

ظرفیت‌سنجی امکان به‌کارگیری پارلمان‌تاریسم در جمهوری اسلامی ایران

سید سجاد ایزدهی^۱

دریافت ۹۷/۲/۲۰ پذیرش نهایی ۹۷/۵/۴

چکیده

تفکیک قوا در کشورهای جهان در قالب سه ساختار عمده ریاستی، پارلمانی و نیمه‌ریاستی ظهور یافته است. اقتضائات متناسب با زیست‌بوم مذهبی، فرهنگی و جغرافیایی خاص در اداره هر کشور، باعث شکل‌گیری گونه‌ای خاص از ساختار سیاسی شده است که بتواند کارکردهای حداکثری داشته باشد و غایات نظام سیاسی را محقق کند. براین اساس، جمهوری اسلامی ایران، با عنایت به اقتضائات بومی و مذهبی خویش، ساختاری منحصر به فرد در قالب استقلال قوا برگزیده که بر تفکیک قوا، ذیل نظریه ولایت فقیه مبتنی است و از حیث ساختاری، به ساختار نیمه‌ریاستی شبیه است که به انتخاب مستقیم رئیس‌جمهور و نمایندگان پارلمان از سوی مردم و استقلال هر کدام نسبت به دیگری حکم می‌کند. با عنایت به تجربه استفاده از ساختار استقلال قوا در سالیان پس از انقلاب که در مواردی به چالش منجر شده، این تحقیق، با نظر به مبانی فقه سیاسی شیعه و براساس روش مبتنی بر رویکرد اجتهادی فقیهان، پرسش از ظرفیت‌سنجی امکان به‌کارگیری ساختار پارلمانی در نظام جمهوری اسلامی را مد نظر قرار داده و در پاسخ به این پرسش، براین باور است که گرچه هیچ‌کدام از دو ساختار ریاستی و پارلمانی در نظام اسلامی متعین نیست، اموری چون: «امکان استناد حداکثری ساختار منطبق بر پارلمان‌تاریسم، به مبانی دینی»، «امکان کارآمدسازی نظام سیاسی به واسطه همگرایی قوه مقننه و مجریه» و «هزینه فایده‌هایی که براساس ساختار پارلمانی، ایجاد می‌شود»، می‌تواند به اولویت ساختار پارلمانی نسبت به ساختار ریاستی در نظام جمهوری اسلامی ایران حکم بدهد.

واژگان کلیدی

پارلمان‌تاریسم، ساختار ریاستی، ساختار نیمه‌ریاستی، تفکیک قوا، تحرّج.

۱. دانشیار پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی sajjadizady@yahoo.com

مقدمه

مقوله تفکیک قوا از جمله راهکارهای سیاسی سده‌های اخیر است که برای کنترل قدرت حاکمان پیشنهاد شده تا بتواند قدرت حاکمان را تحدید کند. براساس این راهکار، وظایف و اختیارات یک فرد (سلطان) که هم‌زمان وظیفه قانون‌گذاری، اجرای قانون و قضاوت را بر عهده داشت، بر عهده سه نهاد قرار داده شد تا ضمن این‌که از تمرکز و انباشت قدرت در یک فرد جلوگیری می‌کند و احتمال سوءاستفاده از امکانات در اختیار وی را کم می‌نماید، از اختیارات نهادهای موازی جهت نظارت و کنترل نهادهای دیگر استفاده کند.

برخی پیشینه تفکیک قوا به معنای اصطلاحی و رایج را به زمان ارسطو در قالب تقسیم وظایف حاکمان ارجاع داده‌اند (ارسطو، ۱۳۵۸، ص ۱۸۷-۱۸۸) و برخی آن را به جمشید، از شاهان ایران نسبت داده‌اند و نامه حضرت علی (ع) به مالک اشتر را دلیل بر سابقه آن در اسلام دانسته‌اند. (نائینی، ۱۳۶۱، ص ۱۰۲-۱۰۳) اما طرح نظریه تفکیک قوا در غرب، مدیون اندیشمندی فرانسوی به نام «منتسکیو»^۱ است که در مخالفت با نظام سیاسی پادشاهی و تمرکز همه قدرت در یک فرد و برای تحدید و کنترل قدرت، این نظریه را طرح کرد. (منتسکیو، ۱۳۶۲، ص ۲۹۷)

نظرات منتسکیو در قرن‌های هفدهم و هجدهم میلادی تأثیر زیادی گذاشت و مقوله تفکیک قوا از این هنگام در قوانین اساسی بسیاری از کشورها گنجانده شد؛ برای مثال در ماده ۱۶ اعلامیه جهانی حقوق بشر فرانسه آمده است: «هر جامعه‌ای که حقوق افراد در آن تأمین نیست و تفکیک قوا مشخص نشده است، هرگز قانون اساسی ندارد». (ر.ک: جعفری ندوشن، ۱۳۸۳، ص ۳۶)

نظریه تفکیک قوا 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 قراردادن قوه مجریه در رأس نظام سیاسی، ساختار ریاستی اتخاذ کرده‌اند و برخی با قراردادن پارلمان در جایگاه محوری اداره نظام سیاسی، ساختار پارلمانی را برگزیده‌اند.

با وجود طرح مباحث متعددی در خصوص تفکیک قوا و کشمکش بر سر ساختار

۱. Montesquieu

پارلمانی براساس رویکرد فقهی، هنوز بحثی در خصوص ظرفیت‌سنجی و امکان تحقق نظام پارلمانی در جمهوری اسلامی ایران با رویکرد فقهی صورت نگرفته است. از این‌رو مقاله پیش‌رو ظرفیت‌سنجی فقهی در این خصوص را به مثابه نوآوری این پژوهش انگاشته است.

