

حقوق اساسی ایران در دوران باستان

آیت الله عباسعلی عمید زنجانی^۱

۱- طرح مسأله

بی شک بررسی دقیق و علمی حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران بدون توجه به مراحل تاریخی آن نه تنها منحرف کننده و موجب بی توجهی به واقعیتهای جامعه است، اصولاً ناممکن نیز هست. بسیاری از واقعیتهای اجتماعی اثرگذار در مسائل حقوق اساسی ریشه در تاریخ جامعه دارد و احیاناً این عوامل با تاروپود مسائل سیاست و حکومت آمیخته است و تفکیک پذیر نیست.

هر چند، بررسی جامع موضوع راهی دشوار و طولانی تا عمق ایران باستان را می طلبد لکن از آن گریزی نیست و باید این راه را با حوصله پیمود و از کمبود منابع و آشفتگی مسائل و ابهامات موجود نهراسید و تا آنجا که امکان دارد مسائل حقوق اساسی را در ادوار مختلف ایران پی گرفت .

باید اذعان نمود که حقوق اساسی بدان معنی که امروز در حوزه حقوق عمومی مطرح می باشد قابل تعمیم به دورانهایی مانند ایران باستان نیست؛ ولی از آنجا که پیشینه حکومت و سیاست در جوامع بشری- از جمله عصر ایران باستان- همواره با نوعی نظام سیاسی همراه بوده است، می توان مسائل حقوق اساسی را در قالب نظامهای سیاسی حاکم در آن عصر مورد مطالعه قرار داد. به ویژه در برخی از مقاطع تاریخ سیاسی ایران از حکومتهایی با گرایشهای عدالتخواهانه یاد شده است که می تواند در حوزه حقوق اساسی مورد بحث قرار گیرد.

بی گمان نفی یا اثبات حقوق اساسی در دوران ایران باستان و هر گونه اظهار نظر در خصوص مسائل دو جانبه نیاز به بررسی و استدلال دارد. کمبود منابع معتبر و یا نارسائی اسناد تاریخی در این زمینه، تنها بر ابهام مسأله می افزاید و ضرورت بررسی آن را نفی نمی نماید. خوشبختانه اسناد و مدارک موجود در خصوص شرایط اجتماعی و سیاسی عصر ایران باستان در شفاف کردن برخی از عناصر لازم برای تجزیه و تحلیل حقوق اساسی آن عصر می تواند بسیار سودمند باشد و از آن جمله جغرافیای سیاسی، مردم شناسی، ناسیونالیسم ایرانی، جنگها، ادیان، مراسم

^۱ استاد دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

و جشنهای رسمی و روابط با دولتهای دیگر است؛ چنان که نظام شاهنشاهی در این عصر، خود از ابعاد برجسته بحث حقوق اساسی ایران قبل از اسلام به شمار می‌آید. با توجه به تاریخ تحولات سیاسی ایران باستان لازم است مسائل حقوق اساسی را در دو دوره ایران قبل از میلاد و پس از میلاد مورد بحث قرار دهیم. یکی از مشکلات ساختاری این بحث، عدم امکان رعایت تناسب بین بخشها و فصول آن است که در لابلای این مقاله به چشم می‌خورد و فرضاً مباحث بخش اول به لحاظ تعداد صفحات با مباحث بخش پنجم همخوانی ندارد. عذر ما در این نابسامانی، فقدان و یا قلت حجم اطلاعات و منابع مربوط به بخشهای کم مبحث بوده است.

۲- مسائل حقوق سیاسی در ایران قبل از میلاد

جغرافیای سیاسی ایران باستان می‌تواند از دو جنبه در روشن شدن مسائل حقوق اساسی آن دوره به ما کمک نماید. نخست به لحاظ وضعیت سیاسی سرزمینی که در اختیار حکومتها در ایران باستان قرار داشته و دوم به لحاظ نوع سیاستی که در این سرزمینها اعمال می‌شده است.

نیمه اول هزاره اول قبل از میلاد در تاریخ ایران باستان دورانی سرنوشت ساز به شمار می‌رود. زیرا سه قلمرو سیاسی در مجاورت یکدیگر ولی با روابطی خصومت آمیز سرنوشت منطقه بزرگی از قفقاز و بین النهرین را در دست داشتند:

نخست: آشوریان سامی که نظام پادشاهی را در زندگی سیاسی خود پذیرفته و منطقه وسیعی را در اختیار داشتند. دوم: دولت اوراتو که از اصل آسیایی و حریف سرسخت آشوریان به شمار می‌آمدند و در جنگهایی که بین آن دو در می‌گرفت گاه پیروزی از آن دولت اوراتو بود.

سوم: آریاییان که اجداد ایرانیان کنونی و تباری در خصومت با دو رقیب مذکور بودند. همین آریاییان بودند که سرانجام بر دو رقیب خود پیروز شدند و با دست آوردهای جنگهای خونین پایه‌های نخستین نظام پادشاهی جهان را به وجود آوردند.^۲

در این دوره جنگ سرنوشت قدرت، قلمرو و حکومت را تعیین می‌کرد. افراد مسلح ابتدا به خدمت متنفذان محلی در می‌آمدند و سپس به نیروهای تعیین کننده قلمروهای سیاست و حکومت تبدیل می‌شدند. طبعاً ابزار و نیروهای نظامی در سرنوشت مردم منطقه خود حرف آخر را می‌زدند. ساز و برگ نظامی نه تنها در زمان حیات نظامیان وسیله برتری و اقتدار بود، پس از مرگ نیز در کنار جسدشان در قبرها مایه مباهات به شمار می‌آمد. جنگجویان، مزدورانی بودند که نه تنها برای اربابان خود پیروزیهای نظامی و فتوحات جنگی به ارمغان می‌آوردند بلکه امنیت و آسایش و حتی غذای آنان را از طریق شکار تأمین می‌نمودند؛ و بالاخره همینان بودند که کاخهای برافراشته سلاطین را حفظ می‌نمودند و هر بار دسته دسته قربانی می‌شدند.

