



مطالعه تطبیقی فرایند انتصاب وزیر از میان نمایندگان مجلس

جمله خلاصه: فرایند انتخاب وزیران، در نظام های سیاسی مختلف بسته به زمینه های نهادی و سیاستی می تواند شکل های مختلفی به خود بگیرد هرچند که به صورت کلی دو مدل ادغامی و منفک وجود دارد.





گزارش مطالعات پارلمان	نوع سند حوزه تخصصی برنامه عنوان نگارنده/نگارندگان ناظر کیفی مشاور/مشاوران مرورگر/مرورگران موعد تحویل تاریخ انتشار مخاطب(کارفرما)
مطالعه تطبیقی فرایند انتصاب وزیر از میان نمایندگان مجلس عاطفه مرادی اسلامی دکتر زینالو	
اندیشکده حکمرانی شریف	
مالکیت فکری و حق تالیف	
توضیح حق تالیف و مالکیت فکری	فرد/موسسه
_____	_____
_____	_____

جملات کلیدی

منظور از مدل ادغامی، امکان و بعضاً الزام قانونی ورود نمایندگان مجلس در حوزه های وزارتی است. همچنین مدل منفک به رویه ای مبنی بر ضرورت تفکیک صلاحیت تقنینی از اجرا در انتخاب متصدیان کابینه اشاره می کند. امکان سوال و بررسی بیشتر، نگاه واقع بینانه، وفاداری نهادی، کاهش تبعیض و تعارض منافع، تخصص گرایی و... از مزایای رویکرد ادغامی است. تضعیف استقلال قوا، چالش مدیریت زمان، تزلزل در مهارت های تخصصی و صلاحیت وزیر از نقاط چالش برانگیز این رویه است

کلمات کلیدی | حداقل ۳ کلمه - حداکثر ۶ کلمه

فهرست مطالب

خلاصه گزارش	۲
مقدمه	۳
بدنه اصلی	۳
پیشنهادهای سیاستی	۱۱
جمع‌بندی	۱۲
مراجع	۱۳

خلاصه گزارش

فرایند انتخاب وزیران، در نظام های سیاسی مختلف بسته به زمینه های نهادی و سیاستی می تواند شکل های مختلفی به خود بگیرد هرچند که به صورت کلی دو مدل ادغامی و منفک وجود دارد.

منظور از مدل ادغامی، امکان و بعضاً الزام قانونی ورود نمایندگان مجلس در حوزه های وزارتی است. همچنین مدل منفک به رویه ای مبنی بر ضرورت تفکیک صلاحیت تقنینی از اجرا در انتخاب متصدیان کابینه اشاره می کند.

اصلی ترین پویایی سیاسی در نظام پارلمانی بین قوای حاکمیتی نیست، بلکه بین حزب حاکم یا ائتلاف و مخالفان است. حزب حاکم یا ائتلاف دستور کار سیاست ها را تنظیم می کند، دولت را کنترل می کند و در قانونگذاری ابتکار عمل می کند. اپوزیسیون (که ممکن است متشکل از یک یا چند حزب باشد) به دنبال پاسخگویی دولت، پرسیدن سوالات ناخوشایند، توجه به موضوعات عمومی، اطمینان از صحت بحث و بررسی دقیق پیشنهادهای دولتی و شاید اصلاح، تأثیرگذاری یا گاهی تأخیر آنها. در انتخابات بعدی مردم به پارلمانی جدید رای می دهند که در آن حزب یا احزاب قدرت تغییر می کنند، به این ترتیب که رهبر سابق اپوزیسیون نخست وزیر جدید می شود.

