

تفکیک قوا؛ مفهوم و شیوه‌های اجرایی

سید محمد مهدی غمامی

دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی
دانشگاه امام صادق (علیه السلام)

mmghamamy@gmail.com

چکیده

عدم ثبات نهادهای مردمی یا گروهی و عدم وجود قدرتی که مانع خودرایی در امر حکومت شود بسیاری از فلاسفه و حقوقدانان را به این فکر انداخت که تنها راه کاری که می‌توان صورت داد تا حقوق شهروندان تضمین و قدرت‌های سرکش و غیر عادل تحدید شود، تفکیک قوا است. تفکیک قوا یک قالب واحد و فلسفه‌ی کاملاً مشترک ندارد و مهمتر آنکه ماهیت حاکمیت را نیز تحت تاثیر قرار نمی‌دهد. در نتیجه امکان دارد یک حکومت سلطنتی - همانند بریتانیا - نیز نوعی از تفکیک قوا را اجرا کند.

در این مقاله نگارنده بر آن است تا با تحلیل تفکیک قوا و انواع آن، در عرصه عمل به بررسی این شیوه تعدیل قدرت بپردازد و نهایتاً نشان دهد که تفکیک قوا عملاً در نظام‌های حقوقی به چه اشکالی نمودار شده است و وجود این طیف گسترده بیانگر چه مسایل حقوقی و مبنایی قابل توجهی می‌باشد.

واژه‌های کلیدی

قدرت، تفکیک قوا (نسبی، مطلق)، اصل ۵۷.

قوای سه‌گانه، تداخل قوا

مقدمه

با مطالعه‌ای اجمالی در صورت حاکمیت کشورهای مختلف، به سهولت می‌توان به نوعی کشمکش دائمی میان حکام که در طلب قدرتی افزون‌تر بودند و مردمی که همواره در پی عدالت و آزادی در تلاش بودند، نظر داد. این نبرد مداوم و نابرابر آن‌گاه که به ارباب و احتشاق زیادی می‌انجامید، دگرگونی، انقلاب و جابه‌جایی اربابان قدرت را پیش می‌آورد و باز بنا به طبع فزون‌خواه بشر و سرشت فسادانگیز قدرت، حکام جدید نیز با گذشت چند صباحی که صرف تحکیم قدرتشان می‌کردند، اجحاف و خودکامگی را همچون اسلاف پیشین خود بر مردمی که رعایای خویش می‌نامیدند، روا می‌داشتند. بدین ترتیب تاریخ زندگی اجتماعی بشر حاکی از سلسله داستانی گشت که انقراض و استیلای حکومت‌های خودکامه و مستبد، سرفصل‌های آن را تشکیل می‌داد تا این که بالاخره به همت عالمانی پرتلاش و فلاسفه‌ای خلاق و ژرف‌اندیش در شیوه‌ی حکومت داری و آداب حکمرانی، تأملاتی جدی به وجود آمد.

گرچه تا قرون ۱۷ و ۱۸ میلادی که اصولاً فصل تازه‌ای در اندیشه‌ی سیاسی گشوده شد سرنوشت ملل مختلف جهان همچنان در گرو تصمیمات خودسرانه‌ی حکام مستبد بود، ولی با آغاز این دوران جدید، نظریه‌ی مهار قدرت و تحدید اقتدارات فائده‌ی حکومت بر اساس تفکر اومانیزم به تدریج در اذهان دانشمندان بزرگی چون لاک، منتسکیو و روسو نضج گرفت و با گذراندن چالش‌های نظری متعدد، حکومت بر مدار نظم از پیش تعیین شده و باصطلاح «قانون» پیشنهاد

شد که بر اساس آن قدرت مطلقه‌ی حکومت در چارچوب قانون، به سه شعبه‌ی مختلف که برحسب نوع کارکردشان در اجتماع، قوای مقننه، مجریه و قضاییه نامیده می‌شدند، تفکیک می‌گشت و روابط بین آن‌ها نیز به گونه‌ای سامان می‌یافت که ضمن جلوگیری از دخالت قوا در حوزه‌ی اختیارات و وظایف یکدیگر، موجبات نظارت و ممانعت از انباشت قدرت در هر یک از آن‌ها نیز فراهم می‌آمد. بی‌شک این تدبیر که به شکست قدرت بی‌حد و حصر حاکمان انجامید و انفکاک و انقسام اقتدارتشان را در پی آورد، نقطه‌ی عطفی در تاریخ اندیشه‌ی سیاسی غرب و مبدأ مهمی در احیای حقوق اساسی ملت‌ها به شمار می‌آید. نظریات منتسکیو در باب اصل تفکیک قوا که در کتاب معروف وی «روح القوانین» آمده بود، پس از گذشت مدت کوتاهی، با انقلاب آمریکا مورد استفاده‌ی جدی انقلابیون قرار گرفت، به طوری که تدوین‌کنندگان قانون اساسی این کشور با تفسیری که از آرای صاحب روح القوانین داشتند، به تأسیس نوعی تفکیک مطلق و انعطاف‌ناپذیر قوا دست یازیدند که علاوه بر تفکیک قوای سه‌گانه، هرگونه ارتباط و مداخله‌ی بین آن‌ها را نیز نفی می‌کرد. چنین برداشتی از نظریه‌ی تفکیک قوا به نوعی نظام ریاستی منجر شد و بعدها نیز مورد اقتباس پاره‌ای از کشورهای دیگر قرار گرفت و قریب یک دهه بعد از آن، واضعان قانون اساسی ۱۷۹۱ فرانسه نیز با الهام از نظریات منتسکیو تلاش می‌کردند با اعطای حق حاکمیت خود به نمایندگان منتخب و تفکیک و تنظیم روابط قوای سه‌گانه، گام‌های مؤثری در مهار قدرت مطلق حکومت و تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندی بردارند، اما برداشتی که فرانسویان از قاعده‌ی تفکیک قوا داشتند با پیش‌بینی برخی روابط بین قوای سه‌گانه، نوعی تفکیک نسبی و منعطف قوا را به دست می‌داد و تعاملات قوای مزبور را تسهیل می‌کرد. بر همین مبنا نظام سیاسی این کشور نیز به نوعی رژیم پارلمانی دست یافت که برخی از کشورها با الهام از آن طی قرون ۱۹ و ۲۰ میلادی، رژیم سیاسی حاکم بر کشورشان را پایه‌گذاری کردند.

در این میان کشورهای هم‌یافت می‌شدند که با بهره‌گیری از نظریه‌ی تفکیک قوا، راه حل میانه‌ای را از بین دو رویکرد فوق‌الذکر انتخاب کنند و اصطلاحاً رژیم‌های نیمه‌ریاستی یا نیمه‌پارلمانی را تأسیس نمایند که با فرهنگ سیاسی اجتماعی جامعه نیز آشتی‌پذیر باشد.

مردم ایران نیز در اواخر قرن نوزدهم و در پی نهضت مشروطیت درصدد برآمدند که بر اسب یک‌تاز قدرت پادشاهان که طی قرن‌های متمادی بر این کشور چهار نعله می‌تازید، لگام زنند و افسار آن را به نمایندگان منتخب خویش بسپارند که هر صاحب قدرتی را در برابر اختیاراتش پاسخگو نمایند. گرچه این جنبش قانون‌خواهی و آزادی‌طلبی ایرانیان با افت و خیز و انحرافات فراوانی همراه شد و نتیجه‌ی مطلوب خود را به بارنیاورد، اما فرو افتادن هیبت دیو استبداد و شکستن قدرت بی‌حد و حصر آن در منظر مردم نیز، ثمره‌ی قابل اغمازی نبود که در پی آن نهضت به دست آمد و سرانجام در بهمن ۱۳۵۷ با الهام از مکتب ظلم‌ستیز و عدالت‌خواه تشیع، آرمان‌های ضد استبدادی و آزادی‌خواهی ملت و رهبری عالمانه امام خمینی (ره) حاکمیت پادشاهی چند هزار ساله فرو ریخت و نظامی که با در نظر گرفتن مبانی دینی و اعتقادی اکثریت مردم ایران که بسیاری از اصول و آداب نظام دموکراتیک و مردم‌سالار را در خود ملحوظ می‌داشت، تحت عنوان «جمهوری اسلامی» تولد یافت. در اصل ۵۷ قانون اساسی که بلافاصله تدوین یافت تفکیک قوای سه‌گانه به رسمیت شناخته شد که البته بر اساس نظریه‌ی سیاسی بنیان‌گذار فقید جمهوری اسلامی، قوای مزبور تحت نظارت و هماهنگی رهبری نظام، فقیه جامع‌الشرایط منتخب خبرگان ملت، هر یک مستقلاً به وظایف خود عمل می‌کنند. بدیهی است که این تجربه‌ی جدید نظام سیاسی، مورد پرسش و کنکاش زیادی قرار می‌گرفت و در چگونگی ساختار و کارآمدی‌اش حرف و سخن بسیاری در پی می‌آمد و اگر شبهات و تردیدهای روا و ناروایی که از سوی پاره‌ای ناآشنایان به مبانی فرهنگ سیاسی حاکم در کشور رواج می‌یافت را نیز بدان بیفزاییم، ضرورت تلاش در تبیین و تحلیل این نظام سیاسی آشکارتر می‌گردد. به ویژه آن‌که در مقام توضیح از مقارنه و تطبیق آن با نظام‌های رایج جهان نیز بهره‌جوییم.

