

چرخش به سمت الگوی دولت حداکثری «پیامد ناگزیر بحران «کرونا» بر تغییر الگوهای حکمرانی جهانی»

احسان آقامحمد آقایی^۱

چکیده:

انباشته بودن قدرت در دست دولت، با حق بلامنازع حاکمیت مردم در اعمال قدرت و همچنین حق تعیین سرنوشت سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی شهروندان وفق اسناد حقوقی و موازین بین المللی، در مغایرت کامل است. به باور این نوشتار، توجه به حق مشارکت شهروندان و پذیرش حداکثری این حق از سوی دولت‌ها، گذشته از توجیهات نظری، بنا بر ملاحظات واقع‌گرایانه نیز، امری بایسته است. با وصف این، در شرایط کنونی و همه‌گیری ناشی از پدیده کرونا، تغییرات محسوس در نحوه حکمرانی جهانی رخ نموده و دولت‌ها با این توجیه که تحدید حق‌ها به معنای ترجیح حق حیات و زندگی شهروندان بر هر امر دیگری است، به سمت سیاست مبتنی بر محدودیت و ممنوعیت هرگونه مشارکت شهروندان متمایل شده‌اند. بدین منظور در مقاله پیش رو در پی شناسایی دلایل چرخش واضح دولت‌ها و تغییر محسوس در الگوهای حکمرانی جهانی و همچنین تأکید بر این مسئله هستیم که این تغییر نحوه حکمرانی، به ناگزیر و هر چند مقطعی، راه را در مسیر دخالت و هدایت و نظارت‌گری بیشتر دولت می‌گشاید.

کلیدواژه‌ها:

الگوی حکمرانی، بحران کرونا، اولویت حق حیات، تحدید حقوق شهروندان، دولت حداکثری

^۱ استادیار گروه حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران شمال - e.aaghmohammadaghaee@iaui.tnu.ac.ir

مقدمه

وقوع بحران‌های همه گیر در عرصه جهانی، هر چند نادر است ولی تجارب تاریخی معاصر، دست کم از هفت دهه پیش، نشان از امکان تحقق آن دارد. پدیده همه گیر و معضل تازه رخ نموده «کرونا»^۱ نشان از فراگیری و جهانگیری این ویروس در تمام نقاط عالم دارد. از این رو، مواجهه با آن و رصد کردن پیامدهایی که می تواند بر حوزه عمومی و حکمرانی بگذارد، خود حدیثی دیگر است. باید اشاره کرد که وقوع بحران‌های ناشناخته و غافلگیر کننده در هر عرصه‌ای از خرد تا کلان، امری است ناگزیر؛ با وصف این، به نظر می‌رسد که برون رفت از چنین وضعیتی که از قضا در انبوهی از ابهامات و پرسش‌های پاسخ نیافته و حدسیات و امور غیر قطعی قرار گرفته، بیش از هر چیز، به رویکرد نظام سیاسی هر دولت-کشوری بستگی دارد. در حقیقت اینکه نظام سیاسی حاکم و مجموعه نهادهای تصمیم‌گیرنده و هنجار ساز در وهله نخست به شناخت و درک صحیحی از بحران دست یابند و اینکه در گام بعد چه برنامه‌ها و تصمیمات معقول و منطقی و قابل پیاده سازی اتخاذ نمایند، و همچنین اینکه در اجرای خط مشی‌ها و سیاست‌های تدوین شده به چه میزان جدیت و حمیت داشته باشند، می‌تواند تعیین کننده و معرف میزان توفیقاتی باشد که آن نظام سیاسی به آن نائل آمده است. از این رو مقاله پیش رو می‌کوشد تا بر این نکته تأکید نماید که وجود بحران‌ها، هر چند نادر و غیر قابل پیش بینی، از مشخصه‌های اصلی هر نظام سیاسی تلقی می‌شوند و از زمره آن دسته از اموری هستند که درمان آن به شیوه‌های فوری و فوق العاده و با نظارت و اعمال محدودیت و در مواقعی وضع ممنوعیت‌هایی در مسیر حق‌های بنیادین شهروندان صورت می‌گیرد. نوشتار حاضر با طرح این فرض آغاز می‌شود که شهروندان از حق تعیین سرنوشت همه جانبه برخوردار هستند و این حق آن را محق در اداره امور جامعه می‌دارد و بر این بنیاد، الگوهای حکمرانی مبتنی بر محوریت شهروندان بازشناسی و معرفی می‌شوند. پس از آن این پرسش به میان می‌آید که در صورت وقوع شرایط فوق العاده، اضطراری یا استثنایی، آیا الگوهای حکمرانی به همان صورتی که در شرایط عادی و متعارف وجود داشتند، باقی خواهند ماند یا تغییر چهره داده و دچار چرخش ناگزیر خواهند شد. در پاسخ به این پرسش چنین به نظر می‌رسد که اقتضای شرایط خاص و اضطراری آن باشد که دولت‌ها با فاصله گرفتن از الگوهای پیشین، به سمت اتخاذ الگوی حکمرانی متناسب با شرایط واقع شده متمایل شوند.