در بریتانیا این رویه انتخاب وزرا به شکل یک عرف سیاسی درآمده است و در اسناد مکتوب به آن اشاره ای شده است، اما در برخی دیگر کشورهای مقلد مدل وست مینستر، این مساله در قوانین اساسی تجویز شده است. همه سیستم های پارلمانی برگرفته از مدل وست مینستر نیستند. مجموعه متمایزی از سنت های پارلمانی در قاره اروپا توسعه یافته است. به عنوان مثال، در اسپانیا، وزیران ممکن است از بین نمایندگان مجلس انتخاب شوند و نماینده ای که به عنوان وزیر منصوب می شود کرسی پارلمانی خود را حفظ می کند. با این حال، انتصاب وزیران ممکن است از خارج از پارلمان نیز انجام شود. در سیستم های پارلمانی بلژیک، هلند و نروژ، موقعیت وزیر و نماینده مجلس نمی تواند یکی باشد.

سیستم ریاستی معمولاً شخصی را از تصدی همزمان در بیش از یک قوه دولتی منع می کند. بنابراین وزیران نمی توانند همزمان اعضای قوه مقننه باشند، زیرا این امر اصل تفکیک قوا را نقض می کند. البته ممکن است اعضای قوه مقننه واجد شرایط انتصاب در وزارتخانه باشند به شرطی که با پذیرش چنین منصبی، دیگر عضو قوه مقننه نباشند، با این حال، چند استثنا وجود دارد.

وقتی این شرایط در وضعیت اقتدارگرایانه اتخاذ شود، می تواند قوه مقننه را بیش از پیش تضعیف کرده و با تطمیع اعضا با مزایای وزارتخانه، آن را وابسته کند. اما هنگامی که در یک سیستم دموکراتیک رقابتی پذیرفته می شود، ممکن است اثر متقابل ایجاد شود: وزیرانی که در پارلمان هستند ممکن است دارای وظایف محلی و دموکراتیک خود باشند که آنها را کمتر وابسته به رئیس جمهور می کند.

مقدمه

در این گزارش به طور مختصر تفاوت های مبنایی سه نظام شناخته شده سیاسی یعنی نظام پارلمانی، ریاستی و نیمه پارلمانی-ریاستی در فرایند تعیین وزیران بررسی و نمونه های خارجی آن مطرح می شود. این گزارش در پی دستیابی به متغیرهای تعیین کننده در سازوکار انتصاب وزیران از میان نمایندگان مجلس و مزایا و معایب این سازوکار در نظام های پارلمانی و ریاستی است.

بدنه اصلی

بخش اول : نظام پارلمانی

• معمولاً در سیستم پارلمانی ، قوه مجریه بر اساس رای اعتماد اکثریت پارلمان منصوب می شود و می تواند با رای عدم اعتماد پارلمان از مقام خود برکنار شود. همچنین معمولاً یک رئیس دولت نمادین یا تشریفاتی با قدرتهای بسیار محدود وجود دارد. به عنوان مثال می توان بنگلادش ، هند ، مالزی، استرالیا را نام برد.

در این نظام، دولت توسط یک نخست وزیر و با کمک وزرای کابینه اداره می شود که به دلیل فرایند رای اعتماد از اعضای حزب، ائتلاف یا بلوک دارای اکثریت کرسی های مجلس قانونگذاری هستند. در سیستم دومجلسی ، رای اعتماد پارلمانی معمولاً فقط به حمایت مجلس نمایندگان (منتخب مردمی) اشاره می کند - اگرچه در برخی از آنها (به عنوان مثال ایتالیا) کابینه به طور مشترک مسئول هر دو مجلس است.

بنابراین اصلی ترین پویایی سیاسی در نظام پارلمانی بین قوای حاکمیتی نیست ، بلکه بین حزب حاکم یا ائتلاف و مخالفان است. حزب حاکم یا ائتلاف دستور کار سیاست ها را تنظیم می کند ، دولت را کنترل می کند و در قانونگذاری ابتکار عمل می کند. اپوزیسیون (که ممکن است متشکل از یک یا چند حزب باشد) به دنبال پاسخگویی دولت ، پرسیدن سوالات ناخوشایند ، توجه به موضوعات عمومی ، اطمینان از صحت بحث و بررسی دقیق پیشنهادهای دولتی و شاید اصلاح ، تأثیرگذاری یا گاهی تأخیر آنها. در انتخابات بعدی مردم به پارلمانی جدید رای می دهند که در آن حزب یا احزاب قدرت تغییر می کنند ، به این ترتیب که رهبر سابق اپوزیسیون نخست وزیر جدید می شود.

