

عنوان پژوهش

استقلال قوا و نهادهای فراقوه‌ای در نظام جمهوری اسلامی ایران

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۰۳۴

تاریخ: ۱۳۹۳/۴/۳



شناسنامه

عنوان:

استقلال قوا و نهادهای فراقوه‌ای در
نظام جمهوری اسلامی ایران

مؤلف:

میلاذ قطبی

ناظر علمی:

سید محمد هادی راجی

دفتر مطالعات ساختارها و نهادهای اساسی

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۰۳۴

تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۴/۳

پژوهشکده شورای نگهبان



استقلال قوا و نهادهای فراقوه‌ای در نظام جمهوری اسلامی ایران

فهرست مطالب

چکیده.....	۳
مقدمه.....	۴
۱. تفکیک قوا و ارتباط قوای حکومتی.....	۶
۲. استقلال قوا در نظام جمهوری اسلامی ایران.....	۸
۱-۲- استقلال قوا در مشروح مذاکرات قانون اساسی.....	۸
۲-۲- استقلال قوا و دکترین حقوق اساسی.....	۱۰
۳. ملاک‌های تفکیک صلاحیت‌های قوا.....	۱۴
۱-۳- شاخص ساختاری.....	۱۵
۲-۳- شاخص ماهوی.....	۱۵
۴. اعتبار حقوقی نهادهای فراقوه‌ای در نظام حقوقی ایران.....	۱۶
۱-۴- عضویت نمایندگان ناظر در شوراهای اجرایی.....	۱۸
۲-۴- صندوق توسعه ملی با ترکیب اعضای سه قوه.....	۲۰
۳-۴- شورای عالی نظارت با ترکیب اعضای سه قوه.....	۲۱
۵. نهادهای فراقوه‌ای در سایر نظام‌ها.....	۲۴
۱-۵- کمیسیون ارتباطات فدرال.....	۲۶
۲-۵- کمیسیون انتخابات فدرال.....	۲۷
۳-۵- کمیسیون بورس و اوراق بهادار.....	۲۷
۴-۵- کمیسیون صنایع دریایی.....	۲۸
نتیجه‌گیری و پیشنهاد.....	۳۰
منابع.....	۳۴

چکیده

قانون اساسی جمهوری اسلامی در اصل ۵۷ استقلال قوای حکومتی را زیر نظر ولی فقیه به رسمیت شناخته است. همچنین قوای سه‌گانه باید صرفاً در حیطه صلاحیت‌های تقنینی، اجرایی و قضائی خود و با حفظ استقلال، با یکدیگر تعامل کنند. در این میان شاهد تأسیس نهادهایی مانند شورای عالی نظارت هستیم که با عضویت نمایندگانی از قوای سه‌گانه به امور تقنینی و اجرایی پرداخته و به نحوی استقلال قوا را نقض می‌کنند. شورای نگهبان با اتخاذ شاخص ماهوی تفکیک صلاحیت‌های قوا و به استناد اصل استقلال قوا، این نهادها را مغایر با اصولی همچون اصول ۵۷، ۵۸ و ۶۰ قانون اساسی دانسته است. لکن با توجه به سیستم تفکیک قوا در نظام جمهوری اسلامی ایران و لزوم تعامل سازنده قوا با یکدیگر، ایجاد ارتباط میان قوا ضروری به نظر می‌رسد و به همین جهت بهره‌گیری از سازوکاری سیاسی در ایجاد هماهنگی میان قوا راهکار مناسبی خواهد بود.

کلید واژه‌ها: استقلال قوا، تعامل قوا، صلاحیت ماهوی، صلاحیت ساختاری، نظرات شورای نگهبان، شوراهای فراقوه‌ای.

مقدمه

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و بر اساس اصل ۵۷ قانون اساسی، استقلال قوای حکومتی زیر نظر مقام رهبری به رسمیت شناخته شده است. هریک از قوا، صرفاً یکی از صلاحیت‌های تقنینی، اجرایی و قضایی را بر عهده داشته و نمی‌توانند در وظایف سایر قوا دخالت کنند. البته مواردی از تداخل صلاحیت‌ها و ارتباط میان قوای حکومتی در قانون اساسی پذیرفته شده است. لازم به ذکر است که اساساً تفکیک مطلق قوا به لحاظ عملی دور از دسترس است و نظام‌های حقوقی مدعی این نوع از تفکیک نیز، مصادیقی از تداخل صلاحیت‌ها را قبول کرده‌اند. به هر حال، در تفکیک قوا اصل بر جداسازی و انفکاک وظایف قوای حکومتی است، هرچند در «تفکیک نسبی قوا» ارتباط میان قوا نیز به میزان پررنگ‌تری وجود دارد، اما در «استقلال قوا» اصل بر جداسازی صلاحیت‌ها نیست، بلکه با حفظ ارتباط میان قوای حکومتی صرفاً تخصص نقش‌ها و افتراق ساختارها صورت می‌گیرد و در عین حال نیز، برخی ارتباطات میان قوا در مصادیق فراوان، به رسمیت شناخته می‌شود. در واقع مداخله قوه‌ای در صلاحیت سایر قوا، خارج از موارد پذیرفته شده، خروج از صلاحیت و تداخل در وظایف آن قوه تلقی می‌شود.

برای تفکیک صلاحیت‌های قوای حکومتی ملاک‌های مختلفی بیان شده است. برخی به لحاظ ساختاری هر عملی که از قوه‌ای صادر شود را وارد در صلاحیت آن دانسته و در مقابل، سایر قوا را از ورود به آن عمل نهی می‌کنند؛ به عبارت دیگر هر قوه‌ای شروع کننده باشد او صالح خواهد بود. اما در ملاک ماهوی جوهره عمل مورد سنجش قرار می‌گیرد و طبق آن مثلاً هر عملی تقنینی ارزیابی شود صرفاً در صلاحیت قوه مقننه است و سایر قوا حق دخالت در چنین اموری را نخواهند داشت.

حال با توجه به مطالبی که گذشت برآنیم تا در این نوشتار اعتبار نهادهای فراقوه‌ای را با توجه به پذیرش اصل استقلال قوا و ملاک‌های تعیین صلاحیت قوا مورد کنکاش قرار دهیم. ذکر این مطلب ضروری است که مقصود ما از نهادهای فراقوه‌ای، شوراهای عالی و نهادهایی هستند که اعضای آن‌ها مشترکاً از چند قوه بوده و منشأ قانون اساسی و یا فرمان رهبری نیز نداشته باشند. بنابراین نهادهای فراقوه‌ای مانند شورای عالی امنیت ملی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان و ... به جهت تصریح قانون اساسی

بر ایجاد آنها، از بحث ما خارج هستند، چراکه قانون اساسی وجود آنها و صلاحیت هایشان را علی رغم مخالفت با استقلال قوا در بعضی موارد، پذیرفته است. لذا آنچه که در نوشتار حاضر موضوع بحث قرار خواهد گرفت، برخی نهادهای متشکل از اعضای قواست که با مصوبه مجلس شورای اسلامی تشکیل شده‌اند و بعضاً به انجام امور تقنینی و اجرایی پرداخته و به جهت ترکیب اعضا از اعضای چند قوه تشکیل می‌شوند.

به عنوان نمونه برخی شوراهای اجرایی وابسته به وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی وجود دارند که متشکل از اعضای قوه مجریه بوده و وظایف اجرایی دارند. البته تعدادی از نمایندگان مجلس نیز به عنوان ناظر در شوراهای مذکور حضور دارند. این شوراها بعضاً اقدام به انجام امور تقنینی نیز می‌کنند. به عنوان نمونه شورای نگهبان با استناد به اصل ۵۷ و تداخل در وظیفه تقنین، این موارد را مغایر قانون اساسی تشخیص داده و عضویت اشخاصی خارج از قوه مجریه در این شوراها را نیز مغایر با اصول ۶۰ و ۱۳۸ قانون اساسی اعلام کرده است.^۱ شورای عالی نظارت و هیأت امنای صندوق توسعه ملی از مصادیق شوراهای مذکور هستند.

در این نوشتار در پی پاسخ به این پرسش هستیم که آیا این نهادهای فراقوه‌ای در نظام حقوقی ایران با استقلال قوا تداخل دارند؟ اصولاً برداشت صحیح از استقلال قوا و صلاحیت‌های قوای سه‌گانه کدام است؟ موضع شورای نگهبان در قبال این شوراها چیست و آیا این موضع قابل دفاع می‌باشد؟

تعریف ما از استقلال قوا و یا تفکیک آنها و اینکه کدام ملاک برای تفکیک صلاحیت‌ها اتخاذ شود، در پاسخی که به سؤالات فوق داده می‌شود، بسیار مؤثر است. هدف این پژوهش نیز ارائه تحلیلی از جایگاه نهادهای فراقوه‌ای با توجه به اصل ۵۷ و استقلال قوا است و فرضیه نگارنده این است که اگرچه استقلال قوا و همکاری آنها قابل جمع هستند و برای تأسیس نهادهای فراقوه‌ای دلایلی کارکردی وجود دارد، اما به هر حال مستند به اصول متعدد قانون اساسی، تداخل وظایف قوای حکومتی را صرفاً در مواردی که در قانون اساسی تصریح شده می‌توان به رسمیت شناخت. ضمناً با پذیرش ملاک «ماهوی» تفکیک صلاحیت‌های قوا، تشکیل نهادهای فراقوه‌ای مخل

استقلال قوا خواهند بود و شاخص ساختاری نیز از اساس مورد پذیرش نظام حقوقی ما نیست و رویه شورای نگهبان نیز این مسئله را ثابت می‌کند.

قابل ذکر است که نهادهای فرا قوه‌ای در اکثر نظام‌های حقوقی وجود دارند و با توجه به نظام تفکیک مطلق یا نسبی قوا از اختیارات متفاوتی برخوردار هستند. این نهادها نیز مانند نظام حقوقی ایران بعضاً دارای منشأ قانون اساسی، قانون عادی، عرف و ... هستند. برای یافتن تحلیلی مناسب از جایگاه نهادهای فراقوه‌ای، دانستن وضعیت نهادهای مشابه در نظام‌های حقوقی مختلف می‌تواند مفید باشد.

به عنوان نمونه شورای اقتصادی - اجتماعی فرانسه نهادی فراقوه‌ای است اما منشأ قانون اساسی دارد و از این جهت، تطابقی با موضوع بحث ما نخواهد داشت. در نظام حقوقی ایالات متحده امریکا، کمیسیون‌های مستقل نظارتی وجود دارد که برای مطالعه تطبیقی موضوع مورد بحث، مناسب خواهند بود، چرا که اولاً نظام ریاستی امریکا سمبل تفکیک مطلق قواست، بنابراین کیفیت پذیرش و عدم پذیرش مصادیق تداخل قوا در این نظام مورد مطالعه مناسبی است و ثانیاً این کمیسیون‌ها منشأ قانون اساسی ندارند و بعضاً موجب تداخل قوا در نظام آمریکا هستند.

با توجه به اینکه موضوع استقلال قوا و نحوه تبیین آن تأثیر بسزایی در مباحث این نوشتار دارد، ابتدا به اصل مسئله تفکیک قوا یا ارتباط قوای حکومتی می‌پردازیم و در بخش بعد جهت تبیین صحیح مفهوم استقلال قوا در نظام جمهوری اسلامی ایران به کنکاش در دکترین حقوق اساسی، آراء شورای نگهبان، نظرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی و شورای بازنگری قانون اساسی خواهیم پرداخت و با ذکر شاخص‌های تفکیک صلاحیت‌های قوا، به تبیین جایگاه نهادهای فراقوه‌ای در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران می‌پردازیم و فرضیه‌ی پژوهش را ثابت خواهیم کرد و همچنین جایگاه نهادهای فراقوه‌ای مشابه در نظام حقوقی آمریکا را نیز در بخش آخر بررسی و تبیین می‌کنیم.

۱. تفکیک قوا و ارتباط قوای حکومتی

تفکیک قوا، واگذاری قوای اصلی حکومت به نهادهای متفاوت و متعدد است و هدف اصلی آن به عنوان یکی از ارکان دموکراسی، جلوگیری از استبداد، انحصار

قدرت و به عبارت دیگر نیل به آزادی است. (بشریه، ۱۳۸۴: ۴۹)

مفهوم تفکیک قوا مانند بسیاری از مفاهیم دیگر حقوق اساسی و علوم سیاسی از آغاز پیدایش تاکنون دچار تغییرات و تحولات زیادی شده است. زمینه‌های تئوریک تفکیک قوا در ابتدا توسط ارسطو مطرح شد و بعدها توسط اندیشمندان دیگری از جمله ژان بدن، پوفندر، جان لاک و ... پرورش بیشتری یافت تا اینکه توسط منتسکیو به طور شفاف و دقیق‌تر مطرح شد. در این میان روسو قائل به تفکیک عمودی قوا بود که قوه مقننه در رأس سایر قوا قرار می‌گیرد و در واقع قوه مجریه کارگزار اجرایی قوه مقننه محسوب می‌شود. (وت.جونز، ۱۳۸۳، ج ۲: ۳۰) هم اکنون این نوع از تفکیک قوای حکومتی، به تفکیک نسبی شهرت یافته و نظام‌های پارلمانی (مانند نظام حاکم در انگلستان) برگرفته از اجرای این نوع از تفکیک قوا است. در مقابل افرادی مانند منتسکیو، قائل به تفکیک افقی قوا هستند و بر استقلال قوا تأکید می‌کنند. نظام‌های ریاستی برگرفته از این نوع تفکر می‌باشند. (منتسکیو، ۱۳۶۲، ۱۰)

قابل ذکر است که اساساً، به تعبیری «تفکیک نسبی قوا» تفکیک قوای حقیقی نیست و البته در طرف دیگر نیز، تجربه عملی حکومت‌ها بیان‌گر این است که تفکیک مطلق قوا عملاً امکان‌پذیر نمی‌باشد. اما تفکیک نسبی قوا به واقعیت‌های عملی اداره امور کشور نزدیک‌تر است، اگرچه به نحوی اهداف اصلی تفکیک قوا مغفول خواهد ماند. (صنیعی منفرد، ۱۳۸۰: ۵۴) از آنجاکه در تفکیک نسبی، قدرت در قوای سه‌گانه متجلی شده، برخی گفته‌اند که چنین تفکیکی بین قوای حکومتی صرفاً جهت طبقه‌بندی و تقسیم کار انجام شده است. (قاضی، ۱۳۸۳: ۳۰۵)

آنچه در حال حاضر در ارتباط با اندیشه تفکیک قوا مطرح می‌باشد این است که اساساً نه تفکیک نسبی، به دلیل سلطه قوه‌ای بر قوای دیگر و نه تفکیک مطلق قوا، که موجب عدم هماهنگی و بروز مشکلات در انجام کارها می‌شود، نمی‌تواند به عنوان مدلی کامل مورد پذیرش قرار گیرد. در واقع نظریه تفکیک قوا به سمت تقسیم وظایف قوا رفته است که بر این مبنا، قوای مختلف نباید در وظایف اختصاصی سایر قوا دخالتی بکنند و از این جهت است که قوای سه‌گانه مستقل تلقی می‌شوند. بنابراین تفویض برخی از صلاحیت‌ها به یکدیگر با توافق قوای حاکمه، ناقض استقلال قوا نخواهد بود و تنها، مواردی که قوه‌ای رأساً وظایف سایر قوا را انجام دهد، موجب

تداخل است. (نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۸۶: ۱۳۸)

در تفکیک کارکردی قوا مقصود اصلی که جلوگیری از تجمع قدرت در نهاد یا شخص خاصی است، به همراه وجود انعطاف، هماهنگی و تعامل بیشتری در نهادها محقق خواهد شد. امروزه تحقق هماهنگی میان قوای حکومتی با حفظ استقلال آنها یکی از مهمترین رویکردهای حکومت‌ها است. به این معنا که هیچ‌یک از قوای سه‌گانه بر دیگری برتری نداشته باشند و استقلال آنها حفظ شود و از طرف دیگر هماهنگی‌های لازم در راستای افزایش کارایی نظام‌ها محقق شود. نظام حقوقی ایران نیز از این مسئله مستثنا نیست و علی‌رغم پذیرش استقلال قوا، راهکارهایی را برای ایجاد هماهنگی بیشتر پذیرفته است و قوای سه‌گانه تعامل و البته تداخل وظایفی با یکدیگر در چارچوب قانون اساسی دارند. در ادامه بحث بعد از تشریح کیفیت استقلال قوا در نظام جمهوری اسلامی ایران، نسبت نهادهای فراقوه‌ای که توسط قوانین عادی ایجاد می‌شوند را با اصل استقلال قوا مورد کنکاش قرار خواهیم داد.

۲. استقلال قوا در نظام جمهوری اسلامی ایران

برای تبیین دقیق اصل استقلال قوا به بررسی دکنترین حقوق اساسی، مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی و شورای بازنگری قانون اساسی می‌پردازیم:

۲-۱. استقلال قوا در مشروح مذاکرات قانون اساسی

در مذاکرات شورای بازنگری سال ۶۸ و مجلس بررسی نهایی سال ۵۸ در ارتباط با موضوع استقلال و تفکیک قوا زمان معتنا بهی اختصاص داده نشده است.^۱ در

۱. البته در مورد اجازه وضع برخی قوانین توسط کمیسیون‌های داخلی مجلس بحثی بر سر عدم رعایت استقلال قوه مقننه شده است: «تفکیک قانونگذاری از قوه مقننه در هر موردی می‌تواند خلاف طبیعت تفکیک قوا باشد؛ اما این کار را قانون اساسی کرده؛ یعنی در بعضی از موارد قانونگذاری را به نحوی از قوه مقننه گرفته و به غیر قوه مقننه تفویض کرده است. مورد اولش همان واگذار کردن به کمیسیون است؛ چون کمیسیون قوه مقننه نیست، پس مجلس بر اساس اصل ۸۵ مجاز شده است که در بعضی از موارد ضروری اختیار وضع بعضی از قوانین را به کمیسیون‌های داخلی تفویض کند. پس این اصل نقض شده است.» (عمید زنجانی: مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹: ۱۱۱۹) البته دیدگاه مخالف هم وجود داشته است آیت الله یزدی اینچنین بیان کرده‌اند: «این‌جا هم قانونگذاری را به غیر قوه مقننه نداده‌اند، معنی قوه مقننه فقط جلسه علنی مجلس نیست؛ قوه مقننه مجموعه مجلس و کمیسیون‌های مجلس است که می‌تواند تصویب

جلسات مذکور تقریباً همه اعضا، استقلال قوا را بدین شکل که در قانون اساسی آمده قبول داشته و صرفاً مخالفت خود را با تفکیک مطلق قوا بیان کردند.^۱ در جلسه شورای بازنگری مطلب مذکور چنین استدلال شده است: «استقلال قوا باعث می‌شود که قوا از همدیگر تفکیک بشود. تفکیک قوا موجب می‌شود که ارتباط بین قوا از هم گسیخته بشود. دو نظریه است: استقلال نسبی قوا، استقلال مطلق قوا. استدلال‌هایی هست بر له، بر علیه. در تمام این‌ها مفروض این است که ارتباط بین قوا حفظ بشود.» (عمید زنجانی: مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹: ۹۴۲)

اما بحثی که توجه بیشتری توسط اعضای شورای بازنگری به آن شده است موضوع کیفیت ارتباط بین قوای سه‌گانه است، که در قانون اساسی قبل از بازنگری، «تنظیم روابط قوا» بر عهده رئیس جمهور بوده و بعد از بازنگری آن را بر عهده مقام رهبری می‌گذارند. این موضوع البته موافقان^۲ و مخالفانی داشته است که در توضیح این تغییر گفته اند: «در هر صورت نظارتی که جزء شؤونات و اختیارات رهبری هست، شامل هر سه مورد می‌شود، وقتی می‌گوییم رهبر نظارت بر سه قوه دارد،

بکند.» (یزدی: مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹: ۱۱۱۶)

۱. دکتر آیت- در مورد این اصل آقای دکتر بهشتی اشاره کردند که طرحان چیست و در ضمن بحثی از تداخل قوا آوردند. فرض ایشان این است که ما تفکیک قوا را پذیرفتیم. یک چیزی است که می‌گویند قوا از هم منفک و جدا هستند که این در دنیای فعلی هم اجرا نمی‌شود و در بحث آن وارد نمی‌شویم چون وقت نداریم. الان دنیای امروز تفکیک قوا را نپذیرفته و نه قابل اجراست، این است که ما یک قوه رهبری یا ولایت فقیه را در اصول قبلی قائل شده‌ایم. (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴، ۵۶۸)

تهرانی- در هیچ یک از اصول گذشته عنوان تفکیک قوا نداشتیم حتی به نظر بنده اسلامی نیست. البته قوا ربط لازم دارد و باید هماهنگ باشد، با هم ارتباط داشته باشند، اما این که تفکیک بشوند، این موضوع نیست. همه ما در حکم واحدیم، ما همه «المسلمون ید واحد» همه ما «کلکم راع و کلکم مسؤول عن رعیت» این تفکیک قوا از غرب آمده و به نظر ما صحیح نیست. (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴، ۱۳۰۱)

۲. نجفقلی حبیبی- رئیس جمهوری که رئیس قوه مجریه است، دیگر نمی‌تواند با این فرض هماهنگ کننده سه قوه باشد، با این فرض نمی‌تواند تنظیم کننده روابط قوای ثلاثه باشد، دیگر نمی‌تواند مجری قانون اساسی یا نظارت بر اجرای قانون اساسی بکند. برای این که خودش یک عامل اجرا است. پس دیگری باید بر کار او نظارت و کنترل بکند. (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹، ۵۳۲)

معنایش این است که هم هماهنگ کننده سه قوه است، هم اگر اختلافاتی در بینشان باشد، رفع کننده است، هم اگر سرعت کار به این سه قوه لازم است، باید این سرعت کار را بدهد. پس وقتی ما در شئون و اختیارات رهبری مسأله نظارت را می‌آوریم، خواه ناخواه شامل همه این موارد می‌شود.» (عمید زنجانی: مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹: ۹۷۷) همچنین در لزوم تنظیم روابط میان قوا گفته شده: «طرح «استقلال قوا» بدون «تنظیم قوا»، استقلال را یا لغو می‌کند یا «استقلال» به معنای «جدایی مطلق قوا» خواهد بود. بنابراین چون «استقلال قوا» در قانون اساسی پیش‌بینی شده، «تنظیم قوای سه‌گانه» هم باید پیش‌بینی بشود.» (عمید زنجانی: مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹: ۹۷۷)

در نهایت باید گفت که مقصود قانونگذار اساسی از استقلال قوا به هیچ وجه تفکیک مطلق قوا نبوده و اعضای جلسات مشروح مذاکرات قانون اساسی با دقت به موضوع، از لفظ تفکیک قوا استفاده نکرده‌اند چرا که این مفهوم بار معنایی خاصی دارد و همچنین، اعضا جلسه با مبانی آن که ریشه در اندیشه سیاسی دنیای غرب دارد نیز مخالف بوده‌اند. لذا گرایش غالب در مشروح مذاکرات اولاً تأکید بر استقلال قوا است به نحوی که قوای حکومتی در وظایف تخصصی یکدیگر دخالت نکنند و ثانیاً لزوم وجود ارتباط میان قوا، هرچند برخی مصادیق تداخل وظایف در قانون اساسی، توسط اعضا پذیرفته شده است.