الف) قرائت‌های ساختاری نظام در تفکیک قوا

با وجود اشتراک نظریه تفکیک قوا در واگذاری اختیارات نظام سیاسی به سه قوه (مجریه، مقننه و قضائیه) و تخصصی‌بودن وظایف آن‌ها، و ضرورت استقلال هر قوه نسبت به دیگری، قرائت‌های متعددی از این نظریه ارائه شده است که به دلیل شیوه قرارگرفتن قوه مجریه و مقننه در جایگاه متفاوت و ترابط متفاوت آن‌ها نسبت به هم، به ساختار متفاوتی برای نظام سیاسی انجامیده و کارکردهای متفاوتی برای پارلمان و قوه مجریه در هر کدام از این قرائت‌ها رقم زده است. چنین سامانی در قوا، 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 در هر کشور و نظام سیاسی خاص، متناسب با پیش‌فرض‌ها و هنجارهای اساسی آن، با تنوع قرائت مواجه شده است 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. چون قوه مجریه، تابع قوه مقننه به‌شمار می‌رود و مشروعیت خود را وام‌دار آن است، طبیعتاً در برابر آن پاسخگو نیز هست. بر این اساس، ساختار پارلمانی حکومت از تفکیک نسبی قوا بهره‌مند است و سه قوه می‌توانند ضمن تأثیر و تأثر بر یکدیگر، نسبت به هم نفوذ و نظارت داشته باشند.

براساس ساختار پارلمانی، ریاست کشور و ریاست دولت برعهده دو شخص متفاوت است. در این حالت همچنان که رئیس کشور (رئیس‌جمهور، پادشاه یا ملکه) فاقد قدرت اجرایی است،

مسئولیت قوه مجریه به نخست وزیر واگذار می شود. فرایند واگذاری قدرت به نخست وزیر نیز بدین گونه است که پس از تشکیل پارلمان به واسطه آرای مستقیم مردمی، رئیس کشور، فردی را به عنوان نخست وزیر به پارلمان معرفی می کند و او پس از رأی اعتماد اکثریت نمایندگان، اداره دولت را بر عهده گرفته، با رأی اعتماد پارلمان به وزیران، هیئت دولت تشکیل می دهد. در این ساختار، ضمن این که وزرا از پارلمان رأی اعتماد می گیرند، به آن پاسخگو هستند و پارلمان، حق سؤال و استیضاح نسبت به نخست وزیر و وزیران را دارد. (عالم، ۱۳۷۳، صص ۳۲۸-۳۳۰) هیئت وزیران نیز حق پیشنهاد قوانین به پارلمان را دارد، همچنان که امکان انحلال پارلمان به واسطه پیشنهاد نخست وزیر وجود دارد و پارلمان نیز حق تحقیق و تفحص از امور کشور را دارد. (قاضی، ۱۳۸۰، [ج ۱]، صص ۳۳۷-۳۳۸)

کشورهای بسیاری از این ساختار قدرت در اداره کشور خویش بهره می گیرند که از مهم ترین آن ها می توان به کشور انگلستان، لبنان و پاکستان اشاره کرد.

۲. ساختار ریاستی

در ساختار ریاستی، حاکمیت مردم در قالب انتخابات سراسری، در دو مرحله جهت تعیین پارلمان قانون گذاری و انتخاب رئیس جمهور به مثابه رئیس کشور و قوه مجریه، هویدا می شود؛ از این رو در آن تفکیک کامل قوا مورد عنایت قرار می گیرد و قوه مجریه به صورت مستقل از قوه مقننه عمل می کند. در این ساختار، همانند پارلمان که توسط رأی مستقیم مردم انتخاب می شود، رئیس جمهور به مثابه رئیس دولت و کشور با رأی مستقیم مردم، برای زمان محدودی انتخاب می شود. از همین روی، قدرت اجرایی رئیس جمهور، مقید به اراده پارلمان نیست و از آزادی و اختیار گسترده ای در تعیین وزیران و معاونان خویش، برخوردار بوده، در سیاست گذاری های اداره کلان کشور سهیم است. (عالم، ۱۳۷۳، ص ۳۳۱) با این که رئیس جمهور، حق پیشنهاد قانون به پارلمان (در قالب ارائه لایحه) را ندارد، قدرت اجرایی فراگیر وی باعث می شود، پارلمان در انتخاب وزیران دخالتی نداشته باشد و وزیران نیز مسئولیت سیاسی در برابر پارلمان و نمایندگان آن ندارند؛ از این رو پارلمان، قدرت استیضاح وزیران را ندارد و نمی تواند وزیران را با رأی عدم اعتماد برکنار کند. (قاضی، ۱۳۸۰، [ج ۱]، ص ۳۵۶) از مهم ترین کشورهایی که بر اساس ساختار نظام ریاستی اداره می شود، می توان به کشور آمریکا، آرژانتین و ترکیه اشاره کرد.

۳. ساختار نیمه ریاستی

برخلاف دو ساختار ریاستی و پارلمانی، نظام نیمه ریاستی، تلفیقی از دو نظام فوق بوده، از برخی از ویژگی‌های آن دو برخوردار است. در این ساختار، ضمن این که حاکمیت ملی مردم، در دو مرحله و در قالب انتخاب نمایندگان پارلمان و انتخاب رئیس جمهور جلوه می‌کند، رئیس جمهور، با کسب رأی اکثریت مردم، ریاست کشور را بر عهده دارد و فاقد مسئولیت سیاسی در برابر پارلمان است. اما مثل نظام‌های پارلمانی، وزیران پیشنهادی از سوی رئیس جمهور، با کسب رأی اعتماد از پارلمان، رسمیت یافته و ضمن این که به رئیس جمهور یا رئیس دولت پاسخگو هستند، باید در برابر پارلمان نیز در سیاست‌ها و فعالیت‌های خود و وزارت متبوعه خویش پاسخگو باشند. از این روی، پارلمان قادر است با رأی عدم اعتماد، وزرا را عزل کند و حتی با استیضاح رئیس جمهور، زمینه عزل وی را فراهم نمایند. (قاضی، ۱۳۸۱، ص ۱۸۶)

