

بررسی تطبیقی الگوی توزیع قدرت در حقوق اساسی ایران و آمریکا

تاریخ دریافت: ۹۰/۸/۱۸

تاریخ تأیید: ۹۰/۱۰/۱۱

علیرضا زمزم*

نویسنده در این مقاله در صدد بررسی تطبیقی یکی از موضوعات مشترک حقوق اساسی دو کشور ایران و آمریکا، یعنی اشتراکات و افتراقات در خصوص نحوه چیش نهادها و قوا و تعداد آنهاست. بدین منظور، ساخت قدرت یا الگوی توزیع قدرت در دو کشور ایران و آمریکا به طور مختصر بررسی می‌گردد. نظام سیاسی آمریکا از نوع فدرال است، لذا توزیع قدرت، یک بار بین حکومت مرکزی و ایالت‌ها و بار دیگر در سطح فدرال بین سه قوه بحث می‌شود. در جمهوری اسلامی ایران - که از نوع نظام‌های سیاسی متمرکز و غیر فدرال است - الگوی توزیع قدرت در قالب چهار محور، یعنی نهاد رهبری، قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه بررسی می‌گردد. با بررسی ساخت قدرت در دو کشور، اشتراکات و افتراقات دو الگوی پذیرفته شده نمایان خواهد شد.

واژه‌های کلیدی: ایران، آمریکا، قوا، نهادها، حقوق اساسی، توزیع قدرت.

یکی از مباحث مهم در هر نظام اندیشه‌ای و سیاسی، چگونگی چینش نهادها و قواست. در نظام‌های سیاسی، اعمال حاکمیت از طریق نهادها و قوایی است که در آن نظام، تعریف و به رسمیت شناخته شده‌اند. تعداد و چگونگی تنظیم رابطه این نهادها و قوا از حیث تفکیک استقلال و اختلاط، و مبانی تنظیم این رابطه، از سؤالات اصلی در این حوزه است. مسائل حقوقی از جمله توزیع قدرت در نظام حقوقی غرب دارای مبانی و اصولی است. این مبانی عبارتند از: عقلانیت لیبرالی، فردگرایی، قراردادگرایی و حقوق طبیعی.^۱

مبانی یاد شده با توجه به انسان‌شناسی، هستی‌شناسی و معرفت‌شناختی مکتب لیبرال ارائه شده‌اند. با این بیان، توزیع قدرت که یک اصطلاح مدرن با مبانی و پیش فرض‌های خاص خود است، در اندیشه اسلامی و در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران چگونه قابل طرح و پذیرش است؟ آیا دین در خصوص این مسئله نظر خاصی دارد و اصولاً در حوزه انتظار بشر از دین قرار گرفته و دارای ارزش ذاتی است و یا نه، توزیع قدرت مربوط به شکل و ساختار حکومت است نه ماهیت و محتوای آن و در نتیجه امری پویا، متغیر و متحول و تابع اقتضائات زمانی و مکانی است؟ علاوه بر این، سؤال دیگر این است که تقسیم‌بندی نهادها و قوا در قالب سه قوه، مفید حصر است و یا نه، چون توزیع قدرت و چگونگی چینش نهادها و قوا، مربوط به ساختار است، نه مشروعیت و ماهیت حکومت؛ لذا می‌تواند در حقوق اساسی کشورهای مختلف در قالب سه قوه کمتر و یا بیشتر به رسمیت شناخته شود.

این مقاله در صدد اثبات این فرضیه است که توزیع قدرت با توجه به تعلق آن به بعد ساختاری حکومت و نداشتن ارزش ذاتی و در نتیجه حاکم بودن منطق روشی و طریقی بر آن، در مکاتب مختلف، از نظر فلسفه، مفهوم و مصادیق با هم متفاوت است. لذا الگوی ارائه شده در حقوق اساسی دو کشور ایران و آمریکا نیز متفاوت از دیگری است. گر چه دو الگو دارای تشابهاتی هستند، ولی سنگینی کفه در جانب افتراقات آن دو است.

الگوی رایج در حقوق اساسی آمریکا در چارچوب نظام حقوقی کامن‌لا^۲ ارائه شده است که مبانی آن عبارتند از: فردگرایی، قراردادگرایی، عقلانیت لیبرالی و حقوق طبیعی؛ در حالی که الگوی رایج در جمهوری اسلامی ایران در چارچوب نظام حقوقی اسلام است، که این نظام، برگرفته از قرآن، سنت و عقل و دارای مبانی و اصول بنیادین حاکمیت الهی،



مصلحت، عدالت و شورا است.

از نظر شکل در آمریکا در قالب سه قوه با ساختار فدرالی و از نوع تفکیک مطلقⁱ قواست، ولی در جمهوری اسلامی ایران، با توجه به اینکه ترکیب‌بندی نهادها و قوا، مربوط به شکل و ساختار حکومت و در نتیجه، امری پویا، متحول و متغیر است، در قالب چهار محور و قوه، یعنی قوه و نهاد رهبری، قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه بررسی می‌گردد.

از لحاظ سابقه، گرچه آثاری در خصوص تفکیک و توزیع قدرت وجود دارد،^آ ولی هیچ کدام، موضوع را از منظری که این مقاله درصدد بررسی آن است، طرح و بررسی نکرده‌اند. این مقاله در صدد دستیابی به همگونی‌ها و ناهمگونی‌های دو الگوی توزیع قدرت در حقوق اساسی ایران و آمریکا است. بنابراین، هدف از این بررسی تطبیقی، دستیابی به افتراقات علاوه بر اشتراکات و همگونی‌هاست.

ضرورت بحث

مطالعات حقوق تطبیقی^د از این جهت که افق دید خواننده را گسترش و زوایای جدیدی در مسیر تحقیق می‌گشایند، از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند، چرا که از طریق این گونه مطالعات و تحقیقات می‌توان وجوه تشابه، تقارن و تفارق مقولات مورد بررسی را در قلمروهای زمانی و مکانی متفاوت، مقایسه کرد، تا نتیجه تحقیق از شمولیت و اتقان بیشتری برخوردار گردد. این تحقیقات در حوزه حقوق اساسی، معنایی فراتر از مطالعات تطبیقی معمولی دارد؛ چرا که با ورود به دنیاهای دیگر، راه را برای شناخت و مقایسه باز می‌کند.

توزیع قدرت^ه به معنای پخش کردن، پراکنده ساختن و تقسیم کردن آمده است.^و و معادل اصطلاح «Distribution» به کار می‌رود.^ب توزیع قدرت به معنای تجزیه، تفکیک، پخش و تکثیر قدرت است. توزیع قدرت^ج در مقابل تمرکز و انباشت قدرت^د قرار دارد. منظور از قدرت، قدرت سیاسی است. در اینجا معنای نسبی توزیع مراد است. تمرکز نیز عملاً و نظراً امری نسبی است. توزیع قدرت، یکی از روش‌های مهار و

i. Absolute separation of Powers.

ii. Tawzi.

iii. Distribution of Power.

iv. Concentration of Power.



کنترل قدرت و در جهت رفع هراسی است که از تمرکز فسادانگیز قدرت در دست یک شخص یا گروه به کار می‌رود، چرا که به حسب طبیعت اشیاء و احوال و اقتضای تمرکزگرایی، کسی که قدرت را به دست می‌آورد، پیوسته در وسوسه سوء استفاده از آن است. چون قدرت بی حد و مرز، خودسری می‌آورد و به زبان لرداکتن: «قدرت موجب فساد می‌شود و قدرت مطلق فساد مطلق می‌آورد»^{۱۱} یا در کلیله و دمنه آمده است: «هر که دست خویش مطلق دید، دل بر خلق عالم کز کند»^{۱۲}.

بر این اساس، قدرت، هر چه متمرکزتر باشد، در جهت توسعه شتاب بیشتری می‌گیرد و به تدریج، موانع را از سر راه خود برداشته و به سمت استبداد سوق داده می‌شود. گر چه توزیع قدرت، در ماده ۱۶ اعلامیه حقوق بشر و شهروند فرانسه ۱۷۸۹ جامه فلسفی به خود گرفت،^{۱۳} ولی غالب نظریه‌پردازان و حقوقدانان برای آن ارزش درون ذاتی قائل نیستند و آن را در خدمت اهدافی از قبیل حفظ آزادی‌های فردی، جلوگیری از استبداد، حفظ نظم جامعه و... قبول دارند. در بین اندیشمندان اسلامی، اختلاف نظر در مورد تفکیک قوا و توزیع آن، یک اختلاف صغروی و موضوع‌شناسانه است. یعنی در حد یک طریق و راهکار جای بحث دارد. «چون که در خصوص دارا بودن ارزش ذاتی، نقطه اشتراک میان دیدگاه‌های اسلامی این است که تفکیک قوا ارزش ذاتی ندارد»^{۱۴}.