گفتار اول- الگوهای حکمرانی مبتنی بر عاملیت شهروندان

در مقام شناسایی نظام‌های سیاسی که مبتنی بر خواست و اراده شهروندان باشند، الگوهای «دموکراسی مستقیم» و «دموکراسی غیرمستقیم»، به عنوان الگوهایی رسمی و دیرینه، دانسته می‌شوند. با وجود این، در نظریه‌های نوین مردم سالاری، سعی بر آن است تا با حفظ شیوه‌های سنتی الگوی دموکراسی مستقیم، راهی برای گذار به شیوه‌های تازه‌ای چون «تله دموکراسی»^۲ فراهم آید، به طوری که شهروندان

^۱ *Coronaviruses disease 2019/ COVID-19*

^۲ Teledemocracy

بتوانند در مدیریت کلان جامعه، از طریق فن آوری‌های روز و ارتباطات از راه دور، در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش سهیم شده و مشارکت جویند. (بشیریه، ۱۳۸۷، ۱۸۲-۱۷۸) در میان الگوهای حکمرانی مردم محور، چهار الگوی حکمرانی که موافقت و مراقت بیشتری با پذیرش نقش و جایگاه شهروندان در عرصه سیاسی و تصمیم‌گیری دارند، به قرار زیر در چهار الگو دسته‌بندی می‌شوند: (رحمت‌الهی- آقامحمدآقایی، ۱۳۹۲، ۱۳۶-۱۳۱)

بند ۱. الگوی حکمرانی نماینده محور^۱

این الگو به مثابه نخستین جنبش فکری در نظریه‌های مردم سالار، که هدف آن مشارکت‌پذیری شهروندان در مدیریت همه جانبه کشور است. جان لاک، بانی نگرش نوین به این الگو به شمار می‌آید. (لیپست، ۱۳۸۳، ۷۰۷-۷۰۵) در این شیوه دموکراتیک، نمایندگان مردم به عنوان طرف قرارداد با نظام سیاسی، از اقتدار حاکمیتی برخوردارند تا به نمایندگی از شهروندان تصمیم‌گیری کنند. (دال، ۱۳۷۸، ۹۷-۹۵) این الگو، به تدریج با طرح الگوهای نوین، به بازسازی قواعد و خرده‌الگوهای در درون خود پرداخت و امروزه نیز، به عنوانیک الگوی مرسوم مطرح است.^۲

بند ۲. الگوی حکمرانی مشارکت محور^۳

حکمرانی مشارکت‌گونه مردم، در یک نگاه کلان، در مقام نقد دموکراسی لیبرال طرح می‌شود. طرفداران این الگو، ایراد می‌کنند که لیبرال دموکراسی بر ساختارها و مناسبات مبتنی بر ستم سرپوش می‌گذارد و از اصل بنیادین مشارکت مردم در امور خود، فاصله گرفته است. شالوده و هدف اساسی آن ترغیب شهروندان به رأی دادن است که این خود در دراز مدت موجب انفعال شهروندان می‌شود. (پولادی، ۱۳۸۸، ۱۵۱-۱۵۰) بنابراین می‌توان گفت الگوی حکمرانی مشارکت محور از جهتی نوع تکامل یافته الگوی حکمرانی نماینده محور است. زیرا این شیوه بر خلاف روشی که در آن مشارکت شهروندان از زبان نمایندگان خود صورت می‌پذیرد، مستلزم مداخله مستقیم و فعالانه آن‌ها در امور اجتماع، جنبش‌های اجتماعی و گروه‌های هم

