

مبانی و مدل های تفکیک قوا در ایران و نظام های سیاسی مردم سالار (انگلیس، فرانسه، آمریکا) نوربخش ریاحی^۱

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۲/۱۲

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۴/۱۵

چکیده

در دنیای امروزی، تفکیک قوا به عنوان سنگ بنا و چرخ زیرین آسیاب دموکراسی، زینت قوانین اساسی و عروه الوثقی حقوق و آزادی های مردم جا افتاده و مبنا و هدف اصلی این اصل، دست یابی به آرمان اصیل مردم سالاری بوده است. حال این سؤال مطرح است آیا متدها و مدل های تفکیک قوا در جمهوری اسلامی ایران و سه نظام سیاسی مدل و مدعی مردم سالاری یعنی پارلمانی انگلیس، ریاستی آمریکا و نیمه ریاستی/نیمه پارلمانی فرانسه واقعاً منطبق بر مبانی تفکیک قوا و مختصات مردم سالاری است؟ پژوهش حاضر به روش تحلیلی-توصیفی در پی اثبات این فرضیه است که ارتباط میان مبانی اصل تفکیک قوا و مردم سالاری واقعی همانند پیوند یک متن و پاورقی آن است و لذا نمی توان بسان یک بازی فکری، مدل های متفاوتی از تفکیک قوا برگزید به طرزیک که با مبانی تفکیک قدرت و مشخصات مردم سالاری در مابینتی آشکار باشد. نتیجه تحقیق این خواهد بود که کشورهای مذکور در فوق، مدل های متفاوتی از تفکیک قوا بر مبنای مردم سالاری ظاهری برگزیده اند و پیشنهاد می گردد که چون نظریه قوای سه گانه امروزی، دیگر پاسخگوی مطالبات مردم سالاری نمی باشد قوه چهارم و مردمی به نام «قوه ناظریه و برانداز» در قوانین اساسی کشورها منظور گردد.

واژگان کلیدی: تفکیک قوا، مبانی، مدل ها، مردم سالاری، نظام سیاسی



مقدمه

مردمسالاری؛ سوابق تاریخی، مبانی، مفاهیم، مضامین، انواع، درجات و روش‌های گوناگونی دارد و نظرها در باب آن البته که متفاوت است و لذا بحث آن، علی القاعده خارج از ظرفیت محدود این مقاله می‌باشد. اما از نگاه نگارنده، به طور اجمال مردمسالاری به دوگونه قابل تقسیم است. مردمسالاری اسمی و مردمسالاری واقعی. مردمسالاری اسمی عبارت است از "حکومت اراده مردم به نفع دولت" اما مردمسالاری واقعی عبارت است از "حکومت اراده مردم به نفع مردم" و مراد از مردم، شهروندان واجد خصلت بشری (انسان‌ها) می‌باشد. اگر قبول کنیم کائنات و امکانات عالم را خداوند برای یک فرد یا عده خاصی نیافریده است، آنگاه بایستی گفت حاکمیت و قدرت، تماماً از آن مردم است (مردمسالاری). لذا اصولاً در نظام مدعی مردمسالاری واقعی؛ قدرت، شهرت، تقوا، دین، مذهب، جنسیت، طبقه، طایفه، تابعیت، هنر، رنگ، زبان، نژاد، ملاک برتری هیچ کس بر دیگری نیست. افراد به صرف انسان بودن، دارای حقوق، حیثیت و کرامت یکسان می‌باشند (به جز مجرمان). هیچ کس نه به لحاظ اعتقاد و مذهب (یهودی، مسیحی، مسلمان، زرتشت، هندو، بودا، بی‌خدا، با خدا) و نه به لحاظ علم، وراثت، ثروت، استعداد، عقیده، علاقه، اخلاق، سلیقه، مزیتی بر دیگری ندارد. بلکه با توزیع فرصت‌های یکسان، آنکه لیاقت بیشتری دارد بهره بیشتری خواهد داشت. البته آگاهی به وظایف دولت و حقوق افراد، از شرایط شهروندی است. حکومت، حق تک تک شهروندان است نه فرد، طبقه یا گروهی خاص. در مراحل ابتدایی، میانی و نهایی تشکیل دولت، مردم اساس قدرت هستند و قاطبه تصمیم‌گیری‌های سیاسی، اقتصادی، نظامی، فرهنگی حق مردم می‌باشد. هم وغم دولت، تأمین فوائد اجتماعی و توزیع رفاه اقتصادی بین شهروندان است و تک تک مقامات سیاسی، قضایی، نظامی بایستی با اراده مردم انتخاب، ابقاء و نیز با اراده مردم عزل گردند زیرا تصمیمات مقامات حکومتی بر روی ابعاد زندگی تک تک مردم تأثیرگذار است. آحاد افراد برای تعیین قوانین، تشخیص مصالح عمومی، انتخاب مقامات حکومتی از راه مشورت همگانی یعنی انتخابات سالم، آگاهانه و عاری از تطمیع و ترس (درونی یا بیرونی) صاحب حق می‌باشند. شهروندان نه مطیع‌اند و نه مجبور و کل اختیارات خود را به حاکمان واگذار نمی‌کنند. دوره قدرت فرمانروایان، بسیار کوتاه، موقت، مشخص و قابل کنترل است. اختیارات مقامات حکومتی، کاملاً شفاف بوده و قدرت هیچ کس مطلق و فراتر از اراده مردم (قانون) نیست. تمام قوانین با اراده مردم تغییر می‌پذیرد و ملاک شایستگی قوانین، رضایت و منافع ملی (مردم) است. حکومت، حق ندارد مصالح گروهی یا مطامع شخصی را بر منافع عموم ترجیح دهد و اکثریت مردم نیز حق ندارند حقوق اقلیت‌ها را



نادیده بگیرند. همه تصمیم‌گیری‌های حکومت بر مبنای جمع‌آوری اطلاعات، عقاید و خواسته‌های مردم است زیرا قاعده این است که عقل جمعی کارتر از عقل فردی است. احزاب، مطبوعات، اینترنت، رادیو، تلویزیون، اطلاعات، اسناد، سیاست‌ها و برنامه‌ریزی‌ها، دخل و خرج‌های دولتی، رسانه‌ها، منابع خبری، همه و همه تحت نظارت و کنترل و در اختیار مردم است و هیچ مقام یا نهاد حکومتی بدون نظارت، مسئولیت و پاسخگویی باقی نمی‌ماند. نه تنها ناتوان‌ترین فرد جامعه می‌تواند علیه والاترین مقام حکومتی اقامه دعوی کند بلکه مردم در تمام زمینه‌ها اولی‌ترند ولی از آنجا که مردم، نمایندگانی را به عنوان قوای سه‌گانه برگزیده‌اند، بدیهی است که اختیارات قوای سه‌گانه بایستی از مبانی و اهداف و شاخصه‌های حکومت مردمسالار تبعیت کند. از این روی «شاید بتوان گفت درحقوق اساسی کشورها هیچ موضوعی به اهمیت اصل تفکیک قوا نتوان یافت» (عمید زنجانی، ۱۳۸۴، ص ۱۹۲). بنابراین «امروزه دولت‌ها سعی بر آن دارند که حتی به صورت ظاهر هم که شده خود را در زمره هواداران تفکیک قوا قرار دهند. لذا ملاحظه می‌شود که در قوانین اساسی اکثریت قریب به اتفاق کشورها، قوای سه‌گانه از هم تفکیک شده‌اند ولی در عمل، وضع به سیاق دیگری است. هستند نظام‌هایی که زیر ظواهر فریبنده تفکیک قوا و جدایی دستگاه‌های سه‌گانه، یک شخص یا یک ارگان، اقتدار واقعی را از آن خود کرده و سایر قوا و نهادها را زیرسلطه خود قرار داده‌اند» (قاضی، ۱۳۸۳، ص ۳۳۲) و به همین منوال از آرمان مردمسالاری واقعی فاصله گرفته‌اند که به تعبیر این مقاله به آن مردمسالاری اسمی یا حکومت "سالار مردم" گفته می‌شود چرا که قدرت صرفاً در بین خود قوای سه‌گانه دست به دست می‌شود و نه بین مردم. پس هدف مقاله حاضر، تبیین چگونگی انحراف حکومت‌ها از حاق واقع تفکیک قوا و اندیشه راستین مردمسالاری است.

بی‌شک، امروزه اغلب کشورهای دنیا، از سه مدل تفکیک قوای انگلیس، آمریکا و فرانسه برای برپا ساختن خیمه قوانین اساسی خود الگوبرداری می‌کنند. جمهوری اسلامی ایران در عین قبول بسیاری از شاخص‌های این سه مدل، نظامی منحصر به فرد است. از این روی، استقبال نظام دینی ایران از اصل تفکیک قوا، داعیه کشورهای مدعی مردمسالاری و بحث حقوق و آزادی‌های بنیادین شهروندان، ضرورت بازخوانی در مبانی و مدل‌های تفکیک قوا را آشکار می‌سازد.

حال، سؤال این است که این بازیگران سیاسی آیا مختارند همچون یک بازی فکری، با جابجایی دلخواه مهره‌ها، مدل‌های متفاوتی از تفکیک قوا اختیار کنند به طرزى که با مبانی تفکیک میابند داشته باشد؟ سؤال بعدی این است که آیا این الگوها متضمن مردمسالاری واقعی هستند؟ این تحقیق، توصیفی-تحلیلی است و گردآوری اطلاعات آن به روش اسنادی است و فرضیه تحقیق بر آن است که رابطه میان مبانی تفکیک قوا و



مردمسالاری واقعی مثل رابطه پاورقی و متن یک نوشتار منسجم است و لذا نمی‌توان بسان یک پازل فکری، موزائیک متفاوتی از مدل‌های گوناگون تفکیک قوا اختیار نمود به طرزى که با مبانی تفکیک قدرت و مختصات مردمسالاری بیگانه باشد. نتیجه تحقیق هم این است که کشورهای موصوف مدل‌هائی از تفکیک قوا مبتنی بر مردمسالاری ظاهری برگزیده‌اند و لذا پیشنهاد می‌گردد نظام‌های مدعی مردمسالاری بایستی در ساختار تفکیک قوا، تجدید نظر نمایند زیرا با فرض پذیرش مردمسالاری واقعی، بایستی قوه چهارم و مردمی به نام «قوه ناظریه و برانداز» در قوانین اساسی کشورها پیش بینی گردد.

۱. مبانی تفکیک قوا

تفکیک قوا، به معنای تقسیم اختیارات اساسی مردم به منظور حفظ اصل قدرت برای مردم است. از دید این مقاله، تفکیک قوا به مثابه یک تاس شش وجهی است و هر وجه آن مبتنی بر یک معنا، مبنا و هدفی خاص از اهداف تفکیک قدرت می‌باشد و هر نظامی که به هر شش وجه آن به درستی عمل کند، به تمامی مبانی و اهداف این اصل در یک نظام مردمسالار پای بند خواهد بود.

۱-۱ مبناى اول : تقسیم کار

همه اجتماعات انسانی می‌توانند به شیوه‌ای دموکراتیک اداره شوند و لذا تراکم امور درید قدرت یک فرد، طبقه یا گروه خاص، خلاف فلسفه تقسیم کار است. «تقسیم کار از اصول پذیرفته شده علم سازمان و مدیریت است و سازمان‌های بزرگ مانند یک نظام سیاسی، اصولاً راهی جز تقسیم کار ندارند» (صنیعی منفرد، ۱۳۸۰، ص ۵۵-۵۸). دولت بزرگترین سازمان سیاسی است و «شاید واضعین نخستین اصطلاح تفکیک قوا منظوری جز توزیع وظایف متعدد حکومتی نداشتند و بر این اعتقاد بودند که گستردگی اعمال حکومت اعم از قانونگذاری، اجرا و داوری به حدی است که از عهده یک فرد یا گروه خاصی بر نمی‌آید» (غمامی، ۱۳۸۶، ص ۹۹). شبیه تقسیم اموری مثل برق کاری، صافکاری، جلوبندی، مکانیکی، تنظیم موتور، تعویض روغنی در خودرو. در تقسیم‌بندی کارها، سه هدف اساسی دنبال می‌شود. هدف نخست، متوجه دموکراتیزه کردن امور و توزیع فرصت مسئولیت در میان اجتماع و جلوگیری از تمرکز کارها در ید قدرت یک فرد یا گروه، افزایش کیفیت امور، سهولت انجام وظیفه می‌باشد. در هدف دوم، موقعیت شخص یا نهاد پاسخگو و مرز پاسخگویی روشن می‌شود. چنانچه حیطة وظایف به درستی روشن نباشد هرکس می‌تواند ضعف خود را به دیگری نسبت دهد، از زیر بار مسئولیت شانه خالی کند، قصور و تقصیر را بر دوش دیگری اندازد یا با دخالت در وظایف دیگران، از حسن انجام وظایف بکاهد که در نهایت منجر به ایجاد هرج و مرج خواهد شد



و این موارد نیز متوجه هدف سوم است. لذا طبیعتاً تشخیص ماهیت امور (قضایی، تقنینی، اجرایی) و تفکیک آنها از شاخصه‌های یک نظام دموکراتیک به شمار می‌رود که اگر به درستی صورت نپذیرد، تفکیک قوا در بستر، مبنا و هدف اول خود می‌لنگد.

امام خمینی می‌نویسد «این قاضی است، بخواهد قوه مجریه هم خودش باشد، قوه مجریه است، بخواهد قاضی هم خودش باشد، این هرج و مرج است. این قوا مستقل و متجزا از هم هستند و هر کدام باید کار خودشان را انجام دهند» (امام خمینی، ۱۲۷۹-۱۳۶۸، ج ۱۳، ص ۱۱۷). ولی خروج دادگاه ویژه روحانیت از ساختار قوه قضائیه، فعالیت سازمان تعزیرات حکومتی ذیل قوه مجریه، رسیدگی به اختلافات توسط دیوان محاسبات در قوه مقننه، وجود مراجع شبه قضایی در تشکیلات اداری ایران، حکایت از تفکیک نامنظم امور در نظام تفکیک قوای ایران دارد.

۱-۲ مبناهای دوم: تقسیم تخصص

ممکن است تفکیک امور منجر به تفکیک تخصص‌ها نگردد. لذا «تفکیک قوا به بهترین وجه ممکن می‌تواند تخصص‌های گوناگون را به طرز صحیح، هدایت و سازماندهی نماید» (علوی، صادقیان، ۱۳۸۹، ص ۲۶۷). نهادهایی که بر مبنای تخصص‌گرایی استوار باشند بسترهای اولیه کمال‌یابی سازمانی را دارا هستند و چنانچه سازمانی از چنین خصلت بنیادی برخوردار نباشد کارکرد آن دچار چالش می‌شود (رومینا، ۱۳۹۵، ص ۴۳ و ۵۴). در ایران، در سکوت قانون اساسی، قانون مدیریت خدمات کشوری آورده است که افراد به سمت‌های استاندارد به بالا بدون رعایت مسیر ارتقاء شغلی (درواقع بدون رعایت مسیر تخصصی) منصوب می‌شوند اما شاغلان پایین دست، بایستی از طریق احراز شرایط تخصصی طی طریق نمایند (در عمل به این مسأله توجهی نمی‌شود). ملاحظه می‌شود که تفکیک تخصص‌ها از دو بعد قابل نقد و بررسی است. ۱. به کارگیری افراد متخصص ۲. ایجاد نهادهای تخصصی.

گاه، افراد غیرمتخصص در نهادهای تخصصی بکارگرفته می‌شوند که برخلاف مصلحت اجتماع و حقوق افراد در یک جامعه مردمسالار است. گاه اصولاً نهادی که برای یک وظیفه اجتماعی تخصصی در نظر گرفته می‌شود نسبت به وظیفه اصلی خود، ضعیف است و یا تضعیف می‌شود. در نظام‌های مردمسالار قانونگذاری امری عرفی است و در صلاحیت انحصاری پارلمان قرار دارد. در ایران اما نهادهای غیر تخصصی دیگری در امر قانونگذاری عرفی دخالت دارند و پارلمان هم فاقد صلاحیت قانونگذاری شرعی است. امام خمینی معتقد است «تشخیص مخالفت و موافقت با احکام اسلام منحصرأ در صلاحیت فقهای عظام است و چون



این امر یک امر تخصصی است، دخالت وکلای محترم دیگر در این اجتهاد و تشخیص احکام شرعی از کتاب و سنت، دخالت در تخصص دیگران بدون داشتن تخصص لازم است. اسلام با تخصص موافق است [اما] مهمتر چیزی که برای کشور ما مهم است تعهد اسلامی است. متخصص بدون تعهد اگر برای رژیم ضرر نداشته باشد نفعی هم ندارد. ما متخصص می‌خواهیم ولی متخصص متعهد (امام خمینی، ۱۳۶۸-۱۲۷۹، ج ۹، ص ۳۰۹، ج ۱۳، ص ۵۱۰، ج ۱۴، ص ۱۷۰ و ۳۶۰، ج ۱۵، ص ۳۱۰). این درحالی است که وفاداری و تعهد افراد در نظام‌های مردمسالار نسبت به قانون است و نه رهبران اجتماعی و یا تعلقات دینی و لذا شهروندان، حکومت و مشاغل تخصصی را بدون توجه به مذهب، جنسیت، نژاد، طبقه و غیره حق خود بر می‌شمارند. به عبارتی در غرب ملاک‌های عینی نظیر دانش، توان، تجربه و تخصص، معیارهای اصلی هستند و معیارهای ذهنی و اخلاقی ملاک عمل نیستند. در هر حال جمهوری اسلامی ایران به این مفهوم از تفکیک قوا نظر چندان مساعدی ندارد و با سایر نظام‌های سیاسی مردمسالار، همسو نیست.

۱-۳ مبنای سوم: تقسیم زمان

زمان بندی قدرت و سپردن آن به مقامات در یک جامعه مردم سالار به سه دلیل ارزشمند است. ۱. ممکن است نظر مردم نسبت به مقامات منتخب تغییر یابد و یا خود مردم تغییر کنند (نگاه نو، مردم نو). مردم حق حکمرانی را تنها برای یک دوره زمانی محدود و مشخص به مقامات اعطا می‌کنند چون اگر ملتی قدرت را برای همیشه به کسی بسپارند، دیگر قدرت و حاکمیت از آن ملت نیست. در این بازه زمانی حاکمان بایستی در معرض قضاوت و نظارت دائم و ترس از احتمال عدم انتخاب مجدد قرار گیرند تا وظایف خود را به خوبی به انجام برسانند و چنانچه قدرت، ادواری و زمانمند نباشد این مقصود حاصل نمی‌گردد. ۲. انتصاب مقامات به صورت مادام‌العمر، درازمدت یا بی‌مدت، به کلی مغایر با مفهوم ادواری بودن قدرت و مشاغل اداری و سیاسی است. ۳. برخی مقامات انتصابی بنا به مصلحت، ضرورت، تخصص، تجربه، ایمان، تعهد، تقدس، نخبه، خبره و غیره با چرخش موسمی از این قوه به آن قوه در مسند قدرت باقی می‌مانند و فرصت را از سایرین می‌ربایند. در انگلیس، رؤسای جمهوری گذشته یا اعضای مجالس قانونگذار، مادام‌العمر در مناصب کلیدی به کار گرفته می‌شوند که مغایر این مبنا و صبغه مردمسالاری است. در ایران، بر مبنای جوهره حکومت شرعی، نیز ادواری بودن مشاغل، اساساً ممنوع نمی‌باشد. نظیر امامان جمعه و دیگر منصوبین ولی فقیه «در آمریکا اقتدار قوه مجریه از حزبی به حزب دیگر منتقل می‌شود به طوری که از سال ۱۸۵۲ تاکنون



تمامی رؤسای جمهوری آمریکا یا منتخب حزب جمهوری خواه یا دموکرات بوده‌اند» (ابراهیمی، ۱۳۸۵، ص ۱۷۳).

۱-۴ مبانی چهارم: تقسیم قدرت

حکومت‌های دموکراتیک غربی معتقدند که قدرت، ذاتاً فساد انگیز است و قدرت مطلق، فساد مطلق می‌آورد. لیکن تقسیم قدرت میان قوای سه گانه، از تمرکز آن در شخص، گروه یا حزب واحد جلوگیری نموده و مانع از بروز فساد می‌شود. به عبارتی «درغرب، قدرت، ذاتاً امری مذموم است و در صورت تمرکز، نتیجه‌ای جز استبداد حاکمان نخواهد داشت. امام خمینی اما معتقد است که قدرت ذاتاً خیر و کمال است ولی قدرت طلبی امری مذموم است. لذا به جای آنکه قدرت به مثابه اقتدار نهایی را منتفی سازیم، بهتر است حاکمانی برگزینیم که به واسطه تقوا و عدالت، همیشه بر مدار کنترل درونی مشی نمایند» (کدخدایی، جواهری طهرانی، ۱۳۹۱، ص ۱۰۳-۱۰۸). و از آنجا که ملکه عدالتی که از شرایط احراز شده متصدی حکومت است مانع از کجروی ولی فقیه است، نیازی به لزوم تفکیک قوا احساس نمی‌شود (حبیب زاده، برومند، ۱۳۹۱، ص ۷۶). از این روی، به نظر هوادارن ولایت مطلقه فقیه، از جمله «به نظر محمد تقی مصباح یزدی، تنها راه مبارزه با مفاسد (به ویژه استبداد) وجود نهادی در رأس حکومت است که دارای تقوا باشد» (توکل، آجرلو، ۱۳۹۱، ص ۱۱۸). یعنی «اسلام، تمرکز قدرت در دست فقیه عادل (در زمان غیبت) را موجب فساد نمی‌داند (رشیدی، نورآبادی، ۱۳۹۲، ص ۲۵). بنابراین از منظر تئوری تفکیک قوای دینی، نه تنها هدف تقسیم قدرت، جلوگیری از فساد نمی‌باشد بلکه طبق اصل ۵۷، قوای سه گانه بایستی «زیر نظر» به عبارتی تحت «نظارت» ولایت مطلقه فقیه باشند. چرا که صرف توزیع قدرت در میان قوای سه گانه نه تنها برای جلوگیری از فساد قدرت کافی نمی‌باشد بلکه ممکن است «تفکیک قوا یک دیکتاتور مستبد را به سه دیکتاتور متفاوت تبدیل نماید» (کدخدایی، جواهری طهرانی، ۱۳۹۱، ص ۱۱۴). به طور کلی جمع دو شغل در کشورهایی که اصل تفکیک قوا را رعایت می‌کنند اصولاً ممنوع است (مانند آمریکا). در فرانسه نمایندگان پارلمان از اشتغال در مجریه و شوراها و شرکت‌های خصوصی و وکالت دادگستری، همچنین وزرا و کارکنان دولت از سمت نمایندگی مجالس و هرنوع شغل همزمان دولتی و خصوصی برحذر می‌باشند. اما در رژیم‌های پارلمانی (نظیر انگلستان) این اصل رعایت نمی‌شود. حتی بعضی از وزرا از بین نمایندگان مجلس عوام انتخاب می‌شوند (هاشمی، ۱۳۶۹، ص ۷۳). در ایران ذیل اصل ۱۴۱ قانون اساسی، برخی سمت‌ها از شمول ممنوعیت جمع دو شغل



مستثنی گردیده که توجیه منطقی ندارد. به علاوه به نظر می‌رسد جمع دو شغل با مبانی شرعی مخالفت جدی ندارد. مثل عضویت همزمان در مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای نگهبان.

