

## بحران ناهماهنگی پایدار قوای سه گانه حاکمیت: مطالعه موردی ایران

فردین قریشی\*

دانشیار علوم سیاسی دانشگاه تبریز

(تاریخ دریافت: ۱۷/۲/۲۴ - تاریخ تصویب: ۱۷/۸/۱۳)

چکیده:

ناهماهنگی قوای سه گانه حاکمیت در پاره ای موارد شکل بحرانی به خود می گیرد و کارآمدی سیستم های سیاسی را تحت تاثیر قرار میدهد. مهار این بحران در وهله اول مستلزم ارایه یک توصیف نظری از ویژگی های اساسی آن است. این مقاله با همین هدف و با بهره گیری از روش های قیاسی و استقرایی، شاخص های اصلی بحران ناهماهنگی قوای سه گانه را (۱) عملکرد متعارض قوای سه گانه (۲) فقدان سازوکارهای حقوقی کارآمد برای اعاده هماهنگی و نهایتاً (۳) پیدایش اختلال در کارکردهای نظام سیاسی معرفی می کند و برای بررسی تجربی این توصیف نظری، تجربه ایران را در این خصوص، به عنوان مطالعه موردی، مورد کنکاش قرار می دهد. حاصل کار، دستیابی به یک ابزار مفهومی نسبتاً کارآمد برای ترسیم تنوریک بحران یاد شده است.

واژگان کلیدی:

بحران ناهماهنگی قوا، تفکیک قوا، نظام های سیاسی، مسائل ایران

Email: ghoreishi3583@yahoo.com

\* فاکس: ۰۴۱۱-۳۳۵۶۰۱۳

از این نویسنده تاکنون مقالات زیر در همین مجله منتشر شده است:  
«تاملاتی پیرامون اندیشه ورزی معاصر مسلمین: بحران عقلانیت»، سال ۳۷، شماره ۱، سال ۸۶ - «مبانی معرفت‌شناسانه اصلاح طلبی دینی: تحریر چالش های نظری و بسط پاسخ های نظریه»، سال ۳۸، شماره ۱، بهار ۸۷ - «چالش های نظری ایدئولوژی های سیاسی: مطالعه موردی ایران»، سال ۳۹، شماره ۱، بهار ۸۸

### اشاره

تفکیک قوا یکی از دستاوردهای پر اهمیت اندیشه سیاسی برای مقابله با خودکامگی است. در واقع از آنجائیکه در میان عموم اندیشمندان سیاسی باور بر این است که تمرکز قدرت، موجب فساد سیاسی است، از سازه تفکیک قوا، به عنوان یکی از موثرترین ابزارهای کنترل قدرت یاد شده است. چرا که در تفکیک قوا، قدرت به بخش‌های مختلف تقسیم می‌شود و هر یک از این بخش‌ها، برای حفظ اقتدار خویش، از زیاده‌طلبی بخش‌های دیگر جلوگیری می‌کنند. بالطبع نتیجه حاصله نیز کاهش فساد سیاسی ناشی از قدرت متمرکز است. اما با تبدیل قدرت متمرکز به قوای متکثر، مسئله‌ای دیگر پدید می‌آید. مسئله مزبور ناظر بر چگونگی هماهنگ‌سازی بخش‌های مختلف قدرت در حرکت به سوی تحقق اهداف نظام سیاسی است. برای حل این مسئله نظام‌های سیاسی مختلف از سازوکارهای متنوع استفاده می‌کنند که از جمله آنها می‌توان به برگزاری انتخابات زودرس جهت دستیابی به قوای هماهنگ و یا همه‌پرسی یاد کرد. ولی در هر حال گاهی سازوکارهای پیش‌بینی شده قادر به ایجاد هماهنگی نیست و ناهماهنگی قوای حاکمیت به شکل‌گیری یک بحران سیاسی موثر منتهی می‌شود که در این تحقیق از آن به "بحران ناهماهنگی پایدار قوای سه‌گانه حاکمیت" تعبیر شده است.

روشن است که به لحاظ روش شناختی برای غلبه بر این بحران پیمودن سه گام اساسی ضروری است. نخستین گام ناظر بر توصیف نظری بحران است. گام دوم، عبارت از تبیین بحران مزبور و یافتن علل و عوامل پیدایش آن است و نهایتاً گام سوم، معطوف به یافتن راهکارهایی است که می‌توان به کمک آنها از پیدایش بحران مزبور پیش‌گیری کرد. در این میان کوشش این مقاله، مصروف به پیمودن گام اول از گام‌های سه‌گانه مزبور بوده است و از آنجائیکه در روابط قوای سه‌گانه کشور ما ایران نیز نشانه‌های چنین بحرانی به ویژه در دهه سوم انقلاب اسلامی به وضوح دیده شده است، سعی بر این بوده است که از تجربه ایران نیز به عنوان مطالعه موردی بهره‌برداری شود. حاصل کار یافته‌هایی است که در چهاربخش به هم پیوسته این مقاله ارائه می‌شود. از این بخش‌های چهارگانه، بخش اول به توصیف شاخص‌های نظری بحران ناهماهنگی پایدار اختصاص دارد و در بخش‌های دوم، سوم و چهارم اعتبار علمی شاخص‌های نظری مزبور از طریق مطابقت آنها با داده‌های تجربی حاصل از مطالعه موردی روابط قوای سه‌گانه حاکمیت در ایران، مورد سنجش و ارزیابی قرار گرفته است.

### ۱- مفهوم بحران ناهماهنگی پایدار

بحران عموماً به معنای خروج از وضعیت عادی است. یعنی هرگاه جریان امور از حالت عادی و متعارف خود خارج شده و در یک وضعیت نامطمئن، ناشناخته و به ویژه تهدیدآمیز قرار گیرد، یک وضعیت بحرانی پدید آمده است. اما این معنای کلی مانع از بررسی‌های علمی دقیق‌تر و ارائه تعاریف فنی‌تر نشده است. نظر به اینکه فرصت طرح حتی موارد عمده این تعاریف در اینجا وجود ندارد، صرفاً از باب بسترسازی جهت ارائه تعریف این پژوهش از مقوله بحران، به دو مورد از تعاریف مزبور اشاره می‌کنیم. از این دو تعریف، یکی از زاویه دید سیاست بین‌الملل و دیگری از نظرگاه جامعه‌شناسانه عنوان شده است.

تعریف اول مربوط به مفهوم بحران در سیاست خارجی است. این تعریف از آن دانشمندی به نام هرمان است. از نگاه او «بحران وضعیتی است که ۱- اهداف بسیار مهم واحد تصمیم‌گیرنده را تهدید می‌کند ۲- میزان زمان موجود برای پاسخ دادن را قبل از اتخاذ تصمیم محدود می‌کند و ۳- اعضاء واحد تصمیم‌گیری با وقوع آن غافلگیر می‌شوند» (Hermann, 1969, به نقل از برچر، ۱۳۸۲: ۴۲). در حقیقت چنانکه ملاحظه می‌شود، اصل غیرعادی شدن وضعیت در این تعریف مستتر است، اما این تعریف با دقیق‌تر کردن مفهوم، درک این وضعیت را آسان‌تر ساخته است.

اما تعریف دیگری که انتخاب کرده‌ایم، از سوی ایمانوئل والرشتاین ارائه شده است. والرشتاین هر چند نگاه جامعه‌شناسانه دارد، اما چنانکه می‌دانیم، سطح تحلیل او منحصر در یک جامعه خاص نیست. او سطح تحلیل خود را به تمام جهان به عنوان یک کل گسترش داده است و تلاش او بر این نقطه متمرکز است که تحولات تاریخی جهان را تبیین نموده و چشم‌انداز آتی آن را مورد تحلیل قرار دهد. از اینرو «بحران» در ادبیات والرشتاین ناظر بر دوره‌هایی است که نظام‌های تاریخی در شرف دگرگونی قرار گرفته‌اند. در همین چارچوب والرشتاین می‌نویسد:

«منظور من از بحران در یک نظام تاریخی ... یک تقلائی ساختاری (Structural Strain) تا آن حد عظیم است که تنها نتیجه ممکن آن زوال چنین نظامی می‌باشد، این زوال ممکن است از طریق یک فرایند واگرایی تدریجی باشد... یا از طریق یک فرایند دگرگونی نسبتاً کنترل شده انجام گیرد... در این طرز تلقی، ... بحران بنا به تعریف عبارت است از یک «دگرگونی» (Transition) ... به لحاظ طول مدت زمانی متوسط - طولانی، که اغلب ۱۰۰ تا ۱۵۰ سال بطول می‌انجامد» (Wallerstein, 1983:21 به نقل از برچر، ۱۳۸۲: ۵۵).

با تأمل در تعریف مزبور نیز می‌توان چنین استنباط کرد، که والرشتاین نیز اصل کلی تغییر اوضاع و غیرعادی شدن آن را به عنوان شاخص اصلی بحران پذیرفته است و تفاوتی که

تعریف وی با تعریف هرمان دارد، در موضوع بحث آنها و ویژگی‌های خاص حوزه کار آن دو نهفته است.

حال با توجه به محتوای تعاریفی که به عنوان نمونه مورد بررسی قرار گرفت و با توجه به محتوای سایر تعاریفی که در این حوزه وجود دارد، می‌توان پذیرفت که در تعریف بحران دو بخش از هم قابل تفکیک است. بخش اول ناظر بر معنای عمومی بحران است که چنانکه گفتیم عبارت از پیدایش یک وضعیت غیرعادی و وارد شدن به یک عرصه نامطمئن، ناشناخته و تهدیدآمیز است و بخش دوم ناظر بر شاخص‌های اختصاصی بحران است که متناسب با موضوعی که بحران ناظر بر آن است، تعیین می‌شود. مثلاً چنانکه دیدیم در عرصه سیاست خارجی، از ویژگی‌های اختصاصی بحران، محدودیت زمانی برای اتخاذ تصمیم و اصل غافلگیری است و در عرصه تحولات تاریخی، تقلای ساختاری گسترده و بلند مدت، از شاخص‌های اختصاصی بحران، به حساب می‌آید.

با تکیه بر یافته‌های نظری مزبور به نظر می‌رسد ارائه تعریف «بحران ناهماهنگی پایدار قوای سه‌گانه حاکمیت» نیز حداقل به لحاظ روش شناختی کار آسانی خواهد بود. بر همین اساس می‌توان گفت، بحران ناهماهنگی پایدار قوای سه‌گانه حاکمیت، ناظر بر وضعیتی غیرعادی است که در آن اولاً قوای سه‌گانه برعلیه همدیگر عمل می‌کنند، ثانیاً سازوکارهای قانونی مناسب برای خروج از این وضعیت وجود ندارد و ثالثاً به خاطر عملکرد متعارض‌آمیز قوای سه‌گانه، کارکردهای مختلف نظام سیاسی با اختلال مواجه می‌شود.

در تعریف مزبور چنانکه ملاحظه می‌فرمایید، شاخص عمومی بحران ناظر بر پیدایش وضعیت غیرعادی مخاطره‌آمیز، مبنای کار است و شاخص‌های سه‌گانه اختصاصی یاد شده که حضور هم زمان آنها ضروری است، در حقیقت، ویژگی‌هایی هستند که بحران ناهماهنگی پایدار را از سایر بحران‌ها متمایز می‌سازند. به نظر می‌رسد توضیح کوتاهی در خصوص هر کدام از این شاخص‌های اختصاصی به شفافیت بحث کمک خواهد کرد.

در خصوص شاخص اول یعنی «عملکرد متعارض قوای سه‌گانه حاکمیت» باید گفت این وضعیت زمانی پیش می‌آید که قوای سه‌گانه بنا به دلایل مختلف با یکدیگر اختلافات جدی پیدا می‌کنند. به همین لحاظ با استفاده از امکانات قانونی موجود سعی می‌کنند، در برابر برنامه‌ها و فعالیت‌های قوه مخالف خود مقاومت کنند. در این صورت روشن است که بسیاری از برنامه‌ها، با شکست مواجه شده و بسیاری از سیاست‌ها، قبل از تأثیرگذاری لازم از سوی قوه یا قوای مخالف خنثی می‌شود، برای مثال مجلس در صورتی که با دولت اختلاف داشته باشد، از تصویب لوایح دولت خودداری می‌کند و متقابلاً دولت نیز در اجرای مصوبات مجلس به انحاء مختلف تعلل می‌ورزد.

اما این شاخص به تنهایی قادر به معرفی بحران ناهماهنگی پایدار نیست. چرا که اختلاف مابین قوای سه گانه یک پدیده معمولی است. در واقع از زمانی که در نظام‌های دموکراتیک، سازوکار تفکیک‌قوا، برای جلوگیری از تمرکز قدرت پدید آمده است، نظارت قوای سه گانه بر کار همدیگر و مقاومت‌های احتمالی، در صورت وجود اختلاف بین آنها، به صورت یک امر عادی درآمده است (بشیریه، ۱۳۸۱، الف: ۱۱۴-۱۱۳). از اینرو زمانی می‌توان، شاخص عملکرد متعارض قوای سه گانه را به عنوان یکی از شاخص‌های ناهماهنگی پایدار پذیرفت که این شاخص در کنار شاخص دوم، یعنی «فقدان سازوکارهای قانونی مناسب برای خروج از وضعیت تعارض» محل اعتنا و بررسی قرار گیرد.

شاخص دوم که ناظر بر «فقدان سازوکارهای قانونی لازم برای خروج از وضعیت تعارض» است، مؤلفه اصلی بحران ناهماهنگی پایدار می‌باشد. در واقع همین شاخص است که مجال تطویل ناهماهنگی و تبدیل آن به یک بحران را فراهم می‌کند. توضیحاً باید گفت در نظام‌های دموکراتیک پیشرفته، با توجه به اینکه پیدایش اختلاف بین قوای سه گانه قابل پیش‌بینی بوده است. از اینرو برای گریز از آثار منفی این اختلافات، یک سلسله سازوکارهای حقوقی در قوانین اساسی این نظام‌ها برای خروج از چنین وضعیت‌هایی طراحی شده است. نمونه بارز این سازوکارها را می‌توان در نظام‌های پارلمانی مشاهده نمود. به این معنا که در این نظام‌ها هرگاه مثلاً بین قوه مجریه و قوه مقننه اختلافی اساسی پدید آید، این اختلاف با توجه به سازوکارهای حقوقی پیش‌بینی شده، قادر به بحرانی کردن اوضاع کشور نخواهد بود. چرا که در صورت عدم حل این اختلاف، پارلمان و قوه مجریه می‌توانند اقدام به انحلال همدیگر نمایند. در این وضعیت با برگزاری انتخابات جدید، داوری نهایی به مردم وانهاده می‌شود و مردم با رأی خود قوای هماهنگ‌تری را بر سر کار می‌آورند (قاضی، ۱۳۶۸: ۳۸۱-۳۸۰). به این ترتیب در نظام‌های دموکراتیک پیشرفته، وجود سازوکارهای حقوقی مناسب مانع از تبدیل اختلافات قوای مختلف حاکمیت به یک بحران جدی ناهماهنگی می‌گردد و به خاطر نقش‌آفرینی این سازوکارها، اختلافات موجود، مقطعی و قابل کنترل می‌شوند. اما نقطه بسیار حائز اهمیت عبارت از این است که قید «مناسب» برای سازوکارهای حقوقی مورد بحث، نباید از نظر دور داشته شود. مقصود این است که تا جایی که پژوهش‌های حقوقی و سیاست‌شناختی به ما نشان می‌دهند، سازوکارهای حقوقی دموکراتیک برای رفع اختلافات قوای حاکمیتی و غلبه بر ناهماهنگی آنها، مناسب‌ترین سازوکارها هستند. چرا که برای قوای مختلف، داوری مردم بیش از هر مرجع دیگری مشروعیت داشته و پایایی این مشروعیت نیز از هر مرجع دیگری افزون‌تر است.

در واقع باید گفت در نظام‌های سیاسی دیگر نیز، بهرحال سازوکارهایی برای حل اختلافات قوای حاکمیتی پیش‌بینی شده است، اما این سازوکارها برای حل اختلافات، حداقل در بلندمدت، کارایی لازم را ندارند. برای مثال، هرگاه یک نهاد حکومتی مطابق قانون، مرجع حل و فصل اختلافات اساسی ما بین قوای سه‌گانه حاکمیت تعیین شود، میزان متابعت قوای مزبور از آراء مرجع مزبور، بسیار کمتر از تبعیت آنها از رأی مردم خواهد بود. در عین حال باید اضافه کنیم، با توجه به اینکه نفع یا ضرر تطویل یا خاتمه بحران ناهماهنگی، بیش از همه به مردم برخورد گشت، عادلانه‌تر است که خود مردم در خصوص مدعیات طرفین اختلاف داوری کنند.

در هر حال، می‌توان گفت قدر متیقن آن است که هرگاه سازوکارهای حقوقی مناسب برای حل اختلافات قوای سه‌گانه وجود نداشته باشد، اختلافات موجود، حل نشده باقی مانده و ناهماهنگی پدید آمده، به مرور زمان گسترش خواهد یافت و به تدریج انجام کارکردهای حاکمیت را با اختلال مواجه خواهد کرد. این پیامد چنانکه اشاره کرده‌ایم، سومین شاخص بحران ناهماهنگی پایدار است.

درخصوص سومین شاخص بحران مورد بحث نیز که ناظر بر "بروز/اختلال در کارکردهای مختلف نظام سیاسی" است، باید گفت این شاخص حاکی از آن است که در شرایط پیدایش بحران ناهماهنگی پایدار، نظام سیاسی قادر به انجام وظایف و کارکردهای خویش حداقل در شکل مطلوب آن نخواهد بود. هر چند درخصوص چیستی کارکردهای دولت بین صاحب‌نظران اختلاف وجود دارد، اما می‌توان کارکردهایی همچون تأمین جان مردم از خطرات داخلی و خارجی و تنظیم روابط انسان‌ها با یکدیگر و با اشیاء و اموال را که به یک معنا تأمین عدالت است از جمله غیرقابل انکارترین موارد تلقی کرد (بشیریه، ۱۳۸۱ ب: ۷۹-۷۷). در عین حال از نگاه صاحب‌نظرانی همچون جان لاک و توماس هابز کارکردهای دولت فراتر از موارد فوق بوده و شامل مواردی چون تأمین نظم، امنیت، صلح و آزادی مدنی است (بشیریه، همان: ۸۱). حتی در پاره‌ای از دیدگاه‌های جدید وظیفه نوسازی کشور و بسترسازی برای توسعه در ابعاد مختلف نیز تا حد بسیار زیادی به دولت محول شده است.

در حقیقت پیدایش بحران ناهماهنگی قوای حاکمیتی متضمن بروز اختلال در انجام کارکردهای مزبور است. هرگاه بخواهیم موضوع را مفهومی‌تر بیان کنیم، شاخص سوم بحران ناهماهنگی، پیدایش بحران کارآمدی نظام سیاسی است و این امر خود به پیدایش بحران دیگری با نام بحران مشروعیت می‌انجامد. نظر به اینکه مجال گسترده برای تشریح این مفاهیم وجود ندارد، صرفاً به این قناعت می‌کنیم که وقتی یک نظام سیاسی قادر به تحقق اهداف خود در حد کفایت نیست، به "بحران کارآمدی" گرفتار آمده است و زمانی که چنین بحرانی

پدیدار شود، عموماً باعث می‌شود مردم در صلاحیت و حقانیت نظام سیاسی و کارگزاران آن برای مدیریت امور تردید کنند و این امر پدیده‌ای است که از آن به "بحران مشروعیت" تعبیر می‌شود.<sup>۱</sup>

این موارد هر چند ممکن است، علل و عوامل دیگر نیز داشته باشند، اما در صورت وجود ناهماهنگی قوای سه‌گانه، می‌توان این موارد را از شاخص‌های همین بحران، یعنی بحران ناهماهنگی قوای سه‌گانه حاکمیتی نیز تلقی کرد و البته نباید فراموش کرد که داور نهایی در خصوص صحت این شاخص‌ها مقلیسه آنها با داده‌های تجربی است. در هر حال با بررسی شاخص‌های سه‌گانه بحران ناهماهنگی، به نظر می‌رسد مفهوم این بحران تا حد زیادی روشن شده است. در قسمت‌های بعدی بحث، با همین شاخص‌ها وضعیت حاکم بر قوای جمهوری اسلامی ایران را بررسی خواهیم کرد.

## ۲- عملکرد متعارض قوای سه‌گانه کشور

هرگاه بخواهیم اوضاع و احوال حاکم بر نوع روابط قوای سه‌گانه حاکمیتی در جمهوری اسلامی ایران را از حیث میزان انطباق با شاخص اول بحران ناهماهنگی مورد ارزیابی قرار دهیم، در یک عبارت کلی می‌توان چنین اظهار نظر نمود که قوای حاکمیتی کشور، از ابتدای انقلاب تاکنون، دو نوع عملکرد متعارض را به نمایش نهاده‌اند. عملکرد نوع اول عبارت از «عملکرد متعارض درون قوه‌ای» است و عملکرد نوع دوم، ناظر بر «عملکرد متعارض میان قوه‌ای» است. این دو نوع عملکرد را با تکیه بر نگاهی اجمالی به تاریخ انقلاب اسلامی به نحو بسیار اجمالی مورد بررسی قرار می‌دهیم.

### الف) تعارضات درون قوه‌ای

برجسته‌ترین مصادیق عملکرد متعارض درون قوه‌ای در نظام سیاسی جمهوری اسلامی را می‌توان در روابط بین مقام ریاست جمهوری و مقام نخست‌وزیری در سال‌های اولیه انقلاب اسلامی و بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان از سال‌های اولیه انقلاب اسلامی تا به اکنون سراغ گرفت. در واقع مصادیق عمده این عملکردهای متعارض در چارچوب قوای مجریه و مقننه پدید آمده است.

توضیحاً باید گفت قبل از بازنگری قانون اساسی، مطابق این قانون مسئولیت تشکیل کابینه بر عهده نخست‌وزیر بود (اصل ۱۳۳) و نخست‌وزیر با انتخاب رئیس‌جمهور و کسب رأی اعتماد از مجلس شورای اسلامی، تعیین می‌شد (اصل ۱۲۴). از همین رو در صورتی که بین

<sup>۱</sup> در خصوص مفهوم بحران کارآمدی و ارتباط آن با بحران مشروعیت مراجعه به این منابع سودمند است: اخوان کاظمی، ۱۳۸۲؛ Lipset, 1959؛ حجازیان، ۱۳۷۳؛ Pye, 1966.

رئیس جمهور و مجلس شورای اسلامی هماهنگی فکری و سیاسی لازم وجود نداشت، رئیس جمهور مجبور می شد برای مقام نخست‌وزیری فردی را برگزیند که چندان با خط‌ومشی سیاسی خودوی سازگاری نداشت. چرا که در غیر این صورت فرد انتخابی او قادر به کسب رأی اعتماد از مجلس نمی‌گردید. همین امر نیز باعث می‌شد بعد از انتخاب نخست‌وزیر، ناهماهنگی رئیس جمهور با مجلس به ناهماهنگی رئیس جمهور با نخست‌وزیر منتهی شود.

جالب اینجا است که نخست‌وزیر نیز مطابق اصل ۱۳۳ برای انتخاب وزراء مجبور بود هم موافقت رئیس جمهور را جلب کند و هم بتواند برای آنان از مجلس شورای اسلامی رأی اعتماد بگیرد. به این ترتیب هنگامی که رئیس‌جمهوری با مجلس هماهنگی لازم را نداشت، انتخاب وزیران کار بسیار دشواری می‌گردید. چرا که وزرای مورد تصویب رئیس‌جمهور در مواردی قادر به کسب رأی اعتماد مجلس نبودند و در مواردی نیز وزیرانی که شانس بیشتری برای کسب رأی اعتماد از سوی مجلس را داشتند، قادر به جلب نظر مساعد رئیس جمهور نمی‌شدند.

با بررسی تحولات دهه اول انقلاب اسلامی به وضوح می‌توان دریافت که مراتب یاد شده یک سلسله فرضیات و گمانه‌زنی‌های انتزاعی نیست. بلکه عملاً چنین وضعیتی اداره کشور را با مشکلات عدیده مواجه ساخت. برای مثال ناهماهنگی‌هایی که بین بنی‌صدر به عنوان رئیس‌جمهور و شهید رجایی به عنوان نخست‌وزیر در سال ۱۳۵۹ بروز کرد، از همین سنخ بود. بنی‌صدر علی‌رغم میل خود و بنا به ضرورت کسب رأی اعتماد از مجلس، رجایی را به عنوان نخست‌وزیر برگزیده بود. اما در عمل برای پیشبرد امور، قادر به همراهی با وی نبود. کما اینکه در مسئله انتخاب وزراء نیز مشکلی که در سطور بالا اشاره شد، به نحو جدی، خودنمایی کرد. به طوری که رجایی به ویژه در انتخاب وزیران بازرگانی، اقتصاد و دارایی و امور خارجه با مشکلات جدی مواجه شد و حتی تا زمان عزل بنی‌صدر از ریاست جمهوری، کابینه وی فاقد وزیر امور خارجه بود (محمدی، ۱۳۷۰: ۱۵۹). این مشکل بعد از دوره بنی‌صدر نیز تا حدودی ادامه داشت. تا اینکه در زمان بازنگری قانون اساسی، با حذف پست نخست‌وزیری به نحو نسبتاً مطلوبی مرتفع گردید.

اما درخصوص دومین مصداق برجسته تعارضات درون قوه‌ای، یعنی تعارضات مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان نیز باید گفت، ریشه قضیه به سازوکاری مربوط است که قانون اساسی برای فرایند قانونگذاری پیش‌بینی کرده است. مطابق اصل هفتاد و دوم و اصل نود و چهارم قانون اساسی مصوبات مجلس لازم است از سوی شورای نگهبان بررسی شده و عدم تعارض آنها با اصول و احکام اسلام و همچنین قانون اساسی احراز شود.



نظر به اینکه فرض بر این بوده است که از یک سو مردم ایران عموماً مسلمان و نمایندگان آنان نیز بالطبع مقید به موازین شرع هستند و از سوی دیگر فقهای شورای نگهبان نیز در بررسی مصوبات مجلس صرفاً موازین دینی را در نظر خواهند گرفت، در اوایل انقلاب تصور نمی‌رفت که پیش‌بینی این سازوکار که برای حصول اطمینان از همسویی قوانین کشور با دین مبین اسلام انجام گرفت، مشکلی برای مدیریت نظام سیاسی پدید آورد. اما با گذشت زمان مشخص شد که بین دیدگاه‌های اسلامی نمایندگان مردم و نگرش‌های دینی فقهای شورای نگهبان اختلافات جدی وجود دارد. از اینرو با بررسی کارنامه قوه مقننه کشور می‌توان دریافت که در موارد زیادی، علی‌رغم اینکه شورای نگهبان مصوبه‌ای را در تعارض با شرع تشخیص داده است، تشخیص این شورا مورد اعتراض نمایندگان واقع شده و این امر موجبات خلق تنش‌ها و نارضایتی‌های در خور توجه را فراهم آورده است. در خصوص نوع نگرش به ضرورت عدم مغایرت مصوبات مجلس با قانون اساسی نیز وضعیت مشابهی وجود داشته است. من باب نمونه در دهه اول انقلاب یکی از موارد بسیار مهم که بین مجلس و شورای نگهبان عامل اختلاف گردید، موضوع تصویب قانون کار بود. شورای نگهبان مواردی از این مصوبه را در تعارض با شرع می‌دید. در حالی که نمایندگان ملت نظری متفاوت با شورای نگهبان داشتند (عراقی، ۱۳۸۴: ۸۳-۷۶). نمونه دیگر نیز در خصوص قانون اراضی شهری در سال ۱۳۶۰ رخ نمود و در رابطه با همین قضیه بود که بعد از استعلام موضوع توسط رییس وقت مجلس از رهبر انقلاب، بنا به نظر امام خمینی مقرر شد هرگاه دو سوم آرای نمایندگان مجلس پشتیبان تصویب طرحی باشد که شورای نگهبان با آن مخالفت دارد، چنین مخالفتی بلااثر خواهد بود (هاشمی، ۱۳۸۰: ۵۸).

اما باید دانست که در دوره مجلس ششم میزان اختلافات مجلس با شورای نگهبان رشد چشم‌گیری یافت و به همین لحاظ بسیاری از مصوبات مجلس از سوی شورای نگهبان مردود اعلام گردید. در یکی از پژوهش‌هایی که در این خصوص به انجام رسیده است، به برخی از این موارد به شرح زیر اشاره شده است:

«[بعد از تشکیل مجلس ششم] بسیاری از مصوبات مجلس به عنوان مغایرت با شرع یا قانون اساسی از سوی شورای نگهبان رد شد؛ از آن جمله بودند: طرح تفسیر تبصره ۶ ماده ۹ قانون مطبوعات؛ طرح تفسیر مواد ۱۲ و ۱۳ قانون اقدامات تأمینی مصوب سال ۱۳۴۸ (که دستاویز قوه قضاییه در توجیه تعطیلی بسیاری از روزنامه‌های جدید شده بود)؛ [طرح تعریف جرم سیاسی در راستای اجرای اصل ۱۸۸ قانون اساسی؛ طرح شیوه و حدود نظارت شورای نگهبان بر انتخابات؛ طرح تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی در کشور؛ طرح اصلاح نظام گزینش؛ طرح تشکیل هیأت منصفه در جرائم سیاسی بر طبق اصل ۱۸۸ قانون اساسی؛

لایحه تبیین اختیارات رئیس جمهور براساس اصل ۱۱۳ قانون اساسی در رابطه با مسئولیت رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی و پاسداری از آن؛ لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس در رابطه با نظارت استصوابی شورای نگهبان؛ لایحه الحاق ایران به کنوانسیون لغو کلیه اشکال تبعیض علیه زنان؛ و طرح الحاق ایران به کنوانسیون منع شکنجه» (بشیریه، ۱۳۸۲: ۹۱-۹۰).

حال با توجه به موارد بالا می‌توان جدیت موضوع را با شفافیت بیشتر درک کرد. در هر صورت روشن است که آنچه تاکنون گفته‌ایم، صرفاً مربوط به تعارضات درون قوه‌ای است. از اینرو اشاراتی به تعارضات میان قوه‌ای نیز به تکمیل بحث کمک خواهد کرد.

### ب) تعارضات میان قوه‌ای

به طور منطقی سه نوع تعارض میان قوه‌ای را در کشورهایی که دارای قوای سه‌گانه مقننه، مجریه و قضاییه هستند، می‌توان مشاهده کرد. یکی از آنها تعارض قوه مجریه با مقننه، دیگری تعارض قوه مجریه با قوه قضاییه و مورد آخر نیز تعارض قوه مقننه با قوه قضاییه است. در این قسمت از بحث، چند و چون این تعارضات سه‌گانه را در ارتباط با قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران مورد بررسی قرار می‌دهیم.

در ارتباط با تعارض قوای مجریه و مقننه ایران در دوره بعد از انقلاب باید گفت این تعارض با شدت و ضعف در تمامی مقاطع زمانی به چشم خورده است. شاید اوج این تعارض را در زمان ریاست جمهوری بنی‌صدر می‌توان سراغ گرفت که منتهی به عزل بنی‌صدر از مقام ریاست جمهوری شد و مقداری خفیف‌تر از آن را در اواخر دوره ریاست جمهوری هاشمی می‌توان دید که این تعارض نیز منتهی به ناکام ماندن پروژه اصلاحات اقتصادی وی با عنوان برنامه تعدیل اقتصادی گردید و بعد از دوره هاشمی در اوایل دوره ریاست جمهوری خاتمی و اواخر این دوره نیز تعارضات قوه مجریه و قوه مقننه (مجالس پنجم و هفتم) در خور توجه بوده است. در دوره ریاست جمهوری احمدی‌نژاد نیز علیرغم همسویی آشکار سیاسی دولت و مجلس، روابط این دو خالی از تنش و تعارض نبوده است.

اما موضوعی که اشاره به آن در اینجا سودمند است عبارت از این است که برخلاف سایر کشورهای دنیا، در بحث تعارض قوای مجریه و مقننه ایران، اختلاف نظر قوه مجریه صرفاً محدود به اختلاف و تعارض با مجلس نمایندگان نیست. بلکه غیر از مجلس، تعارض با شورای نگهبان نیز موضوع بسیار در خور توجه است. در واقع حتی بسیاری اوقات این تعارض، اهمیت بیشتر نسبت به تعارض با نمایندگان مجلس دارد. چرا که معمولاً نمایندگان مجلس، به خاطر نیاز به رأی مردم، ممکن است در برابر رؤسای جمهور و وزیرانی که دارای پایگاه اجتماعی گسترده هستند، میل به مماشات و نرمش داشته باشند، اما شورای نگهبان نظر

به اینکه دغدغه خاص از این جهت ندارد، در برابر لوایح قوه مجریه، در صورت وجود اختلاف نظر، مقاومت بسیار از خود نشان می‌دهد. البته تعارض شورای نگهبان با دولت محدود به وتوی لوایح آن نیست، بلکه مواردی همچون نقض آرای هیأت‌های اجرایی که زیر نظر وزارت کشور در انتخابات مجلس، شوراها و... تشکیل می‌شوند را نیز شامل می‌شود. برای مثال تاکنون صلاحیت صدها نفر که از سوی هیأت‌های اجرایی برای نامزد شدن در انتخابات مختلف تأیید شده‌اند، بنا به دلایل مختلف از سوی شورای نگهبان مردود اعلام شده است.<sup>۱</sup>

مورد بعدی تعارض میان قوه‌ای، چنانکه اشاره کردیم **تعارض قوای مجریه و قضاییه** است. به نظر می‌رسد غیر از اوایل انقلاب که نوعی عملکرد متعارض میان رئیس‌جمهور و قوه قضاییه را به نمایش می‌گذارد تا سال ۱۳۷۶ تعارض در خور توجهی بین این دو قوه وجود نداشته است. اما بعد از سال ۱۳۷۶ که با روی کار آمدن دولت خاتمی همراه است و به ویژه بعد از سال ۱۳۷۸ که مجلس نیز با قوه مجریه همگام می‌شود تا سال ۱۳۸۴ که پایان دوره ریاست جمهوری خاتمی است، تعارضاتی مهم بین قوای قضاییه و مجریه پدیدار شد. این تعارض در حملات لفظی طرفین به عملکرد یکدیگر، محاکمه قضایی افرادی که قوه مجریه دلیلی برای محاکمه آنها نمی‌دید، نارضایتی‌های قوه مجریه از نحوه برخورد قوه قضاییه با حوادث کوی دانشگاه تهران در سال ۱۳۷۸، وقایع اردوی دفتر تحکیم وحدت در خرم‌آباد، دستگیری شهرداران تهران و موضوع قتل‌های زنجیره‌ای، اخطار قانون اساسی رئیس‌جمهور به قوه قضاییه، پاسخ منتقدانه آن قوه و همچنین ناهم‌سویی این دو قوه در نوع برخورد با مطبوعات اصلاح‌طلب، تجلی پیدا کرد. در هر حال هر چند با تغییر دولت این تعارضات نیز از بین رفت. شاخص‌های فوق نشان داد که تعارض بین دو قوه، در مواردی، از حد متداول آن فراتر رفته است (بشیریه: ۹۴-۱۳۸۲-۹۲).

نهایتاً سومین نوع تعارض متصور در روابط بین قوای سه‌گانه، **تعارضات قوای مقننه و قضاییه** است. به نظر می‌رسد در دوره‌های اول تا پنجم مجلس شورای اسلامی، تعارض حادی بین این دو قوه پدید نیامده بود. اما با شکل‌گیری مجلس ششم بین این دو قوه نیز تعارضات مهم پدیدار شد. به نحوی که در پاره‌ای موارد قوه قضاییه اقدام به دستگیری و یا بازجویی نمایندگان مجلس نمود. مجلس نیز از انتقاد و استفاده از امکانات قانونی خویش بر علیه قوه قضاییه فرو گذار نکرد. به نوشته یکی از صاحب نظران:

<sup>۱</sup> برای مطالعه موارد دیگری از تعارض مراجعه کنید به بشیریه، ۱۳۸۲: ۹۱-۸۴ و همچنین درخصوص عملکرد شورای نگهبان در ارتباط با نظارت بر انتخابات مراجعه کنید به: تاج‌زاده، ۱۳۸۱: ۸-۹.

«در ارتباط با تعارض قوای قضاییه و مقننه [مشهورترین مورد قضیه نماینده همدان و حبس وی به اتهام تشویش افکار عمومی بود که به مداخله رئیس مجلس و نهایتاً دفتر رهبر انجامید... [همچنین] یکی از اختلافاتی که میان قوه قضاییه و قوه مقننه در دوران مجلس ششم پیش آمد مسئله انتخاب حقوقدانانی بود که قوه قضاییه به مجلس معرفی کرده بود تا از بین آنها ۳ نفر به عضویت شورای نگهبان انتخاب شوند. مشکل از آنجا پیدا شد که هیچ نص قانونی درباره امکان عدم انتخاب افراد پیشنهاد شده از جانب نمایندگان وجود ندارد. رئیس قوه قضاییه در مرداد سال ۸۰ شش نفر را طبق قانون اساسی معرفی کرد اما از بین آنها تنها یک نفر رأی اکثریت لازم را به دست آورد و بقیه رأی نیاوردند. نهایتاً رهبر از مجمع تشخیص مصلحت نظام خواست تا نظر مشورتی خود را درباره انتخاب دو حقوقدان مورد نظر اعلام کند. براساس این نظر حقوقدانان بجای آنکه به موجب آیین‌نامه داخلی مجلس با رأی اکثریت مطلق انتخاب شوند، براساس اکثریت نسبی انتخاب شدند. بدین سان رأی مجلس در عدم قبول افراد پیشنهاد شده از جانب رئیس قوه قضاییه در واقع بی‌اثر شد، زیرا کسب اکثریت نسبی در هر حال ممکن است و بدین سان نقشی که از باب کنترل برای مجلس در قانون اساسی در نظر گرفته شده بود، عملاً زایل می‌گردد» (بشیریه، ۱۳۸۲: ۹۶-۹۵).

در مجموع آنچه تاکنون در ارتباط با تعارضات درون قوه‌ای و میان قوه‌ای گفتیم، وضعیت شاخص‌های عملکرد متعارض قوای سه‌گانه کشور را تا حدودی نشان می‌دهد. حال پرسش این است که آیا این تعارضات از سنخ تعارضات عادی است و یا حاکی از یک بحران ناهماهنگی قوای سه‌گانه کشور است. به نظر می‌رسد با مقایسه دو شاخص اختصاصی دیگر بحران ناهماهنگی با وضعیت حاکم بر قوای حاکمیت سیاسی، پاسخ دادن به این سوال آسان‌تر خواهد بود.

### ۳- فقدان سازوکارهای قانونی خروج از بحران

هدف این قسمت از بحث، بررسی ظرفیت سازوکارهای حقوقی نظام سیاسی کشور ما، برای غلبه بر ناهماهنگی‌های موجود میان قوای سه‌گانه و احتراز از کشیده شدن این ناهماهنگی به سوی یک بحران جدی است. همچنین باید یادآوری کرد که براساس بررسی‌های به عمل آمده و بر مبنای تجربه کشورهای مختلف، مناسب‌ترین سازوکار حل اختلافات، پذیرش داور مردم در این خصوص است و با اتخاذ این سازوکار می‌توان، بر بسیاری از بحران‌ها غلبه نمود. حال با این چشم‌انداز نظری کوشش خود را برای ارزیابی وضعیت این سازوکارها در ایران آغاز می‌کنیم.

نخستین نکته‌ای که در این عرصه جلب توجه می‌کند، توجه تدوین کنندگان قانون اساسی به ضرورت «تنظیم روابط قوای سه‌گانه» است. در قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ مسئولیت این امر برعهده رئیس جمهور نهاده شده بود (اصل یکصد و سیزدهم سابق). اما در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، این موضوع تحت عنوان «حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه» (بند ۷ اصل یکصد و دهم) جزو صلاحیت‌های مقام رهبری قرار گرفت (هاشمی، ۱۳۸۰: ۷۳-۷۲). اما باید همین جا یادآوری نمود که به نظر صاحب‌نظران حقوق اساسی، انجام این کار، باید با رعایت اصول دیگر قانون اساسی که حاکم بر قوای مزبور است، صورت گیرد (هاشمی، ۱۳۸۰: ۷۳). بنابراین، می‌توان گفت هر چند درباری امر به نظر می‌آید که سازوکار لازم برای حل و فصل اختلافات قوای سه‌گانه و پرهیز از بروز بحران در این عرصه وجود دارد، اما با تأمل می‌توان دریافت که این سازوکار، در نهایت قادر به حل بسیاری از اختلافات قوای سه‌گانه حداقل در شکل مطلوب آن نخواهد بود.

از مدعای فوق می‌توان این گونه دفاع کرد که اولاً، اختیارات لازم برای مقام رهبری در جهت حل و فصل اساسی اختلافات مورد بحث، در قانون اساسی پیش‌بینی نشده است. مثلاً می‌توان پرسید آیا رهبری می‌تواند رأساً رئیس جمهور را عزل کند؟ یا اینکه آیا او می‌تواند رأی به انحلال قوه مقننه بدهد؟ و آیا رهبری می‌تواند انتخابات زود هنگام برگزار کند؟ و غیره. ثانیاً، باید گفت، نظر به اینکه بیشترین نفع یا ضرر اختلاف یا هماهنگی قوا، متوجه مردم خواهد بود، آیا بهتر نیست داوری نهایی این اختلافات بر عهده خود مردم باشد؟ و نهایتاً اینکه می‌توان پرسید آیا سازوکار موجود، عملاً قادر به حل و فصل اختلافات درون قوه‌ای و برون قوه‌ای موجود بوده است یا خیر؟

پاسخ سوالات بالا به نظر می‌رسد نارسایی سازوکار موجود در این عرصه را آشکار می‌سازد. در واقع بحث بر سر حذف این مسئولیت، از سلسله اختیارات و وظایف رهبری نیست، بلکه مقصود تکمیل این سازوکار و افزایش کارایی آن است. به ویژه درخصوص مشکلات عملی این سازوکار می‌توان به این نکته اشاره کرد که در مواردی قوای سه‌گانه در حد انتظار از داوری رهبری درخصوص موضوعات مبتلا به استقبال و یا متابعت نکرده‌اند. به عنوان مثال در این عرصه می‌توان به توصیه رهبری به شورای نگهبان مبنی بر تأمین نظر رئیس جمهور و رئیس مجلس در بررسی صلاحیت کاندیداهای انتخابات مجلس هفتم اشاره کرد، که در حد مورد انتظار از سوی آن شورا مورد تبعیت واقع نگردید.

در هر حال بعد از اشاره به سازوکار اصلی پیش‌بینی شده در قانون اساسی برای تنظیم روابط قوا، نوبت بررسی سازوکارهای تکمیلی است. در این خصوص ابتدا باید به سازوکارهایی اشاره کرد که برای غلبه بر ناهماهنگی‌های درون قوه‌ای پیش‌بینی شده است. در

این زمینه به تناسب اینکه مصادیق برجسته تعارضات درون قوه‌ای، عبارت از تعارضات رئیس جمهور و نخست‌وزیر و ناهماهنگی‌های مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان بوده است، به سازوکارهایی که در این زمینه اندیشیده شده است، اشاره می‌شود.

چنانکه می‌دانیم در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، اساساً با حذف پست نخست‌وزیری تعارض اول، منتفی به انتفای موضوع شد. اما در خصوص تعارض دوم، با توجه به اینکه در جریان بازنگری مجال پیش‌بینی سازوکاری برای حل و فصل این موضوع فراهم آمده بود، مقرر شد نهادی به نام مجمع تشخیص مصلحت نظام تشکیل شده و در خصوص اختلافات مجلس و شورای نگهبان داوری نماید (اصل یکصد و دوازدهم). اما با توجه به اینکه این مجمع براساس اصل ۱۱۲ به دستور رهبری تشکیل شده و اعضای ثابت و متغیر آن نیز از سوی مقام مزبور تعیین می‌شود، در حقیقت حل و فصل دعاوی مجلس و شورای نگهبان، در نهایت امر، به مقام رهبری واگذار شده است. به همین لحاظ نیز نقطه نظراتی که برای دفاع از ضرورت اصلاح و تکمیل سازوکار ارجاع داوری به مقام رهبری در سطور قبل گفتیم، در همین جا نیز قابل طرح است. از همین رو ضمن پرهیز از تکرار، تأکید می‌کنیم که هرگاه سازوکار مناسب‌تر برای این موضوع پیش‌بینی شود، در حل و رفع اختلاف مجلس و شورای نگهبان مؤثرتر عمل خواهد کرد.

حال نوبت ارزیابی سازوکارهای حل و فصل اختلافات میان قوه‌ای است. در ارتباط با شق اول این اختلافات یعنی تعارض قوای مجریه و مقننه (شامل مجلس و شورای نگهبان)، سازوکار موجود، ناظر بر ضرورت عمل براساس رأی قوه مقننه است. چرا که قانون اساسی با در نظر گرفتن ضرورت کسب رأی اعتماد از مجلس برای وزیران، اعطای حق سؤال و استیضاح از اعضای کابینه برای مجلس، پذیرش حق نظارت بر کلیه مصوبات دولت، حق تحقیق و تفحص مجلس، حق رسیدگی به شکایات مردم از قوه مجریه در کمیسیون اصل نود، نظارت بر نحوه اجرای قانون بودجه از طریق دیوان محاسبات کشور، حق صدور رأی به عدم کفایت سیاسی رئیس جمهور و مهمتر از همه الزام دولت به اجرای قوانین مصوب مجلس، شرایطی پدید آورده است که هرگاه در موضوعی اختلاف بین قوای مقننه و مجریه وجود داشته باشد، مجلس می‌تواند با استفاده از امکانات حقوقی و قانونی خود دولت را موظف به متابعت از نظر مجلس نماید (بشیریه ۱۳۸۲: ۷۹-۷۵). این سازوکار روشن است که عادلانه نیست. چرا که قوه مجریه را در برابر مجلس، به شدت تضعیف می‌کند.

سازوکار فعلی در رابطه بین دو قوه مورد بررسی، در حقیقت امکان سیاسی لازم را برای مجلس در جهت متوقف ساختن برنامه‌های قوه مجریه فراهم نموده است و چنانکه در قسمت بعدی بحث خواهیم دید، این امر دارای تبعات منفی بسیار مهم برای کشور است. البته تفوق

قوه مقننه بر قوه مجریه به همین امر خلاصه نمی‌شود، چرا که بخش دیگری از قوه مقننه، یعنی شورای نگهبان نیز در صورت پیدایش اختلاف در حوزه‌های کار مشترک با قوه مجریه، قادر به تحمیل نظر خویش به قوه مجریه است. نمونه بارز این امر، در دوره‌های مختلف انتخابات تجربه شده است. چرا که هیأت‌های نظارت شورای نگهبان، در مرتبه بالاتر و قوی‌تر در مقایسه با هیأت‌های اجرایی انتخابات که زیر نظر وزارت کشور تشکیل می‌شوند، قرار گرفته‌اند و رأی آنها برای هیأت‌های اجرایی الزام‌آور است، در حالی که بالعکس قضیه به هیچ وجه صادق نیست (هاشمی، ۱۳۸۰: ۲۶۴-۲۵۳). در هر صورت نقص سازوکار فعلی چندان نیازی به بحث طولانی ندارد و اصلاح و تکمیل آن برای بهبود روابط قوای مقننه و مجریه ضروری به نظر می‌رسد.

شق دوم، تعارضات میان قوه‌ای تعارضات قوه مجریه با قوه قضاییه است. در همین مورد نیز قوه مجریه در مرتبه فروتر قرار گرفته است. به نحوی که هرگاه قوه قضاییه به لحاظ سیاسی دیدگاهی مخالف نسبت به دولت داشته باشند، به انحای مختلف می‌تواند، اجرای سیاست‌های دولت را با دشواری مواجه کند. البته تذکر این نکته مفید است که در اکثر کشورهای پیشرفته قوه قضاییه در عین حال که حق رسیدگی به اتهامات مقامات اجرایی را دارد، از اقدام متقابل آنها مصونیت دارد و این امر در واقع به دلیل ضرورت اجرای عدالت به طور برابر برای همگان فارغ از ترس و نگرانی از پیامدهای اجرای عدالت است. اما نکته مهم این است که در این کشورها سازوکارهایی اندیشیده شده است که شائبه انجام عمل سیاسی از سوی قوه قضاییه، پدید نیاید. همچنین با پیش‌بینی حضور هیأت منصفه در محاکمات، رعایت اصول دادرسی منصفانه، تفاوت‌گذاری بین جرایم عادی و سیاسی، جلوگیری از عزل و نصب مقامات قضایی از سوی مقامات اجرایی و... تلاش شده است فردی به دلایل واهی به محکومیت و مجازات گرفتار نیاید. اما پیش‌بینی این سازوکارها در نظام حقوقی ما هنوز از استحکام لازم برخوردار نیست. به همین لحاظ ممکن است در مواردی قوه مجریه از همین طریق در برابر اقدامات قوه قضاییه، آسیب بپذیرد.

البته ذکر مطالب فوق به معنی غفلت از این نکته نیست که رئیس جمهور مطابق اصل ۱۱۳ قانون اساسی بعد از مقام رهبری عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مهمتر از همه مسئول اجرای قانون اساسی است و به همین لحاظ قادر است به قوای دیگر در صورت تخطی از موازین قانون اساسی اخطار صادر کند. اما نکته اینجاست که هرگاه به اخطار رئیس جمهور اعتنایی نشود، وی فاقد هرگونه ابزاری برای وادار ساختن مقام خاطی به تسلیم در برابر قانون است و این در حالی است که هرگاه قوه قضاییه رئیس جمهور را محاکمه و به تخلف وی از

وظایف قانونی حکم صادر کند، مطابق بند دهم اصل ۱۱۹ قانون اساسی، این امر به عزل رئیس جمهور منتهی خواهد شد.

نهایتاً در خصوص شق سوم تعارضات میان قوه‌ای یعنی تعارض قوه قضاییه و قوه مقننه باید گفت، هرگاه اختلافی در میان این دو قوه بروز کند، بسته به ماهیت اختلاف، سازوکار پیش‌بینی شده متفاوت است. عموماً در حوزه قوانین، مجلس در جایگاهی بالاتر قرار گرفته است. چرا که در یک وضعیت فرضی، هرگاه قوه قضاییه به قانون خاص که در مجلس به تصویب رسیده است، اعتقادی نداشته باشد، علی‌رغم میل خویش موظف خواهد بود، قانون مورد نظر را اجرا کند. اما در حوزه نظارت بر اجرای قانون قوه قضاییه در مرتبه فراتر نسبت به قوه مقننه قرار گرفته است. در واقع هر چند مجلس نیز بر اجرای قوانین نظارت دارد و در این عرصه از حق تحقیق و تفحص نیز برخوردار است، ولی ضمانت اجرای آرای مجلس، به طور طبیعی باید از طریق قوه قضاییه عملی شود و این در حالی است که قوه قضاییه در شأن نظارتی خود، هرگاه تخلف از قوانین را مثلاً از سوی نمایندگان مجلس مشاهده نماید، با لحاظ مقررات ویژه‌ای که در این عرصه محل طرح دارد، قادر است اقدام به احضار، بازجویی و محاکمه فرد یا افراد متخلف نموده و به خاطر تخلفی از قانون، مجازات لازم را تعیین نماید.

حال با به دست آمدن تصویری از وضعیت سازوکارهای حقوقی حل و فصل اختلافات قوای سه‌گانه، زمینه لازم برای ارزیابی وضعیت روابط قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران، از حیث میزان انطباق یا عدم انطباق با آخرین شاخص بحران ناهماهنگی قوای سه‌گانه حاکمیتی، فراهم آمده است. قسمت بعدی بحث، به طرح و بررسی همین مطلب اختصاص دارد.

#### ۴- اختلال در کارکردهای نظام سیاسی

براساس تعریفی که از بحران ناهماهنگی پایدار ارائه کرده‌ایم، به نظر می‌رسد، شاخصی که بیش از همه در خدمت اثبات پیدایش وضعیت بحرانی است، همین شاخص یعنی پدید آمدن اختلال در کارکردهای نظام سیاسی است. چرا که ممکن است عملکرد متعارض وجود داشته باشد و سازوکارها هم واجد ایراد باشند، اما کارکرد سیستم اختلالی را نشان ندهد. بدیهی است که در این صورت ناهماهنگی‌های پدید آمده، از نوع ناهماهنگی‌های گذرا است و سازوکارهای حل و فصل بحران واجد اساسی نیست. اما ظهور شاخص مورد بحث در این قسمت، نشانگر حدوث بحران است و در صورت عدم مهار آن ممکن است خسارات جبران‌ناپذیری را پدید آورد.



با همین دید در خصوص ایران باید گفت در حوزه تعارضات درون قوه‌ای، چنانکه قبلاً گفته‌ایم اختلافات رئیس جمهور و نخست‌وزیر در دوره پیش از بازنگری قانون اساسی، انتخاب وزیر برای انجام بهینه وظایف وزارتخانه‌ها را با مشکل مواجه ساخت. حتی مشکل تعیین وزیر، برای وزارت امور خارجه در دوره بنی صدر هیچگاه حل نشد. در دوره بعد از بنی صدر نیز، انتخاب وزیر همواره یکی از مشکلات دولت بود و ناگفته پیداست که نبود وزیر در کارکرد وزارتخانه اختلال‌انگیز است.

اختلافات مجلس و شورای نگهبان نیز به نظر می‌رسد بیشترین تأثیر خود را در دوره ششم مجلس شورای اسلامی بر جای گذاشت و کارکرد مجلسی را که عنوان «مجلس اصلاحات» گرفته بود، مختل نمود. مجلس اصلاحات پیشبرد پروژه توسعه سیاسی را در دستور کار خود قرار داده بود. در حالی که شورای نگهبان با توجه به مخالفتی که با این پروژه داشت، با مصوباتی که در خدمت انجام این پروژه بودند، به عناوین مختلف مخالفت نمود و به این ترتیب یکی از کارکردهای نظام سیاسی که بسترسازی برای توسعه کشور در عرصه‌های مختلف است، دچار اختلال گشت.

در خصوص حوزه تعارضات میان قوه‌ای نیز باید گفت روابطی که در بین قوای مجریه و مقننه به شرحی که در صفحات قبلی دیدیم، شکل گرفت باعث بروز مشکلات جدی در کارکردهای قوه مجریه شد. در دوره قبل از بازنگری چنانکه اشاره کرده‌ایم ریشه اصلی اختلافات بین رئیس جمهور و نخست‌وزیر، در عدم همکاری قوه مقننه با رئیس جمهور در دادن رأی اعتماد به نخست‌وزیر همسو با وی بود و در دوره بعد از بازنگری هرگاه قوه مقننه اختلافی با قوه مجریه داشت، این امر موجب ناتوانی قوه مجریه، در عمل به وظایف خویش می‌شد. در دوره ریاست جمهوری هاشمی عدم همکاری مجلس با کابینه وی، در کنار سایر عواملی که در این عرصه نقش آفرینی کرد، سیاست‌های تعدیل اقتصادی وی را با شکست مواجه ساخت و در دوره خاتمی، بخش دوم قوه مقننه یعنی شورای نگهبان برای سیاست‌های دولت مشکلات جدی به وجود آورد. شورای نگهبان در برابر لوایحی که دولت خاتمی با هدف مردمسالارانه کردن مناسبات اجتماعی و سیاسی کشور ارائه کرد، مقاومت کرد و دولت را از داشتن ابزارهای قانونی لازم برای عمل به شعارهای خویش محروم ساخت. در واقع دولت در حفاظت از آزادی مطبوعات، امنیت اجتماعات، جلوگیری از نقض قانون اساسی، حفظ نظم اجتماعی و امثال این موارد که از جمله بارزترین کارکردهای دولت است، به خاطر عدم امکان تعامل بهینه با شورای نگهبان، با مشکلات بسیار جدی مواجه گشت.

معروف‌ترین لوایح دولت خاتمی در این عرصه، لوایح دو گانه‌ای بود که یکی از آنها عبارت از لایحه تبیین اختیارات رئیس جمهور براساس اصل ۱۱۳ قانون اساسی در رابطه با

مسئولیت رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی و پاسداری از آن و دیگری لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس در رابطه با نظارت استصوابی شورای نگهبان بود. لایحه اول با این هدف تهیه شده بود که هرگاه رئیس‌جمهور مطابق اصل ۱۱۳ قانون اساسی به فرد یا نهادی در ارتباط با نقض قانون اساسی اخطار دهد، این اخطار ضمانت اجرایی و تأثیر عملی داشته باشد. این لایحه در واقع از این جهت محل طرح یافت که تذکرات خاتمی به عنوان رئیس‌جمهور به قوه قضاییه هیچگونه تأثیری در بر نداشت و لایحه مزبور می‌خواست سازوکار حقوقی خاص برای معنادار شدن مسئولیت رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی تدارک ببیند. لایحه دوم نیز در واقع برای صیانت از حقوق شهروندی افرادی تهیه شده بود که به هنگام نامزد شدن در انتخابات، از سوی شورای نگهبان بدون هیچگونه دلیل روشن و صرفاً با مدعیات و اتهاماتی که در هیچ محکمه‌ای به اثبات نرسیده بود، رد صلاحیت می‌شدند. این هر دو لایحه با مخالفت شورای نگهبان مواجه شدند و با توجه به اینکه امیدی به تصویب آنها در مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز وجود نداشت، دولت خاتمی، این دو لایحه را مسترد کرد.

طرح این دو لایحه نشان از وجود مشکلاتی اساسی برای قوه مجریه، در عمل به وظایف خویش داشت و رد آنها نیز تداوم مشکلات کارکردی برای نظام سیاسی را به نمایش گذارد. اما درخصوص روابطی که بین قوه مجریه و قوه قضاییه شکل گرفت نیز باید گفت پیامد این روابط نیز که در صفحات قبلی توضیح داده شد، عبارت از ایجاد اختلال در کارکردهای نظام سیاسی بود. من باب نمونه می‌توان گفت تحت تأثیر فضایی که تحولات قوه مجریه، در دوره بعد از دوم خرداد ۱۳۷۶، ایجاد کرد، نشریات زیادی مجال ظهور و گسترش یافتند. اما اقدام قوه قضاییه در توقیف آنها، این نکته را آشکار کرد که کارکرد نظام در عرصه حراست از آزادی‌های سیاسی و مدنی دچار اختلال است. چرا که در این دوره کوتاه نشریات و روزنامه‌هایی همچون جامعه، توس، آفتابگردان، جامعه سالم، عصر ما، صبح، آدینه، زن، نشاط، صبح امروز، خرداد، سلام، صبح آزادگان، مشارکت، فتح، ایران فردا، گزارش روز، آزاد، پیام آزادی، آبان، آریا، آفتاب امروز، اخبار اقتصاد، هم میهن، بیان، توانا، آفتاب، وقایع اتفاقیه، اقبال و برخی دیگر توقیف و تعطیل شدند (بشیریه، ۱۳۸۲: ۹۴).

در ارتباط با روابط قوه مقننه و قوه قضاییه نیز به نظر می‌رسد، در مواردی که قوه قضاییه برخلاف موازین مردمسالارانه، برای نمایندگان مجلس مشکلاتی پدید آورده و فضای سیاسی را به سمت و سویی هدایت کرده است که آزادی‌نمایندگان در اظهارنظر و نقد عملکردها و غیره محدود شود، کارکردهای نظام سیاسی کشور در زمینه توسعه سیاسی، امنیت و آزادی با مشکلاتی مواجه شده است.

توضیحاً باید گفت مطابق اصل ۸۶ قانون اساسی «نمایندگان مجلس در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهارنظر و رأی خود کاملاً آزادند و نمی‌توان آنها را به سبب نظراتی که در مجلس اظهار کرده‌اند یا آرایی که در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود داده‌اند تعقیب یا توقیف کرد». پیش‌بینی این اصل در واقع از آن جهت است که «شغل نمایندگی... [، نمایندگان] را در موقعیت خاص اجتماعی و متمایز از سایر افراد جامعه قرار می‌دهد. وظیفه خطیر و سرنوشت‌ساز نمایندگی و نقش سیاسی نمایندگان، در تعیین و یا تغییر حقوق و تکالیف شهروندان و اقتدار مؤثر آنان بر منافع اقشار مختلف و حتی بر مقامات عالی قوه مجریه، این گروه را همواره با بغض و کینه و نیرنگ دیگران مواجه می‌سازد» (هاشمی، ۱۳۸۰: ۱۲۴). از این رو در صورتی که نمایندگان از حقوق ویژه‌ای تحت عنوان «مصونیت پارلمانی» برخوردار نباشند، احراز وظایف نمایندگی با مشکل مواجه خواهد شد. در واقع اصل ۸۶ علی‌القاعده می‌بایست موجبات امنیت خاطر برگزیدگان ملت را در ایفای وظیفه خطیر نمایندگی که ناظر بر حفظ و حراست از منافع مردم است، فراهم آورد (هاشمی، ۱۳۸۰: ۱۲۴). اما عدم اعتنای کافی به این اصل از سوی قوه قضاییه در دوره ششم مجلس شورای اسلامی به نظر می‌رسد کارکردهای نظام سیاسی را به طریق غیرمستقیم، با اشکالاتی مواجه ساخت که تفصیل آن در حد فرصت این پژوهش نمی‌گنجد. در هر حال با نگاهی به آنچه گفته شد می‌توان نتیجه گرفت که شاخص اختلال در کارکردهای نظام سیاسی نیز به عنوان آخرین شاخص «بحران ناهماهنگی پایدار در روابط قوای سه گانه» در وضعیت حاکم بر روابط قوای حاکمیتی جمهوری اسلامی ایران قابل مشاهده است. البته علاوه بر پیامدهای اختلال‌انگیز یکایک روابط درون قوه‌ای و میان قوه‌ای، مجموعه این روابط نامطلوب نیز، مشکلات کلی‌تر در کارکرد نظام سیاسی ایجاد می‌کند که در این رابطه می‌توان به احتمال بروز نشانه‌هایی از بحران ناکارآمدی و بحران مشروعیت اشاره کرد. در هر حال، این شاخص در کنار شاخص‌های قبلی حاکی از آن است که در نظام سیاسی کشور ما یک پتانسیل قوی برای پیدایش بحران ناهماهنگی در سطح قوای سه گانه وجود دارد و این بحران در مقاطع زمانی خاص فوران کرده و خسارات بسیاری به بار می‌نشانند. برنامه‌ها و کارکردهای بسیاری تحت‌الشعاع این بحران قرار می‌گیرند و در مواردی که این بحران فروکش می‌کند، فروکش کردن آن عموماً با سازوکارهایی است که کمتر مردمسالارانه‌اند. از این رو لازم است ریشه‌های پیدایش این بحران شناسایی و برای مهار آن چاره‌اندیشی شود.

## نتیجه

هدف این مقاله توصیف نظری وضعیتی بود که از آن به "بحران ناهماهنگی پایدار قوای سه گانه حاکمیت" می‌توان تعبیر کرد. حاصل کار عبارت از توصیف بحران مزبور به حضور

هم زمان سه شاخص در روابط بین قوای سه گانه است که ناظر بر (۱) عملکرد متعارض قوای سه گانه؛ (۲) فقدان سازوکارهای حقوقی کارآمد برای اعاده هماهنگی و نهایتاً (۳) پیدایش اختلال در کارکردهای نظام سیاسی است. برای بررسی تجربی این مدعا نیز از روابط بین قوای سه گانه حاکمیت در ایران به عنوان مطالعه موردی استفاده شد و کاوش های انجام شده نشان داد که توصیف نظری ارائه شده، ابزار مفهومی نسبتاً کارآمد و مناسب برای بررسی وضعیت عینی بحران هماهنگی پایدار قوای سه گانه حاکمیت به دست داده است. چرا که هیچکدام از شاخص های طرح شده زاید به نظر نیامد و در عین حال نیاز به افزودن شاخصی دیگر احساس نشد. به این ترتیب به نظر می رسد با این بررسی زمینه توصیفی لازم جهت تبیین بحران هماهنگی و یافتن راه کارهای برون رفت از آن تا حد زیادی فراهم آمده است. انجام این کار، وظیفه ای است که باید در فرصت دیگری به آن پرداخت.

## منابع و مأخذ

### الف. فارسی

۱. اخوان کاظمی، بهرام (۱۳۸۲). " کارآمدی در نظام جمهوری اسلامی ایران ". راهبرد، شماره ۲۹، پاییز ۱۳۸۲.
۲. برچر، مایکل (۱۳۸۲). بحران در سیاست جهان. ترجمه فردین قریشی. تهران: انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی
۳. بشیریه، حسین (۱۳۸۱الف). درسهای دموکراسی برای همه ( مبانی علم سیاست تاسیسی ). چاپ دوم. تهران: موسسه پژوهشی نگاه معاصر.
۴. بشیریه، حسین (۱۳۸۱ب). آموزش دانش سیاسی ( مبانی علم سیاست نظری ). چاپ دوم. تهران: موسسه پژوهشی نگاه معاصر.
۵. بشیریه، حسین (۱۳۸۲). تعامل قوای سه گانه در جمهوری اسلامی ایران: موانع و راهکار ها. تهران: آماده انتشار.
۶. تاج زاده، سیدمصطفی (۱۳۸۱). " نظارت استصوابی مطلقه: روند مطلقه و غیر پاسخگو شدن نظارت بر انتخابات ". آفتاب، شماره نوزدهم، مهر ۱۳۸۱.
۷. حجاریان، سعید (۱۳۷۳). " مسئله مشروعیت سیاسی ". راهبرد، شماره ۳.
۸. عراقی، سید عزت الله (۱۳۸۴). حقوق کار (۱). چاپ پنجم. تهران: سمت.
۹. قاضی، ابوالفضل (۱۳۶۸). حقوق اساسی و نهاد های سیاسی. جلد اول. تهران: دانشگاه تهران.
۱۰. قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۳). بایسته های حقوق اساسی. چاپ هفدهم. تهران: نشر میزان.
۱۱. محمدی، م (۱۳۷۰). تحلیلی بر انقلاب اسلامی. چاپ سوم. تهران: امیر کبیر.
۱۲. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۰). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. جلد دوم. چاپ پنجم. تهران: نشر دادگستر.

### ب. خارجی:

1. Hermann, Charles F (1969). Crises in Foreign Policy: A Simulation Analysis. Indianapolis: Bobbs Merrill.
2. Lipset, S.M (1959). Political Man, the Social Basics of Politics. New York: Doubleday.
3. Pye, Lucian W (1966). Aspects of Political Development. Boston: Little, Brown.
4. Wallerstein, Immanuel (1983). "Crises: The World-Economy, the Movements, and the Ideologies", in Albert Bergesen(ed.-1983). Crises in the World-System, Beverly Hills. CA: Sage.