

آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی

عنوان پژوهش

بررسی مفهوم «تفکیک قوا»

شماره مسلسل: ۱۳۹۵۰۰۰۷

تاریخ: ۱۳۹۵/۰۲/۲۱



پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه

عنوان:

آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی
بررسی مفهوم «تفکیک قوا»

مؤلف:

اسماعیل آجرلو

ناظر علمی:

علی بهادری جهرمی

دفتر مطالعات نظام سازی اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۹۵۰۰۰۷

تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۰۲/۲۱

پژوهشکده شورای نگهبان

فهرست مطالب

مقدمه.....	۲
چکیده.....	۳
۱- مفهوم شناسی	۳
۱-۱- مفهوم شناسی.....	۴
۱- مفاهیم مشابه.....	۶
۲-۱- کنترل و تعادل قوا.....	۶
۲-۲- تفکیک عمودی قوا.....	۷
۳- تاریخچه نظریه تفکیک قوا.....	۸
۲- انواع برداشت از تفکیک قوا.....	۱۰
۳-۱- رژیم ریاستی.....	۱۱
۳-۲- رژیم پارلمانی.....	۱۱
۳- مبانی نظریه تفکیک قوا.....	۱۲
۴-۱- مبانی حقوقی نظریه تفکیک قوا.....	۱۲
۴-۲- مبانی فقهی و اسلامی در تبیین و نقد تفکیک قوا.....	۱۳
۴- وضعیت تفکیک قوا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران.....	۱۷
۱-۶- مفهوم تفکیک قوا در نسبت با نظریه ولایت فقیه.....	۱۸
۲-۶- استقلال قوا در قانون اساسی.....	۱۹
جمع بندی	۲۰
منابع جهت مطالعه بیشتر.....	۲۱
منابع	۲۲

مقدمه

در تحقیق و تتبع پیرامون هر گرایش علمی، گام اول آشنایی با مفاهیم پایه‌ای آن علم است. حقوق عمومی به‌عنوان شاخه و گرایشی از علم حقوق از این قاعده مستثنا نیست و آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی درگاهی برای ورود و اظهارنظر در موضوعات مرتبط با آن می‌باشد.

از سوی دیگر تأسیس حکومتی برمدار مختصات اوامر الهی نیازمند به نهادها و سازوکارهایی متناسب با آن است. بر این اساس نظام سازی اسلامی پس از تشکیل حکومتی بر مبنای اصول و احکام شریعت مقدس اسلامی ضروری به نظر می‌رسد. حرکت در مسیر این امر مستلزم آشنایی با مفاهیم علمی، مطالعه مبانی و نقد و بررسی آنها بر اساس اندیشه ناب اسلامی است. در این میان مفاهیم حقوق عمومی به‌عنوان گرایش تخصصی رشته حقوق که به بررسی کلان موضوعات مرتبط با حوزه حکومت و حدود اختیار آن، روابط مردم با فرمانروایان و مباحث مشابه آن می‌پردازد از اهمیت والایی برخوردار است.

در همین راستا، موضوع بازخوانی مفاهیم حقوق عمومی در دستور کار دفتر مطالعات نظام سازی اسلامی پژوهشکده شورای نگهبان قرار گرفته است. هدف از این امر آشنایی با تعاریف مفاهیم، تاریخچه، اقسام و انواع، بررسی مبانی آن در حقوق موضوعه و مطالعه تطبیقی با مبانی اسلامی و بررسی موضوع در قوانین و سازوکارهای حقوقی نظام جمهوری اسلامی ایران و ارائه نقد و تحلیلی اجمالی از آن است تا به این واسطه گام نخست در عرصه نظام سازی اسلامی برداشته شود.

«تفکیک قوا، الفصل بین السلطات، separation of Powers»

چکیده

امروزه تفکیک قوا یکی از مهم ترین اصول پذیرفته شده در عرصه حقوق عمومی و اساسی و معیاری غیر قابل خدشه برای بازشناسی نظام های حکومتی تلقی می شود. اما چالش های مطرح در زمینه مبانی معرفتی و حتی روش های عملیاتی و راهکارهای حقوقی-سیاسی مطرح در این نظریه در دوران اخیر، سوالات و شبهات بنیادینی را در خصوص مناسب بودن و حتی کارا بودن آن در این زمان و آینده روابط حقوقی قدرت مطرح ساخته است. آشنایی با این نظریه و ابعاد و مبانی گوناگون آن در کنار بررسی نوع تعامل آن با مبانی و الزامات دینی نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران محور اصلی این نوشتار را تشکیل می دهد. از این رهگذر می توان نگاهی توصیفی و تحلیلی-انتقادی به نظریه تفکیک قوا و مبانی و آثار آن داشت تا بتوان رهیافتی به نظریه ای اصیل تر و متناسب تر با زمان حال و مبانی و آرمان های حکومت اسلامی یافت.

واژگان کلیدی

تفکیک قوا، تعادل قوا، ولایت فقیه، حکومت اسلامی، حقوق اساسی

۱- مفهوم شناسی

نظریه تفکیک قوا پدیده و مفهومی مدرن است. شاید بتوان گفت که از تفکیک قوا نیز همانند دانشواژه های مهم دیگر مثل آزادی و عدالت برداشت های متفاوتی شده است. تکثر تلقی از تفکیک قوا می تواند دلایل گوناگونی داشته باشد. این دلایل می تواند بعد روشی، ارزشی، مکانی و زمانی اندیشمند مطرح کننده را در بر بگیرد. این که نظریه تفکیک قوا در چه زمان و مکانی و با چه روش ها و ارزش هایی و توسط چه کسانی مطرح شود، تلقی از آن را متفاوت خواهد کرد. البته در این میان، مبانی و مفروضات و پیش فرض های هر دوره تأثیرات شگرفی را در وجه اشتراک و اختلاف برداشت ها از آن به وجود می آورد. از همین رو برای آشنایی با مفهوم آن علاوه بر ارائه تعاریف و برداشت های مصطلح، فلسفه و مبانی نظری آن و همچنین بسترهای طرح این نظریه در غرب را نیز باید بررسی نمود.

۱-۱. مفهوم شناسی

موضوع محوری نظریه تفکیک قوا، قدرت و کنترل آن است. هر چند روش‌های مختلفی برای کنترل قدرت در نظام‌های حقوقی پیش‌بینی شده‌اند که از مهم‌ترین آن‌ها تعادل قوا، فدرالی کردن حکومت یا تفکیک عمودی، انتخاب مقامات حکومتی از طریق انتخابات، موقتی بودن دوره تصدی مقامات، لزوم پاسخگویی مقامات سیاسی و کنترل قضایی است، (Zoetout, 1993, P x) اما متداول‌ترین روش که امروزه به اصلی در عرصه حقوق اساسی نیز تبدیل شده است، تفکیک قواست. تفکیک قوا از جمله نظریات مشهوری است که در حوزه اندیشه سیاسی، مورد پردازش قرار گرفته است. ایده اولیه ثلاثی (سه‌گانه) فهم‌نمودن قدرت، به دوران یونان باستان و اندیشه‌های صاحب‌نظران این دوره منتسب می‌گردد (بوشهری، ۱۳۸۴: ۷۹). دلیل اصلی و عمده طرح بحث تفکیک قوا نیز محدود کردن قدرت سیاسی و حاکمیت است که به این طریق جلوی خودکامگی آن را گرفته و با بازتوزیع قدرت، آن را میان قوای سه‌گانه توزیع کرده و در نتیجه زمینه‌های خودکامگی را از بین ببرد. (منتسکیو، ۱۳۷۰: ۳۹۶ و ۳۹۷) توضیح آنکه گفته می‌شود عملکرد یک دولت مردم‌سالار باید به گونه‌ای باشد که از شهروند در مقابل هر گونه استبداد حمایت کند. برای این منظور لازم است قدرت قانون‌گذاری (قوه مقننه) و قدرت اجرای این قوانین (قوه مجریه) و قدرت مجازات تخلفاتی که از قانون می‌شود (قوه قضاییه) همه توسط اشخاص و نهادهای مجزاً و نیز مستقل از یکدیگر تنفیذ شود تا استبداد ناشی از تمرکز قدرت به وجود نیاید. در این تعریف، تفکیک قوا به منظور پرهیز از استبداد و در جهت حمایت از حقوق شهروندی در نظر گرفته شده است و به معنای نوعی تقسیم کار منجر به تقسیم قدرت است. اما این، همه تعریف نیست؛ زیرا تقسیم کار^(۱) از اصول پذیرفته شده علم مدیریت است و سازمان‌های بزرگ مانند یک نظام سیاسی اصولاً راهی به جز تجزیه و تقسیم کار ندارند. تقسیم کار یا تخصص نقش‌ها^(۲) راه کارآمدسازی سازمان‌ها از طریق تخصص نقش‌هاست که امکان پیشبرد کارها به صورت مؤثر به وجود می‌آید. طبیعتاً وقتی ما به تقسیم کار یا تخصص نقش‌ها قائل باشیم، خود به خود به افتراق