^۲ رک به: گیرشمن، رومان؛ *ایران از آغاز تا اسلام*، ترجمه محمد معین. ص ۶۹. تهران. شرکت انتشارات علمی و فرهنگی ۱۳۶۴.

گورستانهای بازمانده و شناخته شده این عصر شاهد استفاده از آهن در صحنه‌های جنگ، شکارگاه‌ها و ساخت ظروف است که در جابجایی قدرت و تحول نظام ملوک الطوائفی به نظامهای کلان پادشاهی نقش بسزایی داشته است.

در قرون بعدی هزاره اول قبل از میلاد، قوم ماد نیز در صحنه سیاسی ایران ظاهر شد و در پایان قرن هشتم همان هزاره کیمریان و سکاییان نیز در سیاست و حکومت ایران اثر گذاشتند و پیروزیهای آنان در برابر مادها بر جرات آنان افزود و مدتها سرزمینهای مجاور را در آسیای صغیر و سوریه و فلسطین مورد تاخت و تاز قرار دادند. بنابر برخی از اسناد تاریخی فرعون مصر، سکاییان را با پرداخت باج از مصر و فلسطین دور ساخت و آنها را مجبور کرد تا به نواحی دریاچه ارومیه باز گردند.^۳

ساختار سیاسی اقوامی که در ایران زندگی می‌کردند اعم از پارسیان و بیگانگانی که از دور و نزدیک به این سرزمین روی می‌آوردند چیزی جز حکومت قبیله‌ای و یا محلی ساده نبود. این واحدهای کوچک تحت تأثیر جنگ و پی آمدهای آن گاه به قدرتهای بزرگ تبدیل می‌شدند و گاه در درون قدرت بزرگتر جدید فرمانبردار می‌گردیدند.

از جمله قدرتهای بزرگی که پارسیان را متحد و متمرکز نمود مادها بودند که نظام پادشاهی را به مرکزیت همدان کنونی تأسیس نمودند. تاریخ در مورد خصوصیات تشکیلات سیاسی قبایل، اقوام و دولتهای ایران باستان قبل از میلاد مطالب روشنی را برای ما بازگو نمی‌کند؛ لکن شواهد بر آمده از سالنامه‌های آشور و گزارشهای هرودتوس نشان می‌دهد که دولت ماد از وحدت و مرکزیتی برخوردار بوده‌است که نشانه توسعه سیاسی است و چنین جامعه مقتدری نمی‌توانست از تشکیلات حکومتی بی بهره باشد.

در حدود قرن هفتم قبل از میلاد، حکومت جدید کوچکی توسط جمعی از پارسیان به رهبری شخصی به نام هخامنش تأسیس گردید که بعدها توسعه یافت و نام مؤسس آن را به خود اختصاص داد.

3 - حکومت پارسیان

کوروش اول (حدود ۶۴۰ - ۶۰۰ قبل از میلاد) دولت جدید پارسیان را گسترش داد. قدیمی‌ترین سند تاریخی سلسله هخامنشیان که با خط منحنی نوشته شده است، بیانگر نظام پادشاهی این سلسله می‌باشد. متصرفات و قلمرو حکومت هخامنشیان در آغاز عبارت بود از فارس و نواحی جبال بختیاری که در محاصره قدرتهای بزرگی چون پادشاهی ایلام، بابل، آشور و ماد قرار داشت؛ ولی به تدریج در سایه جنگهای طولانی قلمرو این سلسله که بزرگترین نظام پادشاهی در تاریخ جهان را به وجود آوردند بین النهرین، سوریه، مصر، آسیای صغیر، جزایر یونان و بخشی از شبه قاره هند را شامل گردید.

می‌توان امپراطوری هخامنشیان را که توسط کوروش اول و داریوش (۵۲۲ - ۴۸۶ قبل از میلاد) تأسیس شده بود، حکومتی بسیط تلقی کرد. بی‌گمان اداره سرزمینهایی که به سرعت به قلمرو جغرافیای سیاسی این امپراطوری ملحق

می‌شد به آسانی امکان‌پذیر نبوده است، به ویژه آن که بیشتر این سرزمینها از آن همان قدرتهایی بودند که روزی موجودیت این دولت جوان را مورد تهدید قرار می‌دادند. تنها قانونی که محور اصلی تشکیلات سیاسی و اداره امپراطوری بزرگ هخامنشیان محسوب می‌شد، جنگ و شرایط ناشی از آن بود. هر چند هخامنشیان پس از مدتی حکمرانی در مرکز شوش و همدان به ساختن پاسارگاد، مقر دائمی حکومت خود پرداختند، لکن مهمترین هدف و فعالیت سیاسی آنان در جنگ خلاصه می‌شد.

هرودتوس در گزارش خود از نظام هفت پادشاهی سخن می‌گوید که امپراطوری کوروش و پادشاهان بعدی هخامنشیان را تشکیل می‌دادند. در حقیقت پادشاه اول که بر شورای پادشاهی پارسیان نظارت می‌کرد، پادشاه هفت تنان یا شاهنشاه نامیده می‌شد و شباهت دوری به نوعی نظام فدرالیت داشته است.^۴ سقوط بابل توسط کوروش موجب گردید که کوروش خود را «پادشاه کشورها» بنامند. بدین ترتیب بسیاری از اقوام مجاور که دارای امرا و سلاطین مستقل بودند به حضور وی شتافتند و اطاعت خود را اعلام نمودند.

در حکومت هخامنشیان دین و دولت در هم آمیخته بودند لکن نه بدان معنی که دین، روش حکومت را بیان نماید؛ بلکه به مفهوم دیگر آن که وابستگی دین و سیاست است و دولت هخامنشی همواره در سیاستهای توسعه طلبانه خود از دین بهره می‌برد. آزادی بیش از چهل هزار یهودی اسیر در دست بابلیان که در زمان کوروش انجام می‌پذیرفت در همین راستا قابل تفسیر است. بازگشت این تعداد از آوارگان یهودی به ارض موعود می‌توانست راه فتح مصر را از طریق فلسطین هموار سازد. در حقیقت یهودیان پل عبور سپاهیان کوروش به مصر محسوب می‌شدند و حوادث بعدی نتایج این سیاست را به واقعیت تبدیل نمود؛ هر چند که خود کوروش شاهد آن نبود لکن اعقابش از آن بهره‌مند گردیدند.^۵

شورشهایی که هر گاه در گوشه و کنار امپراطوری بزرگ هخامنشیان رخ می‌داد، تمام هم و غم و همه توان سیاسی نظامی پادشاهان هخامنشی را به جنگها معطوف می‌داشت و هر گونه فرصت اصلاحات در درون نظام حاکم و بهبود بخشیدن به معیشت مردم را از آنها سلب می‌نمود.