در تبارشناسی اندیشه‌ی تفکیک قوا، به ناچار باید دالان طویل تاریخ را تا پیش از سیصد سال قبل از میلاد پیمود و آنگاه از معلم اول، ارسطو، سراغ گرفت تا بخش سوم کتاب سیاستش را بگشاید و بگوید:

«هر دولتی سه قدرت است و قانون‌گذار خردمند باید حدود هر یک از آنها را بازشناسد، اگر این سه قدرت به درستی سامان یابد، کار حکومت یک رویه است،

اختلاف این قدرت‌هاست که مایه‌ی اختلاف قوانین اساسی کشورها می‌شود. نخستین این سه قدرت، حق شور و تصمیم‌درباره‌ی کارهاست، دومین آن‌ها مربوط به مجریان قانون و شرایط و صلاحیت و روش انتخاب آنان است، سومین قدرت، کارهای دادرسی را در برمی‌گیرد»^۲

ارسطو در بیان حدود وظایف و صلاحیت‌های قوه‌ی مقننه که آن را «انجمن نمایندگان» می‌نامد، می‌گوید:

«تصمیم‌درباره‌ی صلح و جنگ، بستن و گسستن پیمان‌ها، وضع و نسخ قوانین، صدور حکم اعدام، تبعید گناهگاران و ضبط اموال و هم چنین بررسی گزارش مجریان قانون، حق انجمن نمایندگان است.»^۳

وی پس از آن که به تفصیل، وظایفی چون تأمین معاش و امنیت و عمران را به قوه‌ی مجریه نسبت می‌دهد، هدف از تأسیس مقامات و مناصب قوه‌ی مجریه را به طور خلاصه در مورد ذیل می‌داند:

«حفظ حرمت خاص هر کشور، خدمت سپاه، اداره‌ی اموال عمومی یعنی دریافت یا پرداخت هزینه‌های کشور، فراهم آوردن مواد خوراکی، تأمین نظم شهرها، بندرها و روستاها و سپس دادگستری و حفظ حرمت پیمان‌ها و اجرای احکام [دادگاه‌ها]، نگهداری زندان‌ها و نظارت بر محاسبات و جلوگیری از نادرستی و ناپکاری و سرانجام گفت و گو و کنکاش درباره‌ی کارهای کشور.»^۴

قوه‌ی قضاییه‌ی ارسطو که جهت «رسیدگی به محاسبات و رفتار فرمانروایان و رسیدگی به سرقت از اموال عمومی، جرایم سیاسی و مخالف قانون اساسی و دعاوی مربوط به قراردادهای خصوصی و مجازات قاتلین» پیش‌بینی شده است، توسط دادرسانی اداره می‌شود که احیاناً ممکن است از بین مردم عادی یا قید قرعه انتخاب شوند یعنی به ناچار باید نوعی اختلاط قوا را در نظام فکری ارسطو پذیرفت.

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود هر چند این نایه‌ی جهان باستان، در بیش از ۲۳ قرن پیش با تمیز و تشخیص قوای موجود در جامعه، تقریباً به نظریه‌ی تفکیک قوا نزدیک شده است و خطوط کلی سه قوه‌ی مقننه، مجریه و قضاییه در نظر او همان است که قریب بیست قرن بعد توسط اندیشمندان بزرگی نظیر لاک و منتسکیو در طرحی جدید عنوان شد، ولی حدود صلاحیت هر یک از این قوا با آن چه که امروز مطرح است، تفاوت‌های جدی دارد، چون اولاً به نظر می‌رسد ارسطو قانون‌گذار خردمند

سه گانه به سوی عدم مداخله هر یک از سه قوه در حوزه دیگری گام برداشتند و عده‌ای دیگر نیز که این عدم دخالت را به طور کامل نه عملی می‌دانستند و نه به مصلحت، تفسیر انعطاف‌پذیری از تفکیک قوا ارائه دادند که در نهایت منجر به دو روش اجرا از اصل تفکیک قوا گردید که توضیح آن در پی می‌آید:

مبحث اول: تفکیک مطلق قوا

در این روش، هر یک از قوای سه گانه وظیفه‌ی ویژه خود را دارد و هیچ کدام از آن‌ها در وظایف و صلاحیت دیگری مداخله نمی‌کند، بدین ترتیب که قوه‌ی مقننه قانون را وضع می‌کند و قوه‌ی مجریه نیز در صدد اجرای آن برمی‌آید و قوه‌ی قضاییه هم به دعوی و منازعات ناشی از اجرای قوانین می‌پردازد. از اینرو، وقتی که از قوه‌ی مجریه دعوت می‌شود که به وضع مقررات و قواعد کلی از قبیل آیین‌نامه و غیره اقدام کند، گفته می‌شود تفکیک قوا رعایت نشده است یا وقتی قوه‌ی مجریه به دعوی و منازعات ناشی از جریان امور اجرایی و اداری بپردازد، ایراد گرفته می‌شود که تعادل قوا به نفع قوه‌ی مجریه و به ضرر قوه‌ی قضاییه به هم خورده است. بنا بر آن چه گفته شد، نخستین شرط تفکیک مطلق قوا این است که هر یک از سه قوه به وظیفه‌ی تخصصی خود بپردازد و شرط دیگر آن است که هر قوه در برابر قوای دیگر مستقل بوده و هیچ وسیله‌ای برای اعمال نفوذ در آن‌ها نداشته باشد و نتواند آن‌ها را برای انجام یا خودداری از انجام امری تحت فشار قرار دهد. در تفکیک مطلق، قوه‌ی مقننه هیچ امتیازی در برابر قوه‌ی مجریه ندارد و نمی‌تواند در تعیین کارگزاران قوه‌ی مجریه مثلاً وزیران دخالتی بکند یا آن‌ها را با سؤال و استیضاح از کار عزل و برکنار نماید. در مقابل، قوه‌ی مجریه نیز حق دخالت در امور قوه‌ی مقننه را ندارد و نمی‌تواند در تشکیل جلسات مجلس مقنن و قفقه‌ای ایجاد کند یا اصلاً آن را منحل سازد و هم چنین قوه‌ی مجریه هیچ گونه وسیله‌ای در اختیار ندارد که بتواند قضات دادگستری را تحت نفوذ و فشار قرار دهد و قوه‌ی قضاییه نیز حق اعمال نفوذ در قوه‌ی مجریه را ندارد.^۹

به نظر مورس دو ورژ، شرایط تفکیک قوای مطلق چنین است:

«الف) وظایف هر کدام از دستگاه‌ها تخصصی است و هر دستگاه یارای دخالت در کار دیگری را ندارد.

ب) هر کدام از دستگاه‌ها، نوعاً کلیه

باید مواظب بود که این روش مورد سوءاستفاده قرار نگیرد، زیرا تصمیم‌گیری براساس نتایج بدست آمده، حجت آور است و همین حجیت است که باعث نگرانی می‌شود.

