

## شاخصه های نظام پارلمانی و ریاستی

تقریباً همه دانشمندان علوم سیاسی معتقدند که تاریخ طولانی تفکیک قوا محدود به مبدعی به کوتاهی روح القوانین منتسکیو، نیست و نظام‌های حکومتی از همان ابتدای پیدایش گونه‌های مختلفی از تفکیک و تجزیه قدرت و مشروعیت را تجربه کرده‌اند. اما به هر حال نظریه‌ای که در نیمه ی اول قرن هجدهم میلادی توسط بارون دو منتسکیو، اندیشمند شهیر فرانسوی، پیرامون تفکیک قوا ارایه شد و تحولاتی که پس از آن این نظریه را در قالب حکومت با سه قوه حاکمیتی، عمومیت بخشید، مرجعی برای مطالعات سیاسی جدید به حساب می‌آید.

نظریه تفکیک قوا، نظام حاکمیتی را میان سه بخش تقسیم می‌کند که در راستای کنترل قدرت، ناگزیر از استقلال از یکدیگر خواهند بود و نوع رایج این تفکیک به قوای اجراییه، مقننه و قضاییه انجامیده است. نظریه تفکیک قوا به دو شاخه منشعب شد؛ **یکی آنکه** قوای سه‌گانه باید به‌طور مطلق از یکدیگر متمایز شوند و در حیطه ی مسوولیت‌های همدیگر، مداخله نکنند. آنچه اکنون به عنوان سیستم ریاستی مطرح می‌شود و در قانون اساسی آمریکا اعمال شده، نتیجه این نظریه است. در این نظام، نقش ریاست‌جمهوری و صدراعظمی هر دو بر دوش یک نفر است. رییس‌جمهور در یک انتخاب دو مرحله‌ای برای چهار سال انتخاب می‌شود و همه وزیران را او انتصاب می‌کند. **شاخه دوم** نظریه تفکیک قوا، بر این اندیشه است که رابطه میان قوای سه‌گانه یک رابطه ارگانیک است. بنابر این تفکیک قوا به شکل مطلق امکان ندارد. نتیجه این نظریه رژیم پارلمانی است که در کشورهای چون انگلستان و فرانسه اعمال می‌شود. در این رژیم قوه مجریه بر دو پایه پادشاه یا رییس‌جمهور و صدراعظم استوار است. صدراعظم ریاست کابینه را بر دوش دارد و در مقابل پارلمان باید پاسخگو باشد. از حیث نظری، در نظام مبتنی بر ریاست‌جمهوری، قوه مجریه در راس دولت و در راس حکومت قرار دارد و اقتدار نمادین و قدرت عملی در وجود یک شخص جمع می‌شود. اما در نظام پارلمانی، اقتدار نمادین و قدرت واقعی میان رییس دولت که معمولاً تشریفاتی است (رییس‌جمهور یا پادشاه) و رییس قدرتمند حکومت (نخست‌وزیر) تقسیم می‌شود. در هر دوی این سیستم‌های حکومتی وجود دارد و به تبع آن نقدهایی به هرکدام وارد شده است. مثلاً در خصوص نظام ریاستی گفته می‌شود، معمولاً این گونه نظام‌ها از ثبات کمتری در تصمیم‌گیری‌ها نسبت به نظام‌های پارلمانی برخوردارند. در نظام‌های پارلمانی رییس منتخب دولت که نقش همان پادشاه مشروطه را ایفا می‌کند، فراتر از جر و بحث‌های حزبی و گروهی قرار دارد و به‌عنوان یک مقام عالی‌به‌رغم اینکه فاقد قدرت اجرایی به حساب می‌آید، نمادی از آرامش و سکون نظام سیاسی و سمبل ملی کشور است که به دلیل عدم پاسخگویی به مجلس، به عنوان نماد خدشه ناپذیر اتحاد و ملیت یک کشور، نقش‌آفرینی می‌کند. اما نظام‌های پارلمانی نیز ممکن است بی‌ثبات و نااستوار باشند، به‌خصوص اگر هیات قانونگذاری میان حزبهای سیاسی متعددی تقسیم شود. هرگاه هیچ حزب واحدی اکثریت قاطعی در مجلس نداشته باشد، بدون ایتلاف دو حزب یا بیشتر نمی‌توان دولتی تشکیل داد. اگر تعدادی از احزاب ضعیف نتوانند به توافق برسند، احتمال بن‌بست حتمی است. نظام‌های پارلمانی پیش از جنگ جهانی دوم در آلمان، ایتالیا، اسپانیا و بسیاری از کشورهای اروپای شرقی به دلیل بروز بن‌بست‌های ناشی از تعصبات تک‌حزبی فرو پاشیدند. همین‌طور در سال 1958 شارل دوگل بی‌ثباتی جمهوری‌های سوم و چهارم فرانسه را به نظام‌های پارلمانی چند حزبی نسبت داد. از این جمهوری‌ها کابینه‌هایی برخاستند که نالایق و دارای عمری کوتاه بودند. دوگل، برای درمان این درد، نظام مختلطی ابداع کرد که رییس‌جمهور

مقتدر با نخست‌وزیر و دستگاه قانونگذاری در قدرت سهیم بود. این اصلاحات موجب شد که دولت‌هایی لایق‌تر و پایدارتر بر سر کار آیند. انتقاد دیگری که غالباً بر نظام‌های ریاستی وارد می‌آید متمرکز شدن قدرت در دست یک شخص واحد است. این بحث فقط جنبه نظری و دانشگاهی ندارد؛ به‌طور کلی، قدرت هر قدر پراکنده‌تر باشد، دموکراسی از اعتبار بیشتری برخوردار است و دولت مشروع‌تر انگاشته خواهد شد. در واقع، روسای‌جمهور معمولاً قدرتی کمتر از رئیس‌دولت در نظام پارلمانی دارند. در رژیم‌های مبتنی‌بر ریاست‌جمهوری، اختیار برای توشیح قوانین، تصویب بودجه، تخصیص منابع مالی و انتصاب مقام‌های عالی‌رتبه بین رئیس‌جمهور و قوه قانونگذاری (که خود معمولاً به دو مجلس تقسیم می‌شود) توزیع می‌شود. رژیم‌های پارلمانی، برعکس، معمولاً یکپارچه‌اند و به نخست‌وزیر و هیات دولت امکان می‌دهند راه‌هایی خاص خود را برای قانونگذاری داشته باشند. نخست‌وزیری که به اکثریتی پارلمانی وابسته باشد، که وضع رایج در اکثر کشورهای مشترک‌المنافع انگلستان و تعدادی از کشورهای قاره اروپاست، قدرتی بسیار بیشتر و محدودیتی بسیار کمتر از رئیس‌جمهور قانونی دارد. هر رئیس‌جمهور طبق قانونی اساسی می‌تواند فقط پیشنهاد دهد و مجلس هم درباره آن تصمیم بگیرد.

### **ویژگی‌های نظام پارلمانی در مقابل نظام ریاستی چیست؟**

در نظام‌های پارلمانی مجلس اهمیت زیادی دارد چون قوه مجریه محصول مجلس است و مجلس رئیس قوه مجریه را انتخاب می‌کند و بر رفتار او و وزرا نظارت می‌کند و در نظام‌های سیاسی ریاستی معمولاً وقتی رئیس حکومت انتخاب می‌شود از قدرت اجرایی بالایی برخوردار است و علاوه بر ریاست قوه مجریه شخصیت محوری نظام سیاسی محسوب می‌شود. در نظام‌های نیمه ریاستی و نیمه پارلمانی، پارلمان در نظارت بر رئیس قوه مجریه و وزرا نقش دارد اما از آنجایی که رئیس قوه مجریه مستقیماً از طرف مجلس انتخاب نمی‌شود از استقلال بیشتری برخوردار است و گاهی تیغ نظارت مردم که سمبل آنها نمایندگان مجلس هستند در مقابل او کند می‌شود. در قانون اساسی اختیاراتی برای مجلس در نظر گرفته شده که بتواند به نمایندگی از طرف مردم بر رفتار رئیس‌جمهور نظارت کند؛ اما می‌کانبیزم آن سخت است مانند استیضاح رئیس‌جمهور؛ و به این دلیل اغلب به مجلس ورود پیدا نمی‌کند و باعث می‌شود که رئیس‌جمهور احساس استقلال بیشتری بکند و گاهی اوقات تخلفات قانونی او از مصوبات مجلس زیاد می‌شود.

در پاسخ به این پرسش که در نظام پارلمانی صلاحیت از مردم گرفته شده و به پارلمان داده می‌شود و در واقع این مسیله به معنای کم‌رنگ شدن نقش مردم در تعیین سرنوشت کشور است باید گفت: همان‌طور که مردم رئیس‌جمهور را انتخاب می‌کنند همان مردم نمایندگان مجلس را هم انتخاب می‌کنند و نمایندگان مجلس منتخب مردم هستند نمی‌توان گفت که نقش مردم کم‌رنگ می‌شود. اتفاقاً حوزه نظارتی مردم بر قوه مجریه قوی‌تر می‌شود.

### **تفاوت نظام ریاستی با نظام پارلمانی چیست؟**

در ابتدا برای تبیین موضوع باید به تبیین برخی تعاریف پرداخت. طبق تعریف دولت (دولت-ملت) واحد سیاسی است که دارای استقلال و حاکمیت، قلمرو، جمعیت و حکومت است. در دوران مدرن دولت-ملت‌ها جایگزین امپراطوری‌ها و نظام‌های سنتی شده‌اند. طبق تعریف هر دولت (دولت -

ملتی) دارای یک رییس دولت ( دولت- ملت ) و هم چنین یک رییس حکومت است. رییس دولت-ملت یا رییس کشور مظهر وحدت ملی و هویت ملی و حل کننده اختلافات است. رییس حکومت در واقع رییس قوه مجریه است و ریاست هیات دولت را برعهده دارد.

**در نظامهای ریاستی،** رییس‌کشور یا رییس‌جمهور ، رییس حکومت / هیات دولت هم هست و مسوولیت اجرایی دارد. در واقع ریاست کشور با ریاست حکومت یکی است. مثلاً رییس‌جمهور امریکا هم رییس دولت-ملت/کشور/جمهور امریکا است و هم رییس هیات دولت/قوه مجریه امریکا. نظام های ریاستی به صورت جمهوری اداره می‌شوند. در این نظام ها بین قوا تفکیک وجود دارد و قوه مجریه تا حد زیادی مستقل از قوه مقننه است. در قانون اساسی افغانستان علی‌رغم نظام ریاستی ، مجلس دارای اختیارات نظارتی بر دولت است. اما در مقابل رییس دولت برآمده از مجلس نیست و در مقابل مجلس پاسخ‌گو نمی‌باشد.

**در نظام های پارلمانی** به نوعی بین ریاست کشور و ریاست هیات دولت تفاوت وجود دارد. در واقع در این کشورها رییس‌کشور نقشی نمادین و تشریفاتی و حل‌کننده برخی تعارضات قوا را دارد و رییس هیات دولت ، صدر اعظم یا نخست‌وزیر مسوولیت اجرایی را بر عهده دارد. روسای کشورها تا کنون در دنیا به دو گونه بوده‌اند. یا رییس‌جمهور هستند و یا شاه و ملکه. در این مدل چه رییس‌جمهور و چه شاه (ملکه) دارای قدرت بالای اجرایی نیستند و نوعی نماد وحدت ملی و حل برخی تعارضات را دارند. اما نخست‌وزیر و یا صدر اعظم دارای قدرت اصلی است. او در واقع عمدتاً رهبر حزب پیروز در انتخابات پارلمانی است. در واقع ما با دو گونه نظام پارلمانی روبرو هستیم: 1- مشروطه سلطنتی ( انگلستان ، جاپان و ناروی ) 2- جمهوری با نظام پارلمانی ( هند و یا ترکیه ). در این گونه مدل‌ها قوه مجریه برآمده از دل قوه مقننه است.

**آیا نظام ریاستی و یا پارلمانی به معنای واقعی مردم‌سالاری را تمثیل می‌کند؟**

به صورت قطعی پاسخ به این سوال منفی است. بسیاری از رژیمهای ریاستی به دام استبداد افتاده‌اند. برای مثال مصر در دوران حسنی مبارک و یا عراق دوران صدام حسین دارای ارکان ریاست‌جمهوری، نخست‌وزیری و حتی پارلمان بودند. اما رییس‌جمهور (دولت-ملت) با افزایش اختیارات خود تمامی این نهادها را بدون مصرف می‌کرد و کشور را به سمت خودکامگی می‌کشاند.

هم‌چنین نظام های پارلمانی هم می‌توانند به شکل استبدادی اداره شوند و صدر اعظم از صلاحیت‌چندانی برخوردار نبوده ، اختیارات در دست رییس‌جمهور باشد. در نظامهای پارلمانی، تکیه بسیار بیشتری بر احزاب می‌شود. احزاب در این نظامها با رقابت جدی در سطح محلی و ملی برای کرسی‌های پارلمان تلاش می‌کنند و رهبر حزب و یا ائتلاف پیروز به عنوان نخست‌وزیر معرفی می‌شود.

**نظام پارلمانی با وجود شرایط زیر تحقق پیدا می‌کند:**

- 1 . دو رکن متمایز در راس قوه مجریه پارلمانی قرار دارند که رکن اول رییس‌کشور ( رییس‌جمهور ) و رکن دوم رییس حکومت ( رییس هیات دولت یا نخست‌وزیر ) خوانده می‌شود.
- 2 . در قوه مجریه پارلمانی تفکیک نسبی قوا وجود دارد. به عبارت دیگر دو قوه مقننه و مجریه به طور کامل از یکدیگر منفک و مستقل

نیستند و از وظایف تخصصی برخوردار نمی باشند. بلکه در مواردی یکدیگر را قطع می کنند.

3. قوای مقننه و مجریه در قوه مجریه پارلمانی، دارای ابزارها و وسایل قانونی هستند که به آنها امکان اثرگذاری متقابل بر یکدیگر را می دهد. وزرا توسط پارلمان تعیین می شوند و به همراه نخست وزیر یا رئیس قوه مجریه در برابر پارلمان مسئولیت سیاسی دارند.

در مورد قوه مجریه پارلمانی دو دیدگاه متفاوت وجود دارد: گروهی وجود دو رکن متمایز در رأس قوه مجریه ی پارلمانی را در راستای اجرای نظریه ی تفکیک قوا ارزیابی می کنند و اعتقاد دارند که این امر موجب می شود، که قدرت مطلق در اختیار یک شخص نباشد و بین رئیس مملکت و رئیس حکومت نوعی توازن قدرت به وجود بیاید. برخی دیگر وجود رئیس مملکت در رأس قوه مجریه پارلمانی را نقطه ی ضعف این نوع قوه مجریه دانسته و بر این باورند که این مقام با وجود تشریقاتی بودن در اکثر کشورها از جمله هند و انگلستان، در مقابل هیچ کس مسیول و پاسخگو نیست و این امر برخلاف اصل پاسخگویی و مسئولیت سیاسی مقامات کشور می باشد. در مجموع ضمن آنکه نظام های پارلمانی، ریاستی و مختلط همچنان در کشورهای جهان وجود دارند و پاسخگویی نیازهای روز محسوب می شوند، اما به احتمال زیاد آخرین تجربه بشر در حوزه نظام سازی نخواهند بود. لازم است تا کشورها به فراخور نیازها و احتیاجاتی که از حیث ساختاری دارند، متناسب با ویژگی های فرهنگی، اقتصادی و سیاسی حاکم بر جامعه خود، نسبت به انتخاب و بومی سازی تجربیات دیگران و نظریه های موجود اقدام کنند. به عبارت دیگر آنچه در حوزه نظام های سیاسی و از محل مطالعه دو قرن اخیر در این حوزه به دست می آید، لزوم توجه و اهتمام به وضعیت داخلی یک کشور است و ثبات نظام به تناسب میان ساختار یک نظام با جامعه خود بستگی دارد.