1. Division of labor
2. Role specialization

ساختارها^(۱) خواهیم رسید. افتراق ساختارها یا تولید ساختارهای تخصصی مانند ساختارهای قضایی، تقنینی و اجرایی موجب می‌شود که فعالیت‌های تخصصی در سازمان‌های خاصی متمرکز گردیده و بنابراین ماهیت خاصی را به وجود آورند. بنابراین مبتنی بر سابقه تاریخی و دیدگاه‌های عصر روشنگری پیرامون ماهیت قدرت، تفکیک ماهوی قدرت و قوا مطرح می‌شود که این تفکیک ماهوی لاجرم تفکیک ساختاری قوا را نیز در پی دارد که نمودی غیر از تقسیم کاری ساده دارد. تأکید بر اینکه اشخاص و نهادهای حکومتی مجزاً و مستقل از یکدیگر تنفیذ یابند اشاره به این نکته مهم است. لذا گفته می‌شود که باید توجه داشت که هر نوع قدرتی که در بطن حکومت وجود دارد در دست یک شخص یا در دست یک هیأت جمع نشود و مراقبت شود تا این قوای سه‌گانه از یکدیگر مشخص و متمایز باشند، یکدیگر را متعادل کنند و نیز متقابلاً همدیگر را کنترل نمایند. (دلاکامپانی، ۱۳۸۰: ۱۲۲-۱۳۵)

با توجه به مطالب پیش‌گفته می‌توان به سه تلقی از نظریه تفکیک قوا اشاره کرد: در نخستین برداشت می‌توان از تقسیم کارها و توزیع وظایف میان قوا و نهادهای حکومتی نام برد. در این برداشت صرفاً تسهیل در انجام وظایف، مورد توجه و نظر است. برای این منظور نظام‌های سیاسی به ایجاد سه قوه قانون‌گذاری، قوه اجرایی و قوه داور و دادرسی مبادرت ورزیده‌اند.

در دومین برداشت از تفکیک قوا علاوه بر این‌که بر تقسیم کارها و توزیع وظایف تأکید می‌شود، به نوعی بر استقلال قوا از یکدیگر و جلوگیری از تداخل قوا نیز تأکید و اشاره شده و قوا و نهادهای حکومتی ضمن این‌که وظایف خاصی بر عهده دارند، از دخالت در کار سایر قوا نیز منع می‌شوند و قانون این اجازه را به قوا نمی‌دهد که در امور یکدیگر دخالت کرده و در نتیجه قوا و نهادهای حکومتی می‌بایست از همدیگر مستقل باشند. در سومین برداشت آنچه در نظریه تفکیک قوا اصالت دارد، جلوگیری از تمرکز قدرت در دست یک گروه اندک و یک شخص است. در واقع تفکیک قوا روشی است که از ایجاد قدرت متمرکز در دست یک شخص و یک گروه جلوگیری می‌کند و از این طریق از حقوق و آزادی‌های مردم محافظت می‌نماید. این تلقی از تفکیک قوا، برداشت متعارف و مصطلح از تفکیک قوا و به لحاظ زمانی، مقدم بر دیگر برداشت‌ها است.

البته برداشت سوم منافاتی با برداشت اول و دوم ندارد و می‌تواند آن دو را نیز درون خود داشته باشد، اما آنچه در این برداشت اصالت دارد همانا بستن باب استبداد و تعطیلی حکومت‌های تمامت‌خواه و خودکامه است. از این رو است که در برداشت سوم از تفکیک قوا می‌توان نوعی توازن و تعادل بین قوای سه‌گانه را مشاهده نمود. مراد از تفکیک قوا در این تعبیر دستیابی به نوعی روش سیاسی است که ضمن طبقه‌بندی وظایف و مسئولیت‌های قوا و نهادهای حکومتی، از انفصال و پراکندگی دستگاه‌های حکومتی و مهم‌تر از همه تمرکز قدرت در دست یک شخص یا گروهی اقلیت جلوگیری می‌نماید (عمید زنجانی، ۱۳۷۳: ۱۱۳)

۱- مفاهیم مشابه

دو مفهوم هم‌راستا و مشابه برای تفکیک قوا عبارتند از اول: مفهوم کنترل و تعادل قوا و دوم: تفکیک عمودی قوا یا فدرالیسم.

۱-۲. کنترل و تعادل قوا

نظام کنترل و تعادل در واقع برداشت یا مکانیسمی مربوط به نوع تعامل قوا با یکدیگر است که با بحث تفکیک قوا در ارتباط نزدیک قرار دارد. از آنجا که این شیوه بیشتر در نظام حقوق اساسی کشور آمریکا مورد توجه بوده (مبتنی بر تفکیک مطلق قوا) لذا در تشریح آن نیز به همین الگو توجه می‌شود. همانگونه که تفکیک قوا «تقسیم بندی قوای حکومتی به شعبه‌های گوناگون به منظور جلوگیری از داشتن قدرت بیش از حد توسط یک شعبه» (Prakash et al., 2005, V1, p. 132) تعریف شده است، کنترل و تعادل را نیز «قدرت و توانایی خاص در یک شعبه از حکومت که به او اجازه می‌دهد که قدرت شعبه‌ای دیگر را محدود سازد (Ibid, V. 2, P. 180) تعریف کرده‌اند. همچنین کنترل و تعادل را به «امکان نظارت بر یک قوه توسط قوای دیگر» معنا کرده و آن را موجب برهم خوردن نظام تفکیک قوای مطلق دانسته و مدعی شده‌اند که «هرچند شاید این سیستم شکل سیستم تفکیک قوا را بر هم زده باشد اما در حقیقت راهکاری برای رسیدن به روح تفکیک قواست.» (Lundmark, 2008, P. 9) برخی دیگر نیز ضمن بیان اینکه اصلی‌ترین نظام کنترل و تعادل متعلق به ساختار قانون اساسی آمریکاست، در تعریف آن بیان کرده‌اند: «کنترل و تعادل، محدود کردن قدرت سیاسی

و حقوقی سه شعبه حکومت از طریق اعطای برخی کنترل‌ها به قوای اجرایی، قضایی و مقننه علیه یکدیگر است.» (Schultz, 2009, P 112) بر این اساس کنترل و تعادل قوا در واقع ناشی از تغییر زاویه نگاه به همان مفهوم محوری تفکیک قوا یعنی جلوگیری از تمرکز و استبداد است که این بار به مکانیسم‌های اجرایی و راهکارهای دستیابی به آن اشاره شده است که عبارت است از امکانات کنترل هر شعبه قدرت نسبت به شعبات دیگر.

۲-۲. تفکیک عمودی قوا

تفکیک عمودی قوا یا به تعبیر دیگر فدرالیسم که نوعی از ساختار اداره کشورهاست و بیشتر در خصوص مدل ساختاری دولت‌ها و نحوه اعمال قدرت به کار می‌رود نیز در واقع کارکردی مشابه کارکرد اصلی تفکیک قوا یعنی جلوگیری از تمرکز قدرت دارد. کشورهای دارای این الگو در اعمال قدرت و اداره را کشورهای مرکب گویند که در مقابل کشورهای بسیط قرار دارند.^(۱) کشورهای مرکب به کشورهایی اطلاق می‌شود که از تجمع ارادی چندین دولت، حول محور یک حکومت مرکزی ایجاد شده باشد و میزانی از اختیار حاکمیت و قدرت سیاسی خود را به شخص یا نهاد موردنظر که در درجه بالاتری از دولت‌های عضو قرار می‌گیرد، بسپارند.^(۲) امروزه متداولترین مدل در کشورهای چند پارچه اتحاد دول یا فدرالیسم است. بنابراین، می‌توان گفت که این کشورها دارای چند مرکز عملکرد سیاسی هستند و قدرت میان نهاد مرکزی و دولت‌های عضو بر اساس صلاحیت‌های ملی و محلی سرشکن می‌شود.^(۳)

۱. این عنوان به کشورهایی اطلاق می‌شود که دارای یک مرکز عملکرد سیاسی هستند و قدرت سیاسی توسط یک شخصیت واحد، که همان دولت مرکزی است اعمال می‌شود و کلیه افرادی که زیر لوای دولت یک پارچه قرار دارند از یک اقتدار سیاسی تبعیت می‌کنند.