هر نهاد به نوعی عمل می‌کند که اهداف تفکیک قوا حاصل شود و حتی کمترین اصطکاک ممکن میان قوا ایجاد نشود.^۷ ثانیاً، هر قوه در چارچوب وظایف و اختیاراتی که به آن محول شده، در برابر قوای دیگر استقلال کافی دارد و دو قوه‌ی دیگر حق دخالت در کار او را ندارند؛ این مؤلفه‌ی اساسی که اصطلاحاً بدان «استقلال قوا» اطلاق می‌شود به منظور توزیع قدرت در سطوح مختلف و عدم تمرکز آن در دست یک شخص یا یک گروه اقلیت است و در حقیقت در راستای جلوگیری از دیکتاتوری و استبداد در مفهوم تفکیک قوا تعبیه شده است و بر این اساس است که یکی از مشخصات اصلی نظام دموکراتیک را اصل تفکیک قوا دانسته‌اند و حتی پاره‌ای تا بدان جا پیش رفتند که در اعلامیه‌ی حقوق بشر ۲۶ اوت ۱۷۸۹ که در فرانسه منتشر شد آوردند: «هر جامعه‌ای که حقوق افراد در آن تأمین نگردیده و تفکیک قوا مشخص نشده است هرگز قانونی اساسی ندارد.»^۸ نکته‌ی دیگری که در تنفیح مفهوم تفکیک قوا نباید مغفول بماند آن است که به رغم تخصیص وظایف و اختیارات هر یک از قوا و انفضال و تجزیه‌ی آن‌ها از یکدیگر و با وجود استقلال و خودمختاری قوای سه گانه در انجام وظایفشان، به حسب ضرورت روابطی بین آنها حاکم است که ابزار دخالت و کنترل هر یک را به دیگری می‌بخشد و همین امر باعث می‌شود که به طور طبیعی هر یک قدرت دیگری را کنترل کند و از انباشت قدرت و احیاناً استبداد رأی ممانعت گردد و از سوی دیگر تعامل و همکاری قوا در پاره‌ای موارد موجب تسهیل امور حکومت می‌گردد که به حسب ضرورت و برابر قانون اساسی در ضمن تفکیک قوا پذیرفته شده است.

شیوه‌های اجرای اصل تفکیک قوا

بعد از متسکیو دو برخورد متفاوت با نظریات او انجام شد که هر کدام از آن‌ها موجب رژیم خاصی گردید. عده‌ای از محققین از جمله نویسندگان قانون اساسی ۱۷۸۷ آمریکا و واضعان قانون اساسی ۱۷۹۱ فرانسه، در تقسیم متساوی حاکمیت در قوای

را مقامی فراتر از سه قوه‌ای که نام می‌برد، می‌داند و ثانیاً کار ویژه و وظایفی که برای هر یک از قوای سه گانه برمی‌شمارد با آن چه امروز مطرح است تفاوتی فاحش دارد؛ قوه‌ی مشورتی یا مقننه‌ی ارسطویی علاوه بر وظایف قانون‌گذاری، وظایف مربوط به اجرای قوانین و حتی پاره‌ای از وظایف دادرسی را نیز بر عهده دارد. مثلاً ارسطو صدور حکم اعدام و تبعید گناهکاران را از وظایف قوه‌ی مقننه می‌داند. هم چنین قوه‌ی مجریه‌ای که ارسطو در نظر دارد می‌تواند در پاره‌ی برخی از امور قانون وضع کند یا جلوی نابکاری را بگیرد؛ حال آن که امروزه این وظایف در صلاحیت قوه‌ی قضاییه به شمار می‌آید و سرانجام قوه‌ی قضاییه او نه فقط از دادرسان و حقوقدانان بلکه از مردم عادی نیز تشکیل می‌شود.

بخش اول: مفهوم تفکیک قوا

مفهوم تفکیک قوا چون بسیاری از مفاهیم حقوق اساسی به مرور زمان از تغییر و تحول زیادی برخوردار شده است، شاید واضعین نخستین این اصطلاح، منظوری جز توزیع وظایف و تقسیم اعمال متعدد حکومتی نداشته‌اند و بر این اعتقاد بودند که گستردگی و اهمیت اعمال حکومت اعم از قانون‌گذاری، اجرا و داوری به حدی است که از عهده‌ی یک فرد یا گروه خاصی بر نمی‌آید و با انفضال این وظایف می‌توان بر کیفیت و سهولت انجام آن‌ها افزود، بنابراین بر این اساس اگر تفکیکی هم صورت می‌گرفت لزوماً سه طرفه نبوده و احیاناً کمتر یا بیشتر از سه قوه پیش‌بینی می‌شد.

امروزه مفهوم تفکیک قوا از مؤلفه‌های دیگری برخوردار شده است که با آن مفهوم نخستین کمتر قابل مقایسه است اولاً، در یک طبقه‌بندی و تقسیم وظایف حکومتی، ما با سه قسم از وظایف روبرو هستیم که بر اساس تفاوت‌های ماهوی از هم منقسم شده‌اند؛ یعنی قانون‌گذاری با قضاوت و این دو با اجرای قانون، در عین ارتباطی که با هم دارند، سه امر متمایز و متفاوتند که هر یک در جامعه جریان خاص خود را دارد و ابعاد گوناگونی از جامعه را در برمی‌گیرد و آن چنان فراگیر هستند که هیچ یک از ابعاد و رفتارها و روابط اجتماعی از مجموعه‌ی این سه رکن بیرون نمی‌ماند.^{۱۰}

البته در نظام‌هایی همچون کامن لای انگلیس این تفکیک ماهوی و نه شکلی است به عبارتی تداخل قوا (fusion of power)^{۱۱} در نظام سیاسی بطور کامل جاری است ولی

وظایف تخصصی خود را انجام می‌دهد. مثلاً وضع قواعد عام و غیرشخصی که همان تعریف قانون باشد، فقط به وسیله پارلمان صورت می‌گیرد و قوهی مجریه یا اجرا می‌کند و یا این که برای فراهم آوردن زمینه‌های اجرایی دست به وضع مقرراتی دارای محتوای خصوصی، می‌زند یا اعمال فردی و مادی را در چهار دیوار تخصص خود به منصفی بروز می‌رساند.

ج) اندام‌ها و دستگاه‌های دولت باید از یکدیگر کاملاً مستقل باشند؛ یعنی همان‌گونه که در بالا گفتیم یکی از قوا منبعث از قوهی دیگری نباشد. قوا در کار هم دخالت نکنند. هیچ کدام بر دیگری برتری نداشته باشد. نه مجریه بتواند مقننه را منحل کند و نه مجلس بتواند حق سؤال و تذکر و استیضاح داشته باشد و ملاً دولت را واژگون کند.^{۱۱}

با این وجود باید دانست که تفکیک قوا به صورت مطلق در هیچ کجای دنیا وجود ندارد. در کشورهایی هم که تفکیک کامل قوا را پذیرفته‌اند در عمل استثنائاتی بر آن وارد ساخته‌اند که در نتیجه از شدت قواعدی که در بالا شرح داده شد، می‌کاهد. مثلاً در رژیم آمریکا که بر پایه‌ی تفکیک کامل قوا قرار گرفته، همان‌طور که در فصول آتی خواهیم دید، هیچ کدام از قوا تنها به صلاحیت و وظایف اختصاصی خودشان اکتفا نمی‌کنند و هریک به نوعی در قوای دیگر دخالتی ولو اندک دارند.

مبحث دوم: تفکیک نسبی قوا

همان‌طور که قبلاً نیز اشاره داشتیم، بر اساس یک تفسیر انعطاف‌پذیر از مفهوم تفکیک قوا می‌توان برای هر کدام از قوای سه‌گانه دو نوع وظیفه برشمرد:

۱. وظایف هسته‌ای
۲. وظایف جنبی

وظایف هسته‌ای علت وجودی و وظیفه‌ی اصلی هر یک از قوا است و وظایف جنبی آن دسته از تکالیف و اختیاراتی است که بر حسب الزامات مختلف گرچه در حیطه‌ی تعریف شده‌ی یک قوه قرار نمی‌گیرد؛ ولی اجزای انجام آن به قوه‌ی مزبور داده شده است. هم چنین در این شیوه از تفکیک قوا با توجه به این که عموماً حاکمیت ملی از سوی مردم و از رهگذر انتخابات بر نمایندگان پارلمان سپرده می‌شود و از طریق پارلمان و دستگاه‌ها و اشخاص و سایر قوا منتقل می‌شود، دستگاه‌های قوا به یکدیگر وابسته‌اند. یعنی در عین تمایز و تفکیک، باید پاسخگو و مسئول در برابر دستگاهی باشند که از آن

ناشی شده‌اند. در این گونه رژیم‌ها، نوعی وابستگی ارگانیک به چشم می‌خورد و سخن از استقلال و انفصال مطلق در میان نیست. برخی از حقوقدانان با برشمردن شرایط زیر جهت تفکیک نسبی آن را به طور خلاصه تمایز قوا، همکاری در وظایف و وابستگی اندامی تعریف کرده‌اند. یعنی:

الف) برقراری تمایز میان وظایف دولت و واگذاری هر دسته از این وظایف که دارای طبیعتی همگون با دستگاهی متمایز هستند.