۱-۵ مبانی پنجم: شفافیت قدرت

مرزبندی حدود و حیطه اختیارات قوا ضرورتی آشکار می‌نماید و این مبانی جدا از تقسیم تخصص‌ها است. این شفافیت نه تنها متوجه امور داخلی است بلکه به جهت تعامل و سازگاری با نظام بین‌المللی، امری ضروری است. عدم شفافیت وظایف و وسعت اختیارات قوا و پیچیدگی تشخیص مراجع قدرت و منابع تصمیم‌گیری باعث موازی کاری و بروز دشواری در امر سیاست خارجی و نظام دیپلماسی می‌گردد. نظیر کشورمان که نحوه توزیع قدرت در بین مجریه دو رکنی منجر به طرح بحث «دولت در سایه» در کنار دولت رسمی در محافل سیاسی شده و بعضاً موجب سردرگمی در تشخیص ساختار قوا گردیده است. همچنین در نظام سیاسی فرانسه و انگلیس این پیچیدگی کمابیش وجود که بحث آن خواهد آمد.

۱-۶ مبانی ششم: کنترل قدرت

به نظر برخی، نظارت و کنترل تقریباً به یک مفهوم بوده و «منظور از نظارت اجمالاً کنترل است. نظارت هم می‌تواند در حین انجام عمل باشد هم پس از انجام کامل آن» (راسخ، ۱۳۸۸، ص ۱۵-۱۶) اما از نظر نگارنده، اولاً کنترل متفاوت از نظارت بوده و منظور از کنترل، وادارسازی یک قوه به انجام وظایف و متوقف‌سازی اقدامات خودسرانه از راه ابزارهای نظارتی است. لذا برخلاف نظارت، کنترل قبل از انجام عمل نیز صورت می‌گیرد. نظارت، نوعی دیده‌بانی و مراقبت است و شامل اطلاع‌یابی، نقد، مؤاخذه و جلوگیری از انحراف قدرت می‌باشد. ثانیاً کنترل و نظارت بردوگونه درون سازمانی و برون سازمانی است. آنچه در مدل‌های تفکیک قوا صورت می‌پذیرد کنترل درون سازمانی یعنی کنترل قوه بر قوه است ولی آنچه که اکنون اصل تفکیک قوا را از هدف اولیه دور انداخته، کنترل و نظارت برون سازمانی یعنی کنترل مردم بر قوه است. نظارت و تسلط صاحبان اصلی قدرت (مردم) بر چگونگی تقسیم و هدایت قدرت مسأله‌ای بس مهم است چرا که هدف غائی تفکیک قدرت، حفظ قدرت برای مردم می‌باشد و نه ربودن قدرت از دست آنان. بنابراین اگرچه «تفکیک قوا در چند سده اخیر، معیاری برای ارزش‌گذاری نظام‌های سیاسی قلمداد گردیده است» (کدخدایی، جواهری طهرانی، ۱۳۹۱، ص ۹۹) ولی باید دانست که صرف توزیع قدرت میان قوای سه‌گانه مشروعیت بخش نظام سیاسی نیست. بلکه نظارت مستمر و مؤثر و امکان عزل تک‌تک کارگزاران حکومت



(بویژه عزل فوق العاده آنان) توسط مردم، جزو مفروضات بنیادین نظام مردمسالاری است که رفته رفته به فراموشی گراییده است. مردم بایستی در تشکیل، استمرار و در انحلال قدرت سیاسی دخیل بوده و اختیارات سپرده شده به دولت را در هر زمان فسخ نمایند چرا که معمولاً «مردم به قشر سیاسی حرفه‌ای بی‌اعتماد هستند که یکی از دلایل فساد اقتصادی در عرصه سیاسی است. مردم احساس می‌کنند حوزه سیاسی دغدغه ننگه داشتن خودش را دارد تا اینکه دغدغه امور مردم را داشته باشد» (فکوهی، ۱۳۸۵، ص ۸۸). بنابراین اگرچه «اهمیت اصل تفکیک قوا به گونه‌ای است که همه نظام‌های سیاسی لاجرم ساختارهای حقوقی و سیاسی خود را به اعتبار آن مورد پرسش قرار می‌دهند» (فاضلی، ۱۳۹۱، ص ۲۹) لیکن تا زمانی که مردم نتوانند همچون تصمیمات فوق العاده هیأت مدیره یک شرکت یعنی تا قبل از پایان دوره تصدی کارگزاران، آن‌ها را از اریکه قدرت پائین آورند، اساسی‌ترین مبنای تفکیک قوا به شدت دچار لغزش و بی‌اعتباری است که نتیجه آن، تحصنات، اعتصابات، اعتراضات و انقلابات امروزی در دنیا است. برخی مواردی از قبیل وتوی تعلیقی، پیام به کنگره از سوی رئیس جمهور آمریکا را مصداق تمرکز قدرت در یک فرد می‌دانند.

در ایران علی‌رغم آنکه برخی خبرگان بررسی نهایی قانون اساسی معتقد بودند که «تمرکز قدرت در یک فرد، در نهایت موجب بروز استبداد و دیکتاتوری است» (ورعی، ۱۳۸۵، ص ۱۰۶) لیکن از همان دوره مشروطیت «مشروع خواهان بر این باور بودند که مفهومی همانند تفکیک قوا مورد تأیید شریعت و عالمان دینی نیست و از این رو نمی‌توان از آن در سازوکار کشورداری استفاده کرد» (لک زایی، ۱۳۸۳، ص ۳۳) به گونه‌ای که در بازنگری قانون اساسی، این ایده نیز مقبول افتاد که «فلسفه ولی و رهبر و امام، برای حکومت اسلامی اصلاً این است که قید و بندی نداشته باشد. ما جلوی چشم دنیا رئیس جمهوری را که چندین میلیون آدم به او رأی داده‌اند می‌آوریم پیش ولی امر که آقا شما تنفیذ کن. معنایش این است که اگر او تنفیذ نکند فایده‌ای ندارد. بنابراین مواردی که در اصل ۱۱۰ آمده است سرجای خود برای ولی فقیه محفوظ است و معنای مطلق این است که آن وظایف، تمثیلی و محدود به آن ۱۰ تا ۱۲ مورد نیست. بلکه ولی فقیه می‌تواند در هر جا از بالای سر بیاید و بگوید این کار بشود یا نشود» (مذاکرات بازنگری ق.ا، ۱۳۶۹، ص ۶۷۳). بنابراین در تفکیک قوای دینی، این قوای سه گانه و حتی مردم هستند که مشروعیت شان را از ولایت مطلقه فقیه اخذ می‌نمایند. بویژه طبق قرائت ولایت مطلقه انتصابی فقیه، بدون علم امام و ولی فقیه، نمی‌توان قوانین شرعی را اعمال نمود. یعنی علم، تنها نزد خدا و از آنجا به پیامبران و امامان و فقها منتقل می‌شود و مردم بایستی از نمایندگان خدا سؤال کنند.



۲. مدل‌های تفکیک قوا

مدل‌های تفکیک قوا به بررسی الگوهای تفکیک قدرت سیاسی می‌پردازد به نحوی که به بهترین وجه به جداسازی (تعداد قوا) و موجودیت (استقلال) قوا نظر دوخته و از مبانی مردمسالاری نیز تبعیت نماید که ابتدا به بررسی تعداد قوا، سپس به استقلال قوا و در آخر به تبعیت این مدل‌ها از مبانی مردمسالاری می‌پردازیم.

۱-۲-۱ تعداد قوا و معیارهای تعیین آن

ارزیابی استقلال قوا خود منوط است به تعیین تعداد قوا. هر حکومت واقعاً به چه تعداد قوه نیاز دارد؟ معیارهای تعیین تعداد قوا چیست؟

۱-۲-۱-۱ تعداد قوا

بر مبنای نظر ارسطو هر حکومت باید دارای سه قدرت باشد ولی تفکیک قوا می‌تواند با الیگارشسی جمع شود و این موضوع، می‌تواند ناقض هدف اصلی تفکیک قوا باشد. دانشمندان حقوق فطری معتقد به وجود هفت قوه مقننه، مجازات، قضائیه، جنگ و صلح، وصول مالیات، تعیین وزرا، تنظیمات عمومی بودند (علوی، صادقیان، ۱۳۸۹، ص ۲۶۱)، لیکن این اندیشمندان در عمل، جدا کردن ارگان‌های اجرایی این قوا را خلاف مبانی فرمانروایی می‌پنداشتند (حبیب زاده، آجرلو، ۱۳۹۱، ص ۱۰۲). جان لاک نه ذکری از قوه قضائیه به میان آورد و نه از ضرورت تفکیک این قوه از سایر قوا سخن گفت (دلاکامپانی، ۱۳۸۰، ص ۱۲۳). منتسکیو بر توازن و تعادل قوا تأکید داشت و روسو برای دست‌یابی به این هدف اعتقاد داشت که در هر کشوری باید سه قدرت وجود داشته باشد. تقنینی، اجرائی و قضائی (علوی، صادقیان، ۱۳۸۹، ص ۲۶۳-۲۶۵).

به هر حال، اگرچه اکنون نظریه قوای سه‌گانه، مسلم و جهانی شده لیکن بحث تعداد قوا را نمی‌بایست پایان یافته تلقی نمود زیرا قوای سه‌گانه اگرچه برآمده از مردم هستند ولی با مردم و برای مردم نیستند و کار مردم تنها شارژ و راه‌اندازی مجدد ماشین قدرت دولت است بدون آنکه صندلی‌هایی برای سرنشینی مردم منظور شده باشد. لذا به نظر می‌رسد تاریخ مصرف نظریه قوای ثلاثه دیگر به پایان رسیده و جای قوه چهارم و مردمی به نام «قوه ناظریه و برانداز» در قوانین اساسی کشورهای مدعی مردمسالاری خالی است زیرا قدرت تنها در بین قوای سه‌گانه دست به دست می‌شود و نظارت و کنترل قوای سه‌گانه، نظارتی درون سازمانی و بین‌القواست و ساز و کاری برای دخالت مردم در کنترل یا هدایت یا باز پس‌گیری قدرت فراهم



نشده است. لذا زمانی که این قوا با هم تباری نموده یا از حقوق مردم تخطی می‌ورزند، جز ترحم قوا بر توده مردم یا توسل مردم به انقلاب و جنگ خونین، راه حلی متصور نیست.