۲. هرچند نمونه‌هایی نیز وجود دارد که یک کشور واحد بعد از اتفاقات تغییر دهنده مهم مثل انقلاب یا شورش و برای حفظ وحدت حداقلی و کلیت کشور، تقسیم‌بندی و ساختار اداره فدرالی را در نظر گرفته‌اند. مثل کشور عراق.

۳. جهت مطالعه بیشتر: هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی، نشر میزان، ۱۳۹۰، ص ۱۰۶-۱۳۰ و قاضی شریعت‌پناهی، پیشین، ۲۲۳-۲۴۶ و طباطبایی مومتمنی، منوچهر، حقوق اساسی، نشر میزان، ۱۳۸۶، ص ۴۰ و عباسی، بیژن، مبانی حقوق اساسی، انتشارات جنگل و جاودانه، ۱۳۸۸، ص ۱۷۴-۱۸۷ و وفادار، علی، حقوق اساسی و تحولات سیاسی، انتشارات شروین، چ ۳، ۱۳۸۲، ص ۱۶۶

۳- تاریخچه نظریه تفکیک قوا

هر چند نظریه امروزی تفکیک قوا به قرون ۱۷ و ۱۸ میلادی باز می‌گردد (هیوود، ۲۹۹، ۱۳۸۷) اما می‌توان ریشه‌هایی از این نظریه را در عقاید دانشمندان یونان باستان و قرون وسطی یافت. (قاضی، ۱۳۸۳، ۲۹۴) برای نمونه ارسطو به عنوان یکی از متفکران یونان باستان قدرت حکومت را به سه دسته تقسیم می‌نماید: ۱- قدرت تأمل و مشورت ۲- قدرت فرمانروایی ۳- قدرت دادرسی. (ارسطو، ۱۳۴۹: ۱۸۷-۱۸۸) هرچند تفکیک قوای ارسطویی با نظریه مشهور تفکیک قوا در قرون اخیر تفاوت فراوانی دارد؛ از جمله اینکه امکان اختلاط میان وظایف و فعالیت‌های قوای مختلف وجود دارد و حیطه تخصصی برای اعمال هر یک از قوا موجود نیست. (ارسطو، ۱۳۴۹: ۱۸۷-۱۸۸ و پولادی، ۱۳۸۲: ۱۴۵) در قرون فی مابین نظریه ارسطو و نظریه تفکیک قوای معاصر، دانشمندانی مانند پوفندر، ولف، گرسیوس و ژان بدن به نظریه‌پردازی پیرامون تفکیک قدرت در میان ارکان مختلف حکومت پرداخته‌اند، اما این نظریات در دو بعد با نظریه معاصر در تعارض است: الف. در ایده‌های این دوره معمولاً وجود یک حاکم که دارای اختیاراتی فراقوه‌ای بوده و پیوند دهنده قوای حکومت با یکدیگر است مفروض گرفته می‌شود، در حالی که در نظریه تفکیک قوای معاصر اصل بر برابری قوا با یکدیگر و عدم وجود قدرت یا نهاد برتر است. ب. هر یک از این نظریه‌ها، با توجه به وضع موجود حکومت‌ها، قوای حکومتی را به دسته‌های متعددی تقسیم می‌نمایند و ضابطه‌ای دقیق و علمی برای تفکیک قدرت حکومتی ارائه نمی‌دهند؛ برای نمونه پوفندر و ولف قدرت یکپارچه سیاسی را ناشی از هفت قدرت متفاوت می‌دانند و یا ژان بدن مظاهر حاکمیت را به ۵ یا ۶ دسته تقسیم می‌نمود و قوه مقننه را مادر سایر قوا می‌دانست که این تقسیمات با فلسفه سه‌گانه‌های قدرت در اندیشه سیاسی معاصر در تعارض است. (قاضی، ۱۳۸۹-۱۶۸)

اما آنچه امروزه به‌عنوان اصل تفکیک قوا مورد توجه حقوقدانان و علمای علوم سیاسی قرار دارد، دست‌آورد صاحب‌نظران قرون ۱۷ و ۱۸ میلادی است. زیرا در این قرون، تکاپوی تازه‌ای برای تعریف مجدد قدرت سیاسی و حکومت به‌وجود آمد (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۰ الف: ۱۷۵). تجربه نوین پارلمانی در کشور انگلیس، تأثیر زیادی بر اندیشمندان اروپایی داشت و موجب شد که تحولی در مبنای حاکمیت و مفهوم قدرت

ایجاد شود. مشهورترین این اندیشمندان «جان لاک» است. جان لاک چند اصل مهم را در رساله‌هایش مطرح کرده است: اول حقوق ذاتی و غیرقابل انتقال مردم در زمینه زندگی، آزادی و حق مالکیت. دوم اینکه دولت باید بر پایه قوانین از پیش تصویب شده حکومت کند نه بر پایه تصویب نامه‌های خلاق‌الساعه. سوم اینکه دولت صرفاً امانتدار قدرت و نیروی مردم است. به این معنا که قدرت دولت، اصالت ندارد بلکه دولت به نمایندگی از سوی مردم، حاکمیت را اعمال می‌کند و در همین راستا قاعده نمایندگی دولت از طرف جامعه مطرح شده است. این اندیشه‌ها باعث شد که مجلس نیرومند گردان در انگلستان، بتواند «جیمز دوم» پادشاه انگلیس را از سلطنت خلع کند و در واقع یک انقلاب مسالمت‌آمیز در انگلستان اتفاق بیفتد و از آن پس در حقیقت قدرت اصلی در اختیار پارلمان قرار گرفت. لذا از نظر تاریخی اصل تفکیک قوا با انقلاب صنعتی، نخست در انگلستان پذیرفته شد و فیلسوفان فرانسه از جمله «مونتسکیو» که پرچمدار این اصل شدند، مدتی در انگلیس زندگی کرده بودند و در خود فرانسه در این هنگام نظام استبدادی وجود داشت و لویی چهاردهم پرچمدار نظریه الهی حاکمیت و پادشاهی بود. مونتسکیو در کتاب «روح قوانین» در سال ۱۷۴۸ توازن قدرت در حکومت را مطرح کرده است، به این معنا که در حکومت، نباید قدرت در دست یک فرد باشد. نخستین قانون اساسی جهان یعنی قانون اساسی ایالات متحده آمریکا بر همین پایه در سال ۱۷۸۹ به تصویب رسید. سرانجام در «اعلامیه حقوق بشر و شهروند» فرانسه که در سال ۱۷۸۹، در آستانه پیروزی انقلاب فرانسه، در مجمع ملی آن کشور به تصویب رسید و یکی از اسناد مهم مربوط به حقوق بشر به شمار می‌رود یک ماده به اصل تفکیک قوا اختصاص یافته است. ماده ۱۷ این اعلامیه می‌گوید: «در هر جامعه‌ای که حقوق مردم تضمین نشود و اصل تفکیک قوا در آن به روشنی مشخص نگردد آن کشور دارای قانون اساسی نیست». بنابراین ملاک قانون اساسی داشتن در یک کشور، پیش‌بینی اصل تفکیک قوا به نحو روشن و تضمین حقوق مردم در آن جامعه دانسته شده است. (کاشانی، ۱۳۷۶: ۲۶۵-۱۹۵). در دوران معاصر نیز به ویژه بعد از جنگ جهانی دوم و جنبش استقلال‌طلبی کشورها، این الگو در اکثر کشورهای دنیا مورد تبعیت قرار گرفته و به عنوان اصلی پذیرفته شده در نظر گرفته می‌شود.

سابقه طرح بحث تفکیک قوا در ایران نیز به جنبش مشروطه باز می‌گردد.^(۱) در این دوره با توجه به ورود عناصر و مفاهیم جدید و غیر بومی به داخل کشور، اندیشمندان و روشنفکران ایرانی سعی در برجسته کردن این مفاهیم و استفاده از آنها برای ایجاد تغییرات در نظام سیاسی نمودند. در همین دوره، پاره‌ای از عالمان شیعی نظیر آیه الله محمدحسین نائینی، مجتهد و اندیشمند برجسته عصر مشروطیت، به این مباحث از زاویه‌ای دیگر نگریستند و به نسبت‌سنجی این مفاهیم با مفاهیم و آموزه‌های اسلامی پرداختند. علامه نائینی، که با نگارش کتاب «تنبیه الامه و تنزیه المله» به حمایت نظری از مشروطه خواهان برخاسته بود، به تبیین و ضرورت تفکیک قوا، هر چند متفاوت از برداشت نسبتاً رایج از این مفهوم، اشاره می‌کند و می‌نویسد: از وظایف لازمه سیاسیه، تجزیه قوای مملکت است که هر یک از شعب نوعیه را در تحت ضابط و قانون صحیح علمی منضبط نموده و اقامه آن را با مراقبت کامله در عدم تجاوز از وظیفه مقررّه به عهده کفایت و درایت مجربین در آن شعبه سپارند. (نائینی، ۱۳۶۱: ۱۰۲) اصل ۲۷ متمم قانون اساسی دوره مشروطیت نیز در این باره می‌گوید: قوای مملکت به سه شعبه تجزیه می‌شود: اول، قوه مقننه که مخصوص است به وضع و تهذیب قوانین... دوم، قوه قضائیه و حکمیه که عبارت است از تمیز حقوق و این قوه مخصوص است به محاکم شرعیه در شریعات و به محاکم عدلیه در عرفیات؛ سوم، قوه اجرائیه که مخصوص پادشاه است، یعنی قوانین و احکام به توسط وزراء و مأمورین دولت به نام نامی اعلی حضرت همایونی اجراء می‌شود به ترتیبی که قانون معین می‌کند.

