

The Concept of a “Shadow Government” and the Feasibility of Establishing One under Iranian Constitutional Law

Ali Mashhadi¹, Hossein Rezaei², Zahra Ahmadi³

¹ Professor, Department of Public and International Law, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran
(Corresponding author). A.mashhadi@qom.ac.ir

² M.A., Department of Islamic Jurisprudence and the Fundamentals of Islamic Law; Member of the Judiciary's Center of Lawyers, Tehran, Iran. husein.rezaei.ir@gmail.com

³ M.A., Department of Public Law, Shahid Beheshti University; Attorney-at-Law, Central Bar Association, Tehran, Iran. ahmadii.zahra.ir@gmail.com

Abstract

This study aims to examine and evaluate the concept of a “shadow government” in constitutional law, with particular reference to the Iranian constitutional system. This article seeks to clarify the nature, functions, and position of the shadow cabinet as an institution within constitutional law and to assess the feasibility of establishing it under Iran's constitutional system. Although, in terms of the structure and nature of its political institutions, Iran's system is not purely parliamentary and exhibits only certain parliamentary features, the concept has nevertheless emerged in Iran's political arena in recent years. Also known as the “shadow cabinet,” this institution is an uncoded feature of parliamentary systems and plays a fundamental role in overseeing the government and ensuring political accountability. Despite its significant functions in monitoring the government, proposing alternative policies, and facilitating the peaceful transfer of power, its place in constitutional law remains subject to serious theoretical ambiguities and research gaps. Over approximately the past decade, the concept has entered Iran's political discourse; however, it has been used largely in informal contexts and sometimes with negative connotations, while its status within Iran's constitutional system has yet to be clearly explained. This theoretical gap also underscores the need for the present study from the perspective of Iran's constitutional system. Accordingly, the article addresses the following question: What are the nature, functions, and institutional requirements of the shadow cabinet from the standpoint of constitutional law, and how does this institution relate to the fundamental principles of the rule of law, separation of powers, and political responsibility? Using a descriptive-analytical method, the article examines the theoretical

Cite this article: Mashhadi, A., Rezaei, H. & Ahmadi, Z. (2026). The Concept of a “Shadow Government” and the Feasibility of Establishing One under Iranian Constitutional Law. *Political science*, 29(2), p. 7-26.
<https://doi.org/10.22081/psq.2026.75226.3151>

Received: 2026-03-05

Revised: 2026-05-17

Accepted: 2026-06-06

Published online: 2026-07-01

Type of article: Research Article

Publisher: Baqir al-Olum University

©2026/authors retain the copyright and full publishing rights



foundations and historical development of the shadow cabinet before assessing the feasibility of establishing a comparable institution within Iran's constitutional system. The central hypothesis is that the shadow cabinet, as a "government in waiting," although lacking any codified legal basis and resting on constitutional conventions, has assumed a distinctive position within the structure of checks and balances by virtue of its oversight and policymaking functions. In Iranian legal literature, no systematic study was found that specifically examines the nature, functions, and feasibility of establishing a shadow cabinet from the perspective of constitutional law. Scattered references to the concept of a "shadow government" have appeared primarily in non-academic political reports, adopting either a critical or a purely descriptive approach. Accordingly, after outlining the relevant background and theoretical foundations, this study examines the legal framework governing the institution across different legal systems. The findings indicate that, within Iran's constitutional system, establishing a shadow cabinet in its conventional form is not feasible, given the absence of a formal, organized opposition party and the lack of constitutional conventions.

The findings indicate that the shadow cabinet, as an uncoded institution of parliamentary systems, rests on constitutional conventions and lacks any codified legal basis. Nevertheless, its significant functions—including specialized oversight of the government, proposing alternative policies, serving as a "government in waiting," and strengthening transparency and political accountability—have made it an effective, albeit informal, component of the system of checks and balances in Westminster-style parliamentary systems. A comparative examination of various parliamentary systems shows that, although the shadow cabinet has become an established constitutional convention in its country of origin, the United Kingdom, as well as in Australia, Canada, and several other countries, it has not been formally established in systems such as India, where a fully developed party structure and corresponding constitutional conventions are lacking. The absence of this institution has contributed to the weakening of parliamentary oversight. According to the findings of this study, establishing a shadow cabinet in its conventional form within Iran's constitutional system is not feasible, given the political structure of the branches of government, the absence of a formal and organized opposition party, and the lack of constitutional conventions. Nevertheless, the experience referred to as the "shadow government" in Iran's political arena, although lacking legal legitimacy, points to a functional need for parallel oversight institutions. Reconsidering this experience within the theoretical framework of constitutional law could enrich the literature on this subject in Iran. Ultimately, given the impossibility of establishing a shadow cabinet in its conventional sense in Iran, strengthening the mechanisms of parliamentary questions and impeachment would be preferable as a means of enhancing government oversight and ensuring political accountability. Article 89 of the Constitution provides for members of parliament to question and impeach ministers and the president. Strengthening this mechanism by enhancing members' expertise and facilitating oversight procedures could partially compensate for the absence of a shadow cabinet. Furthermore, establishing "specialized oversight committees" within the Islamic Consultative Assembly, particularly committees composed of representatives opposed to the government, could enable continuous, specialized scrutiny of the performance of individual ministries. Although

this approach differs fundamentally from a shadow cabinet, since committee members are tasked solely with oversight rather than formulating alternative policies, it could nevertheless represent a step toward strengthening parliamentary oversight.

Keywords: Public law, constitutional law, constitutional convention, feasibility of establishing a comparable institution, shadow government, parliamentary system.

مفهوم «دولت سایه» و امکان‌سنجی استقرار آن در حقوق اساسی ایران

علی مشهدی^۱، حسین رضایی^۲، زهرا احمدی^۳

^۱ استاد، گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران (نویسنده مسئول). A.mashhadi@qom.ac.ir
^۲ کارشناسی ارشد، گروه فقه و مبانی حقوق اسلامی؛ عضو مرکز وکلای قوه قضائیه، تهران، ایران. hosein.rezaei.ir@gmail.com
^۳ کارشناسی ارشد، گروه حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی؛ وکیل پایه یک کانون وکلای دادگستری مرکز، تهران، ایران. ahmadii.zahra.ir@gmail.com

چکیده

نهاد «دولت سایه» یا «کابینه سایه» یکی از نهادهای غیرمدون نظام‌های پارلمانی است و رکنی اساسی در سازوکار نظارت بر دولت و تضمین پاسخ‌گویی سیاسی است. با وجود کارکردهای برجسته این نهاد در نظارت بر دولت، ارائه خط‌مشی جایگزین و زمینه‌سازی برای انتقال مسالمت‌آمیز قدرت، جایگاه آن در دانش حقوق اساسی همچنان با ابهام‌های نظری و کاستی‌های پژوهشی جدی مواجه است. مسئله مقاله آن است که کابینه سایه از منظر حقوق اساسی چه ماهیت، کارکردها و الزامات نهادی دارد و این نهاد در چه نسبتی با اصول بنیادین حاکمیت قانون، تفکیک قوا و مسئولیت سیاسی قرار می‌گیرد؟ این مقاله با روش تحلیلی-توصیفی، ضمن واکاوی مبانی نظری و تحول تاریخی کابینه سایه، به بررسی امکان‌پذیری نهادسازی مشابه در نظام حقوق اساسی ایران می‌پردازد. فرضیه اصلی آن است که کابینه سایه به مثابه یک «دولت در انتظار»، گرچه فاقد هرگونه مبنای قانونی مدون بوده و بر عرف‌های اساسی استوار است، با این حال کارکردهای نظارتی و خط‌مشی‌سازی آن، این نهاد را به نهادی ممتاز در ساختار توازن قوا تبدیل ساخته است؛ بر این اساس ضمن بیان زمینه‌ها و مبانی نظری، چارچوب حقوقی آن را در نظام های حقوقی بررسی خواهیم کرد. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که در نظام حقوق اساسی ایران، با توجه به نبود حزب مخالف رسمی سازمان‌یافته و نیز نبود عرف‌های اساسی، امکان استقرار نهاد کابینه سایه با تعریف متعارف آن وجود ندارد.

کلیدواژه‌ها: حقوق عمومی، حقوق اساسی، عرف اساسی، امکان‌پذیری نهادسازی مشابه، دولت سایه، نظام پارلمانی.

استاد به این مقاله: مشهدی، علی؛ رضایی، حسین؛ احمدی، زهرا (۱۴۰۵). مفهوم «دولت سایه» و امکان‌سنجی استقرار آن در حقوق اساسی ایران. علوم

سیاسی، ۲۹(۲)، ص ۲۶-۷. <https://doi.org/10.22081/psq.2026.75226.3151>

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۱۲/۱۴؛ تاریخ اصلاح: ۱۴۰۵/۰۲/۲۷؛ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۳/۱۶؛ تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۰۴/۱۰

© ۱۴۰۵ / نویسندگان دارند حق مؤلف مقاله خود بدون محدودیت هستند. نوع مقاله: پژوهشی ناشر: دانشگاه باقرالعلوم (ع)



<https://psq.bou.ac.ir/>

مقدمه

نهاد «دولت سایه» یا کابینه سایه^۱ به عنوان یکی از مشخصه‌های بارز نظام پارلمانی، طی سده‌های نوزدهم و بیستم میلادی در حقوق عمومی کاملاً تکوین یافت و به تدریج به دیگر نظام‌های پارلمانی متأثر از این الگوراه یافت. با وجود کارکردهای برجسته این نهاد در نظارت بر دولت، ارائه خط‌مشی جایگزین و زمینه‌سازی برای انتقال مسالمت‌آمیز قدرت، جایگاه آن در دانش حقوق اساسی همچنان با ابهام‌های نظری و کاستی‌های پژوهشی جدی مواجه است. در سده نوزدهم میلادی در پارلمان بریتانیا، گروهی از سخنگویان ارشد حزب یا ائتلاف مخالف، تحت رهبری رهبر مخالفان^۲ کابینه جایگزینی در موازات کابینه دولت تشکیل دادند و هر یک از اعضای آن، مسئولیت «سایه‌زدن» بر یکی از وزارتخانه‌های دولت را بر عهده گرفت. اهمیت موضوع کابینه سایه در دانش حقوق اساسی از چند جهت قابل تبیین است. نخست، این نهاد تجسم عینی اصل «مخالف وفادار پادشاه»^۳ در نظام‌های پارلمانی است که بر اساس آن، مخالفان سیاسی نه تنها دشمن دولت تلقی نمی‌شوند، بلکه به عنوان بخشی از سازوکار حاکمیت، وظیفه نظارت بر دولت و ارائه خط‌مشی جایگزین را بر عهده می‌گیرند (Waldron, 2011, p. 12). دوم اینکه کابینه سایه به مثابه یک «دولت در انتظار»^۴ عمل می‌کند و بدین ترتیب زمینه انتقال مسالمت‌آمیز قدرت را از طریق آماده‌سازی نیروهای کارآمد و برنامه‌های خط‌مشی‌سازی جایگزین فراهم می‌آورد. سوم اینکه مطالعه حقوقی این نهاد، مرزهای میان «حقوق اساسی نوشته» و «عرف‌های اساسی» را به چالش می‌کشد و پرسش‌هایی بنیادین درباره منبع مشروعیت نهادهای سیاسی غیرمدون در دانش حقوق اساسی را مطرح می‌سازد. در سطح جهانی، کشورهای دارای نظام پارلمانی درگیر مفهوم دولت سایه بوده‌اند و نهاد کابینه سایه، دست‌کم در سطح عرف سیاسی به رسمیت شناخته شده است؛ با این حال در نظام‌های ریاستی و نیمه‌ریاستی، این نهاد یا وجود ندارد یا به شکل‌های غیررسمی دیگری تجلی می‌یابد. در ایران مفهوم «دولت سایه» یا «کابینه سایه» طی حدود یک دهه اخیر وارد ادبیات سیاسی کشور شده است؛ با این حال این مفهوم بیشتر در سطحی غیررسمی و گاه با بار معنایی منفی به کار رفته است و جایگاه آن در نظام حقوق اساسی ایران، به‌روشنی تبیین نشده است. این خلأ نظری، پژوهش حاضر را از منظر نظام حقوق اساسی ایران نیز ضروری می‌سازد؛ بنابراین مسئله پژوهش آن است که کابینه سایه از منظر حقوق اساسی ایران چه ماهیت، کارکردها و الزامات نهادی دارد و این نهاد در چه نسبتی با اصول بنیادین حاکمیت قانون، تفکیک قوا و مسئولیت سیاسی قرار می‌گیرد؟ مقاله حاضر با روش تحلیلی-

1. Shadow Cabinet.

2. Leader of the Opposition.

3. Her Majesty's Loyal Opposition.

4. Government-in-waiting.

توصیفی و با رویکرد تطبیقی، ضمن واکاوی مبانی نظری و تحول تاریخی کابینه سایه، به بررسی امکان‌پذیری نهادسازی مشابه در نظام حقوق اساسی ایران می‌پردازد. فرضیه اصلی آن است که کابینه سایه به مثابه یک «دولت در انتظار»، گرچه فاقد هرگونه مبنای قانونی مدوّن است و بیشتر بر عرف‌های اساسی استوار می‌باشد، کارکردهای نظارتی و خط‌مشی‌سازی آن قابل توجه است. در ادبیات حقوقی ایران، به طور مشخص، پژوهشی نظام‌مند که به بررسی ماهیت، کارکردها و امکان‌سنجی استقرار کابینه سایه از منظر حقوق اساسی پرداخته باشد، یافت نشد. اشارات پراکنده به مفهوم «دولت سایه» بیشتر در قالب گزارش‌های سیاسی غیرعلمی و با رویکردی انتقادی یا توصیفی صرف ارائه شده‌اند (ثقفی، ۱۳۸۴). از جمله هرسی نژاد به صورت گذرا به مفهوم و کارکرد کلی این نهاد پرداخته است (هرسی نژاد، ۱۴۰۲، ص. ۶۹). کشاورز و عرب اسدی در مقاله همایشی خود با عنوان «دولت اسلامی؛ کادرسازی و دولت سایه» به برخی ابعاد حکمرانی آن پرداخته است (کشاورز و عرب اسدی، ۱۳۹۷). اما در منابع خارجی آثار متعددی دیده می‌شود؛ از جمله دی‌ورگوتینی (De Vergottini, 1973) در مقاله‌ای جایگاه حقوقی کابینه سایه را در نظام پارلمانی بریتانیا تحلیل کرده است. اگرس و اسپیرلینگ (Eggers & Spirling, 2018) با رویکردی کمی و با بهره‌گیری از داده‌های تاریخی مجالس بریتانیا میان سال‌های ۱۸۳۲ تا ۱۹۱۵، به تحلیل نقش کابینه سایه در دستورکارگذاری مخالفان پرداخته‌اند. تایال (Tayal, 2022) در مقاله‌ای به تحلیل امکان استقرار کابینه سایه در نظام پارلمانی هند پرداخته و به این نتیجه رسیده است که اگرچه رهبر مخالفان در هند به رسمیت شناخته می‌شود، ساختار کابینه سایه به صورت رسمی وجود ندارد. پژوهش دیگری (Dwivedi & Shrivastava, 2023) با رویکردی مشابه، به بررسی نقش، رویه و کارکرد کابینه سایه در استرالیا و بریتانیا پرداخته و گزینه‌های ممکن برای تقویت نهاد مخالف در نظام دموکراتیک هند را بررسی کرده است. در ادامه نخست به تحلیل مفهومی و بررسی مبانی دولت سایه پرداخته‌ایم و سپس جایگاه حقوقی آن را واکاوی کرده‌ایم.

۱. تحلیل مفهومی

۱-۱. مفهوم دولت سایه

در ادبیات سیاسی، دولت سایه^۱ با عناوینی چون دولت در سایه، دولت مخفی^۲ یا دولت نامرئی^۳ نیز شناخته می‌شود. این معادل مجموعه متنوعی از دیدگاه‌ها را شامل می‌شود که محور آنها بر این تصور بنیادین استوار است که قدرت سیاسی واقعی در اختیار نمایندگان منتخب عمومی مردم نیست؛ بلکه در

1. Shadow government.

2. Secret government.

3. Invisible government.

اختیار افراد خصوصی است که فراتر از ساختارهای دموکراتیک و در پشت صحنه قدرت را اعمال می‌کنند (Duffy & et al., 2008, p. 127). بر اساس این مفهوم و برداشت، اساساً دولت منتخب رسمی، تابع دولت سایه است که «قدرت اجرایی واقعی» را در اختیار دارد. در تقویت و پشتیبانی از این دیدگاه، نظریه‌های متنوعی همچون نخبه‌سالاری، حزب‌سالاری، آریستوکراسی، فراماسونری، جبرگرایی، اتاق‌های فکر، هژمونی سرویس‌های اطلاعاتی، صهیونیسم سازمان یافته، انجمن‌های مخفی و مانند آن مطرح هستند (Duffy, 2008, p. 127). معمولاً گروه‌های مدعی این نوع دولت، در پی دستکاری سیاست‌ها به نفع خود یا به منظور خدمت به یک دستور کار بزرگ‌تر هستند که از دولت مستقر و عموم مردم پنهان است (هاردینگ، ۱۴۰۵). ادبیات مربوط به این موضوع وجود یک دولت مخفی را فرض می‌کند که قدرت واقعی پشت دولت ظاهری است؛ برای نمونه ادعا شده است در طول انقلاب آمریکا، کمیته‌های محلی مختلفی از میهن‌پرستان بودند که یک دولت در سایه تشکیل دادند تا سیزده مستعمره را به دور از مقامات سلطنتی بریتانیا زیر کنترل درآورند (Breen, 2010, p. 186). در دانش حقوق اساسی، می‌توان کابینه سایه^۱ را هیتی از سخنگویان ارشد حزب یا ائتلاف مخالف در نظام پارلمانی تعریف کرد که تحت رهبری رهبر مخالفان، سازمانی موازی با کابینه دولت تشکیل می‌دهند و هر یک از اعضای آن، مسئولیت نظارت بر یکی از وزارتخانه‌ها یا حوزه‌های خط‌مشی‌گذاری دولت را بر عهده می‌گیرند و خط‌مشی‌های جایگزین متناظر با هر حوزه را تدوین و ارائه می‌کنند. یکی از حقوق‌دانان عمومی، کابینه سایه را این‌گونه تعریف کرده است: «کابینه سایه، کابینه‌ای است که توسط اقلیت در زمان حکومت اکثریت شکل می‌گیرد» (هریسی‌نژاد، ۱۴۰۲، ص. ۶۹). کابینه سایه به لحاظ ترکیب متشکل از گروهی از نمایندگان ارشد حزب مخالف (معمولاً «ردیف جلوی رسمی مخالفان»^۲ است که هر یک مسئولیت «سایه‌زدن» بر یکی از اعضای کابینه دولت را بر عهده می‌گیرند. رهبری کابینه سایه بر عهده رهبر مخالفان^۳ است که معمولاً بزرگ‌ترین حزب غیردولتی در پارلمان را رهبری می‌کند و به طور مستقیم بر نخست‌وزیر «سایه» می‌زند (Johnson, 1997, p. 487). اعضای کابینه سایه فاقد هرگونه قدرت اجرایی هستند و بر خلاف وزرای کابینه، هیچ‌گونه مسئولیت اجرایی یا اداری در ساختار دولت ندارند. مسئولیت اصلی کابینه سایه، نظارت دقیق بر سیاست‌ها و اقدامات دولت، ارائه سیاست‌های جایگزین و زمینه‌سازی برای انتقال مسالمت‌آمیز قدرت در صورت تغییر دولت است. از منظر حقوقی، مهم‌ترین ویژگی کابینه سایه، غیرمدون بودن آن است. این نهاد در هیچ‌یک از قوانین اساسی کشورهای پیرو نظام پارلمانی، از جمله بریتانیا که خاستگاه آن است، تصریح نشده

1. Shadow Cabinet.

2. Official Opposition frontbench.

3. Leader of the Opposition.

است؛ بنابراین کابینه سایه یک عرف اساسی^۱ شمرده می‌شود؛ یعنی قاعده‌ای غیر مکتوب که بر اساس رویه سیاسی تثبیت شده و با تلقی الزام‌آوری سیاسی عمل می‌کند.

۱-۲. تمایز کابینه سایه از مفاهیم مشابه

مفهوم دولت سایه را نباید با مفاهیم مشابه در ادبیات حقوق سیاسی اشتباه گرفت. از جمله آنها می‌توان به مفاهیمی چون دولت موقت، دولت در تبعید، دولت پنهان و مفاهیمی مانند آن اشاره کرد. «دولت موقت»^۲، دولتی است که پس از انحلال پارلمان یا در فاصله میان انتخابات و تشکیل دولت جدید، صرفاً برای اداره امور جاری کشور تا زمان استقرار دولت جدید به کار گرفته می‌شود و اختیار اتخاذ تصمیم‌های بنیادین یا جدید را ندارد؛ همچنین دولت موقت گاهی پس از انقلاب‌ها مانند انقلاب الجزایر، فرانسه و ایران به صورت موقت ایجاد می‌شود (محمدی سیرت و عباسی، ۱۴۰۲، ص. ۱۵۹). در مقابل، کابینه سایه هیچ‌گاه عهده‌دار اداره امور جاری نمی‌شود و صرفاً نقش نظارتی و خط‌مشی‌سازی دارد. «دولت در تبعید»^۳، نهادی سیاسی است که مدعی مشروعیت جانشینی دولت رسمی یک کشور است و معمولاً در خارج از قلمرو آن کشور تشکیل می‌شود؛ مانند دولت در تبعیدی که در زمان مارشال پتن در خارج از فرانسه تشکیل گردید (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۷۵، ص. ۲۵). کابینه سایه، بر خلاف دولت در تبعید، در درون نظام سیاسی کشور و در چارچوب پارلمان فعالیت می‌کند و هرگز مدعی جانشینی دولت مستقر نیست؛ مگر از طریق فرایندهای دموکراتیک و انتخاباتی. «دولت پنهان»^۴ یا دولت نامرئی^۵ به شبکه‌های غیررسمی قدرت اشاره دارد که خارج از ساختار رسمی حکومت اعمال نفوذ می‌کنند (Dover, 2022, p. 155). این مفهوم با کابینه سایه به معنای حقوقی آن تفاوت بنیادین دارد؛ زیرا کابینه سایه نهادی آشکار، قانونی و مبتنی بر نمایندگی پارلمانی است؛ در حالی که «دولت پنهان» معمولاً به نهادهای غیررسمی و فاقد مشروعیت دموکراتیک اشاره دارد.

۲. مبانی نظری دولت سایه در حقوق اساسی

دولت سایه را می‌توان بر چند مبنای نظری در دانش حقوق اساسی و سیاست استوار ساخت. از جمله آنها می‌توان به نظریه نظارت و تعادل در حقوق اساسی، نظریه مخالف وفادار و نظریه دولت در انتظار اشاره کرد.

1. Constitutional convention.

2. Caretaker Government.

3. Government-in-Exile.

4. Deep State.

5. Gouvernement invisible.

۱-۲. نظارت و تعادل از طریق نظارت مخالف

این نظریه در بحث دولت سایه، به معنای دقیق نظریه «موازنه قوا از طریق نظارت مخالف» است. از منظر حقوق اساسی، کابینه سایه را می‌توان سازوکاری برای تحقق عملی اصل «موازنه قوا»^۱ در نظام‌های پارلمانی تلقی کرد. در نظام‌های پارلمانی که تفکیک سخت قوای مجریه و مقننه وجود ندارد، کابینه سایه این وظیفه را انجام می‌دهد؛ زیرا دولت از دل پارلمان بر می‌خیزد (هریسی‌نژاد، ۱۴۰۲، صص. ۳۳-۳۶) و نظارت کارآمد پارلمان بر دولت با چالش جدی مواجه است؛ هرچند پارلمان به طور رسمی ابزارهای نظارتی متعددی برای امر نظارت بر دولت دارد (هاشمی، ۱۳۸۶، ج. ۲، صص. ۱۴-۹)؛ یعنی با سازمان‌دهی مخالفان در قالبی موازی با ساختار دولت، امکان نظارت تخصصی و مستمر بر تک‌تک حوزه‌های خط‌مشی‌گذاری را فراهم می‌آورد.

۲-۲. نظریه «مخالف وفادار»^۲

این نظریه که در سنت سیاسی انگلستان ریشه دارد، بر این اصل استوار است که مخالفان سیاسی، دشمن دولت یا نظام نیستند، بلکه بخشی سازنده از فرایند حاکمیت به شمار می‌آیند که وظیفه نظارت بر دولت و ارائه خط‌مشی جایگزین را بر عهده دارند (Flynn, 2021, p. 241; Gerken, 2014, p. 1958). بر اساس این نگرش، وجود مخالفانی سازمان‌یافته و کارآمد، نه تنها تهدیدی برای دموکراسی نیست، بلکه شرط لازم برای سلامت آن به شمار می‌رود؛ از این رو بسیاری از کشورها به سمت پذیرش چنین نهادی در الگوهای پارلمانی رفته‌اند.

۳-۲. نظریه «دولت در انتظار»^۳

بر اساس این نظریه، کابینه سایه به مثابه کابینه آینده عمل می‌کند و با آماده‌سازی نیروهای کارآمد و تدوین برنامه‌های خط‌مشی‌سازی جایگزین، زمینه انتقال مسالمت‌آمیز قدرت را فراهم می‌آورد. معمولاً اعضای کابینه دولت در سایه ضمن زیر نظر گرفتن عملکرد دولت حزب حاکم و نشستن در مقابل کابینه اصلی در مجلس،^۴ با نقد دیدگاه‌ها، سیاست‌های اجرایی، اقدامات و برنامه‌های آنان به طرح راه‌حل‌های اجرایی خویش می‌پردازد و خود را به عنوان یک نیروی سیاسی آماده برای به‌دست گرفتن قدرت در دور بعدی در صورت کسب آرای مردم معرفی می‌کند (تاجیک، ۱۳۹۶، ص. ۱). این کارکرد، ثبات سیاسی را افزایش می‌دهد و از بروز خلأ مدیریتی در زمان تغییر دولت جلوگیری می‌کند.

1. Checks and balances.
2. Loyal Opposition.
3. Government-in-Waiting.
4. Mirror Cabinet.

۳. جایگاه حقوقی دولت سایه در نظام‌های پارلمانی

۳-۱. تحول تاریخی دولت سایه

تکوین نهاد دولت سایه در پارلمان انگلستان فرایندی تدریجی و به‌شدت وابسته به تحولات سیاسی سده نوزدهم میلادی است (Turner, 2023, pp. 15-83). اگرچه ریشه‌های این نهاد را می‌توان تا سده هجدهم و دعوای میان احزاب ویگ و توری پی‌گرفت، شکل‌گیری آن به مفهوم امروزی، بیشتر به دوره پس از اصلاحات انتخاباتی ۱۸۳۲^۱ باز می‌گردد. اگرز و اسپیرلینگ در پژوهش خود نشان داده‌اند که در سده هجدهم و اوایل سده نوزدهم، نخست‌وزیران به‌صراحت یا به‌طور ضمنی مستقیم از سوی پادشاه منصوب می‌شدند و فرایند انتخاب نخست‌وزیر اساساً بر اراده پادشاه و نه ساختار حزبی پارلمان مبتنی بود (Eggers & Spirling, 2018, p. 343). با گسترش و تحول مفهوم «مشروطه سلطنتی» در انگلستان و قدرت گرفتن مجلس عوام و همچنین گسترش حق رأی و ظهور «الکتورات حزب‌مدار» در پی اصلاحات انتخاباتی ۱۸۶۷ و ۱۸۸۴م، احزاب سیاسی ناگزیر از سازمان‌دهی منسجم‌تری در پارلمان شدند و مخالفان نیز برای ارائه خط‌مشی جایگزین و نظارت مؤثر بر دولت، به ساختاری موازی با کابینه نیاز پیدا کردند. درواقع ظهور کابینه سایه بیشتر پاسخی به «رقابت حزبی تشدیدشده» در عصر رأی‌گیری همگانی بوده است؛ به بیان دیگر حزب مخالف برای بقا و رقابت مؤثر در عرصه سیاسی، به سازمانی نیاز داشت که بتواند در تک‌تک حوزه‌های خط‌مشی‌گذاری، آرای جایگزین مدونی ارائه دهد (Eggers & Spirling, 2018, p. 343; Punnett, 1964, p. 61). به مرور، دیگر نظام‌های حقوقی مبتنی بر الگوی پارلمانی یا نیمه ریاستی و نیمه پارلمانی این مفهوم را در ادبیات سیاسی و حقوقی وارد ساختند. در حال حاضر، در نظام پارلمانی استرالیا، کابینه سایه به صورت رسمی به رسمیت شناخته شده است و اعضای آن که تحت رهبری رهبر مخالفان فعالیت می‌کنند، از بودجه عمومی برای انجام وظایف نظارتی خود بهره‌مند می‌شوند. در کانادا، نهاد کابینه سایه با عنوان «منتقد مخالف»^۲ شناخته می‌شود و هر یک از اعضای آن بر وزارتخانه‌ای مشخص «نقد سازنده» وارد می‌کنند (Ort, 1978). در نظام پارلمانی هند، هرچند رهبر مخالفان به رسمیت شناخته شده است، ساختار کابینه سایه به صورت رسمی وجود ندارد (Tayal, 2022, p. 1). مطالعات تطبیقی نشان داده‌اند که نبود این نهاد، به تضعیف نظارت پارلمانی و کاهش کیفیت مباحثات قانون‌گذاری انجامیده است. در نظام پارلمانی آفریقای جنوبی، با وجود پیشینه به‌نسبت کوتاه دموکراسی پارلمانی، نهاد کابینه سایه در چارچوب عرف سیاسی به‌کار گرفته می‌شود؛ هرچند جایگاه حقوقی آن همچنان محل بحث است (Jung & Shapiro, 1995, pp. 269-308).

1. Reform Act 1832.

2. Opposition Critic.

۳-۲. عرف اساسی به عنوان مبنای حقوقی دولت سایه

دولت سایه در حقوق اساسی کشورها بر «حقوق اساسی نانوشته» مبتنی است؛ یعنی معمولاً در متن قانون اساسی و قوانین و مقررات مکتوب منعکس نمی‌شود؛ بنابراین مهم‌ترین ویژگی حقوقی کابینه سایه، اتکای آن بر عرف اساسی^۱ است. عرف اساسی در دانش حقوق اساسی به قاعده‌ای غیرمکتوب اطلاق می‌شود که بر اساس رویه سیاسی تثبیت شده، یک هنجار الزام‌آور سیاسی تلقی می‌شود و نقش بسیار مهمی در تحول نظام‌های سیاسی دارد (عباسی، ۱۳۸۵، ص. ۱۶۱). در حقوق عمومی کامن‌لا که فاقد قانون اساسی مدوّن است، عرف‌های اساسی نقشی بنیادین در ساختار حکومت ایفا می‌کنند؛ از جمله مهم‌ترین این عرف‌ها، اصل «همبستگی کابینه»^۲ است که بر اساس آن، تمام اعضای کابینه باید در ملاّعام از سیاست‌های دولت حمایت کنند و در صورت مخالفت، استعفا دهند. عرف دیگر، اصل «مسئولیت فردی وزرا»^۳ است که وزیر را در برابر عملکرد وزارتخانه‌اش پاسخگو می‌سازد. کابینه سایه نیز به مثابه یک عرف اساسی، فاقد هرگونه مبنای قانونی مدوّن است؛ با این حال در عمل سیاسی، این نهاد چنان تثبیت شده است که هیچ دولت یا حزبی نمی‌تواند آن را نادیده بگیرد؛ به بیان دیگر کابینه سایه به مثابه یک «نهاد غیررسمی کارآمد»^۴ عمل می‌کند که اگرچه در هیچ سندی تصریح نشده است، کارکردهای آن برای سلامت نظام پارلمانی حیاتی به شمار می‌آید.

۴. دولت سایه از منظر حقوق اساسی و کارکردهای آن

دولت سایه از جهات مختلفی از منظر دانش حقوق اساسی قابل تأمل و تحلیل است. در ادامه فارغ از مباحث سیاسی، به تحلیل این مفهوم از منظر دانش حقوق اساسی خواهیم پرداخت.

۴-۱. دولت سایه و اصل تفکیک قوا

نسبت کابینه سایه با اصل تفکیک قوا، یکی از پیچیده‌ترین مسائل نظری حقوق اساسی در این حوزه است. در نظام‌های پارلمانی، تفکیک قوا به معنای کلاسیک آن، یعنی تفکیک کامل و سخت قوای سه‌گانه وجود ندارد؛ چه آنکه قوه مجریه از دل قوه مقننه بر می‌خیزد و معمولاً نخست‌وزیر و وزیران از میان نمایندگان پارلمان انتخاب می‌شوند (هریسی‌نژاد، ۱۴۰۲، ص. ۳۱)؛ با این حال این بدان معنا نیست که اصل تفکیک قوا در این نظام‌ها نادیده گرفته شده است؛ بلکه تفکیک قوا در این نظام‌ها به‌شکلی نرم‌تر و بیشتر از طریق سازوکارهای نظارتی پسینی تحقق می‌یابد. کابینه سایه را می‌توان یکی از مهم‌ترین این

1. Constitutional convention.

2. Cabinet solidarity.

3. Individual ministerial responsibility.

4. Effective informal institution.

سازوکارهای نظارتی پسینی تلقی کرد. از یک سو کابینه سایه به مثابه «قوه مقننه سازمان یافته» عمل می‌کند که وظیفه نظارت بر قوه مجریه را بر عهده دارد و از سوی دیگر با ارائه خط‌مشی جایگزین، در عمل به مثابه «قوه مجریه بالقوه» عمل می‌کند که در صورت تغییر دولت، به قوه مجریه بالفعل تبدیل خواهد شد. این وضعیت دوگانه، کابینه سایه را به نهادی منحصر به فرد در معماری حقوق اساسی نظام‌های پارلمانی از منظر تفکیک قوا تبدیل کرده است.

۴-۲. دولت سایه و اصل حاکمیت قانون

نسبت دولت سایه با اصل حاکمیت قانون^۱ از چند جهت قابل بررسی است: نخست اینکه کابینه سایه از طریق تقویت نظارت بر دولت و تضمین پاسخ‌گویی سیاسی، به تحقق یکی از ارکان اساسی حاکمیت قانون، یعنی «محدودیت قدرت دولت»، یاری می‌رساند. دولتی که می‌داند هر تصمیم آن توسط «وزیر سایه» مربوط به دقت بررسی و نقد خواهد شد، با احتیاط بیشتری از اختیارات خود استفاده می‌کند؛ دوم اینکه کابینه سایه از طریق ارائه خط‌مشی جایگزین، به تحقق اصل «پیش‌بینی‌پذیری قانون» کمک می‌کند؛ چه آنکه شهروندان می‌توانند از جایگزین‌های موجود برای سیاست‌های دولت آگاه شوند و تصمیم‌های خود را بر اساس آن تنظیم کنند؛ با این حال اتکای کابینه سایه بر عرف اساسی، خود چالشی برای اصل حاکمیت قانون به معنای کلاسیک آن، یعنی «حاکمیت قوانین مدوّن» به شمار می‌رود. از آنجاکه کابینه سایه هیچ‌گونه مبنای قانونی مدوّنی ندارد، مشروعیت آن صرفاً بر عرف و رویه سیاسی مبتنی است.

۴-۳. نظارت بر دولت و تضمین پاسخ‌گویی

نظارت بر دولت و تضمین پاسخ‌گویی سیاسی، مهم‌ترین کارکرد کابینه سایه به شمار می‌آید. در نظام‌های پارلمانی دولت از دل اکثریت پارلمانی بر می‌خیزد و بدین ترتیب، تفکیک قوای مجریه و مقننه به معنای کلاسیک آن وجود ندارد (هریسی‌نژاد، ۱۴۰۲، صص. ۳۱-۳۶). در چنین ساختاری، نظارت پارلمان بر دولت با چالش جدی مواجه است؛ زیرا اکثریت پارلمانی به طور طبیعی از دولت منتخب خود حمایت می‌کند و انگیزه چندانی برای نظارت دقیق بر آن ندارد. کابینه سایه این خلأ نظارتی را از چند طریق پر می‌کند. نخست از طریق «سایه‌زدن» بر تک‌تک وزارتخانه‌ها؛ به این صورت که هر یک از اعضای کابینه سایه مسئولیت نظارت دقیق بر وزارتخانه‌ای مشخص را بر عهده می‌گیرد و با مطالعه عمیق سیاست‌ها، عملکردها و برنامه‌های آن وزارتخانه، زمینه پرسشگری دقیق و تخصصی در پارلمان را فراهم می‌آورد. دوم از طریق ارائه خط‌مشی جایگزین؛ یعنی کابینه سایه صرفاً به نقد دولت بسنده نمی‌کند، بلکه به موازات هر

1. Rule of Law.

یک از سیاست‌های دولت، گزینه جایگزین مدوئی را تدوین و به عموم ارائه می‌دهد. این کارکرد، مباحثات پارلمانی را از سطح نقدهای کلی و غیرتخصصی فراتر می‌برد و به سطح مناظرهٔ گزینه‌های خط‌مشی‌گذاری مشخص ارتقا می‌دهد. سوم از طریق تقویت شفافیت؛ به این صورت که حضور کابینه سایه، شفافیت فرایندهای تصمیم‌گیری را افزایش می‌دهد؛ زیرا دولت می‌داند هر تصمیم مهمی بی‌درنگ از سوی «وزیر سایه» مربوطه مورد مذاقه و نقد قرار خواهد گرفت.

۴-۴. ارائه خط‌مشی جایگزین و «دولت در انتظار»

کارکرد دوم کابینه سایه، ارائه خط‌مشی جایگزین و ایفای نقش «دولت در انتظار» است. این کارکرد از چند جهت اهمیت دارد: نخست اینکه از حیث تداوم خط‌مشی‌گذاری در صورت تغییر دولت، خواه از طریق انتخابات و خواه از طریق استیضاح یا دیگر سازوکارهای سیاسی، کابینه سایه به عنوان کابینه جایگزین، آماده عهده‌داری مسئولیت‌های اجرایی است. این آمادگی، از بروز خلأ مدیریتی و سردرگمی خط‌مشی‌گذاری در دورهٔ انتقال قدرت جلوگیری می‌کند. دومین اهمیت آن از حیث کیفیت خط‌مشی‌گذاری است؛ بدین معنا که حضور یک «دولت در انتظار» که پیوسته بر عملکرد دولت نقد سازنده وارد می‌کند و گزینه‌های جایگزین ارائه می‌دهد، دولت مستقر را ناگزیر از تدقیق بیشتر در سیاست‌های خود و اتخاذ تصمیم‌های عقلانی‌تر می‌سازد. این اتفاق را می‌توان در تحولات اخیر حقوق انگلستان (استارمر و کوربن) شاهد بود (Honeyman, 2023, p. 4-7). سوم اینکه از حیث «مشروعیت انتقال قدرت» نیز بسیار اهمیت دارد. کابینه سایه با فراهم آوردن زمینه‌آشنایی عموم با کابینه احتمالی آینده و برنامه‌های آن، به مشروعیت فرایند انتقال قدرت از طریق انتخابات می‌افزاید. رأی‌دهندگان با آگاهی از اینکه در صورت رأی به حزب مخالف، چه کابینه و چه برنامه‌هایی بر سر کار خواهند آمد، تصمیم آگاهانه‌تری اتخاذ می‌کنند.

۵. امکان‌سنجی استقرار دولت سایه در نظام حقوق اساسی ایران

دولت سایه در ادبیات سیاسی ایران، به‌ویژه در ده سال اخیر بسیار مطرح شده است. این مفهوم به‌ویژه در رقابت‌های انتخاباتی بیشتر خود را نشان می‌دهد (کریمی، ۱۴۰۳، ص. ۱). مهم‌ترین این تجربه‌ها، طرح «دولت سایه» از سوی سعید جلیلی، دبیر پیشین شورای عالی امنیت ملی و نامزد انتخابات ریاست‌جمهوری، در دورهٔ ریاست‌جمهوری حسن روحانی بود. بر اساس گزارش‌های رسانه‌ای، جلیلی در آن دوره، ساختاری موازی با دولت مستقر با عنوان «دولت سایه» تشکیل داد که هدف آن، نظارت بر عملکرد دولت و ارائه خط‌مشی جایگزین، به‌ویژه در حوزهٔ سیاست خارجی و مذاکرات هسته‌ای اعلام شد (جلیلی، ۱۳۹۶، ص. ۲۱). از منظر ایشان، «دولت سایه» گفتمانی است در چارچوب قانون و اخلاق که منتخب ملت و دولت او را در جهت رفع کاستی‌ها، تصحیح ایرادها و حرکت در مسیر خدمت

به مردم، تعالی فرهنگ، مبارزه با فساد، ایجاد اشتغال و رونق تولید و افزونی عزت و اقتدار در روابط خارجی یاری رساند و بیانگر مطالبات مردم باشد (جلیلی، ۱۳۹۶، ص. ۲۱). این اقدام با واکنش‌های مختلفی از سوی دولتی‌ها مواجه شد؛ برخی آن را «غیرقانونی» و «ناقص اصل حاکمیت قانون» خواندند و برخی دیگر آن را «اقدامی سیاسی» در چارچوب رقابت‌های انتخاباتی آینده تلقی کردند (تاجیک، ۱۳۹۶، ص. ۱). در ادبیات انتخاباتی می‌توان این موضوع را از منظر حقوق اساسی تحلیل کرد. نخستین مسئله قابل بحث این است که آیا با توجه به ساختار حقوقی ایران امکان شکل‌گیری چنین مفهومی از منظر عرفی وجود دارد. بی‌گمان ویژگی‌های ساختاری قوه مجریه و مقننه در ایران با الگوهای پارلمانی خالص و تفکیک قوای سنتی و کلاسیک و مرسوم در نظام‌های پارلمانی تفاوت بنیادین دارد. نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران بر پایه اصولی همچون «ولایت مطلقه فقیه» (اصل پنجم و اصل پنجاه و هفتم)، «حاکمیت الهی» و «جمهوری اسلامی» استوار شده است. قوه مجریه در این نظام، مرکب از «رئیس‌جمهور» (به عنوان عالی‌ترین مقام اجرایی کشور پس از مقام رهبری) و «وزیران» (که با پیشنهاد رئیس‌جمهور و رأی اعتماد مجلس شورای اسلامی منصوب می‌شوند) است (اصول ۱۱۳ تا ۱۳۸ قانون اساسی). بر خلاف نظام‌های پارلمانی که در آنها دولت از دل پارلمان بر می‌خیزد و در برابر آن مسئول است، در نظام ایران، رئیس‌جمهور مستقیم با رأی مردم انتخاب می‌شود (قانون اساسی، اصل ۱۱۴) و وزیران را با رأی اعتماد مجلس به کار می‌گیرد، اما عزل آنها تا حد زیادی در اختیار رئیس‌جمهور است. هرچند مجلس شورای اسلامی می‌تواند وزیران را استیضاح کند (قانون اساسی، اصل ۸۹) و به رئیس‌جمهور رأی عدم اعتماد دهد (قانون اساسی، اصل ۸۹، بند ۱۰)، اما این سازوکارها با مسئولیت‌کابینه در برابر مجلس در نظام پارلمانی کلاسیک تفاوت‌های جدی دارد.

از سویی دیگر در نظام حقوقی ایران، باید به نقش محوری رهبری نیز توجه گردد. در حقوق اساسی ایران، مقام رهبری (ولی فقیه) عالی‌ترین مقام سیاسی و مذهبی کشور است و بر اساس اصل پنجاه و هفتم، «قوای سه‌گانه زیر نظر ولایت مطلقه فقیه» اداره می‌شوند. رهبری اختیارات گسترده‌ای در تعیین خط‌مشی‌های کلان نظام، فرمان‌دهی کل قوا و نظارت عالی بر قوای سه‌گانه دارد (قانون اساسی، اصل ۱۱۰) که این امر، استقلال قوه مجریه را حتی در مقایسه با نظام‌های ریاستی متعارف محدود می‌سازد. نبود نظام حزبی پارلمانی هم بسیار مهم است. قانون اساسی ایران در اصل ۲۶، تشکیل احزاب و انجمن‌های سیاسی را «آزاد» اعلام کرده است؛ «مشروط به اینکه از اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی تخطی نکنند»؛ با این حال در عمل نظام سیاسی ایران فاقد احزاب سیاسی سازمان‌یافته و رقابت‌پذیر مشابه با نظام‌های دموکراتیک غربی است و ساختار سیاسی کشور بیشتر بر جریان‌ها و طیف‌های سیاسی غیررسمی و گاه فاقد هویت حقوقی شفاف مبتنی است؛ بنابراین در عمل مفهوم «دولت سایه» در حقوق ایران، درون‌مایه «سیاسی» خواهد داشت و نه «حقوقی»؛

همچون دیگر کشورها؛ به دیگر سخن با توجه به ویژگی‌های فوق، امکان استقرار نهاد کابینه سایه در نظام حقوق اساسی ایران با تعریف متعارف آن در نظام‌های پارلمانی به‌شدت محدود و در عمل ناممکن به نظر می‌رسد (تاجیک، ۱۳۹۶، ص. ۱). چه‌بسا بتوان دلایل اصلی آن را در موارد چهارگانه زیر خلاصه کرد.

نخست، نبود حزب مخالف رسمی و سازمان‌یافته: کابینه سایه در نظام‌های پارلمانی مبتنی بر وجود «مخالف وفادار» است؛ یعنی حزبی که در انتخابات پارلمانی پس از حزب پیروز، بیشترین کرسی‌ها را کسب کرده باشد و به عنوان «حزب مخالف رسمی» به رسمیت شناخته شود. در ایران، با وجود اینکه اصل ۲۶ قانون اساسی تشکیل احزاب را آزاد اعلام کرده است، در عمل نظام سیاسی کشور فاقد احزاب سیاسی سازمان‌یافته‌ای است که بتوانند نقش «مخالف رسمی» را در این سطح ایفا کنند. در این راستا برخی گفته‌اند چون در ایران نظام حزبی حاکم نیست، به فرض که بخواهیم ایده دولت سایه را نیز تشکیل دهیم، کابینه‌دسرایه‌ای ژله‌ای بدون شکل و مسئولیت خواهیم داشت که در سایه استراحت می‌کند (تاجیک، ۱۳۹۶، ص. ۱؛ ثقفی، ۱۳۸۴، صص. ۷-۲۴).

دوم، نبود عرف اساسی متناظر: کابینه سایه در نظام‌های پارلمانی بر عرف اساسی تثبیت‌شده‌ای استوار است که طی نزدیک به دو سده رویه سیاسی، به عنوان هنجاری الزام‌آور تلقی شده است. در ایران، چنین عرف اساسی‌ای در مورد کابینه سایه وجود ندارد. مفهوم «دولت سایه» در ادبیات سیاسی ایران بیشتر در یک دهه اخیر و به صورت غیررسمی مطرح شده است و فاقد هرگونه پشتوانه رویه‌ای یا عرفی تثبیت‌شده است.

سوم، ناسازگاری ساختاری با نظام ریاستی قوه مجریه: ساختار قوه مجریه ایران، نه پارلمانی خالص و نه ریاستی خالص است؛ ولی کوشیده است از هر یک خصیصه‌ای را به عاریه گیرد (مشهدی، ۱۳۹۷، ص. ۱۰۹). در نظام ریاستی، رئیس‌جمهور یا نخست‌وزیر مستقل از پارلمان انتخاب می‌شود و وزیران هم منصوب او هستند. در ایران نیز چنین است؛ بنابراین در چنین ساختاری، مفهوم «کابینه جایگزین» که در صورت تغییر دولت، آماده برعهده‌گرفتن مسئولیت باشد، کارکرد چندانی ندارد؛ چه آنکه تغییر دولت در نظام ریاستی صرفاً از طریق انتخابات ریاست‌جمهوری صورت می‌پذیرد و در این میان، ساختار کابینه دولت آینده به‌کلی به اراده رئیس‌جمهور منتخب جدید بستگی دارد و نه به ترکیب کابینه سایه.

بنابراین تجربه سیاسی «دولت سایه» در ایران تفاوت‌های بنیادینی با تجربه حقوقی کابینه سایه در دیگر نظام‌های پارلمانی دارد. در این نظام‌ها این مفهوم نهادی است که در چارچوب پارلمان و با پشتوانه نمایندگی مردمی فعالیت می‌کند (حزب مخالف رسمی که در انتخابات پارلمانی بیشترین کرسی‌ها را پس از حزب دولت کسب کرده است). در مقابل، «دولت سایه» در ایران فاقد هرگونه پشتوانه نمایندگی پارلمانی است و صرفاً بر پایه شخصیت سیاسی فرد مطرح‌کننده و پیروان او فعالیت می‌کند؛ افزون بر این کابینه سایه از مشروعیت عرفی و رویه تثبیت‌شده سیاسی برخوردار است. در مقابل، «دولت سایه» در

ایران نه تنها فاقد مشروعیت عرفی است؛ بلکه گاهی با واکنش های منفی نهادهای رسمی نیز مواجه شده است. همان گونه که اشاره شد از منظر نظارت بر اعمال حکومت ها، کابینه سایه هم کارکرد نظارت بر دولت و هم ارائه خط مشی جایگزین دارد؛ ولی این نهاد در ایران بیشتر بر کارکرد انتقادی و نظارتی متمرکز است و کمتر به ارائه خط مشی جایگزین مدون در سطح کلان می پردازد. در نهایت با توجه به ممکن نبودن استقرار کابینه سایه به معنای متعارف آن در ایران، برای تقویت نظارت بر دولت و تضمین پاسخ گویی سیاسی بهتر است نهاد «سؤال و استیضاح» در مجلس شورای اسلامی تقویت شود. اصل ۸۹ قانون اساسی، حق سؤال و استیضاح وزیران و رئیس جمهور را برای نمایندگان مجلس پیش بینی کرده است. تقویت این سازوکار از طریق افزایش تخصص نمایندگان و تسهیل فرایندهای نظارتی، می تواند تا حدی خلأ نبود کابینه سایه را جبران کند. از سویی دیگر تشکیل «کمیسیون های تخصصی نظارتی» در مجلس، به ویژه متشکل از نمایندگان مخالف دولت، می تواند نظارت تخصصی مستمر بر عملکرد تک تک وزارتخانه ها را ممکن سازد. هرچند این راهکار با کابینه سایه تفاوت ماهوی دارد؛ (؛ زیرا اعضای کمیسیون ها صرفاً وظیفه نظارت دارند و نه تدوین خط مشی جایگزین)، اما می تواند گامی در جهت تقویت نظارت پارلمانی باشد.

۶. نتیجه گیری

دولت یا کابینه سایه موضوع بسیار مهمی است که در ادبیات حقوق عمومی ایران به آن پرداخته نشده است. مقاله حاضر با هدف تبیین ماهیت، کارکردها و جایگاه نهاد کابینه سایه در دانش حقوق اساسی و امکان سنجی استقرار آن در نظام حقوق اساسی ایران صورت گرفت. هرچند به لحاظ ساختار و ماهیت نهادهای سیاسی، الگوی ایران پارلمانی خالص نیست و تنها جوهی از آن را دارد، با این حال به تازگی این مفهوم در سپهر سیاسی ایران مطرح شده است. یافته های پژوهش نشان داد که کابینه سایه، به مثابه یکی از نهادهای غیرمدون نظام های پارلمانی بر عرف اساسی استوار است و فاقد هرگونه مبنای قانونی مدون می باشد؛ با این حال کارکردهای برجسته این نهاد شامل نظارت تخصصی بر دولت، ارائه خط مشی جایگزین، ایفای نقش «دولت در انتظار» و تقویت شفافیت و پاسخ گویی سیاسی، آن را به یکی از ارکان غیررسمی، ولی کارآمد توازن قوا در نظام های پارلمانی وست مینستر تبدیل ساخته است. بررسی تطبیقی نظام های پارلمانی مختلف نشان داد که اگرچه کابینه سایه در خاستگاه خود (بریتانیا) و نیز در نظام های پارلمانی استرالیا، کانادا و برخی دیگر از کشورها به عنوان یک عرف اساسی تثبیت شده به کار گرفته می شود، در نظام هایی چون هند که فاقد ساختار حزبی متکامل و عرف اساسی متناظر است، این نهاد به صورت رسمی استقرار نیافته و نبود آن به تضعیف نظارت پارلمانی انجامیده است. بنابر یافته های پژوهش در نظام حقوق اساسی ایران، با عنایت به ساختار سیاسی قوا، نبود حزب مخالف رسمی و

سازمان‌یافته و نیز نبود عرف‌های اساسی، امکان استقرار نهاد کابینه سایه با تعریف متعارف آن وجود ندارد؛ با این حال تجربه موسوم به «دولت سایه» در فضای سیاسی ایران (هرچند فاقد مشروعیت حقوقی)، نشان نوعی نیاز کارکردی به نهادهای نظارتی موازی است که بازشناسی آن در چارچوب نظریه حقوق اساسی می‌تواند به غنای ادبیات این حوزه در ایران بینجامد.

منابع

- تاجیک، م. ر. (۱۳۹۶/۰۵/۰۳). دولت سایه یا دولت در سایه. *روزنامه دنیای اقتصاد*.
 ثقفی، م. (۱۳۸۴). دولت در سایه و سایه دولت؛ ارزیابی بی‌نظمی سیاسی برآمده از دو انتخابات اخیر. گفتگو، شماره ۴۵.
 جلیلی، س. (۱۳۹۶). دولت سایه تشکیلات نیست؛ گفتمان است. *مثبت*، شماره ۴۱۰، صص. ۲۱-۳۱.
 عباسی، ب. (۱۳۸۵). عرف در حقوق اساسی. *حقوق اساسی*، شماره ۶-۷، صص. ۱۶۱-۱۶۹.
 قاضی شریعت‌پناهی، س. ا. (۱۳۷۵). *بایسته‌های حقوق اساسی*. تهران: انتشارات دادگستر.
 کریمی، ا. (۱۴۰۳/۰۴/۲۳). الزامات و مختصات دولت سایه. *دیپلماسی ایرانی*.
 کشاورز، م.؛ عرب اسدی، ح. (۱۳۹۷). *دولت اسلامی، کادرسازی و دولت سایه*. در: تهران: دومین کنفرانس حکمرانی و سیاست‌گذاری عمومی.
 محمدی سیرت، ح.؛ عباسی، م. (۱۴۰۲). مقایسه تطبیقی دولت‌های موقت در انقلاب‌های بزرگ: مورد مطالعه انقلاب فرانسه، روسیه، الجزایر و انقلاب اسلامی. *مطالعات انقلاب اسلامی*، شماره ۷۹، صص. ۱۵۹-۱۸۰.
 مشهدی، ع. (۱۳۹۷). الگوی پارلمانی عقلانی‌شده؛ با نگاهی به حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. *فقه حکومتی*، شماره ۶، صص. ۹۹-۱۲۰.
 هاردینگ، ل. (۱۴۰۵). *دولت سایه، قتل، آشوب و بازطراحی روسی برای غرب*. ع. بیانی (مترجم). تهران: انتشارات اندیشکده روابط بین‌الملل.
 هاشمی، س. م. (۱۳۸۶). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*. (ج. ۲؛ چاپ هجدهم). تهران: نشر میزان.
 هریسی نژاد، ک. (۱۴۰۲). *حقوق اساسی تطبیقی*. (چاپ سیزدهم). تهران: انتشارات آیدین.

References

- Abbasi, B. (2006). Constitutional conventions. *Hoquq-e Asasi*, (6-7), pp. 161-169. [In Persian]
 Breen, T.H. (2010). *American Insurgents, American Patriots: The Revolution of the People*. Macmillan.
 De Vergottini, G. (1973). *Lo Shadow Cabinet: saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico*. Milano: Giuffrè.
 Dover, R. (2022). The Deep State: Definitional Debates and Impacts. In: *A Research Agenda for Intelligence Studies and Government* (pp. 155-165). Edward Elgar Publishing.
 Duffy, R. & Favarel-Garrigues, G. (2008). Shadow State: Mondialisation, criminalisation et changements environnementaux au Belize. In *Milieus criminels et pouvoirs politiques* (pp. 127-148). Karthala.
 Dwivedi, R. & Shrivastava, A. (2023). Institutional opposition in parliamentary democracy: experience from the UK, Australia and India. *International Journal of Public Law and Policy*, 9(3), pp. 314-329.
 Eggers, A. C. & Spirling, A. (2018). The shadow cabinet in Westminster systems: modeling opposition agenda setting in the House of Commons, 1832-1915. *British Journal of*

- Political Science*, 48(2), pp. 343-367.
- Flynn, T. (2021). Constitutional pluralism and loyal opposition. *International Journal of Constitutional Law*, 19(1), pp. 241-268.
- Gerken, H. K. (2014). The loyal opposition. *The yale law journal*, 123(6), p. 33.
- Ghazi Shariat-Panahi, S. A. (1996). *Essentials of constitutional law*. Dadgostar Publications. [In Persian]
- Harding, L. (2026). *Shadow state: Murder, mayhem, and Russia's redesign for the West* (A. Bayati, Trans.). International Relations Think Tank Publications. [In Persian]
- Harisi-Nejad, K. (2023). *Comparative constitutional law* (13th ed.). Aydin Publications. [In Persian]
- Hashemi, S. M. (2007). *Constitutional law of the Islamic Republic of Iran* (Vol. 2, 18th ed.). Mizan Publishing. [In Persian]
- Honeyman, V. (2023). Government in Waiting? Labour Under Sir Keir Starmer. *Political Insight*, 14(1), pp. 4-7.
- Jalili, S. (2017). A shadow government is not an organization; it is a discourse. *Mosallas*, no. 410, pp. 21–31. [In Persian]
- Johnson, N. (1997). Opposition in the British political system. *Government and Opposition*, 32(4), pp. 487-510.
- Jung, C. & Shapiro, I. (1995). South Africa's negotiated transition: Democracy, opposition, and the new constitutional order. *Politics & Society*, 23(3), pp. 269-308.
- Karimi, A. H. (2024, July 13). Requirements and characteristics of a shadow government. *Iranian Diplomacy*. [In Persian]
- Keshavarz, M., & Arab-Asadi, H. (2018). Islamic government, cadre development, and the shadow government. In *Proceedings of the Second Conference on Governance and Public Policy*, Tehran. [In Persian]
- Mashhadi, A. (2018). The rationalized parliamentary model: With a focus on the constitutional law of the Islamic Republic of Iran. *Feqh-e Hokumati*, no. 6, pp. 99–120. [In Persian]
- Mohammadi Sirat, H., & Abbasi, M. (2023). A comparative study of interim governments in major revolutions: The French, Russian, and Algerian revolutions and the Islamic Revolution of Iran. *Mutālī 'āt-i Inqilāb-i Islāmī*, no. 79, pp. 159–180. [In Persian]
- Ort, K. (1978). *Shadow cabinet organization in Canada 1963-1978*. Doctoral dissertation, University of British Columbia.
- Punnett, R. M. (1964). The Labour shadow cabinet, 1955–1964. *Parliamentary Affairs*, 18(1), pp. 61-70.
- Saqafi, M. (2005). Government in the shadow and the shadow of government: An assessment of the political disorder arising from the two most recent elections. *Goftogu*, no. 45. [In Persian]
- Tajik, M. R. (2017, May 24). Shadow government or government in the shadow. *Donya-ye Eqtesad*. [In Persian]

- Tayal, S. (2022). Westminster Model Shadow Cabinet in India: A Comparative Politico-legal Analysis of Indian and UK Scenario. *Journal of Constitutional Law and Jurisprudence*, 5(1), pp. 1-7.
- Turner, D. R. (2023). *The shadow cabinet in British politics*. Routledge.
- Waldron, J. (2011). The Principle of Loyal Opposition. *NYU School of Law, Public Law Research Paper*, pp. 12-22.