

تعادل قوا در جمهوری اسلامی ایران

روابط قوا در جمهوری اسلامی ایران برخلاف تمامی کشورهای دنیا به گونه ای خاص تنظیم شده است. هر چند که به ظاهر به صورت تفکیک نسبی قوا تلقی می شود، لیکن این روابط از ویژگی های خاصی برخوردار است که به خوبی آن را از سایر رژیم ها متمایز می سازد. (۴)

مفهوم تفکیک قوا در مقابل «وحدت قوا» (۵) به کار می رود. این تفکیک موجب پدیداری سازمان های حاکم عدیده تخصصی می گردد که هر کدام به انجام وظیفه خاص خود مشغول اند و هیچ یک از قوا حق انجام وظیفه قوای دیگر را ندارد. سنخیت قوای حاکم، هم چنین اقتضا می کند که هر یک از قوا، بدون برتری و دخالت یکی در قلمرو اختیارات دیگری، کار خود را انجام دهد و هیچ یک از قوا حق سؤال، استیضاح، عزل و انحلال یکدیگر را نداشته باشد. این چنین استقلالی را اصطلاحاً «تفکیک مطلق قوا» (۶) می گویند.

نظریه تفکیک مطلق قوا، در جریان تحولات تاریخی دست خوش تغییراتی شده است که دیگر نمی توان استقلال در مفهوم آن را چندان مشاهده کرد. خطر بالقوه و بالفعلی که از ناحیه قوه مجریه و زمام داری آن ناشی می شود، هم قوای دیگر را تحت الشعاع «ریاست گرای» (۷) اجرایی قرار می دهد و هم این که آزادی و امنیت فردی را تهدید می کند. (۸) دلیل این مطلب این است که در اکثر کشورهای دنیا در بحث ارتباط

متقابل قوا، قوه مجریه مشمول بیشترین نظارت‌ها از سوی دو قوه دیگر قرار می‌گیرد.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در تدوین قوای سه‌گانه، علاوه بر ضرورت

همکاری قوا، برای تأمین اهداف کلی نظام از اندیشه مذکور به دور نبوده و مراتبی از

ارتباط متقابل، توأم بانظارت و مسئولیت بین قوای حاکم را پیش‌بینی کرده است. در

اصل ۵۷ قانون اساسی ضمن برشمردن قوای سه‌گانه، مقرر می‌دارد که این قوا

مستقل از یکدیگرند. آن‌گاه در اصل ۵۸ و ۵۹ اعمال قوه مقننه را منحصر به مصوبات

مجلس شورای اسلامی و در مسائل مهم از طریق همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به

آرای عمومی بیان داشته است. هم‌چنین در اصل ۶۰ قانون اساسی، اعمال قوه مجریه

به استثنای برخی از آن‌که مستقیماً به عهده رهبری قرار دارد، صرفاً از طریق رئیس

جمهور و وزرا اجرا می‌شود و در نهایت این‌که اعمال قوه قضاییه (اصل ۶۱) را نیز

فقط به عهده دادگاه‌های دادگستری قرار داده که باید براساس موازین اسلامی

تشکیل و به حل و فصل دعاوی و ... بپردازد، اما نویسندگان قانون اساسی در سال

۱۳۵۸ در همان اصل ۵۷ قانون اساسی، ضمن بیان استقلال قوا آورده بودند که: «...»

روابط بین قوای سه‌گانه توسط رئیس‌جمهور برقرار می‌گردد.» و نیز در اصل ۱۱۳

قانون اساسی آمده بوده: «... مسئولیت اجرای قانون اساسی و تنظیم روابط قوای سه

گانه و ریاست قوه مجریه جز در اموری که برعهده رهبری است، به عهده رئیس

جمهور است.»