در باره ایران باید گفت «در زمان پیامبر، قانونگذاری و اجرا و قضا به عهده شخص ایشان بود. با وفات پیامبر، شیعیان معتقد شدند جانشین او، امامی است که همچون خود پیامبر از گناه و اشتباه به دور است. بدیهی است در این نظریه اساساً مسئله تفکیک قوا {و در نتیجه تعداد قوا} مطرح نبوده است ولی این مفهوم در ادبیات سیاسی جدید جوامع اسلامی در اواسط قرن نوزدهم رایج گردید (حبیب زاده، آجرلو، ۱۳۹۱، ص ۱۱۴-۱۱۵). لذا «یکی از ابهامات مفهوم استقلال قوا در قانون اساسی ایران به تعدد قوا مربوط می‌شود» (صنّعی منفرد، ۱۳۸۰، ص ۵۶). بدین توضیح که از منظر برخی خبرگان بررسی نهایی قانون اساسی «قدرت های حاکمه پنج تا است: قوه ملت، مقننه، مجریه و قضائیه که همگی ناشی از قوه ملت است و قوه رهبری که در عرض قوه ملت و حاکمیت ملت است و از طریق ولایت فقیه است که مستقیماً حاکمیتش را از خدا می‌گیرد» (ورعی، ۱۳۸۵، ص ۳۶۰-۳۶۱) ولی به عقیده برخی دیگر از آنان، «ضرورتی ندارد که قوه رهبری از قوای دیگر مستقل باشد» (مذاکرات بررسی نهایی ق.ا، ۱۳۶۴، ص ۵۴۱). در نهایت، به موجب اصل ۵۷، قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران متشکل از سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه است (درعین حال، قوه رهبری همانند پادشاهی انگلیس و رئیس جمهوری فرانسه غیرمسئول نیست). این درحالی است که بر اساس اصل ۱۱۰ و مفهوم ولایت مطلقه فقیه، وظایف و اختیارات رهبری فراتر از یک قوه و بسیار گسترده است. از این روی، ابهام در تعداد قوا موجب ابهام در تفکیک و استقلال قواست و این ابهام در نظام انگلیس و تاحدودی فرانسه نیز مشهود است.

۲-۱-۲ معیارهای تشخیص تعداد قوا

از بحث تعداد قوا شاید بتوان دومعیار برای این تعداد استخراج نمود. ۱. سرشت وظایف حکومتی ۲. سرشت حاکمیت.

۲-۱-۲-۱ معیار سرشت وظایف حکومت

اکنون وظایف حکومتی را به قانونگذاری، داوری و اجرا محدود کرده‌اند. آیا می‌توان گفت وظیفه چهارم حکومت، «نظارت» است؟ از یک طرف «باید مفهوم نظارت را از اعمال اختیار یا اجرا تفکیک کرد. ابتدا باید یک مقام یا نهاد، اختیار قانونی خود یعنی وضع قانون، اجرای قانون، رفع اختلاف را اعمال کند و عملی



انجام دهد و سپس نوبت نظارت و کنترل آن عمل فرا رسد» (راسخ، ۱۳۸۸، ص ۱۵-۱۶). از طرف دیگر، از جمله مفروضات بنیادین مردمسالاری، این است که هیچ شخص یا نهادی بدون نظارت وجود ندارد (به جز مردم) و لذا ایجاد قوه مستقل چهارم و به بعد (دردرون دولت)، به دور و تسلسل خواهد انجامید. به همین دلیل از راهکار نظارت متقابل قوای سه گانه استفاده می‌برند ولی برخی برای دفاع از قوه چهارم (غیر از مردم)، رئیس قوه چهارم را معمولاً مقامی غیرمسئول برشمرده و می‌گویند «مفاد اصل ۶۸ قانون اساسی فرانسه که رئیس جمهور را از مسئولیت مبرا دانسته است در راستای اصل تفکیک قوا قابل توجیه می‌باشد» (عمید زنجانی، ۱۳۸۴، ص ۹۵) ولی باید دانست که این مقام چهارم دولتی و غیرمسئول و نظارت ناپذیر، برخلاف مبانی تفکیک و استقلال قوا می‌باشد. زیرا اعتقاد به خرد کردن (تفکیک) قدرت (قوا) یعنی اعتقاد به اینکه هیچ کس قدرت مطلق ندارد. فقدان قدرت مطلق یعنی داشتن اختیار محدود. اختیار محدود یعنی فقدان حق مطلق. هرکس حق محدود دارد، در دایره تکلیف قرار می‌گیرد. کسی که تکلیف بر او بار می‌شود مشمول اطاعت قانون است. هرکس مشمول قانون بشود، در برابر قانون مسئولیت دارد. کسی که مسئولیت دارد، انسان است. بنابراین، غیرمسئول، لزوماً غیرانسان و مافوق قانون خواهد بود و مافوق قانون، لزوماً نظارت ناپذیر است. بنابراین اعطای اختیارات مطلق به یک شخص، ولو با رضایت مردم، مخالف با مبانی تفکیک و استقلال قوا در نظام مردمسالاری است. همچنین برخی می‌نویسند «مواردی از قبیل اعلان جنگ و صلح را نمی‌توان در صلاحیت یکی از قوای سه گانه دانست» (بوشهری، ۱۳۸۴، ج ۱، ص ۹۹). به عبارتی در صلاحیت پادشاه یا مقام غیرمسئول است. ولی باید دانست جنگ، قانونی است که برای مردم ایجاد حق (جنگیدن) و ادای تکلیف (دفاع از میهن) می‌کند. صلح، به منزله نسخ قانون جنگ است و لذا جنگ در صلاحیت مقننه است. به عبارتی در نظام مردمسالار واقعی، به منظور جلوگیری از تسلط نظامیان بر مردم یا تحمیل جنگ و صلح خودسرانه، اختیارات نظامی همچون اختیارات سیاسی (قانونگذاری) و اقتصادی (تصویب بودجه) در صلاحیت نمایندگان مردم (مقننه) خواهد بود و نه مقامی غیرمسئول. بنابراین از منظر سرشت وظایف، تمامی وظایف حکومتی در سه قوه خلاصه می‌شود و نه بیشتر، اما غالب نظام‌های سیاسی، به این مهم عنایتی ندارند.

۲-۲-۱-۲ معیار سرشت حاکمیت

سرشت حاکمیت نیز در تعیین تعداد قوا با اهمیت است. از این منظر می‌توان از سه نظریه؛ ۱. حاکمیت مطلقه ۲. حاکمیت مقیده ۳. حاکمیت مطلقه مشروطه، نام برد. بدین توضیح که هواداران حاکمیت مطلقه، به وسعت قدرت (اختیارات گسترده) و هم به تمامیت قدرت (وحدانیت و یکپارچگی آن) باور داشته و براین



عقیده‌اند که ذات قدرت سیاسی، تجزیه ناپذیراست و اگر این قدرت سرشکن شود سررشته امور از دست زمامدار می‌رود و لذا تمامی قدرت بایستی به یک شخص واگذار گردد. طرفداران حاکمیت مقیده معتقد به استقلال قوا و اختیارات محدود حاکم می‌باشند. نظیر آمریکا ولی دریاور سوم، داشتن حاکمیت مطلقه منافاتی با شرط تفکیک قوا ندارد لیکن هیچکدام از قوا نمی‌تواند در برابر حاکم، ادعای استقلال کند. مثل ایران که متعاقباً بحث می‌شود.

۲-۲ استقلال قوا و مؤلفه‌های آن

استقلال یعنی سرخود اما نه خودسر. یعنی سر پای خود ایستادن اما خود سر و خود محور نبودن. لذا مؤلفه‌های استقلال قوا عبارتند از ۱. تشخیص وظایف تخصصی قوا. ۲. منع نهادهای مداخله‌گر در وظایف تخصصی قوا. ۳. تعیین قوای حکومتی توسط مردم، رعایت حقوق و حدود وظایف هسته‌ای قوا.

۲-۲-۱ تشخیص وظایف تخصصی قوا

اختیارات یک قوه نمی‌بایست در تعارض با اختیارات سایر قوا باشد و هیچ قوه‌ای نمی‌تواند سهم گسترده‌ای از قدرت را تصاحب کند ولی برخی می‌گویند که «همواره مجریه برخی موضوعات را در صلاحیت خود می‌داند و مقننه به استناد صلاحیت عام تقنینی از پذیرش این ادعا سر باز می‌زند. قضائیه نیز به بهانه حفظ استقلال خواهان سیاست‌گذاری و استقلال تقنینی است. در واقع مرز صلاحیت تقنینی و اجرایی به روشنی معلوم نیست» (وکیلان، مرکز مال‌میری، ۱۳۹۵، ص ۳۹). مثلاً در ایران، در مورد ساعات کار دولت بر این نظر است که تعیین ساعات شروع کار دستگاه‌های دولتی اساساً یک موضوع اجرایی است و مجلس نمی‌تواند برای یک موضوعی که جنبه اجرایی دارد، مقررات قانونی وضع نماید، از سوی دیگر قانونگذار حسب اصل ۷۱ قانون اساسی بر این نظر است که مجلس حق وضع قانون در عموم مسائل را دارد» (مودنی، ۱۳۹۳، ص ۱۱۴). در فرانسه بر اساس اصول ۳۴ و ۳۷ قانون اساسی، در واقع بخشی از وظایف تقنینی در اختیار مجریه است هر چند به آن، لفظ مقررات می‌دهند. در انگلیس، قوه قضائیه هم قادر به قانونگذاری است.

اگر نتوان فرقی فارق بین قانون، مقررات اجرائی و داوری اختلافات تشخیص داد، تفکیک قوا در مبنای دوم خود می‌لنگد ولی می‌دانیم که قانون دارای اختصاصات خاصه است و قابل تشخیص از مقررات اجرایی و داوری است. اگر چه قانون و مقررات هر دو ایجاد حق و تکلیف می‌کنند اما مجریه اصولاً مجری حق و



تکلیف است نه موجد حق و تکلیف. مسلماً دایره شمول این حقوق و تکالیف متفاوت است و مقررات، قوانین مستقلی نیستند بلکه خودشان مشتق از قوانین می‌باشند. یعنی قانون حاصل اراده عموم است ولی مقررات، اینگونه نیست. به عبارتی «وضع قاعده در قوه مجریه مطابق اصل ۱۳۸ قانون اساسی در راستای اجرای اعمال اداری و سایر ملزومات اجرایی است و نه وضع قاعده به مفهومی که در پارلمان به کار می‌رود» (مهاجری، ۱۳۹۲، ص ۱۲۴). پس تشخیص وظایف تخصصی قوا امر محالی نیست تا بتوان به بهانه آن استقلال قوا را درهم کوبید.

