

آسیب‌شناسی فقهی کاربست الگوی نظام پارلمانی در دولت اسلامی

سید سجاد ایزدهی

مدرس خارج فقه سیاسی حوزه علمیه قم

استاد تمام پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی

چکیده:

تاکنون سه الگو با عناوین ریاستی، پارلمانی و نیمه‌ریاستی در قالب تفکیک قوا در عرصه ساختار دولت پیشنهاد و مورد کاربری در کشورهای گوناگون قرار گرفته است. انتخاب هر کدام از این الگوها نیز براساس شرایط و امکانات و نیز ظرفیت‌های جغرافیایی، فرهنگی و اجتماعی و متناسب با مقتضای هر کدام از جوامع مختلف در جای‌جای جهان انجام شده است. بدیهی است در جمهوری اسلامی ایران نیز در ساحت دولت و الگوی دولت، اگر بخواهیم از الگوهای موجود استفاده کنیم، باید با توجه به اقتضانات بومی و مذهبی و نیز ناظر به نظریه کلان حاکم بر کشور، یعنی نظریه ولایت فقیه، به‌گزینش در این زمینه دست زده و در صورت عدم جواب‌گویی هریک از الگوهای موجود، به دنبال طراحی و ارائه الگوی مطلوب و متناسب باشیم. تحقیق حاضر تلاش می‌کند با توجه به مبانی فقه سیاسی و ولایت فقیه و اقتضانات آن، به بررسی امکان‌شناختی و نیز آسیب‌شناختی کاربری الگوی نظام پارلمانی به‌عنوان نظریه و الگوی دولت در جمهوری اسلامی بپردازد. به نظر می‌رسد الگوی نظام پارلمانی در عین مزایایی که نسبت به الگوهای دیگر داشته و امکان استناد حد‌اکثری ساختار منطبق بر آن، به مبانی دینی و نیز امکان کارآمدسازی نظام سیاسی به واسطه همگرایی قوه مقننه و مجریه و هزینه - فایده‌هایی که براساس این الگو ایجاد می‌شود و بر همین اساس می‌توان حکم به اولویت الگوی پارلمانی نسبت به الگوی ریاستی داد؛ اما نمی‌توان از آسیب‌های این الگو و کاربری آن به‌عنوان الگوی مطلوب در دولت اسلامی چشم پوشید.

واژگان کلیدی: فقه دولت، الگوی دولت، الگوی نظام پارلمانی، آسیب‌شناسی فقهی.

مقدمه

در بحث ظرفیت‌سنجی و نیز آسیب‌شناسی الگوی نظام پارلمانی یا به تعبیری پارلمانتاریزم، طبیعتاً فرض بر این است که ما درکی از این ساختار و نیز دو الگو و ساختار همتای آن، یعنی نظام ریاستی و نیمه‌ریاستی داریم و در طول چهار دهه گذشته، هر کدام از این الگوها را به نحوی تجربه کرده‌ایم، به گونه‌ای که آنچه هم‌اکنون به عنوان الگوی دولت در جمهوری اسلامی مورد کاربست است، آمیخته‌ای از هر سه آن‌ها است!

نکته دیگر در این زمینه این است که آیا بحث ساختار و الگوی دولت، مقوله‌ای خنثی است و می‌توان در هر وضعیتی از هر الگویی و با هر محتوایی بهره برد یا این‌که این‌گونه نیست و هر الگو ناظر به وضعیت، امکانات و شرایط محیطی، فرهنگی، اجتماعی و سیاسی مختلف و متفاوتی طراحی و ارائه شده و در مقام‌گزینش الگو و ساختار دولت در نظام‌های سیاسی مختلف، این مهم را مورد توجه قرار داده است؟

واقعیت آن است که الگو و ساختار در خدمت محتوا قرار دارد و لذا نمی‌توان برای اداره هر جامعه و هر نوع نظام سیاسی، از هر الگو و ساختاری بهره برد؛ بلکه باید ناظر به محتوا، نوع نظام سیاسی و دیگر موارد فوق‌الذکر و نیز با توجه به این‌که درصدد هستیم جامعه را براساس چه معیارها و ارزش‌هایی اداره کنیم، به‌گزینش و یا حتی طراحی و تولید الگو و ساختار متناسب دولت اقدام کنیم.

با توجه به این مهم، مسأله تحقیق حاضر عبارت از این است که: آیا امکان به‌کارگیری و کاربست الگوی نظام پارلمانی، به‌عنوان الگوی دولت در نظام جمهوری اسلامی ایران وجود دارد یا خیر و در صورت کاربست، چه آسیب‌هایی متوجه این امر می‌باشد؟

روشن است که الگوی نظام پارلمانی الگویی است که در قالب نظریه «تفکیک قوا» به‌منصه ظهور رسیده است. از سوی دیگر، تفکیک قوا از جمله راهکارهای سیاسی در سده‌های اخیر است که در راستای کنترل قدرت حاکمان، پیشنهاد شده و بلکه با به‌اجرا درآوردن این راهکار، به‌تحدید قدرت حاکمان، اقدام ورزیده شده است. براساس این راهکار، وظایف و اختیارات یک فرد (سلطان) که همزمان وظیفه قانون‌گذاری، اجرای قانون و قضاوت را برعهده داشت، برعهده سه نهاد قرار داده شده تا ضمن این‌که از تمرکز و انباشت قدرت در یک فرد جلوگیری نموده است و احتمال

سوءاستفاده از امکانات در اختیار وی را کم نماید، از اختیارات نهادهای موازی جهت نظارت و کنترل نهادهای دیگر استفاده نماید. این نظریه عملاً در قالب شکل‌های متعددی از نظام سیاسی، هویدا شد که به نوع تعامل قوای سه‌گانه و جایگاه‌شان نسبت به دیگری، عنایت دارد و براساس آن، برخی نظام‌ها، مطابق هنجارهای حاکم بر جامعه خویش، با قرار دادن قوه مجریه در رأس نظام سیاسی، ساختار ریاستی، اتخاذ کرده و برخی با قرار دادن پارلمان، در جایگاه محوری اداره نظام سیاسی، ساختار پارلمانی را برگزیده‌اند.

بر این اساس، برای فهم الگوی نظام پارلمانی و ظرفیت‌سنجی و نیز آسیب‌شناسی کاربست آن در نظام جمهوری اسلامی ابتدا باید از ماهیت و جایگاه آن در نظریه تفکیک قوا بحث نمود و سپس از نسبت آن با نظریه و نظام جمهوری اسلامی و امکان کاربست و نیز آسیب‌های آن سخن به میان آورد.

۱. ماهیت‌شناسی تفکیک قوا و جایگاه الگوی نظام پارلمانی در آن

با وجود اشتراک نظریه تفکیک قوا در واگذاری اختیارات نظام سیاسی به سه قوه (مجریه، مقننه و قضائیه) و تخصصی بودن وظایف آن‌ها و ضرورت استقلال هر قوه نسبت به دیگری، قرائت‌های متعددی از این نظریه ارائه شده است که به خاطر گونه قرار گرفتن قوه مجریه و مقننه در جایگاه متفاوت و ترابط متفاوت آن‌ها نسبت به هم، به ساختار متفاوتی برای نظام سیاسی انجامیده و کارکردهای متفاوتی را برای پارلمان و قوه مجریه در هر کدام از این قرائت‌ها، رقم زده است؛ بلکه به الزامات متفاوتی در نظام سیاسی چون: «گونه متفاوت اداره نظام سیاسی»، «کیفیت مشارکت سیاسی توده مردم و نخبگان»، «چگونگی نظارت بر کارگزاران» و «کارآمدی نظام سیاسی» منجر شده است. برخی از این قرائت‌ها که در هر کشور و نظام سیاسی خاص، متناسب با پیش‌فرض‌ها و هنجارهای اساسی آن، با تنوع قرائت مواجه شده است، به اختصار از نظر می‌گذرد:

الف) قرائت‌های تفکیک قوا

۱) **تفکیک افقی و عمودی قوا:** در حالی که در قرائت عمودی از تفکیک قوا که عمدتاً در شوروی سابق و سایر کشورهای سوسیالیستی مورد استفاده قرار می‌گرفت، رتبه اجرای قانون در مرحله پایین‌تر از مرحله جعل قانون قرار دارد و قوه مجریه عملاً تابع قوه مقننه بوده و قوه مقننه بر

قوه مجریه تسلط می‌یابد، در قرائت افقی از تفکیک قوا، با وجود این که سه قوه در عرض هم قرار داشته و مستقل از هم هستند، لکن تعاملی بودن این قوا نسبت به یکدیگر موجب شده است این سه قوه به واسطه امکانی که در قانون برایشان پیش‌بینی شده، به نظارت سایر قوا اهتمام کرده است و آن‌ها را کنترل نمایند (قاضی، ۱۳۸۱: ۱۸۴).

