

# ترسیم نظری نقش مقام رهبری در موازنه قوا در چارچوب نظام جمهوری اسلامی ایران

محمد رضا رزاقی<sup>۱</sup>

چکیده

توازن قوا به مثابه عنصر ضروری تفکیک قوا و ضامن کارویژه دموکراتیک آن است. این پژوهش نظری، در مقام تبیین تحلیلی نقش مقام رهبری در موازنه قوا برآمده است. در این رابطه، ساختار قانون اساسی ایران، قوای سه‌گانه را ضمن برخورداری از ابزار اقتدار و کنترل جهت برقراری توازن خودکار، زیر نظر مقام رهبری و از مجاری گوناگون اعمال صلاحیت، هدایت، نظارت، حل اختلاف و تنظیم روابط، به سمت یک توازن فرا ساختاری ارجاع می‌دهد تا مشکلات دستیازی طبیعی قوا به توازن و احتمال تناقض و انسداد سیاسی را مرتفع نماید. با وجود این، چالش‌های نقش وسیع مقام رهبری در ایجاد موازنه میان قوا از حیث شیوه عمل و اثرسنجی، سئوالاتی را پیش رو می‌نهد که تحلیل واقع‌گرایانه آن اغلب در محاق اندیشه دو طیف فکری حداکثری و حداقلی در مواجهه با اختیارات رهبری، به فراموشی سپرده می‌شود. به نظر می‌رسد در ساحت تفکر کسانی که به جزم اندیشی در حقوق عمومی خو گرفته‌اند قواعد را یا بی تفاوت به تناقض‌ها باید نگریست یا ساختار شکنانه بر دیوار ناخویش‌داری کوبید؛ اما اصول قانون اساسی و روح حاکم بر آن واگویی بستی برای ساختار گشایی و جمع بین مولفه‌های کلیدی و بنیادین قانون اساسی است و طبعاً اگر اصل ولایت فقیه یکی از اضلاع اصلی آن باشد وجهه مردم‌سالاری نظام نیز ضلعی دیگر است. لذا رویکرد موازنه‌ای مقام رهبری در گرو هم‌افزایی با اراده عمومی و حاکمیت ملی، موازنه قدرت را به نفع سرچشمه قدرت در قوای سه‌گانه (ملت) و همسو با سند وفاق ملی برقرار می‌دارد. این رهیافت، دولت‌ها و مجالس منتخب مردم را نیز مسئولیت پذیرتر، پاسخگوتر و مآلاً کارآمدتر خواهد نمود.

واژگان کلیدی: مقام رهبری، موازنه قوا، قانون اساسی، کارآمدی.

<sup>۱</sup> - نویسنده مسؤول. دانشجوی دوره دکتری حقوق عمومی. دانشگاه آزاد اسلامی واحد سمنان.

## مقدمه

کاربست عملی نهاد رهبری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، انعکاس نظریات موخر ولایت مطلقه فقیه و به خصوص اقتباس و قرائت حقوقی از نظریات سیاسی امام خمینی است که تکوین و نهادینه نمایی آن با همراهی اراده عمومی، به نوعی ماحصل اصلی حیات سیاسی ایشان به شمار می آید.

تحلیل جایگاه و کارکرد مقام رهبری در نظام جمهوری اسلامی ایران و تبلور نظام مند آن در قانون اساسی، به عنوان یک تأسیس حقوقی بی سابقه در پیشینه نظام‌های سیاسی، در دهه‌های اخیر همواره مورد توجه و اهتمام اندیشمندان حقوق عمومی و علوم سیاسی قرار گرفته به طوری که نظریات سلبی و ایجابی معتدبایی پیرامون آن شکل گرفته است. با وجود این، نقصان نگاه علمی مبتنی بر مبانی و آموزه‌های اصیل حقوق عمومی و فارغ از ملاحظات مشارب فکری و اغراض سیاسی، امری است که به رغم اهمیت، پاره‌ای از وجوه حقوقی این جایگاه را با فقر مطالعات کافی نظری، مواجه می نماید.

در این راستا، یکی از وجوه ضروری نیازمند بررسی که دغدغه پژوهش کنونی است، کارکرد نهاد رهبری از حیث ایجاد تعادل و توازن میان قوای حاکم در نظام جمهوری اسلامی ایران و ترسیم یک مدل مفهومی توأم با نگاهی نقدجویانه و تحلیلی از نقش رهبری در این رابطه است.

بحث از جایگاه رهبری و به ویژه نقش تعدیلگری آن در تقابل با سایر قوای حکومتی در نظام داخلی نه تنها از حیث قضاوت نسبت به اهمیت و مشروعیت سیاسی این مقام بلکه از منظر کارآمدی و کارایی آن در نظام سیاسی و نیز تحلیل انتقادی مسئولیت رهبر انقلاب در قبال موازنه قوا، حائز اهمیت است.

بنابراین، در لایه‌های این پژوهش به دنبال پاسخگویی به این سئوالات هستیم که شاخصه برتری موازنه ارادی و برون ساختاری قوا در کنار موازنه خودکار و درون ساختار چیست؟ کارکرد و کار ویژه مقام رهبری در ایجاد توازن میان قوا در نظام جمهوری اسلامی ایران کدام است؟ و این که اصل ولایت فقیه و مداخله درون ساختاری و برون ساختاری مقام رهبری در

حیطه وظایف قوا در قانون اساسی چگونه و با کدام رویکرد تفسیری می‌تواند با اصول دموکراتیک، حق مردم بر حاکمیت و چارچوبه نظری تفکیک قوا جمع گردد؟ اما نخست، به منظور تنویر مرزهای تحقیق، به تبیین مفهوم شناختی موازنه قوا و ارتباط مفهومی تعادل یا توازن قوا با اصطلاحاتی چون تفکیک قوا و استقلال قوا و ضرورت شناختی موازنه در قاموس حقوق سیاسی، اهتمام می‌نماییم.

### ۱- مفهوم و ضرورت موازنه قوا با تأکید بر نظام حقوقی ایران

تعریف موازنه قوا در گرو تبیین تفکیک قوا و توجه به استقلال قوا در قانون اساسی است؛ این امر، مرزهای همپوشانی یا رابطه معنایی میان اصطلاحات مذکور را روشن می‌نماید. علاوه بر این، پردازش نظری موازنه قوا مستلزم درک اهمیت توزین اقتدار و ایجاد تعادل میان قوا است که به آن نیز خواهیم پرداخت.

#### ۱-۱- موازنه قوا و رابطه مفهوم شناختی با تفکیک قوا و استقلال قوا

اندیشه تفکیک قوا ریشه دوانده در نوشتگان فلاسفه یونان باستان نظیر «ارسطو» و «افلاطون»<sup>۱</sup> و متأثر از عقاید اندیشمندانی چون «توماس هابز»، «جان لاک»، «منتسکیو» و «روسو»، از قرن نوزدهم به تدریج در نظامهای سیاسی و حقوق اساسی کشورهای توسعه یافته و روبه توسعه رسوخ نمود،<sup>۲</sup> به طوری که امروزه کمتر نظامی می‌توان یافت که تحت تأثیر آموزه‌های این اندیشه سازه‌بندی و سامان‌دهی نشده باشد. منتسکیو نخستین کسی بود که نظریه تفکیک کامل قوای سه‌گانه مقننه، مجریه و قضائیه را مطرح نمود. وی معتقد بود در هر کشوری که همه قوا زیر نظر یک تن باشد، آزادی تحقق نمی‌یابد؛ از این رو، بهترین راه حفظ حکومت و جلوگیری از حاکمیت یک فرد یا یک گروه، آن است که در نظام سیاسی میان قوای حکومت

<sup>۱</sup> - بوشهری، سیدجعفر، حقوق اساسی، جلد اول، تهران، کتابخانه گنج دانش، ۱۳۷۶، ص ۷۹.

<sup>۲</sup> - جوان آراسته، حسین، تفکیک قوا در نظام سیاسی اسلام و جمهوری اسلامی ایران، نشریه فقه و مبانی حقوق اسلامی، سال چهل و نهم، شماره یک، بهار و تابستان ۱۳۹۵، ص ۵۱.

موازنه برقرار شود تا هر قوه بتواند بر قوای دیگر نظارت کند. اصل تفکیک قوا، تحت تأثیر نظریه منتسکیو، نخست در قانون اساسی ایالات متحده آمریکا وارد شد<sup>۱</sup> و پس از انقلاب ۱۷۸۹، و به پیروی از قانون اساسی آمریکا، در قانون اساسی فرانسه نیز به رسمیت شناخته گردید<sup>۲</sup> و از آنجا به دیگر کشورهایی که از الگوی قانونی فرانسه پیروی می‌کردند، راه یافت. در چشم انداز فقهی اما، اندیشه وارداتی تفکیک قوا، واکنش‌های مختلفی را از سوی علمای اسلامی برانگیخته است که می‌توان از این بین، گروه‌های مخالف، موافق حداقلی و موافق حداکثری را متمایز نمود تا آنجا که پاره‌ای از فقها ضمن مخالفت عملی با دموکراسی و مقتضیات آن از جمله تفکیک قوا به ایده حاکم برتر الهی یا نظریه خلافت بازگشت دارند اما در مقابل برخی، حکومت را امانتی غیردائم در دست حاکم می‌دانند که در آن مردم نه ملک حاکم بلکه شریک وی در قدرت خواهند بود و این شراکت، مستلزم پاسخگویی صاحبان قدرت است که در نظریه اخیر نیز گاهی هیچ مرجعی بالاتر از رأی مردم و فراتر و ناظر بر سه قوه وجود ندارد و مردم خلیفه خدا بر روی زمین هستند و تنها قوه قضا است که زیر نظر مرجعیت ایفای وظیفه می‌کند و گاهی نیز فلسفه پذیرش تفکیک قوا صرف تقسیم تخصصی کار بوده به طوری که منبع حاکمیت، الهی و قوا، تابع کامل نهادی عالی به نام ولایت مطلقه فقیه خواهند بود.<sup>۳</sup>

۱- آشوری، داریوش، دانشنامه سیاسی، انتشارات مروارید، تهران، ۱۳۸۷، ص ۱۰۰.

۲- جوان آراسته، پیشین، ص ۵۳.

۳- جهت مطالعه طیف نظرات، برای نمونه رک نائینی، محمدحسین، تنبیه الامه و تنزیه المله، حکومت از نظر اسلام، به ضمیمه مقدمه و باصفحه و توضیحات به قلم محمود طالقانی، تهران، ۱۳۷۸؛ موسوی خمینی، روح الله، ولایت فقیه: حکومت اسلامی، چاپ دوم، تهران، موسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی(س)، ۱۳۷۸؛ منتظری، حسین علی، دراسات فی ولایت الفقیه و فقه الدوله الاسلامیه، قم، المركز العالمی للدراسات الاسلامیه، ۱۴۰۹ق؛ صدر، محمدباقر، الاسلام يقود الحیاة، قم، مرکز الابحاث و الدراسات التخصصیه للشهید الصدر، ۱۳۸۲؛ حسینی طهرانی، سیدمحمدحسین، ولایت فقیه در حکومت اسلام، تهران، انتشارات موسسه ترجمه و نشر، ۱۴۱۵ق؛ مصباح، محمدتقی، نظریه سیاسی اسلام، دوره دو جلدی، چاپ دوم، قم، انتشارات موسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی، ۱۳۸۸.

به هر تقدیر با تأثیرگذاری نظریه تفکیک قوا در اندیشمندان داخلی و طرح آن در فقه سیاسی، این طرح ضمن دخل و تصرف و جرح و تعدیل با رویکرد بومی سازی، در قانون اساسی مشروطیت ایران و متمم آن و همچنین در قانون اساسی پس از پیروزی انقلاب اسلامی، اقتباس و کارسازی شد. وجه فارق تفکیک قوای مندرج در قانون اساسی ایران از نظام کلاسیک تفکیک قوا یا دست کم قرائت کنونی غربی آن، در پیش بینی مقام عالی و ناظر بر سایر قوا است.

بنابراین، اصل ۵۷ قانون اساسی، نظام تفکیک قوای مقننه، مجریه و قضائیه را به صورت نسبی و با شیوه خاص خویش پذیرفته،<sup>۱</sup> و با پرهیز از بیان این اصطلاح، از عبارت «استقلال قوا» به جای آن استفاده نموده است.<sup>۲</sup>

مسئله مهم در زمینه هماهنگی قوای سه‌گانه در جمهوری اسلامی ایران و گزینش واژه استقلال قوا به جای تفکیک قوا در قانون اساسی، آن است که دخالت‌های هماهنگ کننده و فعل و انفعالات سیاسی سه قوه و تأثیرهای متقابل آنها به شکلی که به استقلال قوا خدشه وارد نیورد، جایز شمرده شده است.<sup>۳</sup>

می‌توان اذعان داشت که استقلال مذکور در قانون اساسی همان تفکیک نسبی<sup>۴</sup> و خاص و بومی شده قوا است. اما موازنه قوا در این نوع تفکیک چه جایگاهی دارد؟ برخی نویسندگان توازن را در زمره مولفه‌های تعریفی تفکیک قوا آورده‌اند آنطور که در تعریف تفکیک قوا، گفته می‌شود: نوعی توازن و تعادل بین قوای سه‌گانه که هر کدام بتوانند بدون دخالت و خارج از

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
رتال جامع علوم انسانی

۱- هاشمی، محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران، انتشارات میزان، ۱۳۸۵، ص ۶.  
۲- اصل ۵۷ قانون اساسی: قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.  
۳- عمید زنجانی، عباسعلی، کلیات حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، انتشارات مجد، ۱۳۸۷، ص ۲۹۷.  
۴- ناصحی، مصطفی، تفکیک قوا و ولایت فقیه، قم، بوستان کتاب، ۱۳۸۷، ص ۵۹.

نفوذ دیگری بر انجام وظایف و تحقق اهداف خاص خود قادر گردند و به هیچ وجه معنای تفکیک قوا، انفصال و پراکندگی یا حفظ تساوی و تقارن مطلق نیست.<sup>۱</sup> از یک سو هنگامی که از «تعادل» سخن به میان می‌آید، مسئله تفکیک قوا هم به ذهن متبادر می‌شود چرا که برقراری تعادل، موخر بر تفکیک و البته مستلزم حفظ استقلال است و از سویی دیگر، به عقیده منتسکیو برای تأمین آزادی مردم تفکیک قوا کافی نبوده، بلکه باید بین قوای سه‌گانه یک نوع تعادل و توازن برقرار کرد تا هیچ یک از قوا نتوانند نسبت به قوه دیگر برتری پیدا کنند.<sup>۲</sup>

روشن است که تفکیک قوا به خصوص برای رسیدن به هدف‌هایی که منتسکیو و دیگران در راه آن تلاش کرده‌اند، بدون ایجاد تعادل قوا، معنای واقعی خود را از دست می‌دهد؛ به هر حال باید به ایجاد ابزارها و بسترهایی همت گماشت که هر کدام از قوا بتوانند عملاً قوای دیگر را به تبعیت از تعادل وادارند تا امنیت و آزادی در خطر نیفتد و خودکامگی و استبداد حاکم نگردد.<sup>۳</sup> از این جهت منتسکیو پیشنهاد می‌کند که سه قوه با یکدیگر تماس و ارتباط داشته باشند و یک دیگر را خنثی و محدود کنند و تفکیک قوا باید با اعتدال همراه باشد تا در اثر برخورد متقابل آن‌ها، حکومتی متعادل<sup>۴</sup> به وجود آید.

به رغم باور منتسکیو - که به نظر، پارادایم رایج تفکیک قوا را در نظام‌های سیاسی نضج داده است - بر توازن خودکار قوا و تخدیش نیروی عالی و مافوق آنها که می‌تواند نقض غرض تلقی شده یا کارکرد این تئوری را به مخاطره اندازد، این چارچوب نظری همواره بدین شکل مورد قبول کلیه علمای کلاسیک حقوق اساسی نبوده است آنطور که عده ای بر قوای سه‌گانه،

<sup>۱</sup> - عمید زنجانی، عباسعلی، فقه سیاسی، جلد اول، چاپ اول، تهران، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۶۶، صص ۱۳۳ و ۱۳۴.

<sup>۲</sup> - همان منبع، ص ۱۳۸.

<sup>۳</sup> - قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، بایسته های حقوق اساسی، تهران، انتشارات میزان، ۱۳۸۷، ص ۱۶۷.

<sup>۴</sup> - *equilibre Le Gouvernement*

«قوه مؤسس»<sup>۱</sup> را نیز اضافه کرده‌اند که می‌توان به دانشمندان حقوق اساسی نظیر هگل<sup>۲</sup>، لورینس فون شتاین<sup>۳</sup>، و بنجامین کنستان<sup>۴</sup> اشاره کرد که سه قوه قضاییه، مقننه و اجراییه را کافی نمی‌دانند و قوه چهارمی را به نام قوه تعدیل‌کننده یا بی‌طرف را هم لازم می‌دانند که اختلافات حاصل بین سه قوه را حل و فصل کند.<sup>۵</sup>

خلاصه آنکه سازواره قانون اساسی ایران، زمینه ایجاد تعادل درون‌ساختاری و برون‌ساختاری را در میان قوا پیش‌بینی نموده که وظایف نظارتی و مداخله‌ای هر یک از قوا در قبال قوه دیگر،<sup>۶</sup> رویکرد درون‌ساختاری و پیش‌بینی نیروی تعدیلگر مافوق قوا، حاکی از رویکرد برون‌ساختاری در این مدل سیاسی است.

از حیث تعادل درون‌ساختاری، برخی از مولفین داخلی در مقام تبیین مفهوم «نظارت و تعادل»<sup>۷</sup> و ارتباط تنگاتنگ این دو در مواجهه قوای منفک، بیان داشته‌اند که اختیارات نظارتی باید به گونه‌ای در میان شعبه‌های اصلی قدرت توزیع شود که همانند ظروف مرتبطه، در حالتی از تعادل و توازن قرار گیرد. به دیگر سخن، هر پاره از قدرت سیاسی باید به نحوی بر پاره یا پاره‌های دیگر نظارت داشته باشد. از این رو، نه تنها هیچ یک از آنها در این خصوص بر یکدیگر برتری ندارند، بلکه بدین وسیله یکدیگر را محدود می‌سازد.<sup>۸</sup> با وجود این اگرچه مقام رهبری و نهادهای وابسته به آن در نظام حقوقی ایران، خود از شعبه‌های قدرت محسوب می‌گردد و لذا به لحاظ نظارت و تعادل در مواجهه با سایر قوا تأثیر و تأثر خواهد پذیرفت

۱- عمید زنجانی، پیشین، ص ۱۳۹.

۲- Hegel

۳- Lorenz Vonstein

۴- Benjamin constant

۵- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، گفتارهایی در حقوق عمومی، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۷۵، ص ۱۸۹.

۶- برای مشاهده ابزارهای تعدیل قوای سه‌گانه از طریق نظارت و اعمال نفوذ متقابل در قانون اساسی برای نمونه نگاه کنید به اصول ۵۲، ۵۴، ۵۵، ۷۳، ۷۴، ۷۶ الی ۸۳، ۸۸، ۸۹، ۹۰، ۱۲۲، ۱۳۱، ۱۳۴، ۱۳۷، ۱۴۰، ۱۷۰، ۱۷۳ و ۱۶۷.

۷- Checks and Balances

۸- راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، چاپ اول، تهران، انتشارات دراک، ۱۳۸۸، ص ۲۸.

لیکن به نظر می‌رسد پیش‌بینی دو گانه ابزار توازن در نظام سیاسی - حقوقی ایران باعث شده تا این مقام نقشی فراساختاری نیز در تعدیل قوا ایفا نماید که هر دو وجه مزبور مد نظر مقاله حاضر خواهد بود.

## ۱-۲- ضرورت موازنه قوا در ساختار دموکراتیک نظام سیاسی

برای فهم اهمیت موازنه قوا نخست باید از فلسفه تفکیک قوا سخن گفت. این اعتقاد وجود دارد که تفکیک قوای مطرح در اندیشه‌های ارسطو، جان لاک و تعدادی دیگر از اندیشمندان غربی که در نهایت با کتاب روح‌القوانین منتسکیو در غرب رایج شده است، ارزش ذاتی و موضوعی ندارد بلکه ارزش طریقی و روشی دارد. به عبارتی تفکیک قوا یکی از روش‌های کنترل و مهار قدرت است و به قول حقوقدانان، دکتترین امروز آن را در حد یک فن و وسیله می‌شناسد.<sup>۱</sup>

پس تفکیک قوا ولو در فرض دست کشیدن از یک مفهوم ارزشی و صرفاً توسل به ماهیت روشی آن، به واسطه تمهید دموکراسی، در زمره پایه‌های اصلی قوانین اساسی محسوب می‌گردد<sup>۲</sup> و دست کشیدن یا بی‌توجهی به این اصل خدشه جدی را در صف مردم‌سالاری کشورها به دنبال دارد.<sup>۳</sup>

به هر حال، خوانش‌های نظری تفکیک قوا تمهیداتی نظیر ممانعت از تمرکز قدرت جهت انسداد مجرای ایجاد دیکتاتوری و استبداد، سرشکن کردن قدرت، مهار قدرت از سوی قدرت، صیانت از حقوق و آزادی‌های مردم، تعیین حیطه اختیارات و وظایف خاص قوا و ارتقاء راندمان در سایه تقسیم کار و نیز کارایی و کارآمدی قوای حکومتی را مطمح نظر داشته‌اند. اینک می‌توان رابطه توازن قوا و دست‌یازی به اهداف تفکیک قوا را به خوبی درک نمود. بنابر این در دیدگاه منتسکیو و بسیاری از متفکران غربی، پس از تبیین فلسفه اصلی تفکیک قوا

<sup>۱</sup> - قاضی شریعت‌پناهی، پیشین، ص ۱۹۴.

<sup>۲</sup> - قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران، انتشارات میزان، ۱۳۸۷، ص ۱۷۰.

<sup>۳</sup> - زارعی، محمدحسین، حکمرانی خوب و حاکمیت و حکومت در ایران، مجله تحقیقات حقوقی دانشکده حقوق شهید بهشتی، شماره ۳۹، تابستان ۱۳۸۳، ص ۱۶۷.



مبنی بر جلوگیری از استبداد و سوء استفاده از قدرت و رویکردپذیری توأمان حفظ اصل قدرت و در عین حال پیشگیری و جلوگیری از پیامدهای فاسد قدرت، به مسأله تعادل و توازن قوا در نظام‌های سیاسی توجه ویژه‌ای می‌شود چرا که تنها در این صورت است که یک قدرت بر دیگری چیره نمی‌شود و قدرت، قدرت را مهار می‌کند.<sup>۱</sup>

می‌توان گفت که تفکیک قوا بدون ایجاد موازنه و تعادل، معنای اصیل خود را نخواهد داشت و در چنین فرضی در حد یک تقسیم تخصصی کار میان ارکان مختلف نظام سیاسی بدون نظر داشت استقلال قوا، تنازل خواهد نمود. بنابراین، تمرکززدایی از قدرت و حفظ رویکرد دموکراتیک قانون اساسی، سد اعمال نفوذ و تسلط قوا و نتایج اثربخش آن در حوزه کارآمدی نظام سیاسی در ابعاد مختلف، تا حدی مرهون کارسازی سازوکارهای ایجاد توازن میان قوای حاکم است.

## ۲- نقش مقام رهبری در موازنه قوا؛ ابزارها و رویکردها

وفق اصول مختلف قانون اساسی، راهبردهای مقام رهبری به جهت ایجاد تعادل و توازن میان قوا در چارچوب نظام جمهوری اسلامی ایران، مشتمل بر اثرگذاری تعدیلی در محدوده صلاحیت ذاتی و وظایف و اختیارات قانونی از یک سو و کاربست سیستم‌های هدایت، نظارت و حل اختلاف و تنظیم روابط قوا، از سویی دیگر است.

### ۲-۱- اعمال مستقیم اقتدار در بدنه قوا

رهبری به عنوان رئیس دولت - کشور در قانون اساسی، اختیارات و وظایفی به منظور اعمال مستقیم قدرت دارد که اصل یکصد و دهم قانون اساسی در این رابطه به یازده مورد تصریح نموده است. در این اصل، وظایف و اختیارات مقام رهبری عبارتند از: ۱- تعیین سیاستهای کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام

<sup>۱</sup> - منتسکیو، شارل دو، روح القوانین، ترجمه علی اکبر مهدی، چاپ هشتم، تهران، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۶۲، ص ۲۹.

۲- نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام ۳- فرمان همه‌پرسی ۴- فرماندهی کل نیروهای مسلح ۵- اعلام جنگ و صلح و بسیج نیروها ۶- نصب و عزل و قبول استعفا: الف- فقهای شورای نگهبان ب- عالیترین مقام قوه قضائیه. ج- رئیس سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران د- رئیس ستاد مشترک ه- فرمانده کل سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و- فرماندهان عالی نیروهای نظامی و انتظامی ۷- حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه ۸- حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام ۹- امضا حکم ریاست جمهوری پس از انتخاب مردم... ۱۰- عزل رئیس جمهور با در نظر گرفتن مصالح کشور پس از حکم دیوان عالی کشور به تخلف وی از وظایف قانونی، یا رای مجلس شورای اسلامی به عدم کفایت وی بر اساس اصل هشتاد و نهم ۱۱- عفو یا تخفیف مجازات محکومین در حدود موازین اسلامی پس از پیشنهاد رئیس قوه قضائیه...<sup>۱</sup>

علاوه بر موارد فوق، ابتکار تجدید نظر در قانون اساسی، در دست مقام رهبری و تحت نظارت وی می باشد. مقام معظم رهبری پس از احساس ضرورت تجدید نظر در قانون اساسی، با مجمع تشخیص مصلحت نظام، مشورت می نماید و موارد اصلاح یا متمیم قانون اساسی را طی حکمی خطاب به رئیس جمهور، به شورای بازنگری (مقرر در اصل مذکور) پیشنهاد می کند.<sup>۲</sup>

برخی از وظایف مندرج در اصل ۱۱۰، جنبه‌های هدایتی و نظارتی دارند، لیکن در وظایف خاص مقام رهبری نیز که اعمال اقتدار مستقیم در حیطه وظایف هر یک از سه قوه (نظیر نصب فقهای شورای نگهبان، رئیس قوه قضائیه و عزل رئیس جمهور، فرماندهی نیروهای مسلح و...) و به بیانی، اعمال صلاحیت در قوای تقنینی، اجرایی و قضایی، محسوب می شود، به طبع، رویکرد ایفای نقش رهبری در تثبیت تعادل میان قوا اثرگذار خواهد بود.

## ۲-۲- هدایت قوا و تبیین خط مشی‌ها

۱- اصل ۱۱۰ قانون اساسی.

۲- اصل ۱۷۷ قانون اساسی.

در اصل ۱۱۰ برخی اختیارات کلی، گسترده و چشم‌گیر برای رهبری بیان شده است؛ از جمله تعیین سیاست‌های کلی نظام، پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام و نظارت بر حسن آن و حل معضلات نظام که از راه‌های عادی قابل حل نیست، به وسیله مجمع تشخیص مصلحت نظام.

در واقع، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پس از پذیرش اصل مهم خود، یعنی ولایت مطلقه فقیه عادل و جامع‌الشرایط که عامه مردم قبول ولایت او را بر خود لازم و واجب شمرده‌اند، نقطه پیوند و اتصال قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران را ولی فقیه و رهبر دانسته است و اعمال حاکمیت قوای مزبور را صرفاً براساس نظر و نظارت رهبر مشروع و قانونی تلقی می‌کند.<sup>۱</sup>

همان‌طور که در بحث قوه مؤسس و تعدیلگر مطرح می‌شود که برای جلوگیری از ناهماهنگی و تعارضات شدید قوای سه‌گانه، نیاز به قوه تعدیل‌کننده وجود دارد، در نظام جمهوری اسلامی ایران نیز برای کنترل قدرت و تعدیل اعمال حاکمیت از طریق قوای سه‌گانه، از راه حل خاصی استفاده شده است که برخی اساتید از آن با عنوان «سیستم هدایت» تعبیر می‌کنند.<sup>۲</sup>

به هر تقدیر، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با پذیرش حق حاکمیت مردم و نظام تفکیک قوا به عنوان مولفه‌های شاخص دموکراسی، آن را مقید به مبانی و آموزه‌های حاکمیت سیاسی در نظام اسلامی نموده است. بر این اساس اولاً، شاهد تقابل و تلاقی حاکمیت دینی و حاکمیت ملی هستیم به نحوی که جلوه اصلی حاکمیت ملی در اصول ۶ و ۵۶ با تأکید بر حق حاکمیت ملت به عنوان موهبتی الهی و لزوم اداره امور کشور با اتکاء به آراء عمومی، نمایان می‌گردد و در دیگر سو، اصول یکم، پنجم، پنجاه و هفتم و یکصد و هفتم، تظاهر عینی هدایت حاکمیت ملی از مجرای نهاد ولایت فقیه و قوای حکومتی زیر نظر وی را ترسیم می‌نماید. ثانیاً در نظام جمهوری اسلامی ایران طبق اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی، قوای حاکم زیر نظر

<sup>۱</sup> - طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، آزادیهای عمومی و حقوق بشر، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۰، ص ۷۵.

<sup>۲</sup> - عمید زنجانی، فقه سیاسی، پیشین، ص ۲۹۱.

ولایت مطلقه امر و امامت امت و بر اساس قانون، اعمال می‌گردند. ثالثاً این نظارت برخاسته از قانون اساسی است آنطور که در مقدمه آن بر طرح حکومت اسلامی متکی بر ولایت فقیه تأکید شده است و بند پنجم اصل دوم نیز اعتقاد به «امامت و رهبری مستمر و نقش اساسی آن در تداوم انقلاب اسلامی» را به عنوان اصل اساسی قلمداد می‌نماید و نیز در اصل پنجم قانون اساسی، اصل ولایت فقیه از اصول بنیادین نظام معرفی می‌شود. در مقدمه قانون اساسی نیز کارکرد مهم نهاد ولایت فقیه، ضمانت از عدم انحراف سازمان‌های مختلف از وظایف اصیل اسلامی خود دانسته شده است که بدیهی است چنین مسئولیتی، مستلزم اعطای حق هدایت و نظارت خواهد بود.

### ۳-۲- سازو کار نظارت بر قوا

منظور از نظارت در حقوق سیاسی، به واقع کنترل قدرت از طریق قدرت است. در این رویکرد، کنترل و بررسی اقدامات یک مقام یا نهاد حکومتی از سوی مقام یا نهادی دیگر با غایت حصول اطمینان از باقی ماندن اقدامات یادشده در حدود و ثغور قانونی، صورت می‌پذیرد. باید توجه داشت که پی ریزی نظام نظارتی میان قوا، همواره مستلزم حالتی از توازن و تعادل است تا به ضد خود تبدیل نشود، یعنی به سوء استفاده از قدرت متراکم نظارتی منجر نشود که این معنا از نظارت با مفهوم تفکیک قوا سازگاری داشته و مکمل آن محسوب می‌گردد.<sup>۱</sup>

در قانون اساسی ایران، مقام رهبری به عنوان عالی‌ترین مقام<sup>۲</sup> و از باب ولایت بر قوا<sup>۳</sup> بر آن‌ها نظارت دارد؛ به عنوان مثال رهبر در قوه مقننه از طریق شورای نگهبان<sup>۴</sup> در قوه مجریه

۱- راسخ، پیشین، صص ۲۰-۲۱.

۲- اصل ۱۱۳ قانون اساسی.

۳- اصل ۵۷ قانون اساسی.

۴- بند یک اصل ۹۱ قانون اساسی.

از طریق عزل رئیس جمهور<sup>۱</sup> و در قوه قضائیه از طریق نصب و عزل رئیس قوه قضائیه<sup>۲</sup> اشراف و نوعی نظارت دارد.<sup>۳</sup>

ریشه تئوریک نظارت بر قوا از سوی این مقام، برخاسته از رویکردها به جایگاه ولایت فقیه در فقه سیاسی است. توضیح این که گرایش‌های مختلفی در حوزه اعمال اقتدار و نظارت فقیه در نظریات ولایت فقیه به چشم می‌خورد که تأویل‌های کنشگرانه سیاسی از فقیه عمدتاً قابل تقسیم به دو شاخه نظریات نظارت محور و نظریات ولایت محور می‌باشد؛<sup>۴</sup> البته نظارت در این معنا می‌تواند با نظر داشت مولفه‌های کمی (شامل امور حسبی، اجتماعی، سیاسی و اجرایی) و کیفی (استصوابی و اطلاعی)، در گستره اختیارات نظارتی از حیث قلمرو، تضییق و توسیع ایجاد نماید و از این منظر تا حدی با نظریات ولایت محور همسنگی نماید، اما قدر متیقن اینکه بحث نظارت فقیه‌ای تنومند در فقه سیاسی دارد و شأن نظارتی رهبر در قانون اساسی منبعث از این امر است گرچه مقید به فلسفه وجودی قانون اساسی و اقتضائات اصول اعمال حاکمیت ملی از مجرای جمهوریت می‌گردد. رهبر، در مقدمه قانون اساسی، تضمین‌کننده عدم انحراف سازمان‌های مختلف حکومت از وظایف اصیل اسلامی خود معرفی می‌شود و چه بسا اختیارات ولایت فقیه در این قانون تا حد بسیاری ناشی از نگرانی‌های کارکردی و عملگرایی در حوزه نظارت بوده است.

در هر حال، باید پذیرفت که نظارت عالی رهبری اگرچه در ریشه‌های نظری ولایت فقیه، منبعث از جایگاه ولایت امر و امامت امت است و سیاق اصل ۵۷ قانون اساسی نیز بدین جهت اعمال قوای سه گانه را «زیر نظر ولایت امر و امامت امت» می‌داند، لیکن با ملاحظه سایر اصول قانون اساسی نظیر اصل ۶۰ و ۱۱۰، انتزاع بخش‌هایی از وظایف اجرایی، قضایی و قانونگذاری به نفع مقام رهبری و واگذاری نقش هماهنگ‌نمایی قوا به این مقام، مدلول جایگاه

۱- بند ۱۰ اصل ۱۱۰ قانون اساسی.

۲- بند ب اصل ۱۱۰ و اصل ۱۵۷ قانون اساسی.

۳- عمید زنجانی، پیشین، ص ۲۹۵.

۴- ر.ک کدیور، محسن، حکومت ولایی، چاپ اول، تهران، نشر نی، ۱۳۷۷، صص ۱۳۱-۱۴۶.

ریاست کشور است که این امر در کنار اقتضائات حرکت در مسیر قانونگرایی و پایبندی به فلسفه وجودی قانون اساسی، بیانگر مشروطیت قدرت در چارچوب قانون خواهد بود. به هر تقدیر، رهبر در جمهوری اسلامی ایران مظهر قوه مؤسس ناظر و تعدیل کننده است که در کلام برخی از حقوقدانان مشهور از قبیل لئون دوگی در کتاب دروس حقوق عمومی و نیز بنجامین کنستان اشاره شده است.<sup>۱</sup> بر این اساس، طبق اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی، قوای سه گانه زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت اعمال می شوند و این نظارت نشأت گرفته از اصل پنجم قانون اساسی است که اصل ولایت فقیه را از اصول بنیادین نظام مقرر نموده است.

با مشاهده اصول قانون اساسی، تأمین اعمال وظیفه نظارتی رهبر در قانون، مشتمل بر کارسازی ضمانت اجرایی نیز می باشد به طوری که زمینه مقابله با انباشت و تمرکز نامشروع قدرت و انحراف از مبانی نظام را که وظیفه اصلی حراست از آن بر عهده رهبری نهاده شده است، تسهیل و تضمین می نماید. بر این اساس جهت نظارت بر قوه مقننه سوپاپ امنیتی شورای نگهبان کارسازی شده است؛ در واقع نقش رهبری در انتخاب مستقیم و غیر مستقیم اعضای شورای نگهبان و اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام، مقوم کارکرد نظارتی آن بر قوای مقننه است؛ گو این که در مورد قوه مجریه نیز نه تنها صراحت قانون، رهبر را بدو مقام عالیه مجریه معرفی می کند و رهبر، در نقش تنفیذگر حکم رئیس جمهور معرفی می شود به طوری که مآلا همانگونه که اصل ۱۲۲ تصریح می دارد، رئیس دولت در مقابل رهبر مسئول شناخته می شود، بلکه از طریق اختیارات رئیس قوه قضاییه که خود منصوب رهبری است و قضات و نیز نهادهایی چون دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور، به نحو غیر مستقیم بر دولت نظارت موثر خواهد داشت؛ که به زعم برخی نویسندگان، این نظارت قضایی<sup>۲</sup> در مقایسه با دیگر طرق نظارت، خاصه به واسطه امکان صدور و اجرای حکم، از قدرت و نفوذی به مراتب بالاتر برخوردار است.<sup>۳</sup>

<sup>۱</sup> - قاضی شریعت پناهی، بایسته های حقوق اساسی، پیشین، ص ۳۴۴.

<sup>۲</sup> - Judicial Review.

<sup>۳</sup> - راسخ، پیشین، ص ۱۰۹.

علاوه بر این، نقش شورای نگهبان در تأیید صلاحیت داوطلبین و نظارت موثر بر انتخابات مجلس شورا و ریاست جمهوری، به نوعی انعکاس نوعی از نظارت اولیه و غیرمستقیم رهبر بر نمایندگان و روسای دولت می‌باشد. در نهایت اختیارات وسیع و چندوجهی مقام رهبری و تضمین عملی آن، مستلزم انتزاع برخی از وظایف کلیدی و امنیتی، نظیر وظیفه فرماندهی نیروهای مسلح از اختیارات رئیس جمهور و تخصیص آن به نفع مقام رهبری شده است.

#### ۴-۲- حل اختلاف و تنظیم روابط میان قوا

آنچه که توجه به آن بالاخص از حیث نقش استراتژیک رهبری در پیشگیری از تصلب اعمال حاکمیت ناشی از انسداد تعامل قوای حاکم، درخور اهمیت می‌نماید، نقشی است که قانون اساسی برای رهبر کشور از حیث ایجاد موازنه و تعادل میان قوای حکومت در اصولی نظیر اصل ۵۷ قانون اساسی و به ویژه بند ۷ اصل ۱۱۰ آن، قائل گردیده است. در تلقی بنجامین کنستان از قوه تعدیل کننده، این قوه، برخلاف قوای سه‌گانه که در برابر یکدیگر صف‌آرایی کرده‌اند و جلوی یکدیگر را سد می‌کنند و با هم در تضاد دائمی به سر می‌برند، قوه‌ای است بی‌طرف و فوق قوای دیگر که رئیس مملکت آن را به هنگام بروز اختلاف میان قوا، از طرقی چون حکمیت و آشتی دهی یا حل و فصل اختلافات، اعمال می‌نماید.<sup>۱</sup>

«حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه» مذکور در بند ۷ اصل ۱۱۰، یک قاعده کلی است که از طریق آن می‌توان به جزئیات مشخص و روشنی دست یافت زیرا اوضاع و احوال کشور در هر زمان مستلزم تدبیر و حرکت متناسب است. تنظیم روابط در واقع یک کردار سیاسی است که نمی‌توان آن را در قالب موضوعی مشخص درآورد. اما به هر حال، در صورت بروز و وقوع اختلاف، مقام رهبری به علت اشرافی که بر قوای سه‌گانه دارد، می‌تواند به حکمیت و داوری بنشیند و اختلاف فیما بین را حل کند. بدیهی است که در این صورت، اصول قانون اساسی حاکم بر قوای مذکور همچنان می‌بایست پابرجا باشد.<sup>۲</sup>

<sup>۱</sup> - قاضی شریعت پناهی، گفتارهایی در حقوق عمومی، پیشین، ص ۱۸۹.

<sup>۲</sup> - هاشمی، پیشین، ص ۷۳.

از حیث عملی، تشکیل جلسه با حضور سران قوای سه گانه، صدور احکام حکومتی، ایراد توصیه‌ها و نصایح در دیدار با مسئولین قوا و همچنین تبیین خط‌مشی‌ها در سخنرانی‌های عمومی در خصوص روابط قوا و لزوم تعامل قوا را می‌توان از شیوه‌های اعمال بند ۷ اصل ۱۱۰ قانون اساسی دانست که نمونه‌های مختلفی از آن در طول حیات سیاسی نظام از سوی مقام رهبری ملاحظه شده است.<sup>۱</sup> علاوه بر این، یکی از اقدامات رهبری در اجرای بند ۷ اصل ۱۱۰ قانون اساسی و در جهت حل اختلافات و تنظیم روابط قوا، صدور حکمی در سوم مرداد ماه ۱۳۹۰ مبنی بر فرمان تشکیل هیئتی به نام «هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه» است. از این هیأت می‌توان به عنوان نهادی مشورتی، جهت یاری‌رسانی به مقام رهبری در تشخیص مورد نزاع و تقریب اقدام بایسته در حل اختلافات قوا با رویکرد حفظ تعادل قوای سه گانه یاد نمود.

لازم به ذکر است در خصوص وظیفه تنظیم ارتباط میان قوا به عنوان یکی از ابزارهای ایجاد توازن قوا، اصل ۵۷ پیش از بازنگری مصوب ۱۳۵۸، مقرر می‌داشت: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند؛ این قوا مستقل از یکدیگرند و ارتباط میان آنها به وسیله رئیس جمهور برقرار می‌گردد». لیکن این اصل پس از بازنگری سال ۱۳۶۸ به این صورت درآمد: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند».

مسئله دیگر آنکه در خصوص ارتباط وظیفه حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه مندرج در بند ۷ اصل ۱۱۰ با وظیفه حل معضلات نظام وفق بند ۸ همان اصل، باید در نظر داشت که وجوهی در رابطه با حل معضلات نظام وجود دارد که این نهاد را از نهاد حل اختلاف و تنظیم روابط قوا متمایز می‌سازد. بر این اساس، بند ۸، در صورتی قابل اعمال است که اولاً

<sup>۱</sup> - گرجی ازتندریانی، علی اکبر؛ مرتضی رضایی، حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه در جمهوری اسلامی ایران، مجله حقوقی دادگستری، سال هفتاد و هشتم، شماره ۸۵، بهار ۱۳۹۳، صص ۱۲۵-۱۲۷.



معضلی وجود داشته باشد و ثانیاً از طریق عادی قابل حل نباشد، یعنی نتوان از طرقی که در قانون مشخص شده است در رابطه با آن تصمیم‌گیری کرد.<sup>۱</sup> لذا اعمال صلاحیت مزبور به موارد بسیار معدودی محدود خواهد گردید که به ندرت در کشور ممکن است پیش بیاید و چاره‌ای جز توسل به این طریق برای خروج از بن بست وجود نداشته باشد.<sup>۲</sup>

### ۳- نقش رهبری در موازنه قوا؛ چالش‌ها و رهیافت‌ها

ملاحظه شد که در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران، به عنوان یک اصل، رهبر، تنظیم‌کننده اصلی توازن میان قوا به شمار می‌رود؛ اما آنچه که در این خصوص نیازمند مذاقه و تأمل بیشتر است، حل چالش وجهه دموکراتیک مقام عالی تعدیل‌گر و سنجه کارآمدی این شیوه از برقراری توازن میان قوا و به ویژه تمهید اصول حاکم بر اختیارات مقام رهبری در اعمال موازنه میان قوا در چارچوب نظام سیاسی داخلی است.

#### ۳-۱- موازنه قوا در خط جمهوریت و دموکراسی

تلاقی حاکمیت ملی و حاکمیت دینی در قانون اساسی و اهمیت توأمان این دو غیر قابل انکار است. اصل ۵۷ قانون اساسی که در بازنگری سال ۱۳۶۸ مورد اصلاح قرار گرفت، در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی تحت عنوان اصل ۱۵ مورد بررسی واقع شد. اصل ۱۵ پیشنهادی کمیسیون مربوطه در این مجلس که به عنوان مبنای بحث مطرح شد بیان می‌داشت: قوای حاکم در کشور جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: ۱- قوه ملت ۲- قوه مقننه ۳- قوه مجریه ۴- قوه قضائیه ۵- قوه رهبری و ارتباط میان آنها به وسیله قوه اخیر برقرار می‌گردد.<sup>۳</sup> اگرچه این اصل بدین صورت به تصویب نرسید اما علت حذف قوای ملت و رهبری از این

۱- مهرپور، حسین، مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ اول، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۸۷، ص ۲۷۱.

۲- همان منبع، ص ۱۳۱.

۳- صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد اول، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ص ۵۳۷.

اصل نه به واسطه کاستی اهمیت بلکه به خاطر بدیهی بودن وجود ملت و رهبری به عنوان مرکز اصلی قدرت و منبع حاکمیت بود.<sup>۱</sup>

این مدلی است که جایگاه آن در قانون اساسی کاملاً مشهود است. یعنی علاوه بر موکدات قانون اساسی در خصوص مقام ولایت مطلقه فقیه و امامت و رهبری به عنوان تظاهر عینی و کارکردی حاکمیت دینی در این سند اساسی، جمهوریت نیز رکن رکن حکومت اسلامی است<sup>۲</sup> و کشور باید به اتکاء آراء عمومی و از راه انتخابات یا همه‌پرسی اداره گردد<sup>۳</sup>، به طوری که جمهوری بودن حکومت و اداره کشور به اتکاء آراء عمومی از اصول تغییرناپذیر نظام جمهوری اسلامی ایران بر شمرده شده است<sup>۴</sup>؛ کما این که ماهیت ایدئولوژیک این نظام نیز، در بدو پیدایش با اکثریت مطلق به تأیید مردم انقلابی رسیده است و تأسیس این بنا و امدار اراده عمومی است.

جمهوریت نظام سیاسی و وجهه دموکراتیک آن از ابعاد اصلی منافع ملی است و هر چه نظامی به منافع ملی بیشتر توجه کند، مشروعیت و کارآمدی خود را تضمین و تثبیت نموده است. منافع ملی با آنچه که ما از آن به مردم‌سالاری یاد می‌کنیم، پیوندی ناگسستنی برقرار می‌نماید. در نظامهای غیرمردم‌سالار نمی‌توان از منافع ملی به معنای دقیق آن سخن گفت؛ چرا که ملی بودن جزء مفهومی منافع ملی و ناشی از رکنی از ارکان دولت‌های جدید است که از لحاظ افقی جغرافیا حد آن و به لحاظ عمودی (و مهم‌تر) مردم‌سالاری مقوم و معرف آن است. به درجه‌ای که میان منافع حکومت‌کنندگان و منافع عامه مردم تقارن و انطباق بیشتری وجود داشته باشد، به همان میزان حاکمیت ملی در سمت بنیانهای داخلی و رفع خواسته‌های آحاد مردم شکل می‌گیرد؛ و در سویی دیگر هنگامی که تعاریف حکومت‌کنندگان با تعاریف عامه

۱- بهادری جهرمی، علی، مفهوم و جایگاه استقلال قوا در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پژوهشنامه حقوق اسلامی، سال دوازدهم، شماره اول، بهار و تابستان ۱۳۹۰، ص ۹۵.

۲- اصل اول قانون اساسی.

۳- اصل ششم قانون اساسی.

۴- اصل ۱۷۷ قانون اساسی.

مردم از اولویت‌های ملی تفاوت داشته باشد، شکافهای حاصل از این تعریف باعث بروز بحران مشروعیت و بحران کارآمدی می‌شود.<sup>۱</sup>

بنابراین، در بحث حاضر به نظر می‌رسد اتخاذ هر رویکرد کلان باید با نظر داشت دو جلوه اساسی حاکمیت (حاکمیت ملی و حاکمیت دینی) در قانون اساسی باشد. در واقع می‌توان گفت، با توجه به اهمیت حاکمیت ملی و اعتبار نقش انگشتان مردم حتی در مورد انتخاب مقام رهبری ولو به گونه غیرمستقیم، به نظر می‌رسد رویکرد موازنه قوا باید همجهت با خواست و اراده عمومی باشد چرا که در غیر اینصورت تعادل قوا از خط دموکراتیک نظام سیاسی دور شده و خود نوعی بی‌تعادلی محسوب می‌شود.

### ۲-۳- اثربخشی در پاسخگویی، توسعه و کارآمدی

از اهداف متعالی تفکیک قوا و توازن قوا، افزایش پاسخگویی و کارآمدی نظام سیاسی است. پاسخگویی از طریق تسریع روند توسعه نیز بر کارآمدی نظام سیاسی دلالت خواهد نمود. ضمن این که ایجاد توازن در قوا با کارگذاری یا نتیجه‌دهی مولفه‌های توسعه رابطه‌ای تنگاتنگ دارد.

توسعه سیاسی، اصطلاحی وارداتی با خاستگاهی در ادبیات سیاسی- اقتصادی کشورهای توسعه‌یافته و عقبه‌ای مشحون از انگیزه تزریق مدل توسعه به کشورهای مختلف جهان از طرف مدیریت راهبردی غرب است. «هانتینگتون»، مفهوم توسعه سیاسی را بر اساس میزان صنعتی شدن، تحریک و تجهیز اجتماعی، رشد اقتصادی و مشارکت سیاسی مورد ارزیابی قرار داده و بر این اعتقاد است که در فرایند توسعه سیاسی، تقاضاهای جدیدی به صورت مشارکت و ایفای نقش‌های جدیدتر ظهور می‌کنند. بنابراین نظام سیاسی باید از ظرفیت و توانایی‌های لازم برای تغییر وضعیت برخوردار باشد، در غیر این صورت سیستم با بی‌ثباتی، بحران مشروعیت، هرج و مرج، و... روبرو می‌شود. از نظر «لوسین پای»، توسعه سیاسی، افزایش ظرفیت نظام در

<sup>۱</sup> - سربق‌القلم، محمود، ایران و جهانی شدن؛ چالش‌ها و راه حل‌ها، مجمع تشخیص مصلحت نظام، تهران، مرکز

تحقیقات استراتژیک، ۱۳۸۴، صص ۳۹-۴۰.

پاسخگویی به نیازها و خواست‌های مردم، تنوع ساختاری، تخصصی‌شدن ساختارها و نیز افزایش مشارکت سیاسی است.<sup>۱</sup>

پرواضح است که امروزه در کنار پاسخگویی نهادهای مختلف به مقام رهبری و پاسخگویی درون ساختاری در قوای حکومتی خاصه از طریق نهادهای پاسخ‌خواهی در قوه قضاییه و مجلس شورای اسلامی، این شاخص اصلی برجسته‌تر می‌شود که پاسخگویی ارکان حکومت به جامعه و مردم، عامل ارتقای نظام اداری و تنازل فساد و تا حدی قاطع سوء استفاده از قدرت خواهد بود.

حال باید پرسید اثر نقش رهبری در موازنه قوا در بحث مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی شفاف قوا چگونه است؟ شاید شفاف‌نمایی رویکرد موازنه قوا و تنویر مرز میان اراده مقام رهبری و مدیریت هر یک از قوا در چارچوب صلاحیت‌های تخصصی خود، ممیز و ممهّد مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی است.

از طرف دیگر، در خصوص بحث کارآمدی در وجوه مختلف، حتی کسانی که تفکیک قوا را در حد توزیع قوا به واسطه گستردگی مسایل و مسؤولیت‌های اداره کلان جامعه و تقسیم این وظایف و مسؤولیت‌ها به محورهای گوناگون و واگذاری کارها به افراد بر مبنای شایستگی - ها و توانمندی‌ها، تنزل داده‌اند، اذعان دارند که نگاهی به ماهیت قوای سه‌گانه و ارتباط آن با نهاد رهبری در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، روشن خواهد کرد که فلسفه توزیع قدرت بین قوا در این نظام حقوقی صرفاً به جنبه کارآمدی آن باز می‌گردد.<sup>۲</sup>

پس ما باید در نگرش به قانون اساسی و کارکردهای آن و در بحث حاضر، شیوه‌شناختی تمهید شرایط موازنه فراساختاری قوا، با پرسش این سؤال کلیدی زمینه‌ای برای تغییر رویکرد و جهت‌گیری ایجاد کنیم: قانون اساسی تنها به منزله بقای نظام یا به مثابه موتور محرکه پیشرفت و کارآمدی نظام؟

<sup>۱</sup> - قوام، عبدالعلی، توسعه سیاسی و تحول اداری، تهران، نشر قومس، ۱۳۷۱، صص ۹-۱۱.

<sup>۲</sup> - بهادری جهرمی، پیشین، ص ۸۸.

### ۳-۳- گرایش حزبی و تقویت ناموزون قوا

اگرچه موازنه قوا باید رویکرد دموکراتیک و منبعث از روح و خمیرمایه قانون اساسی داشته باشد، اما این اصل کلی بر موازنه قوا حاکم خواهد بود که مقام تعدیلگر که جایگاهی فرای سه قوه دارد، در خصوص تنظیم روابط قوا از هر گونه جانبداری و اعمال اغراض سیاسی مصون بوده و در فرایند تنظیم و تعدیل قوا با نظر داشت منافع ملی، حفظ استقلال و کارکرد هر قوه را مد نظر دارد.

در مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی نیز می بینیم که در خصوص حذف بند اخیر اصل ۵۷، چنین استدلال می شود: رئیس جمهوری که خودش در رأس قوه مجریه و مجری است [نظر به حذف پست نخست وزیری و اختیارات اجرایی رئیس جمهوری] عامل ربط هم بشود این با هم نمی خوانند! لذا به طور اتوماتیک باید این رابطه به جایی برود و در یک جایی متمرکز شود که بتواند نسبت به این سه قوه حالت یکسان را داشته باشد. بطور طبیعی باید در رهبری متمرکز شود.<sup>۱</sup>

### ۳-۴- تفسیر فراقانونی یا مشروطیت قانونی

در نهایت بسیاری از چالش های نظری در خصوص کارکرد و نقش مقام رهبری در قانون اساسی، به این نقطه بر می گردد که نگاه ما به این جایگاه عالی، نگاهی قانونی باشد یا فراقانونی؟ گاه گفته می شود اختیارات رهبری در اصل ۱۱۰ دلالت تمثیلی دارد و نه دلالت احصایی به این معنا که امور مندرج در بندهای ۱۱ گانه، تنها از سوی رهبری انجام می شود، نه اینکه رهبری در این امور محصور است پس با ملاحظه کلیات مندرج در اصل فوق و سایر اصول نظیر اصل ۵ و اصل ۵۷، به جز مواردی چون فرماندهی کل نیروهای مسلح و عزل و نصب و پذیرش استعفای برخی مسئولان عالی رتبه، اختیارات کلیدی و گسترده ای همچون هدایت

<sup>۱</sup> - صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی، اداره تبلیغات و انتشارات، ۱۳۸۰.

مردم، نظارت بر مسیر کلی، تعیین سیاست‌ها، تنظیم روابط قوای سه گانه با یکدیگر و حل مشکلات نظام در اختیار رهبری است.<sup>۱</sup>

با این حال، موارد فوق نیز پشتوانه قانونی دارد چرا که اگر تفسیری از قانون اساسی بخواهد فلسفه وجودی قانون اساسی و مشروطیت قدرت را نقض کند، قطعاً نقض غرض و نامقبول است. در قانون اساسی نیز حکمت مشروطیت قدرت برای تمامی ارکان حکومت جلوه‌گر است چندان که در خصوص مقام رهبری نیز ابزار نظارتی و کنترلی حداقل از دو فاز مجلس خبرگان و قوه قضاییه، دلالت بر این امر دارد و از همین رو برخی تصریح داشته‌اند، مطالعه دقیق مباحث خبرگان حاکی از آن است که در بندهای مختلف اصل ۱۱۰ اصل بر وظیفه بودن مقام رهبری است تا اختیارات<sup>۲</sup> که طبعاً از توابع وظیفه، پاسخگویی خواهد بود.

آنچه مهم است اینکه مصالح جامعه اسلامی ممکن است در قانون لحاظ نشده باشد که در این هنگام، رهبر با اعمال اختیارات ولایت مطلقه به وسیله مجمع تشخیص مصلحت نظام که نهادی قانونی و تصمیم‌ساز در اختیار رهبری است، عمل نماید. بنابراین «بند ۸ اصل ۱۱۰ بیانگر اختیار صدور «حکم حکومتی» از سوی رهبری است که در معضلات نظام، هنگامی که از راه‌های عادی و قانونی قابل حل نیست، مقام رهبری می‌تواند با تکیه بر اختیاری که از این حیث دارد، این نوع معضلات را با استفاده از حق حکومتی و با بهره‌گیری از توان مشورتی و کارشناسی مجمع تشخیص مصلحت نظام حل و فصل کند».<sup>۳</sup>

اما در جایی که قانون اساسی وظایف و اختیارات قوا را مورد تصریح قرار داده باشد، طبعاً و قانوناً نمی‌توان به اختیارات ناشی از ولایت مطلقه به عنوان اقدام فوق‌العاده و فراقانونی استناد نمود کما این که رویه نظری و عملی مقامات رهبری در کشور نیز عمدتاً بدین منوال بوده

۱- تسخیری، محمدعلی، در پرتو قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ترجمه محمد سپهری، تهران، مجمع جهانی تقریب مذاهب اسلامی، ۱۳۸۵، ص ۴۵.

۲- کدیور، محسن، دغدغه‌های حکومت دینی، چاپ دوم، تهران، نشر نی، ۱۳۷۹، ص ۱۸۴.

۳- عمید زنجانی، کلیات حقوق اساسی، پیشین، ص ۲۶۴.

است.<sup>۱</sup> بنابراین و برای مثال، زمانی که قانون اساسی در اصل ۶۰، تصریح دارد بر این که «اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس جمهور و وزراء است»؛ جز در موارد مصرح را نمی‌توان از مبانی و موضع‌گیری‌های خاص فقهی استخراج نمود و بدعت و واگرایی در تفسیر قانون اساسی را بنیان گذاشت.

### نتیجه‌گیری

توازن قوا، عنصری اساسی در تحقق پراگماتیک نظریه تفکیک قوا در ساختارهای اعمال حاکمیت داخلی به شمار می‌رود. از آنجا که توازن، ضرورتاً نتیجه تفکیک قوا نخواهد بود، لذا دو گونه از رویکردهای خودتعدیلی دورن‌ساختاری و دگرتعدیلی فراساختاری، جهت نیل به این تعادل، مطمح نظر اندیشمندان حقوق سیاسی بوده است.

از حیث ضرورت شناختی، فلسفه تفکیک توأم با تعدیل قوا، واگویه تقسیم کار در کنار انسداد مجاری سوء استفاده از قدرت و پر کردن روزنه‌های اعمال نفوذ هر یک از دستگاه‌های حکومتی نسبت به یکدیگر و به بیانی دیگر، توقف قدرت از سوی قدرت از طریق تفکیک و تمیز سازه‌های اعمال حاکمیت به منظور ایجاد لجام و دهنه برای قدرت با هدف مصونیت آرمانهای دموکراتیک از سرکشی و تجاوز حاکمان و تضمین حقوق و آزادی‌های فردی در اجتماع است.

با توجه به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، علاوه بر تمهید نسبی مبنی بر تعدیل‌پذیری خودکار قوا، که تا حدی اسلوب نظارت و تعادل و استقلال قوا را در تعامل سیاسی، تأمین می‌نماید، مقام رهبری نیز ضمن به عهده گرفتن برخی وظایف حاکمیتی در حوزه مداخله هر سه قوه، با تبیین رهنمودها و خط‌مشی‌های کلی، حل اختلاف و تنازعات قوا و اعمال حق نظارت مستقیم و غیر مستقیم، از طریق دو مکانیسم درون ساختاری و برون ساختاری، نقش موثری در حفظ توازن اعمال قدرت از سوی قوای سه‌گانه ممکن‌الایفا می‌نماید.

<sup>۱</sup> - «معیار در اعمال نهادها، قانون اساسی است و تخلف از آن برای هیچ کس چه متصدیان امور کشوری و لشکری و چه اشخاص عادی جایز نیست». (موسوی‌خمنی، روح‌الله، صحیفه امام، جلد ۱۴، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی، ۱۳۷۸، ص ۲۰۱)

به رغم سودمندی نظری و کارکردی جایگاه رهبری به عنوان تعدیلگر قوا در پیشگیری از انحراف، تناقض و انسداد سیاسی، باید در نظر داشت که کارآمدی رویکرد موازنه‌ای این مقام، خاصه در مقوله بسط سیاسی-اقتصادی، تا حد قابل توجهی مرهون حرکت موازی در خط اصول دموکراتیک، کاربست متقارن پاسخگویی و شفافیت و همچنین، التزام به حاکمیت قانون اساسی خواهد بود.

### فهرست منابع

- ۱- آشوری، داریوش، دانشنامه سیاسی، تهران، انتشارات مروارید، ۱۳۸۷.
- ۲- بوشهری، سید جعفر، حقوق اساسی، جلد اول، تهران، کتابخانه گنج دانش، ۱۳۷۶.
- ۳- بهادری جهرمی، علی، مفهوم و جایگاه استقلال قوا در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پژوهشنامه حقوق اسلامی، سال دوازدهم، شماره اول، بهار و تابستان ۱۳۹۰.
- ۴- تسخیری، محمدعلی، در پرتو قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ترجمه محمد سپهری، تهران، مجمع جهانی تقریب مذاهب اسلامی، ۱۳۸۵.
- ۵- جوان آراسته، حسین، تفکیک قوا در نظام سیاسی اسلام و جمهوری اسلامی ایران، نشریه فقه و مبانی حقوق اسلامی، سال چهل و نهم، شماره یک، بهار و تابستان ۱۳۹۵.
- ۶- حسینی طهرانی، سیدمحمدحسین، ولایت فقیه در حکومت اسلام، تهران، انتشارات موسسه ترجمه و نشر، ۱۴۱۵ق.
- ۷- راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، چاپ اول، تهران، انتشارات دراک، ۱۳۸۸.
- ۸- زارعی، محمدحسین، حکمرانی خوب و حاکمیت و حکومت در ایران، مجله تحقیقات حقوقی دانشکده حقوق شهید بهشتی، شماره ۳۹، تابستان ۱۳۸۳.
- ۹- سریع‌القلم، محمود، ایران و جهانی شدن؛ چالش‌ها و راه حل‌ها، مجمع تشخیص مصلحت نظام، تهران، مرکز تحقیقات استراتژیک، ۱۳۸۴.
- ۱۰- صدر، محمدباقر، الاسلام یقود الحیاء، قم، مرکز الابحاث و الدراسات التخصصیه للشهید الصدر، ۱۳۸۲.



- ۱۱- صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی، اداره تبلیغات و انتشارات، ۱۳۸۰.
- ۱۲- صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد اول، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴.
- ۱۳- طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، آزادیهای عمومی و حقوق بشر، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۰.
- ۱۴- عمید زنجانی، عباسعلی، کلیات حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، انتشارات مجد، ۱۳۸۷.
- ۱۵- عمید زنجانی، عباسعلی، فقه سیاسی، ۳ جلد، جلد اول و دوم، چاپ اول، تهران، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۶۶.
- ۱۶- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران، انتشارات میزان، ۱۳۸۷.
- ۱۷- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، گفتارهایی در حقوق عمومی، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۷۵.
- ۱۸- قوام، عبدالعلی، توسعه سیاسی و تحول اداری، تهران، نشر قومس، ۱۳۷۱.
- ۱۹- کدیور، محسن، دغدغه‌های حکومت دینی، چاپ دوم، تهران، نشر نی، ۱۳۷۹.
- ۲۰- کدیور، محسن، حکومت ولایی، چاپ اول، تهران، نشر نی، ۱۳۷۷.
- ۲۱- گرجی ازندریانی، علی اکبر؛ مرتضی رضایی، حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه در جمهوری اسلامی ایران، مجله حقوقی دادگستری، سال هفتاد و هشتم، شماره ۸۵، بهار ۱۳۹۳.
- ۲۲- مصباح، محمدتقی، نظریه سیاسی اسلام، دوره دو جلدی، چاپ دوم، قم، انتشارات موسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی، ۱۳۸۸.
- ۲۳- منتسکیو، شارل دو، روح القوانين، ترجمه علی اکبر مهدی، چاپ هشتم، تهران، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۶۲.

- ۲۴- منتظری، حسین علی، دراسات فی ولایت الفقیه و فقه الدوله الاسلامیه، قم، المرکز العالمی للدراسات الاسلامیه، ۱۴۰۹ق.
- ۲۵- موسوی خمینی، روح الله، ولایت فقیه: حکومت اسلامی، چاپ دوم، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی، ۱۳۷۸.
- ۲۶- موسوی خمینی، روح الله، صحیفه امام، جلد ۱۴، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی، ۱۳۷۸.
- ۲۷- مهرپور، حسین، مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ اول، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۸۷.
- ۲۸- ناصحی، مصطفی، تفکیک قوا و ولایت فقیه، قم، بوستان کتاب، ۱۳۸۷.
- ۲۹- نائینی، محمدحسین، تنبیه الامه و تنزیه المله، حکومت از نظر اسلام، به ضمیمه مقله و پاصفحه و توضیحات به قلم محمود طالقانی، تهران، ۱۳۷۸.
- ۳۰- هاشمی، محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، چاپ یازدهم، تهران، انتشارات میزان، ۱۳۸۵.