



Research Paper

Evaluating the idea of separation of powers in Iran: From imperfect balance to complete centralization

Abolfazl Ghasemi Shiri: Department of Law, Shi.C., Islamic Azad University, Shiraz, Iran.

Babak Basri: Department of Law, Shi.C., Islamic Azad University, Shiraz, Iran.

Mehdi Sheikh Movahad: Department of Law, Shi.C., Islamic Azad University, Shiraz, Iran.

Ruhullah Rahimi: Department of Law, Shi.C., Islamic Azad University, Shiraz, Iran

Received: 2025/08/04 [PP 1-14](#) Accepted: 2025/09/30

Abstract

Oversight and the balance of political powers, along with the establishment of a legal mechanism to ensure their continuity and achieve an optimal method, are among the most crucial functions of an efficient legal structure. The absence of well-considered and accepted intellectual foundations for oversight and balance mechanisms leads to undesirable practices that disrupt the equilibrium of powers, resulting in the concentration of power and corruption. The main question of this article concerns the nature and practical approach of the government in distributing power and whether it aligns with the idea of separation of powers.

The research method is descriptive-analytical, with data collected through library research. It is descriptive in that it initially describes and explains the concepts and topics discussed, clarifying the intent behind their presentation. Subsequently, the data is analyzed by evaluating the premises and conclusions of arguments and discussions, and by critiquing and examining them to reveal their contradictions and shortcomings. To this end, both the principles of the constitution and their meanings and implications have been evaluated, and reference has been made to the detailed deliberations of the Assembly for the Final Review of the Constitution and the decrees of Imam Khomeini (RA).

The result indicates that the characteristics and foundations of the principles of separation of powers are not adequately discernible within our legal structure. Consequently, the practical approach of the government shows little compatibility with the principles of oversight, balance, and the separation and equilibrium of powers; instead, it moves in the opposite direction.

Keywords: Separation of powers, Checks and balances, Independence of powers, Review, Referendum.

Citation: Ghasemi Shiri, Abolfazl. Basri, Babak. Rahimi, Ruhullah. (2025). Evaluating the idea of separation of powers in Iran: From imperfect balance to complete centralization. Journal of Society and Politics, Vol 3, No 11, Shiraz, PP 1-14.

Extended Abstract

Introduction

Guaranteeing individual and collective liberties, which means fully respecting the fundamental human ownership of one's body, mind, and achievements, and allowing individuals to act without infringing upon the ownership of other citizens, as well as ensuring the security of enjoying the benefits of this freedom, can only be realized through the establishment of the rule of law. The rule of law, in turn, necessitates the effective implementation of a system of checks and balances on power. This prevents the concentration of political, social, and legal forces in a single individual, institution, or specific group. Furthermore, the government's direction and objectives must be to secure the interests and continuous satisfaction of all citizens and inhabitants of the country, rather than a specific class, profession, party, or individual. Accepting this explanation clearly reveals the vital importance of the separation of powers and the mechanism of checks and balances. Therefore, if the method of separation of powers is not properly implemented to achieve balance in the legal-political structure, we will soon witness an imbalance of power, leading to the political system's inefficiency in securing the interests of all inhabitants of the country, and subsequently the channeling of resources towards specific individuals. This situation, while maintaining the appearance of modern societies, is otherwise known as rule by law, under the guise of which despotism and corruption will spread. This research addresses the question of whether the current legal-political structure in Iran accepts and implements the mechanism of checks and balances and the separation of powers. If the answer is no, what is its alternative to prevent the concentration of power? The importance and necessity of this topic stem from the fact that the term "separation of powers" is absent in the foundational law of the Constitution, and in practice, after the constitutional review in 1989, we have moved more towards the concentration of power than its balance. A crucial point in this regard is to consider pre-constitutional and supra-constitutional texts and documents, meaning the discussions raised in the Assembly for the Final Review of the Constitution and also the decrees of Imam Khomeini (RA) in his capacity as leader, founder, and supreme jurisprudent acting as the deputy of the infallible Imam. In other words, relying solely on the provisions of the law and debating its concepts and words will not lead to reasonable and beneficial results unless they are reconnected to their historical-social contexts outside the text.

Methodology

The research method is descriptive-analytical, with data collected through library research. It is descriptive in the sense that we first described and explained the concepts and issues under discussion and specified our purpose in raising them. Then, we proceeded to analyze the data, meaning we evaluated the premises and conclusions of the arguments and discussions and critically examined them to reveal their contradictions and shortcomings. To this end, we evaluated the principles of the Constitution and their meanings and implications, and also referred to the detailed deliberations of the Assembly for the Final Review of the Constitution and the decrees of Imam Khomeini (RA).

Results and discussion

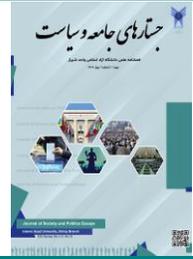
Among the most important points that seem to have emerged during this research is that the foundational role of the institution of religion and its representation in our legal structure, and the definition and distribution of all powers and authorities around it, has caused its structural distinction from other legal regimes in the contemporary world. Although this legal distinctiveness from the rest of the world was theoretically intended to prevent discrimination in resource allocation and the concentration of power, in practice, this has not been achieved. Instead, elected institutions have become ineffective in comparison to appointed religious institutions. Another noteworthy point is the incorrect understanding and interpretation of Montesquieu's idea of the separation of powers. Montesquieu never advocated for a strict separation of powers but rather called for establishing balance and oversight among the three powers, each representing a part of the influential social classes. However, in today's Iranian society, there is no trace of powers arising from natural conflicts.

Conclusion

After evaluating the principles of the Constitution, the detailed deliberations of the drafters of the current Constitution, and the letters, directives, and viewpoints of the late leader of the Islamic Revolution, it appears that the conventional separation of powers was fundamentally not his intention, because the focal point of the current legal structure is the institution of religion. Therefore, its divine aspect guarantees its health and legitimacy, and given the lack of power or weakness of elected institutions, not much evidence of balance and checks on power or separation of powers can be found in this structure.

1. Akhtar Shahr, Ali. (2008). Distribution of Power in the Constitutional Structure of the Islamic Republic of Iran. Quarterly Journal of Islamic Revolution Studies, Year 4, Issue 12. Pp. 167-187[In Persian]
2. Arasta, Mohammad Javad. (2019). Analysis of the Foundations of the Islamic Republic of Iran. First edition. Tehran: Majd Publications. [In Persian]
3. Arendt, Hannah. (2002). Revolution. Translated by Ezatollah Foladvand. Third edition. Tehran: Kharazmi Publications. [In Persian]
4. Bahadori Jahromi, Ali. (2011). The concept and position of the independence of powers in the fundamental rights of the Islamic Republic of Iran. Islamic Law Research Journal. Issue 1. Spring and Summer. Serial 33. Pp. 120-87[In Persian]
5. Parvin, Khairollah and Darvish-Metovali, Meysam. (2013). The Source of Supervisory Sharia in the Legislative System of the Islamic Republic of Iran. Islamic State Quarterly. Year 18, Issue 1, Consecutive. Pp. 136-115[In Persian]
6. Imam Khomeini Portal, May 1, 2013, Did the Imam meet with the Shah? The answer is yes. But only once, in 1950, at the request of the late Ayatollah Boroujerdi, imam-khomeini.ir[In Persian]
7. Tabnak, November 26, 2017, The case of Minoo Khaleghi and Spanta Niknam, the system should tolerate opposition to the suspension order, tabnak.ir[In Persian]
8. Khalili, Mohsen. (2005). Relations between the Expediency Discernment Council and the Executive Branch in the Framework of the Country's Comprehensive Development Program. Journal of Basic Rights. Year 3. Issue 4. P. 50_7[In Persian]

9. Khomeini (RA), Ruhollah. (Unpublished). The treatise on the explanation of the issues of the Grand Ayatollah Hajj Sayyed Ruhollah Khomeini (RA). Qom: Seminary. [In Persian]
10. Rasekh, Mohammad. (2019). Checks and Balances in the Constitutional Law System. Sixth Edition. Tehran: Drak Publications. [In Persian]
11. Razzaghi, Mohammad Reza. (2018). Describing the theory of the role of the leadership in the balance of power within the framework of the Islamic Republic of Iran. Public Law Essays. Year 2. Issue 44. Pp. 140_115[In Persian]
12. Riahi, Nourbakhsh (2019). Principles and models of separation of powers in Iran and democratic political systems (England, France, America). Quarterly Journal of Comparative Law Research on Justice and Fairness. Second year. Issue 9. pp. 23-50[In Persian]
13. Zarei, Mohammad Hossein and Hosseini, Seyyed Mohammad and Najafi Kalyani, Mohammad. (2019). The Supreme Council of the Cultural Revolution in the Balance of Independence of Powers. Legal Studies. Volume 11. Issue 3. Pp. 141_105[In Persian]
14. Saybani, Alireza and Hamzeh Mashari, Saleh. (2017). The role and status of the jurisprudence of the jurist and its relationship with the separation of powers in the constitutional law of the Islamic Republic of Iran. Monthly Journal of Nations Research. Volume 2, No. 16. pp. 140-115. [In Persian]
15. Asr Iran, July 21, 2018, Ali Motahari: After Spanta Niknam, it is Minoo Khaleghi's turn, asriran.com[In Persian]
16. Ghochani, Mohammad. (2006). The Three Islams. Second edition. Tehran: Sarai Publishing House. [In Persian]
17. Motahari, Morteza. (1999). About the Islamic Revolution. Sixteenth edition. Tehran: Sadra Publications. [In Persian]
18. Motahari, Morteza. (Unpublished). Ten Sayings. Tehran: Sadra Publications. [In Persian]
19. Mansur Nejad, Mohammad. (1999). Separation of powers, absolute authority of the jurist and independence of powers. Islamic Government Quarterly. No. 11. P. 63-40. [In Persian]
20. Varej, Seyyed Javad. (2006). Fundamentals and Documents of the Constitution According to the Legislator. First Edition. Tehran: Secretariat of the Assembly of Experts of the Leader. [In Persian]
21. Hashemi, Seyyed Mohammad. (2007). Fundamental Rights of the Islamic Republic of Iran, Volume 2. 18th Edition. Tehran: Mizan Publishing House. [In Persian]



مقاله پژوهشی

ارزیابی ایده تفکیک قوا در ایران؛ از توازن ناقص تا تمرکز کامل

ابوالفضل قاسمی شبیری: گروه حقوق، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران.

بابک باصری^۱: گروه حقوق، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران.

مهدی شیخ موحد: گروه حقوق، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران.

روح الله رحیمی: گروه حقوق، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران.

دریافت: ۱۳/۰۵/۱۴۰۴ صص ۱-۱۴ پذیرش: ۰۸/۰۷/۱۴۰۴

چکیده

نظارت و تعادل میان قدرت‌های سیاسی و ایجاد راهکاری حقوقی برای برقراری و تداوم آن و دستیابی به شیوه‌ای مطلوب، از مهمترین کار ویژه‌های یک ساختار حقوقی کارآمد است. فقد مبانی فکری سنجیده و پذیرفته برای ساز و کار نظارت و تعادل، موجب بروز رویه‌های نامطلوب در جهت برهم خوردن توازن قدرت‌ها و در نتیجه بروز تمرکز قدرت و فساد خواهد شد. پرسش اصلی این مقاله از چیستی و چگونگی رویه عملی حکومت در توزیع قدرت است و اینکه آیا با ایده تفکیک قوا سازگار هست یا خیر؟ روش تحقیق، توصیفی-تحلیلی است که به شیوه کتابخانه‌ای به گردآوری داده‌ها پرداخته شده است. توصیفی است به این معنا که در ابتدا به توصیف و توضیح مفاهیم و موضوعات مورد بحث پرداخته ایم و مقصود خود را از طرح آن‌ها مشخص کرده ایم. سپس به تحلیل داده‌ها پرداخته ایم به این معنا که مقدمات و نتایج استدلال‌ات و مباحث را ارزیابی کرده ایم و به نقد و بررسی آنها پرداخته ایم تا تناقضات و کاستی‌های آنها آشکار شود. بدین منظور هم به ارزیابی اصول قانون اساسی و معانی و پیامدهای آن پرداخته ایم و هم به مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی و فرامین امام خمینی (ره) ارجاع داده ایم. حاصل آنکه، از ویژگی‌ها و مبانی اصول تفکیک قوا در ساختار حقوقی ما نمی‌توان به درستی سراغ گرفت، بر این اساس رویه عملی حکومت نیز سازگاری چندانی با مبانی نظارت و تعادل و تفکیک و توازن قدرت‌ها ندارد بلکه در جهت عکس آن در حرکت است.

واژه‌های کلیدی: تفکیک قوا، نظارت و تعادل، استقلال قوا، بازنگری، همه‌پرسی

استناد: استناد: باصر، بابک. شیخ‌موحد، مهدی، رحیمی، روح‌الله. (۱۴۰۴). ارزیابی ایده تفکیک قوا در ایران؛ از توازن ناقص تا تمرکز کامل..

فصلنامه جستارهای جامعه و سیاست، سال ۳، شماره ۱۱، شیراز، صص ۱-۱۴.

^۱ نویسنده مسئول: بابک باصری، پست الکترونیکی: Babak.Baseri@iau.ac.ir، تلفن: +98 9173182612

مقدمه

تفکیک قوا به‌مثابه شناسایی سه قدرت مجزا از یکدیگر بر اساس قانون و ویژگی‌های ذاتی آن و در عین وجود ارتباط و سه قدرت در جهت ارائه بهترین کارایی و خدمت و کمترین نقص و احتمال فساد، امروزه نه به عنوان ایده‌ای در کنار دیگر ایده‌ها اصلی اساسی در بنیاد ساختار قوانین اساسی و فکر حقوق عمومی ملت‌های متمدن جهان، نقش بسته است و نمود برجسته حاکمیت می‌گردد. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران فاقد عبارت تفکیک قواست و تعبیر آن از این اصل، پذیرش وجود سه قوه برآمده از الهی انسان بر سرنوشت اجتماعی خود است که در عین غیر قابل تفویض بودن این حق، و با وجود آنکه نباید در خدمت منافع فرد یا گروه خاصی قرار گیرد اما در عین حال زیر نظر ولایت مطلقه امر اعمال می‌گردد. حتی اگر مشروح مذاکرات بررسی نهایی قانون اساسی را نیز کنار بگذاریم با انبوهی از کتب و مقالات مواجهیم که این اصل را به صرفاً یک روش با قابلیت جایگزینی بنابر اقتضای زمان تقلیل داده و با تأکید بر محوریت ولایت فقیه، فرض امکان فساد و در نتیجه تمرکز قوا را منتفی دانسته‌اند. ادبیات تولیدی بر منوال مذکور آنقدر متعدد است که ادعای اجماع دور از نظر نیست هرچند در مقابل، عده معدودی از متفکران قائل به پذیرش اصل تفکیک قوا شده‌اند که البته ایشان نیز چاره‌ای جز این نداشته‌اند که اصل تفکیک قوای مورد پذیرش حقوق اساسی ما را ویژه بدانند و علت آن را هم همان اصل ولایت و حکومت موازین اسلامی اعلام کنند. بر این اساس در این مقاله می‌کوشیم نشان دهیم رویه عملی حکومت در ایران امروز برای برقراری توازن و توزیع قدرت چیست؟ مشکل در کجا و راه حل چه می‌تواند باشد؟ به نظر می‌رسد مشکل در نپذیرفتن اصول و قواعد جهان‌شمول حقوقیست که علت آن ناتمامی جدال بیش از ۱۰۰ ساله ایران بر سر مشروطیت و مشروعیت است. راه حل نیز جز در ایضاح مبانی و تعریف حق و قانون و برگزیدن یکی از دو مبنای شرع یا قانون نیست. ضرورت تحقیق در واقعیت ناکارآمدی عملی سیستم تعادل و توازن فعلی و متمرکز شدن آن‌ها در نهادهای و بی‌قدرتی نهادهای انتخابی است.

پیشینه تحقیق

اگرچه مقالات و کتب متعددی در خصوص توضیح وضعیت تفکیک قوا در ایران وجود دارد، اما با این وجود تحقیقی که مبنای بررسی خود را بر پذیرش ناکارآمدی شیوه تعادل و توازن فعلی قرار داده و در مقام پرسش از چرایی آن برآمده باشد مسبوق به سابقه نیست. در این مقاله ابتدا عناصر برساننده و معابخش تفکیک قوا بررسی شده است، سپس به ارزیابی ساختار نظارت و تعادل در ایران پرداخته ایم. در قدم بعد، نظریه تفکیک قوا در ظرف زمان و پیش و پس از بازنگری مورد ارزیابی قرار گرفته است و در آخر به نتیجه‌گیری پرداخته ایم.

استقلال قوا

یکی از راه‌های ارزیابی تحقق تفکیک قوا، بررسی میزان و چگونگی استقلال قواست. وقتی از استقلال قوا سخن می‌گوییم مقصود نه فقط استقلال قوا از یکدیگر بلکه بنیادی‌تر از آن استقلال قوا از هر قدرتی است که بخواهد به‌نحوی بر روی آنها تأثیر بگذارد و اعمال قدرت کند. استقلال قوا یعنی شناسایی سه قدرت مستقل هم منشأ که جز بر قانون به مثابه اراده عمومی متکی نیستند و هیچ مرجع بالادستی نیز سوای آنها وجود ندارد (هاشمی، ۱۳۸۶، ص ۸_۷) چرا که قانون یا نیاز به بیان و وضع دارد که این وظیفه مهم بر عهده نمایندگان مردم در پارلمان است و یا اینکه باید اجرا شود آن‌گونه که اراده تجلی یافته مردم در قانون خواسته است نه غیر از آن، و یا اینکه محتاج است که متخلفین از حدود خود را ملزم به بازگشت به مرزهایش نماید که این معنی یعنی الزام و اجبار و مجازات را قوه قضاییه و دادگستری متولی است. البته قانون نیازمند نظارت نیز هست. این سه قدرت نیازمند تعامل و در صورت لزوم رفع تخاصم و بازگشت به تعادل نیز هستند و اساساً قانون اساسی را نیاز به مؤسسی است. اما رفع اختلاف و ایجاد ارتباط و هماهنگی و تعادل و تعامل میان سه قوه امری است که نیاز به قوه‌ای فراتر از آنها ندارد (منصورنژاد، ۱۳۷۸، ص ۶۳_۴۰؛ ریاحی، ۱۳۹۹، ص ۵۰_۲۳) و معمولاً در قوانین اساسی به شکل سازوکارهای میان قوه‌ای که شامل نظارت‌های مختلف سه قوه بر یکدیگر

است حل و فصل می‌شود و یا اگر اختلاف ریشه در منازعات سیاسی داشته باشد نهایت امر پس از برگزاری انتخابات و تعویض مجلس یا دولت معمولاً مسائل ایجاد شده نیز رفع می‌گردد. قوه یا نهاد مؤسس نیز اساساً پیش از ایجاد و به کار افتادن سه قوه یک بار به وظیفه خود عمل کرده و رژیم حقوقی و قانون اساسی متناسب با روز جامعه را بر ساخته و معرفی و ارائه کرده است و پس از آن هم بنا بر اتمام رسالت، خود به خود منحل شده است. پس این چنین نیست که قوه مؤسس قوه‌ای در کنار یا فراتر از سه قوه و همزمان با حضور آنها باشد. تنها نکته قابل بررسی، دادگاه‌ها و یا شوراهای قانون اساسی است که نقش مدافع و مفسر قانون اساسی را ایفا می‌کنند که خود بر دو دسته‌اند: یک دسته به شیوه آمریکایی به رفع خصومت می‌پردازند که از طریق محاکم دادگستری است و جزئی از بدنه قوه قضاییه. و از آنجا که در دنیای امروز و بلکه از قرون قبل، قوه قضاییه صرفاً وظیفه احقاق حق و اقامه عدل و داد و استماع شکایات و رفع خصومات را بر عهده دارد و برای آن وظیفه یا نقش سیاسی به آن معنی که قوای مقننه و مجریه واجد آنند قائل نیستند، و اتفاقاً ضمانت سلامت و ایفای صحیح وظیفه‌اش را همین برکناری از سیاست دانسته‌اند، در این صورت عملاً جزئی از قوه قضاییه است. در مورد دسته دوم نیز که نهادی مجزا از سه قوه برای این مسئله در نظر گرفته می‌شود، باز ترکیب اعضا و نحوه عملکرد آن صرفاً حقوقی-قضایی و به مثابه محکمه‌ای ممتاز است که صرفاً بر اساس اصول و قواعد حقوقی، معنای قانون را بیان و یا ابهام و اجمال یا افتادگی آن را بر اساس روح قانون تفسیر می‌نماید. در این صورت نیز این نحو نظارت بر عدم تخطی از قانون اساسی با وجود نهاد مستقل، قدرتی رقیب و هم‌عرض سه قوه دیگر نیست چرا که اساساً قدرت به معنای سیاسی آن نیست و نهادی است صرفاً تخصصی که آرای آن گره‌گشای معضلات حقوق اساسی است. تنها قدرتی که فرض وجود آن در کنار و بلکه ورای سه قوه متصور و حتی متحقق است، قوه عموم مردم است. قدرتی طبیعی، قانونی، لازم و ضروری که اگر جلوی اعمال آن گرفته شود و یا اینکه به مرور از سوی صاحبان آن به دست فراموشی سپرده شود، زمینه‌ساز ایجاد و شیوع فساد و تمرکز قدرت خواهد شد.

تفکیک قوا یا تقسیم کار

یکی از نتایج طبیعی اعمال اصل تفکیک قوا ایجاد صلاحیت برای انجام امور ویژه‌ای است متفاوت از سایرین. بدین معنا در ضمن تفکیک قوا، تقسیم کار نیز رخ خواهد داد و هر قوه بر حسب وظیفه ذاتی خود عهده‌دار انجام اموری می‌گردد با محوریت قانون و در جهت آن. اما تقلیل تفکیک قوا به صرف تقسیم کار، نادیده گرفتن هدف مبنایی آن یعنی مقابله با تمرکز قدرت است زیرا ایده تقسیم کار اصولاً بنیاد و جهتی سوازی تفکیک قوا دارد و صرفاً امری معطوف به انجام امور با بازدهی بالاتر است و از این لحاظ در ذیل مسائل بروکراسی یا اقتصاد دسته‌بندی می‌شود و به این معنا ارتباط مستقیم و متناسبی با سیاست و حقوق اساسی ندارد. اما یکی از تلقی‌ات مؤکد در ادبیات و در نتیجه عمل حقوق اساسی امروز ما از اصل تفکیک قوا، تلقی تقسیم کار است. بنابر قول قائلان به آن در جمهوری اسلامی ایران با وجود نهاد رهبری و مقام امامت امت و ولایت مطلقه امر، قدرت متمرکز مشروع از او سرچشمه گرفته و در کل نهادهای قانون اساسی نظراً، و کل سازمان‌های حکومتی عملاً جریان می‌یابد. حق نظارت و اعمال ولایت او جایی برای جدایی حیطه‌های حکمرانی نمی‌گذارد. مضاف بر اینکه فرض فساد نیز منتفی است. اما از آنجا که ولی فقیه به تنهایی امکان عملی ندارد که خود شخصاً همه امور مملکتی را انجام دهد، از روش تقسیم کار تفکیک قوا استفاده می‌شود تا کارها به بهترین نحو و سریع‌ترین زمان به دست متخصصان و زیر نظر ولایت او انجام گیرد. ولی این امر به معنای اصالت تفکیک قوا نیست چرا که تنها اصل اصیل در قانون اساسی ما ولایت فقیه است و سایر اصول از آن اعتبار و مشروعیت می‌گیرند، چه برسد به تفکیک قوا که صرفاً در زمره مقولات تاکتیکی و اقتضائات زمان است (بهادری جهرمی، ۱۳۹۰، ص ۱۲۰-۸۷) اما ایرادی که به نظر می‌رسد این است که حتی به همین اصل نیز به درستی عمل نمی‌شود یعنی در عین وجود تفکیک قوا و تعبیه نهادی خاص و مبتنی بر رأی جمهور برای وضع قوانین، نهادهای دیگری نیز پس از آن توسط نهاد ولایت ایجاد یا تقویت شده‌اند که دست‌اندرکار قانون‌نویسی‌اند و بعضاً اهمیت آنها از مجلس شورا بیشتر است مانند شورای انقلاب فرهنگی (زارعی و دیگران، ۱۳۹۸، ص ۱۴۱-۱۰۵) و یا با وجود قوه مجریه و تمام وزارتخانه‌ها و ادارات مربوط به آن، باز نهادهای قدرتمند دیگری خارج از چهارچوب تقسیم کار قانون اساسی به دست رهبری تأسیس شده‌اند که از قضا در تخصصی‌ترین امور قوه مجریه اعمال نظر و قدرت می‌کنند. مانند شورای راهبردی سیاست خارجی یا شورای هماهنگی اقتصادی سران سه قوه و ... و یا با وجود آنکه به تصریح قانون اساسی، محکمه صالح برای رسیدگی عموم مردم، محاکم دادگستری است و کسی را نمی‌توان از حق اقامه دعوا و داشتن وکیل به انتخاب خود به حقوق مربوط به عدم مشروعیت شکنجه و حفظ حقوق انسانی و قانونی حتی در مقام متهم و بلکه محکوم، محروم کرد اما می‌دانیم محاکمی خارج از چهارچوب تقسیم کار قانون اساسی وجود دارد که چندان پایبند به این ضوابط نیستند.^۱ بنابراین

^۱ مانند دادگاه ویژه روحانیت و دادگاه‌های انقلاب که خود را ملزم به رعایت آیین دادرسی محاکم عمومی نمی‌دانند.

پرسی که پیش می‌آید این است که آیا روش تقسیم کار نیز فاقد اصالت است و گاهی تداخل و موازی‌کاری می‌تواند مفید باشد؟ به نظر می‌رسد در برابر اصل ولایت مطلقه امر و بنابر صلاحدید این نهاد که خود وظیفه تنظیم روابط قوا و حل اختلاف آنها را بر عهده دارد، دیگر اصول و ضوابط فاقد اصالت و وزانت هستند چرا که ولی فقیه ملزم به رعایت صلاح و صرفه عموم است و حتماً این کار را با لحاظ مشورت با صاحب‌نظران انجام می‌دهد. پس اگر در جایی شاهد نقض برخی اصول و قواعد هستیم، مصالح عالی نظام از قبل لحاظ شده است و چون احتمال خطای ولی فقیه بسیار اندک است، جای نگرانی وجود ندارد.

ارزیابی نظام نظارت و تعادل قوا

منتسکیو به عنوان مهم‌ترین چهره‌ای که ایده تفکیک قوا منسوب به اوست تلقی و هدفش از طرح این موضوع، نه جدا کردن قاطع و مرزگذاری لایتخلف برای سه قوه، که ترسیم طرح‌واره‌ای است تا از طریق تعامل‌ها و نظارت‌های متنوع پیش‌بینی شده، سه قدرت حکومت که در اختیار سه قدرت واقعی اجتماعی قرار دارند، یکدیگر را محدود و مهار کنند. بنابراین اساساً ایده تفکیک قوا متضمن سیستم نظارت و تعادل است و تفکیک قوا منهای نظارت ربطی به منتسکیو نخواهد داشت. کشف منتسکیو متضمن اصل از یاد رفته‌ای است که اساس تفکیک قوا را تشکیل می‌دهد و در یک جمله خلاصه می‌شود: قدرت جلوی قدرت را می‌گیرد البته باید افزود بی‌آنکه آن را نابود کند یا ضعف را به جای آن بنشاند (آرنت، ۱۳۸۱، ص ۲۱۴). تنها چیزی که می‌تواند هم جلوی قدرت را بگیرد و هم در عین حال آن را سالم و دست‌نخورده نگه دارد، خود قدرت است. پس اصل تفکیک قوا از یک سو ضمانتی است برای اینکه یک بخش از حکومت، قدرت را به انحصار خود در نیاورد و از سوی دیگر عملاً در قلب حکومت مکانیسمی ایجاد می‌کند که دائماً قدرت بیشتر تولید شود بی‌آنکه این قدرت بتواند به زبان دیگر منابع و مراکز قدرت رشد و گسترش یابد (آرنت، ۱۳۸۱، ص ۲۱۶_۲۱۵).

و چقدر این بخش از تعلیمات منتسکیو در روزهای بنیادگذاری خوب درک شد. بزرگترین مدافع این نظریه جان آدامز بود که اندیشه سیاسی وی سراسر بر محور توازن قوا دور می‌زد. این جمله از اوست که می‌گوید: باید قدرت در مقابل قدرت، زور در مقابل زور، نیرو در مقابل نیرو، منافع در مقابل منافع، عقل در مقابل عقل، گفتار شیوا در مقابل گفتار شیوا و شور در مقابل شور قرار گیرد. این سخنان آشکار می‌کند که جان آدامز معتقد بود این تقابل به نابودی قدرت و نیرو و عقل نخواهد انجامید بلکه وسیله‌ای است برای ایجاد قدرت و نیرو و عقل بیشتر. در مورد جنبه عملی موضوع و برپا داشتن نهادها، بهترین نمونه مدیسون و استدلال او درباره تناسب و توازن قدرت میان حکومت فدرال و حکومت‌های ایالتی است. مدیسون به تصور رایج راجع به بخش‌ناپذیری قدرت و اینکه قدرتی که تقسیم بشود قدرت کمتری است باور نداشت (آرنت، ۱۳۸۱، ص ۲۱۷).

با در نظر داشت این نکته به ساختار قانون اساسی جمهوری اسلامی نظاره می‌کنیم و در می‌یابیم که تصویر کلی و روی کاغذ آن همانند یک قانون اساسی به سامان، متضمن نظارت‌های متداول قوای سه گانه بر یکدیگر است. یعنی مجلس شورای اسلامی علاوه بر وضع قوانین و تفسیر قانون عادی، حق تحقیق و تفحص در تمام امور مملکتی را دارد^۱ علاوه بر این حق سؤال و استیضاح وزیر یا رئیس‌جمهور نیز از آن اوست^۲ پس با همین دو مورد مجلس عملاً توان نظارتی کاملی بر دو قوه دیگر دارد. مضاف بر اینکه مطابق اصل ۹۰ قانون اساسی، مجلس محل طرح شکایت از هر سه قوه است و تنها مشکل، فقد ضمانت اجرای آن است. علاوه بر این‌ها دیوان محاسبات نیز که زیر نظر مجلس است کل ساختار کشور را از لحاظ نحوه استفاده از بودجه زیر نظر دارد^۳ از طرف دیگر رئیس‌جمهور به عنوان منتخب مستقیم مردم در مقام «رئیس‌جمهور» مسئولیت اجرای قانون اساسی را در محدوده خود و منهای مواردی که بر عهده رهبری است داراست^۴ و با در نظر گرفتن اینکه عملاً بودجه توسط دولت تهیه می‌شود نوعی اهرم نظارت مالی سیاسی بر دیگر قوا دارد ولی از آنجا که قوه مجریه اداره کننده واقعی و رسمی کشور است و دارای ساختاری وسیع و فراگیر و در

^۱ اصل هشتاد و ششم قانون اساسی

^۲ اصل هشتاد و هشتم و هشتاد و نهم قانون اساسی

^۳ اصل پنجاه و چهارم و پنجاه و پنجم قانون اساسی

^۴ اصل یکصد و سیزدهم قانون اساسی

عین حال کارشناسی و متبخر در امور اجرایی و مسلط و مجرب است، بیشتر موضوع نظارت است تا واجد این مقام. قوه قضاییه نیز که طبق تعریف مستقل و غیر سیاسی و تخصصاً حقوقی و متوجه هدف اجرای عدالت و احقاق حق است، مسئولیت نظارت بر دارایی‌های مقامات ارشد سیاسی را داراست.^۱ مضاف بر اینکه از طریق دیوان عدالت اداری^۲ و دیوان محاسبات^۳ به اعمال نظارت فراقوه‌ای می‌پردازد.

اما همه حکایت نظارت در نظام حقوقی ما به اینقدر خلاصه نمی‌شود. آنچه قانون اساسی ما را بفرنج و غیرمعمول کرده است به اتفاق آرای صاحب‌نظران حقوق، تعبیه نهادهایی است که در سایر ساختارهای حقوقی جهان وجود ندارد و آن نهاد قدرتمند و مسوول‌الید دین و نمایندگی آن یعنی ولایت فقیه و نهادهای مرتبط با آن: شورای نگهبان، مجلس خبرگان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و... و نهادهای بیرون از قانون اساسی ولی همچنان در امتداد نهاد رهبری‌اند مانند نهاد نمایندگی ولایت فقیه در دانشگاه‌ها، شوراهای عالی انقلاب فرهنگی، فضای مجازی، سیاست خارجی و نهاد ائمه جمعه، مدیریت حوزه علمیه، مدارس و دانشگاه‌های مرتبط و... است که همانندی برای آن متصور نیست.

ادعای مماثلت و همانندی نهاد دین و نمایندگی آن با نهاد سلطنت در کشورهایی با رژیم مشروطه سلطنتی نیز از اساس نادرست است چرا که هدف این قبیل رژیم‌های حقوقی حدگذاری و مقید کردن سلطنت و بلکه غیرمسئول و تشریفاتی دانستن آن است نه محدودیت سایر نهادها و ساختارها در قبال آن. امروزه دخالت نهاد دین و یا نمایندگان رسمی آن در امر سیاست مرسوم نیست و دلیل آن سوای تجربه تاریخی تسلط کلیسا که فاجعه‌بار بود، ابتنای ساختارهای حقوقی امروزی بر حق انتخاب فرد فرد اعضای جامعه است. به این لحاظ ورود امر مقدس دین در عرصه اجتماع که محل مناقشات، تعاملات و تغییرات و شکست و نیز ضرورت پاسخگویی متصدیان امور، و چرخشی بودن دوران تصدی است، نامتناسب و مضر به حال دین و دینداریست. بر این اساس اگرچه دین بنا بر میزان دینداری شهروندان و نیز تنوع ادیان موجود در یک کشور و تکرر برداشت‌ها از آن در میان پیروان می‌تواند در جهت‌گیری‌ها و سیاستگذاری‌ها، انتخاب یک فرد یا حزب خاص و... مؤثر باشد اما همچنان معطوف به اراده آحاد اتباع است نه مرجعیت نهاد مسلط دینی.

بنابراین محور تمایز سرنوشت‌ساز که مستند است به اظهار اراده عمومی در پی پیروزی انقلاب ۵۷ و نیز رفراندوم تغییر و تعیین رژیم حقوقی در فروردین ۵۸ و نیز رأی به قانون اساسی در همان سال و رأی مجدد به آن پس از اعمال تغییراتی در سال ۶۸ در قانون اساسی ما دین و نمایندگی آن حاکمیت یافته است و واجد شأن نظارتی نیز هست (پروین، ۱۳۹۲، ص ۱۳۶_۱۱۵) اگر بتوانیم فارغ از مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی و بازنگری آن در سال ۶۸ صرفاً به مفاد اصول قانون اساسی نظر کنیم این برداشت می‌تواند واجد معنا باشد که: شورای نگهبان فارغ از مشارکتش در تدوین قانون با مجلس، بر انتخابات نظارت دارد تا مرجع عادل و فراقوه‌ای و بی‌طرف باشد برای هر حزب یا گروهی که مدعی است در جریان انتخابات، از معرفی نامزدها تا پایان اعلام نتایج، در حق او اجحاف روا داشته شده و خلاف قانونی رخ داده است. بنابراین شورای نگهبان در مقام مرکزیت فقاقت و حقوق و در جایگاه رفیع بی‌طرفی، شنوای تمام صداهای معترض بوده و تمامی تظلمات را همراه با مستندات به مقام صالح قضایی ارجاع می‌کند. همچنین بر همین مبنا نظارت فقیه بر قوای سه‌گانه از باب جلوگیری از استبداد آنها و تجمع قدرت در دست فرد یا نهادی خاص است.

در مقدمه قانون اساسی می‌خوانیم: حکومت در دیدگاه اسلام بر خاسته از موضع طبقاتی و سلطه‌گری فردی یا گروهی نیست. همچنین در اصل پنجاه و ششم آمده است: هیچکس نمی‌تواند این حق الهی (حاکمیت بر سرنوشت) را از انسان سلب کند یا در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد.

اصل یکصد و یازدهم را نیز می‌توان بر همین سیاق معنا کرد که انجام این وظایف جز با اخذ مشورت از متخصصان امر و سپس امضای مشروعیت‌بخش دیدگاه کارشناسی غالب نخواهد بود. به عنوان مثال در امور نظامی و جنگ و صلح حتماً نظر متخصصان نظامی و

^۱ اصل صد و چهل و دوم قانون اساسی

^۲ اصل صد و هفتاد و سوم قانون اساسی

^۳ اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی

سیاسی در صدر توجه است و ولی فقیه بدون آن چگونه خواهد توانست فرماندهی را جایگزین دیگری کند یا فرمان توقف نبرد یا تداوم یا آغاز آن را بدهد. شاید نحوه بازنگری قانون اساسی نیز مؤید همین دیدگاه باشد که در فرایند آن رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت، رئیس جمهور را مأمور پیگیری اصلاح قانون از طریق شورای بازنگری با ترکیبی تقریباً مشخص می‌کند و یا تصریح به اینکه تعیین سیاست‌های کلی نظام و حل معضلات، پس از مشورت با مجمع و از این مجرا انجام می‌پذیرد. سایر وظایف رهبری نیز به نظر تشریفاتی است مانند امضای حکم رئیس جمهور پس از اتمام انتخابات یا عفو و تخفیف مجازات با پیشنهاد رئیس قوه قضاییه و امثال آن. حتی در مورد شورای عالی امنیت ملی نیز که رهبر دارای دو نماینده مستقیم است، ریاست با رئیس جمهور است و اگرچه مصوبات، پس از تأیید رهبری قابلیت اجرا می‌یابد اما به نظر نمی‌رسد رهبری با مصوبات این چنین شورایی که مشتمل بر مجموع کارشناسان عالی رتبه نظام است مخالفت کند.

چنین به نظر می‌رسد که این برداشت را نمی‌توان از اساس نادرست و واجد تناقض دانست. اما دو نکته در اینجا تعیین کننده است. یکی همان مشروح مذاکرات است که ابدأ از این دیدگاه پشتیبانی نمی‌کند (ورعی، ۱۳۸۵، ص ۳۶۱-۳۵۱) و دیگری ادبیات مسلط و مبسوطی است که از سوی صاحب‌نظران حقوق اساسی تولید شده است و همگی در جهتی خلاف این برداشت است (اخترشهر، ۱۳۸۷، ص ۱۸۷-۱۷۶؛ سایانی و دیگران، ۱۳۹۶، ص ۳۶-۱۹؛ رزاقی، ۱۳۹۷، ص ۱۴۰-۱۱۵). باید توجه داشت که همه این تفاسیر و تفصیلات در ذیل مفهوم «نظارت و تعادل قوا» مطرح شده و معنا می‌یابد. درحالی که به نظر می‌رسد این دو نهاد صاحب حق و شأن نظارت، روند و رویه‌ای که داشته‌اند منجر به تعادل قوا نشده که برعکس تعادل قوا را به کلی بر هم زده و موجد تمرکز گردیده است چرا که اجمالاً نظارت شورای نگهبان نه در جهت مذکور بلکه به معنای نقش قابل توجه در اجرا از تأیید و احراز صلاحیت گرفته تا نظارت بر تداوم آن حتی پس از انتخاب و عنداللزوم رد صلاحیت پس از انتخاب (تابناک، ۱۳۹۶؛ عصر ایران، ۱۳۹۷) تا دادرسی و پس از آن و حتی وضع مقرر در خصوص برگزاری انتخابات و کم و کیف آن است. این روال را هرچه بنامیم نمی‌توان نظارت نامید (راسخ، ۱۳۹۸، ص ۳۰-۱۷) چرا که هر نامی باید واجد تعریفی سوای سایر نام‌ها باشد و گرنه نام نهادن و تعریف کردن امری لغو و بیهوده خواهد بود و کار بیهوده از هر عاقلی ناشایست است به ویژه قانونگذار که عصاره و تجلی همه عقلای قوم است. مضاف بر این عملکرد شورای نگهبان منجر به برهم خوردن توازن قوا در جهت منافع فردی و گروهی خاص خواهد شد چرا که افراد و جریان‌های سیاسی دخیل در امر انتخابات را از روند نظارت و اجرا و دادرسی مستقل و بقاعده محروم می‌کند.

در مورد نهاد رهبری نیز می‌دانیم که بنابر قول مشهور، درست است که ولی فقیه نظرات مشورتی کارشناسان را اخذ می‌کند اما ملزم به تبعیت نیست بلکه او باید خود به تصمیم برسد و نظر نهایی را اتخاذ کند (ارسطا، ۱۳۹۸، ص ۶۱) پس اعمال ولایت «اصالت» دارد و به هیچ‌وجه تشریفاتی نمی‌تواند باشد. بنابراین نظارت ولایت فقیه در مقام مافوق حقوقی شرعی سه قوه دیگر، نقض معنا و ماهیت تفکیک قواست. تفکیک قوا در جهت و با نیت محدودیت قدرت با قدرت بود ولی با وجود ولایت فقیه در رأس سه قدرت، عملاً قدرت آنها زایل و وابسته به مرجع عالی می‌گردد و در این صورت مجدداً با تمرکز قدرت مواجهیم. علاوه بر این می‌دانیم که نظارت رهبر به نحو مستقیم در هر سه قوه مداخلت دارد و یک امر بدون ضمانت اجرا نیست. نهاد ولایت فقیه علاوه بر تمام ساختارهای رسمی و مذهبی که در جهت منویات او می‌کوشند، متکی به باورهای اعتقادی عموم مردم و تقویت‌کننده آن است. در این راستا ارتباط نهاد ولایت فقیه با حوزه‌های علمیه، مداحان، نهاد مساجد و کانون‌های فرهنگی آنها و پایگاه‌های مقاومت مستقر در آنها، بسیج مستضعفان و نقش و نفوذ آن در تمام نهادها و سازمان‌های اداری و مزایای عضویت در آن و ارتباط وثیق این نهاد با رهبری انقلاب، و مسائلی از این دست قابل مطالعه و پژوهش مستقل است.

به عنوان مثالی مرکزی، میزان استقلال نهاد مرجعیت شیعه پیش و پس از انقلاب قابل بررسی است (مطهری، بی تا، ص ۲۵۷) حتی می‌توان میزان استقلال آن را در تمام طول انقلاب تا به امروز مورد بررسی قرار داد. طرفه آنکه حوزه‌های علمیه و مرجعیت‌ساز شیعه پیش از انقلاب، علامه طباطبایی، مطهری، بهشتی و تمام مراجع فعلی را پرورش داده است اما پس از انقلاب چهره شاخصی به جامعه علمی و دینی ارائه نکرده است.

بر این اساس نظام نظارت و تعادل ساختار حقوق اساسی ایران در شرایط فعلی ناکارآمد است مگر آنکه اساساً هدفی غیر از آنچه مراد واضعان و مدافعان نظام نظارت و تعادل متعارف است، مد نظر باشد.

نظریه تفکیک قوا در ظرف زمان

بیش از ۴۰ سال از تصویب قانون اساسی سال ۵۸ می‌گذرد. ۱۰ سال بعد از این تاریخ تغییراتی در آن اعمال شد و دوباره به تأیید عموم رسید. برای ارزیابی با دقت بیشتر و از زاویه دیگر اکنون می‌خواهیم ببینیم تأثیر مؤلفه زمان بر نظریه تفکیک قوای موجود در قانون اساسی ایران چه بوده است چرا که در علوم اجتماعی که حقوق یکی از شاخه‌های آن است زمان و گذر آن و اقتضاتش به‌عنوان معیاری مهم برای اعمال تغییرات و به‌روزرسانی ایده‌ها، ساختارها و رفتارها، متناسب با ویژگی‌های مورد پذیرش و سازگار با هر دوره و مردم آن دوره ارزیابی می‌شود.

قانون اساسی پیش از بازنگری

قانون اساسی سال ۵۸ اگرچه حامل نهاد ولایت فقیه در عین وجود رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر است اما در عین حال به واسطه اداره دولت به دست نخست‌وزیر، اختیارات فراقوه‌ای برای رئیس‌جمهور مانند حل اختلافات اجرای قانون اساسی، شورایی اداره شدن قوه قضاییه و نیز صدا و سیما، تصویری که ارائه می‌دهد نشان خردشدگی بیشتر قدرت و توزیع آن نزد نهادها و مقامات متعددی است که روی کاغذ می‌تواند منجر به تفکیک قدرت و در عین حال حفظ توازن و تعادل آنها گردد. اما شاید از همه این‌ها مهم‌تر این بود که مطابق قانون اساسی ۵۸، امام خمینی (ره) مستقیماً از سوی مردم به مرجعیت و رهبری انتخاب شده بود و اصل هم بر این بود که پس از ایشان رهبر بعدی نیز بر همین منوال برگزیده شود. این به معنای تفوق فوق‌العاده عموم مردم و میزان قدرت و عمق بینش ایشان است که علاوه بر انتخاب رئیس‌جمهور و نمایندگان مجلس، خود به طور مستقیم مرجع تقلید و رهبر خود را برمی‌گزینند.^۱ این مطلب اشاره به سنتی است که از دیرباز در درون شیعیان جاری و ساری بوده است که مرجع تقلید عموماً از سوی مردم و با اقبال عمومی ایشان مشخص می‌شده است هرچند در ایجاد این اقبال و پذیرش حتماً علمای بلاد نقش مؤثری ایفا می‌کرده‌اند یعنی در ابتدا علمای نزدیک به فردی خاص، اعلیّت، پارسایی، بینش و احاطه به علوم مختلف و مسائل عصر را در او مشاهده و سپس برای اقران و هم‌صنفان خود نقل و آنگاه این نقل به دیگر علما و سوی آنان به عوام منتقل می‌شد. اما به هر تقدیر اینگونه نبود که بیت مرجع خاص یا نزدیکان او یا حوزه‌ای که او در آن اشتغال به تدریس داشت، وی را به‌عنوان مرجع اعلام کنند. بر این اساس سمت مرجعیت که خود حاکی از نیابت عام امام غایب در حیطه اعلام احکام دینی است، جایگاهی انتخابی و وابسته به اقبال عمومی بوده است چرا که ممکن بود در زمانه‌ای خاص چندین عالم تراز اول وجود داشته باشند اما معمولاً یکی از آنها حیطه مرجعیتی فراگیرتر می‌یافت. هر چند سایرین نیز جز با توجه و اعتماد عمومی به این عنوان دست نمی‌یافتند. اگرچه اجازه اجتهاد که سند رسمی علمی حاکی از دانش فقهی است از سوی اساتید یک فرد خاص به او اعطا می‌شد اما ممکن بود و هست که فرد واجد این اجازه، نه خود آن را علنی کند و نه دیگران پس از اعلان آن در وی به چشم مرجع تقلید بنگرند (خمینی، بی تا، ص ۳):

مسئله ۳: مجتهد و اعلم را از سه راه می‌توان شناخت اول آنکه خود انسان یقین کند مثل آنکه از اهل علم باشد و بتواند مجتهد و اعلم را بشناسد. دوم آنکه دو نفر عالم عادل که می‌توانند مجتهد و اعلم را تشخیص دهند، مجتهد بودن یا اعلم بودن را تصدیق کنند به شرط آنکه دو نفر عالم عادل دیگر با گفته آنان مخالفت ننمایند. سوم آنکه عده‌ای از اهل علم که می‌توانند مجتهد و اعلم را تشخیص دهند و از گفته آنان اطمینان پیدا می‌شود، مجتهد بودن یا اعلم بودن کسی را تصدیق کنند.

پس در قانون اساسی سال ۵۸ شاهد میزان بیشتری از تفکیک قوا هستیم اما در عمل این تقسیم نیروها موجب ایجاد توازن نشد. معمولاً میان رئیس‌جمهور که خود را منتخب مستقیم مردم می‌دید و رأی میلیونی را پشت سر خود داشت و مجلس که او هم خود را نماینده خواست‌ها و گرایش‌های متنوع و عمومی ملت می‌دانست، بر سر انتخاب نخست‌وزیر اختلاف رخ می‌داد و رئیس‌جمهور احساس می‌کرد قدرتی دارد که قادر به اعمال آن نیست. این مسئله وقتی حادث می‌شد که میان او و رهبر در نحوه عملکرد وزارتخانه‌ها و به طور کلی امور عمومی کشور اختلاف بروز می‌کرد. مانند اختلافات بنی‌صدر با مجلس بر سر انتخاب نخست‌وزیر و سپس اختلافات آقای خامنه‌ای در مقام

^۱ اصل پنجم قانون اساسی سال ۵۸

ریاست‌جمهوری با مجلس بر سر همین مسئله و کشیده‌شدن قضیه به اظهار نظر امام و مخالفت‌های گروهی از نمایندگان و حمایت امام از آقای موسوی در مقام نخست‌وزیر.

اما آیا این میزان از کشمکش غیر طبیعی بوده است؟ آیا وجود چنین اختلافاتی از قضا موجب رشد نمی‌شود و خود فلسفه تفکیک قوا نیست که در نهایت منجر به تعادل قوا می‌گردد؟

به نظر می‌رسد چه به علت بر سر کار آمدن افراد خاص با روحیات خاص و چه به خاطر شرایط ویژه بعد از انقلاب اعم از موج ترورها و درگیری‌های خیابانی، انفجارها، شروع جنگ با عراق، تحریم‌های سیاسی و اقتصادی که تقریباً بلافاصله پس از انقلاب شروع شد و جوّ عدم تحمل و انقلابی‌گری که حاوی تندروی و نتیجه‌طلبی فوری و حق را به جانب خود دانستن است، این نحوه تفکیک قوا و تعاملات میان نیروها چندان موفقیت‌آمیز و مقبول نبود و به همین خاطر زمزمه‌های لزوم بازنگری و ناکارآمدی قانون اساسی به مرور به گوش می‌رسید. اما مسئله آن بود که در قانون مورد بحث هیچ اصلی راجع به نحوه بازنگری وجود نداشت و در این خصوص به کلی ساکت بود. هر چند با عنایت به «نقش اراده عمومی و جمهوری بودن کشور» که اداره آن را به نحو انتخابات و یا همه‌پرسی می‌دانست و نیز با توجه به اینکه انقلاب محصول خواست همگانی همه اقشار و گروه‌ها و نیز پذیرش رهبری امام خمینی (ره) از سوی همگان بود و یادآوری این نکته که شهید بهشتی استدلال میکرد «هیچ لزومی ندارد، راه تجدید نظر را خود ملت می‌داند. اگر به جای یک اصل ۲۰ اصل پیش‌بینی کردیم و گفتیم این قانون اساسی قابل تغییر نیست، آیا بعداً نمی‌توانند با فراندوم هم آن را تغییر دهند؟ می‌توانند! چون یک چیزی که اعتبار قانونی‌اش را از یک مبنایی می‌گیرد، هیچ‌وقت نمی‌تواند نفی‌کننده اعتبار همان مبنا برای نوبت بعدی باشد. این محال است. ما نمی‌توانیم برای آیندگان تکلیف معین کنیم. هر مکلفی خودش می‌داند (ورعی، ۱۳۸۵، ص ۱۰۱۷)»

می‌شد انتظار داشت که اصل بازنگری و لزوم آن را به‌طور کلی در ابتدا به همه‌پرسی بگذارند و سپس در صورت موافقت عمومی در خصوص جزئیات مفاد اصولی که نیازمند اصلاحند تأمل شود و دوباره آن موارد به همه‌پرسی گذارده شود. و یا اینکه می‌شد پس از تأیید لزوم بازنگری از سوی عموم مردم، مجلس بازنگری را نیز به رأی عموم گذاشت تا اعضای آن را مشخص و انتخاب کنند. اما آنچه در عمل رخ داد جز این بود. و در واقع امام در مقام نیابت معصوم و بنیانگذاری و رهبری انقلاب، این ضرورت را تشخیص داد و بیان کرد و خطوط کلی اصول و موارد محتاج بازنگری و افرادی که باید در مجلس بازنگری باشند و حتی مهلت بازنگری را نیز طی نامه‌ای به رئیس‌جمهور اعلام داشتند. این رویداد به بهترین وجه نشانگر نحوه چپش نیروها و ساختار حقوقی سیاسی جمهوری اسلامی ایران در آن زمان است.

قانون اساسی پس از بازنگری

قانون اساسی سال ۶۸ زمانی از تصویب ملت گذشت که دیگر رهبر و بنیان‌گذار انقلاب و مبتکر بازنگری قانون اساسی در میانه نبود اگرچه هیئت بازنگری منتخب او بودند و بر اساس خطامشی تعیین شده از سوی او عمل می‌کردند. شاید کلید واژه مشروح مذاکرات بازنگری این دو مفهوم باشد: ۱- گره‌گشایی ولایت فقیه از بالاسر و حل مشکلات اجرایی و نظری وقتی از نیروها کاری ساخته نیست یا فاقد ابتکار عمل هستند، ۲- کنار گذاشتن تقیّه و بلکه عدم امکان تداوم آن در قضیه ولایت فقیه به این معنا که ولایت، مطلقه بی‌قید و شرط است و بر همه قوا تفوق دارد و مشروعیت‌بخش کل ساختار است.

آیا در برابر دنیا و روشنفکران خودمان تقیّه خواهیم کرد؟ یا مثل امام صریحاً خواهیم گفت؟ آیا بناست نظام اسلامی در مبنای خود تقیّه کند؟ اگر بنا بر تقیّه بود حرفی نیست ولی ما که چنین بنایی نداریم. لذا چه قید مطلقه را بیاورید و چه بیاورید آنها حرف خودشان را خواهند زد. علاوه بر آن گذاشتن آن در قانون اساسی نقض اصول آن نیست. نظامی که مشروعیتش با ولایت فقیه است، اینکه طبق قانون اساسی رئیس‌جمهور با رأی مردم انتخاب می‌شود ولی رهبری رأی مردم را تنفیذ می‌کند و بدون تنفیذ او فایده‌ای ندارد، اعمال ولایت مطلقه و اداره کشور به وسیله فقیه با سیستمی انجام می‌گیرد که قانون اساسی ترسیم کرده. در مواردی

که این سیستم کارایی ندارد و نظام با ضرورت‌ها برخورد می‌کند ولایت فقیه گره پیش آمده را باز می‌کند. بنابراین به نظر من مصلحت نیست که این شورا چیزی را که امام صراحتاً گفته، تردید کند که در قانون اساسی بیاورد یا نه (ورعی، ۱۳۸۵، ص ۳۶۶).

به‌طور خلاصه بر اساس نظر امام خمینی(ره) تمرکز در قوه مجریه و قضاییه لحاظ شد. در نتیجه مقام نخست‌وزیری حذف و ریاست عملی دولت به رئیس‌جمهور داده شد. هرچند از طرف دیگر فراقوه‌ای بودن او دیگر محلی از اعراب نداشت چرا که او از این پس مرجع حل اختلاف قوا و ایجاد هماهنگی نبود. بر همین اساس است که به نظر می‌رسد مسئولیت اجرای قانون اساسی، عبارتست جا افتاده و فراموش شده از قانون سال ۵۸ که مانند سگواره‌ای در قانون اساسی سال ۶۸ ما را به نظاره‌دورانی که از سر گذشته است فرا می‌خواند. همچنین ولایت فقیه اینک قید مطلقه داشت و بر تعداد موارد اختیارات ذکر شده او در قانون افزوده شده بود. در عین حال که از یک‌سو انتخاب مستقیم او از سوی مردم در انحصار مرحوم امام باقی می‌ماند، و از این پس رهبر صرفاً از مجرای نمایندگان مردم یا همان خبرگان رهبری انتخاب می‌شد، و از سوی دیگر لزوم مرجعیت وجود نداشت و صرف اجتهاد برای تصدی این مقام کفایت می‌کرد. در واقع در عین بست قدرت فقیه، شرایط سهل‌تری برای تصدی آن لحاظ شده بود و این البته به واسطه واقع‌بینی امام بود از این منظر که در میان مراجع موجود احتمال جمع‌شدن اقبال عمومی و در عین حال تمایل شخص مرجع به تصدی این مقام و از طرف دیگر سیاسی بودن او و آگاهی و احاطه‌اش به مسائل روز و همفکری و هم‌جهتی او با مجموعه نیروهای انقلاب اعم از رئیس‌جمهور، مجلس، شورای نگهبان، سپاه پاسداران و... بسیار بعید بود. مراجع معمولاً شخصیت‌های علمی، زاهد، برکنار از امور عملی و محدود در حلقه شاگردان و دوستان و بیت خود هستند که مرحوم امام استثنایی بر این قاعده بود. شاید نزدیک‌ترین شخصیت از این منظر به امام، مرحوم آیت‌الله‌العظمی بروجردی بود که نظری مشابه ایشان در امر حکومت نداشت و شاید همین امر موجب کناره‌گیری تدریجی امام از ایشان پس از نزدیکی در برهه‌ای خاص بود (قوچانی، ۱۳۸۵، ص ۱۰۷-۱۰۶؛ پورتال امام خمینی، ۱۳۹۲).

بدین‌نحو شورا به شخص، و تفکیک به تمرکز بدل شد. اضافه‌شدن قید مطلقه به ولایت، در عین بسط ید امام، کاملاً معنادار و تداعی‌گر نامه مشهور ایشان به رئیس‌جمهور وقت و رهبر فعلی بود (هاشمی، ۱۳۸۶، ص ۶۶-۶۳) و البته از این پس مردم به حسب قانونی که خود به آن رأی داده بودند، حق نداشتند مستقیماً مرجع و رهبر خود را همانند سال ۵۷ انتخاب کنند. همچنین در قانون جدید نحوه بازنگری پیش‌بینی شده بود و این به معنای انحصار آن در روشی خاص از طریق افرادی خاص و محدود به شرایط و موضوعاتی خاص بود.