پس از انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ نیز در تدوین قانون اساسی برداشتی از نظریه تفکیک قوا مورد توجه قرار گرفت که در نسبت خاصی با وجود مقام ولایت فقیه در متن قانون اساسی ذکر شد و تاکنون نیز وجود دارد.

۲- انواع برداشت از تفکیک قوا

بعد از متسکیو دو برخورد متفاوت با نظریات وی انجام گرفت که هر کدام از آنها موجد رژیم حقوقی-سیاسی ویژه مربوط به خود گردید، عده ای از جمله نویسندگان قانون اساسی آمریکا در توزیع متساوی حاکمیت در قوای سه‌گانه به سوی

۱. برای مطالعه کامل: لک زایی، شریف، تفکیک قوا در ایران، فصلنامه علوم سیاسی، شماره ۲۷، ۱۳۸۳.

تفکیک مطلق قوا روی آوردند تا در سایه عدم مداخله دو قوه مقننه و مجریه در حوزه دیگری، آزادی و امنیت شهروندی تأمین شود. به زبان دیگر، نویسندگان قانون اساسی آمریکا با توجه به تجربه اختیار پارلمان انگلستان در وضع قوانین غیرقابل قبول و نیز اختیارات محدود اجرایی فرمانداران در دوره استعمار انگلستان، و به منظور جلوگیری از تعدی قوای سه گانه به آزادی‌های فردی و حقوق ایالت‌ها، در پی برقراری تعادل قوا در قالب تفکیک مطلق قوا از یکدیگر بودند. (Gicquel, 1991, pp. 283-284). دسته دیگر را گمان بر این بود که تفکیک مطلق قوا نه عملی است و نه به مصلحت. زیرا تعیین حد و مرز دقیق و روشن، بین اعمال اجرایی و تقنینی امکان پذیر نیست و چون هر سه قوه از یک واقعیت یگانه که همانا اعمال حاکمیت ملی است حکایت دارند، لذا هر یک از ارگان‌های ویژه سه گانه جز در مسیر تکمیل کار آن دیگری نمی‌تواند گام بردارد و مصلحت نیز ایجاب نمی‌کند که رشته‌های طبیعی ارتباط را از میان نهادها قطع کنیم. پس به طرف نوعی همکاری قوا یا به تعبیر دیگر «تفکیک نسبی» آن گام برداشتند. دو نوع رژیم حقوقی-سیاسی مختلف که نمودار محسوس و ملموس این دو طرز تفکر است عبارت‌اند از: رژیم ریاستی (مظهر تفکیک مطلق قوا) و رژیم پارلمانی (مظهر تفکیک نسبی قوا) (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۰ الف: ۱۷۴-۱۶۸).

۳-۱. رژیم ریاستی

این رژیم محصول اندیشه تفکیک مطلق قواست و در آن قوه مجریه را به رئیس جمهوری می‌سپارند که خود برای مدت معینی با رأی همگانی برگزیده می‌شود. از سوی دیگر اعضای قوه مقننه نیز در انتخاباتی جداگانه، به وسیله مردم و برای مدت مشخصی تعیین می‌شوند. به زبان دیگر، حاکمیت ملی در دو نوبت تجلی می‌کند. از سوی دیگر هیچ کدام از دو قوه نمی‌تواند دوره کارکرد قوه مقابل را از راه انحلال یا سقوط کوتاه کند. عنوان «ریاستی» از این حیث رایج شده است که در نظام تفکیک انعطاف ناپذیر قوا در آمریکا، رئیس جمهور به مناسبت داشتن نقش دوگانه (رئیس مملکت و رئیس هیأت وزیران) مهم‌ترین نهاد کاربردی نظام آمریکاست و در راه بردن سیاست و فرمانروایی بر کشور نقش درجه اول را بر عهده دارد. (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۸، ۱۷۴).

۳-۲. رژیم پارلمانی

در کنار اصطلاح «تفکیک نسبی قوا» اصطلاحات «همکاری قوا» و «ارتباط بین قوا»

نیز در کتاب‌های حقوق اساسی به چشم می‌خورد، زیرا منظور آن است که ارگان‌های مربوط به قوای سه‌گانه باید با تمهیدات حقوقی و سیاسی به هم پیوند داده شوند و در عین تمایز، کلیت حاکمیت ملی را نمودار سازند. در این شیوه، در پی آن نبوده‌اند تا دستگاه‌ها و وظایف از یکدیگر به طور کلی منفصل باشند. در نظام تفکیک نسبی قوا ارائه عموم یک‌باره ولی به درجات ظاهر می‌شود و از دستگاه منتخب نخستین (پارلمان) به دستگاه یا اشخاص دیگر انتقال می‌یابد و در نهادها مستقر می‌گردد. در این روش هریک از قوا دارای وسایل و ابزارهای تأثیر بر یکدیگر هستند. در رژیم پارلمانی در برابر حربه سقوط کابینه که در اختیار مجلس است، اصل انحلال مجلسین به عنوان حربه متقابل قوه مجریه عنوان شده است.^(۱) (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۰ الف: ۲۳۹-۲۳۷).

۳- مبانی نظریه تفکیک قوا

در مبانی نظریه تفکیک قوا در واقع سرچشمه‌ها و ریشه‌های این نظریه مورد کنکاش قرار می‌گیرد و آن را در دو بخش شامل مبانی حقوقی نظریه تفکیک قوا و مبانی فقهی و اسلامی این نظریه مورد کنکاش قرار می‌دهیم.

۱-۴. مبانی حقوقی نظریه تفکیک قوا

ریشه‌ها و سرچشمه‌های تفکیک قوا را باید در معرفت‌شناسی حاکم بر اندیشه سیاسی غرب جستجو کرد؛ جایی که حکومت، شری لازم‌تلقی می‌گردد (Pierson, 1996, 8-9) و تا حد امکان باید از طریق تعیین حوزه‌های صلاحیت حکومت به کنترل و تحدید قدرت آن پرداخت. (ماکیولی، ۱۳۷۷: ۵۰) حکما و حقوقدانان از گذشته تا به امروز همواره در فکر یافتن اندیشه‌ای بودند تا از تمرکز فسادانگیز قدرت جلوگیری نمایند

۱. جدای از دو مدل اصلی رژیم‌های ریاستی و پارلمانی، در بعضی کشورها با تمرکز بر قوه مجریه، رژیمی ترکیبی از ریاستی - پارلمانی را ارائه نموده‌اند، که به نام مجریه نیمه ریاستی یا نیمه پارلمانی معروف است. در اینجا، مجریه دو رکنی است و رئیس مملکت که لزوماً فردی انتخابی است (رئیس جمهور) با آرای مستقیم مردم انتخاب می‌شود و دارای اختیارات گسترده‌تری از رئیس‌جمهور مبعوث از سوی پارلمان یا با انتخابات محدود است. ولی نخست‌وزیر و وزیران در برابر پارلمان مسئولیت دارند. بارزترین مثال این گونه قوه مجریه را می‌توان در قانون اساسی چهارم اکتبر ۱۹۵۸ جمهوری پنجم فرانسه جست و جو کرد. (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۰ الف: ۲۳۹-۲۳۷).

