

چالش‌های استقرار رژیم پارلمانی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۱۰/۳۰

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۲/۱۰

محمد رضا رزاقی *

سید احمد حبیب‌نژاد **

محسن طاهری ***

چکیده

تغییر صورت سازماندهی نهادهای حاکمیتی در جمهوری اسلامی ایران به نظام پارلمانی دغدغه‌ای است که در سال‌های اخیر مطرح بوده است. با توجه به هزینه‌های تغییر نظام سیاسی و لزوم اصلاحات چشمگیر تقنینی - ساختاری در فرض اهتمام به پیاده‌سازی نظام پارلمانی و همچنین، نحوه ساخت سیاسی در نظام حقوق عمومی ایران و یافته‌های ناهمگون کارآمدی پارلمانی یا ریاستی در ادبیات تطبیقی و نفی مطلوبیت ذاتی هر یک، در کنار تردید در تطابق‌پذیری نتایج مطالعات در سایر نظام‌ها به لحاظ ماهیت علی‌حده و زیرساخت‌های مجزا، در مجموع می‌توان مخاطراتی را در فرایند تغییر نظام سیاسی پیشاروی نظام جمهوری اسلامی در سطوح مختلف مشروعیت، ثبات، وجهه دمکراتیک و کارایی در کمین این طرح کلان دانست. بنابراین، در شرایط کنونی می‌توان با اعمال اصلاحاتی در قانون اساسی و رویکردها به‌ویژه در خطوط فرهنگ سیاسی، تحزب و انتخابات، اهداف خود را در متن نظام فعلی با سرعت، هزینه‌کرد و ریسک کمتری مطالبه کرد.

واژگان کلیدی: نظام ریاستی، نظام پارلمانی، نظام حقوقی ایران، قانون اساسی، تفکیک قوا.

* دانشجوی دکتری رشته حقوق عمومی، واحد سمنان، دانشگاه آزاد اسلامی، ایران، سمنان

a.habibnezhad@ut.ac.ir

** استادیار گروه حقوق عمومی پردیس فارابی دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)

*** استادیار گروه حقوق عمومی، واحد سمنان، دانشگاه آزاد اسلامی، ایران، سمنان

مقدمه

یکی از مباحث محوری حوزه حقوق اساسی، ارزیابی نظری و سنجش کارکردی چهره‌های گوناگون تفکیک قوا در اشکال نظام‌های ریاستی و پارلمانی و همچنین نظام‌های مختلط و تلفیقی خاصه در راستای نیل به تحقق پراگماتیک اصول حاکمیت دموکراتیک و توسعه همه‌جانبه‌گرا با نظر داشت عقبه فرهنگی، اجتماعی و سیاسی در کشورهای مختلف جهان است. از منظر تفکر نقادانه کنونی، رابطه علی خاصی میان ساخت سیاسی حاکمیت و الگوی چینش نهادهای سیاسی در آن، با توسعه سیاسی و طلیعه مظاهر دموکراسی از یک سو و توسعه اقتصادی و اجتماعی به‌ویژه برابرنمایی مؤلفه‌های رفاه و امنیت از دیگر سو، به‌عنوان شاخصه‌های سنجه کارآمدی نظام سیاسی، وجود دارد. در چند سال اخیر گمانه‌زنی‌ها در محافل سیاسی، مجامع علمی و به‌طور خاص نزد اندیشمندان حقوق اساسی، در مورد ضرورت‌سنجی و امکان‌سنجی و پیامدهای استقرار نظام پارلمانی، بیشتر شده است.

در فضای کنونی سیاسی، تدقیق علمی و همه‌جانبه در نظام‌های پارلمانی و ریاستی و ژرف‌نگری نسبت به ضرورت‌ها و پیامدهای حرکت از ساخت کنونی حکومت در نظام حقوق عمومی جمهوری اسلامی به سمت آنچه نظام پارلمانی خوانده می‌شود، به‌عنوان موضوعی مبتلابه و واجد جنبه کاربردی و متناظراً سرنوشت‌ساز و پر اهمیت از حیث نظری، ضرورتی محتوم به حساب می‌آید. بر این اساس، مسئله اساسی این پژوهش، واکاوی و بررسی همه‌جانبه چالش‌های فراروی تغییر شکل نظام سیاسی در جمهوری اسلامی ایران است. بدیهی است که نگاه چالشی و نقادانه به این مقوله نمی‌تواند صرفاً محصور در مطالعه پیامدهای احتمالی باشد. در حقیقت، بحث چالش‌های برپایی نظام پارلمانی یک آسیب شناختی پیشاوضعی و یک نگاه نقادانه و روشن‌بینانه پس‌اوضعی می‌طلبد به‌طوری که حتی می‌توان گفت در پاره‌ای جهات مقدمه از ذی مقدمه مطول‌تر و پراهمیت‌تر خواهد بود. به‌عبارت دیگر، لازمه بحث از استقرار نظام پارلمانی ارتباط معناداری با اثبات رابطه علی میان کاهش کارکرد نظام کنونی با پارادایم جاری ساخت قدرت و تکنیک توزیع اداره سیاسی در دهه‌های اخیر و پس از آخرین اصلاحات قانون اساسی تاکنون دارد.

بر این مبنا لازم است با یک رویکرد علمی و حقوقی، ضمن ارائه تبیینی تا حد امکان، صحیح و واقع‌گرایانه از مدل حکومتی در نظام جمهوری اسلامی ایران و جایگاه آن در قیاس با سایر

چالش‌های استقرار رژیم پارلمانی در نظام ... ۹

نظام‌ها و تفسیر صحیح آنچه با عنوان نظام پارلمانی در این ساختار می‌تواند مطرح‌نظر باشد؛ اول آنکه به ضرورت‌سنجی تغییر نظام کنونی در ایران خاصه از مجرای تأثیرگذاری این اقدام در کارآمدی و کارایی نظام سیاسی و اقتصادی پرداخته شود؛ و دوم اینکه از منظر پیامدگرایی، چالش‌های حقوقی، سیاسی، اجتماعی و اقتصادی دست‌یازیدن به چنین تحولی رونما شود. شایان توجه است که از نظر پیشینه، تحقیقاتی کم‌وبیش مرتبط با موضوع منتخب مقاله به انجام رسیده است؛ از جمله حبیب‌زاده و برومند (۱۳۹۱) جایگاه نظام‌های ریاستی و پارلمانی را در نظام جمهوری اسلامی ایران مورد بحث قرار داده‌اند؛ قبادی (۱۳۹۲) امکان‌سنجی استقرار نظام پارلمانی در ایران را بررسی کرده است؛ پیرعلی (۱۳۹۶) در تحقیق خود، نقش نظام‌های ریاستی یا پارلمانی را در اقتدار نظام جمهوری اسلامی ایران بررسی کرده؛ مومنی راد و بهدادفر (۱۳۹۶) به طرح بحث در خصوص موانع، زمینه‌ها و راهکارهای پارلمانی‌شدن نظام جمهوری اسلامی ایران پرداخته‌اند و رسکتی و بابایی مهر (۱۳۹۸) تلاش کرده‌اند تا الگویی از نظام پارلمانی منطبق با نظام مبتنی بر حاکمیت الهی و ولایت فقیه در جمهوری اسلامی ایران ارائه کنند. به‌رغم انجام تحقیقات موصوف، ابعاد بسیاری در مورد چالش‌ها و تهدیدها و زوایای پیدا و پنهان پارلمانی‌شدن در نظام جمهوری اسلامی ایران ناگفته مانده یا نیازمند تحلیل بیشتر است که در این تحقیق به‌طور ویژه به مسائل مزبور پرداخته خواهد شد.

الف. بازشناسی نظام پارلمانی در الگوی تفکیک قوا

نظریه تفکیک قوا در چارچوب دو راهبرد اساسی در نظام‌های سیاسی تجلی می‌یابد؛ در نظام ریاستی به‌مثابه چهره‌ای از تفکیک حداکثری قوا به غلیظ‌ترین وجه خود و در نظام‌های پارلمانی به‌مثابه چهره‌ای از تفکیک حداقلی قوا در رقیق‌ترین وجه خود ظاهر و بارز می‌شود. نظام پارلمانی معرف دگردیسی انفعالی در ساخت قدرت است، از این حیث که سیر تطور آن، تکوین تدریجی این نظام را با تأثر از شرایط سیاسی و اجتماعی نشان می‌دهد. در سوی مقابل، نظام‌های ریاستی و مختلط مسبوق به طراحی فعالانه در ساخت قدرت سیاسی به حساب می‌آیند. به بیان دیگر، نظام پارلمانی برخلاف نظام ریاستی «حاصل طراحی عامدانه نهادها به‌وسیله طراحان قانون اساسی نیست، بلکه موقعیت هریک از قوای حکومتی در درون نظام سیاسی حاصل تحول تدریجی و تبدیل نظام‌های

سلطنتی مطلقه به دموکراسی‌های مشروطه است؛ که در اواخر قرن هجدهم به ظهور رسید و در قرن نوزدهم به تکامل خود ادامه داد» (مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۹۲: ۲۱).

