



A Reanalysis of the Political System of the Islamic Republic of Iran: Unified Government vs. Divided Government

Seyedeh Zahra Saeid * 

Ph.D, Public Law, College of Farabi
University of Tehran, Qom, Iran

Received: 27/Jul/2024

1. Introduction

Political systems can be classified according to various parameters and variables. Among the key concepts used to explain and distinguish political systems are the notions of *unified government* and *divided government*. These concepts, widely discussed in political science, are also valuable in the study of fundamental rights due to the close relationship between the two fields. Explaining political systems through the lens of unified and divided governments provides clearer insight into the relationship between the branches of power. A unified government exists when the political alignment between the executive and legislative branches is structurally guaranteed. In contrast, a divided government occurs when the processes by which the executive and the legislature come to power do not ensure political alignment

Accepted: 07/Oct/2024

ISSN:2345-6116

eISSN:2476-6216

* Corresponding Author: sz.saeid@ut.ac.ir

How to Cite: Saeid, S.Z., "A Reanalysis of the Political System of the Islamic Republic of Iran: Unified Government vs. Divided Government", The Quarterly Journal of Public Law Research, Vol. 27, No. 89, (2026), 225-262.
Doi: [10.22054/QJPL.2024.80940.3024](https://doi.org/10.22054/QJPL.2024.80940.3024)

between them. Furthermore, when disagreement or division arises between the president and the prime minister within the executive branch, the result is a divided government within the executive itself. Unified elections for both the government and the parliament tend to produce a unified government, whereas separate elections for these bodies often lead to a divided government. Similarly, periods of cohabitation of the president and the prime minister create a divided government within the political system. In general, parliamentary systems emerge as a result of a unified government, while presidential systems are characterized by a divided government between the executive and the legislature. A semi-presidential system results from a divided government within the executive branch. Applying these concepts can help identify the nature of the political system of the Islamic Republic of Iran. Analyzing Iran's political system in two periods—before and after the constitutional amendment—through the lens of political science theories provides insights that differ from those found in the works and interpretations of legal scholars.

2. Literature Review

Regarding the political system of the Islamic Republic of Iran, both Iran's constitutional law and comparative constitutional law literature briefly refer to it as a semi-presidential or semi-parliamentary—semi-presidential model. Several scholarly articles have also characterized the political system of the Islamic Republic of Iran as semi-presidential in nature. A common feature among these analyses is their focus on the parliament's constitutional oversight mechanisms over the government. However, none of the previous studies have examined the relationship between the government and the parliament within the framework of political science concepts such as *unified government* and *divided government*. Furthermore, the present study differs from most previous works that have classified the political system of the Islamic Republic of Iran according to existing typological models. Concerning the relationship between the

government and the parliament, the current analysis aimed to challenge the claim that the political system of the Islamic Republic of Iran is semi-presidential. Adopting the findings of this study could have far-reaching implications for the political and legal system of the Islamic Republic of Iran, potentially leading to significant reforms and changes in the relationships among the branches of power.

3. Materials and Methods

The present study used a critical–analytical approach to address the nature of the political system of the Islamic Republic of Iran.

4. Results and Discussion

The theoretical analysis of the relationships within the political system of the Islamic Republic of Iran—prior to the constitutional amendment—revealed significant insights. For example, the incorporation of Prime Minister in the Constitution created a unified government between the executive and the legislature. However, in practice, the absence of a clear majority criterion in appointing the prime minister led to recurring conflicts in this regard. At that time, the leadership, the president, and the prime minister together constituted the executive branch. This situation changed following the constitutional amendment approved in 1989, which abolished the position of Prime Minister. As a result, and due to the lack of a mechanism ensuring alignment between the government and the Islamic Consultative Assembly, the system has since exhibited characteristics of a divided government in the relationship between the executive and the legislature. Given the constitutional division of executive authority between the Leader and the President, the application of the concept of a divided government within the executive branch itself also warrants consideration. Therefore, the characterization of the political system of the Islamic Republic of Iran as semi-presidential is inaccurate.

5. Conclusion

In terms of the relationship between the government and the parliament, the political system of the Islamic Republic of Iran more closely resembles a presidential system. To accurately determine the political type of the Islamic Republic of Iran, it is essential to analyze the nature of the relationship between the positions of Leader and President, as well as its distinctions from the semi-presidential model.

Keywords: Elections, Unified Government, Divided Government, President, Islamic Consultative Assembly



بازتحلیل نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران در بستر مفاهیم «دولت واحد» و «دولت تقسیم شده»

دانش آموخته دکتری حقوق عمومی دانشکده‌گان فارابی دانشگاه تهران،
قم، ایران

سیده زهرا سعید * ID

چکیده

تبیین نظام‌های سیاسی در بستر مفاهیم دولت واحد و دولت تقسیم شده، تصویر روشنی از چگونگی روابط میان قوای حاکم به دست می‌دهد. انتخابات واحد برای به قدرت رسیدن دولت و مجلس منجر به دولت واحد و نظام پارلمانی و انتخابات مجزا برای به قدرت رسیدن دولت و مجلس منجر به دولت تقسیم شده و نظام ریاستی می‌شود. همچنین بروز دوره‌های همزیستی میان رئیس جمهور و نخست‌وزیر، دولت تقسیم شده را در درون قوه مجریه رقم می‌زند. با استعانت از مفاهیم مزبور، این پژوهش با روش تحلیلی-انتقادی بر آن است که نوع روابط میان دولت و مجلس و همچنین درون قوه مجریه را تبیین کند. هدف از بررسی‌های فوق، رد مدعای نیمه‌ریاستی بودن نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران است. در قانون اساسی ۱۳۵۸، رابطه دولت و مجلس مطابق با دولت واحد، البته در مقام نظر و نه لزوماً در عمل بود. در سطح قوه مجریه نیز شاهد دولت تقسیم شده بودیم. به موجب بازنگری قانون اساسی و حذف نخست‌وزیری به عنوان رکن ضامن دولت واحد و برگزاری مجزای انتخابات ریاست جمهوری و مجلس، روابط میان این دو نهاد در قالب دولت تقسیم شده قابل بررسی است. به موجب صلاحیت‌های اجرایی اختصاصی، مشترک و متقاطع میان رهبری و رئیس جمهوری در قانون اساسی، تحقق دولت تقسیم شده در سطح قوه مجریه نیز محل تامل است.

واژگان کلیدی: انتخابات، دولت واحد، دولت تقسیم شده، رئیس جمهور، مجلس شورای اسلامی.

مقدمه

نظام‌های سیاسی را بر اساس شاخصه‌ها و متغیرهای مختلفی می‌توان گونه‌شناسی کرد. یکی از مفاهیمی که در تبیین و تقسیم نظام‌های سیاسی می‌توان از آن بهره برد، مفهوم «دولت واحد» و مفهوم «دولت تقسیم‌شده» است. این مفاهیم در مطالعات علوم سیاسی مطرح است که می‌توان به واسطه همجواری مرزهای علوم سیاسی با حقوق اساسی از آن‌ها بهره برد. این شیوه مطالعه و شناسایی نظام سیاسی، اغلب توسط محققین علوم سیاسی صورت گرفته است. نظام‌های پارلمانی، ریاستی و نیمه‌ریاستی به‌عنوان سه الگو بیشتر رایج در میان کشورهای جهان، محل بحث و مطالعه این نوشتار است. تبیین روابط میان دولت و مجلس از حیث وابستگی یا عدم وابستگی در زمان تشکیل و برکناری دولت، مرکز ثقل مطالعات پدیده دولت واحد و دولت تقسیم‌شده است. بر این اساس؛ مکانیزم‌های حقوقی مانند رای اعتماد یا استیضاح، معلول تحقق یا عدم تحقق دولت واحد و دولت تقسیم‌شده در یک ساختار سیاسی است. انتخابات به مثابه منبع ابراز اراده عمومی و تجلی‌بخش حاکمیت احزاب و گرایش‌های سیاسی در یک برهه زمانی، نقطه عزیمت پدیدارشناسی مفاهیم دولت واحد و دولت تقسیم‌شده قلمداد می‌شود.

پیرامون شناسایی نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران، کتب حقوق اساسی ایران و حقوق اساسی تطبیقی به‌صورت گذرا به الگوی نیمه‌ریاستی یا نیمه‌پارلمانی - نیمه‌ریاستی اشاره کرده‌اند.^۱ تعدادی از مقاله‌ها نیز ضمن ارائه مباحث خود به ماهیت نیمه‌ریاستی نظام

۱. محمد امامی و سید نصر الله موسوی، درآمدی بر بنیادهای حقوق اساسی و نظام‌های سیاسی (تهران: نشر میزان، ۱۳۹۸) ص ۲۳۳. سید محمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، حاکمیت و نهادهای سیاسی (تهران: نشر میزان، ۱۳۸۹) ص ۵۲۲. عباسعلی عمید زنجانی، حقوق اساسی تطبیقی (تهران: نشر میزان، ۱۳۸۴) ص ۴۲۱؛ بیژن عباسی، حقوق اساسی تطبیقی (تهران: انتشارات دادگستر، ۱۳۹۷) صص ۱۰۶، ۲۲ و ۱۶۵. کمال الدین هریسی‌نژاد، حقوق اساسی تطبیقی (تبریز: انتشارات آیدین، ۱۳۸۷) صص ۱۷۷-۱۷۹. سید ابوالفضل قاضی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی (تهران: نشر میزان، ۱۳۹۵) صص ۴۷۳-۴۷۴ و ۳۳۷-۳۳۸ و ۴۷۴-۴۷۵. علی محمد فلاح‌زاده و همکاران، تفکیک تقنین و اجرا، تحلیل مرزهای صلاحیت‌های تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه (تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۵) ص ۱۵۷.

سیاسی جمهوری اسلامی ایران پرداخته‌اند.^۱ نقطه مشترک تمامی استدلال‌های مبتنی بر گونه‌شناسایی صبغه پارلمانی نوع نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران، بر ابزارهای نظارتی مجلس بر دولت در متن قانون اساسی استوار است. بعلاوه، حقوقدانان ایرانی به محض مشاهده قوه مجریه دورکنی و انتخاب یک رکن توسط مردم به صورت مستقیم، به این برداشت رسیده‌اند که نظام سیاسی ما از نوع نیمه‌ریاستی است. بر این اساس، در واقع به این مسئله حکم داده‌اند که ماهیت سیاسی رابطه دولت و مجلس از جنس دولت واحد است، زیرا که رابطه مجلس و دولت در ساختار نیمه‌ریاستی از نوع دولت واحد است و رابطه میان رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر از نوع دولت تقسیم شده می‌باشد. این دسته از حقوقدانان در این راه به تفاوت جایگاه رئیس‌جمهور در الگوی نیمه‌ریاستی فرانسه با الگوی جمهوری اسلامی ایران بعد از بازنگری، دقت کافی مبذول نداشته‌اند^۲ و یا برای آنکه زودتر به نام گذاری الگو فعلی نائل آیند، تمعدا یا تسامحا از این تفاوت گذر کرده‌اند.

حقوقدانان و پژوهشگران حوزه حقوق اساسی در کتب و آثار علمی، اهتمام خود را بر بیان و تشریح و احصاء ویژگی‌ها و آثار و عناصر حقوقی نظام‌های سیاسی گذاشته‌اند و اگر هم به صورت گذرا به رابطه اندامی یا منفک میان قوه مقننه و مجریه پرداخته‌اند به صورت صریح و واضح به ترسیم نوع رابطه میان ماهیت نظام‌های سیاسی و آثار و عناصر حقوقی آن مبادرت نکرده‌اند. البته ترسیم چنین رابطه و تشریح و پرداختن به آن، شاید توقع زیادی از پژوهشگران داخلی که کمتر حقوق اساسی را توأمان با مباحث علوم سیاسی آموخته‌اند باشد.

