

مقاله پژوهشی - فصلنامه علمی **رهیافت**

سال سیزدهم، شماره ۴۹، زمستان ۱۳۹۸
صفحه ۱۷۵ تا ۱۹۴

بررسی تطبیقی چالش‌های پیش روی کاربرست نظریه تفکیک

قوا در نظام حقوقی اتحادیه اروپا و ج.ا.ایران

امید عارف کیا / دانشجوی دکترا، گروه حقوق، واحد نجف آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف آباد،
ایران omid_aref@yahoo.com

غلامحسین مسعود / دانشیار گروه حقوق، واحد نجف آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف آباد،
ایران (نویسنده مسئول) dr.gh.masoud@gmail.com

مسعود راعی / دانشیار گروه حقوق، واحد نجف آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف آباد، ایران
masoudraei@yahoo.com

چکیده

این مقاله به بررسی مسئله تفکیک قوا در دو ساختار اتحادیه اروپا و ایران پس از انقلاب اسلامی می‌پردازد و ضمن تحلیل چالش‌های پیش روی کاربرست این نظریه، به مقایسه این امر، در دو ساختار مذکور می‌پردازد. پرسش اصلی تحقیق آن است که کاربرست نظریه تفکیک قوا در اتحادیه اروپا و ایران با چه چالش‌هایی روبروست؟ فرضیه پژوهش این است که بواسطه شکل‌گیری اتحادیه اروپا در بستر تفکر غربی، کاربرست تفکیک قوا با دشواری‌های اجرایی کمتری روبروست اما در ج.ا.ایران، به سبب اجرای یک نظریه غربی در نظام اسلامی که مبتنی بر اندیشه ولایت فقیه است، با دشواری‌های نظری روبروست. این مقاله با رویکرد تحلیلی، تطبیقی و توصیفی به مقایسه اجرای این نظریه در این دو حوزه می‌پردازد. نتایج تحقیق نشان می‌دهد که اتحادیه اروپا به جز حوزه دیوان دادگستری که تفکیک قوا در آن با چالش‌هایی روبروست، در مابقی قوا یعنی قوه مجریه و قانونگذاری، نظریه تفکیک قوا به درستی پیگیری و اجرا می‌شود. اما در ایران چالش‌های مربوط به پیاده‌سازی اندیشه تفکیک قوا در قوانین موضوعه، از نوع نظری است و به تضاد میان اندیشه تفکیک قوا و اصل ولایت فقیه ارتباط می‌یابد.

کلیدواژه: تفکیک قوا، اتحادیه اروپا، نظام حقوقی ایران، قانون اساسی، ولایت فقیه، تقسیم وظایف.

تاریخ دریافت ۱۳۹۸/۰۸/۱۱ تاریخ تأیید ۱۳۹۸/۱۰/۰۸

این مقاله برگرفته از رساله دکترای آقای امید عارف کیا می‌باشد

مقدمه

تفکیک قوا یک نظریه کلان در حوزه سیاست و یکی از مفاهیم بنیادین در عرصه حاکمیت است. مبنای این اندیشه آن است که به منظور جلوگیری از تمرکز قدرت و سامان بهتر امور سیاسی، حکومت باید به شاخه‌های مختلفی تقسیم شود. امروزه در دنیا کمتر نظام حقوقی را می‌توان یافت که اندیشه تفکیک قوا را نپذیرفته و آن را به اجرا نگذاشته باشد. غالب کشورهای دنیا این قاعده حقوقی و سیاسی را در قوانین موضوعه خود به نسبت‌های مختلفی لحاظ کرده‌اند. ایران و اتحادیه اروپا نیز از این قاعده مستثنی نیستند. بنابراین یکی از اهداف مهم مقاله حاضر پرداختن به این موضوع است که در ایران و اتحادیه اروپا این نظریه چگونه به اجرا گذارده شده و به عبارت دقیق‌تر چه نوع چالش‌هایی پیرامون کاربرست این نظریه در ساختار فراملی اتحادیه اروپا و نظام ملی جمهوری اسلامی ایران وجود دارد.

اندیشه تفکیک قوا در ایران و اتحادیه اروپا هر دو با چالش‌هایی روبروست. چالش‌های اجرای این نظریه در اتحادیه اروپا، به عنوان یک نظام فراملی و منطقه‌ای، از نوع ساختاری و سازمانی است. از آنجا که این اندیشه در بستر اروپا بوجود آمده اجرای آن به لحاظ نظری در بستر این اتحادیه نیز با دشواری خاصی روبرو نبوده بنابراین نوع چالش اجرا و کاربرست این نظریه در بستر اروپا از سنخ دشواری‌های نظری نیست بلکه از نوع اجرایی است و آنطور که خواهیم دید عمدتاً به عملکرد و ماهیت دیوان دادگستری ارتباط دارد.

برخلاف اتحادیه اروپا این چارچوب فکری به عنوان یک نظریه غربی و وارداتی، با مبانی و اصول حاکمیت اسلامی ایران همخوانی و همسویی ندارد و از اینرو اجرای آن با دشواری‌های خاصی روبروست. همانطور که به تفصیل خواهیم دید مبانی و اصول حکومت اسلامی مستلزم تمرکز قدرت است، در حالی که ذات اندیشه تفکیک قوا جلوگیری از تمرکز قدرت است. این نکته بنیادی‌ترین تناقض میان حاکمیت اسلامی و چارچوب فکری تفکیک قواست. به همین سبب دور از انتظار نیست که پیاده‌سازی و کاربرست این اندیشه در ساختار حکومت اسلامی ایران، بیشتر متمرکز بر جنبه‌های خاصی شود و از شکل اصیل این اندیشه، آنطور که در دیگر نظام‌های حقوقی دنیا وجود دارد، فاصله معناداری بگیرد. تا جایی که بسیاری بر این باورند که گرچه تفکیک قوا در اصول قانون اساسی مورد تصریح قرار گرفته اما در واقع به رسمیت شناخته نشده است.

۱-چارچوب نظری: نظریه تفکیک قوا

تفکیک قوا نظریه‌ای شکل گرفته در مفاهیم مدرن اندیشه سیاسی است که نظام‌های مدرن را به راهکار تفکیک قدرت در قوای حکومت، به هدف کنترل قدرت آن، با عقیده مهار قدرت با توسل به قدرت، رهنمون می‌شود. این نظریه از همان ابتدای شکل‌گیری نظام‌های سیاسی مدرن، در این نظام‌ها جایگاهی درخور توجه یافت؛ اما این جایگاه با توجه به تحولات نظام‌های سیاسی در طول دوران، دستخوش تغییرات فراوانی گردیده که مفهوم این نظریه را نیز به شدت دگرگون کرده است.

دکترین «تفکیک قوا» اصولاً برگرفته از عقاید مونتسکیو (Montesquieu) است که تبیین تفکیک قوا توسط مونتسکیو به نوبه خود منتج از مطالعه نوشته‌های لاک و درک ناقصی از حقوق اساسی انگلستان در قرن هیجدهم میلادی بود (فیلیس^۱؛ ۱۹۸۷: ۱۴). مونتسکیو، به عنوان یک محقق و پژوهشگر، نسبت به لزوم وجود اصل تفکیک قوا متقاعد شده بود. براساس یافته‌های وی، تجمع قدرت در دستان یک فرد و یا یک گروه منجر به استبداد می‌شود و براین اساس، وی نتیجه‌گیری نمود که قدرت دولت باید در بین سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه تقسیم شود. اصل تفکیک قوا را می‌توان به صورت ذیل بیان نمود:

(۱) هر کدام از قوا باید مستقل از دیگری باشند.