اضلاع نظری و مؤلفه‌های اصلی نظام پارلمانی در تعبیر خلاصه استاد «دوورژه» از ماهیت این نظام با عبارت «تمایز قوا، همکاری در وظایف، وابستگی اندامی»، مشخص می‌شود (قاضی، ۱۳۸۴: ۱۷۷). مختصات نظام پارلمانی با ملاحظه وضع ساختاری نظام‌های سیاسی متبوع شامل موارد ذیل است:

- مشروعیت اصیل و دمکراتیک پارلمان و نقش محوری آن در نظام سیاسی؛
- وابستگی اقتدار دولت به رأی اعتماد پارلمان؛
- قوه مجریه دو رکنی شامل رئیس کشور (پادشاه یا رئیس‌جمهور) و رئیس حکومت یا هیئت دولت (نخست‌وزیر) با جایگاه و وظایف متمایز؛
- پادشاه یا رئیس‌جمهور به‌عنوان رئیس نمادین کشور با برخی وظایف تشریفاتی؛
- مسئولیت سیاسی هیئت دولت (به ریاست نخست‌وزیر) و کابینه در برابر نمایندگان پارلمان؛
- امکان پارلمان برای انحلال هیئت دولت در صورت نارضایتی از سیاست‌ها و اعمال آن با صدور رأی عدم اعتماد و معرفی هیئت جدیدی منطبق با تمایل اکثریت نمایندگان؛
- پیش‌بینی وسایل و ابزار گوناگون برای دولت جهت تأثیرگذاری بر قوه مقننه؛ از جمله تهیه لوایح قانونی، شرکت در جلسات پارلمان و دفاع از سیاست‌ها و لوایح دولتی و مضافاً اقدامات شبه تقنینی از مجرای وضع مصوبات و آیین‌نامه‌های اجرایی و تکمیلی قانون (قاضی، ۱۳۸۴: ۱۷۷-۱۷۸).

- امکان نخست‌وزیر (رئیس دولت) برای انحلال پارلمان و برگزاری انتخابات مجدد (به‌منظور جلب نظر رأس سلسله مراتب منبع حاکمیت از طریق اخذ آرای مردمی) (Linz, 1990: 52).

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، ابزار متقابل قوه مقننه و قوه مجریه در این نظام (امکان انحلال یکدیگر با شرایطی تحت نظارت حاکمیت ملی) می‌تواند عامل تأمین‌کننده استقرار تعادل و توازن میان قوا باشد. در طرف دیگر، نظام ریاستی، با لحاظ شاخص کلاسیک آن (ایالات متحده آمریکا) واجد ویژگی‌هایی چون قوه مجریه تک رکنی و دارای نقش محوری و قائم به ذات در عرض پارلمان، وجود مسئولیت سیاسی هیئت وزیران در برابر رئیس‌جمهور، عدم امکان عزل رئیس

دولت و وزرا از سوی کنگره و متقابلاً انحلال کنگره از سوی دولت، جدایی ارگانیک وظایف قوا، مشارکت حداقلی وزرا در اعمال پارلمان و قانونگذاری و... است. البته در نظام ریاستی آمریکا نیز برخی اوصاف نظیر تعیین خطوط راهبردی و استراتژیک تقنینی به صورت پیشنهاد از سوی رئیس‌جمهور در پیام سالانه به کنگره، حق وتوی رئیس‌جمهور، کسوت معاون رئیس‌جمهور در ریاست مجلس سنا و حق مجلس سنا برای دخالت در پاره‌ای از امور اجرایی در کنار رئیس‌جمهوری (قاضی، ۱۳۸۴: ۱۷۶) واگویه این است که تمایز میان نظام‌های پارلمانی و ریاستی به‌ویژه در جریان کارگزاری منافذ اطمینان تعادل قوا کمتر می‌شود.

شایان ذکر است که از حیث شکل‌بندی و بر مبنای شاخص‌های احزاب و انتخابات، دموکراسی‌ها و به‌طور خاص، مدل‌های پارلمانی را اغلب به دو سیستم متفاوت تقسیم می‌کنند: سیستم «وست مینستر»^۱ یا دوگانه‌گرایی حزبی که در آن تمایل زیادتری برای ایجاد وضعیت رقابتی بیشتر در چارچوب یک تقابل و تناظر میان احزاب جهت رسیدن به یک مجلس یکدست پارلمانی به نسبتی بیشتر از تمرکز بر کمیسیون‌ها اهمیت دارند. برخی پارلمان‌ها در این مدل، با استفاده از نظام انتخاباتی تک‌گرا (اکثریتی)^۲ انتخاب می‌شوند؛ مانند بریتانیا، کانادا و هند. این نظام‌های اکثریتی اغلب منجر به ایجاد نظام دو حزبی می‌شوند. برخی دیگر مانند ایرلند و نیوزیلند از نظام انتخابات تناسبی (نماینده‌گری تناسبی)^۳ استفاده می‌کنند. این مدل، شرایط تفکیک قوا را بیش از مدل اروپای غربی تأمین می‌کند؛ چرا که حزب حاکم غالباً اکثریت را در مجلس سنا نخواهد داشت (Szilágyi, 2009: 312).

نظام‌های ائتلافی^۴ یا اجماعی که به‌وسیله نمایندگی تناسبی (نظام انتخاباتی نسبی) شناخته می‌شوند و در آن گرایش بیشتری برای به‌کارگیری روش‌گزینه‌لیستی (نزدیکی حتی‌المقدور نسبت کرسی‌ها به نسبت آرا) در مقایسه با قوه مقننه مدل وست مینستر وجود دارد. کمیسیون‌ها در این پارلمان‌ها از اهمیت بیشتری نسبت به تمامیت مجلس برخوردار هستند. این مدل گاهی مدل آلمان غربی نیز نامیده می‌شود؛ چون اولین نمونه آن در قالب و شکل نهایی در بوندستاگ

1. Westminster system.
2. Plurality voting system.
3. Proportional representation.
4. Consensus system.

آلمان غربی ظهور یافت. نظام سیاسی در سوئیس یکی از خالص‌ترین و شاخص‌ترین نمونه‌های مدل پارلمانی ائتلافی به شمار می‌رود (Szilágyi, 2009: 313). در کنار نظام‌های پارلمانی و ریاستی، نظام‌های تلفیقی یا مختلط (نیمه ریاستی) از حیث توالی زمانی پس از دو نظام مزبور ظهور می‌یابد و به‌نوعی حاصل تلاش متفکران برای رفع نقایص و کاستی‌های این دو نظام بوده است. نهادبندی قدرت در نظام سیاسی فرانسه در قانون اساسی جمهوری پنجم - چهارم اکتبر ۱۹۵۸ به‌عنوان مصداق بارز نظام مختلط شناخته می‌شود. این مدل سیاسی در کشورهای نظیر اسپانیا و آلمان مورد توجه واقع شد و در دهه ۱۹۹۰ میلادی در جریان فرایند دمکراتیزاسیون در کشورهای اروپای شرقی رواج و توسعه بیشتری یافت (Elgie, 1999: 1-2).

از جمله وجوه تشابه نظام‌های مختلط با نظام پارلمانی، قوه مجریه دو رکنی، لزوم کسب رأی اعتماد برای وزیر، مسئولیت سیاسی هیئت دولت به‌مثابه رکن دوم مجریه در قبال پارلمان است (گرچی، ۱۳۸۸: ۲۳۳؛ حبیب‌زاده؛ برومند، ۱۳۹۱: ۸۵). در طرف مقابل، استقلال رئیس‌جمهور از پارلمان و عدم مسئولیت سیاسی این مقام در مقابل پارلمان به اتکای کسب مشروعیت از طریق انتخابات، اختیارات درخور توجه وی به‌عنوان رئیس کشور در قیاس با رئیس کشور در نظام پارلمانی از جمله وجوه فارق این نوع مدل خاص تفکیک‌قوا از نظام پارلمانی هستند.

ب. چالش تحدید شکلی استقرار نظام پارلمانی در ساحت حقوق عمومی ایران

با توجه به مدل‌های مختلف شکل‌گیری نظام‌های سیاسی از یک سو و قالب خاص حکمرانی در نظام حقوق عمومی جمهوری اسلامی ایران از سویی دیگر، لازم است به درکی واقع‌گرایانه از فرایند گذار در نظام سیاسی ایران و چگونگی استقرار نظام پارلمانی در ساختار کنونی نایل شد تا بتوان با آگاهی بیشتر، نسبت به طرح چالش‌های چنین تغییری در سیمای حقوق عمومی ایران گمانه‌زنی کرد.

۱. ساختارشناختی جمهوری اسلامی ایران و وجوه پارلمانی و ریاستی آن

در این بند، نخست ساختار نظام سیاسی در جمهوری اسلامی ایران در سطح کلان مورد بحث قرار می‌گیرد و سپس انطباق این نظام سیاسی با نظام‌های پارلمانی، ریاستی و تلفیقی بررسی می‌شود.