و مانع از استبداد در نظام‌های حکومتی گردند. آن‌ها معتقدند برحسب طبیعت، کسی که قدرت را بر عهده می‌گیرد در معرض وسوسه و سوء استفاده قرار دارد و در نتیجه خودسری و هواپرستی حاکم موجب محو آزادی‌های مردم و سقوط جامعه به مسیر شقاوت می‌گردد. پس چون قدرت فاسدکننده است و «قدرت مطلق» مطلقاً فاسد می‌کند، با تفکیک قدرت میان قوای حکومتی مانعی در برابر فسادخیزی قدرت ایجاد می‌نماید. (لک زایی، ۱۳۸۳: ۲۶) آنان معتقدند که در حکومت‌های این چنینی که قدرت مطلق زمامداری در ید اختیار عده ای محدود قرار دارد، لزوماً اثری از آزادی‌های فردی باقی نمی‌ماند (راسل، ۱۳۶۷: ۳۳۴) این مبانی فلسفی در واقع بر برداشتی انسان‌شناختی تکیه دارد که انسان را موجودی منفعل در برابر قدرت و مقهور او می‌بیند که باید از تجمع قدرت در دست او خودداری نمود.^(۱) از همین رو این مفهوم تفکیک قوا در مقابل «وحدت قوا» به کار می‌رود. این تفکیک ماهوی موجب پدیداری سازمان‌های عدیده تخصصی و تفکیک ساختارهای اعمال قدرت می‌گردد که هر کدام به انجام وظیفه خاص خود مشغول‌اند و هیچ یک از آنها حق انجام وظیفه دیگری را ندارد (هاشمی، ۱۳۷۹: ۱۲). با توجه به آنچه در آراء طراحان اصلی نظریه تفکیک قوا مطرح شده، این اصل خود به خود دارای ارزش ذاتی و مجرد نیست، بلکه وسیله‌ای است در خدمت اصول و هدف‌های مهم‌تر (قاضی، ۱۳۷۵: ۱۹۴) که وصول به این اهداف را می‌توان مبنای اصلی کنترل قدرت حاکمیت به شمار آورد. در این خصوص در مجموع می‌توان سه هدف یا مبنای کلی را از طرح این نظریه برداشت نمود که در حقیقت می‌توان جوهره اصلی هر سه را نیز در هدف واحد حمایت از حقوق فردی در مقابل تُرک تازی‌های قدرت حکومت دانست: هدف اول جلوگیری از استبداد و خودکامگی؛ هدف دوم ایجاد توازن در سطح مقامات و کارگزاران حکومتی و هدف سوم حمایت و حفاظت از آزادی‌های مردم (قاضی، ۱۳۸۳: ۲۹۴)

۲-۴. مبانی فقهی و اسلامی در تبیین و نقد تفکیک قوا

همانطور که در نگاه به فلسفه تفکیک قوا و مبانی انسان‌شناختی آن بیان شد نگاه

۱. جهت مطالعه بیشتر: آجرلو، اسماعیل، حبیب‌زاده، توکل، مبانی انسان‌شناختی اصل تفکیک قوا،

پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، شماره ۳۶، ۱۳۹۱

بدبینانه به قدرت در عرصه عمومی و حکومتی و مذموم دانستن آن، مخصوصاً هنگامی که منجر به استبداد و خودکامگی حاکمان می‌گردد، بنیاد معرفتی نظریه تفکیک قواست. بر این اساس، تأکید فوق‌العاده بر ابعاد تاریک و نکوهیده قدرت و تجربیات تلخ بشر از دوران حکمرانی جباران و ستمگران به مثابه محرکی قدرتمند در برانگیختن احساسات استبدادستیز و حرکت به سوی آرمان‌شهری با حکومتی مبتنی بر قدرت تقسیم‌شده، نقطه آغازین آفرینش و پذیرش نظریه تفکیک قوا قرار گرفته است. این نظر خود مبتنی بر نگاه انسان‌شناختی خاص دوره مدرن است که انسان را از ابعاد معنوی و ارزش‌های الهی تهی می‌بیند. لذا نوع نگاه به انسان و نوع برداشت از قدرت دارای محوریت خاصی در این موضوع است. اگرچه گفته شده که درک کاملی از مفهوم قدرت وجود ندارد (لوکس، ۱۳۷۰، ص ۲۲۱) اما به‌طور کلی قدرت هر آن چیزی است که بتواند کنترل شخصی بر شخص دیگر را به‌وجود آورد (Mogenthou, 1773:9)، لذا می‌توان گفت قدرت، تحمیل امری به دیگری بر خلاف اراده اوست. (Robertson, 1998:221) در دیدگاه اندیشمندان مسلمان، قدرت منشأ انجام یا ترک فعل تعریف می‌شود (صدرالمآلهین، ۱۳۶۴، ص ۲۶۸) و یا در تعریفی دیگر «توانایی فرد یا افراد در تجهیز و به‌دست‌آوردن برآیند منابع موجود به‌وسیله روشی مناسب، به‌منظور هدایت و جهت‌دادن به رفتار جمعی دسته‌ای از انسان‌ها، مصداقی از قدرت در حوزه دانش سیاسی به‌نظر می‌رسد» (نبوی، ۱۳۷۹: ۱۲۳). هرچند مفهوم قدرت در بُعد فردی و در تعریف عام و اولیه خود اقتضای فساد ندارد اما در این بحث دانش‌واژه قدرت، همان مفهوم قدرت عمومی را افاده می‌نماید (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۱: ۲۸۸۰). در واقع در ادبیات حقوقی، قدرت به‌معنای اقتدار، صلاحیت یا حق انجام یا عدم انجام امری به‌وسیله فردی نسبت به فردی دیگر می‌باشد (WEBSTER «S NEW, ۱۹۳۴, p1936. INTERNATIONAL DICTIONARY»). قدرت در این مفهوم، تکامل معنایی یافته و به‌مثابه صلاحیت حکومت‌کردن و اعمال اقتدار سیاسی، نسبت به تابعان به‌کار گرفته می‌شود (Ibid)؛ بنابراین، اگرچه تفکیک کارکردهای حکومت و واگذاری هر یک به نهادهای سه‌گانه، قلمرو موضوعات در صلاحیت هر یک از مقامات و نهادهای کشور را محدود می‌نماید، ولی به‌معنای محدود شدن اقتدار قوای سه‌گانه در حیطه کارکرد تخصصی ایشان نخواهد بود؛

به‌خصوص که در اندیشه اصیل تفکیک قوا، بر استقلال قوای سه‌گانه و نفی هرگونه اختلاط در حیطه صلاحیت‌ها تأکید فوق‌العاده‌ای شده است. (کدخدایی و جواهری، ۱۳۹۱: ۱۱۴) اما آیا به‌راستی اصل قدرت در معنا و مفهوم «قدرت عمومی» امری مذموم و ناشایست است؟ و آیا اساساً تمرکز قدرت در این عرصه همیشه منجر به ناراستی و سوءاستفاده از آن می‌گردد؟^(۱) صاحب‌نظران غربی در دادن پاسخ مثبت به این پرسش، کمترین تردیدی به خود راه نمی‌دهند. به عقیده این گروه از متفکران قدرت در عرصه عمومی ذاتاً امری مذموم بوده و در صورت تمرکز عامل ایجاد فساد و تباهی در حکومت می‌شود و نتیجه‌ای جز استبداد و خودکامگی حاکمان نخواهد داشت. (Leyland, 1994: 5)

وجه تمایز دیدگاه اسلامی با دیدگاه غربی در مبانی نظری تفکیک قوا و قدرت عمومی نیز از همین نکته آغاز می‌شود. چرا که اصل قدرت از این جهت که یک توانایی در مقابل ناتوانی و عجز است، به خودی خود یک کمال و خیر محسوب می‌گردد و لذا قدرتی هم که در زمینه حکومت داری و در عرصه عمومی از آن یاد می‌شود فی‌نفسه اقتضای فساد ندارد. البته این نگاه لزوماً به‌معنای نادیده‌گرفتن عواقب سوءاستفاده از قدرت نخواهد بود؛ همچنان‌که امام خمینی (ره) به ظرافت میان قدرت و قدرت‌طلبی تمایز قائل شده و معتقدند اگرچه قدرت ذاتاً خیر و کمال است، ولی قدرت‌طلبی که ریشه در حب نفس دارد، مذموم است؛ چراکه در آنجا قدرت برای نفس قدرت خواسته می‌شود و این‌گونه طلب‌کردن قدرت همان حب جاه است که روایات بسیاری در مذمت آن وارد شده است. (امام خمینی، ۱۳۷۹، ج ۱۸، ص ۱۵۵). از نظر فلسفه اجتماعی اسلام نیز نه تنها نتیجه اعتقاد به خدا پذیرش حکومت مطلقه افراد نیست و حاکم در مقابل مردم مسؤولیت دارد، بلکه تنها اعتقاد به خداست که حاکم را در مقابل اجتماع مسؤول می‌سازد و افراد را ذی حق می‌کند و استیفای حقوق را یک وظیفه لازم شرعی معرفی می‌کند. (مطهری، ۱۳۷۰: ۵۵۴) از طرفی نیز اینکه ما نگرشی کاملاً منفی نسبت به انسان داشته باشیم و انسان را موجودی ذاتاً شرور و در پی هوس‌رانی و برتری‌جویی قلمداد نماییم، با موازین و مبانی انسان‌شناختی فرهنگ و