در هر صورت، یکی از راه‌های کنترل قدرت، توزیع و پخش آن بین لایه‌های مختلف حاکمیت است؛ چون که قدرت ذاتاً مستلزم فساد است و فساد عارض بر آن نیست. هر جا قدرت هست، در کنار آن، فساد و استبداد نیز وجود دارد. نظر اسلام در این خصوص متفاوت از این دیدگاه است که فرصت بررسی آن در این مقاله نیست.

همگونی‌های الگوی توزیع قدرت در حقوق اساسی دو کشور

الگوی توزیع قدرت در دو کشور ایران و آمریکا، دارای یک سری اشتراکات و همگونی‌هاست، از جمله:

۱-۲. استقلال سه قوه

در هر دو کشور ایران و آمریکا، سه قوه جدا از هم به رسمیت شناخته شده است: الف) قوای سه‌گانه در آمریکا. در قانون اساسی آمریکا، اصل اول در قالب ده بخش به قوه

i. Power corrupts and absolute Power corrupts absolutely.

مقننه اختصاص دارد. این قوه دارای دو مجلس است، یعنی سنا و نمایندگان.^{۱۱} تعداد اعضای سنا یکصد نفر و دوره آن‌ها شش سال است. تعداد اعضای مجلس نمایندگان ۴۳۵ نفر و دوره آن‌ها دو ساله است. تشکیل مجلس سنا، معطوف به اندیشه همکاری، وحدت و ائتلاف است، لذا بدون توجه به جمعیت (کم یا زیاد) هر ایالت دارای دو عضو در مجلس سنا است.^{۱۲} تشکیل مجلس نمایندگان با توجه به هویت و استقلال ایالت‌ها و با در نظر گرفتن جمعیت هر ایالت است. لذا ایالات پنجاه گانه نسبت به جمعیتشان در مجلس نمایندگان، عضو دارند.^{۱۳} قوه مقننه در آمریکا با نام کنگره فعالیت می‌کند و عالی‌ترین رکن تصمیم‌گیری در حوزه تقنین است.

طبق بند ۲، بخش ۲، اصل اول قانون اساسی، شرایط کاندیداهای مجلس نمایندگان عبارتند از: ۲۵ سال سن، تابعیت آمریکا، اقامت به مدت هفت سال در ایالت مورد نظر قبل از انتخابات. و بر اساس بند ۳، بخش ۳ همین اصل، شرایط کاندیداهای مجلس سنا عبارتند از: ۳۰ سال سن، تابعیت آمریکا، اقامت در حوزه انتخابیه به مدت ۹ سال.

از نظر ساختار اداری، کنگره دارای دو بخش است.^{۱۴} یکی هیأت رئیسه و دیگری کمیته‌ها. معمولاً رئیس مجلس نمایندگان، رهبر حزب اکثریت در مجلس است که عنوان سخنگو^۱ دارد و به عنوان مدیر ارشد، مسئولیت تنظیم رویه‌های مجلس را دارد. از جمله اختیارات او تفسیر قوانین و کنترل بر رویه‌ها، اجازه نطق به افراد و مشخص کننده ارسال قوانین پیشنهادی به کمیته خاص است.^{۱۵} رئیس مجلس سنا، معاون رئیس جمهور است که کمتر در جلسات شرکت می‌کند و به جای او رئیس موقت، جلسه را اداره می‌نماید.

بخش دیگر کنگره کمیته‌هاست. از جمله، کمیته قوانین برای بررسی لوایح قانونی در هر کدام از دو مجلس است و عهده‌دار تعیین و اعلام دستور مذاکرات است. یکی دیگر از کمیته‌های مهم کنگره، کمیته مشترک مجلس استⁱⁱ که نقش اصلی آن برطرف کردن اختلافات بین شیوه قانون‌گذاری دو مجلس می‌باشد.^{۱۶} انتخابات هر دو مجلس عمومی، مستقیم و مخفی است و زنان و مردان به طور برابر از حق انتخاب کردن و انتخاب شدن بهره‌مند هستند.^{۱۷}

مهم‌ترین وظیفه کنگره، قانون‌گذاری است.^{۱۸} لوایح گر چه ممکن است از راه‌هایی غیر از کنگره مطرح شوند، ولی عملاً باید از طریق یکی از اعضای کنگره به مجلس ارائه



گردند. بعضی لوایح، منحصراً در مجلس نمایندگان مورد بررسی قرار می‌گیرند. در بندهای مختلف بخش ۸، اصل اول قانون اساسی، اختیارات زیادی برای کنگره در نظر گرفته شده است. اختیاراتی از قبیل: وضع و وصول مالیات‌ها، عوارض گمرکی، دریافت وام، وضع مقررات برای تجارت با کشورهای خارجی، انتشار پول، تعیین مجازات جعل اوراق بهادار، تأسیس ادارات پستی، تشکیل دادگاه‌های تالی دیوان عالی، اعلان جنگ و صدور مجوز اقدام مقابله به مثل، تشکیل ارتش و حمایت از آن و... .

علاوه بر این، اعلام جرم علیه رئیس جمهور از صلاحیت‌های مجلس نمایندگان و محاکمه وی از اختیارات مجلس سناست. موافقت با نصب سفیران، قضات دیوانعالی، مسئولان نهادهای امنیتی از قبیل: سیا و اف، بی، آی، و معاهدات بین‌المللی از صلاحیت‌های مجلس سناست.

یکی دیگر از وظایف و اختیارات کنگره، وظیفه نظارتی است که مصادیق آن، نظارت سیاسی (نظارت سنا بر انتصابات رئیس جمهور)، بند ۲ بخش ۲، اصل دوم. نظارت مالی (از طریق تهیه و تصویب بودجه و کنترل بودجه از طریق دیوان محاسباتⁱ) و نظارت قضایی (اعلام جرم علیه رئیس جمهور) است، بند ۵، بخش ۲، اصل اول.

اصل دوم قانون اساسی آمریکا در قالب چهار بخش به قوه مجریه اختصاص دارد. در رأس قوه مجریه، رئیس جمهور قرار دارد که رئیس حکومت نیز است. تشکیلات وابسته به ریاست جمهور از قبیل کابینه و... جزء همین قوه هستند. نظام حاکم بر این کشور از نوع تفکیک مطلق قواⁱⁱ و در نتیجه ریاستی است و رئیس جمهور از اختیارات گسترده برخوردار است. طبق بند ۵، بخش ۱، اصل دوم قانون اساسی، شرایط کاندیدهای رئیس جمهوری عبارتند از: ۱. شهروند بومی یا تبعه ایالات متحده ۲. حداقل ۳۵ سال سن ۳. مدت ۱۴ سال مقیم ایالات متحده. بر اساس بند ۱، بخش ۱ همین اصل، دوره ریاست جمهوری چهار سال است. در قانون اساسی، منعی برای انتخاب مجدد وجود نداشت، تا اینکه در سال ۱۹۵۱ به موجب متمم ۲۲، دوره چهار ساله، تنها برای یک دوره دیگر به صورت متوالی قابل تکرار مصوب شد. بر اساس قانون اساسی آمریکا واجدین شرایط رئیس جمهوری در صورتی می‌توانند به این مقام برسند که آرای اکثریت هیأت

i. General Accounting office.

ii. Absolute separation of Powers.

انتخاب‌کنندگان یا کالج الکترال^۱ را از آن خود کنند.^{۱۹}

از جمله وظایف و اختیارات رئیس جمهور این موارد است: الف) فرماندهی کل قوا (بخش ۲، بند ۲، اصل دوم). طبق قانون اساسی آمریکا، مسائل مربوط به نیروهای مسلح از جمله نیروهای زمینی و دریایی با رئیس جمهور است. علاوه بر این در موارد خاص، فرمانده چریک‌های ایالتی نیز هست. به سبب گستردگی اختیارات رئیس جمهور در امور نظامی، بعضی معتقدند که: «قلمرو اختیارات قوه مجریه در زمان جنگ در حقوق آمریکا «قاره تاریکی» را تشکیل می‌دهد که مرزهای آن نامعلوم است»^{۲۰} (ب) تعیین استراتژی دیپلماسی آمریکا در حوزه سیاست خارجی، پذیرش دیپلمات‌ها و رؤسای کشورهای خارجی، به رسمیت شناختن کشورها، نصب وزیر امور خارجه و دیگر مقامات کلیدی این وزارتخانه با رئیس جمهور است. اختیار انعقاد معاهده، انتصاب سفرا و دیپلمات‌ها با موافقت مجلس سنا انجام می‌گیرد.^{۲۱}

ج) اختیارات اجرایی رئیس جمهور در امور غیر نظامی. در حوزه اجرا، علاوه بر فرماندهی نیروهای مسلح، رئیس جمهور، رئیس قوه مجریه و هدایت‌کننده دستگاه‌های اداری و اجرایی است. صدور دستورالعمل‌ها، وضع آیین‌نامه‌ها، انتصاب کارمندان میانی، وزیران و سفیران با وی است. رئیس جمهور، سرپرست کابینه و ۶۰ نهاد مختلف فدرال است. در آمریکا هیأت وزیران به شکل مرسوم در جاهای دیگر وجود ندارد و ۱۵ وزارتخانه در این کشور فعالیت دارند.^{۲۲} هیأت وزیران در حکم مجموعه‌ای از همکاران ساده رئیس جمهور و در حد دستیار وی محسوب می‌شوند و در مقابل وی و نه کنگره مسئول هستند. د) اختیارات رئیس جمهور در حوزه تقنین. قانون اساسی آمریکا به رئیس جمهور در بعضی موارد اجازه دخالت در امر تقنین را داده است. یکی از طریق ارسال پیام به کنگره (بخش ۳، اصل دوم). رئیس جمهور از طریق ارسال پیام به کنگره در واقع، استراتژی ایالات متحده را در این حوزه (قانون‌گذاری) تعیین می‌کند.