در سیستم های پارلمانی برگرفته از مدل وست مینستر انگلیس ، که در بسیاری از کشورها با سابقه استعمار انگلیس یافت می شود ، انتخاب وزیران از بین اعضای پارلمان یک روش استاندارد است. بنابراین کابینه "کمیته ای از نهاد قانونگذاری است که به عنوان دستگاه اجرایی انتخاب شده است. این یک کمیته اجرایی قوه مقننه است. نخست وزیر وزیران را انتخاب می کند - اما او فقط می تواند آنها را از میان گروهی از نمایندگان ارشد پارلمان در میان حزب یا ائتلاف اکثریت انتخاب کند.

جالب توجه آنکه در بریتانیا این رویه انتخاب وزرا به شکل یک عرف سیاسی درآمده است و در اسناد مکتوب به آن اشاره ای شده است، اما در برخی دیگر کشورهای مقلد مدل وست مینیستر، این مساله در قوانین اساسی تجویز شده است. برای نمونه قانون اساسی استرالیا می گوید: «... هیچ وزیر ایالتی نمی تواند بیش از سه ماه در مقام خود بماند مگر اینکه سناتور یا عضو مجلس نمایندگان باشد یا شود». یا در قانون اساسی نیوزلند آمده است: "یک شخص در صورتی ممکن است به عنوان عضو شورای اجرایی یا به عنوان وزیر منصوب شود عضو پارلمان باشد ...".

در فاصله بین انحلال پارلمان و انتخاب پارلمان جدید، هیچ نماینده ای وجود ندارد. بنابراین در نیوزلند مقرر شده است تا وزیرانی که قبل از انحلال نماینده مجلس بوده اند به کار خود ادامه دهند. در استرالیا، وزرا می توانند به طور قانونی به مدت سه ماه بین انحلال پارلمان و انتخابات عمومی بعدی به کار خود ادامه دهند. با وجود این استثنائات جزئی و موقت، وزیران باید نماینده مجلس باشند. مسیر شغلی سیاسی که به سمت وزارتخانه منتهی می شود مستقیماً و منحصرأً از طریق انتخابات در پارلمان انجام می شود.

نکته مهم اینکه همه سیستم های پارلمانی برگرفته از مدل وست مینیستر نیستند. مجموعه متمایزی از سنت های پارلمانی در قاره اروپا توسعه یافته است. به عنوان مثال، در اسپانیا، وزیران ممکن است از بین نمایندگان مجلس انتخاب شوند و نماینده ای که به عنوان وزیر منصوب می شود کرسی پارلمانی خود را حفظ می کند. با این حال، انتصاب وزیران ممکن است از خارج از پارلمان نیز انجام شود. در سیستم های پارلمانی بلژیک، هلند و نروژ، موقعیت وزیر و نماینده مجلس نمی تواند یکی باشد. یک نماینده پارلمانی که به عنوان وزیر منصوب می شود باید کرسی پارلمانی خود را استعفا دهد پس از آن، بسته به قوانین انتخاباتی در هر کشور، کرسی ممکن است توسط یک جایگزین از لیست احزاب مناسب پر شود.

برای نمونه طبق قانون انتخابات بلژیک، در صورت انتصاب نماینده به وزارت، اولین نفر در لیست حزب برنده انتخابات جایگزین او خواهد شد و پس از برکناری عضو اصلی از وزارت دوباره جایگاه نمایندگی را به دست خواهد آورد.