تشکیلات حکومتی هخامنشیان که در عهد داریوش توسعه یافت حداکثر در سه بخش خلاصه می‌شد. نخست، نهاد سلطنت که محور اصلی اقتدار سیاسی و شاخص عهده دولت و حکومت بود. دوم، تقسیمات سیاسی اداری قلمرو وسیع شاهنشاهی که هر کدام از واحدها توسط شاهی کوچکتر اداره می‌شد و معمولاً منصوبین شاه بزرگ بر این واحدها حکم می‌راندند. سوم، ماموران جمع آوری مالیات و عوارض که از بین افراد و خانواده‌های وابسته به پادشاه انتخاب و به محل ماموریت یعنی ایالتها گسیل می‌شدند.

^۴ همان. ص ۱۳۶

^۵ در خصوص **حملة** بُخْتَنْصَر به بیت المقدس و حمایت کوروش از یهودیان بنگرید: ابن اثیر؛ *الکامل فی التاریخ* (اجنار ایران)، ترجمه باستانی

برخی از گزارشهای تاریخی از وجود بیست ایالت یا شهریان در قلمرو امپراطوری هخامنشیان حکایت دارد. هر کدام از آنها به جز صاحب منصبان عالی که به عنوان والی و شاه دست نشانده حکومت می کردند، دارای مأمور عالی برای اداره امور مالیاتی، عوارضی و گمرکات بود که عمدتاً از میان خویشاوندان شاه و افراد وابسته انتخاب و منصوب می شدند. معمولاً هزینه‌های سپاهیان و فعالیتهای نظامی بیشترین سهم را از درآمدهای مالیاتی داشتند.^۶

سنگینی خراجهایی که ایالات قلمرو امپراطوری به صورت سالانه می پرداختند، هر چند از یک سو به موفقیت‌های سیاسی و نظامی امپراطوران کمک می کرد، اما از سوی دیگر عمده‌ترین عامل درد سر به شمار می آمد و موجب می گردید که هر از چند گاهی امرای نواحی و ایالتها سر به شورش بردارند و چند برابر مالیات آن ایالت صرف سرکوب شورشیان گردد.

متون متعددی از داریوش در بیستون، تخت جمشید، شوش، نقش رستم و بابل به دست آمده است که دارای مضامین مشابه قوانین حمورابی است. بر اساس این اسناد، خدای بزرگ (اهورا مزدا) شاهنشاهی را به کوروش عطا نموده است و همه امور مردم و جهان به شاه باز می گردد و همه مردم باید از او فرمان ببرند. مضامین این سنگ نوشته‌ها مبین دو نکته است: نخست اطاعت مردم از شاه و دوم پیروزی شاه بر دشمنان.^۷

با بررسی این اسناد می توان به نقش نهاد دین در امپراطوری هخامنشیان پی برد. خدای بزرگ (اهورا مزدا) و آئین او هر چند به عنوان مبنای اعتقادی امپراطوری بزرگ ایران به رسمیت شناخته شده لکن در عمل برای دین رسالتی جز پشتیبانی از سیاستهای دولت در دو قلمرو اطاعت مردم و پیروزی بر دشمن به رسمیت شناخته نشده است.

4 - دین حکومتی پارسیان

دین ابتدایی آریایی که هخامنشیان پاسدار آن بودند هر چند به خدای بزرگ (اهورا مزدا) اعتقاد داشت لکن در کتیبه‌های باز مانده از آن دوران در کنار اهورا مزدا از خدایان دیگری نیز نام برده شده است که نشان از سرشت شرک آلود دارد و حاکی از آن است که همه قوای طبیعت مانند خورشید مورد پرستش بوده‌اند. معمولاً مراسم تاج گذاری پادشاهان در معبد پاسارگاد برگزار می گردید. ازدواج با محارم نزدیک تجویر می شد و قربانی کردن به عنوان اوج عبادت خدایان محسوب می شد.

جانشینان کوروش و داریوش که پس از آن دو به تاج و تخت شاهنشاهی ایرانی رسیدند از راه آن دو پیروی کردند و نتوانستند تحول اساسی در ساختار حکومت و تشکیلات دولت به وجود آورند. سرانجام در حمله اسکندر مقدونی به ایران حدود سه قرن قبل از میلاد امپراطوری هخامنشی به خط پایان خود رسید.

^۶ همان. ص ۱۵۶

^۷ همان. ص ۱۷۰ ۱۶۸

پس از اسکندر بزرگ که احتمالاً همان ذوالقرنین شخصیت تاریخی مذکور در قرآن است، حکومت و دولت ایران به دست سلوکیان افتاد. سلوکیان با وجود ادامه نظام سیاسی و اداری هخامنشیان مانند اسلاف خود در گرداب سیاست جنگ گرفتار آمدند و ابتدا دچار تجزیه شدند و سپس منقرض گردیدند.

تنها امتیاز سلوکیان شهر سازی به سبک اسکندر کبیر بود که تحول اجتماعی و سیاسی قابل توجهی را به دنبال داشت. سلوکیان مانند هخامنشیان ملیتها را ابقا نمودند. آنها در کنار تلاشی که برای ایجاد وحدت ملی بین پارسیان داشتند و از هویت ملی و سیاست ملت سازی در پیشرفتهای نظامی بهره می جستند، تشکیلات ایالتها را نیز حفظ کردند و به خود مختاری آنان گردن نهادند. سلوکیان که اصلاً غیر پارسی بودند حدود دو قرن و نیم حکومت کردند که قریب به هشتاد سال آن در ایران و بقیه در سوریه بوده است.^۸ پارسیان شهرنشین تحت تاثیر زبان و فرهنگ یونانی به جوامع دو زبانی و دو فرهنگی تبدیل شدند لکن پارسیان مقیم نواحی و روستاها اصالت خود را حفظ کردند. در سیاست جنگ محوری و تاثیری که جنگها در دست به دست شدن قدرت و حکومت داشتند نمی توان از نقش چادر نشینان و روستاییانی غفلت ورزید که بیشترین نیروهای رزمی را تشکیل می دادند.