دوم از طریق حق وتو^{۲۳} طبق بند ۲، بخش ۷، اصل اول قانون اساسی، مصوبات کنگره بدون امضای رئیس جمهور جنبه قانونی ندارد. رئیس جمهور با شرایطی می‌تواند مصوبه کنگره را برگرداند.

ه) اختیارات رئیس جمهور در حوزه قضا عبارتند از: ۱. نصب قضات دیوانعالی ایالات متحده بر اساس بند ۲، بخش ۲ از اصل دوم و دیگر دادگاه‌های عالی فدرال با موافقت



سنا^{۲۴}. حق تعلیق اجرای مجازات و یا عفو جرایم ارتكابی علیه ایالات متحده به جز موارد اعلام جرم علیه مقامات دولتی (بند ۱، بخش ۲، اصل دوم) و) رئیس جمهور بر اساس بند ۲، بخش ۲، اصل ۲ قانون اساسی، اختیار انتصاب سفراء، نمایندگان سیاسی، کنسولها، قضات دیوانعالی و دیگر کارمندان ایالات متحده را که انتصابشان در قانون اساسی به نحو دیگری مقرر نشده است، با موافقت سنا بر عهده دارد.

نهاد ریاست جمهوری در آمریکا در برگیرنده ساختار، دفاتر و کارکردهای متنوعی است. مهم‌ترین آن‌ها کابینه شامل ۱۵ وزارتخانه و دفتر اجرایی رئیس جمهور است. در حال حاضر، دستگاه اداری ایالات متحده شامل ۲۷۵۰۰۰۰ کارمند غیر نظامی و حدود سه میلیون نظامی است.^{۲۵} علاوه بر ۱۵ وزارتخانه اجرایی، بیش از چهل سازمان مستقل در دولت فدرال به علاوه هیئت‌های مشورتی، کمیته‌ها و کمیسیون‌های مختلف وجود دارد که اداره آن‌ها نیاز به ایجاد تشکیلاتی به نام دفتر اجرایی و نهادهای وابسته به آن دارد. دفتر اجرایی شامل این زیرمجموعه‌هاست: دفتر کاخ سفید، دفتر مدیریت و بودجه، شورای مشاوران اقتصادی، شورای امنیت ملی، دفتر ملی سیاست‌گذاری کنترل مواد مخدر، دفتر سیاست‌گذاری علوم و فن‌آوری، دفتر نمایندگی تجاری ایالات متحده و دفتر همسر ریاست جمهوری یا بانوی اول آمریکا.^{۲۶}

اصل سوم قانون اساسی آمریکا در قالب سه بخش به قوه قضائیه اختصاص دارد. بر اساس قانون اساسی (بخش ۱، اصل سوم) ترکیب قوه قضائیه متشکل از دیوانعالی و دادگاه‌های تالی است و صلاحیت‌های زیر را دارد. کلیه دعاوی ناشی از قانون اساسی و قوانین ایالات متحده و معاهدات و قراردادهای کلیه دعاوی مربوط به سفیران، کنسول‌ها و دیگر مقامات بلندپایه دولتی، دعاوی دریایی و دریانوردی، اختلافاتی که در آن‌ها ایالات متحده، یکی از طرف‌های دعوا باشد، اختلاف بین دو یا چند ایالت، بین یک ایالت و شهروندان ایالات دیگر و... .

ساختار قوه قضائیه فدرال: از نظر سازمانی و ساختار در ایالات متحده، در مجموع دو سلسه مراتب برای دادگاه‌ها وجود دارد: ۱. دادگاه‌های فدرال ۲. دادگاه‌های ایالتی. قوه قضائیه فدرال شامل دو دسته دادگاه‌هاست. یکی دیوانعالی ایالات متحده، دوم دادگاه‌های فدرال.^{۲۷} دادگاه‌های فدرال شامل دادگاه‌های ناحیه‌ایⁱ و دادگاه‌های استینافⁱⁱ است. در

i. District courts.
ii. Courts of Appeals.

رأس نظام قضایی ایالات متحده، دیوانعالی این کشور قرار دارد که دارای یک رئیس و هشت مستشار عالی است که توسط رئیس جمهور با موافقت سنا به صورت مادام العمر منصوب می‌شوند. مهم‌ترین وظایف دیوانعالی عبارتند از: ۱. نظارت بر مطابقت قوانین فدرال یا ایالتی با قانون اساسی^{۲۸} ۲. تفسیر قانون اساسی و ۳. سیاست‌گذاری.^{۲۹}

قوای سه گانه در ایران

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (اصل ۵۷) سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه به رسمیت شناخته شده است. قوه مقننه در جمهوری اسلامی ایران، تک مجلسی، ولی دارای دو رکن است. یکی مجلس شورای اسلامی و دیگری شورای نگهبان مجلس شورای اسلامی متشکل از نمایندگان مردم است که با رأی مخفی و به طور مستقیم انتخاب می‌شوند. (اصل ۶۲)

دوره نمایندگی مجلس، چهار سال است (اصل ۶۳). جلسات مجلس با حضور $\frac{۲}{۳}$ کل نمایندگان رسمیت دارد (۶۵). مصوبات مجلس طبق آیین‌نامه داخلی با رأی اکثریت مطلق نمایندگان حاضر معتبر است؛ مگر مواردی که قانون اساسی، حد نصاب خاصی را پیش‌بینی کرده باشد. از جمله وظایف و اختیارات مجلس شورای اسلامی موارد زیر است. حق قانون‌گذاری، تفسیر قوانین عادی، سؤال از رئیس جمهور و وزیران، استیضاح رئیس جمهور، هیأت وزیران و هر یک از وزیران، تصویب آیین‌نامه داخلی مجلس، حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور، تصویب عهدنامه‌ها، قراردادهای، موافقت‌نامه‌های بین‌المللی، تصویب بودجه سالانه و

رکن دوم قوه مقننه، شورای نگهبان است. اسلامی بودن نظام سیاسی در ایران مستلزم وجود شورای نگهبان است تا در حوزه تقنین، مانع تصویب قوانین مخالف با موازین اسلام و قانون اساسی گردد. دو رکن با هم در ارتباط هستند، چرا که طبق اصل ۹۴ کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان ارسال گردد. علاوه بر این، اعتبار مجلس به وجود شورای نگهبان گره خورده است، و شورای نگهبان، نظارت بر انتخابات مجلس را بر عهده دارد. اعضای شورای نگهبان برای یک دوره شش‌ساله انتخاب می‌شوند. شش فقیه را رهبر منصوب می‌کند و شش حقوقدان را رئیس قوه قضائیه به مجلس پیشنهاد و مجلس، آنان را انتخاب می‌کند. از جمله وظایف شورای نگهبان موارد زیر است: نظارت بر انتخابات مجلس، مجلس خبرگان رهبری، رئیس جمهوری و



همه‌پرسی (اصل ۹۹)، حضور اختیاری و الزامی در مجلس (اصل ۹۷)، عضویت در شورای بازنگری قانون اساسی (اصل ۱۷۷)، مرجع تفسیر قانون اساسی (اصل ۹۸)، تأیید صلاحیت کاندیداهای ریاست جمهوری (بند ۹-۱۱۰)، تشخیص عدم مغایرت قوانین عادی و مصوبات موقتی و آزمایشی با قانون اساسی (۸۵-۹۱، ۹۴، ۹۶)، عضویت یکی از فقهای شورا، در شورای موقت رهبری (۱۱۱)، پاسداری از احکام اسلام و تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس با موازین دینی (اصل ۹۶) و

قوه مجریه: از اصول مختلف قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (اصل‌های ۶۰، ۱۱۰ و ۱۱۳) چنین استنباط می‌شود که قوه مجریه در ایران دو ریاستی است. یکی رهبر و دیگری رئیس جمهور. رهبر، رئیس دولت به معنای اعم، یعنی رئیس حکومت و رئیس جمهور، رئیس دولت به معنای اخص یعنی رئیس هیأت وزیران است. هر کدام از این دو دارای شخصیت حقوقی متمایز از هم و برخوردار از وظایف و اختیارات جداگانه است. ریاست رئیس جمهور در طول و امتداد ریاست رهبر است. رئیس جمهور پس از مقام رهبری، عالی‌ترین مقام رسمی کشور است که عهده‌دار دو وظیفه اصلی است؛ یعنی مسئول اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه به جز مواردی که مستقیماً به رهبری مربوط است (۱۱۳). شرایط کاندیدای ریاست جمهوری عبارتند از: رجال سیاسی، مذهبی، ایرانی‌الاصل، تابعیت ایران، مدیر و مدبر، دارای حسن سابقه، امانت و تقوا، مؤمن و معتقد به مبانی جمهوری اسلامی و مذهب رسمی کشور. (۱۱۵) دوره ریاست جمهوری چهار سال است و به صورت متوالی، تنها برای یک دوره دیگر بلامانع است. از جمله وظایف و اختیارات رئیس جمهور موارد زیر است.