۲-۲ استقلال قوا و دگرین حقوق اساسی

قانون اساسی جمهوری اسلامی در اصل ۵۷ استقلال قوای حکومتی را زیر نظر ولی فقیه به رسمیت شناخته است، لذا مستند به اصل مذکور قوای سه‌گانه باید صرفاً در حیطه صلاحیت‌های تقنینی، اجرایی و قضائی خود و با حفظ استقلال، با یکدیگر تعامل کنند. قابل ذکر است که اصطلاح «تفکیک قوا» در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به کار نرفته است و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از عبارت «استقلال قوا» استفاده کرده است.

برخی از اساتید و نویسندگان حقوق اساسی در ارتباط با این مفهوم نوشته‌اند:
 - «نظریه تفکیک قوا با استقلال قوا متفاوت است. در تفکیک قوا بین قوای حکومتی ارتباطی نیست، ولی در استقلال قوا ارتباط وجود دارد.» (عمید زنجانی،

۱۳۸۵: ۲)^۱ در قانون اساسی جمهوری اسلامی، استقلال قوا پذیرفته شده است.

– مقصود از استقلال نیز این است که هر یک از قوا از مداخله در امور دیگری باید پرهیز کنند. (یزدی، ۱۳۷۵: ۴۱۰)

– استقلال قوا بیانگر حفظ تعامل و همکاری بین قوا هم هست که به نظریه تفکیک نسبی قوا نزدیک می‌باشد و البته نقطه اتصال قوای حاکم، مقام رهبری است. (لطفی، ۱۳۹۱: ۹۸)

اما باید گفت از آنجا که همه قوای سه‌گانه مشروعیت خود را از مقام رهبری می‌گیرند^۲، تفکیک قوا به معنای اصطلاحی آن (تفکیک قدرت) در قانون اساسی به رسمیت شناخته نشده است و مقام رهبری حق دخالت در تمام قوا را دارد. به عبارت دیگر در حقوق اساسی جمهوری اسلامی تفکیک کارکردی قوا و تقسیم وظایف مطرح است و منطبق بر همین مسئله است که قوای سه‌گانه از یکدیگر مستقل هستند و هر کدام وظیفه خود را انجام داده و از دخالت در وظایف سایر قوا منع شده‌اند.

بدین جهت برای «جایگزینی استقلال قوا بجای تفکیک قوا، نیاز مبرمی به ایجاد هماهنگی و تنظیم روابط قوای سه‌گانه وجود دارد.» (عمید زنجانی، ۱۴۲۱، ۲: ۲۴۰)

بنابراین چنانچه قائل به لزوم تقسیم کار (و نه الزاماً تقسیم قدرت) باشیم، طبیعتاً تخصص در نقش‌ها و ساختارها نیز به وجود می‌آید و مثلاً دستگاه قضا برای رسیدگی

۱. توضیح اینکه در تفکیک مطلق قوا، قرار بر عدم ارتباط میان قوا، به معنای تفکیک کامل صلاحیتهای هریک از دیگری است. اما در اصل استقلال قوا اساساً بحث تفکیک مطرح نیست و قوای حکومتی با یکدیگر تداخلات و ارتباطات زیادی دارند و حتی ممکن است قوه مجریه عملی تقنینی نیز انجام دهد، اما این تداخل‌ها و ارتباطات باید صرفاً در محدوده‌های از پیش تعیین شده و مورد توافق باشد و در غیر این موارد قوا از یکدیگر مستقل هستند و نمی‌توانند در صلاحیتهای یکدیگر دخالت کنند. به عبارت دیگر استقلال قوا بعد از تقسیم مسئولیت‌ها و وظایف که ممکن است با تداخل نیز همراه باشد مطرح می‌شود، اما تفکیک مطلق قوا اساساً هیچ تداخلی را به عنوان پیش فرض قبول ندارد.

۲. اساساً در فقه شیعه، فقیه جامع الشرایط واجد صلاحیتهای اجرایی، تقنینی و قضایی است و سایرین ماذون از این مقام هستند. فلذا ولی فقیه حق دخالت در تمام امور را دارد که رأساً و بالابتدا وظیفه خود او بوده است. تفکیک قوا در جمهوری اسلامی ایران، تکنیکی است که با ویژگی‌های خاص نظام جمهوری اسلامی ایران مورد پذیرش واقع می‌شود. اما مبنای ولایت فقیه یک تکنیک نیست، بلکه تنها شیوه مشروع حکومت در فقه شیعه است و از نظر شانی هم اصل ولایت فقیه بر اصل تفکیک قوا تقدم دارد. (منصور نژاد، ۱۳۷۸: ۴۰)

به اختلافات، مجلس قانونگذاری برای تدوین مقررات و در نهایت سازمان‌های تخصصی و اجرایی برای برقراری نظم و امنیت و اجرای قوانین ایجاد می‌شود. این تقسیم‌بندی به معنای تفکیک مطلق نیست، بلکه هم تعاملات بین دستگاه‌ها وجود دارد و هم از تجمع قدرت و بروز احتمالی فساد جلوگیری شده است. البته این گزاره که تجمع قدرت در شخص واحد موجب فساد است مورد قبول ما نمی‌باشد^۱، اما به هر حال از جهت ضرورت تقسیم کار و اینکه بالاخره باید هر وظیفه‌ای را بر عهده نهادی گذاشت تا امور حکومت با نظم و ترتیب انجام شود و اینکه نهاد مسئول در نهایت جهت پاسخگویی مشخص باشد، تفکیک قوا با توضیح مذکور را پذیرفته‌ایم.

مسئله‌ای دیگر در استقلال قوای جمهوری اسلامی ایران این است که در قانون اساسی ابهاماتی در زمینه نسبت و ارتباط قوای حکومتی وجود دارد: از طرفی در اصل ۵۷، قوای حکومتی را سه قوه معرفی کرده است و از سوی دیگر در اصل شصتم چنین بیان می‌کند: «اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده از طریق رئیس جمهور و وزراء است» بنابراین بخشی از امور اجرایی بر عهده رهبری است. البته از اصول دیگر برداشت می‌شود که نهاد رهبری مستقل و مافوق قوه مجریه^۲ است. همچنین در اصل ۵۸ آمده است: «اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود و مصوبات آن پس

۱. اندیشمندان غربی بر این باور هستند که «قوای خاص نمی‌توانند در یک جا جمع شوند مگر اینکه تمام اراده‌ها و نیت و افکار در آنجا باشد» (متسکیو، ۱۳۶۲، ۱۱) و دلیل آنرا اینگونه بیان می‌کنند که تجمع قدرت در شخص حاکم لزوماً موجب ایجاد فساد می‌شود. متسکیو با بدبینی زیاد قدرت را عامل فساد معرفی کرده و می‌گوید: «ثابت شده است هر کس که زمام امور را در دست دارد متمایل است که از زمامداری خود به نفع خویش استفاده کند.» (متسکیو، ۱۳۶۲، ۱۵) حال آنکه در اندیشه اسلامی اینچنین دیدگاهی در رابطه با قدرت وجود ندارد. هرچند قدرت و سوء استفاده از آن زمینه فساد را ایجاد می‌کند، اما این طور نیست که همواره اگر همه قدرت در اختیار یک شخص باشد، حتماً فساد ایجاد شود. مثال بارز این مسئله، تجمع قدرت در شخص ولی فقیه است که البته معصوم نیز نیست و لزوماً هم قدرت او موجب فساد نمی‌شود، چرا که در سازوکار اسلامی شخص ولی فقیه باید علاوه بر فقاقت، درجات عالیه‌ای از تقوا را داشته باشد که همین امر نیز مانع بزرگی در فاسد شدن اوست. البته ما منکر ایجاد سیستم‌های نظارتی نیستیم، بلکه بدبینی غرب در مورد قدرت که ناشی از دیدگاه صرفاً مادی او به انسان می‌باشد مورد نقد ماست.

۲. در اینجا منظور ما از قوه مجریه، رئیس جمهور و وزراء است.

از طی مراحل‌ی که در اصول بعد می‌آید برای اجرا به قوه مجریه و قضائیه ابلاغ می‌گردد.» در ارتباطات سه قوه استقلال برقرار شده مابین قوای سه گانه قدری نامتوازن است؛ مثلاً مجلس شورای اسلامی توسط دو قوه دیگر نظارت نمی‌شود، اما قوه مجریه به طرق مختلف تحت نظارت و سلطه قوه مقننه می‌باشد؛ از جمله رسیدگی و تصویب بودجه، رأی اعتماد به وزرا و ... البته تفکیک قوا در سایر نظام‌ها نیز دارای موارد نقض بسیاری است و در نظام‌های ریاستی هم که نماد تفکیک مطلق قوا هستند قوای حکومتی در مواردی با یکدیگر تداخل دارند.^۱ از طرف دیگر، تقسیم وظایف نظارتی میان هر سه قوه موجبات تداخل وظایف و عدم استقلال آنها را ایجاد کرده است. بنابراین باید استقلال قوا را با اصل حاکمیت قانون و حیطه اختیارات قانونی معنا کرد و تداخل قوا را صرفاً در مواردی که قانون اساسی اجازه آن را صادر کرده، پذیرفت و غیر از موارد مذکور را، نافی استقلال قوا و ناقض قانون اساسی تلقی کرد.

نتیجه اینکه، تصور استقلال کامل قوا تقریباً غیر ممکن است و عبارت تخصص نقش‌ها و افتراق ساختارها برای توصیف این وضعیت مناسب‌تر به نظر می‌رسد. به عبارت دیگر در استقلال قوای حکومتی به دنبال ارتباط میان قوا نیز هستیم، لکن این ارتباط به معنای مشخص نبودن وظایف نیست و هر قوه‌ای وظایف خاص خود را انجام می‌دهد و فقط تقسیم کار صورت گرفته است. ممکن است مثلاً موضوعی تقنینی باشد اما آن را به عهده قوه مجریه گذاشته و او را در انجام این وظیفه، مستقل بدانیم. به عنوان نمونه وضع آیین نامه اجرایی به دلیل اقتضائات اجرایی، علی‌رغم اینکه امری تقنینی است، به عهده قوه مجریه گذاشته شده است. قابل ذکر است که نظام‌های حقوقی مختلف در زمینه صلاحیت‌های قوا و ارتباط آنها با یکدیگر یکسان نیستند.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، موارد گوناگونی از اختلاط وظایف قوا با یکدیگر وجود دارد که به دلیل ذکر در قانون اساسی دارای مجوز قانونی می‌باشد که به برخی از آنها اشاره می‌کنیم:

الف. ارتباط قوه مقننه با قوه مجریه

۱. نظارت قوه مقننه بر قوه مجریه از طرق: تذکر، سؤال و استیضاح و نظارت مالی

۱. برای مثال رئیس مجلس سنا در آمریکا و قضات دیوان عالی، توسط رئیس جمهور تعیین می‌شوند.

از طریق تصویب بودجه و دیوان محاسبات کشور (اصول ۸۸، ۸۹، ۵۲-۵۵)

۲. لزوم گرفتن رای اعتماد برای وزیران از مجلس (اصل ۱۳۳)

۳. رسیدگی قوه مقننه به شکایات مردم از قوه مجریه (اصل ۹۰)

۴. حق تحقیق و تفحص مجلس در امور اجرائی (اصل ۷۶)

ب. ارتباط قوه مجریه با قوه مقننه

۱. حق حضور رئیس جمهور معاونان او و وزیران و مشاوران آنان در مجلس و لزوم استماع مطالب ایشان در صورت تقاضای آنها که مسلماً دارای آثار سیاسی بسیار مهمی است. (اصل ۷۰)

۲. تصویب آیین نامه‌های قوانین و تصویب نامه‌ها خصوصاً آیین‌نامه‌های مستقل (اصل ۱۳۸)^۱

در زمینه ارتباط میان سه قوه، علی رغم آنکه در موارد متعدد، قوه مجریه و قوه قضائیه مصوبات قوه مقننه را عمل می‌کنند و در حقیقت حدود وظایف و اختیارات آن دو قوه تحت اراده و رأی مجلس تعیین می‌گردد، ولی نمی‌توان این نوع رابطه را دخالت، و قوه مجریه و قوه قضائیه را به خاطر این نوع تبعیت فاقد استقلال شمرد. «چنین رابطه خاص و تبعیت از ماهیت تشکیلات سیاسی حکومت، از چگونگی وضع و جایگاه هر کدام از سه قوه ناشی می‌گردد. اما اگر نمایندگان شخصاً یا مجلس رأساً بخواهد در رسیدگی به امور قضائی که طبق قوانین و مقررات کشور جریان دارد دخالتی نماید و در دستگاه قضائی و دادگاه‌ها و کار قضاات اعمال نفوذ کند، استقلال دستگاه قضائی را نقض نموده است.» (عمید زنجانی، ۱۴۲۱، ۱: ۲۸۸)

بنابراین اختیارات قوا در نظام جمهوری اسلامی ایران را باید در محدوده قانون اساسی تفسیر کرد که تنظیم روابط و حل اختلاف آنها نیز به وسیله مقام رهبری انجام می‌گیرد.

۳. ملاک‌های تفکیک صلاحیت‌های قوا

یکی از موضوعات مهم که راجع به اصل تفکیک قوا مورد بحث قرار می‌گیرد تفکیک صلاحیت‌های این قوا است. «این اصل در حقوق عمومی به اصل «صلاحیت» فرو کاسته

۱. بین قوای مقننه و مجریه با قوه قضائیه نیز ارتباطاتی وجود دارد که به دلیل جلوگیری از اطاله کلام و بیان مقصود از بحث به آنها اشاره نمی‌شود.

می‌شود که بر اساس آن فرض می‌شود که مقامات عمومی و اداری محدود به صلاحیت‌های اعطایی به آنها هستند.» (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹: ۱۱۰) از صلاحیت تعاریف مختلفی شده است از جمله اینکه گفته‌اند: «صلاحیت مجموع اختیاراتی است که به موجب قانون برای انجام اعمال معینی به مأمور دولت داده می‌شود.» (مومنی، ۱۳۸۷: ۴۶۱)

صلاحیت تعیین کننده حوزه اقدام و فعالیت اداره است. به عبارت دیگر صلاحیت، «اختیارات قانونی یک مأمور رسمی برای انجام پاره‌ای از امور مانند صلاحیت دادگاه‌ها و صلاحیت مأمور دولت در تنظیم سند رسمی است.» (لنگرودی، ۱۳۷۵: ش ۳۲۵۸)

برای تعیین و تفکیک صلاحیت‌های قوای حکومتی دو شاخص تفکیک ساختاری و تفکیک ماهوی بیان شده است:

۳-۱- شاخص ساختاری

بر اساس این شاخص جهت تفکیک صلاحیت‌ها به مرجعی رجوع می‌شود که عمل یا تصمیم از آنها صادر شده است و اینکه موضوع عمل یا تصمیم چه بوده و ماهیت آن چیست، تأثیری در آن نخواهد داشت. بنابراین هر عملی که از قوه مجریه و نهادهای وابسته به آن صادر شود امری اجرایی، هر تصمیمی که از قوه مقننه صادر شود امری تقنینی و هر آنچه مرجع صدور آن قوه قضائیه باشد عملی قضایی تلقی می‌شود.

مشکل عمده اتخاذ ملاک ساختاری، تداخل در وظایف و صلاحیت‌های قواست و اساساً موجب نقض استقلال قوا خواهد شد. طبق این شاخص، در موارد مشترک و مواردی که ابهام وجود دارد صلاحیت قوای حکومتی به این نحو متمایز شده که در واقع هر قوه‌ای زودتر از سایرین دست به کاری زد او صالح خواهد بود. (فلاح زاده و همکاران، ۱۳۹۱: ۲۴)

قابل ذکر است که این شاخص به دلیل ایراد عمده آن، یعنی مشخص نبودن صلاحیت‌های واقعی هر قوه مورد انتقاد می‌باشد.

۳-۲- شاخص ماهوی

این شاخص دقیقاً نقطه مقابل تفکیک ساختاری صلاحیت‌هاست. در اینجا ماهیت و موضوع عمل یا تصمیم صادر شده، مهم است و مرجع صادر کننده آن تأثیری در تعیین این صلاحیت ندارد. لذا اگر عملی، در زمره امور تقنینی باشد در صلاحیت قوه مقننه خواهد بود و اگر عملی صرفاً اجرایی باشد در صلاحیت قوه مجریه ارزیابی

می‌شود. همچنین امور قضائی نیز ماهیتاً در صلاحیت قوه قضائیه می‌باشد و طبق این ملاک، قوه مجریه و مقننه نمی‌توانند فعالیتی با ماهیت قضائی انجام دهند. بنابراین باید به ضابطه‌های اعمال تقنینی، اجرایی و قضائی توجه کرد. از جمله ضوابطی که می‌توان برای امر تقنینی احصاء کرد: ضابطه گذاری و تعیین خط مشی‌ها، تعیین حقوق و تکالیف مردم و نهادهای حکومتی، برقراری و لغو خدمات عمومی متناسب با نیازهای مردم جامعه و تأسیس سازمان‌های عمومی و ... می‌باشد، و در قوه مجریه نیز ضابطه این است که قوه مجریه صرفاً مدیریت و اجراء قوانین مصوب را بر عهده داشته باشد و وارد حیطه قانونگذاری نشود. بنابراین هر عملی که از قوه مجریه صادر شود و فاقد ماهیت اجرایی باشد و در واقع وارد عرصه تقنین شود، موجب نقض استقلال قوا خواهد شد. البته ذکر این نکته ضروری است که بار اداره کشور و امور اجرایی بر عهده قوه مجریه است و این مسئله ارتباط تنگاتنگی با مدیریت و تدبیر و تنظیم مقررات دارد. بنابراین تنظیم آیین‌نامه‌های اجرایی در حدودی که به آن قانونگذاری گفته نشود^۱ و صرفاً حاوی تدبیرهای اجرای قانون باشد از صلاحیت‌های ضروری، برای قوه مجریه خواهد بود. (معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۸۹: ۲۷۵ و ۲۷۶)

بنابر آنچه تاکنون بیان شد، باید گفت که تعیین صلاحیت‌ها در نظام حقوقی ایران اولاً ناظر به موارد مصرح در قانون اساسی برای هر قوه‌ای است و ثانیاً با توجه به نظرات شورای نگهبان که به برخی از آنها در بخش قبل اشاره شد، شورای نگهبان در نظرات تفسیری و تطبیقی (بررسی مصوبات مجلس) خود شاخص تفکیک ماهوی را اتخاذ کرده و به ماهیت تقنینی یا اجرایی موضوع توجه داشته است.

۴. اعتبار حقوقی نهادهای فراقوه‌ای در نظام حقوقی ایران

بنا بر آنچه که از استقلال قوا و شاخص‌های تفکیک صلاحیت‌های قوا گذشت، بعد از تبیین ملاک‌های شناسایی «نهادهای فراقوه»، به بررسی نسبت نهادهای مذکور با استقلال قوا و اعتبار حقوقی آنها، با تأکید بر نظرات شورای نگهبان خواهیم پرداخت.

۱. این حدود را از آرای شورای نگهبان می‌توان برداشت کرد؛ دخالت در سیاستگذاری‌ها و صدور خطی مشی، تغییر در قوانین، ایجاد حق یا تکلیف و یا کاهش و افزایش آنها و ... از حدودی است که قوه مجریه باید رعایت کند و در تدوین آیین‌نامه‌ها متعرض آنها نشود.

نهادهای فراقوه‌ای با وجود دو شاخصه مصداق پیدا خواهند کرد:

اول. نهادهایی که صلاحیت‌هایی فراتر از صلاحیت‌های محوله به قوای سه گانه دارند: مانند مجمع تشخیص مصلحت نظام که صلاحیت آن را هیچیک از قوا ندارند و یا نهادهایی که کارویژه‌های خاصی داشته و هم زمان دارای اختیارات اجرایی و تقنینی باشند، مانند شورای عالی امنیت ملی که مطابق اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی، هم صلاحیت انجام اموری با ماهیت تقنینی را دارد (بند اول اصل مذکور)^۱ و هم انجام امور اجرایی (بندهای دوم و سوم)^۲ و از این جهت نهادی فراقوه‌ای تلقی می‌شود. دوم. نهادهایی که به لحاظ اعضای تشکیل دهنده آن، و اینکه از چند قوه مختلف در آن عضویت دارند فراقوه‌ای تلقی می‌شوند. مانند صندوق توسعه ملی که قاعدتاً زیر نظر قوه مجریه است اما از سایر قوا نیز در آن عضویت دارند.

البته موارد فوق دارای مصادیق مشترکی هم می‌باشد مانند شورای عالی امنیت ملی که هم اعضای آن از همه قوا است و هم اینکه صلاحیت‌هایی فراقوه دارد.^۳ اما آنچه که در نوشتار پیش رو در زمینه نهادهای فراقوه‌ای مد نظر ماست نهادهایی از مصادیق شاخص دوم هستند که اعضای آن‌ها مشترکاً از چند قوه هستند و منشأ قانون اساسی و فرمان رهبری نیز ندارند. بنابراین نهادهای فراقوه‌ای مانند شورای عالی امنیت ملی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان، شورای عالی انقلاب فرهنگی و... از بحث ما خارج هستند.

اما جایگاه و اعتبار نهاد فراقوه‌ای که از طریق مصوبات مجلس ایجاد می‌شوند از جهت نقض استقلال قوا و با توجه به رویکرد شورای نگهبان که توضیح آن خواهد آمد، محل اشکال است، چرا که با توجه به عدم ایجاد به موجب قانون اساسی، در

۱. بند اول اصل ۱۷۶: «تعیین سیاستهای دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاستهای کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری.»

۲. بند دوم و سوم اصل ۱۷۶: «هماهنگ نمودن فعالیت های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی. بهره گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله باتهدیدهای داخلی و خارجی.»

۳. البته راجع به نامگذاری برخی از مصادیق شاخص دوم، مانند صندوق توسعه ملی به نهادهای فراقوه‌ای قدری تسامح شده است و شاید عنوان نهادهای متشکل از اعضای قوا و یا نهادهای میان قوه‌ای مناسب‌تر باشد.

تغایر با استقلال قوا و انجام تقنین و اجرا و قضا توسط قوه مربوطه است. رویه‌ای که هم اکنون از قوانین مصوب و طرح‌های مطرح در مجلس برداشت می‌شود نیز خلاف استقلال قواست و شبهه‌ی تمایل قوه قانونگذاری به مداخله در امور سایر قوا به صورتی فراتر از قانون اساسی را در بردارد، کما اینکه در حالت عادی هم، قوه مقننه در نظام حقوقی ایران سلطه بیشتری بر دو قوه دیگر داشته و اختیارات قابل توجهی دارد. لذا اینکه قوه مقننه با تصویب قوانین قصد افزایش این سلطه را داشته باشد، قابل قبول نیست و با توجیه ایجاد هماهنگی بیشتر، چنین مجوزی برای قوه قانونگذار رسمیت نخواهد داشت.

اساساً یکی از اهداف مهمی که از تشکیل این نهادها مد نظر مجلس شورای اسلامی بوده، این است که این کارها از دست یک قوه خارج شود که در مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی راجع به ترکیب هیأت امنای صندوق توسعه ملی در نظرات نمایندگان متبلور شده است.^۱ (کواکبیان، مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹/۹/۱۶)

البته باید گفت این مسئله علاوه بر مغایرت با استقلال قوا موجب گریز از مسئولیت پذیری یک قوه خاص نیز می‌شود.

در ادامه سه مصداق از نهادهای مذکور را بررسی می‌کنیم:

۱-۴- عضویت نمایندگان ناظر در شوراهای اجرایی

طرح اصلاح قوانین نحوه معرفی، انتخاب و فعالیت ناظرین و ساماندهی امور نظارتی مجلس شورای اسلامی که در راستای اجرای مواد ۲۱۸ و ۲۱۹ آیین نامه داخلی مجلس در مجلس مطرح شد؛ به طرق مختلف مداخله قوه مقننه در قوه مجریه را ایجاد می‌کرد. حضور نمایندگان مجلس به عنوان ناظر در شورای عالی کار، شورای اقتصاد، هیأت امنای حساب ذخیره ارزی، شورای عالی بورس و ... به همراه لزوم اطلاع رسانی از تشکیل شورا و کمیته‌های فرعی و عضویت عضو ناظر در آن‌ها از

۱. مصطفی کواکبیان: «عزیزان نماینده توجه بفرمایند! فلسفه وجودی صندوق توسعه ملی این است که بتواند برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی ذی‌نفع باشد و اگر دوستان توجه کنند، علی‌رغم این که تذکرات را قبلاً هم داشتیم صندوق توسعه ملی از حالت دولتی شدن محض باید پرهیز بشود ولی متأسفانه ترکیبی که در اینجا آورده شده کاملاً این صندوق را دولتی کرده...»

جمله این مداخله‌هاست. همچنین در این طرح مقرر شده است که تمام شوراهای، مجامع و نهادهایی که مجلس در آنها نماینده ناظر دارد، برای برگزاری منظم جلسات با معاونت نظارت مجلس هماهنگی لازم را انجام دهند.^۱

همانطور که ملاحظه می‌شود نمایندگان مجلس با این مصوبه در نهادهای اجرایی عضویت پیدا کرده و اعمال نظر می‌کنند. اما باید دید که برخورد شورای نگهبان با این رویکرد مجلس شورای اسلامی چه بوده و تا چه میزانی این عمل را مغایر قانون اساسی دانسته است.

اول. شورای نگهبان اصل حضور نمایندگان ناظر در شوراهای ذکر شده را در صورتی می‌پذیرد که نمایندگان در آن شوراهای حق رأی نداشته باشند. شورای نگهبان عدم رعایت قید مذکور را خلاف اصل ۶۰ قانون اساسی می‌داند. چراکه مستنبط از اصل مذکور، انجام امور اجرایی کشور صرفاً در صلاحیت اعضای قوه مجریه است.

دوم. شورای نگهبان وجود نمایندگان ناظر را صرفاً در شوراهایی پذیرفته است که توسط مجلس شورای اسلامی ایجاد شده باشد و نه در مواردی مانند ستاد حوادث و سوانح غیر مترقبه کشور که توسط هیأت وزیران تشکیل شده است. حضور نمایندگان مجلس در شوراهای اخیر مغایر اصول ۵۷، ۶۰ و ۱۳۸ دانسته شده است. مجلس نیز در مقام رفع ایراد، این موارد و موارد مشابه را حذف کرده است.^۲

سوم. شورای نگهبان نظارت بر دستگاه‌هایی اجرایی کشور توسط «معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی» و الزام دستگاه‌ها به ارائه گزارش به این معاونت را از آنجا که در قانون اساسی نیامده است، مغایر اصل ۵۷ و استقلال قوا دانسته است که در اصلاحیه مجلس این مورد نیز حذف شده است.^۳

۱. برای دیدن این طرح به این آدرس مراجعه کنید:

http://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/state/825625

۲. برای ملاحظه مصوبه مجلس، ایرادات شورا و اصلاحیه مجدد مجلس شورای اسلامی به این آدرس مراجعه کنید:

http://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/state/۸۲۵۶۲۵

۳. متن ایراد شورا در این زمینه: «از آنجا که در قانون اساسی جایگاهی به عنوان "معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی" بر دستگاه‌های اجرایی پیش بینی نشده است، الزام دستگاه‌ها به اطلاع رسانی به معاون نظارت مجلس با این عموم مواجه با ایراد بوده و مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی شناخته شد.» قابل



۴-۲- صندوق توسعه ملی با ترکیب اعضای سه قوه

در جریان بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه، صندوقی با هدف «تبدیل بخشی از عواید ناشی از فروش نفت و گاز و میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی به ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده اقتصادی و نیز حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی» تشکیل شد که برای عضویت در هیأت امنای این صندوق علاوه بر برخی از اعضای قوه مجریه حضور دو نفر نماینده از کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات به انتخاب مجلس شورای اسلامی و دادستان کل کشور نیز لحاظ شده است.

شورای نگهبان نیز با توجه به برداشتی که از استقلال قوا دارد و در بخش‌های قبلی به تفصیل توضیح داده شد به تشکیل این صندوق با ترکیب فوق ایراد گرفته که نظر شورا اینچنین تحلیل می‌شود:

اول. با توجه به آنکه ماهیت صندوق توسعه ملی و وظایف تعیین شده برای آن در این ماده و بند ۲۲ سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه، ماهیتی «اجرایی» است و با عنایت به اینکه وفق اصل ۶۰ قانون اساسی، اعمال قوه مجریه و امور اجرایی، از طریق رئیس جمهور و وزرا می‌باشد؛ بنابراین، ترکیب پیش‌بینی شده برای هیأت امنای این صندوق که شامل افرادی غیر از رئیس جمهور و وزرا می‌باشد، مغایر با اصل ۶۰ قانون اساسی است.

دوم. پیش‌بینی عضویت دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی در ترکیب هیأت امنای صندوق توسعه ملی، که مستلزم حق رأی آنها و مشارکت در تصمیم‌گیری راجع به وظایف این صندوق می‌باشد، مغایر با اصول ۵۷ و ۵۸ قانون اساسی می‌باشد؛ زیرا وفق اصل ۵۸ قانون اساسی، وظیفه نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعمال قوه مقننه و قانون‌گذاری است؛ بنابراین تصمیم‌گیری راجع به امور اجرایی در صلاحیت نمایندگان مجلس نمی‌باشد. از سوی دیگر، دخالت نمایندگان مجلس در امور اجرایی، با اصل ۵۷ قانون اساسی مبنی بر استقلال قوای سه‌گانه مجریه، مقننه و

قضائیه از یکدیگر در تغایر است.^۱

۴-۳- شورای عالی نظارت با ترکیب اعضای سه قوه

تشکیل این شورا با هدف «تقویت نهادهای نظارتی کشور، کارآمد نمودن نظام نظارت، حذف اقدامات موازی، شفاف‌سازی، ایجاد هماهنگی، ارتقاء بهره‌وری و تقویت مدیریت کشور» در ماده ۱۹۶ قانون برنامه پنجم توسعه^۲ پیش‌بینی شده و در طرح "عضویت و لغو عضویت نمایندگان مجلس شورای اسلامی در برخی از شوراهای عالی، شوراها، مجامع و سایر هیات‌ها" نیز لحاظ شده است. این شورا متشکل از دو نفر از مسئولین نظارتی هر قوه با انتخاب رئیس آن قوه است و چنین مقرر شده که با حفظ استقلال دستگاه‌ها و انجام وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های قانونی هریک از آنها در حدود مقرر در قانون اساسی فعالیت کند. شورای نگهبان تشکیل چنین شورایی را مغایر قانون اساسی دانست و پس از اصرار مجلس بر ایجاد آن، این شورا با تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام ایجاد شد.^۳

اما استدلال شورای نگهبان برای مخالفت با این شورا عبارت است از:

اول. حکم به تشکیل شورای دستگاه‌های نظارتی کشور متشکل از مسئولیت نظارتی هر سه قوه در این ماده، هر چند مقید به لزوم «حفظ استقلال دستگاه‌های نظارتی در حدود مقرر در قانون اساسی» شده است، لیکن در نهایت، عملاً باعث

۱. برای ملاحظه نظر استدلالی و رای نهایی شورای نگهبان راجع به صندوق توسعه ملی در ذیل ماده ۷۶ لایحه برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۴) به آدرس زیر مراجعه کنید:

<http://b2n.ir/shora>

۲. ماده ۱۹۶- به منظور تقویت نهادهای نظارتی کشور، کارآمد نمودن نظام نظارت، حذف اقدامات موازی، شفاف‌سازی، ایجاد هماهنگی، ارتقاء بهره‌وری و تقویت مدیریت کشور شورای دستگاه‌های نظارتی کشور متشکل از دو نفر از مسئولین نظارتی هر قوه با انتخاب رئیس قوه با حفظ استقلال دستگاه‌ها و انجام وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های قانونی هریک از آنها در حدود مقرر در قانون اساسی تشکیل می‌شود. دستورالعمل اجرایی این ماده مشتمل بر نحوه تشکیل جلسات شورا، نحوه تصمیم‌گیری و نحوه پیگیری تصمیمات ظرف شش ماه اول برنامه به پیشنهاد اعضاء شورا و با توافق سران قوا تعیین می‌گردد.

۳. نظر شورای نگهبان: «در ماده (۱۹۶)، تشکیل شورای دستگاه‌های نظارتی کشور، مغایر اصول ۵۴، ۵۵، ۵۷، ۶۰، ۷۶، ۸۷، ۹۰ و بند ۳ اصل ۱۵۶ و اصول ۱۶۱، ۱۷۳ و ۱۷۴ قانون اساسی شناخته شد.» قابل دسترسی در آدرس :

خداشه دار شدن استقلال قوا و وظایف و اختیارات نهادهای نظارتی آنها خواهد شد. دیگر اینکه کیفیت کار این شورا مبهم است. ضمناً چنانچه شورای مذکور در حدود مقرر در قانون اساسی اقدام کند و مشمول تداخل وظایف نشود، وظیفه پیگیری محوله به این شورا قطعاً امری اجرایی است، و موجب خداشه به استقلال قوا شده و لذا واجد ایراد اصل ۵۷ و ۶۰ خواهد بود.

دوم. هر یک از دستگاه‌های نظارتی مستقر در هر قوه (همچون دیوان محاسبات، کمیسیون اصل ۹۰ و... در قوه مقننه، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری در قوه قضائیه)، بر اساس اصول قانون اساسی و قوانین عادی ناظر بر آن، وظایف، اختیارات و حیطه عملکردی مخصوص به خود دارد که بر اساس آن عمل می‌کند. بدین لحاظ، امکان توافق، پیگیری و تصمیم‌گیری شورای مذکور در این ماده نسبت به دستگاه‌های نظارتی هر قوه وجود ندارد؛ زیرا هر گونه تصمیم‌گیری، توافق و پیگیری این شورا، مستلزم دخالت در صلاحیت‌های خاص هر نهاد نظارتی و مغایر با اصول ناظر بر هر نهاد در قانون اساسی از جمله اصول ۵۴، ۵۵، ۷۶، ۹۰، ۱۶۱، ۱۷۳، ۱۷۴ و بند (۳) اصل ۱۵۶ می‌باشد.^۱

علاوه بر موارد مورد نظر شورای نگهبان، ایراد دیگری هم در تأسیس شورای عالی نظارت قابل بحث است. این اشکال در رابطه با نهادهای نظارتی مجلس یعنی کمیسیون اصل ۹۰ یا دیوان محاسبات و ... است. از طرفی تصمیمات برخی از این نهادها باید به تایید اعضای آن برسد. به عنوان مثال اتخاذ تصمیم در کمیسیون اصل ۹۰ از این طریق است که گزارشات آن بعد از تصویب اعضای کمیسیون، به هیأت رئیسه ارائه شده و بدون رعایت نوبت در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد و در اولین جلسه علنی قرائت می‌گردد.^۲ اما از آنجا که طی روند مذکور ضروری است، تصمیمات شورای عالی نظارت می‌تواند عملاً ناقض اجرای مراحل رسیدگی پرونده‌ای در کمیسیون اصل ۹۰ باشد. در واقع رأی کمیسیون مهم و نافذ است و نه کسانی که از

۱. برای ملاحظه نظر استدلالی و رای نهایی شورای نگهبان راجع به شورای عالی نظارت در ذیل ماده ۱۹۶ لایحه برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۴) به آدرس زیر مراجعه کنید:

<http://b2n.ir/shora>

۲. قانون نحوه گزارش کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی مصوب ۱۳۶۶/۹/۳

طرف مجلس در شورای نظارت حاضر می‌شوند. با تأیید رئیس مجلس نیز این مشکل حل نخواهد شد مگر در فرضی که اختیار کمیسیون به دو نفر تفویض شود که صحت این مسئله نیز محل تأمل است و اگر هم بنا بر این باشد که مجدداً آراء شورای عالی نظارت در مجلس طرح شود، نقض غرض اتفاق می‌افتد و هماهنگی و تسریع در امور و ... محقق نخواهد شد. برخلاف سایر نهادهای نظارتی مانند دیوان محاسبات، سازمان بازرسی و ... که معرفی نماینده از آنها برای حضور در شورای عالی نظارت، از این جهت قابل توجیه است.

همانطور که ملاحظه می‌شود تشکیل چنین نهادهایی مغایر استقلال قوای سه گانه و موجب تداخل در صلاحیت‌های آنهاست و با معیار بودن شاخص ماهوی تفکیک صلاحیت‌های قوای حکومتی که مد نظر شورای نگهبان است، ایراد مغایرت با قانون اساسی به آنها وارد خواهد بود. قابل ذکر است علی رغم وضعیتی که نهادهای فراقوه‌ای مذکور به لحاظ حقوقی دارند، صندوق توسعه ملی با ترکیب اعضای سه قوه و همچنین شورای عالی نظارت ضمن تأیید قانون برنامه پنجم، به موجب مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام تشکیل شده‌اند و به عبارتی در این موارد وجود نهاد فراقوه‌ای در نظام حقوقی ایران محقق شده است. اما در مورد عضویت نمایندگان ناظر در شوراهای اجرایی، مجلس شورای اسلامی نظرات شورای نگهبان را اعمال کرده و این نمایندگان بدون حق رای در این شوراها حضور دارند و لذا به واسطه حضور نمایندگان در نهادهای اجرایی کشور هم اکنون نهادی فراقوه تشکیل نشده است. این شوراها به لحاظ ماهیت حقوقی، مصادیقی از کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر که در اصل ۱۳۸^۱ تصریح شده محسوب می‌شوند. البته در مورد تشکیل این کمیسیون‌ها نیز باید این نکته را متذکر شد که طبق اصل مذکور، قانون اساسی دولت (هیئت وزیران) را مامور تشکیل و تنفیذ اختیار به چنین

۱. اصل یکصد و سی و هشتم: علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمانهای اداری به وضعیت صوب نامه و آیین نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آیین نامه 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. تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیونهای مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیاید با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیأت وزیران بفرستد.

شوراهایی کرده است و اینکه مجلس شورای اسلامی راسا در صدد تشکیل چنین کمیسیون‌هایی بر می‌آید خلاف قانون اساسی به نظر می‌رسد.

البته به جز موارد مذکور، برخی دیگر از شوراها وجود دارند که از ترکیب اعضای سه قوه تشکیل شده‌اند، لکن با برخی توجیهات از دایره شمول نهادهای فراقوه‌ای خارج خواهند شد. نمونه بارز این نهاد، شورای عالی اجراء سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم است که طی ماده ۴۱ قانون اجرای سیاست‌های اصل چهارم و چهارم اعضای آن از هر سه قوه مشخص شده که همگی هم حق رای دارند. قابل ذکر است این قانون توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام تایید شده است.

اما توجیهی که برای ماهیت حقوقی این شورا وجود دارد اینکه این شوراها از مصادیق نهادهای فراقوه‌ای مورد بحث و همچنین کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر نیستند، چرا که طبق تدبیر قانون‌گذار مصوبات این شوراها متسبب به یک وزیر می‌شود و به عنوان مثال در قانون اجرای سیاست‌ها گفته شده مصوبات این شورا را وزیر امور اقتصادی و دارایی ابلاغ می‌نماید، بنابراین ماهیت این شورا نیز یک شورای مشورتی خواهد بود و به دیگر سخن، این شوراها جنبه‌ی فکری برای وزارتخانه‌ها و نهادها را ایفا می‌نمایند. البته در نهایت باید به تصویب وزیر برسد که در این صورت مشکل مغایرت با اصل ۱۳۸ قانون اساسی نیز مرتفع خواهد شد. (رستمی، ۱۳۹۱: ۱۲) هر چند باید گفت این راهکار به نوعی دور زدن قانون اساسی است.

۵. نهادهای فراقوه‌ای در سایر نظام‌ها

در اکثر نظام‌های حقوقی دنیا موضوع تداخل صلاحیت‌ها و به عبارت دقیق‌تر صلاحیت‌های مشترک میان قوای حکومتی وجود دارد، اما این ارتباط و تداخل میان قوا در انجام وظایف محوله با توجه به نظام سیاسی و نوع تفکیک قوا متفاوت است. در نظام حقوقی انگلستان که مبتنی بر نظام پارلمانی است و به تبع تفکیک نسبی قوا که در این کشور حاکم است، ارتباط بسیار زیادی بین قوای حکومتی وجود دارد. اما در کشوری مانند ایالات متحده آمریکا که از الگوی تفکیک مطلق قوا پیروی کرده و دارای نظام ریاستی است، این تداخل وظایف قدری کمتر نسبت به نظام انگلستان دیده می‌شود. در نظام فرانسه نیز مصادیق زیادی از تداخل صلاحیت‌های قوا وجود دارد.

نکته‌ای که در این مورد قابل ذکر است این است که این تداخل بین صلاحیت‌های قوا اولاً مانند بسیاری از تعاملات قوای سه‌گانه نظام ایران مستقیماً به سه قوه «قضائیه، مجریه و مقننه» بر می‌گردد، به این معنا که به وسیله تشکیل نهادهای فراقوه‌ای نیست، بلکه نهادهایی با عضویت اشخاصی از دو یا سه قوه تشکیل می‌شود. دیگر اینکه نهادهای فراقوه‌ای که موجب تداخل صلاحیت‌های قوا می‌شوند، معمولاً منشأ قانون اساسی داشته و بر اساس اصول قانون اساسی تشکیل شده و جایگاه حقوقی مشخصی دارند. در این زمینه نهادهایی مشابه شورای عالی امنیت ملی در نظام ایران نیز وجود دارد یا شورای اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی فرانسه که در قانون اساسی فرانسه در اصول ۶۹^۱ و ۷۰^۲ مطرح شده و مطابق آن تشکیل می‌شود.

«این شورا از جمله نهادهای مشورتی در نظام سیاستگذاری فرانسه است که نظرات مشورتی آن در سیاست‌های اقتصادی-اجتماعی و مسائل اصناف موثر می‌باشد. وظیفه اصلی این نهاد ارائه توصیه به مقامات اجرایی و مشارکت در تدوین لوایح و طرح‌ها در پارلمان با موضوعات مرتبط است.» (بزرگمهری، ۱۳۸۹: ۲۰۰) اما در مورد نهادهایی که با منشأ قانون عادی تشکیل می‌شود و به نحوی با استقلال قوا در تقابل بوده و تداخل صلاحیت‌ها را به همراه دارد، می‌توان به کمیسیون‌های مستقل نظارتی آمریکا اشاره کرد. کمیسیون‌های مستقل نظارتی در آمریکا همان طور که از نام آن پیداست، از نظر جایگاه قانونی به طور کاملاً مستقل عمل می‌کند، اگرچه کمیسیون‌های

۱. اصل ۶۹ قانون اساسی فرانسه: در صورت تقاضای دولت، "شورای اقتصادی-اجتماعی و زیست محیطی" در مورد لوایح قانونی و آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها و همچنین در مورد پیشنهادات قانونی که ارائه گردیده است، اعلام نظر می‌نماید. یکی از اعضاء شورا برای تشریح نظر شورا در موارد فوق جهت حضور در پارلمان انتخاب می‌شود.

شورای اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی از طریق ارسال درخواست در شرایط مقرر در قانون ارگانیک مورد رجوع قرار می‌گیرد. شورا پس از بررسی درخواست، دولت و مجلسین را از پیشنهادهای خود در موارد مورد نظر مطلع می‌کند.

۲. اصل ۷۰ قانون اساسی فرانسه: دولت و مجلسین می‌توانند درباره تمام مسائلی که جنبه اقتصادی، اجتماعی و یا زیست محیطی دارند با شورای اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی مشورت کند. دولت همچنین می‌تواند در خصوص لوایح تعیین کننده جهت گیری‌های مالی دولت، با شورا مشورت کند. هر طرح یا لایحه که دارای جنبه اقتصادی، اجتماعی یا محیط زیستی باشد جهت اعلام نظر به شورا ارجاع می‌گردد.

مذکور به دو دسته تقسیم می‌شوند و برخی از آنها مستقیماً توسط رئیس جمهور و با مشورت مجلس سنا تأسیس می‌شوند و برخی نیز از نظر تأسیس چنین وابستگی را ندارند و کاملاً مستقل بوده و با منشأ قانونی به وجود می‌آیند. این در حالی است که این تفاوت در ایجاد، به استقلال آنها هیچ خللی وارد نکرده و حتی کمیسیون‌هایی هم که توسط رئیس جمهور به وجود می‌آیند بعد از تأسیس، استقلال خود را حفظ می‌کنند و خود رئیس جمهور ایالات متحده آمریکا نیز نمی‌تواند آنها را منحل کند. از نظر اختیارات و جایگاه مصوبات کمیسیون‌های مستقل نظارتی نیز باید گفت که این کمیسیون‌ها از نظر نظارتی اختیارات بسیار زیادی دارند. این کمیسیون‌ها با دادگاه‌های فدرال در ارتباط بوده و می‌توانند مستقیماً عمل کنند. همچنین این کمیسیون‌ها اختیار کامل قانونگذاری در حیطه وظایف خود را دارا می‌باشند.

این کمیسیون‌ها در آمریکا نهادهای تخصصی هستند که مسائل مربوط به خود را کارشناسی می‌کنند و در واقع نهاد دیگری حق دخالت در کار آنها را ندارد. کمیسیون‌های مستقل نظارتی از اختیار کامل در حوزه تخصصی خود برخوردار هستند و سایر نهادها در موضوعات گوناگون به نظرات و دستورات کارشناسی آنها رجوع می‌کنند و در واقع دخالت‌های این کمیسیون‌ها در امور اجرایی، نظارتی و تقنینی مورد پذیرش نظام آمریکا واقع شده و طبق قانون است. ذکر این نکته ضروری است که هر کدام از کمیسیون‌ها وظایف مشخصی دارند و صرفاً در حیطه این وظایف حق چنین تعاملاتی دارند و خارج از این موارد نقض استقلال قوا اعلام می‌شود. همچنانکه در یک رأی از دیوان عالی که مربوط به سال ۱۹۸۸ است، راجع به موضوع اصلاح قانون انتخابات، «کمیسیون انتخابات فدرال» قانون مصوب کنگره را وتو می‌کند و دیوان عالی فدرال رأی به عدم رعایت استقلال قوا توسط این کمیسیون داده است. (J. Alexander, 1989:2)

در ادامه به چند نمونه از این کمیسیون‌ها اشاره می‌کنیم:

۵-۱- کمیسیون ارتباطات فدرال^۱

این کمیسیون یک آژانس مستقل از دولت است که توسط کنگره ایجاد می‌شود و البته هم اکنون اکثریت اعضای آن منصوب رئیس جمهور می‌باشند. شش مسئولیت در رابطه با ارتباطات برعهده این کمیسیون می‌باشد که عبارت است از: پهنای باندها، رقابت، طیف،

رسانه ها، امنیت عمومی و امنیت داخلی رسانه ها. (46-W. Mazzocco, 1935: 32)

کمیسیون ارتباطات فدرال، همچنین مقررات مربوط به ارتباط کمیسیون بازرگانی بین ایالتی را تنظیم می‌کند و صلاحیت دادگاه‌ها در ۵۰ ایالت و ناحیه کلمبیا و اموال ایالت متحده را پوشش می‌دهد و موظف است همکاری لازم جهت نظارت و رهبری برای مسائل مرتبط با ارتباطات کشورهای آمریکای شمالی را داشته باشد. (<http://www.healthcare.reachinformation.com/Federal%20Communications%20Commission.aspx>)

۵-۲- کمیسیون انتخابات فدرال

کمیسیون انتخابات فدرال^۱ در سال ۱۹۷۵ با هدف نظارت بر انتخابات و طی اصلاحات قانون انتخابات فدرال ایجاد شد. در قانون مذکور وظیفه اصلی کمیسیون، نظارت بر جلوگیری از افشای اطلاعات مالی، مبارزات انتخاباتی، محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های مشارکت در انتخابات و نظارت بر بودجه عمومی دانسته شده است. (<http://www.reachinformation.com/define/Federal%20Election%20Commission.aspx>) این کمیسیون شش عضو دارد، که منصوب رئیس جمهور ایالات و تأیید شده توسط مجلس سنای ایالات متحده است. هر شخص یک دوره شش ساله می‌تواند عضو باشد. طبق قانون سه نفر از اعضای کمیسیون می‌توانند از هم حزبی‌های رئیس جمهور باشد ولی در مورد رأی‌گیری‌ها باید چهار رأی مثبت موجود باشد تا موضوعی به تصویب برسد. این مطلب مشکلاتی را برای حزب حاکم به وجود می‌آورد. ریاست کمیسیون هر سال به صورت چرخشی میان اعضا، تغییر می‌کند و البته هیچ یک از اعضا نمی‌تواند بیش از یک بار در دوران عضویت عنوان ریاست هیئت مدیره را به خود اختصاص دهد. (<http://www.reachinformation.com/define/Federal%20Election%20Commission.aspx>)

۵-۳- کمیسیون بورس و اوراق بهادار

کمیسیون بورس و اوراق بهادار^۲ دارای مسئولیت اصلی برای اجرای قوانین و تنظیم صنعت بورس و اوراق بهادار است، نظارت بر سهام کشور و گزینه‌های مبادلات، و دیگر بازارهای اوراق بهادار الکترونیکی در ایالات متحده از سایر وظایف این کمیسیون می‌باشد. علاوه بر قانون بورس و اوراق بهادار مصوب سال ۱۹۳۴،

1. Federal Election Commission
2. Securities and Exchange Commission

اجرای قانون اوراق بهادار سال ۱۹۳۳ از وظایف این نهاد است.

(<http://www.sec.gov/about/whatwedo.shtml>)

این کمیسیون قدرت صدور مجوز و تنظیم مبادلات سهام شرکت‌هایی را دارد که معاملات آنها به وسیله اوراق بهادار صورت می‌پذیرد. SEC به جهت اختیاراتی که توسط کنگره گرفته است اجازه دارد تا به اقدامات اجرایی مدنی علیه افراد و شرکت‌های متهم به تقلب در حسابداری، ارایه اطلاعات نادرست، و یا دیگر موارد نقض قانون اوراق بهادار است دست بزند.

(http://en.wikipedia.org/wiki/U.S._Securities_and_Exchange_Commission)

SEC شامل پنج کمیسیون است که توسط رئیس جمهور ایالات متحده با مشورت و موافقت مجلس سنا تعیین می‌شوند و به مدت پنج سال فعالیت می‌کنند و ممکن است بیش از سه کمیسیون متعلق به همان حزب سیاسی رئیس جمهور باشد. رئیس جمهور همچنین اختیار تعیین یکی از اعضای این هیئت به عنوان رئیس اجرایی را دارد. با این حال، رئیس جمهور قدرت لغو اختیارات کمیسیون را ندارد. این امر در زمان انتخابات ریاست جمهوری در سال ۲۰۰۸ جهت اطمینان از استقلال SEC به وجود آمد.

(<http://apps.americanbar.org/buslaw/blt/2007-03-04/cain.shtml>)

۴-۵- کمیسیون صنایع دریایی

کمیسیون صنایع دریایی^۱ ایالات متحده از سازمان‌های اجرایی مستقل از دولت فدرال ایالات متحده است که طبق قانون تجارت دریایی سال ۱۹۳۶ توسط کنگره تشکیل شد، و جای انجمن حمل و نقل ایالات متحده آمریکا را که از جنگ جهانی اول وجود داشت گرفت. و به تدوین و فرموله کردن برنامه‌های تجاری کشتی سازی، طراحی و ساخت پانصد محموله کشتی‌های تجاری مدرن برای جایگزینی کشتی‌های مورد استفاده در جنگ جهانی می‌پرداخت. همچنین ارائه آموزش برای افسران دریایی ایالات متحده از وظایف آنها می‌باشد.^۲

(<http://www.healthcare.reachinformation.com/United%20States%20Maritime%20Commission.aspx>)

رئیس این کمیسیون منصوب رئیس جمهور است، اعضای این کمیسیون در سال‌های قبل از شروع جنگ جهانی دوم ترکیبی از افسران و افراد بازنشسته نیروی دریایی از رشته‌های حقوق و تجارت بودند.

از سال ۱۹۳۹ تا پایان جنگ جهانی دوم، کمیسیون دریانوردی بودجه اداره بزرگترین و موفق‌ترین کشتی سازی را در اختیار داشت. این کمیسیون همچنین وظیفه ساخت و ساز صد نوع کشتی نظامی، ناوچه‌های بزرگ حمل و نقل نیروهای نظامی را برعهده دارد. آخرین پروژه های کشتی سازی بزرگ انجام شده توسط کمیسیون، به نظارت بر طراحی و ساخت و ساز کشتی مسافربری و نظامی فوق العاده بوش در ایالات متحده بوده که نماد قدرت آمریکا، فن آوری و برتری دریایی آنها در نظر گرفته شده و می تواند سریع ترین نیروی دریایی به حمل و نقل نیروهای نظامی تبدیل شود. کمیسیون دریانوردی در تاریخ ۲۴ ماه مه ۱۹۵۰ لغو شد، و عملکرد خود را به کمیسیون فدرال دریایی تفویض کرد و این کمیسیون مسئول تنظیم معاملات حمل و نقل و راه های تجارت و مدیریت دریایی ایالات متحده آمریکا بود.

(<http://www.apta.com/resources/reportsandpublications/Pages/default.aspx>)

نتیجه گیری و پیشنهاد

بنابراینچه گذشت نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران دارای مدلی خاص و منحصر به فرد از ارتباط میان قوای حکومتی است. البته در تمام نظام‌های حقوقی عملاً شیوه‌ای خاص بر ارتباطات میان قوا حاکم است. اما به هر ترتیب اصل «استقلال قوا» در اصل ۵۷ قانون اساسی پذیرفته شده است. این اصطلاح با دقت نظر قانونگذار اساسی و به جای اصطلاح «تفکیک قوا» انتخاب گردیده است، چرا که مفهوم استقلال قوا با نوعی از همکاری و تعامل میان قوا همراه است و از یک طرف در نظام حقوقی ایران عملاً تعامل میان قوا وجود دارد و موارد آن را قانون اساسی تصریح کرده است و از طرف دیگر، قوای سه‌گانه نهایتاً ذیل نهاد رهبری تعریف خواهند شد. اما جدای از موارد مصرح در قانون اساسی از موارد تداخل وظایف قوای سه‌گانه، نهادهایی توسط مجلس تشکیل شده است که از نمایندگان قوا در آن حضور دارند و به امور تقنینی و اجرایی می‌پردازند. تشکیل این نهادها با ایراد شورای نگهبان مواجه شده و عمده‌تاً مغایر اصول ۵۷، ۵۸ و ۶۰ قانون اساسی تلقی گردیده است. مقصود ما از نهادهای فراقوه‌ای نیز همین نهادهای متشکل از اعضای قواست.

حال اگر بخواهیم تفسیری شکلی از قانون اساسی و صلاحیت‌های قوا داشته باشیم و هر عملی را که از هر قوه‌ای صادر می‌شود داخل در صلاحیت‌های آن بدانیم، درمورد نهادهای فراقوه‌ای باید دید که در این نهادها کدامیک از قوای سه‌گانه برتری دارند و در نهایت اعمال صادره منتسب به کدامیک از قواست (مانند هیأت امنای صندوق توسعه ملی که متشکل از نمایندگان هر سه قوه است، اما مسئول اصلی آن قوه مجریه می‌باشد) یا نهاد پاسخگو در قبال این اعمال کدامیک از قوا هستند که در این صورت اعمال صادره با توجه به نهاد مذکور تحلیل می‌شود و در زمره اعمال اجرایی، قضایی و تقنینی قرار خواهد گرفت و تداخل قوا مطرح نخواهد شد. اما باید گفت علی‌رغم اینکه در نظام استقلال قوا همانطور که گذشت همکاری و تعامل قوا نیز مطرح است، لکن ملاکی که از آراء شورای نگهبان استنباط می‌شود شاخص ماهوی تفکیک صلاحیت‌هاست و در واقع باید دید که اعمال صادره در کدام دسته قرار می‌گیرد و لذا چنانچه قوه‌ای غیر قوه صالح آن را بر عهده بگیرد، خلاف استقلال قواست و از صلاحیت خود تجاوز کرده است. این تفسیر با کلیت قانون اساسی نیز همخوانی

بیشتری دارد. در واقع می‌توان گفت که قانونگذار اساسی فقط در موارد مصرح اجازه تداخل برخی وظایف مثل وضع آیین‌نامه و اساسنامه در قوه مجریه و ... را داده است و عدول از این موارد مخل استقلال قوا خواهد بود.

مصادیقی که در مورد نهادهای فراقوه‌ای قدری بحث برانگیز است شورای عالی نظارت است که از نمایندگان نظارتی قوای سه‌گانه تشکیل شده و هیچیک از قوا بر دیگری برتری و تفوق ندارد و در نهایت تصمیمات آن با توافق سران سه قوه معین می‌شود. بنابراین اگر به لحاظ شاخص ساختاری بحث کنیم آراء این شورا مشترک است و نمی‌تواند به قوه‌ای خاص منتسب شود. از نظر ماهوی نیز عمل نظارت در قانون اساسی در صلاحیت همه قوا آمده است. (صلاحیت نظارتی مجلس در اصل ۷۶ و اصل ۹۰ مورد تأکید قرار گرفته است و صلاحیت نظارت بر کار وزیران طبق اصل ۱۳۴ بر عهده رئیس جمهور است و همچنین قوه قضائیه نیز صلاحیت نظارت بر حسن اجرای قوانین را طبق اصل ۱۵۶ دارا می‌باشد).

از طرفی هم شورای عالی نظارت موظف به رعایت استقلال قوا شده و قرار است صرفاً هماهنگی‌ها را بیشتر کند و از موازی کاری دستگاه‌های نظارتی که ممکن است در یک موضوع واحد همزمان دارای صلاحیت باشند جلوگیری کند. بنابراین در مرحله بعد هر نهاد نظارتی وظیفه خود را انجام می‌دهد و اگر قرار بر این باشد که در شورا تصمیمی خلاف صلاحیت‌های نهادهای نظارتی اتخاذ و بر عهده آنها گذاشته شود قطعاً خلاف استقلال قوا خواهد بود. همچنین از نظرات شورای نگهبان برداشت می‌شود که تشکیل این شورا صریحاً مغایر با اصول قانون اساسی دانسته شده و شورای نگهبان با توجه به اصل استقلال قوا و عدم تجویز تشکیل چنین نهادهایی با منشأ قانون عادی، فرض را بر تداخل وظایف قوا گذاشته و مطلقاً تشکیل چنین شورایی را مغایر اصول قانون اساسی معرفی کرده است.^۱ قابل ذکر است که شورای نگهبان به لحاظ ماهوی نیز «پیگیری» را یک امر

۱. شورای نگهبان ایراداتی را به تشکیل شورای عالی نظارت مطرح کرده است: «الف) حکم به تشکیل شورای دستگاه‌های نظارتی کشور متشکل از مسئولیت نظارتی هر سه قوه در این ماده، هر چند مقتید به لزوم «حفظ استقلال دستگاه‌ها و انجام وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های قانونی هر یک» شده است، لیکن در نهایت، عملاً باعث خدشه دار شدن استقلال قوا و وظایف و اختیارات نهادهای نظارتی آنها خواهد شد؛ چه آنکه در انتهای ماده، دستورالعمل اجرایی مربوط به این ماده مشتمل بر نحوه تشکیل جلسات شورا، نحوه تصمیم‌گیری و نحوه پیگیری را بر عهده این شورا قرار داده است که تصمیم‌گیری



اجرایی می‌داند و سپردن آن به شورای عالی نظارت را ورود در صلاحیت‌های قوه مجریه و خلاف استقلال قوا تلقی کرده است.

نکته‌ای دیگر که به نظر می‌رسد در تأسیس شورای عالی نظارت، قابل بحث است، در رابطه با نهادهای نظارتی مجلس؛ یعنی کمیسیون اصل ۹۰ یا دیوان محاسبات و ... است. از طرفی تصمیمات برخی از این نهادهای نظارتی مجلس همچون کمیسیون اصل ۹۰، باید به تأیید تمام اعضای آن نهاد برسد. در واقع رأی کمیسیون مزبور نافذ است و رأی دو نفر که از طرف مجلس در شورای عالی نظارت شرکت می‌کنند، به تنهایی کفایت نمی‌کند.

در نظام حقوقی آمریکا نیز کمیسیون‌های مستقل نظارتی وجود دارد که صلاحیت‌های تقنینی، اجرایی و قضایی دارند. به نظر می‌رسد که تشکیل این کمیسیون‌ها با اصل تفکیک قوا در تعارض می‌باشند، اما در نظام آمریکا مورد پذیرش واقع شده است. ولی با وجود این، نباید از وظایفی که برای آنها در قانون مربوطه تصریح شده، تجاوز بکنند که در این صورت دیوان عالی فدرال اعمال آنها را ناقض استقلال قوا خواهد دانست.

در نهایت با توجه با مشکلات و موانعی که بر سر راه تشکیل نهادهای فراقوه‌ای

راجع به این امور، مآلاً تداخل قوا را موجب خواهد شد. بر این اساس، این ماده مغایر با اصل ۵۷ قانون اساسی ناظر بر استقلال عملکرد قوای سه گانه از یکدیگر می‌باشد.

ب) هر یک از دستگاه‌های نظارتی مستقر در هر قوه (همچون دیوان محاسبات، کمیسیون اصل ۹۰ و... در قوه مقننه، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری در قوه قضائیه)، بر اساس اصول قانون اساسی و قوانین عادی ناظر بر آن، وظایف، اختیارات و حیطه عملکردی مخصوص به خود دارد که بر اساس آن عمل می‌کند. بدین لحاظ، امکان توافق، پیگیری و تصمیم‌گیری شورای مذکور در این ماده نسبت به دستگاه‌های نظارتی هر قوه وجود ندارد؛ زیرا هرگونه تصمیم‌گیری، توافق و پیگیری این شورا، مستلزم دخالت در صلاحیت‌های خاص هر نهاد نظارتی و مغایر با اصول ناظر بر هر نهاد در قانون اساسی؛ از جمله اصول ۵۴، ۵۵، ۷۶، ۹۰، ۱۶۱، ۱۷۳، ۱۷۴ و بند (۳) اصل ۱۵۶ می‌باشد. از سوی دیگر، صلاحیت «پیگیری» که به شورای نظارتی کشور محول شده، معمولاً از شئون مربوط به «امور اجرایی» است که وفق اصل ۶۰ قانون اساسی بر عهده قوه مجریه (رئیس‌جمهور و وزراء) است.

برای ملاحظه این نظر استدلالی شورای نگهبان به آدرس زیر مراجعه بفرمایید:

با اوصاف مذکور وجود دارد، می‌توان ساز و کار سیاسی را به عنوان جایگزینی برای سازوکارهای حقوقی پیشنهاد کرد، البته راهکار حقوقی و تشکیل رسمی نهادهای فراقوه‌ای دارای سازوکار قانونی و منظم است و کارها طبق روال خاصی انجام می‌شود، لکن با توجه به موانعی که ذکر شد به نظر می‌رسد اگر هماهنگی بیشتر در انجام امور مد نظر است، سازوکار سیاسی و تشکیل جلسات غیر رسمی با حضور هر عضوی از نهادها و قوای حکومتی در این زمینه راهکار مناسبی باشد که طی آن مسئولین امر می‌توانند با یکدیگر به توافق رسیده و هماهنگی‌های لازم را انجام دهند. قابل ذکر است که رویه کنونی شورای نگهبان نیز قابل دفاع است و چنانچه قرار باشد شورای نگهبان ملاک صلاحیت ساختاری را بپذیرد و یا اینکه با توجیه ایجاد هماهنگی مجوز تأسیس نهادهایی فراقوه‌ای را صادر کند اساساً کارکرد اصول قانون اساسی و تقید قوای حاکم به حرکت در مسیر قانون اساسی تضعیف می‌شود و دیگر اینکه با توجه به شرایط سیاسی و حزبی در فضای سیاسی جمهوری اسلامی ایران اگر دو قوه به دلایل حزبی و یا هر اختلافی دیگر هماهنگی لازم و کافی را نداشته باشند تشکیل نهادهای فراقوه‌ای نه تنها تسریع در امور را به دنبال نخواهد داشت بلکه به نام تداخل در وظایف و ... منشأ اختلاف، حاشیه سازی و کاهش سرعت کار قوا خواهند بود.

منابع

کتاب

۱. بشریه، حسین، آموزش دانش سیاسی، تهران، نگاه معاصر، ۱۳۸۴
۲. بزرگمهری، مجید، جایگاه حقوقی مقامات عالیه مملکتی در ایران و فرانسه، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۹
۳. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، ترمینولوژی حقوق، تهران، انتشارات گنج دانش، ۱۳۷۵
۴. قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۳
۵. عمید زنجانی، عباسعلی، فقه سیاسی، جلد ۲ و ۳، تهران، انتشارات امیر کبیر، ۱۴۲۱
۶. طباطبایی موتمنی، منوچهر، حقوق اداری، چاپ پانزدهم، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۸۷
۷. فلاح زاده، علی محمد و همکاران، تفکیک تقنین و اجراء (تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه)، تهران، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۹۱
۸. لطفی، اسدالله، حقوق اساسی و ساختار نظام جمهوری اسلامی ایران، تهران، انتشارات جاودانه (جنگل)، ۱۳۹۱
۹. منتسکیو، بارون دو، روح القوانين، ترجمه علی اکبر مهتدی، تهران، انتشارات امیر کبیر، تهران، ۱۳۶۲
۱۰. نجفی اسفاد، مرتضی، محسنی، فرید، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، انتشارات الهدی، ۱۳۸۶
۱۱. وت. جونز، خداوندان اندیشه سیاسی، ترجمه علی رامین، ج ۲، تهران: امیرکبیر، ۱۳۸۳
۱۲. هداوند، مهدی و مشهدی، علی، اصول حقوق اداری، تهران، انتشارات خرسندی، ۱۳۸۹
۱۳. یزدی، محمد، قانون اساسی برای همه، تهران، انتشارات امیر کبیر، ۱۳۷۵
۱۴. معاونت حقوقی ریاست جمهوری، مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، نشر معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۸۹

مقالات

۱۵. برومند، محمد، تفکیک تقنین از اجرا در آرای شورای نگهبان، گزارش پژوهشی مرکز تحقیقات شورای نگهبان، به شماره مسلسل ۱۳۹۲، ۱۳۹۲، ۳۸
۱۶. عمید زنجانی، عباسعلی، جزوه درس حقوق اساسی (۲)، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، نیمسال اول سال ۸۵-۸۶
۱۷. صنیعی منفرد، محمد علی، استقلال قوا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، حکومت اسلامی، نشریه حکومت اسلامی، شماره ۲۲، زمستان ۱۳۸۰

۱۸. منصور نژاد، محمد، تفکیک قوا، ولایت مطلقه فقیه و استقلال قوا، مجله حکومت اسلامی، شماره ۱۱، ۱۳۷۸

۱۹. رستمی، ولی، تقریرات درس حقوق اداری ۲، دانشکده حقوق دانشگاه امام صادق (ع)، نیمسال دوم سال تحصیلی ۹۰-۹۱

اسناد

۲۰. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹

۲۱. صورت مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۸۹/۹/۱۶، قابل دسترسی در آدرس:

<http://www.hvm.ir/print.asp?id=۳۱۱۹۰>

منابع لاتین

22. George J. Alexander 'Separation Of Powers After The Independent Counsel Decision' 1989.
23. Dennis W. Mazzocco. "Radio's New Deal: The NRA and US Broadcasting, 1933-1935". Journal of Radio Studies 12 (1): 32-46

سایتها

24. <http://www.southplainscollege.edu/dub/postfreeze.htm>
25. <http://www.reachinformation.com>
26. <http://usinfo.state.gov>
27. <http://www.sec.gov>.
28. <http://en.wikipedia.org>
29. <http://apps.americanbar.org>
30. <http://www.healthcare.reachinformation.com>
31. <http://www.fmc.gov>
32. <http://www.fec.gov/>
33. <http://www.shora-gc.ir>
34. <http://www.hvm.ir/>

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود
را اینا و تحت تاثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام ج ۲۱، ص ۴۲۲)



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد
قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir