

بررسی موانع، زمینه‌ها و راهکارهای پارلمانی شدن نظام جمهوری اسلامی ایران

دریافت: ۹۵/۸/۱۸ تأیید: ۹۶/۶/۱۸ احمد مؤمنی‌راد* و میثم بهدادفر**

چکیده

در کشورهای دنیا با توجه به شرایط فرهنگی و سوابق تاریخی خود، انواع مختلفی از نظام‌های حکومتی وجود دارد. در نظام‌هایی که اصل تفکیک قوا برقرار است، معمولاً انتخاب مجریان با رأی مردم انجام می‌گیرد. ولی در نظام‌های پارلمانی، این قوه مقننه است که مجریان را انتخاب و بر کار آنها نظارت می‌کند. نظام نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی جمهوری اسلامی ایران نیز که بعد از بازنگری قانون اساسی سال ۱۳۶۸ شروع بکار کرد، بعد از گذشت نزدیک به سه دهه از عمر خود، همانند تمام ساختارهای حکومتی موجود در دنیا، نقاط قوت و ضعف خود را آشکار نموده است. لذا با عنایت به این موضوع که نظام نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی کنونی در برخی مواقع با مشکلاتی مواجه بوده، چند سال است که موضوع پارلمانی‌شدن جمهوری اسلامی ایران به بحثی جدی میان صاحب‌نظران تبدیل گشته است؛ بطوری که عده‌ای از آنها عمل کردن به قوانین موجود و اصلاح رفتارهای شخصی را دلیلی برای برون‌رفت از این مشکلات عنوان کرده‌اند و دسته‌ای دیگر تغییر ساختار و حرکت به سمت نظام پارلمانی را مطلوب می‌دانند. لذا در این نوشتار برآنیم تا با ذکر ادله موافقین و مخالفین و نقد و تحلیل آنها به بیان خصوصیات نظام پارلمانی مذکور بپردازیم و ضمن بیان آسیب‌ها و موانع این تغییر وضعیت، اثبات نماییم که این امر موجب همگنی بیشتر در ساختار نظام شده و توازن قدرت را به نحو مطلوب‌تر به ارمغان می‌آورد.

واژگان کلیدی

نظام پارلمانی، نظام نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی، احزاب، بازنگری قانون اساسی

* استادیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران: momenirad@ut.ac.ir
** دانشجوی دکتری فقه و مبانی حقوق اسلامی دانشگاه مذاهب اسلامی: maysam_behdad@ut.ac.ir

مقدمه

هر نظامی با توجه به وضعیتی که در آن قرار دارد، ساختار یا شکلی را می‌پذیرد و این ساختار بر چگونگی فرآیندها اثر می‌گذارد. وضعیت ساختاری حکومت و شکل قانون اساسی به وضعیت اجتماعی و هنجارهایی که دولت از آن نشأت می‌گیرد، بستگی دارد (ادمون رباط، ۱۳۸۹، ص ۲۴) و در توزیع قدرت، عوامل مختلفی همچون اجتماع، سیاست، فرهنگ و ایدئولوژی اثرگذار است و مجموع این عوامل مشخص می‌کند که چه مقدار از قدرت به چه نهادی داده شود (ره‌پیک، ۱۳۷۷، ص ۶۲). می‌توان گفت که بعضی مواقع تحولات و نیازهای اجتماعی اقتضا می‌کند که متناسب با آن، ساختار حکومت‌ها را ضمن حفظ اصول، برای دستیابی به نظامی پویاتر و انعطاف‌پذیرتر تغییر داد. در نظام نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی موجود در ایران، رئیس جمهور توسط مردم انتخاب می‌شود و وزرا را با تشخیص خود برای گرفتن رأی اعتماد به مجلس معرفی کرده و پس از کسب رأی اعتماد بوسیله مجلس، رئیس جمهور آنها را منصوب می‌کند. مجموع هیأت دولت تحت نظارت مجلس قرار دارد و باید در برابر آن مسؤول و پاسخگو باشد و مجلس نیز می‌تواند با شیوه‌های گوناگون بر آنها تأثیرگذار باشد. اما در نظام پارلمانی، قدرت اصلی به نمایندگان مردم در مجلس سپرده می‌شود و نبض اصلی فعالیت‌ها در امور اجرایی و تقنینی در دست مجلس است و نمایندگان حزب پیروز به انتخاب کابینه در قوه مجریه می‌پردازند. البته هر دو نظام در هدف مشترک هستند و تنها تفاوت آنها در ابزارهایی است که قوای قانونگذاری و اجرایی برای رسیدن به آن هدف، برای خود در نظر می‌گیرند. اکنون که طرح تغییر نظام نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی کشور به نظام پارلمانی به عنوان یک احتمال، بین صاحب‌نظران مطرح شده و در سطح چند مقاله تحلیلی در برخی از رسانه‌های مجازی به آن پرداخته شده است، ضروری است که تمامی جوانب این احتمال، مورد واکاوی قرار بگیرد و به پرسش‌های مربوط به این اصلاحات از جمله اینکه آیا در شرایط فعلی امکان این اصلاحات ساختاری وجود دارد و برای این

منظور چه پیش‌نیازهایی لازم است و خصوصیات دقیق نظام پارلمانی مذکور باید چگونه باشد؟ با روشی توصیفی - تحلیلی پاسخ مناسب و شایسته دهیم.

انواع قوه مجریه

اگر بر نحوه ارتباط قوه مجریه با قوه مقننه تکیه کنیم، سه گونه قوه مجریه را می‌توان از یکدیگر بازشناخت: ۱. قوه مجریه پارلمانی؛ ۲. قوه مجریه ریاستی و ۳. قوه مجریه نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی که ریشه شکل‌گیری آن را باید در قرون ۱۷ و ۱۸ میلادی و کاوش در آرای فیلسوفان سیاسی آن زمان پیدا نمود؛ زیرا بعد از «منتسکیو» دو برخورد متفاوت با نظریات او صورت گرفت که هر کدام از آنها موجد رژیم ویژه مربوط به خود گردید. عده‌ای از جمله نویسندگان قانون اساسی ۱۷۸۷ میلادی آمریکا و واضعان قانون اساسی ۱۷۹۱ میلادی فرانسه در تقسیم متساوی حاکمیت در قوای سه‌گانه، به سوی تفکیک مطلق قوا روی آوردند تا آزادی و امنیت شهروندان تأمین شود. دسته دیگر را گمان بر این بود که تفکیک مطلق قوا، نه عملی است و نه به مصلحت؛ زیرا تعیین حد و مرز دقیق و روشن بین اعمال اجرایی و تقنینی امکان‌پذیر نیست و چون هر سه قوه از یک واقعیت یگانه که همان حاکمیت ملی است، حکایت دارند، لذا هر یک از قوای سه‌گانه نمی‌توانند جز در مسیر تکمیل کار دیگری قدم بردارند و مصلحت نیز ایجاب نمی‌کند که رشته‌های طبیعی ارتباط میان آنها را قطع کرد. پس این عده به طرف تفکیک نسبی قوا پیش رفتند (منصورنژاد، ۱۳۸۶، ش ۱، ص ۵۰). البته بعدها نوع سوم از آنها که حاصل اختلاط رژیم پارلمانی و ریاستی است، پا به عرصه وجود گذاشت که در ادامه به بیان آنها می‌پردازیم.

قوه مجریه ریاستی

نظام ریاستی در اواخر قرن هیجده میلادی؛ یعنی با تدوین قانون اساسی ایالات متحده آمریکا در سال ۱۷۸۷ میلادی و در شرایطی کاملاً متفاوت با نظام پارلمانی ظهور و بروز یافت؛ البته هرچند نظام‌های ریاستی در آمریکای لاتین و آفریقا در جهت تمرکز قوا در دست رئیس‌جمهور و ایجاد گونه‌ای ریاست‌گرایی یا شبه دیکتاتوری سوق داده

شد (آندره و لالومی‌یر، ۱۳۷۶، ص ۶۴)، دلیل بکارگیری عنوان ریاستی برای این نوع نظام‌ها نقش دوگانه رئیس جمهور است که هم نقش ریاست کشور و هم ریاست دولت را بازی می‌کند و از همه اختیارات قوه مجریه برخوردار است و در نتیجه مهمترین شخصیت نظام بوده و رهبری دولت را در اختیار دارد و رئیس مجریه بارزترین شکل متمرکز از اراده مردم برای نظارت و مدیریت بر قوه مجریه می‌باشد و در مقابل، قوه مقننه تجلی اراده غیر متمرکز مردم برای تعیین قوانین است (سیف‌زاده، ۱۳۸۷، ش ۲، ص ۱۴۳).

برای تحقق قوه مجریه ریاستی، وجود شرایط زیر ضروری است:

۱. قوای مجریه و مقننه از لحاظ وظایف و اختیارات کاملاً از یکدیگر منفک و مستقل باشند و حاکمیت ملی بطور برابر بین این دو قوه تقسیم شود. در این نظام، رئیس کشور لزوماً رئیس جمهور خواهد بود.

۲. قوه مجریه ریاستی یک‌رکنی خواهد بود و رئیس جمهور، هم رئیس کشور و هم رئیس قوه مجریه محسوب می‌شود.

۳. عزل و نصب وزیران توسط رئیس جمهور صورت می‌گیرد و وزیران در برابر رئیس جمهور مسؤولیت سیاسی دارند، نه در مقابل پارلمان. بنابراین، ادامه حیات سیاسی اعضای کابینه منوط به اراده پارلمان نیست.

۴. مجلس یا مجلسین نمی‌توانند حکومت را سرنگون کنند. در مقابل، قوه مجریه نیز حق انحلال پارلمان را ندارند.

۵. دو قوه از لحاظ نظری نسبت به هم استقلال دارند و هر یک وظایف تخصصی خود را انجام می‌دهد. بنابراین، اصل بر تعادل و توازن قدرت در دو قوه می‌باشد، اما در عمل تحقق این توازن و برابری با استثنائات جدی روبه‌رو است. برای مثال، در نظام ریاستی ایالات متحده آمریکا رئیس جمهور با ارسال پیامی به کنگره افکار و نظریات قوه مجریه را در خط مشی قانونگذاری تغییر می‌دهد. رئیس جمهور می‌تواند با استفاده از حق وتوی تعلیقی، اجرای مصوبات کنگره را به مدت ۶ ماه تعلیق کند. از سوی دیگر، مجلس سنا باید انتصابات کارکنان عالی‌رتبه؛ مانند وزیران، دیپلمات‌ها و اعضای دیوان عالی را تأیید کند (پروین و اصلانی، ۱۳۹۰، ص ۱۷۹).

۶. در رژیم‌های ریاستی نقش پارلمان در زمینه قانونگذاری بسیار پررنگ و تعیین‌کننده است؛ در حالی که در رژیم پارلمانی، معتدل و کم‌رنگ است (انصاری دزفولی، ۱۳۹۰، ش ۲۸۵، ص ۱۰۸).

قوه مجریه پارلمانی

بدون شک همه با کارکرد پارلمان آشنایی دارند و می‌توان گفت در حکومت‌های آزاد مهمترین منبع حقوق، تصمیمات پارلمان است (کاتوزیان، ۱۳۸۶، ص ۳۷). نظام پارلمانی محصول تاریخ انگلستان است؛ البته رابطه میان قوه مقننه و مجریه در نظام پارلمانی اندکی پیچیده است. «آنتونی کینگ» معتقد است که استفاده از عبارت رابطه قوه مجریه و مقننه در نظام پارلمانی اندکی گمراه‌کننده است؛ چرا که رهبران قوه مجریه؛ یعنی نخست وزیر و کابینه در حقیقت بخشی از قوه مقننه هستند. وی تأکید می‌کند که در این نوع نظام باید به سه شکل از روابط قوه مقننه و مجریه توجه کرد؛ تعامل میان کابینه و نمایندگان عادی هوادار کابینه، تعامل میان کابینه و گروه‌های مخالف (اپوزیسیون) و تعامل میان رهبران احزاب گروه‌های مخالف و کابینه (mezy, 1998, p.787) دموکراسی‌های جدید اروپای مرکزی هم به شکل گسترده‌ای نظام‌های پارلمانی را مورد پذیرش قرار داده‌اند. بین این دسته از کشورها برای اختیارات و صلاحیت‌های رئیس جمهور و میزان قدرت آن، رویه‌های متفاوتی وجود دارد و این امر سرچشمه مناقشات پیاپی بوده است (Olson, 1998, p.835). از جمله کشورهای پارلمانی می‌توان به آلمان، ایتالیا، اسپانیا و همچنین ژاپن و کشورهای اسکاندیناوی اشاره کرد (هریسی نژاد، ۱۳۹۰، ص ۴۷). اصول مشترکی در آنها وجود دارد که در زیر به نمونه‌هایی از آن اشاره می‌کنیم:

۱. دو رکن متمایز در رأس قوه مجریه پارلمانی قرار دارد که رکن اول، رئیس کشور (پادشاه یا رئیس جمهور) و رکن دوم، رئیس حکومت (رئیس هیأت دولت یا نخست وزیر) خوانده می‌شود (قاضی، ۱۳۸۷، ص ۱۷۷).

۲. در قوه مجریه پارلمانی تفکیک نسبی قوا وجود دارد. به عبارت دیگر، دو قوه

مقننه و مجریه بطور کامل از یکدیگر منفک و مستقل نیستند و از وظایف تخصصی برخوردار نمی‌باشند، بلکه در مواردی یکدیگر را قطع می‌کنند.

۳. قوای مقننه و مجریه در قوه مجریه پارلمانی، دارای ابزارها و وسایل قانونی هستند که به آنها امکان اثرگذاری متقابل بر یکدیگر را می‌دهد. وزرا توسط پارلمان تعیین می‌شوند و به همراه نخست وزیر یا رئیس قوه مجریه در برابر پارلمان مسئولیت سیاسی دارند. پارلمان حق دارد هیأت دولت را ساقط کند و قوه مجریه نیز می‌تواند پارلمان را منحل کند (پروین و اصلانی، ۱۳۹۰، ص ۱۸۰).

۴. در نظام‌های پارلمانی احزاب جایگاه ویژه‌ای دارند؛ بطوری که تعادل قوا و ثبات حکومت از آنها ناشی می‌شود. در نظام پارلمانی چیرگی دو حزب یکی بر قوه مجریه و دیگری بر قوه مقننه امکان ندارد و هر دو قوه در دست یک حزب قرار می‌گیرد و کابینه نیز از این حزب اکثریت بر می‌خیزد و این اکثریت ممکن است در اختیار یک حزب یا در اختیار ائتلافی از احزاب باشد (انصاری دزفولی، ۱۳۹۰، ش ۲۸۵، ص ۱۱۰). جالب توجه است که در نظام‌های پارلمانی، سیاست‌های خارجی دموکراتیک‌تر خواهند بود (Stavridis, 2006, p.25).

قوه مجریه نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی

امروزه مدل سومی که معمولاً نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی نامیده می‌شود، بسیار مورد توجه صاحب‌نظران و طراحان قانون اساسی قرار گرفته است. از نظام مختلط معمولاً با عنوان جمهوری پنجم فرانسه یاد می‌شود و در برخی از دموکراسی‌های نوین اروپای مرکزی، لهستان، اتریش، فنلاند، ایرلند، پرتغال و فدراسیون روسیه مورد اقتباس قرار گرفته است (Mezy, 1998, p.784).

در این نظام‌ها اصولاً قوه مجریه دو رکنی است و رئیس مملکت که لزوماً فردی انتخابی است با آرای مستقیم مردم انتخاب می‌شود و دارای اختیارات گسترده‌تری از رئیس جمهور منتخب از سوی پارلمان است، ولی نخست وزیر و وزیران علاوه بر رئیس جمهور در برابر پارلمان مسؤول و پاسخگو هستند. رئیس جمهور هم علاوه بر

ایفای نقش رئیس کشور در امور اجرایی، دست بازتری دارد و قدرت نظارت وی بر سایر قوا گسترده است (پروین و اصلانی، ۱۳۹۰، ص ۱۸۰).

هرچند به نظر می‌رسد که حکومت‌های نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی از عناصر هر دو نظام درست شده است، اما در عمل زمانی که رئیس جمهور و اکثریت پارلمان از یک حزب باشند، نظام نیمه‌ریاستی به سمت مدل نظام ریاستی شباهت بیشتری پیدا می‌کند. اما اگر رئیس جمهور و اکثریت پارلمان و همچنین کابینه از احزاب مختلفی باشند، نقش رئیس جمهور کاهش می‌یابد و نظام سیاسی به میزان زیادی بر مبنای شکل رژیم پارلمانی عمل می‌کند (linz, 1994, p.132).

بررسی نوع قوه مجریه در ایران و نقاط ضعف آن در عرصه اجرایی

با توجه به مسائل مطرح شده می‌توان گفت نوع قوه مجریه جمهوری اسلامی ایران را با رعایت ملاحظات از نوع نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی دانست (هاشمی، ۱۳۸۶، ج ۲، ص ۲۶۵). از جهت اینکه رئیس جمهور منتخب مردم است و از سوی پارلمان انتخاب نمی‌شود، اختیارات گسترده‌ای دارد و بر طبق اصل ۱۱۳ قانون اساسی، مسؤول اجرای قانون اساسی در کشور است. وزیران بوسیله رئیس جمهور برای گرفتن رأی اعتماد به مجلس معرفی می‌شوند و پس از آن توسط او منصوب می‌شوند. رئیس جمهور و وزیران می‌بایست در برابر پارلمان مسؤول و پاسخگو باشند. اما فرقی که با سایر نظام‌های نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی مرسوم در دنیا دارد، این است که به دلیل وجود جایگاه ولایت فقیه، برخی از وظایف و مسؤولیت‌های رئیس کشور، بین ولی فقیه و رئیس جمهور تقسیم شده است؛ بطوری که بنا بر اصل ۱۱۰ قانون اساسی، وظایفی از قبیل فرمان همه‌پرسی و فرماندهی کل نیروهای مسلح، عزل و نصب و قبول استعفای عالی‌ترین مقامات نظامی و انتظامی به رهبری داده شده، اما برخی وظایف ریاست کشور از جمله اعطای نشان‌های دولتی به رئیس جمهور واگذار شده است. به همین دلیل، قوه مجریه نظام ایران بر خلاف صورت مرسوم نظام نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی تک رکنی است و نکته جالب‌تر آن که رئیس جمهور در مقابل مجلس مسؤول و

پاسخگو است؛ زیرا در صورت‌های واقعی نظام نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی قوه مجریه دو رکنی است و رئیس جمهور به دلیل آن که از طرف مردم انتخاب شده است، در مقابل پارلمان مسئولیتی ندارد و رئیس جمهور نقش رئیس شورای وزیران و نخست وزیر، رئیس هیأت کابینه را دارا می‌باشد و در عوض، این نخست وزیر و وزیران هستند که در برابر مجلس مسئولیت سیاسی دارند و دیگر اینکه به دلیل دورکنی بودن قوه مجریه، پارلمان می‌تواند از طریق (طرح سانسور دولت) هیأت کابینه را منحل کند و رئیس جمهور نیز حق دارد پارلمان را منحل کند و بر طبق قانون اساسی، اجلاس‌های پارلمان را کنترل کند.

عده‌ای نیز عقیده دارند نوع نظام حکومتی ایران در مجموع، بیشتر به الگوی پارلمانی تمایل دارد و وجوه آن با مدل‌های ریاستی و نیمه‌ریاستی کمتر است (زارعی، ۱۳۸۴، ش ۴۸، ص ۲۷۶). در مجموع هر اندازه یک نظام سیاسی به اقتدار و مشروعیت پارلمان اهمیت بیشتری دهد و میزان پاسخگویی دولت به پارلمان بیشتر باشد، نوع حکومت به شکل پارلمانی نزدیک‌تر می‌باشد و هر چه میزان مسئولیت دولت در قبال پارلمان کمتر باشد، مدل حکومتی به ریاستی نزدیک‌تر است. به هر حال، مهمترین شاخصه اصلی، میزان مسئولیت سیاسی دولت در برابر قوه مقننه است. البته اگرچه بعد از بیانات مقام معظم رهبری در کرمانشاه مبنی بر پارلمانی‌شدن نظام جمهوری اسلامی عده‌ای اعتقاد داشتند که مکانیزم حکومت ما پارلمانی است، اما به نظر ما حقیقت این است که اگرچه ساختار حکومتی ما از لحاظ متن قانون اساسی به پارلمانی نزدیک است، اما در عمل و با بررسی عملی روابط قوه مجریه با مقننه بعد از بازنگری سال ۶۸، به دلیل نبود احزاب قوی در جامعه کفه ترازو اندکی به سود قوه مجریه است و مشاهده می‌شود که همواره عده‌ای از نمایندگان مجلس به علت نداشتن پشتوانه حزبی قوی برای فعالیت‌های سیاسی به قوه مجریه که از قدرت اجرایی بالاتر برخوردار است، روی می‌آورند و همچنین جهت‌گیری‌های قوه مجریه تأثیر فراوانی در مجلس می‌گذارد. در این زمینه پروفیسور «مزی»^۲ استاد دپارتمان علوم سیاسی دانشگاه «دی پاول»^۳ شیکاگو بیان می‌کند که ارتباط میان قوه مقننه و مجریه بیش از هر چیز به ماهیت نظام سیاسی

احزاب وابسته است. او همچنین معتقد است قوانین اساسی، تنها اوراقی هستند که می‌توانند به همان اندازه که نمایانگر و تبیین‌کننده‌اند، همراه‌کننده نیز باشند. برای مثال، عده‌ای از سیاسیون شوروی سابق اعتقاد داشتند که قوه مقننه بسیار مقتدری را تأسیس کرده‌اند؛ درحالی که این گونه نبود (mezy, 1998, p.787).

لذا توجه بیشتر به قوه مقننه در قانون اساسی دلیل بر نزدیکی نظام جمهوری اسلامی به نظام پارلمانی نیست و ساختار نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی با نظام کشور بیشتر هماهنگ است.

بطور کل، اگر در یک نگاه همه‌جانبه به بررسی روابط قوا و همچنین قوه مجریه با جایگاه ولایت فقیه در طول بیش از دو دهه بعد از بازنگری قانون اساسی بیندازیم باید گفت که اگرچه این ساختار عملکرد مناسبی از خود نشان داده و مشکلات حاد، بحرانی و غیر قابل حل برای کشور ایجاد نکرده است، ولی نقاط ضعفی نیز در عرصه اجرایی از خود نشان داده است که به آنها اشاره می‌کنیم:

۱. جهت‌گیری متفاوت قوه مجریه و مقننه نسبت به مسائل مهم کشور در موارد متعدد و در ادوار مختلف.
۲. قانونگریزی قوه مجریه با تکیه بر توجیحات مختلف.
۳. کم‌رنگ‌بودن مرز بین حیطه قانونگذاری و اجرایی کشور.
۴. وابستگی تعداد زیادی از نمایندگان مجلس به قوه مجریه به دلیل استفاده از منابع مختلف این قوه و شکل‌گیری پارلمان دولتی در ادوار مختلف.
۵. عدم برقراری توازن کامل قدرت بین جایگاه ولایت فقیه و ریاست جمهوری، علی‌رغم تفکیک کامل وظایف آنها در قانون اساسی و شکل‌گیری حاکمیت دو گانه در کشور.
۶. مسؤولیت‌ها تضمین کمتری دارد و بسته به نظر شخص رئیس جمهور است.
۷. تصمیمات در سطح قوه مجریه با تأخیر و در برخی موارد غیر عادی گرفته می‌شود.
۸. امکان وقوع تنش‌ها و بحران‌های سیاسی در زمان انتخابات بیشتر وجود دارد.

تحلیل شرایط و زمینه‌های لازم برای نظام پارلمانی ایران

بدون شک حرکت به سمت نظام پارلمانی با توجه به وضعیت موجود، بسیاری از مشکلات مطرح‌شده را حل خواهد نمود و موجب همگنی بیشتری در ساختار نظام می‌گردد، اما ایجاد نظام پارلمانی نیز ممکن است برخی مشکلات جدید در ساختار حکومت ایجاد کند؛ زیرا فرآیند پارلمانی‌کردن با تغییر روابط اجرایی و قانونی مرتبط است و نباید پیامدهای راهبردی پارلمانی‌کردن را از نظر دور داشت (Rommetvedt, 2002, p.154).

بنابراین، ضروری است به دور از هر گونه ملاحظات و جهت‌گیری‌های خاص سیاسی، مزایا و معایب هر کدام از دو نظام نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی و نظام پارلمانی سنجیده شود و سپس تصمیم مناسب اخذ گردد. در ادامه صرفاً به بررسی ابعاد نظام پارلمانی مذکور پرداخته می‌شود.

۱. از آنجا که قوام نظام‌های پارلمانی مبتنی بر فعالیت احزاب است،^۴ به نظر می‌رسد با توجه به وجود دو جناح «اصول‌گرا» و «اصلاح‌طلب» در کشور و سابقه فعالیت و بدنه اجتماعی پرطرفداری که دارند، نظام دو حزبی بهترین پیشنهاد برای نظام پارلمانی احتمالی در ایران است (معتمدی، ۱۳۸۴، ص ۱۳۱)؛ خصوصاً اینکه نظام‌های پارلمانی که مبتنی بر فعالیت چند حزب هستند، معمولاً نا کارآمدتر هستند و وجود دو حزب به ثبات دولت کمک بیشتری می‌کند؛ زیرا در صورتی که پارلمان چند حزبی باشد، چه بسا حزب، دارای کرسی اکثریت در پارلمان وجود نداشته باشد و احزاب مجبور شوند با هم ائتلاف بکنند و تجربه نشان داده است دولت بر آمده از این ائتلاف‌ها معمولاً دولت‌های با دوام نخواهند بود. اما در نظام پارلمانی دو حزبی، چون یک حزب اکثریت را کسب می‌کند، همان حزب موفق می‌شود دولت را تشکیل دهد؛ هر چند نظام دو حزبی با دموکراسی و تکثرگرایی سیاسی سازگاری زیادی ندارد، ولی در عمل کارآمدی بیشتری از خود بروز می‌دهد.

۲. اصولاً احزاب در کشورهای دموکراتیک برنامه‌های خود را که عمدتاً بر اساس عقلانیت بشر شکل گرفته است، به مردم ارائه می‌کنند تا در صورت پذیرش مردم و انتخاب حزب، آن برنامه نمود عینی پیدا کند، ولی این موضوع باید در جمهوری

اسلامی ایران که بر مبنای حاکمیت الهی و اختصاص تشریح به آن پی ریزی شده است، با دقت نظر بیشتری اجرا شود؛ زیرا اولاً با توجه به بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، تعیین سیاست‌های کلی نظام از اختیارات رهبری ذکر شده است و رابطه احزاب در نظام پارلمانی مطرح شده با جایگاه ولایت فقیه و چگونگی تبعیت از او و هماهنگ بودن با چشم‌اندازها و سیاست‌های ابلاغی ایشان باید دقیقاً معین شود و احزاب باید برنامه‌های اجرایی سیاست‌های ابلاغی ایشان را تدوین و در صورت موفقیت در انتخابات اجرا کنند و دوماً برنامه‌های احزاب می‌بایست در چارچوب شریعت مقدس اسلام تدوین شود و این مستلزم وجود مکانیزم‌هایی است که این موضوع را تضمین کند؛ زیرا چه بسا ممکن است حزب بخاطر کسب رأی اکثریت اقدام به ارائه برنامه‌هایی کند که با موازین اسلامی سازگار نباشد و اگر شورای نگهبان مصوبات حزب اکثریت را به دلیل مغایرت با اسلام رد کند، هزینه آن بر دوش نظام قرار خواهد گرفت. لذا از قبل باید برای این موضوع راهکار مناسب ارائه گردد. البته باید گفت که این موارد بر خلاف فعالیت معمول احزاب در کشورهای دمکراتیک است؛ زیرا در این دسته از کشورها مرجع بالاتری نسبت به احزاب برای تدوین برنامه‌ها وجود ندارد و همچنین در صورت‌های معمول دموکراسی (که به معنای خواست مردم است) حتی اگر خواست مردم به یک موضوع غیر اخلاقی؛ مانند همجنس بازی و سقط جنین یا یک موضوع اخلاقی، مثل درمان رایگان معتادین به مواد مخدر تعلق بگیرد، احزاب می‌توانند با تدوین برنامه برای این موضوعات و ارائه آن به مردم از رأی بالایی برخوردار شوند و پس از موفقیت، آن را به قانون تبدیل کرده و اجرا کنند. ولی در نظام ما مبنای دموکراسی رد شده است و دلیل استفاده از اصطلاح مردم‌سالاری دینی بجای آن به همین دلیل است؛ زیرا آنچه در کشور ما اصل می‌باشد، خواست خداوند است و اراده مردم تا جایی اعتبار دارد که در راستای اراده الهی باشد. لذا تدوین برنامه احزاب می‌بایست مطابق احکام اسلام باشد.

۳. از یک طرف نیز به دلیل نبود یک نگاه خوشبینانه به فعالیت احزاب در ایران و از سوی دیگر، به علت کم‌رنگ بودن فرهنگ تحزب، تساهل و تسامح در بین نخبگان و

اقتدار سیاسی و برنامه‌محور نبودن احزاب در ایران، ظرفیت کافی برای تشکیل احزاب واقعی در برهه کنونی وجود ندارد (بخشعلی، ۱۳۸۱، ص ۲۰-۵). به همین دلیل است که احزاب، بیش از اینکه بر سر برنامه با هم اختلاف داشته باشند، درباره اصول و مبانی اختلاف نظر دارند. لذا اگر بخواهیم به صورت نسنجیده و با الگوگیری از کشورهای غربی به تغییر نظام کنونی پردازیم با مشکلات جدیدی روبرو خواهیم شد و می‌بایست در بدو امر فرهنگ‌سازی لازم برای کار حزبی صورت بگیرد و این موضوع زمانبر و مستلزم کار کارشناسی است.

۴. مسأله بعد مربوط به تکررکنی یا دورکنی بودن قوه مجریه در زمان پارلمانی شدن ایران است که در پاسخ به این سؤال می‌توان گفت که در مورد قوه مجریه پارلمانی دو دیدگاه متفاوت وجود دارد:

عده‌ای وجود دو رکن متمایز در قوه مجریه را در راستای اجرای نظریه تفکیک قوا ارزیابی می‌کنند و اعتقاد دارند که این امر موجب می‌شود که قدرت مطلق در اختیار یک شخص نباشد و بین رئیس کشور و رئیس دولت، نوعی توازن قدرت به وجود آید. گروهی دیگر وجود رئیس کشور در رأس قوه مجریه را در رأس قوه مجریه پارلمانی نقطه ضعف این نوع قوه مجریه دانسته و بر این باورند که این مقام با وجود تشریفاتی بودن در اکثر کشورها از جمله «هند» و «انگلستان»، در مقابل هیچکس مسئول و پاسخگو نیست و این امر برخلاف اصل پاسخگویی و مسئولیت سیاسی است (پروین و اصلانی، ۱۳۹۰، ص ۱۸۱).

بنابراین، اگر قائل به نظر گروه دوم شویم و قوه مجریه پارلمانی خود را بر مبنای تکررکنی بودن ایجاد کنیم، به دلیل وجود جایگاه ولایت فقیه که اکثر وظایف ریاست کشور را بر عهده دارد، می‌توان گفت به نوعی دورکنی بودن نیز تحقق می‌یابد. هرچند این مدل طبق صورت‌های شناخته‌شده نظام‌های پارلمانی نیست، ولی چون انتخاب شکل حکومت از اختیارات مردم و قدرت سیاسی است و با توجه به سبقه اسلامی این وضعیت، همگنی بیشتری در ترکیب قدرت سیاسی و فلسفه ولایت فقیه ایجاد خواهد کرد (مصباح یزدی و کعبی، ۱۳۸۲، ص ۱۳۲). از این رو، بسیاری از نظریه‌پردازان

اسلام‌گرا در کشور، دلیل پذیرفته‌شدن تفکیک قوا در قانون اساسی را آن دانسته‌اند که می‌توان از طریق آن با استبداد مقابله کرد و این موضوع نیز مورد پذیرش اسلام است (بهنیا، ۱۳۸۳، ش ۴۶، ص ۴۶). لذا در کشور ما تفکیک قوا ابزاری برای برقراری اهداف اسلامی می‌باشد و چگونگی آن از اهمیت زیادی برخوردار نیست و حتی می‌تواند جایگزین داشته باشد و قرار نیست حتماً مطابق اصول پذیرفته‌شده در دنیای امروز باشد. با بررسی تاریخچه نظریه تفکیک قوا در دیدگاه اندیشمندان غرب، به خوبی می‌توان این نکته را بدست آورد که آنها تفکیک قوا را به عنوان یک راهکار سیاسی برای اعمال حاکمیت و تکنیکی در جهت نجات از تمرکز قدرت مطرح کرده‌اند. هرچند امروزه از دیدگاه نظریه‌پردازان معاصر، تفکیک قوا با مفهوم غربی را به عنوان یکی از اصول بنیادین در هر نظام سیاسی می‌دانند و هر شیوه‌ای جز توزیع قدرت عمومی میان قوای سه‌گانه را مردود و غیر منطقی می‌دانند و در اعلامیه‌های حقوق بشر، روی آن تکیه می‌کنند (عمید زنجانی، ۱۳۶۸، ج ۱، ص ۱۳۲). ولی این نظر اندیشمندان معاصر قابل انتقاد است؛ چون وقتی خود تفکیک قوا در نظر فلاسفه کلاسیک که طراحان آن بوده‌اند، به عنوان ابزار مطرح‌شده چگونگی ارتباط و همکاری قوا در کشورها مطابق مقتضیات جامعه و دلخواه آنها خواهد بود و هر کشور مختار خواهد بود برای رسیدن به اهداف خود و برقراری عدالت در جامعه آن شیوه‌ای را که مؤثر می‌داند بکار گیرد. بر همین مبنا دکتر «قاضی» اذعان می‌کند: «مختار هستیم چگونگی پیاده‌کردن تفکیک قوا و نوع رابطه قوه مجریه با پارلمان را با نرمش و طبق دلخواه انجام دهیم» (قاضی، ۱۳۷۵، ج ۱، ص ۳۴۰).

۵. موضوع دیگر این است که در کلیه نظام‌های پارلمانی، اکثریت اعضای پارلمان و کابینه از یک حزب هستند و تفکیک قوا به معنای واقعی وجود ندارد؛ زیرا عموماً در نظام‌های پارلمانی قوه مقننه و مجریه در اختیار یک حزب قرار دارد. به همین دلیل، احتمال بروز فساد در نظام پارلمانی بیشتر از نظام‌های ریاستی و نیمه‌ریاستی است و راهکار مقابله با این فساد وجود احزاب و اپوزسیون سالم و کارآمد است تا حزب حاکم را از طریق انتقاد و نظارت‌های مستمر در مسیر درست قرار دهند و ابزار آنها

وجود رسانه‌ها و مطبوعات آزاد می‌باشد که در ادامه به تفصیل راجع به آن صحبت خواهیم کرد.

اصلاحات لازم برای پارلمانی‌شدن نظام جمهوری اسلامی ایران

تبدیل وضع به نظام پارلمانی، مستلزم انجام اصلاحات قانونی، سیاسی، فرهنگی، امنیتی و اقتصادی است که بدون توجه به آنها پارلمانی‌شدن جمهوری اسلامی ایران با مشکل مواجه خواهد گردید. برخی از این زمینه‌ها را می‌توان در کوتاه‌مدت فراهم نمود، ولی برخی دیگر از جمله موضوع احزاب که مهمترین پیش‌نیاز نظام پارلمانی است را می‌بایست در درازمدت انتظار وقوع آن را داشت. در زیر به برخی از این زمینه‌ها اشاره می‌کنیم:

اصلاح زیرساخت‌های مربوط به نحوه فعالیت احزاب

در جوامع سیاسی امروزی، احزاب تنها بازیگران سیاسی صحنه داخلی محسوب می‌شوند. بنابراین، هم تبلور تمام تحولات و کشمکش‌های سیاسی و هم برانگیزنده واکنش‌ها تلقی می‌گردند. در نظریه سیستمی، اعتقاد بر این است که احزاب سیاسی، حتی احزاب مخالف در تلطیف و غیر خشونت‌آمیزکردن مبارزات سیاسی و در تطبیق نظام با تحولات اجتماعی و بالأخره در انتقال تغییرات محیط به نظام سیاسی نقش چشمگیری در حفظ، ثبات و کارکرد سیستم بازی می‌کنند (اسماعیلی، ۱۳۷۸، ص ۳)؛ به علاوه احزاب سیاسی می‌توانند در یک جامعه نسبت به بالابردن دانش سیاسی افراد نسبت به حقوق و وظایف خود، شکل‌دادن به نگرش‌های پراکنده در قالب یک نظریه سیاسی، مسالمت‌آمیزکردن کشمکش‌ها و تحولات سیاسی، ارائه برنامه‌ها و راهکارهایی علمی برای حل مشکلات اجتماعی، تربیت رهبران و نخبگان برای حضور در صحنه‌های سیاسی و جلوگیری از ورود شتابزده آنها به مناسبات قدرت، ارتقای سطح پختگی و کارآمدی پارلمان و مجریه و بالأخره بالابردن توسعه فرهنگ سیاسی مؤثر باشند. بنظر می‌رسد اصلاحات لازم برای فعالیت احزاب در نظام پارلمانی مذکور می‌بایست در سه حوزه زیر صورت گیرد:

الف) بستر سازی فرهنگی

مهمترین رکن فعالیت احزاب، وجود فرهنگ تساهل و تسامح و پذیرش چندگانگی سیاسی است؛ زیرا به دلیل خودحق‌پنداری غالب ایرانیان در فعالیت‌های سیاسی و ضعف در پذیرش نظرات دیگران و برخوردهای سلبی، لازم است اولاً فرهنگ‌سازی لازم در این زمینه صورت بگیرد و دوماً به غیر از موارد ضروری، اختلافات از حوزه ایدئولوژیک به اختلاف در برنامه‌ها کشیده شود.

ب) اصلاح قانون احزاب

یکی از موارد ضروری برای نظام پارلمانی، اصلاح قانون احزاب و یکپارچه‌کردن قوانین در این خصوص می‌باشد تا بجای شکل‌گیری احزاب زیاد و عمدتاً فرمایشی و بدون کارکرد مفید، زمینه شکل‌گیری نظام دوحزبی واقعی و کارآمد در سطح ملی و محلی بوجود آید که شفافیت اقتصادی احزاب در کسب درآمد و هزینه‌ها در آن قانون دقیقاً معین شود.

ج) بستر سازی امنیتی

با توجه به اینکه قدرت احزاب در نظام‌های پارلمانی زیاد است و اعطای قدرت به احزاب مذکور از پیش شرط‌های نظام پارلمانی است، این موضوع توازن قدرت در بافت سیاسی کشور را به هم می‌ریزد و با عنایت به اینکه عملکرد احزاب بعد از انقلاب همواره دچار نوسان بوده و یکی از عوامل بی‌ثباتی عنوان شده است،^۵ می‌بایست ظرفیت لازم در ساختارهای کشور برای ایجاد یک نهاد قدرت جدید بوجود آید.

تغییر ساختار حاکم بر فعالیت رسانه‌ها و مطبوعات

یکی از ابزارهای مؤثر نظارت بر امور عمومی و حکومت، مطبوعات و رسانه‌ها می‌باشند که بمنزله چشم و گوش ملت عمل می‌کنند. در دنیای کنونی نیز آزادی مطبوعات و رسانه‌ها یکی از عوامل ثبات و استحکام قدرت سیاسی موجود در جامعه است که از راه برقراری تعادل در جامعه و جلوگیری از مفسدات، نقش مهمی را ایفا می‌کنند (قاسمی، ۱۳۷۸، ص ۲). لذا حرکت به سمت نظام پارلمانی مستلزم اصلاح ساختارهای موجود در این زمینه است و برای این منظور دو راهکار پیشنهاد می‌شود:

الف) تدوین قانونی جامع در زمینه فعالیت تمامی رسانه‌های مجازی و مطبوعاتی متناسب با نظام پارلمانی

پیش از این گفتیم پیش‌نیاز اصلی حکومت‌های پارلمانی وجود احزاب قوی است و شرط اجرای صحیح این حکومت‌ها آن است که در زمانی که حزب حاکم قدرت اصلی در پارلمان و مجریه را در دست دارد، حزب شکست‌خورده بتواند از طریق مطبوعات و رسانه‌هایی که در اختیار دارند، به روشن‌گری در خصوص فعالیت‌های حزب حاکم بپردازد و از این طریق زمینه بروز فساد در حکومت را بگیرد. لذا قاعده‌تاً قوانین رسانه‌های مجازی و مطبوعاتی در وضعیت جدید نیاز به بازنگری کامل دارند تا با در نظر گرفتن نقش محوری احزاب و تأثیرات متقابل آنها بر یکدیگر تغییرات لازم صورت گیرد.

ب) امکان استفاده احزاب به عنوان بخش خصوصی برای اداره شبکه‌های تلویزیونی و رادیویی

امروزه با افزایش استفاده از شبکه‌های اجتماعی و نرم‌افزارهای مختلف، انحصار کنترل افکار عمومی از صدا و سیما و جراید سلب شده و مردم و گروه‌های سیاسی از طریق فضاهای مجازی و نرم‌افزارهایی، مثل تلگرام و اینستاگرام توان خبرسازی و موج‌آفرینی در اداره جامعه را دارند، ولی هنوز نقش صدا و سیما و رسانه‌های دولتی کم‌رنگ نیست. بنظر می‌رسد که اگر در نظام پارلمانی مذکور امکان حضور بخش خصوصی (احزاب) در اداره صدا و سیما فراهم شود؛ با این توضیح که امکان تأسیس و راه‌اندازی رادیو و تلویزیون و یا شبکه‌های خصوصی در قالبی غیر از سازمان صدا و سیما برای احزاب فراهم شود، به نقش نظارتی احزاب کمک شایانی می‌کند؛ البته بدیهی است که حکومت مرکزی بر فعالیت این شبکه‌ها نظارت داشته و حق قانونگذاری برای مشخص کردن حد و حدود عملکرد این بخش را دارد.

راهکاری دیگر که می‌تواند با توجه به وضعیت موجود مفید باشد، این است که ضمن حفظ ساختار دولتی، صدا و سیما زمینه‌های لازم برای استفاده احزاب از این سازمان به صورت مناسب برقرار شود و قوانین صدا و سیما با توجه به این مسأله تغییر یابد. البته هرچند موضوع خصوصی‌سازی با تفسیر شورای نگهبان از اصل ۴۴ مغایر

است و شورای نگهبان در نظریه تفسیری خویش با استناد به اصل ۴۴ قانون اساسی تأسیس و راه‌اندازی شبکه‌های خصوصی رادیویی و تلویزیونی را به هر نحو، مغایر با اصل فوق اعلام نموده است.^۶

اما ذکر این نکته خالی از فایده نخواهد بود که در اصل ۴۴ قانون اساسی و در توضیح بخش دولتی در نظام اقتصادی ایران، نه فقط رادیو و تلویزیون، بلکه صنایع بزرگ، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، هواپیمایی و ... نیز ذکر گردیده است که در بیشتر بخش‌های مذکور، با رعایت «اصل نظارت کامل دولت» و با «تعیین قواعد کلی و خط مشی چگونگی حضور و دامنه فعالیت بخش خصوصی» توسط دولت، بخش خصوصی امکان فعالیت یافته است. البته هر چند در بازننگری قانون اساسی می‌توان یکی از موارد بازننگری را امکان حضور بخش خصوصی (احزاب) در اداره صدا و سیما از طریق اصلاح اصل ۴۴ و ۱۷۵ در نظر گرفت.

اصلاح قانون اساسی

تغییر از نظام نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی به نظام پارلمانی که مربوط به ساختارهای کلان حکومت است، می‌بایست از طریق تغییر قانون اساسی بر طبق اصل ۱۷۷ صورت بگیرد. بنظر می‌رسد تعداد قابل توجهی از اصول قانون اساسی خصوصاً اصول مربوط به فصل ششم (قوه مقننه) و فصل نهم (قوه مجریه) می‌باید مورد بازننگری قرار بگیرند. در ضمن پیامدهای اجتماعی، سیاسی و فرهنگی آن را نباید از نظر دور داشت.

شفافیت فعالیت‌های اقتصادی کشور

در نظام پارلمانی مذکور در صورت نبود یک نظام اقتصادی مناسب و شفاف برای فعالیت‌های اجرایی، بدون شک فساد اقتصادی بیشتر خواهد گردید. لذا قبل از ایجاد نظام پارلمانی می‌بایست زیرساخت‌های اقتصادی و قوانین نظارتی، آمادگی کامل را برای این تغییر داشته باشند و شرایط لازم را برای نظارت حزب رقیب در این سیستم اقتصادی فراهم کرد.

دلایل موافقان و مخالفان پارلمانی شدن

در این قسمت ابتدا به بررسی و نقد دیدگاههای نخبگان جامعه درباره پارلمانی شدن می‌پردازیم و پس از نقد و تحلیل آن، آرای فیلسوفان سیاسی کلاسیک و معاصر در رابطه با این موضوع ارائه می‌گردد.

دیدگاه مخالفان

عموماً این دسته برای مخالفت نظر خود با پارلمانی شدن به دلایل زیر استناد می‌کنند:

۱. آنها عقیده دارند مهمترین مشکل امروز، مشکل رفتاری است و ربطی به ساختار ندارد و باید اختلافات بین اشخاص را از تعارضات ساختاری، از یکدیگر جدا نمود. برای نمونه وقتی طرحی در مجلس پس از طی مراحل قانونگذاری به قانون تبدیل می‌شود و مجری به دلیل اینکه با آن مخالف است، آن را اجرا نمی‌کند، این یک مشکل رفتاری است.^۷

۲. آنها می‌گویند ساختار فعلی مناسب است و قانون اساسی همه چیز را مشخص کرده است و اگر مشکلاتی در عرصه عمل پیش می‌آید، این به دلیل عمل نکردن به قوانین است.^۸ برای نمونه، اگر مجلس به اختیار خود در خصوص نظارت بر دولت از طریق سؤال و استیضاح عمل نمی‌کند، این مسأله ربطی به ضعف ساختار ندارد و از کوتاهی‌های مجلس است.^۹

۳. در قانون اساسی جمهوریت و اسلامیت جزء اصول تغییرناپذیر هستند و اگر بخواهیم حکومت را به سمت پارلمانی شدن پیش ببریم، این مسأله موجب کمرنگ شدن جمهوریت نظام می‌شود و اساساً ما باید به سمت پررنگ شدن جمهوریت حرکت کنیم و با وجود نهاد ولایت فقیه اصولاً نمی‌توان نظام پارلمانی به معنای واقعی کلمه بوجود آورد؛ زیرا در نظام پارلمانی صرفاً پارلمان همه‌کاره است.^{۱۰}

۴. حقوقدان دیگری می‌گویند نظام پارلمانی، دولت‌های ضعیف و کم‌ثباتی ایجاد می‌کند و پارلمان را در کشورهای فاقد نظام حزبی منظم تبدیل به عرصه کشمکش‌های گروه‌های مختلف می‌کند. در این نظام، سیاست‌های اجرایی استمرار و تداوم ندارد و ممکن است هماهنگی قوای مقننه و مجریه به خودکامگی قوه مجریه منجر شود.^{۱۱}

دیدگاه موافقان

این دسته برای موافقت خود با پارلمانی شدن به دلایل زیر استناد می‌کنند:

۱. آنها اعتقاد دارند که این موضوع موجب ارتقای جایگاه مجلس است و انضباط بیشتری در ساختار کشور ایجاد می‌کند و در چنین نظامی وقت کمتری صرف هماهنگی قوا و همچنین تعارض بین قوه مجریه و مقننه خواهد شد.^{۱۲}
۲. اگر چه ساختار فعلی مناسب است و همه چیز در قانون اساسی پیش‌بینی شده است و هر دو قوه را مردم انتخاب می‌کنند، اما از آنجا که در عرصه عمل شاهد پیاده شدن پتانسیل واقعی این قانون در ادوار مختلف نبوده‌ایم و حتی در بعضی موارد شاهد پارلمان دولتی بوده‌ایم. پس اگر با کارکرد عمل‌گرا به موضوع نگاه کنیم، بنظر می‌رسد نظام پارلمانی علاوه بر نظارت بهتر بر عملکرد مجریه، کارآیی مناسب‌تری از خود نشان داده و توازن متناسب قدرت را در کشور برقرار می‌کند.^{۱۳}
۳. احیای نظام پارلمانی به سود نظام است و دلایلی از جمله اختلاف قوه مجریه با مقننه و ضرورت ممانعت از بروز حاکمیت دوگانه در نظام سیاسی ایران از عوامل مؤثر در انتخاب نظام پارلمانی است و پارلمانی‌بودن یا نبودن نظام فی نفسه دلیلی بر دموکراتیک‌بودن یا نبودن نظام نیست؛ چراکه بعضی از نظام‌های پارلمانی و ریاستی غیر دموکراتیک‌اند و برخی دیگر کاملاً دموکراتیک هستند؛ مثلاً نظام پارلمانی انگلیس جزء حکومت‌های دموکراتیک جهان است، لذا نظام پارلمانی پتانسیل بالاتری برای پیشبرد اهداف نظام نسبت به نظام نیمه‌ریاستی فعلی دارد.^{۱۴}
۴. این ساز و کار، مشکل دارد که دولت و پارلمان را با رأی جداگانه انتخاب کرد؛ زیرا در بسیاری از موارد، دولت‌ها و مجالس همسو نبوده و آسیب‌های آن در روند اجرایی کشور نمایان شده است و اگر نظام پارلمانی پیاده شود، به دلیل همسو بودن مجریه با مقننه ابتکار در قانونگذاری و اجرای آن بهتر بوقوع خواهد پیوست. لذا بهتر است که یک شاکله از دولت و مجلس با یک انتخابات واحد داشته باشیم.^{۱۵}

نقد و تحلیل دیدگاه مخالفان

به نظر می‌رسد که دیدگاه‌های تمام مخالفین پارلمانی‌شدن نظام را می‌توان در پنج

دسته جای داد:

۱. اینکه مشکلات مربوط به روابط قوه مقننه با مجریه را یک موضوع اخلاقی و مربوط به اشخاص می‌دانند.

در پاسخ به این مسأله باید گفت اگرچه تأثیر اخلاق و فرهنگ بر مسائل کاری غیر قابل انکار است، اما باید به این نکته نیز توجه داشت که خیلی از اوقات ساختارهای رسمی که طراحی کرده‌ایم و ساختارهای غیر رسمی‌ای که در طول زمان شکل گرفته‌اند، چگونگی رفتار ما را در محیط کاری شکل می‌دهند و اگر یک مسؤل بر خلاف رویه قانونی عمل می‌کند، این موضوع به پشتوانه شناختی است که از ساختار موجود دارد؛ مثلاً رئیس جمهور می‌داند اگر در فلان مسأله تصمیمات قوه مقننه را با فلان جهت‌گیری اجرا کرد یا اصلاً اجرا نکرد، مجلس به دلیل وابستگی بسیاری از نمایندگان به دولت، توانایی مقابله با آن را ندارد و شکل‌گیری پارلمان دولتی در ادوار مختلف یکی از آسیب‌های نظام نیمه‌ریاستی فعلی است؛ زیرا در عین قدرت پارلمان، نمایندگان از دسترسی به منابع اجرایی و مالی بی‌بهره‌اند و راهی جز تکیه به قوه مجریه ندارند. بنابراین، علت اصلی این مسائل به نوع روابط قوا با یکدیگر و نوع رژیم سیاسی مربوط است، نه صرفاً مشکل رفتاری مقامات.

۲. اینکه عده‌ای عمل به قوانین موجود را برای برون‌رفت از مشکلات کافی می‌دانند.

در پاسخ به این مسأله نیز باید گفت که بجای عمل به قوانین برای حل مشکلات، باید به علت عمل نشدن به قوانین توجه کرد؛ بدین معنا که اگر چه قوانین موجود، اکثر مسائل را پیش‌بینی کرده‌اند، اما به دلیل نوع روابط قوه مجریه و مقننه امکان بروز و ظهور واقعی نمی‌یابند. برای مثال در قانون، نقش نظارتی برای نماینده پیش‌بینی شده است، ولی نماینده برای احداث یک پروژه در شهر خود مجبور می‌شود از وظیفه نظارتی خود در ارتباط با دولت چشم‌پوشد تا مصلحتی مهمتر را به دیدگاه خود برآورده کند. لذا بنظر می‌رسد تغییر ساختار، پتانسیل بیشتری را برای عمل کردن به قوانین نظارتی و بهبود روابط می‌دهد.

۳. اینکه عده‌ای معتقدند که پارلمانی‌شدن نظام موجب کمرنگ‌شدن جمهوریت نظام می‌گردد که این مسأله با قانون اساسی در تعارض است، در پاسخ باید گفت بر طبق تعاریف معمول، علم سیاست، جمهوری‌ها، حکومت‌هایی هستند که توسط رئیس جمهور و نه شاه یا ملکه اداره می‌شوند (انصاری دزفولی، ۱۳۹۰، ش ۲۸۵، ۱۱۱). لزوماً جمهوریت به معنای مردم‌سالاری نیست؛ چراکه جمهوری‌هایی بوده‌اند که مردم‌سالار نبوده‌اند و یا حکومت‌هایی که بدون ساختار جمهوری، مردم‌سالار بوده‌اند، لذا مهم مردم‌سالاری است. البته باید توجه داشت که در نظام پارلمانی، قوه مجریه با یک واسطه توسط مردم انتخاب می‌شوند؛ یعنی ابتدا مردم، اعضای پارلمان را انتخاب می‌کنند و قوه مجریه از پارلمان مردمی منبث می‌شود و از این حیث، نقش مردم، نه تنها کمرنگ نبوده، بلکه بواسطه حضور احزاب، مشارکت مردم در اداره جامعه بیشتر نیز خواهد شد. ۴. اینکه می‌گویند نظام پارلمانی، دولت‌های ضعیف و کم‌ثباتی ایجاد می‌کند و پارلمان را در کشورهای فاقد نظام حزبی منظم، تبدیل به عرصه کشمکش‌های گروه‌های مختلف می‌کند.

در پاسخ به قسمت اول باید گفت اصلاً به این صورت نیست که نظام‌های پارلمانی، دولت ضعیف و کم‌ثبات ایجاد کند؛ البته در نظام‌های چندحزبی که یک حزب نمی‌تواند اکثریت پارلمان را کسب کند، مجبور به ائتلاف می‌شود و عموماً دولت‌های برخاسته از ائتلاف، ضعیف و شکننده‌اند. به همین دلیل ما نظام دوحزبی را برای نظام پارلمانی مذکور پیشنهاد دادیم که آسیب فوق برطرف گردد و در پاسخ به قسمت دوم باید گفت که اگر قبل از شکل‌گیری نظام پارلمانی وضعیت احزاب منظم نشود و فرهنگ صحیح کار حزبی در کشور شکل نگیرد، همین آسیب بوقوع خواهد پیوست و به عقیده ما مهمترین استدلال مخالفین پارلمانی‌شدن همین مورد است که ما بجای آن که صورت مسأله را پاک کنیم، معتقدیم با یک برنامه‌ریزی مدت‌دار می‌توان وضعیت احزاب را در کشور سر و سامان داد و فرهنگ صحیح کار تشکیلاتی را در کشور ایجاد کرد.

۵. اینکه عده‌ای معتقدند کشور ما با وجود نهاد ولایت فقیه و همچنین با نظارت

استصوابی شورای نگهبان اصولاً نمی‌توان نظام پارلمانی به معنای واقعی کلمه بوجود آورد؛ زیرا در نظام پارلمانی صرفاً پارلمان همه‌کاره است.

این نکته نیز اگر چه صحیح به نظر می‌رسد، اما باید گفت اولاً در نظام پارلمانی مد نظر، قدرت پارلمان بسیار زیاد است و ثانیاً قرار نیست حتماً مطابق الگوهای مطرح نظام پارلمانی عمل نمود؛ چراکه ما مختار خواهیم بود متناسب با شرایط و مقتضیات کشور در انتخاب چگونگی تفکیک قوا و نوع روابط قوا بر طبق دلخواه عمل نماییم (قاضی، ۱۳۷۵ ج ۱، ص ۳۴۰) و این مسأله وحی منزل نیست که اگر اندکی مغایر الگوهای مطرح پارلمانی عمل شود، شاهد اتفاق خاصی باشیم، بلکه اگر با شناخت درست به جایگاه ولایت فقیه نگاه کنیم، باید بگوییم به دلیل وجود این جایگاه در نظام پارلمانی، شاهد اعتلای این نظام خواهیم بود.

جالب این است که با بررسی کتاب «روح القوانین منتسکیو» نیز متوجه می‌شویم که او طرفدار تفکیک از طریق تعادل و توازن قواست (منتسکیو، ۱۳۷۰، ص ۱۸۸ و ۲۳۳) و اصطلاح تفکیک قوا در آثار او به چشم نمی‌خورد و تفکیک مطلق قوا که عده‌ای از نظریات او استنباط کرده‌اند و منجر به شکل‌گیری نظام ریاستی شده است، صحیح نمی‌باشد. امروزه نیز در مجامع علمی، کشورها بر مزیت نسبی نظام پارلمانی بر ریاستی تکیه می‌کنند؛ زیرا در نظام ریاستی، رئیس جمهور و قوه مقننه هر دو منتخب مردم هستند و از مشروعیت دموکراتیک برخوردارند، ولی امکان حل اختلاف این دو نهاد با توسل به معیارهای مشروعیت دموکراتیک وجود ندارد. همچنین وجود نوعی عدم انعطاف در چنین نظام‌هایی عدم ثبات سیاست‌گذاری را به همراه دارد؛ زیرا دوره‌های تقنینی و ریاست جمهوری، دوره‌هایی مستقل از یکدیگر هستند (Mezy, 1998, p.788).

پروفسور «کاوایک»^{۱۶} نیز روند اجرای قانون و نوع تفکیک قوا در نظام پارلمانی را مناسب‌تر می‌داند (Rommetvedt, 2002, p.155). «جان استوارت میل»^{۱۷} نیز اعتقاد دارد حکمرانی کارکردی می‌باشد که هر چه قدر نقش نظارتی پارلمان بیشتر باشد، مطلوب‌تر است (Lijphart, 1994, p.20).

بنابراین، با توجه به مباحث فوق می‌توان گفت نوع رژیم پارلمانی؛ چه در نظریات

فلاسفه سیاسی کلاسیک و چه در نظریات بسیاری از نظریه‌پردازان امروزی، مفهوم و اهداف تفکیک قوا را بهتر می‌تواند تحقق بخشد.

نتیجه‌گیری

از ویژگی‌های یک نظام پویا این است که در ضمن برخورداری از ثبات، خود را با شرایط متغیر محیطی انطباق دهد. مسأله‌نوسازی در نظام جمهوری اسلامی و روزآمدکردن آن، نه تنها منافاتی با مبانی نظام و اصول تغییرناپذیر آن ندارد، بلکه کاملاً در همان سمت‌وسو می‌باشد. لذا به نظر می‌رسد تبدیل وضع به نظام پارلمانی، اگر با شرایط مطرح‌شده در این مقاله که امری زمان‌بردار است، صورت پذیرد، موجب همسویی دولت و مجلس شده و همگنی بیشتری با جایگاه ولایت فقیه و هندسه اصلی نظام خواهد داشت و بواسطه حضور احزاب، شاهد مشارکت بیشتر مردم در اداره حکومت و جلوگیری از حضور افراد کم‌تجربه در اداره صحنه‌های سیاسی خواهیم بود. ضمن اینکه پارلمانی‌شدن منجر به اداره جامعه بر اساس نظر جمعی نخبگان واقعی خواهد شد و از حرکت‌های انفجاری و سلیقه‌ای در عرصه‌های سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی توسط قوه مجریه جلوگیری می‌کند، ولی اگر این رویکرد مطابق اصول مطرح‌شده در این نوشتار صورت نگیرد و فرآیند پارلمانی‌شدن نظام، در عین حفظ صورت خود تغییر ماهیت دهد و جنبه آزادی احزاب و مشارکت واقعی آنها در صورت‌بندی قدرت و همچنین دامنه آزادی بیان و فعالیت‌های رسانه‌ای و مطبوعاتی به بهانه‌های واهی محدود شود، بدون شک، نه تنها بی‌فایده، بلکه نتیجه عکس خواهد داشت.

یادداشت‌ها

1. Anthony king.
2. Michael mezy.
3. de paul.

۴. در نظام‌های ریاستی و نیمه‌ریاستی، احزاب می‌توانند فعالیت کنند و حضور احزاب باعث ارتقای

عملکرد حکومت می‌شود، ولی شرط ضروری این نظام‌ها نیست، اما در نظام پارلمانی، اگر احزاب نباشند، اساساً در انتخاب کابینه با مشکل مواجه خواهیم شد و بدون حضور احزاب و ایجاد فضای رقابت بین احزاب برای کنترل همدیگر، نظام پارلمانی به غیر از فساد دستاوردی نخواهد داشت.

۵. در مقاله «رویکردی نظری به نسبت احزاب و ثبات سیاسی در ایران»، دقیقاً شاخص‌های بی‌ثباتی و علل آن و نمودارهای مربوطه عنوان گردیده است (محمدجعفر جوادى ارجمندی، «رویکردی نظری به نسبت احزاب و ثبات سیاسی»، فصلنامه مطالعات انقلاب اسلامی، ش ۴۴، ص ۸۰-۶۱).

۶. شماره ۱۷۰۱/۵۴۰۰/۲۳۰۰/م تاریخ ۱۳۷۹/۵/۳۰.

حضرت آیه‌الله جنتی دبیر محترم شورای نگهبان

سلام علیکم

احتراماً با عنایت به اظهار نظر بعضی از اشخاص حقیقی و حقوقی پیرامون خصوصی‌سازی شبکه‌های رادیویی و تلویزیونی و چگونگی اداره این وسیله و رسانه ارتباط جمعی و معطوفاً به اصول ۵، ۴۴، ۵۷ و ۱۱۰ و ۱۷۵ قانون اساسی، خواهشمند است تفسیر آن شورای محترم را نسبت به مورد ذیل صریحاً اعلام فرمایند:

آیا اجازه تأسیس و راه‌اندازی رادیو و تلویزیون و یا شبکه‌های خصوصی در داخل یا خارج از کشور و یا انتشار فراگیر؛ (مانند ماهواره، فرستنده، فیبر نوری و...) برای مردم در قالب امواج رادیویی و کابلی غیر از سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران مجاز می‌باشد؟

عضو فقهای شورای نگهبان، محمد یزدی، مورخ ۱۳۷۹/۴/۲.

نظریه تفسیری در خصوص اصل چهارم و چهارم قانون اساسی:

«مطابق نص صریح اصل چهارم و چهارم قانون اساسی در نظام جمهوری اسلامی ایران رادیو و تلویزیون، دولتی است و تأسیس و راه‌اندازی شبکه‌های خصوصی رادیویی و تلویزیونی به هر نحو، مغایر این اصل می‌باشد.

بدین جهت انتشار و پخش برنامه‌های صوتی و تصویری از طریق سیستم‌های فنی قابل انتشار فراگیر (همانند ماهواره، فرستنده، فیبرنوری و غیره) برای مردم در قالب امواج رادیویی و کابلی غیر از سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران خلاف اصل مذکور است.»

دبیر شورای نگهبان، احمد جنتی

۷. مصاحبه با هاشمی رفسنجانی، برگرفته از سایت آفتاب در تاریخ ۹۰/۱۰/۲۷.

۸. مصاحبه با دکتر ناصر کاتوزیان (تلخیص) برگرفته از سایت آفتاب در تاریخ ۹۰/۱۰/۲۷.

۹. علی مطهری، مناظره اصلاح قانون انتخابات، احزاب و مطبوعات، راهی به سوی پارلمانی‌شدن، دانشگاه شهید بهشتی، آبان ۹۰، برگرفته از سایت مردم‌سالاری در تاریخ ۹۰/۱۰/۲۷.
۱۰. مصاحبه با دکتر سید محمد هاشمی، برگرفته از وبلاگ حقوق عمومی در تاریخ ۹۰/۱۰/۲۷:

<http://publiclaw.blogfa.com/post-312.aspx>

۱۱. میر محمد صادقی - رجوع شود به هفته نامه آسمان - شماره ۴۵ آبان ۹۰.
۱۲. مصاحبه با علی لاریجانی، برگرفته از سایت آفتاب در تاریخ ۹۰/۱۰/۲۷.
۱۳. مصاحبه با عماد افروغ، برگرفته از سایت آفتاب در تاریخ ۹۰/۱۰/۲۷.
۱۴. مصاحبه با صادق زیباکلام، برگرفته از سایت آفتاب در تاریخ ۹۰/۱۰/۲۷.
۱۵. مصاحبه با صفار هرنندی، برگرفته از سایت آفتاب در تاریخ ۹۰/۱۰/۲۷.
16. kayak.
17. john stuart mill.

منابع و مأخذ

۱. آندره، دو میشل، و لالومی یر، پی‌یر، **حقوق عمومی**، ترجمه ابوالفضل قاضی شریعت‌پناهی، تهران: نشر دادگستر، ۱۳۷۶.
۲. ادمون رباط، مقدمه حقوق اساسی: مبانی و اساس اجتماعی وضعیتهای قانونی و دستورگرایی، مترجم خیر الله پروین، تهران: نشر جنگل، ۱۳۸۹.
۳. اسماعیلی، علی، «تحلیل قانون احزاب با تکیه بر کمیسیون ماده ۱۰»، پایان نامه ارشد حقوق عمومی، دانشگاه تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، استاد راهنما: دکتر رضایی زاده، ۱۳۷۸.
۴. انصاری دزفولی، مرتضی، «نقش مجلس در دو نظام ریاستی و پارلمانی»، **مجله سیاسی - اقتصادی**، ش ۲۸۵، ۱۳۹۰.
۵. بخشعلی، ولی، «احزاب سیاسی از دیدگاه امام خمینی»، پایان نامه ارشد حقوق عمومی، دانشگاه تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، استاد راهنما: آیه‌الله عمید زنجانی، ۱۳۸۱.
۶. بهنیا، مسیح، «تفکیک قوا در عمل، نگاهی اجمالی به مدل‌های تفکیک قوا در سه کشور ایران، آمریکا و فرانسه»، **مجله مجلس و پژوهش**، تهران: سال یازدهم، ش ۴۶، ۱۳۸۳.
۷. پروین، خیر الله و اصلانی، فیروز، **اصول و مبانی حقوق اساسی**، تهران: نشر دانشگاه تهران، ۱۳۹۰.

۸. جوادی ارجمند، محمد جعفر، «رویکردی نظری به نسبت احزاب و ثبات سیاسی»، فصلنامه مطالعات انقلاب اسلامی، قم: سال سیزدهم، ش ۴۴، ۱۳۹۵.
۹. ره‌پیک، سیامک، «مبانی و اختیارات رهبری در قانون اساسی و مقایسه آن با اختیارات رئیس‌جمهوری در برخی از نظام‌های ریاستی»، مجله اندیشه‌های حقوقی، ش ۱۲، ۱۳۷۷.
۱۰. زارعی، محمد حسین، «جایگاه نظارتی مجلس و اصول حاکم بر آن»، مجله مجلس و پژوهش، تهران: سال دوازدهم، ش ۴۸، ۱۳۸۴.
۱۱. سایت آفتاب: www.aftabir.com.
۱۲. سایت مردم سالاری: www.mardomsalari.com.
۱۳. سیف‌زاده، حسین، «نقش قوه مقننه در سیاست خارجی: تنوع رویکردها»، فصلنامه سیاست، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، تهران: دوره ۳۸، ش ۲، ۱۳۸۷.
۱۴. عمید زنجانی، عباسعلی، فقه سیاسی، ج ۱، تهران: امیر کبیر، چ ۲، ۱۳۶۸.
۱۵. قاسمی، داوود، «آزادی مطبوعات در جمهوری اسلامی ایران و پیشینه آن در عصر مشروطیت»، پایان نامه ارشد حقوق عمومی، دانشگاه تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، استاد راهنما: دکتر ذاکر حسین، ۱۳۷۸.
۱۶. قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، ج ۱، تهران: نشر دانشگاه تهران، چ ۶، ۱۳۷۵.
۱۷. -----، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: نشر میزان، چ ۳۰، ۱۳۸۷.
۱۸. کاتوزیان، ناصر، مبانی حقوق عمومی، تهران: نشر میزان، چ ۳، ۱۳۸۶.
۱۹. مصباح یزدی، محمد تقی و کعبی، عباس، ضمانت اجرای قانون اساسی و اجرای علنی حدود، قم: انتشارات مؤسسه امام خمینی، ۱۳۸۲.
۲۰. معتمدی، محمد اسماعیل، «جایگاه احزاب در نظام‌های سیاسی؛ با تاکید بر وضعیت احزاب در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پایان نامه ارشد حقوق عمومی، دانشگاه تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، استاد راهنما: دکتر کدخدایی، ۱۳۸۴.
۲۱. منتسکیو، روح القوانین، ترجمه علی اکبر مهدی، تهران: انتشارات امیر کبیر، چ ۹، ۱۳۷۰.
۲۲. منصورنژاد، محمد، «تفکیک قوا؛ ولایت مطلقه فقیه و استقلال قوا»، مجله حکومت اسلامی، قم: سال چهارم، ش ۱، ۱۳۸۶.
۲۳. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی ایران، ج ۲، تهران: نشر میزان، چ ۱۶، ۱۳۸۶.

۲۴. هریسی‌نژاد، کمال‌الدین، حقوق اساسی تطبیقی، تبریز: نشر آیدین، ج ۲، ۱۳۹۰.
۲۵. وبلاگ حقوق عمومی: <http://publiclaw.blogfa.com/post-312.aspx>.
26. Lijphart, Arend “**Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observation**”. In *the Failure of Presidential Democracy*, ed. Juan J. Linz and Arturovalenzuela, Baltimore, MD: John Hopkins University Press, 1994.
27. Linz, Juang J. “**Presidential or Parlimentary Democracy: Does It Make a Different?**” in *the Failure of Presidential Democracy*, ed. Juang J. Linz and Arturovalenzuela, Baltimore, MD: John Hopkins University Press, 1994.
28. Mezy, Michael “**Executive-Legislative Relation**” in *Kurian*, ed. George Thomas, *World Encyclopedia of Parliament and Legislature*, Vol.1, London: FitzoryDeaboin Publisher, 1998.
29. Olson, David M. “**The Parliaments of New Democracies: the Experience of Central Europe**” in *Kurian*, ed. George Thomas, *World Encyclopedia of Parliament and Legislature*, Vol.2, London: FitzoryDeaboin Publisher, 2002.
30. Rommetvedt, Hilmar “**Pluralization and Parliamentarization, and Their Strategic Implications: Comparative Perspective and the Illustrative Case of Norway**” in *Political Parties, Parliamentary Committees, Parliamentary Leadership and Governance*, Istanbul: Nordisk Press, 2002.
31. Stavridis, Stelios “**Why the EU’s Constitutionalization and Parliamentarization are worsening the Existing Democratic Deficit in European Foreign and Defense Policies**” in *JMWP*, London: University of Catania Press, 2006.