

بررسی نظریه‌ی تفکیک قوا در جمهوری اسلامی ایران با نگاهی به رابطه‌ی ولایت فقیه با تفکیک قوا

علی شیعه‌علی^{۱*}، وحید زارع^{۲**}

۱. استادیار دانشگاه آزاد اسلامی واحد شیروان، خراسان شمالی، ایران
۲. کارشناس ارشد حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران

پذیرش: ۱۳۹۶/۵/۲۳

دریافت: ۱۳۹۶/۱/۲۲

چکیده

نظریه‌ی تفکیک قوا در جمهوری اسلامی ایران پذیرفته شده است، این مسئله از لابه‌لای قوانین و نظریات شورای نگهبان برداشت می‌شود. اما اجرای نظریه‌ی مذکور در برخی موارد ابهاماتی دارد و در مواردی مرز میان محدوده‌ی اختیارات قوا مورد تردید است، از این رو شورای نگهبان در مقام نهاد تفسیر قانون اساسی و همین‌طور ناظر بر مصوبات کشور با ورود به موضوع، اقدام به حل اختلاف میان قوای سه‌گانه می‌کند. موضوع این مقاله بررسی ماهیت نظریه‌ی تفکیک قوا و تحلیل برخی از مهم‌ترین موارد تداخل ظاهری اختیارات قوای سه‌گانه و نظریات شورای نگهبان در این زمینه است و نتیجه این‌که در مصادیقی که احتمال ایجاد تداخل ظاهری در اختیارات قوای سه‌گانه وجود دارد، شورای نگهبان در مقام نهاد تفسیر قانون اساسی اختلاف میان قوای سه‌گانه را رفع و قوای حاکم در مسئله را مشخص می‌کند. این اصل براساس ساختار نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران بیشتر برای سازگار کردن قوای سه‌گانه کاربرد دارد، از این رو با توجه به ساختار حکومتی ایران و حضور نهاد ولایت فقیه و اقتدار کاملش بر همه‌ی ارکان قدرت، برداشت مدرن از نظریه‌ی تفکیک قوا نمی‌تواند پذیرفته شود و باید همان جنبه‌ی سنتی این اصل مدنظر قرار گیرد. به‌علاوه تفکیک قوا براساس قانون اساسی مسئله‌ای نسبی است. این مقاله به روش توصیفی-تحلیلی نگاشته شده است.

واژگان کلیدی: تداخل وظایف، تفکیک قوا، شورای نگهبان، قانون اساسی، ولایت فقیه.

مقدمه

تفکیک قوا در بسیاری نظام‌های سیاسی حاکمیت دارد و براساس قانون اساسی در جمهوری اسلامی ایران نیز اجرا می‌شود. امروزه بحث در این مورد بیشتر درباره‌ی نحوه‌ی پیاده‌سازی آن برای جلوگیری از تمرکز قدرت و افزایش کارآمدی نظام‌های حکومتی است. از این رو آنچه برای نظام جمهوری اسلامی ایران اهمیت دارد، ابعاد مدیریتی تفکیک قواست. عملیاتی کردن این نظریه و جلب وفاق صاحب‌نظران و کارگزاران با توجه به الگوهای مختلف اجرای آن در نظام‌های مختلف، می‌تواند حصول کارآمدی حداکثری نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران را شتاب بیشتری بخشد و از این نظر ضرورت طرح این بحث به نظر می‌رسد.

توجه به نظریات شورای نگهبان درباره‌ی تفکیک قوا می‌تواند در کنار قانون اساسی در درک بهتر آن راهگشا باشد. در این مقاله که به روش توصیفی-تحلیلی است، نظریه‌ی تفکیک قوا در چارچوب قانون اساسی با نگاهی به نظریات شورای نگهبان و تأکید بر عملکرد آن در نظام حکومتی ایران با توجه به حضور ولایت فقیه از نظر تقسیم وظایف قوای سه‌گانه بررسی می‌شود.

سؤال این مقاله این است که تفکیک قوا در جمهوری اسلامی ایران مطابق قانون اساسی و نظریات شورای نگهبان مبتنی بر کدام یک از برداشت‌های دوگانه‌ی سنتی و مدرن متعارف از این نظریه، که یکی بر تقسیم وظایف و دیگری بر شکست و توزیع قدرت تأکید دارد، پذیرفته شده است؟

فرضیه‌ی مقاله عبارت است از اینکه این نظریه در جمهوری اسلامی ایران پذیرفته شده و با توجه به اصول قانون اساسی و نظریات شورای نگهبان همان برداشت سنتی از آن مدنظر است. در این زمینه می‌توان به پژوهش‌ها و مقالات زیر اشاره کرد:

مقاله‌ی «تفکیک قوا؛ رؤیای تقدیس‌شده» (عباسعلی کدخدایی و...) که نگاهی انتقادی به نظریه‌ی تفکیک قوا دارد و بیان می‌کند که صرف‌نظر از چالش‌های کارکردی این نظریه، همچنان از تناقضات و نواقص تئوریک متعددی رنج می‌برد. در این مقاله فهم نادرست تفکیک‌گرایان از قدرت نقد می‌شود و ضرورت پردازش نظریه‌ای جایگزین مبتنی بر اندیشه‌های بومی و متناسب با اقتضائات حیات نوین جوامع بشری اثبات می‌شود.

مقاله‌ی «ریشه‌های فکری اصل تفکیک قوا» (پرویز علوی و...) که در آن به‌منظور آشنایی با نظریه‌ی تفکیک قوا، به مطالعه‌ی اندیشه‌های طرح تفکیک قوا در غرب و در اندیشه‌ی علمای شیعی پرداخته شده و در پی آن انواع تفکیک قوا و نظام‌های مبتنی بر آن ارائه شده است.

مقاله‌ی «استقلال قوا در قانون جمهوری اسلامی ایران» (محمدعلی صنیعی منفرد) که به

تبيين ابعاد حقوقی و مدیریتی نظریه‌ی تفکیک قوا مندرج در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌پردازد و با بررسی انواع الگوهای ممکن، الگوی متناسب با قانون اساسی را مطرح می‌کند و در معرض ارزیابی صاحب‌نظران حقوق، علوم سیاسی و مدیریت می‌گذارد.

مقاله‌ی «تفکیک قوا در نظام سیاسی اسلام و جمهوری اسلامی ایران» (حسین جوان آراسته) به دنبال بررسی موضع نظام جمهوری اسلامی ایران درباره‌ی تفکیک قواست و اثبات می‌کند نظام سیاسی اسلام فلسفه‌ی اصلی تفکیک قوا را به رسمیت نمی‌شناسد؛ جمهوری اسلامی ایران نیز هرچند تفکیک قوا را به رسمیت شناخته، ولی آن را متناسب با مبانی خود بومی‌سازی کرده است.

مقاله‌ی «نقد مبانی انسان‌شناسی اصل تفکیک قوا» (توکل حبیب‌زاده و...) به بررسی مبانی فلسفی و انسان‌شناختی تفکیک قوا در دوران معاصر براساس نگاه اسلام به انسان می‌پردازد و سپس الگویی تحلیلی در نظرگاه اسلامی در خصوص این اصل و کارکرد آن در حاکمیت اسلامی ارائه می‌دهد.

مقاله‌ی «تفکیک قوا از منظر اندیشمندان اسلامی» (علی ابوالفضل) به بررسی نظریات فقهای اسلامی در زمینه‌ی تفکیک قوا می‌پردازد و نتیجه می‌گیرد این نظریه براساس اصل اولی در نظام سیاسی اسلام قابل پذیرش نیست، اما از باب اضطرار جهت تقسیم کار و تسهیل امور می‌توان این نظریه را پذیرفت.

در این مورد مقالات دیگری هم یافت می‌شود. در این مقاله علاوه بر تبیین مبانی تفکیک قوا از نظر قانون اساسی، نگاهی نیز به نظریات شورای نگهبان در برخی موارد تداخل ظاهری وظایف قوای مختلف صورت گرفته است. نکته‌ی مهم و شایان توجه اینکه نظریات شورای نگهبان در این مقاله به‌عنوان شاهد مثال بیان شده و ذکر آن‌ها از این نظر است که با ذکر این شاهد مثال‌ها نمونه‌ی راه‌های برون‌رفت و حل موارد احتمالی تعارض از طریق شورای نگهبان که مفسر اصلی قانون اساسی است، تبیین شود. وجه افتراق دیگر مقاله با سایر مقالات بحث جایگاه ولی فقیه نسبت به قوای دیگر و تنافی احتمالی این نهاد عالی (از نظر نقش نظارتی‌اش بر قوا و امکان قانونی دخالت در آن‌ها) با تفکیک قواست که نگاهی نو به این قضیه انجام گرفته است.

در بخش اول این مقاله به ماهیت نظریه‌ی تفکیک قوا و سپس بررسی آن در جمهوری اسلامی ایران بر مبنای قانون اساسی پرداخته شده و پس از تبیین برداشت سنتی و مدرن از آن، موضع قانونگذار ایران در این زمینه بیان می‌شود. اشاره به برخی آرای شورای نگهبان در این زمینه راه‌گشاست؛ این امر در بخش بعدی این نوشتار بررسی می‌شود. سپس جایگاه نهاد

رهبری و نقش آن و نهادهای زیرنظرش از جهت نظارت بر قوا بررسی و این نهاد با تفکیک قوا مقایسه شده و تعارض احتمالی آن با این اصل بررسی می‌شود.

۱. مفهوم تفکیک قوا

نخستین بار ارسطو به تبیین و سازماندهی قدرت سیاسی دولت در قالب سه قوه اصلی مبادرت ورزید و حدود وظایف و اختیاراتشان را مشخص کرد (ارسطو، ۱۳۴۹: ۱۸۷). با وجود این دیدگاه وی تا حد زیادی مبتنی بر نوعی تقسیم کار میان قوای سیاسی بود و علاوه بر عدم انطباق با مبنای تخصصی وظایف قوای سه‌گانه از نظر مبنای تقسیم نیز تفاوت زیادی با دیدگاه‌های صاحب‌نظران در قرون جدید داشت (فلاح رفیع، ۱۳۸۳: ۲۲). پس از ارسطو تفکیک قوا در آثار بنیانگذاران مکتب حقوق فطری بر مبنای تجلی حاکمیت سیاسی در قالب کارویژه‌های گوناگون مطرح شد. براساس نظر ایشان وظایف و اختیارات حکومت متعدد است و باید هر یک را به نام بخشی از ظرفیت حاکمیت نامید (Hamilton, 1917: 19). اما تبیین دقیق مفهوم تفکیک قوا در کتاب *روح‌القوانین* اثر منتسکیو صورت گرفت. منتسکیو ایجاد توازن قوای سه‌گانه را ابزار اصلی تحقق این مقصود معرفی کرد (Montesquieu, 1948: 173) و با قالب‌بندی قدرت سیاسی در سه چارچوب تقنینی، اجرایی و قضایی در عین تقسیم صلاحیت‌های حکومتی میان سه قوه اعمال محدودیت در مسیر قدرت بی‌حد و حصر قوای دیگر را نیز به خود این قوا واگذار کرد. در ضمن گاهی این قوا بر هم نظارت نیز دارند که این به معنای تداخل آن‌ها نیست (Oleszek, 2010: 1). در ضمن این به معنای برهم‌زدن استقلال قوا نیست و برخی قوا به‌ویژه قوه قضاییه به دلیل کارکرد خاصشان باید استقلال داشته باشند (Bazan & Rosenberg, 2005:4).

در خصوص اهمیت تفکیک قوا گفته شده که هدف از تقسیم کار، ایجاد نظم برای هرچه بهتر انجام یافتن کارها و ساده‌تر شدن آنهاست. بر این اساس، تقسیم کار کارهای سنگین به آسانی انجام می‌گیرد و برای هر عملی مسئولی مشخص می‌شود که باید پاسخگوی مشکلات حوزه‌ی وظایف خود باشد (ساولین شاپیرو، ۱۳۸۰: ۲۴). به‌علاوه با تفکیک قوا افراد به تناسب استعدادها و تخصصشان به کارهای مناسب گماشته شده و جامعه از رشد سریع‌تری برخوردار می‌شود (علوی و صادقیان، ۱۳۸۹: ۲۶۷). همچنین در توجیه فلسفه‌ی تفکیک قوا آن را تضمینی برای جلوگیری از تخطی قوای سه‌گانه از حدود اختیارات آن‌ها ذکر می‌کنند (Dellinger, 1996, para, I). از دیگر نکات مهم در تفکیک قوا، چگونگی به‌دست آوردن و اعمال قدرت است. تأکید بر اینکه اشخاص و نهادهای حکومتی مستقل از یکدیگر تنفیذ

یابند، به‌منظور اشاره به این نکته‌ی مهم است که هر نوع قدرتی که در بطن حکومت وجود دارد، در دست یک شخص یا هیأت جمع نمی‌شود و باید قوای سه‌گانه مشخص باشند و یکدیگر را متعادل و کنترل کنند (دلکامپانی، ۱۳۸۰: ۱۲۲).

اما نخستین زمینه‌های اعمال تفکیک قوا در ایران، با تدوین طرح غیررسمی قانون اساسی در سال ۱۲۷۶ و طرح دیدگاه‌هایی از سوی مستشارالدوله فراهم شد (آدمیت، ۱۳۵۶: ۲۰۰)، ولی اعلام ضرورت اعمال تفکیک قوای سیاسی نخستین‌بار در آثار علمایی چون ملاعبدالرسول کاشانی و میرزای نائینی صورت گرفت (علوی و صادقیان، ۱۳۸۹: ۲۶۶). میرزای نائینی در خصوص ضرورت تفکیک قوای سیاسی می‌نویسد: «از وظایف لازمی سیاسی، تجزیه‌ی قوای مملکت است که هر یک از شعب نوعیه را تحت ضابطه و قانون صحیح علمی منضبط نماید» (نائینی، ۱۳۶۱: ۱۰۲).

با بررسی دیدگاه‌های میرزای نائینی درمی‌یابیم که تفکیک قوا از منظر ایشان مفهومی نسبتاً متفاوت با دیدگاه‌های صاحب‌نظران غربی دارد. این امر به‌ویژه از نظر شاهد مثال‌هایی که میرزای نائینی برای تفکیک قوا در اسلام معرفی می‌کند، قابل استنباط است.^۱

پس از انقلاب بخشی از دیدگاه‌های میرزای نائینی در متمم قانون اساسی مشروطیت انعکاس یافت. براساس اصل ۲۷ این قانون: «قوای مملکت به سه شعبه تجزیه می‌شود: اول قوه‌ی مقننه که مخصوص است به وضع و تهذیب قوانین...، دوم قوه‌ی قضاییه و حکمیه که عبارت است از تمیز حقوق...سیم قوه‌ی اجراییه...».

براساس اصل ۲۸ همین قانون قوای سه‌گانه مفصل اعلام شده بودند. با این حال با وجود پذیرش اصل تفکیک قوا در قانون اساسی مشروطیت، این اصل پیش از پیروزی انقلاب اسلامی بسیار مورد تعدی نهادهای اجرایی و حتی برخی کشورهای خارجی قرار گرفت.

۲. تفکیک قوا در جمهوری اسلامی ایران

تفکیک قوا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در قالب استقلال قوای سه‌گانه رسمیت یافت. در حقیقت استقلال قوا با دربرداشتن مفهومی متمایز نسبت به دو برداشت اصلی تفکیک قوا، عموماً مورد پذیرش در هر دو برداشت را تا حد زیادی در خود منعکس می‌کند.

تفکیک قوای سیاسی در اصل ۵۷ قانون اساسی در قالب استقلال قوا اشاره شده است: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارت‌اند از قوه‌ی مقننه، قوه‌ی مجریه و قوه‌ی قضاییه»

که زیر نظر ولایت مطلقه‌ی امر و امامت امت بر طبق اصول آینده‌ی این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند».

متن اولیه‌ی این اصل که در قالب اصل ۱۶ پیش‌نویس تنظیم شده بود، با اندکی تفاوت بدین قرار بود:

«قوای ناشی از اعمال حق حاکمیت ملی عبارت‌اند از: قوه‌ی مقننه، قوه‌ی قضاییه و قوه‌ی مجریه که باید همیشه مستقل از یکدیگر باشند و ارتباط میان آن‌ها بر طبق این قانون توسط رئیس‌جمهور برقرار می‌گردد».

البته پس از آغاز بررسی اصول پیشنهادی، در متن مورد بررسی در خصوص اصل تفکیک قوا، قوای سیاسی کشور شامل قوه‌ی ملت، قوه‌ی مقننه، قوه‌ی قضاییه و رهبری بود و همین مبنا نیز در مجلس خبرگان قانون اساسی مورد مذاکره قرار گرفت (مشروح مذاکرات قانون اساسی، ۱۳۶۴، ج ۱: ۵۳۷).

در جریان بازنگری در قانون اساسی نیز استقلال قوا با توجه به نقش مهم آن در همکاری قوا، برخلاف تفکیک قوا که به گسیختگی ارتباط قوا منجر می‌شد، مرجع دانسته شد (مشروح مذاکرات بازنگری، ۱۳۶۹: ۹۷۷). ایفای این نقش تنظیم‌گر از جانب رهبری و پذیرش آن در قانون اساسی اصولاً نقطه‌ی تمایز تفکیک قوای موجود در ساختار جمهوری اسلامی ایران نسبت به سایر دموکراسی‌هاست. دیگر اصول مرتبط تفکیک قوا مانند اصول ۱۱۳ و ۱۵۶ قانون اساسی نیز در جریان مذاکرات نمایندگان مجلس خبرگان قانون اساسی تصویب شد.

سؤال این است که چرا باید قوای حکومتی را تقسیم کرد؟ اگر تقسیم قوا امری پسندیده است، چرا باید سه قوه داشته باشیم؟ برای مثال، در اصل ۵۸ آمده است: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارت‌اند از قوه‌ی مقننه، قوه‌ی مجریه و قوه‌ی قضاییه که زیر نظر ولایت مطلقه‌ی امر و امامت امر بر طبق اصول آینده‌ی این قانون اعمال می‌گردد. این قوا مستقل از یکدیگرند».

در این اصل اگرچه به صراحت قوای حاکم سه قوه است، اما آیا واقعاً تنها سه قوه داریم؟ حداقل رهبری مطابق اصل ۵۷ بر سه قوه نظارت دارد و امور کشوری زیر نظر و هدایت ایشان جاری می‌شود، در این صورت آیا رهبری قوه‌ی چهارم نیست؟

بنابراین به صراحت قانون اساسی، نهاد رهبری بخشی از قوه‌ی اجرایی را به عهده دارند، اما نمی‌توان رهبری را بخشی از قوه‌ی مجریه در نظر گرفت (ناصری، ۱۳۷۸: ۷۳).

به نظر می‌رسد یکی از پیچیدگی‌ها و ابهامات مفهوم استقلال قوا در قانون اساسی به عدد قوا مربوط می‌شود که اگرچه معمولاً سه قوه گفته می‌شود، اما ظاهراً نمی‌توان به سه قوه

محدود کرد. بلافاصله در اصل ۵۸ آمده است: «اعمال قوه‌ی مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود و مصوبات آن پس از طی مراحلی که در اصول بعد می‌آید برای اجرا به قوه‌ی مجریه و قضاییه ابلاغ می‌گردد».

با توجه به اینکه اصل ۵۷ می‌گوید قوای حاکم سه قوه است و اصل ۵۸ می‌گوید قوه‌ی مقننه یعنی مجلس شورای اسلامی، این ابهام به وجود می‌آید که نقش شورای نگهبان چگونه است؟ آیا شورای نگهبان بخشی از قوه‌ی مقننه است؟ ظاهراً می‌توان گفت، بلی، شورای نگهبان بخشی از قوه‌ی مقننه است. حال آیا مجموعه‌ی قوه‌ی مقننه (شامل مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان) باید توسط دو قوه‌ی دیگر (مجریه و قضاییه) کنترل و متعادل شود تا توازن قوا مطابق اصل تفکیک قوا برقرار بماند؟

با ملاحظه‌ی اینکه مجلس شورای اسلامی تنها نهادی است که قابل انحلال نیست و نیز در برابر قوای قضاییه و مجریه مسئول نیست و از طرف هیچ‌کدام کنترل نمی‌شود (ناصحی، ۱۳۷۸: ۷۴)، آیا این امر موجب تسلط قوه‌ی مقننه بر سایر قوا نمی‌شود؟ البته این ابهامات در ذات مفهوم استقلال یا تفکیک قوا قرار دارد و ربطی به قانون اساسی ندارد. برای مثال مطابق با قانون اساسی فرانسه، اگر نخست‌وزیر و ریاست جمهوری از یک حزب باشند، عملاً مفهوم تفکیک قوای مقننه و مجریه از بین می‌رود و هیچ کنترل و توازنی میان «پارلمان» که نخست‌وزیر در آن‌جا انتخاب شده و «مجریه» وجود نخواهد داشت (دلاکامپانی، ۱۳۸۰: ۱۲۸).

نکته‌ی مهم دیگر درباره‌ی اصل ۵۷ قانون اساسی این‌که:

قانونگذار در اصل ۵۷، ولایت فقیه را فراتر از قوای سه‌گانه در نظر گرفته است. تأمل در اصول مربوط به رهبری در قانون اساسی و به‌ویژه اصل ۱۱۰ نشان می‌دهد که نظارت رهبر بر قوای سه‌گانه، تشریفاتی نبوده و همه‌جانبه است که از تفوق آن بر قوای حکومت حکایت می‌کند. فرق نظام تفکیک قوا در ایران که وجود یک قوه‌ی برتر ناظر را به رسمیت شناخته است، با نظام تفکیک قوا در سایر کشورها فرع بر مسئله‌ی مشروعیت حاکمیت است. در صورتی که مشروعیت حاکمیت را از آن ملت بدانیم، وجود قوه‌ی برتر در نظام تفکیک قوا توجیهی ندارد، اما اگر مشروعیت حاکمیت را الهی و دینی بدانیم، پذیرش چنین حاکمیتی چیزی جز التزام به نظارت نهاد دین بر قوای سه‌گانه نیست. فلسفه‌ی تفکیک قوا در سایر نظام‌های سیاسی فرار از فساد و تمرکز قدرت است، درحالی‌که هدف از تفکیک قوا در نظام سیاسی اسلام بیشتر جنبه‌ی کارآمدی دارد که از رهگذر توزیع قدرت محقق می‌شود (جوان آراسته، ۱۳۹۵: ۶۵). از این رو نمی‌توان برای اصل تفکیک قوا ارزش ذاتی قائل شد یا از آن به‌عنوان اصلی حقوقی در قانون اساسی یاد کرد، بدون اینکه وارد اهداف و روش‌های عملیاتی کردن آن شد.

اگرچه وجود قانون اساسی در تحقق تفکیک قوا شرط کافی نیست، شرط لازم است، به خصوص برای نظام جمهوری اسلامی ایران که نظام منحصربه فردی است. بنابراین لازم است چارچوب قانونی نظریه‌ی تفکیک قوا بررسی شود؛ چون بدون نظریه‌ی روشن و مطابق با قانون اساسی که در آن اولاً اهداف تفکیک قوا به روشنی تعریف و ثانیاً روش‌های پیاده‌سازی‌اش به دقت تعریف شده باشد، امکان بهره‌گیری مؤثر از آن وجود ندارد، بلکه برعکس می‌تواند موجبی برای تداخل و تعارض قوا شود (صنیعی منفرد، ۱۳۸۰: ۵۹).

۳. نحوه و کیفیت تقسیم وظایف قوا بر اساس نظریه‌ی تفکیک

در برخی نظام‌های سیاسی برای توزیع متساوی حاکمیت در قوای سه‌گانه به سوی تفکیک مطلق قوا روی آوردند تا در سایه‌ی عدم مداخله‌ی دو قوه‌ی مقننه و مجریه در حوزه‌ی دیگری، آزادی و امنیت شهروندی تأمین شود، از جمله در آمریکا که به دنبال برقراری تعادل قوا در قالب تفکیک قوا از یکدیگر بودند (Gicqel, 1991: 284).

به نظر می‌رسد با توجه به اصول قانون اساسی (به ویژه اصول ۵۷ و ۱۱۳) در ایران تفکیک قوا به صورت نسبی پذیرفته شده است. در این نوع تفکیک قوا، که از آن با عنوان «همکاری قوا» نیز یاد می‌شود، انفصال کامل قوا از یکدیگر وجود ندارد، بلکه هر قوه‌ای بخشی از حاکمیت را در ارتباط با دیگر قوا و با همکاری آنان اعمال می‌کند. این ارتباط و همکاری به معنای دخالت قوا در امور یکدیگر نیست و هر قوه در مقابل قوه‌ی دیگر مجهز به وسایلی است که می‌تواند جلوی انحرافات قوه‌ی دیگر را بگیرد (طباطبایی، ۱۳۸۰: ۱۸۶).

تفکیک نسبی قوا بر این اندیشه استوار است که تفکیک مطلق قوا نه ممکن است و نه مصلحت و توازن قوا به معنای دیوار نفوذناپذیر نیست، زیرا قوای سه‌گانه مظاهر مختلف حاکمیت‌اند. بنابراین همکاری قوا موجب می‌شود تا کارها بر وفق منطق پیش بروند و هر یک از قوا در مسیر تکمیل وظایف دیگری گام بردارد (بهنیا، ۱۳۸۳: ۴۲). در این شیوه در پی آن نبوده‌اند تا دستگاه‌ها و وظایف از یکدیگر کاملاً منفصل و به هر کدام سهمی از حاکمیت ملی را ببخشند تا بی‌توجه به سایر ارگان‌ها انجام وظیفه کنند (حبیب‌زاده و آجرلو، ۱۳۹۱: ۱۰۵).

همان‌گونه که بیان شد، در تفکیک نسبی قوا، هر قوه‌ای وظیفه‌ی قانونی محول‌شده‌ی خود را انجام می‌دهد و در عین حال امکان تأثیر بر قوا بر یکدیگر وجود دارد. اینکه اصل ۵۷ قانون اساسی بیان می‌دارد: «این قوا مستقل از یکدیگرند»، منظور «استقلال و انحصار در انجام وظیفه» است و نه نفی نظارت بر یکدیگر (هاشمی، ۱۳۹۱: ۲۹۱).

در کنار «تفکیک نسبی قوا» اصطلاحات «همکاری قوا» و «ارتباط بین قوا» نیز وجود دارد، زیرا

منظور آن است که ارگان‌های مربوط به قوای سه‌گانه باید با تمهیدات حقوقی و سیاسی به هم پیوند داده شوند و در عین تمایز، کلیت حاکمیت ملی را نمودار سازند. این مسئله را می‌توان برداشت سنتی از تفکیک قوا دانست که در قانون اساسی ایران نیز با توجه به مطالب پیش‌گفته و شاهد مثال‌هایی که از نظریات شورای نگهبان آورده خواهد شد، قابل استنباط است. در این شیوه در پی آن نبوده‌اند تا دستگاه‌ها و وظایف از یکدیگر به‌طور کلی منفصل باشند و به هر کدام سهمی از حاکمیت ملی ببخشند تا بی‌توجه به سایر ارگان‌ها انجام وظیفه کنند (منصورنژاد، ۱۳۷۸: ۴۸). البته تمایزی میان وظایف قوا وجود دارد و می‌توان این تقسیم وظایف را این‌گونه توضیح داد:

نسبی بودن تفکیک قوا به معنای استقلال کامل قوا نیست و گاهی از نظر همکاری یا حتی نقش نظارتی با یکدیگر در ارتباط‌اند. در واقع تفکیک میان قوا در این برداشت سنتی به‌صورت افقی میان قوا صورت می‌گیرد و نه عمودی؛ یعنی قوا در عین استقلال نسبی و تمایز از یکدیگر، به‌نحوی در طول هم و در حال همکاری با هم هستند. در ضمن با وجود نهاد ولایت فقیه باید گفت تفکیک قوا کاملاً منطبق بر این دیدگاه است که اگرچه قوای حاکم کاملاً مستقل از هم نیستند و به‌خصوص زیر نظر ولایت امر فعالیت می‌کنند، ولی در چارچوب وظایف قانونی مختار و مستقل‌اند و مرتبط با قوای دیگر به انجام وظیفه می‌پردازند.

در مورد این اصل براساس ساختار نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران برخلاف برداشت مدرنی که از آن وجود دارد، بیشتر برای سازگار کردن هرچه بیشتر و بهتر قوای سه‌گانه کاربرد دارد. از این رو با توجه به ساختار حکومتی ایران و حضور ولایت فقیه (به‌عنوان عالی‌ترین مقام سیاسی کشور که هم نقش حاکمیتی دارد و هم نقش نظارتی بر عملکرد قوای سه‌گانه) و اقتدار نهایی و کامل ولی فقیه بر همه‌ی ارکان قدرت بی‌شک در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران، برداشت مدرن از نظریه‌ی تفکیک قوا نمی‌تواند پذیرفته شود و باید با توجه به ساختار سیاسی خاص، همان جنبه‌ی سنتی این اصل مدنظر قرار گیرد.

۴. تفکیک قوا در نظریات شورای نگهبان

برای جلوگیری از اختلاط قوا در نظام‌های حقوقی راهکارهای گوناگونی پیش‌بینی شده است که بیشتر آن‌ها ماهیت نظارتی دارند و نهادهای ناظری نیز اختصاص یافته‌اند. در ایران برای رعایت تفکیک قوای مقننه و مجریه، دو نهاد ناظر در نظر گرفته شده است: شورای نگهبان و دیوان عدالت اداری. شورای نگهبان تفکیک کارکردی قوای مقننه و مجریه را اغلب با تمسک به اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی نگاهبانی می‌کند. به استناد اصل ۸۵، شورای نگهبان حق قانونگذاری را مختص مجلس شورای اسلامی می‌داند و اجازه نمی‌دهد مراجع

دیگر این حق انحصاری را مخدوش کنند. با استناد به اصل ۱۳۸ شورای نگهبان حدود وضع مقررات اجرایی را برای قوهی مجریه تعیین می‌کند (ویژه، ۱۳۸۸: ۴۰).

۴-۱. مقام رهبری و قوای سه‌گانه

در ایران، رهبری عالی‌ترین مقام رسمی کشور است که براساس قانون اساسی ضامن عدم انحراف سازمان‌ها از وظایف اسلامی بوده و براساس ولایت مطلقه‌ی خود در کلیه‌ی حوزه‌های عمومی مجاز به تصرف است. با توجه به همین جایگاه مهم، درحالی‌که عموماً تفکیک قوا مبتنی بر تفکیک افقی قوای سه‌گانه و نبود قوه یا قدرتی فراتر از قوای دیگرند، اما اصل ۵۷ قانون اساسی اعمال قوای سه‌گانه را زیر نظر ولایت مطلقه دانسته است. به همین دلیل چارچوب اصلی بررسی روابط رهبری با قوای اصلی کشور، اصل ۵۷ قانون اساسی است و با توجه به همین اصل می‌توان ارتباط نقش رهبری را با قوای دیگر تفسیر کرد (ارسطا، ۱۳۸۹: ۱۰۶).

با وجود تأثیرگذاری نقش رهبری بر قوای سه‌گانه و جایگاه شرعی و حقوقی وی در مقام ولایت مطلقه بر آن، قانون اساسی کشورمان نیز به رهبری به‌عنوان شخصیت ناظر بر قوای سه‌گانه توجه ویژه داشته و مسئولیت نظارت شرعی و قانونی بر فعالیت‌های سه‌گانه را به او محول کرده است. شورای نگهبان نیز که صیانت تقنینی از قانون اساسی و وظیفه‌ی مهم تفسیر آن را بر عهده دارد، به این جنبه نظارتی در آرا و تفاسیر خود توجه داشته است.

در نظریات شورای نگهبان باید به سه جنبه‌ی مهم در خصوص منع تعدی قوای سه‌گانه به حوزه‌ی صلاحیت‌ها و اختیارات رهبری توجه داشت:

الف) حوزه‌ی اول مربوط به اختیارات رهبری در فرماندهی کل نیروهای مسلح است که شورا در مقام جلوگیری از تجاوز صلاحیت‌های قوای دیگر به این حوزه در موارد بسیاری به صدور نظریات تفسیری و مشورتی پرداخته است که مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از: نظریه‌ی ۱۹۸۵ مورخ ۱۳۶۰/۲/۸ (۱) درباره‌ی نصب فرمانده ژاندارمری کشور توسط رئیس‌جمهور به‌عنوان فرمانده کل قوا، نظریه‌ی ۱۲۴۸ مورخ ۱۳۷۰/۲/۲۸^۲ درباره‌ی اختیارات فرماندهی رهبری، نظریه‌ی ۸۱/۳۰/۶۰۲ مورخ ۱۳۸۱/۳/۷ درباره‌ی منع تفویض وظایف رهبری به وزارت دفاع^۳ و نظریه‌ی ۸۲/۳۰/۶۸۰۳ مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۴ درباره‌ی تضییق اختیارات رهبری در نیروی انتظامی.^۴

در تبیین مبنای دیدگاه‌های شورای نگهبان می‌توان گفت نیروهای مسلح از مهم‌ترین عناصر قدرت ملی‌اند و به‌دلیل نقش مهم خود از جایگاه خاصی در نظام‌های سیاسی برخوردارند (نجفی و محسنی، ۱۳۸۸: ۳۳۸).

قانون اساسی نیز در اصول ۱۴۳، ۱۴۴، ۱۵۰، ۱۵۱ به اهداف نیروهای مسلح اشاره کرده

است. دقت در مبانی مذکور نشان می‌دهد که نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران برخلاف نظام‌های دیگر علاوه بر وظیفه‌ی دفاع از میهن، وظیفه‌ی دفاع از اسلام و مبانی نظری و اعتقادی نظام را نیز برعهده دارند (ماده‌ی ۶ قانون ارتش). تحقق این آرمان مهم مستلزم هدایت و فرماندهی واحد این نیروها توسط ولی فقیه عادل و باتقوایی است که نیروهای مسلح تحت فرماندهی ولایی او قرار دارند. بدیهی است که برای ایجاد انضباط و جلوگیری از تشتت امور نظامی، وحدت فرماندهی در ارکان نیروهای مسلح اصلی لازم‌الاجراست و با توجه به شأن حساس فرماندهی نیروهای مسلح، مداخله در این امر از سوی قوای سه‌گانه که تحت نظارت رهبری ایفای نقش می‌کند، تالی فاسدهای مختلفی خواهد داشت (جتی، ۱۳۸۵: ۵۷).

شاید بارزتر از همه اصل ۱۱۰ قانون اساسی باشد که مطابق آن فرماندهی کل نیروهای مسلح و اعلام جنگ و صلح و بسیج نیروهای نظامی کاملاً به رهبری واگذار شده است و از این رو این اصل به صراحت مانع مداخله‌ی سایر قواست.

ب) شورای نگهبان در موارد بسیاری صلاحیت شورای عالی انقلاب فرهنگی را به دلیل صلاحیتی که از سوی رهبری به این شورا تفویض شده، مصون از تعرض قوانین مجلس دانسته و در موارد تداخل وظایف این نهاد با نهادهای دیگر به نفع شورای مذکور نظر داده است که از جمله مهم‌ترین آن‌ها می‌توان به نظریه‌ی ۸۰/۲۱/۲۸۶۵ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۱ درباره‌ی منع تفویض وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی به شورای عالی آموزش و پرورش^۵، نظریه‌ی ۸۰/۲۱/۲۹۸۹ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۱۳ درباره‌ی منع قانونگذاری درخصوص گزینش معلمان^۶، نظریه‌ی ۸۳/۳۰/۷۵۱۶ مورخ ۱۳۸۳/۳/۹ درباره‌ی ایراد به قانونگذاری درخصوص فعالیت‌های تشکل‌های دانشجویی^۷ و نظریه‌ی مشهور ۸۱/۳۰/۱۹۴۳ مورخ ۱۳۸۱/۹/۵ درباره‌ی ایراد به تفویض وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی به وزارت علوم^۸ اشاره کرد.

درباره‌ی نظریات مذکور و مبنای صدور آن‌ها آشنایی با جایگاه حقوقی شورای عالی انقلاب فرهنگی و مصوباتش ضروری است. با توجه به عدم پیش‌بینی شورای عالی انقلاب فرهنگی در قانون اساسی ۱۳۵۸ و بازنگری قانون اساسی در ۱۳۶۸، بحث در خصوص جایگاه حقوقی این نهاد و مصوبات آن همواره موضوع بسیاری مباحث حقوقی بوده است. برخی با استناد به پذیرش ولایت مطلقه‌ی فقیه در بازنگری قانون اساسی و مفهوم اطلاق در ولایت که به معنای اختیارات گسترده در حوزه‌ی امور عمومی است، تأسیس شورای عالی انقلاب فرهنگی را به اعمال ولایت مطلقه‌ی فقیه از مجاری خارج از روند قانونی تعبیر کرده‌اند و این تأسیس حقوقی را مستند به بند ۸ از اصل ۱۱۰ قانون اساسی دانسته‌اند (هدایت‌نیا، ۱۳۸۱: ۶۶). در صورت پذیرش این مبنا، مبنای نظریات شورای نگهبان در خصوص مصوبات شورای نگهبان نیز همین دیدگاه خواهد بود و باید

چارچوب فعالیت‌های شورای عالی انقلاب فرهنگی را اعمال بخشی از ولایت مطلقه‌ی فقیه در حوزه‌ی مسائل فرهنگی و آموزشی دانست (امامی، ۱۳۹۲: ۱۰۳).

آنچه بیش از جایگاه حقوقی خود شورا مورد توجه نویسندگان قرار گرفته، جایگاه حقوقی مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی است. در این زمینه به نظر می‌رسد با اتخاذ مبنای پیشین و استناد جایگاه شورا به ولایت مطلقه‌ی فقیه تا حدی مبنای مصوبات شورا را می‌توان معین کرد. بنابراین با آنکه اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی در مقاطعی تمایل به تلقی مصوبات خود به‌عنوان قانون داشته‌اند،^۹ به نظر می‌رسد تحقق این تمایل تالی فاسدهایی چون ایجاد نوعی تشتت در رویه‌ی قانونگذاری با وجود فقدان مرجعی برای رفع تعارض خواهد داشت.

ج) شورای نگهبان در بسیاری از نظریات خود مصوبات مجلس شورای اسلامی را در خصوص نهادهای زیر نظر رهبری مورد ایراد قرار داده است. از مهم‌ترین این موارد می‌توان به نظریه‌ی ۸۲/۳۰/۲۹۴۴ مورخ ۱۳۸۲/۲/۱۷ در خصوص اطلاق اختیارات رئیس‌جمهور نسبت به نهادهای وابسته به رهبری^{۱۰} و نظریه‌ی ۸۰/۲۱/۳۰۲۹ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۱۸ در مورد اطلاق عدم معافیت مالیاتی نسبت به نهادهای تحت امر رهبری^{۱۱} اشاره کرد.

در حقیقت این بخش از نظریات شورای نگهبان که بخش مهمی از نظریات این شورا درخصوص این موضوع را تشکیل می‌دهند، قانونگذاری در مورد نهادهای زیر نظر رهبری را بدون اذن ایشان مجاز نمی‌دانند.

در این میان هرچند برخی ملاک‌ها چون انتصاب بالاترین مقام نهاد توسط رهبری، لزوم تأیید مصوبات نهاد توسط رهبری، لزوم حضور نماینده‌ی رهبری در نهاد، دستور تشکیل آن نهاد توسط رهبری و انتصاب همه‌ی اعضای نهاد توسط رهبری را ملاک‌های اطلاق عنوان نهادهای زیر نظر رهبری برخی نهادها و موجودیت‌های حقوقی نظام جمهوری اسلامی ایران معرفی کرده‌اند، به نظر می‌رسد با اختیار هر یک از این ملاک‌ها اطلاق این عنوان بر برخی نهادها با مشکل روبه‌رو شود (رستمی و قطبی، ۱۳۹۳: ۷۴). درباره‌ی نظارت مجلس خبرگان بر نهادهای تحت امر رهبری نیز این نظارت را اولاً محدود به نظارت بر صحت نصب مسئولان و ثانیاً درباره‌ی نهادهایی دانسته‌اند که در مقابل نهادهایی چون مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای عالی امنیت ملی قرار گرفته‌اند و باید آن‌ها را نهادهای خاص تحت امر رهبری دانست (هاشمی، ۱۳۸۵: ۲۲).

۴-۲. قوای مقننه و مجریه

در مورد روابط قوای مجریه و مقننه مهم‌ترین موضوع مورد توجه در نظریات تفسیری

شورای نگهبان را باید بحث مسئولیت رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی (موضوع اصل ۸۵ قانون اساسی) دانست که بر مبنای آن امکان هر گونه تفویض وظیفه‌ی قانونگذاری به هر نحو به قوه‌ی مجریه وجود ندارد (براساس این اصل: «مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند...»). برخی حقوقدانان «مسئولیت اجرای قانون اساسی» توسط رئیس‌جمهور را سمتی مجزا از «ریاست قوه‌ی مجریه» دانسته و بر مبنای لزوم نظارت بر تبعیت قوا از قانون اساسی آن را در تعارض با چارچوب تفکیک قوا ندانسته‌اند (هاشمی، ۱۳۸۹: ۲۹۱)، با این حال با اقدام برخی رؤسای جمهور در تشکیل «معاونت حقوقی و اجرای قانون اساسی»، «هیأت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی» و سرانجام «هیأت نظارت بر قانون اساسی» موجب شد تا شورای نگهبان در این خصوص به اتخاذ موضعی خاص مبادرت ورزد. نخستین دیدگاه شورای نگهبان در این خصوص پاسخ این نهاد به استفساریه‌ی شورای عالی قضایی وقت مبنی بر نظارت رئیس‌جمهور بر اعمال قوه‌ی قضاییه است که در قالب نظریه‌ی تفسیری ۴۶۸ در مورخ ۱۳۵۹/۱۱/۸ صادر شده است و براساس آن: «رئیس‌جمهور با توجه به اصل ۱۱۳ حق اخطار و تذکر را دارد و منافات با بند ۳ اصل ۱۵۶ ندارد».

با این حال اندکی بعد، شورای نگهبان در پاسخ به نامه‌ی رئیس‌جمهور وقت مبنی درخواست تشکیل دفتر بازرسی ویژه به منظور نظارت بر ارگان‌های اجرایی، به موجب نظریه‌ی تفسیری ۴۲۱۴ مورخ ۱۳۶۰/۱۱/۱ ضمن پذیرش حق نظارت رئیس‌جمهور، تشکیل دفتر یا واحد بازرسی را مشمول این نظارت ندانست و با آن مخالفت کرد. با وجود این پس از صدور این نظریه قانون تعیین حدود وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری در تاریخ ۱۳۶۵/۸/۲۲ به تصویب مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان رسید. مواد ۱۳ تا ۱۵ این قانون اختیار نظارت، کسب اطلاع، بازرسی، پیگیری، بررسی و اقدامات لازم به منظور پاسداری و اجرای قانون اساسی را در راستای اصل ۱۱۳ به رئیس‌جمهور محول کرد. همین مسئله تا حدی موضع طرفداران مسئولیت گسترده‌ی رئیس‌جمهور در این خصوص را تقویت کرد (مهرپور، ۱۳۸۰: ۴۷).

یکی دیگر از نظرات شورای نگهبان درباره‌ی مسئولیت اجرای قانون اساسی توسط رئیس‌جمهور نظریه‌ی ۹۱/۳۰/۴۷۱۴۲ مورخ ۱۳۹۱/۴/۱۲ است. در این نظریه شورا مقصود از مسئولیت رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی را «امری غیر از نظارت بر اجرای قانون اساسی» دانست و در پاسخ به پرسشی درباره‌ی اختیار رئیس‌جمهور برای استفاده از ابزارهایی چون

تشکیل سازمانی برای نظارت و پیگیری عدم اجرای اصول قانون اساسی اعلام داشت که «مسئولیت رئیس‌جمهور در اصل ۱۱۳ شامل مواردی نمی‌شود که قانون اساسی تشخیص، برداشت، نوع و کیفیت اعمال اختیارات و وظایفی را به‌عهده‌ی مجلس خبرگان رهبری، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی، قوه‌ی قضاییه و هر مقام و دستگاه دیگری که قانون اساسی به آن‌ها اختیار یا وظیفه‌ای محول نموده است». به‌علاوه شورا با توجه به دیدگاه خود درباره‌ی عدم تطابق مسئولیت اجرای قانون اساسی با مفهوم نظارت در بند دیگری از نظریه‌ی تفسیری خود مستند به همین نظر اعلام داشت که رئیس‌جمهور حق ایجاد هیچ‌گونه تشکیلات نظارتی را نیز به معنای اعم کلمه ندارد. مطلب مذکور به‌دلیل اصلاح قانون اساسی و تغییری است که در آن نسبت به مقام ریاست جمهوری و اختیارات و البته وظایف مصرح برای وی درباره‌ی نحوه‌ی اجرای مسئولیت مذکور او روی داد.

مهم‌ترین نظریات شورای نگهبان در خصوص تفکیک قوا، مربوط به تفکیک صلاحیت‌های دو قوه‌ی مقننه و مجریه است که بخش زیادی از این نظریات را شامل می‌شود. در مقام ارائه‌ی نوعی طبقه‌بندی از نظریات شورای نگهبان درباره‌ی تفکیک صلاحیت‌های دو قوه‌ی مقننه و مجریه می‌توان نظریات شورا را به دو گروه اصلی تقسیم کرد:

الف) در بخش مهمی از نظریات شورای نگهبان در خصوص تفکیک دو قوه‌ی مجریه و مقننه، شورا عضویت همراه با حق رأی نمایندگان مجلس در برخی نهادها و شوراهای اجرایی را مورد ایراد قرار داده است (مانند نظریه‌ی ۸۵/۳۰/۲۰۳۷۷ مورخ ۱۳۸۵/۱۱/۱۸ در خصوص لایحه‌ی اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات و شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۸۵/۱۰/۱۲، نظریه‌ی ۸۰/۲۰/۳۰۸۹ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۲۷ در مورد طرح اصلاح قانون اداره‌ی صداوسیما و نظریه‌ی ۸۷/۳۰/۳۱۷۴۳ مورخ ۸۷/۱۲/۲۵ در خصوص لایحه‌ی بودجه‌ی ۱۳۸۸) که ظاهراً دلیل آن جلوگیری از هر گونه تداخل میان قواست. با توجه به تصریح برخی از این نظریات، مبنای دیدگاه‌های شورا در این زمینه، منع عضویت افراد غیروزیر در نهادها و شوراهایی بوده است که نوعاً وظیفه‌ی اجرایی یا سیاستگذاری در حوزه‌ای خاص را داشته‌اند. این مبنا در نظریات شورای نگهبان در مورد شوراهای مختلف رعایت شده است و تنها در مواردی که امکان نظارت شورای نگهبان بر تشکیل این شوراها به‌دلیل تصویب قانون یا اساسنامه‌ی تشکیل آن‌ها توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای عالی انقلاب فرهنگی فراهم نبوده، ضابطه‌ی مذکور رعایت نشده است.

ب) قسمت مهمی از نظریات شورای نگهبان در خصوص تفکیک قوای مجریه و مقننه در حقیقت دایره بر مدار تفکیک حوزه‌ی تقنین و اجراست که با توجه به کثرت نظریات شورای

نگهبان در این حوزه، بررسی دقیق آن ضروری است.

در مورد ملاک تمایز این دو حوزه برخی تکیه‌ی اصلی را بر تبیین مفهوم قانون و تشخیص مصادیق آن گذاشته‌اند، هرچند با توجه به دیدگاه موجود در خصوص مفهوم قانون که آن را مفهومی نظری و در نتیجه اختلافی دانسته‌اند (راسخ، ۱۳۸۴: ۱۱)، به نظر می‌رسد تعریف قانون و مستثنا ساختن مصادیق خارج از این مفهوم راهکار مناسبی برای تحدید کارویژه‌ی قانونگذاری نیست. این امر در عین حال به دلیل دشواری تعریف ماهیت قانون و امکان حصول اختلاف در زمینه‌ی شمول تعریف قانون بر محتوای برخی قواعد که خود می‌تواند مشکل دیگری را بر مسئله‌ی اصلی (تمایز تقنین و اجرا) بیفزاید، موجب شده تا اجتناب از وجوه نظری بحث و توجه به جنبه‌ی کاربردی آن از سوی برخی استادان حقوق اساسی پیشنهاد شود (قاضی، ۱۳۸۳: ۴۲۶). با این وصف در تبیین حدود تقنین و اجرا در نظام جمهوری اسلامی ایران گام نخست باید احصای صلاحیت‌های انحصاری قوای مقننه و مجریه در حقوق اساسی باشد. با تبیین این حوزه‌ها که در خصوص مجلس شورای اسلامی و قوه‌ی مجریه دربرگیرنده‌ی تقدیم لوایح قانونی (اصل ۷۴ قانون اساسی)، ابتکار برقراری محدودیت‌های ضروری (اصل ۷۹ قانون اساسی)، تصویب آیین‌نامه‌ها (اصل ۱۳۸ قانون اساسی)، مسئولیت امور اداری و استخدامی (اصل ۱۲۶ قانون اساسی) و... است، می‌توان تصویر روشنی از حوزه‌های متنازع‌فیه به‌دست آورد. در این حوزه‌ها نیز می‌توان شاهد دو دیدگاه اصلی بود که براساس دیدگاه نخست مجلس شورای اسلامی براساس اصول ۷۱ و ۸۵ قانون اساسی جز رعایت موازین شرع و قانون اساسی محدودیت دیگری ندارد. دیدگاه مقابل با نفی اطلاق مورد ادعای طرفداران دیدگاه نخست در مورد اصل ۷۱ قانون اساسی، عموم صلاحیت مجلس برای قانونگذاری را مقید به مواردی می‌داند که دارای شأن قانونگذاری و مربوط به حوزه‌های کلی باشند (فلاح‌زاده و دیگران، ۱۳۹۱: ۲۹۱).

۴-۳. استقلال قوه‌ی قضاییه از قوای دیگر

استقلال قوه‌ی قضاییه از جمله تضمینات بنیادین برای تحقق حاکمیت قانون در جامعه و جلوگیری از تمرکز قدرت سیاسی است. در حقوق اساسی نیز براساس اصل ۵۷، قوای سه‌گانه، از یکدیگر مستقل‌اند و براساس اصل ۶۱ «اعمال قوه‌ی قضاییه به‌وسیله‌ی دادگاه‌های دادگستری است که باید طبق موازین اسلامی تشکیل شود و به حل و فصل دعاوی و حفظ حقوق عمومی و گسترش و اجرای عدالت و اقامه‌ی حدود الهی پردازد». به‌علاوه بنابر تصریح مشخص اصل ۱۵۶: «قوه‌ی قضاییه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و

مسئول تحقق بخشیدن به عدالت... است». اصول مذکور نمودار اهتمام قانون اساسی به مسئله‌ی استقلال دستگاه قضایی است. براساس همین اهتمام، شورای نگهبان نیز در نظریات خود به این مسئله توجه ویژه داشته است. دقت در نظریات شورای نگهبان مبین برخی نکات مهم است:

۱. از لحاظ نظری استقلال قوه‌ی قضاییه مبتنی بر استقلال تشکیلاتی دستگاه قضایی و استقلال رفتاری قضات است که مورد اخیر خود اموری چون بی‌طرفی قاضی، نفی سلسله‌مراتب اداری و غیرقابل عزل بودن قضات را شامل می‌شود. با این حال اغلب نظریات تفسیری و مشورتی شورای نگهبان در خصوص موضوع استقلال دستگاه قضا، متضمن تأکید بر استقلال تشکیلاتی قوه‌ی قضاییه است که این امر با توجه به ماهیت اصول مورد تفسیر و محتوای مصوبات ارجاعی به این نهاد توجیه‌پذیر است.

۲. از جمله مهم‌ترین موضوعات مطرح در نظریات تفسیری شورای نگهبان، بحث اصل ۱۶۰ قانون اساسی و مسئولیت وزیر دادگستری در برقراری رابطه میان قوه‌ی قضاییه و قوای مجریه است. این موضوع به‌ویژه با توجه به قسمت دوم این اصل ابعاد مهمی را در برمی‌گیرد، زیرا در صورت تلقی تصدی اختیارات یادشده در اصل ۱۶۰ توسط وزیر دادگستری به‌عنوان وزیر و عضو قوه‌ی مجریه که با توجه به عبارت پایانی این اصل تقویت می‌شود، کیفیت پاسخگویی وزیر دادگستری با ابهام روبه‌رو می‌گردد (هاشمی، ۱۳۸۹: ۳۹۰). این در حالی است که شورای نگهبان در نظریات تفسیری خود و به‌ویژه در نظریات شماره‌ی ۴۲۱ و ۹۰۷۵ به‌صراحت بر تضییق حدود اختیارات وزیر دادگستری تأکید کرده است. با این حال صرف‌نظر از پابرجا بودن ایراد یادشده علیرغم صدور نظریات مذکور که تا حد زیادی ناشی از ابهام عبارت پایانی اصل ۱۶۰ است، مسئله‌ی درخور توجه تحول وظایف و اختیارات وزیر دادگستری در سال‌های اخیر است. مطابق قانون مصوب ۹۴/۰۲/۲۲ مبنی بر نحوه‌ی اجرای قسمتی از اصل ۱۶۰ قانون اساسی، وزیر دادگستری در واقع در نقش نوعی واسطه میان قوای مجریه و قضاییه عمل می‌کند و پاسخگویی وی در برابر نمایندگان مجلس به‌عنوان وزیر بنا بر تصریح قانون مذکور، «پس از کسب اطلاع و با رعایت استقلال قضات» خواهد بود. در مقابل نیز مطابق ماده‌ی ۶ قانون مذکور: «مسئولان واحدهای مختلف قوه‌ی قضاییه موظفند به‌منظور پاسخگویی وزیر به سؤال‌های نمایندگان مجلس شورای اسلامی در ارتباط با روابط قوه‌ی قضاییه با قوای دیگر و اجرای مسئولیت‌های مندرج در این قانون، اطلاعات و مدارک لازم را در اختیار وزیر دادگستری قرار دهند».

۳. بررسی نظریات شورای نگهبان درباره‌ی استقلال قوه‌ی قضاییه و نوع روابط آن با قوای

دیگر مبین این واقعیت است که با وجود تنوع محتوایی نظریات شورای نگهبان در خصوص موضوع حاضر، این نظریات را می‌توان شامل دو دسته‌ی کلی دانست:

الف) شورای نگهبان در بخش مهمی از نظریات خود، تفویض وظایف و صلاحیت‌های قوه‌ی قضاییه به قوای دیگر را مورد ایراد قرار داده است که از جمله مهم‌ترین آن‌ها واگذاری وظیفه‌ی کشف جرم، تشخیص و اجرای خلع ید، حق شکایت و گذشت در جرایم عمومی و نیز حق رسیدگی به برخی دعاوی خاص است. در تبیین منع واگذاری وظیفه‌ی کشف جرم به نهادی دیگر، با آنکه براساس اصل ۱۵۶ قانون اساسی این امر در شمار وظایف قوه‌ی قضاییه قرار دارد و مبنای منع تفویض آن به قوه یا نهادی دیگر نیز همین اصل است، ولی براساس بند «ه» ماده‌ی ۴ قانون نیروی انتظامی مصوب ۱۳۶۹ این وظیفه به نیروی انتظامی واگذار شده که براساس ماده‌ی ۲ همین قانون سازمانی وابسته به وزارت کشور است و در عمل نیز بخش مهمی از فرایند کشف جرم را عهده‌دار است. با این حال مبنای عدم ایراد شورای نگهبان به این موضوع را باید فعالیت نیروی انتظامی به‌عنوان ضابط دادگستری دانست که بعدها در بند ۱ ماده‌ی ۱۵ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۷۸ مورد تأیید و اخیراً نیز در مواد ۲۸ و ۲۹ قانون جدید آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ مورد اشاره قرار گرفته است.^{۱۲} نکته‌ی جالب توجه آنکه با توجه به شأن منصب قضا، شورای نگهبان در مواردی حتی تفویض این نقش به مقامات غیرقضایی قوه‌ی قضاییه را نیز مورد ایراد قرار داده است که نمونه‌ی آن نظریه دربار‌ی منع تفویض نقش قضایی به بازرس سازمان بازرسی کل کشور است (نظریه‌ی ۹۳/۱۰۲/۸۴۸ مورخ ۱۳۹۳/۰۳/۰۵).

ب) نوع دوم نظریات شورای نگهبان منع مداخله‌ی قوای دیگر در شئون خاص قوه‌ی قضاییه است که در برخی نظریات شورای نگهبان با عبارت «اختلال در امر قضا» نیز مورد اشاره قرار گرفته است. این شئون که بخش زیادی از نظریات شورای نگهبان به آن‌ها اختصاص دارد، به کلیه‌ی اقداماتی اشاره دارد که استقلال قوه‌ی قضاییه را نقض کرده و در آن ایجاد اختلال می‌کند. معافیت دستگاه‌های دولتی از هزینه‌ی دادرسی، الزام سازمان بازرسی به ارائه‌ی گزارش، تشکیل شورای نظارت بر زندان‌ها با عضویت اعضای از قوای مقننه و مجریه و حتی تحقیق و تفحص از امر قضا، از نمونه‌هایی هستند که براساس نظریات شورای نگهبان به اختلال در امر قضا می‌انجامد.

۴-۴. تحلیل تفکیک قوا در نظریات شورای نگهبان

در این‌جا برخی از نتایج و یافته‌های این مطالعه در مورد نسبت میان قوای مختلف که

در پرتو نظریه‌ی تفکیک قوا تبیین یافته است، تحلیل می‌شود. هدف از این ارائه، شفافیت بخشیدن به ارتباطات و انتظارات قوای گوناگون از یکدیگر در چارچوب قانون اساسی و در آیین‌های نظریات شورای نگهبان است. با جمع‌بندی نظریات شورای نگهبان در خصوص تفکیک قوا و عنایت به برخی مواد قانون اساسی که پیشتر اشاره و بررسی شد، می‌توان به گزاره‌هایی دست یافت:

ولایت مطلقه (مقام رهبری) ضامن حفظ یکپارچگی حاکمیت، تنظیم و تعادل قوا در بالاترین سطح آن است. همچنین از آن‌جا که شورای نگهبان در موارد حقوقی و قانونی مصوبات مجلس شورای اسلامی را کنترل و تصویب می‌کند، یعنی با اکثریت نظر فقها و حقوقدانان شورا مصوبه‌ای رد یا قبول می‌شود، بنابراین صیانت از توازن و تعادل قوا از اهم وظایف کلیت شورای نگهبان خواهد بود. از این نظر، شورای نگهبان را می‌توان نگهبان تعادل قوا مطابق قانون اساسی دانست.

از آن‌جا که سه نهاد مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام در قانونگذاری به صورت توأم نقش دارند، هر سه نیز حفظ توازن قوا را به عهده خواهند داشت. بنابراین اگر مصوبه‌ی مجلس برهم‌زننده‌ی توازن و تعادل قوا باشد، شورای نگهبان جلوگیری خواهد کرد و اگر مجلس بر مصوبه‌ی خود اصرار ورزد، مجمع تشخیص مصلحت جلوگیری خواهد کرد و اگر مجمع دچار اشتباه شود، رهبری، وارد خواهد شد. شورای نگهبان در بُعد شرعی خود کاملاً مشروط به نظر رهبری است، بنابراین در مقابل ایشان استقلال‌ی ندارد و در بُعد حقوقی خود، مشروط به قانون اساسی است (صنّعی منفرد، ۱۳۸۰: ۷۶).

مجلس شورای اسلامی در قانونگذاری مشروط به شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام است و استقلال‌ی در مقابل دو نهاد بالاسری ندارد. تأثیر عملی این قاعده این است که مجلس وقتی قانونی را تصویب می‌کند، فرض کرده این قانون خلاف شرع یا قانون اساسی نیست.

در بُعد قانون، دو قوه‌ی مجریه و قضاییه کاملاً مشروط به مصوبات قوه‌ی مقننه‌اند و در مقابل آن استقلال‌ی ندارند. در بُعد نظارتی، قوه‌ی مجریه (شامل رئیس‌جمهوری و دولت) کاملاً مشروط به قوه‌ی مقننه‌اند، البته دولت نسبت به قوه‌ی مقننه وابستگی بیشتری دارد تا شخص رئیس‌جمهور، زیرا، وزرا به‌راحتی توسط مجلس استیضاح و عزل می‌شوند، اما استیضاح رئیس‌جمهور نظر دوسوم مجلس را می‌خواهد و باید در موضوع کفایت یا عدم کفایت وی باشد (صنّعی منفرد، ۱۳۸۰: ۷۹). در بُعد نظارتی، قوه‌ی قضاییه وابسته به مجلس شورای اسلامی است، اما از استقلال بیشتری در مقایسه با وزرا برخوردار است.

۵. بررسی تفکیک قوا در ارتباط با اصل ولایت فقیه در جمهوری اسلامی ایران

علاوه بر مباحثی که در خصوص اصل ولایت فقیه و رابطه‌ی آن با قوای سه‌گانه و اصل تفکیک قوا بیان شد، باید اضافه کرد تعدادی از اصول قانون اساسی بیانگر ارتباط ولی فقیه با سه قوای حاکم بر کشورند: وظایف رهبر در اصل ۱۱۰، بند ۶: نصب و عزل و قبول استعفا‌ی عالی‌ترین مقام قوه‌ی قضائیه، رئیس ستاد مشترک و سایر فرماندهان نظامی و انتظامی؛ بند ۷: حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه؛ بند ۹: امضای حکم ریاست جمهوری؛ بند ۱۰: عزل رئیس‌جمهور و... اصل ۱۱۲: مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبات مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام، نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و مشاوره در اموری که رهبری به آنان ارجاع می‌دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است، به دستور رهبری تشکیل می‌شود. اصل ۱۷۵: در صداوسیما جمهوری اسلامی ایران، آزادی بیان با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور باید تأمین گردد. نصب و عزل رئیس سازمان صداوسیما با رهبری است. شورایی مرکب از نمایندگان رئیس‌جمهور و رئیس قوه‌ی قضائیه و مجلس شورای اسلامی نظارت بر این سازمان خواهد داشت.

با تکیه بر نتایج بحث‌های قبلی، رژیم مبتنی بر تفکیک قوا در ایران به شیوه‌ی منحصربه‌فرد و ویژه‌ی خود است. همچنین تفکیک قوا از نظر قانونی پذیرفته شده است و همه‌ی افراد باید در چارچوب آن با ویژگی‌های خاص خودش عمل کنند. اما مبنای ولایت فقیه تخصصاً از این بحث خارج است و از نظر شأنی اصل ولایت فقیه بر اصل تفکیک قوا تقدم دارد. اصل ولایت فقیه از نظر زمانی نیز تقدم بر اصل تفکیک قوا دارد، زیرا ارتباط این دو، مربوط به مرحله‌ی «اعمال ولایت» است، حال آنکه پیش از مرحله‌ی اعمال ولایت، در مبحث ولایت مطلقه‌ی فقیه، موضوع متقدم‌تر مسئله‌ی «منشأ ولایت» است (منصورنژاد، ۱۳۷۸: ۶۰).

اگرچه قوای حاکم کاملاً مستقل از هم نیستند و به‌خصوص زیر نظر ولایت امر فعالیت می‌کنند، در چارچوب وظایف قانونی مختار و مستقل‌اند و مرتبط با قوای دیگر به انجام وظیفه می‌پردازند.

نتیجه‌گیری

بی‌شک نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران تفکیک قوا را پذیرفته و مطلب مذکور در بسیاری از قوانین موضوعه‌ی کشور به چشم می‌خورد و به‌نظر می‌رسد که این تفکیک قوا به‌صورت نسبی باشد. از سوی دیگر، در مصادیقی که احتمال ایجاد نوعی تداخل ظاهری در

محدوده‌ی اختیارات قوای سه‌گانه وجود دارد، شورای نگهبان در مقام نهاد تفسیر قانون اساسی اقدام به رفع اختلاف میان قوای سه‌گانه کرده و قوای حاکم در مسئله را مشخص می‌کند. البته نسبی بودن تفکیک قوا به معنای استقلال کامل قوا نیست و گاهی از نظر همکاری یا حتی نقش نظارتی با یکدیگر در ارتباط‌اند. تداخل مذکور یا در مواردی توهم وجود تداخل اغلب در زمان اجرای قانون پیش می‌آید، همچنین تصمیمات نهادهایی همچون شورای عالی انقلاب فرهنگی و همین‌طور نهادهای زیر نظر رهبری به دلیل جایگاه خاصی که از حیث سلسله‌مراتب دارند، ممکن است مشمول تداخل مذکور باشند که در این موارد نیز نظریات شورای نگهبان و در مواردی حکم حکومتی رهبری نقش فصل‌الخطاب را دارد. مطلب مذکور در برخی نظریات شورای نگهبان بیش از پیش نمایان است که در این مقاله به برخی از نظریات شورای نگهبان در این زمینه، اشاره شد.

درباره‌ی نسبت ولایت فقیه با تفکیک قوا در جمهوری اسلامی ایران باید گفت: از نظر شأنی اصل ولایت فقیه بر اصل تفکیک قوا تقدم دارد. اصل ولایت فقیه از نظر زمانی نیز تقدم بر اصل تفکیک قوا دارد، زیرا ارتباط این دو، مربوط به مرحله‌ی «اعمال ولایت» است، حال آنکه پیش از مرحله‌ی اعمال ولایت، در مبحث ولایت مطلقه‌ی فقیه، موضوع متقدم‌تر مسئله‌ی «منشأ ولایت» است. باید گفت که رابطه‌ی میان این دو اصل از نوع حکومت است نه تعارض، با این توضیح که ولایت فقیه دامنه‌ی اجرای این اصل را محدود به مواردی می‌کند که ولی فقیه و نهادهای زیر نظر آن ورود به قضیه نداشته باشند و از این‌رو اصل ولایت فقیه حاکم است و تفکیک قوا محکوم.

یادداشت‌ها

۱. ر.ک: نائینی، ۱۳۶۱: ۱۰۲-۱۰۴. برای نمونه برای این شاهد مثال‌ها:
«امام علی(ع) در پاسخ نامه‌ی معاویه از این مثل استفاده کردند و فرمودند: کسی که در زمهری طلقاء (آزادشدگان پیامبر در فتح مکه) است، چگونه می‌تواند درباره‌ی مهاجرین و درجات و مراتب آنان اظهارنظر کند؟!»
۲. نظریه‌ی ۱۲۴۸ مورخ ۱۳۷۰/۲/۲۸ در خصوص لایحه‌ی مقررات استخدامی سپاه پاسداران ۱۳۷۰/۲/۳: «با توجه به ابهاماتی که در برخی از مواد و تبصره‌ها درباره‌ی اختیارات مقام معظم رهبری و محدود نمودن آن اختیارات وجود دارد، باید ماده‌ی ۲۲۸ به گونه‌ای اصلاح شود که صریحاً نافذ بودن کلیه‌ی دستورات و اختیارات و ترتیباتی که سابقاً از سوی مقام معظم رهبری به اشخاص و مقامات داده‌شده را اعلام دارد و همچنین اختیار مقام معظم رهبری به تفویض اختیارات به اشخاص طبق ذیل اصل ۱۱۰ قانون اساسی تصریح گردد.»
۳. نظریه‌ی ۸۱/۳۰/۶۰۲ مورخ ۱۳۸۱/۳/۷ درباره‌ی لایحه‌ی تشکیل سازمان صنایع هوایی نیروهای مسلح مصوب ۱۳۸۱/۲/۱۵ مجلس: «تمرکز سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، نظارت و کنترل فعالیت‌های صنعت هوایی نیروهای مسلح از اختیارات فرماندهی معظم کل قوا می‌باشد و چون در ماده‌ی ۱ به آن تصریح نشده است، لذا از این جهت مغایر بند ۴ اصل ۱۱۰ قانون اساسی می‌باشد.»
۴. نظریه‌ی ۸۲/۳۰/۶۸۰۳ مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۴ درباره‌ی لایحه‌ی استخدام نیروی انتظامی مصوب ۱۳۸۲/۱۱/۷: «ماده‌ی ۲۱۲ از این جهت که موکول به اذن فرماندهی کل قوا نشده است، مغایر بند ۴ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد... با توجه به اینکه اختیارات مصرح در مواد مختلف از جمله مواد ۵۶، ۶۵، ۶۶، ۶۸، ۱۲۲ و بند «الف» ماده‌ی ۱۴۱، بند «الف» تبصره‌ی ماده‌ی ۱۹۲ و مواد ۲۰۳ و ۲۰۸ از اختیارات خاص فرماندهی کل قوا است، واگذاری این اختیارات به وزیر کشور و یا معاون او و یا هیأت وزیران بدون اذن معظم‌له مغایر بند ۴ اصل ۱۱۰ می‌باشد.»
۵. این نظریه درباره‌ی طرح اصلاح لایحه‌ی قانونی در خصوص شورای عالی آموزش و پرورش مصوب ۱۳۸۰/۹/۶: در بندهای ۱، ۳، ۵، ۶، ۹، ۱۱ و ۱۷ ماده‌ی ۶ چون وظایف بندهای ۱، ۶، ۲۴ و ۲۵ شورای عالی انقلاب فرهنگی را به شورای عالی آموزش و پرورش داده است، لذا مغایر با اختیارات ولایت مطلقه‌ی فقیه مصرح در اصل ۵۷ قانون اساسی و مغایر با موازین شرع شناخته شد.
۶. درباره‌ی طرح گزینش مصوب ۱۳۸۰/۷/۱: در ذیل ماده‌ی ۸ از این جهت که شامل مصوبه‌ی شورای عالی انقلاب فرهنگی می‌شود، مغایر موازین شرع و اصل ۵۷ قانون اساسی شناخته شد.
۷. درباره‌ی طرح یک‌فوریتی نحوه‌ی انجام فعالیت‌های تشکلی‌های دانشجویی: علاوه بر اشکالات متعدد طرح از جهت انطباق با موازین شرعی و قانون اساسی، کلیت موضوع طرح از وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی است و تصویب آن توسط مجلس خلاف موازین شرع و مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی شناخته شد.
۸. در این نظریه شورا صریحاً به دلیل توجه خاص خود به مصوبات مجلس در حوزه‌ی صلاحیت

شورای عالی انقلاب فرهنگی اشاره می‌کند و با تصریح به تأکیدات رهبری در خصوص عدم واگذاری وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی به مرکز یا شورای مشابه و توجه به مبنای اسلامی و انقلابی دانشگاه‌ها، لایحه‌ی اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم مصوب ۱۳۸۱/۸/۱۲ را به دلیل بی‌توجهی به این اصول و واگذاری بسیاری از وظایف و اختیارات شورای عالی انقلاب فرهنگی به وزارت علوم مورد ایراد قرار می‌دهد.

۹. براساس مصوبه‌ی شورای عالی انقلاب فرهنگی در هشتاد و هشتمین جلسه‌ی خود در تاریخ ۱۳۶۵/۷/۱۵: «باید به دولت رسماً و کتباً اطلاع داده شود که مصوبات شورای عالی در حکم قانون است».