5 - حکومت پهلویان باستان

پارتیان که جانشین سلوکیان شدند در حقیقت تشکیلی از این تبار به شمار می آمدند. واژه پارت اصطلاحی است که مورخان غربی در مورد اشکانیان یا پهلویان قدیم به کار برده اند و احتمالاً به معنی سوارکار و یا خانه به دوش است.

به هر حال ریشه اصلی پارتیان تیره ای از قبائل سکایی بوده است که در مناطق بین گرگان و دریای آرال در حال رفت و آمد بودند و برخی آنان را از قبایل خراسان به شمار آورده اند.^۹

اولین سردار پارتی که سلسله پادشاهی اشکانیان را بنا نهاد اشک نام داشت که خود را پارسی و از تبار هخامنشیان می دانست. در دولت اشکانیان نیز عامل اصلی و تعیین کننده سیاست و حکومت، جنگ بود که شرایط خاص خود را بر همه قلمروهای سیاسی و اقتصادی تحمیل می کرد.

اشکانیان باب روابط خارجی را در ایران گشودند و با روم و چین روابط سیاسی و اقتصادی برقرار کردند. اشکانیان در نظام شاهنشاهی دگرگونی خاص به وجود نیاوردند و در دوران اشکانی نیز ملاک شاهنشاهی سلاطین ایران باج گیری آنها از وادیات و شاه نشینهای قلمرو حکومت اشکانیان بود و از این رو لقب شاه را بر خود روا نمی دیدند. پادشاه روم که فرهاد پادشاه اشکانی ایران را در نامه خود شاه خوانده بود مشکلات فراوانی را در روابط بین ایران و روم به وجود آورد. در همان زمان (حدود ۶۴ قبل از میلاد) پادشاه ارمنستان نیز خود را شاهنشاه می خواند. سرانجام پادشاه اشکانی ده سال بعد توانست ارمنستان و امپراطوری روم را شکست دهد و نخستین فاتح جهان آن روز به شمار آید. در عصر اشکانیان سلسله مراتب شاهی مسأله اول سیاسی و محور اصلی حکومت بود. اشک

^۸ دکتر مشکور، محمد جواد و رجب نیا، مسعود (تالیف و ترجمه)؛ تاریخ سیاسی اجتماعی اشکانیان، تهران، دنیای کتاب، ۱۳۶۷، ص. ۷۹

^۹ همان، ص ۹۹

چهاردهم که فرهاد چهارم نامیده می شد، به خاطر حفظ سمت شاهنشاهی پس از کشتن پدر، برای تثبیت مقام خود برادران خویش را هم به قتل رسانید. او سپس فرزند ارشد خود را از بیم آن که در پادشاهی رقیب او گردد، اعدام نمود.^{۱۰}

طبق گفته مورخان مردم در برابر مظالم فرهاد چهارم سر به شورش برداشتند. همین امر موجب گریختن وی به خراسان شد که می تواند در تحلیل ماهیت نظام سیاسی اشکانیان در نیمه دوم قرن قبل از میلاد حائز اهمیت تلقی شود. بی گمان این شورش نمی تواند به دلیل ضعف اقتدار سیاسی فرهاد چهارم باشد، زیرا او برای بار دوم سپاه امپراطوری روم را شکست داده و به تثبیت عنوان شاهنشاهی خود توفیق یافته بود. همچنین شورش عمومی ناشی از آزادی مردم در تعیین سرنوشت خود نیز نبوده است؛ زیرا خشونت بیش از حد فرهاد چهارم که پدر، برادران و حتی فرزند ارشد خود را برای تثبیت مقام خود به قتل رسانده بود، به مردم اجازه برخوردار از چنین آزادی را نمی داد.

تنها عاملی که می توانست مردم را در برابر چنین استبداد و خود کامگی به شورش وادارد زندگی غیر قابل تحملی بود که پارسیان برای نجات از آن شورش یعنی مرگ را برگزیده بودند. بنابر اسناد تاریخی فرهاد چهارم دو بار در برابر خشم مردم و طغیان عمومی قرار گرفت و برای نجات سلطنت خویش چهار فرزند خود را به رسم گروگان به دربار روم فرستاد. وی پرچمها و اسرای رومی را به رایگان مسترد نمود و این امر خود بر آتش خشم مردم افزود. وی سرانجام در سال دوم قبل از میلاد توسط فرزندش به قتل رسید.^{۱۱}

۶- دولت و حکومت اشکانیان

دولت اشکانیان در قالب امپراطوری بزرگ و نظام شاهنشاهی تا سه قرن پس از میلاد پا بر جا بود. نارضایتی عمومی و اصلاح طلبی مردم مهمترین عامل انقراض این طولانی ترین سلسله شاهنشاهی ایران محسوب می شود که به اردشیر بابکان فرصت داد تا به عمر سیاسی اشکانیان پایان بخشد.

اشکانیان در طول حکومت پانصد ساله خود همواره در حال جنگ با رومیان و دیگر همسایگان خود بودند. پیروزیها و شکستهای نظامی همواره عامل اصلی تعیین خط مشیهای سیاسی پادشاهان اشکانی به شمار می آمده است.