۲) تفکیک مطلق و نسبی قوا: قرائت مطلقه از تفکیک قوا مفید این معنا است که هر کدام از قوای سه‌گانه، رویکرد مستقل داشته و در امور سایر قوا دخالت نمی‌کند و از آن‌جا که هیچ یک از قوا در جایگاه برتر قرار ندارند، لذا قدرت انحلال سایر قوا نیز وجود ندارد. این در حالی است که در تفکیک نسبی قوا مواردی جهت رویکرد توازنی و تعادلی قوا تعبیه شده است. لذا برخلاف تفکیک مطلق قوا که به غرض کم کردن درصد فساد ارائه شده است، در تفکیک نسبی قوا، زمینه‌های ورود یک قوه در دیگری، قرار داده شده و با وجود این که در تفکیک نسبی قوا، توان انحلال قوه‌ای از سوی قوه دیگر، سلب شده و هر قوه به کارویژه‌های خویش می‌پردازد؛ لکن سازوکارهایی برای آن قرار داده شده که می‌تواند به همگرایی قوا انجامیده است و نظارت قوا نسبت به یکدیگر را تضمین نماید (همان: ۱۸۳).

۳) نظریه نهاد برتر: با وجود این که در تدوین قوانین اساسی کشورها، روش‌های متفاوتی برای ایجاد تعادل و موازنه قوای سه‌گانه به کار گرفته شده است، اما در مرحله عمل، همچنان مشکل برخورد قوا به جای خود باقی بوده است و در نهایت قوه‌ای که عادتاً به خاطر برخورداری از امکانات و فرصت‌ها، از قدرت نفوذ بیش‌تری برخوردار است (قوه مجریه) بیش‌ترین استفاده را خواهد برد و از آن‌جا که اصل تفکیک قوا ارزش ذاتی نداشته است و به خاطر کارکرد خود (تعديل قوای سه‌گانه و جلوگیری از فساد قوای دیگر) ارزشمند تلقی می‌شود. لذا در برخی نظام‌ها، قوه‌ای که در عرض قوای دیگر نبوده و در عین حال خاصیت رفع اختلاف از آنها داشته است و به معضلات آن‌ها می‌پردازد، تعریف شده و در برخی از قوانین، این اختیارات به شاه واگذار شده است. این در حالی است که این راه‌حل نیز در مرحله عمل کارساز نبوده و این شیوه تنها راه‌حلی برای مشکل تمرکز قدرت و رهایی از استبداد نبوده است؛ بلکه خود عامل قانونی کردن بی‌عدالتی محسوب شده است (ر.ک. ایزدهی، ۱۳۷۸: ۱۹۸).

۴) **نظریه استقلال قوا:** از تفکیک، در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با عنوان استقلال قوا یاد شده است. براساس این قرائت از تفکیک قوا، با وجود این که سه قوه (مقننه، مجریه و قضائیه)، محور اداره کشور نبوده؛ بلکه تحت اشراف ولیّ فقیه قرار داشته است و مشروعیت خویش را از وی کسب می‌کند. لکن این قوا، ضمن انجام کارکردهای تخصصی خویش، از یکدیگر مستقل بوده و با وجود سازوکار تعامل با ولیّ فقیه در ساختار نظام سیاسی، از سازوکار درونی جهت تعامل با یکدیگر نیز برخوردار هستند.

قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگر هستند (اصل ۵۷ قانون اساسی).

در این نظریه که قرائتی بومی از تفکیک قوا براساس اقتضائات نظام سیاسی فقه شیعه است، با وجود برخورداری از مزایای نظریه تفکیک قوا در «تحدید قدرت»، «نظارت‌مندی ساختاری قدرت»، «دور ماندن از استبداد و فساد» و «رویکرد تخصصی در اداره کشور»، ولایت انتصابی و الهی ولیّ فقیه نقض نشده، بلکه تفکیک قوا به‌مثابه سازوکاری درونی و عقلانی جهت اداره جامعه از سوی ولیّ فقیه، فرض شده است. براساس این قرائت، تفکیک قوا، متصدی نظارت بر ولیّ فقیه نبوده، بلکه نظارت بر قوای سه‌گانه را عهده‌دار بوده است و سازوکاری در نظریه ولایت فقیه به جهت کارآمدسازی آن در عصر حاضر و اقتضائات جامعه جهانی معاصر به‌شمار می‌رود.

در این قرائت از تفکیک قوا، با وجود این که گونه‌های متفاوتی از همکاری قوا پذیرفته شده است، لکن این تعامل به استقلال آنها لطمه‌ای وارد نکرده است؛ بلکه به نظارت و کارآمدی قوای دیگر می‌انجامد (عمید زنجانی، ۱۳۸۳: ۳۶۲).

ب) قرائت‌های ساختار نظام در تفکیک قوا

با وجود این که در همه قرائت‌ها از تفکیک قوا، سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه پیش‌بینی شده‌اند، اما چگونگی چینش دو قوه مقننه و مجریه در ساختار قدرت و قرار گرفتن هر کدام از این دو قوه در جایگاه محوری قدرت، به ساختار متفاوتی از قدرت انجامیده است و شیوه معینی از اعمال قدرت را رقم می‌زند که از آن میان، می‌توان به نظام پارلمانی، نظام ریاستی و نظام نیمه‌ریاستی اشاره کرد.

۱) **ساختار پارلمانی:** ساختار پارلمانی به نوعی ساختار حکمرانی اطلاق می‌شود که حاکمیت ملی از سوی مردم و از طریق نمایندگان آن‌ها در پارلمان به قوه مجریه تفویض می‌شود و چون قوه مجریه، تابع قوه مقننه به‌شمار رفته و مشروعیت خود را وامدار آن است، طبیعتاً در برابر آن پاسخگو نیز هست. بر این اساس، در ساختار پارلمانی از حکومت ضمن بهره‌مندی از تفکیک نسبی قوا، سه قوه می‌توانند از تأثیر و تأثر در یکدیگر برخوردار بوده و نسبت به هم نفوذ و نظارت داشته باشند.

بر اساس ساختار پارلمانی، از یک سو ریاست کشور و ریاست دولت برعهده دو شخص متفاوت است. در حالی که رئیس کشور (رئیس‌جمهور، پادشاه یا ملکه) فاقد قدرت اجرایی است، مسئولیت قوه مجریه به نخست‌وزیر واگذار می‌شود. فرایند واگذاری قدرت به نخست‌وزیر نیز بدین‌گونه است که پس از تشکیل پارلمان به واسطه آرای مستقیم مردمی، رئیس کشور، فردی را به عنوان نخست‌وزیر به پارلمان معرفی کرده و وی پس از رأی اعتماد اکثریت نمایندگان، اداره دولت را برعهده گرفته و با رأی اعتماد پارلمان به وزیران، هیأت دولت را تشکیل می‌دهد. در این ساختار، ضمن این‌که وزرا از پارلمان، رأی اعتماد می‌گیرند، به آن پاسخگو بوده و پارلمان، حق سؤال و استیضاح نسبت به نخست‌وزیر و وزیران را دارد؛ (عالم، ۱۳۷۳: ۳۳۰-۳۲۸) بلکه هیأت وزیران ضمن این‌که حق پیشنهاد قوانین به پارلمان را دارند، امکان انحلال پارلمان به واسطه پیشنهاد نخست‌وزیر وجود دارد و پارلمان نیز حق تحقیق و تفحص از امور کشور را دارد (قاضی، ۱۳۸۰، ۱: ۳۳۸-۳۳۷).

کشورهای بسیاری از این ساختار قدرت در اداره کشور خویش بهره می‌گیرند که از مهم‌ترین آن‌ها می‌توان به کشور انگلستان، لبنان، پاکستان و... اشاره کرد.

۲) **ساختار ریاستی:** در ساختار ریاستی از آن‌جا که حاکمیت مردم در قالب انتخابات سراسری، در دو مرحله جهت تعیین پارلمان قانون‌گذاری و انتخاب رئیس‌جمهور به‌مثابه رئیس کشور و قوه مجریه هویدا می‌شود، لذا در این ساختار سیاسی، تفکیک کامل قوا مورد عنایت قرار گرفته است و قوه مجریه به صورت مستقل از قوه مقننه عمل می‌کند.

در این ساختار، همانند پارلمان که توسط رأی مستقیم مردم، انتخاب می‌شود، رئیس‌جمهور، به‌مثابه رئیس دولت و کشور، با رأی مستقیم مردم، برای زمان محدودی انتخاب می‌شود. از همین روی، قدرت اجرایی رئیس‌جمهور، مقید به اراده پارلمان نبوده و وی از آزادی و اختیار گسترده‌ای

در تعیین وزیران و معاونان خویش، برخوردار بوده و در سیاست‌گذاری‌های اداره کلان کشور، سهم است (عالم، ۱۳۷۳: ۳۳۱). بلکه با وجود این‌که رئیس‌جمهور، حق پیشنهاد قانون به پارلمان (در قالب ارائه لایحه) را ندارد، قدرت اجرایی فراگیر وی موجب می‌شود، پارلمان در انتخاب وزیران دخالتی نداشته و وزیران نیز فاقد مسئولیت سیاسی در برابر پارلمان و نمایندگان آن هستند. از این‌رو، پارلمان قدرت استیضاح وزیران را نداشته است و نمی‌تواند وزیران را به واسطه رأی عدم اعتماد، برکنار کند (قاضی، ۱۳۸۰، ۱: ۳۵۶). از مهم‌ترین کشورهایی که براساس ساختار نظام ریاستی اداره می‌شوند، می‌توان به کشور آمریکا، آرژانتین، ترکیه و... اشاره کرد.