اما شاید اصلی دیگر با میزان اهمیت قید مطلقه در قانون جدید گنجانیده شده بود که جایگاه آن در رژیم حقوقی ما اندک اندک نمایان گردید و آن مجمع تشخیص مصلحت نظام است. در مکتوب امام قید «به صورتی که هم‌عرض قوای دیگر نباشد» در مورد آن وجود داشت اما این قید رفته‌رفته و بنا بر اراده رهبری بعدی برداشته شد به نحوی که اعتبار وضع قانون مجلس را متزلزل کرد. در واقع مجمع، یکی از تجلیات عینی و بیرونی قید مطلقه ولایت فقیه است که در مقام مشاوره و احاله امور از سوی رهبر به آن می‌تواند مصوباتی داشته باشد که مستقل از مجلس شورای اسلامی و نهاد شورای نگهبان در جایگاه قانون قرار گیرد (خلیلی، ۱۳۸۴، ص ۵۰-۷؛ هاشمی، ۱۳۸۶، ص ۵۵۱-۵۵۰).

بر این اساس اگرچه پیش از بازنگری به واسطه نقش تعیین‌کننده نهاد دین در قانون اساسی در قالب مقام رهبری و شورای نگهبان به طور خاص، تفکیک قوای موجود در ساختار حقوقی ما به تقسیم کار تقلیل یافته بود، تقسیم کاری که خود نقض می‌شد، اما پس از بازنگری تقسیم قدرت به شدت محدودتر و نقش مردم در انتخاب مستقیم رهبر نیز حذف شد.

نتیجه‌گیری:

با بررسی مفهوم بنیادین استقلال قوا و مقایسه آن با روند نظری و عملی در جمهوری اسلامی، مشخص شد که این اصل در معنای مورد نظر منتسکیو به هیچ‌وجه مراعات نمی‌شود. از این گذشته مفهوم تقلیل یافته تقسیم کار نیز به طور کامل و مبنایی مورد پذیرش ساختار فعلی نیست. از آنجا که فهم صحیح و جامع از ساختارهای حقوقی بدون در نظرداشت پیشینه نظری و عملی آن به نتیجه مطلوبی نمی‌انجامد در این تحقیق به بنیادهای پیشا قانون اساسی و رویه‌های عملی حقوقی-سیاسی پرداختیم و با ارزیابی نظریات و عملکردهای ثبت شده از جمله در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی و مکاتبات رهبر فقید انقلاب با مقامات سیاسی و مذهبی وقت، می‌توان به وضوح دریافت که تفکیک قوا و در ادامه آن توازن قدرتها چندان منظور نظر قانون‌گذاران و مجریان آن نبوده است. شاید آشکارترین نشانه، عدم عاملیت مردم برای تغییر قانون

اساسی و تعیین رهبری پس از بازنگری و بازیگری فراتر از نقش اولیه مجمع تشخیص مصلحت نظام و مشروع انگاری کل ساختار حقوقی-سیاسی ذیل مفهوم شرع و نمایندگی آن است. بر این اساس می توان نتیجه گرفت همان گونه که عبارت تفکیک قوا در قانون اساسی نیامده است به همان نحو نیز از توازن ناقص به تمرکز کامل رسیده ایم. به نظر می رسد راه حل خروج از وضعیت عدم توازن فعلی بازگشت به معنای حقیقی و آغازین مفاهیم بنیادین حقوق یعنی قانون و پذیرش حاکمیت آن، استقلال قوا و برقراری ساختار نظارت و تعادل مطابق با دیدگاه واضح منتسکیو و رویه های عملی نتیجه بخش و متعادل کننده در ساختارهای حقوقی امروز جهان و پایان دادن به جدال دیرینه مشروطه-مشروطه است تا از نگاه به گذشته عبور کنیم و به واقعیت طبیعی جامعه امروز برسیم. آنچه ناگفته و واقعیات و ضروریات، رهبر وقت انقلاب را به چاره جویی و دستور تجدیدنظر در قانون اساسی کشاند، به همان نحو ضروریات جامعه دگرگون شده امروز، واقعیت های حقوقی-سیاسی خود را به اهل حقوق تحمیل می کند.

منابع و مأخذ

۱. اختر شهر، علی. (۱۳۸۷). توزیع قدرت در ساختار قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. فصلنامه پژوهشی مطالعات انقلاب اسلامی، سال چهارم، شماره ۱۲. ص ۱۸۷-۱۶۷
۲. ارسطا، محمد جواد. (۱۳۹۸). تحلیل مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران. چاپ اول. تهران: انتشارات مجد.
۳. آرنه، هانا. (۱۳۸۱). انقلاب. ترجمه عزت الله فولادوند. چاپ سوم. تهران: انتشارات خوارزمی.
۴. بهادری جهرمی، علی. (۱۳۹۰). مفهوم و جایگاه استقلال قوا در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. پژوهشنامه حقوق اسلامی. شماره اول. بهار و تابستان. پیاپی ۳۳. ص ۱۲۰-۸۷
۵. پروین، خیرالله و درویش متولی، میثم. (۱۳۹۲). مأخذ شریعت ناظر در نظام تقنینی جمهوری اسلامی ایران. فصلنامه حکومت اسلامی. سال هجدهم شماره اول، پیاپی. ص ۱۳۶-۱۱۵
۶. پورتال امام خمینی ۱۱ اردیبهشت ۱۳۹۲، آیا امام با شاه ملاقات داشت؟ پاسخ آری است. ولی فقط یک بار آن هم در سال ۱۳۲۹ به درخواست مرحوم آیت الله بروجردی، imam-khomeini.ir
۷. تابناک، ۶ آبان ۱۳۹۶، ماجرای مینو خالقی و سپنتا نیکنام، نظام مخالفت با حکم تعلیق را تحمل کند، tabnak.ir
۸. خلیلی، محسن. (۱۳۸۴). روابط مجمع تشخیص مصلحت نظام و قوه مجریه در چهارچوب بندی برنامه توسعه همه جانبه کشور. نشریه حقوق اساسی. سال سوم. شماره ۴. ص ۵۰-۷
۹. خمینی (ره)، روح الله. (بی تا). رساله توضیح المسائل آیت الله العظمی حاج سید روح الله خمینی (ره). قم: حوزه علمیه.
۱۰. راسخ، محمد. (۱۳۹۸). نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی. چاپ ششم. تهران: انتشارات دراک.
۱۱. رزاقی، محمدرضا. (۱۳۹۷). ترسیم نظریه نقش مقام رهبری در موازنه قوا در چهارچوب نظام جمهوری اسلامی ایران. جستارهای حقوق عمومی. سال دوم. شماره ۴۴. ص ۱۴۰-۱۱۵
۱۲. ریاحی، نوربخش (۱۳۹۹). مبانی و مدل های تفکیک قوا در ایران و نظام های سیاسی مردم سالار (انگلیس، فرانسه، آمریکا). فصلنامه پژوهش های حقوق تطبیقی عدالت و انصاف. سال دوم. شماره نهم. ص ۵۰-۲۳
۱۳. زارعی، محمدحسین و حسینی، سیدمحمد و نجفی کلیانی، محمد. (۱۳۹۸). شورای عالی انقلاب فرهنگی در ترازوی استقلال قوا. مطالعات حقوقی. دوره یازدهم. شماره ۳. ص ۱۴۱-۱۰۵
۱۴. سایبانی، علیرضا و حمزه های ماشاری، صالح. (۱۳۹۶). نقش و جایگاه ولایت فقیه و ارتباط آن با تفکیک قوا در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. ماهنامه پژوهش ملل. دوره دوم شماره ۱۶. ص ۱۴۰-۱۱۵
۱۵. عصر ایران، ۳۱ تیر ۱۳۹۷، علی مطهری: بعد از سپنتا نیکنام نوبت مینو خالقی است، asriran.com
۱۶. قوچانی، محمد. (۱۳۸۵). سه اسلام. چاپ دوم. تهران: نشر سربابی.
۱۷. مطهری، مرتضی. (۱۳۷۸). پیرامون انقلاب اسلامی. چاپ شانزدهم. تهران: انتشارات صدرا.
۱۸. مطهری، مرتضی. (بی تا). ده گفتار. تهران: انتشارات صدرا.
۱۹. منصور نژاد، محمد. (۱۳۷۸). تفکیک قوا، ولایت مطلقه فقیه و استقلال قوا. فصلنامه حکومت اسلامی. شماره ۱۱. ص ۶۳-۴۰

۲۰. ورعی، سید جواد. (۱۳۸۵). مبانی و مستندات قانون اساسی به روایت قانونگذار. چاپ اول. تهران: دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری.
۲۱. هاشمی، سید محمد. (۱۳۸۶). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران جلد دوم. چاپ هجدهم. تهران: نشر میزان