^۱ Representative Democracy

^۲ در این راستا می‌توان به اشکال و شیوه‌های جدیدتر این الگو اشاره داشت: «الف- شیوه نماینده‌گزینی آماری؛ در این شیوه نمایندگان مردم، باید مظهر کل انتخاب‌کنندگان باشند. بنابراین، منتخبان نهایی با روش‌های آماری انتخاب می‌شوند. این فرآیند شبیه قرعه‌کشی در دموکراسی مستقیم در یونان باستان است؛ ب- شیوه نماینده‌گزینی شغلی؛ در این سبک، شغل‌ها یا منافع مهم در جامعه باید در فرآیند تصمیم‌گیری نماینده‌داشته باشند. چون جامعه متشکل از انجمن و سازمان است که اهداف خاص دارند. از این رو برای هر یک از این اهداف می‌توان از طرف هیئت‌های انتخابی نمایندگانی در نظر گرفت؛ ج- شیوه نماینده‌گزینی صنفی؛ این الگو در الگوی کلان تر دموکراسی نمایندگی جای می‌گیرد. در این شیوه، انجمن‌ها، اصناف که نماینده‌تعدادی از علایق مهم در جامعه‌اند، از سوی دولت به رسمیت شناخته می‌شوند و در مراحل مشورتی، سیاست‌گذاری‌ها و در اجرای سیاست‌ها نقش دارند؛ د- شیوه نماینده‌گزینی تسهیمی؛ این الگو نیز، نوعی از حکومت مبتنی بر انتخاب نماینده است که در آن بر خلاف نظام‌های طرفدار اکثریت، مشارکت در قدرت نهادینه می‌شود. هدف این روش ایجاد شرایطی است که بخش‌های مهم جامعه، به نسبت سهم خود در جامعه، در حکومت نماینده داشته باشند. کشورهای بلژیک، سوئیس و هلند از این شیوه برخوردار بوده‌اند.

^۳ Participatory Democracy

سود است. (لیپست، همان) از جهتی هم، می‌توان گفت الگوی حکمرانی مشارکت محور در برابر و در تقابل با الگوی حکمرانی نمایند محور قرار می‌گیرد. زیرا دربردارنده بیشترین میزان انتقادات وارده بر نظریه نمایندگی است. (پولادی، همان).

بند ۳. الگوی حکمرانی شورا محور^۱

حکمرانی شورایی نیز، همچون الگوی حکمرانی مشارکت محور، از نقد مبانی و عمل کرد دموکراسی لیبرال آغاز می‌کند. جدی‌ترین نقد وارده بر پیکر این الگو آن است که در دموکراسی لیبرال، شهروندان به عنوان افرادی با پیش فرض‌های ثابت تصور می‌شوند که برای رسیدن به رجحان‌های خود مشارکت می‌کنند. در این میان، الگوی حکمرانی شورا محور می‌تواند بسان حلقه واسط میان الگوهای حکمرانی نماینده محور و حکمرانی مشارکت محور تصور شود. به طور کلی ماهیت الگوی حکمرانی شورا محور بر این اندیشه بنا شده است که یک اجتماع مبتنی بر اصول دموکراتیک، در شرایط مطلوب باید بتواند آموزش را با بحث، مذاکره، مشاوره و گفت و گوی متکی به استدلال و تأمل پیش برد و به نتیجه برساند. بنابراین، مراد از حکمرانی مبانی بر محوریت مردم در این الگو، صرفاً رأی‌گیری و برگزاری انتخابات نیست. در حقیقت، آنچه در این الگو اهمیت دارد، تصمیم‌سازی جمعی و مردمی، به روش عقلانی و مشروع است. (رحمت الهی- آقامحمدآقایی، همان، ۱۳۵).

بند ۴. الگوی حکمرانی گفتگو محور^۲

طرفداران الگوی حکمرانی شورا محور صرف رعایت آداب یا آیین دموکراتیک را برای تحقق حق مشارکت مردم در تعیین سرنوشت خویش و مشارکت‌پذیری کافی نمی‌دانند. به باور آن‌ها فرآیندهای دموکراتیک^۳ هنگامی مشروعیت کامل خواهند داشت که به مردم امکان داده شود که در مسایل خاص و اجرایی یا به طور کلی هر امری که با سرنوشت آن‌ها در ارتباط است، به «شور»^۴، «تعقل»^۵، «گفت و گو»^۶، «اقامه برهان»^۷، «استدلال»^۸، «اقناع»^۹ و به طور کلی تلاش برای رسیدن به «اجماع»^{۱۰} بپردازند. (قاضی، ۱۳۷۵، ۲۱) برای نمونه هنگامی که درباره سیاست‌های عمومی اختلاف نظر وجود دارد، آنچه

¹ Deliberative Democracy

² Dialysis Democracy

³ Process of Democratic

⁴ Delibration

⁵ Reasoning

⁶ Dialogue

⁷ Adducting

⁸ Argumentation

⁹ Satiation

¹⁰ Consensus

اهمیت دارد، گفت و گوی دموکراتیک از طریق نهادهای مناسب است. امکان این گفت و گو نیز، در یک «کنش ارتباطی»^۱ از طریق تلاش برای رسیدن به تفاهم و اجماع به منظور پیشبرد اهداف به صورت هماهنگ و برنامه ریزی شده، فراهم خواهد آمد. (پولادی، همان، ۱۵۸-۱۵۹)