۳) ساختار نیمه‌ریاستی: برخلاف دو ساختار ریاستی و پارلمانی، نظام نیمه‌ریاستی تلفیقی از دو نظام فوق بوده است و از برخی از ویژگی‌های آن دو برخوردار است. در این ساختار، ضمن این‌که حاکمیت ملی مردم، در دو مرحله و در قالب انتخاب نمایندگان پارلمان و انتخاب رئیس‌جمهور جلوه می‌کند، رئیس‌جمهور، با کسب رأی اکثریت مردم، ریاست کشور را برعهده داشته است و فاقد مسئولیت سیاسی در برابر پارلمان است. اما مثل نظام‌های پارلمانی، وزیران پیشنهادی از سوی رئیس‌جمهور، با کسب رأی اعتماد از پارلمان، رسمیت یافته و ضمن این‌که به رئیس‌جمهور یا رئیس‌دولت، پاسخگو هستند، می‌بایست به پارلمان نیز در سیاست‌ها و فعالیت‌های خود و وزارت متبوعه خویش، پاسخگو باشند. از این‌رو، پارلمان قادر است با رأی عدم اعتماد، وزرا را عزل کرده بلکه با استیضاح رئیس‌جمهور، زمینه عزل وی را فراهم نمایند (قاضی، ۱۳۸۱: ۱۸۶).

گرچه در این ساختار از نظام سیاسی، (مانند ساختار پارلمانی) ریاست کشور از ریاست دولت تفکیک شده و برعهده دو شخص نهاده شده است و نخست‌وزیر، دارای وظیفه اداره هیأت دولت و قوه مجریه است؛ اما رئیس‌جمهور رویکرد تشریفاتی نداشته است؛ بلکه از اختیارات فراگیری برخوردار است.

از جمله مهم‌ترین کشورهایی که از این ساختار قدرت سیاسی، در اداره کشور خویش بهره می‌گیرند، می‌توان به کشور فرانسه اشاره کرد که به جهت حل مشکل سرنگونی پارلمان توسط دولت‌ها، از ساختار پارلمانی عدول کرده و به ساختار نیمه‌ریاستی عدول کرده است. ساختار نظام جمهوری اسلامی ایران را نیز می‌توان به ساختار نیمه‌ریاستی شبیه‌تر دانست. گرچه ریاست کشور در این ساختار، برعهده ولی قهیه بوده و مسئولیت قانون اساسی برعهده رئیس‌جمهور نهاده شده و

جایگاه نخست‌وزیر هم در قانون اساسی اصلاحی سال ۱۳۶۸، از ساختار قدرت حذف شده است و ریاست دولت برعهده رئیس‌جمهور نهاده شد (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۰: ۱۸۶).

۲. تبارشناسی و ظرفیت‌سنجی فقه شیعه پیرامون الگوی نظام پارلمانی

در حالی که تفکیک قوا به اندیشه‌های افلاطون و ارسطو در یونان باستان، مستند است و براساس آن افلاطون با تقسیم وظایف کارگزاران نظام، گروهی را برای وضع قانون، گروهی را برای پاسداری آن در اداره شهر و امور لشکری و گروهی را به جهت دادرسی در نظر گرفته است، (افلاطون، ۱۳۸۰، ۴: ۱۲) بعضی، ارسطو را نخستین بنیان‌گذار تفکیک قوا در یونان باستان دانسته‌اند. زیرا وی برای هر حکومت، سه قدرت فرض کرده است که عبارتند از: «قدرت تأمل و مشورت درباره مصالح عامه»، «قدرت فرمانروایی» و «قدرت دادرسی» (ارسطو، ۱۳۵۸: ۲۳۱).

در حالی که دیدگاه اندیشمندان یونان باستان در تفکیک قوا، ناظر به توزیع قدرت و اختیارات از جانب حاکم (سلطان) به کارگزارانی معین در قالب امور تخصصی است، دیدگاه اندیشمندان قرن هفدهم و هیجدهم چون متسکیو در تفکیک قوا، ناظر به تقسیم قدرت در قرون وسطی بین دولت و کلیسا بوده و در تقابل با استبداد و ظلم ناشی از تمرکز قوای سه‌گانه (تقنین، اجرا و قضا) در دست یک فرد بوده است که نه به خاستگاه استناد به کلیسا، نژاد، شرافت خانوادگی یا... بلکه به رأی و نظر مردم مستند است. از این رو، با وجود شباهت ظاهری دیدگاه ارسطو با اندیشمندانی چون متسکیو، این دو دیدگاه را باید در تفاوت محوری، غایی و ساختاری، معنا کرد.

با وجود این‌که مقوله تفکیک قوا، متناسب به دیدگاه فقیهان معاصر غرب بوده و قبل از آن، اثری از این نظریه در نظام‌های سیاسی نبوده است، کتب فقیهان پیشین شیعه، نسبت به این نظریه ساکت بوده است و می‌توان علامه نائینی را به عنوان اولین فقیهی نامید که در عصر مشروطه، ذیل کتاب «تنبیه الأمه»، به تبعیت از دیدگاه عبدالرحمن کواکبی، در کتاب «طبایع الاستبداد»، (کواکبی، ۱۳۶۴: ۱۵۶-۱۵۵) راهکارهایی مثل تفکیک قوا را در راستای مشروط کردن قدرت سیاسی حاکمان جائز و نظارت ساختاری بر رفتار آنان ارائه می‌دهد. از این رو بر این باور قرار گرفت که «با دسترسی نبودن به آن دامان مبارک» (نائینی، ۱۳۶۱: ۱۳) و در نتیجه در بین نبودن قوه عاصمه عصمت، قدر مقدور از محدودیت می‌بایست جانشین آن شود که «این جانشینی به همین تجزیه قوای مملکت» (همان: ۵۹)

است. «به وسیله تجزیه قوای مملکت و قصر شغل متصدیان» (همان) است که می‌توان قدرت مطلقه پادشاه را مشروط کرد.

گرچه دیدگاه ایشان در خصوص تفکیک قوا نیز نه تفکیک قوا به معنای مصطلح، بلکه تقسیم و توزیع قوا است که در راستای کارکرد تخصصی کارگزاران صورت می‌پذیرد و مانع دخالت هر نهادی در وظایف نهادهای دیگر می‌شود (ایزدهی، ۱۳۷۸: ۲۰۶): «از وظایف لازمه سیاسیه، تجزیه قوای مملکت است که هریک از شعب و وظایف نوعیه را تحت ضابط و قانون صحیح علمی منضبط نموده اقامه آن را با مراقبه کامله در عدم تجاوز از وظیفه مقرر به عهده کفایت و درایت مجربین در آن شعبه سپارند» (همان: ۱۰۲).

براین اساس، ایشان تفکیک قوا را نه به اندیشمندان یونان باستان بلکه به پادشاهان فارس و امیرالمؤمنین(ع) منسوب دانسته است: «اصل این تجزیه را مورخین از جمشید دانسته‌اند. حضرت سید اوصیاء(علیه‌الفضل‌الصلوة‌والسلام) هم در طی فرمان تفویض ولایت مصر به مالک اشتر امضا فرموده است (همان: ۱۰۳-۱۰۲).

با تحقق جمهوری اسلامی و ضرورت اداره جامعه براساس ساختاری روزآمد و همزمان و پس از تدوین قانون اساسی، فقیهان بسیاری، با عنایت به ضرورت ارائه ساختاری کارآمد برای اداره جامعه سیاسی، بحث تفکیک قوا را مورد عنایت قرار دادند که از آن میان می‌توان به امام خمینی اشاره کرد. ایشان در راستای معنابخشی به تفکیک قوا در قالب توزیع و تفویض قوا از جانب حاکم به افراد متخصص، سیره مستمره را مؤیدی بر این مدعا دانسته و این‌گونه اظهار داشته است: «تدبیر و اداره امور اجتماعی در هر حکومتی باید با مشارکت و مساعدت تعداد فراوانی از متخصصان رشته‌های مختلف و افراد کاردان و بصیر انجام شود. چنان‌که در طول تاریخ تا زمان معاصر، همه حکومت‌ها و زمامداران چنین می‌کردند و کارهای حکومتی به دست متخصصان و صاحب فن، جریان می‌یافته است (امام خمینی، ۱۳۷۹، ۲: ۶۶۵).

گرچه دیدگاه ایشان در خصوص تفکیک قوا را می‌بایست به توزیع قوای سه‌گانه از سوی حاکم، برعهده متخصصین عرصه‌های مختلف و استقلال این قوا و عدم دخالت آن‌ها در وظایف قوای دیگر، در وظایف‌شان ارزیابی کرد: «فقط سعی کنند هریک وظیفه خویش را خوب انجام دهند

و در محدوده وظیفه قوای دیگر داخل نشوند تا استقلال هیچ یک از قوا خدشه‌دار نشود... این قوا... مستقل و مجزا هستند و هر کدام باید کار خودشان را انجام دهند. اگر بنا باشد یک قاضی بخواهد اجرا هم بکند این از حد خودش تجاوز کرده است و کارش فاسد خواهد شد و مملکت هم فاسد خواهد شد» (امام خمینی، ۱۳۷۸، ۱۳: ۱۱۷).