در این ساختار از نظام سیاسی، (مانند ساختار پارلمانی) ریاست کشور از ریاست دولت تفکیک شده و بر عهده دو شخص نهاده شده است و نخست وزیر، دارای وظیفه اداره هیئت دولت و قوه مجریه است، اما رئیس جمهور، رویکرد تشریفاتی ندارد، 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 برای حل مشکل سرنگونی پارلمان توسط دولت‌ها، از ساختار پارلمانی به ساختار نیمه ریاستی عدول کرد. ساختار نظام جمهوری اسلامی ایران را نیز می‌توان به ساختار نیمه ریاستی شبیه تر دانست؛ گرچه ریاست کشور در این ساختار، بر عهده ولی فقیه بوده و مسئولیت قانون اساسی بر عهده رئیس جمهور نهاده شده است. جایگاه نخست وزیر هم در قانون اساسی اصلاحی سال ۱۳۶۸، از ساختار قدرت حذف شده و ریاست دولت بر عهده رئیس جمهور نهاده شده است. (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۰، ص ۱۸۶)

ب) پیشنهاد پارلمان تاريسم در فقه شیعه

تفکیک قوا به اندیشه‌های افلاطون و ارسطو در یونان باستان، مستند است و بر اساس آن افلاطون با تقسیم وظایف کارگزاران نظام، گروهی را برای وضع قانون، گروهی

را برای پاسداشت آن در اداره شهر و امور لشکری و گروهی را به جهت دادرسی در نظر گرفته است (افلاطون، ۱۳۸۰، [ج ۴]، ص ۱۲)، اما بعضی ارسطو را نخستین بنیان‌گذار تفکیک قوا در یونان باستان دانسته‌اند، زیرا وی برای هر حکومت، سه قدرت فرض کرده است: «قدرت تأمل و مشورت دربارهٔ مصالح عامه»، «قدرت فرمانروایی» و قدرت دادرسی» (ارسطو، ۱۳۵۸، ص ۲۳۱)

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 «منتسکیو» در تفکیک قوا، ناظر به تقسیم قدرت در قرون وسطا 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. ازاین‌رو با وجود شباهت ظاهری دیدگاه ارسطو با اندیشمندانی چون منتسکیو، این دو دیدگاه را باید در تفاوت محوری، غایی و ساختاری معنا کرد.

با این‌که مقوله تفکیک قوا، منتسب به دیدگاه فقیهان معاصر غرب بوده و پیش از آن اثری از این نظریه در نظام‌های سیاسی نبوده است، کتب فقیهان پیشین شیعه، در مورد این نظریه ساکت بوده و می‌توان علامه نائینی را اولین فقیهی دانست که در عصر مشروطه، ذیل کتاب **تنبيه الأمة**، به تبعیت از دیدگاه عبدالرحمن کواکبی، در کتاب طبایع الاستبداد (کواکبی، ۱۳۶۴، ص ۱۵۵-۱۵۶) راهکارهایی مثل تفکیک قوا را در راستای مشروط‌کردن قدرت سیاسی حاکمان جائر و نظارت ساختاری بر رفتار آنان، ارائه می‌دهد. ازاین‌رو وی بر این باور قرار گرفت که «با دسترسی نبودن به آن دامن مبارک» (نائینی، ۱۳۶۱، ص 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، ص ۵۹) است. به‌وسیله «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 قواست که در راستای کارکرد تخصصی کارگزاران صورت می‌پذیرد و مانع دخالت هر نهادی در وظایف نهادهای دیگر می‌شود. (ایزدهی، ۱۳۷۸، ص ۲۰۶)

از نظر مرحوم نائینی «از وظایف لازمه سیاسیه، تجزیه قوای مملکت است که هر يك از شعب 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». (نائینی، ۱۳۶۱، ص ۱۰۲) براین اساس، ایشان تفکیک قوا را نه به اندیشمندان یونان باستان، بلکه به پادشاهان فارس و امیرالمؤمنین علیه السلام منسوب دانسته است: «اصل این تجزیه را مورخین از جمشید دانسته اند. حضرت سید اوصیاء علیه السلام هم در طی فرمان تفویض ولایت مصر به مالک اشتراضا فرموده است». (همان، ص ۱۰۲-۱۰۳)

با تحقق جمهوری اسلامی و ضرورت اداره جامعه بر اساس ساختاری روزآمد، و هم‌زمان پس از تدوین قانون اساسی، فقیهان بسیاری با عنایت به ضرورت ارائه ساختاری کارآمد برای اداره جامعه سیاسی، بحث تفکیک قوا را در قانون توجه قرار دادند که از آن میان می‌توان به امام خمینی رحمته الله علیه 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 است. (خمینی، ۱۳۷۹، [ج ۲]، ص ۶۶۵)

دیدگاه ایشان در خصوص تفکیک قوا چنان است که باید با توجه به توزیع قوای سه‌گانه از سوی حاکم، آن را بر عهده متخصصان عرصه‌های مختلف سپرد و استقلال این قوا و عدم دخالت آن‌ها در وظایف قوای دیگر را در وظایفشان ارزیابی کرد: «فقط سعی کنند هر یک وظیفه خویش را خوب انجام دهند و در محدوده وظیفه قوای دیگر داخل نشوند تا استقلال هیچ‌یک از قوا خدشه دار نشود... این قوا مستقل و مجزا هستند و هر کدام باید کار خودشان را انجام بدهند». (خمینی، ۱۳۷۸، [ج ۱۳]، ص ۱۱۷) برخی فقیهان دیگر نیز در بررسی این نظریه، تفکیک قوا را ضرورتی روزآمد در اداره مطلوب نظام سیاسی، اعلام کرده، استناد آن به فرهنگ غرب را نافی امکان استناد آن به مذهب شیعه ندانسته‌اند: «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؟ الان تمام دنیا بر این اساس مملکتشان را اداره می‌کنند». (طاهری خرم‌آبادی، ۱۳۷۹، ص ۱۲)؛ «هر کشور و هر مملکتی ناگزیر از داشتن سه قوه است و چاره‌ای از آن نیست». (همان، ص ۸)

