

مقایسه نظام پارلمانی عراق با نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

شماره ۴۷،

دوره ۷،

سال پنجم،

زمستان ۱۴۰۱،

صص ۱-۲۷

حیدرمهدی حسین حسین^۱

چکیده

هدف تحقیق حاضر، بررسی و تحلیل نظام پارلمانی عراق و مقایسه آن با نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد. یکی از خصایص مهم نظام سیاسی عراق، تبعیت از نظام پارلمانی است که قانون اساسی این کشور به این مهم صحنه گذاشته است. نظام پارلمانی نشأت گرفته از تجربه هشت قرن حکومت انگلیس است. در نظامهای پارلمانی، پارلمان منتخب مردم، ابتکار عمل در قانونگذاری، تشکیل و تکوین قوه مجریه و نظارت مؤثر بر آن را بر عهده دارد. به این ترتیب مشروعیت نظام در دست پارلمان است. پارلمان در رأس امور است و هیچ مقامی بالاتر از آن نیست. در نظام پارلمانی، تفکیک قوا نسبی است. لازمه تضمین دموکراسی در نظام پارلمانی، مشارکت همه احزاب و گروههای موجود در جامعه است. هرچند دو کشور ایران و عراق در همسایگی هم قرار دارند، اما نظام جمهوری اسلامی ایران از نظام نیمه ریاستی تبعیت می‌کند. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نظام تفکیک قوا را (در اصل ۵۷) تحت نظارت ولایت فقیه پذیرفته است که این نظارت خود منبعث از اصل پنجم به عنوان یکی از اصول بنیادین است، بنابراین جهت تأمین استقلال قوا، نوعی از نظام نیمه ریاستی شکل گرفته است؛ چرا که از طرفی طبق اصول ۸۷ تا ۸۹ وزرای دولت نیازمند رأی اعتماد مجلس و در مقابل آن پاسخگو می‌باشند و از طرف دیگر طبق اصل ۱۱۴ رئیس قوه مجریه با آرای عمومی انتخاب می‌شود. یافته‌های تحقیق نشان از آن دارد که، بین دو نظام حاکم بر کشور عراق و ایران اختلافاتی از جمله انحلال قوه مجریه و مقننه از سوی یکدیگر، معرفی رئیس قوه مقننه از سوی پارلمان وجود دارد اگرچه در مقابل به شباهت‌های مانند مسئول بودن رئیس جمهور در مقابل پارلمان، استقلال قوه مجریه و مقننه در مقابل یکدیگر می‌توان تاکید داشت.

کلمات کلیدی: نظام پارلمان، نظام ریاستی، پارلمان، مجلس، تفکیک قوا، عراق، جمهوری اسلامی ایران.

^۱ کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی گروه حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران جنوب، ایران

مقدمه

راهکارهای مهار قدرت^۱ همیشه مورد توجه و دغدغه متفکران و اندیشمندان حقوق و علوم سیاسی، بوده و هست. این در حالی است که مهار قدرت در نظام پارلمانی^۲ بیشتر از نظام ریاستی^۳ در معرض خطر قرار دارد. پس می‌توان گفت، نظام‌های سیاسی موجود در قوانین اساسی مدرن اشکال متنوعی دارند؛ ولی می‌توان آنها را در دو نوع کلی نظام ریاستی و نظام پارلمانی تقسیم بندی کرد. فارغ از جزئیات و به طور کلی می‌توان نظام‌های ریاستی را نظام‌هایی دانست که در آنها اولاً رئیس جمهور که دارای اختیارات قابل توجه و تاثیرگذاری است به صورت مستقیم توسط مردم انتخاب می‌شود و ثانیاً مقام مزبور در یک دوره‌ی زمانی در کرسی خود باقی می‌ماند و جز از شیوه‌های خاص تعقیب و محاکمه که جنبه استثنایی دارند قابل عزل نیست (هاشمی، ۱۴۰۱، ۲۵۹). در نظام‌های پارلمانی اما نخست وزیر که اختیارات اصلی حکومت را بر عهده دارد نه توسط رأی مردم؛ بلکه بر مبنای انتخاب پارلمان عهده دار آن مقام می‌شود و در اعمال و انتصابات خود باید رضایت نهاد مزبور را به همراه داشته باشد که در غیر این صورت با عزل روبه رو می‌شود. هر دوی این نظام‌ها در راستای تحقق هدف تفکیک قوا قرار دارند که حفاظت از آزادی‌ها و همچنین کارآمدی است (وکیلان، ۱۳۹۹: ۲۴). اما هر یک از آنها با قواعد متفاوت شکل خاصی به بازی سیاسی می‌دهند نظام ریاستی با دو انتخابات مجزا پارلمان را از دولت تفکیک می‌کند و همین موضوع سبب می‌شود که دولت دارای دوام و اقتدار بیشتری باشد و از دخالت‌های پارلمان مصون بماند. اما این ساختار احتمال اما این ساختار احتمال درگیری سیاسی بین دو قوه را بالا می‌برد در حالی که راه حل حقوقی مناسبی جهت رفع درگیری وجود ندارد که می‌تواند به حکومت تا کار آمد و حتی تشویق به اعمال ساختار شکنانه همچون کودتا منجر شود. به دلیل وجود این نقص بزرگ است که بسیاری از اندیشمندان نظام پارلمانی را نظامی بهتر دانسته‌اند زیرا نظام مزبور با ایجاد دولت از درون پارلمان هماهنگی مطلوبی بین این دو قوه ایجاد می‌کند و در صورت حدوث اختلاف نظر نیز با رأی عدم اعتماد به دولت و یا انحلال پارلمان از تشدید اختلافات و تشویق به اعمال ساختار شکنانه جلوگیری می‌کند و منازعه پایان می‌یابد. از این رو، این نظام دارای انعطاف بیشتری است و بهتر می‌تواند به تغییرات زمان پاسخگو باشد و از درگیری بین دو قوه و اثرات نامطلوب آن ممانعت کند. بنابر این در این مقاله با "عنوان مقایسه نظام پارلمانی عراق و نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران" به مفهوم شناسی، نظام پارلمانی در عراق با ابعاد و شاخص‌ها، نوع نظام حاکم بر جمهوری اسلامی ایران و همچنین امکان اجرای نظام پارلمانی در جمهوری اسلامی ایران می‌پردازیم.

اهداف و نوآوری تحقیق

همسایگی، فرهنگ حاکم بر دو کشور، شباهت‌های سیاسی-قومی دو کشور ایران و عراق، سبب شده تا در این تحقیق به تحلیل تطبیقی ساختارهای سیاسی دو کشور پرداخته شود. تا بتوان با نگاهی تطبیقی نقاط قوت و ضعف ساختار سیاسی

^۱-power

^۲- Parliamentary system

^۳- presidential system

کشور را شناسایی نمود. یکی از این مباحث، تحلیل ساختار و نظام سیاسی حاکم است. هرچند در دو کشور اصل تفکیک قوا، مورد شناسایی قرار گرفته است، اما در نوع نظام سیاسی، تفاوت‌هایی بین آنها وجود دارد. عراق از نظام پارلمانی تبعیت می‌کند اما جمهوری اسلامی ایران از نظام ریاستی. بر همین اساس تحقیق حاضر قصد داشته با مطالعه تطبیقی نظام پارلمانی در عراق و نظام سیاسی حاکم بر جمهوری اسلامی ایران را مورد بررسی قرار دهد که تاکنون تحقیق و پژوهشی به این مسئله توجهی نکرده‌اند.

پیشینه تحقیق

رزاقی و همکاران (۱۳۹۹)، در پژوهش «چالش‌های استقرار نظام پارلمانی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران» اشاره داشتند که، تغییر صورت سازماندهی نهادهای حاکمیتی در جمهوری اسلامی ایران به نظام پارلمانی دغدغه‌ای است که در سال‌های اخیر مطرح بوده است. با توجه به هزینه‌های تغییر نظام سیاسی و لزوم اصلاحات چشمگیر تقنینی-ساختاری در فرض اهتمام به پیاده سازی نظام پارلمانی و همچنین نحوه ساخت سیاسی در نظام حقوق عمومی ایران و یافته‌های ناهمگون کارآمدی پارلمانی یا ریاستی در ادبیات تطبیقی و نفی مطلوبیت ذاتی هر یک در کنار تردید در تطابق پذیری نتایج مطالعات در سایر نظام‌ها به لحاظ ماهیت علی حده و زیرساخت‌های مجزا، در مجموع می‌توان مخاطراتی را در فرایند تغییر نظام سیاسی پیشاروی نظام جمهوری اسلامی در سطوح مختلف مشروعیت، ثبات، وجهه دمکراتیک و کارایی در کمین این طرح کلان دانست. بنابراین، در شرایط کنونی می‌توان با اعمال اصلاحاتی در قانون اساسی و رویکردها به ویژه در خطوط فرهنگ سیاسی حزب و انتخابات اهداف خود را در متن نظام فعلی با سرعت، هزینه کرد و ریسک کمتری مطالبه کرد.

حبیب زاده و حسینی (۱۳۹۸)، در پژوهش «چالش‌ها و رهیافت‌های استقرار رژیم پارلمانی در نظام جمهوری اسلامی ایران» به این موضوع توجه داشتند که، گذار از ساختار شکلی موجود در تعاملات میان قوا و امکان برقراری رژیم پارلمانی از مباحثی است که هر از گاهی مطرح می‌شود. اشکالات و چالش‌های موجود در روابط میان کارگزاران چه ناشی از برخی از کاستی‌های قانون اساسی و چه ناشی از برخی برداشتهای عملی ناشایست از آن برخی اذهان را به سمت گذار از رژیم کنونی سیاسی که نیمه ریاستی و نیمه پارلمانی است، به رژیم پارلمانی رهنمون نموده است. اما مساله مهم این است که با تغییر رژیم سیاسی کنونی و تبدیل آن به رژیم پارلمانی که غالباً در آن یک رییس کشور شخصیت اول غیرمسئول و یک رییس دولت دارای مسئولیت سیاسی حضور دارند؛ نحوه تعاملات مقام رهبری و پارلمان و نیز دولت به مفهوم قوه مجریه با یکدیگر چگونه خواهد بود و چه مناسباتی در این میان مبتنی بر نظریه ولایت فقیه در روابط مزبور حاکم است؟ در این تدقیق فروض متعددی به ذهن می‌آید که هر کدام نوعی از مسائل مختلف تلاقی این دو مهم در یک نظام سیاسی را به رخ می‌کشند و باید در پی پیدایی پاسخی برای آنان بود. حرکت به سوی رژیم پارلمانی در کشور نیازمند تغییرات بنیادین در هر دو حوزه ساختارها و هنجارهای کنونی مخصوصاً در قانون اساسی می‌باشد. تشکیل پارلمانی قوی و نماد اراده واقعی مردم، ایجاد مجلس دوم، فعالیت نظام مند احزاب واقعی، ایجاد امکان استیضاح نخست وزیر منتخب ولی فقیه،

مسئولیت بیشتر مجلس خبرگان در وظایف و اختیارات نظارتی خود و امکان انحلال پارلمان در موارد خاص توسط رئیس کشور از ویژگی‌هایی است که می‌تواند از مهمترین عناصر این تحول احتمالی محسوب گردد.

شیاری و فرهنگی (۱۳۹۸)، در تحقیق «بررسی موانع شکل‌گیری نظام پارلمانی در جمهوری اسلامی ایران» بیان کردند که، نظام‌های سیاسی ریاستی و پارلمانی و نیمه ریاستی ریشه در حق حاکمیت ملت و اراده عمومی جامعه داشته و از طریق تعادل قوا و مهار قدرت توسط قدرت بدنبال جلوگیری از تمرکز قدرت می‌باشد. هرچند تمام این نظام‌ها مبتنی بر اراده ملت از طریق انتخابات می‌باشند اما در روش و ابزار تفاوت‌هایی با هم دارند. این تحقیق با روش توصیفی-تحلیلی درصدد پاسخ به این سؤال می‌باشد که آیا امکان تحقق نظام پارلمانی در جمهوری اسلامی ایران وجود دارد. یافته‌های تحقیق بر آن است که تحقق آن با موانع ماهیتی و شکلی مواجه است. تفاوت ماهیتی آن به نظام سیاسی ایران که مبتنی بر آموزه‌های دینی است با نظام‌های سیاسی غرب که مبتنی بر نگرش اومانیستی است بر می‌گردد و از طرف دیگر مشکل شکلی آن به مواردی چون فرهنگ سیاسی لازم، احزاب سیاسی قدرتمند، نظام انتخابات متناسب و موانع ساختاری در قانون اساسی برمیگردد فلذا امکان تحقق نظام پارلمانی در ایران وجود ندارد.

حنطوش و عزیزسویه (۲۰۲۲)، در مقاله «اختیارات واحد نخست وزیر در نظام پارلمانی (مطالعه تطبیقی)» عنوان کرد، اجرای سیاست کلی ایالت یکی از وظایف مهم نخست وزیر در قانون اساسی دائمی سال ۲۰۰۵ است که مقرر می‌داشت نخست وزیر سیاست کلی ایالت و همچنین سیستم داخلی شورای وزیران را در سال ۲۰۱۴ برنامه ریزی و اجرا کند. به عبارت دیگر نخست وزیر محرک اصلی برنامه ریزی، اجرا و پیگیری از طریق هیات وزیران است. اجرای خط مشی عمومی به معنای انجام کلیه اقدامات لازم برای دستیابی به اهداف مورد نظر است. یعنی اجرای خط مشی عمومی یک شخصیت دائمی انعطاف پذیر است. اجرای سیاست کلی به عنوان یکی از وظایف نخست وزیر از طریق تمرکز توانایی‌های مادی و انسانی و مانند آن صورت می‌گیرد. هدف سیاست عمومی نتیجه‌ای است که در نظر گرفته شده تا در یک دوره زمانی معین، با کمترین هزینه و بالاترین منفعتی که برای جامعه حاصل می‌شود، به دست آید. آنچه در قانون اساسی لبنان در سال ۱۹۲۶ آمده و در سال ۱۹۹۰ اصلاح شد، نخست وزیر را تنها بر اساس ماده ۶۵ آن به عنوان یک مرجع رویه‌ای تبدیل کرد. در مورد قانون اساسی اردن در سال ۱۹۵۲ و آنچه در ماده ۳۵ آمده است که می‌گوید نخست وزیر از استقلال کامل از شخص پادشاه کشور برخوردار نیست زیرا اختیارات پادشاه مطلق است.

بشار نصیرالدین و همکاران (۲۰۱۸)، در مقاله «نظام انتخابات پارلمانی عراق و تأثیر آن بر آزادی سیاسی» بیان نمود که، حق مشارکت افراد در زندگی سیاسی یکی از حقوقی است که دولت‌های معاصر به دنبال رفع تمامی موانعی هستند که محدودیت یا اعمال آنها را محدود می‌کند. ماهیت نظام‌های انتخاباتی نقش عمده‌ای ایفا می‌کند و مقامات ایالتی و دولتی نقش‌های متعددی در موفقیت انتخابات ایفا می‌کنند که رویکردی دموکراتیک را به عنوان وسیله‌ای برای تقسیم مسالمت آمیز قدرت اتخاذ می‌کند. انتخاب نوع نظام انتخاباتی توسط قانونگذار. قدرت در عراق توسط دو عامل اداره می‌شود: اول، مراقبت از مبانی قانون اساسی که به تنوع سیاسی و چند حزبی احترام می‌گذارد.

روش تحقیق

نوع تحقیق این پژوهش نظری- کتابخانه‌ای و به روش توصیفی-تحلیلی می‌باشد. با توجه به اینکه پژوهش حاضر به روش کتابخانه‌ای صورت گرفته است، ابزار گردآوری اطلاعات فیش‌برداری از منابع مکتوب و سایت‌های اینترنتی می‌باشد. تجزیه و تحلیل اطلاعات، به روش توصیفی-تحلیلی می‌باشد.

مفهوم شناسی

۱- پارلمان

پارلمان^۱ در اصل به دستگاه یا دستگاه‌هایی اطلاق می‌شود که کارکرد خاص آن وضع قانون یا قواعد کلی و لازم الاجراست. پارلمان ممکن است از یک یا دو مجلس (نمایندگان و سنا) تشکیل شود. جوامع مختلف به تناسب نوع سیستم اعمال شده در آن کشور یکی از اشکال تک مجلسی و دو مجلسی را انتخاب کرده که قانونگذاری را عهده دار خواهد بود و در نظامات دو مجلسی به مجلسین (نمایندگان و سنا) پارلمان گفته می‌شود و در کشورهایی که یک مجلس (نمایندگان) وظیفه تقنین و قانونگذاری را بر دوش می‌کشد تنها به آن پارلمان گفته می‌شود (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۹۰: ۱۹۹). در کشور ما نیز منظور از پارلمان، مجلس شورای اسلامی است که طبق قانون اساسی تنها نهاد قانونگذاری در کشور خواهد بود و منظور از معاون پارلمانی رئیس جمهور، همان معاون حقوقی و امور مجلس، ریاست جمهوری است که بهتر است همان اصطلاح فارسی آن به کار گرفته شود. به موجب قانون اساسی «رئیس جمهور می‌تواند برای انجام وظایف خود معاونانی داشته باشد» به عبارت دیگر، بعد از حذف پست نخست وزیری و انتقال وظایف و اختیارات سنگین آن به ریاست جمهوری، وجود همکاران لایقی که به عنوان بازوی رئیس جمهور قادر به معاونت و یاری وی در هماهنگی و رتق و فتق امور متراکم باشند، لازم شمرده شد. که با توجه به رعایت سنخیت موضوع (اداری، مالی، حقوقی و غیره) رئیس جمهور را در رسیدن به اهدافش یاری رسانند. اما کشور عراق، برابر تصریح ماده ۱ قانون اساسی این کشور مصوب ۲۰۰۵ از نظام پارلمانی تبعیت می‌نماید و در این کشور به جای مجلس، پارلمان قرار دارد.

۲- نظام پارلمانی

نظام پارلمانی نتیجه برداشت دیگری از نظریه تفکیک قوای منتسکیو به شمار می‌رود. از این رویکرد به تفکیک نسبی قوا همکاری قوا و ارتباط بین قوا تعبیر شده است و منظور از آن تفکیک و تخصیص مناسب وظایف و کارکردهای دولت به گونه‌ای است که هر یک از قوای سه گانه مقننه، مجریه و قضائیه، وظایف تخصصی خود را بر عهده گرفته و در قلمرو فعالیت تخصصی قوای دیگر مداخله ننماید. در قالب تفکیک نسبی قوا، دو قوه مقننه و مجریه از نظر ساختاری و تشکیلاتی از یکدیگر متمایزند، اما با تمهیدات حقوقی و سیاسی به هم پیوند می‌خورند و در عین تمایز اندامی کلیت حاکمیت ملی را نمایندگی و اعمال می‌کنند. به عبارت دیگر نظام پارلمانی نظامی نیست که در آن پارلمان حکومت می‌کند، بلکه سیاستگذاری و برنامه ریزی به دولت تفویض می‌شود، اما دولت ملزم است با جلب رضایت پارلمان عمل نماید تفکیک دو قوه مقننه و مجریه در نظام پارلمانی به گونه‌ای نیست که دستگاه‌های حاکمیتی و وظایف محوله کاملاً از یکدیگر منفصل و متمایز و به هر کدام حصه‌ای از حاکمیت ملی تفویض شده باشد و آنها بی توجه به حدود اختیارات و مأموریت‌های

^۱ Parliament

یکدیگر انجام وظیفه نمایند. دو قوه مقننه و مجریه نه به شکل تخصصی، بلکه با همکاری و مشارکت یکدیگر در حیطه‌های تقنینی و اجرایی اقدام می‌کنند و به عبارت دیگر، در حیطه انجام وظایف هر یک از قوا نقاط مشترکی وجود دارد که طبق قانون حد و مرز اختیارات هر یک مشخص می‌شود البته دولت زیر نظارت سیاسی پارلمان قوانین را اجرا می‌کند و چنانچه پارلمان از عملکرد دولت نارضایتی جدی داشته باشد، با رأی عدم اعتماد آن را ساقط می‌کند با این وجود در نظامهای پارلمانی دولت از حمایت سیاسی اکثریت پارلمانی برخوردار بوده و اغلب وزرا از بین اعضای حزب حاکم منصوب می‌شوند (حبیب زاده و برومند، ۱۳۹۱: ۸۲).

آنچه بیش از همه نظامهای پارلمانی و ریاستی را از یکدیگر متمایز می‌کند، قواعدی است که کدام برای تشکیل قوه مجریه و پایان کار آن تعیین کرده‌اند. شاخصه نظام پارلمانی این است که عالی‌ترین مقامات قوه مجریه توسط پارلمان انتخاب می‌شوند. نخست وزیر صدر اعظم منتخب پارلمان است و برای تشکیل دولت و بقای آن نیاز به رأی اعتماد قوه مقننه دارد، رئیس جمهور یا پادشاه در این نظام قدرت چندانی ندارد و بیشتر به عنوان نماد حاکمیت دولت تلقی می‌شود (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۹۰: ۳۵۶).

هواداران نظام پارلمانی معتقدند نظام پارلمانی از نظام ریاستی فراگیر تر است همچنین امکان حضور گروههای مختلف اجتماعی و به ویژه اقلیت‌های قومی در عرصه سیاست در آن وجود دارد. از این رو نتیجه می‌گیرند که نظام پارلمانی با شرایط گذار مناسب‌تر است (گرچی از ندریانی، ۱۳۹۸: ۲۲۹). ولی مخالفان نظام پارلمانی معتقدند این نظام کاستیهایی دارد. مثلاً ایجاد دولت‌های ضعیف و کم ثبات که خود موج سردرگمی و بی ثباتی سیاسی می‌شود؛ همچنین به دلیل توزیع و پراکندگی مسئولیت‌ها بین شمار انبوهی از نهادها و بازیگران سیاسی فاقد یک سامانه شفاف پاسخگویی و مسئولیت پذیری می‌باشد. (گرچی از ندریانی، ۱۳۹۸: ۲۳۰).

۳- نظام نیمه ریاستی

نوع دیگری از نظامهای سیاسی که از آمیختگی عناصر اصلی نظامهای ریاستی و پارلمانی به وجود می‌آید به نظام نیمه ریاستی یا نیمه پارلمانی موسوم است. در این نظام قوه مجریه دو رکنی است. رئیس جمهور به صورت مستقیم از سوی مردم انتخاب و در برابر پارلمان مسئولیتی ندارد، اختیارات وی نسبت به رئیس جمهور منتخب پارلمان در نظامهای پارلمانی گسترده‌تر است. زیرا از یک سو، نقش ریاست کشور و رهبری ملت را بازی می‌کند و از سوی دیگر، در برخی امور اجرایی دخالت می‌نماید. شاید اختیارات فوق العاده رئیس جمهور مشخصه اصلی نظام نیمه ریاستی محسوب می‌شود؛ اختیاراتی مانند حق انحلال پارلمان، قانونگذاری مستقیم در مواقع حساس و یا ارجاع مصوبات پارلمان به همه پرسی و به ویژه حق استفاده از اختیارات فوق العاده در شرایط اضطراری که حتی در برخی از نظامهای ریاستی وجود ندارد. در نظام نیمه ریاستی شیوه تنظیم روابط بین قوا و تمایل آن به سمت ریاستی یا پارلمانی کاملاً از نظام حزبی تأثیر می‌پذیرد.

۴- تفکیک قوا

نخستین بار ارسطو به تبیین و سازماندهی قدرت سیاسی دولت در قالب سه قوه اصلی مبادرت ورزید و حدود وظایف و اختیاراتشان را مشخص کرد (ارسطو ۱۳۸۵: ۱۸۷). با وجود این دیدگاه وی تا حد زیادی مبتنی بر نوعی تقسیم کار میان

قوای سیاسی بود و علاوه بر عدم انطباق با مبنای تخصصی وظایف قوای سه گانه از نظر مبنای تقسیم نیز تفاوت زیادی با دیدگاههای صاحب نظران در قرون جدید داشت (فلاح رفیع، ۱۳۹۳: ۲۲). میرزای نائینی در خصوص ضرورت تفکیک قوای سیاسی می نویسد: «از وظایف لازمه سیاسیه، تجزیه قوای مملکت است که هر یک از شعب نوعیه را تحت ضابطه و قانون صحیح علمی منطبق نماید» (نائینی، ۱۳۶۱: ۱۰۲).

نظریه تفکیک قوا از مباحث اساسی اندیشه سیاسی و فلسفه سیاسی است؛ گرچه امروزه در میان دیدگاههای حقوقی نیز جایگاهی دارد و در حقوق عمومی از آن گفت و گو می شود. همچنان که از منظر رابطه جامعه با قدرت و نهادهای حکومتی نیز مورد مطالعه قرار گرفته و با جامعه شناسی سیاسی نسبتی می یابد. دلایل متعددی سبب طرح این نظریه شده است. قدمت طرح این بحث در اندیشه و فلسفه سیاسی را می توان در آثار ارسطو مشاهده کرد. اما این نظریه با نوشته های جان لاک جان گرفت و با بسط این نظریه توسط منتسکیو به یک نظریه برجسته در علم سیاست تبدیل شد و منتسکیو را نیز به عنوان پدر تفکیک قوا مطرح ساخت. مفهوم نظریه تفکیک قوا در نظریه ولایت فقیه معرکه آراست و هر کدام از نظریه پردازان ولایت فقیه به گونه ای این بحث را مورد توجه قرار داده اند. به ویژه نظریه سیاسی و حکومتی امام خمینی، در این زمینه قابل توجه و تأمل است. ایشان معتقد است تدبیر و اداره جامعه و امور اجتماعی در هر حکومتی باید با مشارکت و مساعدت تعداد فراوانی از متخصصان رشته های مختلف و افراد کاردان و بصیر انجام شود (خمینی، ۱۳۷۹، ج ۲: ۴۹۸). همچنین ایشان درباره قوای سه گانه به طور کلی می گوید: قوای محترم سه گانه که شعب مختلف حکومت اسلام و رژیم جمهوری اسلامی هستند مورد توجه همگان باید باشند و هر یک را وظایفی است (خمینی، ۱۳۷۵، ج ۲: ۶۱).

نظریات درباره تفکیک قوا

۱- طرفداران حقوق فطری

پس از ارسطو مفهوم تفکیک قوا را در آثار سه تن از نامدارترین بنیانگذاران مکتب حقوق فطری و بین المللی، یعنی گروسیوس، پوفندرف و ولف می توان یافت، که براساس نظر ایشان تعداد وظایف و اختیارات حکومت بی شمار و متنوع می باشد و باید هرکدام را به نام بخشی از ظرفیت حاکمیت نامید. براساس نوشته های پوفندرف و ولف، از قدرت سیاسی هفت بخش زیر نشأت می گیرد: «۱- قوه مقننه؛ ۲- حق برقراری مجازات؛ ۳- قوه قضائیه؛ ۴- حق جنگ و صلح و انعقاد قراردادهای بین المللی؛ ۵- حق برقراری و وصول مالیاتها؛ ۶- حق تعیین وزرا و کارکنان زیر دست آنان؛ ۷- حق تنظیمات عمومی» (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۹۰: ۳۲۸).

۲- آرای ژان بدن

ژان بدن و شاگردانش نیز به تمایز پنج تاشش مظهر حاکمیت پرداخته و آنها را در اثر خود برشمرده اند. ولی از آنجایی که حاکمیت را تقسیم ناپذیر می دانند و قوه مقننه را مادر قوا می شناسند، بقیه مظاهر حاکمیت را برآمده و ناشی از قوه مقننه می دانند که باید عملاً در این قوه و زیر نظر آن گرد آیند. ژان بدن در تألیف مشهورش با عنوان «شش کتاب درباب جمهوریت» می نویسد: حاکمیت طبعاً تقسیم ناپذیر است و تقسیمات وظایف، خود جلوه هایی متنوع از حاکمیت اند، که از

قوه مقننه نشأت می گیرند. بنابراین، باید در این قوه-که دربرگیرنده سایر قواست-جمع شوند. قوه مقننه در این عصر، خود حاکمیت تجسم یافته و محسوس و ملموسی به شمار می آید و همه چیز از آن سرچشمه می گیرد. وی اعتقاد داشت که مقننه به خودی خود مشتمل بر همه قواست و کفه حاکمیت را به سود مقننه می دانست (منصورنژاد، ۱۳۸۷: ۴۲).

۳-کرامول^۱

کرامول، صل تفکیک قوا را در تشکیلات حکومت انگلستان به کار برد. کرامول، به جدایی قوای حکومتی در ساختار نظام انگلستان پرداخت و مجریه را از مقننه جدا کرد (محبی، ۱۳۸۴: ۲۰).

۴-نظریات جان لاک

در اواخر قرن هفدهم میلادی، هنگامی که جان لاک، کتاب خود را با عنوان رساله ای در باب حکومت مدنی به رشته تحریر درمی آورد، حکومت انگلستان، تحت تأثیر تحولات تدریجی، ضمن عمل راه حل های تازه ای را بوجود آورده بود (علوی و صادقیان، ۱۳۸۹: ۲۶۲). جان لاک در تحلیل اندیشه اش چنین استدلال می کند: از آنجائی که انسان موجودی ضعیف است، اگر همان اشخاصی که قدرت قانون گذاری دارند، بتوانند قدرت اجرای آن را نیز دارا باشند، وسوسه سوءاستفاده از قدرت، بسیار خواهد بود. بنابراین، ممکن است سر از اطاعت قوانین «خودساخته» باز زنند و نهایتاً برخلاف غایت جامعه و حکومت، به منافع جدای از منافع سایر افراد جامعه بیندیشند (علوی و صادقیان، ۱۳۸۹: ۲۶۳). بر این اساس، جان لاک با تشریح و تبیین قوای مقننه و مجریه و توصیف وظایف و عملکرد آنها در مرحله نخست بر طبیعت قانون گذاری اشاره داشته و سپس به تحلیل قوه مجریه می پردازد و وجوه اختلاف آنها را روشن می سازد و در پایان، اختلاط این دو قوه را با یکدیگر، به سبب ضعف های انسانی خطرناک می شمارد. اما به نظر می رسد، جان لاک اعتقاد به استقلال کامل قوا ندارد. وی با قبول اصل تمایز و افتراق دو قوه، طرفدار اجتماع آنها با یکدیگر می باشد (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۹۰: ۱۷۰). با توجه به تحلیل های ارائه شده از آرای جان لاک، چنین به نظر می رسد که تنها تفاوت عمده نظریه لاک با نظریه امروزی تفکیک قوا در استقلال قوه قضائیه باشد.

۵-منتسکیو

اصل تفکیک قوای مورد قبول اجماع حقوقدانان، دست آورد منتسکیو، فیلسوف و اندیشمند بزرگ قرن هیجدهم فرانسه است. وی در کتاب مشهور و پرآوازه اش، توانست نظریه خود را طوری بپروراند که در قرن هیجدهم و هم در اعصار بعد، اثرات انکارناپذیر و شگرفی در روش فکری تدوین کنندگان قوانین اساسی و در نهایت در شکل گیری نظام های سیاسی دنیا گذاشت. منتسکیو با هدف حفظ و حراست از آزادی و امنیت فردی، بر توازن و تعادل قوا تأکید فراوانی داشت (منتسکیو، ۱۳۷۰: ۲۹۵). منتسکیو نظریه اش را درخصوص تقسیم حاکمیت به قوای سه گانه، بسیار روشن تر و واضح تر از اندیشمندان پیشین بیان کرد. به طوری که نظریات وی راهنمای مدونین قانون اساسی در قرن هیجدهم قرار گرفت و در عمل به دو شکل کاملاً متفاوت تفسیر شد.

۶-ژان ژاک روسو

^۱ Cromwell

چنین به نظر می‌رسد که نوع تفکیک قوای روسو چیزی ورای تفکیک کلاسیک قواست. به گمان روسو همان طور که انسان را نمی‌توان کشت و دوباره زنده کرد، حاکمیت نیز قابل تجزیه و تفکیک نیست و چون ازطرفی، معتقد به حاکمیت مطلق اراده عمومی است و حق برای اقلیت در برابر اکثریت نمی‌شناسد، از این جهت زمینه را برای استقرار حکومت دموکراتیک مطلقه و رژیم توتالیتار هموار می‌سازد. در نگاه نخست، چنین به نظر می‌رسد، که او نیز همانند منتسکیو طرفدار تفکیک قوا به صورت افقی، باشد. درحالی‌که واقعیت این است که نوع ترکیب قوا از نظر روسو چیزی غیر از تفکیک کلاسیک قواست. زیرا با ملاحظه‌ی اصولی که بدان پای‌بند است، حاصل کلام او نتیجه دیگری خواهد داد (بیداردل، ۱۳۸۲: ۲۵). روسو، درخصوص تمایز قوا چنین می‌گوید: بعد از آن که قوه مقننه استقرار یافت، باید قوه مجریه را ایجاد نمود. زیرا قوه مجریه فقط به کارهای خصوصی توجه دارد و ماهیت آن با قوه مقننه متفاوت است و باید از آن مجزا باشد (علوی و صادقیان، ۱۳۸۹: ۲۶۵).

انواع تفکیک قوا

بعد از منتسکیو دو برخورد متفاوت با اندیشه‌های وی صورت گرفت که هرکدام موجد نظام خاص مربوط به خود گردید. که به اختصار به مطالعه این دو نوع تفکیک می‌پردازیم:

۱- تفکیک مطلق قوا

نظریه تفکیک مطلق قوا براساس تفکیک حاکمیت بین قوای سه‌گانه پی‌ریزی شده است. بدین‌شکل که هر قوه قسمتی از حاکمیت خود را به طور مساوی، اما با طبیعتی جداگانه، اعمال می‌کند. بر این مبنا، هیچ یک از قوای سه‌گانه حق انحلال قوای دیگر را ندارد. برخی کشورها با تلاش در تقسیم برابر و مساوی حاکمیت در سه قوه درصدد احیای تفکیک مطلق قوا برآمدند و تصور کردند که می‌توان بین سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه دیواره‌های نفوذ ناپذیری تعبیه کرد که هیچ‌کدام از قوا نتوانند در کارهای دیگران مداخله نمایند، هدف اصلی تفکیک قوا که همانا دفاع از آزادی سیاسی و امنیت شهروندان و ایجاد حکومت مردم‌سالاراست، حاصل شده باشد. براساس آنچه گفته شد، نخستین شرط تفکیک مطلق قوا آن است که هریک از سه قوه، به وظیفه تخصصی خود پردازند و دیگر آن‌که هر قوه در برابر قوای دیگر مستقل بوده و هیچ وسیله‌ای برای اعمال نفوذ در برابر قوه دیگر نداشته باشد و نتواند آن را برای انجام و یا خودداری از انجام عملی تحت فشار قرار دهد.

۲- تفکیک نسبی قوا

منظور از تفکیک نسبی قوا این است که قوای حکومتی علاوه براینکه در کارهای خود استقلال عمل دارند و در کار قوه دیگر دخالت نمی‌کنند؛ اما بین آنها یک‌نوع همکاری، تعامل و ارتباط وجود دارد که عمدتاً با اصطلاح تفکیک نسبی قوا، اصطلاح «همکاری قوا» در منابع حقوق اساسی مشاهده می‌شود. در این روش هر قوه درمقابل قوه دیگر مجهز به ابزار و وسایلی می‌باشد که از آن راه می‌تواند جلوی انحرافات مستبدانه قوه دیگر را بگیرد مانع خطاهای احتمالی آن شود (طباطبایی موتمنی، ۱۴۰۱: ۱۸۶).

کاربرد تفکیک قوا

۱- رژیم‌های ریاستی

نظام ریاستی، بر مبنای تفکیک مطلق قوای مقننه، مجریه و قضائیه است و این رژیم محصول اندیشه تفکیک مطلق می‌باشد. در این گونه نظام‌ها، قوای مقننه و مجریه از همدیگر جدا و منفصل بوده و هر کدام در مقابل دیگری از استقلال کامل برخوردار هستند. در این نظام، قوه مجریه به رئیس جمهوری می‌سپارند که او برای مدت معین با رأی همگنی برگزیده می‌شود. از سوی دیگر، اعضای قوه مقننه نیز در انتخاباتی جداگانه به وسیله مردم و برای مدت مشخصی تعیین می‌شوند. به بیان دیگر، حاکمیت ملی در دو نوبت تجلی می‌کند: یکی برای انتخاب متصدی اصلی قوه مجریه و دیگری برای انتخاب نمایندگان قوه مقننه. دوقوه، در یکی سطح قرار دارند و دارای پشتوانه‌ای مساوی می‌باشند. از سوی دیگر، هیچ کدام از دو قوه نمی‌توانند دوره کارکرد قوه مقابل را از راه انحلال کوتاه کند (افتخاری، ۱۳۸۳: ۴۰).

۲- رژیم‌های پارلمانی

نظام پارلمانی مهمترین نماد تفکیک نسبی قوا یا همکاری قواست و همانگونه که از نام آن پیداست پارلمان نخستین سرچشمه اعمال حاکمیت از جانب مردم است و از مجرای پارلمان است که حاکمیت در سایر قوا و نهادهای دیگر جامه عمل می‌پوشد. همراهی نزدیک قوا در امر اجرا و نظارت نوعی همبستگی اندام وار بین قوا و نهادهای آن بوجود آورده است. وزرا در مقابل مجلس مسئول هستند و دولت نیز توان انحلال پارلمان را داراست. (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۹۰: ۱۵۷).

نظام پارلمانی در عراق؛ ابعاد و شاخص‌ها

تعریف پارلمانتاریسم

اندیشه پارلمانتاریسم یا دموکراسی پارلمانی یا حکومت نمایندگی شکلی از حکومت است که در آن شهروندان حق خویش را نه از طریق شخص خود بلکه از طریق نمایندگانی که برگزیده‌اند و در قبال ایشان مسئول می‌باشند اعمال می‌نماید. پارلمانتاریسم به معنای رژیم پارلمانی روش‌های سیاسی است که در آنها پارلمان در مقام قانونگذار قرار دارد و قوه مجریه در برابر آن مسئول است و تعیین وزیران و نخست وزیر با رأی اعتماد پارلمان صورت می‌گیرد (شهرام نیا، ۱۳۸۹، ۲۳). باید توجه داشت که وجود پارلمان در یک نظام سیاسی به تنهایی دلیل پارلمانی بودن آن نظام نیست، چرا که نظام‌های غیر پارلمانی نظیر نظام‌های ریاستی یا نیمه ریاستی نیز دارای پارلمان هستند.

تفکیک نسبی و نظام پارلمانی

نظام پارلمانی معلول تفکیک نسبی یا انعطاف پذیر قوا می‌باشد. در کنار اصطلاح "تفکیک نسبی قوا" اصطلاحات "همکاری قوا" و "ارتباط بین قوا" نیز در کتب حقوق اساسی به چشم می‌خورد. زیرا منظور آن است که ارگان‌های مربوط به قوای سه گانه، باید با تمهیدات حقوقی و سیاسی به هم پیوند داده شوند و در عین تمایز، کلیت حاکمیت ملی را نمودار سازند (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۹۰: ۳۵۶).

مبانی نظری نظام پارلمانی

نظام پارلمانی قدیمی ترین نوع نظام های دموکراتیک و در عین حال گسترش یافته ترین آن ها است. در کشورهای مختلفی که دارای این گونه نظام سیاسی هستند، تفاسیر گاه متفاوتی از آن ها به عمل آمده است، اما اصول مشترکی در همه آنها وجود دارد. از این اصول مشترک، تحت عنوان مبانی نظری یاد می شود. در رژیم پارلمانی تکیه اصطلاح بر واژه پارلمان است و این امر تصادفی نمی تواند باشد. زیرا در این رژیم حاکمیت از طریق انتخابات عمومی به نمایندگان مجلس یا مجالس مقننه سپرده می شود و از آن طریق در سایر تاسیسات جریان می یابد (منصور نژاد، ۱۳۸۷: ۲۳).

وجود پارلمان در یک نظام سیاسی به تنهایی دلیل پارلمانی بودن آن نظام نیست، چرا که نظام های غیر پارلمانی نظیر نظام های ریاستی یا نیمه ریاستی نیز دارای پارلمان هستند. آنچه نظام پارلمانی را از سایر نظام های سیاسی متمایز می نماید، علاوه بر ابتدا به تفکیک نسبی قوا دارای ویژگی هایی است که نظام پارلمانی دارد. که این ویژگی های مشترک تحت عنوان مبانی نظری به شرح ذیل است: (هریسی نژاد، ۱۳۹۰: ۳۳)

۱- همکاری بین قوه مجریه و قوه مقننه

نظام پارلمانی در قالب نظریه تفکیک نسبی یا همکاری قوا پدید آمده است. در نتیجه دو قوه مجریه و مقننه اگر چه از حیث اندامی از یکدیگر متمایز هستند و هرکدام دارای وظایف و اختیارات خاص می باشند اما در اعمال این صلاحیت ها به گونه تخصصی و انحصاری عمل نمی کنند و در مواردی دوایر عملکرد آنها یکدیگر را قطع می کند. (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۹۰: ۵۵۴).

۱-۱- مشارکت قوه مجریه در امور قوه مقننه

به موجب نظریه تفکیک قوا، قانونگذاری در صلاحیت قوه مقننه است. اما در نظام های پارلمانی با تکیه بر نظریه تفکیک نسبی قوا، امکان همکاری برای قوه مجریه در این خصوص و در نتیجه تحت تأثیر قرار دادن روند قانونگذاری فراهم شده است. قوه مجریه در این رابطه اختیارات ذیل را دارا می باشد: ۱- حق شرکت اعضای قوه مجریه در جلسات مجالس قانونگذاری ۲- حق ابتکار قانون ۳- اختیار نظامنامه ای (هریسی نژاد، ۱۳۸۷: ۳۳). معمولاً در پارلمان کمیسیون هایی جهت انجام تحقیق و تفحص در امور اجرایی انتخاب می گردد که از اختیارات فراوانی برخوردار بوده و می توانند در مورد فعالیتهای قوه مجریه تحقیق نموده، اسناد و مدارک لازم را مطالبه کرده و مقامات قوه مجریه را جهت روشن نمودن مسائل مورد تحقیق احضار نمایند.

مجلس عراق نیز از ابزارهایی جهت شرکت در امور اجرایی و در نهایت تحت تأثیر قرار دادن قوه مجریه برخوردار است. اعضای مجلس حق دارند حین مذاکرات و سخنرانی های خود به اعضای کابینه تذکراتی بدهند. مجلس ابزارهایی جهت تحقیق و تفحص در امور اجرایی در اختیار دارد تا از این طریق اطلاعات مورد نیاز خود را کسب نماید علاوه بر آن با توجه به اینکه مجلس از اختیار تصویب بودجه سالانه و سایر مجوزهای مالی برخوردار است می تواند تمایلات و خواسته های خود را در آنها بگنجانند. برای مثال یکی از این ابزارها، سؤال و تذکر است. اعضای مجلس حین مذاکرات و سخنرانی های خود در مجلس می توانند تذکرات و خواسته های خود را در مورد امور اجرایی و سیاسی ابراز نمایند، تذکرات

بیان شده در مجلس می‌تواند بر افکار عمومی تأثیر گذاشته و از این طریق قوه اجرایی را تحت تأثیر قرار دهد (هریسی نژاد، ۱۳۸۷: ۳۵).

۱-۲- مشارکت قوه مقننه در امور قوه مجریه

متقابلاً قوه مقننه نیز می‌تواند به نوعی در امور اجرایی شرکت جوید و از این مسیر در تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات قوه مجریه اثر گذارد. این شرکت در مواردی از قبیل: ۱. تذکر و سؤال ۲. تحقیق و تفحص ۳. تصویب بودجه و صدور اجازه مالی می‌باشد (هریسی نژاد، ۱۳۸۷: ۳۳).

۲- تعادل میان قوه مقننه و قوه مجریه

تعادل نیرو میان دو قوه به یمن ابزار و وسایل عملکرد متقابل حاصل می‌شود. تعبیه این ابزارها به گونه‌ای است که در اغلب موارد، ضمن آنکه فعالیت‌های دو قوه را به هم ربط می‌دهد، هر کدام از آنها را سد و مانع زیادت خواهی و گسترش طلبی قوه مقابل می‌سازد (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۹۰: ۵۵۴). یعنی دو قوه مقننه و مجریه در عین تمایز به نوعی به یکدیگر وابسته هستند.

۲-۱- اقتدار پارلمان

قوه مقننه به طرق مختلف در استقرار قوه مجریه و تداوم فعالیت آن نقش ایفا می‌کند. در نظام‌های پارلمانی، تشکیل و رسمیت یافتن هیئت دولت، مستلزم رأی اعتماد از جانب پارلمان است. به این معنی که رئیس دولت به وسیله پادشاه یا رئیس جمهور تعیین می‌گردد و پس از توافق یا تمایل اکثریت نمایندگان پارلمان به این سمت منصوب می‌شود. او نیز به نوبه خود وزیران خود را با موافقت رئیس کشور انتخاب کرده، به پارلمان معرفی می‌نماید و ضمناً اصول برنامه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی خود را برای نمایندگان تشریح می‌کند. اگر اکثریت نمایندگان به کابینه وزرا رأی اعتماد دادند، دولت مستقر شده، به فعالیت می‌پردازد. بنابراین نخست وزیر و وزرای همکار او هر چند برگزیده یا منصوب از سوی رئیس کشور هستند، ولی زمانی رسمیت می‌یابند که برنامه کار خود را تهیه نموده، به پارلمان ارائه دهند و از اکثریت نمایندگان سند مأموریت و رسمیت خود را که رأی اعتماد است، دریافت دارند. لذا از زمان به دست آوردن رأی اعتماد، هیئت وزیران به انجام وظایف خود می‌پردازند (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۹۰: ۲۶۴). به این ترتیب، تعیین دولت به وسیله رئیس کشور دلبخواه نیست بلکه باید با در نظر گرفتن شرایط سیاسی، وضعیت احزاب و نتیجه انتخابات انجام پذیرد. دولت بعد از استقرار، سیاست‌های خود را آزادانه معین می‌کند اما برای به اجرا درآوردن آنها و ادامه کار نیز باید از اعتماد پارلمان بهره مند باشد. به عبارت دیگر، دولت مسئول تمام اعمال خود در برابر نمایندگان ملت است و باید در برابر آنها به‌طور مداوم پاسخگو باشد. این الزام به پاسخگویی را که می‌تواند در صورت اختلاف نظر، موجب سرنگونی دولت یا اجبار آن را به استعفا فراهم آورد، "مسئولیت سیاسی" می‌گویند (هریسی نژاد، ۱۳۸۷: ۳۶-۳۷).

۲-۲- اقتدار قوه مجریه

برای جلوگیری از سلطه یک جانبه قوه مقننه بر قوه مجریه، در نظام‌های پارلمانی متقابلاً حق انحلال پارلمان به وسیله دولت به رسمیت شناخته شده است. انحلال پارلمان حقی است که به موجب آن قوه اجرایی می‌تواند قبل از موعد، به

دوره وکالت نمایندگان ملت پایان دهد و به تبع آن، انتخابات پیش از موعد برای تشکیل یک مجلس جدید برگزار نماید. حق انحلال، فلسفه‌های متعددی دارد و قوه مجریه با انگیزه‌های مختلف به آن متوسل می‌شود. بعضی مواقع و در صورت ضرورت اتخاذ تصمیمات بسیار مهم، نظیر امضای یک معاهده مهم بی‌المللی، عضویت در یک سازمان بین‌المللی، تغییر جهت در سیاست‌های اقتصادی و غیره، به انحلال پارلمان اقدام می‌شود... (هریسی‌نژاد، ۱۳۸۷: ۳۸-۳۹).

۳-۲- دو رکنی بودن قوه مجریه

در نظام‌های پارلمانی، در رأس قوه مجریه دو مقام متمایز واقع شده‌اند. یکی رئیس کشور که مقامی غیر مسئول است، و دیگری رئیس دولت که همراه با تیم خود در برابر پارلمان مسئولیت دارد.

۳-۱- رئیس کشور

نظر بر اینکه نظام پارلمانی برای نخستین بار در کشوری با نظام سلطنتی یعنی انگلستان متولد شد، فلذا برای حفظ سلطنت، نهاد ریاست کشور از نهاد ریاست دولت تفکیک، اولی به پادشاه و دومی به نخست وزیر محول گردید. از آن پس این سنت همچنان پا برجا ماند و در تمام نظام‌های پارلمانی، اعم از اینکه شکل حکومت در آنها پادشاهی یا جمهوری باشد، به عنوان یک قاعده مورد عمل قرار گرفت.

۳-۲- کابینه یا هیئت دولت

هیئت دولت یک ارگان دسته جمعی با مسئولیت مشترک است که تحت نظارت اقتدار رئیس خود که بر حسب مورد نخست وزیر، صدر اعظم یا رئیس شورای وزیران نامیده می‌شود، تمثیت امور اجرایی کشور را بر عهده دارد. تعیین نخست وزیر یا صدر اعظم از صلاحیت‌های رئیس کشور است. اما رؤسای کشورها در اعمال این صلاحیت کاملاً آزاد نیستند و باید شرایط پارلمان و اکثریت موجود در آن را مد نظر قرار دهند. وزرای کابینه نیز به وسیله رئیس آن انتخاب و در صورت موافقت پارلمان به وسیله رئیس کشور منصوب می‌شوند (هریسی‌نژاد، ۱۳۸۷: ۴۲). صرف نظر از تأثیر جریانات تاریخی و اوضاع و احوال سیاسی در دورکنی شدن ساختار قوه مجریه، به زعم برخی از صاحب نظران، آینده نگری و دغدغه صیانت از حکومت مردم سالاری نیز در این خصوص نقش داشته است، چرا که از دیدگاه آنان، تقسیم مجریه به دو رکن، در برابر وسوسه‌های احتمالی دیکتاتوری از سوی حکومت، مانعی به شمار می‌آید که به دشواری قابل عبور است (دومیشل و لالومی، ۱۳۷۶: ۶۲).

رکن دوم قوه مجریه عراق نخست وزیر و کابینه تحت تصدی وی می‌باشد. نخست وزیر و کابینه نهاد مسئول قوه اجرایی محسوب شده و نسبت به کلیه اعمال و اقدامات کارگزاران اجرایی پاسخگوی مجلس ملی می‌باشند. هیأت وزیران شامل رئیس هیأت وزیران و معاون یا معاونین و وزرای کابینه می‌باشد. رئیس هیأت وزیران معاون یا معاونین و وزرای کابینه از بین اعضای مجلس ملی انتخاب می‌شوند و یا اشخاصی خواهند بود که حائز شرایط عضویت در مجلس ملی باشند. انتخاب نخست وزیر با دخالت مجلس ملی و رئیس جمهور انجام می‌پذیرد. انتخاب مستقیم رئیس جمهور از طرف مردم و همچنین معرفی نخست وزیر از طرف مجلس ملی به رئیس جمهور جهت تشکیل کابینه نظام سیاسی عراق را به یک نظام پارلمانی بدل می‌نماید. نخست وزیر توسط نمایندگان مجلس ملی انتخاب می‌شود. در عین حال بایستی از اعتماد

رئیس جمهور عراق نیز برخوردار باشد و شخص تعیین شده در پارلمان باید مورد پذیرش رئیس جمهور نیز باشد تا بین قوه مقننه و قوه اجرایی هماهنگی‌های لازم بوجود آید. عراق از نظام چند حزبی برخوردار می‌باشد و پس از هر دوره انتخابات مجلس ملی هر حزب تعدادی از کرسی‌های مجلس ملی را به دست خواهد آورد. نخست وزیر باید با تقسیم وزارتخانه‌ها بین احزاب حائز کرسی در مجلس ملی قدرت را بین آنها تقسیم نماید. دین ترتیب تشکیل کابینه در عراق توسط نخست وزیر کار بسیار مشکلی خواهد بود و در بسیاری موارد تشکیل کابینه به تعویق افتاده است.

۴- انواع نظام پارلمانی

در نظام‌های پارلمانی همانگونه که پیش از این بیان گردید در رأس قوه مجریه دو مقام متمایز واقع شده‌اند، یکی رئیس کشور که عمده‌تاً مقامی غیر مسئول است و دیگری رئیس دولت که همراه با تیم خود در مقابل پارلمان مسئول می‌باشد. لذا بر اساس وجود یا عدم وجود یا تشریفاتی بودن ریاست کشور می‌توان نظام پارلمانی را به جهاتی مورد مطالعه و تقسیم بندی قرار داد.

۴-۱ نظام پارلمانی دو رکنی

در این نوع نظام پارلمانی، دولت در مقابل پارلمان و رئیس مملکت مسئول است. آن را نظام پارلمانی «ارثالی» نیز می‌نامند؛ زیرا نظام پارلمانی در فرانسه در زمان سلطنت لوئی شانزدهم به این شکل در زمان سلطنت ژوئیه گسترش پیدا کرده است (پادشاه لویی فلیپ از خاندان ارلثان بود). در نظام پارلمانی دو رکنی، این تمایز به توزیع واقعی وظایف قوه مجریه بین این دو نهاد مربوط می‌شود، هر دو عوامل اساسی حیات سیاسی می‌باشند (اردان، ۱۳۸۹: ۳۷۷).

۴-۲ نظام پارلمانی یک رکنی

این نوع نظام از استحاله نقش رئیس مملکت، مشخصاً با محو تدریجی آن مشخص می‌شود. طرح اولیه و نهادی نظام ظاهراً یکسان می‌ماند اما واقعیت‌های متفاوتی را مستور می‌سازد، دو رکنی بودن مجریه به نفع کابینه متزلزل می‌شود. رئیس دولت نشانه وحدت ملی بوده، گاهی آخرین راه حل را در صورت بروز یک بحران شدید اعمال می‌کند سلطنت می‌کند اما حکومت نمی‌کند (اردان، ۱۳۸۹: ۳۸۴).

نظام پارلمانی در جمهوری اسلامی ایران

نوع نظام حاکم بر جمهوری اسلامی ایران

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تفکیک قوا را به صورت استقلال ساختاری و کارکردی قوا طراحی نموده است و به موجب آن هر یک از قوای سه گانه با عنایت به تقسیم مسئولیتها در قلمرو اختیارات و وظایف یکدیگر دخالت نداشته و سازمانهایی تخصصی متناسب با وظایف محوله تشکیل داده‌اند.

۱- تعامل قوه قضائیه و قوه مجریه

۱-۱ نظارت قضایی بر قوه مجریه

با توجه به قدرت عمومی و اختیارات قانونی گسترده مسئولین و مقامات دولتی (قوه مجریه)، نظارت قضایی بر اعمال آنها (اعم از تصمیمات و عملکردشان) نقش اساسی در جلوگیری و حتی پیشگیری از جرائم و تخلفات آنها دارد. پیدایش و

تکوین دولت مدرن به مثابه قدرتمندترین سازمان تأمین اجتماعی که صلاحیت انحصاری در به کارگیری مشروع زور را دارد و نیز ارتقای جایگاه مردم از رعیت به شهروند، زمینه ظهور مفاهیمی چون حاکمیت قانون، نظارت‌پذیری دولت و پاسخگویی را فراهم کرد و ضرورت نظارت (از جمله نظارت قضایی) را هرچه بیشتر بر دولت و اعمال آن بیش از پیش نمایان ساخت. نظارت قضایی یکی از مهمترین ابزارهای تضمین حاکمیت قانون و تحدید قدرت حکومت و حفظ حقوق و آزادی‌های شهروندان در چارچوب سازوکار مهار و تعادل است (گرجی ازندریانی و شفیعی سردشت، ۱۳۹۲: ۲۲).

قوای سه گانه مقننه، قضائیه و مجریه قسمت اعظم تصمیم‌گیری و اعمال قدرت زمامداری را برعهده دارند. به همین خاطر امکان بروز خطر ناشی از قدرت علیه حقوق و آزادی‌های مردم فراوان می‌باشد. یکی از فلسفه‌های تفکیک قوانین شکستن و مهار قدرت عمومی و توزیع آن بین عوامل متعدد است تا شاید بدین وسیله و با نظارتی که سه قوای مذکور نسبت به هم خواهند داشت، از بروز استبداد جلوگیری به عمل آید و حقوق مردم تضمین گردد (رحمانی، ۱۳۹۶: ۹۴).

نظارت را به معنای کنترل، جلوگیری، بازدید و ممیزی ترجمه می‌شود و به طور کلی معنای محدودیت و کنترل از این واژه استفاده می‌شود. در کنار معنای رایج، معنای قدرت و رهبری و مدیریت نیز از این واژه استفاده می‌شود. به طور کلی، انواع نظارت‌های که بر دولت اعمال می‌شود، شامل نظارت‌های اداری، سیاسی و قضایی است. در نظارت اداری، که توسط دولت صورت می‌گیرد، دولت برای اینکه مطمئن شود که سازمان‌ها در جهت هدف خود کار می‌کنند اعمال می‌شود. یکی از معنای نظارت قضایی، بررسی و بی‌اعتباری اعلام کردن یک قانون موضوع، به دلیل تعارض آن با برخی از هنجارهای قانون برتر می‌باشد. که نوعاً یک قانون اساسی یا یک معاهده است. به این نوع از نظارت قضایی، نظارت قضایی قانون بالاتر نیز گفته می‌شود (عمید زنجانی و موسی زاده، ۱۳۸۹: ۳۲۱).

در اینجا منظور از نظارت قضایی بررسی دقیق تصمیمات و اقدامات اداری از سوی دادگاه‌ها با هدف نظارت بر رعایت اصول و قواعد حقوقی حقوق عمومی است (گرجی ازندریانی و شفیعی سردشت، ۱۳۹۲: ۲۲-۲۳).

۱-۲- نظارت دیوان عدالت اداری بر قوه مجریه

دیوان عدالت اداری به عنوان یک دادگاه اختصاصی در ساختار قوه قضائیه جمهوری اسلامی ایران وظیفه رسیدگی به شکایات مردم از دستگاه‌های اداری برعهده دارد. در حقیقت دیوان عدالت اداری در نقش حامی مردم و مدافع حقوق آنها، اقدام‌ها، تصمیم‌ها و مصوبه‌های مأمورین و واحدهای دولتی را زیر نظر می‌گیرد. کنترل اعمال و تصمیمات اداری و رسیدگی به دعاوی اداری به سه صورت ممکن است انجام شود (طباطبایی موتمنی، ۱۴۰۱: ۴۱۹).

غالب کشورهای متمدن جهان، روش کنترل قضایی را برای نظارت بر اعمال دستگاه‌های اداری، بر دو روش (اداری) و (پارلمانی) ترجیح داده‌اند. کشورهای که روش کنترل قضایی را جهت نظارت بر دستگاه‌های اداری (قوه مجریه) برگزیده‌اند خود به دو دسته تقسیم می‌شوند. در بعضی از کشورها این کار توسط دادگاه‌های عادی دادگستری صورت می‌گیرد (نظیر آمریکا و انگلستان)، ولی بعضی از کشورها برای این منظور دادگاه‌های ویژه‌ای را تأسیس کرده‌اند (نظیر فرانسه، بلژیک و آلمان) جمهوری اسلامی ایران جزء کشورهای دسته دوم است (امیری، ۱۳۹۲: ۱۵).

۳-۱- نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر قوه مجریه

آنچه ذیل اصل ۱۷۴ قانون اساسی، هدف از تشکیل سازمان بازرسی کل کشور آمده است دو نوع نظارت «بر حسن جریان امور در دستگاههای اداری» و «بر اجرای صحیح قوانین» است. اما هرچند حسن جریان امور مفهوم روشنی ندارد ولی حسن جریان در مقابل سوء جریان قرار می‌گیرد که می‌توان گفت منظور این است که دستگاههای اداری باید در امور خود، اهداف مقنن را مورد توجه قرار دهند. هرگونه خروج از اهداف فوق و اعتدال باعث می‌شود نتوانند به وظایف خود بپردازند (رضایی زاده، ۱۳۸۵: ۲۷۴).

۲- قوه مجریه و قوه مقننه

۲-۱- مداخله قوه مجریه در مقننه

رئیس جمهور در موارد گوناگون از جمله امضای قوانین و در امر همه پرسی با قوه مقننه ارتباط دارد. رئیس جمهور موظف است مصوبات مجلس یا نتیجه همه پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی امضا کند و برای اجرا در اختیار مسئولان بگذارد.^۱

امضای قوانین توسط رئیس جمهور ناشی از اصل تفکیک قوا در امور قانونگذاری و اجرا است. هاشمی شاهرودی، ۱۳۸۰: ۳۰۵. قانون همه پرسی در جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸ در ماده ۳۶ مقرر می‌دارد: «همه پرسی به پیشنهاد رئیس جمهور و یا یکصد نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی و تصویب حداقل دو سوم مجموع نمایندگان اقدام خواهد شد».

۲-۲- مداخله قوه مقننه بر قوه مجریه

امر نظارت در هر حاکمیتی از ضرورت‌های اولیه برای اصلاح امور و جلوگیری از وقوع انحراف است که ریشه در آموزه‌های دینی و شریعت اسلام داشته و از مبانی مستحکم عقلی نیز برخوردار است. در کشور ایران همچون سایر کشورها، قانون اساسی منبع فرازین نظام حقوقی است و وظیفه تعیین صلاحیتهای قوای حکومتی و حفظ حقوق و آزادی‌های مردم را بر عهده دارد. همچنین تنها مرجع تعیین اشخاص صالح در زمینه وضع آیین‌نامه است و این صلاحیت را به قوه مجریه اعطا کرده است. از سوی دیگر، نهادهای مختلفی را برای بررسی مطابقت مقررات دولتی با قانون اساسی و قانون عادی و شرع در نظر گرفته است که آنها را در چهار نوع نظارت قضایی، نظارت شرعی، نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی و نظارت رئیس جمهور می‌توان جای داد.

۲-۲-۱- نظارت بر صلاحیتهای قوه مجریه

در نظام جمهوری اسلامی ایران قلمرو صلاحیتهای پارلمان از قوای قضاییه و مجریه کم و بیش تفکیک شده است. بنابراین هریک از قوای سه گانه صلاحیتهای اختصاصی خودشان را اعمال می‌کنند. نتیجه‌ای که از این بحث در ارتباط با مقوله توشیح قانون بدست می‌آید این است که صلاحیتهای قانونگذاری در انحصار مجلس شورای اسلامی است. اصل ۷۱ قانون اساسی هم می‌گوید: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند

۱- اصل ۱۲۳ قانون اساسی.

۲-۲-۲- ابزارها و شیوه‌های نظارت مجلس بر قوه مجریه

۲-۲-۲-۱- نظارت سیاسی

٢-٢-٢-٢- نظارت اطلاعاتی

کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی: در مرحله اجرای نظارت کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی، ماده واحده‌ای برای تضمین اجرای این نظارت تصویب شده است. براساس ماده واحده قانون اجازه مکاتبه و تحقیق مستقیم به کمیسیون اصل ۹۰ با دستگاه‌های دولتی... مصوب ۱۳۵۹/۱/۱، «کمیسیون اصل ۹۰ می‌تواند با قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران و تمام وزارتخانه‌ها و ادارات و سازمان‌های وابسته به آنها و بنیادها و نهادهای انقلابی و مؤسساتی که به‌نحوی از انجا به یکی از قوای فوق‌الذکر مربوط باشند، مستقیماً مکاتبه یا به آنها مراجعه نماید و برای رسیدگی به شکایات کتبی که از طرف مسئولین مربوطه بدون جواب مانده یا جواب قانع‌کننده به آنها داده نشده و رفع مشکلات توضیح بخواهد و آنها مکلفند در اسرع وقت جواب کافی بدهند». طبق تبصره الحاقی مصوب ۱۳۶۴/۲/۵، مسئولین و مأمورین مذکور در ماده واحده

مصوب ۱۳۵۹/۱۱/۱ مجلس شورای اسلامی، مکلفند پاسخ کافی و مستند خود را حداکثر ظرف مدت یک‌ماه از تاریخ وصول، کتباً به کمیسیون اصل ۹۰ اعلام دارند. تخلف از این قانون جرم محسوب و متخلف به مجازات حبس از ۳ ماه تا یک‌سال محکوم خواهد شد (بهینا، ۱۳۸۴: ۴۲).

۲-۲-۳- نظارت استصوابی

نظارت استصوابی مجلس به این مفهوم است که اعمال، اقدامات، تصمیمات و مصوبات دولت در مواردی به طور صریح در قانون اساسی منوط به تصویب مجلس شده است انواع نظارت استصوابی شامل: تصویب معاهدات و قراردادهای بین‌المللی، برقراری محدودیت‌های ضروری توسط دولت، تغییر خطوط مرزی، اخذ وام و استقراض خارجی، استخدام کارشناسان خارجی، صلح دعاوی مالی دولت و ارجاع آن‌ها به داوری.

۲-۲-۴- نظارت مالی و بودجه‌ای

نظارت مالی به دو صورت انجام می‌شود: ۱- نظارت بر تدوین بودجه: در این نوع نظارت، لایحه بودجه پس از تهیه از سوی دولت به مجلس تسلیم می‌شود و با تصویب لایحه بودجه این نوع نظارت محقق می‌شود. ۲- نظارت بر اجرا و مصرف بودجه: نظارت بر اجرا و مصرف بودجه در جمهوری اسلامی ایران از وظایف دیوان محاسبات بشمار می‌رود و از آنجائیکه دیوان مزبور از توابع قوه مقننه بوده بدین ترتیب مصرف بودجه سازمان‌ها و ارگان‌های اجرایی تحت نظارت قوه مقننه است.^۲

۲-۲-۵- نظارت تأمینی و تشکیلاتی

این نوع نظارت، مربوط به شکل‌گیری و سازماندهی تشکیلاتی دولت است مانند شکل‌گیری هیأت وزیران از طریق رأی اعتماد مجلس^۳ و همچنین تعداد وزیران و وزارتخانه‌ها و حدود اختیارات هر یک از آنان^۴ و نیز اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت باید به تصویب مجلس برسد.^۵

امکان اجرای نظام پارلمانی در جمهوری اسلامی ایران

۱- منشأ طرح ایجاد نظام پارلمانی در ایران

منشأ مطرح شدن ایجاد نظام پارلمانی در کشور ایران سخنان مقام معظم رهبری در سفر به استان کرمانشاه بود. ایشان در سفر خود به کرمانشاه، دستور امام برای حذف پست نخست‌وزیری از ساختار قوه مجریه را یکی از موارد تغییر ساز و کار و مهندسی کلی نظام برای تحقق آرمان‌ها برشمردند و افزودند: در شرایط فعلی نظام سیاسی کشور، ریاستی است و رئیس‌جمهور با انتخاب مستقیم مردم برگزیده می‌شود که شیوه خوب و موثری است اما اگر روزی در آینده احتمالاً دور، احساس شود که نظام پارلمانی برای انتخاب مسئولان قوه مجریه بهتر است هیچ اشکالی در تغییر ساز و کار فعلی وجود

۱- اصل ۵۲ قانون اساسی

۲- اصل ۵۵ قانون اساسی

۳- اصل ۸۸۷ و ۱۳۶ قانون اساسی.

۴- اصل ۱۳۳ قانون اساسی.

۵- اصل ۸۵ قانون اساسی

ندارد لذا در پی سخنان مقام رهبری عده‌ای به بیان دیدگاه‌های خود در راستای مخالفت و موافقت با ایشان پرداختند، هرچند که این نظرات چندان عمیق و کارشناسانه به نظر نمی‌آید.

۲- دلایل و ابعاد مطرح شدن تغییر نظام سیاسی

منطقی و معقول به نظر می‌رسد جهت دست یابی به ارایی به‌ترین راه حل در صدد یافتن سرچشمه‌های مشکل یا بحران ایجاد شده مبنی بر تغییر نوع نظام برآییم، که در این خصوص می‌توان گفت: تغییر نظام ریاستی به نظام پارلمانی در کشور ایران و مطرح شدن احیاء پست نخست وزیری عمدتاً ناشی از موارد ذیل باشد:

۱- اختلافات قوای مجریه و مقننه و ضرورت محافظت از بروز حاکمیت دو گانه در نظام سیاسی ایران.

۲- تجربه رابطه روسای جمهوری با مقام رهبری در بیست و دو سال گذشته می‌باشد. بنا به تحلیل و دیدگاه بعضی از سیاسیون یکی از دلایل مطرح شدن تغییر نظام سیاسی اختلاف میان رئیس جمهور و رهبر می‌باشد. همانگونه که می‌دانیم، طبق قانون اساسی عالی‌ترین مقام رسمی قوه مجریه رهبری ست و دارای اختیاراتی به شرح قانون اساسی می‌باشد و از سوی دیگر در جایگاه ولی فقیه و رهبر جامعه اسلامی دارای وظایف رهبری و نظارت بر قوای سه گانه می‌باشد.

۳- ملزومات و انتقادات وارده در خصوص برقراری نظام پارلمانی در ایران

با مطالعه در نظام‌های پارلمانی مرسوم همچون انگلیس، آلمان و برخی از کشورهای منطقه علی‌الخصوص رژیم نوپای کشور عراق، در باب ایجاد نظام پارلمانی به طور کلی ارکان و مراحل جهت نیل به مقصود می‌بایست طی گردد که از مهمترین این ملزومات می‌توان به تشکیل حزب، اصلاح قانون اساسی، عدم آشنایی ذهنیت عامه مردم نسبت به نظام پارلمانی اشاره نمود.

۳-۱- حزب

در جهان امروز بویژه در ممالکی که رژیم‌هایشان نماینده سالار و بر مبنای انتخابات استوار است موضوع احزاب سیاسی در ارتباط تنگاتنگی با کلیه وجوه سیاسی و علی‌الخصوص انتخابات مطرح است. احزاب سیاسی با سازمان دادن به اندیشه‌ها و گرایش‌های سیاسی موجود در جامعه در عین حالی که عامل تقسیم کردن و متشکل ساختن مردم به شاخه‌ها و بخش‌های گوناگون‌اند، عامل نزدیک کردن و تلفیق نمودن خرده گرایش‌های فردی و اجتماعی در قالب دکترین‌ها، ایدئولوژی‌ها و یا نظام‌های اندیشه‌ای کم و بیش منسجمی می‌باشند. (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۹۰: ۳۲۴).

لذا پس از بررسی اصل تفکیک قوا و انواع نظام‌های پارلمانی، اگر بخواهیم به پژوهش در باب امکان برقراری پارلمان‌تاریسم یا حتی هر نظام دیگری پردازیم ناچار به بررسی احزاب، قوانین و کارویژه‌های آنان، تاثیراتشان بر انتخابات و نظام‌های حکومتی می‌باشیم، بخصوص پرداختن به مبحث احزاب در ایران، در راستای امکان برقراری پارلمان‌تاریسم و ضرورت وجود احزاب فعال و کارآمد، بحثی مهم و ضروری به شمار می‌رود. بهبود سطح زندگی اقتصادی و رشد اجتماعی در آثار توسعه گرایان به عنوان یک شرط در توسعه سیاسی مطرح شده است. بسیاری از اندیشمندان توسعه اقتصادی را بر توسعه سیاسی مقدم دانسته و معتقدند بدون رسیدن به حدی از رفاه و توسعه اقتصادی نمی‌توان به توسعه فرهنگی رسید و توسعه فرهنگی لازمه توسعه سیاسی است. (نقیب زاده، ۱۳۸۷: ۱۸۸ - ۱۸۹)

۲-۳- عدم آگاهی شرکت کنندگان در همه پرسی

منشأ مطرح شدن ایجاد نظام پارلمانی در کشور ایران سخنان مقام رهبری در سفر به استان کرمانشاه بود. ایشان در سفر خود به کرمانشاه، دستور امام برای حذف پست نخست وزیری از ساختار قوه مجریه را یکی از موارد تغییر ساز و کار و مهندسی کلی نظام برای تحقق آرمان‌ها برشمردند و افزودند: «در شرایط فعلی نظام سیاسی کشور، ریاستی است و رئیس جمهور با انتخاب مستقیم مردم برگزیده می‌شود که شیوه خوب و موثری است اما اگر روزی در آینده احتمالاً دور، احساس شود که نظام پارلمانی برای انتخاب مسئولان قوه مجریه بهتر است هیچ اشکالی در تغییر ساز و کار فعلی وجود ندارد.» که در پی این بیانات عده‌ای از منظر ژورنالیستی به ابراز دیدگاه‌های خود پرداختند، البته جمع سیاسیون و برخی از حقوق دانان به طور سطحی و جرئی به این مساله پرداخته‌اند، لذا با توجه به اینکه ایجاد نظام پارلمانی نیازمند تغییر قانون اساسی می‌باشد و از طرفی یکی از مهمترین مراحل اصلاح قانون اساسی همه پرسی می‌باشد، این امر مستلزم آگاهی شرکت کنندگان از مفاهیم تفکیک قوا، انواع نظام‌های سیاسی علی‌الخصوص نظام پارلمانی می‌باشد. مع الوصف با توجه به اینکه در هیچ یک از رسانه‌های عمومی بخصوص صدا و سیما به بررسی جزئیات این امر پرداخته نشده است، به نظر می‌رسد یکی از موانع اصلی، عدم آشنایی ذهنیت جامعه نسبت به این امر می‌باشد و حتی جدای از عامه مردم، این موضوع در محیط آکادمیک و فراتر از آن در رشته‌های دانشگاهی مرتبط همچون حقوق و علوم سیاسی نیز موردبررسی قرار نگرفته است.

۳-۳- نظام پارلمانی و تضعیف جمهوریت

یکی از موانعی که در باب ایجاد نظام پارلمانی از سوی برخی سیاسیون و حقوق دانان مطرح می‌گردد بحث تضعیف جمهوریت در نظام پارلمانی می‌باشد، به طوری که در نظام جمهوری اسلامی ایران در اصل یکصد و هفتاد و هفتم بیان گردیده: محتوای اصول مربوط به اسلامی بودن نظام و ابتدای کلیه قوانین و مقررات بر اساس موازین اسلامی و پایه‌های ایمانی و اهداف جمهوری اسلامی ایران و جمهوری بودن حکومت و ولایت امر و امامت امت و نیز اداره امور کشور با اتکا به آرای عمومی و دین و مذهب رسمی ایران تغییر ناپذیر است. تعریف جمهوریت: جمهوریت عبارت است از مشارکت مردم در حکومت، و به بیان دیگر جمهوری نقیض پادشاهی در نظر گرفته می‌شود، در حکومت پادشاهی یک شاه و یا ملکه به عنوان رهبر کشور وجود دارد در حالی که معمولاً در یک جمهوری رهبر کشور شخصی است که پس از پیروزی در انتخابات مستقیم یا غیر مستقیم به قدرت می‌رسد (فرکمان و وگریش، ۱۳۹۲: ۸۱)

۳-۴- اصلاح قانون اساسی

نظام سیاسی و حکومتی هر کشوری بر اساس قانون اساسی همان کشور شکل گرفته و اعمال می‌شود یعنی سیستم فعلی حاکم بر کشور مبتنی بر قانون اساسی است و هر گونه تغییر در این سیستم مستلزم تغییر در قانون اساسی است. تغییر در قانون اساسی بسته به انعطاف پذیر بودن یا انعطاف ناپذیر بودن دارای تشریفات خاصی است. قانون اساسی انعطاف پذیر آن است که متصدیان امور حکومت قانونا بتوانند به راحتی هر نوع تغییر و اصلاح را در آن به عمل آورند که قانون اساسی انگلیس نمونه برجسته این نوع قانون است، در این کشور قانون اساسی هیچ گونه ارجعیتی نسبت به قوانین عادی ندارد

و مانند قوانین عادی تابع پارلمان است، اما قانون اساسی انعطاف ناپذیر وضع برتر و خاصی دارد این نوع قانون اساسی مافوق قوانین عادی و مافوق اراده پارلمان است لذا طریقه تغییر و اصلاح آن با طریقه تغییر و اصلاح قانون عادی متفاوت است. قانون اساسی ایران نیز از این دسته می باشد که با توجه به ایجاد نظام پارلمانی و انتخاب رئیس جمهور توسط مجلس از طریق تشریفات خاص خود حسب وضعیت جدید می بایست اصلاح گردد (عالی خانی، ۱۳۸۳: ۱۶-۱۷).

تشریفات اصلاح قانون اساسی: اصل ۱۷۷ قانون اساسی تشریفات و ساز و کار مشخصی به شرح ذیل برای بازنگری در قانون اساسی در نظر گرفته است:

- ۱- مشورت مقام رهبری با مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص موارد اصلاح یا متمیم قانون اساسی.
- ۲- صدور فرمان خطاب به رئیس جمهور و اعلام موارد اصلاح یا متمیم.
- ۳- تشکیل شورای بازنگری قانون اساسی و ابلاغ موارد اصلاح و متمیم قانون اساسی به ایشان از سوی رئیس جمهور.
- ۴- شروع به کار شورای بازنگری و انجام مذاکرات و اعلام مصوبات.
- ۵- تأیید و امضای مصوبات توسط مقام رهبری و اعلام فرمان همه پرسی.
- ۶- مراجعه به آرای عمومی و همه پرسی در مورد مصوبات شورای بازنگری.
- ۷- در صورتی که همه پرسی رأی موافقت مردم را جلب نموده باشد، مصوبات شورای بازنگری در قانون اساسی اعمال خواهد شد.

در مورد اصول اصلاحی قانون اساسی با توجه به اینکه ایجاد نظام پارلمانی وضعیت خاصی را در پی دارد لذا جهت استقرار خود می بایست برخی از اصول قانون اساسی متناسب با آن تغییر یابد به عنوان مثال در نظام کنونی رئیس جمهور با آرای مستقیم مردم و تنفیذ رهبری بر مسند ریاست قوه مجریه تکیه می کند لیکن در نظام احتمالی آینده این روند تغییر یافته و رئیس جمهور با آرای اعضای مجلس انتخاب می گردد، که در این خصوص می بایست تشریفات خاص آن در قانون اساسی لحاظ گردد.

۳-۵- کارآمدی نظام

با توجه به مقتضیات سیاسی، فرهنگی و اجتماعی همواره کشور در صدد دست یابی به نظامی می باشد که کمترین آثار منفی و بیشترین آثار مثبت را داشته باشد استقرار نظام پارلمانی در کشور می تواند تبعات مثبتی را در پی داشته باشد که در نهایت ضمن حل مشکلات فعلی باعث کارآمدی بیشتر نظام خواهد شد که ذیلاً به ذکر این موارد می پردازیم:

- ۱ - تلاش در جهت افزایش خدمات و رفاه عمومی مردم
- ۲ - پاسخ گویی دولت در قبال انجام خدمات مناسب تر به همه شهرها و استان های کشور
- ۳ - تقویت نظارت بر قوه مجریه
- ۴ - استقرار نظم سیاسی
- ۵ - جلوگیری از حاکمیت دو گانه ناشی از اختلافات میان قوه مجریه و مقننه
- ۶ - صرفه جویی در هزینه های هنگفت حاصل از برگزاری انتخابات عمومی

۷ - برجسته شدن جایگاه مجلس

۸ - تقویت ابزارهای نظارتی قوه مقننه

با ایجاد نظام پارلمانی، مجلس جایگاه و کارکرد واقعی خود را به دست خواهد آورد لذا ابزارهای نظارتی مجلس همچون سؤال و استیضاح تقویت می‌یابد و چه بسا قوه مجریه‌ای که برآمده از مجلس باشد با همین ابزار نظارتی سرنگون گردد. نتیجه‌گیری

حاکمیت هر نظام سیاسی برای اعمال اقتدار خویش باید در بنیان جامعه نهادینه شود، بدین منظور و برای نهادینه سازی ساختار مطلوب از اهمیت بالایی برخوردار است. بنابراین اگر ساختار سیاسی را یکی از مهمترین ارکان زیر بنای اقتدار ارزیابی کنیم دور از واقعیت نیست. چرا که این ساختار است که قدرت را در چارچوب نهادهای سیاسی به تناسب تحولات توزیع میکند و سازمانها را متناسب با فعالیتها و امور جاری عهده دار مسئولیت مینماید. بدین ترتیب نظام سیاسی و اقتدار آن معلول تنظیم و تلفیق ساختار نهادهاست که با رویکرد موزون در ارتباط با یکدیگر در نظام سیاسی اعمال و اجرا می گردند. در این میان اصل تفکیک و تعادل قوا و چگونگی کارکردشان در هر نظام سیاسی مبتنی بر ساختار حاکم بر آن است و در همین راستا شقوق مختلف توزیع قدرت در ساختار حاکمیت سیاسی اهمیت یافته و نظام های ریاستی و یا پارلمانی نقش پررنگی می یابند. با این توضیح که در نظام های پارلمانی، نظامی که کشور عراق از آن تبعیت می‌کند، اصل تفکیک قوا به عنوان رکنی مهم در تبلور مردم سالاری به طور کامل ملاحظه نمی شود و قوای مقننه و مجریه در برخی امور با یکدیگر ممزوج میشوند و امکان خدشه به مردم سالاری را فراهم میسازند، چرا که تداوم و استمرار دولت در نظام های پارلمانی به پیوستگی حمایت قوه مقننه منوط است و این مهم اقتدار و کارآمدی دولت را متاثر می سازد. از نگاه دیگر در نظام پارلمانی بی ثباتی دولتهای ائتلافی نیز محل تامل است. زیرا مادامی که هیچ یک از احزاب در انتخابات موفق به کسب اکثریت پارلمانی نشود حزبهای پیروز در کارزار انتخابات با رویکردها و سیاستهای متفاوت و بعضاً، معارض برای تشکیل دولت با یکدیگر ائتلاف تشکیل میدهند و بدیهی است که چنین دولتی فاقد ثبات و اقتدار کافی برای حل مشکلات و تمشیت امور کشور خواهد بود. این در حالی است که در آن روی سکه و با نگاه مثبت مشارکت گروه ها و احزاب مختلف سیاسی در دولت میتواند با مشارکت افزایی عامل اقتدار هم تلقی شود و این مهم ارتباط مستقیمی با وجود یک نظام حزبی قدرتمند و فعال دارد. بدون تردید فعالیت احزاب حقیقی که هر یک قشری از اقشار جامعه را نمایندگی و در ساختار قدرت ایفای نقش کنند عامل اقتدار آفرین ارزیابی خواهند شد. با این تفاسیر به علت نارسایی و طفولیت نظام حزبی در ایران نظام پارلمانی قادر به اداره کشور نخواهد بود و ضروری است کارشناسان امر مجدداً محاسن و معایب تغییر نظام سیاسی از ریاستی به پارلمانی را مطالعه و با بررسی های عمیق و آینده نگر اتخاذ تصمیم شود.

با وجود مشترکات و وجوه تشابه چشمگیری که کشور ایران و عراق را همچون دو کشور برادر به هم پیونده داده است و علیرغم تاریخ بسیار طولانی مشترک آداب و رسوم و فرهنگ‌های متشابه و مرز مشترک جغرافیایی فراوان و بسیاری عوامل دیگر که باعث پیوند جدایی ناپذیر دو کشور از یکدیگر شده است. وجود تفاوتها و اختلافات اجتماعی سیاسی جغرافیایی دخالت عناصر خارجی پیشینه اداری سیاسی متفاوت و مهمتر از همه شرایط حاکم بر دو کشور، خصوصاً در

زمان تدوین قوانین اساسی جدید آنها، موجب شده است که دو کشور ساختارهای سیاسی حقوقی بسیار متفاوتی از یکدیگر داشته باشند. ساختار حقوقی دو کشور تفاوت‌های چشمگیری چون بسیط بودن ایران در مقابل فدرالی بودن عراق، تمایز در جایگاه و نقش دین در قانونگذاری و نحوه اداره جامعه و در نهایت پارلمانی بودن کشور عراق در مقابل رژیم نیمه ریاستی کشور ایران دارند.

با وجود این نحوه تقسیم وظایف میان قوا در دو کشور شباهت‌های زیادی به یکدیگر دارد، اما نحوه چینش ارکان قوای سه گانه در غالب موارد متفاوت است. از مهمترین تفاوت‌های موجود میان قوای دو کشور میتوان به تمایز در جایگاه ریاست کشور وجود شرایط مذهبی فراوان در رجال سیاسی جمهوری اسلامی، ایران در مقابل عدم توجه قانون اساسی عراق به این موضوع دورکنی بودن قوه مقننه عراق در مقابل تک رکنی بودن این نهاد در ایران و در نهایت، اختیارات نسبتاً گسترده‌تر پارلمان در عراق اشاره کرد. این تمایزات نشان از آن دارد که قانون اساسی عراق صاحبان حقیقی حاکمیت را در عمل مردم این کشور قلمداد کرده است و در نتیجه اختیارات گسترده‌ای نیز به آنها و خصوصاً پارلمان عراق به عنوان نماینده مردم این کشور اعطا کرده است از سوی دیگر با عنایت به ترکیب متنوع فرهنگی و سیاسی مردم عراق قانون اساسی این کشور با اعطای حقوق ویژه به گروه‌های مختلف، سعی در ایجاد نوعی وحدت مصنوعی در میان آنان نموده است در حالی که در نظام جمهوری اسلامی ایران حاکمیت از آن خدا دانسته شده است هر چند مردم نیز در این نظام از جایگاه بسیار والایی برخوردار بوده و به نوعی میتوان بیان داشت مردم این حاکمیت الهی را به مرحله ی اجرا در می‌آورند وحدت قابل قبول مردم حول رهبری واحد نیز مانع از تاثیر گذاری اختلافات قومی یا مذهبی در قانون اساسی ایران شده است تا نیازی به طراحی راهکارهایی همچون تعبیه نظام فدرالی و اعطای امتیازات خاص به برخی گروه‌ها در این کشور وجود نداشته باشد.

منابع

۱. بهنیا، مسیح (۱۳۸۴)، تفکیک قوا در عمل، نگاهی اجمالی به مدل های تفکیک قوا در سه کشور ایران، امریکا، و فرانسه، مجله مجلس و راهبرد، شماره ۴۶.
۲. بیداردل، سید جهانگیر (۱۳۸۲)، بررسی اختیارات فوق العاده مقامات عالی حکومتی در نظام‌های ایران، فرانسه و مصر، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه تهران.
۳. پروین، خیرالله و دلبر، حسین (۱۳۹۳)، ارزیابی و اصلاح فرآیندهای اداری در آیین سازمان بازرسی کل کشور، مجله پژوهش حقوق عمومی، شماره ۴۲.

۴. جاسمی، محمد و بهرام جاسمی (۱۳۷۵)، فرهنگ علوم سیاسی، انتشارات گوتنبرگ، تهران.
۵. حافظ علوان حمادی الدلیمی (۲۰۱۹). النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، ط ۱، دار وائل للطباعة والنشر، الاردن - عمان.
۶. حجاریان، سعید (۱۳۹۱)، جمهوریت: افسون زدایی از قدرت، نشر طرح نو، تهران.
۷. حسین عبید (۲۰۱۳)، الانظمة السياسية، دراسة مقارنة، دار المنهل اللبناني، بیروت.
۸. حمید حنون خالد (۲۰۱۰). الأنظمة السياسية، العاتک لصناعة الكتاب، القاهرة.
۹. حمید حنون خالد (۲۰۱۵)، مبادئ القانون الدستوري و تطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد.
۱۰. حنطوش، لیلا و عزیز سویه، حسام (۲۰۲۲). اختیارات واحد نخست وزیر در نظام پارلمانی (مطالعه تطبیقی). مجله محقق الهلی برای علوم حقوقی و سیاسی. شماره ۱.
۱۱. خمینی (ره)، روح الله (۱۳۷۵)، صحیفه نور، جلد بیست و یکم، موسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی، تهران.
۱۲. خمینی (ره)، روح الله (۱۳۷۹)، کتاب البیع، جلد دوم، موسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی، تهران.
۱۳. خورشیدی، مژگان (۱۳۸۷)، گستره ابزارها و نتایج نظارتی مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی شورای نگهبان، تهران.
۱۴. درویشوند، ابوالفضل (۱۳۸۹)، دادرسی منصفانه در مراجع اختصاصی اداری شبه قضایی، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران.
۱۵. دشتی، محمد (۱۳۸۷)، نهج البلاغه، موسسه فرهنگی تحقیقاتی امیر المومنین (ع)، خطبه ها و نامه های امیر المومنین (ع)، قم.
۱۶. دهخدا، علی اکبر (۱۳۸۸)، لغت نامه دهخدا، انتشارات دانشگاه تهران، تهران.
۱۷. رحمانی، شعبان (۱۳۹۶)، مطالعه نظارت قضایی بر عملکرد اجرایی قوه مجریه، مجله پژوهش ملل، شماره ۱۸.
۱۸. رسولی نژاد، احمد (۱۳۹۰)، بررسی تطبیقی نظارت قضایی بر اعمال دولت در حقوق ایران و فرانسه، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شیراز واحد بین الملل.

۱۹. رضایی زاده، جواد (۱۳۸۵)، حقوق اداری، نشر میزان، تهران.
۲۰. زارعی، محمد حسین (۱۳۸۹)، تفکیک، استقلال یا تعامل قوا در قانون اساسی جمهوری اسلامی، بی چا، تهران.
۲۱. سیسک، تیمونی (۱۳۷۹)، اسلام و دموکراسی، ترجمه شعبانعلی بهرامپور و حسن محدثی، نشر نی، تهران.
۲۲. السید صبری (۲۰۱۰). حکومت الوزارة، بحث تحليلی لنشاء وتطور النظام البرلمانی فی انكلترا، المطبعة العالمية، مصر.
۲۳. طاهر الجنابی (۲۰۱۲). علم المالية العامة والتشريع المالي، مكتبة السنهوري، بيروت.
۲۴. طباطبایی مومنی، منوچهر (۱۴۰۱)، حقوق اساسی، نشر میزان، تهران.
۲۵. عالم، عبد الرحمن (۱۳۷۴)، بینادهای علم سیاست، نشر نی، تهران.
۲۶. عبدالغنی بسیونی عبد الله (۱۹۹۵) سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلمانی، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بدون مكان الطبع.
۲۷. علوی، پرویز و صادقان، نادعلی (۱۳۸۹)، ریشه های فکری اصل تفکیک قوا، اهمیت و دسته بندی نظام های سیاسی بر پایه تفکیک قوا، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی (فصلنامه حقوق سابق)، ش ۲.
۲۸. علی اکبر (۱۳۸۳)، نظارت بر نظام جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه پژوهشی دانشگاه امام صادق (ع) شماره ۲۳.
۲۹. علی خطار شطناوی (۲۰۱۳)، الأنظمة السياسية والقانون الدستوري الأردني والمقارن، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن-عمان.
۳۰. علی یوسف الشکری (۲۰۱۲)، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.
۳۱. عمید زنجانی، عباسعلی و موسی زاده، ابراهیم (۱۳۸۹)، نظارت قضایی بر اعمال حکومت و عدالت اداری، دانشگاه تهران، تهران.
۳۲. غازی فیصل مهدی و عدنان عاجل عبید (۲۰۱۳)، القضاء الإداری، مؤسسه النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، العراق النجف الاشرف.
۳۳. غنی نژاد، موسی (۱۳۸۵)، دموکراسی در پرتو دو مفهوم آزادی و قدرت، نشریه کیان، ش ۱۲۳.

۳۴. قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل (۱۳۹۰)، بایسته‌های حقوق اساسی، نشر میزان، تهران.
۳۵. گرجی ازندریانی، علی اکبر و شفیعی سردشت، جعفر (۱۳۹۲)، اعمال نظارت ناپذیر قضایی دولت، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۵.
۳۶. گرجی، ابوالقاسم (۱۳۹۸)، حکومت در اسلام، موسسه انتشارات امیرکبیر، تهران.
۳۷. محبی، بهرام، (۱۳۸۴)، جستاری درباره حقوق بشر، مجله ایران امروز، ش ۴.
۳۸. محمد شاکر عصفور (۱۹۸۸)، اصول الموازنات العامه، مكتبة الصفحات الذهبية، الرياض.
۳۹. محمد کاظم المشهدانی (۲۰۰۷)، النظم السياسية، دار الحکمة للطباعة والنشر، الموصل.
۴۰. مزی، مایکل (۱۳۸۵)، روابط قوای مقننه و مجریه، ترجمه حسن وکیلان، نشریه مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، شماره ۵۲.
۴۱. معین، محمد (۱۳۸۸)، فرهنگ فارسی معین، انتشارات امیرکبیر، تهران.
۴۲. منتسکیو (۱۳۷۰)، روح القوانين، جلد اول، ترجمه علی اکبر مهتدی، نشر امیرکبیر، تهران.
۴۳. منصورنژاد، محمد (۱۳۸۷)، تفکیک قوا، ولایت مطلقه فقیه و استقلال قوا، فصلنامه فقه و اصول، ش ۱۱.
۴۴. نقیب زاده، میرعبدالحسین (۱۳۸۷)، درآمدی به فلسفه، نشر طهوری، تهران.
۴۵. نورتون، فیلیپ (۱۳۸۴)، پارلمان در یک نگاه، ترجمه حسن وکیلان، فصلنامه مجلس و پژوهش، تهران، سال دوازدهم، شماره ۴۸.
۴۶. هاشمی، محمد (۱۴۰۱)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد اول، نشر میزان، تهران.

Comparing the parliamentary system of Iraq with the legal system of the Islamic Republic of Iran

Heydar Mahdi Hossein Hossein¹

Abstract

The purpose of this research is to investigate and analyze the parliamentary system of Iraq and compare it with the legal system of the Islamic Republic of Iran. One of the important features of the Iraqi political system is the parliamentary system, which the constitution of this country has approved. The parliamentary system is derived from the experience of eight centuries of British rule. In parliamentary systems, the parliament elected by the people is responsible for the initiative in legislation, the formation and development of the executive branch and its effective supervision. In this way, the legitimacy of the system is in the hands of the parliament. Parliament is at the top of affairs and there is no authority above it. In the parliamentary system, the separation of powers is relative. The requirement to guarantee democracy in the parliamentary system is the participation of all parties and groups in the society. Although Iran and Iraq are neighbors, the system of the Islamic Republic of Iran follows the presidential system. The Constitution of the Islamic Republic of Iran has accepted the system of separation of powers (in Article 57) under the supervision of the Velayat-e-Faqih. Because, on the one hand, according to principles 87 to 89, government ministers need a vote of confidence from the parliament and are accountable for it, and on the other hand, according to principle 114, the head of the executive branch is elected by popular vote. The findings of the research show that there are differences between the two ruling systems of Iraq and Iran, such as the dissolution of the executive and legislative branches by each other, the introduction of the head of the legislative branch by the parliament, although on the other hand, there are similarities such as the president being responsible for The parliament, the independence of the executive and the legislature can be emphasized against each other.

Keywords: parliamentary system, presidential system, parliament, assembly, separation of powers, Iraq, Islamic Republic of Iran.

¹ Master of Public Law, Faculty of Law and Political Science, Department of Public Law, Islamic Azad University, South Tehran Branch, Iran