برخی فقیهان دیگر نیز در بررسی این نظریه، تفکیک قوا را ضرورتی روزآمد در اداره مطلوب نظام سیاسی، اعلام کرده و استناد آن به فرهنگ غرب را نافی امکان استناد آن به مذهب شیعه ندانسته است: «چیزهایی که مربوط به غرب است و در آنجا عمل می‌شود وقتی هیچ منافاتی با اسلام و مذهب شیعه نداشته باشد، چه اشکال دارد ما هم به آن‌ها عمل کنیم؟ خوب الآن تمام دنیا بر این اساس مملکت‌شان را اداره می‌کنند» (طاهری خرم آبادی، ۱۳۷۹: ۱۲). «هر کشور و هر مملکتی ناگزیر از داشتن سه قوه است و چاره‌ای از آن نیست» (همان: ۸).

۳. امکان استناد پارلماناریسم به فقه شیعه

با وجود این که مقوله تفکیک قوا و به تبع، ساختار پارلمانی، مستند به جوامع مدرن بوده و محتوای دیدگاه اندیشه‌گران غربی و مسلمان، (اعم از شیعه و سنی) در گذشته، بر عدم صحّت جریان پارلمانی در ساختار قدرت سیاسی حکایت می‌کند و از این رو، ادله دالّ بر جواز یا عدم جواز ساختار پارلمانی در نظام سیاسی، به مبانی فقه شیعه اختصاص نداشته و می‌توان به مبانی اندیشه‌گران غربی یا مبانی فقه اهل سنت نیز اشاره کرد، لکن از آنجا که این تحقیق با محوریت فقه سیاسی شیعه و در محدوده جغرافیایی کشور جمهوری اسلامی ایران نگاشته می‌شود، لذا رویکرد ایجابی و سلبی در خصوص ادله مرتبط با تفکیک قوا و ساختار پارلمانی در این تحقیق، با محوریت دیدگاه شیعی و فقه سیاسی، صورت می‌پذیرد:

الف) ادله سلبی:

برخلاف نظام‌های عمده جهان که مردم، در راستای تفکیک قوا و واگذاری هر قوه به متخصصین آن، هر بخشی از قوا را به گروهی خاص واگذار می‌نمایند و مثلی مرکب از سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه بر مردم حکم رانده و هرکدام نیز مشروعیت خود را (به صورت مستقیم یا به واسطه) از مردم کسب می‌کنند، از اساسی‌ترین اموری که حکم به تفاوت نظام سیاسی شیعه نسبت

به سایر نظام‌ها می‌کند، رویکردی است که در شیعه، حق حاکمیت سیاسی را در گرو انتصاب الهی قرار داده و در نظام‌های مادی، این امر را به انتخاب مردم، مستند می‌کند. بر این اساس، از آن‌جا که مشروعیت نظام سیاسی شیعه، وابسته به مشروعیت حاکم (و نه مجموعه سه نهاد) بوده و حاکم، محور نظام قرار داده شده است و براساس برخی روایات به عنوان رشته پیونددهنده میان مهره‌ها (نهج البلاغه، خطبه ۱۴۶) یا محور سنگ‌آسیاب تعبیر شده است (همان، خطبه ۳)؛ بلکه ادله‌ی دال بر محوریت امام معصوم (ع) یا نایبان ایشان (در قالب ولایت فقیه)، به‌مثابه حاکم، در رأس نظام اسلامی، نیز بر عدم جواز محوریت قوای منتخب مردمی در رأس نظام سیاسی دلالت می‌کند.

براین اساس، چه در ساختار پارلمانی که قوه مقننه به‌مثابه نمایندگان مستقیم مردم در رأس نظام سیاسی قرار داشته و چه در ساختار ریاستی که رئیس‌جمهور به‌مثابه منتخب مستقیم مردم، ریاست کشور و قوه مجریه را برعهده دارد و چه در نظام نیمه‌ریاستی که اداره نظام سیاسی برعهده تلفیقی از قوه مجریه و پارلمان است، ریاست بر جامعه برعهده منتخبین مردم بوده و حکم به زعامت و ریاست فردی که از جانب خداوند بدین منصب گمارده شده باشد، متغی خواهد بود.

- پارلمان‌اریسم در فقه: در پاسخ به این سؤال که آیا نظم ساختاری پارلمانی، می‌تواند به‌مثابه ساختار مطلوب نظام سیاسی، محسوب شود یا خیر، باید گفت: اولاً: دلیلی از کتاب، سنت، اجماع و ضرورت عقل بر این قضیه وجود ندارد و آنچه از سنت فعلی، بر واگذاری و تفویض امور قانون-گذاری به مجموعه‌ای از نمایندگان مردم (که ضرورتاً از آگاهان به قوانین شرع نیستند)، موجود است نیز مورد تأیید شارع نیست. بلکه قوانین نظام اسلامی می‌بایست به فقیهان واگذار شود.

ثانیاً: عمده دلیلی که مستند ساختار پارلمانی است، بنای عقلا است و از آن‌جا که سیره عقلاء بنفسه، حجیت نداشته، بلکه براساس برخی مبانی، می‌بایست مورد تأیید شارع بوده و براساس برخی مبانی، مستند به عدم ردع شارع باشد؛ لذا ضمن این‌که تأییدی از سوی شارع برای این سیره وجود ندارد، در باب عدم ردع، می‌توان به دو نکته اشاره کرد:

الف. بعید نیست که ما در اموری که زمان شارع وجود نداشت، نیازمند امضا نبوده، عدم ردع را کافی بدانیم (امام خمینی، ۱۴۱۸: ۶۴). زیرا اموری مانند ساختار پارلمانی در زمان حضور امام معصوم، زمینه طرح نداشته است تا بگوییم ضمن اطلاقات و عمومات روایات، قابل امضا است.

ب. پارلمان‌تاریسم که مشروعیت نظام را در گرو رأی مردم به نمایندگان پارلمان دانسته و مشروعیت قوه مجریه را نیز در گرو رأی نمایندگان پارلمان می‌داند؛ بلکه جعل قانون را نیز در گرو رأی اکثریت نمایندگان می‌داند، روادع و موانع بسیاری در فقه شیعه دارد که برخی از آنها از این قرار هستند:

۱. سیره قطعیه نبوی و علوی بر واگذاری زمام حاکمیت سیاسی به یک فرد؛
۲. ضرورت انتصاب الهی حاکم اسلامی از جانب خدا بر امور جامعه (جوادی آملی، ۱۳۷۸: ۲۵۱)؛
۳. واگذاری ولایت در قانون‌گذاری در عصر غیبت، به فقیهان (ر.ک. ایزدهی، ۱۳۷۸: ۲۰۱)؛
۴. روایاتی که مفاد آن واگذاری حکومت به فردی واحد به عنوان حاکم و نه بیش‌تر از یک فرد می‌باشد که به دو مورد از آنها اشاره می‌شود:

– أَنَا لَا نَجِدُ فِرْقَةَ مِنَ الْفِرَقِ وَلَا مَلَّةَ مِنَ الْمَلَلِ بَقُوا وَعَاشُوا إِلَّا بِقِيَمٍ وَرَيْسٍ لِمَا لَا بُدَّ لَهُمْ مِنْهُ (شیخ صدوق، ۱۳۸۵، ۱: ۲۵۳)؛ فرقه‌ای از فرقه‌ها و ملتی از ملت‌ها را نمی‌یابیم که باقی‌مانده و زندگی کرده باشند جز به واسطه قیام و رئیسی برای اموری که چاره‌ای از آنها نیست.

– فَإِنَّ النَّاسَ لَا يُصْلِحُهُمْ إِلَّا إِمَامٌ بَرٌّ أَوْ فَاجِرٌ (مجلسی، ۱۴۰۳، ۳۴: ۱۹)؛ مردم را به صلاح نمی‌رساند جز رهبری واحد، نیکوکار باشد یا فاجر.

این دو روایت مانند بسیاری از روایات دیگر بر وجود حاکمی واحد بر امور جامعه تأکید کرده و به قرینه حصری که در هر دو روایت وجود دارد، می‌توان فهمید که وجود نهادهای سه‌گانه و یا چندگانه، بلکه وجود بیش‌تر از یک حاکم، در رأس نظام سیاسی، موجب اصلاح امور نبوده و هیچ یک از فرقه‌ها و اقوام جز به این صورت باقی نمی‌مانند.

بلکه تفکیک قوا (و به تبع ساختار پارلمانی) به معنای مصطلح و مرسوم، پاسخی به نیازهای جوامع غربی بود که حاکم مستبد در آن جوامع، چون حائز اوصافی که وی را از فساد و استبداد دور بدارد نبود، لذا بر محور قانون، عمل نمی‌کرد. از این‌رو، قوانین غربی در فرایند تفکیک قوا سعی در محدود کردن قدرت حاکمان و دور کردن آنان از فساد داشتند. این در حالی است که نظام سیاسی شیعه در فضای متفاوت که بر آموزه‌های مبانی غرب هماهنگی ندارد، پرسش از کیفیت نظارت بر قدرت را به شیوه‌ای دیگر پاسخ گفته و غایات و فلسفه تفکیک قوا را به شکلی بهتر تأمین می‌کند که از آن میان می‌توان به ضرورت انصاف حاکم به عدالت و فقاہت اشاره کرد (ایزدهی، ۱۳۷۸: ۲۰۳).

از سوی دیگر، از آنجا که اموری چون تفکیک قوا و پارلمانتاریسم، ارزش ذاتی نداشته؛ بلکه در راستای تأمین اهدافی چون عدالت‌ورزی، مساوات، نفی دیکتاتوری، نفی سوء استفاده از قدرت و... ایجاد شده است، لذا اگر این امور، علت منحصراً رسیدن به غایات واجب باشند، از باب مقدمه واجب، واجب می‌شوند که براساس آن، ایجاد مقدمات واجب برای تحصیل ذی‌المقدمه، لازم خواهد بود و اگر این مقدمات، مقدمه منحصراً نباشند و از راه‌های دیگری هم بتوان آن غایات را محقق کرد، در این صورت، صرف مقدمه بودن برای آن غایات، به آنها مشروعیت نبخشیده و جواز آنها را افاده نمی‌کند؛ بلکه یا باید عدم حرمت این عمل (در مرحله قبل) به اثبات رسیده یا جواز و اباحه آن از طریق دیگر به اثبات برسد.

پس از ذکر این ادله سلبی، باید گفت ادله‌ای که به انتصاب ولی فقیه به جهت حاکمیت سیاسی بر امور جامعه در عصر غیبت عنایت دارد، حکم به حرمت واگذاری حکومت به مثلثی از سه قوه در رأس نظام سیاسی شیعه در عصر غیبت نموده و از آیات و روایات در مورد مشروعیت و اختیارات حاکم، سیره پیامبر(ص) و حضرت علی(ع) این طور به دست می‌آید که حاکم در حکومت اسلامی تنها کسی است که مسئولیت حفظ کیان اسلام و تدبیر امور آنها را برعهده داشته و اصلاح امور آنها براساس ضوابط و مقررات اسلام را تضمین می‌کند، لکن با وسعت یافتن دایره فعالیت حکومت و نیازهای حکومتی، وی، برای حسن اداره امور جامعه به افرادی نیازمند بوده که به وی در این امور کمک رساننده و از همین روی، وی برخی کارها را به افراد متخصص واگذار می‌نماید. بر این اساس، مسؤول اصلی در حکومت اسلامی همانا حاکم بوده و قوای سه‌گانه به عنوان کمک و یاوران وی در اداره جامعه محسوب شده و حاکم به عنوان رأس هرم قدرت، بر جمیع امور اشراف داشته و کارها تحت نظر وی انجام می‌شود (همان: ۲۰۴-۲۰۳).

از این رو، گماردن منتخبان مردم در جایگاه قانون‌گذاری برای نظام اسلامی و قرار دادن پارلمان به‌مثابه نهاد مشروعیت‌بخش به قوه مجریه، در مخالفت با این مبانی بوده و فاقد حجیت است از این رو، نمی‌توان حکم به ساختار پارلمانی برای اداره کشور اسلامی کرد.

بلکه شاید بتوان گفت که واگذاری حکومت واحد به مثلثی از قوا در عرض هم، در قبال واگذاری حکومت به یک فرد، بی‌تناسب و بی‌شبهت با مقوله تثلیث و توحید در اسلام و مسیحیت نیست. چنان‌که کانت، تجزیه و تفکیک قدرت و حاکمیت را میسر ندانسته و در توجیه قوای

سه‌گانه، دست به دامان تمثیل شده و حاکمیت را همچون الوهیت، یگانه و تقسیم‌ناپذیر دانسته و با تشبیه قوای سه‌گانه به سه مظهر الوهیت در مسیحیت یعنی پدر، پسر و روح‌القدس، این تفکیک قوا را حمل بر ظاهر نموده است (قاضی، ۱۳۷۵: ۱۹۲).

(ب) ادله ایجابی:

براساس مبانی دینی، اسلام به عنوان دین جامع و خاتم، پاسخ‌گوی نیازهای بشر در همه شؤون زندگی در همه زمان‌ها، مکان‌ها و زمینه‌ها است و می‌تواند در هر زمانی الگوی متناسب اداره جامعه، متناسب با همان زمان را ارائه کند. بنابراین، وجود همان شکل و ساختار سیاسی در صدر اسلام، برای همه زمان‌ها و مکان‌ها از ضروریات اسلام نیست؛ بلکه فقه شیعه از ظرفیت اداره جامعه براساس شرایط مختلف و جوامع متفاوت براساس ساختارهای مختلف برخوردار است و بر فقیهان هر عصر است که با عنایت به اقتضائات عصری و شرایط حاکم بر جامعه، بازخوانی از متون دینی را مدنظر قرار داده و بهترین شیوه اداره جامعه مطابق با شرایط زیست‌محیط اجتماعی را براساس آموزه‌های دینی ارائه دهد. بدیهی است فقیه، در فرایند اجتهاد، به صرف استناد به نصوص دینی و کسب حجیت در اعلام دیدگاه شریعت اکتفا نکرده؛ بلکه کارآمدی دین در عرصه جامعه (که به مبانی دینی مستند است) را هم مورد عنایت قرار می‌دهد. بنابراین، فقیه، در هر عصر، در ارائه ساختار مطلوب نظام سیاسی، باید ضمن استناد ساختار مورد نظر با متون و آموزه‌های دینی (در سایه انطباق یا موافقت با نصوص یا عدم مخالفت با آن) و غایات شریعت، گونه‌ای از ساختار حکومتی را مدنظر قرار دهد که بتواند به صورت حداکثری زمینه تحقق آموزه‌های دینی را در جامعه فراهم آورد، مردم را به بهترین شکل ممکن هدایت و تدبیر کند، سعادت و رفاه را برای آنان به ارمغان بیاورد و کارآیی و کارآمدی حکومت دینی را نیز تضمین کند.

از این‌رو، از آن‌جا که جامعه معاصر با مؤلفه‌های نوپدید بسیاری در عرصه اداره جامعه، مواجه شده و این مؤلفه‌ها به‌مثابه اموری مستند به پشتوانه عقلی و بنای عقلا در راستای کارآمدسازی اداره مطلوب جامعه، در بسیاری از جوامع به کار گرفته شده‌اند، لذا فقیهان می‌توانند ضمن عنایت به ضرورت استفاده از مسائل مستحدثه در راستای اداره مطلوب جامعه، این مؤلفه‌ها را به مبانی فقهی، عرضه کرده و در صورت عدم مخالفت با مبانی دینی، در اداره جامعه مورد استفاده قرار گرفته و در صورت مخالفت با

برخی مبانی دینی، قرائتی دینی و متناسب با نظام اسلامی از آن ارائه کنند تا ضمن استفاده از مزایای آن در مدیریت کلان جامعه، درکی دین‌مدار و مستند به مبانی دینی از آن‌ها ارائه نمایند.

بر این اساس، فقیهان با درک این نکته که عملاً اداره کشور براساس اقتضائات و روش‌های گذشته، ممکن نیست و باید از روش‌های نوین و تجربه شده در اداره جامعه، کمک گرفته، فهمی مناسب و شریعت‌محور از مسائل نوپدید چون: مردم‌سالاری، تفکیک قوا، مرزهای ملی، انتخابات، احزاب، قانون اساسی، ریاست‌جمهوری، پارلمان‌تاریسم و... که در اداره جامعه، نقشی محوری دارند، ارائه کرده و بتوانند با ارائه قرائتی دین‌پسند از این امور، اداره مطلوب و کارآمد حاکمیت سیاسی را به واسطه دین، تضمین نمایند. چنان‌که مرحوم نائینی در زمان مشروطه، مسأله تفکیک قوا، پارلمان، انتخابات و بسیاری از این مفاهیم نوپدید را در فقه شیعه ذیل کتاب «تنبيه‌الأمه» مطرح کرده و با استناد آن‌ها به مبانی، آموزه‌ها و نصوص دینی، از این مؤلفه‌ها در راستای نفی سلطنت استبدادی و تبیین سلطنت مشروطه، به‌مثابه گزینه جایگزین و مطلوب در آن عصر (و نه گزینه آرمانی شیعه) استفاده کرد.

بلکه با پیروزی انقلاب اسلامی به رهبری امام خمینی، عملاً شکلی از ساختار نظام سیاسی در قانون اساسی پیشنهاد شد تا ضمن تحفظ بر ولایت فقیه در صدر نظام، قوای سه‌گانه در عرض یکدیگر ذیل ولایت فقیه قرار گرفته و کارکردهای تفکیک قوا، در نظارت قوا بر یکدیگر و اداره تخصصی و کارآمد کشور را تأمین کنند. از این‌رو، قرائتی منحصر به فرد از تفکیک قوا در قانون اساسی ارائه شد که ضمن موافقت با مبانی دینی، از مزایای تفکیک قوا، به صورت حداکثری بهره‌مند شود؛ بلکه از آن‌جا که وظیفه قانون‌گذاری در دین اسلام، برعهده فقیهان نهاده می‌شود. لذا ضمن این‌که تدوین قانون اداره کشور برعهده نمایندگان پارلمان نهاده شده است (که در حقیقت، تدوین مقررات اجرایی کشور و نه قانون‌گذاری به معنای مورد نظر شارع، محسوب می‌شوند) اما، از آن‌جا که این نمایندگان، ضرورتاً قانون‌شناس نیستند، لذا نهادی متخصص و قانون‌شناس (مشمول بر فقیهان و حقوقدانان)، کنار نهاد پارلمان قرار داده شده است تا انطباق یا عدم مخالفت قوانین مصوب نمایندگان با شریعت و قانون اساسی را اعلام کرده است و عملاً حراست از قوانین شرع را در اداره جامعه، عهده‌دار شوند.