۲-۲-۲ ممانعت نهادهای مداخله گر در وظایف تخصصی قوا

نهادهای مداخله گر در اینجا، به نهادهای انتصابی یا حتی انتخابی گفته می‌شود که در وظایف ذاتی و تخصصی سایر قوا دخالت دارند ولی منجر به توقف وظایف یا انحلال آنها نمی‌شوند. سه ویژگی بارز این نهادها عبارت است از غیرانتخابی بودن، موازی کار کردن، دخالت کردن غیر ضرور. در فرضی که اعمال قدرت، ناشی از اراده راستین مردم است، حفظ استقلال واقعی قوا ایجاب می‌کند تا قوا منتخب مردم باشند. مردم، قوا را به منظور انجام وظیفه خاصی بر می‌گزینند. بنابراین، مدعای رژیم‌های پارلمانی مبنی بر اینکه چون پارلمان منتخب اراده عموم است، دیگر قوا بایستی برآمده و برگزیده پارلمان باشند، ادعای درستی به نظر نمی‌رسد بلکه انتخاب مستقیم هر سه قوه از سوی مردم، مؤید مفهوم برابری قواست. قوا حق مداخله در کار یکدیگر ندارند و لذا وجود عناصر موروثی و انتصابی در کنار نهادهای منتخب (مثل نظام انگلیس)، در نهایت، به منزله نفی انتخاب مردم است. اصولاً این نهادها در برابر مردم پاسخگو نبوده و زیر نظارت آنها قرار نمی‌گیرند. در نظام پارلمانی انگلیس، وظیفه اجرایی بین دو رکن (پادشاه غیرمنتخب و نخست وزیر منتخب مع الواسطه) تقسیم شده است. به موازات مجلس منتخب قانونگذار (مجلس عوام)، مجلس غیر منتخب لردان در قانونگذاری مداخله می‌نماید. ضمن دورکنی بودن پارلمان، قوه غیرمنتخب قضائیه علاوه بر وظیفه قضا به عنوان رکن سوم قانونگذاری نیز مطرح و «آرا و تصمیمات دادگاه‌ها یک منبع اصلی حقوق در ردیف قانون به شمار می‌رود که آن را حقوق ساخت قاضی می‌نامند» (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۰، ص ۲۳۰ و ۲۷۶). در حالی که فلسفه ایجاد مقننه، این است که دولت باید بر پایه قوانین از پیش تصویب شده، حکومت کند. البته در ایران و فرانسه هم، دیوان عالی کشور می‌تواند در موارد سکوت قانون، قاعده قانونی در قالب وحدت رویه ایجاد نماید اما این رویه، منبع مستقل قانونگذاری نبوده بلکه انطباق رخدادهای با قوانین موجود است. در آمریکا قضا می‌تواند قوانین عادی



مخالف قانون اساسی را غیرقابل استناد سازند، لذا این ایراد مطرح است که عمل آنها غیردموکراتیک بوده و قانونی را که حاصل اراده عموم است موقوف الاجرا می‌سازند اما ایراد اخیر چندان موجه نیست زیرا قانون اساسی در مواجهه با قوانین عادی از مشروعیت مردمی والایی برخوردار است و اگر یک گروه از منتخبین مردم (پارلمان) در تأمین حقوق و آزادی‌های اساسی دچار لغزش شوند، منتخبین دیگر مردم (قضات)، به عنوان دادگاه قانون اساسی از حقوق بنیادین شهروندان دفاع می‌نمایند. به هر حال در انگلیس، قوا شش رکنی است و به دلیل دخالت سه رقیب غیرمنتخب مردمی، نمی‌توان گفت که استقلال قوا حاکم است. در فرانسه قوا مشتمل بر پنج رکن است؛ پارلمان دو مجلسی؛ یک مجلس منتخب و یک مجلس منتخب مع الواسطه، مجریه دو رکنی؛ رئیس جمهور منتخب اما غیرمسئول و نخست وزیر منتخب مع الواسطه و قوه قضائیه مع الواسطه منتخب. در آمریکا تعداد این ارکان به چهار رکن کاهش می‌یابد (پارلمان دو رکنی و منتخب، رئیس جمهور و قوه قضائیه منتخب مع الواسطه).

در ایران تعداد این ارکان، متنوع بلکه ماهیتاً هم متفاوت از سه کشور یاد شده است. در هر سه کشور مذکور، برون داد فعالیت هر دو رکن پارلمان یک پدیده با سرشت تقریباً یکسان است اما در ایران، از یک طرف، مجلس شورای اسلامی، شوراها، شوراهای اسلامی، مجلس خبرگان رهبری، سه نهاد منتخب، و شورای عالی امنیت ملی، مجمع تشخیص مصلحت نظام و حکم حکومتی (مثل حکم دادن به تساوی دیه غیرمسلمانان کتابی با مسلمانان) ارکان غیرمنتخب هستند.

از طرف دیگر، برخلاف نظام‌های یاد شده، این نهادها قادر هستند هر کدام به طرز جدی جداگانه، قوانین گوناگون با سرشت غیریکسان به تصویب برسانند. در ایران مجریه نیز دو رکنی است و اگرچه قوه قضائیه یک رکنی است، اما تعداد نهادهای مداخله گر، آن هم تنها در مورد قانونگذاری، قابل توجه می‌باشد که «یکی از مشکلاتی که نظم مبتنی بر قانون را در کشور ما به چالش می‌کشاند، تعدد نهادهای واضع قانون است» (نوذری، شیخ الاسلامی، ۱۳۹۵، ص ۱) که این تعدد ارکان می‌تواند به استقلال قوا صدمه زند.

۲-۲-۳ تعیین قوای حکومتی توسط مردم، رعایت حقوق و حدود وظایف هسته‌ای قوا

چشمه جوشان دائم تولید قدرت قوا ناشی از چیست؟ قدرت قوای سه گانه حکومتی یا قدرت خود مردم؟! در فرضی که قوای سه گانه، مستقل از یکدیگر اما در غیاب اراده مردم، قدرت را در دست دارند، به تعبیری، فقط یک دیکتاتور مستبد (شاه یا رئیس حکومت) به سه دیکتاتور مستقل (سران سه قوه) تبدیل شده است. سه نظام سیاسی تیپ (مدل) و نیز جمهوری اسلامی ایران، مدعی گونه‌های متفاوتی از استقلال قوا در



قانون اساسی خود می‌باشند که به تعبیر این مقاله، استقلال؛ حداکثری، حد وسطی، حداقلی و منحصر به فرد نامیده می‌شوند. توضیحاً اگرچه مصونیت پارلمانی، بودجه مستقل، آیین‌نامه داخلی و بسیاری موارد دیگر را می‌توان از لوازم استقلال برشمرد ولی فضای محدود مقاله اجازه بررسی آن‌ها را نمی‌دهد اما بحث بر سر چهار سیستم مدعی استقلال قوا ضرورت دارد.

۲-۲-۱ الگوی استقلال حداکثری (نظام ریاستی آمریکا)

در مدل استقلال حداکثری آمریکا هیچ یک از قوا موجودیت دیگری را به مخاطره نمی‌اندازد و «اصل بر برابری، هم تراز، استقلال و عدم دخالت متقابل است» (قاضی، ۱۳۸۳، ص ۴۷۴). وظایف هسته‌ای و تخصصی یعنی وضع قانون به قوه مقننه، داوری قانون به قوه قضائیه و امور اجرایی به قوه مجریه بطور جداگانه واگذار شده است. دولت حق تصویب قانون ندارد، مجریه صاحب همه اختیارات اجرایی است، قضائیه هم وضعیت بی‌طرفی و استقلال خود را حفظ می‌کند. لذا از منظر تعیین قوای حکومتی توسط مردم و نیز رعایت حقوق و حدود وظایف هسته‌ای قوا (شاخص اصلی استقلال قوا) این الگو از ظرفیت نظری خوبی برخوردار به نظر می‌رسد که توضیح آنها مطابق قانون اساسی به شرح زیر است.

۲-۲-۳-۱ از منظر تعیین قوای حکومتی توسط مردم

در قوه مقننه؛ هر دو مجلس نمایندگان و سنا، منتخب مستقیم مردمی است. رئیس جمهور با موافقت دو سوم مجلس سنا و وزیرا را تعیین می‌کند. وزیرا از میان پارلمان انتخاب نمی‌شوند. معاون رئیس جمهور، ریاست مجلس سنا را بر عهده دارد ولی این ریاست اصولاً تشریفاتی است و وی حق رأی ندارد مگر در زمانی که تعداد نمایندگان مخالف و موافق مساوی باشند. بنابراین مجلس سنا منتخب مستقیم و رئیس مجلس سنا (معاون رئیس جمهور) و خود رئیس جمهور و وزیرا، منتخب غیرمستقیم مردم‌اند.

در قوه مجریه؛ هم رئیس جمهور به عنوان رئیس حکومت و رئیس مجریه و هم معاون رئیس جمهور، منتخب مع‌الواسطه مردم است «مردم هر ایالت به چند نفر به عنوان انتخاب کننده رئیس جمهور رأی می‌دهند و بعد هیأت‌های انتخاب کننده ایالات، که افراد آن‌ها علی‌الاصول تجارب سیاسی بیشتری و وزن و وقار اجتماعی سنگین‌تری دارند، یک نفر را به عنوان رئیس جمهور با اکثریت آرا بر می‌گزینند. ترتیب انتخابات معاون رئیس جمهور آمریکا، مانند رئیس جمهور است» (ابراهیمی، ۱۳۸۵، ص ۱۷۴).



در قوه قضائیه؛ «دیوان عالی دارای یک رئیس و ۸ قاضی عالی رتبه است که توسط رئیس جمهور با تصویب سنا برای تمام عمر انتخاب می‌شوند و جز با تصویب کنگره قابل عزل و انفصال نیستند. رئیس دیوان، دومین شخصیت کشور بعد از رئیس جمهور است» (طباطبایی مومنی، ۱۳۸۰، ص ۲۴۹). بنابراین رئیس قوه قضائیه توسط رئیس جمهور انتخاب می‌گردد و مقننه و مجریه که خود نیز منتخب مردم هستند، در انتخاب قوه قضائیه دخالت دارند. همچنین «در اکثر ایالات، قضات از سوی مردم انتخاب می‌شوند و در چند ایالت گزینش قضات به مجالس تقنینی ایالتی واگذار شده است» (قاضی، ۱۳۸۳، ص ۵۱۶). پنجاه ایالت آمریکا حداقل پنج روش متفاوت برای انتخاب قاضی به کار گرفته‌اند. مثلاً در روش انتخاب شایستگان، انتصاب قضات توسط فرماندار ایالت صورت می‌گیرد و از رأی دهندگان (مردم) سؤال می‌شود که آیا قاضی مورد نظر در منصب قضا باقی بماند یا خیر» (عزیزی، امیری، ویژه، ۱۳۹۲، ص ۱۳۱-۱۳۰). البته به اعتقاد برخی «انتخاب قاضی بوسیله مردم نامطلوب‌ترین شکل برگزیدن قاضی است. دلیلش این است که توجه عامه مردم به شخصیت‌های سیاسی بیشتر معطوف می‌شود تا به آن‌هایی که عادل و در علم حقوق کار آزموده می‌باشد» (بوشهری، ۱۳۸۴، ج ۱، ص ۱۴۸) ولی این سخن با مبانی مردم سالاری زاویه دارد زیرا همانطور که لیاقت یک پزشک حاذق از طریق شهرت و شیاع و مراجعه مکرر مردم به او اثبات می‌شود، عدالت و تخصص قاضی نیز به همین منوال قابل اثبات است.

۲-۲-۳-۱-۲ از منظر رعایت حقوق و حدود وظایف هسته‌ای قوا

پارلمان در انجام وظایف اختصاصی مجریه دخالتی نداشته و نمی‌تواند رئیس جمهور و وزرا را مورد استیضاح قرار دهد. مجریه در انجام وظایف اختصاصی پارلمان دخالتی ندارد و نمی‌تواند مانع کار پارلمان یا اعضای پارلمان شود و مصوبات کنگره را ابطال نماید. قضات دیوان عالی فدرال اگرچه توسط رئیس جمهور انتخاب می‌شوند ولی به صورت مادام‌العمر می‌باشند و هیچ قوه‌ای نمی‌تواند بر روند تصمیم‌گیری‌های آن تأثیر بگذارد مگر اینکه مرتکب جرم شوند.

