

بررسی ادعای برتری نظام پارلمانی و عملکرد آن در ایران و فرانسه

جواد تقی زاده^۱

حسین میراحمدی^۲

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۴/۳۰

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۱/۱۹

چکیده:

اعتقاد به برتری نظام پارلمانی در دهه‌ی هشتاد میلادی رواج داشت که البته دیگر رایج نیست. بررسی اختیارات ریاست جمهوری و نیز وضعیت اکثریت حاکم در نظام های پارلمانی حاکی از آن است که نه نظام ریاستی همواره موجب تعارض است و نه نظام پارلمانی موجب رفع تعارض و حکومت یکپارچه. بنابراین، این نظام ها دارای برتری ذاتی نیستند و تناسب یا عدم تناسب آنها با شرایط جامعه است که می تواند عملکرد خوب یا بد آنها را مشخص کند. از طریق مطالعات تطبیقی می توان به وجود یا عدم این تناسب پی برد. در این راستا بی ثباتی حکومتی در جمهوری چهارم فرانسه و حکومت مشروطه ایران نشان می دهد که نظام پارلمانی متناسب با شرایط این جوامع نبوده است. علت عدم وجود فرهنگ ائتلاف بین احزاب است که حتی در صورت وجود احزاب آزاد نیز ائتلاف سیاسی نادر می باشد. غالباً نظام پارلمانی در جوامعی با فرهنگ سیاسی نظیر ایران و فرانسه عملکرد ثبات آفرینی نداشته است.

واژه های کلیدی: نظام پارلمانی، اختیارات ریاست جمهوری، فرانسه، ایران، مطالعات

تطبیقی

^۱ دانشیار دانشگاه مازندران (نویسنده مسئول) - jtaghizadehd@yahoo.com

^۲ دانش آموخته حقوق عمومی دانشگاه شیراز

مقدمه

نظام‌های سیاسی موجود در قوانین اساسی مدرن اشکال متنوعی دارند؛ ولی می‌توان آنها را در دو نوع کلی نظام ریاستی و نظام پارلمانی تقسیم‌بندی کرد. فارغ از جزئیات و به‌طور کلی می‌توان نظام‌های ریاستی را نظام‌هایی دانست که در آن‌ها اولاً رئیس‌جمهور 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 جنبه‌ی استثنایی دارند قابل عزل نیست (Linz, 1990: 259). در نظام‌های پارلمانی اما نخست وزیر که اختیارات اصلی حکومت را بر عهده دارد نه توسط رای 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 روبه‌رو می‌شود. هر دوی این نظام‌ها در راستای تحقق هدف تفکیک قوا قرار دارند که حفاظت از آزادی‌ها و همچنین کارآمدی است (و کیلیان، ۱۳۹۲: 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 (Calabresi, 2005: 5). 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 ناکارآمد و حتی تشویق به اعمال ساختارشکنانه 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 رای عدم اعتماد به دولت و یا انحلال پارلمان از تشدید اختلافات و تشویق به اعمال ساختارشکنانه 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 (Linz, 1990: 260). به همین دلیل این عقیده رایج گشت که نظام ریاستی به دلیل گفته شده تنش‌آفرین است و احتمال فروپاشی نظام و

برپاشدن حکومت اقتداری در نظام مزبور بیشتر است. این عقیده مورد موافقت بسیاری از پژوهشگران قرار گرفته به طوری که آنها به برتری رژیم پارلمانی اعتقاد پیدا کرده اند (پرزورسکی، ۱۳۹۰: ۱۶ و وکیلان، ۱۳۹۲: ۶۶ و دال، ۱۳۸۹: ۱۶۳). در این بین عقاید خوان لینز به عنوان مخالف برجسته نظام های ریاستی جایگاه ویژه ای داشته است (Reynolds, 2005: 84). سقوط پی در پی نظام های ریاستی در آمریکای جنوبی که پس از بحران های سیاسی و وقوع منازعه ی سیاسی بین دو قوه بود، لینز را به این اعتقاد رهنمون کرد و تایید بیشتر پژوهشگران را نیز به دست آورد (وکیلان، ۱۳۹۲: ۵۰). اما با بررسی نمونه های بیشتر و تدقیق در آنها این ادعا مورد نقد قرار گرفت. با توجه به این بررسی ها که در دو قسمت نخست مقاله ارائه می شوند، باید دانست که نظام های سیاسی به طور مطلق خوب یا بد نیستند^۱ بلکه تناسب یا عدم تناسب آنها با جامعه است که می تواند سبب عملکرد خوب یا بد آنان باشد. به این صورت که جامعه باید شرایط لازم را جهت عملکرد مطلوب نظام دارا باشد. از طریق مطالعات تطبیقی می توان این شرایط را تحلیل و ادراک کرد به این صورت که از مقایسه ی موارد مشابه و یا متفاوت به علت وقوع پدیده ها پی برد (لینز، ۱۳۷۳: ۴۴). در شیوه ی تشابه پدیده های مشابه مورد بررسی قرار می گیرند و از طریق عوامل حاضر در هر یک علت وقوع پدیده شناسایی می شود.^۲ در این راستا نظام پارلمانی در بین سالهای ۳۲-۱۳۲۰ در ایران با نظام پارلمانی در جمهوری چهارم فرانسه به عنوان دو دوره ی مشابه که در هر دوی آنها بی ثباتی سیاسی وجود داشته است مورد بررسی قرار می گیرند تا علل مشترک در هر دو دوره شناسایی شود. به این ترتیب در قسمت اول و دوم مقاله نظام حزبی و اختیارات ریاست جمهوری و نقش آن در

^۱ برای مطالعه ی بیشتر در خصوص مزایای نظام ریاستی و معایب نظام پارلمانی به منبع ذیل رجوع کنید:

- Calabresi Steven, 2001, the virtues of presidential government, constitutional commentary, 1. 18: 51- 104

همچنین برای مطالعه در خصوص مزایای نظام پارلمانی و معایب نظام ریاستی به منبع ذیل:

- Juan Linz, 1990. The perils of presidentialism, journal of democracy, 1.1: 51- 69

^۲ برای توضیح بیشتر در خصوص شیوه های تفاوت و تشابه و شیوه های دیگر مطالعات تطبیقی رجوع کنید به منبع

ذیل:

چارلز ریگین (۱۳۸۸)، روش تطبیقی فراسوی راهبردهای کمی و کیفی، ترجمه محمد فاضلی، تهران، نشر آگه

بروز اختلافات در نظام ریاستی و همچنین وضعیت اکثریت حاکم در نظام پارلمانی مورد بحث واقع می‌شوند و سپس در قسمت سوم مقایسه بین نظام پارلمانی در ایران و فرانسه به عمل می‌آید.

۱. نظام احزاب و اختیارات ریاست جمهوری

منازه‌ی بین‌قوا در نظام ریاستی که سبب بدینی محققان به نظام مزبور شده بود از یک طرح ساختاری در نظام ریاستی ناشی می‌شود. طرح ساختاری مزبور مشروعیت دوگانه مجلس و دولت است که هر کدام به نحو مجزا از هم تشکیل می‌شوند و این مورد سبب تصادم این دو قوه می‌گردد. می‌توان به طور کلی اعتقاد داشت که نظام پارلمانی وضعیت بهتری نسبت به نظام ریاستی در تحقق دموکراسی دارد. ولی نمی‌توان ادعا کرد که ناپایداری دموکراسی نسبت مستقیمی با عدم وجود نظام پارلمانی دارد. زیرا قدیمی‌ترین و باثبات‌ترین جمهوری دموکراتیک جهان یعنی ایالات متحده آمریکا و همچنین کاستاریکا دارای تجربه‌های موفق و طولانی دموکراسی با وجود نظام ریاستی می‌باشند و از دیگر سوی نظام‌های پارلمانی نظیر جمهوری‌های سوم و چهارم فرانسه قابل مشاهده‌اند که در ثبات سیاسی و دموکراسی کارآمد ناموفق بوده‌اند. علت وجود چنین شرایطی و تصادم بین دو قوه را باید در نظام حزبی جامعه جویا شد.

با مشاهده‌ی نمونه‌های موفق نظام ریاستی عاملی که قابل مشاهده است فقدان وجود نظام حزبی کثرت‌گرا در این جوامع است (Mainwaring, 1993: 267). هر چه تعداد احزاب بیشتر باشد گرایش‌های موجود در پارلمان نیز بیشتر می‌شود و همین مسئله احتمال بروز حالت بن بست سیاسی را بیشتر می‌کند و این در حالی است که راه حلی همچون انحلال مجلس و یا رای عدم اعتماد برای این وضعیت در نظام‌های ریاستی وجود ندارد. همچنین تشکیل ائتلاف در رژیم‌های ریاستی با نظام حزبی کثرت‌گرا امری دشوار است؛ زیرا بر خلاف رژیم‌های پارلمانی دولت عملاً تشکیل شده است و قوه‌ی مجریه نیازی مبرم برای ائتلاف جهت کسب مشروعیت نمی‌بیند. همچنین در نظام ریاستی تعهد نمایندگان به حمایت از دولت کم‌رنگ‌تر است بر خلاف نظام پارلمانی که عدم حمایت اکثریت پارلمان در واقع خیانت به حزب تلقی می‌شود و می‌تواند حتی باعث از دست

رفتن کرسی نماینده در انتخابات بعدی مجلس باشد. این موارد، ائتلاف‌ها در نظام ریاستی را سست تر می‌کنند که با وجود نظام حزبی کثرت‌گرا ممکن است سبب تشتت و ضعف قوه مجریه و ایجاد شرایط بن‌بست شود. البته جدا از تعداد احزاب باید به ساختار آنها نیز توجه داشت. چنانچه احزاب گوناگون به هیچ وجه حاضر به مذاکره و ائتلاف نباشند در این صورت وضعیت بغرنج تر هم می‌شود (Mainwaring, 1993: 270-271). به عبارت دیگر، مشکل نظام ریاستی به دلیل تعداد احزاب جامعه و مهمتر از آن ساختار احزاب و فرهنگ حزبی جامعه است. به همین دلیل عده‌ای معتقدند که ترکیب نظام ریاستی باید با نظام اکثریتی در انتخابات مجلس همراه باشد تا از این وضعیت جلوگیری کند (Reynolds, 2004: 22). علاوه بر نهادهای حزبی و تعداد و قطب‌بندی احزاب موضوع دیگر نحوه‌ی ارتباط رییس جمهور و پارلمان است که تحت الشعاع اختیارات دو قوه قرار دارد و می‌تواند در سرنوشت نظام ریاستی موثر باشد.

رییس دولت دارای اختیارات حقوقی متنوعی است که این اختیارات در یک تقسیم‌بندی کلی شامل دو دسته اختیارات مربوط به قانونگذاری و اختیارات غیرقانونگذاری است و هر کدام از این اختیارات نیز خود دارای طیفی هستند که می‌توانند قدرت رییس جمهور را زیاد یا کم کنند. اختیارات قانونگذاری رییس جمهور و تنوع آن‌ها شامل موارد زیر است که در ادامه از شدید به ضعیف شمارش شده است (Shugart and Carey, 1992: 273):

- ۱- اختیار وتوی کلی مصوبه مجلس: *مجلس شورای ملی و مطالعات فرعی*
- بدون اختیار لغو و تو از سوی مجلس
- اختیار لغو و تو برای مجلس با اکثریت بیش از دو سوم
- اختیار لغو و تو برای مجلس با اکثریت دو سوم
- اختیار لغو و تو برای مجلس با کمتر از دو سوم
- اختیار لغو و تو برای مجلس تنها با اکثریت ساده
- عدم وجود حق وتوی کلی
- ۲- اختیار وتوی جزئی یا وتوی بخشی از مصوبه مجلس:

- فقدان اختیار لغو و مقابله برای مجلس
- اختیار لغو و تو برای مجلس با اکثریت بالا
- اختیار لغو و تو برای مجلس با اکثریت مطلق تمام اعضا
- اختیار لغو و تو برای مجلس با اکثریت ساده
- عدم وجود حق و توی جزئی
- ۳- اختیار صدور فرمان قانونی:
- بدون اختیار نسخ برای پارلمان
- فرمان قانونی موقت با محدودیت های کم
- اختیار صدور فرمان قانونی به صورت محدود و در بعضی زمینه ها
- ۴- حق انحصاری رایحه لایحه به مجلس:
- بدون اختیار اعمال اصلاحات از سوی مجلس
- با اختیار اعمال اصلاحات محدود از سوی مجلس
- وجود اختیار اعمال اصلاحات از سوی مجلس
- عدم وجود حق انحصاری رایحه لایحه به مجلس
- ۵- اختیار ارائه ی لایحه بودجه:
- رئیس جمهور لایحه را ارائه می کند و هیچ تغییری مجاز نیست
- مجلس می تواند ارقام بودجه را کاهش دهد
- رئیس جمهور رقم کلی هزینه ها را مشخص می کند که مجلس می تواند آن را اصلاح کند
- مجلس نمی تواند هزینه جدید پیشنهاد کند مگر اینکه طریقه ی تامین آن را نیز رایحه کند
- اختیار نامحدود مجلس در بررسی لایحه ی بودجه و اصلاح آن
- ۶- همه پرسى:
- به صورت نامحدود
- به صورت محدود

به علاوه، اختیارات غیر قانونگذاری رییس جمهور متنوع و شامل موارد زیر است که در ادامه از شدید به ضعیف شمارش شده است (Shugart and Carey, 1992: 273):

۱- تشکیل کابینه:

- تعیین کابینه بدون نیاز به تایید مجلس
- تعیین اعضای کابینه منوط به تایید یا تحقیق مجلس است.
- تعیین نخست وزیر که نیازمند تایید مجلس است و سپس نخست وزیر سایر وزرا را گزینش می کند.

۲- عزل اعضای کابینه:

- عزل اعضای کابینه به صلاحدید رییس جمهور
- اختیار محدود عزل اعضای کابینه به وسیله ی رییس جمهور
- اختیار عزل اعضای کابینه به وسیله ی رییس جمهور تنها در صورت موافقت مجلس با عضو

جایگزین

- امکان عزل کابینه یا وزرا به وسیله مجلس
- ۳- سانسور یا استیضاح دولت که البته از اختیارات رییس جمهور نیست ولی بر آن تاثیرگذار است:

- مجلس چنین اختیاری ندارد.
- مجلس دارای اختیار سانسور دولت است ولی رییس جمهور متقابلاً حق انحلال پارلمان را خواهد داشت.

- وجود اختیار استیضاح سازنده برای پارلمان که بیانگر این است که پارلمان فقط در صورتی می تواند کابینه یا وزیری را استیضاح کند که همزمان جانشین آنها را انتخاب کرده باشد.

- وجود اختیار سانسور برای مجلس بدون هیچ قیدی

۴- انحلال پارلمان:

- اختیار انحلال پارلمان به صورت نامحدود برای رییس جمهور وجود دارد.

- محدودیت های زمانی برای انحلال پارلمان وجود دارد.

- انحلال پارلمان مستلزم برگزاری انتخابات جدید ریاست جمهوری است.

- تنها در پاسخ به استیضاح می توان از انحلال پارلمان استفاده کرد.

- رئیس جمهور اصلا اختیار انحلال پارلمان را ندارد.

با بررسی دموکراسی های ریاستی این موضوع استنباط می شود که نظام هایی با روسای جمهور دارای اختیارات قانونگذاری کم تر در تحکیم دموکراسی موفق تر هستند (Shugart and Carey, 276: 1992). در این شرایط پارلمان دارای اختیارات مجزا و مشخص است و می تواند موجب مشارکت بیشتر در کنار ثبات آفرینی این نظام ها باشد و در عین حال از خطر انسداد در نظام ریاستی نیز جلوگیری شود. تشکیل دو گانه این قوادر این حالت نه تنها باعث بن بست سیاسی نمی شود، بلکه سبب تعدیل قوه ی مجریه از سوی قوه ی مقننه خواهد شد و هر دو شرط ثبات حاکمیت و پاسخگویی عمومی را که هدف حقوق عمومی است تامین خواهد شد.

همان طور که گفته شد عواملی همچون تعداد و سازمان احزاب و ارتباط رئیس جمهور و پارلمان نقشی مهم در تحکیم دموکراسی توسط نظام ریاستی ایفا می کند. این گزاره ها با بررسی دموکراسی های ریاستی موفق استنباط شده اند ولی هنوز این پرسش باقی است که چه عاملی سبب سقوط دموکراسی های ریاستی و وضعیت بن بست سیاسی می شود؟ در جواب این پرسش حکومت اقلیت شایان بررسی است.

۲. حکومت اقلیت^۱

حکومت اقلیت به موردی اطلاق می شود که دولت متصدی امور دارای اکثریت کرسی ها در مجلس نیست و این مورد سبب ایجاد وضعیت بن بست سیاسی می شود. در نظام هایی که رئیس جمهور دارای اختیارات قانونگذاری می باشد احتمال برخورد با قوه مقننه وجود دارد که در این صورت سه حالت متصور است (Cheibub, 2002: 279):

^۱. minority government

اول- رییس جمهور لایحه را به مجلس تقدیم می کند و مجلس با نظر موافق آن را به تصویب می رساند. در این حالت رییس جمهور در موضع برتر است.

دوم- رییس جمهور قانون مجلس را وتو می کند و در مقابل مجلس با اکثریت لازم وتو را لغو و قانون را لازم الاجرا می کند. در این حالت پارلمان قدرت برتر است.

سوم- رییس جمهور قانون مصوب پارلمان را رد می کند ولی مخالفان با وجود دارا بودن اکثریت توان کافی برای لغو وتوی رییس جمهور را ندارند. در واقع آنها اکثریت کافی ندارند و اقلیت حامی رییس جمهور مانع لغو وتو می شود. در این حالت بن بست سیاسی اتفاق می افتد و اکثریت موجود در مجلس در مخالفت با دولت است.

چندین عامل در ایجاد حکومت اقلیت در نظام ریاستی دخالت دارند مانند دومجلسی بودن نظام قانونگذاری که احتمال بروز این شرایط را تشدید می کند، سیستم انتخاباتی تناسبی و همچنین نظام حزبی چندگانه که احزاب دارای مرزبندی شدید می باشند و مایل به سازش و ائتلاف سیاسی نیستند، این عوامل می توانند سبب ایجاد حکومت اقلیت شوند که در صورت بروز آن شاهد ناتوانی دموکراسی در اداره ی جامعه خواهیم بود (Foweraker, 1998: 310 and Cheibub, 2002: 282). موضوع شایان توجه این است که نمی توان از مباحث گفته شده ناپایداری نظام ریاستی را استنباط کرد. وجود احزاب متعدد و انتخابات تناسبی می توانند سبب ایجاد حکومت اقلیت شوند و ممکن است که این نوع حکومت به بی ثباتی منتهی شود. این وضعیت به نظام ریاستی منحصر نیست. با مطالعه ۱۳۳ گذار دموکراتیک بین سالهای ۱۹۴۶ - ۱۹۹۶ مشخص می شود که حدود چهل درصد سالهای تصدی دولت در نظام های ریاستی توأم با حکومت اقلیت بود که این میزان در ساختار یک مجلسی به سی و شش درصد می رسد. در حالی که وجود این نوع حکومت در دموکراسی های پارلمانی با اندکی تفاوت بین سی تا سی و شش درصد سالهای حکومت را دربر می گیرد که تفاوت چندان چشمگیری نیست (Cheibob, 2002: 279). بنابراین حکومت اقلیت معضلی نه فقط مربوط به نظام ریاستی ؛ بلکه گریبانگیر نظام پارلمانی نیز است.

حکومت اقلیت زمانی روی می دهد که مزیت بودن در اپوزیسیون از مزایای بودن در دولت برای اکثریت احزاب بیشتر باشد. این وضعیت در شرایطی رخ می دهد که احزاب در پارلمان تاثیرگذاری بیشتری دارند و حضور در دولت ائتلافی سبب عدم موفقیت آنها در انتخابات به دلیل عدم انجام وعده ها و یا نرسیدن به اهداف خواهد بود. در حکومت پارلمانی ساختار کمیسیون ها در پارلمان و همچنین نحوه ی پیش بینی نتیجه انتخابات در عدم تمایل احزاب برای شرکت در حکومت اهمیت دارد. به این صورت که هر چقدر ساختار کمیسیون ها به شکلی باشد که قدرت زیادی به نمایندگان برای تاثیر گذاری بر دولت اعطا کند و از سوی دیگر نتیجه ی انتخابات پیش رو نیز مشخص نباشد، احزاب مایل به شرکت در دولت نیستند و در این حالت حکومت اقلیت در قوه ی مجریه شکل می گیرد (Storm, 2003: 300-302). بنابراین باید توجه داشت که سبب وضعیت بن بست سیاسی که به زعم منتقدان این نظام مهمترین ضعف نظام ریاستی است و از مشروعیت دوگانه دولت و پارلمان ریشه می گیرد، حکومت اقلیت است که این نوع حکومت بیش از آنکه به وضعیت نهادهای نظام ریاستی بازگردد با ساختار و وضعیت احزاب مرتبط است.

برای مثال، نظام سیاسی حاکم در برزیل نظام ریاستی است که رییس جمهور در آن از اختیارات قانونگذاری در شدیدترین میزان خود برخوردار است. به طوری که رییس جمهور برزیل بعد از رییس جمهور شیلی به عنوان یکی از قدرتمندترین روسای جمهور شناخته می شوند (Shugart, 1999: 274). این مقام در برزیل علاوه بر اختیارات قانونگذاری قابل توجه همچون اختیار و تو مصوبات مجلس و قانونگذاری موقت در همه ی امور، دارای اختیار انحصاری تقدیم لایحه با اجازه ی مجلس است و در برخی امور اداری و امور نظامی دارای اختیار انحصاری تقدیم لایحه نیز است (مدکس، ۱۳۹۲: ۱۴۶). همچنین سیستم انتخاباتی مجلس اول که مجلس سراسری و مهمتر در این کشور است، نه تنها به شیوه ی تناسبی است؛ بلکه روش لیست باز نیز در انتخابات اعمال می شود؛ یعنی رای دهندگان مجازند که به حزب یا کاندیدا رای دهند و توزیع کرسی ها به این صورت خواهد بود که احزاب به تناسب آرای کسب شده صاحب کرسی در پارلمان خواهند شد؛ با این نکته تکمیلی که کرسی ها توسط نمایندگانی از آن حزب کسب می شود که دارای رای

انفرادی بیشتری نسبت به سایر هم حزبی های خود باشد و این مورد سبب رقابت درون حزبی و تشتت بیشتر احزاب می شود. این شرایط همان طور که گفته شد جهت حکومت ریاستی اصلا مناسب به نظر نمی رسد (Reynolds, 2005: 86). ولی حکومت برزیل پس از گذار به دموکراسی و تصویب قانون اساسی جدید از سال ۱۹۸۸ در تعامل با مجلس و ایجاد توافق های پارلمانی موفق عمل کرده است که این مهم از راه کسب رضایت احزاب ممکن شده است. در واقع رفتار حزبی به گونه ای است که احزاب در حکومت شرکت و با آن همکاری می کنند به گونه ای که تا سال ۲۰۰۰ بیش از هشتاد درصد لوایح رییس جمهور تصویب شده اند که از طرح های پارلمان نیز بیشتر است (Figueiredo, 2000: 308). بنابراین موضوع مهم در ایجاد حکومت اقلیت علاوه بر نهادها، روند تصمیم گیری سیاسی نیز است و این معضل تنها مربوط به نظام ریاستی نیست.

چنانکه ملاحظه شد وضعیت احزاب و اختیارات قانونگذاری رئیس جمهور در عملکرد نظام ریاستی موثر است و نمی توان نظام ریاستی را ذاتا تعارض آمیز دانست همچنین احتمال وقوع تعارضات بین قوا در نظام پارلمانی هم کم تر از نظام ریاستی نیست و نمی توان این نظام را هم ذاتا سبب یکپارچگی نظام سیاسی و دفع احتمال تعارض دانست. شرایط اجتماعی و سایر نهادها در عملکرد این نظام ها موثرتر هستند و باید با توجه به آنها نهادهای سیاسی را انتخاب و طراحی کرد. اینکه چطور باید این نهادها و شرایطو تاثیر آن ها را شناسایی کرد موضوعی بر عهده ی مطالعات تطبیقی است که نمونه ای از آن ارائه می شود.

۳. عملکرد نظام پارلمانی در جمهوری چهارم فرانسه و سلطنت مشروطه ایران در

دهه ی ۳۰

از نتایج آنچه که گفته شد استنباط می شود که نظام ریاستی و پارلمانی فی نفسه دارای برتری نیستند و ترکیب آنها با شرایط اجتماعی است که می تواند سبب عملکرد مطلوب یا نامطلوب آنان شود. مطالعات تطبیقی می تواند این شرایط را تحلیل و عیان کند که در این راستا عملکرد نظام پارلمانی در جمهوری چهارم فرانسه بررسی می شود. نظام مزبور به عنوان موردی ناموفق از عملکرد نظام پارلمانی شناخته می شود که موجب بی ثباتی سیاسی گشت (Horowitz, 1990: 78). سپس

وضعیت مشابه در ایران بین سالهای ۱۳۲۰-۱۳۳۲ بررسی می‌گردد که این مقایسه می‌تواند عدم تناسب نظام پارلمانی با وضعیت سیاسی ایران را نشان دهد. لازم به ذکر است که سلطنت مشروطه در واقع حکومت پارلمانی است و تفاوتی با جمهوری پارلمانی ندارد بنابراین اطلاق عنوان سلطنت یا پادشاهی برای این نظام ها نباید موجب این تلقی نادرست گردد که نظام سلطنت مشروطه با جمهوری متفاوت است همانطور که نظام های پادشاهی مشروطه در دنیا همچون انگلستان و سوئد در ردیف نظام های پارلمانی طبقه بندی می‌شوند.^۱ نظام فرانسه جمهوری پارلمانی و نظام حاکم بر آن زمان ایران سلطنت پارلمانی یا مشروطه بود که عملکرد نامطلوب پارلمان موجب گذار نظام اول به نظام نیمه ریاستی و گذار نظام دوم به سلطنت اقتدارگرا شد.

۳-۱. عملکرد نظام پارلمانی در جمهوری چهارم فرانسه

جمهوری چهارم پس از جنگ جهانی دوم و در پی رفراندوم سال ۱۹۴۶ در فرانسه تاسیس شد. قوه ی مقننه از مجلس ملی و شورای جمهوری تشکیل شده بود که مجلس اول به صورت مستقیم توسط مردم برای مدت ۵ سال و مجلس دوم برای مدت ۶ سال در انتخابات شهرستانی غیرمستقیم انتخاب می شدند. دولت تنها در مقابل مجلس اول مسئول بود و در اختیارات قانون گذاری هم کفه ی ترازو به سمت مجلس ملی سنگینی می کرد. رئیس جمهور نیز منتخب دو مجلس در نشست مشترکی در ورسای بود که کنگره نامیده می شد. رئیس جمهور بسیاری از اختیارات خود نظیر انحلال مجلس، مسئولیت اجرای قوانین و ابتکار طرح لوایح را در مقایسه با قانون اساسی جمهوری سوم از دست داد. بقیه ی اختیارات رئیس جمهور نیز باید با رضایت مجلس و امضای متقابل وزیران انجام می شد. به این ترتیب نقش تشریفاتی رئیس جمهور کاملاً تثبیت شد. موضوع اصلی نحوه ی

^۱. برای ایضاح بیشتر مطلب گفته شده در مورد پادشاهی های مشروطه رجوع کنید به منبع ذیل:

Constitutional monarchs in parliamentary democracy(2017), Elliot Bulmer, published by international IDEA institute

و برای درک پادشاهی مشروطه در ایران و تفسیر قانون اساسی مشروطه در زمان خود نگاه کنید به منبع ذیل:

حقوق اساسی یا آداب مشروطیت دول: اولین رساله حقوق اساسی در ایران (۱۳۸۲)، محمد علی فروغی، به کوشش

علی اصغر حقدار، انتشارات کویر

تشکیل دولت است که در ترکیب با فضای سیاسی فرانسه موجب بی ثباتی و عملکرد نامطلوب نظام شد. نخست وزیر توسط رئیس جمهور پس از مشورت با رئیس مجلس و رهبران احزاب به مجلس معرفی می شد و نامزد معرفی شده برنامه ی خود را به پیشگاه مجلس ارائه می کرد و چنانچه با رای اکثریت مطلق نمایندگان تایید می شد رئیس جمهور رسماً او را منصوب می کرد و او سپس می توانست کابینه ی خود را تشکیل دهد (قاسم زاده، ۱۳۳۶: ۲۴۵). اولین نخست وزیر جمهوری چهارم پل رامادیه پس از گرفتن رای اعتماد و انتصاب رسمی برای ترکیب کابینه ی خود نیز درخواست رای اعتماد مجدد کرد و به سنت جمهوری سوم بازگشت. فرآیند اخیر در اصلاح قانون اساسی در سال ۱۹۵۴ با تغییراتی تثبیت شد و این طور مقرر شد که دولت در کلیت خود به مجلس پیشنهاد شود و نخست وزیر و وزرا با هم در مقابل مجلس برای اخذ رای اعتماد حاضر شوند. مسئولیت دولت نیز نسبت به جمهوری سوم با قواعد سخت تری زیر سوال می رفت. تنها نخست وزیر می توانست درخواست رای اعتماد کند نه هر یک از وزرا همچون نظام پیشین. سلب اعتماد باید با اکثریت مطلق نمایندگان مجلس حاصل می شد و سنا نیز نمی توانست دولت را استیضاح کند؛ هر چند که در جمهوری سوم به ندرت از این اختیار استفاده کرده بود (اردان، ۱۳۸۹: ۶۸۲-۶۷۰). جمهوری چهارم درگیر مشکلاتی همچون مشکلات اقتصادی، اعتصابات کارگری، جنگ سرد و به خصوص مبارزات ضد استعماری با فرانسه در شمال آفریقا و جنوب شرقی آسیا بود. در اثنای مشکلات سه انتخابات مجلس برگزار شد که در هیچ یک از آنها هیچ حزبی دارای اکثریت مطلق نشد و به منظور تشکیل دولت باید ائتلاف تشکیل داده می شد. در انتخابات مجلس سال ۱۹۴۶ حزب کمونیست ۱۸۲ کرسی، حزب جمهوری خواه مردمی ۱۷۳ کرسی و حزب سوسیالیست ۱۰۲ کرسی کسب کردند. رادیکال ها و جریان راست مستقل نیز با ۶۹ و ۷۲ کرسی در مجلس حضور داشتند. سه حزب برتر ائتلافی تشکیل دادند که نخست وزیر را تعیین می کرد. ولی طولی نکشید که اختلافات حزب کمونیست با دو حزب دیگر شدید شد و در نهایت وزرای آن هم توسط نخست وزیر از دولت اخراج شدند. حزب رادیکال که کم تر از هفتاد رای کسب کرده بود جایگزین این حزب در ائتلاف حاکم شد. حزب کمونیست تا انتهای جمهوری چهارم با وجود داشتن آرای قابل

توجه در مقام اپوزیسیون دولت باقی ماند و در نهایت در انتخابات سال ۱۹۵۸ تنها ۱۰ کرسی کسب کرد و اقبال عمومی خود را از دست داد. حزب رادیکال اما هرگز در مقام سه حزب دارای بیشترین آرا قرار نگرفت ولی به دلیل نقش مهم خود در شکل دهی ائتلاف حاکم نقش مهمی در جمهوری چهارم بازی کرد به طوری که هشت بار اعضای این حزب مقام ریاست شورای وزیران یا همان نخست وزیر را کسب کردند (ایوبی، ۱۳۸۹: ۱۱۹). همچنین دوگل که شخصیتی نزدیک به حزب جمهوری خواه مردمی (M.R.P) محسوب میشد در سال ۱۹۴۷ حزب مستقل خود یعنی اتحاد مردم فرانسه را تاسیس و هدایت کرد که به جمع احزاب موجود در انتخابات سال ۱۹۵۱ اضافه شد و در مقام اپوزیسیون که مخالف نظام حزب محور پارلمانی کنونی بود وضعیت را بغرنج تر کرد، هرچند بعدها با این حزب نیز به اختلاف نظرهایی رسید و حزب دیگری تاسیس کرد. در طول جمهوری چهارم ائتلافی موسوم به جریان سوم که حاصل اتحاد سوسیالیست ها، جمهوری خواهان مردمی و احزاب کوچکتر همچون رادیکال ها بود حکومت می کردند. مشکل اینجا بود که علاوه بر اختلاف دیدگاه خود این احزاب، در درون آنها هم گرایش های مختلفی در مورد مسایل اقتصادی، فرهنگی و بین المللی وجود داشت که سبب انتظارات متعارض از دولت و در نتیجه، سقوط پی در پی دولت ها می شد. در طول جمهوری چهارم که دوازده سال به طول انجامید، بیست کابینه به روی کار آمدند با متوسط طول عمر شش ماه که در این شرایط اتخاذ سیاست یکنواخت از سوی دولت ناممکن می شد و بی ثباتی دولتی رخ می داد (اردان، ۱۳۸۹: ۶۸۷). نظام جمهوری چهارم در واقع بسیار مشابه با نظام جمهوری سوم بود. عمر متوسط دولت ها در جمهوری سوم ۸ ماه بود که در طول سالهای جنگ جهانی اول به ۶ ماه کاهش پیدا کرد و ضعف نظام سیاسی فرانسه را کاملاً عیان کرد. در طول ۶۵ سال عمر جمهوری سوم ۱۰۷ کابینه روی کار آمدند که طولانی ترین آنها سه سال دوام داشت. کشمکش های پارلمانی و ائتلاف های گذرا بین احزاب متعدد موجب بی ثباتی سیاسی شده بود و از این جهت می توان نظام پارلمانی در فرانسه را نقطه ی مقابل نظام باثبات پارلمانی در انگلستان دانست (نقیب زاده، ۱۳۹۳: ۱۳۵). این وضعیت در نهایت در جمهوری چهارم با بحران الجزایر به پایان رسید. مبارزات ضد استعماری و استقلال طلبانه ی ملت الجزایر دولت فرانسه را دچار مشکل

کرد و کابینه ها یکی پس از دیگری سقوط می کردند. در چنین شرایطی بود که دوگل با شرط تغییر قانون اساسی و اختیارات ویژه نخست وزیر شد و با پایه گذاری جمهوری پنجم بحران الجزایر را هم رفع و رجوع کرد. او همواره تاکید داشت که نه نظام پارلمانی موجود در جمهوری های سوم و چهارم بلکه حکومت ریاستی می تواند مشکلات را حل کند. این مطلب با تغییر قانون اساسی و تقویت جایگاه سیاسی و حقوقی ریاست جمهوری بر همگان ثابت شد (کوبان، ۱۳۹۳: ۲۶۲). در جمهوری پنجم فرانسه ابتدا رییس جمهور با رای غیر مستقیم انتخاب می شد؛ نه توسط کنگره ی دو مجلس بلکه توسط هیئت انتخاب کنندگان متشکل از اعضای پارلمان، اعضای شوراهای شهرستان، نمایندگان منتخب شوراهای شهر، نمایندگان سرزمین های ماورای بحار که مجموعاً در حدود ۸۰۰۰۰ نفر می شدند. این مقام پس از بازنگری قانون اساسی از طریق همه پرسی در سال ۱۹۶۲ با آرای مستقیم مردم تعیین می شود. پیشرفت های بسیاری در سایه ثبات دولتی در این دوران حاصل شد که پیش از این در سایه اختلاف نظرهای پارلمانی ممکن نبود. در دوره ی دوازده ساله ی جمهوری چهارم ۲۰ نخست وزیر روی کار آمدند، در حالی که در دوره ی یازده ساله ی حکومت دوگل فقط سه نخست وزیر روی کار آمدند. شکوفایی اقتصادی در سایه حکومت با ثبات رو به افزایش گذاشت و تجارت خارجی فرانسه رونق گرفت. البته نباید تمامی این پیشرفت ها را به حساب جمهوری پنجم گذاشت زیرا عوامل آن ها از قبل فراهم بوده اند. ولی ثبات سیاسی در این توسعه بسیار تاثیر داشت و شرط لازم؛ اما غایب جمهوری فرانسه بود که با مقام ریاست جمهوری تامین شد (نقیب زاده، ۱۳۹۳: ۱۶۰). شکست جمهوری چهارم در وهله ی اول به نظام حزبی آن باز می گشت که ناتوان از ایجاد اکثریت با ثبات بود و مانع عملکرد موثر نهادهای سیاسی می شد (اردان، ۱۳۸۹: ۶۹۰). ولی چرا در حالی که در کشورهایی مانند انگلستان و سوئد نظام حزبی به خوبی عمل می کند، در فرانسه همان نظام موجب بی نظمی می شود؟ پاسخ را باید در شکل خاص احزاب سیاسی فرانسه، فرهنگ سیاسی آنان و نحوه ی رقابت آنها جست و جو کرد.

احزاب در فرانسه شکننده، ناپایدار و ضعیف هستند (ایوبی، ۱۳۸۹: ۲۵۰). در ابتدای انقلاب فرانسه وجود احزاب با اندیشه اراده ی ملی سازگاری نداشت و به عنوان نماد تفرقه نگریسته می شد.

در ادامه هم احزاب این کشور نتوانستند در درون خود وحدت کلمه داشته باشند که باعث شده است فرانسوی‌ها نسبت به گروه‌گرایی بدبین باشند (نقیب زاده، ۱۳۷۸: ۱۸۷). احزاب این کشور از درون پارلمان و حول محور شخصیت‌ها شکل گرفته‌اند. حزب سوسیالیست به عنوان بزرگترین حزب جریان چپ که حزب غیرشخصیت‌گرا محسوب می‌شود، در درون خود گرایش‌های متفاوتی داشته و برخلاف انگلستان نتوانسته است با اتحادیه‌های کارگری هماهنگ باشد و اتحادیه‌های کارگری رسماً در فرانسه از احزاب دوری می‌جویند. احزاب دست راستی از انتخاب عنوان حزب برای خود اجتناب می‌کنند و بیشتر از عناوینی مانند تجمع، اتحاد و ... استفاده می‌کنند. دو گل قهرمان این جریان حکومت خود را پایانی بر حکومت احزاب می‌دانست. همین موضوعات سبب شده است که نظام فرانسه نماینده محور باشد نه حزب محور و ائتلاف‌های برخاسته از این احزاب شکننده باشد (ایوبی، ۱۳۸۹: ۲۶۵). این شرایط را می‌توان به فرهنگ سیاسی فرانسه نسبت داد. در فرانسه در مقایسه با انگلستان نوعی بی‌اعتمادی به نهاد دولت و سازمان‌های وابسته به آن وجود داشت که موجب می‌شد شهروندان نسبت به فعالیت‌های مبتنی بر اعتماد متقابل بر حذر باشند و در مقابل دولت حالت انفعالی و غیرمشارکتی اتخاذ کنند. در واقع در فرانسه مردم در برابر چیزی از خود دفاع می‌کنند به جای آنکه با همدیگر برای چیزی کار کنند (نوذری، ۱۳۸۱: ۲۰۶). این خصلت فرهنگ سیاسی همکاری را دشوار می‌کند که موجب پیدایش احزاب نه‌چندان منضبط و همه‌شمول می‌شود که در نتیجه، در پارلمان به صورت ائتلاف‌های شکننده خود را نشان می‌دهد و مدیریت عمومی را با رکود مواجه می‌نماید. با تاسیس نظام نیمه ریاستی در جمهوری پنجم و انتخاب مستقیم رئیس‌جمهور توسط مردم و نه به واسطه‌ی احزاب، مشکل بی‌ثباتی دولتی نیز برطرف شد و دولت فرانسه از قدرت کافی جهت مدیریت جامعه بهره‌مند گردید. در بین سالهای ۱۳۲۰ تا ۱۳۳۲ در ایران نیز شرایط مشابه‌ای وجود داشت که احزاب بی‌انضباط کشور در کنار نظام پارلمانی در بروز آن نقش اصلی را داشتند.

۳-۲. عملکرد نظام پارلمانی در ایران بین سال های ۱۳۲۰-۱۳۳۲

نظام سیاسی ایران پیش از پیروزی انقلاب اسلامی نظام پادشاهی پارلمانی بود. در متمم قانون اساسی مشروطه مطابق اصول ۴۶ و ۵۰ عزل و نصب وزرا و فرماندهی نیروهای نظامی بر عهده ی شاه قرار داشت؛ ولی اصل ۴۵ مقرر می داشت: «تمامی قوانین و دستخط های پادشاه در امور مملکتی وقتی اجرا می شود که به امضای وزیر مسئول رسیده باشد و مسئول صحت مدلول آن فرمان و دستخط همان وزیر است.» اصل ۴۴ نیز پادشاه را از مسئولیت مبری می دانست. اصول ۶۰ و ۶۷ مقرر می داشتند که وزرا در مقابل مجلس ملی و سنا مسئول و قابل عزل می باشند. همچنین طبق اصل ۶۴ آنها نمی توانند احکام شفاهی یا کتبی پادشاه را مستمسک سلب مسئولیت از خود قرار دهند. نهایتاً در اصل پانزدهم قانون اساسی مجلس در عموم مسائل صاحب اختیار شده بود. اصول نامبرده در کنار هم کاربست مشروطیت و پادشاهی پارلمانی را اعمال می کردند. نظام مزبور از سال ۱۲۸۵ شمسی در کشور مستقر شد ولی کشور با نبود زیرساخت های لازم از جمله امنیت و دستگاه اداری مدرن ناتوان از اجرای آن بود. پس از روی کار آمدن حکومت پهلوی نیز این زیرساخت ها به بهای اقتدارگرایی پهلوی به مرور و تا حدی ایجاد شدند. ولی پس از سقوط رضاشاه توسط متفقین فرصت مطلوبی جهت کاربست پادشاهی پارلمانی فراهم آمد. به همین دلیل بازه ی زمانی بین سالهای ۱۳۲۰ تا ۱۳۳۲ مناسب برای بررسی عملکرد نظام پارلمانی است زیرا در این دوره هم اقتدارگرایی سقوط کرده است و هم حداقل های لازم برای اعمال نظام حکومتی مدرن وجود دارند. اولین مجلس این دوره مجلس سیزدهم است که انتخابات آن از بخت خوب شاه جوان در دوره ی پدرش و با شیوه ای ناسالم انجام یافته بود. این مجلس آماده بود که طی توافقی نانوشته، امور نظامی را همچنان در اختیار شاه باقی بگذارد و در عوض شاه نیز نظرش را در مسایل سیاسی اعمال نکند. در نتیجه، سلسله مراتب نظامی همچنان دست نخورده باقی ماند و دستورات از دفتر نظامی دربار به رئیس ستاد مشترک و از آنجا نیز به فرماندهان محلی ابلاغ می شد؛ در حالی که وزارت جنگ در این میان به اداره ی تدارکات نظامی و مقام تشریفاتی تبدیل شد. در سوی دیگر رویه ی تعیین نخست وزیر تغییر کرد و مجلس نقش اساسی و واقعی خود را بازیافت. در زمان رضاشاه کاندیدای مقام نخست

وزیری به همراه فرمان سلطنتی جهت کسب رای اعتماد به مجلس معرفی می شد؛ در حالی که در این دوره نمایندگان ابتدا به نخست وزیر رای تمایل می دادند و سپس او را برای گرفتن فرمان به شاه معرفی می کردند. سرانجام نیز برنامه و کابینه‌ی او در معرض رای اعتماد قرار می گرفت (آبراهامیان، ۱۳۸۴: ۲۱۷). به این ترتیب نظام پارلمانی ایران جانی تازه و معنایی واقعی گرفت، ولی سایه‌ی سنگین دربار با نیروهای نظامی اش که با دولت پیوند خورده بود و نیرویی حتی کارآمدتر از آن بود و همچنین سایه سفارت خانه‌های خارجی بر آن سنگینی می کرد. در این دوران مشکلاتی همچون کمبود مواد غذایی و مشکلات اقتصادی پس از جنگ، تحرکات تجزیه طلبانه در شمال و جنوب و موضوع نفت مسایل اصلی حکمرانی را تشکیل می دادند. هر چند که سفارت خانه‌های خارجی و دربار سعی داشتند در امور کشور مداخله کنند ولی ضعف اصلی آنجا بود که پارلمان ایران همچون پارلمان فرانسه در جمهوری‌های سوم و چهارم از ایجاد ائتلافی پایدار و به تبع آن کابینه‌ای مداوم و با ثبات ناتوان بود که همین موضوع نقش مهمی در زمینه‌سازی برای مداخله‌ی سفارت خانه‌ها یا دربار ایفا می کرد. این وضعیت موجب شد که طی دوازده سال ۱۲ نخست وزیر، ۱۷ کابینه تشکیل دادند. در صورت احساس خطر و جلوگیری از سقوط کابینه، روسای دولت اقدام به تغییر کابینه خود و درخواست رای مجدد جهت کسب رضایت اعضای مجلس می کردند که این عمل به ترمیم کابینه مشهور بود. هفده کابینه‌ی مزبور ۲۳ بار نیز با ترمیم روبه رو شدند. به این ترتیب میانگین عمر هر کابینه بدون در نظر گرفتن ترمیم‌ها ۸ ماه و با در نظر گرفتن ترمیم‌ها فقط ۳ ماه و نیم بود (عظیمی، ۱۳۹۱: ۶۴۰). وضعیت مزبور موجب بی ثباتی حکومتی شد و بهانه‌ای برای شاه بود جهت انتقاد از حکومت پارلمانی، توجیه وضع محدودیت بر آن و زمینه‌سازی اقتدارگرایی پهلوی. نگاهی دقیقتر می تواند علت این بی ثباتی را روشن سازد.

علاوه بر مجلس سیزدهم چهار مجلس دیگر نیز در این دوره شکل گرفتند. نمی توان فراکسیون یا گروه واحدی را دارای اکثریت در این مجالس دانست جز مجلس پانزدهم که حزب دموکرات با هفتاد نماینده بر آن برتری داشت که حزب مزبور به رهبری نخست وزیر احمد قوام تشکیل شده بود. همچنین مجلس شانزدهم و هفدهم که تحت تسلط اقلیت قدرتمند جبهه‌ی ملی به رهبری

محمد مصدق قرار داشت که دارای پشتیبانی مردمی و خیابانی قدرتمندی بود. انتظار می رفت که حزب دموکرات و جبهه ی ملی بتوانند پشتیبانی پارلمانی قابل اطمینانی را برای دو نخست وزیر مزبور فراهم نمایند و پایه های حکومت پارلمانی را مستحکم کنند ولی این مهم حادث نشد.

۳-۲-۱. دولت قوام

قوام که پیش از این نیز در اواخر زمان قاجار دو بار به نخست وزیری رسیده بود در این دوران نیز سه بار نخست وزیر شد. دوره اول نخست وزیری او از مرداد تا بهمن ۱۳۲۱ بود. او در سطح سیاست داخلی قصد محدود کردن قدرت شاه را داشت. پست وزارت جنگ را برای خود نگه داشت و اعلام کرد که در آینده فرماندهی کل ارتش تابع وزارت جنگ خواهد بود که این اولین تلاش سیاسیون برای کنترل ارتش محسوب می شد. همچنین سلطنت طلبان را از وزارت جنگ بیرون کرد و مقرر کرد که اعضای دولت تنها از طریق دفتر نخست وزیر با دربار تماس بگیرند (آبراهامیان، ۱۳۸۴: ۲۲۵). دوره ی دوم نخست وزیری او در اوج بحران جداسازی تبریز و کردستان از ایران که توسط شوروی برنامه ریزی شده بود، آغاز شد. قوام در راستای سیاست موازنه ی مثبت خود ابتدا با نزدیکی به شوروی موجب قطع حمایت آنان از جدایی طلبان شد و بحران آذربایجان را خاتمه داد ولی کمی پس از این بحرانی مشابه در جنوب کشور تحت عنوان نهضت ملی فارس اتفاق افتاد که نخست وزیر اینبار با گفتگوی با مقامات انگلستان ضمن فاصله گرفتن از شوروی موفق به حل این بحران نیز شد. به این ترتیب سیاست موازنه ی مثبت او موثر گشته بود و قوام در تمامی جبهه ها پیروز شد (بهنود، ۱۳۸۴: ۲۷۹). او سفارت خانه های خارجی و دربار را منفعل کرد و انتظار میرفت که با پیروزی در انتخابات پیش رو موضوع نقش شاه در مقام فرماندهی کل قوا هم مشخص شود و پارلمان و دولت به تمامه قدرت را در دست گیرند ولی اینطور نشد. حتی سیاستمدار زبده ای مثل قوام که توان آن را داشت که قدرت های جهانی را فریب دهد از ایجاد ائتلافی نیرومند و حزبی با دوام در مجلس و جامعه ی ایران ناتوان بود. او که با شرایط پارلمان ایران آشنا بود بیان کرده بود که نظام مشروطه بدون حزبی منضبط مانند خانه ای بدون سقف است (آبراهامیان، ۱۳۸۴:

(۲۷۷). لذا چاره‌ی بی‌ثباتی دولتی در ایران را تاسیس حزبی بزرگ و منضبط می‌دانست تا پشتوانه دولت در مجلس باشد و اقدام به راه‌اندازی حزب دموکرات ایران کرد. در عمل نیز حزب مزبور توانست در انتخابات مجلس پانزدهم ۷۰ کرسی از ۱۳۶ کرسی را کسب کند و پیروز انتخابات باشد ولی اختلافات نیز آغاز شده بود. قبل از پایان انتخابات در داخل حزب احمد آرامش که دبیر کلی آن را بر عهده داشت با علی‌اکبر موسوی زاده عضو کمیته‌ی مرکزی حزب در مورد مسایلی همچون فساد و سیاست‌های اجتماعی دچار اختلاف شدند. این اختلافات ادامه داشت تا جایی که پس از تشکیل مجلس از هفتاد نماینده که وفاداری خود را به نخست‌وزیر به طور کتبی اعلام کرده بودند چهل نفر به مخالفت با وی برخاستند. کمی بعد کودتایی داخلی در حزب رخ داد و کمیته‌ی اجرایی موقت در مقابل کمیته‌ی ای که شخص وی تأیید کرده بود، انتخاب شد. به این ترتیب فراکسیونی که قرار بود حامی دولت باشد به دو گروه متخاصم تبدیل شد و گروه مخالف قوام به رهبری فاخر حکمت دوست سابق او که با تلاش قوام رییس مجلس شده بود، در همکاری با مخالفان دیگر او باعث سقوط دولت شدند (عظیمی، ۱۳۹۱: ۳۲۳). تنها بیست روز پس از شروع مجلس بود که حزب دموکرات با وجود تشکیلات وسیع، امکانات مالی گسترده و پیروزی در انتخابات دچار چنین انشقاقی شد. این را نخستین شکست قوام در دوره‌ی نخست‌وزیری اش می‌دانند که موجب سقوط دولت او شد (بهنود، ۱۳۸۹: ۲۷۸). نخستین شکست نخست‌وزیر را نه دخالت دولت‌های خارجی و نه دربار بلکه یاران او تحمیل کردند. سرنوشت حزب دموکرات نشان می‌داد که علت بی‌ثباتی پارلمانی نه دربار و سفارتخانه‌ها بلکه ناتوانی سیاستمداران در یکصدایی بود. این گزاره با نگاه به جبهه‌ی ملی هم تأیید می‌شود.

۳-۲-۲. دولت مصدق

مصدق با پشتیبانی جبهه‌ی ملی در مجلس شانزدهم و در بجنوحه‌ی مسئله‌ی نفت به نخست‌وزیری رسید. او با ارائه‌ی لایحه‌ی ملی شدن صنعت نفت، دربار و انگلستان را غافلگیر کرد و از مجلس اختیارات ویژه و از شاه فرماندهی کل ارتش را تقاضا نمود. مخالفت شاه و استعفای اعتراض

آمیز مصدق به قیام سی تیر و بازگشت پیروزمندانه ی او منجر شد. برای اولین بار رهبری ارتش به دست سیاسیون افتاد و شاه در انفعال کامل قرار گرفت. به نظر جبهه ی ملی پشتیبان مصدق از حزب دموکرات قوام موفق تر بود. مصدق نیز همچون قوام به لزوم ایجاد پشتوانه ای مستحکم در مجلس به عنوان پیش شرط دولت باثبات پارلمانی پی برده بود. ولی بر خلاف قوام اعتقادی به وجود حزبی بزرگ نداشت و اعتقاد داشت که تشکیل چنین حزب فراگیری در ایران بسیار دشوار است (آبراهامیان، ۱۳۸۴: ۳۱۲). او با نگاه به تجربه ی عمومی ایرانیان در تحزب که نمونه ای از آن در حزب دموکرات دیده شد، تلاش کرد که جبهه ی ملی را به صورت ائتلافی از احزاب در آورد نه تشکیلی از اشخاص، تا بدین وسیله اختلاف نظر ها سبب متلاشی شدن آن نشود. بدین ترتیب این جبهه با احزابی مانند حزب ایران، حزب زحمتکشان، حزب ملت ایران، جامعه ی مجاهدین اسلام، همکاری غیر رسمی فداییان اسلام و تعدادی روزنامه و تشکل سازماندهی شد. با وجود تلاش های دربار برای عدم ورود نمایندگان جبهه ی ملی به مجلس، آنها در انتخابات تهران موفق به کسب پیروزی شدند و به مجلس راه پیدا کردند. هر چند که آنها تنها فراقسیون اقلیت هفت نفره ای را تشکیل می دادند، ولی بر مجلس مسلط بودند. زیرا شهرت آنها به فسادناپذیری و دشمنی با استبداد برای آنها در بین مردم محبوبیتی را رقم زده بود که به پشتوانه ی آن و از طریق سیاست های خیابانی به اکثریت مجلس فشار مقهورکننده ای را وارد می کردند و به این ترتیب اقلیت جبهه ی ملی دارای تفوقی مصنوعی بر مجلس و دولت بود (عظیمی، ۱۳۹۱: ۴۰۸). قدرت جبهه ی ملی همچون حزب دموکرات در ابتدا خلل ناپذیر به نظر می رسید ولی اختلافات درون این تشکل نیز بالا گرفت و در نهایت موجب فروپاشی آن و شکست نخست وزیر شد. در انتخابات مجلس هفدهم این اختلافات تشدید شد و شکل جدی تری به خود گرفت به طوری که موجب استعفای پیاپی دو وزیر کشور که از نزدیکان مصدق بودند شد. کاشانی و حائری زاده از نمایندگان پرنفوذ مجلس از عدم حمایت دولت در حمایت از کاندیداهای خود ناراضی بودند (عظیمی، ۱۳۹۱: ۵۲۰). اوج اختلافات در مجلس هفدهم زمانی بود که مصدق خواهان تمدید اختیارات ویژه خود شد که این موضوع به مذاق آیت الله کاشانی که ریاست مجلس را داشت خوش نیامد. همچنین بقایای دیگر نماینده

قدرتمند مجلس نیز به طور کامل با مصدق دشمن شد و به این ترتیب جامعه‌ی مجاهدین اسلام و حزب زحمتکشان که نقش مهمی در پیروزی‌های جبهه‌ی ملی و بسیج خیابانی هواداران داشتند از این ائتلاف خارج شدند (آبراهامیان، ۱۳۸۴: ۳۴۱). وضعیت به جایی رسید که سفیر انگلستان در گزارشی جبهه‌ی ملی را به دو جناح چپ به رهبری حسین فاطمی و جناح راست به رهبری آیت‌الله کاشانی تقسیم کرد و آنها را در حال زورآزمایی با یکدیگر توصیف نمود (عظیمی، ۱۳۹۱: ۵۹۳). مصدق که با این وضعیت مجلس را مختل کننده تر از قبل می‌دید تصمیم به انحلال مجلس گرفت. او چون مجلس موسسان و مصوبات آن را قبول نداشت این کار را نه از راه تقاضا از شاه بلکه از طریق فرماندوم انجام داد؛ عملی که از سوی وفادارترین یاران او هم مخاطره‌آمیز توصیف شده بود. در این زمان سلطنت طلبان و انگلستان و آمریکا که از مدت‌ها پیش کودتایی را طراحی می‌کردند از این فرصت استفاده کرده و آن را به اجرا گذاشتند و مصدق در نبود پشتیبانان سابق خود که بعضاً با کودتا نیز همراه شدند سقوط کرد و به این ترتیب پرونده‌ی سلطنت پارلمانی ایران نیز بسته و سلطنت اقتداری پهلوی دوم آغاز شد.

۳-۲-۳. ارزیابی نظام پارلمانی در ایران

نظام پارلمانی ایران در سال‌های ۱۳۲۰ تا ۱۳۳۲ همچون نظام پارلمانی در جمهوری‌های سوم و چهارم فرانسه درگیر بی‌ثباتی بود و بعضی از رجال سیاسی نیز به این موضوع آگاهی داشتند. همان‌طور که عباس اسکندری نماینده‌ی مجلس پانزدهم که تنها سه هفته پس از روی کار آمدن دولت هژیر دست به استیضاح دولت زده بود بر آن بود که تغییر پی در پی دولت‌ها وجه مشخصه‌ی کلیه‌ی نظام‌های پارلمانی است و برای تأیید سخن‌اش جمهوری سوم فرانسه را مثال می‌زد و عمر دولت‌ها را در آن به طور میانگین ۷۵ روز می‌دانست (عظیمی، ۱۳۹۱: ۳۵۵). در ایران سیاستمداران برای رفع این مشکل از شیوه‌های حقوقی و سیاسی کمک می‌گرفتند. اختیارات ویژه حربه‌ی حقوقی بود تا به دولت استقلال بیشتری دهد و آن را از خواسته‌های متشتت پارلمان مصون نگه دارد. این اختیارات در دوره‌ی قوام به عنوان نشانه‌ای از دیکتاتوری رد شد (بهنود، ۱۳۸۹: ۲۰۷) و همچنین

در دوره ی مصدق پذیرفته ولی تمديد آن سبب اختلافات شديد شد در حالی که برخی از وظایف محول شده به دولت همچون چاپ اسکناس که در لایحه بود در شرایط عادی نیز در دموکراسی ها در صلاحیت پارلمان نیستند و برعهده ی دولت قرار دارند (گازیوروسکی و برن، ۱۳۸۴: ۵۰). جالب است بدانیم که در جمهوری های سوم و چهارم فرانسه هم به دلیل صلاحیت عام پارلمان و وجود چند صدایی در آن که مدیریت را مشکل می کرد وجود این فرامین قانونی مرسوم شده بود که در ادامه همین امر زیربنایی برای مواد ۳۴ و ۳۷ قانون اساسی فرانسه در جمهوری پنجم شد؛ موادی که صلاحیت های قانون گذاری پارلمان و صلاحیت آیین نامه ای دولت را مشخص می کند و آنها را از ورود به صلاحیت همدیگر منع می کند (اردان، ۱۳۸۹: ۶۸۹). این موضوع را نمی توان غیر دموکراتیک دانست زیرا هرچند صلاحیت قانون گذاری پارلمان محدود می شود ولی صلاحیت نظارتی او بر دولت همچنان باقی است و می تواند اقدام لازم را در صورت نامناسب دیدن اعمال دولت جهت سوال، تحقیق و تفحص و یا محاکمه و استیضاح آن معمول دارد؛ استدلالی که مصدق هم در خصوص اختیارات ویژه داشت. علاوه بر اختیارات ویژه، مصدق و قوام کوشیدند که با ایجاد تشکل هایی فراگیر پشتوانه ی پارلمانی لازم را برای دولت جهت مدیریت کارآمد فراهم کنند ولی هر دوی آن ها به بن بست رسیدند. نمی توان منکر نقش دربار و دولت های خارجی در سقوط مشروطه خواهی در ایران بود، ولی نمی توان منکر این هم بود که اولین ضربه را به رهبران مشروطه خواه خود پارلمان و یاران آنها وارد می کردند و دربار و قدرت های خارجی تنها از آن بهره می جستند. واقعیت این است که همانگونه که پژوهشگران سیاست تطبیقی گفته اند (Sartori, 1994:94) نظام پارلمانی نمی تواند مناسب یک کشور باشد مگر در صورت وجود احزاب منضبط در آن. احزاب ایرانی اگر از احزاب فرانسوی بی ثبات تر نباشند با ثبات تر نیز نیستند و حکومت پارلمانی با وجود آنها در ایران حکومتی معضل آفرین خواهد بود. احزاب تشکیل شده در ایران با ویژگی هایی همچون انشعاب های مکرر، فقدان انسجام، شخصیت گرایی، رابطه ی خصمانه و حذفی نسبت به یکدیگر، دوری گزیدن از ائتلاف و یا سست بودن ائتلاف در صورت حصول شناخته می شوند (دلآوری، ۱۳۷۵: ۲۱۷). این پدیده را می توان در کنار عوامل اقتصادی و سیاسی،

تا حد زیادی به خصوصیات فرهنگ سیاسی ایران مربوط دانست، چراکه بی‌اعتمادی شهروندان نسبت به یکدیگر و عدم وجود فرهنگ مشارکتی در آنها را از ویژگی‌های رفتارهای سیاسی ایرانیان می‌دانند (سریع‌القلم، ۱۳۹۲: ۱۶۶). این خصوصیات همکاری را بسیار دشوار می‌کند و نظام پارلمانی هم جهت برقراری حاکمیتی پاسخگو به همکاری نیازی مبرم دارد. در صورت ناتوانی در همکاری و حصول اجماع، نظام پارلمانی نه تنها حاکمیتی پاسخگو به وجود نمی‌آورد بلکه تنها موجب هرج و مرج خواهد بود. این در حالی است که انقلاب مشروطه‌ی ایران در واقع به دنبال ثبات بود. تاریخ سیاسی ایران را دوره‌های متناوب هرج و مرج و استبداد دانسته‌اند. حکومت‌های استبدادی در ایران خود را به هیچ قانونی پایبند نمی‌دانستند و بالاترین قانون فرمان شاه بود که از الگوی ثابتی پیروی نمی‌کرد و انقلاب مشروطه در درجه اول به دنبال استقرار قانون بود. در حالی که در موارد مشابه انقلاب‌های اروپایی نه خود قانون بلکه جابه‌جایی قوانین کهن با قوانین آزادی خواهانه‌ی جدید مورد مطالبه بودند (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۱۲۱). با این وجود، پارلمان ایران با گستردگی اختیارات خود نه تنها نتوانست مانع خودکامگی حکومت شود بلکه با ناتوانی نمایندگان مجلس در هم‌صدایی تنها موجب ایجاد هرج و مرج شد که تفاوت زیادی با استبداد نداشت. شایسته‌تر بود که نویسندگان قانون اساسی مشروطه اگر مایل و قادر به ایجاد حکومت جمهوری نبودند حداقل صلاحیت‌های پارلمان را تحدید می‌کردند تا دولت توان تصمیم‌گیری بیشتری داشته باشد. خوشبختانه با وقوع انقلاب اسلامی مقام ریاست جمهوری منتخب مستقیم مردم ایجاد شد که با فضای سیاسی ایران قرابت بیشتری دارد. جمهوری اسلامی ایران را نیز به هیچ وجه نمی‌توان در قالب حکومت پارلمانی موفق تصور کرد.

نتیجه گیری

نظام پارلمانی و ریاستی به خودی خود مطلوب نیستند و باید در ترکیب با جامعه مطلوبیت آنها را سنجید. با نگاه به تاریخ سیاسی و شرایط جامعه ی ایران پی می بریم که در ایران نیز مشابه جامعه ی فرانسه در جمهوری سوم و چهارم نظام پارلمانی موفق نبوده و موجب بی ثباتی حکومتی شده است. علت اصلی فرهنگ سیاسی حاکم بر احزاب در هر دو جامعه است. هرچند بعضی اساتید به درستی بر لزوم وجود نظام حزبی به عنوان شرط استقرار نظام پارلمانی در ایران تاکید کرده اند ولی باید توجه داشت که حتی در صورت وجود احزاب آزاد به دلیل فرهنگ سیاسی سازش ناپذیر در کشور باز هم موفقیت نظام پارلمانی محتمل نخواهد بود و موجب سقوط دولت ها و بی ثباتی می شود. لذا اصولاً نمی توان نظام پارلمانی را مناسب جامعه ی سیاسی ایران دانست و تاسیس آن را باید از باب آزمودن آزموده خطایی استراتژیک تلقی کرد. همچنین تاسیس این نظام در قالب جمهوری اسلامی را باید خطایی دوجندان دانست زیرا فارغ از تهدید بی ثباتی، نهاد ریاست جمهوری منتخب مستقیم مردم سبب احساس نزدیکی بین مردم و حکومت می شود و در صورت حذف مقام مزبور با وجود نظارت استصوابی در انتخابات مجلس احتمال بیگانگی مردم از نظام سیاسی می رود که سبب بی اعتمادی و حتی مشکلات امنیتی خواهد بود. باید این پندار را نیز رها کنیم که تاسیس نظام پارلمانی سبب رشد و گسترش احزاب و فرهنگ ائتلاف می شود زیرا تجربه های تاریخی این قضیه را رد می کند که این موضوع خود به دلیل تفاوت حقوق عمومی با سایر گرایش های حقوق است. در سایر گرایش های حقوقی قوانین و نهادهای جدید به پشتوانه ی جبر دولت بر جامعه اعمال می شوند ولی در حقوق عمومی باید قوانین را بر خود دولت اعمال کرد و پشتیبانی جامعه از این قوانین در غیاب عنصر اجبار امری ضروری است و چنانچه جامعه آمادگی لازم را برای اجرای قوانین نداشته باشد آنها به درستی اجرا نخواهند شد و مشکل ساز می شوند. شرط احزاب منضبط و فرهنگ سیاسی مایل به سازش و ائتلاف در جامعه جهت کارکرد صحیح نظام پارلمانی هم از این قاعده پیروی می کند که شرط مزبور در برخی جوامع از جمله ایران و فرانسه وجود ندارد و نظام پارلمانی در غیاب این مهم نه تنها سبب ایجاد آن نخواهد شد بلکه

حکومت را دچار بی ثباتی خواهد کرد. مقاله‌ی حاضر ادعای قطعیت در نتایج گفته شده را ندارد. می‌توان ادعای مطرح شده در این مقاله را از طریق مطالعات تطبیقی و از طریق موارد مشابه دیگر مورد سنجش عمیقتر قرار داد. به این صورت که عملکرد پارلمان در ایتالیا و جمهوری وایمار در آلمان را بررسی کرد و دلایل عدم موفقیت پارلمان در ثبات آفرینی در آنها را کاوید. همچنین می‌توان از طریق شیوه تفاوت نیز این سنجش را انجام داد و نظام پارلمانی در کشورهایمانند انگلستان و سوئد که به درستی عمل کرده است را بررسی کرد و نظام احزاب در آن کشورها را مورد تحقیق قرار داد که آیا دارای انضباط و ائتلاف با ثبات هستند یا خیر. همچنین در خصوص حل تعارضات بین قوه مجریه و مقننه در کشور نیز می‌توان به جای تاسیس نظام پارلمانی که مشکلات بیشتری را سبب خواهد شد از شیوه‌های نوین نظام‌های نیمه ریاستی استفاده نمود که در مقالی جداگانه باید به آنها پرداخته شود.



منابع و مآخذ

الف. فارسی:

۱. آبراهامیان، یرواند، ایران بین دو انقلاب، ترجمه احمد گل محمدی و محمد ابراهیم فتحی و لیلیایی، چاپ یازدهم، نشر نی، تهران، ۱۳۸۷.
۲. اردان، فیلیپ، نهادهای سیاسی و حقوق اساسی، ترجمه رشید انصاریان، چاپ اول، انتشارات دانشگاه اهواز، اهواز، ۱۳۸۹.
۳. ایوبی، حجت الله، احزاب سیاسی در فرانسه، چاپ اول، انتشارات سمت، تهران، ۱۳۸۹.
۴. بهنود، مسعود، از سید ضیا تا بختیار، چاپ دوازدهم، انتشارات جاویدان، تهران، ۱۳۸۹.
۵. دال، رابرت، درباره ی دموکراسی، ترجمه فیروز سالاریان، چاپ اول، نشر چشمه، تهران، ۱۳۸۹.
۶. دلاوری ابوالفضل، زمینه های اجتماعی ناپایداری احزاب سیاسی در ایران، نقد و نظر، تابستان و پاییز، شماره ۷ و ۸، ۱۳۷۵.
۷. سریع القلم، محمود، فرهنگ سیاسی ایران، نشر فرزانه، چاپ سوم، تهران، ۱۳۹۲.
۸. عظیمی، فخرالدین، بحران دموکراسی در ایران، ترجمه عبدالرضا مهدوی و بیژن نوذری، چاپ چهارم، نشر آسیم، تهران، ۱۳۹۱.
۹. قاسم زاده قاسم، حقوق اساسی فرانسه، ۱۳۳۶، موجود در آدرس ketabnak.com/book/55111.
۱۰. کویان آلفرد، تاریخ معاصر فرانسه، ترجمه عباسقلی غفاری فرد، چاپ اول، انتشارات اطلاعات، تهران، ۱۳۹۳.
۱۱. گازیروسکی، مارک و برن، مالکوم، مصدق و کودتا، ترجمه علی مرشدی زاد، انتشارات قصیده سرا، تهران، ۱۳۸۴.
۱۲. لیتل دانیل، تبیین در علوم اجتماعی، ترجمه عبدالکریم سروش، چاپ پنجم، موسسه فرهنگی صراط، تهران، ۱۳۸۷.

۱۳. مدکس رابرت، قوانین اساسی کشورهای جهان، ترجمه مقدراد ترابی، چاپ دوم، انتشارات شهر دانش، تهران، ۱۳۹۲.
۱۴. نقیب زاده احمد، سیاست و حکومت در اروپا، چاپ دوازدهم، تهران، انتشارات سمت، تهران، ۱۳۹۳.
۱۵. نوذری حسینعلی، احزاب سیاسی و نظام‌های حزبی، چاپ اول، انتشارات گستره، تهران، ۱۳۸۱.
۱۶. وکیلان، حسن، ویژگی‌ها و معیارهای ارزیابی نظام‌های حکومتی، دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۲.
۱۷. همایون کاتوزیان محمدعلی، تضاد دولت و ملت: نظریه تاریخ و سیاست در ایران، ترجمه علیرضا طیب، چاپ اول، نشر نی، تهران، ۱۳۸۰.

ب. منابع انگلیسی:

1. Cheibub Jose Antonio (2002), *Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential democracies in the democracy sourcebook*, Robert Dahl et al, New York, the MIT press, 2003
2. Figueiredo Argelina and Fernando Limongi (2000), *Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil*, in the democracy sourcebook, Robert Dahl et al, New York, the MIT press, 2003
3. Foweraker Joe (1998), *Institutional Design, Party Systems and Governability: Differentiating the presidential regimes of Latin America*, in the democracy sourcebook, Robert Dahl et al, the MIT press, 2003
4. Horowitz Donald, *comparing democratic systems*, journal of democracy, vol 1, no 4, pp. 1-9, 1990
5. Linz Juan (1990), *perils of presidentialism*, in the democracy sourcebook, Robert Dahl et al, New York, the MIT press, 2003
6. Mainwaring scot (1993), *Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination*, in the democracy sourcebook, Robert Dahl et al, New York, the MIT press, 2003
7. Przeworski Adam, *what makes democracies endure*, journal of democracy vol 7. No 1, pp. 39- 55, 1995

8. Reynolds Andrew, reilly ben, Ellis Andrew, electoral system design, trydells tryckeri ab, Sweden, 2005
9. Sartori Giovanni, comparative constitutional engineering, New York, MacMillan press, 1994
10. Soberg Shugart Matthew and John Carey (1992), Presidents and Assemblies, in the democracy sourcebook, Robert Dahl et al, New York the MIT press, 2003