بر این اساس، اگر غرض از تفکیک قوا، تحدید قدرت قوای سه‌گانه باشد، این غرض در نظریه استقلال قوا که قائل به تفکیک قوا ذیل نهاد ولایت فقیه است، تأمین شده و قوای سه‌گانه در فرایند

نظارت بر یکدیگر، درصد سوءاستفاده در این سه قوه را کاهش می‌دهند^۱ و اگر غرض از تفکیک قوا، اداره مطلوب، کارآمد و تخصصی نهادهای اداره کننده کشور باشند، براساس نظریه استقلال قوا، سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه عملاً با رویکردی تخصصی توسط کارشناسان مرتبط، اداره می‌شوند.

۴. ظرفیت‌های ساختار پارلماناریسم و ریاستی در ج.ا.ا.

با وجود این که ساختارهای نظام سیاسی، نه شکلی خشی و فارغ از غایت و کارکردی مشخص، بلکه به غرض تحقق حداکثری غایات آن نظام و منطبق بر محتوای قوانین شکل گرفته و رویکردی بومی از حاکمیت سیاسی را مدنظر قرار می‌دهند، لذا متناسب با زیست‌بوم و اقتضانات سیاسی - فرهنگی هر جامعه، شکل و ساختاری خاص از نظام سیاسی، شکل می‌گیرد. بر این اساس، در حالی که در برخی نظام‌های سیاسی، «کارآمدی نظام و سرعت در تصمیم‌گیری‌ها و خروج از بروکراسی از اولویت برخوردار است»، «احتمال حکم انحلال پارلمان در موارد متعدد، وجود دارد» و «انتخاب نخست‌وزیر از سوی مجلس، در معرض اتهام لابی‌گری قرار دارد»، ساختار نظام سیاسی، رویکردی ریاستی می‌یابد. در نظام‌هایی که «نظارت بر رئیس دولت و وزیران، از اولویت برخوردار بوده»، «ریاست کشور مطابق اقتضانات فرهنگی، مذهبی، برعهده فردی غیر از رئیس دولت قرار می‌گیرد»، «تصمیم‌گروهی و نخبگانی منتخبان پارلمان، بر تصمیم ریاست دولت و هیأت وزیران، حاکم و مقدم می‌شود»، «انتخاب ریاست دولت به صورت مستقیم، به خاطر نوع ترکیب جمعیتی کشور، مقتضی ریاست فردی با محوریت مذهب یا طایفه خاص بوده و این امر با مصالح ملی در تنافی است»، ساختار سیاسی، رویکردی پارلمانی می‌یابد.

از همین رو است که ساختار حاکم بر نظام جمهوری اسلامی ایران، به خاطر اقتضانات فقه سیاسی شیعه و الزامات آن، ویژگی‌های خاص و ساختاری منحصر به فرد یافته است که با وجود شباهت به نظام نیمه‌ریاستی، نه ذیل ساختار ریاستی قرار گرفته و نه در زمره ساختارهای پارلمانی قرار می‌گیرد و نه از مصادیق نظام نیمه‌ریاستی است.

گرچه ساختار موجود جمهوری اسلامی در چهل سال اخیر، کارکردی مناسب داشته و توانسته با غلبه بر مشکلات، همواره مسیری رو به جلو داشته باشد، لکن با وجود تصریح قانون اساسی به

۱. گرچه این نظریه متصدی نظارت بر ولایت فقیه نبوده و سازوکار دیگری در قانون اساسی برای آن تعبیه شده و انجام آن، برعهده مجلس خبرگان نهاده شده است.

این‌گونه ساختار، می‌توان در خصوص ظرفیت‌های گونه‌های دیگری از ساختار سیاسی برای تحقق آرمان‌ها و غایات نظام اسلامی، نیز بحث و بررسی به عمل آورد. بر این اساس، دغدغه این تحقیق آن است که آیا نظام جمهوری اسلامی ایران از این ظرفیت برخوردار است که بتوان به جای برگزاری دو انتخابات سراسری برای گزینش رئیس‌جمهور و نمایندگان پارلمان که از اقتضات نظام ریاستی و نیمه‌ریاستی است و به تشکیل دو قطب مستقل از قدرت (قوه مقننه و مجریه) می‌انجامد، با اجرای یک انتخابات سراسری، نمایندگان پارلمان را برگزیده و تعیین دولت را در گرو انتخاب پارلمان نهاد و بر این اساس، الزامات ساختار پارلمانی را بر نظام سیاسی حاکم گرداند؟

از این‌رو، این بخش از تحقیق، به ظرفیت‌سنجی و اولویت‌یابی رویکرد پارلمانی که رئیس دولت را مولود پارلمان می‌داند (تفکیک عمودی قوا) نسبت به رویکرد ریاستی که حکم به استقلال ریاست دولت از پارلمان می‌کند، (تفکیک افقی قوا) می‌پردازد.

۴،۱،۱. اولویت ساختار پارلمانی نسبت به ریاستی

۴،۱،۱. قرابت ساختاری: در حالی که در نظام‌هایی با ساختار ریاستی بلکه نیمه‌ریاستی، ریاست کشور و ریاست دولت همزمان برعهده رئیس‌جمهور است و وی به صورت مستقیم به واسطه رأی مردم انتخاب می‌شود، در نظام‌هایی با ساختار پارلمانی، بین ریاست کشور و ریاست دولت تفکیک شده، تعیین ریاست دولت، برعهده نمایندگان مردم گذارده شده و ریاست کشور، برعهده افرادی (چون: ملکه، امپراتور، پادشاه و...) مطابق اقتضات سنت‌ها، باورها و فرهنگ آن جامعه قرار داده می‌شود. از همین روی، چهار نهاد عمده (رئیس کشور و سه قوه) اداره کشور را برعهده دارند. از آن‌جا که ریاست کشور در جمهوری اسلامی ایران براساس اقتضات مذهبی (فقه سیاسی شیعه) برعهده ولی فقیه است و منصب ریاست دولت، با ریاست کشور، متفاوت است، برعهده ندارد. لذا می‌توان براساس اقتضات نظریه ولایت فقیه که حکم به ولایت فقیه جامع‌الشرایط بر کل کشور می‌کند، به وجود یک نهاد برتر (به‌مثابه رئیس کشور) و سه قوه، حکم کرد. بلکه مشابهت تنفیذ رئیس دولت از سوی رئیس کشور در ساختار پارلمانی و حکم به تنفیذ رئیس‌جمهور منتخب از سوی مردم، از جانب ولی فقیه می‌تواند به ظرفیت پارلمانتاریسم در جمهوری اسلامی حکم کند. براین اساس، می‌توان براساس اشتراکات ساختار پارلمانی و اقتضات آن، حکم به انتخاب رئیس دولت از سوی پارلمان و تنفیذ آن از جانب ولی فقیه کرد.

گرچه در ساختار پارلمانی، ریاست کشور از اختیارات فراگیری بهره‌مند نبوده و از اختیاراتی با رویکرد تشریفاتی برخوردار است و اقتضای مشابهت ساختار پارلمانی با ساختار مبتنی بر ولایت فقیه، مستلزم تقلیل اختیارات ولی فقیه به مقدار امور تشریفاتی دارد، لکن باید به این نکته توجه کرد که قبض و بسط اختیارات رئیس کشور، تابع ساختار پارلمانی نبوده؛ بلکه از اقتضائات ادله‌ای محسوب می‌شود که حکم به ریاست وی در منصب مدیریت کشور، می‌کند. بر این اساس، با وجود حکم به عدم دلالت ادله بر اختیارات فراگیر افرادی چون: پادشاه، ملکه یا امپراطور در کشورهایی که حکم به ریاست این افراد می‌کند، ادله ولایت فقیه، ضمن لحاظ ولی فقیه به‌مثابه رئیس کشور، حکم به اختیارات گسترده برای وی نموده است.

۴،۱،۲. کارآمدی نظام: در نظام‌های پارلمانی که رییس قوه مجریه برآمده از مجلس بوده و با آرای اکثریت پارلمان و فراکسیون غالب آن، هماهنگ و همسو است، فرایند اداره کشور، از سوی قوه مجریه و پارلمان فارغ از رقابت‌های سیاسی، بدون کمترین مشکل و چالشی به پیش می‌رود. بنابراین، با همگرایی دو قوه، وقت و هزینه کمتری صرف اداره کشور شده و مسیر اداره کشور با تقلیل به نزاع‌های حزبی و گروهی، ظرفیت‌های آن در این مسیر به هدر نمی‌رود. از طرف دیگر، چون وزرا زائیده همین نماینده‌های مجلس و منتخب احزاب هستند به طور طبیعی بازرسی‌ها و استیضاح‌ها نیز به مراتب تقلیل یافته است. از این رو وقت و هزینه کشور صرف مبارزه‌ها و تقابل‌ها نمی‌شود (عالم، ۱۳۷۳: ۳۳۳).