(۲) هیچ یک از قوا نباید نسبت به انجام وظایف قوه دیگر اقدام نمایند (ساته^۲؛ ۱۹۸۴: ۱۴). لاک و مونتسکیو محتوای اصل مذکور را از پیشرفت‌هایی که در حقوق اساسی بریتانیا در اوایل قرن هیجدهم میلادی صورت گرفت، استخراج نمودند. در انگلستان، بعد از جدالی طولانی بین پادشاه و پارلمان، پارلمان در سال ۱۶۸۸ توانست به پیروزی برسد و در جایگاه مرجع قانونگذاری قرار بگیرد. نقطه اوج این پیروزی، تصویب اعلامیه حقوق بود. این مسئله در نهایت موجب شد که شاه قدرت قانونگذاری و وضع مالیات توسط پارلمان و همچنین صلاحیت‌های قضایی دادگاه‌ها را به رسمیت بشناسد. در آن زمان، پادشاه به عنوان قوه مجریه، پارلمان به عنوان قوه مقننه و دادگاه‌ها به عنوان قوه قضائیه فعالیت می‌نمودند (مسی^۳؛ ۲۰۰۱: ۳۳).

^۱Philips

^۲sathe

^۳massey

مونتسکیو در تئوری تفکیک قوا بر آزادی سیاسی تأکید می‌نمود. وی اذعان نمود که «آزادی سیاسی» زمانی حاصل می‌شود که هیچ گونه سوء استفاده‌ای از قدرت انجام نشود. به رغم این عقیده، تجربیات و مشاهدات نشان دادند که هر انسانی مستعد و متمایل به سوء استفاده از قدرت است و می‌خواهد آن را تا هر زمانی که ممکن باشد، حفظ نماید بر همین اساس مونتسکیو در جهت حفظ آزادی سیاسی و به جهت پیشگیری از این مسئله معتقد بود لازم است که هر یک از قوا به عنوان کنترل کننده و محدود کننده دیگری عمل نمایند.

مونتسکیو در یکی از نوشته‌های خود در سال ۱۷۴۸، تصریح نمود که «زمانی که قدرت‌های مقننه و مجریه در دست یک نفر، یک نهاد و یا یک بخش باشد، آزادی وجود ندارد. از سوی دیگر، اگر قوه قضائیه از قوای مقننه و مجریه مجزا و تفکیک شده نباشد، حیات و آزادی این قوه موضوع کنترل مستبدانه است. زمانی که قوه قضائیه و قوه مقننه تفکیک نشده باشند، قاضی به عنوان قانونگذار هم عمل می‌کند. به همین منوال، زمانی که قوه قضائیه و مجریه مرز بندی مشخصی ندارند، قاضی ممکن است به خشونت و سرکوب متوسل شود. به بیان دیگر، زمانی که یک فرد و یا نهاد عهده دار و متولی هر سه قوه مذکور باشد، پایان همه چیز نزدیک خواهد بود.» (مونتسکیو، ۲۰۰۲: ۱۳).

اگر چه امروزه در مواجهه با مشکلات پیچیده اجتماعی-اقتصادی کنونی نیازمند یک دولت رفاه مدرن هستیم، شاید دیگر نتوان به سیاق گذشته نسبت به اعمال سفت و سخت اصل تفکیک قوا اقدام نمود. با این حال، این اصل همچنان اهمیت خود را از دست نداده و می‌توان با تأکید بر رسالت اصلی آن و یا همان نظارت و تعادل بین قوا از استبداد دولت پیشگیری نمود (جین، ۱۹۸۶: ۲۳).

مفهوم تفکیک قوا به عنوان یک اصل سیاسی و به جهت ارزیابی ساختارهای حقوقی و قانونی دولت‌های مدرن فهم شده است. این اصل به چه معناست و چرا اهمیت دارد؟ در صورتی که تفکیک قوا را از اصول مهم دیگری که عموماً با آن شناخته می‌شوند و یا مرتبط هستند مجزا نماییم، می‌توانیم به نتایج جالبی برسیم. مقصود از اصول دیگر، در وهله اول اصل تقسیم قدرت است. توجه به اصل مذکور ما را به این حقیقت رهنمون می‌سازد که اقدامات افراطی در راستای پیگیری از تجمع قدرت سیاسی در دستان یک شخص، گروه و یا نهاد مشکلی را حل نمی‌کند. در جایگاه دوم، اصل نظارت و تعادل قوا قرار دارد. به موجب اصل مذکور، اعمال قدرت به وسیله هر یک از مراجع قدرت نیازمند انجام نظارت و ایجاد تعادل و توازن از سوی دیگر مراجع قدرت است.

تفکیک قوا مشتمل بر تفکیک کیفی وظایف دولت است. به عنوان مثال، قانونگذاری، قضاوت و اجرای قوانین به عنوان سه وظیفه مجزای دولت مطرح هستند. توجیهی که برای این تفکیک وجود دارد، در ادبیات حقوقی و تئوری سیاسی قرن هفدهم و هیجدهم به طور مشخص و مدون تصریح نشده است. به عنوان نمونه، توجیهات مونتسکیو عموماً تکراری و دارای حشو و زوائد بودند. در سایه چنین توجیهاتی، دولت‌های مدرن مشروطه (مبتنی بر قانون اساسی) تا زمان حال، تفکیک قوا را به عنوان فرضی مسلم پذیرفته اند بدون اینکه در پی چرایی آن باشند. به بیان دیگر، عموم بر این باورند که تفکیک قوا به جهت پیشگیری از استبداد و دیکتاتوری ضروری است، اما توضیح قانع کننده ای برای این مسئله ندارند.

در نقطه مقابل، بخش عمده ای از مطالعاتی که اخیراً در مورد تفکیک قوا انجام شده است، دارای ماهیتی انتقادی بوده اند. اریک پوسنر و آدریان ورمول (vermeule) در مورد ضرورت اعمال اصل مذکور در دولت‌های مدرن امروزی، اظهار شک و عدم اطمینان نموده اند (ورمول، ۲۰۱۱: ۵۶). جان مانینگ (manning) در مورد وضعیت و جایگاه حقوقی / قانونی اصل مذکور ابراز شک و تردید نموده است (مانینگ، ۲۰۱۱: ۱۳۷). این دو منتقد بر یافتن توجیهات خاص و ویژه تاکید نموده اند و شاید بتوان این گونه نتیجه گیری نمود که این رویکرد آنها را از میدان انتقاد خارج خواهد نمود. از سوی دیگر، انتقادات مانینگ مجالی برای پذیرفتن این اصل به موجب تئوری‌های سیاسی است به گونه ای که ساختارهای متفاوت سیستم قضایی تأثیری بر آن نخواهد داشت (والدرون، ۲۰۱۲: ۲).

در نتیجه، سوال این است که نکته حاصل اصل تفکیک قوا به صورت اخص چیست؟ پاسخ به سوال مذکور مشتمل بر دو بخش است. در ابتدا نگاهی به کلیت و یا وظیفه هر یک از قوا خواهیم انداخت. کلیت قوه مقننه امر قانونگذاری و وضع قاعده حقوقی، و تضمین استقلال دادگاه‌ها از خلال قانونگذاری است. به همین منوال قوه مجریه دارای نقش اجرایی در امور دولت است. در جایگاه دوم، به بررسی روش‌های مختلف حکومت مشتمل بر حکومت با رعایت اصل تفکیک قوا و حکومت بدون رعایت اصل مذکور می‌پردازیم. برای تشریح بیشتر مسئله به ذکر یک مثال می‌پردازیم. فرض کنید شخصی عملی را انجام می‌دهد. در تصمیم گیری بدون تفکیک قوا، تنها تصمیمی برای برخورد با وی اتخاذ می‌شود. در نقطه مقابل، در سیستم های دارای تفکیک قوا این اصرار وجود دارد که هر عملی که با شخص مذکور و یا در ارتباط با وی انجام می‌شود باید توسط قانونگذار و به موجب تصویب یک قانون کلی که برای همه و از جمله شخص مورد نظر قابل اجراست، در این خصوص تصریح

می‌گردد. در مرحله بعد رویه قضایی آغاز می‌شود و مشخص می‌کند که آیا عمل شخص مذکور در حیطه اعمال قوانین مصوب بوده است یا خیر. مراحل بعدی مشخص هستند و در صورت لزوم انجام می‌شوند. سوای از کلیت و استقلال هر یک از مراحل مذکور، این حس وجود دارد که قدرت در این سناریو به صورت بهتری اعمال می‌شود و اجرای آن به صورتی است که در این توالی حقوق و احترام افراد مشمول قانون رعایت می‌گردد.