۱. ر.ک. احمد مؤمنی‌راد و میثم بهدادفر، «بررسی موانع، زمینه‌ها و راهکارهای پارلمانی شدن نظام جمهوری اسلامی ایران»، مجله حکومت اسلامی، شماره ۲، (۱۳۹۶)، ص ۱۶۱. سید احمد حبیب نژاد و محمد جواد حسینی، «چالش‌ها و رهیافت‌های استقرار رژیم پارلمانی در نظام جمهوری اسلامی ایران»، مجله حقوق اسلامی، شماره ۶۱، (۱۳۹۸)، ص ۱۷۷. توکل حبیب‌زاده و محمد برومند، «جایگاه نظام ریاستی یا پارلمانی در جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه مطالعات حقوقی دولت اسلامی، شماره اول، (۱۳۹۱)، ص ۷۵. علی اکبر گرجی ازندریانی، *در تکاپوی حقوق اساسی* (تهران: انتشارات جنگل، ۱۳۸۸) ص ۲۲۳.

۲. در نظام نیمه‌ریاستی فرانسه، رئیس‌جمهور در جایگاه نخست مقام اجرایی و سیاسی کشور قرار دارد و در واقع به وی رئیس‌کشور اطلاق می‌شود، اما رئیس‌جمهور در ایران بعد از مقام رهبری، عالی‌ترین مقام اجرایی کشور است و برخی از اختیارات رؤسای کشورها را دارد. با این حال عنوان رئیس‌کشور بر مقام رهبری، موجه‌تر به نظر می‌رسد؛ هرچند رئیس‌جمهور نیز برخی از صلاحیت‌ها و اختیارات رؤسای کشور را داراست. برای مطالعه بیشتر ر.ک. ولی رستمی و همکاران، *مطالعه تطبیقی جایگاه رئیس‌جمهور در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران* (تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۹۵) صص ۲۰-۹۰.

حال آنکه مطالعه نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران در بستر مفاهیم دولت واحد و دولت تقسیم شده، به پژوهشگر عمیقاً خلاف این مدعا را نشان می‌دهد. این نوع نگاه و سطح تحلیل در مطالعات پیشین سابقه ندارد.

بر این اساس مسئله این پژوهش، تبیین ماهیت سیاسی نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران بر مبنای مفاهیم دولت واحد و دولت تقسیم شده است. در این راستا، این پژوهش در دو قسمت سامان یافته است. قسمت اول به تبیین مفاهیم دولت واحد و دولت تقسیم شده در نظام‌های پارلمانی، ریاستی و نیمه‌ریاستی می‌پردازد. قسمت دوم با تفصیل بحث به دو بازه زمانی حاکمیت قانون اساسی ۱۳۵۸ و حاکمیت قانون اساسی ۱۳۶۸، در صدد و رصد شناسایی نوع رابطه دولت و مجلس و همچنین میان قوه مجریه در دو بازه زمانی مزبور برآمده است. از آنجا که حذف نخست‌وزیری در بازنگری قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸، ماهیت سیاسی نظام جمهوری اسلامی ایران را به صورت جدی با تغییر روبه‌رو ساخت، تفکیک بررسی‌ها به بازه‌های زمانی پیش از بازنگری و بعد از بازنگری قانون اساسی برای مذاقه در بحث، ضروری است.

۱. انتخابات بستر پدیداری مفاهیم دولت واحد و دولت تقسیم شده

شناسایی نظام‌های سیاسی بر اساس ساختارهای حقوقی مانند وجود ابزار رأی اعتماد، درخواست رأی اعتماد و رأی عدم اعتماد، مسئولیت یا عدم مسئولیت دولت در برابر مجلس، جدایی رئیس کشور از رئیس دولت و ... نوعی از شناسایی است که اکثر کتب حقوق اساسی و پژوهش‌های حقوقی بر آن همت گماشته‌اند. در ادبیات موجود داخلی، تعاریف حقوقدانان از نظام‌های سیاسی در اغلب قریب به اتفاق موارد، ناظر بر ساختارهای حقوقی است. در مقابل می‌توان نظام‌های سیاسی را بر اساس ماهیت سیاسی آن و نه ساختارها و نهادهای موجود شناسایی کرد.^۱ مراد از ماهیت سیاسی یک نظام سیاسی، وابستگی یا عدم وابستگی قدرت سیاسی دولت به مجلس قانونگذاری است. تحلیل ماهیت

1. Basaba- Serrano, Santiago, "The Difference Faces of Presidentialism: Conceptual Debate and Empirical Finding in Eighteen Latin America Countries", Rev. Esp. Investige, Social, Vol. 23, No. 157, (2017), at 6.

سیاسی نظام‌های سیاسی با پدیده انتخابات در یک کشور ارتباط وثیقی دارد. به عبارتی، انتخابات و نحوه انتقال قدرت سیاسی در یک بافت سیاسی، منشا شکل‌گیری نظام‌های سیاسی است. در این میان، مفاهیم «دولت واحد»^۱ و «دولت تقسیم‌شده»^۲ به مثابه حلقه واسطه، رابطه دولت با مجلس قانونگذاری را به خوبی تبیین می‌کند.

۱-۱. انتخابات واحد، دولت واحد، نظام پارلمانی

زمان‌های برگزاری انتخابات در یک ساختار سیاسی به نحوی نشان‌دهنده آرایش گرایش‌های سیاسی در یک دوره حکمرانی است. نظام پارلمانی معلول پدیداری دولت واحد و دولت واحد، خود معلول انتخابات واحد در یک ساختار سیاسی است. تفصیل این گزاره به عناوین سه گانه ذیل سپرده شده است.

۱-۱-۱. انتخابات واحد خاستگاه دولت واحد

مفهوم دولت واحد در همنشینی مفاهیم احزاب سیاسی و انتخابات قابل توضیح است. در واقع، مفهوم مزبور در بستر گرایش‌های سیاسی حاکم در ساختار سیاسی سر برمی‌آورد. انتخابات، مکانیزم انتقال قدرت و مشروعیت سیاسی^۳ در نظام‌های سیاسی دموکراتیک و خاستگاه تولد مفهوم دولت واحد در برخی از نظام‌های سیاسی است. انتخابات واحد، دولت واحد، نظام پارلمانی پدیده‌هایی هستند که هر کدام در پی دیگری محقق می‌شوند. مبنای این وابستگی، جریان انتقال قدرت سیاسی از مردم به نمایندگان خود در پارلمان و دولت از طریق یک فرآیند یعنی انتخابات واحد است. همان‌طور که اشاره شد انتخابات، مکانیزم انتقال قدرت و مشروعیت سیاسی در نظام‌های سیاسی دموکراتیک است. به عبارتی ابراز اراده مردم در قالب انتخابات به منصف ظهور می‌رسد. در حقیقت، انتخابات واحدی که در آن، پارلمان و دولت به قدرت می‌رسند، علت پدیداری مفهوم دولت واحد است. مفهوم «دولت واحد» که در مقابل مفهوم «دولت تقسیم‌شده» به کار می‌رود، مبین وضعیت

1. Unified Government.

2. Divided Government.

۳. مشروعیت در متن پژوهش، هر زمان که بدون قید و توضیح اضافه ذکر شود، به معنای انتساب آن به شریعت نیست، بلکه ترجمه‌ای از اصطلاح Legitimacy است.

فوق الذکر است؛ وضعیتی که در آن یک سیاست واحد و یک تفکر واحد سیاسی در نهادهای حاکمیتی حکمفرماست. به بیانی دیگر، دولت واحد زمانی محقق می‌شود که حزب سیاسی و جریان سیاسی حاکم در دولت و پارلمان، واحد و یکسان باشد و یک تفکر سیاسی، زمام امور کشور را در دست داشته باشد. طبیعتاً زمانی که ابزار اراده مردم از طریق یک انتخابات در یک بازه زمانی حکمرانی اتفاق می‌افتد، شاهد وحدت حاکمیت حزب حاکم یا گرایش سیاسی حاکم در میان بدنه سیاسی کشور خواهیم بود.

تذکر این نکته لازم است که شناسایی مفهوم دولت واحد در یک ساختار سیاسی را می‌توان در دو موضع بررسی کرد. موضع اول، زمانی است که ترتیبات و ساختار به قدرت رسیدن دولت و مجلس قانونگذاری به نحوی تعبیه شده است که لزوماً و منطقاً دولت و مجلس قانونگذاری از یک گرایش سیاسی واحد باشند. به بیان عینی، به موجب یک انتخابات است که مجلس قانونگذاری و دولت سرکار می‌آیند.

موضع دوم، زمانی است که ترتیبات به قدرت رسیدن دولت و مجلس قانونگذاری در ساختار سیاسی به نحوی تعبیه نشده است که لزوماً و طبعاً دولت و مجلس قانونگذاری از یک گرایش سیاسی واحد باشند، اما در عمل، شاهد گرایش‌های سیاسی همسو در دولت و مجلس قانونگذاری هستیم. در این فرض، انتخابات مجلس نمایندگان و ریاست جمهوری به صورت مجزا برگزار می‌شود و تضمین ساختاری برای همسویی سیاسی مجلس قانونگذاری و دولت وجود ندارد، اما در برهه‌ای ممکن است وحدت خط‌مشی سیاسی اتفاق بیفتد. در این حالت شاهد پدیده دولت واحد در رفتار و رویه هستیم. به لحاظ هنجاری در شناسایی نظام‌های سیاسی، مفهوم اول از دولت واحد ملاک نظر است.

۲-۱-۱. دولت واحد در سطح قوه مقننه و قوه مجریه در نظام پارلمانی

بروز و ظهور مفهوم دولت واحد را می‌توان در شکل‌گیری نظام‌های پارلمانی رصد کرد. به بیانی روشن، نظام‌های پارلمانی از رهگذر انتخابات واحد و شکل‌گیری دولت واحد به وجود می‌آیند. در این نظام‌ها، نهادهای قدرت سیاسی یعنی قوه مجریه و قوه مقننه، برخاسته از یک تفکر سیاسی خاص در جامعه هستند. به عبارتی در نظام پارلمانی، از سویی قدرت اجرایی نشأت گرفته از مجلس قانونگذاری، در اختیار نخست‌وزیر و کابینه است.

از سوی دیگر قوه مجریه در هر زمانی ممکن است با رأی عدم اعتماد اکثریت مجلس قانون‌گذاری برکنار شود.^۱ در واقع در نظام پارلمانی، منشأ و استمرار قدرت پارلمان و دولت به هم وابسته است. «وابستگی قوه مجریه و قوه مقننه از حیث منشأ و بقا»، شاه‌بیت ماهیت سیاسی نظام پارلمانی است.

شوگارت به خوبی توضیح می‌دهد که دلیل اختلاط دو قوه مقننه و مجریه در نظام پارلمانی، از حیث منشأ و بقا موجب شده که قوه مجریه همچون کارگزار اکثریت قوه مقننه باشد و از حیث رتبه، قوه مجریه در جایگاه پایین‌تری نسبت به قوه مقننه قرار گیرد؛ زیرا اکثریت پارلمان، قوه مجریه را برگزیده‌اند و هم ایشان می‌توانند به اقتدار آن پایان دهند.^۲

۳-۱-۱. نخست‌وزیر، حلقه واسط و ضامن دولت واحد

این که همسویی میان دولت و پارلمان در الگوی پارلمانی تضمین شود، به وجود نخست‌وزیر باز می‌گردد. نخست‌وزیر ضامن همسویی دولت با اکثریت پارلمانی و در حقیقت وجود دولت واحد است. در واقع جایگاه نخست‌وزیری، حلقه اتصال و پیوند دولت و پارلمان است. تضمین حاکمیت اکثریت در دولت‌های پارلمانی به جایگاه سیاسی نخست‌وزیر ارتباط پیدا می‌کند، زیرا در صورتی که نظام پارلمانی اکثریتی حاکم باشد، فرآیند تشکیل دولت باید از درون حزب اکثریت در مجلس صورت گیرد؛ اما اگر نظام پارلمانی تعاملی در بافت سیاسی یک کشور حاکم باشد، تشکیل دولت و کابینه ماحصل چانه‌زنی و مذاکرات میان احزاب موجود در مجلس است. به محض تشکیل دولت، این نهاد صرفاً مادامی سرکار خواهد بود که از پشتوانه اکثریت پارلمانی برخوردار باشد.^۳ این جایگاه نخست‌وزیر در فهم ماهیت سیاسی نظام‌های پارلمانی و نیمه‌ریاستی نقش بسزایی دارد. باید دقت شود که ممکن است نامگذاری چنین نهادی در نظام‌های سیاسی مختلف،

1. Matthew Søberg Shugart, *Comparative Executive- Legislative Relations in Oxford Handbooks of Political Institutions* (New York: Oxford University Press, 2008) at 348.

2. Ibid. at 329.

3. Matthew Søberg Shugart, "Semi- Presidential System: Dual Executive and Mixed Authority Patterns", *French Politics*, Vol. 3, No. 3, (2005), at 325.

متفاوت باشد. برای نمونه، صدراعظم^۱ در آلمان، رئیس هیأت وزیران^۲ در ایتالیا و رئیس دولت^۳ در اسپانیا ایفاگر چنین نقشی است.

این قاعده اصولاً در قالب عرف اساسی در نظام‌های سیاسی الزام‌آوری دارد و نباید در متن قانون اساسی به دنبال آن بود. نقش نهاد نخست‌وزیری در پدیداری دولت واحد در رابطه میان دولت و پارلمان در نظام‌های پارلمانی روشن است اما این پدیده مختص نظام‌های پارلمانی نیست، بلکه دولت واحد را در آن بخشی از قوه مجریه که قدرت خود را از مجلس قانونگذاری می‌گیرد، می‌توان شاهد بود. به عبارتی نظام نیمه‌ریاستی آمیزه‌ای از دو ماهیت است: ماهیت نظام‌های پارلمانی که در ارتباط میان مجلس با نخست‌وزیر و کابینه‌اش جریان دارد و ماهیت نظام‌های ریاستی که در عدم ارتباط میان مبنای مشروعیت سیاسی رئیس جمهور با مجلس قانونگذاری وجود دارد. لذا ارتباط میان مجلس قانونگذاری با نخست‌وزیر و کابینه‌اش از جنس دولت واحد است و این گزاره‌گویای این مطلب است که رئیس دولت و هیأت وزیران همسو با گرایشات سیاسی اکثریت مجلس قانونگذاری است. بر این اساس در نظام‌های نیمه‌ریاستی، معنای دقیق عبارت «رئیس جمهور، نخست‌وزیر را انتخاب می‌کند.» چنانچه در ماده ۸ قانون اساسی فرانسه آمده است، انتخاب به معنای آزادی کامل رئیس جمهور نیست. در واقع انتخاب نخست‌وزیر توسط رئیس جمهور بیشتر جنبه تشریفاتی دارد، زیرا وی ملکف است که نخست‌وزیر را از میان حزب سیاسی اکثریت مجلس برگزیند. از این رو به نظر می‌رسد مناسب باشد که عبارت «منصوب نمودن» برای این اقدام استفاده شود.^۴

در نظام‌های نیمه‌ریاستی، برای آن که عرف اساسی در خصوص نحوه انتخاب نخست‌وزیر رعایت شود، در صورتی که انتخابات ریاست جمهوری و انتخابات پارلمان به صورت مجزا و با فاصله زمانی برگزار شود، لازم است که پس از انتخابات پارلمان و تغییر در

1. Chancellor.

2. President of Council of Minister.

3. President of the Government.

۴. در ادبیات خارجی موجود، از واژه «Appoint» استفاده شده است که ترجمه آن به «انتصاب» به صواب، نزدیک‌تر است.

ترکیب نمایندگان، رئیس جمهور برای نخست‌وزیر و یا هیأت وزیران رأی اعتماد اخذ کند، زیرا که ممکن است آرایش سیاسی در پارلمان تغییر کرده باشد و نخست‌وزیر نیز بنا به قاعده، ضرورتاً باید مورد توافق نمایندگان پارلمان باشد.

۱-۲. انتخابات دوگانه، دولت تقسیم‌شده، نظام ریاستی و نیمه‌ریاستی

تعداد انتخابات در یک ساختار سیاسی به نحوی نشان دهنده آرایش گرایش‌های سیاسی در یک دوره حکمرانی است. نظام ریاستی معلول پدیداری دولت تقسیم‌شده و دولت تقسیم‌شده خود معلول انتخابات دوگانه در یک ساختار سیاسی است. همچنین در سطح رابطه رئیس جمهور با نخست‌وزیر در نظام نیمه‌ریاستی، لزوم همسویی سیاسی وجود ندارد. سطور آتی تفصیل این اجمال است.

۱-۲-۱. انتخابات دوگانه، خاستگاه دولت تقسیم‌شده

دولت تقسیم‌شده در بستر گرایش‌های سیاسی حاکم در ساختار سیاسی از رهگذر انتخابات به وجود می‌آید. مفهوم دولت تقسیم‌شده اصطلاحی است که میان اهل سیاست یافت می‌شود. دولت تقسیم‌شده در دو معنا قابل مطالعه است: در معنای ریاضی^۱ و در معنای رفتاری.^۲ اولین شیوه فهم دولت تقسیم‌شده، معنای صرفاً ریاضی آن است، یعنی واحد نبودن یا همان متفاوت بودن احزاب سیاسی حاکم در قدرت سیاسی. مراد از دولت تقسیم‌شده در معنای ریاضی، بدین معناست که ترتیبات به قدرت رسیدن به نحوی تنظیم نشده باشد که قدرت سیاسی از میان یک حزب باشد. البته ممکن است به ندرت در برخی از شرایط، یکی شدن احزاب حاکم در سطوح قدرت سیاسی اتفاق افتد، اما نکته مهم آن است که ترتیبات تعبیه شده ضامن این امر نیست.

دولت در معنای رفتاری، زمانی حاصل می‌شود که میان قوه مقننه و قوه مجریه تناقضی به وجود آید، هرچند دولت مورد حمایت قوه مقننه است. در این معنا ممکن است در حالی که یک حزب سیاسی قدرت را در دست دارد، اما میان حزب حاکم به صورت

1. Arithmetical Definition.

2. Behavioural Definition.

درون‌حزبی، اختلاف نظر و شکاف به وجود آید. به تناظر بحث در مفهوم‌شناسی دولت واحد، لازم به یادآوری است که شناسایی نظام‌های سیاسی از منظر هنجاری، ناظر بر مفهوم ریاضی و نه رفتاری مفهوم دولت تقسیم شده است.^۱

دولت تقسیم‌شده، محصول نظام انتخاباتی یک نظام سیاسی است. به عبارتی برخی از نظام‌های سیاسی، نتیجه برگزاری انتخابات مجزا و جداگانه‌ای است که از طریق آن مجلس قانون‌گذاری و رئیس‌جمهور به قدرت می‌رسند. این حالت در مواقعی محقق می‌شود که مطابق نظام انتخاباتی، زمان انتخابات مجلس و ریاست جمهوری به صورت غیر همزمان و به عبارتی با فاصله زیاد مثلاً یکساله یا دوساله از یکدیگر برگزار شود. به تعبیر دیگر، دولت تقسیم شده در واقع نوعی تقسیم قدرت است که قدرت را بین دو قوه‌ای که به صورت جداگانه انتخاب شده‌اند، تقسیم می‌کند.^۲

نکته اصلی در شناسایی تبلور قالب‌های دولت تقسیم‌شده آن است که زمانی که بیان می‌شود این مفهوم در یک ساختار سیاسی محقق است، بدین معنا نیست که همواره این حالت در نظام سیاسی اتفاق می‌افتد؛ بلکه همانند تذکری که در قسمت قبل داده شد، بدین معناست که نظام سیاسی به گونه‌ای تعبیه نشده است که ضامن ایجاد دولت واحد در قدرت حاکم باشد.

همچنین دولت تقسیم‌شده در کاربرد وسیع خود، منحصر به دوگانگی میان قوه مجریه و قوه مقننه نیست و می‌تواند مبین چگونگی نوع آرایش قدرت‌های سیاسی در درون یک قوه، به صورت خاص قوه مجریه باشد. مفهوم دولت تقسیم‌شده این بار به جای آن که بین دولت و مجلس باشد، به سطح مقامات ارشد اجرایی تسری می‌کند. این وضعیت که در فرض همزیستی حاصل می‌شود، در آن اکثریت مجلس همسو با نخست‌وزیر، اما مخالف رئیس‌جمهور است.^۳

1. Robert Elgie, *Divided Government in Comparative Perspective* (New York: Oxford University Press, 2001) at 2-9.

2. See: Powell, Jr., G. Bingham, "Divided Government as a Pattern of Governance", *Governance Journal*, Vol. 4, No. 3, (1991), at 231. Paul E. Peterson and Greene Jay P, "Why Executive-Legislative Conflict in the United States is Dwindling", *British Journal of Political Science*, Vol. 24, No. 1, (1993), at 33.

3. Robert Elgie, op.cit., at 7.

۱-۲-۲. دولت تقسیم شده در سطح قوه مجریه و قوه مقننه در نظام های ریاستی

دولت تقسیم شده در سطح قوه مقننه و قوه مجریه به صورت عینی، در نظام های ریاستی محقق می شود. در واقع عنصر اصلی ماهوی که تمیز دهنده میان نظام پارلمانی و نظام ریاستی می باشد آن است که در نظام پارلمانی، منشأ و استمرار و بقای دولت به مجلس ارتباط دارد و نوعی رابطه عمودی میان آنهاست، در حالی که در نظام ریاستی، «قوه مجریه برای تشکیل و استمرار، نیازمند حمایت اکثریت پارلمانی نیست.»^۱ به عبارتی، منشأ و استمرار قدرت دولت وابسته به مجلس نیست. منظور از عدم وابسته بودن استمرار قدرت به دست مجلس این است که حتی اگر اکثریت حاکم در مجلس با حزب حامی دولت مخالف باشد، بر بقای دولت هیچ تأثیری ندارد. منشأ دولت و استمرار آن، منفک از مجلس است و نوع رابطه افقی و در عرض یکدیگر میان آنها برقرار است. دلیل عدم وابستگی دولت به مجلس در نظام ریاستی، ناشی از وجود انتخابات دوگانه برای تعیین دولت و مجلس قانون گذاری است. برخی از صاحب نظران، این وضعیت را به وضوح در قالب «منشأ جداگانه و استمرار جداگانه» برای هر دو قوه مقننه و مجریه توصیف کرده اند.^۲ منشأ جداگانه قدرت رئیس جمهور و مجلس و خودمختاری رئیس جمهور و مجلس به گونه ای است که هیچکدام نمی توانند زمان تصدی قدرت دیگری را کوتاه کنند.