گرچه براساس این منطق، فرایند ارزیابی و نظارت قوا نسبت به یکدیگر کاهش یافته و امکان استبداد و سوءاستفاده (در سایه همسویی پارلمان و دولت) از آن، افزایش می‌یابد. زیرا اگر دو قوه، همسو نبوده و رویکرد مخالفت و مقابله با یکدیگر داشته باشند، می‌توانند فساد را در قوای دیگر، از بین برده یا محدود کنند. بلکه فلسفه تفکیک قوای سه‌گانه، جهت رفع استبداد، نظارت و تحدید قدرت سیاسی قوا، در راستای رفع سوءاستفاده احتمالی است. لکن با وجود این‌که در ساختار پارلمانی، بر کارآمدی نظام سیاسی افزوده شده و در عین حال، درصد احتمال سوءاستفاده از امکانات و قدرت افزایش می‌یابد، اما می‌توان در تجمیع کارآمدی و نظارت، بر اولویت کارآمدی و نفعی بروکراسی قانون‌گذاری، تأکید کرد و نظارت حد‌اکثری بر قوا را در فرایندی دیگر در راستای ارائه راهکارهای نظارت ساختاری (مانند نظارت فراگیر ولی فقیه بر قوای سه‌گانه) و نظارت رفتاری

(مانند تشکیل سازمان‌های نظارتی درون و برون‌سازمانی) و قانون‌گذاری (جعل اوصاف پیشینی برای کارگزاران که به نظارت درونی آن‌ها می‌انجامد)، به گونه مطلوبی، تأمین کرد.

۴،۱،۳. **تجربه عمده رئیس‌ان جمهوری پس از انقلاب:** برخلاف قانون اساسی مصوب اول انقلاب که ریاست دولت، با نخست‌وزیر بود و رئیس‌جمهور، فاقد قدرت اجرایی فراگیر بود، با اصلاح قانون اساسی و حذف جایگاه اجرایی نخست‌وزیر، رویکرد روانی مقبولیت رئیس‌جمهور، ناشی از أخذ آرای حداکثری و مستقیم ریاست‌جمهور از جانب مردم (پس از ارائه دیدگاه‌های روزآمد خویش به جامعه)، در برابر جایگاه ولایت فقیه و اختیارات فراگیر برشمرده شده برای آن در قانون اساسی، (با این توهم که ولی فقیه نه به صورت آرای مستقیم مردمی بلکه به واسطه نمایندگان آنان در خبرگان، انتخاب می‌شود و مقبولیت روزآمد ندارد) موجب شده است که رئیس‌ان جمهوری، با توهم هم‌واردی نسبت به جایگاه رهبری، اختیارات فراگیر مذکور در قانون اساسی برای خویش را ناکافی دانسته و با توجه به این‌که مسئولیت اجرای قانون اساسی، برعهده رئیس‌جمهور نهاده شده است، خود را برتر از پارلمان و قوه قضائیه دانستند و این امر به چالش میان قوای سه‌گانه انجامید و از همین روی، در مواردی، نسبت به مصوبات پارلمان، گردن‌فرازی کردند و از اجرای آن سر باز زدند. براساس این امر که به احتمال خودکامگی رئیس‌ان قوه مجریه در نظام ریاستی، مستند است، (همان) رویکرد تعاملی میان قوا را به حداقل رسانده و موجب شده است در مواردی رهبری انقلاب اسلامی در راستای خروج از این چالش، شورای حل اختلاف تشکیل دادند تا بتوانند حجم و گستره این چالش را تقلیل داده و رویکرد تعاملی میان قوا را افزایش دهند. بدیهی است این امر عملاً به ناکارآمدی ساختار سیاسی و غلبه چالش‌های ناشی از وزن‌کشی‌های سیاسی خواهد انجامید.

این در حالی است که تحقق ساختاری با رویکرد غلبه پارلمان و برآمدن ریاست دولت از آرای مبتنی بر فراکسیون غالب پارلمان و تنفیذ منتخب پارلمان به‌مثابه رئیس دولت از جانب ولی فقیه، می‌تواند ضمن خروج از رویکرد روانی فوق‌الذکر، به تعامل حداکثری میان قوای سه‌گانه (تعامل دولت با پارلمان) بیانجامد.

بلکه برآمدن ریاست دولت و وزیران از متن فراکسیون‌های غالب پارلمان می‌تواند به کم کردن فرایند قانون‌گذاری و رفت‌وبرگشت‌های قانونی میان دولت و پارلمان انجامیده و فرایند بروکراسی‌های قانونی را کم کرده و از این طریق مسیر اداره جامعه را هموارتر نماید.

۴,۲. اولویت ساختار ریاستی بر پارلماناریسم

۴,۲,۱. فقدان رویکرد تحزب در فقه شیعه: با وجود این‌که نظام‌های سیاسی غربی، بستر خویش را بر دموکراسی و تحزب قرار داده‌اند و چه در ساختار ریاستی و چه در ساختار پارلمانی، از ظرفیت احزاب بهره گرفته می‌شود، لکن از آن‌جا که ساختار پارلمانی براساس اقتضائات و کارکردهای خویش در ایجاد فراکسیون‌های حزبی (اکثریت و اقلیت) در پارلمان منتهی به تصمیم‌گیری‌های کلان اداره کشور و انتخاب نخست‌وزیر، پیوند وثیق و ناگسستی با تحزب رسمی دارد. زیرا ساختار پارلمانی می‌بایست از احزاب شناسنامه‌دار و رسمی تشکیل شوند تا با وزن‌گیری هر کدام از احزاب در پارلمان، تأثیر مناسبی در فضای سیاسی، بگذارند (همان).

لکن از آن‌جا که علاوه بر مبانی نظری دین اسلام و فقه سیاسی شیعه که رویکرد موافق، حداکثری و هماهنگی در خصوص تکثرگرایی منجر به تحزب نداشته است، فضای سیاسی - اجتماعی کشور ایران نیز هیچ‌گاه با تحزب به معنای واقعی و رسمی، همراهی نداشته، لذا کشور ایران، هیچ‌گاه شاهد حضور احزاب به صورت مستمر و جاری نبوده است و وجود فراکسیون‌های سیال و جبهه‌بندی‌های سیاسی پیش از انتخابات نیز نتوانسته است جای خالی و خلأ احزاب و کارکردهای آن را پر نماید. از این‌رو، پارلمان نیز که برآمده از حضور غیرحزبی به معنای رسمی بوده و به اقتضای جبهه‌بندی‌های موقت سیاسی شکل می‌گیرد و در داخل مجلس به تحقق فراکسیون‌های داخلی (غیرمطابق با احزاب خارج از پارلمان) می‌انجامد، قادر نخواهد بود کارکرد استاندارد و مطلوب در ساختارهای پارلمانی را انجام دهد.

از آن‌جا که تحقق تحزب در کشور ایران، تابع جعل قوانین و دستور نبوده است؛ بلکه متوقف بر تحقق مبانی آن و تغییر فرهنگ سیاسی نخبگانی جامعه است. لذا ایجاد ساختار پارلمانی در صورتی که مبانی و لوازم آن در دین اسلام، فراهم نبوده است و بستر فرهنگی تحقق آن نیز در جامعه فراهم نیست، به ساختاری غیر کارآمد و نامناسب خواهد انجامید.

۴,۲,۲. جلب مشارکت حداکثری مردم: از آن‌جا که مقبولیت و حمایت مردمی، موجبات پویایی و پایایی نظام سیاسی را به همراه دارد و می‌تواند بقای نظام سیاسی و کارآمدی آن را تضمین نماید، لذا حکومت‌ها، مؤلفه‌های متفاوتی (چون شفافیت امور، جلب مشارکت سیاسی فراگیر، عدالت -

ورزی، تضمین رفاه، امنیت و آزادی شهروندان و...) را در راستای جلب اعتماد مردمی به کار می‌گیرند و از آن‌جا که رئیس‌جمهور و هیأت دولت منسوب به وی، به واسطه تعداد اعضا درصدد نفوذ و امکانات فراگیر نقش بسیاری در سرنوشت جامعه دارند، لذا هنگامی که مردم تأثیر رأی مستقیم خویش را در انتخاب رئیس‌جمهور، مشاهده می‌کنند، امکان تحقق نظرات خویش در فرایند اداره جامعه را مشاهده کرده و با اعتماد به نظام سیاسی، آن را از آن خویش خواهند دانست. این در حالی است که تعیین ریاست دولت به واسطه نمایندگان پارلمان، با اتهام لابی‌گری و مصلحت‌سنجی‌های حزبی و صنفی همراه است و از آن‌جا که مردم، تأثیر مستقیم رأی خویش در مدیر ارشد اجرایی کشور را مشاهده نمی‌کنند، لذا نسبت به دولت، از اعتماد و تمکین کمتری برخوردار خواهند بود و خود را نسبت به تحقق آرمان‌های آن، مسؤول نمی‌دانند. بر این اساس، از آن‌جا که در نظام ریاستی، رأی مردم، در دو قوه اصلی نظام سیاسی (پارلمان «قوه مقننه» و دولت «قوه مجریه»)، به صورت مستقیم است و تغییر رویکرد دولت‌ها و نمایندگان مجلس از حزبی به حزبی دیگر، به رأی مستقیم مردم مستند است، لذا از یک‌سو مردم، نظام سیاسی و جهت‌گیری‌های آن را به رأی خویش، مستند دانسته و به آن اعتماد می‌کنند و از سوی دیگر، کارگزاران نظام اسلامی (اعم از نمایندگان پارلمان و کارگزاران اجرایی)، به خاطر جلب رأی و نظر مردم، مجبور به مراعات مصالح و منافع مردم خواهند بود.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