گفتار دوم- چرخش به سوی الگوی حکمرانی مبتنی بر عاملیت دولت بند۱. وقوع بحران (تأکید بر ابعاد جهانی پدیده نوظهور کرونا)

می‌توان بحران را امری فرا زمانی و فرا مکانی دانست که در هر زمینه و بستری امکان تحقق داشته و دارد.

در نظرگاهی دقیق و باریک اندیشانه به موضوع بحث، می‌باید این واقعیت را پذیرفت که بستر اصلی بحران ها، در مفهوم معیار و متعارف آن؛ در حوزه‌های اخلاق، سیاست و عمل حکمرانی بازتابیده شده است. در یک تحلیل ساده باید اذعان کرد که نوع سلوک یا برخورد دولت با شهروندان، مهمترین عامل وجود یا عدم بحران می‌تواند به شمار آید. چنانکه یاد شد، وقوع بحران از نوع اخیر(کرونا) و ابعاد گسترده و همه گیری و شیوع جهانی آن، موجب بر هم خوردن مناسبات حکمرانی و ایجاد نظم نوین سیاسی- حقوقی در عرصه جهانی شده است.

بدین ترتیب، می‌توان استقرار الگوی دولت حداکثری را برآیند شرایطی دانست که به دلیل شرایط و پیش آمدهای خارج از تصور و انتظار، در آن، میل به تثبیت قدرت سیاسی و تمرکز حداکثری بر گروه‌های مختلف شهروندی، در بیشترین شکل ممکن، نسبت به الگوهای حکمرانی مبتنی بر محوریت شهروندان، اعمال می‌گردد. است. (پوگی، ۱۹۸۹: ۶۸-۷۳)

بند۲. پیامدهای الگوی عاملیت حداکثری دولت

باید اشاره کرد که نظریه دولت حداکثری، سخی مرسوم و معمول از انواع دولت است که فارغ از بُعد زمانی- مکانی، ویژگی‌هایی بدین قرار دارد:

الف- در این الگو، واحدهای سیاسی کوچکتر و ضعیف‌تر در ساختارهای سیاسی بزرگتر و قوی‌تر جذب می‌شوند؛

ب- در چنین الگویی از دولت، توانایی فرمان‌روایی بر یک قلمرو سرزمینی متحد در آن تحکیم شده است؛

ج- در الگوی دولت حداکثری، نظام منسجمی از نظم و قانون در سراسر یک قلمرو استقرار یافته است؛

د- در الگوی حداکثری، دولت با اهداف یگانگی؛ پیوستگی؛ حساب‌گری و کارآمدی بیشتر به صورت متمرکز مدیریت می‌شود. (هلد، ۱۳۸۶، ۵۱) در توضیح باید گفت که این ویژگی‌ها برای دولتی که خواستار استمرار شرایط اعمال نظارت و کنترل حداکثری است، ایجاب می‌کند که از یک طرف به طور فزاینده بر دستگاه‌های متبوع، نظارت داشته باشد و از طرف دیگر کمترین مداخله بیگانگان را دفع نماید. بنابراین،

^۱ Relation Act

در الگوی دولت حداکثری، به عنوان نمود مدرن دولت مداخله‌گر، می‌بایست ابزاری برای انتقال فوری، یکنواخت و مطمئن اراده مرکز قدرت به سراسر حوزه حکمرانی تأمین شود تا بدان طریق دولت بتواند به موقع قدرت انحصاری خود را اعمال کند. (رحمت الهی- آقامحمدآقایی، ۱۳۹۵، ۱۶۸-۱۶۲)

ه- همچنین از دیگر مشخصه های دولت حداکثری آن است که می‌تواند امکان بازتولید و باسازی خود را همراه با نوآوری‌هایی در الگوی سابق، پدید آورد. از این رو، برخی مشخصه ها و وجوه جدیدتر دولت حداکثری را می‌توان به زیر صورت بندی کرد:

- ۱) نخستین وجه آن سرزمینی بودن دولت است؛
- ۲) وجه دوم در کنترل ابزار قهر از سوی دولت است؛
- ۳) وجه سوم داشتن ساختار غیر شخصی قدرت سیاسی است؛
- ۴) وجه چهارم، مشروعیت سیاسی دولت است.

هر چند وجه سرزمینی بودن در ردیف ویژگی‌هایی است که دولت‌های قائل به اعمال حداکثری قدرت هم از آن برخوردار بودند، وجوه دوم و سوم این رویکرد نیز تا مدت‌ها پس از شناسایی شدن مغفول ماندند، نکته اصلی در وجه چهارم این رویکرد نوین سیاسی؛ یعنی مشروعیت است که در گذر زمان اهمیت ویژه‌ای یافته است. (هلد، همان، ۵۹). با وجود فزونی آرا و نقد و تحلیل‌های پیرامون الگوهای حکمرانی، نکته شگفت این است که گرایش به دولت نظارت‌گر و کنترل کننده و الگوی حکمرانی حداکثری، بیشترین فراوانی را در میان نظریات دیگر داشته است.

نتیجه گیری

با تأکید بر آنچه تاکنون راجع به الگوهای حکمرانی مبنی بر محوریت نقش شهروندان بررسی شد، همچنین با توضیح این واقعیت که بحران، به طور کلی، و بحران‌های خاص، از جنس ویروس همه گیر کرونا، پدیده‌ای ناگزیر و ناگزیر است، باید افزود که درک به هنگام و شناخت صحیح و واقع بینانه از بحران‌های گوناگون مختلف سیاسی، اقتصادی و اجتماعی از دولت، خود درجه‌ای از حل بحران یا گامی اساسی در جهت برون رفت از بحران‌ها به شمار می‌آید. در این میان، با توجه به شدت فراگیری و ویژگی‌های و خصایص نادر بحران کرونا، به نظر چنین می‌رسد که گذار به الگوهای حکمرانی مبتنی بر محوریت دولت و حاکمیت حداکثری دولت، امری واقع بینانه باشد. با وصف این، و با پذیرش اینکه دولت به طور مقطعی تا بر طرف شدن شرایط و برگشت آن به نحو سابق، به سوی الگوی حداکثری متمایل و چرخش می‌نماید، این امر مانع از آن نخواهد بود که دولت در راستای رفع نگرانی‌ها و پاسداشت نقش و جایگاه اصیل شهروندان در اداره امور کشور، سیاست مبتنی بر انتشار اطلاعات و ایجاد حداکثر شفافیت اطلاعاتی؛ اجرای برنامه‌های آگاه سازی عمومی نسبت به هنجارهای تدوین شده برای گذار از وضعیت بحران، پیش گیرد. پیامد این امر سبب خواهد شد که دولت با قراردادن در چهارچوب الگوی حکمرانی مبتنی بر محوریت و عاملیت حداکثری دولت، در شرایط اضطرار و در مقابله با بسیاری

از بحران‌ها، از جمله بحران همه‌گیر و جهانی کرونا، با اتخاذ موضعی مبتکرانه و با اقتدار، راه برون رفت خود را بیابد و بسیاری از بحران‌ها را نیز، پیشاپیش دفع و خنثی نماید.

منابع و مأخذ

- بشیریه، حسین، جامعه‌شناسی سیاسی (نقش نیروهای اجتماعی در قدرت)، تهران، نشر نی، ۱۳۷۸.
- پوجی، جان فرانکو. تکوین دولت مدرن، بهزاد باشی، تهران: نشر آگه، ۱۳۸۴.
- پولادی، کمال. تاریخ اندیشه‌ی سیاسی در غرب (جلد سوم)، تهران: نشر مرکز، ۱۳۸۸.
- رحمت الهی، حسین، آقامحمدآقایی، احسان، درنگی در دو مبنای کلان حق مشارکت شهروندان، تهران، نشریه حقوق اساسی، سال دهم، شماره ۱۹، تابستان ۱۳۹۲
- رحمت الهی، حسین، آقامحمدآقایی، احسان، گذار از دولت مطلقه به مشروطه، تهران، انتشارات خرسندی، ۱۳۹۵.
- قاضی شریعت پناهی، ابولفضل. حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۵.
- لیبست، سیمورمارتین. دایره المعارف دموکراسی، دوره سه جلدی، ترجمه فارسی به سرپرستی کامران فانی - نورالله مرادی، ویراستاران: محبوبه مهاجر- فربرز مجیدی، تهران، انتشارات وزارت امور خارجه، ۱۳۸۳.
- هلد، دیوید. شکل‌گیری دولت مدرن (فهم جامعه‌ی مدرن)، ترجمه عباس مخبر، تهران: نشر آگه، ۱۳۸۶.

Poggi, Gianfranco, *Development of the modern State*, London: Hutchinson, 1989.