بنابراین، طبق این اصول، رئیس جمهور هماهنگ کننده قوای سه گانه کشور بود، لیکن پس از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ و با سپری کردن یک دهه تجربه عملی در کارهای اجرایی، قضایی و تقنینی و ضعف هایی که در قانون اساسی وجود داشت، شورای بازنگری قانون اساسی به فرمان امام خمینی(ره) در تاریخ ۴/۲/۱۳۶۸ تشکیل گردید و در آن در خصوص روابط قوا نیز نکاتی مورد توجه و تصویب قرار گرفت. در قانون اساسی ۶۸ بعد از بازنگری، ضمن این که مسئولیت تنظیم روابط بین قوای سه گانه را از رئیس جمهور گرفته و به شخص رهبر واگذار کرده است، در اصل ۵۷ آمده است:

«... قوه مقننه، مجریه و قضاییه زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت برطبق اصول قانون اساسی اعمال می گردند.» هم چنین در اصل ۱۱۰ قانون اساسی، ضمن برشمردن وظایف و اختیارات رهبر، در بند ۷ همین اصل یکی از وظایف رهبر را «حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه» متذکر شده است و در اصل ۱۱۳ نیز این مسئولیت را از رئیس جمهور سلب کرده است.

در نظام اسلامی هرگاه سخن از تفکیک قوا یا روابط قوا به میان می آید، به دلیل جلوگیری از تمرکز نامشروع و فساد برانگیز قدرت است؛ زیرا که ممکن است، انسانی که شایستگی های لازم و توانایی های منطبق بر معیارهای اسلامی را دارا می باشد،

در رأس تمامی قوا و نهادهای جامعه اسلامی قرار بگیرد و هیچ گونه مفسده ای هم به دنبال نداشته باشد، هم چنین براساس اعتقادات شیعی، ائمه (ع) در حکومت اسلامی، حاکمان مطلق و بدون قید و شرطی بودند که تنها براساس تکلیف شرعی و الهی اداره جامعه را به عهده می گرفتند و این امر منافاتی با تفویض امر اداره قسمتی از حکومت به دیگران نخواهد داشت و لذا است که امام (ع)، ضمن این که ریاست و فرماندهی کل قوای نظامی را به عهده داشت، ولی در عین حال نصب و عزل استانداران و فرمانروایان ولایات گوناگون را خود شخصاً انجام می داد، هم زمان در مسجد هم به امر قضاوت می پرداخت. (۹)

پس باتوجه به این که امروزه، به علل گسترش ارتباطات و افزایش جمعیت و ... چاره ای جز تقسیم وظایف وجود ندارد، وقتی سه قوه و ارگان از یکدیگر مشخص و متمایز شدند، مسئله دیگر، روابط قوای مزبور است. به عقیده منتسکیو، چگونگی این روابط، تأثیر زیادی در تأمین آزادی دارد. از این جهت منتسکیو قائل به دو اختیار می شود، اختیار تصمیم گیری و اختیار مانع شدن از اجرای آن، منتسکیو می گوید باید هر قوه بتواند در قلمرو اختصاصی خود تصمیم بگیرد، ولی قوای دیگر نیز باید بتوانند به وسایلی از اجرای آن جلوگیری کنند، چنان که مثلاً قوه مقننه قانون را تصویب می کند (اختیار تصمیم گیری) اما قوه مجریه نیز می تواند در مواردی از توشیح و اجرای آن جلوگیری کند (اختیار مانع شدن و متوقف ساختن) (۱۰). بر همین مبنا است که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پس از پذیرش مهم ترین اصل

خود، یعنی اصل ولایت مطلقه فقیه عادل و جامع الشرایط که عامه مردم قبول ولایت او را بر خود لازم و واجب شمرده اند، نقطه پیوند و اتصال قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران را ولی فقیه و رهبر دانسته و اعمال حاکمیت قوای مزبور را صرفاً براساس نظر و نظارت رهبر مشروع و قانونی می داند. (۱۱)