تفکیک نهاد وزیران از عضویت در پارلمان نشان دهنده یک دوره تاریخی خاص است که در آن نهادهای نماینده مدت ها قبل از پارلمانتاریسم (مسئولیت سیاسی وزرا در برابر قوه مقننه و وابستگی آنها به اعتماد قانونگذاری) تصویب شده است. هدف اصلی جلوگیری از دخالت بی مورد پادشاه در پارلمان بود. جالب توجه آنکه اگرچه نقش پادشاه در حال حاضر فقط تشریفاتی است، اما محرومیت وزیران از پارلمان همچنان ادامه دارد. امروزه، این بخشی از تنوع پارلمانتاریستی اروپایی است که با نمایندگی متناسب، سیاست چند حزبی (در مقابل سیاست دو حزبی) و دولتهای ائتلافی گسترده مشخص می

شود. انتظار می رود وزیران نه تنها به عنوان سیاستمداران حزبی، بلکه به عنوان اعضای ائتلاف حکومتی عمل کنند که باید به توافقات پیچیده چند حزبی دست یابند و به آنها پایبند باشند بنابراین حذف وزیران از پارلمان را می توان در این زمینه ها به عنوان بخشی از توافق مبنی بر به اشتراک گذاری قدرت دانست که قصد دارد از قوه مجریه سیاست زدایی کند. برخلاف مدل وست مینستر، این نوع پارلمانتاریسم اروپایی قاره ای با موفقیت کمتری به سایر نقاط جهان صادر شده است.

وزیران در سیستم های پارلمانی قاره ای اروپا ممکن است از میان کسانی که نماینده مجلس بوده اند (و برخی از نمایندگان برجسته ممکن است انتظار دستیابی به مقام وزیر را داشته باشند) به کار گرفته شوند، اما گاهی اوقات افرادی با سابقه های دیگر، مانند خدمات کشوری، کسب و کارتجاری یا حوزه های دانشگاهی به مقام وزیر منصوب می شوند. بنابراین شایستگی، از نظر مهارت و تجربه مربوطه، می تواند نقش بیشتری ایفا کند. در این کشورها تمایل کمی بیشتر به متخصص بودن برخی از وزرا که دارای تخصص سیاستی و سابقه اجرایی در حوزه مسئولیت خود هستند، وجود دارد. با این حال، تعادل سیاسی ممکن است هنوز در انتخاب وزرا بسیار مهم باشد (به ویژه در کشورهایی که معمولاً دولت های ائتلافی متشکل از دو یا چند حزب هستند).

اگر وزرا از بین اعضای منتخب یک قوه مقننه منصوب شوند - و در قوه مقننه باقی بمانند - این بدان معناست که همه افرادی که دارای مقام وزیر هستند توسط مردم انتخاب شده اند و مستقیماً در برابر مردم پاسخگو هستند. این ویژگی دموکراتیک خاصی دارد:

«وزرا (فقط) از بین افرادی که مردم انتخاب کرده اند، انتخاب می شوند. همچنین در کشورهایی که نمایندگان مجلس از حوزه های جغرافیایی انتخاب می شوند، این بدان معناست که وزیری که از سوی حوزه انتخابیه خود رد شود، در نتیجه پست وزیر را از دست می دهد.

وزیرانی که اعضای قوه مقننه هستند - به ویژه اعضای یک مجلس منتخب مردم - به تنهایی دارای درجه ای از اختیارات سیاسی هستند که از پیروزی در انتخابات ناشی می شود. بسته به سیستم انتخاباتی، آنها ممکن است دارای حوزه انتخابیه محلی باشند، که در آن می توانند در کنار حزب خود طرفداران شخصی خود را ایجاد کنند. اگر وزارتخانه خود را از دست بدهند، این منابع را حفظ می کنند. آنها به عنوان یکی از اعضای قوه مقننه، بدون در نظر گرفتن حقوق و مزایای نمایندگی مجلس هنوز از اعتبار و نفوذ عمومی برخوردارند. اخراج از سمت وزیران در چنین شرایطی ممکن است یک شکست محسوب شود، اما لزوماً پایان یک حرفه سیاسی نیست. این امر (بستگی زیادی به شرایط سیاسی دارد) باعث می شود وزرا کمتر وابسته به رئیس دولت باشند و بنابراین بتوانند در مقابل خودکامگی اجرایی مقاومت بیشتری داشته باشند.