مسئولیت در قبال مردم، رهبر و مجلس در حدود و وظایف و اختیارات خود (۱۲۲).

امضای مصوبات مجلس و نتایج همه‌پرسی (۱۲۳).

امضای موافقت‌نامه‌ها و قراردادهای بین‌المللی (۷۷، ۱۲۵).

مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی (۱۲۶).

امضای استوارنامه سفرها و تعیین آن‌ها (۱۲۸).

تعیین و معرفی وزیران به مجلس (۱۳۳).

ریاست هیأت وزیران (۱۳۴).

ریاست شورای عالی امنیت ملی (۱۷۶).

عضویت در شورای موقت رهبری (۱۱).

عضویت در شورای بازنگری قانون اساسی (۱۷۷) و

یکی از زیر مجموعه‌های قوه مجریه، هیأت وزیران است که ریاست آن با رئیس جمهور و یا معاون اول وی است. وظایف و اختیارات هیأت وزیران در اصل‌های ۵۲، ۷۴، ۷۹، ۸۹، ۱۳۸ و ... آمده است.

قوه قضائیه: فصل یازدهم قانون اساسی به این قوه اختصاص دارد. در اصل ۱۵۶ وظایف این قوه آمده است. یعنی رسیدگی و صدور حکم در مورد شکایات، حل و فصل دعاوی و طبق اصل ۱۵۷ عالی‌ترین مقام این قوه رئیس قوه است که توسط رهبر برای یک دوره پنج ساله انتخاب می‌گردد. از جمله تشکیلات وابسته به این قوه، دیوانعالی، دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور است. دیوانعالی در رأس محاکم قضایی قرار دارد که وظیفه رسیدگی به تخلفات رئیس جمهور (بند ۱۰، اصل ۱۱۰)، نظارت بر حسن اجرای صحیح قوانین در محاکم و ایجاد وحدت رویه قضایی را بر عهده دارد (اصل ۱۶۱).

۲-۲. انتخاب غیر مستقیم عالی‌ترین مقام

در جمهوری اسلامی ایران، عالی‌ترین مقام رسمی، رهبر است که انتخاب او غیر مستقیم و با واسطه است. در ایالات متحده آمریکا عالی‌ترین مقام رسمی، رئیس جمهور است که با رأی غیر مستقیم و توسط هیأت انتخاب‌کنندگان، برگزیده می‌شود. طبق اصول پنجم و یک‌صد و نهم قانون اساسی، رهبر در جمهوری اسلامی ایران دارای شرایطی مثل فقاقت، عدالت، تقوا، آگاهی به زمان، شجاعت، مدیر و مدبر، بینش صحیح سیاسی و اجتماعی است. چنین فردی با مکانیسم تعریف شده در اصل ۱۰۷ به وسیله مجلس خبرگان رهبری که منتخب مردم‌اند، تعیین می‌شود. بر اساس بند اول و دوم از بخش یک، اصل دوم قانون اساسی آمریکا و نیز اصلاحیه دوازدهم مصوب ۱۸۰۴، انتخاب عالی‌ترین مقام رسمی در این کشور، یعنی رئیس جمهور با رأی غیر مستقیم انجام می‌گیرد. انتخاب رئیس جمهور به وسیله هیأت انتخاب‌کنندگان یا کالج الکترال که منتخب مردم‌اند، صورت می‌گیرد.

۲-۳. وظایف و اختیارات مشترک عالی‌ترین مقام رسمی دو کشور

عالی‌ترین مقام رسمی ایران و آمریکا، در بعضی امور اجرایی، قضایی، نظامی و ... با هم



اشتراکاتی دارند. در حوزه نظامی، طبق بند چهارم اصل ۱۱۰، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، فرماندهی کل نیروهای مسلح با رهبر است، بر اساس قسمت‌های «د»، «ه» و «و» بند ۶ همین اصل، نصب، عزل و قبول استعفای رئیس ستاد مشترک، فرمانده کل سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و فرماندهان عالی نیروهای نظامی و انتظامی، جزء اختیارات رهبر است. علاوه بر این طبق بند ۵، اصل ۱۱۰، اعلان جنگ و صلح و بسیج نیروها با رهبر است.

بر اساس بند یک، بخش دوم از اصل دوم قانون اساسی آمریکا، رئیس جمهور، فرمانده کل نیروهای مسلح این کشور است. طبق بند ۱۱، بخش هشتم از اصل اول، اعلان جنگ جزء اختیارات کنگره است، گر چه عملاً این کار را رئیس جمهور انجام می‌دهد.

در حوزه قضایی، از جمله موارد مشترک بین دو مقام عالی، یکی نصب عالی‌ترین مقام قضایی است و دوم، عفو یا تخفیف مجازات محکومان. در جمهوری اسلامی ایران، طبق قسمت «ب» بند ۶، اصل ۱۱۰ و اصل ۱۵۷ حق نصب عالی‌ترین مقام قوه قضائیه با رهبر است و طبق بند یازدهم اصل ۱۱۰، عفو یا تخفیف مجازات محکومان نیز با رهبر است. در آمریکا بر اساس بند ۲، بخش ۲، اصل دوم قانون اساسی، اختیار انتخاب قضات دیوانعالی از جمله رئیس آن با رئیس جمهور با موافقت سناست. علاوه بر این در بند یک، بخش دوم، همین اصل، حق تعلیق اجرای مجازات و یا عفو جرایم ارتكابی با رئیس جمهور است.

تعیین سیاست‌های کلی حکومت در ایران طبق بند اول اصل ۱۱۰ با رهبر است و در آمریکا رئیس جمهور به عنوان رئیس حکومت بر اساس بخش سوم از اصل دوم، از طریق ارائه پیام و گزارش، تعیین‌کننده استراتژی این کشور است.

۴-۲. نقش عالی‌ترین مقام در تعیین مقام صلاحیت‌دار حافظ قانون اساسی

در جمهوری اسلامی ایران، شورای نگهبان، مقام صلاحیت‌دار حافظ قانون اساسی است که نیمی از اعضای آن (فقهاء) به طور مستقیم از طرف رهبر منصوب می‌شوند و نیمی (حقوقدانان) به طور غیر مستقیم. در ایالات متحده آمریکا، نقش حفاظت از قانون اساسی به وسیله دیوانعالی انجام می‌گیرد که اعضای آن توسط رئیس جمهور با موافقت سنا برگزیده می‌شوند.

۲-۵. اشتراکات در قوه مجریه

رئیس جمهور در ایران، رئیس دولت به معنای اخص است و همتای رئیس جمهور در ایالات متحده آمریکا است. هر دو، رئیس قوه مجریه می‌باشند. در یک سری امور با هم اشتراکاتی دارند از قبیل:

- دوره ریاست جمهوری که هم در ایران و هم آمریکا چهار ساله است و بیش از یک دوره به صورت متوالی قابل تکرار نیست.
- امضای عهدنامه‌ها و قراردادهای بین المللی در هر دو کشور با رؤسای جمهور است.
- انتصاب سفرا و اعطای استوارنامه آنان.
- ریاست شورای عالی امنیت در ایران و شورای امنیت ملی در آمریکا با رئیس جمهور است.

- ریاست هیأت وزیران.
- اعطای نشان‌های دولتی و...

۲-۶. اشتراک در حوزه تقنین

اشتراکات در این حوزه عمدتاً معطوف به صلاحیت قانون گذاری است. در جمهوری اسلامی ایران، قوه مقننه متشکل از مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان، این صلاحیت را دارند و در آمریکا، کنگره متشکل از دو مجلس سنا و نمایندگان، عهده‌دار قانون گذاری هستند.

۲-۷. اشتراک در حوزه قضایی

در این حوزه، اشتراک در دو چیز است که در بند ۳-۲ به آن اشاره شد. افتراقات ایالات متحده آمریکا از ایران در خصوص الگوی توزیع قدرت. با توجه به مبانی متفاوت الگوی توزیع قدرت در آمریکا، وجود افتراقات در این خصوص، امری طبیعی به نظر می‌رسد. در این قسمت از مقاله به مواردی از ناهمگونی‌های الگوی آمریکایی با الگوی جمهوری اسلامی ایران اشاره می‌کنیم.

۳-۱. نظام حقوقی

نظام حقوقی حاکم بر آمریکا، نظام حقوقی «کامن لا» است. این نظام حقوقی، جزء ۱۴۳ نظام‌های حقوقی بشری و سکولار است.