ج) امکان استناد پارلمانتاریسم به فقه شیعه

مقوله تفکیک قوا و به تبع، ساختار پارلمانی، مستند به جوامع مدرن بوده و محتوای دیدگاه اندیشمندان غربی و مسلمان، (اعم از شیعه و سنی) در گذشته، بر عدم صحت جریان پارلمانی در ساختار قدرت سیاسی حکایت می‌کند؛ ازاین‌رو ادله دال بر جواز یا عدم جواز ساختار پارلمانی در نظام سیاسی، به مبانی فقه سیاسی شیعه، اختصاص نداشته و می‌توان به مبانی اندیشه‌گران غربی یا مبانی فقه اهل سنت نیز اشاره کرد. از آنجاکه این پژوهش با محوریت فقه سیاسی شیعه و در محدوده جغرافیایی کشور جمهوری اسلامی ایران نگاشته می‌شود، رویکرد ایجابی و سلبی در خصوص ادله مرتبط با تفکیک قوا و ساختار پارلمانی، با محوریت دیدگاه شیعی و فقه سیاسی صورت می‌پذیرد:

۱. ادله سلبی

در نظام‌های سیاسی جهان، مردم عمدتاً در راستای تفکیک قوا و واگذاری هر قوه به متخصصان آن، هر بخشی از قوا را به گروهی خاص واگذار می‌کنند و مثالی از سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه بر مردم حکم می‌رانند و هریک نیز مشروعیت خود را (به صورت مستقیم یا به واسطه) از مردم کسب می‌کنند. از اساسی‌ترین تفاوت‌های نظام سیاسی شیعه با سایر نظام‌ها این است که شیعه، حق حاکمیت سیاسی را در گرو انتصاب الهی قرار داده، حال آن‌که در نظام‌های مادی، این امر به انتخاب مردم وابستگی دارد. براین اساس، از آنجاکه مشروعیت نظام سیاسی شیعه، وابسته به مشروعیت حاکم (و نه مجموعه سه نهاد) است، حاکم، به مثابه محور نظام یا به عنوان رشته پیونددهنده بین مهره‌ها (نهج البلاغه، خطبه ۱۴۶) یا محور سنگ آسیاب لحاظ شده است. (همان، خطبه ۳) همچنین ادله دال بر محوریت امام معصوم (علیه السلام) یا نایبان ایشان (در قالب ولایت فقیه)، به مثابه حاکم، در رأس نظام اسلامی، نیز بر عدم جواز محوریت قوای منتخب مردمی در رأس نظام سیاسی، دلالت می‌کنند.

براین اساس، چه در ساختار پارلمانی که قوه مقننه به مثابه نمایندگان مستقیم مردم در رأس نظام سیاسی قرار داشته و چه در ساختار ریاستی که رئیس‌جمهور به مثابه منتخب مستقیم مردم، ریاست کشور و قوه مجریه را برعهده دارد و چه در نظام

نیمه ریاستی 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، منتفی خواهد بود.

پارلمانتاریسم در فقه

در پاسخ به این پرسش که آیا نظم ساختاری پارلمانی، می تواند به مثابه 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 مجموعه ای از نمایندگان مردم (که ضرورتاً از آگاهان به از قوانین شرع نیستند)، موجود است نیز مورد تأیید شارع نیست، چراکه قوانین نظام اسلامی باید به فقیهان واگذار شود.

ثانیاً: عمده دلیلی که مستند ساختار پارلمانی است، بنای عقلاست، اما سیره عقلا بنفسه حجیت ندارد، بلکه بر اساس برخی مبانی، باید به تأیید شارع برسد و بر اساس برخی مبانی، مستند به عدم ردع شارع باشد؛ لذا ضمن این که تأییدی از سوی شارع برای این سیره وجود ندارد، در باب عدم ردع، می توان 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 (خمینی، ۱۴۱۸، ص ۶۴)، زیرا اموری مانند ساختار پارلمانی در زمان حضور امام معصوم علیه السلام، 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 می داند، بلکه جعل قانون را نیز در گرو رأی اکثریت نمایندگان می نهد، روادع و موانع بسیاری در فقه شیعه دارد که برخی از آنها از این قرارند:

۱. سیره قطعیه نبوی و علوی بر واگذاری زمام حاکمیت سیاسی به یک فرد؛
۲. ضرورت انتصاب الهی حاکم اسلامی از جانب خداوند بر امور جامعه؛ (جوادی آملی، ۱۳۷۸، ص ۲۵۱)
۳. واگذاری ولایت در قانون گذاری در عصر غیبت، به فقیهان؛ (ر.ک: ایزدهی،

۱۳۷۸، ص ۲۰۱)

۴. روایاتی که مفاد آن واگذاری حکومت به فردی واحد به عنوان حاکم و نه بیشتر از یک فرد می باشد که به دو مورد از آنها اشاره می شود:

«أَنَا لَا نَجِدُ فِرْقَةً مِنَ الْفِرَقِ وَلَا مِلَّةً مِنَ الْمِلَلِ بَقُوا وَعَاشُوا إِلَّا بِقِيَمٍ وَرَيْسٍ لِمَا لَا بُدَّ لَهُمْ مِنْهُ»؛

فرقه ای از فرقه ها و ملتی از ملت ها را نمی یابیم که باقی مانده و زندگی کرده باشند، جز به واسطه قیم و رئیسی برای اموری که چاره ای از آنها نیست. (شیخ صدوق، ۱۳۸۵، [ج ۱]، ص ۲۵۳)

«فَإِنَّ النَّاسَ لَا يُصْلِحُهُمْ إِلَّا إِمَامٌ بَرٌّ أَوْ فَاجِرٌ»؛

مردم را به صلاح نمی رساند جز رهبری واحد، نیکوکار باشد یا فاجر. (مجلسی، ۱۴۰۳، [ج ۳۴]، ص ۱۹)

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، می توان فهمید که وجود نهادهای سه گانه و یا چندگانه و اساساً وجود بیشتر از یک حاکم، در رأس نظام سیاسی، موجب اصلاح امور نبوده و هیچ یک از فرقه ها و اقوام جز به این صورت باقی نمی مانند.