۱-۲-۳. دولت تقسیم شده در سطح قوه مجریه در نظام نیمه ریاستی

در نظام نیمه ریاستی، تحقق مفهوم دولت تقسیم شده در سطح قوه مجریه امکان پذیر است.^۳ این پدیده زمانی اتفاق می افتد که دو رکن داخل در قوه مجریه یعنی رئیس جمهور و نخست وزیر از نظر خط مشی سیاسی در یک راستا نباشند. این حالت که به دوران همزیستی معروف است، بستر تحقق دولت تقسیم شده در سطح قوه مجریه را رقم می زند. ماهیت سیاسی نظام نیمه ریاستی در واقع آمیزه ای از ماهیت سیاسی نظام پارلمانی و ریاستی است.

1. José Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007) at 35.

2. David Samuels & Matthew Shugart, "Presidentialism, Elections and Representation", *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 15, No. 1, (2010), at 4.

3. See: Robert Elgie, op.cit., at 2-9.

ترکیب دو الگوی تعاملی و سلسله‌مراتبی در منشأ و استمرار به نظام نیمه‌ریاستی منجر می‌شود. یک جز از قوه مجریه دو گانه - رئیس جمهور - منشأ قدرت و استمرارش از مجلس نیست؛ در حالی که یک جز دیگر قوه مجریه - نخست‌وزیر و کابینه - استمرار و بقایش منوط به اکثریت پارلمانی است.^۱

به بیان ساده‌تر، منشأ و استمرار قدرت، بخشی از دولت به دست مجلس است و بخش دیگر به دست مجلس نیست. دلیل وابستگی آن بخش از دولت به مجلس به دلیل فقدان انتخابات مستقل برای به قدرت رسیدن است و دلیل عدم وابستگی بخش دیگر به مجلس، ناشی از وجود انتخابات مستقل برای آن بخش از دولت برای تصدی سمت است. بخش وابسته به مجلس قانون‌گذاری در منشأ، در استمرار قدرتش نیز به آن نهاد وابسته است. بدین معنا که مجلس قانون‌گذاری می‌تواند به هر دلیل که بخواهد، مسئولیت دولت را به رأی بگذارد و امکان برکناری دولت را فراهم آورد. در مقابل، بخش مستقل در استمرار قدرتش نیز مستقل از مجلس است. بدین توضیح که در صورت حاکمیت اکثریت مخالف در مجلس، دوره تصدی این بخش در معرض تزلزل قرار نمی‌گیرد و امکان برکناری وی به دلایل ذهنی و سیاسی وجود ندارد. البته امکان برکناری این بخش به استناد دلایل حقوقی همانند آنچه در نظام‌های ریاستی نیز جاری بود، به صورت استثنائی و در صورت حصول شرایط وجود دارد. این امر با اختیار برکناری به دلایل سیاسی متفاوت است.^۲

عدم الزام نخست‌وزیر در اخذ رای اعتماد به هنگامه تشکیل دولت در جمهوری پنجم فرانسه باعث شده که از منظر تئوری، مشروعیت نخست‌وزیر به نصب رئیس جمهور استناد داده شود، اما به نظر می‌رسد که واقعیت آن است که نخست‌وزیر، قدرت خود را از اکثریت مجلس ملی دارد. از آنجایی که رئیس جمهور اختیار عزل نخست‌وزیر را ندارد، نخست‌وزیر تنها به اراده خود می‌تواند استعفا دهد و یا توسط مجلس ملی از قدرت برکنار

1. Ibid. at 329.

۲. ر.ک. سیده زهرا سعید و سید احمد حبیب‌نژاد، «شناسایی نهاد تعقیب و محاکمه در مقایسه با نهاد استیضاح در نظام‌های سیاسی»، پژوهشنامه حقوق تطبیقی، شماره ۱۴، (۱۴۰۳).

شود. از منظر حقوقی، نخست‌وزیر فقط توسط مجلس ملی قابل عزل می‌باشد. در واقع همه چیز به وضعیت اکثریت نمایندگان در ارتباط با رئیس جمهور بستگی دارد.^۱

این وضعیت لزوماً در ساختار سیاسی فرانسه رخ نمی‌دهد و ممکن است رئیس جمهور با اکثریت مجلس ملی همسو و نهایتاً با نخست‌وزیر از یک حزب باشند. قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه، اختیارات نخست‌وزیر و رئیس جمهور و اختیارات مشترک میان این دو مقام را تبیین می‌کند. نخست‌وزیر مسئول اصلی سیاست‌گذاری در قوه مجریه است. به موجب قانون اساسی، رهبری دولت با نخست‌وزیر است. وی سیاست‌های ملی را تعیین و هدایت می‌کند. لذا نخست‌وزیر مسئول اصلی سیاست‌گذاری در کشور است. به علاوه، قانون اساسی به نخست‌وزیر صلاحیت وضع مقرره اعطا می‌کند که آن مقرر در نظام حقوقی لازم الاجراست و نیاز به امضای مشترک رئیس جمهور ندارد. این صلاحیت ناشی از گستره محدود قانون‌گذاری توسط مجلس است. خارج از صلاحیت انحصاری مجلس در قانون‌گذاری، نخست‌وزیر صلاحیت قاعده‌گذاری به جای مجلس را دارد. از منظر قانون اساسی فرانسه، نخست‌وزیر مسئول کلیه وظایف دولت است. در مقابل، رئیس جمهور نیز از اختیارات محدودی برخوردار است. نصب نخست‌وزیر، امکان انحلال مجلس ملی، سؤال از شورای قانون اساسی برای بررسی یک قانون، حق انتخاب سه نفر از اعضای شورای قانون اساسی، اختیارات فوق العاده در شرایط اضطراری از مهمترین اختیارات این مقام است.^۲

در دوره همزیستی، نخست‌وزیر مسئول تمامی سیاست‌گذاری‌ها در قوه مجریه است. به صورت مشخص، نخست‌وزیر بر تمام وجوه سیاست‌گذاری‌ها تفوق دارد و تفوقی هم بر سیاست خارجی دارد.^۳ به عبارت دیگر در زمان همزیستی، نخست‌وزیر از اختیار بیشتری نسبت به سیاست‌های داخلی برخوردار است. البته در سیاست‌های دفاعی و خارجی نیز

۱. ماری-ان کوئنده، *حقوق اساسی تطبیقی (دفتر دوم- رئیس جمهور)* جلد دوم، ترجمه سعید خانی والی زاده (تهران:

انتشارات مجد، ۱۳۹۷) ص ۸۵

2. Robert Elgie, op.cit., at 107-108.

3. See: Sébastien G, Lazard, *Cohabitation and Conflicting Politics in French Policymaking* (London: Palgrave and Macmillan, 2015) at 112-134.

مشارکت می‌کند.^۱ در مقابل، نقش رئیس جمهور محدودتر است. رئیس جمهور تنها می‌تواند برخی از سیاست‌های داخلی را به تعویق اندازد، البته بخشی از سیاست‌های دفاعی را تحت کنترل دارد.

۲. بررسی دولت واحد و دولت تقسیم‌شده در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران

پس از تبیین مفاهیم و بنیادهای نظری مفهوم دولت واحد و دولت تقسیم‌شده، از مفاهیم مزبور بهره گرفته و ماهیت سیاسی نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران از رهگذر استخراج گونه‌های روابط بین مجلس و دولت و در دورن قوه مجریه مورد بازنشاسایی قرار تبیین شود. از آنجا که ساختار سیاسی ترسیم شده در قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ با قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸ متفاوت است، این دو مقطع زمانی را به صورت جداگانه مورد بررسی قرار می‌دهیم. علی‌رغم دیدگاه غالب حقوق‌دانان و فضای فکری جامعه حقوقی پیرامون نوع نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران و تأثیرات بازنگری قانون اساسی ۱۳۶۸ بر ساختار سیاسی و تقلیل دادن تحلیل‌ها به صرف حذف نخست‌وزیر از ساختار سیاسی، این نوشتار بر آن است که ماهیت نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران بعد از بازنگری دچار تحول اساسی شده است که دیگر تبیین آن در قالب الگو نیمه‌ریاستی ساده‌سازی است. در ادامه، مدعای فوق را به تفصیل بیان می‌شود.

۱-۲. دولت واحد و دولت تقسیم‌شده در ساختار سیاسی قانون اساسی ۱۳۵۸

رصد تحقق مفهوم دولت واحد و دولت تقسیم‌شده در ساختار سیاسی قانون اساسی ۱۳۵۸، مستلزم مطالعه دو سطح از روابط است: اول، روابط میان دولت و مجلس؛ دوم، روابط موجود در درون قوه مجریه. در این راستا نخست به نوع روابط میان دولت و مجلس و مسائل مرتبط به آن و سپس تنگناها و چالش‌های موجود در درون قوه مجریه مورد شناسایی و تحلیل قرار می‌گیرد.

1. Jenny S Martinez, "Horizontal Structuring", in the *Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Michel Rosenfeld and Anrras Sajo (eds:) (New York: Oxford University Press, 2012) at 554.

۱-۱-۲. دولت واحد یا دولت تقسیم شده در سطح رابطه دولت و مجلس و

چالش تعیین نخست وزیر

از مهمترین چالش هایی که از ابتدای انقلاب پیرامون قوه مجریه وجود داشت، نحوه تعیین نخست وزیر بود. به موجب اصل ۱۲۴ سابق قانون اساسی، «رئیس جمهور فردی را برای نخست وزیری نامزد می کند و پس از کسب رأی تمایل از مجلس شورای ملی، حکم نخست وزیری برای او صادر می نماید». در زمان ریاست جمهوری بنی صدر، مجلس شورای اسلامی که اکثریت آن را اعضای حزب جمهوری اسلامی تشکیل می داد، اولین شخصی را که بنی صدر برای نخست وزیری انتخاب کرده بود، نپذیرفت و در واقع این مجلس شورای اسلامی بود که اولین نخست وزیر را تعیین و انتخاب کرد.^۱

در زمان ریاست جمهوری شهید رجایی، به دلیل همسویی وی با مجلس شورای اسلامی، توافق بر سر گزینه نخست وزیری مشکل نبود و شهید باهنر به این سمت منصوب شد. در زمان ریاست جمهوری آیت الله خامنه ای، مجلس دوم یک دست نبود و از سلیقه های مختلف تشکیل شده بود. گزینه ای که مجلس در نظر گرفته، میرحسین موسوی بود و در نهایت، رئیس جمهور وی را به نخست وزیری منصوب کرد. لذا در این برهه زمانی نیز نظر مجلس شورای اسلامی در خصوص نامزد نخست وزیری، جامع عمل پوشید. تحلیل موضوع در دولت چهارم با پیچیدگی بیشتری روبه رو است. علی رغم مخالفت اولیه مجلس شورای اسلامی با انتخاب میرحسین موسوی به عنوان نخست وزیر، با اظهار نظر امام خمینی (ره) در این خصوص، اکثریت نمایندگان مجلس شورای اسلامی به نخست وزیری میرحسین موسوی رأی اعتماد دادند.^۲ در واقع در این مقطع نیز نظر رئیس جمهور وقت درباره نامزد نخست وزیری محقق نشد. بنابراین باید بیان داشت که رویه عملی سال ها وجود پست نخست وزیری در ساختار حاکمیت نشانگر آن است که در صورت اختلاف نظر در رابطه با نامزد نخست وزیری، این نظر نمایندگان مجلس شورای اسلامی بوده که بر نظر رئیس جمهور حاکم شده است.

۱. ر.ک. سجاد راعی گلوچه، *زندگی نامه سیاسی شهید رجایی* (تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۲) ص ۲۶۲.

۲. بازخوانی نامه امام در تایید نخست وزیری موسوی، ۱۳۹۰/۲/۹، <http://tarikhirani.ir/fa/news/697>.

هرچند در عمل، نخست‌وزیران قانون اساسی ۱۳۵۸ منتخبان مجلس شورای اسلامی بودند، اما اظهارنظرها و مطالب موجود در اسناد حاکی از عدم احساس الزام بازیگران حقوقی و سیاسی نسبت به قاعده اکثریت است. برای نمونه به کار بردن عباراتی نظیر «تحمیل نخست‌وزیر به رئیس جمهور» در روزنامه‌ها نشان از نوعی اعتراض به این وضعیت بوده است. از مهمترین اسناد قابل رجوع، مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی است. نگاهی به این سند، دلالت بر این مطلب دارد که جایگاه حقوقی و سیاسی نخست‌وزیر تا بدان روز میان مسئولان و شاخص‌ترین بازیگران سیاسی که اعضای شورای بازنگری را تشکیل می‌دادند، به درستی درک نشده بود. این عدم التفات در عبارات مختلف اعضای شورای مزبور قابل رصد است به نحوی که تصمیم گرفته شد هر جا نخست‌وزیر هست و وظیفه‌ای بر عهده او گذاشته شده، حذف خواهد شد و به جای آن در متن، رئیس جمهور بشیند.^۱

لذا به هیچ روی نمی‌توان ادعا کرد که در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، قاعده اکثریت به عنوان شاخص تعیین نخست‌وزیر در قالب عرف اساسی مورد پذیرش و قبول بازیگران سیاسی بود و بر این اساس باید اذعان نمود که عرف اساسی در نحوه تعیین نخست‌وزیر مستقر نبود و نتوانست به عنوان کلید راهگشایی از کشمکش‌ها و اختلافات جلوگیری کند.

۲-۱-۲. قوه مجریه سه‌رکنی و فقدان قواعد تعیین صلاحیت در دوران

همزیستی

متن قانون اساسی ۱۳۵۸ به صراحت از وجود سه مقام در قوه مجریه صحبت می‌کند. رهبری، ریاست جمهوری و نخست‌وزیری سه مقامی است که در متن قانون اساسی، صلاحیت‌های اجرایی به آن‌ها واگذار شده است. بر این اساس، ظاهر متن قانون اساسی گویای تحقق دولت تقسیم شده در سطح قوه مجریه در ساختار سیاسی پیش از بازنگری

۱. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (تهران: اداره کل قوانین و مقررات، روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹) صص ۱۰۴۳، ۴۶۹، ۴۵۰.

قانون اساسی است. هرچند صرف تحقق دولت تقسیم شده در قوه مجریه در متن، مشکل آفرین نیست اما به دلایلی از جمله غیاب عرف‌های اساسی در تعیین حوزه‌های صلاحیتی ریاست جمهوری و نخست‌وزیری، در عمل نظام سیاسی را با چالش مواجه کرد. عدم مشخص بودن دقیق مرزهای صلاحیتی میان نخست‌وزیر و رئیس‌جمهور و تداخل آن‌ها با یکدیگر در پاره‌ای از موارد، موجب اختلافات و کشمکش‌هایی در درون قوه مجریه شده بود. این اختلافات بیشتر در قالب میزان اختیار رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر در انتخاب وزرای کابینه جلوه گر بود. به موجب قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸، سه بازیگر سیاسی در روی کار آمدن و برکناری وزرا نقش داشتند؛ رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر و نمایندگان مجلس شورای اسلامی. مسئله اینجا بود که نقش و سهم هر کدام در خصوص روی کار آمدن و برکناری وزرا به موجب متن نوشته قانون اساسی چه میزان بود؟ در عمل کدام یک از بازیگران فوق، نقش تعیین‌کننده‌ای داشتند؟ به نظر می‌رسد که مسئله و مناقشه اصلی بر سر انتخاب وزرای کابینه میان رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر بود، زیرا از آنجا که به این نتیجه رسیدیم که در عمل، نامزد مورد نظر مجلس شورای اسلامی برای تصدی سمت نخست‌وزیری، به این سمت دست می‌یافت؛ می‌توان ادعا نمود که مجلس شورای اسلامی و نخست‌وزیر از نظر سیاسی با یکدیگر همسو و هم‌نظر بودند و چالش اصلی میان رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر در صورت اختلاف نظر و خط‌مشی و سیاست‌ها بود.

تقابل میان رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر در مورد انتخاب وزرای کابینه، میان بنی‌صدر و شهید رجایی در اوج قرار داشت. پس از انتخاب رجایی به نخست‌وزیری از همان آغاز بر سر انتخاب کابینه، اختلافات جدیدی به وجود آمد. بنی‌صدر طی نامه‌ای که برای رجایی ارسال کرد، اعلام داشت با وزیرانی که وی پیشنهاد کرده کاری ندارد، تنها وزرای دفاع و کشور به لحاظ حساسیت وضع کشور باید از تصویب وی بگذرد، اما باز هم در همان روز نظر خود را عوض کرده و طی نامه بلندی، رجایی و همفکرانش را متهم به جوسازی برای

گرفتن کشور از دست رئیس جمهور کرده و استقامت خود را لازم شمرد و از اینکه وی در مورد انتخاب وزیران با او مشورت نکرده گلایه کرد.^۱

این اختلاف و کشمکش در دوره‌های دیگر ریاست جمهوری به‌ویژه دوره‌هایی که سیاست و خط‌مشی رئیس جمهور و نخست‌وزیر برای اداره امور کشور متفاوت بود، همچنان ادامه داشت. آیت‌الله خامنه‌ای در تبلیغات انتخاباتی خود در دور دوم ریاست جمهوری، بر مشخص نبودن مرزهای صلاحیتی میان نخست‌وزیر و رئیس جمهور، بسیار تمرکز کرد. ایشان تصریح کرد که رئیس جمهور، ابزارهای قانونی برای اعمال نظر را در اختیار خود ندارد و یا اختیارات قانونی‌اش، مبهم (یا محدود) است.

این چالش به‌وجود آمده میان رئیس جمهور و نخست‌وزیر جرقه دیگری بود مبنی بر اینکه لازم است در ساختار قوه مجریه در قانون اساسی تغییر و اصلاحی صورت گیرد. این امر به وضوح در شورای بازنگری قانون اساسی مورد تذکر و اشاره اعضا بود.^۲ به راستی صلاحیت‌ها و اختیارات این دو مقام در موضوعات مناقشه‌برانگیز به نفع کدام باید حل و فصل می‌شد؟ متن نوشته قانون اساسی در این خصوص حکمی نداشت.

عرف اساسی موجود در فرانسه در دوران همزیستی، مبین نقش و نفوذ نخست‌وزیر در مسائل ملی و داخلی و نقش مؤثر رئیس جمهور در مسائل دفاعی و خارجی است. هرچند در طول دهه اول انقلاب نمی‌توان از وجود چنین عرفی صحبت به میان آورد، اما می‌توان زمره‌هایی مشابه با تفکیک فوق را در خلال آن دوره شناسایی کرد.

ظاهر متن نوشته اصول ۱۳۳ و ۱۳۶ سابق قانون اساسی، تعیین وزرا را محصول توافق نخست‌وزیر و رئیس جمهور می‌دانست. به نظر می‌رسد برداشت بازیگران سیاسی از اصول فوق، صلاحیت رئیس جمهور را در این خصوص، صلاحیت واقعی فرض کرده بودند، در حالیکه این همان حکم ماده ۸ قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه در خصوص نقش توأمان رئیس جمهور و نخست‌وزیر در تعیین وزرا است که به موجب آن؛ صلاحیت رئیس جمهور، تشریفاتی و نه واقعی فرض می‌شود.

۱. سجاد، راعی گلوچه، پیشین، صص ۱۱۷-۱۲۲.

۲. صورت مشروح مذاکرات مجلس بازنگری قانون اساسی، پیشین، صص ۴۴۸-۴۴۹.

۲-۲. دولت واحد و دولت تقسیم شده در ساختار سیاسی قانون اساسی ۱۳۶۸

پس از تبیین مفاهیم دولت واحد و دولت تقسیم شده در قسمت اول و بررسی آن در بازه زمانی دهه اول حاکمیت قانون اساسی پیش از بازنگری در آن؛ اکنون مرکز تاملات و تحلیل های پژوهش، ناظر بر ماهیت سیاسی نظام سیاسی جمهوری اسلامی در حال حاضر است. در این مرحله، لازم است که عاری از پیش فرض های سابق به بازتحلیل ماهیت سیاسی نظام جمهوری اسلامی ایران با استعانت از مفاهیم دولت واحد و دولت تقسیم شده پرداخت. طریق بحث بر بررسی دو نوع رابطه یعنی رابطه میان دولت و مجلس و رابطه میان رهبری و ریاست جمهوری استوار است.

۲-۲-۱. حذف نخست وزیری، انتخابات مجزای ریاست جمهوری و مجلس و

انتفاء دولت واحد

ظاهر متن قانون اساسی پژوهشگر اساسی را در تشخیص نوع نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران اغوا می کند. اصل ۶۰ و ۱۱۳ قانون اساسی که صراحتاً مبین دورکنی بودن قوه مجریه با وجود رئیس جمهور منتخب توسط مردم است، محقق اساسی را به سوی تطبیق نظام سیاسی با الگوی نیمه ریاستی سوق می دهد. این ظاهر آنقدر جلوه گری می کند که اصلاً اجازه تردید و تأنی در مورد احتمال الگویی غیر از الگوی نیمه ریاستی را نمی دهد. در واقع هر تطبیق دیگری غیر از نظام نیمه ریاستی با نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران در مصاف با این عنصر عقب نشینی می کند. این عنصر، عنصر رهن در تبیین رابطه رئیس جمهور و مجلس است. برای بازشناسایی نوع رابطه مجلس و دولت لازم است که به دو مسئله حذف نخست وزیر و وجود انتخابات مجزا برای ریاست جمهوری و مجلس در بستر مفهوم دولت تقسیم شده پرداخت.

به موجب بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، نهاد نخست وزیری که ضامن تحقق دولت واحد در یک ساختار سیاسی است، از متن قانون اساسی حذف شد و زین پس، دیگر عنصری که بتوان به آن حداقل در قالب متن نوشته قانون اساسی به عنوان عنصر تحقق بخش دولت واحد استناد کرد، از میان رفته است.

اصل ۱۳۳ قانون اساسی نیز رکنی از دولت که قدرت خود را از انتخابات مجلس گرفته باشد رد می‌کند، زیرا به صراحت بیان می‌دارد که با تغییر مجلس، گرفتن رای اعتماد جدید برای وزرا لازم نیست.^۱ این نقطه‌ای است که روشن می‌سازد هیچ مکانیزمی برای آن که رکنی از دولت با اکثریت پارلمانی حاکم لزوماً همسو باشد و در واقع قدرت خود را از انتخابات مجلس اخذ کرده باشد، در ساختار سیاسی قدرت در جمهوری اسلامی ایران وجود ندارد.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸ فرآیند به قدرت رسیدن مجلس و دولت را بیان می‌کند. از سویی به موجب اصل ۶۳ قانون اساسی، نمایندگان مجلس شورای اسلامی از طریق انتخابات عمومی برای مدت زمان معین و ثابت به قدرت می‌رسند. از سوی دیگر به موجب اصل ۱۱۴ قانون اساسی، رئیس جمهور برای مدت زمان معین و ثابتی به قدرت می‌رسد.^۲ در این رابطه هیچ یک از دو نهاد در ابتدای تشکیل و خاتمه قدرت خود وابسته به یکدیگر نیستند. وابستگی بدین معناست که در صورت عدم رضایت مجلس نسبت به رئیس جمهور و عدم توافق مجلس با سیاست‌های وی، این نهاد بتواند رئیس جمهور و دولتش را از قدرت برکنار کند.^۳ اشکال مقدر در این استدلال در ذهن خوانندگان، وجود ابزارهای نظارتی قانونی رأی اعتماد و رأی عدم اعتماد مقرر در قانون اساسی است که شائبه وابستگی اندامی دولت به مجلس را مطرح می‌کند. اما پرسش تعیین‌کننده اینجاست که آیا ابزارهای نظارتی قانونی در زمان تشکیل و برکناری دولت

۱. همچنین شورای نگهبان در نظریه تفسیری خود به شماره ۷۶/۲۱/۱۱۴۴ مورخ ۱۳/۵/۱۳۷۶، مدت زمان تصدی وزرا را به رئیس جمهور و نه به تغییر دوره زمانی مجلس گره می‌زند.

۲. مطابق با بند ۹ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، امضای حکم ریاست جمهوری با رهبری است و به نظر می‌رسد بر همین اساس است که پس از حکم دیوان عالی کشور یا رأی مجلس شورای اسلامی به عدم کفایت، عزل نهایی رئیس جمهور توسط رهبری صورت می‌گیرد. نگارنده بر این موضوع آگاهی دارد، ولی بررسی‌ها و مشاهدات این تحقیق، ناظر بر جریان و فرآیند تفویض قدرت از مردم به نمایندگان مجلس و رئیس جمهور است.

۳. موارد استثنایی که موجب به جریان افتادن تعقیب و محاکمه رئیس جمهور یا به اصطلاح اصل ۸۹، استیضاح رئیس جمهور می‌شود، به دلایل غیر سیاسی و حقوقی یا کیفری است که به هیچ روی ناقض عدم رابطه اندامی و وابستگی دولت به مجلس شورای اسلامی نمی‌باشد. ر.ک. سیده زهرا سعید، «بازتحلیل مسئولیت رئیس جمهور در برابر مجلس شورای اسلامی، استیضاح یا تعقیب و محاکمه»، پژوهش حقوق عمومی، شماره ۷۹، (۱۴۰۲).

مقرر در قانون اساسی، اثر مورد انتظار در نظام‌های سیاسی را دارند که بتوان بر آن مبنا ادعا کرد که این‌ها نشانگر دولت واحد میان مجلس و دولت و تحقق الگوی نیمه‌ریاستی است؟ در یک پاسخ اجمالی باید بیان داشت که استیضاح وزرا و هیأت وزیران تأثیری بر جایگاه حقوقی رئیس جمهور ندارد، لذا باید بیان داشت که دولت برای بقا به مجلس وابسته نیست. موضوع دیگری که باید به آن پرداخت، وابستگی یا عدم وابستگی دولت در زمان شکل‌گیری است. پرسش این است بر فرض که مجلس به وزرای پیشنهادی رئیس جمهور در ابتدای تشکیل دولت، رأی اعتماد ندهد، چه اتفاقی می‌افتد؟ هر چند تصور این است که در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران، لازمه تشکیل دولت اخذ رأی اعتماد از مجلس می‌باشد و تا زمانی که دولت رأی اعتماد مجلس را اخذ ننماید، فاقد رسمیت خواهد بود، اما در صورتی که وزرای پیشنهادی رئیس جمهور موفق به اخذ رأی اعتماد نشوند، آن اثری که از نهاد رأی اعتماد انتظار می‌رود، در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران وجود ندارد.

اثر نهاد رأی اعتماد در صورت عدم کسب آن در چند نوبت متوالی، انحلال پارلمان است. آیا چنین نتیجه‌ای در نظام سیاسی جمهوری اسلامی محقق است؟ به بیانی دیگر، نتیجه عدم رأی اعتماد به وزرا در زمان تشکیل دولت چیست؟ نتیجه عدم رأی اعتماد به وزرا، معرفی وزیر دیگر است. این قضیه تا آن‌جا ادامه خواهد داشت که فردی بتواند رأی اعتماد از مجلس بگیرد. در این میان، ممکن است رئیس جمهور و مجلس هر کدام به نوبه خود از معیارهای مدنظر برای تصدی وزارت‌خانه مورد بحث کوتاه بیایند، اما این امر هیچ تزلزلی به لحاظ حقوقی به جایگاه رئیس جمهور وارد نمی‌کند. واقعیت مبین آن است که در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران، در حقیقت، دولت با رأی مردم به رئیس جمهور منتخب مستقر می‌شود و سیاست‌ها و خط‌مشی و برنامه وی، همان سیاست و برنامه کلی دولت و وزرا است.

بنابراین هر چند نهاد رأی اعتماد در اساس، تضمین‌گر تشکیل دولت همسو از نظر سیاسی با مجلس است، ولی رویه عملی در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران گویای مغایرت این نهاد با فلسفه وجودی خود است. مجلس در تأیید وزرا و دادن رأی اعتماد به

آن‌ها بیشتر از منطق نظام ریاستی تبعیت می‌کند و معمولاً مقاومت گسترده‌ای در برابر گزینه‌های پیشنهادی دولت از خود نشان نمی‌دهد، حال آن که خصیصه پارلمانی ایجاب می‌کند تا وزرا مطابق با تمایلات پارلمان روی کار آیند.^۱

اکنون می‌توان ادعا کرد که رابطه دولت و مجلس در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران با رابطه دولت و مجلس در ساختار دولت تقسیم‌شده و نظام ریاستی، بیشترین تطابق را دارد.

هرچند با شهادت رئیس دولت سیزدهم و همزمانی تقریبی برگزاری انتخابات ریاست جمهوری و مجلس، زین‌پس شاهد تقارن زمانی دوره تصدی دولت‌ها با مجلس خواهیم بود، اما این مسئله به صورت قطعی منجر به همسویی و همصدایی دولت با مجلس نخواهد شد. درست است که منطقاً انتظار می‌رود که ابراز اراده عمومی از طریق انتخابات در یک دوره زمانی نزدیک به هم منجر به همسویی سیاسی دولت و مجلس شود، اما به دلایلی نظیر عدم انضباط حزبی و کیفیت آرایش سیاسی نامزدهای احراز صلاحیت شده توسط شورای نگهبان، نمی‌توان احتمال قوی داد که همسویی سیاسی میان دولت و مجلس حاصل شود. در صورت تحقق این امر نیز برای شناسایی نوع رابطه دولت و مجلس باید به قواعد و ترتیبات نهادی دقت داشت، زیرا هرچند ممکن است که همسویی سیاسی در عمل و رفتار محقق شود، اما ممکن است به دلایلی دیگر در دوره‌های بعدی همزمانی دو انتخابات از بین رود. لذا حتی در صورت تحقق همسویی سیاسی دولت و مجلس در عمل، دولت واحد در معنای رفتاری آن و نه معنای ریاضی آن محقق شده است، حال آنکه آنچه ملاک تشخیص و تبیین نوع رابطه دولت و مجلس است، مفهوم دولت واحد و دولت تقسیم‌شده در معنای ریاضی و ترتیبات نهادی است.

۱. سیده زهرا سعید، «بازتحلیل ماهیت رای اعتماد در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران در مصاف با فرآیند تأیید انتصابات»، پژوهش حقوق عمومی، شماره ۸۳، (۱۴۰۳). جواد تقی‌زاده و سمانه تقی‌زاده چاری، «ماهیت پارلمانی یا ریاستی رای اعتماد به هیأت وزیران در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، مجله دولت‌پژوهی، شماره ۲۹، (۱۴۰۱).

۲-۲-۲. صلاحیت‌های اختصاصی، مشترک و متقاطع میان رهبری و رئیس

جمهور

هرچند بنا به اصل ۵۷ قانون اساسی، می‌توان برای رهبری یک‌شان فراقوه‌ای در نظر گرفت، اما آنچه مسلم قلمداد می‌شود، این است که ایشان به موجب اصول ۶۰ و ۱۱۳ قانون اساسی، دارای صلاحیت‌های اجرایی در نظام جمهوری اسلامی ایران می‌باشند. در بحث دولت تقسیم‌شده، بدون آن که وارد این مجادله شویم که ایشان به لحاظ ساختاری، در قوه مجریه قرار دارند یا فراتر از آن،^۱ از این فرض مسلم استفاده می‌کنیم که صلاحیت‌ها و اختیارات اجرایی واقعی و غیرتشریفاتی برای رهبری در نظام جمهوری اسلامی ایران وجود دارد. بر این مبنا می‌توان شاهد دولت تقسیم‌شده در سطح قوه مجریه نیز باشیم.

هرچند در متن قانون اساسی، صلاحیت‌ها و وظایف رهبری و رئیس‌جمهور در اصول مختلف بیان شده است، اما در عمل به دلیل وجود تلاقی و برخورد‌های مرزهای صلاحیتی و عدم ثنوری پردازی قوی در این حوزه، هنوز ابهاماتی در این خصوص وجود دارد. برخی از صلاحیت‌ها به صورت اختصاصی به رهبری و رئیس‌جمهور داده شده است، اما برخی از موارد به موجب متن قوانین و مقررات، به صورت مشترک به آن‌ها تفویض شده است. علاوه بر دو حوزه صلاحیت‌های اختصاصی و مشترک، می‌توان از حوزه دیگری با عنوان صلاحیت‌های متقاطع نام برد. صلاحیت‌های هم‌پوشان و متقاطع آن دسته از صلاحیت‌هایی است که در متن قانون به صورت اشتراکی میان رهبری و رئیس‌جمهور تقسیم نشده است، اما در عمل با هم تلاقی کرده و منجر به بروز چالش‌هایی می‌شود. چالش اصلی در حوزه‌های صلاحیت مشترک و حوزه‌های همپوشان و متقاطع است که رویه ثابتی در این حوزه مستقر نشده و این حوزه خالی از نظریه پردازی است، ولی در این مقاله تلاش می‌شود که در حد امکان صورت واضحی از حوزه صلاحیت‌های رهبری و رئیس‌جمهور به تصویر بکشد.

۱. ر.ک. سید مجتبی واعظی، «مفهوم و حدود اختیارات قوه مجریه، گستره مفهومی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، در مجموعه مقالات اولین همایش ملی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (تهران: معاونت ریاست جمهوری، ۱۳۹۱) صص ۴۰-۴۶.

صلاحیت‌های اختصاصی رئیس جمهور در اصول متعدد قانون اساسی بیان شده است. مواردی مانند مدیریت و نظارت بر تشکیلات اداری و حل و فصل اختلافات میان دستگاه‌های اجرایی، پیشنهاد قانون از طریق ارائه لایحه و انتصاب و اعزام سفیران و پذیرش سفیران سایر کشورها، امضای قراردادهای بین‌المللی و ... از جمله صلاحیت‌های اختصاصی رئیس جمهور است. فرماندهی کل نیروهای مسلح، اعلام جنگ و صلح و بسیج نیروها، نصب و عزل و قبول استعفای رئیس ستاد مشترک، فرمانده کل سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و فرماندهان عالی نیروهای نظامی و انتظامی، صلاحیت‌های اختصاصی مقام رهبری در امور دفاعی - امنیتی، به تصریح قانون اساسی است. لذا می‌توان بیان داشت که به موجب بندهای ۴، ۵ و ۶ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، امور دفاعی و نظامی و قضایی از محدوده صلاحیت‌های رئیس جمهوری خارج شده و به رهبری داده شده است. به نظر می‌رسد این محدودیت اعمالی ناشی از اختصاصات نظام جمهوری اسلامی ایران به جهت نظریه ولایت فقیه و مراتب آن است.^۱ این امر مورد توجه مقنن اساسی در سال ۶۸ بوده و به صراحت از این تفاوت دفاع می‌کند.^۲

بیان دقیق‌تر درباره صلاحیت رهبری در گستره نظامی و امنیتی آن است که رهبری در خصوص نصب و عزل مقامات امنیتی و دفاعی کشور و فرماندهی آن‌ها دارای صلاحیت اختصاصی است، ولی در خصوص تعیین سیاست‌های دفاعی و امنیتی به موجب اصل ۱۷۶ قانون اساسی، این صلاحیت را به صورت مشترک با رئیس جمهور دارا می‌باشد. لازم‌الاجرا شدن مصوبات شورای عالی امنیت ملی به موجب امضای مقام رهبری و ریاست این شورا توسط رئیس جمهور، دلالت بر صلاحیت مشترک این دو مقام در این حوزه دارد. البته در صورت اختلاف نظر میان رهبری و رئیس جمهور در این حوزه، به نظر می‌رسد که نظر رهبری تعیین‌کننده و تمام‌کننده است.

۱. ولایت بر قضا و ولایت بر جهاد جزء شئون و مراتب ولایت فقیه است که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در قالب حقوقی نصب و عزل رئیس قوه قضاییه و عفو یا تخفیف مجازات محکومین در حدود موازین اسلامی از سویی و اعلام جنگ و صلح و متعاقب آن، نصب و عزل رئیس ستاد مشترک، فرمانده کل پاسداران انقلاب اسلامی و فرماندهان عالی نیروهای نظامی و انتظامی از سوی دیگر تبلور یافته است.

۲. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، پیشین، ص ۵۴۳.

به جز صلاحیت‌های رهبری در مسائل دفاعی و امنیتی که به نظر می‌رسد کفه آن به سوی رهبری سنگینی می‌کند، مسئله مناقشه برانگیز دیگر، موضوعات مسائل خارجی است. برای تبیین بهتر صلاحیت‌های دو مقام در این مورد می‌توان از تفکیک پیشنهادی استفاده کرد. تفکیک مسائل خارجی به مسائل خارجی که با حوزه‌های امنیتی و دفاعی مرتبطند و مسائل خارجی که چنین ارتباطی به صورت وثیق میان آن‌ها برقرار نیست. به نظر می‌رسد نقش و اثرگذاری مقام رهبری را در مورد اول به دلیل صبغه امنیتی و دفاعی آن بتوان ملاحظه و توجیه کرد. اما در خصوص مسائل از نوع دوم، رئیس‌جمهور دارای صلاحیت غیر مشترک است. البته مسلم است که در تشخیص مصادیق آن دسته از مسائلی که به امور دفاعی و امنیتی و دامنه و ضیق آن ارتباط پیدا می‌کند، نمی‌توان حرف بی‌مناقشه‌ای زد.

نقش رهبری در تشکیل کابینه نیز قابل رصد است. در این خصوص می‌توان از نقش رهبری در تعیین وزرای اطلاعات، دفاع، امور خارجه و کشور یاد کرد. به نظر می‌رسد نقش ایشان در تعیین وزرای کشور، دفاع و اطلاعات را می‌توان با توجه به حوزه صلاحیت‌های رهبری در موضوعات امنیتی و دفاعی تحلیل نمود. همچنین نقش ایشان در انتخاب وزیر امور خارجه را در راستای صلاحیت‌های امنیتی و دفاعی به دلیل ارتباط زیاد مسائل خارجی با مسائل امنیتی و دفاعی کشور می‌توان توجیه و تحلیل نمود.

مورد دیگری که به نظر می‌رسد در عمل در حوزه صلاحیت‌های مشترک قرار گرفته است، حوزه مسائل فرهنگی است. به غیر از نصب و عزل رئیس‌صدا و سیما مطابق قسمت ج بند ۶ اصل ۱۱۰ قانون اساسی - که به واسطه حساسیت‌های فرهنگی موضوع در بازنگری قانون اساسی به رهبری داده شد - که حوزه صلاحیت اختصاصی رهبری است^۱، تعیین و نصب اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی به خصوص

۱. به موجب تفسیر شماره ۷۹/۲۱/۹۷۹ شورای نگهبان، مورخ ۱۳۷۹/۷/۱۰، «صدا و سیما زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری می‌باشد. بنابراین، سیاستگذاری، هدایت و تدابیر لازم در همه ابعاد خصوصاً در راستای تحقق آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور در همه شئون و مراتب که در صدر اصل مذکور به آن اشاره شده است از اختیارات اختصاصی آن مقام می‌باشد.»

اعضای حقیقی آن توسط مقام رهبری و ریاست هر دو شورا با رئیس جمهور، نمونه بارز صلاحیت مشترک است.

شاید بتوان ادعا کرد که چالش برانگیزترین مورد در تعیین خطوط و مرز میان صلاحیت‌های رهبری و رئیس جمهور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، صلاحیت‌های متقاطع میان این دو مقام در ارتباط با سیاست‌گذاری است. طبق اصل ۱۳۴ قانون اساسی؛ رئیس جمهور با همکاری وزیران، سیاست‌های دولت را تعیین می‌کند و از سویی مطابق بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، تعیین سیاست‌های کلی نظام توسط رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام صورت می‌گیرد. به نظر می‌رسد با توجه به جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام، سیاست‌های دولت نباید با سیاست‌های کلی نظام^۱، در تضاد باشد. التزام به این نتیجه، مستلزم تحدید اختیارات و صلاحیت رئیس جمهور در تعیین سیاست‌های دولت مندرج در اصل ۱۳۴ قانون اساسی است. نمونه بارز این تحدید را می‌توان در ابلاغ سیاست‌های کلی نظام در خصوص برنامه ششم توسعه ملاحظه کرد. ابهام در جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام و مکانیزم‌های حقوقی انطباقی به این مشکل دامن می‌زند.^۲

مطالب فوق‌الذکر حاکی از وجود دولت تقسیم‌شده میان رهبری و رئیس جمهور در عالم واقع است. در این پژوهش، نگارنده به هیچ وجه در صدد اثبات یا رد و یا ارزش‌گذاری تحلیل‌های صورت گرفته از صلاحیت‌های اختصاصی، مشترک و متقاطع دو مقام عالی‌رتبه اجرایی نمی‌باشد، بلکه صرفاً تلاش کرده تا صلاحیت‌های این دو مقام را به خوبی ترسیم کند.

هرچند دشواره فوق در نظام نیمه‌ریاستی فرانسه به واسطه دو رکنی بودن قوه مجریه تا حد زیادی حل و فصل شده است، لکن ترسیم مرزهای مشخص و منفک اجرایی و

۱. برای مطالعه در خصوص جایگاه سیاست‌های کلی نظام و دیدگاه‌های پیرامون آن مراجعه کنید به حسین مهرپور و دیگران، «کندوکاوی در جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، مجله راهبرد، شماره ۲۰، (۱۳۸۰).

۲. ر.ک. سید احمد حبیب‌نژاد و سیده زهرا سعید، «چالش‌های نظارتی مجلس شورای اسلامی بر برنامه‌های توسعه»، دانش حقوق عمومی، شماره ۲۸، (۱۳۹۹)، صص ۹۶-۹۷.

به عبارتی، صلاحیت‌های اختصاصی میان رهبری و رئیس جمهور در نظام حقوقی ما دشوار و با پیچیدگی‌های خاص خود همراه است و نمی‌توان قاعده تثبیت شده‌ای را در این خصوص ادعا کرد. دلیل این امر به جایگاه و شان متفاوت رهبری در ساختار سیاسی جمهوری اسلامی ایران ارتباط دارد. هرچند رئیس جمهور فرانسه نیز دارای جایگاه فراقوه‌ای است و به اصطلاح شان ریاست کشور را دارد، اما مقایسه جایگاه و شان رهبری در مختصات حقوقی و فقهی نظام اسلامی ما حاکی از تفاوت‌ها و پیچیدگی‌های به مراتب بیشتری است. نقش رهبری به عنوان ولی فقیه که لازم است در تصمیمات و اقدامات عنصر مصلحت کل جامعه را لحاظ کند، گاه ایشان را واجد نقش تعدیل کننده می‌کند^۱ که در این صورت انتظار می‌رود فارغ از دغدغه احزاب و گرایش‌های سیاسی در خصوص یک موضوع عمل کنند.

نتیجه‌گیری

پس از تبیین مفاهیم دولت واحد و دولت تقسیم شده و تحلیل و تطبیق آن با نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران باید اذعان داشت که در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران، با دو سطح از دولت تقسیم شده مواجه هستیم: میان دولت و مجلس و میان رئیس جمهور و رهبری. پذیرفتن مطلب فوق به منزله رد مدعای نیمه‌ریاستی بودن نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران است. اما در این که از میان نظام‌های سیاسی سه‌گانه کدام را بیشتر قریب دانست، تردیدهایی وجود دارد. هرچند هیچ الزامی در گنجاندن نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران در قالب‌های سه‌گانه وجود ندارد، اما می‌توان با لحاظ بازتحلیل‌هایی که پیش از این به آن‌ها اشاره شد، ماهیت نوع رابطه دولت و مجلس را به نظام ریاستی بیشتر شبیه دانست. الگوی نظام سیاسی فعلی جمهوری اسلامی ایران نه از نوع نیمه‌ریاستی، بلکه در عداد گونه‌های نظام‌های ریاستی است. در راستای این تحلیل، ضروری است که به

۱. مطابق نظریه ولایت فقیه، مفهوم ولایت امر در ذات خود به معنای رعایت غبطه و مصلحت مولی علیهم است و لذا رهبری بایستی در اعمال ولایت خود، مصلحت کل جامعه را در نظر گیرند. ر.ک. محمد جواد ارسطو، مبانی تحلیلی نظام جمهوری اسلامی ایران (قم: موسسه بوستان کتاب، ۱۳۹۴) صص ۹۲-۹۵.

تفاوت‌های موجود میان روابط مقام رهبری و رئیس جمهوری در نظام جمهوری اسلامی ایران با رئیس جمهوری و نخست‌وزیری در نظام نیمه‌ریاستی فرانسه توجه و دقت داشت. با کشف ماهیت سیاسی نوع رابطه دولت و مجلس در نظام جمهوری اسلامی ایران، لازم است در اکثر تجویزها، راهکارها و پیشنهادات اصلاحی برگرفته از مطالعات تطبیقی نظام سیاسی فرانسه بازاندیشی کرد. اغلب مسائل و چالش‌های به‌وجود آمده میان مجلس و دولت در جمهوری اسلامی ایران از جنس مسائل مطرح میان دولت و مجلس در مفهوم دولت تقسیم‌شده و نظام ریاستی است که بالطبع، نیازمند قواعد حل تعارض در این دسته از نظام‌های سیاسی است. حال آنکه از ابتدای حاکمیت قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ به‌زعم شباهت نظام سیاسی ما با الگوی نیمه‌ریاستی فرانسه، بدون جدی گرفتن تغییر حاصل از حذف نخست‌وزیری در بازنگری قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸، اغلب راه‌حل‌ها و پیشنهادات پژوهشگران با نگاهی به نظام نیمه‌ریاستی فرانسه بوده است. به‌صورت مشخص موضوعات اساسی مربوط به رابطه دولت و مجلس مانند منطقی کردن نظارت‌های مجلس بر دولت، تنظیم روند قانونگذاری، تنظیم دستور جلسات مجلس شورای اسلامی و چگونگی نقش دولت در آن، اصلاح نحوه تعامل مجلس و دولت در زمان تصویب بودجه و ... با عطف توجه به ظرایف و تنگناهای دولت تقسیم‌شده در الگوهای ریاستی، نیازمند اصلاح و بازبینی است.

تعارض منافع

تعارض منافع وجود ندارد.

ORCID

Seyedeh
Saeid

Zahra



<https://orcid.org/0000-0002-2220-7091>

منابع

کتاب‌ها

- ارسطا، محمد جواد، *مبانی تحلیلی نظام جمهوری اسلامی ایران* (قم: موسسه بوستان کتاب، ۱۳۹۴).
- امامی، محمد و موسوی، سید نصر الله، *در آمدی بر بنیادهای حقوق اساسی و نظام‌های سیاسی* (تهران: نشر میزان، ۱۳۹۸).
- راعی گلوچه، سجاد، *زندگی نامه سیاسی شهید رجایی* (تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۲).
- رستمی، ولی و همکاران، *مطالعه تطبیقی جایگاه رئیس جمهور در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران* (تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۹۵).
- صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (تهران: اداره کل قوانین و مقررات، روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹).
- صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، جلد ۲ (تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴).
- عباسی، بیژن، *حقوق اساسی تطبیقی* (تهران: انتشارات داد گستر، ۱۳۹۷).
- عمید زنجانی، عباسعلی، *حقوق اساسی تطبیقی* (تهران: نشر میزان، ۱۳۸۴).
- فلاح زاده، محمد علی و همکاران، *تفکیک تقنین و اجرا، تحلیل مرزهای صلاحیت‌های تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه* (تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۱).
- قاضی، سید ابوالفضل، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی* (تهران: نشر میزان، ۱۳۹۵).
- گرجی ازندریانی، علی اکبر، *در تکاپوی حقوق اساسی* (تهران: انتشارات جنگل، ۱۳۸۸).
- هاشمی، سید محمد، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، حاکمیت و نهادهای سیاسی* (تهران: نشر میزان، ۱۳۸۹).
- هریسی نژاد، کمال الدین، *حقوق اساسی تطبیقی* (تهران: انتشارات آیدین، ۱۳۸۷).

- واعظی، سید مجتبی، «مفهوم و حدود اختیارات قوه مجریه، گستره مفهومی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، در مجموعه مقالات اولین همایش ملی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (تهران: معاونت ریاست جمهوری، ۱۳۹۱).
- کوئنده، ماری-ان، حقوق اساسی تطبیقی (دفتر دوم- رئیس جمهور)، جلد دوم، ترجمه سعید خانی والی زاده (تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۷).

مقاله‌ها

- تقی‌زاده، جواد و تقی‌زاده چاری، سمانه، «ماهیت پارلمانی یا ریاستی رای اعتماد به هیات وزیران در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه دولت‌پژوهی، دوره ۸، شماره ۲۹، (۱۴۰۱).
- حبیب‌زاده، توکل و برومند، محمد، «جایگاه نظام ریاستی یا پارلمانی در جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه مطالعات حقوقی دولت اسلامی، دوره ۱، شماره ۱، (۱۳۹۱).
- حبیب‌نژاد، سید احمد و حسینی، محمد جواد، «چالش‌ها و رهیافت‌های استقرار رژیم پارلمانی در نظام جمهوری اسلامی ایران»، مجله حقوق اسلامی، دوره ۱۶، شماره ۶۱، (۱۳۹۸).
- حبیب‌نژاد، سید احمد و سعید، سیده زهرا، «چالش‌های نظارتی مجلس شورای اسلامی بر برنامه‌های توسعه»، دانش حقوق عمومی، دوره ۹، شماره ۲۸، (۱۳۹۹).
- سعید، سیده زهرا و حبیب‌نژاد، سید احمد، «شناسایی نهاد «تعقیب و محاکمه» در مقایسه با نهاد «استیضاح» در نظام‌های سیاسی»، پژوهشنامه حقوق تطبیقی، دوره ۸، شماره ۱۴، (۱۴۰۳).
- سعید، سیده زهرا، «بازتحلیل مسئولیت رئیس جمهور در برابر مجلس شورای اسلامی، استیضاح یا تعقیب و محاکمه»، پژوهش حقوق عمومی، دوره ۲۵، شماره ۷۹، (۱۴۰۲).
- سعید، سیده زهرا، «بازتحلیل ماهیت رای اعتماد در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران در مصاف با فرآیند تایید انتصابات»، پژوهش حقوق عمومی، دوره ۲۶، شماره ۸۳، (۱۴۰۳).
- مهرپور، حسین و دیگران، «کندوکاوی در جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام، مجله راهبرد»، دوره ۹، شماره ۲۰، (۱۳۸۰).
- مؤمنی راد، احمد و بهدادفر، میثم، «بررسی موانع، زمینه‌ها و راهکارهای پارلمانی شدن نظام جمهوری اسلامی ایران»، مجله حکومت اسلامی، دوره ۲۲، شماره ۲، (۱۳۹۶).

References

Books

- Cheibub, José Antonio, *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007).
- Elgie, Robert, *Divided Government in Comparative Perspective* (New York: Oxford University Press, 2001).
- Lizardeux, Sébastien G, *Cohabitation and Conflicting Politics in France Policymaking* (London: Palgrave and Macmillan, 2015).
- Martinez, Jenny S, "Horizontal Structuring", in the *Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Michel Rosenfeld and Anrras Sajo (eds:) (New York: Oxford University Press, 2012).
- Shugart, Matthew Søberg, *Comparative Executive- Legislative Relations in Oxford Handbooks of Political Institutions* (New York: Oxford University Press, 2008).

Articles

- Basaba- Serrano, Santiago, "The Difference Faces of Presidentialism: Conceptual Debate and Empirical Finding in Eghteen Latin America Countries", *Rev. Esp. Investige. Social*, Vol. 23, No. 157, (2017).
- Bingham, Powell, Jr., G., "Divided Government as a Pattern of Governance", *Governance Journal*, Vol. 4, No.3, (1991).
- Peterson, Paul E & Jay P. Greene, "Why Executive–Legislative Conflict in the United States is Dwindling", *British Journal of Political Science*, Vol. 24, No. 1, (1993).
- Samuels, David & Shugart, Matthew, "Presidentialism, Elections and Representation", *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 15, No. 1, (2010).
- Shugart, Matthew Søberg, "Semi- Presidential System: Dual Executive and Mixed Authority Patterns", *French Politics*, Vol. 3, No. 3, (2005).

In Persian

Books

- Abbasi, Bizhan, *Comparative Constitutional Law* (Tehran: Dadgostar Publication, 1397). [In Persian]
- Amid Zanjani, Abbasali, *Constitutional Law of Islamic Republic of Iran* (Tehran: Majd Publication, 1387). [In Persian]
- Arasta, Mohammad Javad, *Analytic Foundation of Islamic Republic of Iran* (Qom: Bustan Ketan Institute, 1394). [In Persian]
- *Detailed Book of the Deliberation of the Assembly of Constitutional Amendment of the Islamic Republic of Iran* (Tehran: General Department of Law and Regulations, Public Law of Consultative Assembly of Iran, 1369). [In Persian]
- *Detailed Book of the Deliberations of the assembly of the Final Review of the Constitution of the Islamic Republic of Iran, Vol. 2* (Tehran: The General Department of Cultural Affairs and Public Relations of the Islamic Council, 1364). [In Persian]
- Emami, Mohammad & Mousavi, Seyed Nasrollah, *Introduction to The Foundation of Constitutional Law and Political Systems* (Tehran: Mizan Publication, 1398). [In Persian]
- Fallah Zadeh, Mohammad Ali et al., *Separation of Legislation and Implementation: Analysis of the Limits of Legislative Authority in the Relations between the Legislative and Executive Powers* (Tehran: Deputy for Compiling, Codification and Publishing Laws and Regulations under the Legal Deputy of President, 1391). [In Persian]
- Gazi, Seyed Mohammad, *Constitutional Law and Political Institutions* (Tehran: Law Foundation of Mizan, 1395). [In Persian]
- Gorji Azandaryani, Ali Akbar, *In Searching of Constitutional Law* (Tehran: Jangal Publication, 1388). [In Persian]
- Harisi Nezhan, Kamal Al-Deen, *Comparative Constitutional Law* (Tehran: Aydin Publication, 1387). [In Persian]
- Hashemi, Seyed Mohammad, *Constitutional Law of Islamic Republic of Iran Sovereignty and Political Institution, Vol. 2* (Tehran: Mizan Publication, 1389). [In Persian]

- Mary En Koendeh, *Comparative Constitutional Law* (Second Volume- President), Translated by Saeid Khani Valizadeh (Tehran: Majad Publication, 1397). [In Persian]
- Raei Galujeh, Sajad, *The Political Biography of Martyr Rajaei* (Tehran: Center of the Document of Islamic Revolution, 1382). [In Persian]
- Rostami, Vali et al., *Comparative Study of the Position of President in Constitutional Law of Islamic Republic of Iran* (Tehran: Khorsandy Publication, 1395). [In Persian]
- Vaezi, Seyed Mojtaba, "Concept and Extend of powers of the Executive, Conceptual Scope of Executive in Constitutional Law of Islamic Republic of Iran" in *Article Collection of the First National Conference of the Executive in Constitutional Law of Islamic Republic of Iran* (Tehran: Deputy of President, 1397) . [In Persian]

Articles

- Habibnezhad, Seyed Ahmad & Hosseini, Mohammad Javad, "Challenges and Approaches to Establishment of the Parliamentary Regime in the Islamic Republic of Iran", *Journal of Islamic Law*, Vol. 16, No. 16, (1398). [In Persian]
- Habibnezhad, Seyed Ahmad, Saeid, Seyedeh Zahra, "Oversight Challenge of Islamic Consultative Assembly on Development Plan", *Public law Research*, Vol. 28, No. 9, (1399). [In Persian]
- Habibzadeh, Tavakkol & Brumand, Mohammad, "The Position of Presidentialism or Parliamentarism in Islamic Republic of Iran", *Legal Studies of Islamic Government*, Vol. 1, No. 1, (1391). [In Persian]
- Mehrpoor, Hossein et al., "Searching on the Legal Position of General Policies of the System", *Journal of Strategy*, Vol. 20, No. 9, (1380). [In Persian]
- Meysam, Behdadfar & Mumenirad, Ahmad, "The Study of the Obstacles, Grounds, and Strategies of Parliamentarism of the Islamic Republic of Iran", *Islamic Government*, Vol. 2, No. 22, (1396). [In Persian]
- Saeid, Seyedeh Zahra, "Reanalysis of Presidential Responsibility Before Islamic Consultative Assembly, Interpellation or Impeachment", *Public Law Research*, Vol. 79, No. 25, (1402). [In Persian]

- Saeid, Seyedeh Zahra & Habibnezhad, Seyed Ahmad, "Recognition of "Impeachment" in Comparasion to "Interpellation" in Polotical Systems", Comparative Law Quarterly, Vol. 28, No. 8, (1403). [In Persian]
- Saeid, Seyedeh Zahra, "Reanalysis of Investiture Vote in Constitutional Law of Islamic Republic of Iran in Comparision to Confirmation Appointment Process", Public Law Research, Vol. 83, No. 26, (1403). [In Persian]
- Shugart, Matthew Soberg, "The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government", American Political Science Review, Vol. 89, No. 2, (1995).
- Taghizadeh, Javad & Taghizadeh Chari, Samaneh, "The Parliamentary or Presidential Nature of the Vote of Confidence to the Council of Ministers in the Constitution of the Islamic Republic of Iran", State Studies, Vol. 29, No. 8, (1401). [In Persian]

استناد به این مقاله: سعید، سیده زهرا، «بازتحلیل نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران در بستر مفاهیم «دولت واحد» و «دولت تقسیم شده»»، پژوهش حقوق عمومی، دوره ۲۷، شماره ۸۹ (۱۴۰۴)، ۲۶۳-۲۲۵.

Doi: 10.22054/QJPL.2024.80940.3024



The Quarterly Journal of Public Law Research is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License