اشتغال دائمی سلاطین اشکانی به جنگ و نیز تاثیری که از فرهنگ و تمدن یونانی پذیرفته بودند، باعث شد تا آنان چنان که خواست مردم علاقمند به دین زردشت در ایران بود، به این مذهب علاقه نشان ندهند. این امر روح

^{۱۰} همان. ص ۲۵۱

^{۱۱} همان. ۲۸۳ و ۲۸۷

فرمانبرداری از شاه را تضعیف کرد و رابطه مردم و دولت را به تنفر کشاند. از نظر برخی از مورخان این مسأله در تفسیر انقراض اشکانیان دارای اهمیت فراوانی است.^{۱۲}

هر چند اشکانیان چون هخامنشیان بر آریایی بودن خود پای نمی‌فشرده‌اند، لکن کشور خویش را ایران‌شهر می‌خواندند که خود به معنی سرزمین آریا است و بدین ترتیب در کشور سازی و ایجاد کشور سازمان یافته خود را برتر می‌دیدند. تقسیمات کشوری اشکانیان در حقیقت برگرفته از همان سازماندهی سلوکیان در تقسیمات کشوری بوده است که استانها را به شهرها و شهرها به روستاها تقسیم می‌نموده‌اند.

فرامین شاهان دستور العمل همه بخشهای کشوری به حساب می‌آمد و اطاعت از شاه چون اطاعت از یزدان تلقی می‌شد. میزان ارتباط مناطق، نواحی و استانها با مرکز تابع اراده شاه بود و اوضاع عمومی بر حسب شرایط جنگها تعیین می‌شد و در شرایط عادی به ملوک الطوائفی و استقلال نسبی حکومتهای مهمی می‌انجامید.

ولیعهدی به فرزندان پسر و معمولاً به فرزند ارشد اختصاص داشت و در مواردی مانند مهرداد اول و فرهاد دوم، برادر شاه به تاج و تخت سلطنت می‌رسید. به هر حال موقعیت حرمسرا، تمایلات سرداران بزرگ و پشتیبانی شخص شاه از عوامل عمده در انتخاب جانشین شاه به شمار می‌آمد.

سلسله مراتب دیوانی از نظم خاصی برخوردار نبود، لکن در اسناد تاریخی مربوط به عصر اشکانیان از شورای درباریان یا اشراف که معادل سنای رومیان بوده، نام برده شده است. اعضای شورای مفان یا شورای خردمندان از میان دیوانیان برجسته‌ای انتخاب می‌شدند که بر صاحب منصبان عالی اطلاق می‌شده است. خواجه سرا از مقامات بالای دربار به شمار می‌آمده و حاکم استان نیز در این سلسله مراتب از مقامی بالا برخوردار بوده است. پس از آن، حاکم شهر قرار داشته که در شهر خود شاه کوچک به شمار می‌رفته است.^{۱۳}

برخی از مورخان به استناد کتابهای کهن ایرانی از جمله اوستا، ارداویرافنامه و شاهنامه نظام حکومتی ایران باستان را به صورت فدرال و خودگردان محلی یاد کرده‌اند. طبق این نظر هر بخش از ایران با برخوردارگی از آداب و رسوم، لباسها، خانه‌ها، لهجه‌ها و ویژگیهای فرهنگی محلی خود دارای پادشاه محلی بوده است. این پادشاهان محلی، خود فرمانبردار پادشاه بزرگ مرکزی بوده‌اند که شاهنشاه نامیده می‌شد.

لکن این سیستم حکومت در اثر سیاستهای برخی از شاهان ایرانی مانند کوروش و داریوش هخامنشی به صورت نظام متحد استبدادی درآمد و عامل بسیاری از جنگهای تاریخ ایران گردید.^{۱۴}

برخی دیگر از مورخان، تشکیلات سیاسی ایران باستان را که از زمان داریوش توسط سلسله‌های پس از هخامنشیان نیز به اجرا در آمده بود، به شکل زیر توصیف کرده‌اند :

^{۱۲} دور النیجان فی تاریخ نبی الاشکان، ج. ۱ صص. ۱۷۲ - ۱۷۸ و تاریخ ایران باستان، ج. ۲، ص. ۲۵۳۵

^{۱۳} تاریخ اجتماعی اشکانیان، پیشین، بخش دوم، ص. ۵۱ - ۶۶

^{۱۴} رضائی، عبدالعظیم، ایرانیان باستان، تهران، چاپ طلوع آزادی، ۱۳۶۵، ص. ۵۱ و اخبار جیران: پیشین، ص ۶۶

۱. ممالک ایران به چند قسمت تقسیم می شد و برای هر کدام والی منصوب می گردید که به آنها شهربان یا نگهبان شهر گفته می شد. تعداد این ولایات در کتیبه نقش رستم یا پارس به سی می رسید.
2. فرماندهی قشون محلی که معمولاً از مرکز تعیین و اعزام می شد.
 3. مدیر امور کشوری که سردبیر محسوب می شد و در حقیقت رابط مرکز با حکومت محلی به شمار می آمد.
 4. بازرسانی که سالی یک بار از مرکز اعزام می شدند و گزارش اوضاع ایالات را به مرکز بر عهده داشتند.
 5. ایجاد راه های ارتباطی که دارای اهداف کشوری و نظامی بود و ضمن تامین نیاز مواصلاتی کشور در عملیات نظامی مورد بهره برداری قرار می گرفت.
 6. سپاه جاوید که از نفرات آنها کاسته نمی شد و همواره آماده کارزار بودند. تعداد افراد این سپاه به ده هزار رزمنده می رسید.
 7. گارد ویژه محافظت دربار که تعداد آنها چهار هزار نفر ذکر شده است.
 8. ماموران و دیوان اخذ مالیات و عوارض که هردوت برای هر کدام از بیست ایالت ایران مبلغی را ذکر کرده است که آن را باید جدا از مالیاتی به حساب آورد که حکومت های محلی از مردم می گرفتند.
 9. ضرب سکه که نشانی از استقلال بود و عنوان شاهنشاهی داشت.
 10. لشکر کشی و فتوحات نظامی که بیشترین نیرو و فرصت های حکومتی را به خود اختصاص داده بود.^{۱۵}

از آنجا که منابع عمده در تاریخ اشکانیان به ماخذ ارمنی، رومی و یونانی است این مورخان به پیروی از سنت سیاسی رومیان برای اشکانیان نیز از مجلس شورایی به نام مفرستان یاد کرده اند. این مجلس در حقیقت مجلس شاهزادگان و اشراف بوده و شبیه سنای روم به شمار می آمده است. نقش این مجلس و پادشاهان محلی به ویژه در مواقع انتخاب شاهنشاه جدید بسیار موثر و حساس بوده است و گاه تصمیم گیری نهایی سی سال به طول می انجامید.^{۱۶}

7 - حکومت ساسانیان

از جمله فرازهای مهم در بررسی تحولات حکومت در ایران باستان، بروز سلسله ساسانی در عرصه سیاسی ایران است که پس از انقراض اشکانیان تا فتح ایران به دست مسلمانان، حکومت ایران را به دست گرفتند.