۱-۱. ساختارشناختی جمهوری اسلامی ایران

نظریه تفکیک قوا در نظام حقوقی ایران به دنبال تأثیرگذاری در اندیشمندان داخلی و طرح آن در فقه سیاسی، ضمن دخل و تصرف و جرح و تعدیل با رویکرد بومی‌سازی، در قانون اساسی مشروطیت و متمم آن و همچنین در قانون اساسی پس از پیروزی انقلاب اسلامی، اقتباس و کارسازی شد. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در بیان شکل حکومت وفق اصل ۵۷، نظام تفکیک قوای مقننه، مجریه و قضائیه را به صورت نسبی و با شیوه خاص می‌پذیرد (هاشمی، ۱۳۸۲، ج ۲: ۶) و با پرهیز از بیان این اصطلاح، از عبارت «استقلال قوا» که مبین این تفکیک نسبی است (ناصحی، ۱۳۸۷: ۵۹) استفاده می‌کند.^۵ ملاحظه قانون اساسی مبین این است که وجه فارق اصلی تفکیک قوای مندرج در نظام سیاسی ایران از نظام کلاسیک تفکیک قوا یا دست‌کم قرائت کنونی غربی آن (الگوی نظری منتسکیو) در پیش‌بینی مقام عالی و ناظر بر سایر قوا با عنوان ولایت فقیه با اختیارات حاکمیتی درخور ملاحظه و شأن نظارتی ویژه است.

در واقع، اصول مختلف قانون اساسی و مشروح مذاکرات مبین این است که پس از پذیرش اصل مهم ولایت مطلقه فقیه عادل و جامع‌الشرایط که عامه مردم قبول ولایت او را بر خود لازم و واجب شمرده‌اند، نقطه پیوند و اتصال قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران، ولی فقیه و رهبر دانسته می‌شود و اعمال حاکمیت قوای مزبور صرفاً بر اساس نظر و نظارت رهبر، مشروع و قانونی تلقی می‌شود (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۷۰: ۷۵). در تشریح مدل‌سازی حاکمیت در الگوی جمهوری اسلامی ایران و نقش مؤلفه‌های ملت، رهبری، قوه مقننه و قوه اجرایی و قوه قضایی باید چنین نگاشت که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با پذیرش حق حاکمیت مردم و نظام تفکیک قوا به عنوان مؤلفه‌های شاخص دموکراسی، آن را مقید و محصور در مبانی و آموزه‌های حاکمیت سیاسی در نظام اسلامی کرده است. بر این اساس، شاهد تلفیق حاکمیت دینی و حاکمیت ملی در این نظام هستیم؛ به نحوی که حاکمیت ملی در اصول مختلفی به ویژه اصول ۶ و ۵۶ و ۶۲ قانون با تأکید بر حق حاکمیت ملت به عنوان موهبتی الهی و لزوم اداره امور کشور با اتکاء به آرای عمومی و انتخابات جلوه می‌یابد و از سویی دیگر، در اصولی نظیر اصل یکم،

۵. اصل ۵۷ قانون اساسی: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارت‌اند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌شوند. این قوا مستقل از یکدیگرند.»

پنجم، پنجاه و هفتم و یکصد و هفتم، تظاهر عینی هدایت حاکمیت ملی از مجرای نهاد ولایت فقیه و قوای حکومتی زیر نظر وی استقرار می‌پذیرد.

در کنار ارکان سه‌گانه مقننه، مجریه و قضاییه، باید از کارویژه نهادهای حساسی نظیر مجلس خبرگان رهبری و مجمع تشخیص مصلحت نظام در تصمیم‌سازی و دخالت در امور کشور سخن به میان آورد که وابستگی اندامی به هیچ‌یک از قوای سه‌گانه اصلی ندارند. به هر ترتیب، در رأس نهادهای برجسته نظام سیاسی، جایگاه ولایت فقیه و رهبری، ملاحظه می‌شود که علاوه بر مدیریت کلان سیاسی کشور، به‌نحو مؤثری در اقتدار قوا خاصه از دریچه تعیین رئیس قوه قضاییه، اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام و فقهای شورای نگهبان و اعمال وظایف خاص اجرایی در اصل ۱۱۰ مشارکت و نظارت خواهد داشت؛ تا آنجا که برخی از وظایف اساسی و امنیتی نظیر فرماندهی کل نیروهای مسلح از اختیارات رئیس‌جمهور منتزع و به نفع این مقام عالی تخصیص زده شده است. خلاصه کلام آنکه قانون اساسی ایران، نوع خاصی را تفکیک قوا را میان نهادهای سه‌گانه در کنار سایر نهادهای مذکور پیش‌بینی کرده است و در عین حال، یک نظام نظارت و تعادل^۶ درون‌ساختاری (راسخ، ۱۳۸۸: ۲۸) و یک نظام نظارت برون‌ساختاری برای قوای سه‌گانه در نظر گرفته است و در این مقام، وظایف نظارتی و مداخله‌ای هر یک از قوا در قبال قوه دیگر^۷ تبلور رویکرد تعادل‌نمایی درون‌ساختاری و پیش‌بینی نیروی تعدیل‌گر مافوق قوا حاکمی از رویکرد توازن‌بخشی برون‌ساختاری در این مدل سیاسی است.

به‌رغم این واقعیت که نهاد ولایت فقیه و جایگاه رهبری در قانون اساسی و نیز نهادهای وابسته به آن و مضافاً نهاد مجلس خبرگان و نهاد مجمع تشخیص مصلحت نظام وظایف کلیدی و مشخصی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ایفا می‌کنند، اما کماکان در قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی از نظر شأن قانونگذاری و هیئت دولت به لحاظ اقتدارات گسترده اداری و اجرایی در کشور، محصول اراده مستقیم و تجدیدپذیر عمومی بوده است و از اهمیت بسزایی در مدیریت سیاسی و اقتصادی کشور برخوردارند. بنابراین، باید تأثیر اندیشه تفکیک قوا در نظام

6. Checks and Balances

۷. برای مشاهده ابزارهای ایجاد توازن میان قوای سه‌گانه از طریق نظارت و اعمال نفوذ متقابل در قانون اساسی، نگاه کنید به اصول ۵۲، ۵۴، ۵۵، ۷۳، ۷۴، ۷۶ الی ۸۳، ۸۸، ۸۹، ۹۰، ۱۲۲، ۱۳۴، ۱۳۱، ۱۳۷، ۱۷۰، ۱۴۰، ۱۷۳ و ۱۶۷.

حقوق عمومی جمهوری اسلامی ایران را با شرایط ویژه خود پذیرفت؛ اما در وهله بعد باید دید کدام یک از رویکردهای پیاده‌سازی تئوری تفکیک قوا در این نظام مورد قبول قرار گرفته است؟

۱-۱-۱. جمهوری اسلامی ایران؛ وجوه پارلمانی و ریاستی

مشاهده ساختار نظام جمهوری اسلامی ایران علاوه بر آنچه در بند پیشین گذشت، در قدر متیقن وظایف قوا نیز نمی‌تواند به طور خاص معرف یکی از سیستم‌های پارلمانی یا ریاستی یا حتی نیمه ریاستی (که گاه با تساهل چنین نامیده می‌شود) باشد. این امر باعث شده است تا برخی، نظام سیاسی را در جمهوری اسلامی ایران یک نظام مختلط تلقی کنند (قبادی، ۱۳۹۲: ۱؛ علی حسینی؛ ابراهیمی، ۱۳۹۲: ۱۱). در واقع، ساختار منحصر به فرد جمهوری اسلامی علاوه بر وجه اسلامی بودن و سازوکار خاص اجرایی‌سازی آن، در وجه جمهوریت نیز خصایصی دارد که نمی‌توان آن را منطبق با مدل‌های حاکمیت کنونی در کشورهای مختلف جهان دانست. توضیح اینکه هر چند خصایص و وجوهی نظیر نظارت استصوابی مجلس بر صلاحیت گزینه‌های تصدی وزارت پیشنهادی رئیس‌جمهور و نیز امکان سؤال و استیضاح وزرا و رأی به عدم کفایت سیاسی رئیس دولت، جلوه‌های یک نظام پارلمانی را در شکل حکومت از منظر تفکیک قوای سه‌گانه در جمهوری اسلامی ایران تغلیظ می‌کند، اما به واسطه یک رکنی بودن نظری قوه مجریه و همچنین اختیارات ارگانیک و وسیع اداری و اجرایی ریاست جمهوری به مثابه جایگاه برخاسته اراده عمومی از مجرای انتخابات و نیز ناممکن بودن انحلال مجلس از سوی دولت، می‌توان قائل به تفوق جلوه ریاستی در نظام سیاسی ایران بود.

از طرفی هم به واسطه فقدان برخی مؤلفه‌های نظام نیمه‌ریاستی (دو رکنی بودن قوه مجریه، انتخاب رئیس کشور از مجرای انتخابات و رئیس دولت از طریق غیرانتخابات و مسئولیت وی در برابر مجلس) اطلاق عنوان نظام نیمه‌ریاستی به نظام سیاسی ناشی از تفکیک قوا در جمهوری اسلامی ایران نادرست به نظر می‌رسد. بنابراین، در مجموع می‌توان به جای استفاده از عناوین نیمه‌ریاستی یا نیمه‌پارلمانی برای این نظام (که بیشتر مبین ساخت قدرت در نظام سیاسی فرانسه در قانون اساسی جمهوری پنجم - چهارم اکتبر ۱۹۵۸ و سایر کشورهایی است که از این مدل تبعیت نموده‌اند) از عنوان نظام سیاسی شبه‌ریاستی برای آن استفاده کرد.

