

روابط قوای مقننه و مجریه*

مایکل مزی**

ترجمه: حسن وکیلان***

مطالعات قانونگذاری را می‌توان به دو دسته وسیع تقسیم‌بندی کرد: متغیرهای درونی پارلمان و متغیرهای خارجی. در میان متغیرهای خارجی مانند حوزه‌های انتخابیه، گروه‌های نفوذ، احزاب سیاسی و نظایر آن، رابطه میان قوه مقننه و مجریه از اهمیت بسیاری برخوردار است که در این مقاله مورد تحلیل قرار گرفته است. اشکال قانون اساسی این رابطه، نظام احزاب سیاسی و تأثیر آن بر روابط قوه مقننه و مجریه، متخصصان سیاستگذاری، اشکال مختلف نظام‌های سیاسی مانند رژیم‌های پارلمانی، ریاستی و نیمه‌ریاستی در این مقاله مورد بحث قرار گرفته‌اند.

کلیدواژه‌ها: پارلمان، قوه مجریه، روابط قوای مقننه و مجریه، رژیم پارلمانی، رژیم ریاستی، رژیم نیمه‌ریاستی، احزاب سیاسی

مطالعات مربوط به قوای قانونگذاری را می‌توان به دو دسته عمده تقسیم‌بندی کرد: اول مطالعاتی که بر ساختار قوای تقنینی و رفتار اعضای آن در همان ساختار متمرکز شده‌اند و دوم مطالعاتی که روابط میان قوه مقننه و عوامل خارجی مربوط به آن را مورد بررسی قرار داده‌اند. دسته دوم، می‌تواند بر مطالعه رابطه قوه مقننه با حوزه‌های عام‌تری از جمله حوزه‌های انتخابیه و گروه‌های

* این متن ترجمه مقاله‌ای با مشخصات زیر است:

Mezey, Michael, "Executive-Legislative Relation", in Kurian, George Thomas (ed.), *World Encyclopedia of Parliament and Legislature*, Vol. 1, (London: Fitzroy Deaborn Publisher, 1998), pp. 780-788.

** استاد دپارتمان علوم سیاسی، دانشگاه «دی پاول» (DePaul)، شیکاگو.

*** دانشجوی دوره دکتری مطالعات قانونگذاری (Legislative Studies)، دانشگاه «هال» (Hull University. UK)

انگلستان و پژوهشگر دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

E-mail: vakilian@majlis.ir

نفوذ و نیز رابطه قوه مقننه با دیگر دستگاه‌های حکومتی تقسیم شود. در قسمت دوم، رابطه‌ای که در بسیاری از نظام‌های سیاسی اهمیت بسیار دارد؛ رابطه میان قوای مقننه و مجریه است. اگرچه معنای واژه «قوه مقننه»^۱ نسبتاً روشن است؛ اما درباره چگونگی تعریف واژه «قوه مجریه» ابهاماتی وجود دارد. این بدان دلیل است که قوه مقننه به تعبیر «آنتونی کینگ»^۲ (۱۸۲، ۱۹۷۵)، «نهادی تخصصی شده»^۳ است. در حالی که قوه مجریه معجونی است مشتمل بر نهادهایی نظیر پادشاهان، رؤسای جمهور، کابینه‌ها، کارمندان مهم، مؤسسات عملیاتی، کمیسیون‌های تدوین مقررات، محاکم اداری، قوای مسلح، کمیسیون‌های بازرسی، دستگاه‌های مشورتی و بنگاه‌هایی که به تملک عمومی درآمده‌اند. به‌طور کلی در برخی مواقع، قوه مجریه همان «دولت»^۴ است، (واژه‌ای که در این مقاله مورد استفاده قرار می‌گیرد)؛ اما در این بحث توجه بیش‌تر به سمت رابطه میان مقامات منتخبی - که معمولاً دولت را هدایت می‌کنند - مانند رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر و کابینه و کسانی که در قوه مقننه هستند خواهد بود.

در سیاست دموکراتیک مدرن، تصمیم‌سازی بنا بر برخی از مدل‌ها، امری مشترک میان قوه مقننه و مجریه است. زمانی تصور می‌شد که قرن بیستم، شاهد سقوط قدرت سیاستگذاری قوه مقننه و چیرگی همیشگی سیاستگذاری قوه مجریه خواهد بود (Huntington, 1965; Wheare, 1963). اما عده‌ای معتقدند که در این ادعا مبالغه شده است (Loewenberg, 1971)، این عقیده با روند جاری دموکراتیزه شدن و وجود قوای مقننه قوی در بخش‌های مختلف دنیا، اعتبار و قوت بیش‌تری یافته است.

امروزه در بسیاری از کشورها، هم قوه مقننه و هم قوه مجریه در سراسر مراحل سیاستگذاری، تشریک مساعی می‌کنند. در مرحله پیشنهاد و شروع قانونگذاری، مردم برای پیشنهاد قوانین و سیاست‌های مهم، از قوه مجریه متوقع هستند؛ اما چنین پیشنهادهایی در

-
1. Legislature
 2. Anthony king
 3. Firm that specializes
 4. The government

بسیاری از نظام‌های سیاسی، می‌تواند از سوی اعضای پارلمان ارائه شود و احتمال ارائه طرح‌های پیشنهادی از سوی نمایندگان در حوزه‌هایی که اهمیت کم‌تری دارند؛ بیش‌تر است. قوای مقننه و مجریه در مرحله رایزنی و تبادل نظر و نیز در مرحله تصمیم‌گیری درباره سیاست‌ها و سیاست‌های جایگزین، با یکدیگر مشارکت می‌کنند. پس از تصویب یک قانون، قوه مجریه مسئولیت اولیه اجرای آن را برعهده می‌گیرد؛ اما این کارکرد را با نظارت قوه مقننه انجام می‌دهد. در بسیاری از نظام‌های سیاسی، قوه مقننه و مجریه یکدیگر را کنترل می‌کنند. هر چند که ماهیت دقیق همکاری مشترک این دو نهاد با یکدیگر [در امر قانونگذاری] و توازن قدرت میان این دو بر حسب تفاوت میان حوزه‌های سیاستگذاری و نظام‌های سیاسی متغیر است.

عوامل مؤثر بر روابط قوه مقننه و مجریه

اشکال قانون اساسی

یکی از راه‌های تغییر رابطه میان قوای مقننه و مجریه، ساختار و شکل قانون اساسی است. در نظام‌های ریاستی، قوه مجریه به‌وسیله رئیس‌جمهوری که به‌طور مستقل انتخاب شده است و در نظام‌های پارلمانی، قدرت اجرائی به‌وسیله هیأت وزیران با رهبری یک وزیر^۱ (نخست‌وزیر، رئیس دولت، یا صدر اعظم) - که عموماً برآمده از قوای مقننه است - اعمال می‌شود. در نظام‌های ریاستی، قوه مجریه یک دوره کامل در مسند قدرت باقی می‌ماند و قوه مقننه نمی‌تواند آن را ساقط کند؛ اما در بسیاری از نظام‌های پارلمانی، قوه مجریه باید حمایت اکثریت پارلمان را حفظ کند و چنان‌چه اکثریت پارلمان به دولت رأی اعتماد ندهند، انتخابات پارلمانی جدیدی برگزار خواهد شد. علاوه بر ایالات متحده آمریکا، نظام‌های ریاستی در امریکای لاتین نیز رواج دارد، در حالی که نظام‌های پارلمانی معمولاً در اروپای غربی و آن بخش از جهان یافت می‌شود که زمانی مستعمره بریتانیا بودند.

(Shugart and Carey 1992, 41-42).

1. Chief minister

امروزه مدل سومی که معمولاً با عنوان نظام نیمه‌ریاستی از آن یاد می‌شود، بسیار مورد توجه صاحب‌نظران و طراحان قانون اساسی قرار گرفته است. از نظام‌های مختلط معمولاً با عنوان جمهوری پنجم فرانسه (Duverger 1980; Shugart and Carey 1992) یاد می‌شود. با این حال در بعضی از دموکراسی‌های نوین اروپای مرکزی، اروپای شرقی و لهستان مورد اقتباس قرار گرفته است (Stepan and Skach 1994, 124) که از مشخصه‌های آن رئیس‌جمهوری است که طی انتخابات مستقلی انتخاب شده و قدرت اجرایی را در دست دارد و با نخست‌وزیر و کابینه‌ای که براساس رویه‌های نظام پارلمانی انتخاب شده‌اند؛ همراه است. هر چند چنین به نظر می‌رسد که حکومت‌های نیمه‌ریاستی از عناصری از هر دو نظام پارلمانی و ریاستی تشکیل شده است؛ اما در عمل زمانی که رئیس‌جمهور و اکثریت پارلمان از یک حزب واحد باشند، نظام سیاسی به مدل ریاستی شباهت بیشتری می‌یابد. اما اگر رئیس‌جمهور و اکثریت پارلمان (و همچنین نخست‌وزیر و کابینه) از احزاب مختلفی باشند؛ نقش رئیس‌جمهور کاهش می‌یابد و نظام سیاسی به میزان زیادی بر مبنای شکل پارلمانی عمل می‌کند (Lijphart 1994; Sartori 1994).

این نکته که یک شکل خاص از قانون اساسی می‌تواند به پدید آمدن دو نظام پویای متفاوت منجر شود، گویای آن است که چه‌بسا در بررسی الگوهای روابط قوه مقننه و مجریه، تمرکز صرف بر آشکال قانون اساسی گمراه‌کننده باشد. صرف‌نظر از این نکته، قوانین اساسی تنها اوراقی هستند که می‌توانند به همان اندازه که نمایانگر و تبیین‌کننده‌اند، گمراه‌کننده نیز باشند. برای مثال، قانون اساسی شوروی سابق وانمود می‌کرد که قوه مقننه بسیار مقتدری را تأسیس کرده است، در حالی که این قوه تحت تأثیر حزب کمونیست و رهبری آن بود. در این‌جا قبل از توجه به مفاد قانون اساسی، مسأله مهم، میزان محدودیتی است که قوه مقننه می‌تواند برای قوه مجریه ایجاد کند (Blondel 1969; Mezey 1979). به عبارتی تا چه حد قوه مجریه (خواه به‌طور فردی مانند رئیس‌جمهور و خواه به‌طور جمعی مانند کابینه یا صرفاً به عنوان دولت، به‌وسیله قدرت قوه مقننه) در انجام آنچه مایل است انجام دهد با مانع مواجه شده است.

طرح این مسأله که قوه مقننه می‌تواند برای قوه مجریه محدودیت ایجاد کند،

بیان‌کننده نقش واکنشی قوه مقننه است که درک این نکته برای کسانی که درباره کنگره ایالات متحده امریکا تحقیق می‌کنند به‌ویژه کسانی که معتقدند این نهاد به‌عنوان قلب فرایند سیاستگذاری عمل می‌کند (Jones 1994)؛ کمی مشکل است. هر چند دلایلی وجود دارد که کنگره امریکا از این نظر یک استثناست. از دیدگاه کلی‌تر تطبیقی که احتمالاً از اندیشه‌های «جان استوارت میل» سرچشمه می‌گیرد، حکمرانی، کارکردی است که قوه مقننه برای انجام آن «بسیار نامناسب» و نقش مناسب آن «نظارت و کنترل» است. قوه مجریه نهاد مناسب برای مسئولیت حکمرانی است؛ زیرا مفهوم ایجاد محدودیت به درستی بر کارکرد «نظارت و کنترل» منطبق و در برگیرنده نقش سیاستگذاری - که بسیاری از قوای مقننه آن را برعهده می‌گیرند - است. بدیهی است که در این مورد کنگره امریکا استثنا بوده و نقش فعال سیاستگذاری این کنگره از ایجاد محدودیت و پارادایم «کنترل و نظارت» فراتر است.

در سوی دیگر طیف کنگره بسیار پر قدرت امریکا، قوای مقننه ضعیفی مانند کره شمالی، نیجریه و چین قرار دارند که به دشواری می‌توانند برای قوه مجریه محدودیت ایجاد کنند. در این نظام‌ها، قوای مجریه اعمال خود را بی‌اعتنا به اپوزیسیون موجود در قوه مقننه انجام می‌دهند یا این که اطمینان دارند که چنین مخالفتی انجام نخواهد گرفت؛ اما در نظام‌هایی با قوای مقننه قوی‌تر، اعمال قوه مجریه می‌تواند از راه‌های گوناگونی محدود شود. در بعضی از کشورها مانند هلند، فرانسه و ...، قوه مقننه می‌تواند لایحه دولت را رد کند یا بر آن اصلاحیه‌های عمده‌ای وارد کند. در سایر نظام‌ها از جمله در کشورهای انگلستان و دانمارک، قوه مجریه ممکن است ملزم شود که تقدیم لایحه‌ای را به تأخیر اندازد؛ یا این که به‌طور کلی ارائه آن را منتفی کند؛ چرا که قوه مجریه در مذاکرات قانونگذاری در صحن علنی مایل نیست که به دلیل رد شدن لوایحش، بی‌اعتبار شود؛ یا مورد انتقاد قرار گیرد. همچنین ممکن است قوه مجریه به‌منظور اجتناب یا کاستن از میزان مخالفت پارلمان، لایحه پیشنهادی را قبل از ارائه رسمی آن اندکی تغییر دهد و به این ترتیب از ایدئال‌ها و ترجیحات خویش تا حدودی منحرف شود. در نتیجه این محدودیت‌ها می‌تواند به‌وسیله قوه

مقننه در زمان اعمال کارکرد نظارتی بر قوه مجریه، خواه از طریق برگزاری جلسات رسیدگی کمیسیونی، یا از طریق هدایت سؤالات و استيضاح به سمت رؤسای دولت در نظام‌های پارلمانی، انجام گیرد. قوه مقننه می‌تواند انواع مختلف حیف و میل اموال یا تخلفات را فاش کند؛ همان‌طور که می‌تواند دولت را به گزارش‌دهی از عملکردهای خود مجبور کند. نکته قابل توجه این که توانایی قوه مقننه در محدود کردن رفتار قوه مجریه ضرورتاً به خواست یا توانایی آن‌ها در رأی مخالف به پیشنهادهای قانونی دولت مربوط نیست؛ قدرتی که قوای قانونگذاری، در عمل به‌ندرت از آن بهره‌مند هستند.

بار دیگر بر این نکته تأکید می‌کنیم که چه بسا میزان توانایی قوه مقننه در محدود کردن قوه مجریه ارتباط اندکی با اشکال قانون اساسی داشته باشد. بعضی از نظام‌های ریاستی وجود داشته‌اند که طی آن محدودیت‌های اندکی از سوی قوه مقننه بر رئیس‌جمهور اعمال می‌شد (مانند یک دوره طولانی در کره جنوبی پس از جنگ) و بعضی دیگر از نظام‌هایی ریاستی نظیر ایالات متحده آمریکا که در آن‌ها لوایح قانونی رئیس‌جمهور غالباً رد شده یا همواره با اصلاحیه همراه بوده و گاه حتی به طور کامل نادیده انگاشته شده است. همچنین در نظام‌های پارلمانی مانند ایتالیا یا جمهوری چهارم فرانسه (۱۹۴۶-۱۹۵۸)، نه تنها قوای مجریه محدود شده‌اند؛ بلکه اساساً از سوی فراکسیون‌های پارلمانی مورد حمایت و پشتیبانی قرار نگرفته‌اند و در نهایت پارلمان‌هایی مانند انگلستان و کشورهای اسکانندیناوی وجود داشته‌اند که قوای مجریه برای دوره‌های طولانی پس از جنگ جهانی دوم، می‌توانستند به اکثریت پارلمانی مشروط برای پشتیبانی از سیاست‌هایشان اتکا کنند.

نظام‌های احزاب سیاسی

ارتباط میان قوای مقننه و مجریه بیش از هر چیز به ماهیت نظام احزاب سیاسی وابسته است. (Mezey 1991) در کشورهای دارای نظام‌های تک‌حزبی مانند کوبا، قوه مقننه هیچ محدودیت عمده‌ای بر قوه مجریه تحمیل نمی‌کند. همه تصمیمات به‌وسیله حزب اکثریت اتخاذ می‌شود. همه اعضای این حزب عضو قوه مقننه و در تمام موارد مگر موارد جزئی

مجبور به تبعیت از خطمشی حزب خود هستند.

همچنین در نظام‌های پارلمانی نظیر آلمان - که قوه مجریه واجد یک اکثریت قوی و منظم است - احتمال حمایت حزب اکثریت از لوایح قوه مجریه بسیار زیاد است. درباره لوایح کم اهمیت‌تر نیز مشابه این وضعیت وجود دارد. با این حال، چنین قوای مقننه‌ای معمولاً قوای مجریه را از طریق سازوکارهای غیررسمی، نظیر رایزنی‌های قبلی، تهدید به مخالفت عمومی و استفاده مفرط از امتیازات نظارتی، محدود می‌سازند. در بعضی دیگر از پارلمان‌ها وجود احزاب سیاسی ضعیف، قوای مقننه را قادر می‌سازند تا محدودیت‌های قابل توجهی را بر قوه مجریه تحمیل کنند.

مطالعات در مورد نظام ریاستی بیانگر این است که توانایی رئیس‌جمهور در کسب حمایت کنگره درباره لوایح، با تعداد احزاب سیاسی متعلق به حزب رئیس‌جمهور در هر یک از مجلسین و مشابهت دیدگاه‌های ایدئولوژیک رئیس‌جمهور، توجیه می‌شود (Bond and Fleisher 1990). هر چه اکثریت حزب وابسته به رئیس‌جمهور بزرگ‌تر باشد؛ احتمال حمایت از موضع رئیس‌جمهور در رأی‌گیری علنی، بیش‌تر است. با این حال حتی در چنین حالتی نیز موقعیت به نسبت ضعیف احزاب ملی در ایالات متحده امریکا به معنای این است که رئیس‌جمهور همواره نمی‌تواند به حمایت آن دسته از نمایندگان که عضو حزب وی هستند؛ اتکا کند. نمایندگان کنگره در وهله اول وفاداری خود را نسبت به حوزه انتخابیه، رهبران احزاب محلی و گروه‌های نفوذی حفظ می‌کنند که این کار انتخاب مجددشان را تضمین می‌کند. (Mayhew 1974) زمانی که این منابع قدرت با خواسته‌های رئیس‌جمهور در تضاد باشند، اعضای قوای قانونگذاری به اتخاذ تصمیم به سود منافع محلی خود بسیار متمایل هستند؛ حتی اگر رئیس‌جمهور عضو حزب سیاسی آنان باشد.

در هر دو نظام پارلمانی و ریاستی، میزان کنترل قوه مجریه بر قوه مقننه، به تدابیر تنبیهی و ضمانت‌اجراهایی بستگی دارد که در اختیار قوه مجریه است. در نظام‌هایی با احزاب سیاسی پر قدرت، رئیس‌جمهور یا نخست‌وزیران برای نمایندگانی که تمایل به مقاومت در برابر پیشنهادها دارند، از تهدید به مجازات‌های حزبی استفاده می‌کنند. این ضمانت‌اجراها

می‌تواند شامل اخراج نمایندگان متمرّد از فهرست حزب برای انتخابات آینده باشد. البته در بیش‌تر نظام‌های سیاسی تک‌حزبی اقتدارطلب، چه‌بسا مجازات‌ها شدیدتر است؛ مانند تهدید امنیت شخصی یا تهدید آزادی نمایندگان. در بعضی نظام‌های سیاسی نظیر نظام سیاسی ایالات متحده آمریکا، جایی برای ضمانت اجراهای حزبی به شکل ملایم آن وجود ندارد و دولت می‌تواند با استفاده از سلطه خود بر توزیع منابع مالی و همچنین انواع منافع اعم از کوچک یا بزرگ، به حامیان یا مخالفانش با تقویت یا تخریب آینده سیاسی نمایندگان، به آن‌ها پاداش دهد یا آن‌ها را مجازات کند. (Wayne 1978; Edwards 1980)

در نهایت کشورهایمانند لهستان، روسیه و تایلند با نظام‌های حزبی فوق‌العاده ضعیف، فاقد هماهنگی درونی بوده و از مشخصه‌های بارز آنان این است که مانند سازمان دولتی و فرادولتی دائماً در حال تشکیل و تغییر شکل هستند. در چنین نظامی، کاندیداها همواره از یک گروه حزبی به گروه دیگر تغییر موضع می‌دهند؛ یا گزینه بیرون ماندن از نظام حزبی و ارائه مستقل خدمات نمایندگی را برمی‌گزینند. چه بسا در چنین فضایی دوره‌های کوتاهی وجود داشته باشد که در آن قوه مقننه قادر است محدودیت زیادی بر قوه مجریه اعمال کند. هر چند این حد از اعمال محدودیت قوه مقننه بر مجریه، خیالی و دور از واقعیت باشد. در نتیجه قوه مجریه حمایت نیروهای نظامی یا اکثریت کافی قوه مقننه را برای خود فراهم یا نمایندگان را وادار به تمکین می‌سازد. قوه مجریه در صورت ناکامی در این امر، ممکن است با حمایت ارتش به تعطیلی قوه مقننه توفیق یابد و کشور را از طریق حکومت نظامی اداره کند. بنابراین، پارلمانی که به‌طور موقت قوی شده بود، تضعیف می‌شود و به‌طور کامل زیر سلطه قوه مجریه قرار می‌گیرد. جالب آن‌که آن دسته از قوای مقننه‌ای که به میزان کم به تحدید قوای مجریه قادرند، از یک‌سو با قوی‌ترین احزاب سیاسی و از سوی دیگر با ضعیف‌ترین آن‌ها پیوند دارند.

متخصصان سیاست‌گذاری

علاوه بر اختیاراتی که قانون اساسی به قوه مقننه تفویض کرده است و استحکام و انضباط

حزبی، توانایی پارلمان برای تحدید قوه مجریه به طبیعت سیاستگذاری که حوزه‌های به پارلمان مربوط است، نظام کمیسیون‌ها، توان کارمندان قوه مقننه و میزان حرفه‌ای شدن آنان در ارائه خدمات بستگی دارد و تمامی این متغیرها با موضوع متخصصان سیاستگذاری مرتبط است.

یکی از دلایل تمایل تسلط قوه مجریه بر قوه مقننه این است که قوه مقننه فاقد توان رقابت با متخصصان سیاستگذاری و بوروکرات‌هایی است که در خدمت قوه مجریه هستند. در مقایسه با متخصصان قوه مجریه، کارمندان و نمایندگان پارلمان در بهترین شرایط، کارشناسان عادی و ساده‌ای هستند که فقط دارای اطلاعاتی کلی در حوزه‌های مختلف سیاستگذاری‌اند (Mezey, 1986). همچنین قوای مقننه، همواره در تحدید قوه مجریه در حوزه‌های سیاست خارجی و نظامی عاجز بوده‌اند؛ چرا که در هر دو حوزه فاقد متخصص هستند و در بیش‌تر کشورها اولویت و حق تقدم در زمینه چنین موضوعاتی با رئیس قوه مجریه است.

نحوه کار کنگره ایالات متحده امریکا نشان می‌دهد که کمیسیون‌های پر قدرت با حمایت کارمندان کیفی پارلمانی - که صاحب تجربه‌هایی نیز در قوه مجریه هستند - می‌توانند این عدم تعادل میان دو قوه را برطرف کنند؛ به این معنا که کارمندان می‌توانند اطلاعاتی را برای نمایندگان فراهم کنند و نمایندگان به آن اطلاعات برای کار کردن مؤثر با قوه مجریه نیازمندند. در مقام مقایسه، قوای مقننه ضعیف‌تر، دارای نظام‌های کمیسیونی ضعیف‌تری نیز هستند. برای سال‌های متمادی، دولت‌های مختلف حاکم در انگلستان، فارغ از مواضع سیاسی خود، علیه پیشنهادهایی مبارزه کرده‌اند که به تقویت نظام کمیسیون‌های مجلس عوام منجر می‌شد. رهبران احزاب مختلف دریافته بودند که کمیسیون‌های پر قدرت می‌توانند محل اجتماع متخصصان سیاستگذاری - که خارج از تسلط و کنترل آن‌هاست - باشند. به موازات تلاش رهبران احزاب برای پیشبرد برنامه‌های خود و اطمینان از وفاداری اعضا نسبت به حزب، آنان دریافتند که این متخصصان کمیسیونی می‌توانند مانع کار آنان باشند بنابراین اقدامات تازه‌ای که برای تقویت کمیسیون مجلس عوام انجام شده می‌تواند مؤید این ملاحظات باشد. افزایش شمار تعداد نمایندگان عادی مجلس عوام، نقش آن دسته از نمایندگان عادی و سنتی

مجلس که به‌طور پاره‌وقت دارای سمت نمایندگی بوده، ولی کاملاً به احزاب متبوع‌شان وفادار بودند را کاهش داده است. نمایندگان عادی تمام‌وقت، خواهان اعمال نفوذ بر سیاست‌ها هستند و برای رسیدن به این مقصود دریافتند که در کمیسیون‌های قوی و فعال می‌توانند این امر را تحقق بخشند (Jogerst 1993).

تقابل نظام‌های ریاستی و پارلمانی

رئیس‌جمهور ایالات متحده آمریکا

با توجه به این که کنگره ایالات متحده آمریکا قادر است حدی از محدودیت را که قابل مقایسه با سایر پارلمان‌های موجود در دنیا نیست بر قوه مجریه اعمال کند؛ بسیاری از محققان علوم سیاسی آمریکا بر دیدگاهی اصرار می‌ورزند که براساس آن توانایی ریاست‌جمهوری در جلب رأی موافق کنگره برای طرح‌ها و برنامه‌ها، نشانه‌ای بارز بر برتری آن است. علاوه بر قدرت عددی حزب متبوع رئیس‌جمهور در کنگره، سایر متغیرهای تقویت‌کننده توجیه برتری رئیس‌جمهور، مانند دوره چهارساله ریاست‌جمهوری، حجم و اندازه برنامه سیاست‌گذاری رئیس‌جمهور و این که آیا موضوع مورد بررسی به حوزه سیاسی داخلی مربوط است یا خارجی و همچنین تأثیر مهارت‌ها و استراتژی‌های وی برای برتری بر پارلمان مانند مراجعه به افکار عمومی برای ایجاد حمایت از برنامه‌های ریاست‌جمهوری مورد بحث قرار گرفته است.

(Edward 1980; 1989; Light 1983; Kernell 1986; Mezey 1989; Borild and Fleisher 1990).

به‌طور کلی، محققان دریافته‌اند که آن دسته از لوایح قانونی که ابتدا در یک وزارتخانه دولتی تهیه شده‌اند؛ از احتمال بیشتری برای تصویب نسبت به آن لوایحی که پس از تهیه به وزارتخانه ارجاع می‌شوند؛ برخوردارند و همچنین تفاوت برتری رئیس‌جمهور در سیاست خارجی نسبت به سیاست داخلی بسیار کم است و قدرت رجوع رئیس‌جمهور به افکار عمومی، بر برتری رئیس‌جمهور بر پارلمان تأثیر قابل‌توجهی ندارد. این محققان، شواهد تأییدکننده اندکی یافته‌اند که ثابت می‌کند برتری ثابت می‌کند رئیس‌جمهور به دلیل قابلیت‌های اوست. به نظر می‌رسد روشی که در آن رئیس‌جمهور منابع دولتی را در اختیار

خود دارد و استراتژی‌ای که وی برای اعطای پاداش به حامیان و مجازات مخالفانش اتخاذ می‌کند؛ صرفاً یک اثر جانبی و حاشیه‌ای داشته باشد.

در حال حاضر بعضی از محققان استدلال کرده‌اند که محدود کردن برتری ریاست‌جمهوری به رأی‌گیری در صحن علنی، نادرست است. موضوع مهم‌تر از تعداد آرای تصدیق یا رد اولویت‌های ریاست‌جمهوری این است که آیا رئیس‌جمهور و نمایندگان کنگره می‌توانند در مورد موضوعات مهم و مؤثر مربوط به سیاست‌های عمومی (فارغ از این که چه کسی قانون را پیشنهاد کرده است) توافق کنند یا خیر؟

«مارک پیترسون»^۱ (۱۹۹۰) با اتخاذ یک رویکرد دقیق‌تر، ماحصل چگونگی توافق بر موضوعات مهم قانونگذاری را به انفعال، برتری اپوزیسیون، حصول توافق و برتری ریاست‌جمهوری یا اجماع، تقسیم‌بندی می‌کند. به این ترتیب «دیوید میاوو» (۱۹۹۱) معتقد است که احتمال توافق کنگره و رئیس‌جمهور در مورد پیشنهادهای مهم قانونی در شرایطی که کنترل حزبی دچار تشتت گردیده نسبت به زمانی که کنترل حزبی هماهنگ وجود دارد، بیش‌تر است. «چارلز جونز» (۱۹۹۴) معتقد است که در نقش رئیس‌جمهوری درباره سیاستگذاری اغراق شده در حالی که نقش پارلمان دست‌کم گرفته شده است.

مدل‌های پارلمانی

رابطه میان قوای مقننه و مجریه در نظام‌های پارلمانی نسبت به سایر نظام‌ها اندکی پیچیده‌تر است. «آنتونی کینگ»^۲ (۱۹۷۶) معتقد است که استفاده از عبارت «روابط قوه مقننه و مجریه» در نظام پارلمانی گمراه‌کننده است؛ چرا که رهبران قوه مجریه، یعنی نخست‌وزیر و اعضای کابینه در حقیقت بخشی از قوه مقننه هستند. وی تأکید می‌کند که باید به سه شکل از رابطه قوه مقننه و مجریه توجه کرد: تعامل میان کابینه و نمایندگان عادی هوادار کابینه، تعامل میان کابینه و اپوزیسیون پارلمان به‌طور کلی و تعامل میان

1. Mark Peterson

2. Anthony King

رهبران احزاب اپوزیسیون و کابینه.

احتمالاً مهم‌ترین نقطه تحلیل «کینگ»، تأکید بر اهمیت نقش نمایندگان عادی حامی دولت است. حمایت این نمایندگان عادی از کابینه در حالی که احزاب سیاسی قوی بوده و دارای ایدئولوژی و تعهدات سیاستگذارانه مشخص هستند، مسلم و حتمی تلقی می‌شود. در چنین حالتی مواضع حزب، هدایت‌کننده و محدودکننده آن دسته از اعضاست که در کابینه کار می‌کنند؛ همچنان که هدایت‌کننده کسانی است که در مجلس حضور دارند.

در سایر موارد، نفوذ حزب همواره هزینه نمی‌شود و بیش‌تر آنچه دولت انجام می‌دهد می‌تواند تلاش‌هایی برای اطمینان از پشتیبانی مستمر نمایندگان عادی تلقی شود. این طرز تلقی، فرضیه‌ای را تقویت می‌کند که در آن نمایندگان عادی پشتیبان دولت، به‌ندرت علیه رهبران حزبی خود رأی می‌دهند و در نتیجه اعضای کابینه در نظام‌های پارلمانی همواره از حمایت مستمر هم‌حزبی‌های خود در قوه مقننه برخوردارند. هر چند که به‌ندرت امکان دارد نماینده‌ای در هنگام رأی‌گیری از حمایت حزب متبوعش سرپیچی کند؛ اما مطالعه روابط میان دولت و نمایندگان عادی در نظام‌های پارلمانی، بیانگر این است که حمایت قطعی نمایندگان از کابینه به شرط مشاوره و رایزنی میان این دو نهاد قابل پیش‌بینی است. بدیهی است نتیجه چنین مشاوره‌ای می‌تواند این باشد که دولت آن دسته از پیشنهادها را که بنا بر نظر خودش مایل به ارائه آن‌ها در پارلمان است؛ تقدیم نکند؛ اما مسأله مهم‌تر آن است که دولت در نتیجه این مشاوره، ترجیحات خود را به حدی جرح و تعدیل می‌کند که با ارائه پیشنهادها جایگزین کم‌ترین مخالفت اولیه را در میان هواداران خود در پارلمان ایجاد می‌کند.

براساس این استدلال هر چه اکثریت پارلمانی دولت، ضعیف و شکننده باشد، اولویت‌های اعضای مستقل پارلمان افزایش می‌یابد. در بسیاری از کشورهای اروپای غربی، میزان وفاداری به احزاب سنتی کاهش یافته و انضباط حزبی به قوت گذشته وجود ندارد. به موازات کاهش اکثریت پارلمانی، تعارض و رقابت مابین احزاب و در درون آن‌ها افزایش می‌یابد و اهمیت قوای مقننه و اعضای مستقل پارلمان نیز بیش‌تر می‌شود برای مثال در

سال‌های اخیر «دولت‌های اقلیتی»^۱ در دانمارک، سوئد و نروژ رواج بیش‌تری پیدا کرده‌اند و به موازات آن میزان فعالیت‌های قانونگذارانه افزایش یافته است. این فعالیت‌ها با مقیاس جلسات پارلمانی طولانی، افزایش شمار سؤالات پارلمانی از دولت، مخالفت بیش‌تر با توصیه‌های کمیسیونی و افزایش طرح‌ها و پیشنهادهای قانونی در صحن علنی ارزیابی می‌شود. (Damgaard 1992)

محدودیت‌های اعمال شده از سوی احزاب مخالف با قوه مجریه، اساساً می‌تواند از نظر تأثیر مذاکرات علنی پارلمان نیز مورد توجه قرار گیرد. هر چند که احزاب مخالف می‌دانند که به احتمال ضعیف اپوزیسیون قادر به رد کردن لوایح دولت است؛ با این حال مخالفت آن‌ها می‌تواند قوه مجریه را به دفاع از لایحه ارائه شده وادار کند. بنابراین احزاب مخالف، به کارکرد پاسخگویی و مسئولیت دولت متوسل می‌شوند و خود را در جایگاهی قرار می‌دهند که هزینه سیاسی چنین پاسخگویی‌ای را برای انتخابات بعدی ارزیابی کنند. در نتیجه مواجهه با چنین رویدادی در آینده ممکن است دولت به‌گونه‌ای عمل کند تا برخی از مخالفت‌های اولیه پیش‌بینی شده نسبت به آنچه را قرار است ارائه کند؛ خنثی سازد. به‌علاوه اپوزیسیون پارلمانی می‌تواند پیشنهادهای قوه مجریه را تغییر داده یا متوقف کند، یا بالعکس می‌تواند باعث و بانی ارائه یک پیشنهاد از سوی دولت باشد. فشار اپوزیسیون بر دولت در سؤالات یا مذاکرات پارلمانی، می‌تواند چنان افکار عمومی را تحریک کند که دولت به ارائه لوایحی که در غیر این حالت تمایلی به ارائه آن ندارد، مجبور شود.

روابط قوای مقننه و مجریه و کیفیت سیاست‌های عمومی

موضوع قابل بحث این است که آیا پارلمان‌های پر قدرت، یا شکل خاصی از رابطه میان قوای مقننه و مجریه، در بهتر شدن سیاست‌های عمومی سهم دارند یا خیر؟ ممکن است استدلال شود که قوای مقننه قوی‌تر و فعال‌تر، به معنای وجود قوه مجریه ضعیف است، قوه‌ای که قدرت هدایت و رهبری ندارد. بنابراین چنین دولتی فاقد قدرت اعمال فشار بر پارلمان^۱ به

هنگام به چالش کشیدن سیاست‌هایش است. قوای مقننه بر حسب ماهیت خود، به هنگام فقدان وجود اکثریت وفادار، در عمل بسیار کند هستند یا این که تمایلی به اقدام ندارند. «اریک دامگارد»^۱ (۱۹۹۲) در دانمارک دریافت که وضعیت رو به بهبود قوه مقننه، با کاهش توانایی دولت در مدیریت، مسائل مهم اقتصادی و تمایل به تفکر کوتاه‌مدت و همچنین یافتن راه‌حل موقت در حوزه‌های مهمی از مسئولیت دولت، متقارن شده است. هر چند انفعال و بی‌عملی (در زمانی که وضع موجود بر یک سیاست جدید ترجیح دارد) همواره امر نامطلوبی نیست؛ اما شرایطی به وجود می‌آید که در آن، انفعال و بی‌عملی به معنای فاجعه است؛ مانند وقتی که یک کشور با مسائل جدی روبه‌رو است.

برخی از بحث‌های علمی و دانشگاهی بر موضوع مزیت نسبی نظام‌های پارلمانی و ریاستی متمرکز شده‌اند. «جان لینز»^۲ (۱۹۹۴) مدعی است که ویژگی نظام‌های ریاستی، عدم کارایی از حیث سیاست‌گذاری و در نهایت عدم ثبات سیاست‌گذاری است؛ زیرا رئیس‌جمهور و قوه مقننه هر دو منتخب مردم هستند و از «مشروعیت دموکراتیک» برخوردارند و به این ترتیب امکان حل اختلاف‌های این دو نهاد با توسل به معیار مشروعیت دموکراتیک، وجود ندارد. همچنین وجود نوعی «عدم انعطاف» در چنین نظام‌هایی عدم ثبات سیاست‌گذاری را به همراه دارد چرا که دوره‌های تقنینی و ریاست‌جمهوری، دوره‌های مشخص، معین و مستقل از یکدیگرند. اگر خط‌مشی‌های سیاسی تغییر کند؛ یا نظام سیاسی با چالش‌های جدیدی مواجه شود، امکان تعدیل و تعیین کارمندان دولتی تا انتخابات برنامه‌ریزی شده و معین بعدی وجود ندارد. نظام ریاستی همواره در معرض بازی سیاسی «برد - باخت» است؛ به این معنا که پیروزی یکی از قوای حکومتی، باخت قوه دیگر محسوب می‌شود. به‌ویژه زمانی که گروهی غیر اکثریتی و حاکم بر قوه مقننه، ریاست‌جمهوری را تحت کنترل دارند. از این‌رو، نظام ریاستی با پرهیز از اتخاذ تصمیمات مشکل، خواه به دلیل این که قوای مجریه و مقننه قادر به دستیابی به توافق نیستند، یا به دلیل این که یکی

1. Erik Damgaard
2. Juan Linz

مصلحت سیاسی خود را در متوقف کردن برنامه‌های دیگری می‌بیند، ممکن است به سوی بن‌بست سوق یابد.

در بعضی از نظام‌های ریاستی، رئیس قوه مجریه به انسداد سیاسی رضایت نمی‌دهد. ویژگی بعضی از نظام‌های سیاستی این است که رئیس‌جمهور خود را از احزاب و مناسبات سیاسی بالاتر و نهادهای تقنینی را جزئی و فرعی می‌داند. گویا اساساً آن‌ها را نباید به حساب آورد. چنین فضایی به‌طور کلی، حیات قوه مقننه و نهادهای دموکراتیک را در معرض خطر قرار می‌دهد. از این‌رو، نظام‌های ریاستی درهای خودکامگی را همواره باز نگاه می‌دارند. براساس استدلال منتقدان از موضع ضد نظام‌های ریاستی کارآمدی یک نظام حکومتی بیش‌تر به‌وجود یک حزب اکثریت وابسته است تا به شکل خاصی از قانون اساسی. نظام‌های پارلمانی فاقد حزب اکثریت یا واجد اکثریت ائتلافی شکننده یا دولت‌های اقلیتی، مانند نظام ریاستی، دارای کندی و ناکارآمدی در فرایند قانونگذاری هستند. بعضی معتقدند که مدل‌های نیمه‌ریاستی در چنین نظام‌های پارلمانی رشد و توسعه می‌یابند در حالی که در همان زمان در برابر خطرات خودکامگی - که بعضی آن را ذاتی مدل ریاستی می‌دانند - موضع گرفته‌اند. رئیس‌جمهور با دارا بودن برخی از اختیارات می‌تواند به‌طور مستقل و آزادانه عمل کند؛ بن‌بست سیاسی را بشکند و در نتیجه کارآمدی حکومتی را افزایش دهد. هر چند همان‌طور که «لینز» (۱۹۴۸، ۱۹۵۱، ۱۹۹۴) بیان می‌کند جمهوری نامیمون و ایماز آلمان، در قالب یک نظام نیمه‌ریاستی، جاده‌صاف‌کن نظام توتالیتر بود. توفیق مفروض مدل جمهوری پنجم فرانسه، کم‌تر مدیون ساختار و بیش‌تر به‌علت استحکام نظام حزبی‌ای بود که از کنار گذاشتن نظام نمایندگی تناسبی در انتخابات پارلمانی به‌جای نظام یک حوزه - یک نماینده بود.

نتیجه‌گیری

مطالب پیشگفته حاوی برخی نکات آموزنده است. اول این که آشکال قانون اساسی، می‌تواند جایگاه مناسبی برای بحث درباره روابط قوای مقننه و مجریه باشد؛ اما به یقین برای پایان

دادن به این مباحث جایگاه مناسبی نیست. دوم این که وضعیت نظام حزبی یک کشور عامل مهمی برای فهم روشی است که قوای مقننه و مجریه طی آن در فرایند قانونگذاری با یکدیگر تعامل می‌کنند. سوم این که لازم است مباحث مربوط به تعامل قوای مقننه و مجریه، از نتایج آرای صحن علنی پارلمان فراتر رفته و به سوی تعامل و رایزنی‌هایی معطوف شود که میان این دو قوه در جریان پیشبرد مراحل قانونگذاری رخ می‌دهد.

چهارم این که، به جای طرح این سؤال ساده که «آیا قوه مجریه بر قوه مقننه برتری دارد یا خیر» باید بر موضوع تعاملات و خط‌مشی‌هایی که به وسیله این دو نهاد ارائه می‌شود، تمرکز کنیم و در نهایت این که، دیگر ضرورتی برای تبیین برتری یک شکل خاص از رابطه قوای مجریه و مقننه به نظر نمی‌رسد. به علاوه، رابطه قوای مقننه و مجریه باید در هر کشور خاص از جهت توانایی نظام سیاسی آن کشور، برای تدوین سیاست‌های عمومی حزب، مورد ارزیابی قرار گیرد.



منابع و مأخذ

1. Blondel, Jean, et al. 1969. Comparative Legislative Behavior. *Government and Opposition* 5 (Winter), 67-85.
2. Bond, Jon R, and Richard Fleisher, 1990. *The President in the Legislative Arena*. Chicago: University of Chicago Press.
3. Damgaard, Erik. 1992. Parliamentary Change in the Nordic Countries. In *Parliamentary Change in the Nordic Countries*, ed. Erik Damgaard. Oslo: Scandinavian University Press.
4. Duverger, Maurice. 1980. A New Political System Model: Semipresidential Government. *European Journal of Political Research* 8 (June), 165-187.
5. Edwards, George C., III. 1980. *Presidential Influence in Congress*. San Francisco: W. H. Freeman,
6. _____. 1989. *At the Margins: Presidential Leadership of Congress*. New Haven, Conn: Yale University Press.
7. Huntington, Samuel P. 1965. *Congressional Responses in the Twentieth Century in the Congress and America's Future*, ed. David B. Truman. Englewood Cliffs, N. J: Prentice- Hall.
8. Jogerst, Michael. 1993. *Reform in the House of Commons: The Select Committee System*. Lexington: University Of Kentucky Press.
9. Jones, Charles O. 1994. *The Presidency in a Separated System*. Washington, D. C: Brookings Institution.
10. Kernell, Samuel. 1986. *Going Public: New Strategies for Presidential Leadership*. Washington, D.C: CQ Press.
11. King, Anthony, 1975. Executives. In *Handbook of Political Science*, ed. Fred Greenstein and Nelson Polsby. Vol 5. Reading, Mass: Addison Wesley.
12. _____. 1976 Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany. *Legislative Studies Quarterly* I (February): 37-65.
13. Light, Paul C. 1983. *The President's Agenda: Domestic Policy Choices from Kennedy to Carter* (With Notes on Ronald Reagan). Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
14. Lijphart, Arend. 1994. Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations. In *The Failure Of Presidential Democracy*, ed. Juan J. Linz and Arturo Valenzuela Baltimore, Md.: Johns Hopkins

- University Press.
15. Linz, Juan J. 1994. *Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference? In The Failure of Presidential Democracy*, ed. Juan J. Linz and Arturo Valenzuela. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
 16. Loewenberg, Gerhard. 1971. The Role of Parliament in the Modern World. In *Modern Parliaments: Change or Decline?* ed Gerhard Loewenberg. Chicago: Aldin- Atherton.
 17. Mayhew, David. 1974. *Congress: The Electoral Connection New Haven, Conn.:* Yale University Press.
 18. _____.1991. *Divided We govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990.* New Haven, Conn.: Yale University Press.
 19. Mezey, Michael L. 1979. *Comparative Legislatures.* Durham. N.C.: Duke University Press.
 20. _____.1986. The Legislature, The Executive, and Public Policy: The Futile Quest For Congressional Power. *Congress and the Presidency* 13: 1-20.
 21. _____.1989. *Congress, the President, and Public Policy.* Boulder Colo: Westview Press.
 22. _____.1991. Parliaments and Public Policy: An assessment. In *Parliaments and Public Policy*, ed. David Olson and Michael Mezey. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
 23. Pererson, Mark. 1990. *Legislating Together: The White House and Capitol Hill from Eisenhower to Reagan.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
 24. Sartori, Giovanni. 1994. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry Into Structures, Incentives, and Outcomes.* New York: New York University Press.
 25. Shugart, Matthew Soberg, and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics.* Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
 26. Stepan, Alfred, and Cindy Skach. 1994. Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective in *The Failure of Presidential democracy*, ed. Juan J.Linz and Arturo Valezuela. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
 27. Wayne, Stephen J. 1978. *The Legislative Presidency.* New York: Harper and Row.
 28. Wheare, K. C. 1963. *Legislatures.* London: Oxford University Press.