۲-۳. فدرالیسم

نظام سیاسی ایالات متحده آمریکا از نوع جمهوری مرکبⁱ است که در آن، قدرت میان دو حوزه ملی و ایالتی تقسیم شده است.^{۳۰} این مدل معروف به فدرالیسمⁱⁱ است که قدرت بین حکومت مرکزی و ایالت‌ها توزیع شده است؛ به گونه‌ای که شکل بدیعی از توزیع قدرت و متفاوت از تفکیک و توزیع رایج قوای سه گانه است.

فدرالیسم در این کشور، شکل عینی نظریه همگرایی است که دیوید میترا نی،ⁱⁱⁱ آن را ارائه داد. بر اساس این نظریه، همکاری بین کشورها در زمینه‌های مختلف، عامل از میان رفتن اختلافات و سرآغاز همکاری گسترده در قالب حکومت فدرال است.^{۳۱} بر اساس نظام فدرال، ایالت‌ها از بخشی از حقوق خود صرف نظر کرده و آن را در اختیار حکومت مرکزی قرار می‌دهند. به همین سبب در ایالات متحده آمریکا، بعضی امور از قبیل: سیاست خارجی، وضع مالیات، ضرب سکه، تشکیل ارتش و... انحصاراً در اختیار حکومت مرکزی است. در عین حال، ایالات، اختیارات و صلاحیت‌هایی از قبیل تشکیل نیروی پلیس دارند. در این کشور، هر کدام از ایالت‌ها به مثابه کشوری مستقل به حساب می‌آیند که در نهایت، تحت مدیریت عالی نظام فدرال قرار می‌گیرند. ساختار حکومت و چینش نهادها و قوا در اکثر ایالات پنجاه گانه، همانند حکومت فدرال در قالب سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه با قانون اساسی مجزاست.^{۳۲}

در متمم دهم، حدود و وظایف ایالت‌ها با توجه به دو اصل مشخص شده است: اول اینکه جزء وظایف دولت فدرال نباشد، دوم، ایالت‌ها از دخالت در آن منع نشده باشند. با امعان نظر به این دو اصل، از جمله اختیارات حکومت‌های ایالتی موارد زیر است: «برگزاری انتخابات، تنظیم امور بازرگانی درون ایالتی، سازمان دادن به حکومت‌های محلی، تدوین و اصلاح قانون اساسی ایالتی، ایجاد دادگاه‌های محلی و ایالتی، ایجاد نهاد آموزشی و... در مقابل بر اساس بخش دهم از اصل اول قانون اساسی ایالات متحده، امور زیر برای ایالت‌ها ممنوع است. الحاق به معاهده، اتحادیه و یا کنفدراسیون، چاپ پول، انتشار اوراق بهادار، تصویب هر نوع لایحه، مجازات افراد بدون محاکمه، اعطای هر گونه



i. Compound Republic.
ii. Federalism.
iii. David Mitrany.

عنوان اشرافی.

با این بیان، قدرت در ایالات متحده آمریکا بین حکومت مرکزی و ایالت‌های پنجاه گانه تقسیم شده است. در محدوده و درون هر کدام از حکومت مرکزی و ایالت‌ها مجدداً نوعی تقسیم قدرت وجود دارد. به عبارت دیگر در مقایسه با ایران، یک‌بار قدرت بین حکومت مرکزی و ایالت‌ها توزیع شده است. بار دیگر در هر یک از حکومت مرکزی و ایالت‌ها بین سه قوه تقسیم گردیده و بار سوم در ایالت‌ها بین قوای سه گانه از یک منظر حکومت‌ایالتی و حکومت‌های محلی از منظر دیگر توزیع شده است. حکومت‌های محلی، همان حکومت‌های شهرستان‌ها، شهرداری‌ها، بخشداری‌ها و نواحی ویژه آموزشی و بهداشتی است که حدود یک‌صد هزار از این حکومت‌ها در آمریکاست؛ به طوری که در حال حاضر، آمریکا یک حکومت مرکزی، ۱۵۰ ایالت، ۳۰۴۷ فرمانداری، ۱۷۱۸۳ شهر، ۱۷۱۹۸ شهرک، ۵۰۴۴۶ ناحیه آموزش و پرورش و ۱۴۴۰۵ ناحیه ویژه دارد. بدین ترتیب در این کشور ۱۰۲۳۲۸ مرکز رسمی تصمیم‌گیری وجود دارد. تمامی این مراکز، حق گرفتن مالیات و مصرف آن برای رفاه ناحیه تحت سرپرستی خود را دارند.^{۳۳}

۳-۳. رژیم ریاستی

رژیم حاکم بر ایالات متحده آمریکا از نوع ریاستی است. رژیم‌های ریاستی، محصول و نتیجه اندیشه تفکیک مطلق قوا هستند. در این رژیم‌ها، استقلال و جدایی کامل بین قوای سه گانه مطرح است و هر کدام از سه قوه در حوزه تخصصی و ذهنی خود فعالیت می‌کند. نظام‌های ریاستی، تک ارگانی^۱ و تک ریاستی هستند، یعنی یک نهاد در رأس قوه قوه مجریه قرار می‌گیرد. در آمریکا رئیس جمهور، هم رئیس دولت - کشور است و هم رئیس قوه مجریه و هیأت وزیران، فرماندهی کل قوا را بر عهده دارد، قضات دیوانعالی را با موافقت سنا منصوب می‌کند و حق وتوی تعلیقی مصوبات قوه مقننه را نیز دارد و...

۳-۴. توزیع عرضی قدرت

در حقوق اساسی آمریکا توزیع عرضی قدرت به رسمیت شناخته شده است؛ به این معنا که سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه در عرض هم، هر کدام به صلاحیت‌های خاص خود می‌پردازد و هیچ کدام، حق تعطیلی و یا انحلال دیگری را ندارد. در تفکیک عرضی قدرت، قاعده چک و موازنه رعایت شده است و مناسبات قوا نسبت به هم به گونه‌ای

تنظیم گردیده است که تعادل حفظ شود. هر کدام از سه قوه در قبال قوای دیگر از یک سری اختیارات برخوردار است.

۳-۵. مهار و کنترل بیرونی قدرت

در حقوق اساسی ایالات متحده آمریکا برای کنترل و مهار و قدرت از روش کنترل بیرونی و یا حقوقی استفاده می‌شود. یعنی چینش نهادها و قوا به گونه‌ای است که هر یک از سه قوه به نحوی به وسیله قوه‌ای دیگر کنترل می‌گردد. مثلاً رئیس جمهور به وسیله کنگره. یعنی کنگره می‌تواند به اتهام خیانت، رئیس جمهور را تحت تعقیب قرار دهد و در مجلس سنا محاکمه کند. قوه قضائیه می‌تواند به جرم او در دادگاه‌های دادگستری رسیدگی نماید. از طرف دیگر، رئیس جمهور می‌تواند از طریق ارائه پیام به کنگره و داشتن حق وتوی تعلیقی، قدرت کنگره را مهار و کنترل کند. قوه قضائیه با مغایر اعلام کردن مصوبات کنگره با قانون اساسی و نیز مغایر اعلام کردن تصمیمات رئیس جمهور با آن، هم توان کنترل کنگره و هم رئیس جمهور را دارد. رئیس جمهور و سنا از طریق انتصاب اعضای دیوانعالی بر قوه قضائیه نظارت و کنترل دارند و... .

علاوه بر موارد یاد شده موارد دیگری از افتراقات در خصوص الگوی توزیع قدرت در حقوق اساسی آمریکا، به ویژه در روابط قوا وجود دارد که این مقاله، گنجایش طرح آن‌ها را ندارد.

ویژگی‌های منحصر به فرد الگوی توزیع قدرت در ایران

در این قسمت از مقاله به تمایزات و افتراقات حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران در مقایسه با حقوق اساسی آمریکا در خصوص الگوی توزیع قدرت می‌پردازیم.



۴-۱. نظام حقوقی اسلام و ایران

نظام حقوقی اسلام از نوع نظام‌های حقوقی دینی است که قواعد آن از دین اسلام گرفته شده است. نظام حقوقی در جمهوری اسلامی ایران، مبانی، اهداف و ویژگی‌های نظام حقوقی اسلام را دارد و در چارچوب این نظام حقوقی، بنیان گذاشته شده است. لذا با نظام حقوقی حاکم بر حقوق اساسی ایالات متحده آمریکا تفاوت ماهوی دارد؛ چرا که نظام حقوقی کامن لا از نوع نظام‌های حقوقی بشری و سکولار است؛ در حالی که نظام حقوقی اسلام از نوع نظام‌های حقوقی دینی و الهی است.

۴-۲. نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران از نوع نظام‌های سیاسی متمرکز و غیر فدرال است

قدرت در این نظام به صورت طولی و عرضی توزیع شده است. در رأس هرم قدرت، رهبری قرار دارد و قوای سه گانه به عنوان بازوان او هر کدام در محدوده‌ای تعیین شده به انجام وظایف تقنینی، اجرایی و قضایی می‌پردازند. رژیم سیاسی در ایران متفاوت از انواع دیگر رژیم‌های سیاسی است؛ گر چه شباهت‌هایی با هر کدام از رژیم‌های پارلمانی و ریاستی دارد،^{۳۴} ولی هیچ کدام از آن‌ها نیست و الگوی ویژه و منحصر به فردی است.

۴-۳. قوه یا نهاد رهبری

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۵۷ صریحاً از سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه نام برده شده و از رهبری و تشکیلات وابسته به آن با عنوان قوه یاد نشده است، گر چه جزء پیشنهادات گروه بررسی اصول در هنگام تدوین و تصویب قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ یکی از پنج قوه، قوه رهبری بود. در آن زمان، اصل پانزدهم گروه بررسی اصول قانون اساسی در جلسه ۲۱ بدین گونه ارائه گردید: «اصل ۱۵- قوای حاکم در کشور جمهوری اسلامی عبارتند از: ۱. قوه ملت ۲. قوه مقننه ۳. قوه مجریه ۴. قوه قضائیه ۵. قوه رهبری و ارتباط بین آن‌ها به وسیله قوه اخیر برقرار می‌گردد».^{۳۵}

این پیشنهاد تصویب نگردید و به جای آن در قالب سه قوه در جلسه ۶۲ مصوب شد.^{۳۶} در اندیشه اسلامی، مسئله توزیع قدرت و تعداد قوا از مباحث ساختاری و شکلی است و ربطی به ماهیت و مشروعیت حکومت ندارد، لذا در اسلام در خصوص تعداد قوا نظر خاصی ارائه نشده است. به همین جهت، یکی از فقهای معاصر علاوه بر سه قوه رایج، قوه چهارمی به نام تبلیغات و مطبوعات را ضروری می‌داند.^{۳۷} در تفکر غرب نیز افرادی مثل



ویلوبی غیر از سه قوه رایج و سنتی از دو قوه سازمان اداری و هیئت انتخاب کنندگان نام می‌برد.^{۳۸} ما معتقدیم گر چه در قانون اساسی از رهبر به عنوان «قوه» نام برده نشده است، ولی با توجه به وظایف و اختیارات گسترده‌ای که در قانون اساسی برای او در نظر گرفته شده است، به ویژه در حوزه نظام، قوای سه گانه و سایر نهادهای قانونی کشور و اختیارات دیگری که در سایر حوزه‌ها مثل دبیرخانه ائمه جمعه، دانشگاه‌ها، نیروهای مسلح، تشکیلات دفتر هبری و... دارد، انجام این امور در چارچوب یک ساختار نهادی به صورت سیستمی میسر بوده و از عهده یک فرد خارج است. به همین جهت، برخی از اندیشمندان حوزه حقوق اساسی با توجه به نهادی عمل کردن تشکیلات وابسته به رهبری از آن تحت عنوان قوه چهارم یاد می‌کنند.^{۳۹} نهادها در علوم سیاسی همان قوا در حقوق اساسی هستند.

۱-۳-۴. مراحل تعیین و گزینش رهبر

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای گزینش و تعیین رهبر، دو مرحله در نظر گرفته شده است: «مرحله وجود شرایط (ثبوت) ۲. مرحله تشخیص شرایط»^{۴۰}. در اصل‌های ۵ و ۱۰۹ قانون اساسی شرایط کسانی که بالقوه توانایی رهبری را دارند، آمده است مثل فقاقت، عدالت، تقوا، تخصص در مسائل سیاسی، شجاعت، تدبیر و... در اصل ۱۰۷ مرجع تشخیص را معین کرده است؛ یعنی مجلس خبرگان رهبری، که با مکانیسم تعریف شده در این اصل، رهبر را انتخاب و معرفی می‌کند. طبق این اصل، خبرگان رهبری درباره فقهای واجد شرایط مذکور در اصل پنجم و یکصد و نهم بررسی و مشورت می‌کنند. هرگاه یکی از آنان را اعلم به احکام و موضوعات فقهی یا مسائل سیاسی و اجتماعی یا دارای مقبولیت عامه یا واجد برجستگی خاص در یکی از صفات مذکور در اصل یک صد و نهم تشخیص دهند، او را به رهبری انتخاب می‌کنند و در غیر این صورت، یکی از آنان را به عنوان رهبر انتخاب و معرفی می‌نمایند.

۲-۳-۴. وظایف و اختیارات نهاد رهبری

بعضی از وظایف و اختیارات رهبری در اصل‌های ۱۱۰، ۱۱۲، ۱۵۷، ۱۷۵، ۱۷۶، ۱۷۷ قانون اساسی آمده است. بر اساس تفسیری که از ولایت مطلقه امر مندرج در اصل ۵۷ می‌شود، موارد ذکر شده در اصل ۱۱۰، بر اساس مذاکرات بعضی از اعضای شورای بازنگری قانون اساسی جزء نمونه‌هایی است که فقط در حوزه صلاحیت فقیه است و غیر

فقیه نمی‌تواند آن‌ها را عهده‌دار شود.^{۴۱} بنابراین، طبق این تفسیر، موارد مندرج در اصل ۱۱۰ در واقع، ذکر بعضی اختیارات و رهبری است نه همه آن‌ها. به این معنا عدد ۱۱ در این اصل مفهوم ندارد. قطع نظر از گستره تفسیر ولایت مطلقه فقیه، آنچه در قانون اساسی به عنوان وظایف و اختیارات رهبری احصا شده موارد زیر است:

در اصل ۱۱۰ چهار وظیفه رهبری نسبت به کل نظام و مجموعه سیستم سیاسی عبارتند از: ۱. تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت (بند ۱) ۲. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام (بند ۲) ۳. حل اختلاف و تنظیم رابطه قوای سه گانه (بند ۷) ۴. حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت (بند ۸).

در حوزه اجرایی، بعضی از وظایف و اختیارات رهبری مربوط به امور نظامی و نیروهای مسلح است و بعضی مربوط به امور اداری. بر اساس بندهای مختلف اصل ۱۱۰ مسائل مربوط به نیروهای مسلح تماماً در حوزه صلاحیت رهبری است. یعنی گر چه طبق قانون اساسی، نیروهای مسلح، بخشی از قوه مجریه هستند، ولی جزء حوزه اختیارات و صلاحیت‌های رهبری‌اند. طبق اصل ۱۱۰، فرماندهی کل نیروهای مسلح، اعلان جنگ، صلح و بسیج نیروها؛ نصب، عزل و قبول استعفای رئیس ستاد مشترک؛ فرمانده کل سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و فرماندهان عالی نیروهای نظامی و انتظامی با رهبر است. در امور اداری در حوزه قوه مجریه، وظایف و اختیارات زیر با رهبر است:

الف) امضای حکم ریاست جمهوری پس از انتخاب مردم (بند ۹، اصل ۱۱۰).
 ب) عزل رئیس جمهور با در نظر گرفتن مصالح کشور (بند ۱۰) با تحقق یکی از این دو شرط. یا رأی مجلس مبنی بر عدم کفایت و یا رأی دیوانعالی مبنی بر تخلف وی از وظایف قانونی.

ج) قبول استعفای رئیس جمهور (۱۳۰).
 د) موافقت با عهده‌داری مسئولیت‌های رئیس جمهور توسط معاون اول رئیس جمهور در صورت فوت، عزل، استعفا، غیبت یا بیماری بیش از دو ماه رئیس جمهور (۱۳۱).
 ه) تأیید مصوبات شورای عالی امنیت ملی برای اجرا (۱۷۶).

در حوزه تقنین طبق بند ۳، اصل ۱۱۰ فرمان همه‌پرسی و بر اساس بند ۱، اصل ۹۱، انتخاب شش فقیه شورای نگهبان با رهبر است. در حوزه قضا، نصب، عزل و قبول استعفای عالی‌ترین مقام قوه قضائیه (بند ۶، اصل ۱۱۰ + اصل ۱۵۷) و عفو و یا تخفیف



مجازات محکومان (بند ۱۱، اصل ۱۱۰) جزء اختیارات رهبری است. علاوه بر قوای سه‌گانه، برای رهبری در سایر نهادهای قانونی کشور، وظایف و اختیاراتی در نظر گرفته شده است. یکی از این نهادها مجمع تشخیص مصلحت نظام است. بر اساس تقسیم‌بندی که از قوا در این مقاله ارائه گردید، مجمع تشخیص مصلحت را با توجه به وظایف و اختیارات رهبری در آن و نیز صلاحیت‌های این تشکیلات، به ویژه در مشاوره به رهبری در تعیین سیاست‌های کلی (بند یک اصل ۱۱۰) و نیز همکاری در حل معضلات نظام (بند ۸) می‌توان در قلمرو نهاد رهبری قرار داد. طبق اصل ۱۱۲ وظایف و اختیارات رهبر نسبت به این تشکیلات عبارتند از:

- دستور تشکیل مجمع تشخیص.

- تعیین اعضای ثابت و متغیر مجمع.