براساس نکات ارائه شده تفکیک قوا تنها به عنوان یک اصل متعارف مبتنی بر قانون اساسی عمل نمی‌کند. این اصل به عنوان یکی از اصول مرتبطی مطرح است که به صورت مجزا و در همکاری با سایر اصول به عنوان معیار و محک مشروعیت سیاسی عمل می‌نماید. در ذیل به برخی از این اصول اشاره می‌شود:

۱. اصل تفکیک قوا (به معنای تفکیک وظایف دولتی از یکدیگر).
۲. اصلی که در مقابل تهدید تجمع بیش از اندازه قدرت سیاسی در دستان یک فرد، گروه و یا نهاد مصلحت اندیشی می‌کند.
۳. اصل نظارت و تعادل، که به موجب آن یک نهاد دولتی نوعی باید در قبال اقدامات نهاد دولتی دیگر توافق و رضایت حاصل نماید (و در نتیجه نهاد اول بتواند اقدامات نهادهای دیگر را در صورت تخطی از وظایفشان وتو کند).
۴. اصل دو پارلمانی، به معنای لزوم وجود دو مجلس قانونگذار
۵. اصل فدرالیسم، به معنای تمایز بین قدرتهای تقویض شده به دولت فدرال و قدرتهای واگذار شده به ایالت‌ها و دولتهای محلی

۲- تفکیک قوا در اتحادیه اروپا و چالش‌های آن

ایجاد اتحادیه ای متشکل از کشورهای اروپایی از دیرباز آرزوی اروپایی‌ها بوده است و حتی برخی سابقه آنرا به دوران چنگیز خان مغول ربط می‌دهند. او اولین کسی بود که قصد داشت اروپا و بخش‌هایی از آسیا را، البته از طریق جنگ و خشونت، به یکدیگر پیوند بزند. جنگ‌های اول و دوم جهانی هر کدام در شکل‌گیری، ظهور و تقویت طرح وحدت اروپا نقش بسزایی ولو بطور غیر مستقیم داشته‌اند. وخامت اوضاع اقتصادی جهان پس از جنگ و مخصوصاً شرایط نابسامان اروپا، آغاز جنگ سرد و ترس از حملات احتمالی شوروی سابق به اروپا، و نیز شکاف بین این کشور و اروپای واحد تحت عنوان پرده‌های آهنین از جمله عوامل تسریع کننده در ایجاد یک اروپای واحد بود و لذا صاحب نظران دو عامل اساسی و اصلی را در شکل‌گیری جوامع اقتصادی اروپا موثر می‌دانند، اول عامل سیاسی و دوم عامل

امنیت شکل گیری این جوامع نقش اساسی داشته، لیکن نه به قوت و شدت دو عامل قبلی چرا که عامل اقتصاد و تجارت تنها می تواند به عنوان ابزار تقویت ارتباطات و روابط امنیتی ایفای نقش نماید.

آنچه در عمل، به ثمر نشست و توانست زیر بنای اتحادیه اروپای امروزی باشد، تشکیل جامعه زغال سنگ و فولاد اروپائی در اوایل دهه ۱۹۵۰ بود. در ماه می ۱۹۵۰، وزیر امور خارجه فرانسه طرحی را ارائه داد که بر مبنای آن اداره تولید زغال سنگ و فواید فرانسه و آلمان تحت نظارت یک مرجع عالی مشترک قرار می گرفت که عضویت در این سازمان جدید به روی تمام کشورهای اروپائی باز بود (نقیب زاده، ۱۳۸۲: ۷). متن نهائی معاهده اتحادیه اروپا (TEU) در فوریه ۱۹۹۲ به امضاء رسید که پس از تأیید از سوی مراجع داخلی دول عضو سرانجام در ژانویه ۱۹۹۳ به اجرا درآمد.

ماهیت منحصر به فردی که به اتحادیه اروپا به عنوان یک سیستم حکومتی نسبت می دهند، در اغلب موارد به دلیل عدم اعمال اصل تفکیک قوا در شق کلاسیک و سنتی در این اتحادیه است. غیر قابل استفاده بودن چهارچوب تفکیک قوا در اتحادیه اروپا امری منطقی و ممتد به نظر می رسد. دلیل این امر آن است که هیچ گزاره سیاسی و حقوقی نمی تواند به صورت خودکار به تعهدات عمومی اتحادیه اروپا در قبال کشورهای عضو اضافه شده و یا از آن حذف گردد. اتحادیه اروپا قطعاً دارای خصوصیات جدیدی است، اما این مسئله باعث نشده است که این اتحادیه به این نتیجه برسد که این نوآوری ها نیازمند ایجاد مفهوم جدیدی از هنجارهای سازمانی است (در نقطه مقابل این مسئله ایجاب می کند که توضیح موجهی برای حذف تفکیک قوا از اتحادیه اروپا به دلیل این خصوصیات جدید ارائه شود). در این مقاله، بحث می شود که تفکیک قوا تحلیلی مشتمل بر دو مرحله است: در وهله اول، تحلیل تفکیک قوا امر توصیفی دقیقی است چرا که قسمت عمده ای از امور اتحادیه اروپا از نقش قانونگذاری دیوان دادگستری اروپا مجزا هستند. در وهله دوم، تفکیک قوا به لحاظ هنجاری موضوع جالب توجهی است چرا که به عنوان وسیله ای برای حفاظت از دموکراسی و حاکمیت قانون در نظر گرفته می شود. این دیدگاه به موجب تحلیل صورت گرفته توسط حقوق عرفی دیوان دادگستری اروپا، به جهت یافتن جایگزینی برای تفکیک

¹ McGoldrick, International Relations law of THE European Union ,

قوا مورد تایید قرار گرفته است. این جایگزین که با عنوان اصل تعادل سازمانی خوانده می‌شود مبهم‌تر و ابهام‌آمیزتر از آن است که بتواند به عنوان یک جایگزین مناسب عمل کند.

۳- پیکربندی سازمانی اتحادیه اروپا در پرتو تفکیک قوای سه گانه

نهاد متناظر مجالس قانونگذاری ملی در اتحادیه اروپا، بخشی متشکل از نمایندگان است که به صورت مستقیم توسط مردم انتخاب می‌شوند. انتخابات این نهاد ویا همان پارلمان اروپایی هر پنج سال یکبار انجام می‌شود و هر یک از کشورهای عضو بر حسب جمعیتشان^۱ نماینده ویا نمایندگان را به این مجلس اعزام می‌کنند. بنابراین منبع اصلی قانونگذاری در اتحادیه اروپا معاهدات زیربنایی این اتحادیه هستند و شاید بهتر باشد که آنها را به عنوان قانون اساسی (فارغ از اینکه اروپاییان خود از به کارگیری این واژه اجتناب نموده اند و از طرف دیگر این معاهدات جنبه بین المللی دارند و نه داخلی) در نظر بگیریم. براساس این معاهدات، اتحادیه اروپا نهادی متشکل از کشورهای عضو است. براین اساس، اهداف و قدرت‌های این اتحادیه مشخص شده، چگونگی انجام وظیفه توسط سازمانهای این اتحادیه تعیین گردیده و حقوق پایه ای برای شهروندان در نظر گرفته شده است.^۲ تصویب قوانین الزام آور عادی (که با عنوان احکام ثانویه در اتحادیه اروپا شناخته می‌شوند)^۳ و می‌توانند به صورت آیین نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و تصمیمات^۴ باشند به موجب رای گیری معمولی که قبل از معاهده لیسبون^۵ از آن با عنوان "تصمیم گیری مشترک" یاد می‌شد، انجام می‌شود. درعین حال رویه دیگری با عنوان رویه رای گیری ویژه هم وجود دارد. به موجب پیمان ماستریخت، رویه رای گیری عادی به شورای وزیران (مشمول بر نمایندگان کشورهای عضو) و پارلمان اروپا نقش کم و بیش برابری در قانونگذاری اعطا میکند (تامسون، ۲۰۰۶: ۳۹۱).

بخش اجرایی در اتحادیه اروپا متشکل از کمیسیون و شورای وزیران است. قدرت اجرایی کمیسیون دارای دو وجه کلی است: زمانی که راساً و به صورت مستقیم نسبت به اعمال قدرت اجرایی خود اقدام می‌کند و زمانی که به موجب رای صادر شده توسط دیوان

^۱ See generally, Art 14 TEU and Arts 223–234 TFEU

In Case 294/83, *Parti écologiste 'Les Verts' v European Parliament* [1986] ECR 1357, at para 23, the ECJ referred to the European Community Treaty (EC Treaty) as a 'constitutional charter.'

^۳ The Treaties themselves being referred to as 'primary legislation.'

^۴ Art 288 TFEU.

^۵ Art 294 TFEU, co-decision is now labelled the 'ordinary legislative procedure.'

^۶ Thomson

دادگستری اروپا کشورهای عضو را ملزم به مطابقت و اجرا نمودن قوانین می‌نمایند. برخی از مفاد معاهده به کمیسیون قدرت تصویب قوانین غیر تصویبی را به صورت مستقیم اعطا می‌کنند.^۱ به علاوه، به موجب مفاد ماده 290 TFEU، یک قانون تصویبی ممکن است به کمیسیون قدرت تدوین قوانین غیر تصویبی دارای کاربری عمومی به جهت تکمیل و یا اصلاح عناصر غیر ضروری یک قانون تصویبی نوعی را بدهد (قوانین غیر تصویبی تفویضی). درحالی که ماده 291 TFEU تصریح نموده که "زمانی که شرایط یکسانی برای اجرای قوانین الزام آور اتحادیه ضروری باشد. این قوانین قدرت اجرایی را به کمیسیون تفویض خواهند نمود. این مسئله در موارد خاص و همچنین براساس مواد ۲۴ و ۲۶ از پیمان اتحادیه اروپا در مورد شورای اروپا صادق خواهد بود"^۲ (قوانین اجرایی غیر تصویبی). اگر چه این مسئله ممکن است کمی گیج کننده باشد اما از دیدگاه تفکیک قوا، ابزارهای حقوقی استاندارد ممکن است به صورت ابزارهای غیر تصویبی باشند

وظیفه دیوان دادگستری اتحادیه اروپا در پیمان ماستریخت به صورت "...تضمین تعبیر و تفسیر صحیح و اجرای مفاد قانونی پیمان"^۳ تعریف شده است. اگرچه اشاره به کلمه قانون ممکن است امری ثابت و از پیش تعیین شده را به ذهن متبادر نماید، یکی از نقش‌های مهم دیوان دادگستری اروپا، توسعه قوانین این اتحادیه و تبدیل مفاد پیمان‌ها به قانون می‌باشد. سیستم قضایی اتحادیه اروپا، سیستم نسبتاً جامعی است که نسبت به بررسی اقدامات موسسات اتحادیه اروپا اقدام نموده، چالش‌های موجود در ارتباط با تطابق قوانین ملی با قوانین اتحادیه اروپا^۴ را حل و فصل می‌نماید و به عنوان یک مرجع بدوی^۵ نقش مهمی در ایجاد ارتباط بین اعمال قانون اتحادیه اروپا توسط دادگاه‌های ملی و سیستم حقوق عرفی دیوان دادگستری اروپا دارد (آلتر، ۲۰۰۱: ۱۲۸). دیوان دادگستری اروپا با تدوین دکترین "مسئولیت دولت‌ها به جهت نقض قوانین اتحادیه"^۶، باعث به وجود آمدن یک سیستم اجرایی کامل تر شده است.

^۱eg measures in field of competition and state aids under Arts 105 and 108 TFEU.

^۲See also Art 291(3) TFEU

^۳Art 19 TEU.

^۴Arts 258 and 259 TFEU.

^۵Art 267 TFEU.

^۶Cases C-6/90 & 9/90, Francovich and Bonifaci v Italy [1991] ECR I-5357.

۴- چالش‌های تفکیک قوا در اتحادیه اروپا

به نظر می‌رسد که دیوان دادگستری اروپا در مقایسه با دیگر نهادهای مقننه و مجریه اتحادیه اروپا نتوانسته به خوبی با تئوری سه گانه تفکیک قوا در زمینه قانونگذاری سازگاری و همسویی ایجاد کند (روسن فیلد؛ ۲۰۰۶: ۶۱۸). در حالی که تطابق قابل قبولی در زمینه امور روزمره و معمول مشاهده می‌شود. سیستم فدرالی - کنفدرالی و سیستم قضایی اتحادیه اروپا در مقایسه با سیستم حاکم در ایالات متحده قطعاً متفاوت تر و غیر مستقیم تر عمل می‌کند. در نقطه مقابل، دیوان دادگستری اروپا دارای حق دخالت مستقیم در مواردی است که نهادهای اتحادیه اروپا بر ضد اعمال و قوانین تصویب شده، طرح دعوی کرده باشند (آلتر؛ ۱۹۹۳: ۴۳). شاید این بحث مطرح شود که یک رویکرد مدرن در قبال دکترین تفکیک قوا مستلزم پیش بینی گفتمان بین قواست (فیشر؛ ۱۹۸۸: ۶۴) و در نتیجه، صدور مجوز تعبیر و تفسیر قضایی کمتر مشکل ساز می‌شود. به هر روی، موقعیت اتحادیه اروپا به عنوان "یک محیط قابل قبول غیر معمول (استون؛ ۲۰۰۳: ۷۲)" که در آن دیوان دادگستری نیازمند هماهنگی با تمامی کشورهای عضو به جهت لغو و ابطال تعابیر و تفسیرهای این نهاد در مورد معاهدات است، مفهوم گفتمان بین سازمانها به عنوان یک خلاقیت قضایی، امری مشکل ساز است (کونانت؛ ۲۰۰۲: ۲۰۶-۲۰۷).

با نگاهی به تفکیک قوای مونتسکیو، درمی یابیم که دیوان دادگستری اروپا به جهت تکمیل تئوری مذکور، نسبت به ایجاد مفهومی به نام تعادل سازمانی اقدام نموده است. یکی از مشکلاتی که در ارتباط با این مفهوم وجود دارد نبود ضابطه مشخص به جهت اعمال صحیح و مناسب آن است. این مشکل ارتباط نزدیکی با مباحث مرتبط با تعادل در شق کلی دارد: تعادل مشتمل بر سنجش وزن منافع متضاد و مقابل است و به تبع این مسئله خطر اعمال سلیقه و نظر شخصی همواره وجود دارد (آلینی کوف؛ ۱۹۸۷: ۹۴۳). این مشکل در تفکیک قوای سه گانه به این صورت بروز نمی کند چرا که یک تعریف مفهومی برای هر یک از قوا

¹Rosenfeld

²alter

³Fisher

⁴stone

⁵Conant

⁶Aleinikoff

مفروض است (مقننه، مجریه و قضائیه). این تعریف بیشتر مشخص کننده نوع صلاحیت‌ها و اختیاراتی است که هر یک از قوای مذکور دارند تا سنجش وزن قدرت نامحدود (در عمل) یک موسسه در مقابل موسسه دیگر. ایده نظارت و تعادل قوا در تئوری تفکیک قوا با وضوح بیشتری به صورت اعمال ناقص قدرت‌های یک قوه توسط قوای دیگر قابل تعریف است. به هر روی، مسئله عمدتاً ارائه تعریف درستی از وظایف است.

مفهوم تعادل سازمانی دارای بالاترین درجه اهمیت در حقوق عرفی اتحادیه اروپا و در ارتباط با جایگاه پارلمان اروپایی در مقام لغو قوانین دیوان دادگستری اروپا می‌باشد. ماده ۱۷۳ از معاهده EEC، در ابتدا هیچ گونه جایگاهی برای پارلمان به جهت لغو قوانین شورا و یا کمیسیون قائل نشده بود.^۱ دیوان دادگستری اروپا نبود این حمایت در متون معاهدات و همچنین سیستم کمیته ای^۲ را دستاویز قرار داده و ادعای پارلمان اروپا دال بر جایگاه و قدرت نامحدود را رد نمود. به نظر می‌رسد که دیوان دادگستری اروپا تصمیم خود را به صورت اخص، بر انشای ماده ۱۷۳ (۱) از پیمان اتحادیه اروپا اتخاذ نموده باشد، هرچند که تا حدی بر لزوم حق فسخ و ابطال قوانین توسط پارلمان اذعان نموده است. در بین دیگر مواردی که توسط دیوان دادگستری مورد تایید قرار گرفته اند می‌توان به ابزارهای کنترل سیاسی پارلمان مشتمل بر حق استیضاح کمیسیون و توانایی به جهت پیشبرد بحث‌ها اشاره نمود.^۳

بحث‌هایی که پیشتر مطرح شدند، به معاهده لیسبون اشاره شد. بررسی‌ها و ارزیابی‌های جهانی موبد این موضوع هستند که معاهده مذکور تغییر مشهودی در تفکیک قوا در اتحادیه اروپا صورت نداده است. این معاهده به صورت صریح به مسئله برتری قانونی (قوانین و سازمانها) اشاره نکرده است و وضعیت موجود در اتحادیه اروپا دال بر انعطاف پذیری قانونی را بدون تغییر باقی گذاشته است.^۴

عدم کفایت مفهوم تعادل سازمانی در اتحادیه اروپا می‌تواند به صورت بالقوه موبد لزوم بازنگری و احیای تفکیک قوای سه گانه به عنوان یک چهارچوب هنجاری سودمند برای اتحادیه اروپا باشد. از منظر توصیفی، مسئله تفکیک بین قوای مقننه، مجریه و قضائیه در

^۱ Art 230(2) ECT and now Art 263(2) TFEU.) Art 230(2) of applicants with privileged standing.

^۲ Case 302/87, European Parliament v Council [1988] ECR 5615.

^۳ ibid, at paras 12-13.

^۴ See Declaration No. 17 annexed to the Final Act.

اتحادیه اروپا به صراحت وجود ندارد، درعین‌اینکه در سیستم ملی کشورهای عضو هم مورد تاکید قرار نگرفته است. تحلیل تقسیم قدرت به صورت عرضی و سیستم فدرال (ویا شبه فدرال و یا تفویضی اختیاری) در اتحادیه اروپا موید این موضوع است که مهمترین مورد عدول اتحادیه اروپا از سیستم تفکیک قوای سه‌گانه مسئله نقش دیوان دادگستری اروپاست. سازمان‌های اتحادیه اروپا انعکاس دهنده تفکیک قوا در حوزه قانونگذاری و اجرا هستند (البته با همپوشانی وظایف تقنینی و اجرایی در یک نهاد). قانونگذار اتحادیه اروپا همانند یک پارلمان دومجلسی عمل می‌کند. قوه اجرایی توسط شورای وزیران که دارای رویکردی فدرال است ایجاد شده است و کمیسیون هم دارای وظایف نیمه-دائمی اجرایی می‌باشد.

۵- اندیشه تفکیک قوا در ایران

همانطور که اشاره شد نظریه تفکیک قوا از سوی اندیشمندان غربی چون «توماس هابز»، «جان لاک» و «منتسکیو» مطرح شد و تدریجاً در نظام‌های سیاسی کشورهای مختلف و ساختارهای حقوقی آنها جای خود را پیدا کرد به نحوی که امروزه کمتر کشوری را می‌توان یافت که در هر سطحی، هرچند ظاهری، این نظریه را به اجرا نگذاشته باشد. در بخش پیشین این مقاله به نحوه اجرای این نظریه در ساختار اتحادیه اروپا پرداختیم و در این بخش ابتدا به سیر تاریخی این مفهوم در تحولات تاریخ معاصر ایران می‌پردازیم و سپس به نحوی تفصیلی جایگاه این اندیشه را در ساختار حقوقی جمهوری اسلامی بررسی خواهیم کرد و چالش‌های پیش روی آن را مورد موشکافی قرار خواهیم داد. آنطور که خواهیم دید همانند اتحادیه اروپا کاربست این نظریه در در بستر سیاسی و حقوقی ایران نیز با چالش‌های خاص خود روبروست، اما برخلاف اتحادیه اروپا، که چالش‌های اجرایی و سازمانی است، در ایران این دشواری‌ها بیشتر حول تضادهای نظری است.

در این بخش ابتدا مختصری به تاریخچه مفهوم تفکیک قوا در جامعه ایران می‌پردازیم. از پیدایش این مفهوم در ایران اندکی بیش از یک قرن می‌گذرد. مظفرالدین شاه در ۱۲۸۵ هجری خورشیدی فرمان مشروطیت را امضا می‌کند و پس از امضای این فرمان، قانون اساسی مشروطیت تهیه و تدوین می‌شود که در اصول ۲۷ و ۲۸ آن اصل تفکیک قوا مورد اشاره قرار گرفته است (کاشانی، ۱۳۸۲: ۳۰). ملکم خان، طالبوف و مستشارالدوله از نخستین روشنفکران ایرانی بودند که در خلال مباحث خود مفهوم تفکیک قوا را مطرح ساختند. همچنین برخی فقها نیز پس از پیروزی انقلاب مشروطه به بسط و شرح این مفهوم پرداختند.

از آنجا که این مساله همچون بسیاری از مفاهیم مدرن دیگر در عصر مشروطیت، پدیده‌ای وارداتی بود و ریشه در سنت‌های ایران نداشت، نظرها و دیدگاه‌های مختلفی از سوی روشنفکران و فقها نسبت به تفکیک قوا و فواید آن زمان وجود داشت (مرادخانی، ۱۳۹۴: ۱۷۷). به هر روی، با وجود آنکه تاملات عمیق و دقیقی پیرامون این مفهوم در میان اندیشمندان وجود نداشت اما مجلس اول، بازتاب تجربه درخشانی در زمینه تفکیک قوا بود زیرا نمایندگان مسئولیت دولت در برابر مجلس را متذکر شدند و یک هیات وزرای متعهد و مسئول به وجود آمد. همچنین مطرح شدن مباحث تفکیک میان هیات سلطنتی و هیات دولت و وزرا نیز در همین راستا حائز اهمیت است (مرادخانی، ۱۳۹۴: ۱۸۹).

اما در جمهوری اسلامی و قانون اساسی آن، مهم‌ترین نمود اصل تفکیک قوا را می‌توان در قالب استقلال قوای سه‌گانه یافت. همچنین در جریان بازنگری در قانون اساسی نیز استقلال قوا مجدداً مورد تأکید قرار گرفت (مذاکرات بازنگری، ۱۳۶۹: ۹۷۷). موضوع استقلال قوا و ارائه نقش تنظیم‌گر از سوی رهبری و تصریح آن در قانون اساسی، نقاط اصلی تمایز میان تفکیک قوا در ایران و سایر نظام‌های سیاسی در دنیاست (شیعه علی و دیگران، ۱۳۹۶: ۱۱۶). به زعم صاحب‌نظران حقوقی، پیاده‌سازی موضوع تفکیک قوا در ایران به گونه‌ای است که برخلاف سایر نظام‌ها که در آنها تفکیک قوا به اضمحلال گسیختگی ارتباط قوا منجر می‌شد، در ایران وجود رهبر به عنوان تنظیم‌کننده ارتباط قوا، همکاری میان آنها را ایجاد می‌کند. تصریح نقش رهبری در نظارت بر قوا در اصل ۵۷ مورد اشاره قرار گرفته و این اصل و دیگر اصول قانون اساسی نشان می‌دهد که نظارت رهبر بر قوای سه‌گانه امری صوری نیست بلکه همه‌جانبه است.

در اصل ۵۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی اصل تفکیک قوا را به رسمیت شناخته شده است و در این بند، این نظریه متناسب با شرایط نظام اسلامی بومی سازی شده است اما با این حال از دید برخی صاحب‌نظران حقوقی، نظام سیاسی اسلامی با فلسفه بنیادین این اصل در تضاد قرار دارد و از اینرو نظام سیاسی اسلامی نمی‌تواند این اصل را به رسمیت بشناسد. در تشریح بیشتر این تضاد میان این نظریه غربی و بستر نظام سیاسی اسلامی باید گفت که در اسلام مساله تفکیک یا تمرکز قدرت بسیار مورد توجه قرار گرفته و اساساً بر مبنای جهان‌بینی اسلامی، خلقت، مالکیت و ربوبیت همه موجودات از آن خداوند است و در واقع پذیرش حاکمیت مطلق و انحصاری خداوند، لازمه پذیرش مبنای هستی‌شناختی اسلامی است.

(جوان آراسته، ۱۳۹۵: ۵۶). لزوم تمرکز قدرت در دست یک نفر در نظام سیاسی اسلامی در حالی است که به نظر شارحان اندیشه تفکیک قوا، جلوگیری از تمرکز قدرت سیاسی و سامان بهتر امور سیاسی از مهم ترین رسالت‌های این چارچوب فکری است (طباطبایی، ۱۳۹۶: ۴). بنابراین نظام حقوقی جمهوری اسلامی در حالی اصل تفکیک قوا را پذیرفته که این اصل در تناقض با یکی از مبادی و اصول اصلی آن است.

یکی از نتایج پذیرش اصل حاکمیت مطلق خداوند، باور به اصل "عدم ولایت یک انسان بر انسان دیگر" است و این همان مبنایی است که با نظریه تفکیک قوا همسویی چندانی ندارد زیرا پیش فرض اصلی این نظریه حاکمیت ملی و حاکمیت مردم است و نه حاکمیت الهی. بنابراین اعطای مشروعیت حاکمیت از بالا خواهد بود و تنها به افرادی داده می‌شود که صلاحیت‌های خاصی داشته باشند مانند پیامبران و والیان معصوم که اطاعت از آنها باید به صورت مطلق باشد. (نهج البلاغه، نامه پنج) بنابراین، برسمیت شناختن این نیروی ناظر در چارچوب اسلامی از آن جهت توجیه دارد که مشروعیت حاکمیت در نظام اسلامی، الهی است و نه از آن ملت. در این صورت، با فرض مشروعیت الهی حاکمیت، می‌توان وجود نیروی برتر ناظر در نظام تفکیک قوا را پذیرفت (شیعه علی و دیگران، ۱۳۹۶: ۱۱۸).

اما با توجه به اینکه ولایت امامان معصوم تا زمان محدودی ادامه داشته است و مساله ولایت در عصر غیبت مطرح می‌شود، ولایت امر بر عهده فقیه عادل و کاردار خواهد بود. ولایت این فقیهان نیز از همان سنخیت ولایت امامان معصوم برخوردار است و اطاعت از آنها واجب می‌باشد. بنابراین با اتکا به احادیث و روایات و مستندات دینی، می‌توان گفت که مسئولیت تمام و کمال اداره امور حکومت منحصرأ در دست امام و حاکم اسلامی است و وزرا و کارگزاران حکومت و نظامیان همگی از دستیاران او می‌باشد. امام موظف به نظارت بر فعالیت‌های این بخش هاست (جوان آراسته، ۱۳۹۵: ۵۷). در بستر نظام سیاسی اسلامی، دوگانه امت و امام مطرح می‌شود و نیاز امت به امام هیچ گاه از میان نمی‌رود. گرچه در عصر غیبت دیگر معصومی برای ولایت وجود ندارد اما در این شرایط جانشینان آنها یعنی فقها عهده دار امر خطیر امامت بر جامعه اسلامی هستند.

براساس این توضیحات در خصوص مبانی و اصول نظام اسلامی می‌توان دریافت که امام و جایگاه او در راس هرم نظام سیاسی قرار دارد و مشروعیت تمام بخش‌ها و قوا و نهادها از او سرچشمه می‌گیرد. اصلی که بیش از هر چیز موید تمرکز قدرت در چنین نظام سیاسی

است. با توجه به این چالش نظری، نظام سیاسی اسلامی تفکیک قوا را به مثابه یک روش، و نه یک ارزش ذاتی پذیرفته و در واقع مدافع کاربرد این نظریه در قالب روش است و صرفاً ابزاری است برای اصول و اهداف مهمتر (قاضی، ۱۳۷۰: ۲۲). این اصل در ایران به گونه ای پیاده سازی شده که صرفاً وجوهی نظیر کارآمدی و سپردن امور به کاردانان و شایستگان مورد توجه قرار گرفته است. به عبارت دیگر نظام اسلامی با اخذ این نظریه و بومی سازی آن است که این چارچوب فکری را در خود پذیرفته است. اما با این حال این تضاد عمیق همچنان به قوت خود باقی است.

همانطور که پیش تر و در بخش کلیات این مقاله اشاره شد، تفکیک قوا می تواند به مستند به دو دلیل عمده باشد که یکی از آنها جلوگیری از استبداد و فساد قدرت و دیگری تقسیم کار و ارتقای کارآمدی است. در برابر چنین تأکیدی، صاحب نظران مسلمان بر این باورند که شیوه مهار قدرت درونی حاکم اسلامی بهترین مانع بروز فساد سیاسی است. به زعم آنها در عصر حضور معصوم علیه السلام وجود ملکه عصمت و در عصر غیبت، شرط عدالت و پرهیزکاری فقیه جامع الشرایط، موثرترین عامل مهار قدرت و جلوگیری از استبداد و فساد سیاسی است. افزون بر آن سازوکارهای نظارتی بیرونی نیز برای این منظور مورد استفاده قرار خواهد گرفت و اعمال خواهد شد تا امکان استبداد را به صفر برسد. (ابوالفضلی، ۱۳۹۶: ۱۱۲) بنابراین می توان گفت که پذیرش نظریه تفکیک قوا در نظام اسلامی نه به سبب پیشگیری از وقوع استبداد و سوء استفاده از قدرت، بلکه صرفاً ابزاری برای تقسیم کار افزایش کارآمدی بخش ها و نهادهای مختلف است چرا که نظریه تفکیک قوا به مثابه راهکاری برای کاهش تمرکز قدرت در دستان یک شخص، با مبانی ساختاری اسلامی تضاد است.