ب) دستگاه‌های متمایز برخلاف آن چه در مورد تفکیک مطلق گفته شد، تخصصی نیستند. یعنی دوایر عملکرد آنان در محل‌هایی یک دیگر را قطع می‌کنند و قلمروهای مشترکی برای قوا به وجود می‌آورند.

ج) اندام‌های مربوطه به وظایف دارای وسایل و ابزارهای تأثیر بر یکدیگر می‌باشند.

مبحث سوم: انواع نظام‌های سیاسی بر اساس تفکیک مطلق و نسبی قوا گفتار اول: نظام ریاستی

در این نظام که نتیجه‌ی تفکیک کامل قواست رییس جمهوری که کارگزار قوهی مجریه در سطح عالی آن است، برای مدت محدودی با رأی همگانی یا به طور مستقیم یا به گونه‌ای غیرمستقیم برگزیده می‌شود. نمایندگان قوهی مقننه نیز در انتخاباتی جداگانه به وسیله‌ی مردم برای مدت مشخصی انتخاب می‌شوند. بنابراین حاکمیت ملی در دو نوبت تجلی می‌کند و کارگزاران دو قوه، از جهت نظری در یک سطح از اعتبار و پشتوانه‌ی سیاسی و آرای عمومی قرار می‌گیرند.^{۱۱}

نظام ریاستی دارای دو ویژگی مهم است: این که در این رژیم، رییس جمهور مانند نمایندگان قوهی مقننه مستقیماً به وسیله‌ی مردم انتخاب می‌شود و انتخاب وی از طرف ملت اعتبار و حیثیت فوق‌العاده زیادی در برابر پارلمان به او می‌دهد. منتها این ویژگی به تنهایی ممیز رژیم نیست؛ زیرا در بعضی رژیم‌های پارلمانی نیز ممکن است رییس جمهور مستقیماً از طرف ملت انتخاب شود بنابراین ویژگی دوم حتماً باید وجود داشته باشد و آن این که در نظام ریاستی به حکم انفصال قوا و عدم همکاری آنان با یک دیگر، تعیین وزیران به عهده‌ی رییس کشور رییس جمهور یا پادشاه است که آزادانه آن‌ها را انتخاب می‌کند و پارلمان در این امر دخالتی ندارد. به همین دلیل وزیران در برابر پارلمان مسئولیت سیاسی ندارند و پارلمان نمی‌تواند آن‌ها را استیضاح یا با دادن رأی عدم اعتماداز کار برکنار سازد. فقدان

مسئولیت سیاسی وزیران در برابر پارلمان، مهم‌ترین شاخص رژیم ریاستی است که آن را از رژیم پارلمانی متفاوت می‌سازد.

در هر حال این ویژگی‌ها، به قوهی مجریه در برابر پارلمان، اعتبار و قدرت قابل توجهی می‌بخشد، در این رژیم، رییس کشور نقش مهمی در دستگاه مجریه برعهده دارد و اوست که در واقع حکومت می‌کند. انتخاب مستقیم رییس جمهور به وسیله‌ی ملت در رژیم ریاستی، آزادی عمل رییس کشور در انتخاب وزیران و همکاران خود و بلاخره اختیار او در اتخاذ و رهبری سیاست دولت سبب می‌شود که وی نه به عنوان رییس افتخاری، بلکه به عنوان رییس حقیقی کشور در عرصه‌ی سیاست ظاهر شود و همین امر که خود یک تفاوت فاحش رژیم ریاستی با رژیم پارلمانی را آشکار می‌سازد می‌تواند دلیل اطلاع عنوان «ریاستی» به این گونه نظام‌ها نیز باشد؛ چون در نظام‌های پارلمانی، رییس کشور نقش برجسته‌ای بر عهده ندارد و قدرت واقعی در دست نخست‌وزیر و هیئت دولت است. علاوه بر آن چه گفته شد در رژیم ریاستی، مجالس مقننه و قوهی مجریه در برابر یکدیگر از استقلال کاملی برخوردارند؛ زیرا نه قوهی مقننه می‌تواند اسباب استعفا و برکناری وزیران را فراهم کند و نه قوهی مجریه می‌تواند پارلمان را منحل کند. با تمام این احوال نباید فراموش کرد که رژیم ریاستی تفکیک مطلق قوا نیست؛ زیرا همان‌طور که پیش‌تر گفته شد بر اصل تفکیک قوا، استثنائاتی وارد شده است تا رژیم به بن بست و مانعی برخورد نکند و به همین دلیل بین مجالس قانون‌گذاری و قوهی مجریه کم و بیش روابطی وجود دارد. اگرچه روابط مزبور به میزان روابط قوا در رژیم پارلمانی نیست معذک همین مقدار هم خود سبب می‌شود که دو قوه یکدیگر را متعادل سازند و حکومت به طور عادی و بدون برخورد به مانعی به کار خود ادامه دهد. به طور مثال در ایالات متحده آمریکا^{۱۲} که از سال ۱۷۸۷ تاکنون تحت رژیم ریاستی اداره می‌شود رییس جمهور در برابر کنگره، دارای حق وتو است، یعنی می‌تواند در مواقعی از حق مزبور استفاده کرده، قوانین مصوب کنگره را لغو و باطل کند. در مقابل، مجلس سنا نیز در پاره‌ای از امور سیاسی با رییس جمهور همکاری و تشریک مساعی دارد و این دو استثنا و چند استثنای دیگر که شرح کامل آن در مباحث آتی می‌آید موجب می‌شود تا تفکیک کامل قوا در این کشور تعدیل شود.^{۱۳} این تعادل را پاره‌ای از حقوقدانان به ماهیت نظام فدرالی

بدان وسیله پارلمان می‌تواند بر اعمال قوه‌ی مجریه نظارت کند.

در مقابل، قوه‌ی مجریه نیز وسایلی دارد که توسط آن در پارلمان اعمال نفوذ می‌نماید، چنان که مثلاً وزیران حق دارند در جلسات پارلمان حاضر شده، صحبت کنند. به علاوه دولت حق دارد اجلاس پارلمان را به تعویق اندازد یا آن را برای مدتی تعطیل کند یا در صورت لزوم، خود پارلمان را منحل سازد.

حق انحلال پارلمان که به قوه‌ی مجریه داده شده است معادل حق بازخواست و ساقط کردن قوه‌ی مجریه به وسیله‌ی پارلمان است. فقدان حق انحلال مجلس موجب می‌شود که قوه‌ی مجریه در برابر مجالس مقننه، خلع سلاح و تعادل لازم بین دو قوه برقرار نشود^{۱۵} و البته اعتماد به وزیران تنها از رهگذر ابراز رأی از ناحیه‌ی نمایندگان نیست، بلکه از طریق مراجعه به آرای عمومی هم ممکن است. مثلاً وقتی موضوع بسیار مهمی افکار عمومی را به خود جلب می‌کند و کابینه و مخالفین آن را در دو جبهه‌ی مقابل هم قرار می‌دهد به قسمی که مخالفت آنان بر سر آن موضوع به نهایت شدت می‌رسد، در این حال انحلال پارلمان اجازه می‌دهد که مسئله به ملت عرضه شود.^{۱۶}

البته این در صورتی است که دولت احساس کند که افکار عمومی جانبدار نظر اوست و پارلمان از پشتیبانی کمتری برخوردار است. در این حالت قوه‌ی مجریه طرح انحلال پارلمان را مطرح می‌کند تا طی برگزاری انتخابات از رأی و نظر مردم مطلع شود. بدیهی است که نتیجه‌ی انتخابات و داوری مردم، تکلیف مسایل مورد اختلاف را روشن می‌کند.

بند اول: انواع نظام پارلمانی

از آن جا که نظام پارلمانی به گونه‌ای که شرح آن گذشت بیشتر جنبه‌ی نظری دارد تا عملی و چون در هیچ نظام پارلمانی، تعادل قوا به معنی واقعی بین قوه‌ی مقننه و مجریه نیست و به حسب نوع و تعداد احزاب آن کشور گاهی ممکن است قوه‌ی مجریه بر پارلمان فائق و مسلط باشد و گاهی نیز پارلمان بر قوه‌ی مجریه برتری یابد؛ لذا با توجه به این واقعیات به دو نظام پارلمانی در کشورهای دوحزبی و چندحزبی می‌پردازیم تا بلکه بتوان از پاره‌ای واقعیات نظام پارلمانی پرده برداشت:

الف) نظام پارلمانی در کشورهای دوحزبی (رژیم پارلمانی با برتری قوه‌ی مجریه)

امروزه در انگلستان قدرت واقعی در دست کابینه‌ی این کشور است. علت اصلی

است لذا کلیه‌ی احکام و فرامین او در امور مملکتی وقتی اجرا می‌شود که به امضای یکی از وزیران مسئول رسیده باشد و مسئول صحت مدلول آن حکم و فرمان، همان وزیر محسوب می‌شود. بر خلاف رییس کشور، وزیران در مقابل پارلمان مسئولیت دارند و در هر مورد که از طرف نمایندگان احضار شوند باید برای توضیح مراجعه کنند.^{۱۴}

۲. همکاری بین قوای سه گانه بویژه بین مقننه و مجریه: به طوری که قبلاً گفته شد تفکیک مطلق قوا ایجاب می‌کند که اولاً هر یک از قوای حکومتی فقط وظایف و اعمالی را که در تخصص و صلاحیت آن‌هاست انجام دهند، ثانیاً هیچ‌یک از قوا حق اعمال نفوذ و قدرت نسبت به قوه‌ی دیگر نداشته باشد.

در رژیم پارلمانی این دو مفهوم جای خود را به همکاری و تعادل قوا داده است:

الف) همکاری قوا: رژیم پارلمانی، رژیم همکاری قوا است، بدین ترتیب که قوه‌ی مجریه با حق ابتکار یعنی پیشنهاد قانون به پارلمان، شرکت در مذاکرات و مباحثات پارلمان، توشیح قانون و بالاخره وضع مقررات اجرایی در امور قانون‌گذاری با پارلمان همکاری می‌کند و در مقابل پارلمان نیز با مداخله و نظارت در امور اجرایی و اداری و رهبری سیاست دولت، همکاری خود را نسبت به حکومت ابراز می‌دارد.

ب) تعادل قوا: رژیم پارلمانی، رژیم تعادل قواست بدین معنی که هر یک از قوا وسایلی در اختیار دارند که به وسیله‌ی آن می‌توانند نسبت به قوه‌ی دیگر اعمال نفوذ کنند و این ابزار و وسایل اعمال نفوذ با یکدیگر برابرند و همین امر سبب می‌شود که دو قوه با یکدیگر متعادل شوند و تعادل هر قوه در برابر دیگری حفظ گردد.

رژیم پارلمانی متعادل را پارلمانتاریسم «منطقی شده» (Parlementarisme) (rationalisme) نیز می‌نامند و آن عبارت است از این که هر امتیازی به قوه‌ی مقننه داده می‌شود امتیازی معادل آن به قوه‌ی مجریه داده شود به گونه‌ای که هر دو قوه از امتیازات برابر، منطقی و حساب شده در مقابل یک دیگر برخوردار شوند نه بیش و نه کم تا بتوانند به صورت دو نیروی هم سنگ در برابر یکدیگر عمل کنند. وسایل اعمال نفوذ پارلمان در قوه‌ی مجریه مختلف است چنان که مثلاً نمایندگان پارلمان حق دارند از وزیران سؤال یا استیضاح کنند یا با دادن رأی عدم اعتماد آن‌ها را از مقام خود عزل و برکنار سازند. مطرح کردن مسئولیت سیاسی وزیران، مهم‌ترین حربه‌ای است که

آمریکا و ساز و کارها و اختیارات سیاسی ایالات استناد می‌دهند و توفیق نسبی آن را در عمل با وجود این دلایل حقوقی به سبب سازگاری این رژیم با خلیقات مردم آمریکا می‌دانند و این در حالی است که اگر موضع اجتماعی رییس جمهور را در این مملکت در نظر بگیریم و اختیارات وی را با اختیارات کنگره با دقت بسنجیم در همان وهله، به برتری رییس جمهور نسبت به سایر قوا پی خواهیم برد.

گفتار دوم: نظام پارلمانی

رژیم پارلمانی از تفکیک نسبی قوا به وجود می‌آید. در این رژیم‌ها وظایف نهادهای حکومتی از هم متمایزند و هر کدام از این وظایف به ارگان‌های خاصی سپرده شده‌اند. لکن این ارگان‌ها در انجام امور مربوطه به خود کاملاً تخصصی نیستند بلکه دوائر عملکرد آن‌ها در مواردی یکدیگر را قطع می‌کنند. افزون بر آن، هر کدام از قوا، وسایل متقابل تأثیر بر دیگری را دارند. رژیم پارلمانی را نباید با رژیمی که در آن پارلمان وجود دارد اشتباه کرد، زیرا هر رژیمی که دارای پارلمان است لزوماً یک رژیم پارلمانی به معنی اصطلاحی کلمه نیست؛ بلکه نظامی است که بر اساس تفکیک خفیف و نسبی قوا و به عبارتی بر پایه‌ی همکاری قوا قرار دارد و در این رژیم، قوه‌ی مجریه شامل یک رییس کشور (رییس جمهور یا پادشاه) و یک هیئت وزیران است و این هیئت در برابر پارلمان مسئولیت دارد.

رژیم‌های کلاسیک پارلمانی دارای دو خصیصه‌ی اساسی است که آن را از نظام‌های ریاستی متمایز می‌کند:

۱. دو رکنی بودن قوه‌ی مجریه: در رژیم پارلمانی قوه‌ی مجریه‌ی دو رکنی، مرکب از یک رییس کشور غیرمسئول و یک هیئت وزیران مسئول است. رییس کشور که ممکن است رییس جمهور یا پادشاه باشد در این رژیم نقش اساسی ندارد جز این که نخست وزیر را با موافقت پارلمان انتخاب می‌کند. بدیهی است چنان چه رییس کشور مجبور باشد نخست وزیر را از بین حزب اکثریت یا فقط از بین اکثریت پارلمان انتخاب کند در این صورت آزادی عمل او محدود خواهد بود. در این رژیم ممکن است رییس کشور از نظر قانون اساسی اختیارات زیادی داشته باشد، ولی اختیارات و وظایف مزبور عملاً توسط وزیران یا هیئت دولت به نام رییس کشور اجرا می‌شود. توضیح آن که در رژیم پارلمانی چون رییس کشور، از مسئولیت میرا

آن هم به وضع سیاسی احزاب دوگانه کارگر و محافظه کار در این کشور باز می‌گردد.^{۱۷} وجود سیستم دوحزبی از یک سو و انضباط شدیدی که در احزاب حکومت می‌کند از سوی دیگر، سبب شده است که تمام قدرت سیاسی در دست نخست وزیر یعنی رهبر حزب اکثریت متمرکز شود و انضباط حزبی^{۱۸} در داخل احزاب و پشتیبانی حزب اکثریت از نخست وزیر و کابینه‌ی او عملاً مانع از آن است که نمایندگان پارلمان بتوانند نخست وزیر و وزیران را مورد بازخواست و استیضاح قرار دهند و آن‌ها را از مقام خود برکنار سازند و از اینرو می‌توان گفت در انگلستان مسئولیت سیاسی وزیران عملاً مانند اختیارات پادشاه در حاشیه قرار دارد. هم چنین حق انحلال پارلمان از طرف دولت در این کشور، کمتر به عنوان وسیله‌ی اعمال نفوذ و فشار علیه پارلمان به کار می‌رود، زیرا انضباط حزبی خود بهترین وسیله برای جلب اطاعت نمایندگان پارلمان است. با وجود انضباط حزبی، دیگر نیازی به انحلال مجلس پیدا نمی‌شود. از اینرو، دولت از حق انحلال، بیشتر برای تحکیم موقعیت خود استفاده می‌کند تا در هم شکستن مقاومت پارلمان؛ البته این در صورتی محقق می‌شود که دولت به این نتیجه برسد که می‌تواند با دست زدن به انحلال پارلمان و انجام انتخابات پیش از موعد، کرسی‌های بیشتری در پارلمان نصیب طرفداران خود سازد.^{۱۹}

بنا بر آن چه گفته شد پارلمان انگلستان عملاً در برابر دولت، قدرت مخالفت خود را از دست داده است. وظایف پارلمان در حقیقت منحصر به بحث درباره‌ی لوایح دولت می‌باشد و اگر دولت بخواهد در اینباره واقعاً از انضباط حزبی استفاده کند، پارلمان در برابر او، یاری مخالفت نخواهد داشت و تنها نقطه‌ی مقاومت پارلمان، فراکسیون اقلیت است که سنن و آداب و رسوم اجتماعی انگلستان به او اجازه می‌دهد آزادانه درباره‌ی مسایل حکومتی اظهار نظر کند و در صورت لزوم در برابر دولت ایستادگی نماید.