بنابراین، از آن جایی که رهبر در نظام اسلامی دارای ویژگی های خاص است، لذا نظارت رهبری باعث می شود که کسی از کارگزاران نظام قدرت سوء استفاده از مقام و مسئولیت خود را نداشته باشد، به خصوص اصل ۱۱۱ قانون اساسی مکانیزم خاصی برای جلوگیری از انحراف رهبری پیش بینی کرده است که بیش از پیش بر اطمینان مردم در خصوص عدم سوء استفاده از قدرت و تمرکز آن می افزاید و ما در این جا به بخشی از این روابط و نظارت اشاره می کنیم:

الف) نظارت قوه مقننه بر قوه مجریه

قوه مقننه به شیوه های گوناگون بر کار قوه مجریه نظارت دارد:

- ۱ - طبق اصل ۱۳۱، صلاحیت و رسمیت وزرا منوط به رأی اعتماد از مجلس است؛
- ۲ - مسئولیت قوه مجریه در برابر قوه مقننه (سؤال، استیضاح) اصل ۱۲۲، ۱۳۴ و

به این ترتیب که هر نماینده می تواند یک وزیر و ۱۴ نمایندگان هم رئیس جمهور را مورد سؤال قرار دهند و هم چنین ده نفر از نمایندگان، هیئت وزیران یا یکی از وزیران و ۱۳ نمایندگان، رئیس جمهور را می توانند مورد استیضاح قرار دهند؛

۳ - قوه مقننه بر کارهای قوه مجریه، نظارت استصوابی (۱۲) (اصل ۷۷ - ۸۳) و نظارت مالی (اصل ۵۲، ۵۴ و ۵۵) دارد.

ب) نظارت قوه مقننه بر قوه قضایه

طبق اصل ۱۵۶ قانون اساسی، قوه قضایه، قوه ای است مستقل که قوه مقننه بر آن نفوذ و اقتدار چندانی ندارد و هیچ گونه راهی برای طرح سؤال، استیضاح و عزل مسئولین قوه قضایه در آن دیده نمی شود، لیکن بعضی از اقدامات قوه مقننه بر روی قوه قضایه بی اثر نیست:

۱ - از طریق اجرای قوانین (اصل ۱۶۷)؛ بدین ترتیب که قاضی موظف است کوشش کند حکم هر دعوا را در قوانین مدونه بیابد؛

۲ - از طریق شکایات (اصل ۹۰). بدین ترتیب که مجلس در صورت دریافت شکایت، حق دارد از قوه قضایه پاسخ کافی بخواهد. البته این از ضمانت اجرای لازم برخوردار نیست و بیش تر جنبه اخلاقی و سیاسی دارد. (۱۳)

ج) نظارت قوه مجریه بر قوه مقننه

قوه مجریه با آن که تحت سلطه کامل قوه مقننه قرار دارد، اما تا اندازه ای بر این قوه نظارت دارد و این نظارت از طریق ذیل است:

۱ - ابتکار تهیه لوایح در دست دولت است که بعد از تصویب، آن را تقدیم مجلس می کند (اصل ۷۴)؛

۲ - قوانین به ذکر کلیات می پردازند و جزئیات را موکول به آئین نامه های اجرایی (۱۴) می کنند و علاوه بر آن قوه مجریه حق تصویب آیین نامه های مستقل (۱۵) را نیز دارند.

د) نظارت قوه مجریه بر قوه قضاییه

قوه مجریه بر قوه قضاییه نظارت و نفوذ خاصی ندارد، البته لوایح قضایی که پس از تصویب هیئت وزیران، تقدیم مجلس می شود (اصل ۷۴) و بودجه قوه قضاییه که در مجموعه بودجه سالانه کل کشور توسط دولت تهیه می گردد، می تواند زمینه مؤثری از نفوذ (و نظارت) قوه مجریه بر قوه قضاییه باشد. (۱۶)

ه) نظارت و نفوذ قوه قضاییه بر قوه مقننه

همان طور که قوه قضاییه از استقلال کامل برخوردار است، قوه مقننه هم در مقابل قوه قضاییه مستقل است و راهی برای مداخله در کارهای یکدیگر وجود ندارد، با

