

جلسه یازدهم: تفکیک قوا

۱. تفکیک قوا در نظامهای عرفی

۱-۱. در بعد نظری

تفکیک قوا هرچند از زمان ارسطو مطرح بوده است اما تبیین فلسفه تفکیک قوا به مثابه تکنیکی که می تواند از تمرکز قدرت و در نتیجه استبداد جلوگیری کند، مرهون فلاسفه سیاسی پس از رنسانس و اندیشمندانی همچون «ژان بُدن» (۱۵۳۰-۱۵۹۶)، جان لاک (۱۶۳۲-۱۷۰۴) و منتسکیو (۱۶۸۹-۱۷۵۵) است.^۱ حکومتها در سه حوزه انجام وظیفه می کنند: وضع قانون، اجرای قانون و قضاوت بر اساس قانون. به اعتقاد منتسکیو فلسفه اصلی تفکیک قوا تحدید قدرت و صیانت از آزادی است. وی بر این باور بود که هرچند از قدرت سیاسی در یک کشور نمی توان صرف نظر کرد، اما باید این قدرت سرشکن شود. در نظر او اگر اختیار قانون گذاری به دستگاه اجرایی داده شود دیگر از آزادی خبری نخواهد بود و «اگر یک فرد یا هیأتی که مرکب از رجال یا توده و اعیان است، این سه قوه را در عین حال با هم دارا باشد، یعنی هم قوانین را وضع کند و هم تصمیمات عمومی را به موقع اجرا بگذارد و هم اختلافات بین افراد را حل و فصل کند و هم جنایات را کیفر دهد، آن وقت همه چیز از بین می رود». این اندیشمند فرانسوی معتقد بود که تنها قدرت می تواند قدرت را مهار کند و به همین دلیل، تفکیک قوای سه گانه، به گونه ای که هریک سهمی از قدرت را در اختیار داشته و در عین ارتباط با یکدیگر، مستقل از هم نیز باشند، ضرورت دارد.

۱-۲. در بعد عملی

گذری بر وضعیت شکل گیری قدرت در نظامهای سیاسی مردمسالار که وجود احزاب سیاسی را یکی از ضرورتهای دموکراسی برمی شمارند، روشن می سازد که تفکیک قوا به معنای واقعی آن، در کمتر نظام سیاسی وجود دارد زیرا به طور معمول در رقابتهای انتخاباتی، تمایل مردم به یک حزب در یک برهه زمانی، باعث می شود که این حزب، هم در انتخابات ریاست جمهوری و هم در انتخابات پارلمان، اکثریت آراء را به دست آورده و در نتیجه قوای مجریه و مقننه را در اختیار خود بگیرد. اساسا احزاب سیاسی به دنبال آنند که همه سنگرهای قدرت در یک نظام سیاسی را تصاحب کنند و نتیجه آن چیز جز تمرکز قدرت در دست یک حزب

^۱. شرح و بسط این نظریه، توسط منتسکیو در کتاب مشهورش به نام روح القوانين سبب شد تا نظریه تفکیک قوا به او نسبت داده شود. این نظریه ابتدا در قانون اساسی امریکا و فرانسه و سپس به سرعت در سایر قوانین اساسی کشورها مورد پذیرش قرار گرفت.

نخواهد بود. این حال و روز نظامهای ریاستی است و اما تمرکز قدرت در نظامهای پارلمانی که قوه مجریه از درون قوه مقننه بیرون می آید، بسیار روشنتر است و اساسا در چنین نظامهایی، تفکیک قوا به معنای واقعی وجود ندارد زیرا حزب پیروز در انتخابات پارلمان، قوه مجریه را هم در اختیار خود دارد؛ در انگلستان، گاهی نزدیک به دو دهه، یکی از دو حزب کارگر و محافظه کار، تمام قدرت یعنی دولت و پارلمان را در اختیار خود داشته است. با توجه به همین واقعیتهای است که برخی در مورد انگلستان گفته اند که «به سهولت می توان مشاهده کرد که در یکی از لیبرال ترین کشورهای غربی، نشانی از تفکیک قوا نمی توان یافت»^۲.

به عقیده برخی، اغلب کشورهای دموکراتیک جهان نه آموزه تفکیک قوا را می پذیرند و نه نظارت و توازن به شیوه امریکایی را قبول می کنند. در مقابل، آنها آن چیزی را دارند که علمای سیاست معمولا نظامهای پارلمانی می نامند؛ یعنی حکومتهایی که بر پایه اصل پیوستگی قوا سازمان یافته اند، بریتانیای کبیر، کشورهای مشترک المنافع انگلیسی، کشورهای اروپای غربی و اسکاندیناوی و کشورهای غیر اروپایی دموکراتیکی مانند هند و ژاپن در این دسته جای می گیرند. اصل اساسی همه نظامهای دموکراتیک پارلمانی آن چیزی است که برخی از تحلیلگران آن را پیوستگی قوا می نامند یعنی تمرکز همه قوا در پارلمان^۳.

۲. تفکیک قوا در اندیشه اسلامی

۱-۲. در عصر معصومان

در نظام سیاسی اسلام در صورتی که حکومت در اختیار فرد معصوم قرار داده شود، راه هرگونه طغیان گری و استبداد نسبت به مردم بسته می شود و قدرتی را که وی در اختیار دارد به هر میزانی که باشد، نگران کننده نخواهد بود. بررسی تاریخچه حکومت اسلامی در عصر پیامبر اعظم (ص) و امام علی (ع) گویای این واقعیت است که امور حکومتی، متمرکز بوده و پیامبر و امیر مومنان، همه قدرت و اختیارات مربوط به زمامداری را عهده دار بوده اند. لزوم تمرکز قدرت در دست امام مسلمانان به گونه ای بوده است که حتی در تمامی دوران خلافت اسلامی (حتی خلافت غیر معصومان) نیز تفکیک قوایی وجود نداشته است. ایده تمرکز قوا اختصاصی به شیعیان ندارد و در دیدگاه اهل سنت نیز خلیفه در میان امت همانند رسول خدا دارای اختیارات کامل است و هیچ رقیب مشروعی برای حکومت وی تصور نمی شود.

۲-۲. در عصر غیبت

۲. ویژه، محمد رضا، کلیات حقوق اساسی، ص ۲۰۷.

۳. رنی، آستین، حکومت آشنایی با علم سیاست، ص ۳۲۳.

از اطلاق روایات (توقیع شریف امام زمان^۴، مقبوله عمر بن حنظله^۵، مشهوره ابو خدیجه^۶، صحیحہ قداح^۷ و...) می توان استفاده کرد که سنخ ولایت حاکمان در عصر غیبت در حوزه امور عمومی و حکومتی، از همان سنخ ولایت معصومان است. از آن جا که نظام سیاسی اسلام، نظام امت و امامت است؛ چنین رویکردی به نظام سیاسی به روشنی جایگاه امامت را در راس هرم سیاسی قرار می دهد و برای آن اشراف کامل نسبت به کل نظام قائل است. در چنین نظامی مشروعیت همه نهادها و قوا از مشروعیت حاکم اسلامی که ولایت امر و امامت امت را برعهده دارد سرچشمه می گیرد.

اسلام مساله استبداد و سوء استفاده از قدرت را به گونه دیگری حل کرده است. اگر حاکم اسلامی معصوم باشد، نه تنها هیچگونه نگرانی از تمرکز قدرت وجود ندارد بلکه اگر قدرت و ثروت همه جهان نیز در اختیار او قرار گیرد ذره ای انحراف و فساد در وی بوجود نخواهد آمد. در عصر غیبت هرچند حاکم اسلامی از ملکه عصمت برخوردار نیست اما باید از درجه بالایی از عدالت و تقوا و وارستگی نفسانی برخوردار باشد به گونه ای که جامعه اسلامی اطمینان پیدا کند که او از هرگونه روحیه استبداد و استکبار برکنار می ماند؛ و البته این کافی نیست؛ در کنار کنترل درونی که همان عدالت است، کنترل بیرونی بر حاکم اسلامی نیز با دقت و حساسیت صورت می پذیرد. به عبارت دیگر تمامی ملاحظات که در نظامهای مردمسالار برای حل مشکل استبداد مورد توجه قرار گرفته و اموری از قبیل «حاکمیت قانون» و سیستم های نظارتی و فرهنگ عمومی به خدمت گرفت شده اند در نظام سیاسی اسلام هم بی کم و کاست می توانند مورد استفاده قرار گرفته و افزون بر آن از نظارت درونی که بزرگترین عامل مهار قدرت است نیز بهره گرفته شود؛ اگر چنین ضمانت اجرای بیرونی و درونی قوی نسبت به رهبری وجود داشته باشد، تمام اختیارات مربوط به امور اجتماعی و اداره جامعه به حاکم واگذار می شود و قوای سه گانه نیز اگر بخواهند مشروعیت داشته باشند باید از سوی حاکم اسلامی مورد تایید قرارگیرند.

بنا براین فلسفه اصلی تفکیک قوا در نظام اسلامی، نگرانی از فساد قدرت نیست بلکه توزیع صلاحیتها و کارآمدی به لحاظ تخصصی بودن امور کشور است و با توجه به سه نوع کارکرد حکومت، تفکیک کارکردی میان امور تقنینی و اجرایی و قضایی صورت می گیرد و قوای حکومت به سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه

۴. صدوق، کمال الدین و تمام النعمه، ص ۴۸۳ - ۴۸۴.

۵. کلینی، الکافی، جلد ۱، ص ۶۷ و ر.ک: طوسی، تهذیب الاحکام، جلد ۶، ص ۲۱۸.

۶. طوسی، تهذیب الاحکام جلد ۶ ص ۳۰۳.

۷. کلینی، الکافی، جلد ۱، ص ۳۴.

تقسیم می شود. با عنایت به دلایل پیش گفته می توان نتیجه گرفت که اصل اولی در نظام امامت در مقوله قدرت، تمرکز است.

تمرکز قوا در نظام سیاسی اسلام، از سوی بسیاری از صاحب نظران اسلامی مورد تاکید قرار گرفته است. در نظرات امام خمینی شواهد فراوانی بر به چالش کشیدن فلسفه اصلی تفکیک قوا وجود دارد و با توجه به ضرورت وجود ملکه عدالت در رهبری امت، این فقیه بنیان گذار، قدرت سیاسی را به صورت متمرکز در اختیار فقیه عادل کاردان می داند. «فقیه عادل همه اختیارات حکومتی و سیاسی پیامبر اکرم (صلی الله علیه وآله) و امامان معصوم (علیهم السلام) را دارا می باشد و اساساً [از این جهت] تفاوت معقول نمی باشد، زیرا والی - هر که باشد- اجراکننده احکام شریعت، اقامه کننده حدود الهی، گیرنده خراج و مالیات و متصدی مصرف آنها مطابق مصلحت مسلمانان است»^۸. بدین ترتیب، دایره گسترده اختیارات، امری است که اساساً زمامداری، اقتضای آن را دارد صرف نظر از این که زمامدار چه کسی باشد البته مشروط به این که این زمامدار متصف به ملکه عدالت باشد.

آیت الله منتظری پس از نقل بیش از ۱۰ روایت، چنین نتیجه گیری می کند که «آنچه از آیات و روایات و نیز سیره پیامبر (ص) و امیر مومنان (ع) استفاده می شود این است که در حکومت اسلامی این امام و حاکم است که بر اساس ضوابط و مقررات اسلام، مسئول حفظ کیان مسلمانان و تدبیر امور و شئون آنان می باشد. در صورتی که دایره حکومت و نیازمندیها و تکالیف مربوط به او توسعه یابد، قهراً تعدد مشاوران و دستیاران و کارگزاران در امور مختلف مورد نیاز خواهد بود و بناچار حاکم، هر امری را به فرد متخصص یا اداره ای مناسب آن است تفویض خواهد کرد و از همین جاست که قوای سه گانه پدیدار می شود... بنابر این در حکومت اسلامی، مسئولیت و تکلیف متوجه امام و حاکم است و قوای سه گانه دستیاران و پشتیبانان او میباشند؛ امام به منزله راس هرمی است که اشراف کاملی بر تمامی قوای سه گانه دارد»^۹. آیت الله منتظری با آن که نظریه انتخاب را ترجیح می دهد، بر این باور است که هر چند مشروعیت ولایت والی مسلمانان در عصر غیبت به دست امت بوده و با انتخاب مردم ولایت ولیّ امر محقق می شود، اما مردم تنها در انتخاب او نقش خود را ایفا می کنند و از آن پس همه اختیارات حکومت و قوای سه گانه در دست وی می باشد. این موضوع بارها

۸. موسوی خمینی، کتاب البیع، ۴۶۷.

۹. ...ولکن الامام و الحاکم بمنزله راس المخروط یحیط بجمیعها و یشرّف علی الجمیع اشرافاً تاماً. حسینعلی منتظری، دراسات فی ولایة الفقیه، ج ۲، ص ۵۲.

در کتاب «دراسات فی ولایه الفقیه» مورد تاکید قرار گرفته است. ایشان به هنگام بحث از دو قوه مقننه و مجریه آشکارا انتخاب نمایندگان مجلس و رئیس جمهور توسط حاکم اسلامی را مطابق با موازین شرعی دانسته و می نویسد: «در حکومت اسلامی، این امام و حاکم است که مسئول است و قوای سه گانه یاران و پشتوانه های او می باشند، بر این اساس، طبع موضوع اقتضا دارد که انتخاب اعضای مجلس شورا در دست او باشد تا کسانی را برگزیند که او را در انجام وظایفش مساعدت نمایند، آری از آنجا که هدف از مجلس شورا، مشاوره و تصمیم گیری در امور عمومی مربوط به امت می باشد، در صورت امکان، واگذاری انتخاب نمایندگان مجلس به امت، به گونه ای که قوه مقننه، ناشی از اراده آنان باشد، بهتر است زیرا باعث جلب رضایت مردم شده و انگیزه احترام به تصمیمات گرفته شده را بیشتر خواهد کرد»^{۱۰}.

ایده ضرورت وجود قوای حکومتی از یک سو و لزوم اشراف بر این قوا از سوی دیگر، بدین صورت تبیین شده است: «از یک طرف باید نوعی تقسیم قوا و تقسیم مسئولیت ها را بپذیریم چون فعالیت های حکومتی از تنوع فراوان و نوعی تباین برخوردارند و متخصصانی که بتوانند بخش های گوناگون فعالیت ها و شوون حکومتی را متخصصانه بررسی و اجرا کنند، بسیار نادر هستند پس باید تقسیم قوا صورت پذیرد از طرف دیگر جامعه نیازمند یک محور وحدت است چون ممکن است بین قوا تراحم و اصطکاک رخ دهد و براین اساس ضرورت دارد که نهاد هماهنگ کننده و مقتدری وجود داشته باشد که به جهت جایگاه برتری که نسبت به قوای سه گانه دارد می تواند اختلافات، درگیری ها و اصطکاک بین قوا را رفع کند و از سوی دیگر نقش محور وحدت را در جامعه ایفا می کند»^{۱۱}.

۳. تفکیک قوا در جمهوری اسلامی ایران

تامل در تفکیک قوای جمهوری اسلامی ایران، نشان از الگوگیری آن از نظام سیاسی اسلام دارد. به موجب اصل ۵۷ قانون اساسی: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند».

۱۰. قدعرفت ان المسئول و المكلف فی الحکومه الاسلامیه هو الامام و الحاكم و ان السلطات الثلاث بمراتبها ایادیه و اعضاده. و علی هذا فطبع الموضوع يقتضى ان يكون انتخاب اعضاء مجلس الشورى بیده و باختياره لیتتخب من یساعده فی العمل بتکالیفه... (منتظری، دراسات فی ولایة الفقیه، جلد ۲، ۶۲)

۱۱. مصباح یزدی، نظریه سیاسی اسلام، ص ۱۲۶.