۱۰. درباره‌ی لایحه‌ی اصلاح مواد فصل دوم قانون تعیین حدود و وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری مصوب ۱۳۸۲/۱/۱۹: «در ماده‌ی ۱ عموم عبارت (کلیه‌ی دستگاه‌های حکومتی) نسبت به دستگاه‌هایی که به نص قانون اساسی یا با اعمال اختیارات موضوع اصل ۵۷ قانون اساسی مستقیماً زیر نظر مقام معظم رهبری می‌باشند، مغایر اصول قانون اساسی و از جمله اصول ۱۱۳، ۱۱۰، ۵۷ و ۱۷۵ شناخته شد».

۱۱. درباره‌ی لایحه‌ی اصلاح مواد از قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۸۰/۹/۲۱: «اطلاق عدم معافیت مالیاتی مستفاد از مواد ۱ و ۶۴ و تبصره‌های آن‌ها نسبت به مواردی که حضرت امام (ره) یا مقام معظم رهبری نظر به معافیت داده‌اند، نظیر آستان قدس رضوی خلاف شرع و مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی شناخته شد».

۱۲. ماده‌ی ۲۸- ضابطان دادگستری مأمورانی هستند که تحت نظارت و تعلیمات دادستان در کشف جرم، حفظ آثار و علائم و جمع‌آوری ادله‌ی وقوع جرم، شناسایی، یافتن و جلوگیری از فرار و مخفی شدن متهم، تحقیقات مقدماتی، ابلاغ اوراق و اجرای تصمیمات قضایی، به موجب قانون اقدام می‌کنند.

ماده‌ی ۲۹- ضابطان دادگستری عبارت‌اند از:

الف- ضابطان عام شامل فرماندهان، افسران و درجه‌داران نیروی انتظامی که آموزش مربوط را دیده باشند.

منابع

الف) فارسی

۱. آدمیت، فریدون و هدی ناطق (۱۳۵۶)، افکار اجتماعی و سیاسی و اقتصادی در آثار منتشر نشده‌ی قاجار، تهران: آگاه.
۲. آقایی طوق، مسلم (۱۳۸۶)، مبانی و ماهیت نظارت قضایی بر اعمال دولت، تهران: پژوهشکده‌ی تحقیقات استراتژیک.
۳. اداره‌ی امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴)، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، تهران، انتشارات مجلس شورای اسلامی.
۴. اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۹)، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، تهران: انتشارات مجلس شورای اسلامی.
۵. ارسطا، محمدجواد (۱۳۸۹)، نگاهی به مبانی تحلیلی جمهوری اسلامی ایران، قم: بوستان کتاب.
۶. ارسطو (۱۳۴۹)، سیاست، ترجمه‌ی حمید عنایت، تهران: امیرکبیر، چ دوم.
۷. امامی، محمد و کورش استوارسنگری (۱۳۹۲)، حقوق اداری، تهران: میزان.
۸. بهشتی، سید محمد (۱۳۹۰)، ولایت، رهبری و روحانیت، تهران: روزنه.
۹. بهنیا، مسیح (۱۳۸۳)، «تفکیک قوا در عمل»، نشریه‌ی مجلس و پژوهش، ش ۴۶.
۱۰. جنتی، احمد (۱۳۸۵)، «مصاحبه: گفتگوها و مقالات: شرایط، وظایف و اختیارات خبرگان ملت»، مجله‌ی حکومت اسلامی، ش ۴۱، صص ۳۷-۶۲.
۱۱. جوان آراسته، حسین (۱۳۹۵)، «تفکیک قوا در نظام سیاسی اسلام و جمهوری اسلامی ایران»، فقه و مبانی حقوق اسلامی، سال چهل و نهم، ش یکم.
۱۲. حبیب‌زاده، توکل و اسماعیل آجرلو (۱۳۹۱)، «نقد مبانی انسان‌شناختی اصل تفکیک قوا»، دوفصلنامه‌ی پژوهشنامه‌ی حقوق اسلامی، ش ۳۶، صص ۹۹-۱۲۶.
۱۳. دلاکامپانی، کریستین (۱۳۸۰)، «برخی مسائل فلسفه سیاست در روزگار ما»، ترجمه‌ی بزرگ نادرزاده، اطلاعات سیاسی اقتصادی، ش ۱۶۳-۱۶۴، ش ۸۷، صص ۱۲۲-۱۳۵.
۱۴. راسخ، محمد (۱۳۸۴)، بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۵. _____ (۱۳۸۸)، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران: دراک.

۱۶. رستمی، ولی و میلاد قطبی (۱۳۹۳)، «تحلیلی بر مفهوم نهادهای زیر نظر رهبری در نظام تقنینی ایران»، فصلنامه‌ی دانش حقوق عمومی، ش ۹، صص ۶۹-۹۰.
۱۷. شاپیرو، جان ساولین (۱۳۸۰)، *لیبرالیسم، معنا و تاریخ آن*، ترجمه‌ی محمدسعید حنایی کاشانی، تهران: نشر مرکز.
۱۸. صنیعی منفرد، محمدعلی (۱۳۸۰)، «استقلال قوا در قانون جمهوری اسلامی ایران»، *نشریه‌ی حکومت اسلامی*، ش ۴، ص ۸۳.
۱۹. علوی، پرویز و نادعلی صادقیان (۱۳۸۹)، «ریشه‌های فکری اصل تفکیک قوا»، *فصلنامه‌ی حقوق دانشگاه تهران*، دوره‌ی ۴۰، ش ۲، صص ۲۵۹-۲۷۳.
۲۰. فلاح رفیع، علی (۱۳۸۳)، «تأملات فلسفی ارسطو در باب سیاست»، *نشریه‌ی معرفت*، ش ۷۹، صص ۹-۲۵.
۲۱. فلاح‌زاده، علی‌محمد و همکاران (۱۳۹۱)، *تفکیک تقنین و اجراء، تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه*، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان.
۲۲. قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۳)، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، تهران: میزان.
۲۳. _____ (۱۳۸۰)، *بایسته‌های حقوق اساسی*، تهران: دادگستر.
۲۴. منصورنژاد، محمود (۱۳۷۸)، «تفکیک قوا، ولایت مطلقه‌ی فقیه و استقلال قوا»، *فصلنامه‌ی حکومت اسلامی*، ش ۱۱، صص ۴۰-۶۳.
۲۵. مهرپور، حسین (۱۳۸۰)، *رئیس‌جمهور و مسؤولیت اجرای قانون اساسی*، تهران: اطلاعات.
۲۶. میرزاده، نادر و علی سهرابلو (۱۳۹۳)، «نسبت‌سنجی اصل یکصدوسیزدهم قانون اساسی با اصل استقلال قوا»، *اندیشه‌های حقوق عمومی*، ش ۶.
۲۷. نائینی، محمدحسین (۱۳۶۱)، *تنبیه‌الامة و تنزیه‌المللة*، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۲۸. ناصحی، مصطفی (۱۳۷۸)، *تفکیک قوا و ولایت فقیه*، قم: انتشارات تبلیغات اسلامی.
۲۹. نجفی اسفاد، مرتضی و فرید محسنی (۱۳۸۸)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: الهدی.
۳۰. ویژه، محمدرضا (۱۳۸۸)، «اصل تفکیک قوا در آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری»، *مجله‌ی حقوقی دادگستری*، ش ۶۷، صص ۳۹-۵۴.
۳۱. هاشمی، اکبر (۱۳۸۵)، «مصاحبه: گفتگوها و مقالات: مجلس خبرگان در جمهوری اسلامی»، *مجله‌ی حکومت اسلامی*، ش ۴۰، ص ۲۲.

۳۲. هاشمی، محمد (۱۳۸۹)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: میزان، چ بیست و دوم.
۳۳. هدایت‌نیا، فرج‌ا... (۱۳۸۱)، «جایگاه حقوقی شورای عالی انقلاب فرهنگی و مصوبات آن»، رواق اندیشه، ش ۸.

ب) لاتین

34. Bazan, Elizabeth & Morton Rosenberg (2005), **Congressional Oversight of Judges & Justice**, The Library of Congress(fas.org/sgp/crs/misc/RL32935).
35. Dellinger, Walter (1996), **The Constitutional of Powers between the president and Congress, Memorandum for the General Counsels of the Federal Government**, 6May (gustice.gov/olc/delly.htm).
36. Gislé, Jean (1991), **Droit Constitutionnel et institutions du Politiques**, Montchrestien.
37. Montesquieu, Baron De (1948), **The spirit of The Law**, Translated by Thomas Nugent, Canada: Batoche.
38. Oleszec, Walter (2010), **Congressional oversight: An Interview**, The Library of Congress(fas.org/sgp/crs/misc/RL41079).
39. Vreeland, Hamilton (1917), **Hugo Grotius: The Father of the Modern Science of International law**, Newyork: Oxford University press.

Scrutiny on the Theory of Separation of Powers in the Islamic Republic of Iran with a View to its Relation with Velayat-e-Faqih

Ali Shia Ali^{1*} & Vahid Zare²

1- Assistant Professor, Islamic Azad University of Shirvan

2- Master of public law, Tehran University

Abstract

The theory of separation of powers is accepted in the Islamic Republic of Iran, inferred from the statutes and the Guardian Council's opinions. Nevertheless, implementation of this theory is faced with some ambiguities and the boundary among the scope of tasks of the triple powers is not obvious. Hence, the Guardian Council as the formal Constitutional interpreter as well as the institution for reviewing the Constitutionality of the enactments of the Islamic Consultative Assembly resolves the disputes among the triple powers. The subject of this article is to study the essence of the theory of separation of powers and to analyze some of the most important seeming interference of the tasks of the triple powers, and the Guardian Council's opinions in this regard. As the result, the Guardian Council resolves the disputes of the triple powers as the interpreter of the Constitution in cases there exists the possibility of seeming interference in the tasks of triple powers. The principle of separation of powers based on the political structure of the Islamic Republic of Iran is used to make compatible the triple powers. Therefore, regarding the governmental structure of Iran and the existence of Velayat-e-Faqih (the Supreme Leadership) and its full authority on all pillars of power, the modern approach of the theory of separation of powers could not be accepted and the traditional approach should be considered in this respect. Besides, the separation of powers based on the Constitution of Iran is a relative issue. This article is a descriptive-analytic research.

Key words

Interference of the Authorities, Separation of Powers, Guardian Council, Constitution, Velayat-e-Faqih.

* E-mail: Parnoon@gmail.com