- تأیید مقررات مربوط به مجمع که توسط اعضای مجمع تهیه و تصویب می‌شود.

بر اساس آیین‌نامه داخلی مجمع، مصوبات مجمع تشخیص باید به استحضار مقام رهبری برسد.^{۴۲} آیت الله عمید زنجانی معتقد است که مصوبات مجمع، نیازی به تأیید رهبری ندارند و به صورت قهری لازم الاجرا می‌باشند.^{۴۳}

نهاد دیگر، شورای بازنگری قانون اساسی است که طبق اصل ۱۷۷، تشخیص ضرورت بازنگری، حکم به تشکیل شورای بازنگری، تأیید و امضای مصوبات شورا برای ارجاع به همه‌پرسی و انتخاب ده نفر از اعضای شورا، جزء اختیارات رهبری است.

طبق اصل ۱۷۵ و قسمت ج، بند ۶، اصل ۱۱۰، نصب، عزل و قبول استعفای رئیس سازمان صدا و سیما با رهبر است.

۴-۴. بدیع بودن الگوی توزیع قدرت

نوع تفکیک قوا، در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مشخص نشده است. قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ متمایل به پارلمانی بود، با اصلاحات سال ۱۳۶۸ در آن، گرایش نظام سیاسی به ریاستی بیشتر شد.

جمهوری اسلامی ایران، نه ریاستی است و نه پارلمانی. چون ریاستی، محصول نتیجه تفکیک مطلق قواست که در ایران این‌گونه نیست. و در پارلمانی، مردم فقط اعضای پارلمان را انتخاب و بقیه تأسیسات از طریق پارلمان تعیین می‌شوند. جمهوری اسلامی ایران گر چه شباهت‌هایی با هر کدام از این نظام‌ها دارد، ولی الگوی منحصر به

فرد است و از نظر چینش نهادها و قوا مسبوق به سابقه نیست.

۴-۵. توزیع عرضی و طولی قدرت

در جمهوری اسلامی ایران در مجموع چهار قوه رهبری، قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه وجود دارد. روابط سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه در عرض هم است. و هر کدام از سه قوه در حوزه صلاحیتی خود، وظایف و اختیاراتی دارد. از این جهت (توزیع عرضی قدرت) با نظام آمریکا مشابه است. وجه افتراق آن با نظام‌های دیگر وجود قوه برتر رهبری است که سه قوه دیگر در طول و امتداد آن هستند. نتیجه، اینکه توزیع قدرت در سه قوه نسبت به هم از نوع توزیع عرضی است و نسبت به رهبری از نوع توزیع طولی است.

۴-۶. تأمین همزمان استقلال قوا و جلوگیری از پراکندگی

چگونگی ترکیب‌بندی قوا و چینش نهادها در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران به گونه‌ای طراحی شده که ضمن به رسمیت شناختن استقلال قوا، از انفصال و پراکندگی آن‌ها نیز جلوگیری شده است. در رژیم ریاستی حاکم بر ایالت متحده آمریکا، گرچه جنبه استقلال قوا رعایت شده، ولی در مورد از هم پاشیدگی قوا، قانون اساسی این کشور تدبیری ارائه نداده است. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۵۷، استقلال سه قوه به رسمیت شناخته شده است و با توجه به مفاد همین اصل و بند ۷ اصل ۱۱۰ قانون اساسی برای جلوگیری از پراکندگی قوا، سه قوه در نهایت به رهبری متصل و در صورت اختلاف بین آن‌ها، حل اختلاف و تنظیم رابطه و جلوگیری از پراکندگی قوا به عهده رهبری است. نقطه اتصال و اشتراک قوا رهبری است و سه قوه با محور قرار دادن او فعالیت‌های خود را انجام می‌دهند.

۴-۷. کنترل درونی و بیرونی قدرت

یکی از تمایزات حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران در مقایسه با حقوق اساسی ایالات متحده آمریکا، در خصوص چگونگی مهار و کنترل قدرت است. در حقوق اساسی آمریکا برای کنترل قدرت، از کنترل حقوقی (بیرونی) استفاده می‌شود. یعنی ساختار قدرت به گونه‌ای طراحی شده است که هر کدام از سه قوه بتواند برای دیگری محدودیت‌هایی ایجاد و در نتیجه، قدرت آن را مهار و کنترل کند. در حقوق اساسی جمهوری اسلامی



ایران، علاوه بر کنترل حقوقی و بیرونی، کنترل درونی نیز تعبیه شده است. تأثیر کنترل درونی بر مهار قدرت، به مراتب بیشتر و مطمئن‌تر از کنترل بیرونی است. در کنترل درونی برای حاکم و دولتمردان، یک سری شرایط و صفات درونی در نظر گرفته می‌شود که فرد دارنده آن شرایط، برخوردار از نوعی خودکنترلی درونی می‌گردد که در مواقع خطر، او را از افتادن در دام خودکامگی و فساد نجات می‌دهد. در مهار درونی، عامل مهار قدرت در درون و باطن فرد دارای قدرت است؛ به گونه‌ای که آن فرد دارای خودمهار می‌گردد. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران،^{۴۴} صفاتی از قبیل فقاہت، عدالت، و تقوا از نوع مهار و کنترل درونی است.

برای رهبر علاوه بر کنترل درونی، از کنترل بیرونی نیز از طریق مجلس خبرگان رهبری (اصل ۱۱۱) و رئیس قوه قضائیه از راه کنترل مالی رهبر (۱۴۲) استفاده شده است.

نتیجه‌گیری

از بررسی اجمالی توزیع و تقسیم قدرت از جهت ساختاری و نه مبانی در دو کشور ایران و آمریکا، نتایج ذیل به دست می‌آید:

نظام سیاسی ایالات متحده آمریکا از نوع تفکیک مطلق قوا و ریاستی است.

ساخت قدرت به صورت فدرالیسم شکل گرفته است؛ به این معنا که قدرت بین حکومت مرکزی و ایالت‌های پنجاه‌گانه تقسیم شده است. در مرحله بعد، قدرت در حکومت فدرال و هر یک از ایالت‌ها بین سه قوه توزیع گردیده و به صورت خردتر در ایالت‌ها و حکومت‌های محلی پخش شده است.

- در این کشور، به ویژه در سطح فدرال، سه قوه در عرض هم‌اند و هیچ کدام نمی‌توانند مانع فعالیت دیگری و یا باعث انحلال آن شوند.

- قوه مجریه در قبال قوه مقننه پاسخ‌گو و مسئول نیست و حوزه صلاحیت هر کدام از سه قوه را قانون اساسی و متمم‌های ۲۷ گانه آن مشخص کرده‌اند.

- مهار و کنترل قدرت در الگوی آمریکایی، مهار بیرونی و حقوقی است.

در ایران با توجه به اینکه در اسلام و از جمله جمهوری اسلامی ایران، توزیع قدرت و چگونگی ترکیب‌بندی نهادها و قوا مربوط به شکل و ساخت حکومت است، نه ماهیت و مشروعیت آن و در نتیجه امری پویا، متحول و متغیر است، نکات ذیل قابل توجه است:

- شکل حکومت، سلسله مراتبی و هرمی است و در رأس هرم، ولی فقیه قرار دارد.

- در این الگو، هرگونه تصمیم‌گیری تقنینی، قضایی و اجرایی در نهایت به گونه‌ای به ولی فقیه به عنوان قوه چهارم منتهی می‌گردد.

- از نظر شکل، الگوی توزیع قدرت در جمهوری اسلامی ایران در قالب چهار محور، یعنی نهاد رهبری، قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه قابل بررسی است؛ در حالی که در آمریکا از این جهت توزیع قدرت، در قالب سه قوه خلاصه می‌شود.

- توزیع و تفکیک قدرت در ایران از جهتی عرضی (سه قوه نسبت به هم) و از جهتی طولی (سه قوه نسبت به رهبر) است، ولی در آمریکا سه قوه در عرض هم‌اند.

- در الگوی توزیع قدرت در ایران، نهاد رهبری به عنوان یک قوه برتر، مافوق سه قوه است که تنظیم کننده روابط قوا نیز هست، ولی در آمریکا مقام مافوق سه قوه وجود ندارد. قوه مافوق در ایران تحت نظارت و کنترل است: هم مهار و کنترل درونی و هم بیرونی.

در الگوی ایرانی هم استقلال قوا به رسمیت شناخته شده است و هم ارتباط آن‌ها با هم، ولی در آمریکا چون از نوع تفکیک مطلق قواست، چگونگی ارتباط قوا با هم مشخص نشده است.

در جمهوری اسلامی ایران، فلسفه سر شکن شدن قدرت به بخش‌های مختلف تقنینی، اجرایی و قضایی، برای تسهیل امور و تخصصی شدن کارهاست نه برای تمرکززدایی از قدرت؛ چون با لحاظ صفات و شرایط درونی برای حاکمان، نوعی خودکنترلی و محدودیت درونی در نظر گرفته شده که احتمال گرایش به تمرکز قدرت و فساد آن کم است.

خلاصه اینکه ناهمگونی‌ها در دو الگوی توزیع قدرت بیش از همگونی‌هاست. علت این مسئله معطوف به تفاوت در مبانی و پیش‌فرض‌های الگوی توزیع قدرت در دو کشور است که مقاله دیگری را می‌طلبد.

پی نوشت‌ها

۱. علیرضا زمزم، *بررسی تطبیقی توزیع قدرت و مبانی آن در حقوق اساسی ایران و آمریکا*، پایان‌نامه دکتری در حال دفاع (قم: دانشگاه باقرالعلوم □، ۹۱-۱۳۹۰).
۲. کامن لا Common law نظام حقوقی است که در انگلستان پس از غلبه نورمان‌ها بر این کشور در سال ۱۰۶۶ به طور عمده در نتیجه فعالیت دادگاه‌های شاهی ساخته شده است. در کامن لا، منبع اصلی حقوق، قواعدی است که قضات در دادگاه‌ها مرسوم نموده‌اند. این نظام حقوقی پس از استقلال آمریکا از انگلیس، همچنان به عنوان نظام حقوقی این کشور پذیرفته شد. برای اطلاع بیشتر ر.ک: رنه داوید و گامی ژوفره اسپینوزی، *درآمدی بر حقوق تطبیقی و دو نظام بزرگ حقوقی معاصر*، ترجمه و تلخیص سید حسین صفایی (تهران: میزان، ۱۳۸۴) ص ۳۲، و نیز مصطفی دانش‌پژوه و خسروشاهی، *فلسفه حقوق* (قم: مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی، ۱۳۸۵) ص ۷۸.
۳. از جمله آثار می‌توان از این موارد نام برد: سید صادق حقیقت، *توزیع قدرت در اندیشه سیاسی شیعه؛ علی اکبر جعفری ندوشن، تفکیک قوا در حقوق ایران، آمریکا و فرانسه؛ شریف لک زایی، توزیع و مهار قدرت در نظریه ولایت فقیه؛ مصطفی ناصحی، ولایت فقیه و تفکیک قوا؛ محمد منصور نژاد، مقاله ولایت فقیه و استقلال قوا*، در *مجله حکومت اسلامی*، شماره ۱۱.
۴. برای مطالعه بیشتر در زمینه حقوق تطبیقی ر.ک: سید جلال الدین مدنی، *حقوق اساسی تطبیقی* (تهران: گنج دانش، ۱۳۷۴) ص ۱۷، و عبدالحسین شیرودی، *حقوق تطبیقی* (تهران: سمت، ۱۳۸۷) ص ۳۸.
۵. محمد معین، *فرهنگ فارسی* (تهران: امیر کبیر، ۱۳۷۵) ج دوم، ص ۳۸۷.
۶. حییم، *فرهنگ بزرگ فارسی انگلیسی* (تهران: فرهنگ معاصر، ۱۳۷۱) ص ۲۴۳.
۷. به نقل از سید صادق حقیقت، *توزیع قدرت در اندیشه سیاسی شیعه* (تهران: هستی نما، ۱۳۸۸) ص ۱۴۲.



۸. به نقل از سید ابوالفضل قاضی، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی* (تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۷۲) ص ۲۳۶؛ همو، *بایسته‌های حقوق اساسی* (تهران: میزان، ۱۳۸۸) ص ۱۶۰.
۹. در ماده ۱۶ این اعلامیه آمده است: «هر جامعه‌ای که در آن نه حقوق تضمین و نه تفکیک قوا برقرار شده باشد، دارای قانون اساسی نیست.
۱۰. محمد جواد ارسطا، *نگاهی به مبانی تحلیلی جمهوری اسلامی ایران* (قم: بوستان کتاب، ۱۳۸۹) ص ۷۹.
11. Robert McKeever and ... *Polotics USA*, New Yourk, Prentice Hall, 1999, P, 320.
۱۲. مثلاً ایالت نوادا با ۲۰۰ هزار جمعیت و نیویورک با ۲۰ میلیون جمعیت، هر کدام دو نماینده در مجلس سنا دارند، به نقل از: علی اکبر جعفری ندوشن، *تفکیک قوا در حقوق اساسی ایران، آمریکا و فرانسه*، ص ۱۳۵.
۱۳. در این مجلس (نمایندگان)، ایالت نیویورک با جمعیت زیاد چهل نماینده دارد و ایالت دلووار با جمعیت کم، دو نماینده در سنا و یکی در مجلس نمایندگان عضو دارد. توکویل، الکسی شارل هانری موریس کلرل دو، *تحلیل دموکراسی در آمریکا*، ترجمه رحمة الله مراغه‌ای (تهران: انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۸۳) ص ۱۴۵.
14. Jack C. Plano and Roy olton, *The international Relations Dictionary*, 1988, Longman , 4th , ed, P, 372.
۱۵. وایل، ام. جی. سی و سیاست در ایالات متحده امریکا، ترجمه ابوذر گوهری مقدم (تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۴) ص ۲۰۲.
۱۶. همان، ص ۲۱۳.
17. Eric, Barendt, *An introduction to Constitutional Law*, Oxforduniversity Press , 1991, P, 52.
18. David Mauk and John oak Land, *American civilization, An introduction*, New Yourk Rout ledge, 2002, Third Edition, p, 111.
۱۹. *قانون اساسی ایالات متحده امریکا*، ترجمه معاونت پژوهش و تدوین و تنقیح قوانین ریاست جمهوری، بند ۳، بخش ۱، اصل دوم.
۲۰. استون فردیناندا، *نهادهای اساسی حقوق ایالات متحده آمریکا*، ترجمه سید حسن صفایی (تهران: انتشارات جنگل، ۱۳۸۸) ص ۵۴.



۲۱. قانون اساسی آمریکا، بندهای مختلف اصل دوم. محمد امجد، سیاست و حکومت در ایالات متحده (تهران: سمت، ۱۳۸۶) ص ۱۷۸.

۲۲. محمد امجد، سیاست و حکومت در ایالات متحده (تهران: سمت ۱۳۸۶) ص ۱۷۸.

۲۳. در خصوص حق وتوی رئیس جمهور به این دو منبع مراجعه شود.

Robert Mcke ever, Ibid, P, L293. and Alan Grant and Edward Ashbee, The Politics oday, Companion to American government, Manchester University Press, 2002, P, 89.

24. David Mauk, Ibid, p, 105.

۲۵. وایل، ام. جی سی، پیشین، ص ۲۴۷ و امجد، پیشین، ص ۱۸۲.

۲۶. وایل، پیشین، ص ۲۴۸، امجد، پیشین، ص ۱۸۳.

۲۷. توکویل، پیشین، ص ۱۷۶.

۲۸. رنه داوید، پیشین، ص ۲۸۲.

۲۹. امجد، پیشین، ص ۲۳۳ و وایل، ام جی، پیشین، ص ۲۹۷.

30. Robert Mckeever , Ibid , PP,79-80

۳۱. امجد، پیشین، ص ۳۴.

32. David Mauk , Ibid , PP,139-140.

33. Dye, Thomas, Politicts in America, Upper saddle River, Prentics Hall, 1999. P, 101.

۳۴. برای اطلاع در مورد رژیم‌های ریاستی و پارلمانی و شکل‌های تفکیک قوا ر.ک: محمد

جواد ارسطا، پیشین، ص ۸۳؛ علی اکبر جعفری ندوشن، تفکیک قوا در حقوق ایران، آمریکا و فرانسه (تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸) ص ۶۵؛ سید جلال الدین مدنی، حقوق

اساسی جمهوری اسلامی ایران (تهران: سروش، ۱۳۶۹) ج دوم، ص ۱۸۵.

۳۵. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

(تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴) ج یک، ص

۵۳۷.

۳۶. همان، جلد سوم، ص ۱۶۹۷.

۳۷. سید محمد شیرازی، الفقه، الحکم فی الاسلام، ص ۷۴، به نقل از ارسطا، پیشین، ص

۳۸. عبدالرحمن عالم، *بنیادهای علم سیاست* (تهران: نی، ۱۳۸۹) ص ۳۲۲.
۳۹. در این خصوص ر.ک، ارسطا: *پیشین*، ص ۸۶، و عباسعلی عمید زنجانی، *فقه سیاسی*، پیشین (تهران: امیر کبیر، ۱۳۸۳) ج یک، ص ۲۹۱.
۴۰. قاسم شعبانی، *حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران* (تهران: اطلاعات، ۱۳۷۸) ص ۱۳۰.
۴۱. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۰) ج سوم، ص ۱۶۳۰-۱۶۳۶.
۴۲. سید محمد هاشمی، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران* (تهران: نشر دادگستر، ۱۳۷۹) ج دوم، ص ۶۶۹-۶۷۱.
۴۳. عباسعلی عمید زنجانی، *فقه سیاسی*، ص ۵۱۷.
۴۴. جهانگیر منصور، *قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران* (تهران: نشر دوران، ۱۳۸۶) اصل های ۵ و ۱۰۹.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی