

اصول تفکیک قوا؛ چالش‌ها و راه‌کارها در نظام سیاسی

مصطفی شفیق*



چکیده

نظریه تفکیک قوا یکی از مهم‌ترین نظریه‌ها و مفاهیم در حقوق عمومی و حقوق اساسی است که نخستین بار توسط «مونتسکیو» به صورت یک نظریه منسجم ارائه شد. برداشت‌ها و سنت‌های متفاوت و متعددی از این مفهوم در کشورهای مختلف به وجود آمده است. مفهوم تفکیک قوا، مانند بسیاری از مفاهیم دیگر حقوق اساسی و علوم سیاسی، از آغاز پیدایش تا کنون، دچار تغییرات و تحولات زیادی شده است. متفکران اندیشه سیاسی و فیلسوفان سیاسی از روزگاران دور و دراز درباره لزوم و ضرورت و نیز حدود اختیارات و وظایف حکومت به بحث و بررسی پرداخته‌اند. منظور از تفکیک قوا، که شاخصه اصلی و جانمایه این نوشتار است، واگذاری اصل حکومتی، یعنی قوه‌های قانون‌گذاری، اجرایی و قضایی، به نهادهای متفاوت و متعدد است. هدف اصلی نظریه تفکیک قوا- در این نوشتار به‌عنوان یکی از ارکان دموکراسی- جلوگیری از استبداد و خودکامگی و تمرکز و انحصار قدرت و به عبارت دیگر آزادی است. در همه نظام‌های سیاسی تلاش بر این بوده که برای

* پژوهشگر و استاد دانشگاه.

جلوگیری از هرج و مرج، قدرت سیاسی را متمرکز نگهدارند و تمام سعی حاکمان بر این حفظ قدرت موجود تکیه و تأکید داشتن و این که حقوق و آزادی‌های اساسی مردم و برخورداری از حقوق و امتیازات فردی و اجتماعی برای زمامداران حکومتی فرع بر این مطلب بوده است؛ هدف اصلی حفظ نظام سیاسی بوده است. با توجه با تغییر و تحولات شگرف و عمیقی که در نگرش شهروندان به حکومت و مسائل سیاسی و اجتماعی و آگاهی مردم و نحوه حکومت‌داری خوب اتفاق افتاد و مفاهیم جدید وارد عرصه ادبیات سیاسی و اجتماعی مردم در جامعه انسانی خلق و ایجاد شد، دیگر شهروندان مفاهیم قدیم و کهن را که در باب حکومت و زمامداری مردم رایج بود، به تدریج کنار گذاشتند و برای جلوگیری از تمرکز قدرت سیاسی، اصل نظریه تفکیک قوا مطرح شد و به‌عنوان بهترین شیوه حکومت‌داری خوب در حیات سیاسی و اجتماعی ساکنان یک مدینه برای بهتر زیستن و از تمرکززدایی قدرت اهرم فشار برای سد کردن قدرت مطلقه در دست عده ای خاصی بوده است. سیر تحولات تاریخی و مبانی نظری آن ابتدا از انگلستان و سپس به جامعه اروپا و به تدریج وارد سایر کشورهای جهان شد؛ نظام‌های سیاسی موروثی و اقتدارطلب جای خود را به نظام‌های ریاستی و پارلمانی با توجه بر اصل نظریه تفکیک قوا داد و بر این اساس، تقسیم قوای سه‌گانه به وجود آمده که عبارت بودند از قوه مقننه، قوه اجرائیه و قوه قضائیه و هرکدام وظایف و صلاحیت‌های معین و مشخص داشتند. اصل نظریه تفکیک قوا در نظام سیاسی افغانستان برآمده از متن قانون اساسی است که بالاترین قانون و مرجع تشخیص برای مصالح عالی کشور به‌شمار می‌رود. تدوین خطوط اساسی و کلی نظام سیاسی، روابط میان قوای سه‌گانه و روابط و معاهدات بین‌المللی در قانون اساسی آمده است؛ به‌گونه‌ای که همه حاکمان و دولت‌مردان و شهروندان مؤظف و مکلف به رعایت قانون اساسی‌اند.

مقاله حاضر با هدف ارائه پاسخ مناسب به چرایی طرح و چگونگی اجرای نظریات تفکیک قوا و بررسی انواع و اشکال عینی و مصداقی آن نزد دولت‌های مختلف و پاسخ‌گویی به این سؤال اصلی است: اصل تفکیک قوا در پیش‌گیری از استبداد سیاسی با تأکید بر نظام سیاسی افغانستان چه اندازه تأثیر داشته است؟

واژگان کلیدی: اصل نظریه تفکیک قوا، قوای سه‌گانه، نظام سیاسی و حقوق

اساسی، چالش‌ها و راه‌کارها، اندیشه متفکران، نظام ریاستی و پارلمانی، قانون

اساسی.

مقدمه

در هر کشوری که زندگی می‌کنیم، اولین و اساسی‌ترین موضوعی که مطرح می‌شود، بحث حیات سیاسی و اجتماعی شهروندان آن سرزمین است؛ زیرا حیات فردی و جمعی انسان‌ها به‌صورت درست و دقیق تأمین نمی‌شود؛ مگر این‌که شهروندان آن دست به تشکیل نظام سیاسی مبتنی بر عقلانیت و عدالت به نام حکومت بزنند. به عبارت دیگر، زیست فردی و جمعی جامعه انسانی و اخلاقی، رابطه ناگسستنی و مستقیم با حکومت - که برآمده از آراء و خرد جمعی انسان‌ها در ادوار مختلف تاریخی جوامع انسانی باشد - داشته است. اصلی‌ترین، اساسی‌ترین و بنیادی‌ترین وظایف، تکالیف و مسئولیت‌های حکومت‌ها، تأمین حقوق شهروندی، حفظ امنیت و ثبات شهروندان، تأمین آزادی و برابری همه شهروندان، حفظ حرمت و کرامت انسانی همه شهروندان جامعه، برخورداری از تمام امکانات و امتیازات به‌صورت مساوی و عادلانه، رفع هرگونه تبعیض از همه شهروندان جامعه و نهادینه کردن فرهنگ عدالت و عقلانیت در جامعه انسانی و اخلاقی، جزء مسئولیت‌های اساسی حکومت‌ها در برابر شهروندان خویش هست؛ بنابراین، رابطه حکومت و مردم یک رابطه یک‌طرفه و یک‌جانبه نیست؛ بلکه رابطه متقابل و دوجانبه است و دو طرف مسئولیت‌ها و وظایف مشترک در قبال همدیگر داشته و دارند. این، مطلبی است که همگان به آن آگاهی کامل دارند و این خود، نشان از خرد جمعی و بلوغ سیاسی و درک از مناسبات اجتماعی جامعه است. در بحث نظام سیاسی و تشکیل حکومت‌ها، برگزاری انتخابات سالم برای اداره جامعه، عادلانه‌ساختن نظام سیاسی در کشور، جلوگیری از تمرکزگرایی و بلوکه‌شدن قدرت، یک اصل اساسی و اجتناب‌ناپذیر است. به قول منتسکیو، قدرت فساد می‌آورد؛ ولی قدرت مطلق فساد مطلق در جامعه به بار می‌آورد. از همین رهگذر بود که بحث جدی‌تری در نظام سیاسی مطرح شد و آن این‌که قدرت نباید متمرکز باشد؛ قدرت باید در میان قوای سه‌گانه تقسیم شود تا زمینه تعدیل قدرت به‌طور عام در تمام عرصه‌های حیات سیاسی و اجتماعی شهروندان و به‌طور خاص در عرصه قدرت سیاسی در جامعه به وجود آید. و این سرآغاز فصل تفکیک قوا در نظام سیاسی برای دولت‌ها و حکومت‌ها برای بهتر زیستن در جامعه

انسانی مطرح شده است.

سیر تاریخی، مطالعات جامعه‌شناختی و انسان‌شناختی نشان می‌دهد که هر جا انسان می‌زیسته، لاجرم اجتماع را تشکیل داده است و از دل همین اجتماع، گروه‌هایی را برای اداره بهتر جامعه انتخاب کردند و به تدریج دولت‌ها و حکومت‌ها به وجود آمدند و این شکل از دولت‌ها و حکومت‌ها به صورت طبیعی پادشاهی و سلطنتی بوده است و قدرت هم به طور طبیعی در یک نقطه متمرکز بوده است؛ بنابراین، در نظام سیاسی محلی و قبیله‌ای، قدرت در دست بزرگ قبیله بوده و بقیه مردم در حکم رعیت زندگی می‌کرده‌اند و فرمان رئیس قبیله برای دیگران واجب‌الاطاعت در گذشته‌های تاریخی جوامع بشری بوده است. تحولات سیاسی و اجتماعی جامعه بشری به تدریج از وضعیت اداره نظام محلی و بزرگ قوم و خان قبیله بیرون درآمد و به شکل نظام سیاسی پادشاهی و سلطنتی درآمد. این وضعیت خود نشان از تغییر تدریجی بلوغ سیاسی و اجتماعی انسان‌ها در جامعه انسانی و اخلاقی، گرایش پیدا کردن به تشکیل نظام سیاسی مبتنی بر عقلانیت و عدالت و حاکمیت قانون است. یکی از دغدغه‌های بنیادین و اساسی اندیشمندان، متفکران بزرگ و فیلسوفان سیاسی و اجتماعی، نظارت بر چگونگی حکومت‌ها و نحوه پیاده کردن نظام سیاسی و اجتماعی توأم با عقلانیت و عدالت در جامعه انسانی و اخلاقی بوده است و در دنیای جدید این دغدغه‌ها به واقعیت‌های عینی و انضمامی جامعه تبدیل شده است. محصول و خروجی دغدغه اندیشه فیلسوفان سیاسی، تأسیس نظام سیاسی و اجتماعی در قالب دولت-ملت و مبتنی بر ارزش‌های اخلاقی، کرامت انسانی، حقوق بشر و دموکراسی در ابعاد گسترده حیات جمعی انسان‌ها در جامعه به وجود آمده است.

توضیح مفاهیم بنیادین و اساسی

الف. قدرت

مفهوم قدرت، مفهوم اساسی نظریه جدید سیاسی است. به عقیده برخی از محققان علوم سیاسی، علم سیاست، علم کسب و حفظ قدرت سیاسی است. بسیاری از سیاست‌شناسان، روابط قدرت را هسته سیاست می‌دانند و می‌گویند آنچه روابط سیاسی انسان‌ها را از دیگر روابط آن‌ها متمایز می‌کند، قدرت است. مبارزه احزاب و حکومت‌های گوناگون، مبارزه‌ای برای قدرت است؛ برای کسب قدرت، برای حفظ قدرت، یا برای نمایش قدرت. در عرصه جهانی، سیاست در

روابط بین‌الملل نیز مبارزه برای قدرت است. «مورگنتا»، سیاست در میان ملت‌ها را مبارزه‌ای در راه قدرت می‌داند و معتقد است شناخت درست مبارزه برای قدرت، کلید فهم مسائل سیاسی است (عالم، ۱۳۹۰: ۸۸).