در واقع 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، بر محور قانون عمل نمی کرد. از این رو، 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 آموزه های مبانی غرب هماهنگی ندارد، پرسش از کیفیت نظارت بر قدرت را به شیوه ای دیگر پاسخ گفته و غایات و فلسفه تفکیک قوا را به شکلی بهتر تأمین می کند که از آن میان می توان به ضرورت انصاف حاکم به عدالت و فقاقت اشاره کرد. (ایزدهی، ۱۳۷۸، ص ۲۰۲-۲۰۳)

از سوی دیگر اموری چون تفکیک قوا و پارلمانتاریسم، ارزش ذاتی ندارد، بلکه در راستای تأمین اهدافی چون عدالت ورزی، مساوات، نفی دیکتاتوری و نفی سوء استفاده

از قدرت ایجاد شده است؛ از این‌رو اگر این امور، علت منحصراً رسیدن به غایات واجب باشند، از باب مقدمه واجب، واجب می‌شوند که بر اساس 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، 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 مثلی 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 ﷺ و حضرت علی علیه السلام چنین به دست می‌آید که حاکم در حکومت اسلامی تنها کسی است که مسئولیت حفظ کیان اسلام و تدبیر امور آنها را بر عهده داشته و اصلاح امور آنها بر اساس ضوابط و مقررات اسلام را تضمین می‌کند، لکن با وسعت یافتن دایره فعالیت حکومت و نیازهای حکومتی، وی، برای حُسن اداره امور جامعه به افرادی نیازمند بوده که به وی در این امور کمک رسانده و از همین‌رو، وی برخی کارها را به افراد متخصص واگذار می‌نماید. بر این اساس مسئول 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، صص ۲۰۳-۲۰۴)

از این‌رو، گماردن منتخبان مردم در جایگاه قانون‌گذاری برای نظام اسلامی و قرارداد دادن پارلمان به مثابه نهاد مشروعیت‌بخش به قوه مجریه، در مخالفت با این مبانی و فاقد حجیت است؛ پس نمی‌توان به ساختار پارلمانی برای اداره کشور اسلامی حکم کرد. شاید بتوان گفت واگذاری حکومت واحد به مثلی از قوا در عرض هم، در قبال واگذاری حکومت به یک فرد، بی‌تناسب و بی‌شباهت 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، دست‌به‌دامان 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 روح القدس، این تفکیک قوا را حمل بر ظاهر نموده است. (قاضی، ۱۳۷۵، ص ۱۹۲)

۲. ادله ایجابی

بر اساس مبانی دینی، اسلام به عنوان دین جامع و خاتم، پاسخ‌گوی نیازهای بشر در تمام شئون زندگی در همه زمان‌ها، مکان‌ها و زمینه‌هاست 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 بر اساس شرایط مختلف و جوامع متفاوت با ساختارهای مختلف برخوردار است. بر فقیهان هر عصر است که با عنایت به اقتضائات عصری و شرایط حاکم بر جامعه، بازخوانی از متون دینی را مد نظر قرار داده و بهترین شیوه اداره جامعه مطابق با شرایط زیست محیط اجتماعی را بر اساس آموزه‌های دینی، ارائه دهند. فقیه در فرایند اجتهاد نباید به صرف استناد به نصوص دینی و کسب حجیت در اعلام دیدگاه شریعت اکتفا کند، بلکه لازم است 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 مد نظر 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 کارایی و کارآمدی حکومت دینی را نیز تضمین کند.

از آنجاکه جامعه معاصر با مؤلفه‌های نوپدید بسیاری در عرصه اداره جامعه، مواجه شده و این مؤلفه‌ها به مثابه اموری مستند به پشتوانه عقلی و بنای عقلا در راستای کارآمدسازی اداره مطلوب جامعه، در بسیاری از جوامع به کار گرفته شده‌اند، 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 دین مدار و مستند به مبانی دینی از آن ها ارائه نمایند.

براین اساس، فقیهان باید این نکته را درک کنند که عملاً اداره کشور بر اساس اقتضائات و روش های گذشته ممکن نیست و باید از روش های نوین و تجربه شده در اداره جامعه، کمک بگیرند و فهمی مناسب و شریعت محور از مسائل نوپدیدی چون: مردم سالاری، تفکیک قوا، مرزهای ملی، انتخابات، احزاب، قانون اساسی، ریاست جمهوری و پارلمان تارایسم که در اداره جامعه، نقشی محوری دارند، ارائه کنند و با ارائه قرائتی دین پسند از این امور، اداره مطلوب و کارآمد حاکمیت سیاسی را به واسطه دین، تضمین نمایند؛ همچنان که مرحوم نائینی در زمان مشروطه، مسئله تفکیک قوا، پارلمان، انتخابات و بسیاری از این مفاهیم نوپدید را در فقه شیعه ذیل کتاب تنبیه الأئمة مطرح کرده و با استناد آنها به مبانی، آموزه ها و نصوص دینی، از این مؤلفه ها در راستای نفی سلطنت استبدادی و تبیین سلطنت مشروطه، به مثابه گزینه جایگزین و مطلوب در آن عصر (و نه گزینه آرمانی شیعه) استفاده کرد.

با پیروزی انقلاب اسلامی به رهبری امام خمینی رحمته الله علیه، شکلی از ساختار نظام سیاسی در قانون اساسی پیشنهاد شد تا ضمن تحفظ بر ولایت فقیه در صدر نظام، قوای سه گانه در عرض یکدیگر ذیل ولایت فقیه قرار گیرند و کارکردهای تفکیک قوا، در نظارت قوا بر یکدیگر و اداره تخصصی و کارآمد کشور را تأمین کنند. از این رو، قرائتی منحصر به فرد از تفکیک قوا در قانون اساسی ارائه شد که ضمن موافقت با مبنای دینی، از مزایای تفکیک قوا به صورت حداکثری بهره مند شود. وظیفه قانون گذاری در دین اسلام برعهده فقیهان نهاده می شود، لذا ضمن این که تدوین قانون اداره کشور برعهده نمایندگان پارلمان نهاده شده است (که در حقیقت، تدوین مقررات اجرایی کشور و نه قانون گذاری به معنای مورد نظر شارع، محسوب می شوند) از آنجاکه این نمایندگان ضرورتاً قانون شناس نیستند، نهادی متخصص و قانون شناس (مشمول بر فقیهان و حقوق دانان)، کنار نهاد پارلمان قرار داده شده است تا انطباق یا عدم مخالفت قوانین مصوب نمایندگان با شریعت و قانون اساسی را اعلام کرده و عملاً

حراست از قوانین شرع را در اداره جامعه عهده‌دار شوند. براین 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 اداره‌کننده کشور باشد، بر اساس نظریه استقلال قوا، سه قوه مقتنه، مجریه و قضائیه، عملاً با رویکردی تخصصی توسط کارشناسان مرتبط اداره می‌شوند.

د) ظرفیت‌های ساختار پارلمانتاریسم و ریاستی درج. ۱.۱

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

از همین‌روست که ساختار حاکم بر نظام جمهوری اسلامی ایران، به دلیل اقتضائات

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

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، 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 روبه جلو داشته باشد، با وجود تصریح قانون اساسی به 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. براین 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 براین اساس، الزامات ساختار پارلمانی را بر نظام سیاسی حاکم گرداند؟

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.

۱. اولویت ساختار پارلمانی نسبت به ریاستی

۱-۱. قرابت ساختاری

در حالی که در نظام‌هایی با ساختار ریاستی بلکه نیمه‌ریاستی، ریاست کشور و ریاست دولت هم‌زمان بر عهده 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، بر عهده نمایندگان مردم گذاشته شده و ریاست کشور، بر عهده افرادی (چون ملکه، امپراتور و پادشاه) مطابق اقتضات سنت‌ها، باورها و فرهنگ آن جامعه قرار داده می‌شود. از همین رو، چهار نهاد عمده (رئیس کشور و سه قوه) اداره کشور را بر عهده دارند. ریاست کشور در جمهوری اسلامی

ایران بر اساس اقتضائات مذهبی (فقه سیاسی شیعه) بر عهده ولی فقیه است و منصب ریاست دولت، با ریاست کشور متفاوت است؛ از این رو می‌توان بر اساس اقتضائات نظریه ولایت فقیه که حکم به ولایت فقیه جامع‌الشرایط بر کل کشور می‌کند، به وجود یک نهاد برتر (به مثابه رئیس کشور) و سه قوه، حکم کرد. مشابهت تنفیذ رئیس دولت از سوی رئیس کشور در ساختار پارلمانی، و حکم به تنفیذ رئیس جمهور منتخب از سوی مردم، از جانب ولی فقیه می‌تواند به ظرفیت پارلمان‌تاریسم در جمهوری اسلامی حکم کند. بر این اساس، می‌توان بر اساس اشتراکات ساختار پارلمانی و اقتضائات آن، به انتخاب رئیس دولت از سوی پارلمان و تنفیذ آن از جانب ولی فقیه حکم کرد.

در ساختار پارلمانی، ریاست کشور اختیارات فراگیری ندارد 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، اما باید به این نکته توجه کرد که قبض و بسط اختیارات رئیس کشور، تابع ساختار پارلمانی نبوده، بلکه از اقتضائات ادله‌ای محسوب می‌شود که به ریاست وی در منصب مدیریت کشور حکم می‌کند. بر این اساس، با وجود حکم به عدم دلالت ادله بر اختیارات فراگیر افرادی چون پادشاه، ملکه یا امپراتور در کشورهایی که حکم به ریاست این افراد می‌کنند، ادله ولایت فقیه، ضمن لحاظ ولی فقیه به مثابه رئیس کشور، به اختیارات گسترده برای وی حکم کرده است.

۱-۲. کارآمدی نظام

در نظام‌های پارلمانی که رییس قوه مجریه برآمده از مجلس 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 پیش می‌رود؛ بنابراین با همگرایی دو قوه، وقت و هزینه کمتری صرف اداره کشور می‌شود و مسیر اداره کشور با تقلیل به نزاع‌های حزبی و گروهی، منحرف نمی‌شود. از طرف دیگر چون وزرا زائیده همین نماینده‌های مجلس و منتخب احزاب هستند، به طور طبیعی بازرسی‌ها و استیضاح‌ها نیز به مراتب تقلیل می‌یابد و به همین دلیل وقت و هزینه کشور صرف مبارزه‌ها و تقابل‌ها نمی‌شود. (عالم، ۱۳۷۳، ص ۳۳۳)

بر اساس 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 نباشند و رویکرد مخالفت و مقابله با یکدیگر داشته باشند، می‌توانند فساد را در قوای دیگر از بین ببرند یا محدود کنند. اساساً فلسفه تفکیک قوای سه‌گانه، جهت رفع استبداد، نظارت و تحدید قدرت سیاسی قوا، در راستای رفع سوءاستفاده احتمالی است؛ اما با 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 نفی 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 نمود.