ب) نظام پارلمانی در کشورهای چندحزبی (نظام پارلمانی با برتری قوه‌ی مقننه)

جمهوری سوم و چهارم فرانسه بهترین نمونه‌ی بارز این رژیم است و همین طور کشورهای اروپایی غربی به استثنای آلمان فدرال که در آن‌ها نظام چند حزبی وجود دارد با درجات مختلف از این رژیم تبعیت می‌کند، در این کشورها سیستم تعدد احزاب، مانع از آن است که یک اکثریت پارلمانی بتواند زمام امور را در دست بگیرد و چون دولت‌ها بر

ائتلاف موقت و ناپایدار احزاب متکی هستند از این رو برای حفظ قدرت، با مشکلات زیادی مواجه بوده، اغلب مجبورند برای حفظ موقعیت خود تابع نظر نمایندگان پارلمان باشند و همین وضع موجب می‌شود که همواره دولت، ناتوان و پارلمان بر آن مسلط گردد. هر چند در این رژیم، دولت قانوناً حق دارد پارلمان را منحل کند، ولی او کمتر از این حق استفاده می‌نماید، زیرا دولت همواره از بیم آن که مبادا نمایندگان پارلمان کینه بر دل بگیرند و او را دوباره انتخاب نکنند از دست زدن به انحلال پارلمان اجتناب می‌کند.

به هر حال، روی هم رفته در رژیم‌های چندحزبی ثبات و تداوم به درجه‌ی استحکام و تداوم رژیم‌های دوحزبی نیست و بحران‌های کابینه را با رواج بیشتری در آن می‌توان مشاهده کرد.^{۲۰}

بند دوم: تفاوت نظام پارلمانی با نظام مجلسی

در حالی که اختلافی اساسی بین نظام پارلمانی با نظام مجلسی وجود دارد، ولی کم نیستند کسانی که به جهت پاره‌ای شباهت‌ها این دو نظام را یکسان می‌دانند. این تفاوت که به ساختار یک بعدی نظام مجلسی باز می‌گردد ناشی از عدم رعایت اصل تفکیک قوا در این دسته از نظام‌هاست؛ چون وقتی بر اساس چارچوب حقوقی یک رژیم مجلسی، به قوه‌ی مجریه‌ای برمی‌خوریم که به طور کلی از قوه‌ی مقننه منشعب شده باشد و از ذره‌ای استقلال اجرایی برخوردار نباشد به طوری که اعضای پارلمان بتوانند به سهولت اسباب فروپاشی و برکناری آن را فراهم کند بی آن که دولت از کمترین اسباب دخالت متقابل در قوه‌ی مقننه برخوردار باشد، بدیهی است که این نوع رژیم سیاسی نمی‌تواند شباهت چندانی با رژیم‌های پارلمانی داشته باشد که در آن تفکیک قوای نسبی برقرار است. اگر قوه‌ی مقننه می‌تواند در عزل و نصب وزرا دخالت کند، متقابلاً دولت هم حق انحلال مجلس را دارد و همین اعمال متقابل موجب موازنه‌ی قوا می‌گردد که در نظام مجلسی این توازن کاملاً به هم می‌خورد و قوه‌ی مقننه از اقتدار و اختیار بیشتری برخوردار می‌گردد و اکثراً به نوعی استبداد مجلسی می‌انجامد.^{۲۱}

نخستین نمونه‌ی رژیم مجلسی در تاریخ حقوق اساسی، کنوانسیون فرانسه در زمان انقلاب کبیر این کشور یعنی در سال‌های ۱۷۹۳ تا ۱۷۹۴م. می‌باشد. در آن زمان وظایف و اختیارات تقنینی، قضایی و اجرایی در تنها مجلس انقلابی کشور متمرکز گردیده، از این راه برتری و سلطه‌ی مطلق مجلس بر

کل کشور حاکم شده بود. گرچه مجلس هم با تفویض اختیاراتش به یک شورای اجرایی که بعداً بر خود مجلس (کنوانسیون) چیره شد عملاً از صحنه خارج شد و زمینه‌ی دیکتاتوری را آماده کرد تا با استبداد خشن و کم مانند دورانی از وحشت و اعدام را در تاریخ انقلاب فرانسه رقم بزند.

امروزه نیز برخی، رژیم سیاسی سوییس را نمونه‌ی دیگری از نظام مجلسی می‌دانند، زیرا شورای فدرال (قوه‌ی مجریه) در برابر مجلس فدرال (قوه‌ی مقننه) قدرت چندانی نداشته، عملاً تحت نفوذ آن قرار دارد؛ زیرا تصمیمات شورا در هر زمان، ممکن است از طرف مجلس فدرال لغو و باطل گردد. شورای فدرال مرکب از چند مدیر بسیار ناتوان است که برای مدت سه سال از طرف مجلس نصب می‌شوند.

گفتار سوم: نظام‌های نیمه ریاستی و نیمه پارلمانی

این نوع نظام تلفیقی از ویژگی‌های دو نظام پارلمانی و ریاستی به شمار می‌آید و دارای وجوه تشابه و افتراق با مدل‌های پارلمانی و ریاستی می‌باشد. وجه تشابه آن با نظام‌های پارلمانی آن است که اولاً، قوه‌ی مجریه دو رکنی است و شامل رئیس قوه‌ی مجریه از یک طرف و نخست وزیر و هیئت وزیران از طرف دیگر می‌باشد و هیئت دولت رسمیت خود را در آغاز کار با رأی اعتماد نمایندگان ملت از قوه‌ی مقننه می‌گیرد و در جریان کار نیز دارای مسئولیت سیاسی در برابر این قوه می‌باشد؛ ولی بر خلاف رژیم‌های پارلمانی ریاست قوه‌ی مجریه رسمیت خویش را به طور مستقیم از آرای عمومی ملت کسب می‌کند و به همین جهت همچون نظام‌های ریاستی، رئیس قوه‌ی مجریه به نوبه‌ی خود مظهر حاکمیت ملی به شمار می‌رود و از اختیارات فراوانی هم برخوردار است و در عین حال از مسئولیت سیاسی در برابر پارلمان مبرا می‌باشد.

مثال بارز این نوع نظام را می‌توان در فرانسه دید که بر اساس اصل ۶ قانون اساسی جمهوری پنجم، رئیس جمهور برای مدت پنج سال از طریق رأی مستقیم و همگانی انتخاب می‌گردد و طبق اصول دیگر از اختیارات فراوانی برخوردار است.^{۲۲} ریاست هیئت دولت، عزل و معرفی وزرا، حق وتوی تعلیقی مصوبات پارلمان و حتی انحلال پارلمان و مواردی دیگر از جمله‌ی این اختیارات می‌باشند. در واقع نظام سیاسی جمهوری‌های ما قبل