۱. برای مطالعه بیشتر: جواهری، محمد، کدخدایی، عباسعلی، تفکیک قوا، رؤیای تقدیس شده، حکومت

تمدن اسلامی سازگاری ندارد. در حقیقت، انسان موجودی است که می‌تواند به نحو توأمان دارای صفات پسندیده و نکوهیده باشد و اگر صفت ناشایستی چون خوی خودکامگی بر نفس انسان قابلیت عارض شدن داشته باشد، همزمان نفس انسان به صفات شایسته‌ای همچون ایثار، محبت و نوع‌دوستی نیز تمایل دارد. همچنین انسان می‌تواند با گذراندن مراحل تربیت و تهذیب ملکه نفسانیه تقوا و عدالت را بر نفس خود مسلط نماید. (بحرانی، ۱۳۹۱: ۱۳)

در چالش میان ضرورت وجود حکومت قدرتمند و استبداد سیاسی حاکمان، مسأله مورد بحث آن است که قدرت به واسطه طبع قدرت طلب انسان مورد سوءاستفاده قرار می‌گیرد و لازم است راهکاری به منظور مقابله با این سوءاستفاده ارائه نماییم. حال آنکه پیشنهاد طرفداران تفکیک قوا یعنی تقسیم قدرت و ناکارآمد نمودن آن به مثابه اقتدار نهایی، نه یک راه حل بلکه در واقع پاک کردن صورت مسأله است. در حقیقت به جای آنکه راهی به منظور تأدیب نفس انسان (کنترل درونی) و کنترل اقدامات ناشی از طبع نامبارک قدرت طلبی او (کنترل بیرونی) ارائه شود، سعی شده قدرت برتر به مثابه اقتدار نهایی را که موضوع مورد سوءاستفاده حاکمان است، منتفی سازد؛ حال آنکه وجود قدرت برتر و انسجام یافته، معنای حاکمیت و اعمال آن فلسفه وجودی حکومت‌ها و پاسخی به نیاز ضروری حیات جمعی انسان می‌باشد.^(۱) با توجه به توضیحات پیش گفته به نظر می‌رسد بهتر آن است که به جای تضعیف قدرت به مثابه ابزار در اختیار حاکمان، راهکارهای مناسبی با هدف کنترل خوی خودکامگی و هوسرانی ایشان ارائه نماییم. شاید بهتر باشد حاکمان شایسته‌تری برگزینیم که به واسطه تخلق به صفات درونی همچون تقوا و عدالت همیشه بر مدار نوعی کنترل درونی و حس مسؤولیت اخروی مشی نمایند و همچنین فرهنگ و سازوکارهای نظارتی حاکم بر روابط شهروندان و شهروندان را بر طریق حق و عدالت ترسیم نماییم تا از این طریق همیشه حاکمان، خود را در برابر شهروندان پاسخگو بدانند و از پاسخگویی و ضرورت موجه‌سازی اقدامات خود مفر و گریزگاهی نداشته باشند. (کدخدایی و جواهری، ۱۳۹۱: ۱۰۶-۱۰۷) در نهایت باید

۱. مطالعه بیشتر: قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، ج ۳۵، ۱۳۸۸، ص ۷۱

تأکید نمود که از منظر انسان‌شناسی اسلامی مبنای فلسفی تفکیک قوا یعنی فساد آور بودن اصل قدرت و تجمع آن و ضعف انسان در این عرصه مورد مناقشه است. چرا که اسلام ذات قدرت را پسندیده و ناشی از قدرت خداوند می‌داند و به انسان به عنوان دارنده و اعمال‌کننده قدرت نیز نگاهی مثبت دارد که می‌تواند مقهور قدرت نباشد. این امر به معنای نفی وجوه کاربردی تفکیک قوا به معنای تفکیک امور تخصصی و فنی نیست، بلکه بیشتر ناظر به مبنای فلسفی تفکیک قوا می‌شود. از این رو گفته می‌شود که اصل قدرت عمومی به معنای اقتدار نهایی از منظر اسلامی و در زمامداری حاکم شرعی اسلام تفکیک شدنی نبوده و به سبب ویژگی‌های خاص حاکم اسلامی و بعد شرعی او تجمع قدرت فی نفسه عامل ایجاد فساد تلقی نمی‌شود (هرچند در قواعدی همچون امر به معروف و نهی از منکر و قاعده النصیحه لائمه المسلمین نیز کنترل بیرونی بر حاکم اسلامی پیش‌بینی شده است؛ همچنین کارکرد مجلس خبرگان در نظارت بر ولی فقیه در جمهوری اسلامی ایران چنین است). در واقع اگر در نظام اسلامی سخن از تفکیک قوا یا روابط قوا به میان می‌آید به دلیل جلوگیری از تمرکز قدرت و فسادبرانگیزی آن نیست؛ چرا که ممکن است انسانی که شایستگی‌های لازم منطبق بر معیارهای اسلامی را دارا باشد در رأس تمام قوا و نهادهای قدرتمند باشد و مفسده‌ای هم به دنبال نداشته باشد؛ مانند اعتقاد به ائمه اطهار در مکتب تشیع. (شعبانی، ۱۳۹۳: ۷۵) اما در مراتب بعدی و در فرایند اداره امور حکومتی و اعمال قدرت توسط کارگزاران و نهادهای حکومتی، تفکیک وظایف تخصصی مبتنی بر اصل تقسیم کار و صلاحیت یا به تعبیری برداشت شکلی از تفکیک قوا خود ریشه عقلی و تجربی دارد و روشی معمول در تاریخ حکمرانی انسانها حتی معصومین بوده است. (منتظری، ۱۴۱۱، ۵۱-۵۲ و مصباح یزدی، ۱۳۷۸، ۱۲۶-۱۲۸) در واقع در این تعبیر تفکیک قوا می‌تواند ابزاری نظارتی برای کنترل نهادهای دارای اقتدار باشد که زیرمجموعه حاکم مشروع اسلامی فعالیت می‌نمایند.

۴- وضعیت تفکیک قوا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

برای بررسی وضعیت تفکیک قوا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران باید این مفهوم را مبتنی بر مفهوم استقلال قوا و در ارتباط با نظریه ولایت فقیه مورد توجه قرار داد.

۴-۱. مفهوم تفکیک قوا در نسبت با نظریه ولایت فقیه

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، برداشتی از اصل تفکیک قوا پذیرفته شده است و در عین حال اصل ولایت فقیه نیز عامل ارتباط قوای حاکم قرار داده شده که اصل اخیر ناشی از اسلامیت نظام است. چه این که مشروعیت قوا در نظام اسلامی به این است که ساختاری الهی و اسلامی داشته باشند و به نوعی به مبدأ آفرینش متصل گردند. ولایت فقیه حلقه وصل نظام به خداوند و ملاک مشروعیت نظام است (مصباح یزدی، ۱۳۷۸: ۱۰۲). در این زمینه و در راستای واگذار کردن وظایف و اختیارات قوای حکومتی، امام خمینی (ره) به استفاده از دیدگاه‌های صاحب نظران و متخصصان در هر یک از بخش‌های حکومت و قوای موجود اشاره می‌کند و معتقد است: «تدبیر و اداره جامعه و امور اجتماعی در هر حکومتی باید با مشارکت و مساعدت تعداد فراوانی از متخصصان رشته‌های مختلف و افراد کاردان و بصیر انجام شود؛ چنان که در طول تاریخ تا زمان معاصر همه حکومت‌ها و زمامداران چنین می‌کردند و کارهای حکومتی به دست متخصصان و صاحبان فن جریان می‌یافته است» (امام خمینی (ره)، ۱۳۷۹: ۴۹۸). بنابراین اساس و پایه حکومت بر سه قوه استوار است: قوه تشریعی یا مقننه، قوه اجراییه یا تنفیذیه و قوه قضاییه. چرایی این تقسیم از آن‌جا ناشی می‌شود که تدبیر امور آدمیان متوقف است بر یکم، ترسیم خطوط کلی و تعیین مقررات و قوانین مورد نیاز جامعه؛ دوم، اجرای مقررات و قوانین در موارد مختلف اجتماعی-حکومتی و سوم حل و فصل اختلافات در قضاوت و منازعات و رسیدگی به تخلفات. بر این اساس همه وظایف حاکم اسلامی در محدوده مسائل حکومتی به این قوا باز می‌گردد (منتظری، ۱۳۸۵، ج ۲: ۵۸-۵۷). با توجه به وظایف حاکم اسلامی، قوای سه‌گانه نه به صورت مستقل بلکه تحت اشراف ولی فقیه و به عنوان ایادی و بازوان او انجام پاره‌ای از وظایف مذکور را بر عهده می‌گیرند و هر یک تنها بخشی از وظایفی را که برای ولی فقیه مقرر شده است به انجام می‌رسانند که در این صورت تفکیک قوا به معنای متعارف صادق نیست، بلکه در حکومت اسلامی، فرد مسؤول و مکلف اصلی حاکم اسلامی است و قوای سه‌گانه بازوها و ایادی وی هستند و در حقیقت او در رأس مخروط (قدرت و مسؤولیت) قرار گرفته است که بر تمام پیکره حکومت اشراف تام و تمام دارد (منتظری، ۱۳۸۵، ج ۲: ۵۵) لذا تفکیک قوا در جمهوری اسلامی ایران،

