

کارکرد احزاب سیاسی در تنظیم روابط قوای حاکم؛ مطالعه تطبیقی نظام‌های انگلستان، آمریکا و ایران

کمال‌الدین هریسی‌نژاد^۱ - رجب ایزدی^۲ - فایقه چلبی^۳

دریافت: ۱۳۹۶/۸/۸ - پذیرش: ۱۳۹۷/۳/۲۰

چکیده

احزاب سیاسی در نظام‌های مردم‌سالار با سازمان‌دهی قدرت سیاسی، بسیج نیروهای مردمی و تنظیم روابط قوای حاکم از نهادهای میانی حکومت‌های دموکراتیک محسوب می‌شوند. کارکرد احزاب به مرحله رقابت‌های انتخاباتی منحصر نمی‌شود؛ بلکه در تنظیم روابط قوای حاکم، نقش مهمی را عهده‌دار هستند؛ نفوذ احزاب در تعاملات قوه مقننه و مجریه در تفکیک قوای کلاسیک دولت‌های معاصر تغییرات محسوسی ایجاد کرده است. در محافل سیاسی، گاهی از تغییر نظام سیاسی ایران به نظام پارلمانی یا دو مجلسی شدن قوه مقننه صحبت به میان می‌آید و از دیگر سو روابط متقابل قوه مقننه و مجریه در ایران با بن‌بست‌هایی مواجه است که یکی از ملزومات حل چنین چالش‌هایی وجود احزاب نهادینه در نظام سیاسی ایران است؛ از این‌رو این مقاله تحت چند عنوان با بررسی کارکرد منحصر به فرد احزاب سیاسی در تنظیم روابط قوای حاکم در کشورهای انگلستان، آمریکا و ایران به‌عنوان نمایندگان نظام‌های پارلمانی، ریاستی و مختلط در پی شناسایی معایب و مزایای نظام‌های حزبی در کشورهای انگلستان و آمریکا به‌عنوان الگوهای موفق حزبی و تبیین چالش‌های نفوذ احزاب در تعاملات قوای کشور ایران است تا با رفع موانع موجود، شاهد نیل به کارکرد نوین و ایفای نقش مؤثر احزاب در تنظیم تعاملات قوا در ایران باشیم.

واژگان کلیدی: احزاب سیاسی، روابط قوا، نظام ریاستی، نظام پارلمانی، ایران.

مقدمه

در دموکراسی‌های معاصر نفوذ احزاب سیاسی در ساختار سیاسی کشورهای مختلف تأثیری ژرف بر مناسبات قوا بر جای گذاشته است؛ یکی از کارکردهای نوین احزاب سیاسی در دنیای معاصر اثرگذاری بر کار ویژه قوای حاکم و تنظیم روابط نهادهای سیاسی است. به عقیده موریس دوورژه شناخت ساختار حکومتی یک کشور از راه چگونگی تشکیل کابینه، گاهی گمراه‌ترین، راه شناخت قدرت سیاسی است. به‌عنوان مثال: حزب واحد موجب تمرکز عمیق قوا می‌شود، حتی اگر در قانون اساسی آن کشور، تفکیک نسبی قوا به‌عنوان یک اصل مورد تأکید باشد (دو ورژه، ۱۳۵۷: ۴۰۷). برای درک صحیح از ماهیت و نوع نظام سیاسی حاکم بر کشورها تنها برداشت حقوقی و نهادی از آن کافی نیست؛ بلکه شناخت نظام حزبی، جهت درک نوع نظام سیاسی آن کشور، ضروری است.

یکی از مهم‌ترین کارکردهای نوین احزاب - پس از پیروزی در انتخابات - تنظیم روابط قوا در نظام‌های سیاسی است. تنظیم روابط قوا به‌منظور ساماندهی کلی تعاملات سیاسی - حقوقی قوای سه‌گانه در سطح کلان و پیشگیری از ایجاد خلل و بن‌بست در روابط قوا، با هدف بهبود روابط و تلاش برای به حداقل رساندن اختلافات قوا انجام می‌گیرد (غمامی، ۱۳۹۲: ۶۳). نحوه تعامل نهادهای حاکمیتی، از شاخص‌های مهم حکمرانی مطلوب است که در دموکراسی‌های نوین، احزاب سیاسی در این زمینه نقش اصلی ایفا می‌کنند. البته این مهم در کشورهای گوناگون با توجه به ساختارهای سیاسی، موقعیت اجتماعی - فرهنگی، منطقه‌ای و بین‌المللی متفاوت است و تحقق آن در مدل‌های مختلف تفکیک قوا به صورت‌ها و با ابزارها و فرآیندهای مختلفی امکان‌پذیر است (Stokes, 1999: 246-247).

از این رو در این مقاله با روش تحلیلی - تطبیقی در پی پاسخ به این سؤال هستیم که نقش احزاب سیاسی در تنظیم روابط قوا در کشورهای منتخب یعنی انگلستان، آمریکا و ایران به چه نحوی است؟ و سرتاسر تحقیق بر محور این فرضیه استوار است که: احزاب سیاسی از گذرگاه انتخابات و به واسطه راه‌یابی به قوای مجریه و مقننه در تنظیم روابط قوای حاکم تأثیرگذارند. لذا بیش‌ترین توجه، صرف آن شده که وصف جامعی از نقش احزاب در تنظیم روابط قوا به عمل آید و کارکرد احزاب سیاسی در تنظیم روابط قوای حاکم در کشور انگلستان به‌عنوان نماینده نظام پارلمانی، کشور آمریکا به‌عنوان نماینده نظام ریاستی و ایران، به‌عنوان کشوری دارای نظام

مختلط با هدف شناسایی الگوی حزبی موفق جهت رفع چالش عدم نفوذ احزاب در تعاملات قوا در ایران مورد بررسی قرار گیرد. اهمیت مطلب از آن جهت است که در ایران گاهی زمزمه‌های تبدیل نظام سیاسی به نظام پارلمانی و یا دو مجلسی شدن قوه مقننه و تبیین زیر ساخت‌های لازم آن به گوش می‌رسد و از سوی دیگر به وضوح شاهد ناهماهنگی و نارسایی در عرصه تعاملات قوا به ویژه در دو قوه مقننه و مجریه هستیم؛ از این رو تغییر نظام سیاسی ایران و حل ناهماهنگی‌های موجود با تأکید بر این امر که یکی از ویژگی‌های بارز نظام پارلمانی، همکاری مؤثر میان قواست؛ نیازمند شناخت زمینه‌های نفوذ احزاب نهادینه در بطن نظام سیاسی ایران است. بنابراین سعی شده با بررسی کارکرد احزاب سیاسی در تنظیم روابط قوای کشورهای انگلستان به عنوان نخستین کشور دارای نظام حزبی و آمریکا که احزاب سیاسی علی‌رغم حاکمیت تفکیک مطلق قوا در قانون اساسی آن، در عمل تفکیک مطلق قوا را کاملاً تعدیل کرده است تا آنجا که برخی از صاحب‌نظران (هریسی نژاد، ۱۳۹۴: ۳۰) معتقدند نظام سیاسی آمریکا از نظام ریاستی به نظام مختلط تغییر مسیر داده است؛ بنابراین بررسی کارکرد احزاب سیاسی در کشورهای منتخب با ویژگی‌های منحصربه‌فرد می‌تواند مسیر نهادینه شدن و نیل به کارکردهای نوین احزاب در تنظیم تعاملات قوا را در ایران هموار کند. سازمان تحقیق مشتمل است بر یک مقدمه و کارکرد احزاب سیاسی در تنظیم روابط قوا در انگلستان (۱)، کارکرد احزاب سیاسی در تنظیم روابط قوا در آمریکا (۲)، کارکرد احزاب سیاسی در تنظیم روابط قوا در ایران (۳) و در نهایت مهم‌ترین نتایج بحث ارایه می‌شود.

کارکرد احزاب سیاسی در تنظیم روابط قوا در انگلستان

نظام پارلمانی ثمره اندیشه تفکیک نسبی قوا است. یکی از ویژگی‌های بارز نظام پارلمانی تعامل و تعادل قوا است. دولت و پارلمان به هم وابسته هستند و هر دو مشروعیت دمکراتیک خود را از نتایج انتخابات کسب می‌کنند (Croissant, 2004: 5). در نظام‌های پارلمانی، تفکیک واقعی بین قوای مقننه و مجریه برقرار نیست بلکه گردش قدرت در دست احزاب اقلیت و اکثریت است. در ادامه به بررسی کارکرد احزاب سیاسی با تأکید بر نظام سیاسی انگلستان پرداخته می‌شود.

الف- نقش احزاب سیاسی در مشارکت قوه مقننه در امور قوه مجریه

در انگلستان، قوه مقننه به‌عنوان منشأ شکل‌گیری دولت در چهارچوب سیاست‌های حزبی با ابزارهایی که در اختیار دارد در امور اجرایی شرکت می‌کند و به طرق مختلف بر عملکرد دولت نظارت دارد و در موارد لزوم اهرم‌هایی برای فشار بر کابینه در اختیار دارد.

* نقش احزاب سیاسی در استقرار دولت

تعیین نخست وزیر یا صدراعظم و لزوم اخذ رأی اعتماد نمایندگان پارلمان، برای رسمیت یافتن و شروع به کار دولت، نخستین و مهم‌ترین ابزار تأثیرگذاری و نظارت قوه مقننه بر قوه مجریه است. در نظام‌های پارلمانی احزاب سعی دارند با تسخیر کرسی‌های پارلمان از طریق انتخابات به‌صورت غیرمستقیم قوه مجریه را نیز تسخیر کنند؛ چراکه دولت منبعث از پارلمان است. رویه عملی در نظام‌های پارلمانی در حال حاضر چنین است که رئیس حزب اکثریت پارلمان به‌عنوان رئیس دولت انتخاب می‌شود و لزوم جمع مشاغل نمایندگی و وزارتی این امکان را در اختیار احزاب قرار می‌دهد که در صورت پیروزی در انتخابات پارلمان به دولت راه یابند (Samuels, 2002: 468).

دولت در طول حیاتش باید رأی اعتماد گرفته شده از پارلمان را همواره با خود به یدک بکشد، بنابراین اعضای دولت برای جلب نظر نمایندگان حزب اکثریت در سیاست‌گذاری‌ها و امور اجرایی در تلاشند.

در نظام سیاسی انگلستان مطابق یک قاعده نانوشته، رهبر حزبی که پیروز و حائز اکثریت کرسی‌های مجلس عوام است، عنوان نخست وزیری را به دست می‌آورد. در واقع پادشاه ملزم به انتخاب وی به چنین سمتی است. تا قبل از سال ۱۸۹۴ پادشاه ملزم بود نخست وزیر را از میان یکی از اعضای حزب پیروز برگزیند اما به تدریج با نهادینه شدن حضور احزاب و نقش پررنگی که رهبر حزب در پیروزی انتخابات عمومی بر عهده دارد، رویه عملی را به سویی کشاند که از سال ۱۸۹۴ به بعد وی دایره انتخابش محدود و انتخاب رهبر حزب پیروز به سمت رئیس دولت به امری اجباری تبدیل شده است (هریسی نژاد، ۱۳۹۲: ۶۵).