^{۱۵} پیرنیا، حسن، *ایران قدیم*، تهران، انتشارات اساطیر، ۱۳۷۳، ص. ۸۷ - ۹۰.

^{۱۶} همان، ص ۱۶۹

سلطنت اشکانیان در عصر اشک بیست و هشتم (حدود ۲۲۵ پس از میلاد) به دست یکی از شاهان محلی دست نشانده اشکانی منقرض گردید. از آنجا که نسب اردشیر بابک فاتح جدید ایران به ساسان می‌رسید او و سلسله سلاطین پس از او را ساسانی نامیدند.

پادشاه جدید پارس بر این باور بود که در نزاع تاریخی بین ایران و روم کلیه متصرفات رومیان در آسیا متعلق به او و میراث پیشینیان او است و امپراطوری روم باید به تصرفات خود در اروپا بسنده کند.^{۱۷} سلسله ساسانی با فتوحات نظامی جدید یک بار دیگر نظام متمرکز را در قلمرو سیاسی ایران ایجاد نمود. این سلسله همه شاهان محلی را به هیات درباری با القاب حکومتی ملحق کرد، به دین زردشت رسمیت بخشید و نظام طبقاتی را در کشور برقرار ساخت. همچنین بر خلاف اشکانیان رابطه دین و دولت را مستحکم کرد و آزادیها را به نظم و قانون طبقاتی مبدل ساخت. هیچ کدام از این تحولات سرشت نظامی‌گری را که محور اصلی سیاست و حکومت در ایران باستان بود، تغییر نداد و جنگهای خانمان سوز با تمام ویران‌گریها و کشتارهای فجیع پایه اصلی سیاست و حکومت ساسانیان گشت.

در نظام طبقاتی ساسانیان که تا ظهور اسلام در ایران ادامه داشت مردم به چهار دسته تقسیم می‌شدند :

1. روحانیان که نگهبانان دین زردشت و آتشکده‌ها بودند و نظام را پاس می‌داشتند.
2. نظامیان که فتوحات و امنیت داخلی و خارجی دولت شاهنشاهی را تضمین می‌نمودند.
3. دبیان که خدمات دولتی و اداری را بر عهده گرفته بودند.
4. کشاورزان و کسبه که می‌بایست با تلاش مستمر امرار معاش می‌نمودند.

روحانیان که برترین طبقات مردم به حساب می‌آمدند از مغان یعنی اشراف و نجبا انتخاب می‌شدند و آنها را موبد و موبدان می‌نامیدند. موبد یا موبدان توسط شاه انتخاب می‌شد و دیگر روحانیان توسط وی برگزیده می‌شدند. گذشتن از طبقه پایین به طبقه بالاتر تنها با اجازه شاه امکان‌پذیر بود.^{۱۸}

ساسانیان برای پرچم اهمیت بسیار قائل بودند. بیرق رسمی کشور همان درفش کاویانی بود که یادگار کاوه آهنگر داستانی به شمار می‌آمد. این پرچم به مرور زمان بر طول و عرضش افزوده شد و در اواخر دوره ساسانی طول آن به ۲۲ پا و عرض آن به ۱۵ پا می‌رسید که تمام آن با جواهرات قیمتی مزین گشته بود.^{۱۹}

عایدات دولت ساسانی از دو نوع مالیات تشکیل می‌شد: نخست خراج یا مالیات ارضی بود. که کشاورزان می‌بایست مبالغی از محصولات زمینهایشان را به عنوان خراج به دولت مرکزی و دولت محلی می‌پرداختند. دوم مالیات سرانه بود که از سن ۲۰ تا ۵۰ سالگی از همه مردم اخذ می‌شد. والیان و قضات ماموریت داشتند بر اخذ

^{۱۷} همان. ص ۱۷۸

^{۱۸} همان. ص ۲۳۳

^{۱۹} همان. ص ۲۳۵

مالیات نظارت نمایند. برخی از مورخان رقم عایدات سالیانه دولت ساسانی را در زمان خسرو پرویز بالغ بر ۲۴۰ میلیون درهم دانسته‌اند و برخی نیز آن را به ۲۹۴ میلیون مارک طلا برآورد کرده‌اند.^{۲۰}

بسیاری از محققان نظام ظالمانه طبقاتی، فشار مالیاتها، هزینه‌های سنگین عملیات نظامی، تحقیر عامه مردم و بریدگی آنها از آیین زرتشت را که حامی اوضاع حاکم بود، علل اصلی سقوط رژیم ساسانی در برابر سپاه اسلام به شمار آورده‌اند.^{۲۱}

8 - رابطه مردم و حکومت در دوره باستان

برای بررسی اوضاع سیاسی و حکومتی سلسله‌های سلاطین ایران باستان از دیدگاه حقوق اساسی یعنی در دو مرحله حدود اختیارات دولت و حقوق و آزادیهای مردم، به اسناد مورد نیاز دست پیدا نخواهیم کرد. نظام سلطنتی چه در سطح شاهنشاهی و چه در مراحل پایین به صورت نظام شاهی محلی و همواره نامحدود بوده است و به هر حال به اراده شاهان بستگی داشت.

اگر در اعمال اقتدار تفاوتی بین سلسله‌های سلاطین ایران باستان به چشم می‌خورد نه به خاطر قانون بلکه متکی به اراده شاهان بوده است. به طوری که هیچ عاملی جز اراده شاه یا ناتوانی او اقتدار شاه را محدود نمی‌کرد. گرایش به اقتدار مطلق آنان را به ستیز با همسایگان و مراکز قدرت دورتر نیز می‌کشاند. سرانجام این مردم عادی بودند که می‌بایست بهای قدرت طلبی شاهنشاهان را چه در استبداد داخلی و چه در اعمال سیاست استکباری در ورای مرزها بپردازند.

از سوی دیگر در هیچ سندی دیده نشده است که حقوق و آزادیهای مردم که بخش دیگر حکومت و از وظایف دولت به شمار می‌آید، توسط پادشاهان خود کامه به رسمیت شناخته شده و آنان به رعایت آن همت گمارده باشند.

کتیبه‌ها و سنگ نوشته‌های بازمانده از این دوران اغلب به بزرگی و عظمت شاهنشاهان اشاره دارند و از القاب آنان و توصیف فتوحاتشان حکایت می‌کنند. اندک داستانهای مربوط به عدالت برخی از آنان و از آن جمله انوشیروان عادل به اثبات نرسیده‌اند، بلکه داستانهایی دال بر بی‌عدالتی آنان نقل شده است که انوشیروان حتی به قیمت پرداخت هزینه سپاهیان‌ش توسط یک آهنگر ساده حاضر نشد امتیاز درس خواندن پسر او را پذیرا باشد. از زمان داریوش اول تقسیم‌بندی کشوری به بیست ایالت (ساتراب) متداول گردید که در هر کدام از این ایالتها فرمانروا و شاه کوچک حکمرانی می‌کرد. از آنجا که وسعت این ایالتها متفاوت بود اقتدار حاکمان نیز یکسان نبود و هر کدام به تناسب قلمرو خود به شاه بزرگ مالیات و خراج می‌پرداختند.

^{۲۰} همان.

^{۲۱} مطهری، مرتضی، خدمات متقابل اسلام و ایران، تهران، انتشارات صدر، ص ۹۶.

قدرت حاکمان ایالتها و مرزبانان نامحدود بود و در عین حال همه آنها نسبت به شاهنشاه فرمانبردار بودند. گاه فرماندهان نظامی به حکومت ایالتها منصوب می شدند و گاه در اداره یک شاه نشین کوچک همکاری می کردند و گاه به رقابت می پرداختند. پارسیان نیروهای هسته‌ای ارتش را در یک یا چند ایالت تشکیل می دادند و حیانا از یونانیان، مصریان و بابلیان به عنوان مزدور استفاده می شد. نظامیان در ایالت و مرکز شاهنشاهی ایران هسته مرکزی قدرت محسوب می شدند. می توان گفت که تشکیلات حکومتی در شاه محلی، اسپهبد نظامی و ماموران اخذ مالیات خلاصه می شد و این سه، عمده ترین نهادهای حکومتی را تشکیل می دادند.

هرودوت مورخ یونانی که در نیمه اول هزاره قبل از میلاد می زیسته است، می نویسد: امنیت جاده‌ها در سده پنجم قبل از میلاد توسط نظامیان تامین می شده است. شاهراهی که به شوش منتهی می شد دارای یکصد و یازده مرکز پست و استراحتگاه بود که مسافران شبها را در آنجا بیتوته می کردند. به جز این جاده، شوش ملتقای چندین جاده دیگر بود که توسط آنها اخبار ایالتها به شوش و فرامین به ایالتها می رسید، نظامیان جا به جا می شدند و کالاهای بازرگانی نقل و انتقال پیدا می کردند.^{۲۲}

۹ - جغرافیای سیاسی ایران باستان

سرزمین و جغرافیای سیاسی امپراطوریهای ایران باستان ثابت و مشخص نبود. آن چه که ما ایران می نامیم در آن روزها حدودی نامشخص داشت. جنگها دائماً قلمرو آن را تغییر می دادند و گاه یونان، بین النهرین، مصر و بابل بخشی از این قلمرو محسوب می شد.

برخی از اسناد نه چندان معتبر حکایت از مجموعه‌هایی از وقایع نویسی، پیمانها، قوانین و مقررات و حتی مجموعه‌های آرای قضایی دارد. روایتی از این آثار به زبان سریانی به جای مانده که در قرن هشتم میلادی ترجمه شده است. مجموعه هزار رای که یک اثر قضایی است به زبان پهلوی نوشته شده و بخشهایی از آن در آثار سریانی به جای مانده است.^{۲۳}

متاسفانه در اطلاعات منعکس شده از آثار پهلوی و یونانی در کتابهای تاریخ دوره اسلامی مانند نوشته‌های یعقوبی، ابن قتیبه، واقدی، بلاذری، دینوری و طبری، کمتر مطالبی در رابطه با مسائل جغرافیای سیاسی و حتی حقوق اساسی و نظام سیاسی یافت می شود.

همه این مسائل و به طور عام، هرم قدرت در شاهنشاهی ایران باستان به شاه بزرگ منتهی می شد و معمولاً از قانون وراثت در انتخاب جانشینان استفاده می شد. لکن قانون توارث پادشاهی، تنها در باقی ماندن پادشاهی در نسل سلسله حاکم محترم شمرده می شد. پادشاهان معمولاً در زمان حیات خود ولیعهد خویش را انتخاب می کردند و به کمک سرداران و متنفذان درباری تاج و تخت آینده وی را تضمین می نمودند.

^{۲۲} پیگو لوسکابا، ن، و دیگران، تاریخ ایران از دوران باستان، ترجمه کریم کشاورز، چاپ پیام، ۱۳۵۴، صص. ۲۷ - ۲۹

قانون توارث پادشاهی معمولاً به صورت تسلسل طولی یعنی از پدر به فرزند بود. گاهی نیز به صورت عرضی یعنی از برادر نیز اعمال می‌گردید؛ چنان که پس از شاپور دوم برادر وی اردشیر دوم به تاج و تخت رسید. عزل پادشاهان هر چند با دشواریهای زیادی همراه بود لکن گاه توسط اعیان، سرداران و روحانیان زرتشتی و موبدان تحقق می‌یافت. هر عزلی با نصب شاه دیگر تکمیل می‌گردید.

۱۰ - نقش نهادهای دینی در حکومت ایران باستان

در ایران باستان نهاد «موبد موبدان» از ارکان تشکیلات حکومتی به شمار می‌آمد و گاه با قدرت شاه رقابت می‌کرد. این رقابت پنهانی موجب می‌گردید که سلاطین ایرانی به ویژه ساسانیان در تضعیف پایگاه مردمی قدرت موبدان بکوشند. یزدگرد اول از جمله شاهانی بود که در این مبارزه پنهانی به موفقیت چشم‌گیری رسیده بود. چنان که قبلاً نیز اشاره شد از قرن پنجم قبل از میلاد به ویژه در عصر ساسانیان، حکام ایالتها و شاهان محلی را مرزبان می‌گفتند. در سراسر ایران آن روز، هفت مرزبان عهده‌دار منزلت و جایگاه خاص در دربار بودند که هر کدام به نحوی با نهادهای دینی ارتباط داشتند. با وجود همکاری مداوم و ظاهری بین نهاد دین و دولت در حفظ ارکان نظام، در درون نظام کشمکش پنهانی بر سر قدرت و حفظ موقعیت همچنان ادامه داشت. امتیازات اجتماعی بر اساس تقسیم بندی طبقاتی چهارگانه مشخص می‌گردید که خود ریشه در نهادهای دینی داشت. از این رو عدالت، مساوات و حقوق همگانی مفاهیم ناشناخته در آن روزگار به شمار می‌آمد. تبعیض، بهره‌کشی، ظلم و تجاوز، اموری عادی در بین طبقات بالاتر و اکثریت مردم که در طبقه چهارم قرار داشتند، محسوب می‌شد و نهادهای دینی بر این نوع تبعیض و اجحاف مهر تایید می‌نهادند. مردم عادی یعنی همان‌ها که طبقات پایین جامعه محسوب می‌شدند هنگامی اهمیت می‌یافتند که می‌بایست مالیات خود و خراج زمینهایشان را به ماموران شاهان پردازند و یا به عنوان نیروی نظامی در خدمت ارتش دولتی در آیند. بسیاری از مسائل سیاسی ایران آن روز تابع فرجام جنگهایی بود که بین دو ارتش پادشاهی ایران و روم در جریان بود. نهاد دین در آن روزگار عامل تحکیم نظام ظالمانه شاهنشاهی محسوب می‌شد.

۱۱ - حقوق اقلیتها در ایران باستان

حقوق اقلیتهای مسیحی در سرزمینهای ایرانی از عوامل اختلاف بین دولتهای ایران و روم بود و معمولاً برای رومیان دستاویزی جهت توسعه مخاصمات و حملات نظامی محسوب می‌شد. در زمان بهرام پنجم (۴۲۱ - ۴۳۸ میلادی) به درخواست شاه جاثلیق مسیحیان ایران پس از نشستی با روحانیان مسیحی، کلیسای ایران را از کلیسای روم جدا و مستقل اعلام نمود.^{۲۴}

برخی از مورخان نهضت مزدکیان را سرآغاز آزادی خواهی طبقات پایین جامعه دانسته و آن را در جابجایی قدرت و عزل بلاش و روی کار آمدن قباد موثر شمرده‌اند. به هر حال گرایش و حمایت قباد پادشاه ساسانی از

^{۲۴} گیرشمن، رومان، ایران از آغاز تا اسلام، پیشین، ص. ۳۵۸

جنبش مزدک به لحاظ سیاسی^{۲۵} نوعی اصلاحات و احیای حقوق عمومی و آزادیها در آن عصر به شمار می‌رود. لکن قباد در برابر فشار نهاد رقیب یعنی موبدان ناگزیر تاج و تخت را از دست داد و پس از سه سال (۴۹۶ - ۴۹۹) توانست به کمک رومیان و برخی از اعیان دربار که وفادار مانده بودند، به سلطنت بازگردد. قباد از آن پس سیاست خویش را تغییر داد و مزدکیان تحت فشار قرار گرفتند. سرانجام مزدک توسط پسر قباد اعدام گردید.^{۲۶}

انوشیروان از سلسله ساسانی بارزترین پادشاه اصلاح طلب معرفی شده است که داستانهای آن بیشتر عامیانه و فاقد شواهد تاریخی است. به نظر می‌رسد افول تدریجی اقتدار شاهان ساسانی به حساب عدالت خواهی آنان گذارده شده است. چنان که بین سالهای ۶۲۸ تا ۶۳۲ میلادی یعنی در مدت چهار سال ده پادشاه ساسانی به تخت و تاج رسیدند. وحدت سیاسی ایران در زمان یزگرد سوم (۶۳۲ - ۶۵۱) تجدید گردید. ولی چهار سال بیش دوام نیاورد و در برابر مسلمانان که اهل کارزار نبودند، شکست خورد. به گفته گیرشمن مولف ایران از آغاز تا اسلام، وقتی مردان کم آمدند زنان را به تخت شاهی نشانند چنان که دو دختر خسرو یعنی پوران و اذرمیدخت به سلطنت رسیدند.^{۲۷}

نهادهای دینی ایران باستان مانند آئین مانی و زرتشتی به جای این که حکام را به رعایت حقوق فرمانبرداران فرا بخوانند و از حقوق اقلیتها حمایت کنند، بیشتر در خدمت اقتدار عالی شاهان بودند. آنان مردم را به اطاعت بی چون و چرا از آنچه حقوق پادشاهان می‌نامیدند، دعوت می‌کردند. نمونه‌هایی از آن را می‌توان در آثار منظوم شاهنامه و دیگر نوشته‌های مربوط به آن دوران به وفور یافت. شاه پرستی همسنگ و همطراز خداپرستی، شعار باز مانده آن دوران بود که در رژیم پهلوی بازخوانی و بازسازی شد.

^{۲۵} همان، ص. ۳۶۲ و تاریخ ایران، پیشین، ص. ۹۹

^{۲۶} همان، ص ۱۰۰

^{۲۷} همان، ص. ۱۱۹