تکنیکی است که از جهت قانونی در این مقطع پذیرفته شده و همه افراد باید در چهارچوب آن با ویژگی‌های خاص خود عمل نمایند. اما مبنای ولایت فقیه یک تکنیک نیست، بلکه تنها شیوه مشروع حکومت از نظر شیعه در عصر غیبت است. پس از نظر شأنی اصل ولایت فقیه بر اصل تفکیک قوا تقدم دارد. گرچه در جمهوری اسلامی ایران قوای حاکم کاملاً مستقل از هم نیستند و خصوصاً تحت نظر ولایت امر فعالیت می‌کنند، ولی در چهارچوب وظایف و صلاحیت‌های قانونی، مختار و مستقل بوده و مرتبط با قوای دیگر به انجام وظیفه می‌پردازند. (منصورنژاد، ۱۳۷۸: ۶۰).

۴-۲. استقلال قوا در قانون اساسی

استقلال قوا یکی از مفاهیم کلیدی مطرح در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است که دارای آثار بسیار مهمی بر کارآمدی نظام سیاسی است و بر چگونگی تقسیم قدرت در سازمان سیاسی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی تعامل قوا با یکدیگر دلالت می‌نماید. استقلال قوا به‌عنوان مفهومی مطرح در حوزه حقوق و علوم سیاسی دارای آثار و ابعادی در حوزه نظریه سازمان و مدیریت سیستم‌ها است. دو بعد حقوقی و مدیریتی استقلال قوا را می‌توان به‌صورت دو بُعد تأسیسی و عملیاتی در نظر گرفت؛ به طوری که از نظر تأسیسی استقلال قوا به چگونگی تقسیم قوا و پرهیز دادن از تمرکز قوا و تأکید بر حفظ تعادل و توازن در میان ارکان و نهادهای حکومتی می‌پردازند. درحالی که از نظر عملیاتی استقلال قوا را باید در چهارچوب وظایف و اختیارات نهادها و ارکان حکومتی و چگونگی تنظیم و تعادل قوا و سازماندهی لازم جستجو نمود (صنعی‌منفرد، ۱۳۸۰: ۸۲-۸۱). لذا می‌توان بیان کرد قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ضمن پذیرش کامل اصول و احکام اسلامی در مقدمه و اصول مختلف خود، از نظر شکلی بسیاری از نهادها و ساختارهای موجود قوانین اساسی رایج جهانی را پذیرفته و یا با تصرفاتی وارد نظام حقوقی خود کرده است؛ از جمله نظام سه قوه‌ای که ریشه در نظرات قرن ۱۸ اروپایی دارد. قوای سه‌گانه در کشور ما از یکدیگر مستقل هستند که به نوعی یادآور نظریه تفکیک قواست، با این تفاوت که اولاً تحت نظارت نهاد ولایت فقیه قرار دارند نه اینکه بر اساس کنترل و توازن صرف با انحراف و خودکامگی احتمالی آنان برخورد شود. ثانیاً به لفظ تفکیک قوا اشاره‌ای نشده و استقلال که از نتایج تفکیک قواست آورده شده است. از این رو قانونگذار

اساسی ما با انتخاب ترکیب «استقلال قوا» ضمن پذیرش این نکته که هیچ یک از قوا نمی‌تواند به طور مستقیم و راساً در امور یکدیگر دخالت کنند، به گونه‌ای تأثیر و تأثرات متقابل قوا در محدوده قانون را به رسمیت شناخته است. در واقع دخالت‌های قانونی و هماهنگ کننده قوا، فعل و انفعالات سیاسی میان آن و تأثیرات متقابل به شرط آنکه به استقلال آن‌ها خدشه وارد نکند مجاز شمرده شده است (عمید زنجانی، ۱۳۷۳: ۲۷۶).

به لحاظ انواع تفکیک قوا در جمهوری اسلامی و مبتنی بر قانون اساسی نیز باید گفت که تفکیک قوا در جمهوری اسلامی ایران نه صرفاً نسبی است و نه مطلق. با طرح حق استیضاح و سؤال و سایر دخالت‌های مجلس در رابطه با قوه مجریه، می‌توان گفت که رژیم تفکیک قوای ایران از نوع ریاستی نمی‌باشد؛ همچنین مطابقت کامل با رژیم پارلمانی (که نتیجه تفکیک قوای نسبی به صورت متعارف است) نیز ندارد. زیرا گرچه از ویژگی‌های رژیم پارلمانی آن است که مجلس منتخب مردم و ناظر بر اعمال دولت بوده (با طرح سؤال و استیضاح) و توان دادن رأی عدم اعتماد به هیئت دولت را دارد، ولی فاقد شرایط دیگر است. مثلاً از ویژگی‌های رژیم پارلمانی دو رکنی بودن قوه مجریه است، که در ایران چنین نیست و یا قوه مجریه حق انحلال پارلمان را در رژیم‌های پارلمانی دارد که در ایران این چنین نیست. لذا باید رژیم سیاسی ایران را نیز از جمله رژیم‌های نیمه ریاستی - نیمه پارلمانی دانست که دارای ترکیبی نو با ویژگی‌های خاص خود می‌باشد (منصورنژاد، ۱۳۷۸: ۵۷ و اصلانی، پروین، ۱۳۹۱، ۲۱۴).

جمع بندی

نظریه تفکیک قوا به عنوان یکی از مشهورترین نظریات حقوقی-سیاسی دوران معاصر نقش مهمی در تکوین ساختار و روش اداره دولت‌های ملی داشته است. این نظریه بر اساس برداشت خاصی از انسان و ویژگی‌های او، قدرت را تعریف نموده و به هردو (انسان و قدرت) با نگاهی منفی و سرکش می‌نگرد. لذا محور اصلی تفکیک قوا را بر محدود نمودن حاکمان و سرشکن کردن قدرت در بخش‌های مختلف حکومت می‌داند تا از این طریق حقوق و آزادی‌های مردم تضمین شود. این نظریه خود را به دو شکل تفکیک نسبی و تفکیک مطلق قوا با دو نوع رژیم حکومتی پارلمانی و ریاستی بروز داده است. حال آنکه با تردید در مبانی فلسفی و

انسان‌شناختی این نظریه به‌ویژه با رویکرد به مبانی اسلامی و الهی، ضعف درونی آن و ضروری نبودن تبعیت از این نظریه به خوبی نمایان می‌شود. از همین رو قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز با عطف توجه به تقسیم بندی تخصصی امور و از طرفی با عنایت به مبانی الهی قدرت و حاکمیت در قالب جایگاه ولایت فقیه، استقلال قوا را در نسبتی خاص با نهاد ولایت فقیه در نظر گرفته است. لذا باید الگوی استفاده شده از تفکیک قوا در ایران را در چارچوبی متناسب با خود و در فضای کلی حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران مورد بررسی و شناخت قرار داد.

منابع جهت مطالعه بیشتر

۱. آدمیت، فریدون، اندیشه ترقی و حکومت قانون، عصر سپهسالار. ۱۳۵۶
۲. آشوری، داریوش، دانشنامه سیاسی، انتشارات مروارید. ۱۳۶۶
۳. بابایی، علی، فرهنگ علوم سیاسی، ج ۱، شرکت نشر و پخش یس. ۱۳۶۹
۴. جوادی آملی، عبدالله، ولایت فقیه، مرکز نشر اسراء، ۱۳۸۱/۱۳۸۱
۵. رحیمی، مصطفی، اصول حکومت جمهوری، انتشارات امیر کبیر، ۱۳۵۸ تهران ۱۳۵۸
۶. عبدالاله بلقزیز، الدولة فی الفكر الاسلامی المعاصر، بیروت. ۲۰۰۲/۲۰۰۲
۷. فیرحی، داود، قدرت، دانش و مشروعیت در اسلام، دوره میانه، ۱۳۷۸ تهران ۱۳۷۸.
۸. مودودی ابوالاعلی، نظریه الاسلام و هدیه فی السیاسة و القانون و الدستور، بیروت. ۱۹۸۰.