در خصوص رابطه دو اصل ولایت فقیه و تفکیک قوا اینطور گفته شده که از نظر شانی اصل ولایت فقیه بر اصل تفکیک قوا تقدم دارد و هم چنین به لحاظ زمانی. زیرا ارتباط این دو مربوط به مرحله اعمال ولایت است درحالیکه پیش از این مرحله، مساله منشا ولایت متقدم تر است. از انجا نظریه اصلی تفکیک قوا ناظر به جلوگیری از تمرکز قدرت در دستان یک شخص واحد است، و از انجا که در نظام سیاسی اسلامی با توجه به حاکمیت اصل ولایت فقیه، تمرکز اصلی در دست رهبر، یعنی امام امت است، بنابراین اجرای نظریه تفکیک قوا با یک چالش عمیق نظری روبروست (منصورنژاد، ۱۳۷۸: ۶۰).

نظام امت و امامت که در بالا مورد اشاره قرار گرفت در قانون اساسی ایران، از جمله مقدمه این قانون به صراحت مورد تاکید قرار گرفته است و در عین حال در اصل ۵۷ تفکیک قوای حاکم یعنی قوه مقننه و مجریه و قضاییه را زیر نظر ولایت حاکم اسلامی مورد تصریح قرار داده و بر استقلال آنها از یکدیگر تاکید کرده است (جوان آراسته، ۱۳۹۵: ۶۵). همانطور که گفته شد در نظام حقوقی اسلامی ایران، تفکیک قوا بیش از آنکه به عنوان یک ارزش ذاتی مطرح باشد، روش سازماندهی امور حکومت و محول کردن آنها به متخصصین مربوط در حوزه تقنینی، اجرایی یا قضایی است. بنابراین، پذیرش این نظریه و شمولیت آن در نظام سیاسی و حقوقی ایران به نحوی انجام شده که تمرکز قدرت در هرم سیاسی ایران نفی نمی‌شود بلکه رهبر امت اسلامی یا همان امام همچنان ناظر عالی قوای سه گانه است.

بنابراین در جمع بندی باید گفت که اصل تفکیک قوا در بستر نظام اسلامی ایران بیشتر جنبه کاربردی داشته و بیشتر به مفهوم تقسیم کار و سپردن امور به متخصصان فهم شده تا تضاد میان این دو نظریه، مانع از شمولیت آن در نظام حقوقی ایران نشود. از اینرو، با توجه به ساختار حکومتی ایران و وجود نهاد ولایت فقیه و اقتدار کامل آن بر تمامی ارکان و نهادها، برداشت مدرنی از این نظریه نمی‌توان داشت و ایران از جمله نظام‌های حقوقی در دنیاست که خوانش مدرن از این نظریه را نپذیرفته است.

۶- بررسی تطبیقی چالش‌های تفکیک قوا در اتحادیه اروپا و ج.ا.ایران

در بررسی پیاده سازی نظریه تفکیک قوا در بستر سازمان اتحادیه اروپا دریافتیم که هیچ گزاره سیاسی و حقوقی نمی‌تواند به صورت خودکار به تعهدات عمومی اتحادیه اروپا در قبال کشورهای عضو اضافه شده و یا از آن حذف گردد. همین امر اجرای این نظریه را در بستر این سازمان با دشواری‌های عمیقی روبرو می‌کند.

به نظر می‌رسد که محدوده چالش اصلی در زمینه نظریه تفکیک قوا در اتحادیه اروپا، دیوان دادگستری باشد که در مقایسه با دیگر نهادهای مقننه و مجریه اتحادیه اروپا نتوانسته به خوبی با تنوری سه گانه تفکیک قوا در زمینه قانونگذاری همسویی لازم را ایجاد کند. این در حالی است که در قوای دیگر تطابق قابل قبولی در زمینه امور روزمره و معمول مشاهده می‌شود و سازمانهای اتحادیه اروپا انعکاس دهنده تفکیک قوا در حوزه قانونگذاری و اجرا هستند (البته با همپوشانی وظایف تقنینی و اجرایی در یک نهاد).

در راستای حل این مشکل دیوان دادگستری اروپا به جهت تکمیل تئوری مذکور، نسبت به ایجاد مفهومی به نام تعادل سازمانی اقدام نموده است. این جایگزین که با عنوان اصل تعادل سازمانی خوانده می شود ابهام آمیز تر از آن است که بتواند به عنوان یک جایگزین مناسب عمل کند. تحلیل تفکیک قوا امر توصیفی دقیقی است چرا که قسمت عمده ای از امور اتحادیه اروپا از نقش قانونگذاری دیوان دادگستری اروپا مجزا هستند. همچنین تفکیک قوا به لحاظ هنجاری موضوع جالب توجهی است چرا که به عنوان وسیله ای برای حفاظت از دموکراسی و حاکمیت قانون در نظر گرفته می شود. این دیدگاه به موجب تحلیل صورت گرفته توسط حقوق عرفی دیوان دادگستری اروپا، به جهت یافتن جایگزینی برای تفکیک قوا مورد تایید قرار گرفته است.

بنابراین بطور خلاصه یکی از مهمترین چالش های نظام حقوقی اتحادیه اروپا در زمینه سیستم تفکیک قوای سه گانه مسئله نقش دیوان دادگستری اروپاست که ساختار سازمانی آن به نحوی تنظیم شده که نمی تواند به درستی اصل تفکیک قوا را در خود شمولیت بخشد. همانطور که اشاره شد مهم ترین چالش نظام حقوقی ایران، تضاد تئوریک میان نظریه ولایت فقیه، به عنوان اصل مبنایی نظام سیاسی اسلامی ایران و اصل تفکیک قوا در زمینه تمرکز قدرت است.

زمینه اصلی تضاد میان این دو نظریه عمدتاً در خصوص موضوع تمرکز قدرت است. در حالی که نظریه ولایت فقیه متکی بر تمرکز قدرت در دست فقیه است، نظریه تفکیک قوا بر نفی تمرکز قدرت در دست یک شخص واحد تاکید دارد. از اینرو، رژیم مبتنی بر تفکیک قوا در ایران شکل منحصر به فرد و خاص خود را دارد. همچنین اگرچه تفکیک قوا توسط قانون اساسی مورد پذیرش قرار گرفته و باید مورد رعایت قرار گیرد اما اساس ولایت فقیه از این بحث خارج بوده و مقدم بر بحث تفکیک قواست. اصل ولایت فقیه از نظر زمانی نیز بر بحث تفکیک قوا تقدم دارد (شیعه علی و دیگران، ۱۳۹۶: ۱۲۱).

به منظور کاهش تبعات این تضاد و استفاده از مزیت های نظریه تفکیک قوا، ساختار نظام سیاسی ایران ولایت مطلقه فقیه را در چهارچوب تفکیک قوا پذیرفته است و حسب اصل پنجاه . هفتم قانون اساسی قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران به سه قوه تقسیم شده اند که زیر نظر ولایت امر . امامت امت اداره می شوند. در این معنا با وجود آنکه نظام سیاسی جمهوری اسلامی اصل تفکیک قوا را پذیرفته و این مساله در بسیاری از قوانین موضوع

کشور دیده می‌شود اما این مساله امری نسبی است و صرفاً جنبه ای کارکردی این اصل، یعنی تقسیم وظایف، مدنظر است (جوان آراسته، ۱۳۹۵: ۵۸). در حالی که خوانش مدرن از این نظریه، بیشتر جنبه تحدید و توزیع قدرت را مدنظر قرار می‌دهد. در این دیدگاه مشابهت‌های بسیاری بین اتحادیه اروپا و نظام جمهوری اسلامی ایران می‌توان یافت چرا که همانگونه که پیش تر در این مقاله بیان گردید مرزهای تفکیک قوا در اتحادیه اروپا در هم تنیده و بیش تر به تقسیم قوا شبیه است چرا که پارلمان اروپایی و شورای اروپا (شورای وزیران) هر دو حق وضع قوانین را دارند و بخش اجرایی متشکل از همیت شورا و کمیسیون می‌باشد این دوگانگی وظایف که یک نهاد هم به امر اجرایی و هم امر تقنینی مشغول باشد موضوع را به تقسیم قوا و نه تفکیک قوا شبیه می‌سازد و در این وجه مشابهت بسیاری در تقسیم قوا در ایران به قوای سه گانه تقنینی، اجرایی و قضایی و سپس حاکم نمودن ولایت فقیه بر این سه قوه با درار بودن اختیارات تقنینی (مثلاً حکم حکومتی) و اختیارات اجرایی دارد به عبارت دقیق تر، در بستر نظام سیاسی اسلامی ایران، تفکیک قوا تنها جنبه کارآمدی دارد، کارکردی که از مسیر توزیع و تقسیم قدرت انجام می‌شود و صرفاً از جهت تقسیم کار و سهولت مدیریت و انجام امور حاکمیت قابل اتکاست دقیقاً مدلی که در اتحادیه اروپا نیز صرفاً به کارآمدی تقسیم وظایف و نه ارزش ذاتی تفکیک قوا نظر داشته اند.

نتیجه گیری

در جمع بندی نهایی باید گفت که هر دو نظام حقوقی اتحادیه اروپا و ایران چارچوب تفکیک قوا را پذیرفته و آن را در قوانین موضوعه خود لحاظ کرده اند و از این لحاظ با یکدیگر اشتراکاتی دارند اما تفاوت مهم این دو در حوزه چالش‌های مربوط به اجرای این نظریه است. آنطور که در تشریح کلیات این مقاله اشاره شد، نظریه تفکیک قوا در بستر تفکر غربی بوجود آمده و از اینرو جای تعجب نیست که پیاده سازی و اجرای آن در نظام حقوقی اتحادیه اروپا با چالش عمیق نظری روبرو نباشد و بنابراین دشواری‌های موجود، آنطور که نشان دادیم، عمدتاً مربوط به ساختار سازمانی این نظام فراملی باشد. در نقطه مقابل آن چالش این نظریه در بستر نظام حاکمیت اسلامی ایران است که برخلاف مورد قبل، اختصاصاً در حوزه نظری است و این امر جای تعجب ندارد زیرا نظریه تفکیک قوا به عنوان یک مفهوم غربی، در نظام حقوقی اسلامی ایران پدیده ای وارداتی به شمار می‌رود و از این رو کاربرست آن با دشواری‌هایی روبرو خواهد بود. بیگانه بودن این نظریه در بستر سیاسی و اجتماعی ایران

و تضاد آن با اصول اساسی حاکمیت در ایران و مشخصاً نظریه ولایت فقیه موجب شده تا اخذ و اقتباس این نظریه با جرح و تعدیل‌های بسیار همراه باشد. در این راستا، همانطور که گفتیم تنها جنبه‌های خاصی از این نظریه مورد توجه قرار گرفته است و جنبه‌های دیگر آن رها شده است. موضوع تمرکز قدرت، که به زعم صاحب‌نظران از رسالت‌های اصلی این نظریه است در ساختار حاکمیت ایران جنبه فرعی داشته و کاربرد دیگر آن یعنی تقسیم کار و تسهیل مدیریت امور مورد توجه قرار گرفته. همین امر سبب شده تا این مفهوم در ایران با شکل اصیل این اندیشه، آنطور که در دیگر نظام‌های حقوقی دنیا وجود دارد، فاصله معناداری داشته باشد. تا جایی که بسیاری بر این باورند که گرچه تفکیک قوا در اصول قانون اساسی مورد تصریح قرار گرفته اما در واقع با توجه به شکل نظام و اهداف آن تعریف شده است.

منابع و مآخذ:

- ابوالفضل، علی (۱۳۹۶)، تفکیک قوا از منظر اندیشمندان اسلامی، **مجله معرفت**، شماره ۲۳۳، صص ۱۰۵-۱۱۸
- اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۶)، **صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی**، تهران: انتشارات مجلس شورای اسلامی.
- جوان آراسته، حسین (۱۳۹۵)، تفکیک قوا در نظام سیاسی اسلام و جمهوری اسلامی، **مجله فقه و مبانی حقوق اسلامی**، سال ۴۹، شماره ۱، صص ۵۱-۶۷
- شیعه علی، علی و زارع، وحید (۱۳۹۶)، بررسی نظریه تفکیک قوا در جمهوری اسلامی با نگاهی به رابطه ولایت فقیه با تفکیک قوا، **فصلنامه دانش عمومی**، سال ششم، شماره ۱۸، صص ۱۱۱-۱۳۵
- طباطبایی، سیدمحمد (۱۳۹۶)، نظریه تفکیک قوا و سازماندهی قدرت سیاسی نزد دولت، **فصلنامه دولت پژوهی** مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، سال ۳، شماره ۱۲، صص ۱-۳۵
- کاشانی، سید محمود؛ اصل تفکیک قوا بررسی لایحه تعیین حدود اختیارات رئیس جمهور، **مجله کانون وکلا**، بهار و تابستان ۱۳۸۲، صص ۲۴-۵۷
- مرادخانی، فردین، پیدایش مفهوم تفکیک قوا در انقلاب مشروطیت ایران، **مجله حقوقی دادگستری**، سال ۷۹، شماره ۹۲، سال ۱۳۹۴، صص ۱۶۹-۱۹۱
- منصور نژاد، محمود (۱۳۷۸)، "تفکیک قوا، ولایت مطلقه فقیه و استقلال قوا" **فصلنامه حکومت اسلامی**، ش ۱۱، صص ۴۰-۶۳
- نقیب زاده، احمد (۱۳۸۲)، **اتحادیه اروپا از آغاز تا امروز**، نشر قومس، چاپ اول
- I.P. Massey. **Administrative Law**. ۵th edition ۲۰۰۱. Eastern Book Company; New Delhi
- Jeremy, Waldron, **separation of power or division of power?** , NewYourk university working paper publisher, 2012
- K. Alter, Establishing the Supremacy of European Law: **The Making of an**
- International Rule of Law in Europe** (Oxford University Press, 2001).
- L. Conant, **Justice Contained: Law and Politics in the European Union** (Cornell University Press, 2002),
- L. Fisher, **Constitutional Dialogues: Interpretation as Political Process** (Princeton University Press, 1988).
- M. Rosenfeld, 'Comparing Constitutional Review by the European Court of Justice and the US Supreme Court', (2006) 4(4) **International Journal of Constitutional Law**
- MP Jain & S.N. Jain. **Principles of Administrative Law**. 4th edn. 1986. Wadha and Company, Nagpur
- O. Hood Phillips. **Constitutional and Administrative Law** 6th edition 1978. Sweet and Maxwell Limited; London
- R. Thomson and M. Hosli, 'Who Has Power in the EU? The Commission, Council and Parliament in Legislative Decision-Making', (2006) 44(2) **Journal of Common Market Studies** 391.
- S.P. Sathe. **Administrative Law** 4th edition 1984. Tripathy Private Ltd., Bombay.
- T.A. Aleinikoff, 'Constitutional Law in the Age of Balancing', (1987) 96(5) **Yale Law Journal**.
- Vermule, Adrian, **second option and institutional design** ,97 virgin law review , 2011