

بزهش نامه حقوق اسلامی سال دوازدهم، شماره اول - بهار و تابستان ۱۳۹۰، پیاپی ۳۳، صص ۸۲-۱۲۰

مفهوم و جایگاه استقلال قوا در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران

علی بهادری جهرمی*

تاریخ دریافت: ۸۹/۹/۲۰

تاریخ پذیرش: ۸۹/۱۲/۱۳

چکیده

بررسی منابع تحلیلی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران همچون مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی و شورای بازنگری در قانون اساسی و نظریات تفسیری و رویه‌ای شورای نگهبان نمودار می‌سازد مفهوم «استقلال قوا» مندرج در اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی صرفاً به منظور تقسیم تخصصی امور حکومتی میان نهادهای مختلف تعبیه شده و هیچگونه ارتباطی با مبانی و اهداف نظریه تفکیک قوا مبنی بر لزوم تقسیم قدرت به منظور کنترل آن و ممانعت از فساد آوری آن نداشته است. با این وجود این اصل به عنوان اصلی ساختاری جایگاه مهمی در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران داشته و رهبران نظام اسلامی ایران و ادوار مختلف شورای نگهبان تأکید زیادی بر حفظ و تضمین استقلال قوای سه‌گانه از یکدیگر داشته‌اند. در نهایت آن‌که با تحلیل منابع حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران با عنایت به تأکیدات مقام ولایت به عنوان نهاد تفویض کننده، تنظیم کننده و ناظر بر قوای حکومتی و همچنین رویه بیش از سی ساله شورای نگهبان به عنوان نهاد رسمی تفسیر و اصلی‌ترین کارشناس قانون اساسی می‌توان گفت اصل استقلال قوا، مهم‌ترین اصل در تحلیل و تبیین ارتباطات میان قوای سه‌گانه بوده و می‌باید مورد توجه قرار گیرد. در نتیجه حوزه صلاحیتی هر یک از قوای سه‌گانه به عنوان یکی از ابعاد محدودیتی صلاحیت سایر قوا تلقی شده و حتی تخصیص یا تفهیم دهنده صلاحیت‌های عام یا مطلق سایر قوا به حساب خواهد آمد.

واژگان کلیدی

استقلال قوا، حقوق اساسی، جمهوری اسلامی ایران، شورای نگهبان

* دانشجوی دوره دکتری رشته حقوق عمومی دانشگاه تهران - پردیس قم

مقدمه

بسیاری از نویسندگان حقوق اساسی اصطلاح «استقلال قوا» مندرج در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران^۱ را معادل «تفکیک قوا» گرفته و در نتیجه مدعی پذیرفته شدن تئوری رایج تفکیک قوا در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران و لزوم تحلیل چگونگی روابط میان قوای سه گانه در نظام حقوق داخلی بر مبنای این نظریه شده‌اند. اینان غالباً تقسیم بندی نهادهای حاکمیتی به سه قوای اصلی مجریه، مقننه و قضاییه در این اصل را نیز شاهدهی براین مدعا گرفته و آن را به معنای پذیرش تام و کامل این تئوری حکومتی دانسته‌اند. این نظریات غالباً متأثر از نوعی نگاه ارزشی نسبت به نظریه تفکیک قوا است که حتی نبود تفکیک قوا در یک نظام حقوقی را مساوی نبودن آزادی تلقی کرده‌اند. (هلد، ۱۳۸۵، ص ۹۲) یا آن را از اساسی‌ترین پایه‌های قوانین اساسی و حقی عین تلقی نموده (قاضی، ۱۳۸۷، ص ۱۷۰) یا عدم رعایت اصل مذکور را منجر به ایجاد خدشه جدی در وصف مردم‌سالار کشورها دانسته‌اند. (زارعی، ۱۳۸۳، ص ۱۶۷) که تمامی این دیدگاه‌ها در راستای همان دیدگاه حاکم بر اعلامیه حقوق بشر و شهروند فرانسه است که بیان می‌دارد: «هر جامعه‌ای که در آن حقوق افراد تضمین و تفکیک قوا برقرار نشده باشد، قانون اساسی ندارد.» (اعلامیه حقوق بشر و شهروند فرانسه، ۱۷۸۹، ماده ۱۶)

در حالی که نگاهی به ماهیت قوای سه‌گانه و ارتباط آن‌ها با نهاد رهبری در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران روشن خواهد کرد که بر خلاف نظریه ی تفکیک قوا، فلسفه توزیع قدرت بین قوا در این نظام حقوقی صرفاً به جنبه کارآمدی آن باز می‌گردد چرا که با توجه به گستردگی وظایف و مسؤولیتهای اداره کلان جامعه و مسایل بی شمار اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی، نظامی و غیر اینها، انجام این امور از توان یک یا چند تن خارج بوده است و منطقی‌ترین راه، تقسیم این وظایف و مسؤولیتهای به محورهای گوناگون و واگذاری کارها به افراد بر مبنای شایستگی‌ها، توانمندی‌ها و تخصص آنان بوده است.

تحلیل مناسب‌تر و ساده‌تر معنا و مفهوم اصطلاح «استقلال قوا» مستلزم واکاوی مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، شورای بازنگاری در قانون اساسی

و همچنین نظریات تفسیری و رویه‌ای شورای نگهبان قانون اساسی به عنوان تنها مرجع تفسیری رسمی قانون اساسی می‌باشد. پس از پیمودن این مرحله و با عنایت به مفهوم و مبانی نظری تفکیک قوا، می‌توان در خصوص مفهوم حقیقی و جایگاه استقلال قوا در این نظام و ارتباط آن با نظریه‌ی رایج تفکیک قوا سخن راند.

در بخش نهایی به منظور تبیین جایگاه این اصل، نظر رهبران نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران به عنوان مقام تنفیذ کننده و همچنین ناظر و تنظیم کننده روابط قوای سه‌گانه در این نظام حقوقی مورد مطالعه قرار گرفته است.

۱. نگاهی به نظریه تفکیک قوا

به تبع توسعه مبانی فکری و اندیشه لیبرالیسم، هر نظریه یا طرحی به منظور چارچوب بندی و سازماندهی حکومت نیز در چنین نگرشی، در مرحله اول می‌بایست در صدد حمایت از فرد و آزادی‌های او در برابر حکومت می‌بود. (بویو، ۱۳۷۶، ص ۷۴) در همین راستا نیز اندیشمندان فلسفه و سیاست در صدد طراحی ساختاری برآمدند که بتواند با کنترل قدرت بیش از حد و اختیارات وسیع حاکم، آزادی و تمایلات فردی افراد جامعه را تضمین کرده و آن‌ها را در مقابل هرگونه گزند مصون سازد.

موفق‌ترین و مشهورترین نظریه در این راستا، تئوری مشهور تفکیک قوا بود که هرچند قبلاً نیز توسط فلاسفه‌ای چون ارسطو به آن اشاره شده بود، اما برای اولین بار به طور جدی و کامل توسط جان لاک و منتسکیو مطرح شد. در تعریف تفکیک قوا آمده است: «تفکیک قوا به معنای تفکیک قدرت حکومت است، بین سه قوه مقننه، مجریه و قضاییه. طبق نظریه تفکیک قوا، هیچ یک از این سه قوه نمی‌توانند در کار دیگری دخالت کنند و وظایف دیگری را انجام دهند.» (علی بابایی و همکار، ۱۳۶۹، ج ۱، ص ۱۸۱)

این نظریه که هدف انحصاری از آن پرهیز از استبداد بیان شده است، (آشوری، ۱۳۸۷، ص، ۱۰۰) برای نخستین بار به طور رسمی و قانونی در قانون اساسی ایالات متحده بیان شد. (آشوری، ۱۳۸۷، ص، ۱۰۰)

این تئوری «در واقع تمهیدی برای محو استبداد، دفاع از آزادی مردم، مقابله با فساد و سوء استفاده از قدرت و متلاشی ساختن اقتدار فشرده حکامی بود که خود را

ما فوق همه کس و همه چیز تصور می‌کردند.» (هاشمی، ۱۳۸۴، ج ۲، ص ۸) و همان‌گونه که اساتید بیان کرده‌اند، «حکمای یونان باستان و نویسندگان و فلاسفه قرن هجدهم با طرح مسأله تفکیک قوا، در جهت رفع هراسی کوشیده‌اند که از تمرکز فساد انگیز و خودکامه زای قوا در یک شخص یا یک گروه عاید می‌شود.» (قاضی، ۱۳۸۳، ص ۲۹۴) در این نظریه به طور اجمال، برای آن‌که از قدرت سوء استفاده نشود باید دستگاه‌های حکومت طوری تنظیم شوند که قدرت، قدرت را متوقف کند و البته برای حصول این منظور لازم است قوا از یکدیگر متمایز و منفک گردند و در یک جا متمرکز نگردند تا ارکان و نهادهای حاکمیت بتوانند همدیگر را محدود و کنترل نمایند، ضمن این‌که امور حکومت به خوبی تمشیت پذیرد. (قاضی، ۱۳۸۷، ص ۱۸۲)

ریشه نظریات تفکیک قوا را در نوشته‌های فلاسفه و دانشمندان یونان باستان می‌توان یافت. ارسطو (۳۸۴-۳۲۲ ق م) و افلاطون (۴۲۷-۳۴۷ ق م)، مسأله تفکیک قوا را به نحوی در اندیشه‌ها، آراء و آثار علمی خویش مطرح نموده‌اند. (بوشهری، ۱۳۷۶، ج ۱، ص ۷۹)

ارسطو در طرح نظریات تفکیک قوا بر این باور بود که «هر حکومت دارای سه قدرت است و قانون گذار خردمند باید حدود هر یک از این سه قدرت را باز شناسد... نخستین این سه قدرت، هیأتی است که کارش بحث و مشورت درباره مصالح عام است. دومین آن‌ها (قوه مجریه)... به فرمان روایان و مشخصات و حدود صلاحیت و شیوه انتخاب آنان مربوط می‌شود. سومین قدرت، کارهای دادرسی را در بر می‌گیرد.» (ارسطو، ۱۳۴۹، صص ۱۸۷-۱۸۸)

آنچه ارسطو به دنبال آن بود، تابعیت فرمانروا از قانون بود. چراکه وی معتقد است هیچ گروه یا شخصی نمی‌تواند ادعای حاکمیت و مشروعیت قدرت را به صورت مطلق داشته باشد، پس حاکمیت باید طبق قانونی عام و کلی از سوی تمامی صاحبان حکومت (مردم) به فرمانروا منتقل گردد. (عالم، ۱۳۸۸، صص ۱۲۸-۱۲۹)

جان لاک نیز معتقد است که مردم صلاحیت‌های تقنینی خود را به قوه مقننه و صلاحیت‌های اجرایی خود را به دولت واگذار می‌کنند. (Locke, 1988, P: 169) وی پس از معرفی انواع دولت‌ها وارد بحث قوه مجریه می‌شود. در این راه او مشکلات ناشی از

اجرای قوانین توسط خود قوه مقننه که واضع قوانین نیز هست را تشریح می‌کند. او معتقد است از آنجایی که امر قانونگذاری و تشکیل جلسات پارلمان مقوله‌ای دائمی و همیشگی نیست اما اجرای قانون مستمر و همیشگی است، دو نهاد قوه مقننه و قوه مجریه از همدیگر متمایز و تفکیک شده‌اند. (Locke, 1988, P: 410)

از دیگر نظریه پردازان تفکیک قوا میتوان به مونتسکیو اشاره کرد که بیشترین تأثیر را بر روی شیوه تفکیک قوای آمریکایی داشته است. (McDonald, 1985, P: 80) این اصل مونتسکیو که می‌گوید: «تأمین آزادی نیازمند آن است که سه قدرت بزرگ دولت از هم جدا نگاه داشته شوند» بارها و بارها در بحث‌های مربوط به تدوین قانون اساسی فدرال آمریکا مطرح و به کار گرفته شد. (Prakash, 2000, P: 17)

مونتسکیو در کتاب روح القوانين راجع به تمرکز قدرت چنین اشاره دارد: «هنگامی که در یک شخص یا یک دستگاه حاکم قدرت تقنین با قدرت اجرایی جمع گردد، دیگر از آزادی اثری نیست زیرا بیم آن است که همان شه‌ریار یا سنا قوانین خودکامه‌ای وضع کنند و با خودکامگی به موقع اجرا گذارند.» (مونتسکیو، ۱۳۷۰، ص ۶۷۰)

ژان ژاک روسو (۱۷۷۸-۱۷۱۲م.) یکی دیگر از اصحاب تفکیک قوا است. وی در بخش‌هایی از آثارش به تفکیک و تمایز قوا پرداخته است، مثلاً در کتاب سوم، فصل ششم (قراداد اجتماعی) می‌گوید: «خوب نیست که واضع و اجرا کننده قانون یکی باشد و هیأت مردم، توجه خود را از دیدهای کلی بگرداند و به سوی موضوعات اختصاصی معطوف سازد.»

از نظر روسو، هیأت مردم، همان قوه مقننه و بنا به تعبیری همان حاکم است. وی معتقد است که قوه مقننه باید فقط در حد کلیات و عمومیات اظهار نظر و اتخاذ تصمیم نماید و برداشت‌های وی مربوط به امور عمومی باشد، در حالی که قوه مجریه، در زمینه مسائل اختصاصی تصمیم می‌گیرد و عمل می‌کند. لذا دستگاه واضع قانون را باید از دستگاه اجرا کننده آن جدا دانست. (قاضی، ۱۳۸۳، صص ۳۰۵-۳۰۶)

در دیدگاه روسو حاکمیت در حقیقت متعلق به مردم است و مجالس به عنوان هیأت نمایندگان مردم منشاء انتقال حاکمیت به سایر قوای حکومتی می‌باشد. در نتیجه قوه مجریه در واقع عامل اجرایی قوه مقننه است که از طریق نمایندگان منتخب مردم در

قالب قواعد کلی و عمومی ابراز می‌گردد. (روسو، ۱۳۷۹، صص ۲۶۹-۲۶۸) در نتیجه تفکیک قوای مجریه و مقننه به شکل افقی و تفکیک دو قوه موازی از یکدیگر نمی‌باشد بلکه قوه مجریه به صورت عمودی از قوه مقننه تفکیک شده و در حقیقت منبث از قوه مقننه می‌باشد. به بیان دیگر، روسو به هیچ وجه، به استقلال قوه مجریه از مقننه نمی‌اندیشد، زیرا آن را مباشر و عامل قوه حاکم می‌داند. قوه مقننه نیز در واقع تجسم حاکمیت مردم است که می‌تواند بر اعمال قوه مجریه نظارت کرده و آن را کنترل و یا حتی از کار بر کنار سازند. (جونز، ۱۳۵۸، ج ۲، صص ۴۰۰-۴۳۰)

۲-۱. مبنای طرح نظریه تفکیک قوا

با نگاهی به ادبیات رایج سیاسی در خواهیم یافت حکومت در اندیشه سیاسی غالب در غرب شری لازم است، (Pierson, 1996, PP: 8-9) لذا آنچه مهم‌ترین مسأله در طراحی نظام و ساختار حاکم است محدود کردن حوزه صلاحیت حاکم یا به بیان دیگر تحدید و کنترل قدرت است.^۲ دلیل اصلی و عمده طرح بحث تفکیک قوا نیز که شاید بتوان آن را بنیادی‌ترین اصل در حاکمیت در این نگرش دانست، محدود کردن قدرت سیاسی و حاکمیت است که به این طریق جلو خودکامگی آن را گرفته و با باز توزیع قدرت، آن را میان قوای سه گانه توزیع کرده و در نتیجه زمینه‌های خودکامگی را از بین ببرد. (منتسکیو، ۱۳۷۰، ج ۱، صص ۳۹۶ - ۳۹۷؛ لک زایی، ۱۳۸۳، ص ۲۶)

«به هر تقدیر، حکمای یونان باستان و نویسندگان و فلاسفه قرن هجدهم و همچنین حقوقدانان دیروز و امروز با تأکید بر مسأله تفکیک قوا، در جهت رفع هراسی کوشیده‌اند که از تمرکز فساد انگیز و خودکامه زای قوا در یک شخص یا یک گروه عاید می‌شود. چرا که بر حسب طبیعت اشیا و احوال و اقتضای مزاج مرکزگرایی کسی که قدرت را به دست دارد، پیوسته در وسوسه سواستفاده از آن است.» (قاضی، ۱۳۸۳، ص ۲۹۴)

به همین دلیل یکی از دلایل و اهداف مهم حکما، فلاسفه و سیاست مداران یونان باستان تا کنون که از آن واژه داشته‌اند، جلوگیری از خودشیفتگی، خود خواهی و در عین حال خودکامگی حکام و زمامداران بوده است. لذا دخالت مردم در فرایند حکومت داری و جلوگیری از تجمع و تمرکز قدرت در دستان حکام و زمامداران

عاملی بس مهم تلقی می‌گردد. «...دخالت هر چه بیشتر مردم در روند حکومت داری از بهترین روش‌های موجود برای کنترل و محدودیت سوء استفاده از قدرت عمومی به شمار می‌آید...» (زارعی، ۱۳۸۰، ص ۱۲۸)

اینان معتقدند که نظام‌های ظالم و خودکامه متمرکز که افراد واشخاص و کارگزاران حکومتی در دایره و قلمرو وسیعی تمام اختیارات لازم را در قبض و اختیار خود داشته باشند لزماً حقوق و آزادی‌های مردم به ویژه حقوق اساسی و بنیادین آن‌ها را نقض خواهد کرد و همان‌گونه که کنفوسیوس گفته است: «حکومت ظالم بیشتر از پلنگ تیزچنگ، آسایش و آرامش مردمان را مختل می‌کند و زیستن با این درنده خون خوار بسیار راحت‌تر از زیستن در سایه حکومتی جبار است.» (راسل، ۱۳۶۷، ص ۳۳۴)

غالباً برای رفع این مشکل، تفکیک قوا همراه با تعبیری از حاکمیت قانون همراه است. چرا که اینان معتقدند:

برای تضمین حاکمیت قانون، کسانی که قانون وضع می‌کنند، نباید در مقام قضاوت یا مجازات ناقضان آن باشند. همچنین اگر کسانی که قوانین را اجرا می‌کنند، آن قوانین را وضع کنند، آنان در عمل به موجب آن قوانین مقید نمی‌شوند و شرارت‌ها به واسطه اراده بشری جانبدارانه، در پی آن می‌آید. (Gwyn, 1986, p: 71)

از سوی دیگر تفکیک قوا راهی برای ایجاد تعادل و توازن میان صاحبان قدرت است. چراکه کنترل و تعادل را «قدرت و توانایی خاص در یک شعبه از حکومت که به او اجازه میدهد که قدرت شعبه‌ای دیگر را محدود سازد» (Prakash et al. , 2005, V. 2, P: 180) تعریف کرده‌اند و در خصوص آن گفته‌اند:

«کنترل و تعادل اشاره به نظام مبتنی بر قانون اساسی محدود کردن قدرت سیاسی و حقوقی سه شعبه حکومت از طریق اعطای برخی کنترل‌ها به قوای اجرایی، قضایی و مقننه علیه یکدیگر است.» (Schultz, 2009, P: 112)

لذا بسیاری از اندیشمندان معتقدند «هرچند شاید این سیستم شکل سیستم تفکیک قوا را بر هم زده باشد اما در حقیقت راهکاری برای رسیدن به روح تفکیک قواست.» (Lundmark, 2008, P: 9) و حتی برخی آن را کامل‌ترین تجسم نظریه تفکیک

قوا معرفی کرده‌اند. (Gwyn, 1986, p: 75) چراکه روح و اصل تفکیک قوا چیزی جز ایجاد شرایط کنترل قدرت در جهت حمایت از حقوق و آزادی‌های عمومی نیست: «از زمان لاک و منتسکیو این تفکر نضج گرفته است که تنها ضمانت اساسی و بنیادین آزادی‌های عمومی (که موجب رشد و توسعه حقوق عمومی می‌گردد)، تفکیک قوا است.» (امیر ارجمند، ۱۳۸۰-۸۱، ص ۴۵)

۲. مفهوم استقلال قوا و مبنای طرح آن

پس از آشنایی با مفهوم و مبانی نظریه‌ی تفکیک قوا، به منظور ایجاد شرایط مقایسه میان مفهوم استقلال قوا ی مقرر در قانون اساسی با این نظریه، ذیل بخش‌های مجزایی به بررسی مفهوم و مبنای اشاره به اصل استقلال قوا در قانون اساسی خواهیم پرداخت.

۲-۱. استقلال قوا در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی

بررسی سیر شکل‌گیری اصول قانون اساسی برای تبیین دقیق مفهوم استقلال قوا و جایگاه آن در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران امری ضروری است. در این راستا اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی که در بازنگری سال ۱۳۶۸ مورد بازنگری و اصلاح قرار گرفت، در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی تحت عنوان اصل ۱۵ مورد بررسی قرار گرفت. اصل ۱۵ پیشنهادی کمیسیون مربوطه در این مجلس که به عنوان مبنای بحث در جلسه مطرح شد چنین اشعار می‌داشت:

«قوای حاکم در کشور جمهوری اسلامی ایران عبارتند از ۱- قوه ملت ۲- قوه مقننه ۳- قوه مجریه ۴- قوه قضائیه ۵- قوه رهبری و ارتباط میان آن‌ها بوسیله قوه اخیر برقرار می‌گردد.» (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴، ج ۱، ص ۵۳۷)

همان‌گونه که مشخص است در این متن قوای حاکم در کشور بر خلاف اصل پنجاه و هفتم فعلی و نیز اصول تفکیک قوای کلاسیک و مدرن که اصولاً قائل به سه قوه مجریه، قضائیه و مقننه می‌باشند، به پنج قوه تقسیم شده که قوه ملت و رهبری از آن جمله است. قوای مذکور در هیچ‌کدام از تقسیم‌بندی‌های کلاسیک و مدرن تفکیک قوا مطرح نشده است^۳ و این مسأله را می‌توان به عنوان یکی از دلایل عدم تطابق مقصود قانونگذاران اساسی بر نظریه رایج تفکیک قوا قلمداد نمود.

مضاف بر این با تحلیل مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی در ارتباط با استقلال قوا و طرح قوای پنج‌گانه چند نکته به چشم خواهد خورد:

اولاً: محور بحث‌های اعضای محترم این مجلس راجع به استقلال قوای حکومتی به جای این‌که بر روی مسائل تکنیکی و فنی و حوزه‌های صلاحیتی هر یک از قوا متمرکز باشد بیشتر بر روی تعداد قوا و همچنین نگرانی از تبیین نسبت مردم و رهبری با آن‌ها متمرکز بوده است و لذا اشارهٔ چندانی به مفهوم استقلال ننموده‌اند.

ثانیاً: اعضای این مجلس هیچ‌گونه اشاره‌ای به لزوم تفکیک قوای حکومتی به علت ممانعت از استبداد یا انحراف آن‌ها نکرده و صرفاً در صدد تقسیم وظایف به منظور انجام مناسب‌تر و تخصصی‌تر امور بوده‌اند.^۴

همچنین برخی دیگر از اعضای مجلس مذکور نگرانی عده‌ای از خبرگان را راجع به این‌که غالباً قوای حکومتی سه قوه دانسته می‌شوند را ناموجه دانستند.^۵

پس از بحث و بررسی سرانجام اصل مذکور به این نحو به تصویب رسید: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی عبارتند از قوه مقننه، قوه قضائیه، قوه مجریه، که زیر نظر ولایت امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند و ارتباط میان آن‌ها به وسیلهٔ رئیس‌جمهور برقرار می‌شود.»

علت حذف قوای ملت و رهبری از این اصل نیز بدیهی بودن وجود ملت و رهبری به عنوان مرکز اصلی قدرت و منبع حاکمیت بود.^۶

نکتهٔ مهم آن‌که از تفاوت‌های مهم بین اصل مصوب قانون اساسی سال ۱۳۵۸ و اصلاحی در بازنگری سال ۱۳۶۸ در عبارت آخر این اصل می‌باشد. در عبارت اخیر اصل مذکور ارتباط میان قوای سه‌گانه مجریه، مقننه و قضائیه از طریق رئیس‌جمهور برقرار می‌شد در حالی که عبارت مذکور در اصلاح سال ۶۸ حذف گردید. این مسأله به علت لزوم حفظ استقلال قوای سه‌گانه از یکدیگر بوده که با عنایت به جایگاه مقام ریاست جمهوری در قانون اساسی سال ۱۳۵۸، تا حدودی این مقام مافوق قوای سه‌گانه تلقی شده و لذا برقراری ارتباط میان سه‌قوه از طریق مقام مذکور مغایرت چندانی با استقلال قوای سه‌گانه نداشت.

در نتیجه بررسی مفهوم استقلال قوای مذکور در اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی مستلزم مطالعه مشروح مذاکرات شورای بازنگری در قانون اساسی خواهد بود.^۷

۲-۲. استقلال قوا در مشروح مذاکرات شورای بازنگری در قانون اساسی

اعضای شورای بازنگری قانون اساسی به تناسب بحث در برخی موضوعات به تبیین استقلال قوا و مفهوم آن پرداخته‌اند. از جمله در مقام بحث در خصوص حذف بند انتهایی اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی که رییس جمهور را متولی ارتباط میان قوای سه‌گانه معرفی کرده بود، یکی از اعضای این شورا بیان می‌دارد:

«شما در اول اصل پنجاه و هفتم فرمودید که قوای حاکم سه تا است و از آن طرف هم فرمودید مستقل هستند. این که شما می‌فرمائید قوه مجریه هم مستقل است، قوه مجریه یعنی رئیس جمهور و کابینه، اینها مستقل هستند. غیر از قوه مقننه هستند و غیر از قوه قضائیه هستند. کسیکه غیر از آن دو تا قوه هست نمیتواند عامل رابطه... (از باب مثال عرض می‌کنم) شبیه همان رابطه‌ای است که بین موضوع و محمول داریم. یقیناً آن وجود رابط باید طوری بشود که بتواند، چون غیر از این طرف و آن طرف باید بشود تا بتواند (از این نظر آلت ارتباط را می‌خواهم عرض کنم) (ولو این که ممکن است آن عامل رابط یک معنای مستقل و قوی‌تر هم داشته باشد که این دو تا را بتواند بهم پیوند بدهد، از این نظر عرض می‌کنم. روی این حساب بنابراین از یک طرف شما بفرمائید که سه تا قوه داریم، از طرف دیگر هم بفرمائید مستقل است، از طرف دیگر هم بفرمائید که یکی از آن قوا متمرکز در ریاست جمهوری و کابینه است. بعد رئیس جمهوری که خودش در رأس قوه مجریه و مجری است عامل ربط هم بشود این با هم نمی‌خواند. لذا به طور اتوماتیک باید این رابطه به جایی برود و در یک جایی متمرکز بشود که بتواند نسبت به این سه تا قوه حالت یکسان را داشته باشد. بطور طبیعی باید در رهبری متمرکز بشود.» (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۰، ج ۲، جلسه ۲۵)^۸

یا یکی دیگر از اعضا در تأیید این مطلب و تفاوت جایگاه رییس جمهور در قانون اساسی پیش از بازنگری که موجب سپردن برخی اختیارات به او شده بود می‌گوید:

«رئیس جمهور که الان پیشنهاد می‌شود با موقعیت رئیس جمهور فعلی کاملاً فرق می‌کند. این رئیس جمهوری است که عامل هست، رئیس کابینه هست، در کارهای روزمره اجرایی دخالت می‌کند، هیأت دولت به ریاست او تشکیل میشود و عملاً درگیر مسایل اجرایی روزمره است و آن حالتی که برتر از دو قوه دیگر باشد را از دست داده و عملاً نه این‌که باز مهم‌ترین نفر دوم نظام بعد از رهبری نباشد ولی موقعیتی را ندارد که عملاً بتواند هماهنگی بین قوای دیگری ایجاد بکند و خود این موقعیت جدید به نظر می‌آید که با استقلال سه قوه اگر ما برایش قبول بکنیم که او ایجاد هماهنگی بکند بین سه قوه اختلال ایجاد می‌کند و خلل وارد می‌کند. برای همین در خود کمیسیون تصمیم گرفته شد این مسأله حذف بشود. (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۰، ج ۲، جلسه ۲۵)^۹

تصویب نهایی حذف این بند توسط این شورا نیز نشان از اجماع یا توافق اکثریت اعضای شورای بازنگری در قانون اساسی در خصوص تغایر دخالت رییس جمهور با اصل استقلال قوای سه‌گانه است که در قانون اساسی به آن اشاره شده است. در نهایت آنچه به روشنی از مشروح مذاکرات اعضای این شورا در موارد مختلف برداشت می‌شود، مقصود از استقلال قوا نوعی تقسیم وظایف میان نهادهای مختلف و عدم جواز دخالت هیچ یک از این نهادها در حوزه صلاحیت تخصصی سایر نهادها است، مگر در مواردی که قانونگذار اساسی به صراحت این امکان را به صورت استثنایی در مواردی به قوای حکومتی اعطا کرده باشد.

۲-۳. استقلال قوا در کلام امام و رهبری

رهبران نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران جایگاه بالایی در این نظام حقوقی داشته و نظرات ایشان هم از منظر حقوقی و هم از جهت اعتقادی و مبنای دینی در تبیین ابعاد مختلف حقوقی این نظام دارای اهمیت خاصی خواهد بود. چراکه از یک سو اعتبار قانون اساسی ناشی از تنفیذ ایشان بوده و لذا یکی از مهم‌ترین مفسرین این قانون را می‌توان همین نهاد رهبری به عنوان نهاد تنفیذ کننده قانون اساسی قلمداد نمود و از سوی دیگر مطابق اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی وظیفه نظارت و همچنین تنظیم

روابط قوای سه‌گانه مستقیماً بر عهده مقام رهبری گذارده شده است لذا ایشان آشنایی زیادی با ماهیت این قوا و نوع روابط میان آن‌ها خواهند داشت.

با نگاهی به عملکرد و بیانات رهبران نظام مشاهده می‌شود ایشان در طول تاریخ شکل‌گیری این نظام، ضمن تأیید قانون اساسی، اصل استقلال قوا را نیز پذیرفته و مورد تأیید قرار داده‌اند. ایشان در تفاسیر خود از این اصل، آن را به معنای تمایز قوا و عدم مداخله آنان در حوزه صلاحیت یکدیگر معنا کرده و در عین حال همکاری و هماهنگی قوا را جهت تأمین خدمات عمومی و وصول به اهداف جامعه اسلامی ضروری دانسته‌اند. برای مشخص ساختن مفهوم و میزان اهمیت این اصل از منظر ایشان، مطالعه بخشی از بیانات ایشان مناسب خواهد بود.

حضرت امام خمینی^(ره) در طول دوران پربرکت رهبری خود، پیوسته بر لزوم حفظ و احترام به استقلال قوای سه‌گانه توسط نهادها و مقامات عمومی تأکید داشته و آن را موجب نظم و انضباط امور می‌دانستند. ایشان در مقام بیان لزوم عمل در چارچوب وظایف و عدم دخالت در امور یکدیگر می‌فرمایند:

«هر مسئولی و هر متعهد به نظامی باید سعی کند برای پیشبرد نظام در چارچوب محدوده وظایفش عمل کند که در غیر این صورت، احتمال پاشیدگی نظام جدی است. لذا اگر هر وزیری دخالت در کار وزیر دیگر نماید که حتی دخالت او باعث رشد کار گردد، مورد قبول نیست چراکه خروج از چارچوب اختیاراتش ضررش بسیار بیشتر از رشد کار در نقطه‌ای دیگر است.» (خمینی (امام)، ۱۳۷۹، ج ۲۱، ص ۶۴)

ایشان این الزام را امری شرعی قلمداد کرده و می‌فرمایند:

«این یک وظیفه شرعی - الهی است که من دارم به همه می‌گویم... همه مکلفند شرعاً به اینکه... هرکدام به وظایف قانونیشان باید عمل کنند. قانون برای همه وظیفه معین کرده، اگر یکی دست از قانون بردارد و بخواهد دخالت دیگری بکند، برخلاف شرع عمل کرده. باید هرکس همان کاری که برایش معین کرده است قانون. همان کار مهمی که برای او قرار داده، آن کار را خوب انجام بدهد... دیگر مجلس دخالت نکند در اجرا و قوه مجریه در قوه مقننه و هر دو در قوه قضائیه. قوای قضایی سر جای خودش کار قضاییشان را انجام بدهند... قوای مقننه باید کار تقنینیشان را انجام بدهند... دولت

مجری است باید کار خودش را انجام بدهد... اگر بنا باشد هرکدام در کار دیگر دخالت بکنند که این مملکت نمی‌شود.» (خمینی (امام)، ۱۳۷۹، ج ۱۳، صص ۲۰۲-۲۰۳)

علت این تأکید آن است که اصولاً از منظر حضرت امام^(ره) معیار و ملاک امور قانون اساسی است و همگان باید عمل خود را با آن منطبق نمایند:

«معیار در اعمال نهادها قانون اساسی است و تخلف از آن برای هیچ‌کس چه متصدیان امور کشوری و لشکری و چه اشخاص عادی جایز نیست و متخلف به مردم معرفی می‌شود و مورد مؤاخذه قرار می‌گیرد. بنابراین دخالت هریک از مقامات در امور مربوط به مقامات دیگر برخلاف قانون است و دخالت‌کننده به مردم معرفی می‌گردد.» (خمینی (امام)، بی‌تا، ص ۱۹۱)^۱

ایشان خطاب به کارگزاران قوای سه‌گانه می‌فرمایند:

«فقط سعی کنند هر یک وظیفه خویش را خوب انجام دهند و در محدوده وظیفه قوای دیگر داخل نشوند تا استقلال هیچ یک از قوا خدشه‌دار نشود. اگر بنا باشد کسی [در کنار کار خودش] به کار دیگری هم دخالت بکند؛ به کاری که مربوط به او نیست، دخالت بکند، این قاضی است، بخواهد قوه مجریه هم خودش باشد، قوه مجریه است، بخواهد قاضی هم خودش باشد، هرج و مرج همین‌هاست. این قوا... مستقل و مجزا از هم هستند و هر کدام باید کار خودشان را انجام بدهند. اگر بنا باشد که یک قاضی بخواهد اجرا هم بکند، این از حد خودش تجاوز کرده است و کارش فاسد خواهد شد و مملکت هم فاسد خواهد شد.» (خمینی (امام)، ۱۳۷۹، ج ۱۳، ص ۱۷)

حضرت آیه الله خامنه‌ای، مقام معظم رهبری نیز ضمن تأیید قانون اساسی بر اصل استقلال قوا تأکید ویژه‌ای داشته و در مواقع مختلف بر لزوم حفظ استقلال قوای سه‌گانه و عدم تجاوز آن‌ها به حوزه صلاحیت و اختیارات یکدیگر تأکید نموده‌اند. اما به طور خاص در خصوص مفهوم و ماهیت استقلال قوای مصرح در قانون اساسی می‌فرمایند:

«این استقلالی که بحمدالله قوه مقننه ما دارد، چیز خیلی با ارزشی است. استقلال، به معنای دعوا کردن با دولت و مسئولان اجرایی نیست؛ به معنای ضدیت و مخالفت نیست - همه قوا باید با هم همدست و همکار باشند و به هم کمک کنند - استقلال به

معنای این است که مصلحت کشور و مصلحت مردم نباید فدای هیچ چیز بشود. دستگاه مقننه طبیعتش این است که برای جریان امور به وسیله قوه مجریه، خطوطی را ترسیم کند؛ این کار را با دقت و با وجدان حقیقی کاری انجام بدهد؛ که بحمدالله تاکنون این طور بوده است». (خامنه‌ای (آیه الله)، ۱۳۷۸/۳/۱۰)

همچنین ایشان در مقام تعیین نحوه تنظیم روابط میان قوای سه‌گانه در عین حفظ استقلال و انجام کلیه وظایف قانونی، خطاب به کارگزاران نظام می‌فرمایند:

«گفتن، تذکر دادن، پرسیدن و نظارت بردستگاه‌های نظارتی - که از جمله کارهای مجلس شورای اسلامی است - یک حق مسلم است؛ ما در این تردیدی نداریم و معتقدیم که نقد منصفانه و پاسخگویی منصفانه به نقد، به تقویت دستگاه و نظام کمک می‌کند، لیکن این نباید با مناقشات و گفتگوها و بگومگوهای لفظی اشتباه شود». (خامنه‌ای (آیه الله)، ۱۳۸۳/۰۶/۰۴)

۳. استقلال قوا در آرا و نظریات شورای نگهبان

شورای نگهبان قانون اساسی نیز به عنوان تنها مرجع رسمی مفسر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران^{۱۱} در مواقع مختلف ضمن اظهار نظرهای رسمی خود به اصل استقلال قوا استناد نموده و آن را به عنوان یکی از اصول مهم پذیرفته شده در قانون اساسی قلمداد نموده است. به منظور بررسی جایگاه و ماهیت این اصل از منظر این نهاد، آرا و نظریات رسمی آن را ذیل دو دسته کلی نظریات تفسیری و مشورتی و نظریات رویه‌ای شورای نگهبان بررسی می‌نماییم.

۳-۱. نظرات تفسیری

مطابق اصول پذیرفته شده حقوق اساسی، نظرات تفسیری شورای نگهبان در حکم قانون اساسی بوده (هاشمی، ۱۳۸۴، ج ۱، صص ۲۵۱-۲۵۲) و نظرات مشورتی نیز هرچند دارای اعتبار حقوقی نظرات تفسیری نمی‌باشند، اما در عمل از جایگاه بالایی در نظام حقوق داخلی برخوردارند. (طحان نظیف، ۱۳۸۸، ص ۱۷۹) لذا این نظرات شورای نگهبان می‌باید به عنوان یکی از مهم‌ترین منابع حقوق اساسی جمهوری اسلامی در تحلیل و تبیین اصول حاکم بر این نظام مورد مطالعه و تحلیل قرار گیرد.

در این خصوص هر چند شورای نگهبان قانون اساسی اظهار نظر رسمی‌ای به طور خاص در خصوص اصل استقلال قوا ارائه نداده است، اما در مواقعی به مناسبات مختلف نوع نگرش خود به این اصل را ذیل برخی نظرات خود به نمایش گذاشته است.

الف) نظریه تفسیری شورای نگهبان ذیل اصل هشتم قانون اساسی

شورای نگهبان در تاریخ ۶۰/۴/۶ در پاسخ به نامه‌های شماره ۷۵۲۸ مورخ ۶۰/۴/۳ و ۷۱۴۵۰ مورخ ۵۹/۱۲/۱۰ نخست وزیر وقت آقای محمدعلی رجائی راجع به اصل ۸۰^{۱۲} قانون اساسی^{۱۳} بیان می‌دارد:

«اخذ و پرداخت وام‌ها و کمک‌های یک دستگاه دولتی به دستگاه دولتی دیگر مشمول اصل ۸۰ قانون اساسی نمی‌باشد. ولی با توجه به اصل ۱۴۵۲^{۱۴} اگر منتهی به تغییری در ارقام بودجه شود تابع مراتب مقرر در قانون می‌باشد.» (مجموعه نظریات شورای نگهبان، تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات، ۱۳۸۹، ص ۲۷-۲۸)

در نظریه تفسیری فوق‌الذکر به خوبی مشخص می‌گردد شورای نگهبان جهت احترام به استقلال قوه مجریه، اخذ و پرداخت وام‌ها و کمک‌های یک دستگاه دولتی به دستگاه دولتی دیگر را از حوزه صلاحیتی مجلس شورای اسلامی موضوعاً خارج دانسته است. در واقع این شورا با تفسیر خود قلمرو اصل ۸۰ قانون اساسی را با عنایت به استقلال قوای مصرح در اصل ۵۷ این قانون تبیین و تشریح نموده است.

ب) نظریه تفسیری شورای نگهبان ذیل اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی

یکی از دیگر نظریات تفسیری شورای نگهبان که از اهمیت زیادی در موضوع مد نظر ما قرار دارد، نظریه شماره ۱۴۴۹۰-۷۷/م مورخ ۷۷/۱۲/۱۸ در ارتباط با سؤالی می‌باشد که رئیس‌جمهور وقت جناب آقای سید محمد خاتمی راجع به ماده ۱۸ قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش مصوب شهریور ماه ۷۴ مجلس شورای اسلامی مطرح نمود.

طبق ماده فوق‌الذکر آئین نامه اجرایی قانون مزبور توسط هیأت عالی گزینش تهیه و به تصویب کمیسیون مشترک آموزش و پرورش و امور اداری و استخدامی مجلس شورای

اسلامی رسیده بود. در اجرای ماده مزبور آئین نامه فوق‌الذکر در مرداد ماه ۷۷ به تصویب جلسه مشترک کمیسیون‌های یاد شده مجلس رسیده؛ سؤالی که رییس جمهور وقت مطرح می‌کنند به این شکل است که:

«...مسئله‌ای که در اینجا مطرح است و خواستم نظر شورای محترم نگهبان را بدانم این است که مصوبه کمیسیون مشترک یا جلسه مشترک کمیسیون‌ها چه وضعیتی دارد آیا طبع قانون و مصوبه مجلس را دارد یا طبع آئین نامه اجرائی از نوع آئین نامه‌های دولتی؟...» ایشان در ادامه اشعار می‌دارند «چنانچه صلاح می‌دانید شورای محترم نگهبان موضوع را بررسی نموده و استنباط و تفسیر خود را از اصول قانون اساسی در خصوص سه مسأله زیر اعلام فرماید:

۱- آیا ارجاع وضع و تصویب آئین نامه اجرایی قانون به کمیسیون یا کمیسیون‌های داخلی مجلس صحیح است؟

۲- در صورت صحت آیا این نوع مصوبات کمیسیون‌ها مانند سایر مصوبات مجلس باید به شورای نگهبان فرستاده شود یا خیر؟ و در صورت عدم لزوم ارسال به شورای نگهبان، آیا رئیس مجلس شورای اسلامی یا دیوان عدالت اداری می‌توانند آن‌ها را مورد بررسی قرار دهند یا خیر؟

۳- آیا این گونه مصوبات کمیسیون‌ها مشمول عنوان مصوبات مجلس موضوع اصل ۱۲۳ قانون اساسی می‌باشند و رئیس جمهور طبق اصل مزبور موظف است آن‌ها را امضاء و برای اجرا در اختیار مسئولان قرار دهد با این‌که مورد رسیدگی و اظهار نظر شورای نگهبان قرار نگرفته است؟» (مجموعه نظریات شورای نگهبان، تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات، ۱۳۸۹، صص ۲۱۷-۲۱۹)^{۱۵}

شورای نگهبان در نظری تفسیری در پاسخ به نامه مذکور صریحاً بیان می‌کند:

«ارجاع تصویب آئین نامه به کمیسیون یا کمیسیون‌های مجلس خلاف اصل ۱۳۸ قانون اساسی است.» (مجموعه نظریات شورای نگهبان، تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات، ۱۳۸۹، ص ۲۱۹)^{۱۶} در نظریه فوق از آنجایی که اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی راجع به تصویب و تنظیم

آئین نامه اجرائی قوانین توسط هیأت وزیران یا وزیر مربوطه و نیز تصویب آئین نامه مستقل توسط هیأت دولت و وزیر مربوطه می‌باشد^{۱۷} در نظریه تفسیری شورای نگهبان به درستی تصویب آئین نامه اجرائی قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش مصوب شهریور ماه ۷۴ را در حوزه صلاحیتی قوه مجریه می‌داند و مداخله کمیسیون‌های مرتبط مجلس شورای اسلامی را خلاف اصل ۱۳۸ قانون اساسی دانسته و به نوعی آن را خروج قوه مقننه از حوزه صلاحیت‌های مقرر در قانون اساسی و تجاوز به استقلال قوه مجریه دانسته است.

ج) نظریه تفسیری شورای نگهبان ذیل اصل پنجاه و دوم قانون اساسی

از دیگر تفاسیر مهم شورای نگهبان راجع به استقلال قوای مقننه و مجریه نظریه تفسیری این نهاد در ارتباط با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی در پاسخ به استفساریه رئیس وقت مجلس شورای اسلامی می‌باشد.

رئیس وقت مجلس شورای اسلامی در این خصوص سؤال می‌نمایند «با عنایت به اطلاق اصل ۵۲ قانون اساسی که دولت را مکلف به تهیه بودجه سالانه کل کشور و تسلیم آن به مجلس شورای اسلامی نموده است آیا انجام هر گونه اصلاحات در قانون بودجه از قبیل تغییر در ارقام، الحاق، حذف، جابه‌جایی و متمم یا چند دوازدهم بودجه از طریق تقدیم طرح‌های قانونی موضوع اصل ۷۴ قانون اساسی امکان‌پذیر می‌باشد یا مستلزم تقدیم لایحه از سوی دولت محترم است؟» (مجموعه نظریات شورای نگهبان، تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات، ۱۳۸۹، ص ۲۲۲)^{۱۸}

شورای نگهبان در پاسخ رسماً اعلام می‌نماید:

«نظر به این‌که عبارت «هرگونه اصلاحات در قانون بودجه» کلی است باید مصادیق آن مشخص گردد تا پاسخ روشن داده شود.

۱- تغییر در ارقام بودجه به نحوی که در کل بودجه تأثیر بگذارد به وسیله طرح قانونی با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی امکان‌پذیر نیست.

۲- تصویب متمم و چند دوازدهم بودجه از طریق طرح قانونی با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی جایز نمی‌باشد.

۳- در خصوص تغییر در ارقام بودجه به وسیله طرح قانونی در صورتی که در بودجه کل کشور تأثیر نگذارد رأی تفسیری نیاورده است.

۴- الحاق و حذف نیز همانند تغییر در ارقام بودجه است». (همان، صص ۲۲۲-۲۲۳)

۱۹ (۲۲۳)

همان‌گونه که روشن است شورای محترم نگهبان قانون اساسی با استناد به اصل پنجاه و دوم قانون اساسی انجام هر گونه اصلاحات در قانون بودجه از قبیل تغییر در ارقام، الحاق، حذف، جابه جایی و متمم یا چند دوازدهم بودجه از طریق تقدیم طرح‌های قانونی نمایندگان مجلس را غیرقابل قبول و خلاف اصل مذکور دانسته است و اصلاحات مذکور را صرفاً در چارچوب حوزه صلاحیتی قوه مجریه دانسته و ورود قوه مقننه به قلمرو مزبور را تجاوز مقننه به صلاحیت‌های قوه مجریه دانست و آن را مغایر استقلال قوه مجریه از قوه مقننه دانسته است.

۳-۲. نظرات رویه‌ای

از منظر ما عملکرد و رویه عملی شورای نگهبان قانون اساسی در مقام تطابق مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی نیز در تبیین و تحلیل اصول حاکم بر نظام حقوق داخلی از جایگاه بالایی برخوردار است. چراکه از یک سو همان‌گونه که بیان شد این نهاد تنها مرجع رسمی تفسیر قانون اساسی به شمار می‌آید و از سوی دیگر با عنایت به جایگاه حقوقی این نهاد، عملکرد این نهاد از تأثیر بسیار زیادی در شکل‌گیری و تکمیل و اصلاح نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران برخوردار می‌باشد.^{۲۰}

لذا نظراتی که شورای نگهبان به طور ضمنی ذیل اظهار نظرهای رسمی خود در خصوص بررسی مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی مطرح می‌نماید را می‌توان نوعی تفسیر ضمنی این شورا از اصول مختلف قانون اساسی قلمداد نموده و برای آن‌ها جایگاه حقوقی خاصی قائل شد.^{۲۱}

حتی در غیر این صورت نیز از آنجایی که این نظرات در شکل‌گیری و تنظیم نحوه ارتباط میان قوای سه‌گانه از تأثیر عملی بالایی برخوردار است بررسی اجمالی آن‌ها ضروری دانسته شد.

در این خصوص از آنجایی که این گونه نظرات شورای نگهبان بسیار زیاد بوده و به تعداد مصوبات مجلس شورای اسلامی می‌باشند، صرفاً به عنوان نمونه و به منظور روشن نمودن دیدگاه شورای نگهبان نسبت به اصل استقلال قوای سه‌گانه، به برخی از این گونه نظرات ذیل بررسی قوانین مختلف اشاره می‌نماییم. در این بررسی سعی شده با ارائه نمونه‌های اظهار نظرات شورای نگهبان در ادوار مختلف این شورا در سالهای مختلف، قطعی بودن و پذیرفته دانسته شدن آن را از منظر این نهاد در دوره‌های مختلف اثبات نماییم.

الف) نظرات رویه‌ای ذیل اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی

شورای نگهبان صراحتاً بسیاری از مصوبات مجلس شورای اسلامی را به دلیل مغایرت با استقلال قوای دیگر مغایر اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی اعلام نموده و از تبدیل آن‌ها به قانون ممانعت به عمل آورده است.

به عنوان مثال این شورا در اولین دوره شکل‌گیری خود در رابطه با لایحه به تعویق انداختن مهلت مقرر در بند (۲) تبصره ۴۰ قانون بودجه سال ۵۹^{۲۲} این گونه اظهار نظر نمود:

«اگرچه مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد ولی از لحاظ این که هیأت مذکور در بند ۲ وظایف اجرایی دارد و به موجب این بند جلسات هیأت بدون حضور ناظر مجلس شورای اسلامی رسمیت ندارد با استقلال قوه مجریه که مصرح در اصل ۵۷ قانون اساسی است مغایرت دارد.» (اظهار نظر شماره ۲۸۹۳ مورخ ۶۲/۱/۳۱)^{۲۳}

یا در دوره‌های بعدی، در اظهار نظر در خصوص طرح یک فوریتی ایجاد دفاتر ارتباط مردم با نمایندگان مجلس شورای اسلامی،^{۲۴} این طرح را «نظر به این که به موجب اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی قوای سه‌گانه مملکتی مستقل از یکدیگرند» مغایر با اصل ۵۷ قانون اساسی اعلام کرد. (اظهار نظر مورخ ۱۳۶۸/۶/۲۲)

همچنین در اظهار نظر در خصوص قانون بهداری و بهزیستی، دخالت کمیسیون‌های داخلی مجلس شورای اسلامی را در تدوین آیین نامه مغایر استقلال قوای مندرج در اصل ۵۷ قانون اساسی اعلام نمود:

«تبصره یک ماده اصلاحی^{۲۵} و تبصره ۳ ماده ۱۰ الحاقی^{۲۶} و تبصره ۶ ماده ۱۹ الحاقی^{۲۷} طرح بهداری و بهزیستی مجلس شورای اسلامی مغایر با اصل ۵۷ قانون اساسی است.» (اظهار نظر مورخ ۱۳۷۰/۳/۲۸)

اعلام مغایرت بند ۱ ماده واحده لایحه قانونی راجع به حذف عبارت «فرمان همایونی» در قوانین و مقررات مربوط به انتصاب افراد به بعضی از مقامات کشور (مطابق اظهار نظر شماره م/۲۴۲۸ مورخ ۶۰/۳/۵)، عضویت و ریاست استاندارد و همچنین عضویت مدیر کل فرهنگ و ارشاد اسلامی در شورای موضوع ماده (۳) طرح «تشکیل هیأت منصفه» (مطابق اظهار نظر شماره: ۸۰/۲۱/۳۰۳۰ مورخ: ۱۳۸۰/۱۰/۱۸)، ماده (۶) طرح «منبع شکنجه» (مطابق اظهار نظر شماره: ۸۲/۳۰/۴۱۵۷ مورخ ۱۳۸۲/۶/۱۸)، بند (ز) ماده (۱۱۳) لایحه «برنامه چهارم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» (مطابق اظهار نظر شماره ۸۳/۳۰/۷۴۶۶ مورخ ۱۳۸۳/۳/۳)، ماده (۱۶۱) لایحه «برنامه چهارم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران»^{۲۸} با اصل استقلال قوای مصرح در اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی از دیگر اظهار نظرهای شورای نگهبان است که به طور مداوم و مستمر در اظهار نظرهای متعدد خود در ادوار مختلف ذیل آن‌ها به پذیرش اصل استقلال قوا در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران و لزوم رعایت آن تأکید نموده است که به منظور ممانعت از اطاله کلام از ذکر جزئی آن‌ها و سایر اظهار نظرهای مشابه خود داری می‌نمایم.

ب) نظرات رویه‌ای ذیل اصل شصتم قانون اساسی

بسیاری از نظرات رویه‌ای شورای نگهبان به تناسب ارتباط با استقلال قوه مجریه از سایر قوای حکومتی و به منظور پاسداری و حمایت از آن ذیل اصل شصتم قانون اساسی مطرح شده است.^{۲۹}

به عنوان نمونه اولین دوره شورای نگهبان در اظهار نظر در رابطه با طرح تأسیس وزارت اطلاعات جمهوری اسلامی (مصوب جلسه ۶۲/۲/۲۷) اعلام نمود:

«...طبق اصل ۶۰ اعمال قوه مجریه جز در اموری که مستقیماً به عهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس جمهور، نخست وزیر و وزرا است، قانونگذاری مجلس

شورای اسلامی در رابطه با نماینده مقام معظم رهبری در وزارت اطلاعات خارج از حدود مصرح در قانون اساسی است بنابراین ماده ۳۰۲ با اصل ۶۰ قانون اساسی مغایر است. (اظهار نظر شماره ۸۷۷۰ مورخ ۶۲/۳/۱۲)

موارد اعلام مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی به علت تجاوز این قوه یا قوه قضاییه به حوزه صلاحیتی قوه مجریه نیز بسیار متعدد است. به عنوان مثال اعلام مغایرت بندهای ۸ و ۷ ماده ۳، ۳^۱ طرح تشکیل شورای عالی صنایع (مطابق اظهار نظر شماره ۶۲۰۶ مورخ ۶۱/۸/۲۳)، لایحه بیمه محصولات کشاورزی (مطابق اظهار نظر شماره ۸۲۹۰ مورخ ۶۲/۱/۲۸)، مواد ۵ و ۶ لایحه چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران (مطابق اظهار نظر شماره ۴۸۸۶ مورخ ۱۳۷۲/۴/۷) و بسیاری دیگر با اصل شصتم قانون اساسی از این جمله‌اند.

ج) نظرات رویه‌ای ذیل اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی

هر چند شاید موارد مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی در حقیقت ناشی از عدم جواز واگذاری حق قانونگذاری مجلس شورای اسلامی به غیر باشد،^{۳۲} لکن از بعد دیگری می‌توان مواردی را که مجلس شورای اسلامی در صدد اعطای این صلاحیت خود به قوای مجریه یا قضاییه بوده است را از موارد عدم رعایت استقلال قوه مقننه از سایر قوای حکومتی دانست. نظرات شورای نگهبان در این مورد بیشتر از سایر موارد است اما باز به جهت مثال به برخی از موارد اعلام مغایرت شورای نگهبان که می‌تواند با بحث استقلال قوای سه‌گانه مرتبط باشد در ادوار مختلف اشاره‌ای اجمالی می‌نمایم.

شورای نگهبان در بررسی لایحه بودجه سال ۶۲ کل کشور از نظر عدم مغایرت با قانون اساسی و شرع در قسمتی از نظر خود بیان می‌دارد:

«...بند ۲ تبصره ۷۸^{۳۳} که اختیاراتی را به هیأت دولت واگذار نموده که قانونگذاری بوده و در صلاحیت مجلس شورای اسلامی می‌باشد، مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است...» (اظهار نظر شماره ۸۱۰۳ مورخ ۶۱/۱۲/۲۶)

یا در رابطه با طرح تأسیس وزارت اطلاعات جمهوری اسلامی (مصوب جلسه ۶۲/۲/۲۷) اینگونه اظهار نظر می‌کند:

«...چون موادی که در ماده ۵ و تبصره آن^{۳۴} موکول به اذن حاکم شرع شده است مواردی است که با حقوق افراد و حرمت حیثیات آنها ارتباط دارد و این موارد بطور تفصیل در قانون معلوم نشده است و احاله آن به مقامات قضائی و اجرایی قانونگذاری است، با اصل ۸۵ قانون اساسی مغایر است.» (اظهار نظر شماره ۸۷۷۰ مورخ ۶۲/۳/۱۲)

اظهار نظرهای مشابه متعددی در مواردی همچون اعلام مغایرت مواد ۱۰ و ۱۷ لایحه قانونی دیوان عدالت اداری (مطابق اظهار نظر شماره ۴۰۴۰ مورخ ۶۰/۹/۱۷)، بند ۲ تبصره ۷۸ لایحه بودجه سال ۶۲ کل کشور (مطابق اظهار نظر شماره ۸۱۰۳ مورخ ۶۱/۱۲/۲۶)، بند (ب) ماده واحده طرح قانونی اصلاح قانون مقررات دیوان محاسبات (مطابق اظهار نظر شماره ۸۵۱۲ مورخ ۶۲/۲/۱۵)، ماده ۵ و تبصره این ماده در طرح تأسیس وزارت اطلاعات جمهوری اسلامی (مطابق اظهار نظر شماره ۸۷۷۰ مورخ ۶۲/۳/۱۲)، تبصره ۲ ماده واحده تأسیس شرکت سهامی خاص تأمین ماشین آلات و تجهیزات راهسازی و راهداری (مطابق اظهار نظر مورخ ۱۳۶۷/۹/۱۷)، تصویب اساسنامه (مذکور در ماده ۲) و آئین نامه استخدامی (مذکور در ماده ۵) لایحه ادراه امور شرکت‌های بیمه (مطابق اظهار نظر مورخ ۱۳۶۷/۹/۲۰)، موکول کردن اختیار تعیین ضوابط تأسیس مرکز آموزش عالی و تنظیم برنامه‌های آن به دستورالعمل اجرایی در تبصره ماده ۱۸ آئین نامه استخدامی دیوان محاسبات کشور (مطابق اظهار نظر مورخ ۱۳۶۹/۹/۱۸) و بسیاری دیگر با اصل هشتماد و پنجم قانون اساسی در بازه‌های زمانی کاملاً متفاوت و متنوعی از سوی شورای نگهبان دیده می‌شود که این امر می‌تواند نشان از قطعی دانستن تقسیم وظایف میان قوای سه‌گانه و عدم امکان واگذاری آن به سایر قوا از منظر این نهاد رسمی مفسر و کارشناس قانون اساسی باشد.

د) نظرات رویه‌ای ذیل سایر اصل قانون اساسی

اعلام مغایرت تبصره ۱۶ لایحه بودجه سال ۱۳۷۱ کل کشور با اصل ۵۱ قانون اساسی به علت آن‌که «این امر در حقیقت نوعی اخذ مالیات است که وفق اصل ۵۱ قانون اساسی بایستی به حکم قانون وضع شود و نمی‌توان آن را در اختیار دستگاههای اجرایی گذاشت و اگر عنوان مالیات نداشته باشد، اخذ آن محمل قانونی ندارد» (مطابق اظهار نظر مورخ ۱۳۷۰/۱۱/۱۰) یا مغایرت طرح اداره سازمان صدا و سیما

جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۸۰/۱۰/۳) با اصل ۵۸ قانون اساسی به علت آن که «تعیین سه نفر توسط مجلس شورای اسلامی برای عضویت در شورای عالی سیاستگذاری موضوع بند الف این طرح، خارج از وظایف و اختیارات مجلس است» (اظهار نظر شماره ۸۰/۲۱/۳۰۸۹ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۲۷) از جمله موارد متعدد دیگر این گونه نظرات شورای نگهبان در مقام بررسی مصوبات مجلس شورای اسلامی از جهت عدم مغایرت با قانون اساسی است که گویای اهمیت اصل استقلال قوای سه گانه از منظر این نهاد اساسی و احساس وظیفه آن در جهت دفاع از این اصل حاکم در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران است.

نتیجه گیری

با مطالعه منابع اصلی تفسیری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و مقایسه آن با مفهوم و مبانی نظریه تفکیک قوا در می یابیم استقلال قوا در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران بر خلاف دیدگاه برخی از صاحب نظران اندیشه سیاسی که به اصل تفکیک قوا به عنوان یک اصل اساسی و یک ارزش می نگرند، صرفاً به عنوان روش و ابزاری جهت اداره مناسب تر حکومت و ارائه خدمات عمومی انتخاب شده و از این طریق نوعی تقسیم وظایف تخصصی میان ارگان های مختلف حکومتی صورت گرفته است. در این مفهوم، به هر یک از قوای حکومتی بخشی از حیطه وظایف حکومت سپرده شده است و سایر قوا از دخالت در حوزه واگذار شده به این قوه منع شده اند. لذا آنچه در تفسیر روابط قوای سه گانه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران دارای اهمیت می باشد، صرف تبیین محدوده صلاحیت های هر یک از قوای سه گانه است که در این صورت سایر قوای حکومتی حق دخالت در آن حوزه را نخواهند داشت مگر در مواردی که قانونگذار اساسی به صراحت چنین حقی را برای آنها قائل شده باشد.

این برداشت به دیدگاه برخی از حقوقدانان که معتقدند تفکیک قوا کاری جز طبقه بندی وظایف نیست^{۳۵} شباهت و نزدیکی دارد. در نتیجه همان گونه که برخی حقوقدانان اشاره کرده اند «به موجب این دیدگاه چنان چه روشی مناسب تر و کارآمدتر ما را برای رسیدن به آن هدف یاری نماید، دلیلی برای تمسک به تفکیک قوا یا اصرار به اعمال آن وجود ندارد.» (اسدیان، ۱۳۸۸، ص ۹۶) در نظام حقوق داخلی نیز به نظر

می‌رسد در صورت عدم تقسیم قوای حکومتی به قوای سه‌گانه رایج در قانون اساسی، هیچ‌گونه الزام یا اصراری به استفاده از این شیوه وجود نداشته و مطابق مبانی و تجربیات حکومتی اسلامی، ممکن بود شیوه‌های دیگری برای اعمال ولایت یا حاکمیت در نظر گرفته شود.

با این حال از آنجایی که این شیوه توسط قانون‌گذاران اساسی انتخاب شده است، شورای نگهبان قانون اساسی نیز آن را به عنوان اصلی اساسی قلمداد کرده و در ادوار مختلف طول عمر بیش از سی‌ساله این نهاد، در بسیاری موارد آن را مستند اظهار نظرات و آرای خود قرار داده است.

نکته مهم در تفسیر روابط میان قوای سه‌گانه آن‌که این قوا به منزله اجزای یک نظام واحد ذیل نظارت و ولایت مقام رهبری به ایفای وظایف محوله به خود پرداخته و در این راستا موظف‌اند در عین همکاری و هماهنگی در اجرای تکالیف قانونی خود، استقلال یکدیگر را حفظ کرده و به محدوده صلاحیت سایر قوا خدشه‌ای وارد نسازند. لذا اصل استقلال قوا به منظور تنظیم و اجرای مناسب امور اصل استقلال قوا از سوی رهبران این نظام اسلامی و همچنین مقام مفسر قانون اساسی به عنوان اصلی مهم و اساسی در تحلیل روابط میان قوای سه‌گانه تلقی شده و در نتیجه آنچه در تحلیل روابط میان این قوا اهمیت میابد عدم ورود به حوزه صلاحیت تخصصی و انحصاری یکدیگر و تلقی حوزه صلاحیتی سایر قوا به عنوان محدوده صلاحیت هر قوه حکومتی است.

در نهایت آن‌که از آنجایی که مطابق اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی قوای سه‌گانه ذیل مقام رهبری تعریف شده و صلاحیت خود را از وی اقتباس می‌نمایند، همچنانکه در مشروح مذاکرات شورای بازنگری در قانون اساسی نیز به این موضوع اشاره شد، تنظیم روابط آن‌ها بر عهده رهبری بوده و وی نیز اصلی‌ترین مقام ناظر بر آن‌ها و ضامن سلامت و عدم انحراف آن‌ها از جمله اجرای اصل مهم استقلال قوا به شمار می‌رود.

همچنین شورای نگهبان به عنوان نهاد تضمین‌کننده عدم انحراف مجلس شورای اسلامی از قانون اساسی جایگاهی والا در حفظ و تضمین این مهم بر عهده داشته و

می‌باید همچون رویه خود در ادوار مختلف قانون‌گذاری، عدم ورود خدشه به استقلال قوای مجریه و قضاییه را به عنوان یکی از اصول ساختاری مهم قانون اساسی از جمله اساسی‌ترین «حدود مقرر در قانون اساسی» برای قلمروی عام صلاحیت قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی مطابق اصل هفتاد و یکم قانون اساسی تلقی نماید.

یادداشت‌ها

۱. اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی اشعار می‌دارد: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.»

۲. به عنوان نمونه ماکیاولی از بنیانگذاران سیاست جدید معتقد است یک قانون اساسی خوب آن است که در آن از طریق کنترل همه جانبه قدرت، همه احتیاط‌های لازم برای حفظ آزادی به عمل آمده باشد. (ماکیاولی، نیکولو، *گفتارها*، محمد حسن لطفی، تهران: خوارزمی، ۱۳۷۷، ص ۵۰)

۳. برای اطلاع از آرای اندیشمندان در خصوص تفکیک قوا ر. ک: کدخدایی عباسعلی و بهادری جهرمی، علی، مفهوم قوه مجریه، نشریه پژوهش‌های حقوق تطبیقی، دوره ۱۵، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۰، صص ۱۳۳-۱۵۳.

۴. بنی صدر: «... معنی قوه‌ای را که در اینجا فهمیدیم تشکیلات و سازمان دادن برای انجام یک برنامه و هدفی {است}... حال این حق حاکمیت را می‌خواهد اعمال کند این محتاج یک قوایی است تعداد این قوا را هر چه می‌خواهید شما بشمارید اما این‌ها مقابل ملت و مستقل از ملت نیستند بلکه ابزار کار ملت هستند...» (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴، جلد اول، ص ۵۳۷)

۵ ایشان در همین زمینه چنین بیان می‌دارند: «مکارم شیرازی:... اینکه بعضی از دوستان وحشت می‌کنند که در هیچ جای دنیا بیش از سه قوه گفته نشده اولاً ما می‌دانیم جمهوری اسلامی ایران یک لوازمی پیدا کرده است که در نظام‌های دیگر نیست و تازه منحصر به سه قوه بدون جای دیگر هم مسلم نیست و این هم نباید منشأ وحشتی شود... اشکال داشتند از وحشت استقلال {قوا در برابر ملت}، ما صریحاً در اصول آینده می‌نویسیم دولت استقلال ندارد، از طریق ملت انتخاب شده و ملت هم از طریق همه‌پرسی می‌تواند ساقطش کند. وقتی ما اصول آینده را داریم چه وحشتی داریم از استقلال دولت در مقابل ملت؟... اما وقتی خطوط این اصل در اصول آینده کاملاً مشخص شده و اختیارات هر کدام حدودش روشن شده که

دولت از طرف ملت است و هر وقت هم خواست با قیام یا همه‌پرسی از طریق ساقطش می‌کند این دیگر جای وحشت از مسئله استقلال نیست....» (همان)

۶. یکی از اعضای این مجلس (رحمانی) در این خصوص می‌گوید: «از آنجائی که قدرت ملت موضوعی نیست که احتیاج به بحث داشته باشد و آن طبعاً وجود دارد و منکر ندارد، بحثی که می‌شود راجع به اداره تشکیلات مملکت است. مملکت را که ملت بدون تشکیلات نمی‌تواند اداره کند، قانون اساسی و سایر قوانین می‌خواهد اداره و تشکیلات مملکت را مورد بررسی قرار بدهند...» (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴، جلد اول، ص ۵۳۷)

۷. البته ذیل مباحث مربوط به سایر اصول نیز مطالبی پیرامون ماهیت استقلال قوا مطرح شده است. اما از آنجایی که نگاهی به مشروح مذاکرت شورای بازنگری در قانون اساسی این مفهوم را صراحتاً روشن خواهد نمود، از پرداختن به آنها خود داری می‌نماییم.

۸. بیات، اسدالله، جلسه بیست و پنجم.

۹. موسوی، میرحسین، جلسه بیست و پنجم.

۱۰. مشابه همین بیانات در موارد دیگری هم مشاهده می‌شود. از آن جمله اینکه می‌فرماید: «همه روی قانون عمل بکنند، این قانونی که ملت برایش رأی داده است همین رأی نداده است که توی طاقچه بگذارید و کاری به آن نداشته باشید، بروید مشغول کار خودتان بشوید. این قانون باید دست همه باشد و همه حدود را قانون معین بکند. قانون برای مجلس حدود معین کرده است. تخلف از این حدود نشود. برای رئیس‌جمهور حدود قرار داده، او هم تخلف نکند. برای نخست‌وزیر و امثال اینها و دولت‌ها حدود معین کرده، آنها هم نباید خارج بشوند. هرکه خارج بشود از حدود، باید این را تنبیه بدهند، هدایت کنند آن را.» (خمینی (امام)، ۱۳۷۹، ج ۱۲، صص ۳۴۸-۳۴۹)

۱۱. اصل نود و هشتم قانون اساسی شورای نگهبان را تنها مفسر رسمی قانون اساسی اعلام می‌نماید. این اصل اشعار می‌دارد: «تفسیر قانون اساسی به عهده شورای نگهبان است که با تصویب سه چهارم آنان انجام می‌شود.» همچنین از آنجایی که مطابق اصول نود و چهارم و نود و ششم قانون اساسی تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی به عهده شورای نگهبان گذارده شده است، می‌توان شورای نگهبان را اصلی‌ترین کارشناس قانون اساسی در نظام حقوق داخلی قلمداد نمود.

۱۲. اصل هشتمادام قانون اساسی: «گرفتن و دادن وام یا کمکهای بدون عوض داخلی و خارجی از طرف دولت باید با تصویب مجلس شورای اسلامی باشد.»

۱۳. ایشان در این نامه چنین اشعار داشته است: «به طوری که استحضار دارند طبق اصل ۸۰ قانون اساسی: «گرفتن و دادن وام یا کمک‌های بدون عوض داخلی و خارجی از طرف دولت باید با تصویب مجلس شورای اسلامی باشد.» از مفاد این اصل چنین استنباط می‌شود که اخذ و پرداخت وام‌ها و کمک‌های یک دستگاه دولتی به دستگاه دیگر دولت مشمول این اصل نمی‌شود، چون مطابق اصل ۹۸ قانون اساسی تفسیر قانون اساسی در صلاحیت آن شورای محترم است لذا تمنی دارد در این خصوص اعلام نظر فرماید.»

۱۴. اصل پنجاه و دوم قانون اساسی: «بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.»

۱۵. نامه شماره ۱۴۴۹۰-۷۷/م مورخ ۱۳۷۷/۱۲/۱۸ ریاست جمهوری خطاب به شورای نگهبان قانون اساسی.

۱۶. نظریه تفسیری شماره ۷۸/۲۱/۴۵۱۲ مورخ ۱۳۷۸/۱/۲۵.

۱۷. اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی (بعد از بازنگری): «علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آئین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمانهای اداری به وضع تصویبه نامه و آئین‌نامه بپردازد. هریک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آئین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد.»

دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیونها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس جمهور لازم‌الاجرا است.

تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیونهای مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجراء به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیأت وزیران بفرستد.»

۱۸. موضوع نامه شماره: ۳۰۴۴-ق مورخ ۱۳۷۸/۲/۲۵ رییس قوه مقننه خطاب به دبیر شورای نگهبان.

۱۹. نظریه شماره ۷۸/۲۱/۵۱۴۶ مورخ ۱۳۷۸/۵/۲۴.

۲۰. نمونه این تأثیر گذاری بالا در تشکیل نهاد مجمع تشخیص مصلحت نظام به دستور حضرت امام خمینی(ره) به وضوح مشاهده شد. برای مطالعه در این خصوص ر. ک: نجفی

اسفاد، مرتضی و محسنی، فرید، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات بین المللی الهدی، چاپ اول، ۱۳۷۹.

۲۱. ر. ک: بهادری، محمد، اصول و مبانی حاکم بر تفسیر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، (پایان نامه‌ی کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی)، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تابستان ۱۳۸۸.

۲۲. بند (۲) تبصره ۴۰ قانون بودجه سال ۵۹ اشعار می‌دارد: «به منظور ایجاد تسهیلات لازم در امر تسویه حسابهای فوق الذکر اجازه داده می‌شود یک هیئت ۵ نفره مرکب از نمایندگان مجلس شورای اسلامی و دیوان محاسبات (بعنوان ناظر) و وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه و دستگاه اجرایی مربوط (حسب مورد) با اختیارات تام در مورد رفع واخواهی و تعیین تکلیف اسناد واخواهی شده، سوخته، از بین رفته و بطور کلی رفع هر نوع مشکل دیگری که در راه تسویه کامل حسابهای مذکور وجود دارد تصمیمات لازم را اتخاذ نمایند تصمیمات این هیئت با اکثریت آرا قطعی و لازم الاجرا خواهد بود، لیکن این تصمیمات صرفاً ناظر بر ایجاد تسهیلات لازم در امر تسویه کامل حسابهای مربوط به برنامه‌های گذشته [تا پایان برنامه چهارم] است عنداللزوم مانع از تعقیب متخلفین امر نخواهد بود.»

۲۳. کلیه اظهار نظرهای شورای نگهبان به نقل از: نرم افزار لوح امین، مرکز تحقیقات شورای نگهبان.

۲۴. این ماده واحده اشعار می‌داشت: «به منظور تسهیل ارتباط مردم با نمایندگان مجلس شورای اسلامی و شناخت مشکلات مناطق، هر نماینده می‌تواند دفتری تحت عنوان «دفتر ارتباطات مردم با نمایندگان» در هر یک از حوزه‌های انتخابیه تشکیل شود.

مسئول دفتر موظف است ضمن شرکت در جلسات ادارات و نهادهای حوزه کلیه پیشنهادات، شکایات، انتقادات واصله را بر حسب مورد ثبت و نتیجه پیگیری‌ها را حداقل ماهی یکبار به نمایندگان گزارش نماید. فرمانداران و بخشداران حوزه انتخابیه مکلفاند لااقل دو روز قبل از تشکیل جلسات شوراهای اداری و کشاورزی و برنامه ریزی و اجتماعی و فرهنگی و تأمین و نهادها و دیگر جلساتی که در رابطه با امور شهرستان‌ها و بخش تشکیل می‌گردد با اعلام دستور جلسه مسئول دفتر را دعوت نمایند. مسئولین دستگاه‌های قضایی و اجرایی ملزم هستند حداکثر ظرف مدت یک ماه به موارد مرجوع رسیدگی نموده و نسبت به آن اقدام و یا پاسخ قانع کننده بدهند.»

۲۵. تبصره یک ماده اصلاحی: «نحوه و مدت شمول این قانون در مورد مشمولین موضوع ماده فوق برای مدتی کمتر از ۵ سال بر حسب نوع مدرک تحصیلی، محرومیت نقاط (شهر، بخش،

روستا) به تفصیل آیین نامه‌ای خواهد بود که حداکثر ظرف مدت ۲ ماه پس از تصویب این قانون توسط وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی با همکاری کمیسیون بهداشتی و بهزیستی مجلس تهیه و به مرحله اجرا درخواهد آمد.»

۲۶. تبصره ۳ ماده ۱۰ الحاقی: «آیین نامه اجرایی ماده فوق ظرف مدت دو ماه توسط وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی با همکاری سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران و کمیسیون بهداشتی و بهزیستی مجلس تهیه و به مرحله اجرا درخواهد آمد.»

۲۷. تبصره ۶ ماده ۱۹ الحاقی: «نحوه انتخاب مناطق محروم و نیازمند موضوع این ماده بر اساس اولویت‌ها مطابق جدولی خواهد بود که توسط وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی تهیه و به تأیید کمیسیون بهداشتی و بهزیستی مجلس شورای اسلامی خواهد رسید.»

۲۸. مطابق اظهار نظر قبلی این ماده را «از این جهت که موجب خلط وظایف قوای سه گانه و نقض وظایفی است که طبق قانون اساسی بر عهده نهادهای غیروابسته به قوهی مجریه گذاشته شده است مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی» اعلام نمود.

۲۹. این اصل اعمال قوه مجریه را جز در موارد مرتبط با رهبری، از طریق رئیس جمهور و وزراء دانسته است. اصل شصتم قانون اساسی پس از بازنگری: «اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس جمهور و وزراء است.» اصل شصتم قانون اساسی پیش از بازنگری: «اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس جمهور و نخست وزیر و وزراء است.»

۳۰. ماده ۲ این قانون اشعار می‌دارد: «در صورتی که مقام معظم رهبری در امر اطلاعات نماینده‌ای تعیین کند، نماینده مزبور بر حسن جریان امور وزارتخانه و انطباق آن با موازین اسلامی و رهنمودهای مقام معظم رهبری نظارت تامه داشته و گزارشات لازم را خدمت مقام معظم رهبری تقدیم می‌دارد.»

۳۱. ماده ۳ طرح مذکور اشعار می‌داشت: «اعضای تشکیل دهنده شورای عالی صنایع به شرح زیر است...»

بند ۷- معاون وزیر دفاع در امور صنایع دفاع ملی

بند ۸- مدیر عامل بانک صنعت و معادن»

۳۲. چراکه در این اصل آمده است: «... مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند...»

۳۳. بند ۲ تبصره ۷۸ این قانون اشعار می‌دارد: «موارد معافیت پرداخت تمام یا قسمتی از بها و هزینه مذکور و همچنین میزان هزینه تمدید گذرنامه عادی و هزینه صدور و تمدید اسناد در حکم گذرنامه و برگ گذر بیگانگان و همچنین موارد معافیت از پرداخت تمام یا قسمتی از هزینه‌های مذکور به موجب آیین نامه‌ای خواهد بود که بنا به پیشنهاد مشترک وزارت خارجه و وزارت کشور با جلب نظر وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت فرهنگ و آموزش عالی و وزارت دادگستری به تصویب هیئت وزیران رسیده و یا خواهد رسید.»

۳۴. ماده ۵: «برای صدور اجازه در اموری که انجام آن موقوف به اذن حاکم شرع است شورای عالی قضائی برای هر مرکز اطلاعاتی قاضی شرع تعیین می‌کند.

تبصره- تعیین امور مذکور در ماده فوق به عهده شورای عالی قضائی است.»

۳۵. دکتر قاضی دول پیرادل و برخی از حقوقدانان معاصر را معتقد به این نگرش معرفی می‌کند (قاضی، ابوالفضل، گفتارهایی در حقوق عمومی، نشر دادگستر تهران، چاپ اول سال ۷۵، ص ۱۱۸)

منابع

کتاب فارسی

اداره کل تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری (۱۳۸۶)، مجموعه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری.

ارسطو (۱۳۴۹)، سیاست، ترجمه حمید عنایت، تهران: شرکت سهامی کتاب‌های جیبی. اسدیان، احمد (۱۳۸۸)، تفکیک قوا و تأثیر تحولات آن بر قانونگذاری و وضع مقررات، (رساله دکتری رشته حقوق عمومی) تهران: دانشگاه شهید بهشتی.

آشوری، داریوش (۱۳۸۷)، دانشنامه سیاسی، تهران: انتشارات مروارید. اعلامیه حقوق بشر و شهروند فرانسه مورخ ۲۶ اوت ۱۷۸۹. امیر ارجمند، اردشیر (سال تحصیلی ۸۱-۸۰)، جزوه حقوق اداری (۱)، تهران: دانشگاه شهید بهشتی.

بهادری، محمد (تابستان ۱۳۸۸)، اصول و مبانی حاکم بر تفسیر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، (پایان نامه کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی)، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.

بویبو، نوربرتو (۱۳۷۶)، لیبرالیسم و دموکراسی، ترجمه بابک گلستان، تهران: نشر سرچشمه. بوشهری، جعفر (۱۳۷۶)، حقوق اساسی (جلد اول، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران)، تهران: کتابخانه گنج دانش

جونز، و. ت. (۱۳۵۸)، خداوندان اندیشه سیاسی، ترجمه علی رامین، تهران: انتشارات امیرکبیر. خمینی (امام)، روح الله (۱۳۷۹)، صحیفه امام، ج ۲۱، (تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)).

همو (بی تا)، کشف الاسرار، بی جا.

راسل، برتراند (۱۳۶۷)، قدرت، ترجمه نجف دریابندری، تهران: انتشارات خوارزمی. روسو، ژان ژاک (۱۳۷۹)، قرارداد اجتماعی، متن و در زمینه متن، ترجمه مرتضی کلانتریان، تهران: آگاه.

زارعی، محمدحسین (بهار و تابستان ۱۳۸۰)، «فرآیند مردمی شدن»، پاسخگویی و مدیریت دولتی، مجله مجتمع آموزشی قم، سال سوم، شماره نهم.

زارعی، محمدحسین (تابستان ۱۳۸۳)، «حکمرانی خوب و حاکمیت و حکومت در ایران»، مجله تحقیقات حقوقی دانشکده حقوق شهید بهشتی، تهران: شماره ۳۹.

صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۰)، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی، اداره تبلیغات و انتشارات.

۱۱۸ پژوهش‌نامه حقوق اسلامی سال دوازدهم، شماره اول - بهار و تابستان ۱۳۹۰، پیاپی ۳۳

صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۴)، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.

طحان نظیف، هادی (بهار ۱۳۸۸)، ماهیت و جایگاه سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، (پایان نامه کارشناسی ارشد رشته معارف اسلامی و حقوق)، تهران: دانشکده معارف اسلامی و حقوق دانشگاه امام صادق (ع).

عالم، عبدالرحمن (۱۳۸۸)، تاریخ فلسفه سیاسی غرب، تهران: انتشارات وزارت امور خارجه. علی بابایی، غلامرضا و آقای، بهمن (۱۳۶۹)، فرهنگ علوم سیاسی، تهران: شرکت نشر و پخش یس.

قاضی، ابوالفضل (۱۳۷۵)، گفتارهایی در حقوق عمومی، تهران: نشر دادگستر.

همو (۱۳۸۳)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: نشر میزان.

همو (۱۳۸۷)، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: نشر میزان.

کدخدایی عباسعلی و بهادری جهرمی، علی (تابستان ۱۳۹۰)، «مفهوم قوه مجریه»، نشریه پژوهش‌های حقوق تطبیقی، دوره ۱۵، شماره ۲.

لک زایی، شریف (پاییز ۱۳۸۳)، «مفهوم تفکیک قوا در ایران»، مجله علوم سیاسی، شماره ۲۷.

ماکیاوی، نیکولو (۱۳۷۷)، گفتارها، ترجمه محمد حسن لطفی، تهران: خوارزمی.

مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۹)، مجموعه نظریات شورای نگهبان، تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات ۱۳۵۹-۱۳۶۹، تهران:

معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری.

مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی، ۸ج، تهران: دادگستر، به نقل از نر افزار لوح حق، مرکز تحقیقات شورای نگهبان و مؤسسه علوم کامپیوتری نور.

منتسکیو، شارل دو (۱۳۷۰)، روح القوانين، ترجمه و نگارش علی اکبر مهتدی، مقدمه و تصحیح و تعلیقات از محمد محمدپور، تهران: امیرکبیر.

نجفی اسفاد، مرتضی و محسنی، فرید (۱۳۷۹)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات بین‌المللی الهدی.

هاشمی، سید محمد (۱۳۸۴)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: نشر میزان

هلد، دیوید (۱۳۸۵)، مدل‌های دموکراسی، ترجمه عباس مخبر، تهران: انتشارات روشنگران و مطالعات زنان.

منابع اینترنتی

<http://www.khamenei.ir>

پایگاه اطلاع رسانی مقام معظم رهبری

<http://www.dotic.ir>

سامانه قوانین و مقررات کشور

منابع انگلیسی

- Gwyn, William B.,(1986), "*The Separation of Powers and Modern Forms of Democratic Government*", in Robert A. Goldwin and Art Kaufman(eds.) *Separation of Powers--Does it Still Work?*, Washington, DC. : American Enterprise Institute,.
- Locke, John, (1988), *Two Treatises Of Government*, Peter Laslett, Cambridge: University Press,.
- Mcdonald, Forrest, (1985), *Novus Ordo Seclorum*, Cambridge: University Press
- Pierson, christopher,(1996), *Modern state*, Routledge.
- Prakash, Saikrishna, (April 2000), *The Essential Meaning of Executive Power*, University of San Diego, Public Law and Legal Theory Working Paper No. 04., available at: <http://ssrn.com/abstract=1476327>
- Prakash, Saikrishna, Brannen, Daniel E. & Baker, Laurence W.(2005), *Checks and Balances: the three branches of the American government*, Thompson Gale, University of San Diego, School of Law, vol. 2,.
- Schultz, David,(2009) *Encyclopedia of the United States Constitution*, V1, New York: Facts On File, Inc.