۲-۲-۳-۱-۳. ارزیابی تبعیت الگو از مفهوم مردم‌سالاری

«رئیس جمهور رأساً و بر مبنای دستورهای اجرائی نسبت به عملیات نظامی و لشکرکشی به کشورها تصمیم می‌گیرد. دو حزب دموکرات و جمهوری خواه سالیان متمادی است که بر سرنوشت مردم آمریکا مسلط هستند و امروزه مردم آرزو می‌کنند که کاش میان آن‌ها و منتخبین نهایی، هیچ حزبی قرار نگیرد»



(ابراهیمی، ۱۳۸۵، ص ۱۷۹). پیشنهاد اصلاح در قانون اساسی از سوی مردم یا ایالات به سختی ممکن است. البته برخی معتقدند که نظام انتخابات امریکا بر مبنای ایالت محوری است و نه اعتقاد به رأی مردم (جمعیت محوری). ولی این انتقاد منصفانه نیست چرا که این اقدام در دفاع از حقوق ایالت‌های کم جمعیت، کارساز است. برعکس در ایران طبق اصل ۶۴ قانون اساسی اقلیت‌های دینی می‌توانند حداکثر یک نماینده به مجلس بفرستند که عملاً رأی مستقل آن‌ها در امور مهم از قبیل استیضاح مقامات، طرح‌های قانونی و غیره، اثری ندارد. در مجموع اگر چه این مدل از ظرفیت نظری خوبی برای تبعیت از مبانی تفکیک قوا و مرمسالاری برخوردار است ولی مصون از انتقاد نمی‌باشد.

۲-۲-۳-۲ الگوی استقلال حداقلی (نظام پارلمانی انگلیس)

انگلستان، قانون اساسی نوشته ندارد. در این نظام پارلمانی، یک پادشاه غیرمسئول در برابر مردم و پارلمان و یک رئیس دولت (نخست وزیر) مسئول و پاسخگو در برابر پارلمان وجود دارد. مجلس عوام انتخابی و مجلس لردها غیرانتخابی است. پارلمان از این حیث که محدودیتی در وضع قانون ندارد، غیرپاسخگوست زیرا «در انگلستان، پارلمان تحت تاثیر اصل حاکمیت مطلق پارلمانی، قادر به تصویب هرآنچه می‌خواهد است» (زرگوش، ۱۳۸۸، ص ۷۶). پارلمان عالی‌ترین مرجع اجرایی، قانونگذاری و قضایی است که برخی آن را پیوستگی قوا می‌نامند، مفهومی که در برابر تفکیک قوا قرار دارد. کابینه اصولاً از اعضاء مجلس لردها یا نمایندگان مجلس عوام تشکیل می‌شود (بوشهری، ۱۳۸۴، ج ۴، ص ۲۵۵ و ۲۶۱)، قاضی القضاة عضو دولت می‌باشد (مدکس، ۱۳۸۵، ص ۱۵۵-۱۵۸) و دستگاههای متمایز، تخصصی نیستند (قاضی، ۱۳۸۳، ص ۳۱۹). عزل و نصب نخست وزیر و وزیران، انحلال مجلس لردها و عوام، انتخاب اعضاء مجلس لردها، فرماندهی کل نیروهای مسلح، انعقاد معاهدات و یا فسخ قراردادهای بین‌المللی و اداره امور خارجه، تعیین عالی‌ترین مقام قضایی انگلستان، حق عفو مجرمین، اعطای نشان‌های دولتی، اعلام جنگ و صلح و امضای عهدنامه‌ها بخشی از اختیارات پادشاه است» (خواجه زاده، ۱۳۹۲: سایت آفتاب آنلاین). این نظام الگو از ظرفیت نظری موجهی برخوردار نیست که توضیح آن‌ها مطابق قانون اساسی به شرح زیر است.

۲-۲-۳-۲ از منظر تعیین قوای حکومتی توسط مردم

در انگلیس، سلطنت موروثی است و مردم در انتخاب پادشاه دخالتی ندارند «پادشاه، رهبر حزب اکثریت نمایندگان را به عنوان نخست وزیر انتخاب می‌کند. عزل و نصب وزرا و یا قبول استعفا آن‌ها، بر عهده



نخست وزیر است» (غروی‌ان، ۱۳۸۰، ص ۲۹ به نقل از محمدعالیخانی). قوه مقننه متشکل از مجلس انتخابی عوام و مجلس غیر انتخابی لردهاست. در واقع «پادشاه، قوه مقننه را تشکیل می‌دهد» (مدکس، ۱۳۸۵، ص ۱۵۵-۱۵۸). در قوه قضائیه، رئیس مجلس لردها که رئیس قوه قضائیه هم می‌باشد توسط شاه انتخاب می‌شود. «بالاترین مرجع قضایی، کمیته قضایی مجلس لردهاست که در حکم دیوان عالی کشور محسوب می‌شود. کمیته مزبور مرکب از نه (۹) قاضی است که توسط شاه به طور مادام‌العمری به این مقام منصوب می‌شود. ریاست کمیته با مهرداد شاه یا قاضی القضاات است که در عین حال ریاست مجلس لردها را دارد. قضاات بنا به پیشنهاد قاضی القضاات انتخاب و توسط شاه منصوب می‌شوند ولی قضاات محاکم عالی به فرمان شاه منصوب می‌گردند» (طباطبایی مومنی، ۱۳۸۰، ص ۲۳۰-۲۳۲).

۲-۲-۳-۲ از منظر رعایت حقوق و حدود وظایف هسته‌ای قوا

پادشاه رئیس قوه مجریه است و اختیارات وسیعی دارد و می‌تواند نخست وزیر را برکنار کند و وزرا عضو مجلس عوام یا عضو مجلس لردها هستند» (بوشهری، ۱۳۸۴، ج ۴، ص ۲۵۳ و ج ۱، ص ۳۰۸). پادشاه، قوه مقننه را منحل می‌سازد، مصوبات را تایید می‌نماید (مدکس، ۱۳۸۵، ص ۱۵۵-۱۵۸). وزیران می‌توانند به استناد حقوق مقام سلطنت به وضع قانون مبادرت ورزند (بوشهری، ۱۳۸۴، ج ۴، ص ۲۶۴). همچنین اگرچه قضاات مادام‌العمر و غیرقابل عزل می‌باشند ولی انتخاب آن‌ها وابسته به پادشاه و مجلس اعیان است که هیچکدام منتخب مردم نمی‌باشند» (پادشاه به تقاضای مجلسین می‌تواند قضاات را از مقام خود عزل کند» (بوشهری، ۱۳۸۴، ج ۱، ص ۳۰۳).

۲-۲-۳-۲ ارزیابی تبعیت الگو از مفهوم مردمسالاری

نظام انگلیس در شرایط فقدان میثاق ملی (قانون اساسی نوشته)، واگذاری اختیارات مطلق قانونگذاری به پارلمان و بخشی از آن به دادگاه‌ها، نبود مقررات درباره وظایف نخست وزیر، وجود مجلس موروثی و غیرمنتخب لردان، امکان عزل هر سه قوه توسط پادشاه موروثی و غیرمسئول، نمی‌تواند داعیه مردمسالاری داشته باشد. مدافعان این الگو استدلال می‌ورزند که اگر چه از نظر حقوقی، پادشاه اختیارات گسترده‌ای دارد ولی در عمل، این اختیارات جنبه تشریفاتی دارد. اما این استدلال ناقص است. اولاً چه حاجت به اینکه اختیارات اساسی کشور به پادشاهی واگذار شود که از یک طرف خود را در مقابل قانون، پارلمان و مردم پاسخگو نمی‌بیند و از طرف دیگر ناچار است، از اختیارات قانونی استفاده نکند؟ ثانیاً کسانی که به مقام



پادشاهی می‌رسند چه تضمینی وجود دارد که از اختیارات قانونی خود استفاده و یا سوء استفاده نکند؟ ثالثاً قدرت ناشی از قوای سه‌گانه بالاخره در اختیار پادشاه هست یا نیست؟ اگر او قدرت مستقلی برای تصمیم‌گیری ندارد، وجود او چه کمکی به این نظام مستقل می‌کند و اگر رأساً دارای قدرت است چرا غیرمسئول و غیرمنتخب است؟ اگر گفته می‌شود که پادشاه تنها در زمان انحراف قوا از قدرت خود استفاده می‌برد، پس در واقع او یک مقام غیرمسئول اما قدرتمند است و این نقض ادعای خود این مدافعان خواهد بود.

۲-۲-۳-۳ الگوی استقلال حد وسط (نظام نیمه پارلمانی / نیمه ریاستی فرانسه)

در الگوی نیمه ریاستی فرانسه، یک رئیس‌جمهور غیرمسئول و همه‌کاره و یک نخست‌وزیر مسئول و پاسخگو در برابر پارلمان وجود دارد. قوه قضائیه در قانونگذاری دخالتی ندارد ولی مجریه حق قانونگذاری از طریق وضع مقررات دارد. این الگو از پیچیدگی خاصی برخوردار است و امکان قضاوت صحیح را غیر مقدور می‌سازد که توضیح آنها مطابق قانون اساسی به شرح زیر است:

۲-۲-۳-۳-۱ از منظر تعیین قوای حکومتی توسط مردم

رئیس‌جمهور منتخب مردم است. او نخست‌وزیر را تعیین می‌کند. وزرا به پیشنهاد نخست‌وزیر و موافقت رئیس‌جمهور عزل و نصب می‌شوند. نخست‌وزیر و وزرا با رأی اعتماد پارلمان نیز انتخاب می‌شوند. مجلس نمایندگان بطور مستقیم و مجلس سنا مع‌الواسطه منتخب مردمند «شورای عالی قضایی متشکل از ۹ عضو است که توسط رئیس‌جمهور انتخاب می‌شوند. دیوان عالی عدالت مرکب از ۲۴ قاضی از مجلس ملی و سنا است (طباطبایی مومنی، ۱۳۸۰، ص ۲۷۵ و ۲۷۹). انتخاب قضات به پیشنهاد وزیر دادگستری و صلاحدید شورای عالی قضایی است.

۲-۲-۳-۳-۲ از منظر رعایت حقوق و حدود وظایف هسته‌ای قوا

دولت (نخست‌وزیر و وزرا) منتخب رئیس‌جمهور است ولی پارلمان می‌تواند دولت را استیضاح کند. رئیس‌جمهور می‌تواند پس از مشورت (معمولاً عمل به مشورت با حقوقی ندارد) با نخست‌وزیر و رؤسای دو مجلس، مجلس ملی را منحل کند. پارلمان نیز قادر است با رأی عدم اعتماد، نخست‌وزیر و وزرا را ساقط کند. اعضای دیوان عالی عدالت از بین مجلس شورای ملی و سناست. شورای عالی قضایی منتخب رئیس‌جمهور است «در کنار قوه قضائیه مرجع دیگری یعنی دیوان عالی عدالت برای قضاوت سیاسی تعیین



گردیده است» (عمید زنجانی، ۱۳۸۴، ص ۹۵). رئیس جمهور قوه قضائیه را در اختیار دارد ولی چون قضات مادام العمر هستند، تقریباً مستقل فرض می‌شوند.