پی‌نوشت‌ها

- ۱ - نظام سیاسی ایالات متحده آمریکا جمهوری فدرال است و در این کشور سیستم تفکیک قوا به شکل کاملاً بارزی به مرحله اجرا در آمده است. بنیانگذاران و نویسندگان اعلامیه استقلال ایالات متحده آمریکا و قانون اساسی ایالات متحده آمریکا بدلیل نگرانی از ظهور نظام سلطنتی اروپایی که در آن پادشاه قدرت مطلق را در دست داشت، نظام سیاسی جدید خود را به گونه‌ای طراحی کردند که در آن فرد یا نهادی نتواند قدرت مطلق بدست آورد.
- ۲ - ارسطو، سیاست، ترجمه ی حمید عنایت، انتشارات نیل، ۱۳۳۷، ص ۱۲۶
- ۳ - همان، ص ۱۳۲
- ۴ - همان، ص ۱۳۳
- ۵ - محمد حسین اسکندری و اسماعیل دارابکلایی، درآمدی بر حقوق اساسی، دفتر همکاری حوزه و دانشگاه و انتشارات سمت، تهران ۱۳۷۷، چاپ اول، ص ۱۹۷
- ۶ - باید میان اختلاط قوا (Mixe of Powers) و تداخل قوا (Fusion of Powers) تفاوت گذاشت زیرا اختلاط قوا مربوط به نظام‌های غیر مردم سالار است در حالی که تداخل قوا یک سیستم اداره حکومت‌های دموکرات می‌باشد. همچنین باید توجه داشت نظام تداخل قوا تنها در سیستم‌های پارلمانی (و نه ریاستی) می‌تواند ایجاد شود. (Alec Stone Sweet, Governing With Judges: Constitutional Politics in Europe, 2000 Oxford University Press (ISBN 0198297300)
- ۷ - بر خلاف آنچه که بعضی از حقوقدانان کلاسیک فرانسه و یا حتی بعضی از اساتید تحت تأثیر نظام فرانسوی تصور می‌کنند که تفکیک شکلی تضمین‌کننده آزادی‌های عمومی و حقوق شهروندی است. نظام کامان لای انگلیس با وجود تداخل قوا در عمل نشان داده است که در واقع این ماهیت نهادها است که باید فسادناپذیر و تحت کنترل عمومی باشند و گر نه امروزه نظام‌های بسیاری در شکل دموکرات و دارای تفکیک قوا هستند ولی در عمل هیچ یک ارزش‌ها و آرای مردمی را رعایت نمی‌کنند. البته در اینجا قصد دفاع از نظام تداخل قوا را نداریم ولی نگارنده به روشنی دریافته است که عقیده متعصبانه به تفکیک قوا شکلی نه منطقی است و نه حقوقی.
- ۸ - ماده ۱۶ اعلامیه حقوق حقوق بشر، ۱۹۴۸، ص ۱۷۸۹
- ۹ - منوچهر طباطبایی موتنی، حقوق اساسی، نشر میزان، چاپ اول، تهران ۱۳۸۰، ص ۱۲۸
- ۱۰ - قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهاد‌های سیاسی، انتشارات دانشگاه چاپ چهارم، تهران ۱۳۷۲، ص ۲۰۲
- ۱۱ - قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهاد‌های سیاسی، انتشارات دانشگاه چاپ چهارم، تهران ۱۳۷۲، ص ۱۹۱
- ۱۲ - بدنه اصلی قانون اساسی آمریکا دارای هفت

است بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.»

در نتیجه نظام تفکیک قوا در ایران نه ریاستی است و نه پارلمانی؛ بلکه مدلی شبیه به نیمه‌ریاستی است با این تفاوت که فرض آن هم مشروعیت الهی جریان یافته از ولایت مطلقه^{۲۷} فقیه به سیستم اداری - مدیریتی کشور می‌باشد در نتیجه علت تفکیک قوا، تقسیم کار و جریان سرعت است و بحث فساد قدرت در کلیت نظام سیاسی به میان نمی‌آید زیرا از نظر تئوریک مشروعیت موجبا و مستمرا وجود دارد و این مشروعیت نیز الهی است و از طرف دیگر با نظارتی که ولایت مطلقه فقیه و امامت بر قوا دارند مشکل تزاخم قوا بوجود نمی‌آید.

به علاوه آنکه انتخاب واژه استقلال قوا به جای تفکیک قوا از فراست‌های مجلس خبرگان قانون اساسی است زیرا تفکیک قوا مربوط به مدل ریاستی است در حالی که مشروعیت اصل حاکمیت در جمهوری اسلامی واحد است و از طریق نظام ولایت مطلقه فقیه به سه قوه سرایت می‌کند. اگر چه مسامحتاً در یک عنوان کلی از تفکیک قوا اسم برده می‌شود.

نتیجه:

بسیاری از اساتید حقوق به علت آشنایی صرف با نظام حقوقی فرانسه و دید پوزیتیویستی به علم حقوق، نوعی تعصب غیرمنطقی به نظام تفکیک قوا شکلی دارند و در تعلیل و توجیه این نظام به بحث امنیت کنترل قدرت در این نظام اشاره می‌کنند در حالی که به مبانی و فلسفه آن بومی، اجتماعی و لاییک این نظام توجهی ندارند. از طرف دیگر نظام‌ها و شیوه‌های دیگر تفکیک قوا موفق‌تر هم وجود داشته که به آنها هیچ توجهی نشده است و تقریباً در کتب کمتر استاد حقوق عمومی به آن اشاره شده است و حتی در مواردی به علت عدم آگاهی کامل به نظام‌هایی همچون تداخل قوا، آن را با اختلاط قوا و عدم تفکیک قوا اشتباه گرفته‌اند و به همین دلیل ناچار به یک قضات غیرعلمی شده‌اند. از طرف دیگر آشنایی با حقوق اسلامی مخصوصاً ولایت مطلقه فقیه، در فهم نظام تفکیک قوا جمهوری اسلامی راهگشا خواهد بود و بدون تردید هر نظامی را باید بر اساس مبانی خودش تحلیل کرد و غیرعلمی است که مبانی تفکر یک گروه مبنای تحلیل و بررسی علمی و حقوقی صاحب‌نظران و پژوهشگران باشد. با این رویکرد تفکیک قوا شیوه‌های متعددی دارد که هر یک هدف و خواسته‌ای معین را

پنجم فرانسه پارلمانی بودند و به همین دلیل قوه مجریه جمهوری‌های قبلی به سرعت دچار ضعف می‌شد و چون تا حدودی تفکیک قوای شکلی با برتری پارلمان وجود داشت دولت‌ها به سرعت بوسیله مجلس‌ها سرنگون می‌شدند ژنرال دوگل در راستای حل این معضل، بر تقویت اختیارات رییس جمهور به ویژه انتخاب مستقیم وی توسط مردم تأکید داشت و نهایتاً هم توانست اصلاحات مورد نظرش را در قانون اساسی ۱۹۵۸ (جمهوری پنجم) با ایجاد تفکیک قوای کامل شکلی به منصفه ظهور برساند. وی در این باب در ۱۶ ژوئن ۱۹۵۴ ابراز می‌دارد:

«قوه مجریه نباید از پارلمانی سرچشمه بگیرد که از دو مجلس تشکیل می‌شود و قدرت تقنینی‌زا اعمال کند. اگر چنین باشد، خطری واقعی در باب آشفتنگی و سردرگمی هر دو قوه وجود دارد مضافاً اینکه دولت چیزی بیش از مجموعه نمایندگان (غیر پارلمانی) مردم نخواهد بود.»^{۲۳}

در مقابل، پارلمان نیز بر اساس اصول ۴۹ و ۵۰ با اندک اختلافی همچون رژیم‌های پارلمانی می‌تواند اسباب سرنگونی دولت را از طریق طرح استیضاح یا طرح رأی عدم اعتماد فراهم کند، چون هنگامی که مجلس ملی پیشنهاد استیضاح را تصویب یا برنامه‌ی دولت یا سیاست کلی آن را رد کند، نخست وزیر باید استعفای دولت را تقدیم رئیس جمهور نماید.^{۲۴}

در این رابطه به نظر می‌رسد رژیم سیاسی جمهوری اسلامی ایران نیز از حیث شکلی، الگویی خاص از نظام‌های نیمه‌ریاستی و نیمه‌پارلمانی است، با این اختلاف که در نظام سیاسی ایران بر خلاف این دسته از نظام‌ها اولاً، قوه‌ی مجریه یک رکنی است ثانیاً، رییس جمهور در برابر پارلمان دارای مسئولیت سیاسی است و همین دو تفاوت، نوع خاصی از نظام سیاسی را تداعی می‌کند. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قبل از بازنگری مطابق اصل پنجاه و هفتم سال ۵۸ نظام تفکیک را سه قوه‌ای و با حضور نخست وزیر و هماهنگ‌کنندگی ریاست جمهور تنظیم کرده بود.^{۲۵} این نظام دقیقاً مطابق نظام فرانسوی بود و معایب این نظام را هم مخصوصاً چالش میان رئیس جمهور و نخست وزیر را هم به دنبال داشت. در نتیجه در بازنگری سال ۶۸ این اصل بدین صورت اصلاح شد^{۲۶}:

«قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضاییه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت

اصل (Article) است که هر کدام به چند بخش (Section) تقسیم می‌شود. زمینه این تقسیم‌بندی به نظریه «تفکیک قوا» برمی‌گردد. گرچه در بسیاری کشورها این نظریه مبنای نگارش قانون اساسی بوده اما کمتر توانسته‌اند جایگاه سه قوه را اولاً در ساختار اداره حکومت و ثانیاً در تعامل با هم روشن نمایند. در اکثر این قوانین قوای قانونی در تقابل و رقابتی فرسایشی بوده‌اند اما در قانون اساسی ایالات متحده با اعطای بزرگترین بخش از قدرت به اصل اول یعنی شاخه قانونگذاری و تحدید و توازن آن با دو اصل دیگر تا حدودی مشکل رقابت قوا بر طرف شده است. سه اصل اول و دوم و سوم این تفکیک قوا را نشان داده‌اند.