۳-۱. تجربه عمده رئیس‌ان جمهوری پس از انقلاب

بر خلاف قانون اساسی مصوب اول انقلاب، که ریاست دولت با نخست‌وزیر بوده و رئیس‌جمهور قدرت اجرایی فراگیر نداشت، 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 توهّم که ولی فقه نه به صورت آرای مستقیم مردمی، بلکه به واسطه نمایندگان آنان در خبرگان، انتخاب می‌شود و مقبولیت روزآمد ندارد) موجب شده است رئیس‌ان‌جمهور، با توهّم هم‌واردی نسبت به جایگاه رهبری، اختیارات فراگیر مذکور در قانون اساسی برای خویش را ناکافی بدانند و چون مسئولیت اجرای قانون اساسی بر عهده رئیس‌جمهور نهاده شده، خود را برتر از پارلمان و قوه قضائیه بدانند. این امر به چالش میان قوای سه‌گانه انجامیده است و از همین‌رو در مواردی در برابر مصوبات پارلمان، گردن‌فرازی کرده، از اجرای آن سر باز زده‌اند. بر اساس این امر که به احتمال خودکامگی رئیس‌قوه مجریه در نظام ریاستی، مستند است (همان)، رویکرد تعاملی میان قوا به حداقل رسیده و موجب شده در مواردی رهبر انقلاب اسلامی برای

خروج از این چالش، شورای حلّ اختلاف تشکیل بدهند تا بتوانند حجم و گستره این چالش را تقلیل داده، رویکرد تعاملی میان قوا را افزایش دهند. بدیهی است این امر عملاً به ناکارآمدی ساختار سیاسی و غلبه چالش‌های ناشی از وزن‌کشی‌های سیاسی خواهد می‌انجامد.

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 به مثابه رئیس دولت از جانب ولیّ فقیه، می‌تواند ضمن خروج از رویکرد روانی فوق‌الذکر، به تعامل حداکثری میان قوای سه‌گانه (تعامل دولت با پارلمان) بینجامد.

بلکه برآمدن ریاست دولت و وزیران از متن فراکسیون‌های غالب پارلمان می‌تواند به کم‌کردن 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.

۲. اولویت ساختار ریاستی بر پارلمان‌تاریسم

۱-۱. فقدان رویکرد تحرّز در فقه شیعه

نظام‌های سیاسی غربی، بستر خویش را بر دموکراسی و تحرّز قرار داده‌اند و چه در ساختار ریاستی و چه در ساختار پارلمانی، از ظرفیّت احزاب، بهره می‌گیرند. ساختار پارلمانی بر اساس اقتضائات و کارکردهای خویش در ایجاد فراکسیون‌های حزبی (اکثریّت و اقلیّت) در پارلمان منتهی به تصمیم‌گیری‌های کلان اداره کشور و انتخاب نخست‌وزیر، پیوند وثیق و ناگسستنی با تحرّز رسمی دارد، زیرا ساختار پارلمانی باید از احزاب شناسنامه‌دار و رسمی تشکیل شود تا با وزن‌گیری هر کدام از احزاب در پارلمان، تأثیر مناسبی در فضای سیاسی بگذارد. (همان)

علاوه بر مبانی نظری دین اسلام و فقه سیاسی شیعه که رویکرد موافق، حداکثری و هماهنگ در خصوص تکثرگرایی منجر به تحرّز نداشته، فضای سیاسی و اجتماعی کشور ایران نیز هیچ‌گاه با تحرّز به معنای واقعی و رسمی همراهی نداشته است؛ لذا ایران هیچ‌گاه شاهد حضور احزاب به صورت مستمر و جاری نبوده است و وجود فراکسیون‌های سیال و جبهه‌بندی‌های سیاسی پیش از انتخابات نیز نتوانسته جای

خالی و خلأ احزاب و کارکردهای آن را پر کند. از این‌رو پارلمان نیز که برآمده از حضور غیر حزبی به معنای رسمی بوده و در اقتضای جبهه‌بندی‌های موقت سیاسی شکل می‌گیرد و در داخل مجلس به تحقق فراکسیون‌های داخلی (غیر مطابق با احزاب خارج از پارلمان) می‌انجامد، قادر نخواهد بود کارکرد استاندارد و مطلوب در ساختارهای پارلمانی را انجام دهد.

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

۲-۲. جلب مشارکت حداکثری مردم

مقبولیّت و حمایت مردمی، مایه پویایی و پایایی نظام سیاسی است و می‌تواند بقای نظام سیاسی و کارآمدی آن را تضمین کند؛ لذا حکومت‌ها، مؤلفه‌های متفاوتی (چون شفافیت امور، جلب مشارکت سیاسی فراگیر، عدالت‌ورزی، تضمین رفاه، امنیت و آزادی شهروندان) را در راستای جلب اعتماد مردمی به کار می‌گیرند و رئیس‌جمهور و هیئت دولت منسوب به وی نیز به واسطه تعداد اعضا به علت نفوذ و امکانات فراگیر، نقش بسیاری در سرنوشت جامعه دارند؛ از این‌رو هنگامی که مردم، تأثیر رأی مستقیم خویش را در انتخاب رئیس‌جمهور مشاهده می‌کنند، امکان تحقق نظرات خویش در فرایند اداره جامعه را مشاهده کرده، 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 چون مردم تأثیر مستقیم رأی خویش را در مدیر ارشد اجرایی کشور مشاهده نمی‌کنند، نسبت به دولت اعتماد و تمکین کمتری خواهند داشت و خود را نسبت به تحقق آرمان‌های آن مسئول نمی‌دانند. بر این اساس چون 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، از یک سو، مردم، نظام سیاسی و جهت‌گیری‌های آن را به رأی خویش مستند دانسته، به آن اعتماد می‌کنند و از سوی دیگر کارگزاران نظام اسلامی

(اعم از نمایندگان پارلمان و کارگزاران اجرایی)، برای جلب رأی مردم مجبور به مراعات مصالح و منافع مردم خواهند بود.