چنین رویه‌ای که یک اصل پذیرفته شده است، حاکی از نقش و نفوذ گسترده احزاب در نظام‌های پارلمانی است. نقش مهمی که رهبر حزب در تعیین سیاست‌ها و خط‌مشی‌های حزبی

بازی می‌کند، اهمیت جایگاه وی در ایجاد وحدت و انضباط حزبی بین نمایندگان و همکاری مؤثر بین دو قوه به حق رویه را به سویی کشانده که در صورت پیروزی حزبی در انتخابات پارلمان، وی در رأس کابینه به همراه وزرایی که همکاران حزبی وی محسوب می‌شوند، در پی کنترل اقلیت مخالف و اجرای وعده‌های انتخاباتی و سیاست‌های حزبی خویش برآید.

* نقش احزاب سیاسی در طرح مسئولیت سیاسی دولت^۱

احزاب در نظام‌های پارلمانی، ابزار سقوط دولت را در دست دارند اما دامنه اعمال این قدرت محدود است؛ زیرا نتیجه انتخابات آینده و پیروزی مجدد حزب اکثریت حاضر در پارلمان، در گرو عملکرد دولت است؛ تأثیر مستقیم این جریان، احزاب پارلمان را در طرح مسئولیت سیاسی دولت حتی در صورت بروز شکاف عمیق بین حزب اکثریت و دولت محتاط می‌کند تا با هر بهانه‌ای به سقوط دولت متوسل نشود. علت آن که از رهگذر انتخابات است که سرنوشت پارلمان و به تبع آن دولت تعیین می‌شود، لذا در صورتی که داوری مردم، منجر به انتخاب مجدد دولت ساقط شده شود عملاً پارلمان شکست می‌خورد (جندقی، ۱۳۸۹: ۶). برخی معتقدند امکان طرح مسئولیت سیاسی دولت توسط پارلمان، در صحنه سیاسی کشور امری متناقض است؛ زیرا از یک جهت با سقوط دولت، قوی‌ترین انگیزه پارلمان برای وحدت از میان می‌رود و از بین رفتن انسجام حزب اکثریت پارلمان امری طبیعی است؛ از سوی دیگر هراس حزب اکثریت پارلمان از قرار گرفتن در معرض داوری افکار عمومی حتی در هنگام بروز بحران و شکاف عمیق بین پارلمان و کابینه، ترمزی برای استفاده از طرح مسئولیت سیاسی دولت است چرا که در نهایت با پیروزی مجدد دولت، پارلمان مجبور به تصویب و پیروی از سیاست‌ها و طرح‌های دولت است.

به‌عنوان مثال در انگلستان، وزرا در مقابل مجلس عوام به صورت فردی و جمعی مسئول هستند. منظور از مسئولیت فردی آن است که هر وزیر در مسائل مدنی و جزایی به شخصه مسئول اعمال خویش است؛ و به دلیل عضویت در کابینه دارای مسئولیت جمعی نیز است لذا در مقابل استیضاح اعضای کابینه، هر وزیر مسئول اعمال و سیاست‌های وزرای دیگر نیز قرار می‌گیرد، نتیجه این حالت آن است که هرگاه پارلمان (با پشتیبانی حزب اکثریت حاکم) یکی از

وزرا را استیضاح کند؛ طرح مسئولیت سیاسی آن وزیر دامن‌گیر نخست‌وزیر و سایر اعضای کابینه خواهد شد؛ اما مکانیسم‌های حل اختلافات حزبی و نقش مهمی که وفاداری و تعهد اعضا به حزب دارند، در عمل مانعی بر سر راه سقوط پی‌درپی دولت‌ها ایجاد کرده است (جندقی، ۱۳۸۹: ۶).

* نقش احزاب سیاسی در نظارت بدون طرح مسئولیت دولت

ابزارهای نظارتی بدون طرح مسئولیت در نظام‌های پارلمانی فرصت خوبی را برای احزاب، به ویژه احزاب مخالف فراهم می‌سازد تا با به چالش کشیدن سیاست‌گذاری‌ها، عملکرد نخست‌وزیر، وزرا و درنهایت جلب افکار عمومی بر عملکرد کابینه تأثیرگذار باشند.

❖ نقش احزاب سیاسی در طرح تذکر نمایندگان پارلمان: در انگلستان، احزاب

سیاسی از تمامی ابزارهای ایفای نقش نمایندگی برای نیل به اهداف خود بهره می‌گیرند؛ طرح تذکر، فرصتی مناسب برای احزاب موافق و مخالف دولت، جهت تأثیرگذاری بر روند سیاست‌ها و عملکردهای دولت به حساب می‌آید. بدین نحو که نمایندگان حزب اکثریت پارلمان، در صورت انحراف دولت از سیاست‌های حزبی با طرح تذکر می‌توانند دولت را متوجه کج روی خود کنند و مخالفت خود را با روند امور اجرایی بیان کنند که در بسیاری از موارد دولت به دلیل نیاز به حمایت اکثریت به خواسته‌های آنان تن می‌دهد یا آنان را اقناع می‌کند.

نمایندگان احزاب مخالف یا اقلیت نیز در پارلمان با استفاده از ابزار تذکر دولت را متوجه خواسته‌های خود می‌کنند و از این ابزار به‌عنوان حربه فشار بر دولت - اگرچه حربه چندان قوی به نظر نمی‌رسد - استفاده می‌کنند و این امر را به دولت گوشزد می‌کنند که آنان با سیاست‌های دولت چندان موافق نیستند و در صورت عدم تغییر در سیاست‌ها ادامه فشار آنان بر دولت امری دور از ذهن نخواهد بود. احزاب مخالف درنهایت با مخاطب قرار دادن افکار عمومی، آنان را متوجه نقص‌ها و مشکلات امور اجرایی می‌کنند. بدیهی است عملکرد حزب اقلیت در این موارد نقش مهمی در سرنوشت حزب خویش و رقیب خواهد داشت.

❖ نقش احزاب سیاسی در طرح سؤال توسط نمایندگان پارلمان: در نظام سیاسی

انگلستان، احزاب مخالف به امید کسب قدرت با سؤال‌های مکرر از کابینه و به خصوص شخص نخست‌وزیر سعی در ایجاد فشار بر عملکرد حزب اکثریت دارند. آنان با طرح سؤال، وزرای

دولتی و یا نخست وزیر را ملزم به پاسخ و اقناع آنان در مورد سیاست‌های حزبی خود و به‌ویژه لوایح تقدیمی آنان به مجلس می‌کنند؛ تا تصویری روشن و قدرتمند از حزب خود در پارلمان و نزد افکار عمومی پدیدآورند و آماده می‌شوند با شکست حزب حاکم قدرت را در دست بگیرند (بوشهری، ۱۳۷۶: ۷۰). از ابزار طرح سؤال توسط حزب اکثریت نیز استفاده می‌شود. حامیان دولت با طرح سؤال از رهبران و نمایندگان حزب مخالف از طریق نمایندگان خود در پارلمان فرصت مناسبی برای به چالش کشیدن سیاست‌ها و کارشکنی در سیاست‌های حزب اقلیت می‌یابند (زارعی، ۱۳۸۴: ۱۶۵).

در کشور انگلستان حقوق احزاب مخالف یا اقلیت پارلمانی در آیین‌نامه داخلی مجلس عوام تضمین شده است. هنگام سؤال از نخست وزیر از جمله در امور تجاری و بازرگانی رهبر حزب مخالف حق تقدم در اعلام نظر خواهد داشت. علاوه بر این، در هر اجلاس سالانه مجلس، بیست جلسه به مباحثه و طرح سؤال درباره موضوعات انتخابی احزاب اقلیت اختصاص دارد. این جلسه‌ها به روزهای اقلیت موسوم است. از این بیست جلسه، هفده جلسه به حزب عمده اقلیت و سه جلسه به حزب دوم اقلیت اختصاص دارد (عباسی، ۱۳۹۴: ۶۰ - ۶۱). سؤالات با هدف کسب اطلاعات توسط احزاب مخالف یا موافق برای پیگیری یک موضوع سیاسی یا به منظور وارد کردن فشار به دولت یا کمک به نمایندگان برای موفقیت در تصویب یک طرح، مطرح می‌شوند.

❖ نقش احزاب سیاسی در تحقیق و تفحص توسط پارلمان: پارلمان می‌تواند با استفاده از حق تحقیق و تفحص، اطلاعات و آگاهی‌های لازم را از نحوه عملکرد اعضای کابینه و سایر دستگاه‌های دولتی کسب کند، ابهامات یا سوا لاتی را که در خصوص فعالیت‌های آنان وجود دارد مورد بررسی قرار دهد، نواقص را آشکار سازد، خطاها را برملا کند (هریسی نژاد، ۱۳۹۲: ۳۵). بدون شک با توجه به ساختار حزبی پارلمان در انگلستان فرآیند تحقیق و تفحص تحت تأثیر سیاست‌های حزبی قرار می‌گیرد. به ویژه حزب اقلیت پارلمان، حق تحقیق و تفحص را مغتنم شمرده و از آن به عنوان وسیله‌ای برای همراه کردن دولت و افکار عمومی با سیاست‌های خود استفاده می‌کند. وجود کمیته‌ها یا کمیسیون‌های نظارت^۱ که هر یک با بر عهده گرفتن کار ویژه‌ای از قدرت و استقلال نسبی برخوردارند، فرصتی است برای حزب اکثریت و اقلیت که بر حسب تعلق حزبی، موفقیت‌ها و یا ضعف‌های دولت را مطرح کنند (عباسی، ۱۳۹۴: ۶۱).

به‌طور کلی ابزارهای "نظارت بدون طرح مسئولیت دولت" با همکاری رسانه‌های گروهی وسیله جلب افکار عمومی است. احزاب سیاسی از این شیوه‌ها برای کسب آرا در انتخابات آینده به خوبی استفاده می‌کنند.

* نقش احزاب سیاسی در تصویب بودجه و صدور اجازه مالی

در نظام‌های پارلمانی لایحه بودجه تقدیمی از جانب دولت، معمولاً به دلیل برخورداری دولت از حمایت حداکثری حزب خود در پارلمان بدون مناقشه خاصی به تصویب می‌رسد؛ بنابراین برخلاف نظام‌های ریاستی، لزوم تصویب بودجه توسط مجلس قانون‌گذاری حربه چندان مؤثری برای نظارت و دخالت پارلمان در امور قوه اجرایی به دست نمی‌دهد.

در انگلستان نه تنها پیشنهاد لایحه بودجه تنها در انحصار کابینه است بلکه پیشنهاد تصویب هزینه‌ها و درآمدهای عمومی فقط حق کابینه است. به علاوه شور و مذاکره درباره آن نمی‌تواند تا مدت نامعینی ادامه داشته باشد و باید در مدت ۳۲ روز به پایان برسد؛ بدین ترتیب تنها بخش کوچکی از اعتبارات می‌تواند توسط حزب مخالف به‌طور واقعی مورد بحث و بررسی قرار گیرد (Chagnollaud, 2009: 243).

ب- نقش احزاب سیاسی در مشارکت قوه مجریه در امور قوه مقننه

قوه مجریه در نظام‌های پارلمانی از جمله انگلستان به یمن ابزارهایی چون عملکرد متقابل، انضباط حزبی و برخورداری از حمایت اکثریت پارلمانی در اعمال قوه مقننه از طرق زیر کنترل و دخالت دارد:

* نقش احزاب سیاسی در روند شرکت اعضای قوه مجریه در جلسات قانون‌گذاری

در پاره‌ای از نظام‌های پارلمانی یکی از شرایط احراز پست‌های اجرایی مثل وزارت، عضویت در پارلمان است. در پاره‌ای دیگر نیز که چنین شرایطی وجود ندارد، اعضای قوه مجریه حق و تکلیف حضور در پارلمان را دارند. حضور اعضای قوه مجریه در پارلمان تشریفاتی نیست، بلکه آنان در مذاکرات شرکت و از لوایح، برنامه‌ها و سیاست‌های دولت دفاع می‌کنند (هریسی‌نژاد، ۱۳۹۲: ۳۳).

در انگلستان امکان حضور اعضای کابینه در پارلمان یکی از ابزارهای کلیدی در پیشبرد

مقاصد دولت است چراکه رئیس حزب اکثریت پارلمان، در رأس قوه مجریه قرار می‌گیرد و بالطبع وزرا و همکاران خویش را از میان اعضای حزب خود برمی‌گزینند. در نتیجه حضور آنان در مجلس امکان ایراد سخنرانی و دفاع از برنامه‌ها و لوایح منبعث از سیاست‌های حزبی دولت را فراهم می‌سازد، این امر به دلیل برتری وزرا به واسطه تسلط کارشناسانه بر لوایح و اطلاعات وسیع آنان، تأثیر بسزایی در سرنوشت مذاکرات و اقناع نمایندگان مخالف می‌گذارد.

* نقش احزاب سیاسی در حق ابتکار لوایح قانونی توسط دولت

نقش احزاب سیاسی در فرآیند پیشنهاد لوایح دولت در نظام سیاسی انگلستان بسیار حائز اهمیت است؛ چراکه دولت نشأت گرفته از پارلمان است و اعضای دولت که در رأس آن نخست وزیر قرار دارد با نمایندگان پارلمان متعلق به یک گرایش حزبی واحد هستند. در نتیجه دولت از این فرصت مناسب برای به منصفه ظهور نشانیدن سیاست‌ها و تصمیمات حزب خود از طریق ارسال لایحه به پارلمان استفاده می‌کند و به دلیل برخورداری از حمایت حزب اکثریت در پارلمان، قریب به اتفاق لوایح پیشنهادی به تصویب می‌رسد. در این میان دولت برای مقابله با کارشکنی‌های حزب اقلیت از طریق کمیته‌های پارلمانی حزب خود و برگزاری میتینگ‌های متعدد با اعضای حزب مخالف، سعی در همراهی آنان با خود دارند. چنین اقداماتی جهت همراهی احزاب اقلیت با حزب اکثریت به دلیل انعکاسی که در افکار عمومی می‌گذارد، سبب افزایش اعتبار حزب حاکم می‌شود، بنابراین حزب اکثریت از این اقدامات برای پیروزی در انتخابات آینده بهره‌مند می‌شود.

در شرایطی که دولت روی کار آمده، از حزبی، غیر از حزب دولت قبل باشد، حزب روی کار آمده بیش‌ترین استفاده را از حق ابتکار قانون می‌برد؛ چراکه برای عینیت بخشیدن به اهداف دولت جدید، تغییر بسیاری از قوانین جاری کشور را بر پایه سیاست حزبی خویش ضروری می‌داند، زیرا سیاست‌های حزبی متفاوت با دولت پیشین وی را به پیروزی رسانده است (زارعی، ۱۳۸۴: ۱۰۲). در انگلستان نزدیک ۹۰ درصد قوانین به پیشنهاد کابینه مطابق سیاست‌های حزب حاکم تهیه و در پارلمان تصویب می‌شوند (عباسی، ۱۳۹۴: ۵۸).

* نقش احزاب سیاسی در اختیار نظامنامه‌ای دولت

قوه مقننه به اقتضای ماهیت خود قادر به وضع قانون در خصوص تمام امور و مسائل جامعه

نیست. به علاوه در مواردی که قوه مقننه به وضع قانون اقدام می‌کند، به کلیات امور پرداخته و بیان جزئیات اجرای قوانین را به آیین‌نامه‌های اجرایی موکول می‌کند. قوه مجریه در نظام‌های مجلس مدار از این فرصت استفاده می‌کند و با وضع آیین‌نامه‌های مستقل و اجرایی، قاعده حقوقی ایجاد می‌کند (هریسی‌نژاد، ۱۳۹۲: ۳۴). در این میان مواضع دولت یکی از مؤلفه‌های مهم دخیل در امر تهیه آیین‌نامه‌های دولتی است. در نظام‌های پارلمانی همکاری حزبی فوق‌العاده بین دولت و پارلمان و دولتی بودن منشأ اکثر قوانین پارلمان، اختیار نظام‌نامه‌ای دولت در ادامه سیاست‌های حزب اکثریت و وسیله‌ای برای اجرای برنامه‌های حزب حاکم خواهد بود.

* نقش احزاب سیاسی در حق انحلال پارلمان توسط دولت

برای جلوگیری از سلطه یک‌جانبه قوه مقننه بر قوه مجریه در نظام‌های پارلمانی، صلاحیت انحلال پارلمان به وسیله دولت به رسمیت شناخته شده است. در نظام‌های پارلمانی طرح انحلال پارلمان وابسته به هیچ شرط یا قاعده‌ای نیست اما از نظر منطقی، دولتی که دچار بحران شده و در حال فروپاشی است با طرح انحلال مجلس از مردم برای داوری بین دولت و مجلس کمک می‌طلبد. در انگلستان با توجه به لزوم جمع مشاغل وزارتی و نمایندگی، همه اعضای کابینه عضو مجلس عوام هستند، دولت از طریق پیوند و اتحاد با نمایندگان حزب اکثریت پارلمان از پشتیبانی تضمینی آنان برخوردار است. با عنایت به همبستگی ایجاد شده به واسطه انضباط حزبی، ابزارهای اعمال فشار دولت بر مجلس از جمله طرح انحلال پارلمان، بیشتر به منزله تهدید اکثریت پارلمانی قلمداد می‌شود و اقتدار دولت به واسطه بیم نمایندگان اکثریت از عدم انتخاب مجدد آنان در انتخابات زود هنگام، مقام و اهمیت دولت را تقویت می‌کند (عباسی، ۱۳۹۴: ۶۴-۶۳).

نخست وزیر با استفاده از چالش‌ها و شرایط بحرانی که رخ می‌دهد مانند اختلاف و چند دستگی در احزاب اپوزیسیون و بروز نشانه‌هایی دال بر افزایش حمایت عمومی از دولت در جریان نظرسنجی‌های عمومی مناسب‌ترین و بهترین تاریخ را برای حزب خود به عنوان تاریخ برگزاری انتخابات اعلان می‌کند. این امر نقش مهمی در پیروزی مجدد حزب حاکم خواهد داشت چرا که آنان با توجه به اوضاع، احوال و اقدامات احزاب مخالف بهترین زمان را از جهت آمادگی حزب حاکم و افکار عمومی برای انتخابات مجدد برمی‌گزینند. پیروزی‌های قاطع خانم تاجر در جریان انتخابات ۱۹۸۳ و ۱۹۸۷ مدیون وقت‌شناسی مناسب حزب وی بود (نوذری، ۱۳۷۹: ۱۹۹).

کارکرد احزاب سیاسی در تنظیم روابط قوا در نظام آمریکا

در نظام‌های ریاستی - که ثمره اندیشه تفکیک مطلق قوا است - برخلاف نظام‌های پارلمانی پیروزی احزاب در انتخابات قوه مقننه به معنی کنترل بر دولت نیست؛ بنابراین محدودیت روابط نهادی، سبب شده احزاب با جستجوی سیاست‌های مشترک در رقابت‌های انتخاباتی و جذب افکار عمومی، امید در دست گرفتن هر دو قوه را به صورت هم‌زمان در سر پیوراند تا با اجرای سیاست‌های مشترک، دستیابی به اهدافشان به حداکثر میزان ممکن برسد. از این رو بیشترین مانور احزاب بر روی شخصیت ریاست جمهوری است، حتی در انتخابات غیر هم‌زمان (حالتی که انتخابات نمایندگان مجلس قبل از انتخابات ریاست جمهوری برگزار می‌شود) احزاب برای اعلام کاندیداهای مجلس نمایندگان، بر شخصیت رئیس جمهور آینده سرمایه‌گذاری می‌کنند؛ یعنی سعی می‌کنند نمایندگانی بتوانند روانه مجلس قانون‌گذاری شوند که در آینده هم از حمایت ریاست جمهوری برخوردار باشند و هم رئیس جمهور برای پیشبرد امور مملکت بتوانند بر آنان تکیه کند (Samuels, 2002: 470). در ادامه نحوه تعامل دو قوه مقننه و مجریه در نظام‌های دارای تفکیک مطلق قوا و کارکرد احزاب سیاسی در روند تعامل دو قوه را با تأکید بر نظام سیاسی آمریکا بررسی می‌کنیم.

الف - نقش احزاب سیاسی در به‌کارگیری اختیارات رئیس جمهور در برابر مجلس قانون‌گذاری

در ایالت متحده آمریکا، امکان تسخیر مستقیم قوه مجریه توسط یک حزب، سازمان‌دهی، رفتار و استراتژی متفاوتی را از احزاب نشان می‌دهد. بسیاری از محققان معتقدند که علت تفاوت عملکرد احزاب در نظام‌های ریاستی به دلیل تفکیک قوه مقننه از مجریه، شکاف طبقاتی و یا دوقطبی بودن انتخابات نیست؛ بلکه صرفاً به دلیل وجود انتخابات ریاست جمهوری است؛ بدین معنی که مقام ریاست جمهوری معادل همان قدرتی است که در نظام‌های پارلمانی احزاب سیاسی با تمرکز بر روی انتخابات پارلمان به دنبال آن هستند (Samuels, 2002: 462). رئیس جمهور به‌عنوان رئیس قوه‌ی مجریه و رئیس کشور از قدرت قابل توجهی برخوردار است؛ بنابراین در صورتی که رئیس جمهور و اعضای کنگره از دو جریان متفاوت سیاسی برگزیده شوند مشکلات نهادی و سیاسی فراوانی در روابط قوا ایجاد می‌شود.

در کشورهای دارای نظام ریاستی، نظام نظارت و تعادل تا حدود زیادی سعی داشته احتمال فساد یا اهمال کاری درون قوا را با فراهم کردن سازوکارهای نظارتی غیرمستقیم قوا بر یکدیگر جبران کند و در کنار عنصر تفکیک مطلق قوا، نقش تعدیل کننده و هماهنگ کننده تعاملات قوا را عهده‌دار باشد (Weingast, 2009: 693). از این رو در نظام ریاستی برای تأثیرگذاری دولت بر قوه مقننه؛ هر چند به صورت غیرمستقیم، ابزارهایی مانند: وتو، فرمان‌های حکومتی، اختیارات ویژه در موارد فوریت و ضرورت در اختیار قوه مجریه می‌گذارد. این ابزارها با موقعیت نهاد ریاست جمهوری که با توجه به شرایط، نهادی قدرتمند یا ضعیف است، ترکیب شده و در نهایت بر تعامل دو قوه تأثیری می‌گذارد. نحوه استفاده از این اختیارات در همکاری و یکسان‌سازی سیاست‌ها بسیار حائز اهمیت است (Cheibub, 1985: 17).

* نقش احزاب سیاسی در پیام رئیس قوه مجریه به مجلس قانون گذاری

در نظام‌های دارای تفکیک مطلق قوا جهت گیری راهبردهای کلان کشور و هماهنگی امور از طریق پیام‌هایی که با عناوین مختلف توسط رئیس کشور به قوه مقننه فرستاده می‌شود، سهم مهمی در همسویی قانون‌گذاری با سیاست‌های اجرایی دارد. رئیس جمهور در هر اجلاسی و در فرصت‌های مختلف با ارسال پیام به قوه مقننه در مورد کمبودها و مشکلات کشور و برنامه‌های خود که نشأت گرفته از سیاست‌های حزب متبوعش است و راه‌حل‌های قانونی آن‌ها صحبت می‌کند و به طور هم‌زمان اعضای حزب خود را در مجلس وادار می‌کند که یک سلسله طرح‌هایی را که حاوی جزئیات برنامه‌های اوست و به وسیله دستگاه‌های اداری تهیه شده است به مجلس تقدیم کنند و از سوی دیگر هم‌زمان از طریق مصاحبه‌های مطبوعاتی و سخنرانی‌های خود از طرح خویش دفاع کرده و افکار عمومی و حتی احزاب مخالف را می‌تواند با خود همراه سازد (زارعی، ۱۳۸۴: ۴۴۰).

رئیس جمهور در ایالات متحده آمریکا، مطابق قانون اساسی این کشور می‌تواند گاه‌به‌گاه گزارش اوضاع ایالات متحده را به کنگره تقدیم کند و در مواقع ضروری یکی از دو مجلس را به تشکیل جلسه دعوت کند.^۱ بنابراین رئیس جمهور در راستای سیاست‌های حزبی خود توجه کنگره را به موضوعی جلب می‌کند تا در فرآیند تقنینی نسبت به آن موضوع تسریع به عمل آید و نظرات

۱. بند سوم ماده دوم قانون اساسی ایالات متحده آمریکا

رئیس جمهور در آن اعمال شود. احزاب و کمیسیون‌های حزبی وابسته به رئیس جمهور در مجلس، وظیفه مراقبت از لوایحی را که نشأت گرفته از سیاست‌های اجرایی قوه مجریه است بر عهده دارند. علاوه بر این در جریان دستور تشکیل جلسه، رئیس جمهور موضوع بحث را مشخص خواهد کرد. در مواردی که موضوع لایحه پیشنهادی رئیس جمهور برای حزب متبوع وی مهم باشد، رئیس جمهور از طریق تماس تلفنی، فرستادن نامه یا دیدار با رئیس احزاب دیگر (حزب مخالف) سعی در اقناع وی و همراهی آنان با خود را دارد (خسروی، ۱۳۸۹: ۶). مطابق آمارهای ارائه شده لوایحی که توسط رئیس جمهور آمریکا پیشنهاد و به تصویب کنگره می‌رسد، ۵۰ درصد قوانین مصوب کنگره را تشکیل می‌دهد (تنک، ۱۳۵۸: ۶۵). نفوذ و حضور پویای احزاب در نظام ریاستی آمریکا نمونه جالب توجهی از موازنه جدیدی است که احزاب در نظام این کشور به وجود آورده‌اند.

* نقش احزاب سیاسی در حق وتوی رئیس قوه مجریه نسبت به قوانین مصوب مجلس قانون‌گذاری

در برخی از کشورها اختیار رئیس جمهور برای امضای قوانین تشریفاتی نیست بلکه وی از حق و تو برخوردار است. در جمهوری‌های ریاستی و تو به معنی رد کلی و یک‌باره قانون مصوب کنگره است و رئیس جمهور حق جرح و تعدیل را ندارد. تهدید به بهره‌گیری از حق و تو همانند استفاده واقعی از آن به رئیس جمهور این امکان را می‌دهد که بر محتوای متون مصوب کنگره تأثیر بگذارد (عباسی، ۱۳۹۴: ۱۴۵). در این میان احزاب سیاسی در یکی از مهم‌ترین حربه‌های قوه مجریه ریاستی برای جلوگیری از افزایش اختیارات قوه مقننه خودنمایی می‌کنند. رئیس جمهور به عنوان رهبر فعلی حزبی که بر سرکار است، با استفاده از حق و تو نظرات خود را در خصوص قوانین تصویبی به قوه مقننه می‌رساند و به ویژه توجه احزاب متبوع خود را در مجلس به سیاست‌های خود جلب می‌کند و با تهدید احزاب مخالف با مواضع حزب خود، به استفاده از حق و تو در صورت تصویب قانون، قدرت مطلق پارلمان را تحدید و تعدیل می‌کند و احزاب مخالف را در بسیاری از موارد با خود همراه و در نهایت انتظار عمومی را متوجه نظریات خود می‌کند.

در صورتی که انتخابات قوه مقننه و ریاست جمهوری در یک زمان یا نزدیک به هم برگزار

شوند، در چنین شرایطی به این دلیل که در قریب به اتفاق موارد حزب اکثریت مجلس قانون گذاری همان حزب پیروز در انتخابات ریاست جمهوری است در نتیجه بین دولت و مجلس دوگانگی ایجاد نمی‌شود. این هماهنگی بین حزب پیروز در دو قوه، در نهایت استفاده رئیس جمهور از وتوی قوانین را به حداقل می‌رساند (Elliot Bulmer, 2015: 13).

نوع نظام حزبی در بی‌اثر کردن وتوی رئیس جمهور تأثیر گذار است؛ چرا که اگر نظام ریاستی دو حزبی باشد امکان اتفاق آنان برای بی‌اثر کردن وتو محتمل‌تر است تا این که کشور دارای نظام ریاستی چند حزبی باشد؛ در این شرایط ایجاد ائتلاف برای رد وتو به دلیل تکرر عقاید سخت و غیر محتمل است. انضباط بین احزاب نیز نقش مهمی در رد یا تثبیت وتوی رئیس جمهور دارد. در صورتی که حزب یا احزاب مخالف با قانون مصوب در مجلس قانونگذاری با قدرت بر مواضع خود تأکید کنند، رد وتوی ریاست جمهوری امری غیرمنتظره خواهد بود (Elliot Bulmer, 2015: 13).

در کشور آمریکا در صورتی که رئیس جمهور قوانین مصوب کنگره را وتو کند، چنین مصوبه‌ای لازم‌الاجرا نخواهد بود مگر با رأی اکثریت دوسوم مجلس سنا و نمایندگان. البته به دلیل ساختار حزبی کشور آمریکا و فعالیت اقلیت پر قدرت کمتر اتفاق می‌افتد، رأی دوسوم مجموع نمایندگان برای ابطال وتوی رئیس جمهور کسب شود از این رو رئیس جمهور با وتوی خود قوه مقننه را وادار به مطالعه و تعمق بیشتر در قوانین و سیاست‌های حزبی دولت می‌کند (دوتو کویل، ۱۳۴۷: ۲۶۴).

* نقش احزاب سیاسی در اعمال نفوذ غیرمستقیم سیاسی قوه مجریه

در نظام‌های ریاستی، رئیس جمهور برای جلب نظر و برخورداری از حمایت احزاب مجلس قانون‌گذاری، پست‌های مهم حکومتی و اجرایی را به وابستگان نمایندگان واگذار می‌کند. علاوه بر این رئیس جمهور با کمک مالی به حوزه‌های نمایندگی نمایندگان متنفذ در کنگره در جلب حمایت و همراهی نمایندگان احزاب با خود تلاش می‌کند (بهنیا، ۱۳۸۸: ۵۴). ادامه رابطه دو قوه از طریق نفوذ احزاب حربه مناصب دولتی بسیار حائز اهمیت است. در این راستا، رئیس جمهور برای اعمال سیاست‌های خود برای اعمال فشار بر نمایندگان احزاب از ابزار انتصابات دولتی به عنوان تهدید و تشویق استفاده می‌کند.

یکی از پست‌های مهم که جولانگای احزاب سیاسی است، منصب ریاست مجلس سنا در

ایالات متحده آمریکا است. اگرچه این مقام تشریفاتی محسوب می‌شود اما در عمل، گرایش حزبی رییس آن نقش مهمی در نتایج مباحث و مذاکرات مجلس سنا بر عهده دارد. به عنوان مثال: اگر یک لایحه با سیاست‌های حزبی وی مخالف باشد، می‌تواند آن را بایگانی کند تا از طرح آن در صحن علنی خودداری کرده و یا قبل از آن که لایحه به شور گذاشته شود آن را به هر کمیسیونی که بخواهد بفرستد. ترکیب کمیسیون‌ها و ریاست آن‌ها تجلی کامل نحوه حضور احزاب در سناست (تنک، ۱۳۵۸: ۵۰-۵۱).