اصل اول: «کلیه اختیارات قانونگذاری اعطا شده در این قانون اساسی، به کنگره ایالات متحده مرکب از مجلس سنا و مجلس نمایندگان، واگذار می‌گردد.» اصل دوم: «قوه مجریه در اختیار رئیس جمهور ایالات متحده آمریکا قرار دارد. دوره ریاست جمهوری چهار سال است و با معاون رئیس جمهور که دوره وی نیز چهار سال می‌باشد به ترتیب ذیل انتخاب خواهند شد.» اصل سوم: «قوه قضاییه ایالات متحده به دیوان عالی و دادگاههای تالی که کنگره می‌تواند در هر زمانی تعیین نماید و تشکیل دهد، واگذار می‌گردد. قاضیان دیوان عالی و دادگاههای تالی تا زمانی که حسن رفتار داشته باشند در مقام خود باقی مانده و حقوق خود را در زمانهای معین در ازای خدمتشان دریافت می‌کنند. میزان این حقوق در طول مدت عهده‌داری این سمت کاهش نمی‌یابد.» در آمریکا برای حفظ این تعادل سیستم Checks and Balances به کار می‌رود.

۱۳ - منوچهر طباطبایی مومتمنی، حقوق اساسی، نشر میزان، چاپ اول، تهران ۱۳۸۰، ص ۱۲۹
14- Arend, Lyphart, Parliamentary Versus Persidental Government, Oxforduniversity press, 1992.p:181
15- Arend, Lyphart, Parliamentary Versus Persidental Government, Oxforduniversity press, 1992.p:132

۱۶ - موریس، دورژه، رژیم‌های سیاسی ترجمه‌ی ناصر صدرالحفاظی، مؤسسه‌ی مطبوعاتی علم، ۱۳۲۸، ص ۷۹

۱۷ - منوچهر طباطبایی مومتمنی، حقوق اساسی، نشر میزان، چاپ اول، تهران ۱۳۸۰، ص ۱۳۴

۱۸ - هر حزب دارای یک سری قواعد سخت حزبی و یک نفر ناظم با عنوان (party veep) است. در صورتی که هر عضو حزب مرتکب تخلف حزبی شود ابتدا به وی تذکر می‌دهند و سپس از جرایم انضباطی علیه او استفاده می‌کنند تا اینکه در آخرین مرحله او را از حزب اخراج می‌کنند.

۱۹ - البته امکان دارد که احزاب مخالف با بعضی از نمایندگان حزب اکثریت تباخی کنند و در هنگام رای گیری لوابح دولت، به لایحه دولت رای منفی بدهند در این صورت اکثریت مجلس از دست نخست وزیر خارج شده و به نوعی نمایندگان به دولت هم رای عدم صلاحیت داده‌اند. در نتیجه نخست وزیر باید یکبار دیگر لایحه را به

صحن مجلس بیاورد و اگر این بار هم لایحه رای نیاورد باید مجلس را منحل کند و زمینه برگزاری انتخابات جدید را فراهم سازد.

20- Pactet. P, institutions edition, Paris, Armand Colin.u. 1999. p: 282

21- Duve Rager, Mavrice, Institutions politiques et Droit constitutionnel, Paris, Presses universitaires de France, 10 eme edition, 1968. p:429

22- Art. 6. - Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct...

23- Elliott, Catherine & Vernon Catherin , Fernch legal systeme, 1er, S&M, 2002 .P:30

24- Art. 50. - Lorsque l'Assemblée Nationale adopte une motion de censure ou lorsqu'elle désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du Gouvernement, le Premier Ministre doit remettre au Président de la République la démission du Gouvernement.

۲۵ - اصل پنجاه و هفتم (سال ۵۸): «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضاییه که زیر نظر ولایت امر و امامت است. بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند و ارتباط میان آنها بوسیله رئیس جمهور برقرار می‌گردد.»

لایحه‌های اصول پیشنهادی در مجلس خبرگان قانون اساسی به شرح زیر است:

اصل ۱۶ پیش نویس:

«قوای ناشی از اعمال حق حاکمیت ملی عبارتند از قوه مقننه، قوه قضاییه و قوه مجریه که باید همیشه مستقل از یکدیگر باشند و ارتباط میان آنها بر طبق این قانون به وسیله رئیس جمهور برقرار گردد.»

اصل ۱۵ گروه بررسی اصول مجلس خبرگان قانون اساسی:

«قوای حاکمه در کشور جمهوری اسلامی ایران عبارتند از:

۱- قوه مستقیم ملت

۲- قوه مقننه

۳- قوه مجریه

۴- قوه قضاییه

۵- قوه رهبری»

۲۶ - اصل پنجاه و هفتم (سال ۵۸) بر استقلال قوای سه‌گانه با هماهنگی قوه مجریه تأکید داشت یعنی یک نظام ریاستی که قوه مجریه در حد بالاتری از سایر قوا نمایان شده است اگر هم اکنون به قانون اساسی فعلی، اصل ۱۱۳ مراجعه کنیم، می‌بینیم رئیس جمهور، «مسئول اجرای قانون اساسی» است. در حالی که مسئول اجرای قانون اساسی باید به نحوی برتر از سایر قوا باشد

- همانند شورای قانون اساسی در فرانسه یا دادگاه قانون اساسی در آلمان یا ژاپن - تا بتواند این برتری را در عمل و در اجرای قانون اساسی به منصه ظهور برساند. همین نقص و عدم هماهنگی باعث شد تا جناب آقای محمد خاتمی (رییس جمهور ۷۶-۸۴) با فرض اینکه رییس جمهور مسئول اجرای قانون اساسی است هیئتی پنج نفره‌ای را با نام «هیئت پیگیری و نظارت بر قانون اساسی» در ۱۳۷۶/۹/۸ تشکیل دهد و بطور خاص در حکمشان (۳۵۸۲۲) به این وظیفه اشاره کنند. حاصل کار این هیئت، لایحه‌ای در ۱۶ ماده تحت عنوان «اصلاح مواد فصل دوم قانون تعیین حدود و وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهور اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۵/۸/۲۲» معروف به لایحه «افزایش اختیارات» بود و سر صدای زیادی هم دولت به هنگام ارایه آن به مجلس ششم در دفاع از لایحه ایجاد کرد تا اینکه مجلس این لایحه را در ۱۳۸۲/۱/۲۴ به تصویب می‌رساند در حالی که قانون اساسی ۶۸ برای رییس جمهور جایگاه هماهنگی قوا را پیش‌بینی نکرده است. در نتیجه به علت عدم وضع این مسئولیت برای رییس جمهور، این لایحه با مخالفت شورای نگهبان روبرو شد و این شورا با ایراد ۱۰ اشکال به لایحه، آن را رد کرد.

۲۷ - نظام ولایت مطلقه فقیه انتصابی از سوی شارع مقدس است و تنها خدا می‌تواند در تشریح و تکوین دخالت کند و زعیم و والی را نصب نماید زیرا او جهان هستی را با تمام مسا فيها آفریده است و قوانین آنرا وضع کرده است در نتیجه او از تمام مسائیل و بحران‌های انسان و جهان مطلع است و راه‌رستگاری هم صرفاً در ید اوست در نتیجه عقلاً مشروعیت تنها متعلق به اوست و هر که غیر او تصرفی کند عملش نامشروع و خطا است. خدای متعال با جعل حاکم و والی (عام یا خاص) بر مردم در تمامی اعصار خلیفه خود را که تنها حاکم مشروع است راه اجرای احکام و حدود الهی و همچنین سعادت بشری را مشخص کرده است. در این باب احادیث و روایات متعددی وجود دارد که از آن جمله صحیحیه فضل ابن شاذان از امام رضا (البهار - ج ۶ - ص ۶۰ - اطیع الحدیث) و محمد ابن مسلم از امام صادق (اصول کافی - جلد ۱ - ص ۲۶) است که به وجود حکومت مشروع الهی و ضرورت آن اشاره کرده‌اند و ده حدیث دیگر که بطور صریح بر نصب ولسی مطلق به عنوان حاکم مشروع خداوند در همه دورانها (حضور و غیبت) تأکید دارند و این ولی مطلق را «خلفاء مشروع»، «حصون اسلام»، «حاکم بر مردم»، «امنا الرسول» و ... دانسته‌اند. برای مطالعه جامع و کامل به کتاب البیوع امام خمینی ص ۴۶۴ به بعد مراجعه کنید.