

تحلیل سیاسی تغییر شکل قوه مجریه در جمهوری اسلامی ایران

ابراهیم موسی زاده^۱

دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۱/۱۸ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۸/۵/۱۹)

چکیده

یکی از مهم‌ترین مباحث بنیادی در سپهر سیاست، بحث در زمینه سازماندهی دولت و تنظیم روابط قوای درونی دولت است که در این خصوص، نوع نظام سیاسی و همچنین اصل تفکیک قوا بسیار تأثیرگذار است، چراکه براساس نوع نظام سیاسی و پذیرش یکی از انواع تفکیک قوا، روش‌های مختلفی از تنظیم قوای حاکم همچون نظام ریاستی، پارلمانی و مختلط (نیمه ریاستی-نیمه پارلمانی) مطرح می‌شود، که در این زمینه هریک از کشورها، نظام سیاسی و ساختاری خاصی را طراحی و ترسیم کرده‌اند. در جمهوری اسلامی ایران، استقلال قوا پذیرفته شده و در سطح تنظیم روابط قوا و شکل قوه مجریه، نظام شبه ریاستی (نیمه ریاستی-نیمه پارلمانی) معین شده است. موضوع اصلی این پژوهش، تحلیل و ارزیابی سیاسی تغییر نحوه تنظیم روابط قوا و ارزیابی آثار برآمده از آن است. این نوشتار با بهره‌گیری از روش تحلیل محتوا در پی پاسخگویی به این پرسش است که تغییر شکل قوه مجریه چگونه ارزیابی شده و چه آثاری بر آن بار می‌شود؟ اجمال یافته‌های تحقیق آن است که تغییر شکل قوه مجریه و روابط قوا در جمهوری اسلامی ایران به نظام پارلمانی هم به لحاظ مبانی قانون اساسی و هم به لحاظ تجارب تاریخی و آثار سیاسی برآمده از آن امکان پذیر نیست، چراکه در قانون اساسی، اصول و موازینی از نوع نص وجود دارد که امکان تغییر شکل قوه مجریه به‌ویژه حذف پست ریاست جمهوری را با محدودیت‌های اساسی مواجه می‌سازد، به‌ویژه آنکه نماد اصلی جمهوریت نظام، رئیس‌جمهور است و از سوی دیگر، پذیرش نظام پارلمانی بازگشت به چالش‌های متعدد گذشته است که ناکارآمدی آنها تجربه شده و انقلاب اسلامی نیز برای اجتناب از آن ناکارآمدی‌ها به ثمر رسیده که این مسئله عیناً در بیانات مقام رهبری نیز انعکاس داشته است.

واژه‌های کلیدی

تفکیک قوا، جمهوریت نظام، مردم‌سالاری، نظام سیاسی، نظام پارلمانی، نظام ریاستی.

۱. مقدمه

با وجود روشن بودن مفهوم، ابعاد و انواع نظام‌های سیاسی در پژوهش‌های سیاسی و حقوق اساسی و سیر تحول، پذیرش و تثبیت نظریه تفکیک قوا و انواع آن (ر.ک: Bailey, 2006:18 و Banker, 2005: 73) و تأثیر آن بر نحوه سازماندهی دولت (ر.ک: Carla, 1993: 71) که به‌منظور تحقق حکومت‌های کارآمد، تضمین آزادی‌ها و تحقق اهداف نظام‌های سیاسی شکل گرفته است که در نتیجه به شکل‌گیری نظام‌های ریاستی، پارلمانی و نیمه‌ریاستی-نیمه‌پارلمانی (مختلط) منجر می‌شود (ر.ک: علوان، ۱۴۳۱: ۲۰۴؛ شفیق، ۲۰۰۷: ۳۸؛ اردان، ۱۳۸۹: ۵۶۳)؛ مسئله اصلی در این نوشتار، این است که چگونه با حفظ کلیت نظام سیاسی، می‌توان سازماندهی درونی دولت و روابط قوای درونی نظام سیاسی را بازنگری و تغییر داد. بر این اساس سؤال اصلی پژوهش این است که از منظر تحلیل مبانی و ارزیابی سیاسی، امکان تغییر روابط قوا در نظام جمهوری اسلامی ایران به‌ویژه تغییر شکل قوه مجریه چگونه است و چه آثاری بر آن بار می‌شود؟ فرضیه پژوهش این است که در جمهوری اسلامی ایران ساختاری در قالب استقلال قوا پذیرفته شده است که به انتخاب مستقیم رئیس‌جمهور و نمایندگان مجلس از سوی مردم حکم می‌کند و مفهوم تغییرناپذیری و عدم امکان بازنگری «جمهوریت حکومت» مصرح در اصل ۱۷۷ قانون اساسی نیز بر این مسئله دلالت دارد و از سوی دیگر با توجه به تجربه استفاده از ساختاری از استقلال قوا در سال‌های پس از انقلاب اسلامی در قالب نظام شبه‌پارلمانی که به چالش‌های متعددی منجر شد، از این‌رو تغییر شکل قوه مجریه به‌دلیل اصول و موازین مصرح در قانون اساسی به‌ویژه ذیل اصل ۱۷۷ آن قانون، مبنی بر تغییرناپذیر بودن محتوای اصول مربوط به «جمهوری بودن حکومت» با محدودیت نص‌گونه مواجه است، که این امر، تغییر تنظیم روابط قوا را ناممکن می‌سازد. بر این اساس و با در نظر گرفتن پرسش پژوهش و سؤال و فرضیه تحقیق، موضوع از ابعاد تحلیل مبانی و ارزیابی سیاسی و با در نظر گرفتن فروض و احتمالات مختلف بررسی می‌شود که اهمیت و ضرورت این پژوهش نیز به لحاظ نظام سیاسی و حکومت جمهوری اسلامی مبتنی بر آن است. این پژوهش با بهره‌گیری از روش تحلیل محتوا و با تبیین ابعاد موضوع و در نهایت با دستیابی به نتایج و یافته‌های تحقیق به سامان می‌رسد.

۲. تحلیل مبانی شکلی نظام سیاسی

شکل قوه مجریه تابعی از دو اصل «نظام سیاسی» و «تفکیک قوا» است. هر کشوری برحسب ماهیت نظام سیاسی حاکم بر آن و برداشت خاصی از تفکیک قوا، شکل قوه مجریه و تنظیم روابط قوا را ترسیم می‌کند (Bailey, 2006: 158). به عبارت دیگر، شکل قوه مجریه و نوع سازماندهی حاکم بر روابط قوا، خود براساس شاخص متغیری است که در چارچوب شاخص

ثابت «ماهیت نظام سیاسی» و براساس برداشت خاصی از نظریه تفکیک قوا، تنظیم می‌شود و از آنجا که در نظام سیاسی حاکم بر جمهوری اسلامی ایران نظام «مردم‌سالاری» از نوع دینی پذیرفته شده (بهشتی، ۱۳۸۶: ۹۷؛ اصول ۱، ۲، ۵، ۵۷ و ۱۷۷ قانون اساسی) و شکل خاصی از تفکیک قوا (استقلال قوا) هم پیش‌بینی شده است (عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۲۷۲؛ هاشمی، ۱۳۷۷: ۷؛ اصل ۵۷ ق.اساسی)، از این‌رو امکان هرگونه تعیین و تغییر شکل قوه مجریه در پرتو دو اصل مذکور (نظام مردم‌سالاری دینی و اصل تفکیک قوا) تحلیل می‌شود:

۲.۱. نظام مردم‌سالاری دینی

اندیشمندان از دیرباز نظام سیاسی را در اشکالی چون تئوکراسی، مونوکراسی، آریستوکراسی و دموکراسی معرفی کرده‌اند (ارسطو، ۱۳۴۹: ۸۷؛ عباسی، ۱۳۸۹: ۱۹۹-۱۹۸؛ شفیق، ۲۰۰۷: ۳۵؛ قاضی، ۱۳۷۷: ۱۰۸) که در این میان کشور ما از بین نظام‌های مذکور، دموکراسی با رویکرد دینی یا همان جمهوری اسلامی را پذیرفته است و هر دو رکن آن یعنی «اسلامیت» و «جمهوریت» را تغییرناپذیر دانسته است. در نظام مردم‌سالاری دینی بر مشارکت سیاسی مردم تأکید شایانی می‌شود که برخی از سازوکارهای این مشارکت نیز عبارت‌اند از: انتخابات، شورا و مشورت، امر به معروف و نهی از منکر، بیعت، النصیحه لائمه المسلمین و ... در این نظام که ارتباط مردم و حکومت که برخاسته از حقایق عقلی و نقلی است، حاکمان نظام اسلامی به نگاه صادقانه به ارزش مشارکت مردم سوق داده می‌شوند و آنان، مشارکت مردم را در امور اجتماعی، نه تنها امری دست‌وپاگیر و تکلف‌آور نمی‌دانند- نظیر آنچه در حکومت‌های مونوکراسی و آریستوکراسی وجود دارد- بلکه آن را سفارشی برخاسته از تعالیم دینی می‌دانند (جوادی آملی، ۱۳۸۷: ۱۱۴). از این‌رو نظام دموکراسی دینی، نه نظام مونوکراسی و تئوکراسی محض و نه نظام دموکراسی محض است، بلکه شالوده این نظام حق‌مداری و حق‌محوری و مبتنی بودن بر قوانینی است که حق و ثابت است. از سوی دیگر، از آنجا که عناصر اصلی تحقق غایات در این نظام، حضور فعالانه ملت است، از این‌رو ساختارها و روش‌های مشارکت فعالانه مردم در حکومت تضمین شده است. البته باید توجه داشت که مردم‌سالاری دینی از حیث شکل نظام سیاسی قالب ثابتی ندارد و برحسب اقتضا می‌تواند هریک از اشکال ریاستی، پارلمانی یا تلفیقی از آنها را برگزیند؛ آن‌گونه که در بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی، شکل قوه مجریه از شکل مشابه به «پارلمانی» به «شبه‌ریاستی» گرایش پیدا کرد.

۲.۲. تفکیک قوا

تکیه بر تفکیک قوا از تمهیدات سیاسی مرسوم است که در برابر قدرت سیاسی رخ نموده

است (عباسی، ۱۳۸۹: ۳۰۵). این نظریه به سرعت در اندیشه‌ها نفوذ یافت و محصول آن سازماندهی روابط قوا در قالب نظام‌های ریاستی، پارلمانی و نیمه‌ریاستی-نیمه‌پارلمانی شد (Carla, 1993: 83). بسیاری از اندیشمندان مسلمانی که در خصوص حکمرانی و نظام سیاسی سخن گفته‌اند، نه تنها تفکیک قوا را رد نکرده‌اند، بلکه آن را تأیید نیز کرده‌اند. علامه نائینی تفکیک قوا را از وظایف سیاسی دانسته و معتقد است که اصل موضوع را مورخان از جمشید دانسته و معصومین (ع) آن را امضا فرموده‌اند و لذا آن را از سیاست اسلامی دانسته‌اند (ر.ک: نائینی، ۱۳۸۵: ۱۰۳ و ۲۵۲). امام خمینی نیز ضمن اینکه حکومت اسلامی را منطبق با هیچ‌یک از انواع حکومت‌های متداول غربی نمی‌داند، ولی به‌طور ضمنی به تفکیک مجلس برنامه‌ریزی از سایر نهادهای حکومتی از جمله مجری و حاکم اشاره می‌کند (ر.ک: خمینی، ۱۳۶۵: ۴). همچنین برخی دیگر تفکیک قوای مملکتی را برای انضباط امور لازم دانسته (روحانی، ۱۳۵۷: ۸۵) و برخی، حکومت اسلامی را متشکل از سه گروه مشورتی، اجرایی و قضایی دانسته‌اند (مکارم شیرازی، بی‌تا: ۴۲؛ نوری، ۱۳۴۴: ۶۵؛ سعید، ۱۳۹۹: ۷۶) و عده‌ای دیگر معتقدند که حکومت اسلامی در عصر غیبت با تشکیل سه گروه به نام مجلس افتا، مجلس شورا و گروه اجرا محقق می‌شود (مشکینی، ۱۳۵۷: ۲۸). با این حال، برخی صاحب‌نظران مسلمان تفکیک قوا را از اساس ناصواب دانسته و گفته‌اند براساس اصل مکتب، تجزیه قوا غلط است (حسینی طهرانی، ۱۳۷۳: ۲۲۱).

به هر حال از منظر بیشتر اندیشمندان اسلامی، تفکیک قوا موضوع ناصوابی نیست، بلکه روشی برای تأمین اهداف حکومت اسلامی است، از این رو آن را با همین کارایی فعلی (کارآمد ساختن نظام سیاسی، جلوگیری از خودکامگی و تضمین حقوق ملت) پذیرفته‌اند (ارسطا، ۱۳۸۹: ۷۹). از این منظر تفکیک قوا یک فرایند و شیوه اجرایی برای اعمال قدرت است. البته باید توجه داشت که مبنای اصلی نظریه تفکیک قوا در غرب، متأثر از تلقی خاصی از قدرت است؛ آنان با تکیه بر اصل تفکیک قوا، در جهت از بین بردن هراسی کوشیده‌اند که از تمرکز فسادانگیز و خودکامه‌آفرین قدرت در یک شخص یا گروه عاید می‌شود. بنابراین گفته‌اند که باید قدرت، قدرت را متوقف کند (ر.ک: علوان، ۱۳۳۱: ۲۱۱؛ پروین، ۱۳۹۱: ۱۹۱؛ ویژه، ۱۳۹۴: ۲۰۴). این در حالی است که در متون و نصوص اسلامی قدرت اولاً و بالذات امری ممدوح، پسندیده و در برخی موارد لازم و ضروری است. چنانکه در قرآن کریم، خداوند با صفات اقتدارآمیزی همچون «ذوالقوه» (ذاریات: ۵۸)، «القاهر» (الانعام: ۱۸) و اختیاردار «جنود السموات و الارض» (فتح: ۷) یاد شده و از برخی انبیا همچون حضرت داوود و سلیمان (ع) که صاحب حکمرانی و حکومت بودند، با قدرت و اقتدار فراوان یاد شده است. چنانکه آیه ۷۹ سوره مبارکه انبیاء حضرت داوود (ع) را چنین وصف می‌کند: «و سخرنا مع داوود الجبال یسبحن و الطیر» (و کوه‌ها و پرندگان را رام و مسخر کردیم که همواره با داوود تسبیح می‌گفتند) و آیه ۱۰ سوره

سبا نیز می‌فرماید: «و لقد آتینا داوودَ مِنَّا فضلاً یجبالُ أَوْبَى معهُ و الطیر و النّٰا له الحدید» (همانا به داوود از سوی خود فضلی بزرگ عطا کردیم، ای کوه‌ها و ای پرندگان با او همصدا شوید و آهن را برای او نرم کردیم) و در خصوص حضرت سلیمان (ع) نیز می‌فرماید: «و لسلیمان الریح عاصفه تجری بامرہ الی الارض».

بنابراین از منظر اسلامی، دسترسی به قدرت اگر با حکمت، خلوص نیت و پاکی باطن باشد، می‌تواند در جامعه انسانی خاستگاه بسیاری از برکات و خیرات گردد و سعادت دنیا و آخرت را برای مردم به ارمغان آورد. از این لحاظ قدرت باید ابتدا در معصوم (ع) و سپس در دست نائب عادل وی قرار گیرد، چراکه قدرت با عصمت یا عدل ناب رام می‌شود (جوادی آملی، ۱۳۷۵: ۴۶). به هر حال از منظر اسلامی، قدرت به لحاظ ماهیت ابزاری که دارد، اولاً امر مذمومی محسوب نمی‌شود؛ ثانیاً با روش‌های مختلفی مهار می‌شود که شاید مهم‌تر از تفکیک قوا، تقوا، ایمان، خلوص نیت، پاکی باطن، و حریت شهروندان باشد. بر این اساس اگر تفکیک قوا در حکومت اسلامی هم پذیرفته شود، طریقت خواهد داشت نه موضوعیت و چون اصل تفکیک قوا جنبه ابزاری و روشی دارد، از این رو سازوکارهای برخاسته از آن نیز مانند نظام ریاستی و پارلمانی، جنبه ابزاری و روشی دارد و از منظر فقهی و دینی محدودیتی در تغییر آنها وجود نخواهد داشت؛ چراکه این عناصر جزء ارکان متغیر نظام سیاسی اسلام بوده و در چارچوب تحقق اهداف و غایات، تغییرپذیر و جایگزینی است.

۳. بررسی تجربه تاریخی مشروطه و جمهوری اسلامی در خصوص شکل قوه مجریه

با امضای فرمان مشروطیت توسط مظفرالدین‌شاه در ۱۳ مردادماه ۱۲۸۵ و آغاز فعالیت اولین دوره مجلس شورای ملی در ۱۳ مهرماه همان سال و با تصویب قانون اساسی مشروطه و پس از آن متمم قانون اساسی، نظام پارلمانی مشروطه عملاً تأسیس شد و شکل و محتوای خود را بازیافت که به موجب قوانین مذکور قوای مملکت که ریشه در اراده ملت داشت، می‌باید به سه شعبه تجزیه می‌شدند که عبارت بودند از: قوای مقننه، قضاییه و اجرائیه (اصول ۲۶ و ۲۷ متمم) و این قوا همیشه از یکدیگر باید ممتاز و منفصل باشند (اصل ۲۸ متمم) و وزرا به موجب فرمان پادشاه عزل و نصب شده (اصل ۴۶ متمم) و نخست‌وزیر نیز به‌عنوان نفر اول دولت، مسئول اداره کابینه بوده (اصل ۱۵ متمم) و وزرا در برابر مجلسین مسئول بودند (اصل ۴۴ متمم). اما باید توجه داشت که کودک نوپای نظام پارلمانی مشروطه هرچند آغازین روزهای تولد خود را پشت سر می‌گذاشت و چندین برابر بیش از پیرمرد کهنسال استبداد برای مردم ایران خیر و سعادت همراه آورده بود، اما این بدان معنا نبود که این نظام هیچ‌گونه ایرادی

نداشته باشد، بلکه به دلیل فقدان زیرساخت‌های لازم بومی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی برای برقراری نظام مشروطه پارلمانی از جمله نظام تحزب منضبط و فقدان حاکمیت قانون، کشور دچار تزلزل بی‌بدیلی شد، به نحوی که در فاصله بین تصویب متمم قانون اساسی مشروطه تا واقعه ۱۲۹۹ ه.ش. یعنی حدود ۱۳ سال، سی‌وسه کابینه بر روی کار آمدند و منحل شدند و هیچ‌یک از مجالس قانون‌گذاری نیز نتوانستند دوره قانونی خود را به پایان برسانند و قبل از موعد قانونی خویش منحل شدند و نظام قانون‌گذاری کشور دچار ایام فترت شد (نجفی، ۱۳۸۸: ۲۶۳)، تا اینکه پس از کودتای ۱۲۹۹ ه.ش. سلطنت برخلاف صراحت قانون اساسی از خاندان قاجار خلع و به پهلوی منتقل شد و کشور در کام استبداد کامل فرو رفت و برخلاف قانون اساسی، اساس مشروطیت که جزئاً و کلاً تعطیل‌بردار نبود، به محاق رفت و عملاً حاکمیت و قوای سه‌گانه در اختیار فردی قرار گرفت که با وجود دارا بودن اختیارات و صلاحیت‌های منحصر به فرد از هرگونه مسئولیت و پاسخگویی مصون و مبرا بود (اصل ۴۴ متمم). شایان ذکر است تزلزل کابینه‌ها مختص دوران قاجار نبود، بلکه پهلوی دوم نیز به دلیل برخوردار نبودن از زیرساخت‌های لازم برای نظام پارلمانی مشروطه در فاصله کوتاهی سی‌وهشت کابینه را تجربه کرد که بسیاری از این دولت‌ها هیچ استقلالی در برابر اراده دربار نداشتند (آبراهامیان، ۱۳۸۸: ۱۴۷).

با پیروزی انقلاب اسلامی و به‌منظور احتراز از استبداد پادشاهی، «جمهوری اسلامی» به‌عنوان شکل حکومت پذیرفته شد که تا تصویب قانون اساسی فردی برای اداره امور اجرایی کشور توسط حضرت امام خمینی (ره) منصوب شد، لکن به دلیل ناهماهنگی در نحوه اداره امور کشور این انتصاب به یک سال هم نکشید تا اینکه با تصویب قانون اساسی و استقرار نهادهای برآمده از آن نظام شبه‌پارلمانی از شهریورماه ۱۳۵۹ در کشور برقرار شد، لکن به دلیل همان اشکالات سابق و با وجود حضور مقتدرانه امام خمینی (ره) در جایگاه رهبری نظام اسلامی، چالش‌های متعددی مانند عدم توافق در تعیین نخست‌وزیر، اعضای کابینه و غیره ایجاد شد که برخی از این چالش‌ها کشور را با بحران اساسی مواجه ساخت که در این زمینه و همچنین برخی از عوامل دیگر که مهم‌ترین آنها اصلاح شکل قوه مجریه و روابط قوا بود، فرمان حکومتی امام خمینی (ره) مبنی بر بازنگری در قانون اساسی صادر شد که پس از برگزاری جلسات متعدد در نهایت نظام شبه‌ریاستی جایگزین نظام سابق شد که این نظام در مقایسه با نظام شبه‌پارلمانی سابق چالش‌های چندانی برای نحوه اداره کشور و تنظیم روابط قوا نداشته است. بنابراین به نظر می‌رسد مجموعه شرایط و زیست‌بوم کشور ما چندان با شکل پارلمانی و شبه‌پارلمانی همخوانی ندارد.

۴. ارزیابی سیاسی فروض احتمالی

در جریان بازنگری سال ۱۳۶۸ با الحاق اصل ۱۷۷ به قانون اساسی، محتوای اصول مربوط به «جمهوری بودن حکومت» به عنوان مبنایی برای ماهیت سازماندهی روابط قوا، به منزله عنصری تغییرناپذیر اعلام شد. همان‌گونه که «ولایت امر و امامت امت» نیز به عنوان مبنای مسئله رهبری، امری تغییرناپذیر اعلام شد. به هر حال، به موجب اصل ۱۷۷ قانون اساسی «جمهوری بودن حکومت» در ردیف اصول بنیادین و تغییرناپذیر نظام گنجانده شده است و بی‌شک مسئله شکل حکومت و روابط قوا که موضوع اصول متعدد قانون اساسی مانند اصول ۱، ۶، ۵۶، ۶۰، ۱۱۳، ۱۱۴ و ۱۲۲ است، جدا از «جمهوری بودن حکومت» نبوده و لازم و ملزوم همدیگرند. از این رو بی‌تردید احترام به محتوای اصول یادشده، تضمین‌کننده «جمهوری بودن حکومت» است. بر این اساس، تغییر شکل قوه مجریه موجود و گرایش به سمت نظام‌های اجرایی احتمالی با محدودیت‌ها و محظوراتی مواجه است. با این همه و با در نظر گرفتن محدودیت‌های مذکور، در ادامه فروض احتمالی برای اشکال مختلف قوه مجریه، بررسی می‌شود. شایان یادآوری است که فروض احتمالی مطرح‌شده لزوماً برخوردار از حصر عقلی نیز نیست، بلکه مبتنی بر نوعی استقرای منطقی است و ممکن است فروض احتمالی دیگری نیز توسط صاحب‌نظران قابل طرح باشد. در هر صورت ملاک اصلی در رد یا پذیرش فروض پیشنهادی، میزان انطباق و عدم انطباق آن با ثبات قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصرح در اصل ۱۷۷ به‌ویژه عنصر «جمهوری بودن حکومت» است.

۴.۱. فرض اول: قوه مجریه سه‌رکنی (رهبری، ریاست جمهوری و نخست‌وزیری)

اولین فرض احتمالی، پذیرش قوه مجریه سه‌رکنی متشکل از نهاد رهبری، ریاست جمهوری و پست نخست‌وزیری است. در این فرض ضمن استمرار نهاد رهبری به‌عنوان رئیس کشور و پست ریاست جمهوری به‌عنوان دومین مقام رسمی کشور، با اضافه شدن پست نخست‌وزیری به این مجموعه، قوه مجریه سه‌رکنی تشکیل می‌شود. در این حالت رئیس‌جمهور و نمایندگان پارلمان از طریق انتخابات عمومی و با کسب آرای مستقیم مردم و نخست‌وزیر پس از معرفی رئیس‌جمهور از سوی پارلمان انتخاب خواهند شد که این شیوه، منطبق با اصول و روح حاکم بر قانون اساسی است و مغایرتی با محدودیت‌های تعیین‌شده در اصل ۱۷۷ قانون اساسی ندارد (هاشمی، ۱۳۷۸: ۶۷)، چراکه با پذیرش این فرض، «جمهوری بودن حکومت» و «ولایت امر و امامت امت» و نیز «اداره امور کشور با اتکا به آرای عمومی» به هیچ عنوان تغییر پیدا نمی‌کند. بنابراین با لحاظ محدودیت‌های تعیین‌شده در قانون اساسی به‌ویژه اصل ۱۷۷، هیچ مانعی برای حرکت به سوی چنین نظام سیاسی وجود ندارد.

اما با ویژگی‌هایی که در خصوص نحوه انتخاب هریک از ارکان قوه مقننه و مجریه و روابط آنها با یکدیگر وجود دارد (ر.ک: قاضی، ۱۳۷۷: ۱۹۱ به بعد)، مشخص می‌شود که اتخاذ چنین شیوه‌ای به‌نوعی بازگشت به گذشته و چالش‌های ناشی از آن است و استقرار نظامی است که در بازه زمانی ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۸ در کشور حاکم بوده است؛ نظامی که بارها چالش‌های آن در توافق بر سر تعیین نخست‌وزیر تا تشکیل هیأت دولت و نحوه تنظیم روابط رئیس‌جمهور با نخست‌وزیر و کابینه و مجلس و قضایایی نظیر «قضیه ۹۹ نفر» نمود و بروز داشته است (شادلو، ۱۳۸۶: ۵۴). به هر حال این اقدام ضمن آنکه نوعی ارتجاع و عقب‌گرد در عرصه حقوق اساسی کشور محسوب می‌شود، حاوی اشکالات بسیاری است که در سال‌های پس از انقلاب اسلامی و پیش از بازنگری سال ۱۳۶۸ میان قوا و نهادهای رسمی کشور حاکم بوده و اساساً وجود این اشکالات از اصلی‌ترین مواردی بود که به صدور فرمان بازنگری قانون اساسی از سوی امام خمینی (ره) منجر شد (عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۵۹۷).

نتیجه آنکه استقرار قوه مجریه سه‌رکنی به شیوه‌ای که توصیف آن گذشت، اگرچه از منظر اصل ۱۷۷ قانون اساسی با محدودیتی مواجه نخواهد بود، استقرار چنین نظامی به معنای بازگشت به مشکلاتی است که در گذشته گریبان‌گیر قوه مجریه و قوه مقننه در کشور بوده است و اکنون با این اقدام بار دیگر زمینه بروز آن فراهم می‌شود. بنابراین تعیین مدل قوه مجریه و ساماندهی روابط قوا به این شیوه معقول نخواهد بود و نه تنها گره‌ای از مشکلات ساختاری و ناهمگونی‌های سیاسی کشور نخواهد گشود، بلکه خود گره‌های بسیاری را که در گذشته نیز تجربه شده است، بر مشکلات کنونی خواهد افزود. ممکن است ادعا شود که به‌منظور جلوگیری از بازگشت به روش و شیوه تجربه‌شده در خلال سال‌های ۶۸-۱۳۵۸، نخست‌وزیر نه توسط رئیس‌جمهور، بلکه توسط رهبری تعیین و برای اخذ رأی اعتماد و تشکیل کابینه به مجلس معرفی می‌شود که در برابر چنین ادعایی می‌توان گفت که در این صورت اولاً: چه نیازی به پست ریاست جمهوری خواهد بود؟ ثانیاً: ممکن است در این فرض مشکلات و ناهماهنگی‌هایی پیش آید که در فرض سوم به آنها خواهیم پرداخت.

۴.۲. فرض دوم: قوه مجریه دورکنی (رهبری و انتخاب غیرمستقیم رئیس‌جمهور)

دومین فرض احتمالی برای تغییر شکل قوه مجریه، تشکیل قوه مجریه دورکنی متشکل از رهبری و ریاست جمهوری است، به این نحو که رئیس‌جمهور به‌صورت غیرمستقیم و از طریق یک هیأت و مجمع ترکیبی انتخاب می‌شود (اداره کل امور فرهنگی، ۱۳۸۱: ۵۱۰؛ اداره کل امور فرهنگی، ۱۳۶۴: ۱۲۱۳)، که برای مثال می‌توان آن هیأت و مجمع را اکثریت مطلق نمایندگان مجلس یا حد نصاب خاصی از نمایندگان مثلاً چهارپنجم مجموع نمایندگان به‌همراه اعضای از سایر

نهادهای حکومتی همچون مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان رهبری، شورای نگهبان و... تلقی کرد. در این فرض، استقرار نظام جدید به صورت معالواسطه با این ویژگی از آنجا که نمایندگان پارلمان مستقیماً توسط مردم انتخاب شده‌اند و رئیس‌جمهور نیز با رأی و انتخاب نمایندگان مردم تعیین می‌شود، از این رو مغایرتی با «جمهوری بودن حکومت» ندارد و زمینه برای تحقق حکومت جمهوری مندرج در اصل اول قانون اساسی فراهم است. از سوی دیگر، مشابه این وضعیت را در برخی نظام‌های سیاسی نیز می‌توان مشاهده کرد که ضمن حفظ جمهوریت، نظام پارلمانی را مستقر کرده‌اند. برای مثال در حال حاضر نظام سیاسی کشورهای چوچون لبنان، یونان، سوئیس و آلمان فدرال چنین است و قانون اساسی ترکیه پیش از بازنگری از چنین روشی تبعیت می‌کرد یا اینکه انتخاب قوه اجرایی پس از تعلیق قانون اساسی ۱۷۹۳ فرانسه و همچنین انتخاب رئیس‌جمهور در جمهوری‌های سوم و چهارم فرانسه مبتنی بر این شیوه بوده است. نظام حکومتی اتحاد جماهیر شوروی (پیشین) نیز این چنین بوده است که امروزه چنین نظام‌هایی بسیار نادر و در حکم عدم است، چراکه تجربه تاریخی بیانگر این امر است که چنین نظام‌هایی به مرور زیر سایه استبداد قوه مجریه پنهان می‌شود (عباسی، ۱۳۸۹: ۳۱۶).

شایان ذکر است که هرچند این فرض به ظاهر مغایرتی با جمهوریت نظام ندارد، اما ترکیب و تحقق احتمالی آن نیازمند ارزیابی دقیق‌تری است که در ادامه به برخی زوایای آن می‌پردازیم:

الف) ترکیب هیأت انتخاب‌کننده

در ارزیابی این شیوه از نظام جمهوری، اولین پرسشی که با آن مواجه می‌شویم، در خصوص چگونگی ترکیب و سازوکار تشکیل هیأت انتخاب‌کننده و نحوه فعالیت آن برای انتخاب رئیس‌جمهور است که البته حالت‌های متفاوتی را برای ترکیب اعضای این هیأت می‌توان در نظر گرفت که مهم‌ترین و مرسوم‌ترین آن انتخاب رئیس‌جمهور از سوی نمایندگان پارلمان است. در این روش در واقع پارلمان ضمن اعمال صلاحیت‌های ذاتی خود در مقام تقنین و نظارت (هاشمی، ۱۳۷۷: ۱۶۲)، به‌عنوان هیأت انتخاب‌کننده رئیس‌جمهور نیز، ایفای نقش خواهد کرد. حالت متصور دیگر آن است که هیأت انتخاب‌کننده ممکن است از ترکیب‌های متفاوتی تشکیل شود که در این حالت اعضای آن مشتمل بر اعضای انتخابی و انتصابی از سوی سایر نهادهای حکومتی خواهد بود. اعضای انتخابی می‌تواند دربرگیرنده اعضای باشد که مردم با رأی مستقیم خود و از طریق برگزاری انتخابات عمومی آنها را انتخاب کرده‌اند، مانند نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراهای اسلامی شهر و روستا، اعضای مجلس خبرگان رهبری و... اعضای انتصابی نیز می‌تواند اشخاصی را در برگیرد که از سوی نهادهای

مختلف حکومتی مانند شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، قوه قضاییه، یا رهبری برای عضویت در هیأت انتخاباتی معرفی می‌شوند. نکته مهم در این زمینه آن است که هر اندازه بر شمار و تعداد اعضای انتصابی در ترکیب اعضای هیأت انتخاب‌کننده افزوده شود، به همان اندازه از جمهوریت حکومت فاصله گرفته می‌شود و وصف جمهوری بودن نظام سیاسی کشور مخدوش خواهد شد.

به هر روی، فارغ از ترکیب اعضای هیأت انتخاب‌کننده، نکته مهم‌تر اشکالات وارد بر این روش است. البته باید توجه داشت که این اشکالات و مناقشات احتمالی که در ادامه بررسی خواهد شد، به هر دو حالت و حالات احتمالی دیگر درباره ترکیب اعضای هیأت انتخاب‌کننده بازمی‌گردد و چگونگی ترکیب هیأت انتخاب‌کننده تأثیری در بروز این اشکالات احتمالی نخواهد داشت.

ب) ارزیابی فرض دوم

۱. نخستین اشکال وارد بر این روش، در چارچوب و بستر سیاسی و اجتماعی ایران، نبود نظام حزبی منظم و منسجم است. احزاب به‌عنوان یک نهاد سیاسی با کارویژه‌های منحصر به فرد خود قادرند جریان‌های مبارزات انتخاباتی را به‌گونه‌ای ساماندهی کنند که در فرایندی معقول و آزاد و به دور از هیجانان و احساسات کاذب، کاندیداها برنامه‌ها و طرح‌های خود را در معرض انتخاب مردم بگذارند (بارنت، ۱۳۸۲: ۱۹۶). بنابراین در نظام حزبی، پارلمان بازتاب‌دهنده خواسته‌های واقعی و به دور از احساسات و هیجانان زودگذر مردم خواهد بود. از آنجا که تحقق چنین وضعیتی مستلزم وجود نظام حزبی منضبط و کارآمد است، یکی از چالش‌های اساسی برای تغییر شکل قوه مجریه از وضعیت کنونی به شکلی دیگر با مشخصات مفروضی که در بالا بیان شد، بررسی امکان برقراری تحزب در سپهر سیاسی- اجتماعی ایران کنونی است. پردازش تفصیلی به این چالش نیازمند بررسی دو موضوع اساسی است: نخست آنکه از منظر مبانی دینی، تحزب به شیوه‌ای که در بسیاری از کشورها رایج است، تا چه حد مورد قبول واقع خواهد شد؟ و دوم آنکه با فرض پذیرش تحزب و عدم مغایرت آن با مبانی دینی، آیا وضعیت فرهنگی- سیاسی جامعه ما در کوتاه‌مدت می‌تواند ظرفیت پذیرش این نهاد سیاسی را با همه الزامات خود دارا باشد؟ که بی‌شک پاسخ تفصیلی به این دو پرسش خود پژوهشی مجزا را می‌طلبد، اما به‌اجمال تنها چیزی را که می‌توان با قاطعیت گفت، آن است که کشور ما در حال حاضر فاقد نظام تحزب منسجم و منظم است.

۲. اشکال دیگری که در مسیر تغییر نظام اجرایی به شیوه دیگر با آن مواجهیم، فقدان نظام جامع انتخاباتی در انتخاب نمایندگان مجلس شورای اسلامی است (گرچی، ۱۳۸۸: ۱۶۴). در حال

حاضر توزیع کرسی‌ها در حوزه‌های انتخاباتی به نظر می‌رسد چندان صحیح و معقول نیست. برای مثال در شهرهای بزرگ تناسبی بین تعداد کرسی‌ها و جمعیت مستقر در آن شهرها وجود ندارد یا مجموع کرسی‌های شهرهای تک نماینده از مجموع کرسی‌های شهرهای بزرگ در قیاس جمعیت رأی‌دهنده در این شهرها بیشتر است. این در حالی است که باید کرسی‌ها برحسب جمعیت و تناسب آنها توزیع شود یا اینکه نمایندگان به دلیل عدم تعلق به یک حزب سراسری و به تبع آن فقدان برنامه منسجم و مشخص، دارای رویکرد واحد و پیش‌بینی‌پذیر نیستند و در اعلام مواضع و برنامه‌ها بسیار سیال عمل می‌کنند. در نتیجه وجود چنین کاستی‌ها و خلأهایی در مجلس شورای اسلامی و توزیع ناعادلانه کرسی‌های پارلمانی، نتیجه انتخابات را از خواسته و اراده واقعی ملت دور می‌کند و تأثیر اراده برخی را بر اراده دیگر افراد ترجیح خواهد داد. با این توصیف و با وجود و استمرار دو اشکال مذکور نتیجه انتخابات پارلمان هرچه باشد، بی‌شک به دور از خواست و اراده واقعی مردم خواهد بود و این یعنی فاصله گرفتن از حکومت جمهوری و جمهوریت نظام که براساس ذیل اصل ۱۷۷ تغییرناپذیر بیان شده است.

۳. اشکال سوم ناظر بر نادیده گرفتن تجربه‌های سایر نظام‌های سیاسی و دیگر کشورهاست؛ به این معنا که کشورها برای کاستن از اقتدار پارلمان و حرکت به سوی نظام منسجم سیاسی، از اقتدارات پارلمان کاسته و در مقابل به رئیس قوه مجریه اقتدارات زیادی را اعطا کرده‌اند؛ در این کشورها پس از بروز مشکلات فراوان در اجرای وظایف مربوط به قوه مجریه در نهایت به این نتیجه رسیدند که با دست کشیدن از اقتدار مطلق پارلمانی، به سمت فراهم ساختن زمینه اعمال بیشتر اقتدار رئیس‌جمهور حرکت کنند (گرچی، ۱۳۸۸: ۳۸۲). نمونه تاریخی چنین اتفاقی را در جمهوری پنجم فرانسه و اصلاحات اخیر قانون اساسی کوبا، ترکیه و حتی اقدام اخیر انگلستان (۲۰۱۹) در تعلیق پارلمان برای خروج از اتحادیه اروپا می‌توان مشاهده کرد. بنابراین این تجارب مؤید خوبی است بر این ادعا که محدود ساختن بسیاری از صلاحیت‌های رئیس‌جمهور به اجازه و موافقت پارلمان، فرصت آزادی عمل و تصمیم‌گیری صحیح و به‌موقع را در بسیاری از موارد از قوه مجریه سلب می‌کند.

۴. علاوه بر اشکالات مذکور باید یادآور شد که در حال حاضر، پارلمان اقتدار لازم برای کنترل قوه مجریه را دارد^۱ و از این اشکالات مذکور نیز عاری و به دور است. از این رو تغییر نظام موجود به شکل نظام مفروض، عایدی برای نظام سیاسی کشور نخواهد داشت. به عبارت بهتر، در حال حاضر ظرفیت فعلی موجود در قانون اساسی، مهار قوه مجریه توسط پارلمان را

۱. رک: اصول ۸۷، ۸۸، ۸۹، ۹۰، ۱۲۲، ۱۲۳، ۱۳۳ و ... قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

پیش‌بینی کرده است، چراکه پارلمان می‌تواند به رئیس‌جمهور و وزرا تذکر دهد، از آنها سؤال کند، استیضاح کند و مطابق اصل ۷۶ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد و از سوی دیگر، مطابق اصل ۷۷ کلیه عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، قراردادها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی، نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی است. همچنین گرفتن و دادن وام یا کمک‌های بدون عوض داخلی و خارجی از طرف دولت و استخدام کارشناسان خارجی در موارد ضرورت منوط به تصویب مجلس شورای اسلامی است. در موضوعات مالیاتی نیز هیچ نوع مالیاتی وضع نمی‌شود، مگر به موجب قانون و تصویب بودجه سالانه کل کشور از سوی مجلس. با این اوصاف می‌توان نتیجه گرفت که رئیس‌جمهور جز در پاره‌ای مسائل اجرایی کشور، صلاحیت اتخاذ بسیاری از تصمیم‌ها را بدون اجازه قانون مصوب مجلس شورای اسلامی نخواهد داشت. بنابراین در حال حاضر نظام سیاسی در کشور ما، نظام ریاستی به معنای مصطلح در سایر کشورها نیست، بلکه می‌توان گفت نظام نیمه‌ریاستی با ارجحیت و اقتدار قوه مقننه یا مجلس است. مصادیق فراوانی که در بالا بیان شد نیز به‌نوعی مؤید این ادعاست. از این‌رو قوه مجریه که از بدو شکل‌گیری در اخذ رأی اعتماد تا اعمال صلاحیت‌ها در عمل همواره تحت نظارت مجلس از طریق تذکر، سؤال، امکان استیضاح و ... قرار دارد، یک قوه بی‌مهار و رها نیست.

۳.۴. فرض سوم: مجریه دورکنی (رهبری و مقام منصوب از سوی ایشان)

سومین فرض احتمالی حالتی است که پست ریاست جمهوری حذف می‌شود و رهبری فردی را با عنوان صدراعظم یا نخست‌وزیر یا رئیس هیأت وزرا یا حاکم یا امیر یا هر عنوان دیگری که می‌توان تصور کرد، منصوب می‌کند (بابائی مهر، ۱۳۹۷: ۵۶۲؛ اداره کل امور فرهنگی، ۱۳۶۴: ۱۲۴۹). در ارزیابی این فرض باید گفت از آنجا که جمهوریت رکن اصلی نظام سیاسی کشور بوده و تغییرناپذیر است، از این‌رو اولین شرط برای جمهوریت نظام تناوب قدرت و به تبع آن موقت بودن دوره زمامداری است و دومین شرط جمهوریت، این است که یکی از دو رکن قوه مجریه ریشه در رأی مردم داشته باشد، چراکه در غیر این صورت نظام جمهوری پارلمانی عنوان صحیحی نخواهد بود. بنابراین در این حالت برای صدق عنوان جمهوری به حکومت ناگزیر باید یکی از دو رکن از سوی مردم انتخاب شوند و دوره زمامداری او موقت و محدود باشد. اگر این فرض را بپذیریم که رهبری توسط رأی مردم و برای مدت معین انتخاب شود، پذیرش این فرض با اساس نظریه مشروعیت حکومت از منظر شیعه که به نظر مشهور فقها مبتنی بر نظریه نصب الهی است، در تغایر خواهد بود (خمینی، ۱۳۶۷: ۱۶). بر این اساس، صلاحیت اصلی مجلس خبرگان رهبری، تشخیص انتصاب و انزال ولی فقیه است نه انتخاب و عزل او.

از این رو در قانون اساسی (از جمله در اصل ۱۰۷) عبارت «تعیین رهبر» بر عهده خبرگان است نه انتخاب رهبر و تفاوت این دو در آن است که تعیین، «تولی» و انتخاب «توکیل» است. از این رو خبرگان رهبری، انتصاب ولی فقیه را کشف می‌کنند نه اینکه فقیه را براساس وکالت، انتخاب کنند و او را مع‌الواسطه وکیل مردم و به‌طور مستقیم وکیل خود قرار دهند. بنابراین پذیرش این فرض که رهبر به‌صورت دودرجه‌ای منتخب مردم است، با مبانی فقهی و اصول قانون اساسی مغایر به‌نظر می‌رسد. فرض دوم این است که نحوه تعیین رهبری به همان صورت فعلی‌اش باقی بماند، یعنی خبرگان رهبری منتخب مردم، رهبر را تعیین کنند، اما نخست‌وزیر از طریق انتخابات عمومی برگزیده می‌شود. این حالت دقیقاً مشابه وضعیت فعلی است که مجری و حاکم است، با این تفاوت که به‌جای رئیس‌جمهور کلمه نخست‌وزیر را جایگزین آن ساخته‌ایم. بنابراین چنین بازنگری‌ای در قانون اساسی صرفاً تغییر الفاظ است و نتایج جدیدی را به‌بار نخواهد آورد.

۴.۴. فرض چهارم: مجریه دورکنی (رهبری و نخست‌وزیر مورد تأیید پارلمان)

چهارمین فرض احتمالی، این است که نخست‌وزیر را رهبری تعیین و برای اخذ رأی اعتماد به پارلمان معرفی می‌کند (اداره کل امور فرهنگی، ۱۳۸۱: ۴۵۲-۴۵۰). این فرض شبیه نظام‌های حکومتی دورکنی در کشورهایی مانند فرانسه، آلمان، ایتالیا و ایرلند است. همچنین به‌نوعی شبیه نظام مشروطه پارلمانی قبل از انقلاب اسلامی است که انقلاب اسلامی در راستای مبارزه با آن نظام شکل گرفته است. در هر حال این فرض نیز اشکالاتی دارد که از جمله می‌توان گفت در نظام جمهوری باید رئیس‌جمهور انتخابی و دوره زمامداری او موقت و محدود باشد، وگرنه آن نظام «جمهوری» نخواهد بود. البته باید توجه داشت که ممکن است قائلان این فرض، جمهوریت را این‌طور معنا کنند که صرف اداره امور کشور به اتکای عمومی همان جمهوری است. این در حالی است که هرچند بین جمهوریت و اداره امور کشور به اتکای عمومی تداخلاتی وجود دارد، اما با مراجعه به قانون اساسی جمهوری اسلامی می‌توان تمایز میان «جمهوری بودن حکومت» و «اداره امور کشور به اتکای عمومی» را مشاهده کرد، به‌طوری‌که در اصل ۱۷۷ قانون اساسی «جمهوری بودن حکومت» را به‌صورت مستقل در کنار سایر عناصر نظیر «اسلامی بودن نظام» و «ابتنای کلیه قوانین و مقررات براساس موازین اسلامی» و «پایه‌های ایمانی و اهداف جمهوری اسلامی ایران» و «ولایت امر و امامت امت» و «اداره امور کشور با اتکای به آرای عمومی» و «دین و مذهب رسمی ایران» به‌عنوان موارد تغییرناپذیر مطرح ساخته است. در نتیجه از سیاق نگارش اصل ۱۷۷ می‌توان این‌طور برداشت کرد که منظور قانون‌گذار اساسی از ذکر مستقل این موارد، وجود تفاوت میان «جمهوری بودن حکومت» و «اداره امور

کشور با اتکای به آرای عمومی» است. بنابراین صرف اکتفا به اداره امور کشور با اتکای به آرای عمومی نمی‌تواند به تحقق جمهوریت نظام منجر شود، بلکه برای تحقق این امر ضروری است تا ارکان قوه مجریه یا حداقل یک رکن از ارکان آن منتخب مردم باشد.

۵. ۴. فرض پنجم؛ ایجاد نظام سیاسی بدون لحاظ «جمهوریت»

در این فرض توجه خود را معطوف به این مسئله می‌سازیم که محدودیت‌های ذکر شده ذیل اصل ۱۷۷ که محتوای اصول مربوط به «اسلامی بودن نظام و ابتنای کلیه قوانین و مقررات براساس موازین اسلامی» و «پایه‌های ایمانی» و «اهداف جمهوری اسلامی ایران» و «جمهوری بودن حکومت» و «ولایت امر و امامت امت» و نیز «اداره امور کشور با اتکای به آرای عمومی» و «دین و مذهب رسمی ایران» را تغییر ناپذیر می‌داند، جنبه ماهوی و درون‌ساختاری دارد و صرفاً برای ایجاد ثبات و جلوگیری از تحولات ناگهانی نظام سیاسی کشور توسط شورای بازنگری یا نهاد مفسر قانون اساسی یا مجمع تشخیص مصلحت نظام یا هر نهاد و مرجع دیگری ایجاد شده است^۱، وگرنه در نظر گرفتن چنین شروطی هنگام بازنگری در قانون اساسی هیچ‌گونه محدودیت و الزامی را برای تغییر شکل نظام سیاسی برای شورای بازنگری یا قوه مؤسس به وجود نخواهد آورد (عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۸۲۱)، به‌ویژه اینکه به استناد اصل ۴ قانون اساسی مفاد این اصل بر اطلاق و عموم همه اصول قانون اساسی حتی اصل ۱۷۷ نیز حاکم است و آن را تقیید یا تخصص می‌زند. البته به شرطی فرض را بر این می‌گذاریم که فقهای شورای نگهبان «جمهوری بودن حکومت» را منطبق با موازین اسلام تشخیص ندهند. با فرض پذیرش چنین دیدگاهی که نتیجه عملی آن عدم پایبندی به شرط جمهوری بودن حکومت و در مغایرت صریح با اصل ۱۷۷ قانون اساسی خواهد بود، تحقق فرض چهارم با دو رکن رهبری و نخست‌وزیری به طوری که نخست‌وزیر منتخب پارلمان و منصوب رهبری باشد، امکان‌پذیر خواهد بود.

به نظر می‌رسد با برقراری نظام مندرج در فرض چهارم و با پذیرش دو رکن رهبری و نخست‌وزیری در رأس قوه مجریه، به طوری که نخست‌وزیر توسط رهبر تعیین شود و از پارلمان رأی اعتماد بگیرد، به جز مغایرت با نص قانون اساسی، آثاری نیز در عرصه سیاسی و اجتماعی ایران ایجاد خواهد شد که در برخی موارد نتایج ناخوشایندی را به همراه خواهد داشت. از جمله آنها می‌توان به کاستی‌های اجرایی در امور اقتصادی، فرهنگی یا اجتماعی

۱. هرچند اصل ۱۷۷ حتی برخی از مسائل شکلی را نیز مانند جمهوریت ثابت شناخته است، لکن امکان تغییر شکل نظام با حفظ محتوای حاکمیت مردم و اتکا به آرای عمومی وجود دارد. ر.ک: عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۵). حقوق اساسی ایران، ص ۸۲۱؛ ر.ک: عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۳). درآمدی بر فقه سیاسی، تهران: امیرکبیر، ۱۲۱.

اشاره کرد که در پاره‌ای موارد نارضایتی‌هایی را در اقصاء مختلف مردم ایجاد می‌کند. هرچند وجود این کاستی‌ها در همه حکومت‌ها اجتناب‌ناپذیر است و تلاش همیشگی برای مقابله با آن و از میان بردن هرگونه ناکارآمدی در عرصه حکومت‌داری امری ضروری است، اما با وجود دشمنی‌های بین‌المللی و سازمان‌یافته از بدو پیروزی انقلاب اسلامی تاکنون و محدودیت‌های داخلی و ناکارآمدی برخی مسئولان در دستگاه‌های مختلف اجرایی، وقوع مقدری از این کاستی‌ها را امری اجتناب‌ناپذیر می‌سازد، به‌گونه‌ای که در وضعیت حاضر هیچ‌گاه نمی‌توان احتمال بروز این کاستی‌ها را در کشور نزدیک به صفر تلقی کرد. در چنین شرایطی با سپردن تمام مسئولیت قوه مجریه به رهبری از طریق انتصاب نخست‌وزیر از سوی ایشان ممکن است مسئولیت تمام کاستی‌ها و ناکارآمدی‌ها بر عهده رهبری قرار بگیرد.

از سوی دیگر و به‌عنوان دومین ایراد، باید برای احتراز از چنین نظامی از تجربه تاریخی برخی کشورها عبرت گرفت که در کشورها، به‌تدریج رئیس کشور از نهادی مقتدر و دارای صلاحیت عام به نهاد تشریفاتی و فاقد اختیارات مؤثر تبدیل شده است (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۷۷: ۲۲۶). توضیح آنکه تجربه تاریخی نشان داده است در بلندمدت هر کجا که کشورها به چنین نظامی متوسل شده‌اند، از بین آن دو رکنی که در قوه مجریه حضور داشته، یک رکن (نخست‌وزیر و کابینه) که تقریباً برخاسته از مجلس است، بر رکن دیگر که رکنی برآمده از ارزش‌ها یا سنت‌های آن جامعه است، غلبه و برتری پیدا کرده است. به‌عبارت دیگر، مجموعه عواملی دست‌به‌دست هم داده‌اند و رکن اول را تشریفاتی ساخته‌اند، مانند آنچه در انگلستان رخ داده است که تاریخ نظام سیاسی انگلستان به ناپدید شدن تدریجی شاه منجر شد (عباسی، ۱۳۸۹: ۳۱۹) که در صورت استقرار چنین نظامی در کشور احتمال داده می‌شود که به دلیل تقابل بین مجلس شورای اسلامی و رهبری بر سر ترکیب کابینه، شخص نخست‌وزیر، عملکرد دولت و ... به تدریج ولایت فقیه در جامعه به نهاد تشریفاتی فاقد اختیارات مؤثر تبدیل خواهد شد؛ احتمالی که بی‌شک ماهیت اساسی نظام در جمهوری اسلامی ایران را با خطر جدی مواجه خواهد ساخت.

نتیجه

در قانون اساسی جمهوری اسلامی اصولی وجود دارد که امر تغییر نظام اجرایی و شکل ساختارهای سیاسی کشور را با محدودیت‌هایی روبه‌رو ساخته است. از جمله این موارد می‌توان به اصول ۱، ۵، ۱۰۷ و مهم‌تر از همه اصل ۱۷۷ قانون اساسی اشاره داشت. در اصل ۱ قانون اساسی نوع حکومت در ایران «جمهوری اسلامی» تعیین شده و در اصل ۱۷۷ «جمهوری بودن حکومت» از جمله موارد تغییرناپذیر در بازنگری قانون اساسی شناخته شده است.

در مسیر حرکت به سوی تغییر نظام اجرایی کشور از وضعیت فعلی به شکلی دیگر، حالاتی را می‌توان تصور کرد که از آن جمله عبارت‌اند از: الف) قوه مجریه سه‌رکنی (شامل رهبری، ریاست جمهوری و نخست‌وزیری)؛ ب) قوه مجریه دورکنی (شامل رهبری و انتخاب غیرمستقیم ریاست جمهوری)؛ ج) قوه مجریه دورکنی (شامل رهبری و مقام منصوب از سوی ایشان).

استقرار مجریه سه‌رکنی به شیوه‌ای که توصیف شد، اگرچه از منظر اصل ۱۷۷ قانون اساسی با محدودیتی مواجه نخواهد بود، اما استقرار چنین نظامی به معنای بازگشت به مشکلاتی است که در گذشته گریبان‌گیر قوه مجریه و قوه مقننه در کشور بوده است و اکنون با این اقدام بار دیگر زمینه بروز آن فراهم می‌شود. بنابراین استقرار نظامی به این شیوه معقول نخواهد بود و نه تنها گرهی از مشکلات ساختاری و ناهمگونی‌های سیاسی کشور نخواهد گشود، بلکه خود گره‌های بسیاری که در گذشته نیز تجربه شده است، بر مشکلات کنونی خواهد افزود.

استقرار نظام مبتنی بر فرض دوم نیز از آنجا که نمایندگان پارلمان با رأی و انتخاب مستقیم مردم روی کار آمده‌اند و رئیس‌جمهور توسط آنان و به صورت دودرجه‌ای انتخاب می‌شود، مغایرتی با «جمهوری بودن حکومت» پیدا نمی‌کند. اما تشکیل این نظام سیاسی الزامات و آثاری را به همراه خواهد داشت (از جمله نظام تحزب و نظام انتخابات دقیق و ...) که با بررسی آنها مشخص شد برای حل مشکلات ساختاری در کشور چندان راه‌گشا نخواهد بود.

در فرض سوم نیز اولین شرط برای تحقق نظامی از نوع «جمهوری» این است که زمامداری رئیس کشور ریشه در رأی مردم داشته و دوره زمامداری او موقت باشد، چراکه در غیر این صورت نظام «جمهوری» عنوان صحیحی نخواهد بود. بنابراین در این حالت برای باقی ماندن حکومت به صورت جمهوری ناگزیر باید یکی از مقامات (نخست‌وزیر یا رهبر) از سوی مردم انتخاب شوند.

پذیرش این فرض که رهبری با انتخابات مردمی و برای مدت محدود تعیین شود، با مبانی فقهی و شرعی قانون اساسی مغایر به نظر می‌رسد. وجه دوم نیز که انتخاب نخست‌وزیر از طریق آرای مستقیم مردم باشد، دقیقاً مشابه وضعیت فعلی است، با این تفاوت که به جای رئیس‌جمهور کلمه نخست‌وزیر را جایگزین آن ساخته‌ایم. بنابراین چنین بازنگری‌ای در قانون اساسی چندان نتایج جدیدی را حاصل نخواهد شد.

با وجود فروض ممکن که ذکر شد، می‌توان فرض کرد که محدودیت‌های مطرح‌شده در اصول ۱ و ۱۷۷ قانون اساسی جنبه درون‌ساختاری و شکلی دارد و صرفاً برای ایجاد ثبات و جلوگیری از تحولات ناگهانی نظام سیاسی کشور توسط شورای بازنگری یا هر مرجع دیگری ایجاد شده است، وگرنه در نظر گرفتن چنین محدودیت‌هایی هنگام بازنگری در قانون اساسی، هیچ‌گونه الزامی را برای قوه مؤسس و شورای بازنگری به وجود نخواهد آورد. با فرض پذیرش

چنین دیدگاهی که نتیجه عملی آن عدم پابندی به شرط جمهوری بودن حکومت خواهد بود، تحقق فروض سوم و چهارم کاملاً ممکن خواهد بود.

البته استقرار نظام جدید با پیروی از فروض سوم و چهارم نیز به دو دلیل، شیوه معقول و راه‌گشا نخواهد بود؛ نخست آنکه با وجود دشمنی‌های بین‌المللی شکل‌گرفته از بدو پیروزی انقلاب اسلامی تاکنون و محدودیت‌های داخلی و ناکارآمدی برخی مسئولان در دستگاه‌های مختلف اجرایی، وقوع مقداری از این کاستی‌ها امری اجتناب‌ناپذیر است، به‌گونه‌ای که در وضعیت حاضر هیچ‌گاه نمی‌توان احتمال بروز این کاستی‌ها را در کشور نزدیک به صفر تلقی کرد. در چنین شرایطی سپردن تمام مسئولیت قوه مجریه به رهبری به‌گونه‌ای که با انتصاب نخست‌وزیر از سوی ایشان چنین تصویری در جامعه ایجاد خواهد شد، امری ناصحیح و به دور از مصلحت خواهد بود. دوم اینکه: تجربه تاریخی نشان داده است در بلندمدت هر کجا که کشورها تقریباً به سمت نظام دورکنی رفته‌اند، از بین آن دو رکن قوه مجریه، یک رکن که تقریباً برخاسته از پارلمان است، بر رکن دیگر که رکنی برآمده از ارزش‌ها یا سنت‌های آن جامعه است، غلبه و برتری پیدا کرده است که تحقق این حالت یعنی تضعیف تدریجی نهاد ولایت فقیه و تشریفاتی ساختن آن در عرصه سیاسی-اجتماعی خواهد بود. بنابراین بازنگری در قانون اساسی به‌منظور تحقق یکی از فروض مورد بررسی در این نوشتار، با محدودیت‌های نص‌گونه اصل ۱۷۷ قانون اساسی مواجه خواهد شد.

منابع و مأخذ

الف) فارسی

۱. اداره کل امور فرهنگی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴). صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، تهران: مجلس شورای اسلامی.
۲. اداره کل امور فرهنگی مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۱). صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۱، چ دوم، تهران: مجلس شورای اسلامی.
۳. ارسطا، محمدجواد (۱۳۸۹). مبانی تحلیلی نظام جمهوری اسلامی ایران، قم: بوستان کتاب.
۴. ارسطو (۱۳۴۹). سیاست، ترجمه حمید عنایت، چ دوم، تهران: شرکت سهامی.
۵. اردان، فیلیپ (۱۳۸۹). نهادهای سیاسی و حقوق اساسی، ترجمه رشید انصاریان، چ شانزدهم، اهواز: دانشگاه شهید چمران اهواز.
۶. بابائی مهر، علی و محمد مهدی رسکتی (۱۳۹۷). «الگوی رژیم پارلمانی در نظام مبتنی بر حاکمیت الهی و ولایت فقیه در جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۹، ش ۲، صفحه ۵۵۳-۵۷۱.
۷. بارنت، اریک (۱۳۸۲)، مقدمه‌ای بر حقوق اساسی، ترجمه عباس کدخدایی، تهران: میزان.
۸. بهشتی، سید محمد (۱۳۸۶). مبانی قانون اساسی، چ سوم، تهران: مرکز حفظ و نشر اندیشه شهید بهشتی.
۹. پروین، خیرالله؛ اصلانی، فیروز (۱۳۹۱). اصول و مبانی حقوق اساسی، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۱۰. جوادی آملی، عبدالله (۱۳۸۹)، تفسیر تسنیم، ج ۲۱، قم: اسراء.

۱۱. ----- (۱۳۸۷)، نسبت دین و دنیا: نقد سکولاریسم، قم: اسراء.
۱۲. حسینی طهرانی، سید محمدحسین (۱۳۷۳). ولایت فقیه در حکومت اسلام، ج سوم، مشهد، مکتبه طباطبائی.
۱۳. خمینی، سید روح‌الله (۱۳۶۵). حکومت اسلامی (ولایت فقیه)، تهران: انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
۱۴. روحانی، سید محمدصادق (۱۳۵۷)، نظام حکومت در اسلام، ج سوم، بی‌جا: مکتبه الامام صادق (ع).
۱۵. سعید، حسن (۱۳۹۹). حکومت از دیدگاه قرآن و عترت، بی‌جا: نشر فدک.
۱۶. شادلو، عباس (۱۳۸۶). ناگفته‌های تاریخی از علل پیدایش جریان راست و چپ مذهبی، تهران: وزراء.
۱۷. عالم، عبدالرحمن (۱۳۸۲). تاریخ فلسفه سیاسی غرب، ج ششم، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی.
۱۸. عباسی، بیژن (۱۳۸۹). مبانی حقوق اساسی، ج دوم، تهران: جنگل.
۱۹. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۴). حقوق اساسی تطبیقی، ج ششم، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۲۰. ----- (۱۳۸۵). حقوق اساسی ایران، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۲۱. ----- (۱۳۸۳). درآمدی بر فقه سیاسی، تهران: امیرکبیر.
۲۲. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل (۱۳۸۳). حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، ج یازدهم، تهران: میزان.
۲۳. ----- (۱۳۷۷). بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: دادگستر.
۲۴. گرجی، علی‌اکبر (۱۳۸۸). در تکاپوی حقوق اساسی، تهران: جنگل.
۲۵. مشکینی، علی (۱۳۵۷). حکومت جمهوری اسلامی، تهران: نشر یار.
۲۶. مصباح یزدی، محمدتقی؛ نوروزی، محمدجواد (۱۳۸۸). مردم‌سالاری دینی و نظریه ولایت فقیه، ج چهارم، قم: مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره).
۲۷. مکارم شیرازی، ناصر (بی‌تا). پیرامون حکومت طرح حکومت اسلامی، قم: مطبوعاتی هدف.
۲۸. منتظری، حسینعلی (بی‌تا). مبانی فقهی حکومت اسلامی (دراسات فی ولایه الفقیه و فقه الدوله الاسلامیه)، ترجمه محمود صلواتی، ج ۲، چ سوم، قم: سرایی.
۲۹. نائینی، محمدحسین (۱۳۸۵). تنبیه الامه و تنزیه المله، با مقدمه سید محمود طالقانی، چ پنجم، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۳۰. نوری، یحیی (۱۳۴۴). سیستم حکومت اسلامی، بی‌جا: فراهانی.
۳۱. ویژه، محمدرضا (۱۳۹۴). کلیات حقوق اساسی، تهران: سمت.
۳۲. هاشمی، سید محمد (۱۳۷۷). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، چ سوم، تهران: دادگستر.
۳۳. ----- (۱۳۷۸). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۱، چ دوم، تهران: دادگستر.
۳۴. هریسی‌نژاد، کمال‌الدین، (۱۳۹۵). حقوق اساسی تطبیقی، چ پنجم، تبریز: آیدین.
۳۵. عبدالرزاق، جعفر (۱۴۲۰ق). الدستور و البارلمان فی الفكر السياسي الشیعی، بیروت: مؤسسه الاعراف.
۳۶. علوان، عبدالکریم (۱۴۳۱ق). النظم السياسیه و القانون الدستوری، عمان: دارالثقافه.
۳۷. شفیق العانی، حسان محمد (۲۰۰۷م). النظمه السياسیه و الدستوریه المقارنه، قاهره: العاتک لصناعه الكتاب.
۳۸. ماوردی، ابی الحسن علی ابن محمد (۱۴۰۶ق). الاحکام السلطانیه، الطبعة الثانیه، قم: مرکز نشر مکتب الاعلام الاسلامی.
۳۹. بیانات مقام معظم رهبری در دیدار با دانشجویان کرمانشاه (۱۳۹۰) : <http://yon.ir/rRXhB>

(ب) خارجی

40. Bailey, Suzanne and chuna Brron (2006), constitutional law, new York, Thomson
41. Banker hames, joanne and Yvonne ekern (2005), constitutional law, principles and practice, new York, Thomson
42. Zoethout.m, Carla (1993), control in constitution law, London, martinus publisher