۲-۲-۳-۳ ارزیابی تبعیت الگو از مفهوم مردمسالاری

مطلقه بودن اختیارات، منتخب بودن مردمی (غیرانتصابی بودن) و مسئول دانستن یک مقام سیاسی، سه فرض مانع الجمع و نامربوط هستند. نمی‌توان شخصی را انتخابی فرض نمود ولی جمیع اختیارات را به او واگذار کرد. تنها یک مقام غیرمسئول می‌تواند اختیارات مطلق داشته باشد و اگر بتوان اعمال او را متوقف نمود، اختیاراتش مطلق نیست. در فرانسه هرچند رئیس جمهور به جرم خیانت به کشور محاکمه می‌شود ولی آن همه اختیارات گسترده که این رئیس جمهور غیرمسئول دارد و نیز پیچیدگی نظام حقوقی، پدیده نامتعارفی از قدرت و نظام تفکیک و استقلال قوا ساخته است که امکان وضوح و قضاوت صحیح را دشوار نموده است.

۲-۲-۳-۴ الگوی جمهوری اسلامی

جمهوری اسلامی با هیچ یک از الگوهای ریاستی، پارلمانی و یا نیمه پارلمانی و طبعاً از منطبق درونی آن‌ها پیروی نمی‌کند (زارعی، ۱۳۸۳، ص ۲۰۱). زیرا «علاوه بر سه قوه، نهاد فائقی دارد به نام ولایت فقیه» (جوادی آملی، ۱۳۷۷، ص ۲۵) که با محور بودن ولایت مطلقه فقیه «عده‌ای آن را مخالف حاکمیت ملی، برخی آن را موجب تمرکز قدرت در یک فرد، عده‌ای آن را در جهان امروز غیرقابل هضم دانسته‌اند» (ورعی، ۱۳۸۵، ص ۱۰۶). در قانون اساسی ایران از دو طرز تلقی از تفکیک قوا و مردمسالاری می‌توان سخن گفت و ساختار قوا را بر مبنای منطق درونی این دو بررسی نمود: ۱. ولایت مطلقه انتخابی فقیه ۲. ولایت مطلقه انتصابی فقیه.

اصول یکم (همه پرسی از ملت)، سوم (مشارکت مردم در تعیین سرنوشت)، ششم (اتکاء به آراء عمومی از راه انتخابات)، پنجاه و هفتم (تفکیک و استقلال قوا)، صدم (انتخاب شوراهای محلی)، صد و هفتم (تعیین ولی فقیه توسط خبرگان منتخب مردم) از مشخصات نظریه اول است و اصول ۲ (امامت و رهبری، اجتهاد فقها بر اساس قرآن و سنت)، ۴ (تشخیص قوانین بر اساس موازین اسلام توسط فقهای شورای نگهبان)، ۵ (ولایت امر و امامت امت)، ۵۷ (انجام وظایف قوای سه گانه زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت) و ۱۱۰ (عزل و امضای حکم ریاست جمهوری و...) جزو مؤلفه‌های نظریه دوم است. اما ولایت به معنای ولی بودن،



سرپرستی یا کشورداری است ولی از جهت اینکه ولایت، قهری است یا انتخابی، اختلاف نظر است. اما در هر دو صورت با نظام وکالت و نمایندگی مرسوم در دنیا ماهیتاً تفاوت دارد. این ولایت اولاً ایمانی و اعتقادی است و مبنای آن اعتقاد است نه قانون و قرارداد. ثانیاً دائمی است زیرا از منظر اسلام، نبوت، امامت، نائب امامت یا همان ولایت فقیه (تا زمانی که حائز شرایط است)، دائمی است. لذا حق حاکمیت انسان بر سرنوشت اجتماعی خویش که قانون اساسی در اصل ۵۶ از خداوند گرفته و به خود انسان سپرده است، هم خلاف رابطه انسان و خدا (عبد و معبود) به نظر می‌رسد و هم با اصول یکم و دوم که متذکر شده است ملت ایران، بر اساس اعتقاد دیرینه به قرآن، اختصاص حاکمیت به خدا، لزوم تسلیم در برابر خدا، جمهوری اسلامی را برگزیدند، در تبیین است. مگر آنکه مقصود از حق حاکمیت انسان، حق انتخاب یا عدم انتخاب حاکمیت خدا و اصل دین اسلام باشد که در این صورت، ولایت متضمن یک مفهوم انتخابی است و گرنه این عبارت با وجود اصول یکم و دوم، زاید به نظر می‌رسد. به سبب اعتقاد به وحی، نبوت، امامت و تسلط فقها بر احکام شرعی، ولایت حق فقیهان است و مردم چون متخصص و آگاه به امور شرعی نیستند اگرچه صغیر و محجور هم نمی‌باشند، چنین حقی ندارند.

فقیه: فقه احکام شرعی است و وظیفه فقیه استنباط اراده خداوند، پیامبر و امام است. فقه اصولاً در باره ماهیت احکام خدا یعنی قرآن و سنت بحث نمی‌کند بلکه بیشتر به تکالیف توجه دارد و در واقع توضیح المسائل احکام خداست. قرآن و سنت، قانون است و فقه، علم این قانون. ولی این علم یا اجتهاد، معمولاً در فروع است نه در اصول دین. اجتهاد در مقابل نص یعنی قرآن کریم و سنت بی‌اعتبار است. در واقع فقه همانند تصویب‌نامه در مقابل قانون است.

مطلقه: به این مفهوم است که هر اختیاری که امام و پیامبر دارد ولی فقیه در یک جامعه دینی دارد به طوری که «حکومت شعبه‌ای از ولایت مطلقه رسول الله (ص) و مقدم بر تمام احکام فرعی، حتی نماز و روزه و حج است» (امام خمینی، ۱۲۷۹-۱۳۶۸، ج ۲۰، ص ۴۵۱). لذا ولایت مطلقه فقیه در حقیقت، ولایت مطلقه الهی است.

انتخابی: این انتخاب، لزوماً درون دینی است و نه برون دینی چرا که مردم اصولاً حقی بر رد یا تغییر قوانین شرعی ندارند و اگر چنین کنند انتخابی غیردینی و خارج از اعتقاد به حکومت اسلامی است. از منظر دین، دست یابی به حقیقت، تنها از راه وحی، قوانین الهی، پیامبران، امامان و علم فقها میسر است و اطاعت از اوامر آنان برای انسان دینی، یک تکلیف است. لذا منظور از نظریه انتخابی، صرفاً تعیین مقامات و مأمورین



اجرای قوانین الهی است و نه خود این قوانین. ولیکن این نظریه طبعاً خواهان محدودیت اختیارات مطلقه و توجه بیشتر به مفهوم انتخاب قوا از سوی مردم است.

انتصابی: به این مفهوم است که ولی فقیه نه منصوب فرد یا طبقه خاصی و نه منتخب مردم است، بلکه انتصاب او صبغه الهی دارد. یعنی منصوب فقهای دیگر هم نیست و فقها تنها کشف می‌کنند که او منصوب خدا و وارث پیامبر و امامان است. مردم عادی، خود قادر به کشف این حقیقت نیستند و لذا ولی فقیه حتی بر خود مردم نظارت می‌کند تا از مسیر الهی منحرف نشوند. بنابراین نظارت خبرگان رهبری بر ولی فقیه صرفاً از نوع نظارت بر دوام و حفظ شرایط و صفات ولایت مطلقه است و نه مردم و نه خبرگان رهبری، قدرت عزل ولی فقیه را نخواهند داشت. وظیفه شرعی خبرگان، معرفی ولی فقیه به مردم است و مردم اگر از بیعت با او (که بیعت متفاوت از انتخاب است) سر باز زنند دچار معصیت می‌شوند.

در همین راستا، عزل و نصب رئیس قوه قضائیه با ولی فقیه است. ولی فقیه می‌تواند از امضای حکم ریاست جمهوری پس از انتخاب مردم امتناع ورزد. قوه مقننه بدون وجود شورای نگهبان، اعتبار قانونی ندارد. در واقع مشروعیت قوا وابسته به مشروعیت ولایت مطلقه است. با این توصیف، گویا تفکیک قوا از مبانی و منطقی درونی «تفویض اختیار» متابعت دارد. یعنی اختیار دهنده (ولی فقیه) برخلاف نظر اختیارگیرنده (سران قوا)، می‌تواند حکم حکومتی صادر کند. نظیر لغو تصمیم رئیس جمهور در برکناری وزیر اطلاعات یا بازپس گیری طرح نمایندگان مجلس در مورد سؤال از وزیر امور خارجه. با تفویض اختیار، مسئولیت از اختیار دهنده ساقط نمی‌شود و همه اختیارات نیز تفویض نمی‌گردد. به همین دلیل است که بخش عمده ای از اختیارات اجرایی به رئیس جمهور تفویض نشده است. در قوه قضائیه هم تمامی اختیارات قضایی واگذار نگردیده است (مثل دادگاه ویژه روحانیت). در قوه مقننه نیز همه اختیارات تقنینی به مجلس شورای اسلامی تفویض نگردیده بلکه مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای عالی امنیت ملی (به عنوان بازوان مشورتی ولی فقیه) و خود رهبری از مجرای حکم حکومتی بعضاً اقدام به قانونگذاری می‌کند. برخی نهادهای تحت پوشش رهبری نیز از شمول برخی قوانین مستثنا هستند. به هر حال اگرچه قانون اساسی به ظاهر تفکیک قوا را پذیرفته و ولی فقیه، نمایندگان مجلس، رئیس جمهور و اعضای شوراهای محلی منتخب مردمی هستند ولی پذیرش توأمان نظریه ولایت مطلقه انتخابی فقیه و نظریه ولایت مطلقه انتصابی فقیه در قانون اساسی، تفکیک قوا و مردمسالاری را با ابهام و پرسش اساسی مواجه ساخته و متضمن پارادوکس حقوقی است.



نتیجه گیری و پیشنهاد

دردنیای امروزی، تفکیک قوا در نقش چرخ زیرین آسیاب دموکراسی و تضمین گرجقوق و آزادی‌های مردم مطرح گردیده و هدف این اصل، دست یابی به آرمان اصیل مردمسالاری بوده است به گونه‌ای که امروزه همه نظام‌های سیاسی ساختارهای حقوقی و سیاسی خود را به اعتبار آن مورد پرسش قرار می‌دهند. حال این سؤال مطرح است آیا مدل‌های تفکیک قوا در جمهوری اسلامی ایران و سه نظام سیاسی مدل و مدعی مردمسالاری یعنی پارلمانی انگلیس، ریاستی آمریکا و نیمه ریاستی / نیمه پارلمانی فرانسه واقعاً منطبق بر مبانی تفکیک قوا و مختصات مردمسالاری است؟ در پاسخ بایستی گفت که ارتباط میان مبانی تفکیک قوا و مردمسالاری واقعی همانند پیوند یک متن و پاورقی آن است و لذا نمی‌توان بسان یک بازی فکری، مدل‌های متفاوتی از تفکیک قوا برگزید به طرزیک که با مبانی تفکیک قدرت و مشخصات مردمسالاری در مابینتی آشکار باشد.

