراهم شده، اما تنها تا آن حد که انتظار می رود ارائه آن پرونده های انتظامی یا آن اطلاعات بطور منطقی در جریان کار انتظامی دخالت کند، شخص را از حق محاکمه عادلانه دآوری بیطرفانه محروم کند، می توان انتظار داشت که بطور منطقی شامل تعرض غیر مجاز به زندگی خصوصی افراد است، یا منطقاً می تواند هویت یک منبع محرمانه را فاش کند، در مورد اطلاعات جمع آوری شده توسط مقامات انتظامی در جریان یک بازجویی جنائی یا سازمانی که به اطلاعات مربوط به امنیت ملی رسیدگی می کند، قانون آزادی اطلاعات افشای عمومی اطلاعات جمع آوری شده توسط یک منبع محرمانه را که تکنیکها و روشهای رسیدگی قوه انتظامی یا متهم کننده گان را فاش می کند مستثنی می سازد. و نیز هنگامیکه خطوط راهنمای تحقیقات انتظامی یا دادرسی فاش می شود در صورتیکه آن افشاگری منطقاً جریان قانون را بخطر انداخته یا منطقاً انتظار می رود که زندگی یا امنیت جانی هر کسی را بخطر اندازد؛
- اطلاعات مربوط به بازرسیها و مقررات بانکها و مؤسسات مالی؛ یا
- اطلاعات زمین شناسی و ژئوفیزیکی و اطلاعات پایه ای از قبیل نقشه ها در رابطه با چاهها؛

بعضی از این استثناءها مستلزم متعادل ساختن وابستگیهای سیاست های عمده و متباین است، بقیه شامل اطلاعاتی نسبتاً مشخص و دقیقاً قابل اطلاق است از قبیل محل چاهها یا مقررات بانکها. سه حوزه اصلی از مباحثات اصلی سیاست گذاری و قابل طرح در اجرای قانون آزادی اطلاعات مشتمل بوده اند بر استثنا بودن اطلاعات مربوط به امنیت ملی و دفاع، استثناءهای قوای انتظامی و استثناءهای مربوط به زندگی خصوصی افراد. تنش بین ارزشهای یک دولت باز و ارزشهای زندگی خصوصی بویژه بسیار حاد است. بخصوص با ظهور اطلاعات پایه ای الکترونیکی مدرن، تقریباً هیچ کس در جامعه معاصر نمی تواند بسیاری از حقایق درباره خودش را پنهان نگاهدارد. بسیاری از حقایق درباره اشخاص، به دلایل کاملاً

مشروع بدست سازمانهای دولتی می رسند، و در مراکز اطلاعاتی تحت کنترل دولت نگاهداری می شوند. بنابراین اگر قرار باشد هیچ حفاظت منطقی از زندگی خصوصی افراد بعمل آید باید این نکته تشخیص داده شود که در حالیکه در عصر حاضر پنهان کاری کامل غیر ممکن است، وضع قوانینی که ضمانت می کنند که این افشاگری کاملاً از روی انتخاب است امکان پذیرند و چنین قوانینی راه درازی را در جهت ایجاد حداقل مقداری حفاظت برای زندگی خصوصی افراد طی خواهند کرد.

آنچه به قانون فدرال آزادی اطلاعات افزوده می شود قوانین مختلف آزادی اطلاعات ایالتی است. همه ایالات آمریکا قوانینی دارند که به منظور دسترسی عمومی به اسناد ایالتی و دولت محلی است. این قوانین از ایالت تا ایالت دیگر متفاوتند، بسیاری از آنها شباهت زیادی به قانون آزادی اطلاعات فدرال دارند و زمینه وسیعی را برای دسترسی به اطلاعات دولتی فراهم کرده، و سپس لیست استثناءها را ارائه داده اند.

هزینه های قوانین آزادی اطلاعات، در سطح ملی و محلی، برای مآذهای طولانی موضوع بحثهای داغ همگانی بوده است. قسمتی از هزینه مستقیم یک درخواست اطلاعاتی مبتنی بر این قانون طبعاً متوجه درخواست کننده است - مثلاً خرجهایی از قبیل جستجو و هزینه فتوکپی طبعاً در جدولهای یکنواخت سازمانها مشخص شده. اگرچه قسمت مهمی از هزینه غیر مستقیم مربوط به این قانون چیزی است که اگر دوست داشته باشید می توانید آنرا «مخارج آزاد بودن» بنامید که بطور ساده عبارت است از خرجی که توسط سازمان و بعنوان قسمتی از بودجه عملیاتی جذب می شود. بدون شک آزادی اطلاعات خرج دولت را افزایش می دهد، زیرا کارمندان دولت باید برای فهرست کردن، سازمان دادن، ذخیره کردن، و اصلاح اطلاعات و بوجود آوردن یک دستگاه اجرایی که سازمان را قادر سازد به خوبی در برابر تقاضاهای آزادی اطلاعات جواب دهد، استخدام گردند.

آمریکائیان این موضوع را یاد گرفته اند که تبدیل ارزشهای آزادی اطلاعات به قانون رسمی یک چیز است و قصد برای تغییر فرهنگ دولت برای آنکه مقامات رسمی با روح دولت باز و آزاد همکاری داشته باشند، برای تسهیل دسترسی به اسناد عمومی کار کنند نه آنکه این آزادی را از ارزش بیاندازند و آنرا عقیم سازد یک چیز دیگر. در سالهای پس از تصویب قانون آزادی اطلاعات، بسیاری از سازمانها با آن بعنوان یک عنصر مزاحم برخورد کردند، چیزی که باید در صورت امکان آنرا فریب داد یا فرسوده کرد. هر چند، رفتارها و برخوردها بتدریج تغییر کرده اند، و بنظر میرسد که نسل جدیدتری از مقامات عمومی آمادگی خیلی بیشتری برای پذیرش مفهوم دسترسی آسان و گسترده به اسناد و عمومی را داراست.

این تغییر جهت در فرهنگ تا حدی به تکنولوژی های جدید کامپیوتری سالهای ۱۹۹۰ وابسته است. حتی اگر مسئله دسترسی به اطلاعات دولتی را کاملاً کنار بگذاریم، اینترنت یک «فرهنگ اطلاعاتی» بوجود آورده که در آن مردم سراسر جهان دارند با فزاینده ای به کسب سریع و ارزان یک شبکه وسیع عادت می کنند و تنها کاری که در این رابطه باید انجام دهند یک جستجوی صرف اطلاعاتی از کامپیوترهای خودشان است. یک نسل کامل از مردم سراسر جهان هم اکنون شروع کرده که شاهد دسترسی آسان به اینترنت باشد و عملاً خود را سزاوار آن می داند، چیزی که همانقدر آن را طبیعی می داند که نفس کشیدن را. در کشورهای آزاد مردم به طور طبیعی بدان تمایل دارند که این احساس استحقاق را به امور دولت هم گسترش دهند. فراهم ساختن امکان دسترسی آسان به اسناد دولتی از طریق اینترنت به طرز روز افزونی به عنوان یکی از وظیفه های اساسی یک دولت آزاد و دموکرات ملاحظه می شود. بنابراین شهروندان نه تنها آزادی اطلاعات را انتظار دارند، آنها اکنون توقع دارند این اطلاعات آزاد از طریق کامپیوتر در اختیار آنها قرار گیرد این احساس و آگاهی روز افزون در سال ۱۹۹۶ با تصویب قانون آزادی اطلاعات الکترونیک راه خود را به قانون فدرال باز کرد، قانونی که تصریح می کند که مفهوم «اسناد عمومی» شامل اسنادی نیز می شود که به صورت الکترونیک نگهداری می شود و سازمانهای فدرال را ملزم می سازد که دسترسی الکترونیک به اسناد آنها را مجاز بدانند.

در خلال مدتی که اینترنت رشد کرده و بدین حد قسمتی از فرهنگ توده ها شده و عملاً همه مشاغل و سازمانها در بخش خصوصی خود را در صفحات آن جار می زنند که شامل اطلاعات مهم و فرصتهایی برای فعالیتهای الکترونیکی است، به دولتها فشار می آید که در بازار الکترونیک به رقابت برخیزند و خود را «اینترنت پسند» کنند. در سطح ملی و محلی، سازمانهای محلی به طور فزاینده ای منابع اطلاعات خود را در سطح اینترنت افزایش داده و به هر طریقی اسناد دولتی را ارائه می دهند که به راحتی در دسترس هر شهروندی قرار می گیرد که دارای یک کامپیوتر و یک modem است. در نهایت این کار همچنین ممکن است یکی از مسائل عمده مالی مطرح شده توسط قوانین آزادی اطلاعات را حل کند. چون

اطلاعات دولتی اغلب به صورت الکترونیک است، سازمانها ممکن است دریابند که فراهم کردن دسترسی آزاد به اطلاعات کامپیوتری اسناد عمومی برای شهروندان عادی که از اینترنت استفاده می کنند کار نسبتاً ساده ای است و تنها نرم افزاری را می خواهد که آن اطلاعات را به سهولت قابل شناسائی و بازیابی می سازد .

دسترسی به جریان های قابل تأمل دولتی

باز بودن و شفافیت در دولت نه تنها به اسناد و اطلاعات کامپیوتری دولتی قابل اطلاق است، بلکه خود جریانات تصمیم گیری دولتی را نیز در بر می گیرد. در ایالات متحده یک سنت قوی، که تا اندازه ای توسط خود قانون اساسی حفظ می شود وجود دارد که حق دسترسی عموم به جریان محاکمات دادگاهها و نهادهای قانونگذاری را تضمین می کند. در دوران اخیر این سنت با گذراندن یک سلسله قوانین فدارل و ایالتی تقویت شده که مردم به آن «قوانین روز روشن» می گویند و دسترسی به جلسات سازمانهای اجرایی و اداری را نیز تضمین می کند.

دادگاه عالی ایالات متحده در جریان پرونده روزنامه های ریچموند علیه ایالت ویرجینیا در سال ۱۹۸۰ حکم کرده است که تضمین آزادی بیان در اصلحیه اول قانون اساسی ایالات متحده شامل حق مردم به دسترسی به محاکمات جنائی نیز می شود. در قلب این حق، شناسائی نقش حیاتی دسترسی عموم به محاکمات جنائی در زندگی آزاد اجتماعی است. بدانگونه که با بیان عقاید قاضی عالی برگز از طرف اکثریت، دادگاه عالی نظر خود را توضیح داد «سابقه محاکمات علنی [در زمان مستعمرات در آمریکا] و مدتها قبل از پیدا شدن دانشمندان رفتار شناسی، تا حدی منعکس کننده این پذیرش اجتماعی است که محاکمات عمومی دارای ارزش والای اجتماعی است. حتی بدون وجود آن کارشناسان برای بیان این مفهوم بصورت کلمات، مردم در اثر تجربه و مشاهده احساس می کردند که، بخصوص در اداره محاکمات جنائی، روش های اجرای عدالت باید حمایت خود را از پذیرش همگانی در مورد هم جریان کار و هم نتایج آن کسب کند.» این حق شرکت در محاکمات جنائی توسط بسیاری از دادگاههای آمریکا به محاکمات مدنی هم گسترش یافته است. و براسستی دلایل محکم و متقاعد کننده ای هم از نظر تاریخی و هم از نظر عملی وجود دارد که حق دسترسی به محاکمات مدنی را توجیه و تأیید می کند. همانطور که قاضی عالی قرن نوزدهم Oliver Wendel Holmes یکبار اظهار داشت دسترسی به جریانات قضائی مدنی «از اهمیت بسزائی برخوردار است» زیرا «آگاهی همگانی ضامن اجرای صحیح عدالت است... امر مطلوبی است که محاکمات (مدنی) در برابر چشم مردم انجام گیرد، نه بدان دلیل که جدالهای یک شهروند با دیگری به عموم مردم ربط دارد، بلکه بدان جهت که حساسترین زمان برای مجریان عدالت باید وقتی باشد که احساس کنند در برابر مردم مسئولند و هر شهروند با چشم خود مشاهده کند که یک وظیفه اجتماعی به چه طریقی اجرا می شود.»

در عصر تلویزیون، حق مردم برای شرکت در یک جریان قضائی با عملی تقویت شده است که در ایالات متحده بطور فزاینده ای فراگیر می شود و آن دادن اجازه به دوربین های تلویزیون برای پوشش خبری محاکمات است. در حال حاضر هیچ حق ناشی از قانون اساسی وجود ندارد که اجازه دهد دوربین های تلویزیونی به دادگاه راه داشته باشند و این حق را دادگاههای آمریکا برسمیت شناخته باشند، اما بسیاری از دادگاهها یا بنا بر قوانین ایالتی یا مطابق مقررات دادگاه محلی اکنون بطور مستمر اجازه می دهند تلویزیون محاکمات را ضبط و پخش کند. در حقیقت یک شبکه تلویزیونی کیبل آمریکائی وجود دارد بنام تلویزیون دادگاه (Court TV) که محاکمات واقعی را هر روز و هر ساعت بعنوان بخشی از برنامه اصلی خود پخش می کند. در حال حاضر در آمریکا این حق دسترسی در دادگاههای ایالتی بیشتر داده می شود تا در دادگاههای فدرال .

دادگاه عالی ایالات متحده اجازه نمیدهد دوربین های تلویزیونی به سالن های آن وارد شوند یا جلسات دادگاه بطور زنده از رادیو پخش شود. در سالهای اخیر دادگاه محاکمات خود را بر روی نوار ضبط کرده و آنها را در آغاز دوره بعدی از طریق آرشیو ملی در دسترس قرار داده است. در گسترش این سنت در خلال محاکمات مهیج دادگاه عالی در مورد انتخابات ریاست جمهوری سال ۲۰۰۰، و در پاسخ به علاقمندی شدید عمومی دادگاه عالی به وسائل ارتباط جمعی خبری اجازه داد یک نوار ضبط شده از تمامی محاکمه را بلافاصله پس از ختم آن پخش کنند. بدین صورت آمریکائی ها توانستند تنها چند دقیقه پس از ختم آن به محاکمه گوش کنند که حدود ۹۰ دقیقه طول کشید .

در همه دادگاههایی که به دوربین یا میکروفن اجازه ورود داده می شود، به قضات معمولاً آراء و نظریات قابل ملاحظه ارائه می شود تا قواعد و مقرراتی را وضع کنند تا مزاحمت دوربین ها و میکروفن ها را به حداقل رسانده و اطمینان یابند که حضور آنها اهمیت حیاتی تضمین یک محاکمه عادلانه را تحت تأثیر قرار نمی دهد.

در سطح قانونگذاری در ایالات متحده برای نهادهای مقننه یک سنت دیرپا برای مشورت های علنی وجود دارد. این طبعاً توسط اسناد قانون اساسی تضمین نشده، اما به صلاحدید نهادهای قانونگذاری واگذار شده است. مع الوصف، بدنبال یک سنت قوی، بیشتر جریانهای قانونگذاری کنگره ایالات متحده و مجالس قانونگذاری ایالتی بروی عموم باز هستند. اخیراً پیگیری جریانهای قانونگذاری برای تلویزیون یک امر روزمره شده است. در ایالات متحده شبکه های C-Span بطور منظم فعالیت های کنگره را پخش می کنند، و در مقیاسی کوچکتر جریانهای قانونگذاری نهادهای قانونگذاری ایالتی نیز اکنون پخش می شود.

در پاسخ به این آگاهی که جلسات سازمانهای فدرال، ایالتی، و محلی اغلب در مدیریت حقیقی مسائل عمومی بسیار حائز اهمیت تر هستند تا تصمیم گیری های خود نهادهای قانونگذاری، دولت فدرال و بسیاری از دولتهای ایالتی قوانین جلسات علنی را تصویب کرده اند، که اغلب از آن بعنوان «قوانین روز روشن» یاد می شود.

قانون جلسات علنی فدرال، که بنام «دولت در قانون روز روشن» معروف است در ۱۹۷۶ توسط کنگره تصویب شد. این قانون مقرر می دارد که جلسات سازمانی فدرال بروی عموم باز باشد. این قانون «جلسه» را بعنوان چیزی محسوب می کند که به «حد نصاب» «رسیده باشد و هدف آن انجام کاری باشد - یعنی تأملات حداقل تعداد مقرر شده مقامات دولتی برای به اجرا در آوردن یک اقدام رسمی از طرف سازمان. این قانون حکم می کند که از لحنی محکم و فراگیر استفاده شود که مقامات «بکار نمی برند یا ترتیب کار سازمان را نمی دهند» مگر در چنین جلسات علنی، و پس از آن اعلان می کند که «هر قسمت از هر جلسه هر سازمانی بروی نظارت عموم باز خواهد بود.»

همانطور که انتظار می رود استثنائاتی هم وجود دارد که عمدتاً در دنباله آنهایی است که توسط قانون آزادی اطلاعات وضع شده و بدان منظور بوده که جلسات مربوط به دفاع ملی یا سیاست خارجی، مقررات داخل سازمانی، اسرار تجاری، تحقیقات انتظامی، مقررات مؤسسات مالی، مسائل شخصی، و افشاءگریهایی که در آن فردی به ارتکاب جرمی متهم می شود یا بطور رسمی محکوم می شود را مورد استثناء قرار دهد.

معیار قانون روز روشن یا به اصطلاح قانون اظهر من الشمس مفهوم «جلسه» است. اینجا قانون بین تأملات رسمی حد نصابی از مقامات در داخل سازمان که در آن تصمیمات واقعی در مورد عموم گرفته می شود و مباحثات مقدماتی و غیر رسمی در مورد سیاست گذاری که شرط طبیعی و غیر قابل اجتناب اداره امور است، تفاوت قائل می گردد. کنگره، در پیش نویس قانون روز روشن در تعریف «جلسه» (meeting) «این نکته را تشخیص داد که امکان ندارد که فعالیتهای اداری بطور کامل در انتظار عموم انجام گیرد. جلسات غیر رسمی و زمینه ای که مسائل را روشن می کنند و دیدگاههای متفاوت را عیان می سازند یک قسمتی از کار سازمان های دولتی است. زبان رساندن به چنین مباحثاتی مانع رک گویی در بین مقامات رسمی می شود، و به عنوان زائده ای از اداره امور محسوب می شود بدون آنکه سود مهمی برای مردم حاصل نماید. بنابراین قانون اینجا به مصالحه ای می رسد، و تنها هنگامی قابلیت اجرایی می یابد که به حد نصاب اعضاء سازمان که عملاً کار می کنند یا وظائف رسمی آنها انجام می دهند، برسد.

و باز هم تصویر قانونی به وسیله تلویزیون تقویت می شود. در سراسر ایالات متحده سیستمهای تلویزیونی کیبل محلی معمولاً یک یا دو کانال را بطور کامل به پخش تصمیم گیریهای دولت محلی اختصاص می دهند که از جمله می توان جلساتی از قبیل نشستهای دولتی در سطح شهر یا بخش، جلسات هیئتهای مدارس، و هیئتهای تعیین محدوده را نام برد.

دسترسی به اماکن

در یک جامعه آزاد تا چه حدی شهروندان از جمله اعضاء وسائل ارتباط جمعی، بطور قانونی حق دسترسی به اماکن عمومی از قبیل زندانها یا مدارس دولتی را دارند؟

یک پاسخ به مسئله دسترسی به اماکن دولتی آن است که به سادگی بگوئیم که شهروندان به هیچ عنوان هیچ دسترسی به

اماکن دولتی نداشته باشند، زیرا از همه چیز گذشته این اماکن جزو اموال دولتی است، و دولت باید قدرت آنرا داشته باشد که کسی را به آن مکانها راه دهد یا خیر. گرچه این نظریه توسط قوانین آمریکا رد شده است و جای آن موادی است که از صلاحیه اول قانون اساسی اخذ شده که تحت عنوان «قانون اماکن عمومی» قرار می گیرد. مکانهای مخصوص از قبیل پارکها، میادین مهم عمومی، خیابانها، و پیاده روها بعنوان «اماکن عمومی سنتی» تلقی می شوند که متعلق به دولتند که به مردم «به امانت» سپرده شده اند. یعنی مکانهایی که مردم حق دارند در آنها گرد آمده و بطور مسالمت آمیز حرف خود را بزنند و تا زمانی که نظم برقرار است تظاهرات برگزار نمایند.

حتی فراتر از مکانهای از قبیل پارکها و میادین عمومی، دادگاههای آمریکا تشخیص داده اند که مکانهای دیگر بخصوصی، از قبیل تالارهای عمومی، اتاقهای تشکیل جلسه، یا راهروهای ساختمانهای بزرگ عمومی نیز می توانند جزو «اماکن عمومی» محسوب شوند که در آن شخص حق دارد صحبت کند یا به آنچه که در آن گفته می شود یا فاش می گردد گوش کند.

اگرچه بسیاری از سازمانهای دولتی «اماکن باز» محسوب نمی شوند که برای اظهار نظر آزادانه مناسب باشند بلکه بیشتر سازمانهای اجرائی هستند که در آن کار روزانه دولت انجام می شود. اینجا صحبت از فعالیتهای مشورتی یا تصمیم گیری دولت نیست، یعنی دسترسی به جلسات عمومی از قبیل دادگاهها یا جلسات مدیریت اداری، بلکه منظور سایر فعالیتهای غیر شورائی دولت است از قبیل آن فعالیتهایی که از طرف دولت در بیمارستانها، مدارس یا زندانها انجام می شود. این سازمانها بطور سنتی بعنوان «اماکن عمومی» محسوب نمی شوند. از نظر سنتی شهروندان دارای یک حق شناخته شده قانونی برای ورود به این سازمانها نیستند و دسترسی به آنها می تواند محدود به کسانی باشد که آنجا کاری انجام می دهند. برای مثال مدارس می توانند ورود همه بجز دانش آموزان، معلمان، مدیران، والدین را ممنوع کنند. بیمارستانها می توانند ورود همه بجز بیماران، پرسنل پزشکی، و مراجعین واجد شرایط را منع کنند. زندانها ممکن است ورود همه افراد بجز زندانیان، مقامات زندان، و وکلای ممنوع کنند.

مع الوصف برای همه این سازمانها و بسیاری دیگر که بتوان تصور کرد می تواند فشارهایی از طرف شهروندان از جمله اعضای وسائل ارتباط جمعی، برای دسترسی جهت نظارت و شاید انتقاد از آنچه که فاش می شود وجود داشته باشد. اعضای جامعه یا وسائل ارتباط جمعی ممکن است بخواهند سوء استفاده، فساد، یا شرایط زننده یا سایر ناهنجاریهایی که در داخل این سازمانها صورت می گیرد را گزارش کنند. از آنجائیکه هزینه این سازمانها را همه مردم می پردازند، بحث بر سر این است که آیا عموم مردم حق دارند بدانند در داخل آنها چه می گذرد یا نه. حداقل در حال حاضر می توان گفت که دادگاههای آمریکا مایل نبوده اند هیچ حق قانونی را برای دسترسی به این اماکن به رسمیت بشناسند که عموماً به آنها قابل اطلاق است. اگرچه آنچه که بعضی از دادگاهها مایل بوده اند قبول کنند اصل عدم تبعیض است. اگر مؤسسات تا حدی حق دسترسی به مردم اعطاء می کنند – مثلاً از قبیل تورهای دسته جمعی به زندانها – این مؤسسات نمی توانند در برابر وسائل ارتباط جمعی، یا در برابر شهروندانی که می خواهند به تنهایی و به منظور مشاهده و جمع آوری اطلاعات به آنجا بروند و نسبت به کار این مؤسسات منتقدان بالقوه ای هستند، تبعیض قائل شوند.

ارزش عدم پنهان کاری

در طول تاریخ همه دولت ها همه جا و همیشه ذاتاً بدان تمایل داشته اند که حداقل قسمتی از کارشان در پنهان کاری صورت گیرد. این یک گزینه طبیعی انسانی است و گزینه طبیعی دولت نیز محسوب می شود. بنابراین آن جامعه ای که می خواهد عدم پنهان کاری را بعنوان یک ارزش جدی بگیرد، باید قواعدی را برقرار کند که عمداً بنفع عدم پنهان کاری عنوان شده اند – عناوینی که در نگاه اول منطقی بنظر نمی رسند – و هدف آن مقابله با تمایل ذاتی دولتها برای اعمال کنترل سانسور، و پنهان کاری است.

در عصر جدید ما با تحولات نفس گیری در ارتباط روبرو شده ایم که همانقدر از نظر فنی انقلابی است که پیدایش مطبوعات، تحولاتی که تغییرات فوق العاده وسیعی را در روشهای جمع آوری، تمرکز، سازمان دادن، و رد کردن اطلاعات نوید می دهد. ملتی که خود را به یک فرهنگ باز متعهد ساخته است، از آزادی بیان و وجدان در همه ابعاد این تحولات شگفت انگیز دفاع کرده و حفاظتهای فراوانی را به آزادی بیان، آزادی مطبوعات، آزادی دین، آزادی وابستگی، آزادی گرد هم آئی، و آزادی تظاهرات همگانی صلح آمیز اعطاء خواهد کرد. این آزادیها نه تنها به مباحثات سیاسی گسترش می یابد،

بلکه زمینه نامحدود رسیدگیها و تحقیقات هنری، علمی، دینی، و فلسفی را دربر می گیرد که تخیل انسانی را فتح کرده و تحریک میکنند. آن جامعه ای که می خواهد عدم پنهان کاری را بعنوان یک ارزش والا گرامی دارد، نه تنها زمینه وسیعی از آزادی بیان را برای افراد مجاز می شمرد، بلکه یک قدم نیز فراتر رفته، و عملاً جریانهای رسیدگی و کنکاش خود دولت را در معرض آفتاب رسیدگی و تحقیق عموم مردم قرار می دهد. در یک فرهنگ واقعاً باز قاعده طبیعی آن است که دولت کار رسیدگی به مردم را پشت درهای بسته انجام نمی دهد. به عنوان یک امر عادی، جریانهای قانون گذاری، اجرائی، و قضائی، باید به روی همگان باز باشد.

برای مطالعه بیشتر

For Additional Reading

Ellen Alderman and Caroline Kennedy, The Right to Privacy (Knopf 1995)
How to Use the Federal Freedom of Information Act, Reporters' Committee for Freedom of the Press (6th ed., FOI Service Center)
Ithiel De Sola Pool, Technologies of Freedom (Harvard 1983)
Rodney A. Smolla, Free Speech in an Open Society (Knopf, 1992)
Sanford Unger, The Paper & the Papers: An Account of the Legal and Political Battle over the Pentagon Papers (E.P. Dutton 1972)

درباره نویسنده:

Rodney A. Smolla استاد کرسی حقوقی آلن در دانشکده حقوق دانشگاه ریچموند است. او یک محقق، نویسنده و حقوقدان متخصص حقوق قانون اساسی است.

نوشته: «من در این رویا هستم که چهار فرزند کوچک من یک روز در بین ملتی زندگی کنند که با رنگ پوستشان مورد قضاوت قرار نگیرند، بلکه ملاک ذات شخصیتشان باشد».

-دکتر مارتین لوتر کینگ

نطق در راهپیمایی واشنگتن، اوت ۱۹۶۳



تدوین کننده گان قانون اساسی ایالات متحده، حل مسئله برده داری را برای نسلهای بعدی گذاشتند، و جنگ داخلی و بازسازی از جنگ تنها درمانهای کوتاه مدتی برای تبعیض نژادی بر علیه بردگان سابق و نسل آنان بود. اگرچه، تا سالهای میانی دهه ۱۹۵۰ دادگاه عالی ایالات متحده قوانینی را وضع کرده بود که تبعیض بر مبنای نژاد، رنگ، یا اصلیت قومی افراد تحت رسیدگی دقیق قضائی قرار می گرفت و عملاً همه انواع تبعیض نژادی دولتی را ممنوع ساخته بود. کنگره نیز تبعیض نژادی عمومی و خصوصی در رأی گیری، استخدام، اصلاحات اجتماعی، خانه سازی، و برنامه های فدرال را ممنوع کرده بود.

پس از آن نیز دادگاه عالی مقرر کرد که قوانین مبتنی بر جنسیت مورد موشکافی شدیدتری قرار گیرد، در حالیکه کنگره نه تنها تبعیض جنسی را به عناوین مختلف ممنوع کرده، بلکه همچنین رفتار و برخورد نامساوی بر مبنای معلولیت را نیز ممنوع ساخته است.

مباحثات بر سر توسعه مفهوم مساوات، قسمتی از دردناک ترین و مع الوصف عمیق ترین حوادث تاریخ آمریکا را تشکیل می دهد. شاید به استثنای یک پارچه ترین اجتماعات، رفتار عادلانه با اقلیتها یکی از ریشه ای ترین و ناراحت کننده ترین مسئولیتهای هر ملت است. هیچ راهی نیست که از طریق آن یک جامعه بتواند همه افراد خود را بطور مشابه مورد برخورد قرار دهد، و هنوز وظائف قانونی خود را انجام داده باشد. دولتها بطور منظم مجبورند خطوطی را در قوانین خود رسم کنند و مردم را به طبقات جدا تقسیم یا طبقه بندی کنند، و با اعضاء یک گروه کمتر یا بیشتر از فرد دیگری در یک گروه دیگر رفتار مناسب داشته باشند. نرخهای مالیاتی که بر طبق سطح درآمد تنظیم می شود و شرط حداقل سن برای رأی دادن یا گواهی نامه رانندگی مثالهایی عادی از این مقررات هستند. تا زمانی که این مقررات در خدمت منافع قانونی و مهم اجتماعی هستند این نوع طبقه بندی مشروع تلقی شده و بطور منطقی از شهروندان انتظار می رود که از آنها اطاعت کنند.

برعکس، سیاست هائی که بین گروههای مردم بر مبنای رنگ، اصلیت ملی، زمینه قومی، جنسیت، اعتقادات مذهبی، یا عوامل مشابه تفاوت قائل می شوند، با هدفهای دولتی که افراد منطقی آنرا مشروع می دانند ذاتاً نامربوط است. هنگامیکه دولتها با بعضی از مردم رفتار کمتر مطلوبی دارند که با افراد دیگر و این رفتارها بر مبنای خصوصیتهای تولد یا سایر ملاحظات است که بنظر میرسد ارتباط کمی با منافع دارند که باید عاید شهروندان شود، یا مشکلاتی ایجاد می کند که آنها باید تحمل کنند این سوء ظن برانگیخته می شود که نکند رفتار مقامات مسئول صرفاً بر مبنای تعصب و رفتارهای کلیشه ای درباره ارزش و رفتار افراد است تا تعقیب روشن اهداف عمومی قانونی.

اگرچه فراتر از این اصول، درجه ای که بر مبنای آن طبقه بندی گروهی به عنوان ناعادلانه تلقی شده و بنابراین محکوم می گردد، به گونه ای گسترده به رفتارهای غالب اجتماعی بستگی دارد. هنگامیکه گروههای مورد نظر تعداد کمی از جمعیت

جامعه را شامل می شوند و دارای خصوصیات فیزیکی یا روش زندگی متفاوت هستند که دیگران آنها را عجیب و فاقد جذابیت می یابند، برای مدتهای طولانی از طرف دولت بر پیشانی آنها مهر عدم قابلیت زده شده، یا باورها و اعمال مذهبی یا سیاسی غیر فراگیر را قبول دارند یا اجرا می کنند، مقاومت اجتماعی برای تغییر قدرتمند بوده و راه جذب شدن کامل این گروهها در داخل اجتماع غیر قابل عبور به نظر می رسد.

سوء رفتار با اقلیتها و سایر گروهها منحصر به رژیمهای خودکامه نیست که نسبت به قانون احترام کمی داشته یا اصلاً آنرا رعایت نمی کنند. در سالهای ۱۹۶۰ انگلیسی ها با وجود سنت دیرپای خود در تعهد به اصول دموکراسی و عدالت مجبور شدند در رفتار خود نسبت به جمعیتهای غیر سفیدپوست مهاجر تغییر ایجاد کنند. وانگهی مبارزه تاریخی بر علیه برده داری و پیامدهای آن، مسلماً جزو عمیق ترین تحولات قضائی و اجتماعی در تجربه آمریکا بوده است.

حتی هنگامی که یک ملت تصمیم می گیرد به تبعیض بر علیه اقلیت های نژادی یا سایر گروههای محروم پایان دهد، آن موقع باید مسائل مربوط به طریقه مناسب جبران مظالم وارده حل شود. آیا سیاستهای ضد تبعیض نژادی تنها مقامات دولتی را متعهد می سازد؟ یا آنکه این سیاستها باید افراد و سازمانها را نیز دربر گیرد؟ یا آنکه لازم است که اثرات نابرابریهای گذشته جبران شود؟ مثلاً از طریق رفتار ترجیحی نسبت به اعضای گروههای محروم هنگامیکه به دنبال کار هستند یا ارتقاء شغل، پذیرش دانشگاهی یا سایر منافع مطرح است. به طور خلاصه آیا نابرابریهای گذشته امتیازاتی را در آینده باعث می شود؟ اگر چنین است آیا باید این امتیازات محدود به کسانی باشد که عملاً در گذشته مورد تبعیض قرار گرفته اند یا به همه اعضای یک گروه بخصوص گسترش می یابد؟

تبعیض نژادی: یک توهین به جامعه آزاد

ایالات متحده عملاً در طول تاریخ خود مجبور بوده برای حل مسائل مختلف که بر سرنوشت اقلیتها و سایر گروههای محروم تأثیر داشته، با این نوع سوالات رو در رو گردد - سوالاتی از مبارزه دردناک با برده داری و بقایای آن گرفته تا گسترش ملی اصول برابری جنسی و سایر صورتهای دیگر تبعیض غیر نژادی، تا کوشش هایی در جهت تعیین و تضمین یک زمینه رقابتی مساوی برای آمریکائی های معلول، تا کوششهای اخیر که جهت گیریهای جنسی و سایر حقوقهای مربوط به زندگی خصوصی تحت حفاظتهای قانونی را دربر می گیرد.

چندین زمینه اساسی دیگر بر هر کدام از این جنبشها تأثیر داشته اند. اول این نظریه است که بعضی از انواع تبعیض نسبت به مفهوم یک جامعه باز و آزاد، توهین محسوب می شوند. پرزیدنت جان اف کندی در نطق ۱۹۶۳ خود خطاب به ملت، این اصل را با فصاحت مورد بررسی قرار داد. این نطق به دنبال دستور دادگاه مبنی بر عدم جداسازی نژادی در دانشگاه آلاباما در پی مخالفت فرماندار جدائی طلب آلاباما، جرج والاس ایراد شده است. آن شب رئیس جمهور اظهار داشت: «امیدوارم هر آمریکائی بدون توجه به محل زندگی خود لحظه ای مکث کند و وجدان خود را در این باره و درباره حوادث مربوط به آن بررسی کند. این کشور توسط مردان برخاسته از بسیاری از ملل و زمینه های اجتماعی تشکیل شد. اصول اساسی تشکیل این کشور آن بود که همه انسانها مساوی خلق شده اند و هنگامیکه حقوق یکی از آنها مورد تهدید قرار می گیرد حقوق همه نقصان می یابد.

بعداً در آن تابستان، مارتین لوتر کینگ، برجسته ترین رهبر حقوق مدنی عصر خود، نوع دیگری از تعبیر اصلی جنبش تساوی نژادی را در نطق خود «من در این رویا هستم» که نطقه اوج راهپیمائی حقوق مدنی آن سال در واشنگتن بود بیان داشت. هنگام صحبت در مقابل ۲۰۰/۰۰۰ نفر در برابر بنای یادبود پرزیدنت آبراهام لینکلن، که «اعلامیه رهاسازی» پایان برده داری را امضاء کرده بود، دکتر کینگ بی عدالتی اجتماع را که در آن سیاست عمومی و اعمال خصوصی بر مبنای تصورات کلیشه ای درباره ارزش انسانی است تقبیح کرد. او اظهار داشت: «من در این رویا هستم که چهار فرزند کوچک من روزی در بین ملتی زندگی کنند که نه بر مبنای رنگ پوست خود بلکه بر اساس ذات شخصیت خود مورد قضاوت قرار گیرند.»

سرانجام آنکه جنبشهای حفاظت از اقلیتها و سایر گروههای محروم از طریق ملاحظات عملی تعقیب منافع شخصی برانگیخته شده و مورد حمایت قرار گرفته است. اگر به یک اجتماع اجازه داشته شود که بر علیه یک طبقه مردم تبعیض قائل شود چه عاملی وجود دارد که آن اجتماع را از اعمال سایر تعصبات باز دارد؟ بسیاری از شهروندان ممکن است این نکته

را تشخیص دهند که تبعیض بر علیه اعضاء یک نژاد، دین، اصلیت قومی، یا رفتارها یا جهت گیریهای ناهنجار می تواند به حملاتی به سایر گروهها منجر شود.

مبارزه بر علیه برده داری

ایالات متحده پس از تحت تأثیر قرار گرفتن از این نگرانیها، بتدریج انواع تبعیضات را که ملت دیگر تحمل خواهد کرد گسترش داده و آنها را در حوضه های قضائی، قانونگذاری، و اجرائی و نیز دادگاه افکار عمومی مورد تهاجم قرار داده است. تبعیض علیه برده داری و اثرات آن فرسوده کننده ترین و طولانی ترین مبارزات بوده است. هنگامیکه ملت آمریکا دویستمین سالگرد تصویب قانون اساسی خود را در سالهای ۱۹۸۰ جشن گرفت Thurgood Marshall که در سال ۱۹۶۷ به عنوان اولین و تنها سیاهپوستی که برای خدمت در دادگاه عالی برگزیده شده بود، اظهار داشت که اعضای نژاد او دلائل کمی برای ستودن تصویب قانون اساسی اصلی می یابند. مارشال اظهار داشت که بجای آن سیاه پوستان باید ستایش خود را برای اصلاحیه های سیزدهم، چهاردهم، و پانزدهم قانون اساسی، تحریمهای جنگ داخلی و دوران سازندگی بر برده داری و تبعیض در رأی دادن و سایر حوزه های زندگی ملی حفظ کنند.

با دلیل می توان ثابت کرد که قاضی مارشال در بسیاری از موارد حق داشت، قانون اساسی اصلی ۱۷۸۷ مقرر کرده بود که در تأمین جمعیت هر ایالت و بنابراین تعداد وکلای آن در مجلس نمایندگان یعنی مجلس سفای کنگره ملی هر برده به عنوان سه پنجم یک نفر سرشماری می شود. قانون اساسی همچنین ماده ای را اضافه کرده بود که تصویب هر اصلاحیه یا قانونی را راجع به محدودیت وارد کردن برده گان تا سال ۱۸۰۸ ممنوع می ساخت و برگشت بردگان فراری را به برده داران تضمین می کرد، حتی اگر آنها را فرار کرده بوند به ایالتی گریخته بودند که برده داری بر طبق قانون ممنوع بود. از آن گذشته در آستانه جنگ خونین داخلی که بر سر برده داری و مسائل آن در گرفت، دادگاه عالی در پرونده Dred Scott (علیه) ۱۸۵۷ (اعلام کرد که سیاه پوستان، چه آزاد و چه برده، شهروندان ایالات متحده نیستند، و به همین طریق از حقوقی که قانون اساسی برای شهروندان تضمین کرده برخوردار نمی باشند).

بعد از جنگ داخلی، کنگره یک سری از اصلاحیه هائی را بر قانون اساسی گذراند و ایالات آنرا تصویب کردند که در جهت تضمین حقوق کامل شهروندی برای بردگان آزاد شده در خلال جنگ توسط «اعلامیه رهاسازی» پرزیدنت لینکلن در ۱۸۶۳ بود. ماده اصلی اصلاحیه چهاردهم قانون اساسی که در سال ۱۸۶۸ تصویب شد، اعلام می دارد که: «هیچ ایالتی هیچ قانونی را تصویب یا اجراء نمی کند که هدف از آن کاهش امتیازات یا مصونیتهای شهروندان ایالات متحده است و نیز هیچ ایالتی هیچ فردی را بدون طی مراحل قانونی از زندگی، آزادی، یا مال محروم نخواهد کرد، و نیز هیچ شخصی را در حوزه قضائی خود از برخوردار شدن مساوی از حفاظت قوانین محروم نخواهد کرد.»

تصویب و اجرای اولیه این اصلاحیه های دوره بازسازی تنها پایانی ناکامل و موقت برای تبعیض بر علیه اقلیتها در ایالات متحده بود. کنگره بر طبق قدرت قانونی خود برای به اجراء درآوردن مواد اصلاحیه ها، تعدادی از قوانین حقوق مدنی مهم را تصویب کرد. برای مثال قانون حقوق مدنی ۱۸۷۵ جداسازی یا تبعیض نژادی را در وسائل نقلیه عمومی، هتلها، و تأثیرها قدغن می ساخت. اما حتی خود کنگره که اصلاحیه چهاردهم را تصویب کرده بود جداسازی نژادی را در مدارس و اشنگتن دی سی یعنی پایتخت مجاز می شمرد. از آن گذشته بتدریج که شور و هیجان ملی برای بازسازی در طی سالهای ۱۸۷۰ و ۱۸۸۰ فرو نشست، دادگاه عالی بندرت این قوانین حقوق مدنی مصوبه کنگره را بعنوان مغایرت با قانون اساسی تعبیر یا رد کرده بود.

پیدایش و محو قوانین جدائی نژادی

دادگاه عالی دوران پس از بازسازی نیز بر قوانین جدائی مهر تأیید زد. در پرونده Plessy (بر علیه) ۱۸۹۶، دادگاه عالی اختیار ایالات به برقراری جدائی نژادی در واگنهای راه آهن و سایر مکانهای عمومی و خصوصی را تا زمانی که تسهیلات ارائه شده «مساوی» بود مجاز می شمرد. اکثریت اعضای دادگاه به این نتیجه رسید که قوانین جداسازی نژادی سیاهان و سفید پوستان را به یکسان تحت تأثیر قرار می داد و هیچ حقارتی نسبت به هیچ کدام از نژادها اعمال نمی کرد. یک ایالت نیز می توانست بطور منطقی تصمیم بگیرد که چنین قوانینی برای افزایش آرامش و نظم عمومی ضروری هستند.

تنها یک نفر قاضی عالی بنام John Marshall Harlan که یک برده دار سابق از ایالت کنتاکی بود با این امر مخالف بود. هارلن این تصور اکثریت دادگاه را که قوانین جدائی نژادی اکثریت سفید و بردگان سابق را بطور مساوی مورد رفتار قرار می داد مورد تمسخر قرار داد و اظهار داشت که بنظر او طبق اصلحیه های دوران بازسازی، «قانون اساسی ما کوررنگی دارد و نه طبقاتی را بین شهروندان می شناسد و نه تحمل می کند. بر طبق حقوق مدنی همه شهروندان در مقابل قانون برابرند».

هارلن پیش بینی کرد که همدستی دادگاه عالی در اجازه دادن به ایالات در نگاهداری سیاهان در یک وضعیت شبه برده داری «به مرور زمان همانقدر مهلک خواهد بود که تصمیمات این نهاد در پرونده» Dred Scott.

به مدت نیم قرن پس از Plessy ، وضعیت «جدا اما مساوی» قانون مملکت بود و تنها پس از صورتهای رسوا کننده ای از تبعیض نژادی گاهی در دادگاهها با شکست روبرو می شد. اگرچه در دهه ۱۹۳۰ و ۱۹۴۰، دادگاه عالی نگاه انتقاد آمیزتری بر قوانین جدائی نژادی و سایر فورمهای تبعیض نژادی انداخت. در پرونده ایالات متحده بر علیه محصولات شرکت کارولین (۱۹۳۸) تبصره معروف چهارم قاضی عالی Harlan Fiske Stone در قوانینی که بالقوه می بایستی هدف بررسی دقیق قضائی قرار گیرد، از جمله آنهایی را دانست که «تعصب بر علیه جداسازی و منزوی ساختن اقلیت ها» را شامل می شوند. اگرچه دادگاه عالی ضرورتهای نظامی را در تأیید مصوبه های دوران جنگ دوم جهانی بر علیه آمریکائیان ژاپنی الاصل ضروری دانست قاضی عالی Hugo L. Black تصویب اکثریت دادگاه را برای «همه محدودیتهای قانونی که حقوق مدنی یک گروه نژادی را که بلافاصله مورد سوء ظن قرار می گیرند» مورد تأکید قرار داد. دادگاه در برجسته ترین احکام دوران خود بتدریج جداسازی در سطوح عالی و تخصصی آموزشی را مورد هجوم قرار داد. پرونده Sweatt (علیه) ۱۹۵۰ Painter (نه فقط به این نتیجه رسید که یک قانون جدید دانشکده حقوق ایالتی برای سیاهان پائین تر و ناقص تر از آنهایی بود که برای دانشکده حقوق تماماً سفید دانشگاه تگزاس در نظر گرفته شده، بلکه همچنین مقرر ساخت که در تأمین این مطلب که آیا دانشکده های از نظر نژادی جدا شده دارای تسهیلات مساوی هستند، دادگاههای محاکماتی باید عوامل غیر ملموس و نیز ملموس را به حساب بیاورند «کیفیهائی (از قبیل شهرت مدرسه یا دانشکده) که عملاً قابل سنجش نیستند اما باعث پیشرفت در دانشکده حقوق می شوند».

بدنبال احساس قدرت از برخورد تند دادگاه و تعبیر آن از دکتترین جدا اما مساوی در این پرونده، Thurgood Marshall یکی از حقوقدانان اتحادیه ملی برای پیشرفت رنگین پوستان (NAACP) و سایر وکلای حقوق مدنی بدین نتیجه رسیدند که زمان برای به مبارزه طلبیدن خود این دکتترین، بخصوص این تصور آن که تسهیلات جداسازی شده می تواند مساوی باشد فرا نرسیده است. بدنبال طرح دعوی فراوان، دادگاه عالی در ۱۷ مه ۱۹۵۴ این نقطه نظر را پذیرفت. قاضی کل Earl Warren در محاکمه براون علیه هیئت آموزشی و پرونده های متعاقب آن با رأی یکپارچه دادگاه تصمیم خود را بدین شرح اعلام کرد که حضور در مدارس که طبق قانون جداسازی نژادی در آنها صورت می گیرد در کودکان اقلیت سیاه پوست باعث ایجاد عقده حقارت شده و به نحو زننده ای قابلیت یادگیری آنها را تحت تأثیر قرار می دهد. بنابراین تعلیم در این مدارس هرگز نمی تواند مساوی بوده و با مقررات اصلحیه چهاردهم که «حفاظت مساوی» را تضمین می کند همخوانی داشته باشد. در یک حکم دیگر که آن نیز به اتفاق آراء صادر شد یعنی حکم براون ۲، سال بعد قاضی عالی وارن دادگاههای پائین تر و مدارس را موظف ساخت که «با سرعت عمدی تمام» قوانین مربوط به محو جدائی نژادی را در مدارس عمومی دنبال کنند.

قبل از بازنشستگی قاضی عالی وارن در ۱۹۶۹، دادگاه عالی و دادگاههای پائین تر به جدائی نژادی در بسیاری از زمینه های زندگی ملی نیز هجوم برده بودند از جمله قانون ایالتی ویرجینیا که ازدواج بین نژادهای مختلف را ممنوع می ساخت. تحت ریاست قضات عالی وارن برگر (۱۹۶۹-۸۶) و William H. Rehnquist (۱۹۸۶) (دادگاه عالی اختیارات ترمیمی وسیعی را برای قضات در پرونده های جداسازی نژادی مدارس قائل شده از جمله احکام دادگاه مربوط به سوار کردن دانش آموزان و، اعمال سهمیه هائی برای دانش آموزان و کارمندان. اگرچه قضاوت خط مشخصی بین جداسازی رسمی و جداسازی بالفعل (که تنها ناشی از خصوصیات خانه سازی جداگانه ناشی می شود) رسم کرده اند، این نکته را خاطر نشان ساخته اند که صورت اخیر از نظر قانون اساسی ممنوع نیست. همچنین اکثریت این قضات به دادگاههای محاکماتی دستور داده اند هنگامیکه اجابت کافی در مورد تبدیل سیستم مدارس دوگانه به یک سیستم واحد انجام شد احکام عدم جداسازی خود را حذف کنند. سرانجام آنکه دادگاه عالی همچنین دامنه تضمین «حفاظت مساوی» اصلحیه چهاردهم را به سیاستهای محدود کرده که دارای ذات تبعیض آمیز هستند، نه آنکه صرفاً دارای یک اثر نابرابر نژادی باشند.

در حالیکه سیستم دادگاهی ایالات متحده از طرق بسیاری پیشگام تأمین برابری نژادی است، کاخ سفید و کنگره نیز حفاظت های قابل توجهی بر علیه این تبعیض ها بوجود آورده اند. پس از تنفر ملی در مورد برخوردهای خشونت آمیز بین پلیس و راه پیمایان حقوق مدنی در بیرمنگهام آلاباما، هیئت اجرایی کنتاکی قوانین حقوق مدنی گسترده ای را پیشنهاد کرد که بدنبال سوء قصد به پرزیدنت جان اف کندی در سال ۱۹۶۳، توسط پرزیدنت لیندون بی جانسون به کنگره تسلیم شد. قانون آزادی های مدنی ۱۹۶۴ که بنا به اختیار کنگره در مورد وضع مقررات برای تجارت بین ایالات و به اجرا در آوردن مواد اصلاحیه چهاردهم به تصویب رسید، تبعیض نژادی و سایر انواع تبعیض را در مکان های عمومی، استخدام و سایر برنامه هایی که از طرف دولت فدرال تأمین مالی می شدند ممنوع ساخت. بکارگیری آخرین ماده این قانون از هر حکم دادگاه دیگری به پایان دادن جداسازی مدارس عمومی سرعت بیشتری بخشید.

بدنبال پیدایش خشونت بر علیه حق رأی راه پیمایان آلاباما، کنگره ابتدا قانون ۱۹۶۵ حق رأی را تصویب کرد که آزمایش سواد و سایر آزمایشات رأی دهندگان را در ایالاتی که دارای تاریخچه تبعیض در ثبت نام رأی دهندگان بودند ممنوع می ساخت و آنها را موظف می ساخت قبل از تصویب قوانین جدید انتخاباتی، «گواهی قبلی» مقامات فدرال را کسب کنند. وضع قانون ۱۹۶۵ منجر به افزایش عظیم تعداد شرکت کنندگان سیاهپوست در ایالات جنوبی و کاهش متقابل استفاده از جاذبه های نژاد پرستانه در حوزه های سیاسی شد. از آن گذشته از طریق قانون خانه سازی عادلانه مصوب ۱۹۶۸ کنگره حرکت خود را به سوی حذف تبعیض در بیشتر معاملات خانه سازی آغاز کرد.

حقوق همه اقلیتها

البته سیاهان تنها هدف تبعیض در ایالات متحده نبوده اند. تاریخچه رفتار این ملت با سرخپوستان به همان اندازه قابل تأسف بوده است، برای سالهای متمادی کنگره و دادگاهها از گسترش نواحی غربی به قیمت حقوق مالکیت سرخپوستان پشتیبانی میکردند و زمینهای آنها را مصادره کرده و آنها را اغلب در شرایط و زندگی فقیرانه در مناطق مخصوص به خود منزوی می ساختند.

اما سرخپوستان نیز سرانجام دارای حق شهروندی و حق رأی شدند. از آن گذشته از آغاز دهه ۱۹۶۰ گروههای حقوق مدنی سرخپوستان بسیج شده و پیروزیهای مهمی را در رابطه با حقوق شکار، ماهیگیری، و مالکیت زمین از جمله حفاظت از قبرستان ها و سایر مکانهای مقدس خود بدست آوردند. گرچه در یک پرونده مهم در ۱۹۹۰، دادگاه عالی از گسترش حفاظت واقعی نسبت به مراسم عبادی بعضی از قبائل که از یک نوع کاکتوس استفاده میکردند خودداری کرد و اعلام داشت که اعمال مذهبی بایستی با قوانین جزائی که از نظر مذهبی بیطرف است، از جمله مقررات مربوط به مواد مخدر هماهنگی داشته باشند.

جمعیت های گوناگون «اسپانیایی – آمریکائی» (یا کسانی که اصل آنها از آمریکای مرکزی و جنوبی است) در جریان جذب شدن به زندگی آمریکائی نیز دارای مشکلات مشابه بوده اند. موانع زبانی و نگرانی های ملی در مورد مهاجرت غیر قانونی، بخصوص از جانب مکزیکی، این افراد را در جریان استخدام، یافتن مسکن و آموزش مورد تبعیض قرار داده، وانگهی اسپانیائی هدف اصلی تهاجم جنبشی بوده که می خواسته انگلیسی را زبان رسمی کشور قرار دهد، اما آنها نیز، مانند سایر گروههای اقلیت ایالات متحده در سالهای اخیر پیشرفت هایی داشته اند. در ۱۹۸۲ دادگاه عالی سیاست تگزاس را که کودکان فاقد مدرک خانواده های مهاجر غیر قانونی را از آموزش رایگان در مدارس عمومی محروم می ساخت باطل اعلام کرد و بر اهمیت آموزش بر پرورش آینده کودک تأکید نمود.

زنان آمریکا نیز در حالیکه از نظر تعداد جمعیت کشور اقلیت محسوب نمی شوند، مانند بسیاری از کشورها از نظر سنتی بر مبنای تصورات مربوط به جنسیت دچار انواع محدودیت هایی بودند. قبل از تصویب اصلاحیه نوزدهم قانون اساسی ایالات متحده در ۱۹۲۰ دادگاهها مرتباً قوانین ایالتی را در مورد منع حق رأی زنان تأیید می کردند. تعدادی از تصمیمات اولیه، قوانین مربوط به منع زنان از ورود به مشاغل قضائی، پزشکی و بعضی حرفه های خاص دیگر را تأیید می کرد. در حقیقت تا زمانی دراز یعنی ۱۹۶۱ دادگاه عالی یک قانون فلوریدا را که زنان را از حضور در هیئت منصفه منع می کرد مگر آنکه خود صریحاً بدین کار اظهار تمایل کنند، تأیید می کرد. اگرچه جنسیت، بعنوان پایه ای برای توزیع منافع و تحمیل بارهای دولت، چندان نامربوط تر از نژاد بنظر نمی رسد. مانند سیاهپوستان، زنان نیز بمدت طولانی و بطور سیستماتیک از جریانات سیاسی خارج بودند و بنابراین فرصت اعمال کنترل بر سرنوشت خود را نداشتند.

بر مبنای این ملاحظات، کنگره جنسیت را نیز از جمله انواع صورتهای تبعیض در استخدام قرار داد که تحت پوشش قانون حقوق مدنی ۱۹۶۴ قرار می گرفت. عنوان نهم اصلحیه های آموزشی ۱۹۷۲ مدارس را در صورتی که علیه زنان دانش آموز تبعیض روا دارند از دریافت کمک های مالی فدرال محروم ساخت. تحت فشار سازمان ملی زنان (NOW) و سایر گروهها در همان سال، کنگره به قانونگذاران ایالتی پیشنهاد کرد که اصلحیه حقوق مساوی (ERA) را بصورت «مطابق قانون تساوی حقوق توسط ایالات متحده یا هر ایالتی بدلیل جنسیت نباید انکار یا محدود گردد» تصویب کنند و نیز در مورد نیروهای اجرایی با کنگره مشورت کنند. سرانجام ERE نتوانست از تصویب تعداد مقرر ایالات بگذرد و دادگاه عالی عموماً از مساوی دانستن طبقه بندی از حیث جنسیت خودداری کرده است. اگرچه در ۱۹۷۱ دادگاه عالی یک قانون تبعیض بر مبنای جنسیت را بر مبنای زمینه «حفاظت مساوی» برای اولین بار رد کرد و چند سال بعد اکثریت اعضاء دادگاه عالی تصمیم گرفتند که قوانین بر مبنای جنسیت «ایجاد شبهه» می کنند و تنها هنگامی تأیید می شوند که عملاً مربوط به منافع مهم دولت باشند. از آنجائیکه تنها زنان می توانند حامله شوند حق بحث انگیز سقط جنین که در سال ۱۹۷۳ در پرونده Roe بر علیه Wade به رسمیت شناخته شد نیز توسط بسیاری از زنان یک زمینه حفاظتی برای تبعیض بر مبنای جنسیت و نیز یک تضمین برای زندگی خصوصی افراد شناخته می شود.

ایالات متحده معمولاً تمایلی نداشته که تبعیض بر مبنای جهت گیری تمایلات جنسی را ممنوع کند یا حق رضایت افراد بالغ را در وارد شدن به روابط جنسی همجنس گرایانه به رسمیت بشناسد. تعدادی از شهرها، بخشها، و ایالات رجحان جنسی را از جمله انواع طبقه بندی قرار داده و معدودی تا آنجا پیش رفته اند که ازدواج مردان هم جنس باز را به رسمیت شناخته اند. در محاکمه Romer علیه Evans (۱۹۹۶) (اکثریت شش – سه دادگاه عالی یک اصلحیه قانون اساسی ایالتی را که همه مقررات فعلی و آینده مربوط به محافظت اشخاص بر مبنای ترجیحات جنسی را ممنوع می ساخت را بر مبنای محافظت مساوی در برابر قانون باطل ساخت. اگرچه دادگاه عالی از اعلام همجنس بازان به عنوان یک طبقه بخصوص مورد حفاظت خودداری کرد، اما این اصلحیه را بعنوان منظور ایالت برای منتسب کردن همجنس بازان به یک وضعیت مربوط به شهروندان درجه دوم محکوم کرد.

در سال ۱۹۷۱ دادگاه عالی برگز اعلام کرد که بیگانگی – یعنی وضعیت قضائی یک مهاجر غیر قانونی از نظر قانون اساسی مورد تردید است و قول داد که قوانین مربوط به تفاوت قائل شدن بین شهروندان ایالات متحده و غیر شهروندان را تحت بررسی دقیق قضائی قرار دهد. تصمیمات بعدی آن تعدادی از قوانینی را که منافع عمومی را تنها نصیب شهروندان می کردند باطل ساخت. در همان زمان قضات عالی این نکته را روشن کردند که مصوبه های فدرال که بین شهروندان و بیگانگان مقیم آمریکا تفاوت قائل میشوند باید دارای خاصیت تمکین خیلی بیشتری باشند تا آنهاییکه از طرف ایالات تصویب می شوند. آنها همچنین یک استثناء نسبت به موضوع کلی رفتار مساوی با شهروندان و غیر شهروندان را به رسمیت شناخته و تعدادی از مقررات را که استخدام در بخش عمومی را تنها به شهروندان منحصر می کرد تأیید کردند.

با توجه به رابطه عمومی بین بالا رفتن سن و توانائی انجام کار در مشاغل مربوطه، دادگاه عالی از اطلاق طبقه بندی سنی برای استخدام حتی بصورت «تردید آمیز» خودداری کرده است. اگرچه شگفت انگیز نیست که بدلیل افزایش روز افزون نفوذ سیاسی سالمندان کنگره تعدادی از قوانین حفاظتی را بر علیه تبعیضات سنی تصویب کرده است. مثلاً قانون حقوق مدنی ۱۹۴۴ سن را در زمره فورمهای ممنوعه تبعیض بر علیه استخدام قلمداد می کند.

از زمان جنگ دوم جهانی تاکنون، کهنه سربازان و سایر آمریکائیان معلول در کنگره اعمال نفوذ کرده اند تا بر علیه تبعیض بر مبنای معلولیت مورد حفاظت قرار گیرند. در ۱۹۹۰ ائتلافی که خود را متعهد به چنین قوانینی می دانست کنگره را قانع کرد که «قانون آمریکائیان از کار افتاده (ADA)» را تصویب کنند. طبق این قانون یک فرد از کار افتاده کسی است که دچار نارسائی های جسمی یا روحی است که او را «فعالیت های زندگی» بیشتر باز می دارد و قانون تضمین می کند که چنین افرادی به امکان عمومی فرصتهای شغلی، خدمات مخابراتی، دسترسی داشته و در همان حال کارفرمایان و دیگران را موظف می سازد که بعضی از تغییرات لازم را برای تضمین تسهیل هماهنگی با هدفهای این قانون فراهم سازد. قانون ADA در جهت کاهش موانع افراد معلول و ناتوان برای دستیابی به اشتغال، آموزش، و سایر زمینه ها دستاوردهای زیادی داشته است. اگرچه تعدادی از مقررات دادگاه عالی قوانین آنرا به دقت تفسیر کرده است. برای مثال در جریان رسیدگی به پرونده در سال ۱۹۹۹ قضات عالی به این نتیجه رسیدند که قانون ADA یک خط هوایی را مجبور نمی کند که خلبانان نزدیک بین استخدام کند اگرچه رفع این نقیصه برای اشخاص متقاضی قابل تصحیح باشد.

دادگاه های عالی برگر و Rehnquist با مسائلی در رابطه با تبعیض روبرو بوده اند که دادگاه عالی وارن با آن مواجه نبوده است - مجادله آزار دهنده بر سر «اقدام مثبت» یا اقدام بر علیه تبعیض در کوششی برای ترمیم اثرات جهت گیری های یک طرفه بر علیه اقلیتهای نژادی و زنان در حوزه استخدام و آموزش عالی، سازمانهای دولتی و دانشگاهها از دهه ۱۹۶۰ برنامه هایی را به اجرا گذاشته اند که به درجات مختلف برای پذیرش، استخدام، و ارتقاء اقلیتها و زنان ارجحیت قائل می شود. حامیان این برنامه ها به این عنوان که این اقدامات برای تضمین رفتار عادلانه با اعضاء گروههایی که عملاً هدف تبعیض قائل شده اند و تسریع در ایجاد یک جامعه واقعا مختلط، حالت موقت دارد با آنها مخالفت کرده اند. از آن گذشته مدافعان «اقدام مثبت» تأکید می کنند که هنگامیکه سفیدپوستان، به اصطلاح قربانیان این برنامه ها اتهام «تبعیض معکوس» را طرح می کنند این گروه تشکیل شده به سختی با سیاهپوستان و سایر گروههایی که برای مدتهای طولانی هدف سوء رفتار بر مبنای نژاد و رنگ آنها بوده اند قابل مقایسه اند که اکنون مستحق دریافت حفاظت قضائی ویژه باشند. علاوه بر این استدلال که برنامه های اقدام مثبت شامل «تبعیض معکوس» است که مخالف قانون اساسی می باشد، منتقدان خاطرنشان می سازند که اقدام مثبت برخلاف مفهوم «کوررنگی» قانون اساسی است و این کار تخطی از اصول پیشرفت بر مبنای شایستگی است، کینه جوئیهای نژادی را تشدید کرده، و شاید در کسانیکه دریافت می کنند احساس حقارت بوجود می آورد.

عکس العمل دادگاه عالی نسبت به شکایاتی که با برنامه های اقدام مثبت درگیر می شوند دوگانه بوده است. در اولین پرونده مهم خود شوراهای دانشگاه کالیفرنیا علیه (Bakke ۱۹۷۸) دادگاه عالی با این سهمیه بندی که طبق آن از هر صد پذیرش سال اول دانشکده پزشکی ایالتی، شانزده پذیرش برای متقاضیان اقلیت کنار گذاشته شده بود مواجه شد. قاضی عالی لوئیس پاول، که عقیده اصلی را در مورد این پرونده بیان داشت نقش واقعا محوری در تصمیم دادگاه عالی بازی کرد. پاول که از جانب خود و چهار قاضی عالی دیگر صحبت می کرد سهمیه بندی را باطل اعلام کرد. قاضی عالی نتیجه گیری کرد که همه طبقه بندیهای نژادی باید در معرض بررسیهای موشکافانه قضائی قرار گیرد، بدون توجه به آنکه چه نژادی مورد نظر بوده است، و هیچ منفعت الزام آوری نمی تواند از سیاست پذیرش تنها بر مبنای نژاد حمایت کند. گرچه پاول و چهار قاضی عالی دیگر اعلام کرده اند که منافع یک ایالت در تضمین تفاوتهای دانشجویی خود به تنهایی آنقدر نیرومند است که ملاحظات مربوط به نژاد را همراه با سایر عوامل در تصمیم گیری های مربوط به پذیرش توجیه نماید. در پرونده کارگران فولادسازی بر علیه Weber که یک سال بعد درباره آن تصمیم گیری شد اکثریت قضات دادگاه عالی تصمیم مشترک کمپانی و اتحادیه های کارگری آن را برای اختصاص دادن ۵۰ درصد بعضی مشاغل به اقلیتها تا زمانیکه درصد آن کارگران به درصد نسبت جمعیت آن اقلیت در نیروی کار آن ناحیه برسد را مورد تأیید قرارداد Brian Weber. کارگر سفیدپوستی که با سهمیه بندی شرکت به مبارزه برخاسته بود عمدتاً چنین استدلال می کرد که این کار تخلف از قوانین حقوق مدنی سال ۱۹۶۴ است که ضدیت با تبعیض در محیط کار را الزامی می سازد اگرچه اکثریت اعضاء دادگاه که به این نتیجه رسیدند که منظور از قانونگذار پنهان کردن تصمیم داوطلبانه شرکت برای اعمال سهمیه بندیهای نژادی نیست که از طریق آن اثرات استخدامی تبعیض آمیز گذشته در یک منطقه تصحیح شود.

برای متوازن ساختن تصمیمات اتخاذ شده در دوره تصدی قاضی عالی برگر، دادگاه یک سری از اقدامات مربوط به اقدام مثبت را با تأیید کرد و یا از اعتبار ساقط کرد. در پرونده Fullilove علیه Klutznick ۱۹۸۰ در مورد تأیید تصمیمی راجع به یک قانون کنگره که درصدی از منابع مالی نیروی کار فدرال را به مشاغل اقلیتها اختصاص می داد، قضات عالی این نکته را روشن کردند که چنین برنامه های اقدام مثبت فدرال مستحق آن هستند که نسبت به قوانین ایالتی و محلی از تمکین قضائی بیشتری برخوردار باشند. تحت سرپرستی قاضی کل Rehnquist، قضات عالی ابتدا این وضعیت را در دادگاه عالی برگر پذیرفتند. اما در پرونده شرکت ساختمانی Adarand علیه Pena، اکثریت قضات به این نتیجه رسیدند که ترتیبات فدرال و ایالتی هر دو باید بطور مساوی مورد بررسی دقیق قضائی قرار گیرد.

مخالفتهای اخیر دادگاه عالی با اقدام مثبت به جریانات انتخاباتی نیز کشیده شده است. در پرونده Shaw علیه Hunt ۱۹۹۶) و سایر احکام، دادگاه عالی به رأی دهندگان سفیدپوست اجازه داد که مناطق کنگره ای به اصطلاح اکثریت - اقلیت که از آن اعضاء مجلس نمایندگان ایالت متحده انتخاب می شوند را مورد چالش قرار دهند. بر اثر فشار وزارت دادگستری بدنبال آمارگیری ملی سال ۱۹۹۰ چندین ایالت مناطقی بوجود آورده بودند که در سیاه پوستان یا افرادی که اصل آنها از کشورهای آمریکای مرکزی و جنوبی بود دارای اکثریت بودند. در این مناطق، کاندیداهای اقلیت از شانس بهتری برای انتخاب شدن به نمایندگی کنگره برخوردارند. از یک نظر، دادگاه عالی نسبت به این مناطق مخصوص با تأیید اصلاحیه های سال ۱۹۸۲ به

قانون حق رأی سال ۱۹۶۵ نظر مساعدی داشته است. این اصلحیه ها بر این مینا هستند که قوانین انتخاباتی ایالتی نه تنها هنگامی از اعتبار ساقط هستند که دارای ذات تبعیض آمیز باشند، بلکه اگر این فرصت را تا حدی از رأی دهندگان اقلیت بگیرند که کاندیداهای مورد نظر خود را انتخاب کنند باز هم بی اعتبارند. اما اکثریت ناچیزی از دادگاه عالی به این نتیجه رسیده که مناطق دارای اکثریت، اقلیت، در صورتی مطابق با قانون اساسی نیستند که محدوده آن عمداً طوری مشخص شده باشد که یک گروه نژادی در آن نفوذ قاطع داشته و انتخاب یک کاندیدای اقلیت مسلم باشد.

عقیده به تساوی افراد

از طریق تصمیمات قضائی، قوانین کنگره، تصمیمات اجرائی، و تغییر رفتار عمومی، جامعه آمریکا بطور مداوم در جهت شناسائی حقوق اقلیتها به صورت قانونی رشد کرده است. ایالات متحده عموماً آن نابرابریهای رسوائی که سیاه پوستان و سایر گروههای از نظر تاریخی محروم مجبور بودند برای مدت‌های طولانی تحمل کنند را از خود دور ساخته است. ما بسیار به روزی نزدیک تر شده ایم که پرواک صدای قضای عالی Harlan در ابراز اختلاف عقیده خود در تصمیم مربوط به Plessy در سال ۱۸۹۶ در گوش ما طنین بیاندازد و آنرا عملاً بعنوان یک حقیقت تلقی کنیم: «از نظر قانون اساسی، و از دید قانون در این کشور هیچ طبقه ای از شهروندان وجود ندارد که برتر، غالب، و فرمانروا باشد. اینجا طبقه اجتماعی وجود ندارد».

مبارزه برای پایان دادن به تبعیض علیه اقلیتها در ایالات متحده عمدتاً در محاکم قضائی و کنگره و مجالس قانونگذاری ایالتی صورت گرفته است. این کوششها به دودلیل به موفقیت نائل شده اند. یکی حکومت قانون است و باور به اطاعت از آن توسط مردم آمریکا و حتی اگر افراد یا گروههایی با نتیجه گیری دادگاهها یا مجالس قانونگذاری در تأمین این سیاستها موافق نباشند. آنها مقید به اطاعت از این سیاستها هستند. اگر با یک سیاست یا قانون موافق نباشند سعی می کنند قانونگذاران را در این مورد متقاعد کنند و به دادگاه شکایت می برند تا آنکه در خیابانها آشوب بپا کنند.

دومین دلیل آن است که مذهب مدنی آمریکائی همانگونه که در قانون اساسی، اعلامیه استقلال، و سنت دیرپای قانونگذاری و داشتن دادگاهها تجسم یافته بر این باور است که همه افراد بطور مساوی خلق شده اند و مستحق آنند که بطور مساوی تحت حفاظت قانون قرار گیرند. حتی اگر اشخاصی در آمریکا از یک طبقه بخصوصی به دلیل رنگ پوستشان، طرز زندگی، یا زبانیشان، خوششان نیاید، این عقیده همگانی نسبت به مساوات افراد آمریکائیه را وادار می سازد که با تعصبات خود مقابله کنند. این ملت هنوز از سابقه تعصبات خود بر علیه بعضی گروهها رهائی نیافته، بطور علنی خود را متعهد ساخته که سرانجام به همه بقایای تعصبات نژادی و سایر قضاوت‌های تبعیض آمیز پایان دهد.

در حالیکه این دو باور – حاکمیت قانون و تساوی افراد – می تواند ارتباط نزدیکی به تجربه تاریخی ایالات متحده داشته باشد، قاعده کلی در همه جا قابل اجراء است: طبق قانون با همه افراد باید بطور مساوی رفتار شود و گر نه ملت به استقبال ناآرامیهای مدنی می رود.

برای مطالعه بیشتر

Charles A. Lofgren, *The Plessy Case* (Oxford, 1987)

Richard F. Kluger, *Simple Justice: The History of Brown v. Board of Education and Black America's Struggle for Equality* (Knopf, 1976)

J. Harvie Wilkinson, III, *From Brown to Bakke* (Oxford, 1979)

Deborah Rhode, *Justice and Gender* (Harvard, 1989)

Andrew Kull, *The Color-Blind Constitution* (Harvard, 1994)

درباره نویسنده:

Tinsley E. Yarbrough استاد ممتاز هنرها و صنایع رشته علوم سیاسی دانشگاه کارولینای شرقی در گیرین ویل کارولینای شمالی است او نویسنده کتاب هائی درباره هیئتهای منصفه از جمله قاضی دادگاه عالی هوگوآل بلک و دو قاضی عالی دیگر (پدربزرگ و نوه) بنام جان مارشال هارلن است. آخرین کتابهای او دادگاه عالی Rehnquist و قانون اساسی (آگسفورد، ۲۰۰۰) و دادگاه عالی برگر: قضات عالی، احکام، و میراث (abc-clio، ۲۰۰۱) است.

کنترل غیر نظامیان بر ارتش

Michael F. Cairo

«حتی هنگامیکه لزوم استفاده از نیروی نظامی وجود دارد، در داخل مملکت،... مردم دانا و جسور پیوسته باید با دیده دقیق و غیور آنرا تحت نظر داشته باشند.»

ساموئل آدامز

قرئت کننده اعلامیه استقلال



ایالات متحده از سال ۱۷۸۹ در جنگهای طولانی نسبتاً کمی درگیر شده است. در نتیجه منافع عمومی آمریکا عمدتاً روی موضوعات داخلی تمرکز یافته، در حالیکه توجه به امور خارجی و دفاع ملی گاه و بیگاه اتفاق افتاده است. بطور کلی، آمارگیری از افکار عمومی نشان می دهد که بیشتر آمریکائیان نسبت به مسائل سیاست خارجی بی تفاوتند و تنها در زمان بحرانهای بین المللی علاقه آنها در این مورد افزایش می یابد. مع الوصف یکی از انگیزه های اصلی در بوجود آوردن ایالات متحده، آنگونه که قانون اساسی بیان می کند، «تأمین دفاع ملی» است. یک سوم هیجده قوه شمرده شده در فصل ۱ بخش ۸ قانون اساسی ایالات متحده با موضوعات نظامی و سیاست خارجی سروکار دارد. تصادفی نیست که بسیاری از موضوعات اولیه نامه های فدرالیست مربوط به مقررت دفاعی ایالات متحده بود.

در بنا کردن این دولت جدید ملی، بنیانگذاران آن اهمیت تأسیس دولتی که بتواند بخوبی از کشور دفاع کند را دریافته بودند. یک ارتش و سیاست خارجی قدرتمند و یکپارچه مستلزم وجود رهبری اجرایی نیرومند بر ارتش بود. در همان زمان این نکته را دریافتند که اگر نیروی نظامی بطرز مناسبی کنترل نشود، ممکن است از آن برای بدست گرفتن کنترل دولت و به خطر انداختن دموکراسی استفاده شود. بنیانگذاران آمریکا بدرستی دچار این ترس بودند که ممکن است از قدرت نظامی سوء استفاده شود، و دلهره آنها بر این مینا بود که قدرت اجرایی فراوان می تواند در طی زمان به دیکتاتوری یا عوام فریبی تنزل یابد. تاریخ به آنها یاد داده بود که این سوء استفاده کم اتفاق نیفتاده بود. بنابراین به این باور رسیده بودند که لازم بود نشان دهند که تحت رهبری قانون اساسی جدید، برای حفاظت از دموکراسی لازم است که ارتش در حیطه قدرت غیر نظامیان باشد. در نامه های فدرالیست شماره ۲۸ الکساندر هامیلتون چنین نوشت:

با احساس آزادی نسبت به همه استدلالهای دیگر در مورد این موضوع، این یک جواب کامل به کسانی است که می گویند لازم است ماده عجولانه تری بر علیه نهادهای نظامی در زمان صلح تصویب شود و آن اینکه تمامی قدرت دولت پیشنهادی در دست نمایندگان مردم قرار می گیرد. این یک امر حیاتی است، و از آن گذشته این تنها ضامن مؤثر برای حقوق و مزایای مردم است که در جامعه مدنی قابل دسترسی است.

بنیان گذاران آمریکا اهمیت یک ارتش دائمی برای حفاظت و دفاع را درک می کردند اما بر این باور بودند که باید مراقبتهای فراوانی در جهت حفظ آزادی و سوء استفاده از قدرت بعمل آید. چنانکه جیمز مدیسون در نامه های فدرالیست شماره ۴۱ چنین توضیح داد:

امنیت در برابر خطر خارجی یکی از ابتدائی ترین مسائل جامعه مدنی است... [اما یک] نیروی دائمی... در همان زمان که یک موضوع لازم است خطرناک نیز می باشد. در کوچکترین مقیاس که بنگریم مزاحمت های خود را ببار می آورد. در مقیاسی وسیع، عواقب آن ممکن است مرگبار باشد. در هر مقیاسی این موضوعی است که حزم و احتیاط راجع به آن قابل ستایش است. یک ملت دانا همه این ملاحظات را با هم در نظر می گیرد. و در همان حال که از روی بی ملاحظگی خود را از هر منبعی که می تواند برای ایمنی او حیاتی باشد محروم نمی کند، همه احتیاطهای لازم برای کاهش لزوم و خطر متوسل

شدن به چیزی که نسبت به آزادیهای او شوم خواهد بود را اعمال خواهد کرد. روشن ترین علامت این احتیاط بر پیشانی قانون اساسی پیشنهادی نقش بسته است. خود اتحادیه، که ضامن پیوستن و امنیت است، هر دستاویزی را مبنی بر اینکه ایجاد ارتش می تواند خطرناک باشد از بین می برد.

بنابراین قانون اساسی مسئولیت تشکیل و نگهداری ارتش – یعنی تأمین بودجه آنرا به کنگره محول می سازد تا از دادن قدرت بیش از حد به ریاست جمهوری جلوگیری کند علاوه بر آن این کنگره است و نه مسئول اجرائی، که دارای قدرت اعلان رسمی جنگ است و بدین طریق از اتخاذ تصمیمات عجولانه و غیر قابل تغییر جلوگیری می شود. اگرچه در همان حال قانون اساسی رئیس جمهور را به عنوان فرمانده کل ارتش زمینی و نیروی دریائی و شبه نظامیان ایالتی ایالات متحده معین می کند و بدین طریق به این مقام قدرت کافی می دهد که در برابر حملات خارجی مقاومت کرده و از این ملت نوپا دفاع کند.

معهدا مانند بسیاری از اصول دیگر قانون اساسی، جزئیات کنترل غیر نظامیان اصلاً در قانون اساسی مشخص نشده است. کنترل غیر نظامی ارتش در سال ۱۷۸۹ بسیار متفاوت از کنترل غیر نظامی امروز بود. در حقیقت بنیان گذاران آمریکا هرگز یک طبقه حرفه ای نظامی را پیش بینی نمی کردند و بنابراین نمی توانستند طبیعت کنترل غیر نظامی امروزی را برآورد کنند. متعاقباً کنترل نظامی بر ارتش در آمریکا بصورت رسم و سنت و نیز صورتی از رعایت قانون اساسی در آمده است.

سنت شهروند – سرباز بودن

خود قانون اساسی درباره ایجاد یک نهاد دائمی نظامی سخنی نمی گوید. بنیان گذاران آمریکا با مفهوم خدمت حرفه ای نظام آشنائی نداشتند. آنها خدمت نظامی در زمان جنگ را افتخار از جانب همه شهروندان می دانستند. در حالیکه جرج واشینگتن برجسته ترین نظامی سیاستمدار بود بسیاری از نمایندگان کنوانسیون قانون اساسی در طول انقلاب آمریکا به درجات نظامی قائل شده بودند. در حقیقت این تصور که بین طبقات غیر نظامی و نظامی تفاوتی هست تقریباً وجود نداشت.

دیدگاه بنیان گذاران این کشور را می توان از ماده ۱، قسمت ۶ قانون اساسی دریافت:

هیچ سناتور یا نماینده ای در طول نمایندگی خود نمی تواند به هیچ مقام غیر نظامی تحت قدرت ایالات متحده دست یابد، که قبلاً بوجود آمده یا حوزه آن در طول این مدت گسترش یافته، و هیچ شخصی که در ایالات متحده دارای یک مقام است در خلال تصدی خود نمی تواند عضو هیچ کدام از مجالس باشد.

این ماده قانونی این موضوع که اعضاء کنگره همچنین می توانند در شعب اجرائی یا قضائی خدمت کنند را رد می کند. این ماده منعکس کننده اصل مهم قانون اساسی است که قدرت را از هم تفکیک می کند، باوری که بر طبق آن هر کدام از شعب دولت باید از همه شاخه های دیگر جدا و مشخص باشند اگرچه در این قانون و هیچ کجای دیگر در قانون اساسی سناتورها یا نمایندگان مجلس از منصوب شدن به مقامات نظامی منع نشده اند. از آنجائیکه بنیان گذاران آمریکا بر این باور بودند که این افراد لایق ترین اعضاء جامعه آمریکا خواهند بود، چنین فرض کردند که بعضی از آنها طبیعتاً در زمانهای بحران به عنوان فرماندهان نظامی نیز خدمت خواهند کرد. در حقیقت انضمام این ماده در قانون اساسی بر مبنای این زمینه مورد پشتیبانی قرار گرفت که پستهای نظامی یک استثناء هستند. بنیان گذاران آمریکا ارتش را به عنوان یک نهاد غیر حرفه ای می شناختند. اساساً ارتش ترکیبی بود از ارتش پایدار یا شهروندان شبه نظامی، و ارتش پایدار تنها هنگامی وجود خارجی داشت. همانطور که Elbridge Gerry، یکی از نمایندگان کنوانسیون قانون اساسی در سال ۱۷۸۷ توضیح داد: «ارتشهای پایدار در زمان صلح با اصول دولتهای جمهوری همخوانی ندارند و برای آزادیهای مردم آزاد خطرناک هستند و عموماً به عوامل مخربی برای تأسیس استبداد تبدیل می شوند.»

بنابراین اصل کنترل غیر نظامی در این ایده متبلور شده که هر شهروند صلاحیتدار مسئول دفاع از مملکت و دفاع از آزادی بوده در صورت لزوم در جنگ شرکت خواهد کرد، با این تصور، همراه با این مفهوم که ارتش باید تجسم اصول آزادی بوده و شرکت شهروندان را در فعالیتهای نظامی تشویق کند، تنها نیروی نظامی که بنظر بنیان گذاران آمریکا مناسب بود یک نیروی شبهه نظامی متشکل از شهروندان بود که اختلاف بین افسران و افراد وظیفه را به حداقل کاهش می داد.

بنابراین بنیان گذاران آمریکا پس از جنگ انقلاب ارتش منظم را کاهش داده و برای دفاع از مرزهای غربی به شبه نظامیان ایالتی متکی بودند. این چشم پوشیها نشان دهنده ترسهای دموکراسی آمریکا از نهادهای ارتشی و عملکرد نظامی است که تا حدی ریشه آن بر می گردد به خاطرات سلطه نظامی انگلیس در طول دوران مستعمراتی. در خلال قرون نوزدهم و بیستم این ترسها در سیاستها و اجتماع آمریکا مجسم می شد. بنابراین ارثیه فرهنگ ریشه دار آمریکا نسبت به احساسات ضد نظامی همراه با انزوای جغرافیائی آن میراث کنترل غیرنظامی بر ارتش را بوجود آورده است.

میراث فرهنگی انگلوساکسون که در آن زمان بر ملت مسلط بود نیز یک دلیل دیگر و کلی تر برای این ناسازگاری با ارتش و نهادهای ارتش، بخصوص در زمان صلح است. عکس العمل دولت انگلیس در دوره کرمول در سالهای دهه ۱۶۴۰ هنگامیکه ارتش انگلیس برای سرکوب مخالفان سیاسی وارد کارزار شد در قرن هیجدهم خاطره زنده ای از خود بجای گذاشته بود. علاوه بر آن یکی از تنشهای عمده ای که منجر به انقلاب آمریکا شد متمرکز کردن لشکریان انگلیسی در خاک آمریکا بدنبال جنگ با فرانسه و سرخپوستان (۱۷۵۴-۶۳) بود. مستعمره نشینان این اعمال خودسرانه را بر مینای آنکه با حقوق خود به عنوان افرادی انگلیسی در مغایرت می دیدند، و بر این مبنا که این اعمال در خود بریتانیای کبیر غیر قابل قبول است، رد می کردند. رفتار هوشیارانه در طول خود انقلاب نیز منعکس می شد. ژنرال جورج واشنگتن برای اینکه از کنگره سراسری اجازه بگیرد ماده ای در تأسیس ارتش تصویب کند مجبور بود که کنگره را مطمئن سازد که او از ارتش برای غصب کردن اختیارات خود استفاده نخواهد کرد. بنابراین حتی در گرماگرم نبرد نیز آمریکائیه نسبت به اختیارات نظامیان بدگمان بودند.

عامل جغرافیائی نیز نقش مهمی در رفتار آمریکائیه نسبت به ارتش بازی می کند. در طول قرن نوزدهم، اقیانوسهای پهناور بعنوان حفاظی برای شمال قاره آمریکا عمل می کرد و همسایگان آمریکا یک تهدید جدی برای آن بشمار نمی آمدند. با انزوای خود، ایالات متحده عملاً مصون از تهدیدهای نظامی مهم از جانب اروپا و آسیا بود. منابع طبیعی سرشار در ایالات متحده نیز عملاً آنرا از سایر نقاط دنیا مستقل ساخته بود.

بنابراین در ابتدای حیات جمهوری چهار فرضیه آنچه را که بیشتر آمریکائیه به عنوان کنترل غیر نظامیان بر ارتش می دیدند در چهارچوب خود قرار می داد. اول آنکه نیروهای عظیم نظامی بعنوان تهدیدی به آزادی نگریسته می شدند و این میراثی بود از تاریخ انگلیس و اشغالگری ارتش آن در دوران مستعمراتی. دوم، نیروهای وسیع نظامی دموکراسی آمریکا را تهدید می کردند. این نظریه مربوط است به ایده آل وجود شهروند - سرباز و ترسهای بوجود آوردن یک طبقه اشرافی یا خودکامه نظامی. سوم نیروهای عظیم نظامی تهدیدی بودند برای شکوفائی اقتصادی. نگهداری ارتشهای بزرگ پایدار بار عظیمی را به اقتصاد نوپای این ملت جدید تحمیل می کرد. و سرانجام، نیروهای بزرگ نظامی صلح را تهدید می کردند. بنیان گذاران آمریکا این تصورات لیبرال را که مسابقات تسلیحاتی به جنگ منجر می شود پذیرفته بودند. بنابراین، کنترل غیر نظامیان بر ارتش از یک سری شرایط تاریخی ناشی شده بود و در طول زمان از طریق سنت رسم و باور در اندیشه سیاسی آمریکائی جای گرفت.

رؤسای جمهوری اولیه به عنوان فرماندهان نظامی

ماده مربوط به فرمانده کل قوا در قانون اساسی اعلام می کند که علاوه بر سایر وظایف خود، «رئیس جمهور فرمانده کل نیروی زمینی و نیروی دریائی ایالات متحده و نیروی شبهه نظامی چندین ایالت برای هنگامی است که این نیروها در ایالات متحده به خدمت نظام فراخوانده می شوند.» این ماده در طول تاریخ ایالات متحده یک اصل اساسی بوده و دعوتی دائمی است برای کنترل غیر نظامیان بر امور نظامی. همان اصلی که به تدوین کنندگان قانون اساسی اجازه داد که امکان آنرا در نظر بگیرند که سناتورها ممکن است در طول جنگ ژنرال شوند به آنها اجازه داد که یک رئیس جمهور غیر نظامی را به عنوان فرمانده کل قوا بشناسند. آنچه که اینجا اهمیتی اساسی دارد آن است که خود رئیس جمهور ایالات متحده در همه فعالیتهای خود مطیع دولت آزاد است و بنابراین کمتر امکان دارد که عموماً توسط فرماندهی خود بر ارتش برای افزایش قدرتهای اجرایی خویش استفاده کند.

آن میزان از قدرتی که بنیان گذاران کشور از رئیس جمهور در اعمال قدرتهای نظامی خود انتظار داشتند می تواند در قصور آنها در محدود ساختن اختیارات شخصی رئیس جمهور برای رهبری سربازان در میدان جنگ مشاهده شود. مقصود و انتظار در آن زمان آن بود که رئیس جمهور می تواند و باید شخصاً فرماندهی ارتش را در میدان جنگ بعهده بگیرد. در

طول قرن نوزدهم رؤسای جمهور در انجام این کار تأخیر نمی کردند. جورج واشنگتن به عنوان اولین رئیس جمهور به روشنی اولین سابقه را در سرکوب «شورش ویسکی» وجود آورد، که یک شورش خشونت آمیز در سال ۱۷۹۹ از جانب کشاورزان پنسیلوانیا بر علیه مالیاتهای غیر مستقیم دولتی بود. اگرچه این شورش کوچک و منحصر به یک منطقه محدود بود، واشنگتن این خشونت را چیزی کمتر از خرابکاری در امور دولتی نمی دانست، واشنگتن اظهار داشت که اگر شورشیان مقهور نشوند، «ممکن است در این کشور با تمامی دولت خداحافظی کنیم.» برای نشان دادن اختیارات فدرال واشنگتن چنان نیروی نظامی فراهم کرد که با تمامی ارتش انقلاب کوس برابری می زد، و شخصاً ارتش را به طرف پنسیلوانیا رهبری کرد.

رؤسای جمهوری اولیه راه واشنگتن را ادامه دادند. پرزیدنت جیمز مدیسون دفاع از پایتخت را در مقابل نیروهای انگلیس در ۱۸۱۴ طرح و سازماندهی کرد، گرچه این کار نتیجه ای دربر نداشت. طول جنگ مکزیکی و آمریکای دهه ۱۸۴۰ پرزیدنت James K. Polk از این اختیارات بعنوان فرمانده کل بدین صورت استفاده کرد که شخصاً ارتش آمریکا را در برابر مکزیکی رهبری می کرد. در حالیکه پولک شخصاً در میدان جنگ فرماندهی نمی کرد، استراتژیهای او مبنای فعالیتهای ارتش بود. در طول قرن نوزدهم، رؤسای جمهور فرماندهی شخصی ارتش را با فرموله کردن استراتژیهای نظامی و شرکت در مسائل منحصر نظامی ادامه دادند. برجسته ترین چهره در اعمال این نوع اختیارات گسترده نظامی پرزیدنت آبراهام لینکلن بود.

لینکلن با شدیدترین و جدی ترین تهدیداتی روبرو بود که تا بحال دموکراسی آمریکا به خود دیده است. در رویارویی با انفصال ایالتهای جنوبی و از هم پاشیده شدن اتحادیه آمریکا، برای حفظ کشور لینکلن از قدرتهای اجرایی خود تا آخرین حد ممکن استفاده کرد. او یک نشست کنگره را از آوریل ۱۸۶۱ به ماه ژوئیه معوق کرد. سپس با تکیه بر قدرت خود به عنوان فرمانده کل، بدون اجازه کنگره نیروهای شبه نظامی را گرد هم آورد و ارتش و نیروی دریایی را وسعت بخشید و سپس داوطلبان را به خدمت فراخواند و بدون تخصیص بودجه از طرف کنگره اموال عمومی را خرج کرد. این ماده را که نمی توان کسی را بدون حکم دادگاه توقیف کرد معوق ساخت و راه دریایی نیروهای کنفدراسیون را با ناوگان خود مسدود کرد. او در ژوئیه به کنگره چنین گفت:

راهی نمانده بود بجز استفاده از قدرت جنگی [قوه اجرایی] دولت، و مقاومت در برابر قدرتی که برای انهدام آن بوجود آمده بود، با استفاده از قدرت حفظ آن... به این اقدامات چه دقیقاً قانونی بودند چه نبودند؛ مبادرت شد که خطرهای نیز دربر داشت، و دلیل آن تصور خواست عمومی و لزوم اقدام عمومی بود، با این اعتماد که آن موقع مثل حالا، کنگره و نه رئیس قوه مجریه صاحب این اختیارات است. اما خود قانون اساسی در این مورد که چه نهاد یا شخصی این قدرت را اعمال می کند ساکت است، و همانطور که این ماده به وضوح برای یک وضع خطرناک فوری وضع شده، نمی توان باور کرد که تدوین کنندگان قانون اساسی این منظور را داشتند که در هر صورتی خطر همچنان ادامه یابد، تا آنکه کنگره تشکیل جلسه دهد؛ همین گرد هم آئی که می توانست توسط شورش از آن جلوگیری شود همانگونه که در این مورد این خیال وجود داشت... با عمیق ترین تأثرات بود که رئیس هیئت اجرایی دریافت که وظیفه اعمال قدرت جنگی بر دوش او است و این وضعیت برای دفاع از دولت به او تحمیل شد.

اما عملاً قدرت لینکلن در اینجا متوقف نشد. در بهار ۱۸۶۲، لینکلن در رهبری ارتشهای اتحادیه شرکت کرد. او شخصاً نقشه عملیاتی را مشخص کرد و حرکت سربازان را از طریق فرامین اجرایی جنگی راهنمایی کرد. با این حال لینکلن آخرین رئیس جمهوری بود که چنین مستقیم در تنظیم جزئیات سیاستهای نظامی درگیر بود.

استفاده لینکلن از قدرت خود به عنوان فرمانده کل قوا کمک کرد که موقعیت رئیس جمهور بعنوان رئیس نیروهای نظامی کشور تثبیت شود. در حقیقت در خلال قرن نوزدهم، مانند قرن هجدهم، خط واضح و مشخصی بین شایستگی سیاسی و نظامی وجود نداشت. بیشتر سیاستمداران قدرت فرماندهی نظامی داشتند و اعمال اختیارات جنگی توسط رئیس جمهور مشکلاتی به بار می آورد زیرا شاید با وجود قدرتهای فراوانی که لینکلن اختیار کرده بود، رؤسای جمهور به محدودیتهای کلی قانون اساسی نسبت به اختیارات خود همچنان احترام می گذاشتند. در طول این مدت، یک سلسله مراتب روشن سیاسی - نظامی سر بر آورد: رئیس جمهور در رأس قرار داشت و همراه وزرای جنگ و نیروی دریایی فرامین مستقیم را به فرماندهان جبهه صادر میکرد. بنابراین مسئولیت های سیاسی و نظامی مخلوط باقی ماند. رئیس جمهور اغلب تجربه قبلی نظامی داشت و ژنرالها در سیاست درگیر می شدند. در پایان قرن نوزدهم و آغاز قرن بیستم، ادامه دادن ترکیب فرمانده

نظامی / رئیس جمهور مشکل تر شده بود. پیشرفت تکنولوژی جدید، تخصص نظامی و ظهور ایالات متحده در صحنه بین المللی رابطه بین سیاستمداران و فرماندهان نظامی را تغییر داده است. هنوز هم اصل پر قدرت قبول کنترل نهاد غیر نظامی که در قرن نوزدهم بوجود آمده در جهت ریشه دار ساختن این سنت عمل کرده و آنرا به قرن بیستم منتقل کرده، گرچه فرم آن تا حدی تغییر کرده است.

تغییر تعادل در قرن بیستم

قرن بیستم با خود جنگ عمده ای را به همراه آورد، هنگامیکه وودرو ویلسون در سال ۱۹۱۲ به عنوان رئیس جمهور انتخاب شد، هدفهای ایالات متحده بطور عمده ای داخلی بودند. هنگامیکه در سال ۱۹۱۴ در اروپا جنگ درگرفت ویلسون بی طرفی را برای ایالات متحده اختیار کرد. اگرچه حملات خصمانه به منافع اقتصادی آمریکا و حقوق بی طرفی آن عاقبت ویلسون را وادار کرد که از کنگره بخواهد بر علیه آلمان اعلان جنگ دهد.

بدنبال جنگ اول جهانی ویلسون در گرفتن تأیید سنا برای معاهده اتحادیه ملل شکست خورد و ایالات متحده را در انزوای خود فرو برد. رؤسای جمهوری بعدی با بی میلی کنگره در دخالت در امور بین المللی مواجه بودند در سالهای ۱۹۳۰- ۱۹۲۹ کنگره یک سری تعرفه های بالا را تصویب کرد که نقطه اوج آن قانون تعرفه Smoot-Hawley بود. منظور از این تعرفه ها حفاظت از اقتصاد آمریکا در برابر دخالتهای خارجی بود و بیش از پیش ایالات متحده را منزوی ساخت. در سالهای ۱۹۳۵، ۱۹۳۶ و ۱۹۳۷، کنگره یک سری قوانین بی طرفی را تصویب کرد که هدف از آن تضمین این مسئله بود که ایالات متحده یکبار دیگر در جنگ اروپایی درگیر نشود.

اوج این انزوا در طول زمامداری فرانکلین روزولت پیش آمد. روزولت که با بحران کساد بزرگ (Great Depression) روبه رو بود از حدود سال ۱۹۳۵ از بی طرفی آمریکا حمایت کرد و بر بحران اولیتهای داخلی بر سیاست خارجی تأکید نمود. تنها در سالهای آخر دهه ۱۹۳۰ بود که روزولت به تدریج اهمیت وارد شدن آمریکا به مسائل اروپا را دریافت. جالب آنکه همان دادگاه عالی محافظه کاری که قصد داشت سیاستهای رفرف اقتصادی «برنامه جدید» روزولت را در حوزه داخلی محدود کند سرانجام نقش ریاست جمهوری را به عنوان بازیگر اصلی در امور خارجی تثبیت کرد و کنترل و خط دهی رئیس جمهور را در ارتش تقویت نمود. در پرونده ایالات متحده علیه شرکت Curtiss-Wright دادگاه عالی یک خط اساسی و مشخص بین قدرتهای ریاست جمهور در امور داخلی و خارجی رسم کرد، و این مسئله را تأکید نمود که رئیس جمهور «تنها ارگان دولت فدرال در زمینه روابط خارجی است و نیروئی که به عنوان مبنا برای اقدام به قانون کنگره نیاز ندارد.» چنین استدلال کرد که ذات اختیارات رئیس جمهور در امور خارجی مشروعیت خود را از قانون اساسی، تاریخ و ضروریات فعلی کسب می کند.

در زمانی که دستگاه اجرایی روزولت با مسائل خارجی درگیر شد و همزمان ابرهای جنگ آسمان اروپا را پوشاند، دنیا تغییرات زیادی یافته بود. اول آنکه انقلاب صنعتی این مسئله را برای هر رئیس جمهور مشکل ساخته بود که بطور کامل در طبیعت و استراتژیهای جنگ دارای تبحر باشند. ثانیاً جنگ دوم یک درگیری جهانی بود. این عوامل با ایده راهنمایی روزیروز ارتش در طول جنگ و پس از آن سازگار نبود. با این وصف امروزه رئیس جمهور و همکاران او از جمله وزیر دفاع، عمدتاً غیر نظامی هستند و بطور کامل کنترل نهاد نظامی کشور را بر عهده دارند. همچنین باید توجه کرد که «قدرت پول» ناشی از قانون اساسی – این حقیقت که کنگره آمریکا تمامی پول ارتش را تأمین می کند – سناتورها و نمایندگان کنگره را قادر می سازد در صورتیکه مایل باشند وقت خود را بر این موضوع گذاشته و نفوذ و کنترل خود را اعمال کنند.

پیدایش جنگ سرد در سال ۱۹۴۵ به معنای پایان کامل گوشه نشینی سنتی آمریکا و وارد ساختن ایالات متحده به رهبری امور جهانی بود. پس از آنکه تعداد بسیاری از سربازان از جنگ دوم جهانی خود بازگشتند، بسیاری از آنها نقشهائی را در پستهای غیر نظامی، دولتی، زندگی دانشگاهی، و مشاغل بعده گرفتند و برای اولین بار روابط زیادی بین خدمات نظامی، شرکتها، آمریکائی، و سایر بخشهای زندگی بوجود آوردند. نیروهای نظامی که قبلاً تا حدی در جامعه آمریکا در انزوا بودند اکنون تا حد بسیار زیادی در جامعه داخل شده بودند. این تغیر به تحولات بسیار مهمی در رفتار عموم و افراد نخبه نسبت به ارتش منجر شد. ترس از ارتش که در قرن نوزدهم همه جا غالب بود عمدتاً جای خود را در دوره جنگ سرد به درک و قدرانی از نقش نیروی نظامی آمریکا در سیاستهای خارجی این کشور داده بود.

ترکیب پیشرفتهای تکنولوژی و ورود آمریکا به امور جهانی مستلزم مؤسسات جدید دولتی برای کنترل، سازماندهی، و ردیابی فعالیتهای نیروها و سازمانهای نظامی شد. قانون امنیت ملی مصوب ۱۹۴۷ و ۱۹۴۹ با تأسیس ستاد مشترک ارتش و وزارت دفاع کنترل متمرکز بیشتری را در این مورد بوجود آورد. دفتر مقام وزیر دفاع که عضوی از کابینه بود و به رئیس جمهور گزارش میداد، بزودی تبدیل به حلقه ارتباطی بین ارتش و فرماندهی غیر نظامی آن شد. قانون تجدید سازمان دفاعی مصوب ۱۹۵۸ قدرت وزیر دفاع را تقویت کرد، و نفوذ پر قدرت رابرت مک نامارا در مدتی که در این شغل بود در سالهای ۱۹۶۰ قدرت و اختیارات مقام وزیر دفاع را استحکام بخشید. نتیجه این اختیارات در شرایط جدید حفظ قدرت ریاست جمهوری در امور نظامی بود. در طول جنگ سرد اختیارات استراتژیک همچنان در دست رئیس جمهور بود. قوه مجریه، از طرف شورای امنیت ملی در کاخ سفید و وزیر دفاع در مسائلی از قبیل سطح نیروها، تهیه و آرایش سلاحها، و استفاده از نیرو اختیارات بسیار مهمی را اعمال می کرد.

ناکامی نیروهای نظامی آمریکا در جنگ ویتنام در جهت رسیدن به اهداف فوری خود منجر به کاهش قدرت و اختیارات نظامیان حرفه ای در برابر اختیارات غیر نظامی شد. یکبار دیگر بسیاری از آمریکائیا اعتماد خود را به راه حلها و انتخاب های نظامی از دست دادند. حتی در خود ارتش نیز احتیاطهای بیشتری برای تعهدات نظامی و بکارگیری نیروی ارتش پیش آمد. از سالهای دهه ۱۹۷۰ بسیاری از رهبران نظامی تمایلی به استفاده از زور نداشته و چنین استدلال می کنند که استفاده محدود از نیروئی نظامی برای مقاصد سیاسی و بدون داشتن هدفی روشن و مشخص به شکست منجر خواهد شد.

این عدم تمایل از دو منبع ریشه می گیرد اول ناکامی در ویتنام که با خود «عارضه» پس از ویتنام را به همراه آورد. رؤسای جمهور، رهبران نظامی، کنگره، و افکار عمومی همگی بدگمانی خود را درباره توانائی قدرت در رسیدن به اهداف آمریکا بیان کرد. دوم، کنگره با قاطعیت بر اختیارات خود بر کنترل رئیس جمهور در استفاده از نیروی نظامی که ایالات متحده را به جنگ ویتنام کشانده بود تأکید کرد. در سال ۱۹۷۳ کنگره قانون اختیارات جنگی را که پرزیدنت نیکسون وتو کرده بود مجدداً تصویب کرد. هدف این قانون محدود ساختن قدرت رئیس جمهور در متعهد ساختن نیروهای نظامی در خارج بدون تصویب کنگره بود. بر طبق این قانون هدف آن عبارت بود از «اجرای منظور تدوین کنندگان قانون اساسی... و تضمین این که قضاوت دسته جمعی کنگره و رئیس جمهور با هم در مورد نیروهای مسلح ایالات متحده [در مورد جنگهای خارجی] قابل اجرا است.» منظور از این قانون جبران افزایش قدرتهای جنگی رئیس جمهور توسط ملزم کردن او به مشورت با کنگره و گزارش به آن، و طرح ریزی عملیات کنگره در جهت محدود کردن قدرت های جنگی رئیس جمهور بود.

با وجود این اقدامات قانون اختیارات جنگی به علت عدم تمایل کنگره به استفاده از آن و ادعاهای رئیس جمهوری که این قانون با قانون اساسی مطابقت ندارد عمدتاً به صورت سمبولیک باقی مانده است. در حقیقت این قانون ممکن است اختیارات رئیس جمهور را با این عنوان که بعد از استفاده از نیروها باید تصویب کنگره را کسب کند افزایش هم داده باشد.

عموماً در طول قرن بیستم کنترل غیر نظامیان بر ارتش، چه از جانب رئیس جمهور و چه کنگره افزایش یافته و بطرز گسترده تری در دولت و جامعه آمریکا نهادینه شده است. افزایش روز افزون سلاحها نیز الزاماً این روند را در جهت فرماندهی و کنترل بیشتر غیر نظامیان بر نیروها و سازمانهای نظامی افزایش داده است.

محدودیتهای توصیه نظامی

همانطور که ایالات متحده بقرن جدید پا میگذارد، محتمل ترین مسئله آن نیست که آیا باید نظامیان حرفه ای نادیده گرفته شوند یا به هر صورتی با کنترل غیر نظامیان مخالفت کنند بلکه مسئله آن است که رهبران سیاسی ممکن است دارای آن خبرگی ناشی از زمینه و تجربه نباشند که با مسائل پیچیده و خطرناک قرن بیست و یکم روبرو شوند. مسئله مهم برای رهبری غیر نظامی کار مؤثر با نظامیان حرفه ای در جهت تضمین این نکته است که رئیس جمهور و همکاران او به نکات فنی دقیق و اطلاعات لازم که مستلزم تصمیم گیری مؤثر است دسترسی داشته باشند.

طبیعت و دامنه نفوذ نظامیان در سیاستهای خارجی و دفاعی آمریکا در طول تاریخ این کشور نوسانهای زیادی داشته است. نفوذ نظامیان بستگی دارد به چند عامل از جمله تصور عموم از تهدیدها و ساختارهای نظامی و نقشهایی که در قانون و سنت بوجود آمده است. ارتش آمریکا به خودی خود وجود یکپارچه ای نیست، بلکه اکنون بهترین راهی که می توان نقش رهبران نظامی را در دموکراسی آمریکا تعریف کرد آنست که بگوئیم نظامیان مشاوران خبره ای هستند همانگونه که ژنرال

Matthew Ridgway فرمانده ارشد آمریکائی در جنگ دوم جهانی و جنگ کره توضیح داده :

مشاور نظامی باید مشورت‌های شایسته و حرفه‌ای خود را بر مبنای جنبه‌های نظامی برنامه‌های مرجوع شده به او ارائه دهد، و این مشورت‌ها باید بر پایه برآوردهای بی‌باکانه، صادقانه، و عملی او از منافع ملی و بدون توجه به سیاست هیئت اجرایی در هر زمان بخصوص باشد. او باید مشورت‌های خود را بر جنبه‌های اساسی نظامی محدود کند.

بطور خلاصه یک افسر حرفه‌ای باید در گرفتن تصمیمات درباره مؤثرترین راه استفاده از نیروها خبره باشد و در موارد دیگر او به غیر نظامیان تسلیم شود بنابراین قانون اساسی ایالات متحده و سنت آمریکا اختیارات ارتش را در نقشهای اجرایی و جهت دهی روندهای سیاسی محدود کرده است.

در حالیکه آمریکا وارد قرن بیست و یکم می‌شود از رهبران نظامی پرسیده نمی‌شود که چه هنگام و چگونه جنگ را شروع کنند. برای آنها سوال بسیار محدودتری مطرح می‌گردد: چگونه ارتش می‌تواند در یک زمان بخصوص و برای بدست آوردن یک هدف استراتژیک به بهترین نحوی مورد استفاده قرار گیرد؟ در سال ۱۹۸۳ رونالد ریگان از ارتش نپرسید که آیا نیروهای ایالات متحده باید وارد گرانداد شوند و موقعیت متزلزل آنجا را تثبیت کنند، بلکه سوال آن بود که چگونه می‌توان این مأموریت را انجام داد. رؤسای جمهور بوش و کلینتون نیز از رهبران نظامی نپرسیدند که آیا باید عراق را از کویت بیرون کرد یا آلبانیایی‌های دارای تبار کوسوو را در برابر صربها حفظ کرد آنها تنها پرسیدند چگونه می‌توان به سرعت و با حداقل تلفات به این اهداف نائل شد. بنابراین رسم، سنت، و اقدامات قانونی با هم ترکیب شده اند تا بطور مؤثر کنترل غیر نظامیان بر امور ارتشی را در سیاستها و جامعه آمریکا اعمال کنند.

تجربه آمریکا می‌تواند درسهای گرانبهایی به کشورهایی بدهد که با دشواریهای مربوط به ظهور یک دموکراسی دست به گریباندند. شاید واضح ترین این چالشها تهدید نظامیان بر قیضه قدرت باشد. دو اصل مهم وجود دارد که کنترل غیر نظامیان را تقویت کند. اول یک دموکراسی نوپا باید سعی کند که پایه‌های قانون اساسی خود را بر مبنای کنترل غیر نظامیان بر ارتش بنا کند. با وجود بعضی از ابهامات قانون اساسی، ایالات متحده قدرت نظامی را بین شاخه‌های قضائی و اجرایی تقسیم می‌کند و هدف از این تقسیم جلوگیری از سوء استفاده از قدرت بوده است. همچنین قانون اساسی به روشنی موقعیت رئیس جمهور را به عنوان یک رهبر محبوب منتخب غیر نظامی و فرمانده کل قوای مسلح مشخص می‌کند. عنصر اساسی در اینجا این است که قدرتهای رئیس جمهور بطور کلی تعریف و محدود شده اند، و کنگره، دادگاههای آمریکا، و هیئتهای منتخبه دارای قدرتهای فراوانی هستند. بنابراین فرماندهی رئیس جمهور بر ارتش به فرماندهی بر بخشهای دیگر منتهی نمی‌شود. وضعیت عمده‌تر غیر نظامی رئیس جمهور در طول تاریخ کشور شکل گرفته است. تنها چهار رئیس جمهور – واشنگتن – جکسون، گرانت، و آیزنهاور – قبل از نائل شدن به مقام ریاست جمهوری دارای مقام نظامی مهمی بوده اند. همه آنها لزوم جدا و مشخص نگهداشتن عملکردهای سیاسی و نظامی را درک می‌کردند. ژنرال دوايت آیزنهاور این اصل را تا آنجا نگاهداشت که در طول جنگ دوم جهانی هنگامیکه فرمانده نیروهای متفقین در اروپا بود از رأی دادن خودداری کرد.

دومین اصل کلیدی ارتش را ملزم می‌سازد که در یک نقش اجرایی، و نه در جهت تعیین سیاست خدمت کند. خودداری آیزنهاور به رأی دادن در خلال مدتی که در ارتش بود نماینده این باور است که تصمیمات نظامی نباید تحت تأثیر تصمیمات سیاسی قرار گیرد. ژنرالها نباید در جریانات تصمیم‌گیری سیاسی درگیر شوند. بجای آن باید مشورت‌های مربوط به استفاده از نیروی نظامی را در راستای رسیدن به هدفهای سیاستگذاران عرضه کنند و تا آنجا که ممکن است در جهت موفقیت اقدامات نظامی بکوشند. این مسئله که آیا انتخاب راه حل نظامی باید دنبال شود یا نه، باید به رهبران سیاسی واگذار گردد. نائل شدن به اصل دوم بسیار مشکل‌تر است تا حفاظت‌های مربوط به قانون اساسی. در حالیکه یک قانون اساسی مدون که به صراحت تقسیم متناسب نیروها را بین رهبران نظامی و سیاسی مشخص می‌کند اولین قدم عالی در این راه است، مسئله اصلی قانع کردن ارتش است که نقش او اطاعت است. مانع عمده بر سر راه کنترل نظامیان بر ارتش اغلب فرهنگی است که به نظامیان فروشکوه فراوانی بخشیده است. مبارزه با این فرهنگ مشکل است اما اگر بنا باشد که ارتش تحت کنترل غیر نظامیان در آید الزام آور می‌باشد. این کار مستلزم زمان و آموزش است. مسلماً اگر رهبری غیر نظامی با آرای عمومی انتخاب شده باشد، مشروعی او در چشم مردم به کنترل ارتش کمک می‌کند. این یک وظیفه مشکل است اما سخت‌تر از ساختن یک دولت سالم و آزاد نیست. باید این مسئله روشن شود که ارتشی که خود را تنها به عنوان یکی از عناصر جامعه

آزاد می شناسد قدرتمندتر خواهد بود نه ضعیف تر و در نتیجه اعمال آن تا حد بیشتری منعکس کننده حاکمیت مردمی است که به آن خدمت می کنند.

برای مطالعه بیشتر

Kenneth C. Allard, Command, Control, and the Common Defense. (Yale University Press, 1990)

Peter Douglas Feaver, Guarding the Guardians: Civilian Control of Nuclear Weapons in the United States. (Cornell University Press, 1992)

Andrew J. Goodpaster, and Samuel P. Huntington, eds. Civil-Military Relations. (American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1977)

Samuel P. Huntington, The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations. (Vintage Books, 1964)

Morris Janowitz, The Professional Soldier. (Free Press, 1980)

Burton M. Sapin and Richard C. Snyder. The Role of the Military in American Foreign Policy. (Doubleday, 1954)

Adam Yarmolinsky, The Military Establishment. (Perennial Library, 1973)

درباره نویسنده:

Michael F. Cairo در سال ۱۹۹۹ دکترای خود را از دانشکده ویرجینیا دریافت کرده است. او در دانشگاه مشترک المنافع ویرجینیا و دانشگاه ایلینوی جنوبی تدریس کرده و فعلاً مشغول تدریس در دانشگاه ویسکانسین – استیونز پوینت است. مواد مورد علاقه و تحقیق او بیشتر درباره سیاست خارجی آمریکا و روند سیاست خارجی است.