مؤلفه‌هایی چون تفکیک قوا، نظام ریاستی یا نظام پارلمانی از جمله امور تبعدی نیستند که از جانب شارع، رسیده و به‌مثابه احکام شرعی، لازم‌الاجتماع باشد؛ بلکه از جمله اموری هستند که زائیده تجربه بشر بوده و به‌مثابه بنای عقلا و در راستای کارآمدی نظام مورد استفاده قرار می‌گیرند. بنابراین، اگر نظام پارلمانی، از کارآیی و کارآمدی بیش‌تری برای جامعه برخوردار باشد، به طور قطع می‌تواند در ساختار نظام سیاسی، نسبت به نظام ریاستی، اولویت یافته و در مقابل هرگاه نظام ریاستی از کارآیی بیش‌تری در تحقق اهداف نظام سیاسی برخوردار باشد، نظام ریاستی به‌مثابه ساختار نظام، مورد استفاده قرار خواهد گرفت. این مهم، تابع میزان تحقق اهداف نظام سیاسی به واسطه این ساختار و هزینه - فایده‌هایی است که هر یک از آن دو گونه ساختار نظام می‌تواند به همراه داشته باشد. بر این اساس، با وجود این‌که ساختار نظام سیاسی، تابع اموری چون «زیست‌بوم مبتنی بر

هنجارهای فرهنگی»، «سابقه تاریخی کشور»، «گونه پراکندگی اقوام، ادیان و مذاهب در کشور»، «رویکرد استقرار و گسترش احزاب در جامعه»، «مبانی دینی - فقهی ناظر به شکل و ساختار نظام سیاسی»، «تأکید بر کارآمدی و تحقق اهداف نظام سیاسی براساس رویکردی کارآمدی»، «تأکید بر نظارت‌مندی قوا و رفع سوءاستفاده و استبداد احتمالی»، «تأکید بر مشارکت حداکثری (عددی) و مستقیم مردم در فرایند اداره کشور»، «عنایت به مشارکت نخبگانی (کیفی) نمایندگان مردم در امور عمومی» و... است. لذا باید ملاحظه کرد کدام یک از دو ساختار پارلمانی و ریاستی، براساس زیست‌محیط حاکم بر فضای سیاسی - فرهنگی کشور می‌تواند غایبات و کارویژه‌های نظام سیاسی را در جامعه، محقق نماید. طبیعتاً هر کدام از این دو ساختار، از فایده بیش‌تر و هزینه کمتری برخوردار باشد و بتواند غایبات و اهداف نظام سیاسی را به صورت حداکثری فراهم نماید، باید به‌مثابه ساختار حاکم بر نظام سیاسی قرار گیرد.

به عبارت دیگر، تعیین ساختار مطلوب در یک نظام سیاسی، در گرو مؤلفه‌های ثابت و متغیر موجود در نظام معرفتی آن نظام سیاسی و ترابط میان این مؤلفه‌های ثابت و متغیر، به جهت تحقق اهداف کلان نظام سیاسی است. بر این اساس، در حالی که مؤلفه‌های ثابتی چون «ولایت فقیه»، «تفکیک قوا»، «قوای سه‌گانه» و «استقلال قوا» می‌بایست در ساختار نظام سیاسی مدنظر قرار گیرد، می‌بایست مؤلفه‌های متغیری چون «نظارت‌مندی ساختاری»، «کارآمدی قوانین و کارگزاران نظام»، «رفع بحران‌های قومی، مذهبی»، «تقلیل بروکراسی‌های قانونی»، «جلب مشارکت سیاسی کمی یا کیفی»، «تحقق گسترده احزاب رسمی»، «اقتضائات زیست‌بوم فرهنگی، مذهبی، تاریخ» و... را در تحقق ساختاری خاص مدنظر قرار دهد.

بر این اساس، با عنایت به این‌که هیچ‌کدام از دو ساختار پارلمانی و ریاستی، به‌مثابه ساختاری ذیل نهاد ولایت فقیه، در جمهوری اسلامی ایران متعین نیست؛ لذا برای استفاده از یکی از این دو ساختار، باید از مزایای هر کدام از این دو، بهره گرفت. گرچه هر کدام از این دو ساختار، از مزایایی برخوردار هستند که از نظر گذشت، لکن به نظر می‌رسد با عنایت به تجربه سالیان استفاده از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (واگذاری مسئولیت دولت و نمایندگان پارلمان به واسطه رأی مستقیم مردم) و چالش‌های ایجاد شده به واسطه این ساختار، بتوان از ساختار پارلمانی و انتخاب رئیس دولت به واسطه فراکسیون اکثریت پارلمان و تنفیذ رهبری در راستای کارآمدسازی بیش‌تر

نظام سیاسی استفاده کرده و در راستای نظارت حداکثری نسبت به کارگزاران در ساختار پارلمانی، از راهکارهای دیگری در عرصه ساختار (نظارت ولی فقیه بر قوای سه‌گانه) و قانون (الزام به جعل اوصافی خاص برای کارگزاران) و رفتار (تشکیل سازمان‌های نظارتی درون‌سازمانی و برون‌سازمانی) استفاده کرد. بلکه از آن‌جا که در ساختار پارلمانی الزامی به وجود احزاب به معنای رسمی نبوده و احزاب موجود و جبهه‌گیری‌های سیاسی می‌توانند جایگزین احزاب رسمی شده و کارکردهای آن را انجام دهند. (چنان‌که در سالیان گذشته، احزاب عملاً در قالب فراکسیون‌های اکثریت و اقلیت پارلمان، وظیفه احزاب را انجام داده است). لذا می‌توان با وجود نهادینه نبودن تحزب در کشور ایران، ساختار پارلمانی ایجاد کرده و انتخاب ریاست دولت را در گرو انتخاب فراکسیون اکثریت پارلمان، قرار داد.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

منابع

- ارسطو، (۱۳۵۸)، سیاست، ترجمه حمید عنایت، تهران، شرکت سهامی.
- افلاطون، (۱۳۸۰)، دوره آثار افلاطون، جلد ۴، ترجمه محمدحسن لطفی، تهران، شرکت سهامی.
- امام خمینی، روح‌الله، (۱۴۱۸)، الاجتهاد و التقليد، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی.
- _____، (۱۳۷۸)، صحیفه امام، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی.
- _____، (۱۳۷۹)، کتاب البیع، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی.
- ایزدهی، سید سجاد، (۱۳۸۸)، نظارت بر قدرت در فقه سیاسی، قم، انتشارات پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی.
- جعفری ندوشن، علی‌اکبر، (۱۳۸۳)، تفکیک قوا در حقوق ایران، آمریکا و فرانسه، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- جوادی آملی، عبدالله، (۱۳۷۸)، ولایت فقیه، ولایت فقاها، قم، مرکز نشر اسراء.
- شیخ صدوق، محمد بن علی بن الحسین، (۱۳۸۵)، علل الشرایع، نجف، منشورات المکتبه الحیدریه.
- طاهری خرم‌آبادی، (۱۳۷۹)، دین و مشارکت سیاسی (گفت‌وگو) فصلنامه علوم سیاسی، شماره ۸ طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، (۱۳۸۰)، حقوق اساسی، تهران، نشر میزان.
- عالم، عبدالرحمن، (۱۳۷۳)، بنیادهای علم سیاست، تهران، نشر نی.
- عمید زنجانی، عباسعلی، (۱۳۸۳)، در آمدی بر فقه سیاسی، تهران، انتشارات امیرکبیر.
- قاضی، ابوالفضل، (۱۳۸۱)، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران، نشر میزان.
- _____، (۱۳۷۵)، گفتارهایی در حقوق عمومی، تهران، نشر دادگستر.
- _____، (۱۳۸۰)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران، انتشارات دانشگاه.
- کواکبی، عبدالرحمن، (۱۳۶۴)، طبایع الاستبداد، تهران، نشر تاریخ ایران.
- مجلسی، محمدباقر، (۱۴۰۳)، بحار الانوار، بیروت، مؤسسه الوفاء.
- منتسکیو، (۱۳۶۲)، روح القوانين، ترجمه علی‌اکبر مهتدی، تهران، امیرکبیر.
- نائینی، محمدحسین، (۱۳۶۱)، تنبیه‌الامه و تنزیه‌المله، تهران، شرکت سهامی انتشار.