جمع بندی

مؤلفه‌هایی چون تفکیک قوا، نظام ریاستی یا نظام پارلمانی، امور تعبدی نیستند که از جانب شارع، به مثابه احکام شرعی لازم‌الاتباع باشند، بلکه از جمله اموری هستند که زاییده تجربه بشر بوده و به مثابه بنای عقلا و در راستای کارآمدی نظام مورد استفاده قرار می‌گیرند؛ بنابراین اگر نظام پارلمانی، کارایی و کارآمدی بیشتری برای جامعه داشته باشد، به قطع می‌تواند در ساختار نظام سیاسی، نسبت به نظام ریاستی، اولویت یابد و در مقابل هرگاه نظام ریاستی از کارایی بیشتری در تحقق اهداف نظام سیاسی برخوردار باشد، نظام ریاستی به مثابه 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. براین اساس، با این‌که گونه ساختار نظام سیاسی، تابع اموری چون: «زیست بوم 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 بر اساس رویکردی کارآمدی»، «تأکید بر نظارت‌مندی قوا و رفع سوء استفاده و استبداد احتمالی»، «تأکید بر مشارکت حداکثری (عددی) و مستقیم مردم در فرایند اداره کشور» و «عنایت به مشارکت نخبگانی (کیفی) نمایندگان مردم در امور عمومی» است، باید ملاحظه کرد کدام یک از دو ساختار پارلمانی و ریاستی، بر اساس زیست محیط حاکم بر فضای سیاسی، فرهنگی کشور، می‌تواند غایات و کارویژه‌های نظام سیاسی را در جامعه، محقق نماید. طبیعتاً هر کدام از این دو ساختار، فایده بیشتر و هزینه کمتری داشته باشد و بتواند غایات و اهداف نظام سیاسی را به صورت حداکثری فراهم کند، باید به مثابه ساختار حاکم بر نظام سیاسی قرار بگیرد. 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، برای تحقق اهداف کلان نظام سیاسی است. براین اساس، درحالی‌که مؤلفه‌های ثابتی چون: «ولایت فقیه»، «تفکیک قوا»، «قوای سه‌گانه» و «استقلال قوا» باید در ساختار نظام سیاسی، مدّ نظر قرار بگیرد، لازم است مؤلفه‌های متغیری چون: «نظارت‌مندی ساختاری»، «کارآمدی قوانین، و کارگزاران نظام»، «رفع بحران‌های قومی، مذهبی»، «تقلیل بروکراسی‌های قانونی»، «جلب مشارکت سیاسی کمتی یا کیفی»، «تحقق گسترده احزاب رسمی» و «اقتضائات زیست بوم فرهنگی، مذهبی، تاریخ» را در تحقق ساختاری خاصّ مدّ نظر قرار دهد.

براین اساس، چون هیچ‌کدام از دو ساختار پارلمانی و ریاستی، به مثابه ساختاری ذیل نهاد ولایت فقیه، در جمهوری اسلامی ایران، متعیّن نیست، برای استفاده از یکی از این دو ساختار، باید از مزایای هر کدام از این دو بهره گرفت. هر کدام از این دو ساختار مزایایی دارند که از نظر گذشت، اما 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 ولیّ فقیه بر قوای سه‌گانه) و قانون (الزام به جعل اوصافی خاصّ برای کارگزاران) و رفتار (تشکیل سازمان‌های نظارتی درون سازمانی و برون سازمانی) استفاده کرد. در ساختار پارلمانی، الزامی به وجود احزاب به معنای رسمی نیست و احزاب موجود و جبهه‌گیری‌های سیاسی می‌توانند جایگزین احزاب رسمی شده، کارکردهای آن را انجام دهند. (چنان‌که در سالیان گذشته، احزاب عملاً در قالب فراکسیون‌های اکثریت و اقلیت پارلمان، وظیفه احزاب را انجام داده)، بنابراین می‌توان با وجود نهادینه نبودن تحرّز در کشور ایران، ساختار پارلمانی ایجاد کرد و انتخاب ریاست دولت را در گرو انتخاب فراکسیون اکثریت پارلمان قرار داد.

فهرست منابع

۱. نهج البلاغه.
۲. ارسطو (۱۳۵۸). سیاست. ترجمه حمید عنایت، تهران: شرکت سهامی کتاب‌های جیبی.
۳. افلاطون (۱۳۸۰). دوره آثار افلاطون. جلد ۴، ترجمه محمدحسن لطفی، تهران: خوارزمی.
۴. خمینی (امام) (۱۴۱۸)، سیدروح‌الله. الاجتهاد و التقليد. تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی رحمه‌الله علیه.
۵. — (۱۳۷۸). صحیفه امام. تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی رحمه‌الله علیه.
۶. — (۱۳۷۹). کتاب الیبع. تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی رحمه‌الله علیه.
۷. ایزدهی، سید سجاد (۱۳۷۸). نظارت بر قدرت در فقه سیاسی. قم: انتشارات پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی.
۸. جعفری ندوشن، علی اکبر (۱۳۸۳). تفکیک قوا در حقوق ایران، آمریکا و فرانسه. تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
۹. جوادی آملی، عبدالله (۱۳۷۸). ولایت فقیه، ولایت فقاها. قم: مرکز نشر اسراء.
۱۰. صدوق (شیخ) (۱۳۸۵) محمد بن علی بن الحسین. علل الشرایع. نجف: منشورات المكتبة الحیدریة.
۱۱. طاهری خرم‌آبادی (۱۳۷۹)، «دین و مشارکت سیاسی (گفت‌وگو)»، فصلنامه علوم سیاسی، شماره ۸.
۱۲. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۰). حقوق اساسی. تهران: نشر میزان.
۱۳. عالم، عبدالرحمن (۱۳۷۳). بنیادهای علم سیاست. تهران: نشر نی.
۱۴. قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۱). بایسته‌های حقوق اساسی. تهران: نشر میزان.
۱۵. — (۱۳۷۵). گفتارهایی در حقوق عمومی. تهران: نشر دادگستر.
۱۶. — (۱۳۸۰). حقوق اساسی و نهادهای سیاسی. تهران: انتشارات دانشگاه.
۱۷. کواکبی، عبدالرحمن (۱۳۶۴). طبایع الاستبداد. تهران: نشر تاریخ ایران.
۱۸. مجلسی، محمدباقر (۱۴۰۳). بحار الانوار. بیروت: مؤسسة الوفاء.
۱۹. منتسکیو (۱۳۶۲). روح القوانين. ترجمه علی اکبر مهتدی، تهران: امیرکبیر.
۲۰. نائینی، محمدحسین (۱۳۶۱). تنبیه‌الامة و تنزیه‌الملة. تهران: شرکت سهامی انتشار.