منابع

۹. ارسطا، محمد جواد، نگاهی به مبانی تحلیلی نظام جمهوری اسلامی، موسسه بوستان کتاب، ۱۳۸۹.
۱۰. ارسطو، سیاست، ترجمه حمید عنایت، شرکت سهامی کتابهای جیبی، ۱۳۴۹.
۱۱. بحرانی، یوسف، الحدائق الناضرة، ج ۱۰، مؤسسه النشر الاسلامی، ۱۳۹۱.
۱۲. بهادری، علی، روابط میان قوا در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران با نگاهی به نظریه کنترل و تعادل قوا، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۸۷.
۱۳. بوشهری، جعفر، مسائل حقوق اساسی، انتشارات شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۴.
۱۴. پولادی، کمال، تاریخ اندیشه سیاسی در غرب، نشر مرکز، چاپ چهارم، ۱۳۸۲.
۱۵. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، (ج ۴ و ۵)، کتابخانه گنج دانش، چ ۲، ۱۳۸۱.
۱۶. جوان آراسته، حسین، مبانی حکومت اسلامی، بوستان کتاب، ۱۳۸۸.
۱۷. جواهری، محمد، کدخدایی، عباسعلی، تفکیک قوا، رویای تقدیس شده، حکومت اسلامی، شماره ۶۳، صص ۱۹۹-۱۲۲، ۱۳۹۰.
۱۸. حبیبزاده، توکل، آجرلو، اسماعیل، مبانی انسان‌شناختی اصل تفکیک قوا، پژوهشنامه حقوق اسلامی، صص ۱۹۹-۱۲۶، سال سیزدهم، پاییز و زمستان ۱۳۹۱ شماره ۲ (پیاپی ۳۶).
۱۹. خمینی، سید روح‌الله، صحیفه امام، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، چ ۲، ۱۳۷۹.
۲۰. دلاکامپانی، کریستیان، تفکیک قوا، برخی مسائل فلسفه سیاست در روزگار ما، ترجمه دکتر بزرگ نادرزاده، ش ۱۶۳ و ۱۶۴ اطلاعات سیاسی اقتصادی، صص ۱۲۲ الی ۱۳۵، سال پانزدهم، شماره هفتم و هشتم، ۱۳۸۰.
۲۱. راسل، برتراند، قدرت، ترجمه نجف دریابندری، انتشارات خوارزمی، چ ۲، ۱۳۶۷.
۲۲. زرگری نژاد، غلامحسین، رسائل مشروطیت (۱۸ رساله و لایحه درباره مشروطیت)، کویر، چاپ اول، ۱۳۷۴.
۲۳. شعبانی، قاسم، حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران، انتشارات اطلاعات، چاپ سی، ۱۳۹۳.

۲۴. صدرالمآلهین، محمدبن ابراهیم شیرازی، *مفاتیح الغیب*، تعلیقات مولی علی نوری، تصحیح و مقدمه از محمد خواجوی، مؤسسه مطالعات و تحقیقات فرهنگی، ۱۳۶۴.
۲۵. صنیعی منفرد، محمدعلی، *استقلال قوا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، فصلنامه حکومت اسلامی، دوره ۶، شماره ۴، صص ۵۲-۸۳، ۱۳۸۰.
۲۶. طباطبایی موتمنی، منوچهر، *حقوق اساسی*، نشر میزان، ۱۳۸۶.
۲۷. عباسی، بیژن، *مبانی حقوق اساسی*، انتشارات جنگل و جاودانه، ۱۳۸۸.
۲۸. علیمحمدی، حجه الله، *سیر تحول اندیشه ولایت فقیه در فقه سیاسی شیعه*، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۹.
۲۹. عمید زنجانی، عباسعلی، *حقوق اساسی و مبانی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، انتشارات امیر کبیر، چاپ سوم، ۱۳۷۳.
۳۰. قاضی، ابوالفضل، *گفتارهایی در حقوق عمومی*، نشر دادگستر، چاپ اول، سال ۱۳۷۵.
۳۱. -----، *بایسته‌های حقوق اساسی*، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۰ و ۱۳۸۸ و ۱۳۸۹.
۳۲. -----، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، نشر میزان، چاپ دوازدهم، زمستان ۱۳۸۳.
۳۳. کاشانی، محمود، *اندیشه‌هایی در حقوق امروز*، نشر حقوقدان، چاپ اول، ۱۳۷۶.
۳۴. لک زایی، شریف، *مفهوم تفکیک قوا در ایران*، مجله علوم سیاسی، شماره ۲۷، صص ۲۳-۴۸، پاییز ۱۳۸۳.
۳۵. لوکس، استیون، *قدرت*، ترجمه فرهنگ رجایی، مؤسسه مطالعات و تحقیقات فرهنگی، ۱۳۷۰.
۳۶. ماکیاولی، نیکولو، *گفتارها*، محمد حسن لطفی، خوارزمی، ۱۳۷۷.
۳۷. مصباح یزدی، محمد تقی، *نظریه سیاسی اسلام: قانونگذاری*، قم، مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی، چاپ اول، ۱۳۷۸.
۳۸. مطهری، مرتضی، *مجموعه آثار*، ج ۱، صدرا، چاپ دوم، ۱۳۷۰.
۳۹. معرفت، محمدهادی، *شایستگی زنان برای قضاوت و مناسب رسمی*، فصلنامه حکومت اسلامی، صص ۳۹-۵۴، ۱۳۷۶.
۴۰. منتسکیو، شارل دو، *روح القوانین*، ترجمه و نگارش علی‌اکبر مهتدی، مقدمه و تصحیح و تعلیقات از محمد محمدپور، امیرکبیر، ویراست دوم، چاپ نهم، ۱۳۷۰.

۴۱. منتظری حسینعلی، دراسات فی ولایه الفقیه و فقه الدوله الاسلامی، نشر تفکر، ۱۳۰۱، جلد ۲. و ۱۳۸۵ و ۱۴۱۱ قمری.
۴۲. منصور نژاد، محمد. تفکیک قوا، ولایت مطلقه فقیه و استقلال قوا، نشریه حکومت اسلامی، شماره ۱۱، صص ۴۰-۶۳، بهار ۱۳۷۸.
۴۳. نائینی، محمد حسین، تنبیه الامه و تنزیه المله، با مقدمه و توضیحات سید محمود طالقانی، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۶۱.
۴۴. هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، نشر دادگستر، چاپ سوم، ۱۳۷۹.
۴۵. هیوود آندره، کلیدواژه ها در سیاست و حقوق عمومی، ترجمه اردشیر امیر ارجمند، انتشارات امیر کبیر، ۱۳۸۷.
۴۶. وفادار، علی، حقوق اساسی و تحولات سیاسی، انتشارات شروین، چ ۳، ۱۳۸۲.

1. Saikrishna Prakash, branches of the American government, Thompson Gale, University of San Diego, School of Law, vol. 1, 2005.
2. Thomas Lundmark, Power & Rights in US Constitutional Law, Oxford University Press US, 2008.
3. David Schultz, Encyclopedia of the United States Constitution, VI, New York: Facts On File, Inc, 2009.
4. William B. Gwyn, "The Separation of Powers and Modern Forms of Democratic Government", in Robert A. Goldwin and Art Kaufman (eds.) *Separation of Powers--Does it Still Work?* Washington, DC. : American Enterprise Institute, 1986.
5. Paul Christophher Manud and Anne Marie Carnrnisa, Checks and Balances? How a Parfiamentmry System Could Change American Politics, United Qates of America, Westview Press, 1999.
6. Richard A. Maidment, John Zvesper, Reflections on the constitution: the American constitution after two hundred, Manchester University Press ND, 1989.
7. Duncan Watts, Understanding American government and politics, Manchester University Press, 2006.
8. Carol M. Zoetout, introduction, Control in Conistitution Law, Martinus nijhoff Publisher, 1993
9. Hans Mogenthou 'Politics Amongnation The Stuggel For Power And Peace; New york 1973
10. David Robertson 'Dictionary of politics 'London 'Penguin books .1998
11. Leyland 'peter 'Textbook on Administrativ law 'blackstone press limited 1994
12. christopher Pierson, Modern state, Routledge, 1996
13. Gicqel, Jean (1991), Droit Constitutionnel et institutions Politiques, 11e édition, Montchrestien.
14. WEBSTER, S NEW INTERNATIONAL DICTIONARY,d ed. 'unabridged 1934

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود را با افتخار تحت تاثیر بیچ قدرتی واقع شوند و از قوانین مخالف با شرع مطرود قانون اساسی بدون بیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد قمری،
کوچه شهید دهقانی نیا (خسرو سابق)، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir