

مطالعه‌ای در برداشت‌های گوناگون خبرگان قانون اساسی ۱۳۵۸ از مفهوم تفکیک قوا

(مقاله علمی-پژوهشی)

علی دارایی*
صدیقه قارلقی**
علی مشهدی***

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۸/۱۹

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۹/۱۴

چکیده

تنظیم حقوقی قدرت سیاسی، شاخصه‌ی شکلی حقوق اساسی قلمداد می‌شود. اصل تفکیک قوا یکی از اصول بنیادینی است که می‌تواند قدرت سیاسی را تنظیم کند. از این منظر، مهم است که خبرگان قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ چه نگرش‌ها و قرائت‌هایی از مفهوم تفکیک قوا داشته‌اند. شناخت آرای خبرگان قانون اساسی درباره‌ی اصل تفکیک قوا در مجلس خبرگان قانون اساسی پیوند وثیقی با گنجاندن و وضع این اصل در قانون اساسی دارد. بر این اساس، در نگاشته‌ی پیش رو نویسندگان کوشیده‌اند در سایه‌ی بررسی نظری مبانی اصل تفکیک قوا در غرب و نظام‌های حقوقی اسلامی، دیدگاه‌ها و برداشت‌های خبرگان قانون اساسی را در مجلس خبرگان قانون اساسی با آن نسبت‌سنجی کنند تا بدین‌سان، درک وسیع و ژرفی از مفهوم تفکیک قوا در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی و اصول تصویبی مرتبط به دست آورند. این پژوهش با روشی توصیفی-تحلیلی نتیجه گرفته است که در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی یازده برداشت گوناگون از مفهوم تفکیک قوا وجود داشته است. بر پایه‌ی این یازده برداشت گوناگون، به‌استثنای دو برداشت، خبرگان قانون اساسی نگرش نوینی به محتوای مفهوم تفکیک قوا نداشتند و از همین رو، اصول ساختاری تفکیک قوا به‌طور نسبی و متفاوت در قانون اساسی جلوه‌گر شد. به تعبیری، مبانی و فواید تفکیک قوا از سوی خبرگان قانون اساسی به‌طور کلی مردود نشد، اما به‌صورت تمام و کمال نیز در قانون اساسی تجلی نیافت. در فرجام پژوهش، پیشنهادی به نهاد بازنگری قانون اساسی ایران جهت تکمیل و اصلاح اصول مذکور در راستای اهداف غایی مفهوم تفکیک قوا ارائه شده است.

کلید واژگان:

مفهوم تفکیک قوا، استقلال قوا، خبرگان قانون اساسی، مشروح مذاکرات قانون اساسی.

* کارشناس ارشد حقوق عمومی دانشگاه تبریز (نویسنده‌ی مسئول)

ali66.daraee93@gmail.com

** دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه قم.

gharloghi.sedighe@gmail.com

*** دانشیار و عضو هیئت علمی حقوق عمومی دانشگاه قم

droitenviro@gmail.com

مقدمه

تنظیم قدرت سیاسی و نحوه توزیع قدرت بین نهادهای سیاسی و نیز اختصاص یافتن صلاحیت بدان‌ها یک کفه ترازوی حقوق اساسی محسوب می‌شود. بر این پایه، گزارف نیست اگر ادعا شود مباحث و مسائل اصل تفکیک قوا و قوای سه‌گانه در زمره اساسی‌ترین محتوای این دانش به شمار می‌آید. این موضوع قادر است تا افسار اقتدار نامحدود نیروهای مستبد را محدود کند و از این طریق مسیری را فراروی حقوق و آزادی شهروندان بگشاید.^۱ به همین سبب، میشل تروپه معتقد است که اصل تفکیک قوا پایه‌ای‌ترین اصل در نظام‌های حقوق اساسی معاصر به شمار می‌رود.^۲

از منظر تاریخی، مواضع حکومت‌های مطلقه سبب‌ساز توسعه اقتدار و تحدید حداکثری آزادی‌های مردم شد. نتیجتاً باور به ضرورت کنترل قدرت سیاسی موجب شد تا اصل تفکیک قوا از سوی اندیشمندان سیاسی و حقوقی به شکل امروزی در غرب مطرح شود.^۳ رأی این فیلسوفان گام‌به‌گام در قرون متوالی بیان شد و با نقد آرای آنان به‌وسیله فیلسوفان بعدی، به‌طور تدریجی با تضارب آراء، اصل ساختاری تفکیک قوا و اصول بنیادین قوای سه‌گانه اصلاح و تکمیل شد و امروزه برداشت‌های جدید باور به قوای پنج‌گانه نیز دارند.

برای نخستین بار در ایران با آغاز ایران مدرن و نوسازی‌های حقوقی، روشن‌فکران و نواندیشان دینی و عرفی عصر مشروطه با طرح مفاهیم مرتبط با قانون اساسی به‌ویژه تفکیک قوا و روابط آن‌ها در قلمرو اندیشگی جامعه، ذهنیت کلیت مشروطه‌خواهان و حاکمان (خصوصاً مظفرالدین شاه تفکیک قوا را پذیرفته بود) را با این مفهوم آشنا ساختند و پس از آن، با وضع و تصویب متمم قانون اساسی مشروطه، اصل تفکیک قوا در این قانون پذیرفته شد. در اصل ۲۷ و ۲۸ قانون مزبور، قوای کشور به سه شعبه مقننه و قضائیه و اجرائیه با تشریح صلاحیت آن‌ها تجزیه شده بود و این قوای ثلاثه، ممتاز و منفصل از همدیگر بودند.

۱. علوی، پرویز و نادعلی، صادقان، ریشه‌های فکری اصل تفکیک قوا، اهمیت و دسته‌بندی نظام‌های

سیاسی بر پایه تفکیک قوا، حقوق، تابستان ۱۳۸۹، شماره ۲، ص ۲۷۱.

2. M. Troper, (2008). *Séparation des pouvoirs. Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris, LGDJ, pp 552-553.

3. J. Waldron, (2013). *Separation of powers in thought and practice*. BCL Rev, 54.p 434.

با امعان نظر به اینکه مقولات نظری تفکیک قوا از مسلم‌ترین و بااهمیت‌ترین قواعد و مسائل هنگام تدوین و تصویب قانون اساسی به شمار می‌رود که در حقیقت تفکیک قوا روشی برای نیل به ارزش‌های حقوق اساسی است، پیگیری و تحقیق درباره این مقولات در مشروح مذاکرات منتهی به تصویب قانون اساسی ۱۳۵۸ در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی آن روزگار باید از ضروری‌ترین پژوهش‌ها در حقوق اساسی معاصر ایران قلمداد شود؛ چنان‌که دغدغه این پژوهش همین ضرورت است. بر این اساس، بی‌تردید این موضوع مهم است که قانون‌گذاران اساسی در مقطع ۱۳۵۸ که موفق به غلبه حقوقی بر قانون اساسی مشروطه شدند، چه دیدگاه‌هایی به اصل تفکیک قوا داشتند. همچنین، آنچه ضرورت مسئله این مقاله را دوچندان می‌کند، نگرش‌های متفاوتی است که درباره تفکیک قوا میان خبرگان قانون اساسی به چشم می‌خورد که در ادامه فرایند پژوهش به آن‌ها پرداخته می‌شود و مورد تحلیل و ارزیابی قرار می‌گیرند.^۱ نتیجتاً همین موضوع منجر به بروز برداشت‌های گوناگون بین حقوق‌پژوهان و نیز مقامات سیاسی کشور شده است. بر این اساس، روشن می‌شود منشأ اصلی اختلاف‌نظرهایی که امروزه درباره اصل تفکیک و استقلال قوا وجود دارد، به سبب وجود دیدگاه‌های مختلف خبرگان قانون اساسی بوده که به بروز اشکالات و اختلال در کارکرد صحیح و کارآمدی قوا منتهی شده است.

متأسفانه به تبع پژوهش‌های اندک درباره مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی ۱۳۵۸، تحقیقات در حوزه تفکیک قوا در این مجلس نادر است. در این خصوص، حامد نیکونهاد در پژوهش خود درباره قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران^۲ و علی بهادری جهرمی نیز درباره استقلال قوا در حقوق اساسی ایران^۳ نقبی به اندیشه خبرگان قانون اساسی ۱۳۵۸ زده‌اند. نویسندگان با روشی توصیفی-تحلیلی، پس از تشریح مبانی نظری تفکیک قوا به بررسی آن در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی ۱۳۵۸ در قالب موافقان و منتقدان اصل مذکور پرداخته‌اند.

۱. برای مطالعه بیشتر مراجعه کنید به صفحات ۵۳۷ تا ۵۴۴ صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی.
 ۲. نیکونهاد، حامد، **جایگاه و صلاحیت قوه مجریه در نظام حقوق اساسی ایران در پرتو اندیشه قانون‌گذار اساسی**، منتشر شده در: *مجموعه مقالات اولین همایش ملی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۹۱، صص ۱۴-۱۳.
 ۳. بهادری جهرمی، علی، **مفهوم و جایگاه استقلال قوا در حقوق اساسی ج.ا.ا.** پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، بهار و تابستان ۱۳۹۰، شماره ۳۳، ص ۹۵.

۱. تبیین مبانی تفکیک قوا در حقوق اساسی غرب با نگاهی به جنبه نظری آن در نظام‌های حقوقی اسلامی

پیش از آنکه دیدگاه‌های خبرگان قانون اساسی را ارزیابی کنیم، لازم بود برای درک بهتر مفهوم اصل بنیادین تفکیک قوا و نیز آشنایی پیشین با نظریه‌های محققان و فقها در خصوص تفکیک قوا در ایران و فقه و نیز چگونگی مواجهه نویسندگان قانون اساسی با اصل تفکیک قوا که اغلب رویکردی فقه‌محورانه و متمرکزانه به تفکیک قوا داشته‌اند، مختصری از این مهم از سر گذرانده شود. در حقیقت، با مطالعه این قسمت، بهتر می‌توان رویکرد خبرگان قانون اساسی را به مقوله تفکیک قوا و نوع نگرش آنان در سایه مفهوم حقیقی آن در غرب سنجید. مبتکر نوین تفکیک قوا و مسائل قوای سه‌گانه، «منتسکیو» بود. در این خصوص، عده‌ای از فیلسوفان حقوق با نگرشی کلان، سهم امور بنیادین دیگر را صرف‌نظر از نظام تفکیک قوا و چگونگی نهادینه شدن قوای سه‌گانه و نوع روابط آن‌ها در تعیین نوع نظام‌های سیاسی مرجح و مهم قلمداد کردند. «روسو»، نقش و تأثیر اراده عمومی را در پیدایش انواع حکومت‌ها بیش از هر چیز دیگری می‌دانست.^۱ «لاک» جایگاهی عالی برای قوه قانون‌گذاری در قیاس با سایر قوا در نظر داشت.^۲ میل در تعیین حکومت، منزلت ویژه‌ای به انتخاب مردم قائل بود؛ به‌گونه‌ای که از نظر او این روش والاترین نظام‌های سیاسی را می‌سازد.^۳

برخلاف دیدگاه‌های غربی به تفکیک قوای سه‌گانه، برداشت‌های نظریه‌پردازان حکومت‌های اسلامی به قوای حکومتی متفاوت است. در فرهنگ اسلامی (تسنن و تشیع) عمدتاً به علت ولایت عام حاکم قوا از یکدیگر تفکیک‌ناپذیرند و زیر سیطره حاکمان قرار دارند؛ گرچه دیدگاه‌های نوین متفکران مسلمان قوای سه‌گانه و تفکیک آن را به‌طور نسبی به رسمیت شناخته‌اند.^۴ برخی محققان معتقدند که در روزگار باستان نوعی از تفکیک قوای سه‌گانه در اشکال مختلف به‌ویژه در حکومت‌های هخامنشیان و اشکانیان وجود داشته است.^۵ در ایران معاصر،

۱. روسو، ژان ژاک، *قرارداد اجتماعی*، غلامحسین زیرک‌زاده، تهران: قاصدک صبا، ۱۳۹۱، صص ۱۲۹-۱۲۸.

۲. لاک، جان، *دو رساله حکومت*، فرشاد شریعت، تهران: نگاه معاصر، ۱۳۹۴، ص ۲۷۴.

۳. میل، جان استوارت، *حکومت انتخابی*، علی رامین، تهران: نی، ۱۳۹۴، ص ۲۷۴.

۴. فیروزی، داوود، *نظام سیاسی و دولت در اسلام*، تهران: سمت، ۱۳۹۱، صص ۶۴-۵۵.

۵. جاوید، محمدجواد، فریما، جمالی، *فرهنگ سیاسی ایران و درآمدی بر وضع حقوق عمومی؛ مطالعه موردی مسئله تفکیک قوا در ایران باستان*، تحقیقات فرهنگی، تابستان ۱۳۹۰، شماره ۱۴، صص ۱۸۱-۱۸۰.

مشروطه‌خواهان عمدتاً غیرفقیه و بعضاً فقیه، اصل تفکیک قوا را طرح کردند و آن را پی گرفتند و در قانون اساسی مشروطیت نیز گنجانند.^۱ در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز هرچند که به‌طور نسبی رسمیت قوای سه‌گانه و استقلال قوا مشاهده می‌شود، اما همان‌طور که خواهیم دید، قرائت‌های گوناگونی از آن‌ها در مجلس خبرگان وجود داشته است.

از سوی دیگر، از منظر مفهومی، لازمه محدودسازی قدرت سیاسی، اعمال تفکیک قوا و صلاحیتی شدن قوا از طریق تعیین چارچوب برای هر قوه است تا این مهم را برآورده سازد. از این رو، می‌توان وجود قوه‌ای را که به‌منظور اجرای قوانین و تصمیمات اداری محقق شود، پیش‌بینی کرد. قوه اجرایی اصولاً صالح به امور اجرایی و اداری است و بدین منظور باید از کلیه قوا و نهادها استقلال داشته باشد تا بتواند صلاحیت‌های خویش را اجرا کند. با این حال، امروزه اجماعی میان عالمان حقوق مبنی بر مقررات‌گذاری قوه مجریه در امور اجرایی و جزئی اداری وجود دارد و نظریه انعطاف‌ناپذیر تفکیک مطلق قوا به علت عدم امکان اجرای کامل آن در عالم عمل و واقعیات پذیرفته نشده است.^۲

۲. تبیین و تحلیل دیدگاه‌های گوناگون خبرگان قانون اساسی درباره اصل تفکیک قوا

گرچه اصل تفکیک قوا را نویسندگان در پیش‌نویس قانون اساسی پیش‌بینی کردند و خبرگان با این اصل موافق بودند، لیکن، تعداد چشمگیری از نمایندگان قوه مؤسس این اصل محدودکننده، قدرت را نپذیرفتند یا با پیشنهادها و قیود دیگر تلفیق و تحدید کردند. اضافه بر این‌ها، اصلی که تا حدی حامل اندیشه تفکیک قوا تصویب شد، به‌طور جامع‌ومانع و صریح این اصل را بیان نمی‌کند.^۳ این خود نشانگر نبود تجلی برداشت نوین و تمام‌عیار از اصل تفکیک قوا و

۱. مرادخانی، فردین، **پیدایش مفهوم تفکیک قوا در انقلاب مشروطیت ایران**، مجله حقوقی دادگستری، زمستان ۱۳۹۴، شماره ۹۲، ص ۱۹۶.

2. E. Carolan, (2009). The new separation of powers: a theory for the modern state. Oxford University Press on Demand., P. L. Strauss, (1984). The place of agencies in government: Separation of powers and the fourth branch. Columbia Law Review, 84(3), p 573.

۳. اصل پنجاه‌وهفتم قانون اساسی: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارت‌اند 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 به‌وسیله رئیس‌جمهور برقرار می‌شود.»

نمود اتفاق نظر بر سر اصل تفکیک قوا در نگرش نمایندگان قوه مؤسس بوده است، زیرا از یک طرف، مفهوم کلی استقلال و تفکیک قوا پذیرفته شده، اما از طرف دیگر، با نظارت ولی فقیه محدود و ناقص و تلفیق شده است. در ادامه به بررسی و ارزیابی برداشت‌های گوناگون (بازده برداشت) از مفهوم تفکیک قوا همت گمارده می‌شود. همان‌طور که خواهیم دید، برداشت‌های ناسازگار با اصل تفکیک و استقلال قوای سه‌گانه (به‌استثنای استقلال قوه قضائیه و تأثیرگذاری قوا بر یکدیگر) بیش از برداشت‌های موافق و سازگار با این اصل بنیادین نمایان شدند.

ناگفته نماند که بعضی از برداشت‌های خبرگان قانون اساسی ریشه در سنت‌های سابق تاریخی داشتند که در قانون اساسی مشروطه و نیز دیدگاه‌های اندیشمندان و فقهای عصر مشروطه و نیز فقهای مدافع حاکمیت فقاقت جلوه‌گر شدند. در ادامه، برداشت‌های مختلف خبرگان قانون اساسی سنخ‌شناسی و تشریح می‌شود و تطابق بعضی برداشت‌ها با اندیشه‌ها و سنت‌های دوره مشروطه بدین‌سو بررسی می‌شوند.

۲.۱. برداشت طولی مخالف با تفکیک قوا

قراءت فوق، با نگرشی طولی از بالا به تفکیک قوا و قوای سه‌گانه با مفهوم تفکیک قوا مخالفت می‌کند. ضیایی، اصل تفکیک قوا را بی‌معنی می‌داند، چون حاکمیت در اسلام از آن خداست و قوای تقنینی، قضایی و اجرایی در طول همدیگرند و نه در عرض هم. از این رو، استقلال قوا خطرناک است و شاید مقامات قوا از وظیفه خویش عدول کنند که در این صورت، باید محکوم و دادگاهی شوند. به گمان وی، قوه مجریه باید هماهنگ با قوه قضائیه مواردی را اجرا کند. در ادامه نگاه طولی، او معتقد است که بالاتر از قدرت رئیس‌جمهور قدرت فقیه اعلم است و اوست که باید ناظر بر دولت‌ها باشد. اگر این دیدگاه را با تفکیک قوا تطبیق دهیم، درمی‌یابیم که با مبانی تفکیک قوا -پیشگیری از تجمیع و استبداد مقامات بر دیگر نهادها- ناسازگار است. ضیایی می‌گوید: «قوه مقننه یا قوه مجریه یا قوه قضائیه یا قوای دیگری ... در اسلام همان قوانین اسلام است ... وقتی قوه مقننه به‌عنوان تطبیق باشد، قهراً از همان ناحیه هم به قوه قضائیه ارجاع می‌شود و قوه مجریه مأمور است در چارچوب قوه قضائیه مواردی را اجرا کند. خودش نیست تا این توهم برای ما پیش آید که اگر قوه مجریه مستقل باشد، خطرناک دارد. قوه مجریه‌ای که از مورد وظیفه خود خارج شد، باید محاکمه شود؛ بنابراین، تفکیک قوا و

استقلال قوا معنی ندارد ... قدرت مافوق رئیس‌جمهور فقیه اعلم است و او باید ناظر بر امور دولت‌ها باشد.^۱

باور به طولی بودن مناسبات میان قوا و اولویت داشتن حاکمیت خدا و در رأس بودن فقیه اعلم، ریشه در باور برخی فقهای شریعت‌گرا با محوریت ولی‌فقیه دارد. در این دیدگاه، برخی از فقهای معاصر معتقدند که تشکیل حکومت باید بر پایه دین اسلام و مذهب تشیع باشد که در رأس آن ولی‌فقیه قرار دارد و بر سه قوه نظارت می‌کند. در این نگرش، قوا قدرت مستقلی از خود ندارند و زیر نظر ولی‌فقیه عمل می‌کنند و در چارچوب نهاد رهبری متمرکز شده‌اند.^۲

۲.۲. برداشت شورایی با مدیریت رهبری

این برداشت، نگرشی جمعی با اداره‌ای شورایی به تفکیک قوا دارد که بر اساس آن، همه شوراهای با اداره رهبری مدیریت می‌شوند. نماینده‌ای همانند رشیدیان بر این باور بود که همه قوا و نهادها در کشور باید به صورت شورایی تشکیل و مدیریت شوند، اما وی همه شوراهای را زیر نظر شورای رهبری می‌دانست که به طور یکپارچه با نظارت شورای رهبری اداره شوند تا شوراهای پراکنده نباشند. شیوه اداره قوا مطابق پیشنهاد رشیدیان می‌تواند دموکراتیک قلمداد شود، اما نتیجه نظرات ایشان ناخواسته با اصل تفکیک قوا هم‌خوانی ندارد. رشیدیان در خصوص اصل پیشنهادی شورا چنین گفت: «پیشنهاد می‌کنم این شوراهای در یک فصل، در یک جا بیاید و مقدم بر همه، شورای رهبری باشد که قانون انتخابات، مجلس شورای ملی، شورای ده، روستا، شهر و شهرستان، همه آنها زیر نظر به اصطلاح شورای رهبری که تمام ارگان مملکت به او متکی خواهد بود، در بیاید و به این صورت، ما دیگر بحث‌های پراکنده نخواهیم داشت و همه بحث‌ها یکجا می‌آید و مسئله روشن خواهد شد ...»^۳

قرائت شورایی از یک سو ریشه در اندیشه مارکسیستی دارد که باورمند به شورایی اداره کردن امور کشور است و در دو دوره نظام پهلوی‌ها به تدریج رشد کرده بود. البته در همان دوره، نظام

۱. 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 ۵۸.
 ۲. خمینی، سید روح‌الله، ولایت فقیه، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی، ۱۳۹۲، ص ۱۰۴.
 ۳. همان، صص ۳۳۳-۳۳۴.

مارکسیستی شوروی نیز به صورت شورایی اداره می‌شد. از سوی دیگر، این قرائت ریشه در باور برخی فقهای شیعه نظیر مکتب شیخ انصاری دارد که معتقد به شورایی بودن مبنای حاکمیت جامعه اسلامی یا رهبری فقیه در نظام سیاسی هستند؛ لکن نهاد رهبری را فردمحور نمی‌دانند و همچنین در این دیدگاه حاکم باید با تبعیت از شورا حکومت کند.^۱

۲.۳. برداشت طولی ابزاری

برداشت طولی ابزاری، نگاهی از بالا به قوا دارد، اما قوا را ابزار کار می‌داند. بنی‌صدر که از معدود نمایندگانی بود که با مفاهیم حقوقی آشنایی داشت، به دلایلی که خود مدنظر داشت با تفکیک قوا مخالفت کرد. از نظر ایشان، تنها قوه، قوه خدایند است و اوست که از طریق پیامبر پیامش را به بشر منتقل می‌کند؛ همچنین، به‌زعم وی، اگر قوا از همدیگر منفک شود، ممکن است علیه ملت شوند و دمار از روزگارش درآورند. نگرانی وی درخور تأمل است، اما همان‌طور که گفته شد، کارکردهای اصل تفکیک قوا بسیار سودمند است و در راستای قواعد بنیادین حقوق اساسی گام برمی‌دارد و می‌تواند محدودیت‌ساز قدرت باشد. به نظر می‌رسد سخنان بنی‌صدر و امثال او نمایانگر این است که اکثر نمایندگان برداشت حقوقی و نوینی از اصل تفکیک قوا نداشتند. وی بر این عقیده است که «هیچ قوه‌ای در جهان با استقلال نمی‌تواند عمل کند. اگر معنی قوه‌ای را که در اینجا فهمیدیم تشکیلات و سازمان دادن برای انجام یک برنامه و هدفی باشد، حتی قوه پیامبران هم مستقل نیست و متکی به خداست ... و حالا این حق حاکمیت (حاکمیت ملی) را می‌خواهید اعمال کند. این محتاج قوایی است. تعداد این قوا را هرچه می‌خواهید شما بشمارید، اما این‌ها مقابل ملت و مستقل از ملت نیستند، بلکه ابزار کار ملت هستند.»^۲

۲.۴. پیامد سه برداشت نخست

بر اساس این برداشت‌ها، شاید خبرگان قانون اساسی برداشتی نسبی از استقلال و تفکیک قوا داشتند، اما قرائتی مطابق با ماهیت این اصل و مفهوم مدرن آن در سر نداشتند. این استنباط و داوری، به‌روشنی از طرح ابتدایی اصل مربوطه مبنی بر وجود پنج قوه در کشور، تمرکز نکردن بر

۱. فیرحی، داوود، شیعه و دموکراسی مشورتی در ایران، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، بهار ۱۳۸۴، شماره ۶۴، ص ۱۴۷.
۲. همان، ص ۵۳۷.

مباحث تخصصی اصل تفکیک قوا، مطرح نکردن فلسفه اصل مذکور دال بر جلوگیری از استبداد و حمایت از حقوق و آزادی‌های مردم از سوی اکثر سخنرانان و مهم‌تر از همه، مسئولیت برقراری ارتباط میان قوا به دست رئیس‌جمهور هویداست.^۱

۲.۵. برداشت انکار و بی‌نیازی از رئیس‌جمهور

در مجلس خبرگان بر سر ریاست قوه اجرایی، موافقان و مخالفانی داشت. با وجود اینکه اصول مربوط به قوه مجریه و قواعد آن اغلب وضع و تصویب شد، مخالفان چشمگیری داشت که ریاست جمهوری اختصاصی این قوه را انکار می‌کردند و معتقد به عدم نیاز به چنین مقامی بودند. به نظر تعدادی از این نمایندگان، با وجود رهبری که خود رئیس قوه اجرایی است، لزومی به وجود ریاست جمهوری جدا از آن نیست. در واقع، می‌توان گفت که این نمایندگان، مخالف دو رکنی کردن قوه مجریه بودند؛ گرچه در نهایت قوه مجریه دو رکنی به شکلی نسبی (اختصاص بعضی صلاحیت‌ها به رهبر و بعضی دیگر به رئیس‌جمهور) در متن قانون اساسی جلوه‌گر شد. مهم‌ترین دیدگاه‌های مغایر با قوه مجریه، به‌خصوص ریاست آن را موسوی تبریزی بیان کرد. به عقیده او: «رئیس قوه مجریه نباید شخصی جدا از امام خمینی باشد، چون هیچ فردی مطابق با معیارهای تعیین‌شده پیدا نمی‌شود که بر این جایگاه تکیه زند. در غیر این صورت، باید ریاست جمهوری، به‌صورت شورایی مدیریت شود؛ بنابراین، رهبری فعلی، ریاست قوه مجریه را نیز بر عهده دارد.» همچنین به نظر ایشان، اختیاراتی که به رئیس‌جمهور تفویض شده، با مبانی و موازین دینی منطبق نیست.^۲ روشن است که مطابق برداشت موسوی تبریزی ریاست قوه مجریه جایگاهی جداگانه و مستقل از سایر مراجع و قوا نیست و این قوه باید به ریاست رهبری کنونی اداره شود. سخنی که نه‌تنها به‌طور کامل عملی نشد، بلکه به‌وضوح استقلال رئیس قوه مجریه و فلسفه تشکیل وجودی آن مقام را تخدیش می‌کرد. امری که اساساً ممکن نبود؛ زیرا یک مقام باید مسئولیت دو نهاد مهم را بر عهده بگیرد. برداشت‌های وی از تجلی جایگاه رهبر در مقام ریاست جمهوری و سایر نهادها به شکلی اظهار شد که گویی ایشان صلاحیت انحلال کل قوا را

۱. بهادری جهرمی، علی، پیشین، صص ۹۴-۹۵.

۲. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پیشین، ص ۸۵.

دارند، اما اعطای صلاحیت به رئیس‌جمهور خطرناک است؛ هرچند که برداشت وی در نهایت پذیرفته نشد. ایشان چنین اظهار داشت: «اگر امروز بخواهد رئیس‌جمهور باشد که حق مطلب هم همین است ... در مورد ایشان احتیاجی نبود که ما اینجا جمع بشویم، چون هرچه ایشان به‌عنوان قانون اساسی یا قانون بگویند، ۹۵ درصد ملت ایران آن را قبول دارند و تمام اختیارات مانند انحلال مجلس، عزل نخست‌وزیر و قوای ثلاثه مملکت در دست ایشان باشد. چون هیچ ایرادی ندارد ... اگر بخواهید رئیس‌جمهور از همین افراد عادی مملکت با آن شرایطی که هست باشد ... آن وقت این اختیارات را به دست رئیس‌جمهوری دادن با این کیفیت این سر از همان طاغوتی درمی‌آورد بعد از مرور چند زمانی.»^۱

مخالفت‌های خبرگان قانون اساسی با جایگاه ریاست جمهوری در صور گوناگونی نمود می‌یافت. نماینده‌ای چون موسوی جزایری از عدم نیاز به ریاست جمهوری می‌گفت. به گفته وی: «رئیس‌جمهور در صورت پذیرش، شخصیت دوم کشور خواهد بود که زیر نظر شورای رهبری فعالیت خواهد کرد.»^۲ فاتحی قائل به تلفیق رهبری و ریاست جمهوری بود که به‌صورت شورایی عمل کند و نه با اقتدار قانونی و استقلال خویش. از منظر وی، رهبری همان ریاست جمهوری است که هم جنبه مردمی دارد (چون از سوی مردم انتخاب شده است) و هم جنبه دینی و فقهی (زیرا مطابق روایات پس از امام زمان (عج) منصوب می‌شود). چنین مقامی به گمان وی بنیاد اتحاد نمایندگان قوه مؤسس و ملت را می‌سازد. با وجود این، در دوره‌های بعد همین که ریاست جمهوری به تأیید فقها و به شیوه شورایی ترتیب یافت، تثبیت می‌شود. به نظر او: «برادران من تذکر دادند برای تعیین رئیس‌جمهور از دو طریق یا دو کانال می‌توان وارد شد. یکی از نظر شورا که از نظر اسلام می‌فرماید ... در تعیین رئیس‌جمهور مشورت کنید که از طریق برگزاری انتخابات عمومی تعیین می‌شود و این اشکالی ظاهراً نداشته باشد ... و راه دیگر از لحاظ ولایت فقیه است که از طرف حضرت بقیه‌الله الاعظم امام زمان (عج) در زمان غیبت افرادی که واجد شرایط اجتهاد شدند، یعنی مجتهدین جامع‌الشرایط اختیار دارند، نظام اجتماعی و حکومت اسلامی را رهبری و ارشاد کنند و قوای اجرایی را به دست گرفته، برنامه مرفقی اسلامی را در جامعه تحقق بخشند ... پس به عقیده ما رهبر و رئیس‌جمهور تام‌الاختیار ما، امام است. و امامت امام، اساس

۱. همان، ص ۸۶-۸۵.

۲. همان، ص ۸۰.

وحدت ما را شکل می‌بخشد. اما در دوره‌های بعد از طریق شورا و انتخابات با تأیید فقها هر زمان می‌توان حکومت رئیس‌جمهور را تثبیت کرد و بر ما است که این رسالت تاریخی خود را فراموش نکنیم ...»^۱

۲.۶. برداشت یکسان‌انگاری رئیس‌جمهور و رهبر (فقاہت) در قوه مجریه

برداشت یکسان‌انگار که تکمله‌ای بر برداشت پیشین است، اما از نظر مواضع خبرگان و محتوای برداشت‌ها با یکدیگر تفاوت دارد، جایگاه رهبری یا فقاہت و ریاست جمهوری را یکی می‌انگارد که این خود به اختلاط نهاد اجرایی و نهاد رهبری در گفتار تعداد زیادی از قانون‌گذاران اساسی ظهور یافت. نمونه‌هایی که آورده می‌شود، نشانگر یکسان‌انگاشتن ریاست جمهوری با رهبری و خلط مفهوم و کارکرد جداگانه و استقلال آن‌ها است. عضو دیگری از مجلس خبرگان، به ریاست قوه مجریه به دست رهبری باورمند بود. به عقیده ایشان، تنها والی است که بر کرسی حکومت می‌نشیند، ریاست قوه مجریه را بر عهده دارد و مردم نیز به فرمان او ملزم و مطیع می‌شوند. به باور ربانی املشی در عین حال که «همه، اصل تفکیک قوا را چیز مطلوبی نمی‌دانند، مقام ولایت در اسلام قوه مجریه است ... یعنی والی و حاکم است که بر کرسی ولایت می‌نشیند و فرمان می‌دهد نسبت به مقررات موسمی و موقت و بر همه مردم مسلمان اطاعت او واجب می‌شود.»^۲ حتی کرمانی که با حسن‌نیت به ریاست جمهوری و اقتدار قانونی آن می‌اندیشید، راهکارهایی پیشنهاد داد که می‌تواند در عمل به اختلاط جایگاه‌ها و مقام‌ها منجر شود. به عقیده ایشان، مناسب‌ترین راه‌حل برای انتخابی بودن رئیس‌جمهور و احتمالاً تحدید قدرت او این است که «شرط رئیس‌جمهور شدن را فقاہت قرار بدهیم ... رئیس‌جمهوری هم با اختیاراتی که بعدش می‌رسد، آنجا می‌نویسیم این رئیس‌جمهور باید مورد تصویب و تأیید مراجع مسلم قرار بگیرند.»^۳ با این حال، شرط مورد نظر او جزء ضوابط رئیس‌جمهور شدن در قانون اساسی مقرر نشد.

مشابه دو برداشت پیشین، در سنت مشروطه نیز در شکلی متفاوت نمود یافته بود. طبق قانون اساسی مشروطه، شاه جزئی از قوه مجریه و در رأس هرم قوه مجریه قرار داشت. همچنین، برخی

۱. همان، صص ۷۱-۷۰.

۲. همان، ص ۶۲.

۳. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، صص ۱۱۲۴-۱۱۲۳.

از فقهای دوران نظام مشروطه باور داشتند که پادشاه در رأس قوه مجریه قرار دارد و مسئول اجرائیات قانون است.^۱ در حقیقت، مشابه قرائت‌های مشهود در مجلس خبرگان قانون اساسی که رئیس‌جمهور را شخص مستقلی نمی‌دانستند و رهبر یا امام بایستی در رأس قوه مجریه باشد، در سنت مشروطه نیز پادشاه که مقام نخست رسمی کشور و جزئی از قوه مجریه بود و در رأس آن قرار داشت، همچون اعطای اختیارات به ولی‌فقیه در قانون اساسی نوپدید اسلامی، بعضی از وظایف مهم این قوه را انجام می‌داد.

۲.۷. برداشت فرا قوه‌ای

افزون بر طرح دیدگاه‌های فوق، خبرگان قانون اساسی توجهی به جایگاه و گستره تشکیلاتی قوه مجریه نیز داشتند. بر مبنای دیدگاه پاره‌ای از خبرگان قانون اساسی، قوه مجریه کلیتی فراتر از رئیس‌جمهور و هیئت‌وزیران و نهادهای زیرمجموعه آنان است. به عقیده برخی از آنان، «همه امور داخلی و خارجی جزئی از قوه مجریه محسوب می‌شود.»^۲ بر پایه این دیدگاه، کلیه امور اجرایی علاوه بر ریاست جمهوری و وزرا، نهاد رهبری، ارتش و فرماندهی کل قوا نیز در شمار قلمرو قوه مجریه به حساب می‌آید. در منظومه فکری این خبرگان، شأن اجرایی رهبر که در رأس نظام سیاسی قرار گرفته است، اقتضای عملیات اجرایی دارد. بر این اساس، مقام فقاهت در راستای اعمال اختیارات خود ویژگی اجرایی دارد. به عبارتی دیگر، «رهبر، علاوه بر اعمال رهبری کشور، بعضی از عملیات اجرایی نظیر نصب و عزل مقامات را بر عهده دارد.»^۳ بنا بر این دیدگاه‌ها، قوه اجرایی کشور دایره وسیعی از نهادهای ریاست جمهوری، وزارت، رهبری و قوای نظامی یا عنوان قوه مجریه منفک از سایر قوا و نهادها محسوب می‌شود. با این حال، چنانچه دیدگاه‌های اخیر را با قواعد بنیادین تفکیک قوا تطبیق دهیم، درمی‌یابیم که به سبب خصلت دینی-مذهبی و فقهی نظام حقوقی-سیاسی ایران، گستره قوه مجریه از منظر خبرگان قانون

۱. مرادخانی، فردین، **پیدایش مفهوم تفکیک قوا در انقلاب مشروطیت ایران**، مجله حقوقی دادگستری، زمستان ۱۳۹۴، شماره ۹۲، ص ۱۸۶.

۲. همان، ج ۱، صص ۵۷۱ و ۵۷۰ و ۵۶۵ و ۵۵۸.

۳. کاتوزیان، ناصر، **گذری بر تدوین پیش‌نویس قانون اساسی**، حقوق اساسی، پاییز و زمستان ۱۳۸۲، شماره ۱، صص ۱۲۷-۱۲۶.

اساسی ۱۳۵۸ بسیار فراتر از محدوده تفکیک قوای کلاسیک است؛ بنابراین، از این منظر، تفکیک قوای موجود گونه‌ای متفاوت از تفکیک قوای غربی قلمداد می‌شود.

با وجود طرح برداشت‌های ناسازگار با اصل تفکیک قوا، اغلب این برداشت‌ها از قوه مجریه در قانون اساسی پیش‌بینی نشد و آن‌هایی که به تصویب رسید، محدود شده و کم‌اثر بود؛ اما برخی صاحب‌نظران حقوق بر این باورند که قانون اساسی نهایی ۱۳۵۸ در قیاس با پیش‌نویس ارائه‌شده آن، از اختیارات رئیس قوه اجرایی بسیار کاسته است، زیرا عده‌ای از اعضای قوه مؤسس نمی‌خواستند ریاست جمهوری به شخص خاصی برسد؛ لذا وظایف و اختیارات این مقام مهم را کاهش دادند. به باور آنان کاهش اختیارات رئیس‌جمهور پیامد منفی در پی داشت، چون موجب شد، درون مصادر حاکمیتی تضاد ایجاد شود. به همین دلیل بود که اختیارات ریاست جمهوری و نخست‌وزیری ادغام شد تا بر وظایف رئیس‌جمهور افزوده شود. به سبب اینکه رئیس‌جمهور مسئول اجرای قانون اساسی است، اختیارات اندک او این مسئولیت را ناتوان و ناکارآمد می‌سازد. بنا بر گفته یکی از اعضای کمیسیون حقوقی پیش‌نویس قانون اساسی (ناصر کاتوزیان)، در پیش‌نویس پیشین که به مجلس خبرگان قانون اساسی ارائه شده بود، رئیس‌جمهور دارای اختیارات نسبی و لازم برای انجام مسئولیت اجرای قانون اساسی بود، اما با تصویب قانون اساسی نهایی، وظایف قبلی به صورت ناقص درآمد.

۲.۸. برداشت یکسان‌انگاری مجلس و شورای نگهبان قانون اساسی

افزون بر طرح برداشت‌های فوق‌الذکر در مجلس خبرگان قانون اساسی، شورای نگهبان قانون اساسی پیش‌بینی شده بود که مطابق آن، صلاحیت تطبیق قوانین مصوب مجلس با احکام شرع و قانون اساسی را بر عهده دارد. اما این نیز پیش‌بینی شد که مجلس بدون وجود شورای نگهبان قانونی نیست. البته، چنین برداشتی الزاماً تخدیشی در تفکیک قوای کلاسیک ایجاد نمی‌کند، ولی قوه مقننه دو رکنی را تک‌رکنی می‌کند. با وجود این، باز هم تلقی نادرستی از قوه مقننه می‌شود، زیرا ماهیت کارکرد شورای نگهبان نظارتی است نه تقنینی.

موافقان این اصل دلایل خاص خود را داشتند. بهشتی در مقام موافق اصل مزبور دلایل خویش را چنین اقامه کرد: «یک اصلی لازم بود که نشان دهد مجلس شورای ملی و شورای نگهبان باید با هم باشند تا قوه قانون‌گذاری کاملی باشد.» از سوی دیگر، دلیل دوم بهشتی برای

موافقت با اصل مذکور این بود که «باید شورای نگهبان حتماً باشد که بتواند تشخیص انطباق و عدم انطباق مصوبات آن را با قانون اساسی و موازین اسلامی بدهد.»^۱

سبحانی در مقام مخالفت با اصل مذکور با این استدلال نقد خود را ابراز کرد: «مجلسی که باید شش حقوق‌دان عضو شورای نگهبان را مطابق اصل تعیین شده، تأیید کند، چگونه بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد؟ اگر ما بگوییم مجلس شورای ملی بدون شورای نگهبان قانونی نیست، چگونه مجلسی که خودش قانونی نیست، شش نفر را برای شورای نگهبان انتخاب می‌کند؟ یک مقامی که قانونی نیست، چگونه می‌آید عده‌ای را انتخاب می‌کند؟ مگر آنکه مسئله نسبت پیش بیاید که قانون نسبی باشد. یک مرتبه می‌گوییم نسبت به انتخاب آن‌ها و بار دیگر می‌گوییم نسبت به مصوبات قانونی آن‌ها. درباره قسمت اول اشکالی ندارد، ولی درباره مصوبات بی‌اعتبار است. اگر این تعبیر عوض شود و عبارت مفهوم را برساند، بهتر است.»^۲ به همین دلیل بود که در تصویب نهایی این اصل اعتبارنامه نمایندگان و شش نفر حقوق‌دان، اعتبار قانونی مجلس استثنا شد؛ لکن بی‌اعتباری مجلس شورا بدون وجود شورای نگهبان به قوت خود باقی ماند.

با وجود استثنای مذکور، به نظر می‌رسد چنانچه دو نهاد با سازمان و کارکرد متفاوت، قوه مقننه کشور را بسازند، مفهوم استقلال پارلمان و فلسفه وجودی آن را مخدوش می‌کنند، چون تأسیس و عملکرد مجلس، ارتباط و ملازمه‌ای با کنترل و ملزوم کردن قانونیت یک قوه با نهادهای دیگر ندارد. در مواردی که نهاد ناظری مثل دادرسی اساسی که در قانون اساسی به‌طور نسبی شورای نگهبان است و صلاحیت‌های خاصی غیر از امر تقنین را داراست،^۳ بر قوه‌ای پیش‌بینی می‌شود، این کنترل و نظارت مشروط به تشکیل و فعالیت اجرایی نهاد دیگر نمی‌شود. همچنین، قوه مقننه غیر از نهاد ناظر یا دادرسی اساسی است و بر این پایه، یکسان انگاشتن دو نهاد تقنینی و دادرسی اساسی به‌مثابه قوه مقننه منشأ حقوقی موجهی ندارد. با این حال، برخی از محققان، به تاسی از قرائت مذکور در مجلس مؤسسان، عقیده دارند که قوه مقننه ایران تک مجلسی، اما دو رکنی است و شورای نگهبان رکن دوم قوه مقننه محسوب می‌شود.^۴

۱. صورت نهایی مشروح مذاکرات قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۱، ص ۱۰۷۸.

۲. همان.

۳. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر، *دادگاه‌های قانون اساسی*، تهران: جنگل، ۱۳۹۴، صص ۱۰۸ به بعد.

۴. نظریور، مهدی، *آشنایی با نظام جمهوری اسلامی ایران*، تهران: معاونت آموزش نیروی مقاومت بسیج، ۱۳۸۱، ص ۶۳.

۲.۹. برداشت تعمیم صلاحیت قوه مقننه به برخی نهادها

برداشت مذکور، صلاحیت قوه مقننه را به برخی نهادهای دیگر اعطا می‌کند؛ امری که در مفهوم تفکیک قوا به سهولت پذیرفتنی نیست. در این برداشت در مجلس خبرگان قانون اساسی در خصوص اختلاط صلاحیت نهاد تقنینی مجلس شورا و مجلس خبرگان رهبری وجود داشت. در پیش‌نویس قانون اساسی مقرر شد تا تعیین شرایط انتخابات و تعداد اعضای مجلس خبرگان رهبری در نخستین دوره تشکیل این مجلس از سوی شورای نگهبان و در سایر دوره‌ها به وسیله خود مجلس خبرگان انجام شود. بنی‌صدر انتقاداتی بر این اصل مطرح کرد: «من می‌خواهم ببینم شما به شورای نگهبان چطور اختیار قانون‌گذاری داده‌اید. اقلاً می‌نوشتید آیین‌نامه، یک چیزی بود. این یک سابقه‌ای می‌شود و معلوم می‌شود که ما دو مجلس قانون‌گذاری داریم.»^۱

بنی‌صدر در راستای نظراتش، پیشنهادی درباره تعیین تکلیف این اصل ارائه داد. پیشنهاد او مجلس شورای ملی به جای شورای نگهبان بود، چون وظیفه‌اش تقنین است. پیشنهاد او در جای خود محل تأمل است. وی در این خصوص گفت: «می‌خواستم جواب بدهید که چرا این را در اختیار مجلس اول گذاشتید؟ اگر احتمال این بوده است که مجلس در روزهای اول این را تصویب نکند، می‌شود در اینجا قید کرد در اولین روز رسمیتش این را تصویب بکند، چون تعبیرش این است که سوءظن به نمایندگان مردم ممکن است باشد.»^۲ پس از این پیشنهاد او با مخالفت نایب‌رئیس مواجه شد. وی ادامه استدلال‌ات خود را چنین مطرح کرد: «زیرا آیین‌نامه نوشتن و قانون نوشتن از شئون مجلس شورای ملی هست و این هم که از جمله قوانین الهی نیست که بگوییم فقها فقط می‌توانند بفهمند. نظام‌نامه نوشتن کار مجلس است. این را باید بر عهده مجلس گذاشت.»^۳

مقدم مراغه‌ای پیشنهادی مشابه با پیشنهاد بنی‌صدر ابراز کرد. وی به طور کلی بر این عقیده بود: «گروهی که می‌خواهد مقررات مربوط به مجلس خبرگان، انتخابات و همه چیزش را تعیین کند، لااقل از طرف مردم نمایندگی داشته باشد.»^۴

۱. صورت نهایی مشروح مذاکرات قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، ص ۱۱۰۱-۱۱۰۰.

۲. همان، صص ۱۱۰۳-۱۱۰۲.

۳. همان، ص ۱۱۰۳.

۴. همان، ص ۱۱۰۰.

نماینده‌ای چون فاتحی در میانه مباحث بنی‌صدر و بهشتی موافقت خود را با اصل مذکور بیان کرد، چون به نظر او فرقی نمی‌کند که دو نفر مجتهد یا چند نفر حقوق‌دان این صلاحیت را انجام دهند و به همین علت هیچ اشکالی در این قانون‌گذاری نمی‌بیند؛ البته به‌زعم کرمی در اینجا فقط منظور این است که فقیه شورای نگهبان چنین اقدامی را ترتیب دهد؛ چراکه حقوق‌دان شورای نگهبان هیچ سنخیتی با خبرگان فقه ندارد. نهایتاً نایب‌رئیس دلیل تفویض صلاحیت تقنین بر عهده شورای نگهبان قانون اساسی را بیان کرد. از سخنان ایشان می‌توان پی برد که این کار از روی اضطراب انجام شده است. مطابق سخنان وی: «به سبب اینکه اگر بر عهده شورای انقلاب (همان‌طور که قانون انتخابات قوه مؤسس را تصویب کرد) واگذار شود، ممکن است سال‌ها به درازا بکشد و چون ساختار و ترکیب اعضای شورای نگهبان و مجلس خبرگان مشابه است، در اولین دوره می‌تواند چنین مقرراتی وضع کند. از این رو، نباید بر کار حل‌نشده‌ای، مشکل دیگر بیفزاییم و همین اصل را پیشنهاد کرده‌ایم.»^۱

تحلیلی که از آرای فوق می‌توان ارائه داد این است که تصریح اعطای صلاحیت تقنینی به دو نهاد اساسی و نظارتی، آشکارا در تعارض با صلاحیت قانون‌گذاری مجلس قرار دارد، زیرا از سویی، صلاحیت قانون‌گذاری به شورای نگهبان که نهاد ناظر انتخابات است واگذار شده، در صورتی که این مرجع، دادرسی اساسی محسوب می‌شود و صلاحیت تقنین درباره انتخابات و مقررات داخلی سایر مراجع را ندارد. به همین علت، به باور برخی محققان دادرسی اساسی صلاحیت ندارد که در جایگاه قانون‌گذار قرار بگیرد و از منظر حقوقی بهتر است نهاد تقنینی اصلی چنین صلاحیتی را داشته باشد؛ زیرا علاوه بر اینکه صلاحیت مقررات‌گذاری برای شورای نگهبان با اصول حقوق عمومی منافات دارد، مقننان اساسی نیز تمایل چندانی به مقررات‌گذاری این شورا نداشتند.^۲ همچنین، با مینا قرار دادن نظر مذکور می‌توان اعطای صلاحیت به مجلس خبرگان رهبری را نیز نقد حقوقی کرد، زیرا علاوه بر اینکه صلاحیت اصلی تقنین بر عهده قوه مقننه است، تصویب مقررات داخلی نهادی که قرار است به دست مردم برگزیده شوند، به‌وسیله خود آن نهاد، با تخدیش نهاد قانون‌گذاری و انتخابات و نظارت مواجه می‌شود. از سوی دیگر،

۱. همان، ص ۱۱۰۳.

۲. تقی‌زاده، جواد، مرتضی، نجابت‌خواه، و میثاق، ذاکر عباسی، امکان‌سنجی صلاحیت مقررات‌گذاری شورای نگهبان، فقه و حقوق اسلامی، پاییز و زمستان ۱۳۹۶، شماره ۱۵، ص ۸.

تقنین در صلاحیت خاص پارلمان است. به علاوه، این مسئله درباره هر مرجعی ممکن است پیش آید و ارتباطی به مرجع خاص ندارد؛ چه درون نظام حقوقی ایران و چه بیرون از آن. همچنین، به باور برخی محققان، اعطای چنین صلاحیت‌های تقنینی به نهادهای غیرتقنینی، مشروعیت نظام سیاسی ایران را با ابهام مواجه کرده و از معیار مشروعیت آن عدول شده است.^۱ با همه این مباحثات در مجلس خبرگان قانون اساسی و ایرادات حقوقی که مطرح شد، اصل فوق با اکثریت مطلق حضار به تصویب رسید.

۲.۱۰. برداشت سازگار استقلال قوه قضائیه با مفهوم تفکیک قوا

همان‌طور که مشاهده خواهیم کرد، صرف‌نظر از بعضی نظرات موافق اصل تفکیک قوا و استقلال سه قوه که تأثیر چشمگیری بر تصویب اصول مربوطه نداشتند، تنها مصداق و مورد اصل تفکیک قوا در مجلس خبرگان قانون اساسی ۱۳۵۸ استقلال قوه قضائیه و انفکاک آن از سایر قوا است. این امر متأثر از منشأ دینی و فقهی استقلال قضا است که از منبع اسلام و فقه برمی‌خیزد. بدین‌سان، همان‌طور که پیش از این تشریح شد، تفکیک و استقلال قوای مقننه و مجریه به معنای اخص در مجلس خبرگان قانون اساسی متجلی نشده است. این امر به نظر می‌رسد، به سبب اقتضای ماهیت خاص نظام حقوقی-سیاسی اسلامی و نیز تحت‌الشعاع قرار گرفتن قوای مقننه و مجریه در محدوده صلاحیت‌ها و اختیارات موسع ولی فقیه باشد.

آن‌طور که اهل نظر آگاه‌اند و نیز از گفته‌های قانون‌گذاران اساسی در مشروح مذاکرات هویداست، کوشش‌ها برای وضع و تصویب قانون اساسی عمدتاً منشأ و ریشه دینی و فقهی داشت. بر همین مبنا، بسیاری از اصول مطرح‌شده و مصوب قانون اساسی منبعی دینی یا فقهی داشت یا حداقل برای آن یافت می‌شد. استقلال قوه قضائیه نیز از این قاعده مستثنا نبود. در اسلام و فقه تأکید فراوانی بر استقلال نهاد قضاوت و قاضی در رسیدگی به اختلاف طرفین دعوا شده است. از همین رو، می‌توان گفت همان‌طور که استقلال قوه قضائیه در محتوای خویش به‌طور کلی استقلال دادرس را نیز به همراه دارد، اصل مسلمی در شرع و مسائل فقهی محسوب

۱. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر، محمد شهاب، جلیلود، بررسی معیار «مشروطیت» در دولت مدرن و جمهوری اسلامی ایران، دولت‌پژوهی، زمستان ۱۳۹۷، شماره ۱۶، صص ۱۷۱ و ۱۶۴.

می‌شود.^۱ قانون‌گذاران اساسی که تعداد زیادی از آنان فقیه بودند، بر این امر تأکید داشتند و آن را پذیرفتند. بر همین اعتبار، استقلال قوه قضائیه (و در پی آن استقلال قاضی) را در اصول ۱۵۶ و ۱۶۴ قانون اساسی^۲ پیش‌بینی کردند و آن را جزء اصول مسلم به حساب می‌آوردند. مضافاً تجربه محکومیت کیفری بسیاری از انقلابیون و برخی از خبرگان ق.ا. در نظام سابق بی‌تأثیر بر تأکید و مسلم انگاشتن قوه قضائیه نبوده است.

اصل استقلال قوه قضائیه که به استقلال کلان این قوه اشاره دارد، بدون هیچ بحث بنیادین و مفصل درباره آن، به‌استثنای ابراز اختلافات جزئی بر سر الفاظ اصل، بدون اتلاف وقت طولانی به تصویب رسید.^۳ همچنین، هنگام طرح و تصویب اصل منع تغییر و عزل و نصب قضات که به شکل غیرمصرح استقلال دادرسی را القا می‌کند، اختلافی درباره استقلال قاضی روی نداد. تنها دو نفر از مقننان ایرادهای موردی بر این اصل وارد کردند؛ مثلاً رحمانی معتقد بود که «منع تغییر قضات می‌تواند تبعیض بین قضات، دیکتاتوری قضات و بن‌بست قوه قضائیه را در پی داشته باشد.»^۴ با این حال، به‌رغم انتقادات وی، اصل مزبور در زمان کوتاهی تصویب شد.^۵

اصل سومی که با اصرار عده کمی از نمایندگان مخصوصاً گلزاده غفوری به رأی گذاشته شد، اصل یک‌صد و چهل و چهارم پیش‌نویس بود. به‌موجب این اصل، قوه قضائیه از لحاظ اداری، مالی و قضایی مستقل است و به همین علت باید بودجه‌اش به‌طور مستقل و مستقیم و جداگانه از سوی قوه اجرایی به مجلس برای تصویب ارسال شود. نگارش اصل مذکور و طرح آن به دست عده‌ای از قانون‌گذاران نقد شد، زیرا قانون بودجه به‌طور جداگانه در لایحه‌ای تهیه و تدوین می‌شود و ریز بودجه کلیه دستگاه‌ها در آن پیش‌بینی می‌شود و پس از تصویب مجلس به‌صورت قانون

۱. زعفری، زهرا، جواد پنجه‌پور، و احمد عابدینی، جایگاه قضا در فقه امامیه در مقایسه با قوانین جمهوری اسلامی ایران، پژوهش‌نامه انتقادی متون و برنامه‌های علوم انسانی، مرداد ۱۳۹۷، شماره ۵۷، صص ۲۰۷-۲۲۶.

۲. اصل یک‌صد و پنجاه و ششم: قوه قضائیه قوه‌ای است مستقل ... و اصل یک‌صد و شصت و چهارم: عدم تغییر قاضی و نصب و عزل او مگر در شرایط خاص.

۳. صورت نهایی مشروح مذاکرات قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۳، صص ۱۵۸۴-۱۵۷۳.

۴. همان، ص ۱۶۳۹.

۵. همان، ۱۶۴۰.

تجلی می‌یابد. بر این اساس، نیازی به تدوین و ارسال آن به مجلس به صورت مجزا به علت استقلال متعدد قوه قضائیه نیست.

به همین علت بود که سید محمد خامنه‌ای در مقام مخالف، با تأکید بر استقلال قوه قضائیه الفاظ استقلال و مستقیم را فاقد معنای لازم و غیرضروری دانست. منتظری نیز با اشاره به مسلم دانستن استقلال قوه قضائیه ارسال بودجه مجزا را به مجلس غیرضروری قلمداد کرد. برخی همچون سید عبدالکریم موسوی اردبیلی نظرات گلزاده غفوری را تلویحی عرفانی و فوق آرمانی دانست، در حالی که به زعم او واقعیت‌ها را بنگریم، بهتر است. بنا بر همین دلایل، اصل مزبور تصویب نشد و برای اصلاح به کمیسیون بازگشت.^۱ تأکید بر استقلال قوه قضائیه و نگرانی از خدشه‌دار شدن آن، در مذاکرات اصل تشکیل دیوان عدالت اداری نمود یافت. در این اصل به این موضوع تصریح شد که طرح شکایت مردم از دولت و رسیدگی دیوان باید با حفظ استقلال قوه قضائیه باشد. برخی خبرگان قانون اساسی قید اخیر را بی‌نیاز دانستند، چون فعالیت دیوان زیر نظر و وابسته به قوه قضائیه را امری بدیهی می‌شمردند، اما برخی دیگر آن را لازم می‌دانستند. با وجود این‌ها، قید حفظ استقلال قوه قضائیه پذیرفته نشد و اصل مذکور بدون این قید به تصویب رسید.^۲

۲.۱۱. برداشت تعمیم صلاحیت قوه قضائیه به برخی نهادها

برداشت دهم، سرایت صلاحیت دادرسی به نهاد زیر نظر قوه مقننه از سوی خبرگان قانون اساسی است. اصل پیشنهادی که مرتبط با برداشت قلمداد می‌شود، اصل ۷۳ پیشنهادی است. مطابق این اصل، هر فرد حقیقی یا حقوقی اگر شکایتی از طرز کار قوای سه‌گانه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را در کمیسیون اصل نود مطرح کند. گرچه گفت‌وگوها و انتقادهای مستقیمی که حاوی مفهوم تفکیک قوا در خصوص این اصل باشد، از سوی خبرگان اقامه نشد، مذاکرات و انتقاداتی از جانب معدودی از نمایندگان طرح شد که می‌تواند در زمره دیدگاه‌های سازگار با تفکیک قوا تلقی شود. موسوی اصفهانی معتقد بود چنانچه قوه قضائیه از قوه مجریه مستقل باشد، چگونه مجلس از آن‌ها سؤال می‌کند و جواب می‌خواهد؟ افزون بر این، ایشان گفت: «اگر قرار است دادگاه اداری طبق قانون اساسی بر حسن جریان امور نظارت داشته باشد،

۱. همان، ۱۵۹۷-۱۵۹۴.

۲. همان، صص ۱۶۵۳-۱۶۵۲.

چه نیازی است که دوباره در این اصل این مطلب را می‌آورید؟» نایب‌رئیس به هر دو انتقاد وی پاسخ داد. در پاسخ به نقد نخست موسوی اصفهانی ایشان بر این باور بود که طی فصول آینده ارتباطی با قوه مجریه برقرار خواهد کرد و بدین طریق با همدیگر مرتبط می‌شوند. (وزارت دادگستری) در جواب نقد دوم بهشتی با رویکردی مبهم اعتقاد داشت: «ما می‌خواهیم طرحی را برای امر طبیعی که خودبه‌خود ایجاد می‌شود، در نظر بگیریم. به تعبیری بهتر، مراجعه مردم به نمایندگان (امر طبیعی) تا وقتی که یک نظام جدیدی پیش بیاید و این زمینه را ضعیف کند یا از بین ببرد، روشی نو وضع کنیم.^۱ مشکینی مشابه ایراد نخست موسوی اصفهانی، اما با مبنا و منشأ متفاوتی طرح کرد. وی با اعتقاد به اینکه در اسلام هر فرد محق است چنانچه شکایتی از بسیاری از نهادهای حکومتی داشته باشد، در دادگاه صالح اقامه کند؛ بنابراین، اصل مذکور که ریشه اسلامی ندارد، باید حذف شود. مکارم شیرازی در مواجهه به نقد مشکینی به عدم منافات اصل فوق با اسلام تأکید کرد. ایشان گفت: «احقاق حق می‌تواند دو راه داشته باشد. یک راه رجوع به دادگاه صلاحیت‌دار است و راه دیگر رجوع به نمایندگان مجلس که در واقع ضمانت اجرای معنوی رسیدن به حقوق است که مانع از طرح در مراجع صالح نیست.»^۲

با این حال، گرچه رسیدگی کمیسیون اصل نود مشابه نهاد آمبودزمان شناخته می‌شود و سازوکاری برای نظارت پارلمان بر سایر قوا در راستای نظارت دموکراتیک و با ریشه مردمی و گشودن سازوکاری غیرقضایی و کم‌مدت برای طرح احقاق حق افراد علیه طرز کار نادرست قوای سه‌گانه است، لکن به نظر می‌رسد در ظاهر امر با اصل تفکیک قوا مغایرت داشته باشد؛ خصوصاً آنکه در قوانین کنونی از نظر استقلال سازمانی، شخصی و کارکردی مستقل از مجلس نیست و این کمیسیون از سوی قوه مقننه که خود نیز زیر نظارت کمیسیون مذکور است، نظارت همه‌جانبه‌ای دارد و از استقلال جامع و قابل قبولی برخوردار نیست؛^۳ مسئله‌ای که در نگرش خبرگان قانون اساسی به‌طور کافی درباره آن مذاکره نشد و مغفول ماند. افزون بر این‌ها، شاید بتوان کم‌اثر بودن این نهاد و ناکارآمدی آن را در پی عوامل اخیر تلقی کرد و با افزودن صلاحیت

۱. پیشین، ج ۲، ص ۹۲۶.

۲. همان، صص ۹۲۸-۹۲۷.

۳. موسوی‌زاده، ابراهیم، بررسی تطبیقی کمیسیون اصل نود و نهاد آمبودزمان (نهاد بازرسی و نظارت)، دیدگاه‌های قضایی، بهار ۱۳۹۱ شماره ۵۲، صص ۱۷۱-۱۶۷.

قوی‌تر به قوه قضائیه یا اصلاح ساختار کمیسیون اصل نود در قوانین مربوطه، استقلال لازم و کارکرد مؤثر کمیسیون اصل نود را تقویت و بازسازی کرد.

۲.۱۲. برداشت تأثیرگذاری قوا بر یکدیگر

قوای سه‌گانه در دیدگاه‌های خبرگان قانون اساسی علاوه بر قرائت‌های فوق، کارکردی تأثیرگذار بر یکدیگر نیز داشتند. بعضی از این قرائت‌ها افزون بر اینکه تفکیک مطلق قوا و تفکیک نسبی قوا را به ذهن متبادر می‌کنند، اغلب الزاماً ناسازگاری هدفمند و مشخصی با مفهوم تفکیک قوا نداشتند. از این منظر، سه نوع قرائت از دل اندیشه خبرگان قانون اساسی استخراج و استنباط شد تا پرتویی بیشتر بر گوناگونی و پراکندگی ذهنیت خبرگان قانون اساسی در خصوص تفکیک قوا بیفکنیم. بر این مبنای سه برداشت به شرح زیر در خصوص تأثیرات قوا بر یکدیگر تشریح و تحلیل می‌شوند.

۲.۱۲.۱. برداشت تعامل‌گرا یا رابطه‌گرا

قرائت تعامل‌گرا یا رابطه‌گرا به وجود نوعی تعامل و رابطه در خصوص کارکرد هر قوه نسبت به همدیگر اشاره دارد. برخی از خبرگان قانون اساسی معتقد به وجود نوعی تعامل یا رابطه مبتنی بر وظایف اختصاصی خود بودند که از قواعد مطرح در گستره تفکیک نسبی قوا است که البته اشکال این برداشت، به‌طور متفاوت متجلی می‌شد. در راستای این برداشت و طی تصویب اصل ۷۴ (تقدیم لوایح دولت به مجلس) طاهری خرم‌آبادی در جهت ارسال لایحه به مجلس نظر به رابطه مستقیم از قوه قضائیه با قوه مقننه داشت: «در گروه شش راجع به قوه قضائیه این‌طور تصویب شد که ما وزیر دادگستری نداشته باشیم و نماینده قوه قضائیه مستقلاً لوایحی را که تنظیم می‌کند، تقدیم مجلس کند؛ بنابراین، اگر این‌طور تصویب شود، برای آن مسئله در اینجا پیش‌بینی نشده است.» در پاسخ اظهارنظر فوق، نایب‌رئیس باور داشت که «به هر حال باید در رابطه با مجلس، مسیرهای مشخصی پیش‌بینی شود؛ زیرا ممکن است در آینده گفته شود لایحه را قوه قضائیه تهیه می‌کند، ولی از طریق دولت یا از طریق کمیسیون دادگستری به مجلس می‌دهد که در این صورت مسئله تمام است.»^۱ (مشروح مذاکرات، ص ۸۴۱/ج ۲)

۱. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ص ۸۴۱.

تنوع دیدگاه‌های خبرگان ق.ا درباره برداشت تعامل‌گرا یا رابطه‌گرا هنگام تصویب اصل نود، تبلور بیشتری یافت، زیرا طبق بخش آخر این اصل نمایندگان مجلس بعد از طرح شکایت از طرز کار قوا باید پاسخ کافی را از سایر قوا بخواهند و این مهم تأثیرات مهمی بر قوای دیگر می‌گذارد. در خصوص اثرگذاری و جنبه ضمانت اجرایی این اصل، عده‌ای از خبرگان بر این باور بودند که پیش‌بینی پاسخ خواستن از سایر قوا به‌طور واقعی متجلی نمی‌شود: «این اصل جنبه تشریفاتی دارد و در زمان گذشته هم بود، زیرا ضمانت اجرایی ندارد.» لیکن برخی دیگر پاسخ مناسب و منطقی بر این نقد مطرح کردند: «اگر مجلس جواب ندهد، طبعاً اعتماد مردم سلب شده و پایگاه مردمی مجلس از بین می‌رود و مردم در انتخابات به این نمایندگان رأی نمی‌دهند. اگر وزیر جواب نداد، مقدمات سؤال و استیضاح وزیر فراهم می‌شود.» از سوی دیگر، برخی از خبرگان با بیان نظری نادقیق که یادآور تفکیک مطلق قوا است، اعتقاد داشتند: «اینکه مردم به مجلس شکایت کنند و آن‌ها قوه قضائیه را بازخواست نمایند، با استقلال قوا منافات دارد، زیرا وزیر مسئولی وجود ندارد که از او سؤال شود.» متقابلاً برخی دیگر با اظهار دیدگاهی که یادآور تفکیک نسبی قوا است، پاسخ دادند: «رابطه‌ای بین مجلس و قوه قضائیه خواهد بود و از طریق یک رابطه با هم مرتبط خواهند شد.»^۱

۲.۱۲.۲. برداشت افزایش-کاهش نظارت

مطابق قواعد بنیادین حقوق اساسی، در نظام سیاسی باید سیستمی حاوی نظارت، کنترل و تعادل قوا وجود داشته باشد. بر این اساس، خبرگان قانون اساسی به این مهم توجه داشتند، لکن چالشی بین نظارت واقعی که حد قابل قبولی از سیستم نظارت و تعادل را داشته باشد و نظارت حداقلی قوا بر همدیگر وجود داشت؛ به‌گونه‌ای که می‌توان از افزایش و کاهش نظارت قوا بر یکدیگر در ذهنیت خبرگان ق.ا سخن گفت.

هنگام تصویب اصل ۸۸ میان خبرگان ق.ا در خصوص سؤال از وزرا و منتفی شدن سؤال از آنان اختلاف پیش آمد که نهایتاً انجام سؤال مورد موافقت اکثریت خبرگان قرار گرفت. برخی اعضا با باوری نادرست، درباره کاهش نظارت بر قوه مجریه اعتقاد داشتند که «با وجود اختیار استیضاح هر یک از وزرا نیازی به حق سؤال نیست. افزون بر آن، اصل به‌اندازه‌ای مطلق و

۱. همان، صص ۹۲۹-۹۲۵.

گسترده و مبهم تنظیم شده است که نتیجه‌ای جز درگیری، تضییع وقت و به تأخیر انداختن امور نیست.» اما در مقابل، برخی از خبرگان در راستای تحقق نظارت و مسئولیت‌پذیری بر این باور بودند که «حق سؤال مرحله‌ای از بازخواست وزرا درباره‌ی حوزه‌ی فعالیت آنان و دفاع از حقوق مردم است.»^۱ در راستای تحقق افزایش نظارت بیشتر بر قوه‌ی مجریه برخی از خبرگان بر این عقیده بودند که «علاوه بر وزیر باید بتوان از هیئت‌وزیران نیز سؤال کرد، چون بعضی از امور مملکتی، به تصمیم هیئت‌وزیران بستگی دارد نه یک وزیر.»^۲ این نظر دقیق و حقوقی را خبرگان ق.ا. نپذیرفتند.

علاوه بر این‌ها، در راستای تصویب اصل ۷۰ در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی به‌درستی و در چارچوب یکی از بنیان‌های حقوق اساسی (نظیر نظارت و پاسخ‌گویی) هدف این اعضا از تصویب این اصل (علاوه بر وجود اقلیتی که الزام رئیس‌جمهور به حضور در مجلس را لازم نمی‌دانستند) اعمال نظارت قوه‌ی مقننه بر مجریه به‌طور حداکثری بوده است.^۳ لکن در شورای بازنگری ق.ا. دعوت از رئیس‌جمهور به مجلس با تصویب اکثریت نمایندگان حذف شد. به باور یکی از اعضای شورای بازنگری قانون اساسی ۱۳۶۸ علت حذف دعوت از رئیس‌جمهور در این اصل این بود که چون در اصل ۸۸ و ۸۹، کیفیت سؤال از رئیس‌جمهور و استیضاح وی آمده است، از این رو، دعوت از رئیس‌جمهور در اینجا موردی ندارد.^۴ شاید اعضای شورای بازنگری قانون اساسی بر این عقیده بوده‌اند تا مسئولیت و پاسخ‌گویی مضاعفی را بر رئیس‌جمهور با عنایت به امکان استیضاح ایشان اعمال نکنند. گرچه این باور با نظری که اختیارات رئیس‌جمهور را به نسبت تکالیف و مسئولیت‌های وی متعادل و کافی نمی‌داند، توجیه‌پذیر است، ولی به نظر می‌رسد دعوت از رئیس‌جمهور و پاسخ‌گویی او در راستای اصل شفافیت و نظارت و مسئولیت‌پذیری قوه‌ی مجریه در برابر قوه‌ی مقننه است که در اصل پیش از بازنگری پیش‌بینی شده بود و حذف آن رابطه‌ی منطقی با استیضاح رئیس‌جمهور ندارد و این دو مورد از همدیگر منفک هستند و الزاماً یکی نیستند.

۱. همان، صص ۸۹۵ و ۸۹۶.

۲. همان، ص ۸۹۹.

۳. همان، ص ۸۲۰ و ۸۲۱.

۴. ورعی، سیدجواد، *مبانی و مستندات قانون اساسی به روایت قانون‌گذار*، قم: انتشارات دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری، ۱۳۸۵، ص ۴۱۴.

۲.۱۲.۳. برداشت پیشنهاد-جبران

بعضی از برداشت‌های تأثیرگذار بر قوا، پیشنهادی بودند که اعضای مجلس بررسی نهایی از سوی قوه مقننه به قوه مجریه در جهت جبران آن پیشنهاد مقرر می‌کردند که البته برداشتی علمی و کارساز است. بدین طریق، در راستای تصویب اصل ۷۵ (اصلاح لوایح دولت به دست نمایندگان مجلس در خصوص تقلیل درآمد یا افزایش هزینه) فلسفه این اصل از سوی نایب‌رئیس این‌گونه بیان شد: «اگر کسی که به‌صورت روزانه و مستمر با مسائل درآمد و هزینه سروکار دارد، اگر قوه مقننه می‌خواهد به قوه مجریه پیشنهادی بدهد که مستلزم این است که باید هزینه را بالا برد یا درآمدی را کم کند، باید به او بگوید که جای خالی را کجا پر کند و نمی‌تواند بگویند ما تصویب کردیم حالا خودت جایش را پیدا کن! این قابل عمل نیست.»^۱

۱. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ص ۸۴۷.

نتیجه‌گیری

صحیح است که مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی، صرفاً دربرگیرنده مذاکرات کمیسیون‌های این مجلس نیست و تنها با مراجعه به مشروح مذاکرات جلسات اصلی نمی‌توان میزان اطلاعات و پابندی اعضا نسبت به مفاهیم مختلف حقوقی را تشخیص داد. با این حال، به نظر می‌رسد از منظر رسمی تنها مرجع مدون محققان متن صورت نهایی مشروح مذاکرات قانون اساسی باشد. در حقیقت، منبع منسجم برای ردگیری دیدگاه‌های خبرگان قانون اساسی فعلاً در دسترس ما نیست و مذاکرات کمیسیون‌های داخلی مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در اختیار محققان نیست؛ گرچه اگر منتشر می‌شد، از بسیاری از اجمال‌ها و تناقض‌ها رفع ابهام و افسون‌زدایی می‌شد.

با این حال، آن‌طور که در پژوهش آمد، آرای خبرگان قانون اساسی به اصل تفکیک قوا و قوای سه‌گانه مخالفت‌ها و موافقت‌های دور و نزدیکی البته به‌استثنای استقلال قوه قضائیه و تأثیرگذاری قوا به همدیگر داشت. برخی با رد کلیت اصل تفکیک قوا همه قوا را زیر نظر ولی فقیه می‌دانستند و برخی دیگر آن‌طور که در اصول مصوب متجلی شد، به‌طور نسبی با تفکیک قوا و استقلال قوا موافق بودند. به این معنا که اصل تفکیک قوا به دست مقننان اساسی اساساً رد نشد، اما با پیشنهادهای دیگر در مجلس خبرگان تلفیق شد و نتوانست به‌طور خالص تصویب شود. با این حال، به نظر می‌رسد که با پذیرش نظریه ولایت فقیه و امامت امت از سوی مقننان اساسی و گنجاندن آن در قانون اساسی، موجب شد به‌طور خودکار نظارت رهبری بر قوای سه‌گانه قرار گیرد و در نتیجه ناخواسته با هدف غایی و فلسفه وجودی تفکیک قوا ناسازگار شود.

از سوی دیگر، تفسیرهایی نظیر اعمال نظارت رهبر بر همه قوا و ریاست جمهوری و نیز رد استقلال ویژه قوه مقننه به‌مثابه اصلی‌ترین مرجع قانون‌ساز که همگی در تصویب نظارت رئیس‌جمهور بر قوا، عالی‌ترین مقام رسمی کشور (رهبر) قبل از رئیس‌جمهور و پذیرش صلاحیت شورای نگهبان قانون اساسی مبنی بر مطابقت مصوبات مجلس با شرع تبلور یافتند، در راستای پذیرش دیدگاه‌های شکننده مخالف تفکیک قوا و کاهش جایگاه و صلاحیت‌های قوای سه‌گانه بودند. می‌توانیم بر این برداشت‌ها، سازوکار کم‌اثر و ناکارآمد کمیسیون اصل نود و عدم تدبیراندیشی در خصوص کارکردها و استقلال این نهاد را بیفزاییم. با وجود این، به نظر می‌رسد

در مجلس خبرگان ق.ا پذیرش نسبی جهان جدید و لزوم برقراری ضروریات و مقتضیات حکمروایی نوین (اصل تفکیک قوا و کارکرد خاص هر قوه) از سوی مدونان قانون اساسی درک شده بود، اما پاره‌ای دیگر از خبرگان قانون اساسی ضمن مخالفت با این درک جدید، خواستار اعمال نظارت قوه ولایت فقیه بر هر سه قوه و ناخواسته تضعیف کارکرد تفکیک قوا بودند که در این صورت، وجود آرای منافی فوق را پیش‌بینی‌پذیر می‌کرد. به همین سبب، مفهوم نسبی اصل تفکیک قوا مردود نشد، اما به‌طور تمام و کمال نیز در قانون اساسی تجلی نیافت. بنابراین، از این منظر می‌توان ادعا کرد که با توجه به تلاش بسیاری که اکثر اعضای مجلس خبرگان قانون اساسی به نظارت ولی فقیه بر قوا و مینا قرار دادن فقه و دین اسلام در امر تقنین و همچنین توجه اندکی که به اصول و مفاهیم بنیادین حقوق اساسی و نیز مبانی نظری اندیشه سیاسی داشته‌اند، به نظر می‌رسد علت اینکه از استعمال اصطلاح «تفکیک قوا» خودداری کرده‌اند، در واقع این بوده است که مراد از «استقلال قوا» در نگرش خبرگان قانون اساسی همان معنای غایی «تفکیک قوا» نبوده است. با وجود این‌ها، نویسندگان برای اینکه نشان دهند اصل تفکیک قوا در اندیشه خبرگان قانون اساسی چه مفهوم و برداشت‌هایی داشته است، به‌ناچار به کنکاش و تأملی در اصل تصویبی ۵۷ قانون اساسی و اصول مرتبط با قوای سه‌گانه و صلاحیت‌های آنان پرداختند، زیرا دست‌کم می‌توان گفت که مفهوم استقلال قوا از اصل تفکیک قوا نشئت گرفته و به‌لحاظ نظری در قلمرو مفهوم اخیر جای می‌گیرد.

در مقام تفسیر و تحلیل علل فوق می‌توان گفت همان‌طور در بخش نظری مقاله دیدیم، در فرهنگ سیاسی جوامع اسلامی با پذیرش تأسیس قوای سه‌گانه و استقلال آن‌ها از همدیگر به علت ضروریات زمانه، ولایت عام ولی فقیه نیز پذیرفته شد تا با نظارت بر قوا ضامن عدم انحراف سازمان‌های مختلف از وظایف اصیل اسلامی باشد (طبق مقدمه قانون اساسی و اصل ۵۷). در واقع، سیستم تفکیک قوا و بنیان‌های قوا در قانون اساسی ایران، بر پایه نظام امت و امامت و مرکزیت قوا زیر نظر ولی فقیه استوار شده است.^۱ به دیگر سخن، خبرگان قانون اساسی در عین پذیرش استقلال قوا، بر این عقیده‌اند که قوای سه‌گانه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران،

۱. جوان آراسته، حسین، **تفکیک قوا در نظام سیاسی اسلام و جمهوری اسلامی ایران**، فقه و مبانی حقوق اسلامی، بهار و تابستان ۱۳۹۵، شماره ۱، ص ۶۴.

زیر نظر ولی فقیه استوار شده و بر این اساس، بعضی از اختلاط صلاحیت‌ها رخ داده و در قانون اساسی نمود یافته است. البته، افزودنی است که برخی مفسران حقوق اساسی بر این باورند که بنیان قانون اساسی بر اساس نظریه نمایندگی استوار شده و از این منظر مجلس مؤسسان باید تبلور خواسته‌ها و حقوق انتخاب‌کنندگان خود باشند و نباید از ریشه انتخابی خود عدول کنند و به منشأ انتصابی و آسمانی در ساختار قوای کشور تمسک جویند.

آنچه در متن فوق‌الذکر آشکار است، رد مفهوم مدرن تفکیک قوا در اندیشه خبرگان قانون اساسی را نمایان می‌کند؛ لکن اگر رویکرد بی‌طرفانه و تحلیل علمی را اساس تحقیق قرار دهیم، نویسندگان در پی و در مقام بیان چرایی رد مفهوم تفکیک قوای واقعی و تمایل به استقلال قوا و مهم‌تر، رویکرد مبهم خبرگان قانون اساسی به ماهیت و اندیشه واقعی تفکیک قوا و نیز نسبت‌سنجی اصل تفکیک قوا با رویکرد فقها و حقوق‌دانان به آن در جوامع شرقی و اسلامی بوده‌اند.

پاره‌ای از پژوهشگران مدل تفکیک قوا و نوع استقرار و روابط قوای سه‌گانه را طبق قانون اساسی تحلیل کرده‌اند. برخی با پذیرش استقلال قوا، نظام حقوقی-سیاسی ایران را دارای همکاری و تعامل قوا دانسته‌اند که بر محور وفاق حرکت می‌کند^۱ (نظری که بعضاً از زبان مقامات سیاسی کشور بیان می‌شود و با نسبت‌سنجی اصل تفکیک قوا چندان سازگار نیست). عده‌ای دیگر با رد مدل اولیه و ماهوی تفکیک قوا معتقدند که می‌توان با نگاهی انسان‌شناسانه، مطابق زمینه‌های فرهنگی و اعتقادی در ایران-پذیرش دین اسلام و وجود رهبر- مدل کنونی استقلال قوا را پذیرفت.^۲ استدلال محققان دیگر نسبت به پذیرش استقلال قوا مثبت است، اما آن را در محدوده نظارت ولی فقیه می‌دانند. اما این نظارت رهبر نامحدود و مطلق نیست. در واقع، با انتخابی بودن دومرحله‌ای رهبری و صلاحیت‌های تفویض‌شده به ایشان مطابق قانون اساسی، نقش ولی فقیه در نظارت بر قوای سه‌گانه چارچوب‌دار و محدودشده خواهد بود.^۳

۱. تیلا، پروانه، تفکیک تعاملی قوا و وفاق محوری نهادهای حاکم در پرتو قانون اساسی جمهوری

اسلامی ایران، اطلاع‌رسانی ریاست جمهوری، فروردین و اردیبهشت ۱۳۸۳، شماره ۱۰، ص ۱۰.

۲. حبیب‌زاده، توکل، اسماعیل، آجرلو، نقد مبانی انسان‌شناسی اصل تفکیک قوا، پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، پاییز و زمستان ۱۳۹۱، شماره ۳۶، ص ۱۲۳.

۳. منصور نژاد، محمد، تفکیک قوا، ولایت مطلقه فقیه و استقلال قوا، حکومت اسلامی، بهار ۱۳۷۸، شماره ۱۱، صص ۵۹-۵۸.

اصل تفکیک قوا و شناسایی کارکرد قوای سه‌گانه از قواعد مسلم حقوق اساسی -تحدید و تنظیم حقوقی قدرت سیاسی در راستای تمرکززدایی و استبداد قدرت سیاسی و حفظ حقوق و آزادی‌های بشری- به شمار می‌رود و نتیجتاً از بدیهیات و ضروریات امر حکمروایی در جهان امروزی به حساب می‌آید؛ چراکه تجربه حکمرانی‌های دور و نزدیک در تاریخ این دیار و سایر سرزمین‌ها، توسع بی‌حد و حصار اقتدار سیاسی و تضییع و نقض حق‌ها و آزادی‌های افراد و همچنین اختلال کارکرد قوا و ناکارآمدی آن‌ها را اثبات کرده است. بدین اعتبار، چون نیک بنگریم، پذیرفتنی می‌نماید که شورای بازنگری قانون اساسی ایران باید در نخستین اقدام بازنگری در قانون اساسی، تکمیل و اصلاح اصول مرتبط با تفکیک قوای سه‌گانه و کارکرد بنیادین هر قوه را در زمره اصلی‌ترین اقدامات لازم قرار دهد تا نظام حقوقی-سیاسی ایران به ایده‌های غایی اصل تفکیک قوا و کارکردهای نوین قوا نزدیک‌تر شود؛ گرچه برخی صاحب‌نظران معتقدند که چنین امری در حقوق اساسی ایران شدنی نیست. اما به باور ما در صورت اصلاح رویه‌ها و شناخت قوا به وظایف ذاتی خویش و انجام عملکردها طبق حدود صلاحیتی خود، قرابت به محتوای تفکیک قوای کارآمد، دور از ذهن نیست و تحقق‌شدنی است.

منابع

الف) فارسی

کتاب‌ها

۱. روسو، ژان ژاک، **قرارداد اجتماعی**، غلامحسین زیرک‌زاده، تهران: قاصدک صبا، ۱۳۹۱، صص ۱۲۸-۱۲۹.
۲. **صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران**، جلد اول، دوم و سوم، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴.
۳. فیرحی، داوود، **نظام سیاسی و دولت در اسلام**، تهران: سمت، چ ۹، ۱۳۹۱، صص ۶۴-۵۵.
۴. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر، **دادگاه‌های قانون اساسی**، تهران: جنگل، ۱۳۹۴، صص ۱۰۸ به بعد.
۵. لاک، جان، **دو رساله حکومت**، فرشاد شریعت، تهران: نگاه معاصر، ۱۳۹۴، ص ۲۷۴.
۶. میل، جان استوارت، **حکومت انتخابی**، علی رامین، تهران: نی، ۱۳۹۴، ص ۲۷۴.
۷. نظریور، مهدی، **آشنایی با نظام جمهوری اسلامی ایران**، تهران: معاونت آموزش نیروی مقاومت بسیج، ۱۳۸۱، ص ۶۳.

مقاله‌ها

۸. بهادری جهرمی، علی، **مفهوم و جایگاه استقلال قوا در حقوق اساسی ج.ا.ا.**، پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، بهار و تابستان ۱۳۹۰، شماره ۳۳، صص ۸۷-۱۲۰.
۹. تقی‌زاده، جواد و مرتضی، نجابت‌خواه، و میثاق ذاکر عباسی، **امکان‌سنجی صلاحیت مقررات‌گذاری شورای نگهبان**، فقه و حقوق اسلامی، پاییز و زمستان ۱۳۹۶، شماره ۱۵، صص ۱-۲۰.

۱۰. تیلا، پروانه، تفکیک تعاملی قوا و وفاق محوری نهادهای حاکم در پرتو قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اطلاع‌رسانی ریاست جمهوری، فروردین و اردیبهشت ۱۳۸۳، شماره ۱۰، صص ۱-۱۰.
۱۱. جاوید، محمدجواد، فریما، جمالی، فرهنگ سیاسی ایران و درآمدی بر وضع حقوق عمومی؛ مطالعه موردی مسئله تفکیک قوا در ایران باستان، تحقیقات فرهنگی، تابستان ۱۳۹۰، شماره ۱۴، صص ۱۶۳-۱۸۴.
۱۲. جوان آراسته، حسین، تفکیک قوا در نظام سیاسی اسلام و جمهوری اسلامی ایران، فقه و مبانی حقوق اسلامی، بهار و تابستان ۱۳۹۵، شماره ۱، صص ۵۱-۶۷.
۱۳. حبیب‌زاده، توکل، اسماعیل، آجرلو، نقد مبانی انسان‌شناسی اصل تفکیک قوا، پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، پاییز و زمستان ۱۳۹۱، شماره ۳۶، صص ۹۹-۱۲۶.
۱۴. زعفری، زهرا، جواد، پنجه‌پور، جواد و احمد، عابدینی، جایگاه قضا در فقه امامیه در مقایسه با قوانین جمهوری اسلامی ایران، پژوهش‌نامه انتقادی متون و برنامه‌های علوم انسانی، مرداد ۱۳۹۷، شماره ۵۷، صص ۲۰۷-۲۲۶.
۱۵. علوی، پرویز، نادعلی صادقیان، ریشه‌های فکری اصل تفکیک قوا، اهمیت و دسته‌بندی نظام‌های سیاسی بر پایه تفکیک قوا، حقوق، تابستان ۱۳۸۹، شماره ۲، صص ۲۵۹-۲۷۴.
۱۶. کاتوزیان، ناصر، گذری بر تدوین پیش‌نویس قانون اساسی، حقوق اساسی، پاییز و زمستان ۱۳۸۲، شماره ۱، صص ۱۱۵-۱۳۸.
۱۷. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر، محمد شهاب، جلیوند، بررسی معیار «مشروطیت» در دولت مدرن و جمهوری اسلامی ایران، دولت‌پژوهی، زمستان ۱۳۹۷، شماره ۱۶، صص ۱۴۵-۱۷۴.
۱۸. مرادخانی، فردین، پیدایش مفهوم تفکیک قوا در انقلاب مشروطیت ایران، مجله حقوقی دادگستری، زمستان ۱۳۹۴، شماره ۹۲، صص ۱۶۹-۱۹۱.

۱۹. منصورنژاد، محمد، **تفکیک قوا، ولایت مطلقه فقیه و استقلال قوا**، حکومت اسلامی، بهار ۱۳۷۸، شماره ۱۱، صص ۴۰-۶۳.
۲۰. موسی‌زاده، ابراهیم، **بررسی تطبیقی کمیسیون اصل نود و نهاد آمبودزمان (نهاد بازرسی و نظارت)**، دیدگاه‌های قضایی، بهار ۱۳۹۱ شماره ۵۷، صص ۱۵۷-۱۸۰.
۲۱. نیکونهاد، حامد، **جایگاه و صلاحیت قوه مجریه در نظام حقوق اساسی ایران در پرتو اندیشه قانون‌گذار اساسی**، منتشرشده در: *مجموعه مقالات اولین همایش ملی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۹۱، صص ۱۳-۱۴.
۲۲. هداوند، مهدی، **حکمرانی خوب، توسعه و حقوق بشر**، حقوق اساسی، پاییز و زمستان ۱۳۸۴، شماره ۴، صص ۵۱-۸۶.

ب) منابع لاتین

Books

23. Carolan, E. (2009). *The new separation of powers: a theory for the modern state*. Oxford University Press on Demand.
24. Troper, M. (2008). *Séparation des pouvoirs*. Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit, Paris, LGDJ, 552-553.

Articles

25. Strauss, P. L. (1984). "The place of agencies in government: Separation of powers and the fourth branch". *Columbia Law Review*, 84(3), 573-669.
26. Waldron, J. (2013). "Separation of powers in thought and practice". *BCL Rev*, 54.