۳-۱. محدوده پارلمانی شدن در ساختار حقوق اساسی ایران

نظر به کیفیت روابط نهادهای عمده سیاسی در نظام جمهوری اسلامی ایران و همچنین وجه شبه‌ریاستی این نظام سیاسی از منظر پیاده‌سازی تئوری تفکیک قوا، اینک باید دید که مقصود از پارلمانی شدن در ساختار این نظام سیاسی با این اوصاف و خصوصیات چیست؟ بر این مبنا می‌توان محدودیت شکلی استقرار نظام پارلمانی در ایران را دریافت و ملاحظات پیامدگرایی و چالش‌نمایی را بر محور ابعاد نظام موصوف چفت و بست داد. به نظر می‌رسد به‌طور کلی تغییر نظام شبه‌ریاستی فعلی به سه صورت نظام پارلمانی، نظام نیمه‌پارلمانی و نظام شبه‌پارلمانی به‌عنوان سه فرض عمده، قابل طرح و پی‌ریزی است.

جدول ۱. فروض پارلمانی شدن در نظام حقوقی ایران	
ملاحظات	اشکال پارلمانی شدن در ساختار حقوق اساسی ایران
	فرض اول: نظام پارلمانی تمام‌عیار
الگو برداری از مدل کلاسیک نظام پارلمانی (بریتانیا)	
فرض دوم: نظام نیمه‌پارلمانی	نظام سیاسی با قوه مجریه دو رکنی (رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر = قهقرای نظام سیاسی به پیش از اصلاحات قانون اساسی)
فرض سوم: نظام شبه‌پارلمانی	تبدیل نظام شبه‌ریاستی به نظام شبه‌پارلمانی (حفظ نقش رهبری در قانون اساسی + جایگزینی نخست‌وزیر با رئیس‌جمهور)

در فرض نخست، سازوکارهای اصلی یک نظام پارلمانی مشابه با مدل بریتانیا، محقق می‌شود؛ یعنی مشروعیت اصیل و مستقیم پارلمان و تشکیل دولت از دل مجلس و از طرفی وجود یک رئیس کشور با وضعیت نمادین و نهایتاً با اختیارات اجرایی و محدود که تنها در مدیریت کلان سیاسی و حل روابط و مشکلات میان قوا تشریک مساعی می‌نماید. در فرض دوم، قوه مجریه دو رکنی شامل رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر است که مقام اخیر با تمشیت پارلمان انتخاب شده و در مقابل آن واجد مسئولیت خواهد بود. رئیس‌جمهور نیز از طریق انتخابات مستقیم به مقام خود خواهد رسید و اختیارات سیاست‌گذاری و اجرایی میان دو رکن مجریه تقسیم می‌شود. در فرض سوم، همین نظام شبه‌ریاستی کنونی تبدیل به نظام شبه‌پارلمانی خواهد شد و مشخصه این تغییر، حذف پست ریاست جمهوری و ایجاد پست نخست‌وزیری است که از طریق مجلس انتخاب

خواهد شد. تفاوت حالت اول و سوم، در ملاحظه کارویژه مقام رهبری با اوصافی که در مباحث گذشته است، خواهد بود. در واقع، در فرض اول، این مقام مشابه با جایگاه ریاست کشور در یک نظام پارلمانی تلقی می‌شود و لذا اختیارات اجرایی و سیاسی محدودی خواهد یافت؛ در حالی که در وضعیت سوم، با فرض ابقای اختیارات و وظایف رهبری در قانون اساسی، نظام پارلمانی نیز پی‌ریزی می‌شود.

در مقام تحلیل این سه وضعیت، با لحاظ جایگاه حساس ولایت فقیه در نظام حقوقی-سیاسی جمهوری اسلامی ایران و غیرقابل تغییر بودن اصل ولایت فقیه در قانون اساسی، فرض نخست نمی‌تواند با ساختار حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران سازگار باشد. در خصوص فرض دوم نیز صرف‌نظر از نوع رابطه حقوقی میان رهبر و رئیس‌جمهوری (در تحقق معنای ریاست کشور) و نخست‌وزیر و پارلمان، به نظر می‌رسد در فرض استقرار، نوعی فقه‌پرا به نظام سیاسی پیش از اصلاحات سال ۱۳۶۸ قانون اساسی در کشور را نمایان می‌سازد که مشکلات نهادبندی قوا با شیوه مزبور به‌ویژه انسداد روابط و تعارض سیاسی میان دو رکن مجریه در آن، تجربه‌ای تاریخی بوده است و اساساً به دلیل همین ناکامی در کارآمدی این نوع از نظام سیاسی، منجر به تحولات ساختار نظام در اصلاحات قانون اساسی شد. بنابراین، آنچه مفروض و مورد انتظار موافقان استقرار نظام پارلمانی در نظام سیاسی ایران می‌رسد، به لحاظ ماهیت حقیقی، نوعی نظام شبه‌پارلمانی (خاص ساختار نظام حقوق عمومی در جمهوری اسلامی ایران) است که تسامحاً نظام پارلمانی خوانده می‌شود (همان‌طور که نظام فعلی، ریاستی دانسته می‌شود) و همین وجه از تغییر نظام سیاسی لازم است که مورد مطالعه و تحلیل قرار گیرد و به عبارتی دیگر، فرصت‌ها و احتمالات و تهدیدهای ناشی از چنین تغییری در بافت حقوق عمومی ایران مطمح نظر قرار گیرد.

ج. پارلمانی‌شدن؛ احتمال‌ها و تهدیدها در نظام حقوقی ایران

حال که در خصوص محدوده و ماهیت تغییر نظام سیاسی در چارچوب نظام حقوق عمومی جمهوری اسلامی ایران شناخت حاصل شد، اینک باید نگاهی همه‌جانبه به احتمالات پارلمانی‌شدن در این نظام با ملاحظه متغیرهای نظری و عملی تأثیرگذار در مسئله داشته باشیم.

۱. نمایه فرصت‌ها و تهدیدها در تغییر نظام سیاسی

تغییر استراتژیک نظام سیاسی ایران به سمت مدل پارلمانی، دلایل قابل طرحی دارد که در مقام ضرورت‌سنجی اعمال آن، می‌توان به آنها تمسک جست. در این زمینه به‌ویژه می‌توان به لزوم انسجام میان قوا و حذف زمینه‌های تعارض و واگرایی قوا (طباطبایی، ۱۳۹۶: ۲۷) که مآلاً با کاهش کارکرد سیاسی - اقتصادی متقارن می‌شود و نیز مشکل تحدید قدرت مجلس از سوی دولت در برخی مقاطع حساس و امکان دخالت دولت در ترکیب نمایندگان و نقایص قابل نقدی نظیر شخص محوری به‌جای جریان‌زایی و برنامه‌گرایی در نظام ریاستی، اشاره و تصریح ورزید. در واقع، برای جانب‌داری از تأسیس نظام پارلمانی دو خط استدلالی را می‌توان پیمود: اول، استناد به آسیب‌های نوعی نظام ریاستی و به‌طور اختصاصی نظام شبه‌ریاستی در جمهوری اسلامی ایران. در خصوص نقاط ضعف نظام‌های ریاستی مواردی چون شخص محوری و کاریزمات‌پروری به‌جای جریان‌زایی و برنامه‌گرایی، گزینش غیرتخصصی رئیس‌جمهور (Müller et al, 2006: p13) و واگرایی و انسداد قوا در جریان اعمال حاکمیت (طباطبایی، ۱۳۹۶: ۲۸) قابل اشاره است.

افزون بر این موارد، ساختار خاص نظام سیاسی ایران و تجربه استقرار نظام ریاستی در آن، مبین مشکلات دیگری چون تحدید اقتدار مجلس از سوی دولت در مقاطع حساس و با ابزاری چون تأخیر یا استنکاف از اجرای صحیح قوانین، اعمال نفوذ دولت در چینش اعضای مجلس و همچنین امکان انفعال و انزوای دولت به‌واسطه به‌کارگیری ابزار استیضاح از سوی مجلس است که در مجموع، این عوامل، سطح تنش میان دولت و مجلس را به مرز نوعی واگرایی در اعمال حاکمیت مطلوب می‌رساند. خط استدلالی دوم، تأکید بر بهره‌مندی از مزایای نظام پارلمانی در سایه پارلمانیزه‌گرایی است. این مزایا شامل نخبه‌سالاری سیاسی، هماهنگی قوا و هم‌گرایی ارکان نظام (طباطبایی، ۱۳۹۶: ۳۳)، فرایند تخصصی انتخاب رئیس دولت از مجرای مجلس و کاهش هزینه انتخاب‌های نادرست عمومی، ارتقای کیفی و کمی مشارکت سیاسی (گرچی، ۱۳۸۸: ۲۲۹)، افزایش مشروعیت و ثبات سیاسی و برابری بهینگی و کارآمدی در نظام (مومنی‌راد و بهدادفر، ۱۳۹۶: ۱۷۲ به بعد) است.

باید اضافه کرد که هم‌گرایی و تک‌بافتی مجلس و دولت در نظام پارلمانی، بالمآل به افزایش ضریب پاسخگویی و تحریک جریان‌های سیاسی برای تلاش در تأمین نظر مساعد عموم مردم برای باقی ماندن در مسند قدرت خواهد انجامید.