وجود این، برخی کارهای قوه قضاییه بر قوه مقننه بی اثر نیست که به چند مورد اشاره می کنیم:

۱ - لوایحی که به وسیله قوه قضاییه تهیه می شود، به علت فنی و تخصصی بودن

آن، قوه مقننه نمی تواند دخل و تصرف چندانی در آن به وجود آورد و نمایندگان به علت تخصصی بودن، اکثراً آن را به تصویب می رسانند؛ (۱۷)

۲ - اصل ۷۳ قانون اساسی به قضات، در تمییز حق از قوانین، حق تفسیر قضایی

داده است که این تفسیر گاهی اوقات منجر به نوعی وحدت رویه قضایی می شود.

(این را نوعی دخالت قوه قضاییه در امر قوه مقننه می توان تلقی کرد)؛

۳ - نمایندگان دارای مصونیت کیفری نیستند و شغل نمایندگی مانع دستگیری و

محاكمه آن ها نمی باشد.

و) نظارت و نفوذ قوه قضاییه بر قوه مجریه

قوه مجریه در مقابل قوه قضاییه مصونیت ندارد و قوه قضاییه دارای نظارت (اقتدار)

لازم نسبت به قوه مجریه است که به عنوان مثال به چند مورد اشاره می کنیم:

۱ - طبق اصل ۱۷۰ قانون اساسی: «قضات دادگاه ها مکلفند از اجرای تصویب نامه ها و آیین نامه های دولتی که مخالف با قوانین و ... خودداری کنند و ...» بنابراین، قوه قضاییه به مصوبات قوه مقننه اشراف کامل دارد؛

۲ - هدف از تأسیس دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات و تظلمات مردم نسبت به مأموران دولتی است و دیوان می تواند قوه مجریه را به محاکمه بکشاند. (اصل ۱۷۳)؛

۳ - طبق اصل ۱۷۴ قانون اساسی، قوه قضاییه از طریق سازمان بازرسی کل بر کشور قوه مجریه نظارت دارد؛

۴ - قوه مجریه هیچ مصونیتی ندارد؛ زیرا طبق اصل ۱۴۰ قانون اساسی، رسیدگی به اتهام رئیس جمهور و معاونان و ... از طریق دادگاه های دادگستری است و دیوان عالی کشور حق محاکمه رئیس جمهور را دارد.

مسئولیت روابط قوه قضائیه با سایر قوا

به موجب بند اول اصل مذکور: «وزیر دادگستری مسئولیت کلیه مسایل مربوط به روابط قوه قضائیه با قوه مجریه و قوه مقننه را بر عهده دارد». بدین ترتیب، وظیفه وزیر دادگستری برقراری رابطه بین قوه قضائیه با قوه مجریه و قوه مقننه است و عهده دار مسئولیت این وظیفه و همچنین وظایف مشترک با هیأت وزیران می باشد.

در مورد کلیه مسایل مربوط به روابط قوه قضائیه با قوای مجریه و مقننه، عمده‌ترین مواردی که بین قوه قضائیه و قوای دیگر متصور است موضوع لوایح قضائی و بودجه قوه قضائیه می‌باشد:

۱ - یکی از وظایف رئیس قوه قضائیه «تهیه لوایح قضائی متناسب با جمهوری اسلامی» است (اصل ۱۵۸). از طرف دیگر «لویح قانونی پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود...» (اصل ۷۴). به این ترتیب، وزیر دادگستری لایحه تهیه شده در قوه قضائیه را اخذ و برای تقدیم به مجلس می‌برد. لوایح قضائی معمولاً متضمن قواعد و موازین تخصصی، فنی و حقوقی است که بررسی آن شایسته یک گروه تخصصی می‌باشد. هیأت وزیران نوعاً با موضوعات مذکور سنخیت ندارد، اما می‌توان قضیه را بدین صورت توجیه نمود که تصویب لوایح قضائی توسط هیأت وزیران به تناسب موضوع، هماهنگی‌های لازم را بین قوای قضائیه و مجریه ایجاد می‌نماید. از

طرف دیگر، می‌توان این سؤال را مطرح ساخت که چنانچه هیأت دولت لوایح قوه قضائیه را تصویب ننماید، چه راه قانونی برای خروج از بن‌بست وجود خواهد داشت. به هر حال، قانون اساسی برای این سؤال پاسخی مجاب‌کننده ندارد. این حالت مسأله استقلال قوه قضائیه را (اصل ۱۵۶) با اشکال مواجه می‌سازد.

۲ - «بودجه سالانه کل کشور (و من جمله بودجه قوه قضائیه) از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد...» (اصل ۵۲). در این خصوص نیز، وزیر دادگستری کار دفاع از بودجه مربوط را در هیأت وزیران و در مجلس بر عهده خواهد داشت. قوه مجریه و قوه مقننه می‌توانند از این طریق قوه قضائیه را در مضیقه و فشار قرار دهند.

تفکیک قوا؛ نظارت و تعادل:

در نظام سیاسی ایران رئیس قوه مجریه و نمایندگان مجلس مستقلاً از طرف مردم انتخاب می‌شوند و رئیس قوه قضائیه توسط رهبری. در کنار تفکیک قوایی که وجود دارد، نظارت و تعادل هم بین قوا برقرار است. رئیس جمهور و وزرایش در برابر مجلس مسئولند و باید پاسخگو باشند. همچنین امکان عزل رئیس جمهور توسط مجلس وجود دارد هر چند این امر باید با موافقت رهبری صورت گیرد. قوای مجریه و مقننه بر سر مسائل اساسی در تصمیم سازی یا در اختلافات به مذاکره و چانه زنی در جلسه ای مشترک می پردازند. در مجلس علی رغم اینکه کار تخصصی توسط کمیسیون ها صورت می گیرد، اغلب منافع بسیاری از گروهها در تصمیم گیریها در نظر گرفته نمی شود. یک دلیل این امر نبود احزاب قوی است که به تجمیع خواسته ها پردازند و نیز اصناف و گروههای فشاری که از حقوق خود در تصمیم گیری ها دفاع نمایند. در حوزه اقتصادی نقش قوه مجریه پررنگتر از قوه مقننه است و نیز در حوزه

فرهنگی.گاهی اوقات هم مشخص نیست که در یک مسئله بخصوص چه کسی حرف
آخر را می زند و یا تصمیم گیری نهایی توسط چه نهادی باید صورت گیرد(به عنوان
مثال در مسئله سهمیه بندی بنزین و فروش بنزین آزاد).تصمیم گیری در دستگاه
اجرائی غالباً متمرکز است و در تهران برای سایر استانها و شهرستانها بودجه بندی و
تعیین تکلیف می شود.مقامات استانی قدرت چندانی برای تأثیر گذاری بر سیاستهای
مربوط به خودشان که در مرکز گرفته می شود ندارند،مگر در صورت وجود روابط
شخصی.در کل رابطه مهمتر از ضابطه است.دستگاه اداری، بوروکراسی گسترده ای
را بوجود آورده.دستگاه اداری بسیار کند و ناکارآمد است و اگر تصمیم خوبی هم در
بالا گرفته شود تا به سطح وزارتخانه ها و مرحله اجرا برسد از این رو به آن رو می
شود.بازدهی کارمندان بسیار پایین است و ادارات به روزمرگی افتاده اند.گفته می
شود مهمترین مانع سرمایه گذاری خارجی در ایران همین هفت خوان رستم اداری
است.

منابع :

۱- سایت اطلاع رسانی دانشنامه رشد :

www.daneshnameh.roshd.ir

۲- سایت اطلاع رسانی آفتاب :

www.aftab.ir

۳- سایت اطلاع رسانی تبیان :

www.tebyan.net