

The principle of separation of powers and the theories contained in it

Abstract:

Separation of powers is: the distribution of government duties among the three powers (legislature, executive and judiciary).

In fact, the separation and balance between forces guarantees the protection of individual and social rights and freedoms because it will prevent the concentration of power in the hands of a limited minority and the division of responsibilities between different forces.

The importance of discussing the separation of powers, in terms of studies of constitutional law and political institutions, is that:

First, the separation of powers has been accepted as an indisputable principle in the legal practice of different countries

Second: Due to the principle of separation of powers, each of the existing forces can be considered as a manifestation of sovereignty.

Evaluated and identified and categorized political regimes.

Third: Considering the various theories related to the separation of powers, the evolution of thoughts and ideas in the evolution of human societies shows well.

Fourth: The connection of this principle with the nature of the political regime has become so strong that mere dependence or non-dependence on the principle of separation of powers shows the degree of individual and social rights in societies.

Keywords: Separation of powers, political regime, concentration of power, sovereignty.

اصل تفکیک قوا و نظریه‌های موجود در آن<https://dx.doi.org/10.30510/psi.2022.346589.3566>مسعود قادری نمین^۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۷/۲۱

محسن طاهری^۲

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۶/۳

علی صالحی فارسانی^۳**چکیده**

تفکیک قوا عبارت است از: توزیع وظایف حکومت میان قوای سه گانه (مقننه، مجریه و قضائیه).

در واقع تفکیک و توازن میان قوا، ضامن حفظ حقوق و آزادی های فردی و اجتماعی است زیرا مانع تمرکز قدرت در دست اقلیتی محدود و تقسیم وظایف میان قوای مختلف خواهد شد.

اهمیت بحث بررسی در باب تفکیک قوا، از لحاظ مطالعات حقوق اساسی و نهادهای سیاسی در این است که: اولاً: تفکیک قوا به عنوان یک اصل مسلم در عرف حقوقی کشورهای مختلف مورد پذیرش قرار گرفته

ثانیاً: بواسطه اصل تفکیک قوا میتوان هر کدام از قوای موجود را که مظهری از حاکمیت بشمارمی روند

ارزیابی کرد و رژیمهای سیاسی را شناسائی و طبقه بندی نمود.

ثالثاً: ملاحظه نظریات گوناگون مربوط به تفکیک قوا، سیر تحولی افکار و اندیشه ها را در تکامل جوامع بشری بخوبی نمایان می کند. رابعاً: پیوند این اصل با ماهیت رژیم سیاسی آنچنان مستحکم شده که صرف وابستگی یا عدم وابستگی به اصل تفکیک قوا، درجه حقوق فردی و اجتماعی را در جوامع نشان می دهد.

کلید واژه

تفکیک قوا، رژیم سیاسی، تمرکز قدرت، حاکمیت.

^۱ دانشجوی دوره دکتری حقوق عمومی واحد سمنان، دانشگاه آزاد اسلامی، سمنان، ایران masoodghaderynamin@gmail.com

^۲ استاد بار گروه حقوق عمومی، واحد سمنان، دانشگاه آزاد اسلامی، سمنان، ایران Taheri.publiclaw@hotmail.com

^۳ استاد یار گروه علوم سیاسی، واحد سمنان، دانشگاه آزاد اسلامی، سمنان، ایران alisalehi62@yahoo.com

مفهوم تفکیک قوا

از دیرباز متفکران و اندیشه وران، در جهت دستیابی به حکومت مطلوب توجه ویژه ای به تحلیل قدرت سیاسی و تشخیص قوای موجود و بیان خصلتها و نقش هر کدام از آنها داشته است تا عوامل ترکیب کننده آن از یکدیگر باز شناخته شده، مناسب ترین کارگزاران اعمال آنها تعیین گردند.

حکمای یونان، بویژه افلاطون و ارسطو در آثار خود به بحث و بررسی قوای مختلف پرداخته و هر کدام بنا بر مشی فلسفی و سیاسی خود از آنها سخن گفته اند. ولی باید گفته شود که اصل تفکیک قوا به ترتیبی که امروزه حقوقدانان و علمای علوم سیاسی از آن بهره می گیرند، دست آورد قرون هفدهم و هجدهم است. زیرا در این قرن کلیه موجبات دست بدست هم دادند تا اندیشه ها دوباره به تکاپوی تازه ای افتند و مسائل مربوط به قدرت سیاسی و حکومت در چهارچوبه ای متناسب با خواستههای زمان، یعنی آزادی و دموکراسی و رفاه و سعادت فردی مورد بازبینی مجدد قرار گیرند.

مبانی اولیه نظریه تفکیک قوا نخستین بار در آثار جان لاک (۱۷۰۴-۱۶۳۲) اندیشمند بزرگ انگلیسی و به ویژه در کتاب مشهور او به نام دو رساله در باب حکومت مدنی مطرح شد بعدها فیلسوف و متفکر مشهور فرانسوی منتسکیو (1755-1989) در کتاب مشهور خود، روح القوانین به شرح و بسط مبانی این نظریه پرداخت او در روح القوانین چنین می نویسد: «در هر کشوری، سه قسم قدرت وجود دارد. قدرت تقنینی، قدرت اجراء کننده موضوعاتی که به حقوق بین الملل بستگی دارد و قدرت اجراء کننده موضوعاتی که به حقوق مدنی وابسته است» و از این زمان ارائه برداشتهای مختلف در خصوص این نظریه آغاز شد.

اگر اعلام حقوق مقدس فردی و آزادیهای عمومی، ترسیم حد و مرز قلمرو آزادی فردی و قدرت دولت است، اصل تفکیک قوا، تدبیری اساسی برای جلوگیری از تمرکز قدرت سیاسی در دست یک فرد یا یک گروه از فرمانروایان و پرهیز از استبداد و خودگامگی جلوه می کند. به طوری که نویسندگان اعلامیه حقوق بشر و شهروند ۱۷۸۹ آن را الزام آورترین اصول حقوق اساسی دانسته اند. اصل شانزدهم اعلامیه فوق می گوید: «در جامعه ای که حقوق افراد تضمین و تفکیک قوا برقرار نشده باشد، قانون اساسی وجود ندارد.»

به هر حال، هم حکمای ادوار باستان و متفکران قرون جدید و هم حقوقدانان عمومی دیروز و امروز، با تکیه بر اصل تفکیک قوا در جهت رفع هراسی کوشیده اند که از تمرکز فساد انگیز و خود کامه زای قوا در یک شخص یا یک گروه عاید می شود. برای آنکه، بر حسب طبیعت اشیاء و احوال و اقتضای سرشت مرکز گرایی، کسی که قدرت را بدست دارد پیوسته در سوسه سوء استفاده از آن است. قدرت بی مرز خود سری می آورد، سر منشاء انواع فسادها و انحرافات است. به گفته لرد آکتن: «قدرت فاسد می کند و قدرت مطلقاً فاسد

می کند. « در کتاب بسیار حکمت آمیز کلیله و دمنه آمده است: «...هر که دست خویش مطلق دید دل بر خلق عالم کز کند.»

قدرت، توسعه طلب و شتاب گیرنده است که « به مثابه سیلابی بنیان افکن ، به تدریج در بستر زمان دراز آهنگ تر می شود و دیواره ها و سدها و موانع سست و لرزان را از سر راه خود می روید و راه را برای اعمال هر چه بیشتر نظرات شخصی یا گروه حاکم هموار می کند . در این میان ، آزادی اسیر دام هوس ها و اغراض گردیده ، مرغ همایون دمکراسی در فضای جامعه بال و پر می ریزد. »

برداشت های مختلف از نظریه تفکیک قوا

نظریه تفکیک قوای متسکیو بعدها با برداشت های متفاوت روبرو گشت. گروهی از صاحب نظران نظریه تفکیک مطلق قوا (نظام ریاستی) را پذیرفتند و گروه دیگر نیز قائل به تفکیک نسبی قوای سیاسی از یکدیگر (نظام پارلمانی) شدند. در این بین گروهی نیز با تلفیق هر دو تفسیر از تفکیک قوا، راهی بینابین را برگزیدند (نظام نیمه ریاستی و نیمه پارلمانی).

نظام ریاستی

این نظام محصول اندیشه تفکیک مطلق قواست و در آن رئیس جمهور که در رأس قوه مجریه قرار دارد، برای مدت معینی با رأی عموم مردم برگزیده می شود. در انتخاباتی جداگانه، نمایندگان قوه مقننه نیز با رأی مردم برای مدت مشخصی انتخاب می شوند. بنابر این در این نظام حاکمیت ملی در دو نوبت تجلی می یابد. کارگزاران دو قوه از لحاظ نظری در یک سطح هستند و در نتیجه نه قوه مجریه قادر است پارلمان را منحل کند و نه قوه مقننه می تواند رئیس جمهور و وزیران را وادار به کناره گیری نماید. در رژیم ریاستی یا تفکیک مطلق قوا، طبق تعریف اولیه آن، قوای سه گانه از یکدیگر استقلال دارند و وظایف آنها تخصصی است. هر یک از قوا وظیفه خاص خود را انجام می دهد و در انجام وظایف قوای دیگر مداخله نمی کند. قوه مقننه به قانونگذاری می پردازد ، قوه مجریه امور اجرایی را سامان می دهد و قوه قضائیه وظیفه دادگستری را بر عهده دارد. همان طور که پیشتر اشاره شد ، اعمال حاکمیت مردم در این نوع نظام در دو مرحله صورت می گیرد: یک مرحله برای انتخاب رئیس جمهور و یک مرحله برای انتخاب نمایندگان پارلمان. نتیجه این اعمال حاکمیت نیز آن است که قوای مجریه و مقننه از یکدیگر کاملاً مستقل بوده و حق انحلال یکدیگر را ندارند.

از این رو مشخصه های اصلی نظام ریاستی به طور خلاصه عبارتند از:

- رئیس جمهور برای مدت معین و محدودی از سوی مردم به ریاست قوه مجریه برگزیده می شود و حق انحلال پارلمان را ندارد.

۲) نمایندگان پارلمان نیز در انتخاباتی جداگانه انتخاب می‌شوند و حق برکناری رئیس جمهور و وزیران او را ندارند.

۳) اعضای هیأت دولت حق حضور در پارلمان و عضویت در آن را ندارند.

۴) رئیس جمهور حق امتناع از ابلاغ قوانین را ندارد و باید تمامی قوانین مصوب پارلمان را برای اجرا ابلاغ کند.

امروزه ایالات متحده آمریکا تنها کشوری است که دارای رژیم ریاستی می‌باشد و اعمال این نظام، تنها در این کشور دارای شکل کامل خود می‌باشد.

با اینکه نوع رژیم حاکم در آمریکا ریاستی است. ولی در عمل، در آن به استثنائاتی نیز بر می‌خوریم:

۱) رئیس جمهور در پیام سالانه خود به کنگره می‌تواند تصویب قوانین ویژه‌ای را پیشنهاد کند.

۲) رئیس جمهور حق دارد، قوانین مصوب کنگره را یک بار وتوی تعلیقی کند. یعنی می‌تواند قانون مصوب را امضاء نکرده و با ذکر دلایلی به کنگره عودت دهد. اما اگر کنگره قانون فوق را با اکثریت دو سوم تصویب کند، رئیس جمهور نمی‌تواند آن را بار دیگر وتو کند.

۳) معاون رئیس جمهور با اینکه عضو قوه مجریه است، ریاست مجلس سنا را بر عهده دارد.

۴) مجلس سنا حق دخالت در برخی امور اجرائی را دارد. مثلاً انتصاب کارکنان عالی رتبه اجرایی مانند وزیران، سفرا و اعضای دیوان عالی باید به تأیید مجلس سنا برسد.

بنابراین در نظام ریاستی شخص واحدی به طور همزمان دارای عناوین رئیس کشور و رئیس دولت است و با توجه به اینکه قوه مجریه در این نظام دو رکنی نیست، رئیس جمهور در رأس قوه مجریه و دولت قرار دارد. این نوع نظام بر اساس تفکیک کامل و مطلق قوا بنا شده است و در آن هر قوه‌ای دارای وظایف خاص خود می‌باشد و از قوه دیگر کاملاً مستقل است. در نظام ریاستی قوه مجریه نقش اصلی را در اداره امور کشور بر عهده دارد.

رکن اصلی قوه مجریه نیز در نظام ریاستی، رئیس جمهور منتخب مردم است که همان گونه که پیش‌تر نیز اشاره شد، اختیارات رئیس کشور و رئیس دولت را به طور همزمان بر عهده دارد. نظام ریاستی تنها در کشورهای دارای نظام جمهوری قابلیت اجرا دارد و در نظامهای پادشاهی زمینه عملی شدن آن فراهم نیست.

تفکیک عناوین رئیس دولت و رئیس کشور آنگونه که در نظام پارلمانی وجود دارد، در این نوع نظام سیاسی مشاهده نمی‌شود. رئیس جمهور خود وزرا و همکارانش را انتخاب می‌کند و آنها نیازی به رأی اعتماد مجلس ندارند، همان گونه که عزل آنها نیز به طور مستقیم توسط رئیس جمهور صورت می‌گیرد. و

مجلس در آن اختیاری ندارد. در نظام ریاستی وزرا تابع دستورات رئیس جمهور بوده و سیاستهای او را اجرا می کنند و تنها در برابر او مسئول هستند. این نظام سیاسی به دلیل قدرت یک جانبه رئیس جمهور و تبعیت کامل وزرا از او سکرتر نامیده می شود. در نقطه مقابل، پارلمان نیز در این نظام سیاسی با استقلال کامل عهده دار وظیفه قانونگذاری است و دولت حق مداخله در روند قانونگذاری را از طریق ارائه لوایح قانونی و یا تنظیم بودجه کشور ندارد. در عین حال اعضای پارلمان نیز به طور همزمان نمی توانند عضو دولت باشند و وزرا نیز نمی توانند آن گونه که در نظام پارلمانی معمول است در جلسات پارلمان حضور یابند. از جنبه مسئولیتی نیز قوه مجریه کاملاً مستقل از پارلمان است و همان گونه که اشاره شد وزرا نیازی به رأی اعتماد مجلس ندارند و مورد سوال و استیضاح نمایندگان نیز قرار نمی گیرند. با این حال و علی رغم مطالب فوق، اصول نظام ریاستی در موارد بسیاری عملاً امکان تحقق نیافته و با استثنائاتی روبرو شده است. از جمله آنکه در این نوع نظام رئیس جمهور تا حدی از امکان وتوی مصوبات پارلمان برخوردار است و می تواند از راه هایی چون ابلاغ پیام سالانه به پارلمان راهکارها و پیشنهادهای را در خصوص تصویب قوانین ارائه دهد. در مقابل انتصاب برخی مقامات عالی قوه مجریه مانند سفرا و نیز انعقاد معاهدات بین المللی نیز در نظام ریاستی منوط به تأیید پارلمان است.

معاون رئیس جمهور در این نظام، ریاست بخشی از پارلمان (مجلس سنا) را بر عهده دارد و این وضعیت خود تأثیر مستقیمی در تنظیم روابط قوای سه گانه دارد.

علاوه بر این موارد، زمینه تداخل وظایف قوا در نظام ریاستی در عرصه های دیگری نیز فراهم است. برای نمونه در این نظام کنگره با هماهنگی رئیس دیوان عالی کشور می تواند رئیس جمهور را محاکمه کند. بدین ترتیب که مجلس نمایندگان کیفر خواست اتهام را صادر می کند و مجلس سنا اداره جریان محاکمه را بر عهده می گیرد. با توجه به این موارد گروهی از حقوقدانان تفکیک مطلق قوا را در نظام ریاستی عملی ندانسته و آن را تنها نظامی انعطاف پذیر به شمار آورده اند.

نظام پارلمانی

در این نوع نظام که در حقیقت از تفکیک نسبی قوا به دست می آید، طبق تعریف اولیه، قوای سه گانه از یکدیگر استقلال دارند. ولی اعمال حاکمیت مردم در یک مرحله صورت می گیرد. به این معنا که مردم با شرکت در انتخابات، نمایندگان پارلمان را انتخاب می کنند و حاکمیت ملی خود را از طریق پارلمان به سایر قوا انتقال می دهند. بنابر این قوای سه گانه در رژیم های پارلمانی تا حد زیادی به یکدیگر وابسته اند و نوعی وابستگی ارگانیک در میان آنها به چشم می خورد و همین امر باعث شده است که تفکیک میان آنها تفکیک نسبی قوا نام گیرد. در این نوع رژیم های سیاسی، وظایف قوا جنبه تخصصی کامل ندارد. زیرا قدرت سیاسی در اختیار احزاب است و آنها در رقابت با یکدیگر در صدد بدست آوردن

اکثریت پارلمان هستند و حزب حائز اکثریت نیز، دولت را تشکیل می‌دهد. قوه مجریه در رژیم های پارلمانی دو رکنی است. رکن نخست آن رئیس کشور خوانده می‌شود که در برخی کشورها پادشاه و در برخی کشورها رئیس جمهور است. این رکن قوه مجریه می‌تواند پارلمان را منحل کند و در برابر کسی مسئول و پاسخگو نیست. ولی رکن دوم قوه مجریه که هیأت دولت می‌باشد، باید از پارلمان رأی اعتماد بگیرد و در برخی مواقع حتی مورد استیضاح پارلمان قرار می‌گیرد. قانون‌گذاری با اینکه وظیفه اصلی پارلمان است، می‌تواند توسط دولت نیز صورت بگیرد، در رژیم های پارلمانی عملاً این امر جنبه عمومی به خود گرفته و تقدیم لایحه از سوی دولت برای تصویب در مجلس به امری عادی تبدیل شده است، زیرا دولت در برابر مجلس از کارشناسانی خبره و توانمند در زمینه تهیه و تدوین پیش نویس قوانین برخوردار بوده و همین امر منجر به تدوین لوایح قانونی از سوی این نهاد شده است.

برای تشکیل رژیم های پارلمانی چهار شرط لازم است:

۱) برقراری تمایز بین وظایفی که دارای ماهیتی همگون هستند و واگذاری هر دسته از وظایف به دستگاهی متمایز. بدین نحو که قانون‌گذاری بر عهده پارلمان، امور اجرایی بر عهده قوه مجریه و امور قضائی بر عهده دادگاه ها قرار می‌گیرد.

۲) قوای سه گانه دارای جنبه تخصصی به طور کامل نیستند و در نقاطی یکدیگر را قطع می‌کنند و دارای قلمرو مشترک می‌شوند. مثلاً قوه مجریه، در شکل‌گیری قوانین با قوه مقننه همکاری می‌کند.

۳) تشکیلات و زیر مجموعه های هر یک از قوای سه گانه دارای ابزارهایی هستند که بر دیگری تأثیر می‌گذارند.

برای مثال نظارت قوه مقننه بر قوه مجریه از طریق دیوان محاسبات انجام می‌شود. دیوان محاسبات نهادی است که بر اساس قوانین اساسی بسیاری از کشورها، مستقیماً زیر نظر مجلس قانون‌گذاری قرار دارد و وظیفه آن نظارت بر نحوه اجرای بودجه مصوب، از سوی قوه مجریه است. این دیوان همه ساله گزارش تفریغ بودجه را تهیه کرده و آن را به صحن علنی مجلس ارائه می‌دهد.

قوه قضائیه نیز دارای سازمانهای نظارتی و بازرسی است که وظیفه دارند بر کار دستگاه های اجرایی نظارت کنند و گزارش سالانه خود را در این مورد به رئیس قوه قضائیه ارائه دهند. مانند سازمان بازرسی کل کشور در جمهوری اسلامی ایران.

۴) پارلمان پاسخگوی مردم و هیأت دولت پاسخگوی کارکرد خود در برابر پارلمان است.

رژیم پارلمانی دارای مشخصه های زیر است:

- (۱) قوه مجریه در این نظام معمولاً دو رکنی است. ریاست کشور رکن نخست آن است که در برخی کشورها مانند انگلستان پادشاه و در برخی کشورها از جمله فرانسه رئیس جمهور است. رئیس هیأت دولت (نخست وزیر) نیز به همراه کابینه رکن دوم هستند.
- (۲) مجلس قانون گذاری که منتخب ملت است، وظیفه نظارت بر عملکرد هیأت دولت را از طریق اقداماتی چون سوال، استیضاح و نظارت از طریق سازمان هایی چون دیوان محاسبات بر عهده دارد.
- (۳) پارلمان در صورت عدم رضایت از سیاست ها و اقدامات هیأت دولت می تواند به اعضای هیأت دولت رأی عدم اعتماد داده و دولت را ساقط کند.
- (۴) هیأت دولت نیز از طریق در اختیار داشتن وسایلی چون حق تهیه و تنظیم لوایح قانونی، شرکت وزیران در جلسات پارلمان و دفاع از برنامه ها و سیاست های خود و تصویب آیین نامه های اجرایی، بخش نامه ها و تصویب نامه ها قدرت تأثیر گذاری بر قوه مقننه را دارد.
- (۵) تعادل قوا در رژیم پارلمانی توسط دو ابزار زیر تحقق می یابد:
- نخست مسئولیت سیاسی اعضای هیأت دولت و نیز حق ساقط کردن دولت برای پارلمان و دوم حق انحلال پارلمان توسط قوه مجریه.
- در هر حال در تبیین تفاوت های میان دو نظام ریاستی و پارلمانی، علاوه بر موارد شکلی پیش گفته باید دانست که مبنای نظام ریاستی بر اساس تفکیک کامل قوا می باشد. بنابر این نظام ریاستی با نظام پارلمانی اختلاف ریشه ای و اساسی دارد. نظام ریاستی نخستین بار در اواخر قرن هیجدهم و در سال ۱۷۸۷ م در قانون اساسی امریکا پیش بینی شد و سابقه تاریخی آن از نظام پارلمانی کمتر است. این در حالی است که نظام پارلمانی بر اساس تحولات تاریخی نظام سیاسی انگلستان بوجود آمد و نتیجه انطباق وضعیت سیاسی معین و خاصی نبود، بر خلاف نظام ریاستی که در راستای انطباق مبادی فلسفی نظریه تفکیک قوا با نظام های سیاسی ایجاد شد.
- در نظام ریاستی قوای سه گانه کاملاً از یکدیگر مستقل هستند و هر یک نسبت به وظایف خویش استقلال کامل داشته و حق دخالت در امور یکدیگر را ندارند. در این نظام رئیس کشور و رئیس دولت در قالب عنوان واحد رئیس جمهور ایفای نقش می کنند و تمامی امور قوه مجریه توسط رئیس جمهور و همکارانش انجام می شود.
- نظام پارلمانی بر خلاف نظام ریاستی، هم در نظام های جمهوری و هم در نظام های پادشاهی قابلیت اجرا دارد و این خود از دلایل اقبال نظامهای سیاسی به آن در عملی ساختن اصول و مبانی دموکراسی بوده است. لذا از الگوی تفکیک قوای منتسکیو که بر تفکیک قوا با برقراری توازن و همکاری استوار است، نظام پارلمانی ایجاد شده است. در این نظام برای تحقق این توازن، پارلمان دارای قدرت استیضاح و برکناری وزرا است و قوه مجریه نیز دارای اختیار و قدرت انحلال پارلمان می باشد.

عناصر و ارکان نظام پارلمانی

نظام پارلمانی بر دو رکنی بودن قوه مجریه، توازن قدرت میان قوا و همکاری میان قوای مقننه و مجریه استوار است. بر این اساس ارکان نظام های پارلمانی عبارتند از:

- ۱) پارلمان یا مجلس منتخب، که گاه از دو مجلس و گاه از یک مجلس تشکیل می شود.
- ۲) رئیس کشور که در قالب عناوین پادشاه یا رئیس جمهور، دارای مصونیت بوده و در برابر پارلمان فاقد مسئولیت سیاسی است.
- ۳) هیأت وزیران که مجموعاً در مقابل پارلمان مسئول بوده و باید پاسخگوی مطالبات پارلمان باشند. در واقع نظام پارلمانی شکل دقیق و سازمان یافته نظام دموکراسی نیابتی است و از صفات و ویژگی هایی برخوردار است که سایر نظام های سیاسی از آن برخوردار نیستند. هماهنگی کامل میان پارلمان منتخب مردم و رئیس کشور غیر مسئول در این نظام توسط دولت و هیأت وزیران ایجاد می شود.

ویژگی های نظام پارلمانی

این ویژگی ها به طور اجمالی عبارتند از:

- ۱) دو رکنی بودن قوه مجریه:

همان طور که اشاره شد منظور از دو رکنی بودن قوه مجریه وجود دو هیأت متفاوت در رأس آن می باشد. یک رکن در قالب عنوان رئیس کشور که ممکن است پادشاه یا رئیس جمهور باشد و رکن دیگر که در قالب وزرا و رئیس دولت فعالیت می کند. با این همه دو رکنی بودن در نظام پارلمانی بیشتر جنبه شکلی دارد، زیرا نقش رئیس کشور در این نظام بیشتر تشریفاتی است رئیس کشور نماد و نماینده حاکمیت ملت است و انجام اموری از قبیل توشیح قوانین و معاهدات و تنفیذ حکم رئیس دولت را بر عهده دارد. در نظام پارلمانی تمام اختیارات و صلاحیت های اجرایی محدود به وزرا و هیأت وزیران است. هر چند اختیارات رئیس کشور نیز بسته به نوع نظام پارلمانی حاکم در نظام های مختلف متفاوت می شود. برای نمونه در برخی کشورها رئیس کشور از اختیارات اجرایی محدودی برخوردار است و دارای نقش سیاسی می باشد و در برخی کشورها تنها دارای جنبه تشریفاتی است.

- ۲) مسئولیت سیاسی دولت:

وزیران محور اصلی فعالیت نظام پارلمانی هستند که در این نظام از اختیارات و ویژگی خاصی برخوردارند و همین ویژگی ها منجر به تمایز نقش آنها از نقش وزرا در نظام های سیاسی دیگر می

شود برخی از این مشخصات و ویژگی ها عبارتند از: وحدت و همبستگی میان وزرا، هماهنگی از نظر افکار و گرایشات سیاسی، مسئولیت جمعی در برابر پارلمان و نقش عضویت وزرا در احزاب مختلف در تشکیل دولت. مسئولیت سیاسی وزرا در مقابل پارلمان این اختیار را به نمایندگان پارلمان می دهد تا با استیضاح وزرا و رأی عدم اعتماد به آنها، به فعالیت سیاسی آنان پایان دهند. بنابراین مسئولیت سیاسی دولت در برابر پارلمان بیانگر قدرت پارلمان در برکناری اعضای دولت می باشد. این مسئولیت سیاسی دولت در برابر پارلمان به دو صورت آشکار می شود:

(۱) معرفی وزیران پیشنهادی توسط دولت و تقاضای رأی اعتماد به وزرای پیشنهادی و برنامه های آنها.

(۲) استیضاح وزرا و سلب رأی اعتماد پیشین از آنان و سیاست ها و برنامه هایشان. بنابراین فرایند استیضاح تنها مأموریت پارلمان در ارتباط با مسئولیت سیاسی وزرا نمی باشد و این نهاد موظف است صلاحیت وزرای پیشنهادی جدید را مورد بررسی قرار داده و نسبت به رأی اعتماد یا عدم اعتماد به آنها تصمیم گیری کند. در هر حال وزرا رکن اصلی نظام پارلمانی محسوب می شوند و اداره امور کشور را بر عهده دارند و تمامی آثار و اعمال قوه مجریه منوط به تصمیمات آنها است. از این رو آنها باید در برابر پارلمان مسئول اعمال خویش به صورت فردی و نیز مسئول اعمال جمعی سایر وزرا باشند.

عدم مسئولیت سیاسی رئیس کشور در نظام های پارلمانی

قاعده عمومی در رژیم های پارلمانی این است که رئیس کشور اصولاً نمی تواند حکومت کند و اداره قوه مجریه بر عهده او نیست. لذا این مقام هیچگونه مسئولیتی دنبابر ر برابر نهادهای حکومتی ندارد. خواه پادشاه باشد و خواه رئیس جمهور. از این قاعده عمومی دو نتیجه مهم حاصل می شود:

نتیجه اول عدم اجازه به افراد و مسئولین جامعه برای انتقاد از رئیس کشور. زیرا رئیس کشور مسئولیتی ندارد و تمامی مسئولیت های سیاسی متوجه هیأت دولت و وزرا می باشد که اداره امور قوه مجریه را بصورت جمعی بر عهده دارند. نتیجه دوم نیز وجود نخست وزیر یا وزیر مخصوص است که اجازه صدور احکام از سوی رئیس کشور را دارد و اوامر و دستورات لازم را برای اداره قوه مجریه صادر می کند. در رژیم های پارلمانی رئیس کشور به ویژه در مواردی که پادشاه عهده دار ایفای این مقام است، دارای نقشی تشریفاتی و فرمایشی است و تنها در صورت ایجاد بحران های سیاسی در کشور نقش محدودی را ایفا می کند.

بنابراین در نظام پارلمانی رئیس کشور فاقد مسئولیت سیاسی بوده و تنها رکن دوم قوه مجریه (نخست وزیر و وزرا) دارای مسئولیت سیاسی در برابر پارلمان هستند. اصل عدم مسئولیت رئیس کشور در

نظام پارلمانی بر گرفته از نظام سیاسی انگلستان است که در آن این اعتقاد وجود دارد که پادشاه هیچگاه خطا نمی‌کند و دارای مصونیت است. با این حال سایر مجریان امور در قبال اعمال خود برای اداره کشور مسئولیت دارند. درجه عدم مسئولیت رئیس کشور بر اساس نظام های سیاسی مختلف، متفاوت است. در نظام های پادشاهی، پادشاه به عنوان رئیس کشور کاملاً مبرا از مسئولیت سیاسی، در برابر پارلمان است و حتی در قبال جرایمی که شخصاً مسئولیت کیفری ندارد. در حالی که در نظام های جمهوری این گونه نیست و رئیس جمهور تنها فاقد مسئولیت سیاسی است، ولی دارای مسئولیت کیفری می‌باشد و نسبت به جرایمی که خارج از حیطه انجام وظایف قانونی خود مرتکب می‌شود مسئولیت دارد. عدم مسئولیت سیاسی رئیس کشور دارای نتایج زیر است:

- ۱) در مذاکرات پارلمانی هیچگونه بهره برداری سیاسی از نام رئیس کشور صورت نمی‌گیرد و به دلیل آنکه اصل عدم مسئولیت در خصوص او جاری است این مقام در قبال اعمال خود در برابر پارلمان پاسخ گو نیست و مورد نقد و بازخواست قرار نمی‌گیرد.
- ۲) کلیه امور اجرایی کشور بر عهده دولت و هیأت وزیران است و لذا دولت نمی‌تواند امور اجرایی کشور را با رئیس کشور مرتبط دانسته و از خود در قبال وظایف سلب مسئولیت کند
- ۳) رئیس کشور شخصاً در امور کشور دخالتی ندارد و تنها اعمال و تصمیمات قوه مجریه و هیأت دولت را تأیید و تنفیذ می‌کند و رأساً نمی‌تواند بدون توجه به اعمال و تصمیمات قوه مجریه امری را تنفیذ و تأیید کند.

در هر حال نظام پارلمانی که سابقه اولیه آن به نظام سیاسی انگلستان باز می‌گردد، قدیمی ترین اصول تاریخی را در خصوص مبانی نظام های سیاسی پایه ریزی کرده است. از جمله خصوصیات این نظام همکاری مستمر میان قوای مقننه و مجریه می‌باشد. به نحوی که نوعی توازن و انسجام دائمی میان این دو قوه در طول زمان به وجود آمده است.

یکی از تفاوت های نظام ریاستی و نظام پارلمانی این است که رژیم ریاستی صرفاً در نظام های جمهوری قابلیت اجرا دارد، ولی رژیم پارلمانی همانگونه که اشاره شد در نظامهای پادشاهی و جمهوری نیز قابل اجرا است.

نظام نیمه ریاستی - نیمه پارلمانی

در این گفتار به ترتیب ماهیت و ویژگی های نظام نیمه ریاستی - نیمه پارلمانی مورد تبیین و بررسی قرار گرفته است.

ماهیت نظام نیمه ریاستی - نیمه پارلمانی

در گروهی از کشورها رژیم سیاسی حاکم دارای ویژگی های رژیم های ریاستی و پارلمانی به طور همزمان می باشد و نمی توان آنرا به طور کامل در یکی از دو دسته فوق جای داد.

برای مثال در نظام سیاسی ایران اعمال حاکمیت مردم در دو مرحله صورت می گیرد. به این ترتیب که مردم در دو انتخابات جداگانه رئیس جمهور و نمایندگان پارلمان را انتخاب می کنند. از این جهت نظام سیاسی ایران را می توان نوعی نظام ریاستی خواند. از سوی دیگر رئیس جمهور و کابینه در برابر مجلس دارای مسئولیت سیاسی هستند و ممکن است از سوی پارلمان مورد استیضاح قرار گرفته و حتی برکنار شوند. به علاوه پارلمان دارای ابزارهای نظارتی چون حق سوال و استیضاح و نهادهای نظارتی چون دیوان محاسبات است و دولت نیز حق ابتکار قوانین در قالب لوایح قانونی را دارد. از این منظر نظام سیاسی ایران را می توان پارلمانی دانست.

بنابر این نظام سیاسی ایران دارای ویژگی های هر دو نظام سیاسی پیش گفته می باشد و می توان آنرا نمونه ای برای نظام های سیاسی نیمه ریاستی - نیمه پارلمانی دانست.

ویژگی های نظام نیمه ریاستی - نیمه پارلمانی

همان گونه که اشاره شد این نظام برای تلفیق دو نظام ریاستی و پارلمانی تلاش می کند و از ویژگی های نظام پارلمانی در خصوص اداره جمعی حکومت و مسئولیت سیاسی هیأت دولت در برابر پارلمان بهره می گیرد و از اوصاف نظام ریاستی انتخاب مستقیم رئیس جمهور توسط مردم را با اعطای اختیارات وسیع به او در خود متجلی می سازد. نمونه این نظام را می توان در کشورهای ایرلند، پرتغال، و به ویژه در فرانسه و پس از اصلاح قانون اساسی این کشور در سال ۱۹۶۲ م مشاهده کرد که منجر به انتخاب مستقیم رئیس جمهور توسط مردم گردید. نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران را نیز می توان از مصادیق این نظام سیاسی دانست، زیرا در این نظام اعضای دولت همگی در برابر پارلمان مسئول اند و رئیس جمهور با اتکا به آرای عمومی مردم عهده دار منصب ریاست جمهوری می شود.

بر اساس دیدگاه برخی از صاحب نظران، نظام نیمه ریاستی و نیمه پارلمانی حاکم در کشورهای فوق به نظام پارلمانی شباهت بیشتری دارد تا به نظام ریاستی. در حقیقت این صاحب نظران عناصر و ارکان اساسی نظام پارلمانی را دارای نمود بیشتری در نظام نیمه ریاستی و نیمه پارلمانی می دانند. دو رکنی بودن قوه مجریه و مسئولیت رئیس دولت در مقابل پارلمان از شباهت های عمده نظام پارلمانی و نظام نیمه ریاستی و نیمه پارلمانی به شمار می رود و تنها وجه تفاوت این دو نظام در انتخاب مستقیم رئیس کشور در نظام نیمه ریاستی و نیمه پارلمانی بر خلاف نظام پارلمانی است. این انتخاب مستقیم مشروعیت مردمی قابل توجهی به رئیس کشور می بخشد و بر خلاف نظام پارلمانی

است که در آن انتخاب رئیس کشور بر پایه توجه به عنصر وراثت در انتخاب پادشاه جدید و یا بر پایه رأی اعضای پارلمان به رئیس جمهور صورت می‌گیرد.

در هر حال با توجه به انتخاب رئیس جمهور از طرف مردم در نظام نیمه ریاستی - نیمه پارلمانی، اختیارات او بسیار گسترده تر از اختیارات رئیس کشور در نظام پارلمانی است و در صورتی که رئیس جمهور از حزب تشکیل دهنده اکثریت پارلمان باشد، این اختیارات دو چندان خواهد بود و حاکمیت رئیس جمهور بر قوه مجریه به نظام ریاستی شبیه تر می‌شود، همانند وضعیتی که امروزه در انگلستان مشاهده می‌شود.

انتقادات مطرح شده بر نظریه تفکیک قوا

علی‌رغم آنکه نظریه تفکیک قوا دارای مزایای بسیاری است ولی با اینهمه انتقاداتی نیز به لحاظ شکلی و ماهوی از سوی صاحب نظران علم حقوق به آن وارد شده است.

ایرادهای شکلی: از جمله اینکه عده‌ای به شمار قوا انتقاد کرده‌اند و قوه موسس و نیز قوه تعدیل کننده را در شمار قوا آورده‌اند. بنظر آنان قوه موسس ماهیتاً با سه قوه قانونگذار، اجرائی و قضائی تفاوت داشته از لحاظ سلسله مراتب بر آنها رجحان دارد. قوه موسس نخستین و پایه‌ای‌ترین مظهر بروز حاکمیت در جامعه است. زیرا قبل از شکل‌گیری ارکان مربوط به قوای سه‌گانه به عنوان قوه نهاد ساز موجب تصویب قانون اساسی میشود که این قانون خود ساختار سیاسی و حقوقی جامعه را تدارک می‌بیند و دست به آرایش نظام سیاسی میزند که ازبطن آن نهادهای قانونگذار، اجرائی و قضائی سربرمی‌آورند.

برخی دیگر از صاحب نظران مانند بن‌ژامن کنستان به وجود قوه تعدیل کننده نیز که بی‌طرف و فوق‌سایر قواست اعتقاد داشته‌اند. اگر میان قوای سه‌گانه اختلافی بروز کند قوه تعدیل کننده می‌تواند دخالت کند و در حدود اختیاراتی که قانون اساسی بدان بخشیده است کشور را از بحران و رژیم را از خطر سقوط و جامعه را از هرج و مرج نجات بخشد.

و همینطور گروهی قوه اقتصادی و قوه رسانه و تبلیغات را به عنوان قوای چهارم و پنجم در نظامهای سیاسی مطرح کرده‌اند و دسته‌ای نیز با اعتقاد به قوای حداقلی شمار قوای سیاسی جامعه رادو قوه دانسته‌اند.

ایرادهای ماهوی: تفکیک مطلق قوا و ایجاد دیواره‌های نفوذ ناپذیر بین مظاهر سه‌گانه یک کلیت واحد که قدرت سیاسی است، عملی نیست زیرا حدود تعیین کننده مرزهای قوا را آنگونه که در تئوری مطرح است نمی‌توان بروشنی و وضوح رسم کرد. با آنکه وظایف سه‌گانه از حیث ماهیت عمل و اقدام با یکدیگر یکی نیستند، هر کدام از دستگاههای متصدی یکی از قوا در عمل چاره‌ای جز ورود در قلمرو آن دیگری ندارند.

اجرای هر قانونی در کشور نیازمند تشریک مساعی و ارتباط قوای سه گانه است. چرا که در بسیاری از اوقات وظایف و کارکردهای آنها همپوشانی پیدا می کند و تفکیک مطلق قوا نه امری است شدنی و نه خواستنی چون ارتباط قوا با هم به سبب کارکردشان اجتناب نا پذیر است.

بدیهی است تفکیک قوا به ویژه برای وصول به هدف هائی که منتسکیو و سایر متفکران در راه آن تلاشها کرده اند (ایجاد حکومت میانه رو - حفظ آزادیها و حقوق فردی و جلوگیری از تمرکز طلبیها و سوء استفاده از قدرت وغیره) بدون نظام نظارت و کنترل و تعادل قوا نا کام خواهد ماند. واگر چنین نشود نتیجه نهائی باز همان تمرکزی خواهد بود که نظریه سازان کلاسیک از آن می هراسیده اند.

آینده نظریه تفکیک قوا

اصل تفکیک قوا بطور وسیع مورد استقبال جهانی قرار گرفته و یکی از ملزومات قانون اساسی گرای است. کارکردهای مختلف حکومت شامل قانون گذاری، اجرای قانون و امور قضائی هر یک به نهاد مربوطه سپرده می شود. تفکیک قوا یک هدف غایی نیست بلکه وسیله و تمهیدی است برای دست یابی به نوعی روش سیاسی به منظور جلوگیری از تمرکز قدرت و افزایش کار آمدی و هماهنگی نهادهای حکومتی، و به هیچ وجه معنی آن انفصال و پراکندگی و یا حفظ تساوی و تقارن مطلق نیست.

در صورتی که نظریه های ارائه شده در خصوص تفکیک قوا را بطور کلی بیانگر تفسیری واقعی و مناسب از آن دانسته و اوضاع احوال اجتماعی را متأثر از تغییرات زمان و مکان بدانیم، در این صورت برای نظریات فوق نیز باید عنصر تحول، استمرار و پیشرفت را در نظر بگیریم. نظریات تفکیک قوا، که برای ارائه چار چوبی مناسب برای کنترل قدرت مطلق حکام و تضمین حقوق و آزادیهای شهروندان بیان شده اند، همه نیازمند تحولی مناسب با شرایط زمان می باشند تا در قالبی متناسب با نیازهای جامعه درآیند. همین امر منجر به طرح نظریات نوینی در این خصوص شده است. البته هر یک از نظریات ممکن است مورد انتقاداتی واقع شوند. با این حال تحول بزرگی که در نظریه تفکیک قوا رخ داده است حرکت قوای سیاسی کشور در آن به سوی ادغام و یکپارچگی و بطور کلی همبستگی هر چه بیشتر آنها است. این امر به ویژه در میان قوای مقننه و مجریه بیشتر جنبه عملی به خود گرفته است. ریشه این تحول عظیم را می توان ظهور احزاب سیاسی در قرن اخیر دانست. این احزاب با نقش گسترده خود در عرصه های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی و با در اختیار گرفتن قوای مقننه و مجریه به طور همزمان، خط بطلانی بر توفیق مطلق نظریه تفکیک قوا کشیده اند. زیرا همان گونه که اشاره شد هر چند از جنبه حقوقی و نظری تفکیک قوا مورد توافق صاحب نظران قرار گرفت، ولی از جنبه عملی و اجرایی با تعارضات بسیاری روبرو شد و علت اصلی این امر نیز ناهماهنگی آن با طبیعت قوا و نهادهای اعمال کننده حاکمیت بود. برای نمونه در انگلستان، نخست وزیر که در رأس امور اجرایی کشور قرار دارد، به طور همزمان رهبر حزبی است که اکثریت پارلمان را در اختیار دارد

و از این رو موافقت پارلمان این کشور با لوایح ارائه شده از سوی دولت قابل پیش بینی است. همین وضعیت در جمهوری پنجم فرانسه نیز اتفاق افتاد. زیرا در این دوره رئیس جمهور شارل دوگل به طور همزمان رئیس جمهور و رهبر حزب حائز اکثریت در پارلمان بود. نمونه هایی از این قبیل، کارکرد مطلوب نظریه تفکیک قوا را در جلوگیری از تمرکز قدرت با تردید مواجه ساخته است، به ویژه آنکه به وجود آمدن چنین وضعیتی حاصل برقراری نظام دموکراسی و حاکمیت مردم بوده است و به فرض پذیرفتن تفکیک قوا، نمی توان قرار گرفتن حزب یا گروهی خاص را به طور همزمان در رأس قوای مقننه و مجریه مورد انتقاد قرار داد. زیرا ایجاد

این وضعیت خود حاصل اجرای اصل مردم سالاری است که از اصول مسلم نظامهای سیاسی امروزی به شمار می رود. در عین حال وجود قوه قضائیه در تفکیک قوا نیز با وجود نقش حمایتی آن نسبت به حقوق و آزادی های عمومی افراد، با انتقاداتی مواجه شده است. زیرا این اعتقاد وجود دارد که در نظامهای پارلمانی و ریاستی همواره وابستگی قوه قضائیه به قوای مقننه و مجریه محتمل است و از این رو تحقق تفکیک قوا در این نظامها عملاً امکان پذیر نیست

به علاوه اینکه صاحب نظران قوه قضائیه را صرفاً نهادی تابع قوه مقننه و نیازمند به قوه مجریه دانسته و برای آن ارزش حقوقی مستقلی قائل نیستند .

فهرست منابع و مآخذ

- (۱) بوشهری، جعفر: حقوق اساسی (با بازنگری جدید)، انتشارات کتابخانه گنج دانش، جلد اول و دوم، تهران ۱۳۷۶
- (۲) پروین، خیراله - اصلانی، فیروز: اصول و مبانی حقوق اساسی، انتشارات دانشگاه تهران چاپ دوم ۱۳۹۱
- (۳) جعفری لنگرودی، محمد جعفر: ترمینولوژی حقوق، چاپ دوم گنج دانش ۱۳۶۷
- (۴) عمید زنجانی، عباسعلی: فقه سیاسی انتشارات امیر کبیر، جلد اول و دوم تهران ۱۳۶۶
- (۵) قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل: بایسته های حقوق اساسی، نشر دادگستر چاپ چهارم ۱۳۷۸
- (۶) قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل: حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ دوم تهران ۱۳۷۰
- (۷) متسکیو: روح القوانین، ترجمه علی اکبر مهتدی، انتشارات امیر کبیر، جلد اول، کتاب یازدهم تهران ۱۳۷۰
- (۸) مدنی جلال الدین: حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران نشر همراه ۱۳۷۰