جدول ۲. فرصت‌های پارلمانی شدن در نظام حقوقی ایران	
<ul style="list-style-type: none"> - شخص محوری - گزینش غیر تخصصی رئیس‌جمهور - واگرایی قوا و انسداد سیاسی 	۱. رفع آسیب‌های نوعی نظام ریاستی
<ul style="list-style-type: none"> - تحدید اقتدار مجلس از سوی دولت در مقاطع حساس - اختلافات مکرر دولت و مجلس - اعمال نفوذ دولت در ترکیب مجلس - انزوای دولت در برابر ابزار استیضاح 	۲. رفع آسیب‌های اختصاصی نظام شبه‌ریاستی ایران
<ul style="list-style-type: none"> - نخبه‌سالاری سیاسی - هماهنگی و هم‌گرایی قوا - انتخاب تخصصی رئیس‌دولت - افزایش ضریب پاسخگویی - ارتقای کیفی مشارکت سیاسی - مشروعیت، ثبات و کارآمدی 	۳. بهره‌مندی از مزایای نظام پارلمانی

از سوی دیگر، در خصوص تغییر نظام سیاسی با لحاظ تمهید ملزومات نظام پارلمانی، دو عقیده در هواداری از نظام پارلمانی قابل برداشت است؛ نخست، اینکه بر ساخت ملزومات نظام پارلمانی نظیر تقویت شاخه‌های احزاب و فرهنگ حزب پیامد خودکار تغییر سیستم است و با تغییراتی تقنینی، الگوهای رفتاری و روابط حقوقی سیاسی نیز نضج و نظم می‌پذیرد. دوم، اینکه جهت استقرار نظام پارلمانی نخست نیاز به تمهیدات و ملزوماتی است که تحقق آنها منوط به تحول در زیرساخت‌ها و تغییرات لازم (از جمله در قوانین انتخابات و احزاب) و تبعاً تحول در نحوه مشارکت سیاسی و ارتقای فرهنگ سیاسی در میان آحاد ملت و نمایندگان آنها، خواهد بود (علی حسینی و ابراهیمی، ۱۳۹۲: ۱۰؛ حبیب نژاد و حسینی، ۱۳۹۸). از طرف دیگر، در برابر

نظرات ایجابی در خصوص پارلمانیزه‌نمایی، امکان طرح چالش نسبت به کارکرد نظام پارلمانی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، به واسطه عللی چون دوگانگی تئوری حاکمیت در قانون اساسی، کهنگی قوانین انتخابات، عدم تحقق پارلمان به معنای واقعی در ساخت سیاسی کنونی، وضعیت بیمارگونه نظام احزاب در کشور و سایر زمینه‌های تئوری و عملی قابل استناد به نظر می‌رسد.

دلایل قابل طرح در مقابله با عقیده بهیئگی تغییر نظام به پارلمانی در ایران، در سه محور قابل طرح هستند. در محور نخست، نقد کلی نظام پارلمانی در تقابل با نظام ریاستی مورد توجه است. بر این اساس، در خصوص تفوق ذاتی نظام پارلمانی بر نظام ریاستی در ادبیات حقوق اساسی، تشکیک شده است و در واقع، نسبت به یک‌سویه‌نگری و پیش‌فرض رجحان نظام پارلمانی بر ریاستی تذکر داده می‌شود. همان‌طور که نظام پارلمانی از مزایایی برخوردار است، معایبی نیز دارد که از جمله مهم‌ترین آنها تهدید ناشی از تمرکز قدرت در نظام پارلمانی است (حبیب زاده و برومند، ۱۳۹۱: ۸۵). از طرفی نظام ریاستی نیز در کنار نقاط ضعف، نقاط قوتی نسبت به نظام پارلمانی دارد که از جمله می‌توان به تأمین مضاعف دموکراسی در سایه نظام‌های ریاستی (پیرعلی، ۱۳۹۶: ۱۵۱) به‌ویژه در کشورهایی که احزاب از سبقه و قدرت کافی برخوردار نیستند، اشاره داشت.

محور استدلالی دوم، در چارچوب دلایل مرتبط با فاصله ساختار سیاسی در نظام حقوق عمومی جمهوری اسلامی از مدل پارلمانی، مطرح می‌شود. مهم‌ترین نقدی که در این خصوص وارد می‌شود، مناقشه انطباق‌پذیری نظام ولایت فقیه با مقتضیات جمهوری پارلمانی است (حبیب‌نژاد و حسینی، ۱۳۹۸: ۱۶۰). در حقیقت هضم‌پذیری نظام پارلمانی در مبانی مشروعیت نظام با موانع نظری جدی مواجه است. تلفیق حاکمیت ملی و حاکمیت الهی در قانون اساسی و تبلور ولایت فقیه به‌عنوان رکن سیاسی در کنار اراده جمهور که مدلی با نام جمهوری اسلامی ایران را موجب شده است، واقعیت‌هایی دارد که با مبانی نظام پارلمانی و

ویژگی‌های آن نامتناسب می‌نماید. این مسئله را به عینه می‌توان در تحلیل وضعیت هندسه رابطه حقوقی میان رهبری، مجلس و دولت و سایر نهادهای حاکمیتی، در فرض استقرار نظام پارلمانی مشاهده نمود. مضافاً اینکه جمع میان نقش بازدارنده شورای نگهبان با الگوی پارلمانی که اختیارات وسیع نمایندگان در آن از لوازم لاینفک این نظام است، تردیدهای جدی در امکان تحقق نظام پارلمانی در شرایطی مطلوب در ساختار سیاسی جمهوری اسلامی ایران را ایجاد می‌کند.

از طرف دیگر، باید پذیرفت که نظام پارلمانی با اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قوانین عادی از جمله قوانین انتخابات و قانون احزاب، فاصله درخور توجهی دارد و در عین حال، تغییر قوانین و مقررات مربوطه نیز هزینه سنگینی را در پی خواهد داشت. افزون بر موارد فوق، لازم است به اهمیت و نقش انتخابات ریاست جمهوری در وجهه داخلی و اعتبار بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران و تأثیر این انتخابات بر شعف سیاسی و جهت‌گیری‌های آگاهانه ملی اشاره کرد. بدیهی است حذف این مظهر دموکراسی در کشور، علاوه بر تأثیرگذاری در مؤلفه‌های فوق، به‌نوعی تحدید محتوای جمهوریت نظام نیز تلقی خواهد شد. آخرین و شاید مهم‌ترین انتقادی که در خصوص امکان پارلمانیزه‌شدن در نظام سیاسی ایران درخور تأمل است، فقدان یا نقصان زیرساخت‌های تحول در نظام ریاستی کنونی است.

در حقیقت کیفیت ناکافی پارلمان در وضعیت کنونی (رسکتی و بابایی مهر، ۱۳۹۸: ۵۶۰)، ناکارآمدی و عدم انسجام احزاب (پیرعلی، ۱۳۹۶: ۱۵۱)، کهنگی و ضعف قوانین انتخابات و نگاه عمومی منفی به احزاب و تحزب در عرف سیاسی-اجتماعی و همچنین ضعف تفکر ملی و قوت‌گیری اعمال فاکتورهای جزیره‌ای در فرایند انتخابات مجلس و ضعف رسانه‌ها و محدودیت دسترسی آزاد به اطلاعات، دلایلی جدی در تشکیک نسبت به تحقق مطلوب نظام پارلمانی در نظام حقوقی ایران است.

در وضعیتی که احزاب به‌معنای واقعی شکل نیافته است، طبیعتاً صحبت از مدل‌های مختلف پارلمانی (اعم از وست مینستر یا ائتلافی) نیز سالبه به انتفاع موضوع خواهد بود؛ چون تحقق سیستم‌های مزبور به شدت وابسته به انسجام و حقیقت احزاب است.

جدول ۳. تهدیدات پارلمانی شدن در نظام حقوقی ایران	
<ul style="list-style-type: none"> - انکار برتری ذاتی نظام پارلمانی بر ریاستی - خطر تمرکز قدرت در نظام پارلمانی - تأمین مضاعف دموکراسی در سایه ریاستی 	<p>۱. ایرادات نظام پارلمانی در مقایسه با نظام ریاستی</p>
<ul style="list-style-type: none"> - عدم امکان اجتماع جمهوری پارلمانی با نظام ولایت فقیه - ابهام در هندسه رابطه حقوقی رهبری، نخست‌وزیر، وزرا و مجلس - فاصله نظری نظام پارلمانی با قانون اساسی و قوانین عادی - اهمیت انتخابات ریاست جمهوری در ایران و نقش آن در شعف سیاسی و جهت‌گیری‌های آگاهانه ملی - تضییق دموکراسی و اصل جمهوریت به واسطه حذف انتخابات ریاست جمهوری - اشکال در ایفای نقش شورای نگهبان در مدل پارلمانی 	<p>۲. انطباق‌ناپذیری نظام پارلمانی با ساختار سیاسی ایران</p>
<ul style="list-style-type: none"> - ناکارآمدی احزاب - ضعف قوانین انتخابات - کیفیت پایین پارلمان در ایران - نگاه منفی به حزب در عرف - ضعف تفکر ملی در انتخابات مجلس - رسانه‌ها و دسترسی آزاد به اطلاعات 	<p>۳. فقدان زیرساخت‌های استقرار نظام پارلمانی</p>

۲. ابهام در ضرورت‌سنجی تغییر ساختار نظام ریاستی به پارلمانی

به نظر می‌رسد سرنخ اختلافات در خصوص تغییر نظام سیاسی را باید در ریشه‌های پیدایی چنین دغدغه‌ای در کشور جستجو کرد. از زمینه‌های مهم طرح این بحث، اعتقاد به فقدان سازوکارهای تعاملی و نقصان مشارکت و هم‌افزایی قوای سه‌گانه در نظام ریاستی (طباطبایی، ۱۳۹۶: ۲۷) و به‌طور خاص، الگوی روابط دولت و مجلس و مشکلات واگرایی و تعارض میان این دو در طول تجربه مدل شبه‌ریاستی در نظام جمهوری اسلامی ایران به خصوص در دولت‌های اخیر بوده است. در واقع، مطالبات مدیریت کلان سیاسی از تغییر در ساختار نظام کنونی، احتمالاً پیشگیری از تعارض اعمال قوا و نهادهای حکومتی و مآلاً ارتقاء کارآمدی نظام سیاسی و تحقق پیشرفت در سایه این هماهنگی است. در این بین، بهبود وضعیت عدالت اقتصادی و اجتماعی و تحقق

شایسته‌سالاری در نظام سیاسی نیز از دیگر خطوط ضروری نیاز به ترمیم در نظام سیاسی ایران است که تغییر نظام می‌تواند به آن مساعدت نماید.

باید در نظر داشت که هماهنگی میان قوا در اعمال وظایف خود یکی از مؤلفه‌های کارآمدی و پیشرفت نظام سیاسی است و درحقیقت، نباید نتایج مورد انتظار از تغییر نظام، به صورت جزیره‌ای و محدود نگریسته شود و لذا باید توجه کافی به خروجی‌های نحوه نهادبندی در یک نظام سیاسی از حیث به‌کارگیری صورتی متفاوت از تفکیک قوا همواره مدنظر باشد. در واقع، مفاهیم کارآمدی و توسعه و جوه مختلفی را در بر می‌گیرند. از یک منظر، توسعه، گاهی به میزان صنعتی‌شدن، تجهیز اجتماعی و رشد اقتصادی و مشارکت سیاسی تعبیر می‌شود و گاه نیز به افزایش ظرفیت یک نظام سیاسی در پاسخگویی به نیازها و مطالبات مردمی و تنوع ساختاری و تخصصی‌شدن ساختارها (قوام، ۱۳۷۱: ۹-۱۱). همچنین، در برخی مطالعات توسعه سیاسی در نظریات توسعه با دموکراسی مترادف در نظر گرفته می‌شود و در پاره‌ای دیگر، عاملی است برای آشکارسازی تغییر و تجزیه و تحلیل بحران‌ها و مراحل تسلسلی پیشرفت سیاسی (سریع‌القلم، ۱۳۷۱: ۱۲۶-۱۲۷). برخی نیز در تعریف توسعه سیاسی، بر وجود عناصر و مؤلفه‌های عدیده‌ای تصریح می‌ورزند^۸؛ مؤلفه‌هایی که کم‌وبیش در میان نویسندگان، برای تحلیل کارآمدی نظام‌های سیاسی نیز مورد مذاقه قرار گرفته‌اند.

با توضیحات فوق باید متذکر شد که در مسیر پیشرفت، کارآمدی نظام، صرفاً منوط به هماهنگی قوا نیست بلکه هماهنگی در صورت حفظ سایر مؤلفه‌های کارآمدی به‌ویژه در بحث مشروعیت، ثبات سیاسی، ارزش‌های دمکراتیک و وجهه جمهورییت نظام و تحقق ملزومات آن، قابل ارزش‌گذاری است. از طرفی با نگاهی به ادبیات نظری در زمینه تحلیل و سنجه ارزیابی نظام‌های سیاسی، تفاوت‌هایی در نتایج حاصله مشاهده می‌شود که دال بر عدم امکان تصدیق

۸ عناصری چون ساختارهای سیاسی غیرحکومتی چون احزاب، اتحادیه‌ها و سندیکاها، شوراهای مردمی، انجمن‌ها و مؤلفه‌هایی چون انتخابات آزاد به‌ویژه با تأکید بر رفع محرومیت‌ها و موانع فرایند انتخابات آزادانه، فراکسیون‌های پارلمانی، محدودیت‌ها و قانون‌مندی اقدامات نظامی و امنیتی، تفکیک قوای سه‌گانه مملکتی و استقلال قوای مزبور، بی‌طرفی قوه قضاییه و نظارت این قوه بر سایر قوا، امکان اعتراض و توسل به اعتصاب و تظاهرات، تأمین حقوق گروه‌های اقلیت، تعدد و تنوع مطبوعات و سایر نمودهای کثرت‌گرایی و پلورالیسم و مشارکت سیاسی فعال و همه‌جانبه... (مدیرشانه‌چی، ۱۳۷۹).

تأثیر مشخص تغییر نظام سیاسی در فازهای مورد انتظار است که اغلب مؤلفه‌های تشکیل‌دهنده کارآمدی و توسعه سیاسی هستند. البته در تغییرات ناشی از تحولات ترکیب نهادهای سیاسی در ساختار نظام حقوقی به واسطه ایجاد الگوهای جدید روابط حقوقی و حصول کارکردهای متفاوت، تردیدی نمی‌توان داشت، اما در میزان تغییرات و وابستگی نقایص نظام سیاسی فعلی به متغیرهای مدنظر از یک طرف و حصول خروجی‌های مطمح نظر در جامعه از طرف دیگر، تردیدات جدی وجود دارد. شواهد تجربی استقرار نظام پارلمانی و تأثیر آن بر گذاره توسعه در نظام‌های سیاسی مختلف نیز از طرح چنین فرضی پشتیبانی می‌کند.

برای نمونه، برخی مؤلفین با استناد به تجربه نظام سیاسی پارلمانی در کشورهایی چون آلمان و ژاپن و مقایسه آن با نظام‌های ریاستی در ویتنام و کره جنوبی، به ظرفیت بیشتر نظام پارلمانی جهت تحقق صنعتی‌شدن اشاره می‌کنند. در حالی که برخی دیگر گوشزد می‌کنند که توسعه در این حوزه‌ها می‌تواند محصول محیط پیرامونی یک جامعه سیاسی باشد و نه لزوماً ساخت حکومت (مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۹۲: ۵۲). در برخی مطالعات، با نتایج کلی‌تری مواجه هستیم؛ آن‌طور که حول محور متغیر دموکراسی، نظام ریاستی را واجد موفقیت کمتری در استقرار دموکراسی می‌دانند و ایالات متحده آمریکا را نمونه واحد و کمیابی از توفیق این نوع شکلی از حکومت معرفی می‌کنند. در این باره به نتایج نه‌چندان چشم‌گیر کشورهای آمریکای لاتین، آسیا و آفریقا استناد می‌شود (مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۹۲: ۳۷).

مضافاً انتقادات به نظام ریاستی محض به واسطه استقلال مطلق قوا در آن و فقدان انعطاف کافی و لذا احتمال ایجاد تعارض و انسداد در اعمال حاکمیت و بن‌بست‌پذیری روابط قوا و عواقب محتمل که یکسوسازی قدرت و تزلزل و فروپاشی دموکراسی است، وارد شده است (Elgie, 2005:109). در مقابل، برخی ضمن رد ادعاهای فوق، با اذعان به امکان ایجاد نظام نظارت و تعادل در نظام ریاستی، به این امر توجه می‌دهند که تعمیم‌های صورت‌گرفته (از جمله بر اساس مطالعه نظام‌های ریاستی در آمریکای لاتین) از منظر صحت روش‌شناختی محل تردید هستند. برخی دیگر، مسئله نادیده‌گرفتن عوامل اقتصادی، اجتماعی و تاریخی و فرهنگی در سرنوشت دموکراسی در کشورهای مورد بررسی را به باد انتقاد گرفته‌اند و تقلیل همه این عوامل را به ریاستی یا پارلمانی‌بودن یک نظام حکومتی اشتباه محاسباتی دانسته‌اند (مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۹۲: ۳۷).

در سایر مطالعات نیز هرچند تا حدی بتوان بر تفوق نسبی مدل پارلمانی در کشورهای متبوع در تحقق مؤلفه‌های دموکراسی، کارآمدی و توسعه سیاسی-اقتصادی اذعان کرد، وجود تحقیقات معارض و متناقض در خصوص ایفای نقش نظام‌های سیاسی و خروجی‌های شکل حکومت در این خصوص و نیز تردید در روایی و اعتبار انتقادات به نظام‌های ریاستی و از طرفی اهمیت نحوه استقرار مدل‌های پارلمانی با توجه به اشکال مختلف آن و بستر تحقق این مدل‌ها (مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۹۲: ۳۵ به بعد) جملگی منجر به کم‌رنگ‌تر شدن دلایل ابرازی در خصوص تفوق نظری نظام پارلمانی بر سایر نظام‌های ناشی از تفکیک قواست. باید پذیرفت که به‌رغم کارایی نظام‌های پارلمانی در استقرار دموکراسی و توسعه سیاسی اقتصادی در برخی کشورها، متقابلاً در برخی کشورها نظیر پرتغال، یونان و اسپانیا، نیز ملاحظه گردیده که استقرار این نظام سیاسی بیش از یک بار با شکست مواجه شده است (مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۹۲: ۲۲).

علاوه بر این، مشاهدات اخیر در یک نظام موفق پارلمانی نظیر بریتانیا در خصوص مشکلات سیاسی اجتماعی این کشور در خصوص مسئله خروج از اتحادیه اروپا و اختلافات عمیق احزاب و تبعاتی که برای کارایی داخلی و وجهه بین‌المللی این نظام به‌دنبال داشته است، انتساب یکسره کارآمدی و توسعه به شکل نظام سیاسی و مطلق‌نگری در خصوص توفیق نظام‌های پارلمانی را بیش از پیش در محاق تردید فرو می‌برد. از سویی، مدل نظام نیمه‌ریاستی یا مختلط نیز هرچند طرفدارانی با خود جلب کرده است، اما این اعتقاد نیز وجود دارد که این نظام خاصه به‌واسطه مشکلات ناشی از ترسیم حدود اختیارات برای نهادهای مختلف کارسازی شده در نظام سیاسی که از عوامل جدی تنش‌زا در آن است (حبیب‌زاده و برومند، ۱۳۹۱: ۸۶) همواره نتوانسته راهی مطمئن برای رفع مشکلات نظام‌های پارلمانی و ریاستی باشد.

۳. هزینه‌های احتمالی پارلمانی شدن در نظام حقوق عمومی

با توجه به بحث‌های پیشین، اهمیت شناخت صحیح از تأثیر و تأثر متقابل ساخت‌ها و ماهیت‌ها نمایان شد. در واقع، باید دریافت که الگوی چینش نهادها تا چه حد در ماهیت‌ها و مؤلفه‌های مفهومی و رفتاری در بطن یک نظام سیاسی حائز تأثیر است. تردیدی در کارکرد قواعد در شکل‌گیری جهان پیرامونی و اجتماعات بشری نیست. همه رفتارهای انسانی در قالبی اجتماعی

صورت پذیرفته و معنا پیدا می‌کند و این مفهوم‌سازی است که کمابیش به واقعیت جهان شکل می‌دهد (Onuf, 1989: 157). اما باید در نظر داشت که ساختارهای پیدا و پنهان فکری و هنجاری به اندازه ساختارهای مادی و نهادهای عینی دارای اهمیت هستند؛ چون سیستمی معنایی تشکیل می‌دهند که معرف نحوه تفسیر محیط از سوی کنشگران هستند (تلفیق عین و ذهن). از طرف دیگر، هویت‌ها به منافع و کنش‌ها و برساخت‌ها شکل می‌دهند و در نهایت کارگزارها و ساختارها نیز متقابلاً به هم شکل می‌دهند و در رابطه تعاملی پویا و مرتبط با هم هستند (Sterling-Folker, 2002: 73-100). بنابراین، در بحث ما نیز تغییر قوانین و ایجاد نهادهای سیاسی و روابط سیاسی جدید در چارچوب نظامی با رنگ و بوی پارلمانی، به معنای ایجاد ظرفیت‌ها و تغییر خودکار ساختارهای رفتاری به‌ویژه در حوزه فرهنگ سیاسی نخواهد بود.

از سوی دیگر، در بحث بسیار مهم چالش روابط حقوقی میان ارکان و نهادهای عمده نظام سیاسی ایران یعنی مقام رهبری، مجلس نمایندگان و هیئت دولت، با نگاهی عمیق‌تر این سؤال اساسی مطرح می‌شود که در فرض پارلمانی شدن نظام جمهوری اسلامی ایران، روابط سه‌گانه میان رهبر، نخست‌وزیر و مجلس چگونه قوام خواهد یافت. آیا به‌طور مثال اختیار رهبر برای تنفیذ حکم ریاست جمهوری و همچنین عزل رئیس‌جمهور در صورت احراز تخلف یا عدم کفایت وی، در نظام جدید و در خصوص نخست‌وزیر نیز کماکان جریان خواهد داشت؟ آیا در یک نگاه کلان، جایگاه رهبری و وظایف و اختیارات او در تقابل با قدرت چشمگیر پارلمان در نظام‌های پارلمانی تعدیل خواهد شد یا اینکه صرفاً یکی از ارکان مجریه در پارلمان هضم می‌شود؟ تعدیل و تنزیل اختیارات ولی‌فقیه با وضعیت کنونی قانون اساسی و ملاحظه مشروح مذاکرات، با مبانی مشروعیت نظام در جمهوری اسلامی ایران هم‌خوانی و مناسبت ندارد.

حال اگر با توجه به اصول قانون اساسی و مشروح مذاکرات، به‌طور نمونه کسب مشروعیت برای مقام منتخب سیاسی با تأیید مقام ولایت فقیه را ضروری بدانیم و لذا به اختیار رهبر در تنفیذ حکم نخست‌وزیر و عزل وی با شرایط مربوطه اعتقاد یابیم، در این وضعیت با امعان‌نظر به تحدید کنش انتخاباتی مردم در قالب یگانه مسیر گزینش نمایندگان مجلس شورا و سپس برگزینش رئیس اجرایی کشور از سوی نمایندگان مزبور و نیاز به تأیید و تنفیذ رهبر برای اعتباریابی و مشروعیت سیاسی وی، در کنار مسئولیت سیاسی دوگانه نخست‌وزیر در قبال مجلس

و رهبری، چنین سازوکاری، روابط را پیچیده‌تر، محدودیت‌ها را بیشتر و احتمال بی‌ثباتی سیاسی را افزون‌تر خواهد کرد. از طرف دیگر، می‌توان گفت مشکلات عملی در حوزه تداخل وظایف ریاست جمهوری و رهبری و نیز روابط دولت و مجلس، این بار با پیدایی نهاد نخست‌وزیر می‌تواند تعمیم یافته و این چالش‌ها بین مقام رهبری، هیئت دولت و نخست‌وزیر و همچنین، نمایندگان مجلس به صورت دو یا چند سویه تحقق پذیرد.

مسئله درخور تأمل دیگر، اقتدار مجلس در نظام پارلمانی نسبت به امر تقنین است. در این باره، وظیفه قانونگذاری مجلس در نظام پارلمانی، می‌تواند با کارویژه شورای نگهبان تضعیف شود. در صورتی که لازم باشد، شورای نگهبان بر تصویب قوانین در این نظام نوین نظارت استصوابی داشته باشد و متعاقباً مسئله ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام پیش آید، طبیعتاً چنین پارلمانی از ضعف ساختاری رنج می‌برد و صرف انتخاب نخست‌وزیر از سوی آن نمی‌تواند مبین نظام پارلمانی ایدئال باشد. علاوه بر این، حتی در فرض پاگرفتن تدریجی احزاب، ابزار تأیید صلاحیت نمایندگان پارلمان و عملاً نخست‌وزیر و وزرای آینده در دست شورای نگهبان می‌تواند تهدیدی برای تحقق ملزومات دمکراتیک در این نظام پارلمانی باشد. این احتمالات و چالش‌های اساسی در حالی مطرح می‌شود که برای پیاده‌سازی نظام پارلمانی در نظام حقوق عمومی ایران، با لزوم تغییرات گسترده در قوانین و مقررات به‌ویژه در قانون اساسی، قوانین انتخابات و قانون احزاب و سایر قوانین مرتبط و همچنین هزینه کرد ایجاد ساختارها و نهادهای منطبق با نظام جدید مواجه خواهیم بود.

علاوه بر این، پذیرش تصمیم در این زمینه با توجه به اهمیت آن، مستلزم جلب آرای عمومی و همه‌پرسی وفق قانون اساسی و مبانی حقوق عمومی در جمهوری اسلامی ایران است که این امر خود در دو فاز ایجاد مشکل می‌کند؛ نخست، این‌که به‌لحاظ اجرایی کدام دولت و در چه شرایطی این همه‌پرسی را اجرا خواهد کرد و دوم، اینکه آگاهی مردم از فرصت‌ها و تهدیدهای ناشی از چنین تغییری در نظام سیاسی چگونه ایجاد خواهد شد و در صورتی که رأی مردمی مخالف این تغییر باشد، چه وضعیتی پیش خواهد آمد؟ به هر حال، حرکت به سمت نظام پارلمانی در وضعیت کنونی نظام سیاسی و در چارچوب منحصربه‌فرد نظام حقوق عمومی ایران می‌تواند تهدیدها و سوء تفاهم‌هایی چون تمرکزطلبی و یک‌سویه‌سازی قوا به‌جای هماهنگی و مشارکت

قوا و کاهش مشارکت سیاسی به جای رفع دوقطبی یا چندقطبی در کشور را موجب شود. بر این اساس، هزینه‌ها و تبعات ناخواسته‌ای چون انحراف از مسیر انتخابات دموکراتیک و کارکردهای دموکراسی، تحدید و کوچک‌سازی وجهه جمهوریت نظام به‌عنوان رکن مهم حاکمیت در قانون اساسی، بحران مشروعیت و بی‌ثباتی سیاسی و تداوم ناکارآمدی در حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی، به‌عنوان خروجی‌های محتمل تغییر شکل نظام سیاسی با اوصاف پیش‌گفته محتمل خواهد بود.

نتیجه‌گیری

استقرار نظام پارلمانی در نظام حقوق عمومی ایران با سه چالش اساسی مواجه است. نخست، چالش امکان‌سنجی؛ دوم، چالش ضرورت‌سنجی و سوم، چالش پیامدسنجی. در مورد اول، باید اذعان کرد که استقرار نظام پارلمانی در ایران نمی‌تواند به شکل کلاسیک و رایج آن در ادبیات حقوق اساسی مطمح‌نظر باشد، بلکه همان‌طور که نظام ریاستی در نظام سیاسی به‌صورت شبه‌ریاستی و با توجه به اقتضائات قانون اساسی، بومی‌سازی شده است، نظام پارلمانی نیز صورتی از نظام شبه‌پارلمانی را یدک می‌کشد که مختصات اصلی آن، جایگزینی نخست‌وزیر با رئیس‌جمهور توأم با حفظ نقش رهبری در قانون اساسی و لذا تبدیل قوه مجریه دو رکنی به قوه مجریه تک‌رکنی است که در نتیجه آن، انتخابات ریاست جمهوری حذف و گزینش نخست‌وزیر از مجرای پارلمان صورت می‌پذیرد.

دوم، اینکه بر اساس ملاحظات تاریخی و یافته‌های پژوهشی، لزوماً نمی‌توان رابطه کیفی معناداری میان تغییر نظام ریاستی به پارلمانی با هم‌گرایی قوا و ارتقای کارایی و دست‌یابی به توسعه برقرار کرد؛ بلکه به نظر می‌رسد ملزومات و تمهیدات دیگری در کارآمدی نظام سیاسی مؤثر است که ریشه در انسجام تقنینی، التزام به قانون اساسی، نظام تحزب و انتخابات و فرهنگ سیاسی دارند. بنابراین، استقرار نظام پارلمانی به لحاظ مبنایی نیز با چالش ضرورت‌شناختی مواجه خواهد بود. سوم، اینکه در فرض استقرار نظام پارلمانی با اوصاف پیش‌گفته، عوامل ساختاری و زمینه‌هایی چون نهادبندی خاص قدرت در جمهوری اسلامی ایران و کیفیت روابط حقوقی میان رهبر، دولت و مجلس و دیگر نهادها نظیر شورای نگهبان، ضعف کارکردی و تخصصی پارلمان،

عدم تبلور حقیقی احزاب و فقدان فرهنگ حزب در کشور، ایرادات و خلأهای قوانین انتخابات و احزاب، ضعف تفکر ملی در فرایند انتخابات مجلس و اعمال فاکتورهای محلی و جزیره‌ای در انتخاب نمایندگان (برخلاف انتخابات ریاست جمهوری که واجد جهت‌گیری‌های آگاهانه ملی است) در کیفیت و کارآمدی نظام پارلمانی تأثیرگذار خواهند بود.

در چنین وضعیتی، پارلمانی‌شدن نه تنها با بهینگی ساختار نظام سیاسی و هم‌افزایی نهادی مقارن نمی‌شود، بلکه در سوی مقابل، تهدیدهایی در مورد امکان تمرکزگرایی در قوا، تحدید اصل جمهوریت و نقش و جلوه حاکمیت ملی، کاهش مشارکت سیاسی، بحران مشروعیت و تزلزل ثبات سیاسی و تداوم یا حتی تضاعف ناکارآمدی در حوزه‌های سیاسی-اقتصادی را به دنبال دارد. بر این اساس، در مجموع می‌توان گفت که تغییر شکل نظام در نظام جمهوری اسلامی ایران منجر به ایجاد ریسک‌ها، تحمیل پیچیدگی‌ها و هزینه‌های گزاف اصلاحات قانونی-ساختاری در فرایند پارلمانی‌شدن نظام سیاسی خواهد شد. بنابراین، با ملاحظه هزینه‌های زمانی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی تحول مدل حکومتی می‌توان با هزینه‌کرد کمتر و ضمن اصلاح نسبی قوانین، ساختارها و کارکردها، از معجرای مدل حکومتی کنونی (نظام شبه‌ریاستی) به سوی هم‌گرایی قوا، توسعه همه‌جانبه و افزایش کارایی گام برداشت.

منابع

- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- بشیریه، حسین (۱۳۸۲) *آموزش دانش سیاسی: مبانی علم سیاست نظری و تأسیسی*، تهران: نگاه معاصر.
- پیرعلی، محمد (۱۳۹۶) بررسی نقش ساختار ریاستی یا پارلمانی در اقتدار نظام جمهوری اسلامی ایران، *فصلنامه مطالعات مدیریت راهبردی دفاع ملی*، سال اول، شماره ۴.
- حبیب زاده، توکل و برومند، محمد (۱۳۹۱) جایگاه نظام ریاستی یا پارلمانی در جمهوری اسلامی ایران، *فصلنامه مطالعات حقوقی دولت اسلامی*، سال اول، شماره اول.
- حبیب زاده، سیداحمد و حسینی، محمدجواد (۱۳۹۸) چالش ها و رهیافت های استقرار نظام پارلمانی در نظام جمهوری اسلامی ایران، *فصلنامه حقوق اسلامی*، شماره ۶۱.
- راسخ، محمد (۱۳۸۸) *نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی*، تهران: انتشارات دراک.
- رسکتی، محمدمهدی و بابایی مهر، علی (۱۳۹۸) الگوی نظام پارلمانی در نظام مبتنی بر حاکمیت الهی و ولایت فقیه در جمهوری اسلامی ایران، *مطالعات حقوق عمومی*، دوره ۴۹، شماره ۲.
- سریع القلم، محمود (۱۳۷۱) *عقل و توسعه یافتگی*، تهران: نشر سفید.
- طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۷۰) *آزادی های عمومی و حقوق بشر*، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- طباطبایی، سیدمحمد (۱۳۹۶) نظریه تفکیک قوا و سازماندهی قدرت سیاسی نزد دولت، *فصلنامه دولت پژوهی*، سال سوم، شماره ۱۲.
- علی حسینی، علی و ابراهیمی، علی (۱۳۹۲) چرایی نوسان بین الگوهای نیمه ریاستی، نیمه پارلمانی و پارلمانی در جمهوری اسلامی ایران، *فصلنامه سیاست اسلامی*، شماره ۳.
- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل (۱۳۸۴) *بایسته های حقوق اساسی*، تهران: انتشارات میزان.
- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل (۱۳۸۳) *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، تهران: انتشارات میزان.
- قبادی، کوثر (۱۳۹۲) *امکان سنجی استقرار نظام پارلمانی در ایران*، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه مازندران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی.
- قوام، عبدالعلی (۱۳۷۱) *توسعه سیاسی و تحول اداری*، تهران: نشر قومس.
- گرچی ازندریانی، علی اکبر (۱۳۸۸) *در تکاپوی حقوق اساسی*، تهران: انتشارات جنگل.
- مدیرشانه چی، محسن (۱۳۷۹) *تمرکزگرایی و توسعه نیافتگی سیاسی در ایران معاصر*، تهران: نشر رسا.
- مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۲) *ویژگی ها و معیارهای ارزیابی نظام های حکومتی (مطالعه تطبیقی نظام های پارلمانی، ریاستی و مختلط)*، در: <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/858937>

چالش‌های استقرار رژیم پارلمانی در نظام ... ۳۱

متسکیو، شارل دو (۱۳۷۰) *روح‌القوانین*، ترجمه علی اکبر مهتدی، تهران: انتشارات امیرکبیر.
مومنی‌راد، احمد؛ بهدادفر، میثم (۱۳۹۶) بررسی موانع، زمینه‌ها و راهکارهای پارلمانی شدن نظام جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه حکومت اسلامی، سال بیست و دوم، شماره ۲.
ناصری، مصطفی (۱۳۸۷) تفکیک قوا و ولایت فقیه، قم: بوستان کتاب.
هاشمی، سید محمد (۱۳۸۲) *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران: حاکمیت و نهادهای سیاسی*، جلد دوم، تهران: نشر میزان.

Elgie, R. (2005) From Linz to Tsebelis: Three Waves of Presidential/ Parliamentary Studies, **Democratization**, Vol. 12, No. 1.
Elgie, R. (1999) **Semi-presidentialism in Europe**, Oxford University Press.
Linz, J. (1990) The Virtues of Parliamentarism, **Journal of Democracy**, Vol. 1, No. 4.
Müller, Wolfgang C., Strom, K., & Bergman, T. (2006) Parliamentary democracy: promises and Problems, in: **Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies**, Oxford University Press.
Onuf, N. (1989) **World of our Making**, University of South Carolina Press.
Sterling-Folker, J. (2002) Realism and the Constructivist Challenge: Rejecting, Reconstructing or Rereading?, **International Studies Review**, Vol. 4, No. 1.
Szilágyi, Ilona M. (2009) Presidential versus parliamentary systems, **AARMS**, Vol. 8, No. 2.