از سوی دیگر رابطه وزیر هر وزارتخانه با رئیس جمهور، تحت‌الشعاع روابط افقی هر وزارتخانه با مجلس قانون‌گذاری به ویژه روابط آن‌ها با کمیته‌های مجلس قرار می‌گیرد. چرا که هر وزارتخانه سعی دارد از تخصیص بودجه مورد نیاز خود برای نیل به اهدافش مطمئن شود؛ این حلقه ارتباطی در رابطه قوه مجریه با قوه مقننه تأثیرگذار است. در مقام عمل در نظام سیاسی آمریکا رابطه وزرا برای تضمین بودجه موردنیاز وزارتخانه خود با نمایندگان احزاب حاضر در کنگره، سبب کاهش رابطه سلسله‌مراتبی رئیس جمهور و وزرا شده است. به همین دلیل از زمان روزولت دفترهایی برای افزایش نظارت و هماهنگی فعالیت وزارتخانه‌ها با سیاست‌های ریاست جمهور و نظارت وی بر جریان امور پیش‌بینی شد (رنجبر، بی تا: ۱۶).

رییس جمهور به واسطه اهمیت موقعیتش در ایالات متحده آمریکا به راحتی می‌تواند افکار عمومی را با خود همراه کند. به عنوان مثال: هنگامی که رئیس جمهور با تصویب قانونی که با سیاست‌های حزبی وی در تضاد است، مخالفت می‌کند؛ می‌تواند از طریق فشار احزاب، افکار عمومی را متوجه موضوع کرده و از فشار آنان بر کنگره برای نیل به اهداف خود استفاده کند (زارعی، ۱۳۸۴: ۴۴۱).

ب- نقش احزاب سیاسی در اختیارات قوه مقننه در برابر قوه مجریه

در مدل تفکیک قوای مطلق، احزاب پارلمان سعی می‌کنند از حداکثر منابع موجود در دولت مثل بودجه، توزیع اعتبارات، دستیابی به مناصب دولتی و استفاده از میتینگ‌ها برای حفظ و پیروزی در مبارزات انتخاباتی و نیل به مقاصد سیاسی خود استفاده کنند (Blondel, 2000: 60). در این قسمت به بیان مهم‌ترین ابزارهای تأثیرگذاری قوه مقننه بر قوه مجریه می‌پردازیم.

* نقش احزاب سیاسی قوه مقننه در انتصاب مقامات عالی‌مرتبه حکومتی

در نظام‌های ریاستی رئیس جمهور در رأس تشکیلات قدرتمند قوه مجریه قرار دارد و صلاحیت نصب وزرا و همکارانش را به عنوان یک امتیاز مهم در دست دارد؛ وی نیز به عنوان پادشاه، اعضای حزب خود را به خاطر حمایت از وی در انتخابات بر مناصب حکومتی می‌گمارد. در ایالات متحده آمریکا؛ به طور معمول افرادی که نیاز به تأیید مجلس سنا برای بر سرکار آمدن دارند با سناتورهای کمیسیون مربوطه (هر یک از این کمیته‌ها در دست احزاب اکثریت یا اقلیت قرار دارد) شخصاً دیدار می‌کنند و حتی پس از کسب تأیید آنان می‌کوشند در تمام مدتی که بر سرکارند با کمیته مربوط، رابطه دوستانه و کاری خود را حفظ کنند و مهر تأییدی که از احزاب گرفته‌اند همواره با خود به یدک بکشند.

* نقش احزاب سیاسی در تصویب لایحه بودجه

با توجه به تخصصی بودن فرآیند تهیه بودجه و وسایل و امکانات وسیعی که قوه مجریه در اختیار دارد، حق انحصاری مجلس در بسیاری از کشورها تعدیل شده است. با این وجود در نظام‌های ریاستی مجلس قانونگذاری همچنان نبض جریانات مالی کشور را در اختیار دارد. در ایالات متحده آمریکا، متن بودجه از طریق دو کمیته درآمد و هزینه در کنگره تهیه و تنظیم و به مجلس ارائه می‌شد اما از سال ۱۹۲۱ به بعد دو هیئت از طرف قوه مجریه وظیفه تدوین بودجه سالیانه را بر عهده دارند.

در ایالات متحده آمریکا، ابتکار عمل احزاب مخالف و موافق در جریان تصویب بودجه می‌تواند با فشار بر دولت و رئیس جمهور از یک سو و تلاش نمایندگان حزب اکثریت برای اعمال نظرات آنان و نمایندگان حزب مخالف از دیگر سو آینده یک سال مالی کشور را تحت الشعاع قرار دهد. به عنوان مثال احزاب مخالف می‌توانند برای تخصیص اعتبارات در زمینه‌هایی که رئیس جمهور برای اجرای سیاست‌های حزبی خود بدان نیازمند است کارشکنی و مخالفت کند یا به حداقل‌ها رضایت دهد. در مقابل نمایندگان حزب حامی رئیس جمهور از مواضع دولت در خصوص اعتبارات مورد نیازش دفاع می‌کنند و در جریان بررسی بودجه با توسل به اهرم‌های فشار برای دستیابی به اعتبار مورد نیاز قوه مجریه جهت تعقیب سیاست‌هایش در تلاش مستمر هستند (Debbasch, 2005: 75). به عنوان مثال کنگره با عدم تصویب هزینه‌های

عملیات نظامی در زمان ریاست جمهوری نیکسون برخلاف اصرار رئیس جمهور بر تداوم عملیات هوایی علیه کامبوج توانست ریاست جمهوری را متقاعد بلکه وادار به قطع تهاجم سازد (امامی، ۱۳۹۱: ۲۱۸-۲۱۹).

*نقش احزاب سیاسی در تعیین رئیس جمهور و همکاران وی در شرایط اضطراری

از موارد دیگری که احزاب در نظام‌های ریاستی، فاصله دو قوه را پل زده‌اند، اختیاری است که در شرایط خاص و اضطراری کیفیت تعیین رئیس جمهور و همکاران وی در دست قوه مقننه می‌افتد. به‌عنوان مثال: مطابق با اصلاحیه دوازدهم قانون اساسی ایالات متحده آمریکا؛ اگر هیچ‌کدام از نامزدهای رئیس جمهوری و معاونان وی نتوانستند، اکثریت مطلق آرا را به دست آورند، مجلس، نمایندگان رئیس جمهور و مجلس، سنا معاون وی را انتخاب می‌کند. بدون شک تعلقات حزبی نمایندگان مؤثرترین امر در تعیین سرنوشت این اختیار است (رنجبر، بی‌تا: ۱۸). در حال حاضر، فعالیت قدرتمند احزاب در جریان رقابت‌های انتخاباتی دخالت غیرمستقیم احزاب را به تأثیرگذاری مستقیم تبدیل کرده و استفاده از چنین اختیاری به‌ندرت کاربرد خواهد داشت.

*نقش احزاب سیاسی در اختیار قضایی کنگره در بررسی تخلفات رئیس قوه مجریه و محاکمه وی

در نظام‌های ریاستی، قوه مجریه برای آغاز به کار خود، نیازی به رأی اعتماد مجلس ندارد و استیضاح اعضای دولت و رئیس جمهور نیز موضوعیت ندارد. در مقابل تحقیق و تفحص از قوه مجریه و طرح مسئولیت سیاسی اعضای دولت امری معمول و قابل توجه است.

در ایالات متحده آمریکا، اختیار قضایی کنگره این حق را به نمایندگان می‌دهد؛ در صورت خیانت، رشوه‌خواری یا ارتکاب جرایم سنگین و نقض قانون اساسی توسط رئیس جمهور و یا مقامات بلند پایه فدرال، آن‌ها را تحت تعقیب قرار دهند.^۱ در مورد شخص رئیس جمهور و نایب رئیس جمهور، ابتدا مجلس نمایندگان، آن‌ها را تحت تعقیب قرار می‌دهد و در صورت محرز

۱. اصل دوم ماده چهارم قانون اساسی آمریکا: "رئیس جمهوری، معاون رئیس جمهوری و کلیه مقامات ایالات متحده در صورت اتهام و یا محکومیت به خیانت، رشوه یا سایر جرم‌ها و خطاهای سنگین عزل می‌شوند."

شدن هریک از موارد فوق، مجلس سنا وارد عمل می‌شود و اختیار مجلس نمایندگان تا برکناری رئیس جمهور و نایب او پیش می‌رود. اختیار قضایی مجلس قانون‌گذاری یکی از میدان‌های فعالیت احزاب سیاسی مجلس است. نمایندگان احزاب اقلیت و اکثریت، محدودیت ابزارهای مستقیم نظارت بر قوه مجریه را با اختیار طرح مسئولیت قضایی جبران کرده‌اند (بهنیا، ۱۳۸۸: ۱۸). به‌ویژه احزاب مخالف برای برملا کردن نارسایی‌های قوه مجریه و کارشکنی در جریان اموری که با منافع آنان در تضاد است و از اختیاراتی که طرح مسئولیت قضایی اعضای قوه مجریه در اختیار آنان قرار می‌دهد به نحو احسن بهره می‌گیرند.

در قضیه «واتر گیت» نقش احزاب سیاسی در اختیار قضایی کنگره را می‌توان به‌وضوح مشاهده کرد. توضیح آن که حزب جمهوری‌خواه آمریکا، که در انتخابات ریاست جمهوری سال ۱۹۷۲ پیروز شد، به اتهام جاسوسی و خرابکاری در اقدامات حزب دمکرات؛ شخص ریچارد نیکسون متهم به جاسوسی شد. در این قضیه رئیس جمهور بیشتر از طرف اعضای حزب خود نسبت به حزب مخالف؛ مورد انتقاد و حمله قرار گرفت. چرا که حزب جمهوری‌خواه در پی بازیابی اعتبار و حیثیت خود در منظر افکار عمومی بود. از این رو در کمیسیون قضایی کنگره، از بیست‌وهفت نفری که تقاضای برکناری رئیس جمهور را مطرح کردند تنها شش نفر عضو حزب دمکرات و بقیه از اعضای حزب جمهوری‌خواه بودند (ابوالحمد، ۱۳۵۲: ۱۶۶).

کارکرد احزاب سیاسی در تنظیم روابط قوای حاکم در ایران

در ایران، احزاب سیاسی نهادینه نشده‌اند؛ بدین معنی که حزب به معنای واقعی و با ویژگی‌ها و کارکردهای اختصاصی آن در ایران موجود نیست؛ احزاب ایران، احزاب حکومتی هستند که توسط دولت و دست‌اندرکاران دولت تشکیل می‌شوند. عامل مهمی که در ظهور احزاب هرچند به صورت مقطعی تأثیرگذار است (اگرچه نمی‌شود نام آن‌ها را حزب، به معنای واقعی دانست) مجموعه ابزارها و اهرم‌هایی است که مجلس شورای اسلامی جهت کنترل و نظارت بر فعالیت و موجودیت دولت در اختیار دارد. این امر عامل اصلی در ایجاد جناح‌بندی‌هایی است که در قوه مقننه با محوریت حمایت از رئیس قوه مجریه یا مخالفت با وی تشکیل می‌شود؛ بنابراین مجلس شورای اسلامی بیش از دولت، برای خودنمایی ائتلاف‌ها و جناح‌های سیاسی (جریان‌هایی که به پیروی و حمایت از سیاست‌های دولت در مجلس ایجاد

می‌شوند) عرصه فعالیت فراهم می‌کند. از دیگر سو احزاب شکل گرفته توسط دولت و دست‌اندرکاران دولتی در پی اجرای اهداف و سیاست‌هایشان از اختیارات سیاسی مجلس شورای اسلامی به سود خود بهره‌برداری می‌کنند.

رابطه دو قوه مقننه و مجریه بررسی می‌شود و اگر تأثیرگذاری جزئی از جانب احزاب بر روند تعامل دو قوه مشاهده و بیان می‌شود. بررسی روابط دو قوه از این حیث انجام می‌گیرد که بستر و ظرفیت‌های رشد و نمو احزاب در نظام سیاسی ایران آشکار شود.

الف- نقش احزاب سیاسی در مشارکت قوه مقننه در امور قوه مجریه

به یمن ساختار نیمه ریاستی- نیمه پارلمانی کشور ایران - بدان خاطر که رئیس جمهور با رأی مستقیم مردم انتخاب شده و مجلس در انتخاب وی نقشی ندارد. دارای ساختار نیمه ریاستی است و بدان خاطر که وزرا از طرف رئیس جمهور برای گرفتن رأی اعتماد به مجلس معرفی شده و در برابر مجلس دارای مسئولیت سیاسی نیمه پارلمانی است- قوه مقننه به طرق مختلف از جمله: نظارت تأسیسی مجلس بر دولت؛ مسئولیت قوه مجریه در برابر قوه مقننه؛ نظارت بر فعالیت‌های دولت و مهم‌تر از همه قانون‌گذاری بر عملکرد و موجودیت قوه مجریه تأثیر می‌گذارد.

*نقش احزاب سیاسی در رأی اعتماد قوه مقننه به وزرا

وزرا زمانی صلاحیت لازم را برای شروع به کار کردن را دریافت می‌کنند که رأی اعتماد نمایندگان مجلس را کسب کنند. هیئت وزیران نیز پس از تشکیل و پیش از هر اقدام دیگر باید از مجلس رأی اعتماد بگیرند.^۱

مطابق با آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی؛ رئیس جمهور هنگام معرفی وزرا باید برنامه و سیاست‌های دولت را نیز تقدیم مجلس کند.^۲ جریان‌ها و احزاب سیاسی مجلس شورای اسلامی در رد یا تصویب برنامه دولت دخالتی نداشته و ارائه برنامه، تنها جنبه اطلاعی دارد، اما به صورت غیرمستقیم در اعطای رأی اعتماد به وزرای پیشنهادی، ملاک عمل قرار می‌گیرد. رئیس جمهور در مقام معرفی وزیران دولت خویش به عنوان همکاران خود در طول دوران

۱. اول یکصد و سی و سوم و هشتاد و هفتم قانون اساسی

۲. ماده ۲۴ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

ریاست جمهوری معمولاً افرادی را به مجلس معرفی می‌کند که همفکر و همسو با سیاست‌ها و خط‌مشی‌های وی باشد و در مقابل، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، با توجه به جهت‌گیری‌های سیاسی خود و برنامه اعلامی رئیس جمهور به وزیر معرفی شده رأی اعتماد می‌دهند.

پس از روی کار آمدن رئیس جمهور اولین رد پای احزاب و جریان‌های سیاسی را هرچند نه به صورت سازمان‌یافته و گسترده بلکه با نقایص فراوان، در جریان رأی اعتماد به وزرای پیشنهادی رئیس جمهور تازه بر مسند قدرت نشسته مشاهده می‌کنیم. در جریان رأی اعتماد به وزرا در جلسات و شورهای غیررسمی، قبل از اخذ رأی اعتماد، نمایندگان که با رئیس جمهور، جریان فکری همسو دارند، در جلب اعتماد سایر نمایندگان، نسبت به وزرای معرفی شده در تلاشند و در جریان نطق‌های پیش از رأی‌گیری، سعی در اقناع جریان سیاسی مخالف دارند؛ در مقابل جریان مخالف، مجلس شورای اسلامی با سخنرانی خود سعی در بیان ضعف‌ها و عدم کارایی مناسب هر یک از وزرای پیشنهادی دارند. هرچند که عدم انسجام و تعهد نمایندگان به جناحی که به پشتوانه آن بر سر کار آمدند و حضور نمایندگان مستقلی که درصد حائز اهمیتی را در ترکیب مجلس به خود اختصاص می‌دهند؛ موجب عدم هماهنگی در رأی‌گیری‌ها و عدم امکان پیش‌بینی نتیجه را در بسیاری از موارد می‌شود.

موضوع دیگر آن که، در بسیاری از مواقع شاهد آن هستیم که جناح‌های سیاسی مجلس شورای اسلامی شخصیت محور عمل می‌کنند، بدین شکل که در جریان اخذ رأی اعتماد، نمایندگان جریان سیاسی مخالف، ممکن است به وزیر رأی دهند که برای حمایت از مواضع و سیاست‌های دولت و حتی متضاد با منافع آنان بر سر کار آید. در مجموع عملکرد مجلس حاکی از عدم انسجام و انضباط کافی بین گروه‌های متعلق به یک جریان سیاسی و نتایج ضعیف احزاب و جریان‌های سیاسی بر روند شکل‌گیری هیئت وزیران در ایران است.

***نقش احزاب سیاسی در روند مسئولیت سیاسی رئیس جمهور و وزرا در مقابل مجلس**

مسئولیت سیاسی رئیس جمهور و وزرا در مقابل مجلس یکی از سازوکارهای پیش‌بینی شده در قانون اساسی برای نظارت و تأثیرگذاری قوه مقننه بر قوه مجریه است. مجلس می‌تواند با طرح استیضاح رئیس جمهور، زمینه را برای رأی به عدم کفایت وی پیش بکشد و در نهایت موجبات

عزل وی را فراهم کند. نمایندگان می‌توانند با استیضاح هر یک از وزرا و یا هیئت وزیران آنان را برای پاسخ‌گویی به مجلس فراخوانند و در نهایت با رأی عدم اعتماد، زمینه عزلشان را فراهم آورند.^۱

ابتکار طرح استیضاح که طبق قانون اساسی در اختیار نمایندگان مجلس شورای اسلامی قرار دارد؛ ابزاری است که توسط نمایندگان مخالف با سیاست‌های دولت، استفاده می‌شود. یکی از ابعاد پارلمانی نظام سیاسی ایران، طرح استیضاح است. در نظام‌های پارلمانی احزاب سیاسی از این ابزار به‌خوبی برای فشار بر دولت استفاده می‌کنند. در ایران اگرچه انحلال دولت توسط نمایندگان مجلس به‌صورت مستقیم در قانون اساسی پیش‌بینی نشده است، اما بدیهی است که در صورت استیضاح رئیس‌جمهور و حکم به عدم کفایت وی، رئیس‌جمهور عزل شده و نتیجه آن برگزاری زود هنگام انتخابات ریاست جمهوری و معرفی هیئت وزیران جدید خواهد بود. پس همان ابزار قوی و مهمی که در دست نمایندگان مجلس نظام‌های پارلمانی وجود دارد، با اندکی مسامحه در ایران نیز قابل تصور است؛ اما واقعیت امر این است که استفاده صحیح از چنین امری جز با حضور احزاب سیاسی منسجم در مجلس قابل تصور نیست. احزاب سیاسی مجلس، نه تنها نقش مؤثری در طرح استیضاح ندارند، حتی در صورت طرح استیضاح در موارد نادر به دلیل دخالت نظرات شخصی، عدم هماهنگی و عدم وجود دیسپلین لازم حزبی و منشأ دولتی جریان‌های سیاسی مجلس، به برکناری وزیر یا هیئت‌وزیران یا دولت منجر نمی‌شود؛ بنابراین چنین ابزار قدرتمندی در ایران کارایی قابل توصیفی ندارد.

* نقش احزاب سیاسی در اعمال نظارت قوه مقننه بر قوه مجریه

مراتب نظارت و نقش جریان‌های سیاسی و احزاب قوه مقننه در نظارت بر قوه مجریه در ایران به طرق زیر انجام می‌شود.

❖ نقش احزاب سیاسی در طرح تذکر و سؤال توسط نمایندگان مجلس شورای اسلامی: مطابق با ماده ۲۰۸ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی^۲، مجلس صلاحیت طرح

۱. اصل هشتماد و نهم قانون اساسی

۲. ماده ۲۰۸ آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی.

تذکر نسبت به رئیس جمهور و هریک از وزرا را دارد. حق نماینده برای تذکر و لزوم ارائه پاسخ به مجلس توسط مخاطب تذکر، زمینه لازم برای نظارت بر برنامه‌ها و سیاست‌های دولت را فراهم می‌کند. نقش احزاب سیاسی در مجلس شورای اسلامی در این موارد جزئی و کم‌رنگ است؛ چرا که نمایندگان تحت تأثیر نظرات شخصی و بدون خط‌مشی حزبی در مورد عملکرد دولت موضع‌گیری می‌کنند. از این‌رو نقش و مانور احزاب در طرح تذکرات نمایندگان مجلس، اگر امری دور از ذهن نباشد؛ بسیار جزئی است.

مطابق قانون اساسی، قوه مقننه می‌تواند رئیس جمهور یا هریک از وزرا را مورد سؤال قرار دهد. سؤال از رئیس جمهور و یا وزیر و الزام وی به حضور در مجلس برای پاسخ گفتن به طور غیرمستقیم در میزان پشتیبانی مردمی از رئیس جمهور و برنامه‌هایش و انتخاب مجدد او، برای دور دوم تأثیرگذار است (عمید زنجانی، ۱۳۸۶: ۲۸۳). نمایندگان سؤال را دستاویزی برای همراهی و جلب افکار عمومی نسبت به امور قوه مجریه قرار می‌دهند. پاسخ رئیس جمهوری و وزرا به سؤال مطرح شده می‌تواند بر ادامه تعاملات مجلسیان با دولتیان بسیار مؤثر باشد؛ چرا که آنان با حضور در مجلس و ارائه پاسخ می‌توانند، در اقناع و حتی همراهی نمایندگان مخالف با سیاست‌های خود؛ موفق باشند و یا زمینه برخورد شدیدتر و طرح استیضاح را برای جریان مخالف فراهم آورند.

به گفته یکی از نمایندگان، مجلس شورای اسلامی در طرح سؤال به دوراز هرگونه دسته‌بندی حزبی عمل می‌کند؛ وی می‌گوید: «تعداد سؤالات مطرح‌شده در مجلس به تعداد نمایندگان مجلس است و هر نماینده به‌صورت مستقل عمل می‌کند. این اوضاع نشانگر نقش ضعیف جناح‌های سیاسی مجلس در بهره‌گیری از چنین ابزاری است (به نقل از خبرگزاری مهر، ۱۳۹۱)». ^۱ به عنوان مثال در اجلاس سوم مجلس نهم، ۹۷۰ تقاضای سؤال از وزرا از سوی نمایندگان مجلس به هیئت رئیسه مجلس تقدیم شده که از این تعداد ۱۸۸ مورد در مراحل اولیه خاتمه یافته و به طرح در صحن علنی منجر نشده است و ۱۶۶ مورد انصراف و تعدادی هم به خواست نمایندگان به تعویق افتاده است (بی‌نا، ۱۳۹۴: ۲). ^۲ تعداد قابل توجه سؤالاتی که منجر به طرح در صحن علنی نشده است، حاکی از آن است که سؤالات نمایندگان، برخاسته از

۱. "طرح حامیان دولت برای کاهش سؤال از وزرا"، مندرج در سایت www.mehrnews.com، تاریخ مشاهده ۹۵/۵/۱

۲. بی‌نا، ۳۳۰۰، تذکر مجلس به اعضای دولت طی ۱۱ ماه، روزنامه همشهری، ۲ تیر ۱۳۹۴

جریان سیاسی (حزب) متعلق به اقلیت یا اکثریت نمایندگان نبوده و از پشتوانه حزبی محکمی، به مانند نظام‌های مجلس مدار برخوردار نبوده است و براساس سلیق شخصی نمایندگان مطرح شده است.

❖ نقش احزاب سیاسی در صلاحیت تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی: مطابق با اصل هفتاد و شش قانون اساسی، قوه مقننه ایران، اختیار تحقیق و تفحص در تمام امور را بر عهده دارد. اعضای پارلمان از این حق برای کسب آگاهی و اطلاع از نحوه عملکرد قوه مجریه بهره می‌گیرند. مجالس مقننه از طریق کمیسیون‌های پارلمانی نظارت می‌کنند. این کمیسیون‌ها، اختیارات فراوانی چون حق مطالبه اسناد و مدارک، احضار مقامات اجرایی و ... را دارند (هریسی نژاد، ۱۳۹۲: ۳۵).

گزارش‌ها حاکی از این است که مجلس شورای اسلامی کمترین وقت خود را برای تحقیق و تفحص و نظارت بر سازمان‌ها و امور اجرایی صرف می‌کند؛ این در حالی است که قریب به ۵۰ درصد جلسات علنی مجلس صرف گزارش کمیسیون‌های مختلف مجلس شورای اسلامی از تحقیقات انجام شده می‌شود. عدم هماهنگی بین تعداد جلسات اختصاص یافته به نتیجه تحقیقات و زمان صرف شده برای تهیه آنان از یک سو و عدم تهیه آنان بدون توجه به برنامه‌های احزاب اقلیت و اکثریت مجلس و فقدان نقش آنان در انجام تحقیقات، خروجی که به دست می‌دهد بیانگر نا کارآمدی تحقیقات و عدم تأثیر آنان در تغییر یا حمایت از سیاست‌هایی است که قوه مجریه دنبال می‌کند.^۱

اختیاری که از طریق اصل ۹۰ به مجلس شورای اسلامی ایران اعطا شده است، یکی از راه‌های دیگر برای تحقیق و تفحص در امور نهاد اجرایی است. این اختیار به وسیله یکی از کمیسیون‌های داخلی مجلس اعمال می‌شود که اعتبار خود را از این اصل عاریه گرفته است. قلمرو رسیدگی مجلس شورای اسلامی مطابق این اصل، بسیار وسیع است؛ مکاتبه با مراجع مورد شکایت، دعوت از مقامات مسئول برای پاسخ‌گویی، اعزام هیئت تحقیق و مجموعه اقدامات گسترده‌ای است که مجلس را به محض وصول شکایت درگیر می‌کند (هاشمی، ۱۳۹۱: ۱۶۵).

از سوی دیگر اگرچه قرائت نتیجه تحقیق و تفحص صورت گرفته در صحن علنی مجلس زمینه نظارت بر عملکرد دولت را بیش از پیش فراهم کرده است و وسیله‌ایست برای اعمال

۱. "طرح حامیان دولت برای کاهش سؤال از وزرا"، مندرج در سایت www.mehrnews.com، تاریخ مشاهده ۹۵/۵/۱

نظارت به ویژه توسط نمایندگان متعلق به جریان سیاسی مخالف دولت تا در قالب سؤال و استیضاح، سیاست‌ها و عملکردهای دولت را به چالش بکشند (موسی زاده، ۱۳۹۳: ۴۷۳)؛ اما مانند سایر ابزارها به دلیل عدم حضور نهادهای احزاب کارآمدی لازم را ندارد.

❖ نقش احزاب سیاسی در نظارت استصوابی مجلس شورای اسلامی: مطابق قانون اساسی برخی از اعمال دولت به لحاظ حساسیت امر و برای رعایت منتهای احتیاط در جهت حفظ منافع جامعه تحت نظارت شدید پارلمان قرار می‌گیرد، بدین معنی که اعمال مورد نظر فقط با کسب اجازه قبلی و تصویب مجلس قابل اجرا است که شامل مواردی چون لزوم تصویب اجرای مقاوله نامه‌ها، قراردادها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی توسط مجلس، نظارت بر هرگونه تغییر خطوط مرزی، نظارت بر برقراری حالت فوق‌العاده و محدودیت‌های ضروری، نظارت بر صلح دعاوی مالی دولت یا ارجاع آن‌ها به داوری است (هاشمی، ۱۳۹۱: ۱۸۰).

با توجه به موارد مهمی که در قالب نظارت استصوابی مجلس می‌گنجد، در صورتی که مجلس از آرایش حزبی مطلوب برخوردار باشد، نمایندگان متعلق به احزاب مخالف یا موافق دولت می‌توانستند به‌خوبی از این فرصت به سود خود برای جلوگیری از به منصفه ظهور نشانیدن سیاست‌های دولت یا حمایت از مواضع دولت استفاده کنند، اما چنین فرصتی به دلیل نقش ضعیف احزاب در ایران بدون چهارچوب و بسیار کم‌رنگ رخ می‌داد و بیشتر تابعی است از نظرات و غرایض شخصی نمایندگان.

ب- نقش احزاب سیاسی در مشارکت قوه مجریه در امور قوه مقننه

در نظام جمهوری اسلامی ایران، قوه مجریه با توجه به اختیارات قانونی خود در قانون اساسی، امکان نفوذ و تأثیرگذاری بر قوه مقننه را داراست. نقش احزاب سیاسی در استفاده از این ظرفیت‌ها مانند مباحث گذشته ضعیف و بدون چهارچوب است که در ذیل بیان می‌شود.

❖ نقش احزاب سیاسی در صلاحیت ابتکار قانون توسط دولت

مطابق اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی، دولت صلاحیت تهیه لوایح قانونی را در دست دارد. آشنایی دولت در مقام اجرا با نیازهای جامعه، حقوق و تکالیف افراد و تسلط وی بر تهیه مقررات از یک طرف و تخصصی بودن مفاد لوایح از طرف دیگر موجب می‌شود که دولت

برای اعمال نظر و سیاست‌های خود در لوایح، ابتکار عمل لازم را در اختیار داشته باشد؛ اما برخلاف آنچه انتظار می‌رود دولت اگرچه خط‌مشی و سیاست‌های حزبی خود را در تهیه لوایح بیش از هر امر دیگری دخیل می‌کند اما نقش ضعیف و ناکارآمد احزاب و جریان‌های فکری مجلس سبب شده است که دولت حتی به پشتوانه هم‌حزبی‌هایش در مجلس نتواند از تصویب یک لایحه اطمینان حاصل کند (برزگر خسروی، ۱۳۸۹: ۲۱). در نظام‌های پارلمانی احزاب سیاسی تصویب لوایح پیشنهادی دولت را تحت الامر کامل خود درآورده‌اند. حق شرکت اعضای دولت در صحن مجلس، مکانیسم دیگری است که دولت برای دفاع از لوایح ارسالی به مجلس و تحت تأثیر قرار دادن نمایندگان مخالف دولت و اقناع آنان برای تصویب لوایحی که در چهارچوب سیاست‌های حزبی رئیس قوه مجریه تهیه شده، می‌تواند از آن بهره بگیرد که به مانند سایر ابزارهای موجود از آن استفاده لازم نمی‌شود.

* نقش احزاب سیاسی در روند حق شرکت اعضای قوه مجریه در جلسات مجلس شورای اسلامی

مطابق با اصل هفتم قانون اساسی ایران؛ هر یک از وزرا به اجتماع یا انفراد جهت اظهارنظر در مورد طرح یا لوایح قانونی حق حضور در مجلس را دارند. در صورتی که رئیس جمهور و معاونان او، وزرا و مشاوران آنان تقاضا کنند در مجلس نطق آنان شنیده می‌شود. صرف نظر از اختیار حضور وزرا در مجلس برای دفاع از لوایح پیشنهادی دولت و یا دفاع از مواضع دولت هنگام تصویب طرح‌های نمایندگان نیز می‌توانند برای ایراد سخنانی در خصوص مواضع دولت در مجلس حضور یابند.

دولت در مقام نهاد اجراکننده قوانین مصوب مجلس حق دارد که از مفاد طرح‌های قانونی مطلع شود و نمایندگان قانونی خود را به مجلس معرفی کند تا در بیان مواضع واقع‌گرایانه دولت و مسائل و مشکلات احتمالی که پس از تصویب قانون در اجرا پیش خواهد آمد در کمیسیون‌های مجلس به بحث و گفت‌وگو با مجلس پردازند.^۱ آیین کار مجلس چنین است که رئیس مجلس پس از طبع و توزیع طرح، نسخه‌ای از آن را برای وزیر یا وزیران مربوطه ارسال می‌کند؛ تا در صورت مشاهده هرگونه ایراد یا مشکل اجرایی در طرح پیشنهادی ضمن حضور

۱. ماده ۱۳۱ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

در مجلس از مواضع دولت دفاع و به بیان ایرادات طرح پیشنهادی پردازند (هاشمی، ۱۳۹۱: ۳۲۰). بدیهی است حضور وزرا یا نمایندگان آنان در اقناع نمایندگان متعلق به جریان‌های سیاسی مخالف دولت و همراهی آنان با اهداف خود بی‌تأثیر نیست اما از آن جهت که نمایندگان حاضر در مجلس بدون انضباط خاص حزبی و اکثراً در رأی‌گیری‌ها به صورت مستقل عمل می‌کنند؛ اقناع یکایک نمایندگان کاری بس دشوار است و در چنین شرایطی تنها می‌توان به حمایت جناح سیاسی حامی دولت بسنده کرد.

* نقش احزاب سیاسی در تصویب بودجه و صدور اجازة مالی

مطابق با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی ایران، لایحه بودجه توسط دولت تهیه و برای تصویب به مجلس تسلیم می‌شود. مجلس در تصویب لایحه بودجه باید به گونه‌ای عمل کند که موجودیت بودجه به هم نریزد و اعمال نظراتش تنها به جرح و تعدیل محدود می‌شود و حق تغییر فاحش در ارقام بودجه را ندارد. این امر فرصت خوبی در اختیار جریان سیاسی حامی دولت در مجلس به دست می‌دهد که برنامه‌ها و سیاست‌های خود و اعتبار مورد نیاز برای اجرای آنان را در لایحه بودجه بگنجانند. اگر چه معمولاً پس از تشکیل دولت، حزب دولت از آنان در تصویب بودجه مورد نیاز برنامه‌هایشان حمایت می‌کند اما عدم وجود انضباط حزبی و ضمانت اجرا برای عدم وفاداری به جریان سیاسی تعلق، سبب دخالت نظرات شخصی آنان در جریان تصویب لایحه بودجه می‌شود، اگرچه در عمل معمولاً دولت در تخصیص اعتبار برای اجرای طرح‌ها و برنامه‌های خود پیروز است.

* نقش احزاب سیاسی در اختیار نظامنامه‌ای دولت

قوه مقننه به اقتضای ماهیت خود قادر به وضع قانون در خصوص تمام امور نیست، به علاوه در مواردی که این قوه به وضع قانون اقدام می‌کند به کلیات پرداخته و بیان جزئیات و چگونگی اجرای آن‌ها را به آیین‌نامه‌های اجرایی موکول می‌کند. قوه مجریه با وضع آیین‌نامه‌های مستقل و اجرایی، قاعده حقوقی ایجاد می‌کند و به این ترتیب در امر قانون‌گذاری مشارکت می‌کند. اختیار وضع آیین‌نامه‌های اجرایی، فرصت خوبی است برای جناح سیاسی دولت تا با وضع آیین‌نامه‌های مستقل در جهت برنامه‌های سیاسی خود گام بردارد.

نتیجه‌گیری

در کشور انگلستان، احزاب سیاسی مهم‌ترین ابزار هماهنگ‌کننده تعامل قوه مقننه و مجریه محسوب می‌شوند. نمایندگان احزاب در قوه مقننه، با ابزارهایی چون سؤال، تذکر، ایراد سخنرانی و تحقیق و تفحص و در قوه مجریه با پیگیری سیاست‌های حزبی با ابزارهایی چون حق شرکت در مجالس پارلمان، اختیار نظامنامه‌ای و از همه مهم‌تر حق پیشنهاد قانون، پارلمان را در جهت دستیابی به اهداف حزب متبوع با خود همراه می‌کند. تلاش حزب اقلیت برای کسب قدرت ضمن ایجاد دیسپلین حزبی شدید و نظارت بر عملکرد دو جانبه پارلمان و دولت، تأثیرات قابل توجهی در تنظیم روابط قوا برجای می‌گذارد. از این رو تمرکز رهبران احزاب بر سیاست‌های حزبی است تا شخصیت‌کاندیدها. در آمریکا، فعالیت احزاب بیشتر بر مرحله انتخابات نمایندگان کنگره و ریاست جمهوری متمرکز است. در این کشور شاهد ظهور احزاب شخصیت‌محور هستیم، از این رو دیسپلین حزبی مانند کشور انگلستان قوی نیست. تغییر مسیر نظام سیاسی آمریکا از نظام ریاستی به نظام مختلط مرهون حضور فعال و نهادینه احزاب در این کشور است.

ایران به عنوان کشوری دارای نظام مختلط، برخلاف وجود ظرفیت‌های مختلف در قانون اساسی و قوانین موضوعه جهت تعامل قوا با یکدیگر، شاهد نارسایی و ضعف قوا در به‌کارگیری ابزارهای موجود در تعامل با یکدیگر هستیم. یکی از عوامل مهم چنین نارسایی بدون شک، عدم حضور مستمر و پایدار احزاب در نظام سیاسی ایران است. چنین ناکارآمدی زمانی بیشتر رخ می‌دهد که برخلاف فراهم نبودن بسترهای لازم، صاحب‌نظران رفع مشکلات نهادی و ساختاری نظام سیاسی ایران را در تغییر آن به نظام پارلمانی یا دو مجلسی کردن قوه مقننه می‌دانند این در حالی است، تا زمانی که مشکلات زیرساختی در بطن نظام سیاسی ایران رفع نشده است. چنین تغییراتی نه تنها چاره‌ساز نخواهد بود بلکه مشکلات را بغرنج‌تر می‌سازد. از این‌رو بررسی نظام سیاسی آمریکا و تبیین نقش احزاب در به هم ریختن دیوارهای سخت تفکیک قوای مطلق و نظام انگلستان به عنوان کشوری که پایه نظام سیاسی آن را احزاب شکل داده‌اند؛ می‌تواند در شناخت ضعف‌های موجود بر سر راه تحزب در ایران راهگشا باشد. جهت رفع چالش موجود، لزوم تشکیل یک تیم کارشناسی دقیق و فنی برای تهیه گزارش و انجام تحقیقات کاربردی از کشورهای دارای احزاب نهادینه و بررسی معایب و مزایای نظام‌های حزبی، کارکرد و نقش آنان

در ارکان حکومت، تنظیم روابط قوا و پیشنهاد الگوی مناسب حزبی برای ایران، تجدید نظر در اصول مرتبط قانون اساسی و قوانین موضوعه، تغییر در نظام انتخاباتی و شرایط انتخاب شوندگان، فرهنگ‌سازی از طریق مدارس و مجامع دانشگاهی و برگزاری میزگردها، کنفرانس‌ها برای اقشار مردم، به منظور تبیین نقش احزاب در گسترش مشارکت سیاسی و ثبات فعالیت‌های سیاسی، شفافیت و نظارت‌پذیری نهادهای نظارت‌ناپذیر، ضروری است.

منابع

الف - فارسی

- ابوالحمد، عبدالحمید، (۱۳۵۲)، «درباره احزاب سیاسی»، *مجله دانشکده حقوق و علوم انسانی*، دوره ۱۵، شماره ۱.
- امامی، محمد؛ موسوی، سید نصرالله، (۱۳۹۱)، *درآمدی بر بنیادهای حقوق اساسی و نظام‌های سیاسی*، چاپ اول، تهران: انتشارات میزان.
- اندره، تنک، (۱۳۵۸)، *حقوق ایالات متحده آمریکا*، ترجمه سید حسین صفایی، چاپ دوم، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- بوشهری، جعفر، (۱۳۷۶)، *مسائل حقوق اساسی*، چاپ اول، تهران: نشر دادگستر.
- برزگر خسروی، محمد، (۱۳۸۹)، «مطالعه تطبیقی نقش تقنینی قوه مجریه در نظام حقوقی آمریکا، انگلیس، فرانسه و مقایسه آن با نظام حقوقی ایران، تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی».
- به نقل از خبرگزاری مهر، (۱۳۹۴)، «۳۳۰۰ تذکر مجلس به اعضای دولت طی ۱۱ ماه»، *روزنامه همشهری*.
- رنجبر، احمد، (بی تا)، «جایگاه رئیس جمهور در نظام‌های سیاسی مختلف»، *مجله مجلس و پژوهش*، سال یازدهم، شماره ۴۶.
- زارعی، محمدحسین، (۱۳۸۴)، *مطالعه تطبیقی مجالس قانون‌گذاری*، چاپ اول، تهران، دفتر مطالعات حقوقی و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- عباسی، بیژن، (۱۳۹۴)، *حقوق اساسی تطبیقی*، چاپ اول، تهران: انتشارات دادگستر.
- عمید زنجانی، عباسعلی، (۱۳۸۶)، *کلیات حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران، انتشارات مجد.
- غمامی، سید محمد مهدی، خلف رضایی، حسین، (۱۳۹۲)، «سازوکارهای حل اختلاف و تنظیم روابط قوا در نظام جمهوری اسلامی ایران»، *فصلنامه دانش حقوق عمومی*، سال دوم، شماره ۵.
- قاضی، ابوالفضل، (۱۳۸۳)، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، چاپ دوازدهم، تهران: انتشارات دادگستر.
- موریس، دو ورژه، (۱۳۵۷)، *احزاب سیاسی*، ترجمه رضا علومی، چاپ دوم، تهران: انتشارات امیرکبیر.

- موریس، دو ورژه، (۱۳۵۸)، *نظام‌های سیاسی*، ترجمه ناصر صدرالحفاظی، چاپ دوم، تهران: انتشارات جیبی.
- موسی زاده، ابراهیم، (۱۳۹۳)، *جستارهایی در حقوق عمومی*، چاپ اول، تهران: انتشارات خرسندی.
- نوذری، حسین علی، (۱۳۷۹)، «کارکردهای احزاب سیاسی»، *مجله بازتاب اندیشه*، شماره ۲۰۱.
- هاشمی، سید محمد، (۱۳۹۱)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، چاپ بیست و سوم، جلد دوم، تهران: انتشارات میزان.
- هریسی نژاد، کمال‌الدین، (۱۳۹۲)، *حقوق اساسی تطبیقی*، چاپ سوم، تبریز: انتشارات آیدین.
- هریسی نژاد، کمال‌الدین، (۱۳۹۴)، *تقریرات حقوق اساسی تطبیقی*، تبریز: دانشکده حقوق و علوم اجتماعی دانشگاه تبریز.

سایت:

- "طرح حامیان دولت برای کاهش سؤال از وزرا"، مندرج در سایت www.mehrnews.com، تاریخ مشاهده ۹۵/۵/۱

ب- انگلیسی و فرانسه

- Blondel, Jean, Cotta, Maurizio, (2000), *The Nature of Party Government: A Comparative European Perspective*, Palgrave Macmillan.
- Croissant, Aural, Wolfgang Merkel, (2004), "Political Parties Formation In Presidential And Parliamentary System", *Institute for Political Science of the University of Heidelberg Introduction*.
- Chagnollaud. Dominique, (2009), *Droit constitutionnel contemporain, t.1, paris: Dalloz*.
- Debbasch. Roland, (2005), *Droit constitutionnel*, Paris: Litec.
- David J. Samuels, (May 2002), "Presidentialized Parties The Separation of Powers and Party Organization and Behavior", *Comparative Political Studies*.
- Elliot Bulmer, Presidential Veto Powers, (May 2015), *The International*

Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA).

- José, Antonio Cheibub, (1985), "Perspectives on the Study of Executive-Legislative Relations", University of Illinois Fernando Limongi, Universidade de São Paulo and Cebrap.

- Stokes, SC, (1999), *Political Parties and Democracy*, Department of Political Science, University of Chicago, Chicago.

- Weingast, Barry R, (2009), "The Political Institutions of Representative Government: Legislatures", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*.