از یک طرف، در مدل‌های تفکیک قوا دیده می‌شود که گاه یک قوه برآمده از دیگری است یا یک قوه قادر است دیگری را ساقط سازد یا یک قوه چهارم غیرمسئول، از اختیارات وسیعی نسبت به قوای سه گانه بهرمند است. در برخی مدل‌ها کارها و تخصص‌ها به درستی تفکیک نگردیده است. در برخی جاها انتصاب مقامات به صورت مادام‌العمر است. در برخی دیگر چندین شغل در یک نفر مجتمع گردیده و در حقوق و وظایف قوا هم شفافیتی دیده نمی‌شود. در جایی قوا در وظایف تخصصی یکدیگر دخالت می‌ورزند و رعایت حقوق و حدود وظایف هسته‌ای قوا نیز به درستی صورت نمی‌پذیرد که در مجموع با مبانی تفکیک قوا سرسازگاری ندارند.

از طرف دیگر در حقیقت مردمسالاری به دوگونه است. مردمسالاری اسمی و مردمسالاری واقعی. مردمسالاری اسمی عبارت است از "حکومت اراده مردم به نفع دولت" اما مردمسالاری واقعی عبارت است از "حکومت اراده مردم به نفع مردم" و مراد از مردم، شهروندان واجد خصلت بشری(انسان‌ها) می‌باشد و لذا اگر قبول کنیم کائنات و امکانات عالم را خداوند برای یک فرد یا عده خاصی نیافریده است، آنگاه بایستی گفت حاکمیت و قدرت، تماماً از آن مردم است(مردمسالاری). ولی مشاهده می‌گردد که در مردمسالاری اسمی آنچه اصالت دارد، دولت است که با توسل به مفهوم ظاهری تفکیک قدرت، نقش مردم را به یک استارتر موتور در ماشین قدرت سیاسی فرو می‌کاهد. قدرت مردم محدود به راه اندازی ماشین قدرت از مجرای انتخابات عمومی است. مردم پس از آن، درگردش قدرت، پایش و نظارت بر اعمال حکومت، انتصاب مقامات و مخصوصاً عزل آنان سهم اندکی دارند. در سرنوشت خود نه تقصیری دارند نه تاثیری. یعنی در



انتخاب نمایندگان خود، کوتاهی ندارند ولی دستشان از جایگاه حاکمیت برخوردار نیست. زیرا اساساً ابزار مطمئنی نه برای اجرای خواست دقیق مردم و نه سقوط قوای سه‌گانه به عنوان وکیل آنها، وجود ندارد بطوری که می‌توان از آن به عنوان دموکراسی «سالارمردم» یاد کرد و نه دموکراسی «مردم سالار». لیکن در مردم سالاری واقعی تمامی اعمال یاد شده بویژه عزل قوا (عزل دوره ای یا عادی) به اراده مردم صورت می‌پذیرد و هرگاه عملکرد قوا در خلال دوره قدرت، مورد رضایت مردم نباشد، حاکمان و مقامات از ادامه فعالیت باز داشته می‌شوند (عزل فوق العاده) و امکان سقوط تمام کارگزاران توسط مردم در هر زمان میسر می‌باشد که در مدل‌های تفکیک قوا در کشورهای یاد شده، اثبات مردم سالاری به این مفهوم، دشوار است. درحقیقت، الگوهای مورد بحث هرکدام راهی متفاوت و متباین از مبانی تفکیک قوا و اهداف مردم سالاری اختیار کرده‌اند. حکومتگران بدون نظر مردم می‌توانند نمایندگان منتخب مردم را از پارلمان اخراج کنند. پارلمان جلسات سری یا غیرعلنی تشکیل می‌دهد. خودسرانه عوارض و مالیات‌ها را تغییر می‌دهند، برای خودشان مصونیت ایجاد می‌کنند. مستقلاً قانون می‌نویسند و خود آن را تغییر می‌دهند. جنگ و صلح و ارتباط با دیگر کشورها را خودسرانه تصمیم می‌گیرند. عفو مجرمین و لغو اعدام به اختیار خودشان است. خود زندان می‌سازند و زندانی‌ها را بدخواه خود رها می‌سازند. رانت خواری و فساد اقتصادی به بار می‌آورند، از مناصبی که به دست آورده‌اند کنار نمی‌کشند و بسیاری دیگر که رضایت مردم در آنها دیده نمی‌شود.

بطور کلی نظام انگلیس به لحاظ تئوری نمی‌تواند داعیه مردم سالاری داشته باشد. نظام حقوقی فرانسه، به دلیل پیچیدگی تفکیک قوا امکان قضاوت صحیح را دشوار نموده است. مدل تفکیک قوا در آمریکا از ظرفیت نظری خوبی برخوردار است ولی مصون از انتقاد نمی‌باشد. تفکیک قوا در ایران از یک طرف با بخش عمده مبانی تفکیک قوا همسو نیست. از طرف دیگر پذیرش توأمان دو طرز تلقی از ولایت مطلقه فقیه که یکی معتقد به اختیارات مطلقه و دیگری خواهان تقیید آن است، تفکیک قوا و مردم سالاری را با پرسش و ابهام جدی مواجه ساخته است.

پیشنهاد مشخص مقاله این است که نظریه قوای سه‌گانه امروزی، دیگر پاسخگوی مطالبات مردم سالاری نمی‌باشد و لازم است قوه چهارم و مردمی به نام «قوه ناظریه و برانداز» در قوانین اساسی کشورها منظور گردد.



فهرست منابع

- ابراهیمی، سید نصرالله (۱۳۸۵)، برترین مقام حکومتی و چگونگی گزینش آن (بررسی دو نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران و ایالات متحده آمریکا)، حکومت اسلامی، شماره ۴۰
- امام خمینی، روح الله، (۱۲۷۹-۱۳۶۸)، صحیفه امام، نشر مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی
- بوشهری، جعفر (۱۳۸۴)، حقوق اساسی؛ جلد اول و چهارم، چاپ اول، تهران، شرکت سهامی انتشار
- جوادی آملی، عبدالله (۱۳۷۷)، جایگاه فقهی حقوقی مجلس خبرگان / گفت و گو، مجله حکومت اسلامی، شماره ۸
- حبیب زاده، توکل، آجرلو، اسماعیل (۱۳۹۱)، نقد مبانی انسان شناختی اصل تفکیک قوا، پژوهشنامه حقوق اسلامی، دوره ۱۳، شماره ۲
- حبیب زاده، توکل، برومند، محمد (۱۳۹۱)، جایگاه نظام ریاستی یا پارلمانی در جمهوری اسلامی ایران، مطالعات حقوقی دولت اسلامی، شماره ۱
- خواجه زاده، مهدی (۱۳۹۲)، مقایسه حقوق اساسی ۵ کشور آلمان، فرانسه، انگلستان، ایالات متحده آمریکا و ایران، سایت آفتاب آنلاین، آذر ۱۳۹۲
- دلاکامپانی، کریستیان (۱۳۸۰)، تفکیک قوا، برخی مسائل فلسفه سیاست در روزگار ما، ترجمه بزرگ نادرزاد، اطلاعات سیاسی اقتصادی، شماره ۱۶۳، ۱۶۴
- راسخ، محمد (۱۳۸۸)، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران، انتشارات دراک
- رشیدی، یاسر، نورآبادی، علیرضا (۱۳۹۲)، الگوی تفکیک قوا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ره آورد سیاسی، شماره ۴۱ و ۴۲
- رومینا، ابراهیم (۱۳۹۵)، تاثیر تخصص گرایی بر کارکرد دولت محلی، تحقیقات جغرافیایی، دوره ۳۱، شماره ۳
- زارعی، محمد حسین (۱۳۸۳)، حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران، تحقیقات حقوقی، دوره ۷، شماره ۴۰
- زرگوش، مشتاق (۱۳۸۸)، مبانی نظری مصونیت و مسئولیت در مسئولیت مدنی دولت، حقوق عمومی، شماره ۵
- صنیعی منفرد، محمد علی (۱۳۸۰)، استقلال قوا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، حکومت اسلامی، شماره ۲۲
- صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی (۱۳۶۹)، نشر روابط عمومی مجلس شورای اسلامی



- صورت مشروح مذاکرات شورای بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی، (۱۳۶۴)، نشر اداره کل روابط عمومی و فرهنگی مجلس شورای اسلامی
- طباطبایی مومنی، منوچهر (۱۳۸۰)، حقوق اساسی، تهران، نشر میزان
- عزیزی، ابراهیم، امیری، محسن، ویژه، محمدرضا (۱۳۹۲)، تأثیر روش انتخاب قاضی بر استقلال قاضی در حقوق ایالات متحده با نگاهی به حقوق ایران، پژوهش‌های حقوق تطبیقی، دوره ۱۷، شماره ۱
- علوی، پرویز، صادقیان، نادعلی (۱۳۸۹)، ریشه‌های فکری اصل تفکیک قوا، اهمیت و دسته‌بندی نظام‌های سیاسی بر پایه تفکیک قوا، حقوق و علوم سیاسی، دوره ۴۰، شماره ۲
- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۴)، حقوق اساسی تطبیقی؛ حقوق اساسی کشورهای غربی و کشورهای اسلامی، تهران، نشر میزان
- غروی‌ان، محسن (۱۳۸۰)، بررسی وظایف و اختیارات رهبر و رئیس جمهور ایران در مقایسه با وظایف و اختیارات عالیترین مقامات در سه کشور آمریکا، فرانسه و انگلستان، معرفت، شماره ۴۳
- فاضلی، حبیب‌الله (۱۳۹۱)، استقلال قوا و سیاست خارجی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بررسی‌های حقوق عمومی، دوره ۱، شماره ۱
- فکوهی، ناصر (۱۳۸۵)، گذار از دموکراسی نمایندگی به دموکراسی مشارکتی، بازتاب اندیشه، شماره ۸۳
- قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۳)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران، نشر میزان
- کدخدایی، عباسعلی، جواهری طهرانی، محمد (۱۳۹۱)، تفکیک قوا: رویای تقدیس شده، حکومت اسلامی، شماره ۶۳
- لک زایی، شریف (۱۳۸۳)، مفهوم تفکیک قوا در ایران، علوم سیاسی، شماره ۲۷
- مدکس، رابرت ال (۱۳۸۵)، قوانین اساسی کشورهای جهان (بررسی قوانین اساسی هشتاد کشور)، ترجمه سید مقداد ترابی، تهران، انتشارات شهر دانش
- مقالات
- موذنی، روح‌الله (۱۳۹۳)، حقوق عمومی اقتصادی؛ مطالعه تطبیقی ایران و فرانسه، تهران، انتشارات مجد
- مهاجری، محمد (۱۳۹۲)، معیارهای تفکیک امر اجرا از تقنین در رویه دیوان عدالت اداری، ماهنامه کانون، شماره ۱۴۰ و ۱۴۱
- نوذری، محمد، شیخ‌الاسلامی، سیدمحسن (۱۳۹۵)، بررسی تطبیقی تعدد نهادهای قانونگذاری در حقوق اساسی ایران و فرانسه، حقوق و فقه، شماره ۱
- ورعی، سید جواد (۱۳۸۵)، مبانی و مستندات قانون اساسی به روایت قانونگذار، تهران، چاپ اول، نشر دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری



- وکیلان، حسن، مرکز مالگیری، احمد (۱۳۹۵)، مقدمه ای بر فلسفه قانون گذاری: در تکاپوی ارتقای کیفیت قانون، پژوهش حقوق عمومی، شماره ۵۱
- هاشمی، سید محمد (۱۳۶۹)، سیستم حقوقی منبع جمع مشاغل در نظام جمهوری اسلامی ایران، دانش مدیریت، شماره ۸