ب. تفکیک قوا

تفکیک قوا به مفهوم توزیع قدرت حکومت بین سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه، یکی از مفاهیم بنیادین عرصه سیاست است. موضوع تفکیک قوا (division of power) که اکنون بسیاری از قوانین اساسی کشورهای مختلف جهان آن را به رسمیت پذیرفته‌اند، از دوران باستان تا کنون مورد بحث و بررسی قرار داشته است. با وجود این، مفهوم کنونی اصل تفکیک قوا، یعنی تقسیم قدرت بین سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه، که مورد قبول و اجماع حقوق‌دانان واقع شده، دستاورد منتسکیو، فیلسوف و متفکر فرانسوی قرن هجدهم، است. فلسفه اصلی تفکیک قوا بر کنترل قدرت بوده است. منتسکیو در کتاب روح القوانین پس از بیان این امر که جمع شدن قدرت تقنینی، اجرایی و قضایی در اختیار یک فرد یا یک دستگاه خاص ممکن است به خودکامگی بینجامد، تأکید می‌کند «پس برای آن که نتوان از قدرت سوءاستفاده کرد، باید دستگاه‌های دولتی طوری تنظیم شوند که قدرت، قدرت را متوقف کند.» (صباغیان در [www. hamshahrionline](http://www.hamshahrionline)).

بنیاد اندیشه

ج. نظام سیاسی

مفهوم نظام سیاسی (political system) رهیافتی نو در شناخت پدیده سیاسی و دربرگیرنده نه تنها نهادهای سیاسی رسمی بلکه همه انواع فعالیت سیاسی در جامعه است. نظام سیاسی بخشی از نظام عام است و بر بستگی‌های درونی اجزای گوناگون این نظام دلالت می‌کند. «ماکس وبر» نظام سیاسی را این‌طور تعریف کرده است: «اجتماع انسانی که مدعی انحصار کاربرد مشروع زور جسمانی در داخل سر زمین معینی است.» (عالم، ۱۳۹۰: ۱۵۰).

د. حقوق اساسی

حقوق اساسی را می‌توان عبارت از «چهارچوب حقوقی پدیده‌های سیاسی» دانست. این بدان معناست که تمام مسائل و موضوعات جامعه انسانی در عالم سیاست، از بند هوس‌های فردی خارج و در حیطه قواعد حقوقی قرار می‌گیرد. در این صورت است که حاکمیت قانون جانشین

تسلط انسان بر انسان می‌شود (هاشمی، ۱۳۹۰: ۲۴).

هـ. نظام پارلمانی

در سیستم پارلمانی، در کنار «تفکیک قوا»، «همکاری قوا» مطرح شده است؛ به این معنا که انفعال و جدایی قوای سه‌گانه به معنای تفکیک مطلق یا قطع کامل آن‌ها نیست؛ بلکه «تفکیک نسبی» و همکاری بسیار نزدیک دو قوه مجریه و مقننه معیار اصلی است.

و. نظام ریاستی

شاخصه اصلی نظام ریاستی، تفکیک مطلق قوا است؛ یعنی هیچ‌یک از دو قوه مجریه و مقننه تسلطی بر دیگری نداشته و هرکدام بدون مداخله دیگری، وظایف خود را به پیش می‌برند و هرکدام به صلاحیت‌های قانونی یکدیگر احترام می‌گذارند.

ز. نظام نیمه‌ریاستی

امروزه، در پاره‌ای از کشورها، سیستمی دیده می‌شود که آن را نه می‌توان ریاستی نامید و نه پارلمانی؛ به این معنا که هم برخی از خصوصیات ریاستی در آن دیده می‌شود و هم برخی از خصوصیات پارلمانی؛ بنابراین، این نوع نظام را می‌توان نیمه‌ریاستی یا نیمه‌پارلمانی نام گذاشت.

ح. نظامی مبتنی بر اختلاط قوا

در تاریخ نظام‌های سیاسی، سیستم‌هایی نیز وجود داشته که تفکیک قوا را در عمل نقض کرده و در واقع، یک شخص یا یک گروه اختیارات هر سه قوه را در قبضه خود داشته است. امپراطوری‌های کلان تاریخ، سلطنت‌های مطلقه و حکومت‌های دیکتاتوری نیز از همین قبیل نظام‌ها بوده‌اند. در اروپای قبل از قرن ۱۸ نیز وضعیت به همین صورت بوده است (دانش، ۱۳۹۴: ۲۴۴).

۱. مبانی نظری و سیر تحولات تاریخی تفکیک قوا در جهان

تاریخ جهان همواره پر از سیاه‌کاری‌ها، آکنده از جنایات و آمیخته با نظام نابرابری‌ها بوده است. سرگذشت امور کشورها، حکایت از ظلم و فساد حکام و استبداد و تبهکاری‌های آن‌ها

دارد. تاریخ استبداد همراه با تاریخ مبارزه با استبداد نیز بوده و مبارزات حق‌طلبانه و ظلم‌ستیزانه، به‌عنوان یک حق طبیعی، همواره به‌صورت‌های گوناگون متجلی شده است. در این خصوص، مبارزهٔ بردگان و بینوایان (مردم عادی) در مقابل حکام جور و مبارزهٔ پیامبران و فلاسفه با استبداد در تاریخ جوامع بشری ثبت است؛ هم‌چنان که پیامبران حاکمیت را از آن خداوند دانسته و فلاسفه جمهور مردم را حاکم اصلی قلمداد نموده‌اند. همهٔ این‌ها زمینهٔ زیست جمعی و حیات سیاسی افراد و مردم جوامع انسانی را در مسیر حق و عدالت، برابری و برادری و آزادی در جامعه فراهم کرده است. دستاورد مجموعهٔ روشنگری‌ها و مبارزات، غلبهٔ خواسته‌های مردمی، یعنی دموکراسی، بر اقتدار حکومتی بر اساس حاکمیت مردم، حاکمیت قانون و مسئولیت حکام بوده است؛ اما با قبول همراهی و ملازمهٔ عناصر «قدرت» و «آزادی» در یک جامعهٔ سیاسی، «قدرت» متمرکز در دست حکام یا هیأت حاکمهٔ واحد، حتی منتخب مردم و چیرگی نهفته در آن را نمی‌توان نادیده گرفت. اصل تقسیم قدرت حکومتی لازمهٔ تحقق دولت مردمی و قانون‌مدار به نظر می‌رسد تا از فساد احتمالی ناشی از تمرکز قدرت جلوگیری شود. شیوه‌های تقسیم قدرت، با توجه به نظام‌های سیاسی، می‌تواند به‌طور افقی، تقنینی، اجرایی و قضایی یا به‌طور عمودی، دولت مرکزی و دولت‌های محلی در اشکال متفاوت باشد (هاشمی، ۱۳۹۰: ۲۹۳). اصل تفکیک قوا آمیزه‌ای از اندیشه‌های آرمان‌خواهانه و راه‌کارهای خردمندان‌ه‌ای است که با درخشش آغازین در قرن هجدهم، عرصه‌های سیاسی مغرب‌زمین و سپس کشورهای مدعی دموکراسی را پذیرای آن کرده است. در ضمن مرور سیر تحولات تاریخی و مبانی نظری مفهوم تفکیک قوا، جلوه و نموده‌های مختلف آن در زمان حاضر در این نوشتار مورد تحلیل و بررسی قرار می‌گیرد.

۱. فلسفه و سیر تحولات تاریخی مفهوم تفکیک قوا در انگلستان

سیر و تحولات تاریخی اصل تفکیک قوا ریشه در تاریخ مشروطه‌خواهی انگلستان دارد که با تلاش صبورانه، به‌منظور محدود‌ساختن قدرت پادشاه بروز و ظهور کرده است. به این ترتیب، می‌توان گفت که اصل مذکور بیش از آن که نشأت گرفته از یک ساختار فکری و نظری باشد، یک دستاورد تاریخی است؛ بنابراین، این جریان تاریخی و مؤثر و سازنده در مراحل زیر قابل تحلیل و بررسی است.

۱-۱. منشور کبیر ۱۲۱۵

با وجود سلطنت مطلقه سنتی در انگلستان، وجود طبقه اشراف متشکل از درباریان، روحانیون و نجیب‌زادگان در جای خود دارای نفوذ و اقتدار درونی و تعیین‌کننده بودند. این نفوذ و اقتدار در سال ۱۲۱۵ میلادی، منجر به صدور فرمانی از سوی «جان»، پادشاه وقت، تحت عنوان منشور کبیر، شد که حاصل آن محدود شدن اقتدار پادشاه و ایجاد امتیازاتی برای درباریان متنفذ گردید؛ از جمله این‌که مراجع صالح قضایی به‌عنوان قوه مستقل از دربار به وجود آمد.

۱-۲. پدیداری پارلمان

نقش اعیان و اشراف دربار انگلستان با تشکیل یک شورای عالی نهادینه شد. این شورا به‌تدریج ابتکار نظارت مالی بر امور و تدوین قوانین را عهده‌دار شد و زمینه تشکیل پارلمان در سرزمین را فراهم ساخت. این ابتکار عمل سیاسی اشراف بر جامعه اثر انتقالی گذاشت تا آن‌جا که در جریان قرن چهاردهم، عوام نیز مبادرت به تشکیل مجزا نمودند.

۱-۳. انقلاب ۱۶۸۸ و اعلامیه حقوق

در جریان تحولات قرون شانزدهم و هفدهم میلادی، سلطنت مطلقه در انگلستان نهایتاً به تاریخ سپرده شد و بر اساس اعلامیه حقوق ۱۶۸۹، نظام سلطنت مشروطه با تعدیل اقتدار پادشاه پدیدار شد. بر اساس ماده ۱ این اعلامیه، پادشاه ناگزیر از امضای قوانین و مصوبات پارلمان گردید و صلاحیت مقام سلطنتی نسبت به تعلیق یا عدم اجرای قوانین، بدون موافقت پارلمان، غیر قانونی اعلام شد.

۱-۴. تفکیک قوای سه‌گانه

حاصل و نتیجه تحولات تدریجی یادشده، پدیداری قوای قضائیه و مقننه مستقل در مقابل قدرت پادشاه، یعنی قوه مجریه، در این سرزمین بود که بعد الهام‌بخش منتسکیو در تبیین نظام تفکیک قوا شد.

۲. فلسفه سیر تحولات تاریخی مفهوم تفکیک قوا در جامعه اروپا

یکی از دغدغه‌های مشترک اندیشمندان و متفکران سیاسی، اصول بنیادین سازمان‌دهی قدرت

نزد دولت‌ها بوده است. به‌طور کلی، مفهوم دولت بر قدرت مرکزی دلالت دارد که به‌صورت سازمان‌دهی شده به اعمال حاکمیت می‌پردازد؛ بنابراین، دولت اقتداری برتر و مسلط است که انحصار کاربرد زور در قلمرو مشخص را بر عهده دارد. در قرون اخیر، دولت‌ها با استناد به نظریات تفکیک قوا، سازمان‌دهی‌های نوینی از قدرت سیاسی را ارائه کرده‌اند. متعاقب انقلاب‌های ملی قرون هجدهم و نوزدهم میلادی، که به شکل‌گیری مدل جدیدی از دولت موسوم به دولت-ملت (دولت‌های ملی) انجامید، نظریات تفکیک قوا به اشکال گوناگونی به اجرا درآمد. بر این اساس، در جوامع هند و اروپایی صحبت از سه حوزه قابل تفکیک (امور مذهبی و روحانی، امور سیاسی و اداری و امور اقتصادی و مالی) بوده است. حوزه اول که در انحصار طبقه روحانیون بوده، شامل کلیه امور دینی، فرهنگی، آموزش و غیره می‌شده است. حوزه دوم که در انحصار طبقه اشراف بوده، دربرگیرنده کلیه امور حکومتی، نظامی، قضایی، اداری و غیره بوده است. در حوزه سوم که امور تجاری، کشاورزی و صنعت‌گری را دربرمی‌گرفته، شاهد داخل شدن طبقات مختلف یا عامه مردم بوده است. در اروپای قرون وسطی، تفکیک قوا به‌معنای تقسیم اختیارات و حوزه اقتدار بین پاپ و پادشاه بوده است. این تفکیک در واقع جدایی ابعاد الهی و مذهبی از ابعاد سیاسی و اجتماعی در جوامع اروپایی بوده است. پس لزوماً بحث تقسیم وظایف حکومتی بین چند قوه که دارای کارکردهای مستقلی می‌باشند، مطرح بوده است؛ اما به‌لحاظ تاریخی، تفکیک قوا در طول زمان تحولات بسیاری دیده است. تفکیک قوا در دوران باستان را می‌توان در تفکرات فیلسوفان یونانی مشاهده کرد. افلاطون در کتاب «جمهوریت» و ارسطو در کتاب «سیاست» طرحی کلی از تفکیک قوا را ارائه می‌دهند (طباطبایی، ۱۳۹۶: ۱۴).

۳. مبانی نظری تفکیک قوا

درباره تفکیک قوا همه اندیشمندان به نحوی مستقیم و یا غیر مستقیم توجه جدی داشته‌اند؛ یعنی دغدغه اصلی همه متفکران و فیلسوفان سیاسی، استقرار عدالت در جامعه انسانی بوده است. به عبارت دیگر، عدالت زمانی تفسیر و معنا پیدا می‌کند که پایه‌های نظام سیاسی تحت عنوان حکومت در جامعه شکل گرفته باشد و گونه سخن‌گفتن از عدالت معنا و مفهوم نخواهد داشت؛ زیرا زیربنای یک جامعه سالم، رابطه مستقیم با شکل‌گیری نظام سیاسی برآمده از عقلانیت سیاسی داشته و دارد. برای تمرکززدایی از قدرت بود که سیر تحولات تاریخی و مبانی نظری تفکیک قوا به‌صورت جدی از سوی فیلسوفان سیاسی مطرح شد و شهرت اصل تفکیک قوا

اصولاً به منتسکیو نسبت داده می‌شود؛ در حالی که پیش از منتسکیو نیز این اصل از نظر مفهومی و موضوعی مورد توجه قرار گرفته است.

اندیشه تفکیک قوا سابقه بسیار دیرین در تاریخ تفکر بشری دارد و رد پای اولیه آن را می‌توان در تاریخ یونان باستان یافت. یکی از مهم‌ترین موارد کتاب قوانین افلاطون «اصل مشروطیت و تفکیک قوا و تقسیم حاکمیت» است که در فصل سوم آن کتاب آمده است.

ارسطو در کتاب خود، موسوم به «سیاست»، برای دولت سه رکن قائل بود:

یکم، مجمع عمومی ملت که به امور کلی کشور می‌پردازد؛ دوم، هیأت مستخدمین که تصمیمات مجمع ملی را به موقع اجرا می‌گذارد و امور خارجه را انجام می‌دهد و سوم، دادگاه‌ها که اختلافات حاصله بین مردم را حل و فصل کرده و مرتکبین جرائم را مورد محاکمه و مجازات قرار می‌دهد (هاشمی، ۱۳۹۰: ۲۴۲).

جان لاک، فیلسوف و حقوق‌دان انگلیسی، در کتاب «جامعه مدنی» خود در سال ۱۶۹۰، نظریه خاصی در مورد تفکیک قوا ابراز داشته که با نظریه مشهور قوای قانون‌گذاری، اجرایی و قضایی متفاوت است. به نظر جان لاک، حکومت باید بر سه قوه تقسیم شود:

۱. قوه قانون‌گذاری که وظیفه‌اش وضع و تفسیر قوانین است؛

۲. قوه اجرایی که باید مقرراتی را که نیروی قانون‌گذاری وضع می‌کند، اجرا نماید؛

۳. قوه فدراتیو عاقله که عبارت از اختیار اعلان جنگ و صلح، عقد قراردادهای و اتحادها و معاملات با اشخاص و جوامع بیرون از حکومت می‌باشد.

در ارتباط با تقسیمات یادشده، جان لاک قوه فدراتیو را قوه متمایز می‌دانست و در عین حال معتقد بود که به دشواری می‌توان آن را از قوه اجرایی جدا دانست. جان لاک به قوه قضائیه معتقد نبود و آن را بخشی از قوه اجرایی می‌شمرد.

جان لاک از قوه قانون‌گذاری به‌عنوان «قوه عالی» در حکومت سخن می‌گفت و معتقد بود «همه قوای دیگر، در هر عضو یا بخشی از جامعه، باید ناشی از این قوه و تابع آن باشند.» (کاپلستون، ۱۳۷۵: ۱۵۳-۱۵۴).

۴. اندیشمندان و متفکران نظریه تفکیک قوا

پیشگامان، اندیشمندان و فیلسوفان سیاسی نظریه پردازان عرصه علوم سیاسی و تفکیک قوا در باب حکومت و کسانی که بیش از همه در این حوزه اندیشیده و بنیان‌گذار تفکیک قوا در تعدیل قدرت سیاسی نقش اساسی و بنیادین و برای جلوگیری از تمرکز قدرت داشته‌اند، منتسکیو، ژان ژاک روسو، توماس هابز و دیگر متفکران و فیلسوفان بوده‌اند.

۴-۱. شارل لوئی دو سکوندا منتسکیو

متفکر و حقوق‌دان فرانسوی و نویسنده کتاب روح القوانین (۱۷۴۸)، نظریه خود را پس از مشاهده و مطالعه تشکیلات سیاسی و اداری انگلستان در مورد تفکیک قوا اعلام داشته است. منتسکیو اعلام می‌کند که تنها دلیل آسایش مردم انگلستان و آزادی انگلیس، همانا اجرای ترتیب تفکیک قواست. او معتقد است که در کلیه جوامع، آزادی افراد همیشه در خطر است؛ برای آن‌که هرکس یا هر سازمانی که قدرت را در اختیار دارد، طبعاً متمایل به سوءاستفاده از آن می‌شود؛ یعنی آن‌که قدرت فساد می‌آورد. برای دفاع از آزادی در مقابل فساد سوءاستفاده از قدرت، باید نیروی بازدارنده‌ای وجود داشته باشد تا آن را غیر ممکن سازد. اما قدرت حاکم همیشه مافوق همه چیز است. پس هیچ نیروی بازدارنده‌ای قدرت مقابله با آن را ندارد. منتسکیو نتیجه می‌گیرد که «فقط با قدرت باید جلو قدرت را گرفت»؛ بنابراین، باید قدرت واحد را تقسیم و وظایف حکومتی را به قوای متعدد سپرد تا بدین ترتیب، قوای متعدد با قدرت متقابل، با یکدیگر برابری داشته باشند. منتسکیو تأکید و نتیجه‌گیری می‌کند که به جز طریقه تفکیک قوا نمی‌توان آزادی را تضمین کرد.

در یک جمع‌بندی و نتیجه‌گیری کلی، ماحصل و خروجی دیدگاه منتسکیو درباره جلوگیری و مهار قدرت مطلق در دست عده محدودی از افراد جامعه که فساد مطلق به دنبال دارد و آزادی‌های شهروندان یک جامعه را تهدید می‌کند، چنین استنتاج می‌کند که قدرت در نظام سیاسی را باید محدود کرد و راه محدود کردن قدرت سیاسی از مجرای تجزیه و تفکیک در میان قوای سه‌گانه که در رأس حکومت است، تقسیم کرده تا این‌که زمینه توازن و تعادل قدرت را فراهم کرده است. این، سرآغاز فصل جدید برای تفکیک قوا در بدنه و نظام سیاسی و حکومت برای رهایی از استبداد در جامعه انسانی را فراهم کرده است. از دیدگاه منتسکیو، در هر حکومت

سه قوه وجود دارد: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه. هرگاه قوای مقننه و مجریه در هم ادغام شوند و در اختیار یک شخص یا گروه قرار گیرند، دیگر آزادی نمی‌تواند وجود داشته باشد و نیز اگر قوه قضائیه از قوای مقننه و مجریه جدا نباشد، بازهم وجود آزادی را ناممکن می‌سازد. از منظر منتسکیو، برای تأمین آزادی مردم، تفکیک قوا کافی نیست؛ بلکه بین سه قوه باید یک نوع توازن برقرار شود تا یکی از قوای سه‌گانه نتواند نسبت به دو قوه دیگر اولویت و برتری پیدا کند؛ بنابراین، برای جلوگیری از این خطر، موازنه قدرت باید به شکل زیر تقسیم شود.

۱. اگر مجلس نمایندگان خواست از قدرت قانونی خود سوءاستفاده کند، رئیس قوه مجریه باید حق داشته باشد که با تشریفات خاص آن را منحل نماید؛ بنابراین، ترس از انحلال، موجب آن خواهد شد که مجلس از حدود قانونی خود تجاوز نکند.

۲. اگر قوه مجریه بخواهد از قدرت خود سوءاستفاده کند، مجلس بتواند دولت و وزرا را مجبور به استعفا کند.

۳. اگر قوه قضائیه در کار خود افراط نماید و به حریم قانون تجاوز کند، نمایندگان باید این امکان را داشته باشند تا با وضع قوانین جدید، جلوی خودکامگی آن قوه را بگیرند.

نظریه منتسکیو اشرف عمیق بر روی افکار عمومی و نظرات فلاسفه و دانشمندان حقوق بخشید و پس از آن در قوانین اساسی بسیاری از کشورها این نظریه کم و بیش اعمال شد (هاشمی، ۱۳۹۰: ۲۴۳-۲۴۵).

۲-۴. جان لاک

در اواخر قرن هفدهم، هنگامی که لاک، کتاب خود را زیر عنوان «رساله‌ای در باب حکومت مدنی» به رشته تحریر درمی‌آورد، حکومت انگلستان، زیر تأثیر تحولات تدریجی، ضمن عمل، راه‌حل‌های بدیعی به وجود آورده بود. این راه‌حل‌ها که نه شکل نهادهای سیاسی جدید در این کشور متجلی بود، لزوماً از اندیشه فلسفی پیش‌ساخته‌ای سرچشمه نمی‌گرفت؛ بلکه مقتضیات سیاسی و اجتماعی این جامعه و پراگماتیسم زمامداران آن، آرام‌آرام سازمان‌هایی را که بتوانند نیازهای متحول و در حال‌غلیان موجود را پاسخ گویند، خلق کرد و در مجموعه حکومتی نشانند. جان لاک، شاید نخستین کسی است که در باب تفکیک قوا نظریه جامعی ابراز کرده است. جان لاک نظریه تفکیک قوای خود را نه تنها بر اساس تأملات فلسفی، بلکه با توجه به نظام موجود

بریتانیا و الهام از تجربیات عملی این کشور، عنوان کرده است. در این فضای مساعد سیاسی و اجتماعی، جان لاک نظریه خود را تدوین کرده و در کتاب «رساله‌ای در باب حکومت مدنی» سه قوه متمایز را در هر جامعه سیاسی تشخیص می‌دهد. لاک در تبیین نظریه خود به استدلال زیر متوسل می‌شود:

«قوه مقننه آن است که حق تعیین نحوه به‌کارگیری نیروی جمهوری را در جهت حفظ و حراست جامعه و اعضای آن دارا است. از آن‌جا که قوانین باید مستمراً به مرحله اجرا درآیند و نیروی عملکرد آن‌ها مداومت داشته باشد، در حالی که در مدت کوتاهی وضع می‌شود، پس لزومی ندارد که قوه مقننه پیوسته در حال فعالیت بوده باشد؛ زیرا کاری که مداوماً دستگاه تقنین بتواند انجام دهد وجود ندارد. از سوی دیگر، چون انسان موجودی ضعیف است، اگر همان اشخاصی که قدرت قانون‌گذاری دارند، بتوانند قدرت اجرای آن را نیز دارا باشند، وسوسه سوءاستفاده از قدرت بسیار خواهد بود؛ لذا ممکن است سر از اطاعت قوانین خودساخته باززنند و یا قانون را در مرحله وضع یا اجرا با منفعت خصوصی اشتباه کنند و بالمآل به خلاف غایت جامعه و حکومت، به منافی سواي منافع سایر افراد جماعت بیاورند.» (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۶: ۲۹۹).

۳-۴. ژان ژاک روسو

بنیاد اندیشه
روسو نیز در کتاب مشهور «قرارداد اجتماعی» و سایر نوشته‌هایش، علی‌الاصول، به تفکیک و تمایز قوا اندیشیده و در این باب، شیوه تفکیک را از منتسکیو به وام گرفته است. در بخش‌هایی از آثار روسو، مطالب پراکنده‌ای در این مورد به چشم می‌خورد که مورد استناد و تفسیر محققان در جهت نزدیک نشان‌دادن افکار وی و منتسکیو واقع شده است. ژان ژاک روسو در کتاب سوم، فصل ششم قرارداد اجتماعی، می‌گوید: «خوب نیست که واضع و اجراکننده قانون یکی باشد و هیأت مردم توجه خود را از دیدهای کلی بگرداند و به سوی موضوعات اختصاصی معطوف سازد.» از دیدگاه روسو، هیأت مردم همان قوه مقننه و بنا به تعبیری همان «حاکم» است.

۵. اصل تفکیک قوا به مثابه تعدیل قدرت سیاسی

از لحاظ مفهومی، تفکیک قوا بر اصل تقسیم و جدایی کارکردهای دولتی و وظایف حکومتی

در داخل یک دولت (یا کشور) و سپردن اجرای اختصاصی و انحصاری هر حوزه به قوه مستقل و صاحب صلاحیت اطلاق می‌شود. تفکیک و جدایی سه نهاد قانون‌گذاری، اجرایی و قضایی میان سه قطب متوازن و متعادل از سویی و کنترل و نظارت آن‌ها بر همدیگر از سوی دیگر، اصول بنیادین و غیر قابل تغییر نظام‌های لیبرال‌دموکراتیک می‌باشد. به‌طور کلی، هدف از اجرای نظریه تفکیک قوای سه‌گانه از طرف توزیع و تقسیم وظایف و عملکردهای گسترده حکومتی به‌منظور اجرای بهینه آن‌ها بوده و از طرف دیگر، جلوگیری از تمرکز قدرت و زور به‌منظور جلوگیری از خودکامگی و استبداد می‌باشد. مفهوم تفکیک قوا در گذر زمان، مانند سایر مفاهیم، تحولات و دگرگونی‌های بسیاری را پشت سر گذاشته و تجربه کرده است. اگر امروزه اصل تفکیک قوا به تقسیم و توزیع قدرت سیاسی بازمی‌گردد؛ اما در گذشته منظور از آن، اعمال جدایی و حتی طبقه‌بندی در کلیت زندگی اجتماعی بوده است. نظریه تفکیک قوای سه‌گانه یا حاکمه بهترین راه برای حفظ آزادی مردم یک کشور این است که قوانین و سازمان و نهادهای آن حکومت‌طوری باشد که قوای گوناگون حکومت همدیگر را اداره و تعدیل کنند. این‌جاست که منتسکیو از تقسیم قوای یک دولت به قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه بحث کرد و این‌تعلیم معروف را بیش از همه منتسکیو در قرن هجدهم رایج کرد.

منتسکیو در این باب چنین می‌گوید: «هریک از قوا دیگری را محدود می‌سازد و آزادی، یعنی حکومتی که بر اساس قانون استوار شده باشد، امکان‌پذیر می‌شود.» و از نظریه منتسکیو، قوای سه‌گانه به وجود آمده است: قوه مقننه که قوانین را وضع می‌کند، قوه مجریه که این قوانین را برای تنظیم عمومی به مرحله اجرا درمی‌آورد و قوه قضائیه که این قوانین را در حالات مخصوص به موقع اجرا می‌گذارد. هریک از این سه قوه باید به یک سازمان مشخص مجزا از یکدیگر واگذار شود. تنها هنگامی که این تفکیک قوا موجودیت پیدا کند، می‌توان به آزادی یک رژیم آزاد دست یافت؛ بنابراین، آزادی در روح القوانین موقع خاص و مهمی دارد. منتسکیو غایت حکومت را آزادی می‌داند و برای آن مراتبی قائل است؛ مانند آزادی یک ملت در برابر بیگانگان که مرادف استقلال باشد و آزادی مدنی میان افراد یک ملت که هرکس به تساوی از قوانین حقوقی و مدنی برخوردار باشد (منتسکیو، ۱۳۹۱: ۱۲۹).

۶. نظام سیاسی و حقوق اساسی مردم

نهادهای سیاسی، اصطلاحی است که امروزه همراه و یا معادل حقوق اساسی به کار گرفته می‌شود. این اصطلاح، از یکسو دربرگیرنده تأسیساتی است که موضوع قواعد حقوقی قرار می‌گیرد و از سوی دیگر، در مجموعه پدیده‌های سیاسی، از موضوعات علوم سیاسی به‌شمار می‌رود.

به نظر «ژان ژیکل»، استاد حقوق اساسی دانشگاه پاریس، نهادهای سیاسی متضمن قواعد و قوانین مربوط به حقوق اساسی هستند. این قواعد و قوانین به محض تصویب، توسط افراد، به‌صورت پدیده سیاسی با موجودی مستقل از پدیدآورندگان آن درمی‌آیند. در هر جامعه سیاسی، نهادهای سیاسی بزرگ و کوچکی وجود دارند که هم دارای مفهوم حقوقی می‌باشند و هم این‌که به‌عنوان قضیه سیاسی مطرح می‌شوند. دولت عالی‌ترین جلوه نهادهای سیاسی است که دیگر نهادهای سیاسی کشور در این مجموعه قرار می‌گیرند. نهادهای سیاسی را باید از موضوعات علم سیاست دانست. علم سیاست به مطالعه پدیده‌های سیاسی نیز می‌پردازد. این پدیده‌ها همواره در ارتباط با اعمال قدرت سیاسی است. قدرت سیاسی را می‌توان عنصر فعال هر نهاد سازمان‌یافته سیاسی دانست که «لئون دوگی» آن را وجه تمایز روابط فرمانروایان و فرمانبرداران می‌داند، «هانس کلسن» آن را جوهره اصلی دولت می‌بیند و ماکس وبر برای آن مشروعیت و حقانیت قائل است. حقوق اساسی اتباع یا آزادی‌های عمومی، از مهم‌ترین مباحث حقوقی معاصر است. هرچند ریشه اصلی حقوق اساسی اتباع را در مفاهیم و اصول حقوق بشر باید جست‌وجو کرد؛ اما در هر جا که از قانون اساسی اتباع یا شهروندان یاد می‌شود، منظور آن دسته از حقوقی است که در قانون اساسی یک کشور برای شهروندان آن کشور در نظر گرفته شده و رعایت آن‌ها از نگاه قانون تضمین‌گردیده است. هرچند برخی از حقوق‌دانان بین حقوق بشر و مسئله حقوق اساسی یا آزادی‌های عمومی تفاوت قایل شده و می‌گویند: «آزادی‌های عمومی را نباید با حقوق بشر اشتباه کرد؛ زیرا این دو مفهوم در یک افق قرار ندارند و محتوای آن‌ها نیز با یکدیگر یکی نیستند. حقوق بشر یکی از مفاهیم حقوق طبیعی یا فطری است. طرفداران این نظریه بر این باورند که انسان، من حیث هو، دارای یک سلسله حقوقی است که این حقوق وابسته به طبیعت اوست و هیچ‌کس نمی‌تواند منکر آن شود؛ مگر آن‌که طبیعت انسان را انکار نماید. همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، به موجب این نظریه، مفهوم حقوق بشر خارج از قلمرو حقوق موضوعه و برتر از آن

قرار می‌گیرد، در صورتی که آزادی‌های عمومی در قلمرو حقوق موضوعه بوده و در حقیقت ریشه در همان حقوق بشری دارد که بر اثر شناسایی و اعلام رسمی آن از طرف دولت، از قلمرو حقوق طبیعی خارج شده و داخل حقوق موضوعه گردیده است.» (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۷۰: ۸).

۷. جایگاه و صلاحیت پارلمان در تفکیک قوا

به‌طور کلی، سازمان‌دهی قوه مقننه و طرز تشکیل قوه مقننه و یا قانون‌گذاری به‌صورت‌های متفاوت تجربه شده است.

۷-۱. روش موروثی

ترتیبی است که در آن پادشاه از بین اشراف و شاهزادگان به افرادی عناوین اشرافی می‌دهد و این عناوین در صورت فوت، به فرزندان پسر بزرگ‌تر انتقال می‌یابد. این افراد در مجلس اعیان گرد هم می‌آیند و در زمینه امور مهم کشور نظر مشورتی ابراز می‌دارند.

۷-۲. روش انتصابی

در روش انتصابی بدین ترتیب است که پادشاه اعضای مجلس را به تشخیص و صلاح‌دید خود انتخاب می‌کند. ملاک تشخیص اصولاً تجربه افراد و چیرگی آن‌ها در مسائل سیاسی و امور کشوری است.

۷-۳. روش انتخابی

روش انتخابی روش متداول در اکثر کشورهای جهان می‌باشد که بر اساس آن، نمایندگان منتخب مردم به عضویت مجلس قانون‌گذاری درمی‌آیند. البته، ترتیب انتخاب بین مجلس ملی و مجلس سنا متفاوت است. انتخاب نمایندگان مجلس ملی مستقیم و یک درجه‌ای و انتخاب نمایندگان مجلس سنا غیر مستقیم و دو درجه‌ای می‌باشد. امروزه، در کشورهای دنیا قوه مقننه بیش‌تر دو مجلسی و برخی یک‌مجلسی است و هرکدام از این دو قوه کارکردها و ویژگی‌های خاص خویش را دارااند (هاشمی، ۱۳۹۰: ۲۶۲)؛ بنابراین، جایگاه قوه مقننه در نظریه تفکیک قوا از صلاحیت کاری آن چیزی را نمی‌کاهد؛ فرق نمی‌کند که یک‌مجلسی باشد و یا دو مجلسی. آن صلاحیت و جایگاه حقوقی که دارد، در تقنین و نظارت و تطبیق قوانین عادی با قانون اساسی

نقش اساسی و بنیادین دارد. هر قانونی که از طرف قوای دیگر وضع می‌شود، در صورتی که مغایر با قانون اساسی کشور باشد، پارلمان از صلاحیت خویش برای جلوگیری از آن استفاده می‌کند. این‌که در روش انتخاب اعضای پارلمان از روش موروثی، انتصابی و انتخابی استفاده شود، مطلبی است که هنوز هم طرفداران خود را در جهان دارد؛ اما متداول‌ترین روش در انتخاب اعضای قوه مقننه و به‌ویژه امروزه از روش برگزاری انتخابات آزاد و سالم نمایندگان پارلمان از طریق مشارکت سیاسی مردم در پروسه انتخابات، اعضای پارلمان را انتخاب می‌کنند.

الف. قوه مقننه دومجلسی

سابقه تاریخی نظام دومجلسی متداول در اکثر کشورهای دنیا بدین ترتیب است که نمایندگان مجلس عالی (سنا) متشکل از افراد با سابقه و مجرب هستند؛ اما نمایندگان مجلس ملی به اعتبار رسالت‌شان از سوی جامعه مورد توجه می‌باشد. برای قوه مقننه دومجلسی دلایل زیر را ارائه کرده‌اند.

۱. مونتسکیو در کتاب روح القوانين در طرفداری از سیستم دومجلسی می‌گوید: در هر کشوری، عده‌ای به‌خاطر اصالت، ذکاوت یا ثروت بر دیگران اولویت و برتری دارند. این طبقات حتماً باید دارای نمایندگی مخصوص و مجلس ویژه‌ای باشند؛ زیرا قرار دادن آن‌ها در کنار نمایندگان عادی به منزله محروم نگه داشتن آن‌ها از حق نمایندگی است.

۲. عده‌ای معتقدند که مجلس واحد همه‌جا و همیشه مایل بوده است که بر دو قوه دیگر تسلط پیدا کند. تنها راه مقابله با این خطر سلطه، تشکیل مجلس عالی است تا با جلوگیری از تندی‌های مجلس ملی، میان قوای کشور تعادل برقرار کند.

۳. یکی از متفکران آلمانی به نام «وینتر» چنین اظهار نظر می‌کند که مجلس عالی به منزله عقل و تدبیر کشور و مجلس نمایندگان مظهر اراده و آمال مردم است. تشریک مساعی این دو مجلس موجب آن می‌شود که از یک‌سو مصالح و منافع عالی کشور و از سوی دیگر، آمال و آرزوهای ملی با هماهنگی تأمین شود.

۴. عده‌ای معتقدند که چنانچه مجلس ملی به‌واسطه بی‌اطلاعی و عدم تجربه در وضع قوانین دچار اشتباه شود، مجلس عالی (سنا) به‌خاطر تبصر، تجربه و درایت بیشتر، از این اشتباهات جلوگیری می‌کند و به قانون مصوب مجلس برگزیده از ملت مطلوبیت لازم را می‌بخشد و این

قوانین از عمق و محتوای بیش‌تری برخوردار خواهند بود.

ب. قوه مقننه یک مجلسی

در مورد نظام یک مجلسی که امروزه در برخی از کشورها حاکم می‌باشد، دلایلی زیر را ذکر کرده‌اند:

۱. پارلمان مظهر اراده ملی است. حال اگر بین دو مجلس توافق نظر حاصل شود، در آن صورت یکی از مجالس زاید است؛ اما اگر بین دو مجلس اختلاف نظر وجود داشته باشد، مجلس ملی برتر است و مجلس مخالف اراده ملی باید منحل شود.

۲. وجود دو مجلس از جدیت و فعالیت قوه مقننه می‌کاهد و مانع بزرگی برای پیشرفت قانون‌گذاری است؛ به‌عنوان مثال: اگر در کشوری پارلمان دارای یک مجلس شش‌صد نفری باشد، برای رسمیت لوایح قانونی سه‌صد و یک رأی، یعنی نصف + ۱ مجموع نمایندگان، ضروری است.

۳. گفته می‌شود که پارلمان دو مجلسی به منزله اراهه دو اسبی است که هرکدام از اسب‌ها در جهت مخالف حرکت می‌کنند. بدین ترتیب، باید گفت که نظام دو مجلسی اگر منجر به اختلاف شود، پارلمان عملاً از اعمال قدرت باز می‌ماند.

۴. نظر به این که اعضای مجالس عالی نوعاً از عوامل محافظه‌کار و سنت‌گرا هستند، معمولاً با تصمیمات انقلابی مجالس ملی مخالفت می‌کنند و در نتیجه مانع بزرگی برای اصلاحات اجتماعی خواهد بود (هاشمی، ۱۳۹۰: ۲۶۴).

ج. اصل وظایف و اختیارات قوه مقننه در تفکیک قوا

هرچند که بر اساس نظریه تفکیک قوا، قوه مقننه مسئول وضع قوانین مورد نیاز جامعه می‌باشد؛ اما از طرف دیگر، این نهاد مردمی، به‌عنوان مظهر خواست و اراده عمومی، می‌تواند عهده‌دار مرجعیت فراگیر تأمین توقعات جامعه نیز باشد. به‌طور کلی، می‌توان قوه مقننه را ترکیب متلازمی از نمایندگی، بحث و مذاکره، وضع قانون و نظارت بر امور دانست. «نمایندگی» و «بحث و مذاکره» ماهیت وجودی این قوه را تشکیل می‌دهد و «قانون‌گذاری» و «نظارت» از اعمال حقوقی آن به‌شمار می‌رود.

د. وضع قوانین

وظیفه اصلی قوه مقننه وضع قوانین است. این قوانین، در صورتی که با پیش‌بینی یا در اجرای قانون اساسی باشد، آن را «قانون بنیادین و سازمان‌دهنده» گویند؛ اما چنانچه با ابتکار قوه مقننه یا به پیشنهاد قوه مجریه باشد، آن را «قانون معمولی» می‌نامند. به هر حال، قوه مقننه حق دارد نسبت به عموم مسائل وضع قانون کند. مراحل وضع قانون عبارت از پیشنهاد، رسیدگی، تصویب و امضا می‌باشد.

۱. پیشنهاد ممکن است از سوی قوه اجرائیه باشد که آن را معمولاً «لایحه» می‌گویند و در صورتی که از سوی اعضای قوه مقننه باشد، آن را «طرح» می‌نامند.

۲. رسیدگی و تصویب، وظیفه خاص قوه مقننه است.

۳. امضا و توشیح قوانین معمولاً بر عهده رئیس کشور (پادشاه یا رئیس جمهور) می‌باشد که بدین وسیله فرمان اجرای آن را صادر می‌کند و به منظور اجرا برای مسئولان می‌فرستد. صلاحیت امضا و توشیح قوانین در برخی از قوانین اساسی جنبه تکلیفی^۱ و در برخی دیگر جنبه تنفیذی دارد (قانون اساسی فرانسه، ماده ۱۰)؛ در حالی که در پاره‌ای از قوانین اساسی (قانون اساسی فرانسه، ماده ۱۰) به رئیس حکومت اجازه داده شده است که از توشیح مصوبات قوه مقننه خودداری کند و ضمن اعلام نظر خود، آن را برای شورا و رأی‌گیری مجدد به قوه مقننه بازگرداند (بوشهری، ۱۳۷۶: ۸۶).

د. نظارت

در نظام تفکیک قوا، قوه مجریه با در اختیار داشتن بیش‌ترین امکانات، قسمت مهمی از قدرت حکومتی را در اختیار دارد. بدین جهت، امکان بروز خطر ناشی از این قدرت علیه حقوق و آزادی‌های مردم را نمی‌توان نادیده گرفت. با قبول این‌که فلسفه تفکیک قوا مبتنی بر شکستن قدرت و توزیع آن بین نهادهای متعدد است تا در این روند از بروز استبداد جلوگیری به عمل آید و آزادی مردم تضمین گردد، قوه مقننه با حقانیت ناشی از نمایندگی مردم و با شیوه‌های نظارتی خاص و منطقی خود می‌تواند اعمال دیگر قوای حاکم را تحت مراقبت قرار دهد و بدین وسیله، امنیت و آزادی مردم را تا حدود زیادی تأمین و تضمین کند (بوشهری، ۱۳۷۶: ۲۶۶).

۱. صلاحیت تکلیفی اعضای قوانین هم‌چون ژاپن (ماده ۷)، چین (ماده ۸۰) و مراکش (ماده ۲۶).

۸. اصل تفکیک قوا در نظام سیاسی افغانستان

اصطلاح تفکیک قوا به نوشته‌های جان لاک، «لرد بولین برک» و بالاتر از همه متفکر و فیلسوف سیاسی فرانسوی، مونتسکیو، نویسنده کتاب روح القوانین، بازمی‌گردد؛ کتابی که وی در آن اعلام کرده است قدرت دولت باید به سه قوه مقننه، اجرائیه و قضائیه - که در سیر تحولات تاریخی تفکیک قوا اشاره کرده‌ام - تقسیم شود. هدف اصلی تفکیک قوا نخست از جهت منفی آن، یعنی پرهیز از تمرکز قدرت در دست یک ارگان دولت، است که می‌تواند منجر به اجرای غیر قابل کنترل آن توسط قوه مذکور و در نتیجه استبداد آن شود.

تمرکز قدرت یکی از خصوصیات است که در پادشاهی‌های مطلقه و در نظام‌های دیکتاتوری و کمونیستی یافت می‌شود. در این زمینه می‌توان به اظهارات «چارلز مادیسون»، یکی از بنیان‌گذاران قانون اساسی ایالات متحده آمریکا، در مجله *federalist papers*، شماره‌های ۴۷ و ۵۱ ارجاع داد که می‌گوید: «جمع شدن تمام قوای مقننه، اجرائیه و قضائیه در یک‌جا، خواه در یک نفر یا تعدادی چند یا در دست افراد بیش‌تر و خواه به صورت موروثی، خواه انتصابی یا انتخابی، در اظهار عقیده منصفانه همان شکل دقیق استبداد است» و «تنها قدرت می‌تواند قدرت را کنترل کند».

این کلمات هنوز هم تطبیق می‌شوند و این موضوع مدنظر قرار گرفت که یک نظام حکومتی برای حمایت و تقویت اصل حاکمیت قانون باید به تفکیک قوا احترام بگذارد. حمایت و پشتیبانی قانون اساسی افغانستان نسبت به تفکیک قوا نه تنها با شناخت و معرفی حاکمیت قانون به عنوان یک اصل مبتنی بر قانون اساسی انجام شده است؛ بلکه با طراحی خود قانون اساسی که قواعد و احکام توزیع‌کننده قوای دولتی را در فصل‌های مختلف با عناوین رئیس‌جمهور (فصل ۳)، حکومت (فصل ۴)، شورای ملی (فصل ۵) و قضاء (فصل ۷) تقسیم نموده و صلاحیت‌های خاصی را به هر کدام از آن‌ها اعطا کرده است، نیز صورت گرفته است (ماکس پلانک، ۱۳۹۰: ۱۱۷). به عبارت دیگر، باید تضمینی وجود داشته باشد که به موجب آن، قوه مقننه صرف نسبت به وضع قانون اقدام نموده و خود به اجرای آن اقدام ننماید، قوه اجرائیه تنها اقدام به اجرای قانون کند و نسبت به تصویب قانون اقدام ننماید و قضات صرف نسبت به قضاوت و تطبیق قانون اقدام کنند و نه وضع قانون از طرف خویش. با وجود این، این مفهوم عرفی از تفکیک قوا که توأم با تفکیک مطلق و سخت شعب مختلف دولت از یکدیگر و استقلال متقابل آن‌ها از همدیگر - حداقل در آن دسته از سیستم‌هایی که جنبه‌هایی از پارلماناریسم را پذیرفته‌اند - دیگر

امکان‌پذیر و عملی نیست؛ به‌عنوان مثال: در نظام‌های پارلمانی حکومت توسط اکثریت پارلمان ایجاد و تأسیس می‌شود و حتی در قانون اساسی افغانستان اگرچه بیش‌تر مایل به نظام ریاست جمهوری است؛ اما انتصاب اعضای کابینه وابسته به تصویب و تأیید ولسی جرگه می‌باشد (فقره ۱۱ ماده ۶۴ قانون اساسی افغانستان).

در افغانستان، تفکیک سازمانی قوا از یکدیگر به طریق انتزاعی تنظیم نشده است؛ بلکه در مواد مرتبط این تفکیک از طریق تأکید بر شعب مختلف قوای دولت صورت گرفته است. ماده ۱۱۶ قانون اساسی قوه قضائیه را به‌عنوان رکن مستقل حکومت افغانستان با برخورداری از یک نظام دارای سه سطح و در بالای آن ستره محکمه بیان و اعلام کرده است. تفکیک سازمانی قوا بسیار سخت و غیر منعطف است؛ زیرا ستره محکمه، ریاست قوه قضائیه را بر عهده داشته و هم‌چنین اداره و بودجه آن را نیز رهبری می‌کند.

اصل تفکیک قوا به‌مثابه یک قاعده رسمی، در نخستین قانون اساسی مصوب سال ۱۳۰۱ خورشیدی و با تصویب قانون اساسی مشروطه سال ۱۳۴۳ شکوفا شده تجلی یافت. قانون اساسی کنونی مصوب ۱۳۸۲ که به‌شدت از قانون اساسی مشروطه متأثر است، تفکیک قوا را به‌عنوان اصل حاکم موضوعی پذیرفته، به نحوی سامان می‌دهد که مرزهای نسبتاً روشنی میان عرصه‌های مختلف حکومت و نهادهای سیاسی در افغانستان مشهود است؛ بنابراین، اصل تفکیک قوا به‌منزله یک قاعده برای نظم سیاسی و ساختاری در نظام حقوق اساسی افغانستان دارای جایگاهی تعریف‌شده می‌باشد. اما سؤال مهم این است که دولت به‌عنوان مجری قواعد نظم در افغانستان، بر مبنای چه برداشتی از تفکیک قوا سازمان یافته و روابط سازمان‌های تابع دولت، چگونه تنظیم گردیده است؟ زیرا تفکیک قوا در ذات خود نه یک هدف بلکه یک وسیله برای ایجاد تعادل میان نهادهای سیاسی و ابزاری به‌منظور جلوگیری از افزایش یا تراکم قدرت در یک نهاد است؛ بنابراین، هدف اصلی نه تفکیک که تعادل قوا است (محمدی، ۱۳۹۵: ۱۶۳).

الف. مکانیزم روابط قوا

مطابق قانون اساسی افغانستان، رئیس جمهور به‌عنوان بالاترین مقام رسمی در جایگاه رئیس دولت، دارای صلاحیت در عرصه‌های تقنینی، قضایی و اجرایی بوده، از سوی مردم با انتخابات آزاد، همگانی، سری و مستقیم برگزیده می‌شود که در عین حال، ریاست حکومت یا قوه اجرائیه

را با هم بر عهده دارد. به همین ترتیب، اعضای مجلس نمایندگان که مقتدرترین مجلس شورای ملی است نیز از طریق انتخابات عمومی، آزاد، سری و مستقیم انتخاب می‌شوند. انتخابی بودن بالاترین مقام رسمی کشور از طریق انتخابات آزاد، عمومی، سری و مستقیم از سوی مردم، از خصوصیات عمده و اصلی نظام ریاستی است که در عین حال بر قوه اجرایی هم ریاست دارد؛ از این رو، رئیس جمهور در نظام ریاستی، دارای دو نقش اساسی و متفاوت است: در یک نقش، رئیس دولت است و از این رو، سمبول وحدت ملی، نقطه مرکزی قوای حاکم، حلقه وصل قوای سه‌گانه و نماد احترام، عزت و اقتدار یک جامعه سیاسی و مردم یک کشور است و در نقش دیگر، رئیس قوه مجریه است که در این فرض، با سران قوای دیگر در یک ردیف قرار داشته، مسئول حوزه کاری و افراد تحت امر خویش می‌باشد. پس می‌توان گفت نظام سیاسی افغانستان، ریاستی و مبتنی بر نظریه تفکیک مطلق قوا همانند ایالات متحده است. هرچند ممکن است مفهوم «ریاستی» رسایی لازم را برای بیان ماهیت این‌گونه نظام سیاسی نداشته باشد؛ اما در کل، بیانگر این نکته می‌تواند باشد که در این ساختار، ریاست جمهوری نسبت به پارلمان از اهمیت بیش‌تری برخوردار می‌باشد (محمدی، ۱۳۹۵: ۱۶۴).

ب. تمرکز ساختاری

نظام سیاسی یا دولت افغانستان علاوه بر بساطت، از تمرکز شدید در عرصه سیاست و اداره برخوردار است. ساختار متمرکز سیاسی و برپایی حکومت مطلقه به دوران زمامداری عبدالرحمن خان برمی‌گردد. انگیزه اصلی وی از ایجاد ساختار متمرکز قدرت، بازگرداندن نظم و امنیت و برقراری ثبات و آرامش به کشور فاقد مرزی بود که در اثر دو جنگ ویرانگر با انگلیس و خودمختاری فرمانروایان محلی (فئودال‌ها، ملاها و سران قبایل) در شرف نابودی قرار داشت. به نظر می‌رسد دست‌اندرکاران پروسه افغانستان نوین، با یک پرسش مهم و بنیادی روبه‌رو بودند و آن این‌که چگونه می‌توان میان دو گرایش متضاد واگرایی و همگرایی که هرکدام معلول عوامل خاص به خود هستند، جمع کرد؟ واگرایی‌ها و خواسته‌های جدایی‌طلبانه که با چاشنی خودمختاری‌های دوران جنگ همراه شده و هریک از اقوام و مناطق تا حدودی لذت خودمختاری را چشیده بودند، به‌طور عمده از سیاست‌های انحصارگرایانه حکام پیشین نشأت می‌گرفت؛ اما همگرایی، ظهور یک دولت فراگیر و برپایی یک جامعه معتدل و متعادل، آرمانی بود که علی‌رغم خطوط روشن تفکیک و تمایز اجتماعی میان مردم افغانستان، از سوی آنان دنبال می‌شد. از آن‌جا

که پروسه افغانستان نوین با مشارکت مستقیم جامعه جهانی و مجامع بین‌المللی به‌ویژه ملل متحد کلید خورد، ایجاب می‌کرد بیش و پیش از هر چیزی راهی برای مشروعیت پروسه و ترتیبات مترتب بر آن، جست‌وجو شود. به همین منظور، ملل متحد در یک ابتکار بی‌سابقه، مذاکرات بن را با حضور جوانب مختلف افغانستانی - به جز طالبان - و مشارکت کشورهای بزرگ و همسایه به تاریخ ۱۳۸۰/۹/۶ به راه انداخت که پس از ۹ روز مذاکره و مفاهمه نفس‌گیر و پرمشقت، به تاریخ ۱۳۸۰/۹/۱۴ به امضای موافقت‌نامه بن انجامید. در نتیجه، روند تأسیس افغانستان نوین از مذاکرات بن تا مذاکرات لویه‌جرگه قانون اساسی، از نظر حقوقی دارای مشروعیت و اعتبار لازم دانسته می‌شود و از این رو، ساختارهای برآمده از آن، مشروع و موجه ارزیابی می‌شوند. تاریخ دو و نیم قرن افغانستان با امارت و سلطنت گره خورده، فرمانروایان پیشین این دیار با عنوان‌های امیر و پادشاه یاد می‌شدند. افغانستان و مردم آن جمهوریت را نیاز موده با نظام جمهوری به‌طور کلی بیگانه و ناآشنا بودند؛ اما در عین حال و علی‌رغم بازگشت پادشاه پس از تحولات بیست و سه ساله اخیر، پادشاهی به افغانستان برنگشت. پروسه افغانستان نوین رابطه مردم و حکومت را به نحوی سامان داد که منجر به تعریف نظام جمهوری شد.

ج. عدم تعادل قوا

قوه مجریه در میان سایر قوا نقش ویژه، اساسی و تعیین‌کننده دارد؛ به‌طوری که «نظام‌های سیاسی بدون قانون اساسی، پارلمان، قوه قضائیه و احزاب می‌توانند کار کنند؛ اما بدون شاخه اجرایی که سیاست حکومت را تدوین و عملی‌شدن آن را تضمین نماید، نمی‌توانند پایدار بمانند.» این بدان جهت است که قوه مجریه وظایف متنوع و متعددی دارد که تنها به امور اجرایی محدود نمی‌شود. ساختار نظام سیاسی افغانستان، بنا به دلایل عمدتاً سیاسی و غیر حقوقی، ریاستی و متمرکز است. طبیعی است که تمرکز قدرت سیاسی و اداری موجب افزایش صلاحیت و اختیارات قوه اجرایی شده است؛ اما بررسی و تحلیل نظام حقوقی کشور، به‌ویژه قانون اساسی، نشان می‌دهد که افزون بر آن، اختیارات منظور شده برای قوه اجرایی نیز سهم بسزایی در برتری این قوه دارد. این در حالی است که مطابق قواعد و معیارهای علمی، تفکیک قوا در ساخت حقوقی به‌تنهایی کفایت نمی‌کند و افزون بر آن، بایستی سازوکاری با هدف ایجاد تعادل میان قوا و نهادهای حاکم نیز تعریف و به اجرا گذاشته شود که از آن به نظام نظارت و تعادل تعبیر می‌شود (محمدی، ۱۳۹۵: ۱۷۶).

۱. وضع مقررات

مطابق ماده ۷۶ قانون اساسی، «حکومت برای تطبیق خطوط اساسی سیاست کشور و تنظیم وظایف خود، مقررات وضع و تصویب می‌کند. این مقررات باید متناقض نص یا روح هیچ قانون نباشد.» بررسی و تحلیل این ماده قانون اساسی به خوبی نشان می‌دهد صلاحیت وضع مقررات برای حکومت فراتر از آن است که تنها به وضع مقررات اجرایی محض محدود شود. در واقع، این مقررات به منظور اجرای سیاست‌های کلی دولت و تنظیم وظایف حکومت در تمام عرصه‌های سیاسی و اجرایی وضع می‌شوند. خطوط اساسی یا همان سیاست‌های کلی، معرف نظام سیاسی یک کشور بوده در قانون اساسی پیش‌بینی می‌شود.

۲. صدور فرمان تقنینی

در نظام‌های دموکراسی، صلاحیت قانون‌گذاری، مطابق قاعده، بر عهده مرجعی است که اعضای آن از سوی مردم انتخاب می‌شوند. قوه یا مرجع قانون‌گذاری در نظام حقوقی افغانستان به شورای ملی تعبیر می‌شود که از دید قانون اساسی، عالی‌ترین ارگان تقنینی است (قانون اساسی، ماده ۸۱)؛ به این ترتیب، «قانون عبارت است از مصوبه هر دو مجلس شورای ملی که به توشیح رئیس جمهور رسیده باشد؛ مگر این که در این قانون اساسی طور دیگر تصریح گردیده باشد.» (قانون اساسی، ماده ۹۴). آنچه در این خصوص قابل درنگ است، این که قانون اساسی همزمان با تعریف قانون و مرجع قانون‌گذاری، در دو مقطع زمانی به حکومت (قوه اجرایی) اجازه می‌دهد به وضع و تصویب فرمان تقنینی مبادرت نماید.

۳. ابتکار طرح قانون

با این که قانون اساسی در تدوین قانون و فراهم‌نمودن پیش‌نویس یا طرح قانون، به هریک از قوای سه‌گانه صلاحیت می‌دهد؛ اما روند قانون‌گذاری به نحوی شکل گرفته که ابتکار عمل در آن به دست حکومت است. مطابق قانون اساسی، «پیشنهاد طرح قانون از طرف حکومت یا اعضای شورا و در ساحة تنظیم امور قضایی از طرف ستره محکمه توسط حکومت صورت گرفته می‌تواند. پیشنهاد طرح قانون در مورد بودجه و امور مالی صرف از طرف حکومت صورت می‌گیرد.» (قانون اساسی، ماده ۹۵).

۴. توشیح قوانین و وتوی تعلیقی

یکی از ابزارهایی که موجب برتری قوه مجریه در نظام حقوقی افغانستان می‌شود، ضرورت توشیح مصوبه قوه قانون‌گذاری از سوی رئیس جمهور یا امکان رد آن با توسل به وتوی تعلیقی است. مطابق قانون اساسی افغانستان، «قانون عبارت است از مصوبه هر دو مجلس شورای ملی که به توشیح رئیس جمهور رسیده باشد.» (قانون اساسی، ماده ۹۴). مفاد صریح این حکم آن است که مصوبه شورای ملی تا زمانی که از سوی رئیس جمهور توشیح نشود، قانون نمی‌شود و هیچ‌گونه اعتبار و ارزشی نخواهد داشت. از سوی دیگر، قانون اساسی برای رئیس جمهور حق وتو یا رد مصوبه شورای ملی را منظور می‌کند (محمدی، ۱۳۹۵: ۱۸۱).

۵. اختیارات ویژه

یکی از تهدیدهای جدی برای حاکمیت قانون، اختیارات ویژه زمامدار است که به قدرت تشخیص، صلاحیت تخیری یا اعمال صواب‌دید شخصی تعبیر می‌شود. به این ترتیب، در جامعه‌ای که مقامات حکومت میزان بالایی از قدرت تشخیص و صلاح‌دید را داشته باشند، درجه حاکمیت قانون، پایین و برعکس، در جامعه‌ای که میزان تشخیص و صواب‌دید مقامات اندک باشد، میزان حاکمیت قانون بالا خواهد بود (Stephenson, 2008). قانون اساسی افغانستان بنا به دلایلی، که در جای خود قابل نقد و بررسی می‌باشد، اختیارات ویژه به رئیس جمهور داده است که مهم‌ترین آن‌ها، اعلان حالت اضطراری است. به بیان دیگر، برجستگی نقش قوه اجرایی و توان اقدامات فراحقوقی که از اوایل قرن بیستم به بعد موجب مسئولیت‌های زیادی در سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری برای قوای اجرایی شد، آموزه سنتی تفکیک قوا را به شدت متزلزل و ناستوار می‌سازد. بر این اساس، پارلمان و نهادهای انتخابی مانند آن، نه یک نهاد تخصصی و فنی قانون‌گذاری بلکه یک نهاد سیاسی نظارتی و مشورتی دانسته می‌شوند که مؤثرترین نقش آن‌ها، شور و تأمل در برنامه‌های حکومت، بازتاب خواست مردم و به قول «جان استوارت میل»، جایی برای فقط سخن گفتن است (میل، ۱۳۸۶: ۱۳۳-۱۳۴).

۹. چالش‌ها و راه‌کارها در اصل تفکیک قوا

۹-۱. چالش‌ها در اصل تفکیک قوا

«در هر جامعه‌ای که در آن حقوق افراد تضمین و تفکیک قوا برقرار نشده باشد، دارای قانون اساسی نیست.»

الف. به‌طور کلی، برخی از متفکران بر قوای سه‌گانه کلاسیک، «قوه مؤسس» را نیز اضافه کرده و استدلال کرده‌اند که این قوه، ضمن این‌که ماهیتاً با سه قوه تقنینی، اجرایی و قضایی تفاوت دارد، قوه نهادساز و قانون اساسی‌آفرین است که قبل از تشکیلات ارگان‌های عادی مربوط به قوای سه‌گانه، به پایه‌ریزی ساختار جامعه می‌پردازد. مجالس مؤسسان یا شوراهایی نظیر آن‌ها که رژیم سیاسی را تدارک می‌بیند و به آرایش قوا می‌پردازند، در واقع در مرحله برتر و قدیم‌تری از قوا قرار گرفته‌اند و از آن‌ها نمی‌توان چشم پوشید.

برخی دیگر نظیر «بنزامن کنستان» به وجود «قوه تعدیل‌کننده» نیز اعتقاد داشته‌اند. این قوه، به پندار کنستان، به خلاف قوای پیش‌گفته که در برابر یکدیگر صف‌آرایی کرده، جلوی یکدیگر را سد می‌کنند و همدیگر را متوقف می‌سازند، بی‌طرف و فوق سایر قواست. اگر میان پارلمان و دستگاه حکومت اختلافی بروز کند، قوه تعدیل‌کننده دخالت می‌کند و در حدود اختیاراتی که قانون اساسی بدان بخشیده است، مملکت را از بحران سیاسی نجات می‌بخشد. اگر مسئولان قوه مجریه فاقد اعتماد نمایندگان باشند یا در اجرای وظایف محوله کوتاهی کنند، آنان را معزول می‌کند. اگر پارلمان با حکومت در تعارضی آشتی‌ناپذیر واقع شود، مجلس را منحل می‌کند. از سوی دیگر، بر نظریه کلاسیک تفکیک قوا ایرادات فراوانی وارد شده است. یکی این‌که تفکیک مطلق قوا به‌گونه‌ای که برخی از صاحب‌نظران آمریکایی و اروپایی از کتاب روح القوانین استنباط کرده‌اند، عملی نیست؛ زیرا حدود تعیین‌کننده مرزهای قوا را آن اندازه هم که گمان می‌رود، نمی‌توان روشن و واضح، رسم کرد. از همه مهم‌تر آن‌که تفکیک قوا، به‌ویژه به‌شکل افقی آن، برای رسیدن به هدف نهایی که منتسکیو و سایر متفکران در راه آن تلاش‌ها کرده‌اند، بدون ایجاد توازن قوا، معنای واقعی خود را از دست می‌دهد (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۶: ۳۱۰).

مفهوم تفکیک قوا، همانند دیگر مفاهیم در علوم سیاسی و حقوق، از تیررس منتقدان به دور نمانده است و اشکال‌هایی متوجه آن شده است.

ب. تک‌حزبی بودن این نظام، دولت را تنها ابزاری برای رسیدن به جامعه آرمانی و بی‌طبقه سوسیالیسم و مارکسیسم می‌داند. به همین خاطر، برای رسیدن به این روز موعود، دولت، حزب، رقابت و مشارکت سیاسی اهمیت خود را از دست می‌دهد. پس دولت و حزب وسیله‌ای است برای رسیدن به سوسیالیسم و کمونیسم. به همین خاطر، تفکیک قوا که دام‌های جامعه بورژوا است و دموکراسی که وسیله لیبرالیسم است، برای فریب آدمیان برنامه‌ریزی شده‌اند و روزی خواهد رسید که آن رونق و بازاری نخواهد داشت. پس تنها یک حزب کافی است که همان حزب کمونیسم است تا کارگران را به هدف آرمانی‌شان برساند. قانون اساسی نیز در این تفکر هدفمند و جهت‌دار ساخته و پرداخته می‌شود تا آدمیان را به سوسیالیسم و سرانجام کمونیسم برساند. به قول استالین، نقش قانون اساسی، استقرار نظم اجتماعی متناسب و مفید برای توده‌های کارگری است (هریسی‌نژاد، ۱۳۹۲: ۲۴۰).

۲-۹. راه‌کارها در اصل تفکیک قوا

الف. تفکیک کامل یا تعادل قوا

بر اساس این تحلیل و تفسیر، قوای سه‌گانه در سطح مساوی باهم قرار می‌گیرند و چنین تصور می‌شود که هیچ‌کدام از دیگری برتر و بالاتر نیستند. به بیان دیگر، در این حالت، هریک از قوا به‌گونه اختصاصی به کار خود می‌پردازند و از دخالت در حوزه صلاحیت و حیطه کار دیگری به‌طور کامل خودداری می‌کنند. قوه مقننه فقط به کار قانون‌گذاری می‌پردازد، قوه مجریه صرفاً به امور اجرایی و قوه قضائیه هم تنها به حل و فصل دعاوی و رفع خصومت میان مردم اقدام می‌کند. طرفداران این نظریه برآنند که می‌توان میان قوای سه‌گانه دیوار نفوذناپذیری ایجاد کرد که هیچ‌کدام از قوا نتواند در کار دیگری مداخله کند (متسکیو، بی‌تا: ۲۹۶-۲۹۷). در واقع، این برداشت از تفکیک قوا بر مبنای اصل نظارت و تعادل، به تعادل قوا می‌انجامد و جایگاه هرکدام را به نحوی تبیین می‌کند که ضمن حفظ حریم خویش، بتواند دیگری را مهار و کنترل نماید تا بدین طریق، میان آنان موازنه و تعادل برقرار شود و در نتیجه آزادی و امنیت شهروندان تأمین شود (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۶: ۳۵۳-۳۷۸).

ب. تفکیک نسبی یا تعامل قوا

مطابق این برداشت، تفکیک مطلق قوا از همدیگر نه شدنی است و نه به مصلحت؛ زیرا

قوای سه‌گانه حکایت‌گر حاکمیت ملی به‌مثابه واقعیت یگانه هستند و از این جهت، نمی‌توان میان اعمال اجرایی و تقنینی حد معین و مرز مشخصی قایل شد. در واقع، هریک از قوای سه‌گانه مکمل یکدیگر شمرده شده و اقدامات هرکدام به‌منظور تکمیل برنامه‌های دیگری صورت می‌گیرد و اصلاً ارتباط میان آن‌ها یک امر طبیعی است و از این‌رو، به صلاح نیست تا این رشته طبیعی ارتباط قطع شود (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۶: ۳۵۴)؛ بنابراین، در نظام‌های مبتنی بر این نظریه، با این‌که وظایف نهادهای حکومتی از همدیگر متمایز و با سپرده‌شدن وظایف مشخص به نهاد معینی، انجام وظایف به‌گونه تخصصی صورت می‌گیرد؛ اما کاملاً اختصاصی نبوده و در مواردی، قوای سه‌گانه در انجام این وظایف همدیگر را قطع نموده بر یکدیگر تأثیر می‌گذارند. از این جهت، این نظریه با عناوینی هم‌چون تفکیک نسبی قوا، همکاری قوا یا ارتباط بین قوا یاد می‌شود.

۹-۳ نتایج تفکیک کامل و تفکیک نسبی قوا

پیامدها و ثمره عملی مترتب بر تفاوت میان دو برداشت مختلف از تفکیک قوا، این است که هریک از تفسیر و تحلیل‌ها موجب پیدایش نظام سیاسی خاصی می‌شوند که در نحوه شکل‌گیری، ترتیبات سیاسی و اداری و سازوکار انجام وظایف با همدیگر تفاوت چشم‌گیری دارند و در زمینه‌های حقوقی و سیاسی، دگرگونی‌ها و تحولات شگرفی پدید می‌آورند. از این منظر، نظام‌های سیاسی را می‌توان دسته‌بندی کرد.

الف. نظام ریاستی

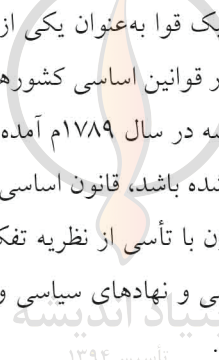
این نظام، محصول مستقیم نظریه تفکیک مطلق قوا و تجسم‌بخش آن است. در نظام ریاستی، علی‌رغم این‌که هم رئیس‌جمهور و هم نمایندگان مردم در مجالس قانون‌گذاری با انتخابات آزاد، سراسری و مستقیم برگزیده می‌شوند؛ اما به دلیل این‌که رئیس‌جمهور، علاوه بر ریاست کشور و قراردادن در عالی‌ترین مقام رسمی، ریاست قوه اجرایی را هم بر عهده دارد، قدرت سیاسی در این قوه متمرکز می‌شود. تحلیل و تفسیر نظام ریاستی مجال دیگری می‌طلبد.

ب. نظام پارلمانی

این دسته از نظام‌ها در اثر فهم و برداشت منعطف از اصل تفکیک قوا پدید می‌آیند؛ زیرا در نظام پارلمانی قدرت سیاسی در نهاد قانون‌گذاری متمرکز می‌شود و در واقع، پارلمان یا

قوة قانون‌گذاری مظهر حاکمیت ملی است و برخلاف نظام ریاستی، در این نظام، فقط اعضای پارلمان با انتخاب مستقیم مردم برگزیده می‌شوند و حاکمیت ملی تنها در این عرصه تجلی می‌یابد. اگرچه نظام‌های پارلمانی متنوع‌اند؛ اما وجه مشترک تمام آن‌ها- اعم از سلطنتی و جمهوری- در این است که ریاست کشور یک مقام سمبولیک و تشریفاتی و به‌دور از تحولات ممکن در روابط قدرت و اعمال قدرت سیاسی است؛ از این‌رو، قوة قانون‌گذاری محور تمام تحولات سیاسی است و حاکمیت از طریق پارلمان به سایر نهادهای فرمانروا جریان می‌یابد و از تحلیل شاخصه‌های اصلی نظام پارلمانی صرف‌نظر می‌کنم؛ زیرا فرصت و مجال تفسیر نظام پارلمانی حداقل در این نوشتار حاضر نیست (محمدی، ۱۳۹۵: ۱۵۷-۱۶۰).

نتیجه‌گیری

در بیش‌تر نظام‌های سیاسی معاصر، اصل تفکیک قوا به‌عنوان یکی از شیوه‌های کارآمد برای اداره امور جامعه سیاسی و یکی از اصول بنیادی در قوانین اساسی کشورها پذیرفته شده است. در ماده شانزدهم اعلامیه حقوق بشر و شهروند فرانسه در سال ۱۷۸۹م آمده است: «در جامعه‌ای که در آن حقوق افراد تضمین و تفکیک قوا برقرار نشده باشد، قانون اساسی وجود ندارد.» بنابراین، همان‌طور که تحلیل و تفسیر شد، دولت‌های مدرن با تأسی از نظریه تفکیک قوا و برداشت‌های مختلف از آن، سازمان‌دهی نوینی از قدرت سیاسی و نهادهای سیاسی و اجتماعی را در عرصه حیات جمعی انسان‌ها در جامعه به وجود آوردند. 

به‌طور کلی و مشخص، از اواخر قرن هجدهم میلادی، شاهد اجرای عملی نظریات تفکیک قوا و توزیع قدرت سیاسی در داخل دولت از طریق ایجاد سه قوة مقننه، قوة مجریه و قوة قضائیه که رکن اصلی نظام سیاسی است، با هدف جلوگیری از تمرکز قدرت و سامان بهتر امور سیاسی و در نهایت ایجاد نظام‌های مردم‌سالارانه بودیم. اما الزاماً اشکال اجرایی مختلف تفکیک قوا هیچ‌گاه تضمینی برای نیل به دموکراسی نبوده است؛ زیرا که در برخی از دولت‌ها با وجود جدایی ظاهر حوزه‌های عملکردی میان قوای سه‌گانه، اما بازهم فرایند حقیقی توزیع قدرت سیاسی صورت نپذیرفته است؛ با وجودی که حوزه‌ها، اختیارات و صلاحیت‌های قوای سه‌گانه در قانون اساسی به‌طور مشخص تبیین شده است؛ بنابراین، نه‌تنها شاهد هیچ‌گونه تقسیم اقتدار میان نهادهای سیاسی نیستیم؛ بلکه گردش‌نخبگان سیاسی نیز کماکان در دایره‌ای کاملاً بسته قرار داشته و

به صورت جریانی پیوسته و متداول شکل نگرفته است.

اگرچه تاریخ، متسکیو را ابداع‌کننده نظریه تفکیک قوا می‌شناسد؛ اما نظریات متسکیو و سایر متفکران و نظریه‌پردازان نظریه تفکیک قوا، از جمله افلاطون، ارسطو، جان لاک و ژان ژاک روسو، هیچ‌گاه شکل و صورت اجرایی، عملیاتی، ثابت و یکسانی در نزد دولت‌ها به خود نگرفت. صرف وجود بخش‌های جدا از هم در حکومت‌های مختلف، دلیلی بر توزیع متوازن قدرت سیاسی و جلوگیری از استبداد نبوده است. چه بسا توزیع نامتقارن قوا خود باعث افزایش نامتناسب یکی از قوای سه‌گانه و موجب برتری آن شود. اگر تفکیک کارکردی قوای سه‌گانه از همدیگر را گام اول بدانیم، گام بعدی اجرای اصل کنترل و توازن میان آن‌ها است.

در همه نظام‌های سیاسی - اعم از ریاستی، پارلمانی، نظام نیمه‌ریاستی، نظامی مبتنی بر اختلاط قوا، نظام تفکیک قوای کامل و یا تفکیک نسبی قوا - وظایف و صلاحیت‌های قوای سه‌گانه مشخص و تبیین شده است و از طرفی در متن قانون اساسی هم که مبتنی بر تفکیک قوا استوار است، وظایف و صلاحیت‌های قوا مشخص است؛ ولی تمرکز قدرت هم‌چنان باقی است و جزء چالش‌های اصلی نظام سیاسی و دسترسی به حقوق شهروندی و حقوق اساسی بنیادین مردم است که در حاله‌ای از ابهام است و مانع جدی در مسیر دسترسی و توسعه سیاسی و تمرکززدایی از قدرت مرکزی است؛ بنابراین، در قالب مفهوم کلی تفکیک قوا، سه مدل سیاسی مختلف از اجرای عملی آن بر اساس اختلاط، جدایی و مشارکت قوا به وجود آمده است. در هر صورت، اگر نظام سیاسی اختلاط قوا در میان رژیم‌های اقتدارگر مشاهده می‌شود، اما دو مدل و روش جدایی و مشارکت قوا که مختص رژیم‌های ریاستی و پارلمانی است، دارای رسالت لیبرالی بیش‌تری در محدودسازی قدرت هستند.

نظام سیاسی افغانستان که برآمده از متن قانون اساسی است، اصل نظریه تفکیک قوا را پذیرفته است؛ یعنی قوای سه‌گانه در حوزه کاری و اجرایی خویش دارای صلاحیت و استقلال است. از سوی دیگر، نظام سیاسی فعلی که اصل تفکیک قوا را هم پذیرفته است؛ ولی چون نظام ریاستی است، مجالی برای نظام پارلمانی نمی‌دهد. در نتیجه با قبول و پذیرش نظریه تفکیک قوا و برگزاری انتخابات آزاد، شفاف و رأی مستقیم مردم هم در ریاست جمهوری و هم در اعضای نمایندگان مجلس دست باز دارد؛ ولی در عمل تمرکز قدرت سیاسی و برتری قوه مجریه بر سایر قوا هم‌چنان باقی است و این خودش در نوع خویش چالش و مانع جدی برای پیاده‌کردن و

عملیاتی کردن نظریه تفکیک قوا است و نتیجه عملی و ملموس ندارد. با وجود این، نظام سیاسی پارلمانی عملاً در افغانستان غیر ممکن است و قانون اساسی هم چنین اختیاراتی را نداده است.

منابع

۱. بوشهری، جعفر (۱۳۷۶)، مسائل حقوق اساسی، تهران، نشر دادگستر.
۲. دانش، سرور (۱۳۹۴)، حقوق اساسی افغانستان، کابل، انتشارات دانشگاه ابن سینا، چاپ سوم.
۳. رهنمود انستیتوت ماکس پلانک برای حقوق اساسی افغانستان، جلد اول، تشکیلات و اصول دولت، چاپ چهارم با اصلاحات، کابل، ۱۳۹۰.
۴. صباغیان، علی، دین و اندیشه، [www. hamshahrionline](http://www.hamshahrionline).
۵. طباطبایی، سید محمد (۱۳۹۶)، «نظریه تفکیک قوا و سازمان‌دهی قدرت سیاسی در نزد دولت»، فصلنامه دولت پژوهی، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، سال سوم، شماره ۱۲.
۶. عالم، عبدالرحمن (۱۳۹۰)، بنیادهای علم سیاست، تهران، نشر نی، چاپ بیست و دوم.
۷. قاضی شریعت‌پناهی، سید ابوالفضل (۱۳۸۶)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران، نشر میزان، چاپ یازدهم.
۸. کاپلستون، فردریک (۱۳۷۵)، تاریخ فلسفه غرب، جلد پنجم، فیلسوفان انگلیسی (از هابز تا هیوم)، ترجمه امیر جلال‌الدین اعلم، تهران، انتشارات علمی و فرهنگی و انتشارات سروش.
۹. محمدی، عبدالعلی (۱۳۹۵)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی افغانستان، کابل، انتشارات دانشگاه خاتم‌النبین و نشر واژه، چاپ دوم.
۱۰. منتسکیو، شارل لوئی دوسکوندا (۱۳۹۱)، روح القوانین، ترجمه علی‌اکبر مهتدی، تهران، مؤسسه انتشارات امیر کبیر، چاپ دهم.
۱۱. میل، جان استوارت (۱۳۸۶)، حکومت انتخابی، ترجمه علی رامین، تهران، نشر نی.
۱۲. هاشمی، سید محمد (۱۳۹۰)، حقوق اساسی و ساختارهای سیاسی، تهران، نشر میزان، چاپ اول.
۱۳. هریسی‌نژاد، کمال‌الدین (۱۳۹۲)، حقوق اساسی تطبیقی، تهران، انتشارات آیدین، چاپ سوم.
14. Stephenson, Matthew. "Rule of Law as a goal of Development Policy" World Bank Research (2008)./ Wikipedia; the free Encyclopedia/ Rule of Law.