از دیگر مزایای مدل ادغام موارد زیر است:

- امکان سوال و بررسی

در کشورهایی که وزیران نماینده مجلس هستند ، معمول است که وزیران به طور منظم در "زمان پرسش" در قوه مقننه حضور پیدا کنند. آنها حضور فیزیکی دارند بنابراین می توان آنها را رودررو قرار داد ، مورد سوال قرار داد و مورد انتقاد قرار گرفت.

- ارتباط وزیران با واقعیت

وزیرانی که اعضای قوه مقننه هستند مجبور به مجاورت فیزیکی و اجتماعی با سایر نمایندگان مجلس هستند. آنها نمی توانند - تا آنجا که ممکن است - خود را به یک "حباب" اجرایی بسته برسانند. ممکن است وزیران و نمایندگان مجلس شکل غیررسمی با یکدیگر روبرو شوند (در مجلس ، در لابی ها و..). علاوه بر این ، در سیستم های انتخاباتی مبتنی بر منطقه ، وزیرانی که به عنوان نمایندگان پارلمان انتخاب می شوند انگیزه ای دارند تا با رای دهندگان خود در تماس مکرر باشند. آنها به احتمال زیاد از خواسته ها ، نیازها و علایق محلی مطلع هستند.

- کاهش تبعیض و تعارض منافع

اگر فقط قانونگذاران بتوانند به عنوان وزیر منصوب شوند ، تعیین رئیس و خانواده برای دوستان برای رئیس جمهور دشوارتر است. حداقل ، از آنها خواسته می شود که ابتدا در انتخابات مجلس نمایندگان پیروز شوند. حتی اگر یک "صندلی امن" پیدا شود ، این بدان معناست که آنها باید از نوعی تایید عمومی برخوردار شوند.

در مقابل ، اگر رئیس جمهور بتواند افراد غیر قانونگذار را به وزارتخانه منصوب کند ، تعیین خانواده و دوستان به عنوان وزیر ، صرف نظر از صلاحیت و شایستگی آنها ممکن می شود. ممکن است در کشورهایی که تأیید قانونگذاری/سناتوری مورد نیاز است تا حدودی از این امر جلوگیری شود.

- توسعه تخصص گرایی و ارتقای صلاحیت در قوه مقننه

وقتی وزرا اعضای قوه مقننه هستند ، عموماً تعدادی از قانونگذاران - اعم از پشتیبان دولت و مخالفان - وجود خواهند داشت که تجربه عملی در چالش ها و واقعیت های دولت را داشته اند. این امر ممکن است قانونگذاران را در کار خود واقع بینانه تر کند همچنین آنها را در بررسی قوانین موثرتر میکند ، زیرا آنها بهتر می توانند مشکلات عملیاتی ای که ممکن است در اجرای قوانین بوجود آید از قبل مشاهده کنند.

- وفاداری نهادی

وزیرانی که در وهله نخست نمایندگان پارلمان هستند (که سالها قبل از انتصاب در وزارتخانه در پارلمان به سر برده اند ، پس از انتصاب در پارلمان باقی می ماند و هر روز با نمایندگان پارلمان خود در تماس هستند) کمتر از هر نوع دولت خارج از پارلمان حمایت می کنند. آنها تشخیص می دهند که اختیارات آنها در نهایت به پارلمان موجود و اجازه فعالیت آن بستگی دارد. وزیرانی که از خارج از مجلس تعیین شده اند ، وفاداری نهادی یکسانی به پارلمان ندارند و در شیوه ها و عادات پارلمان غرق نشده اند ، به احتمال زیاد از یک رهبر اجرایی در برابر پارلمان جانبداری می کنند و نقشها و امتیازات متمایز قانونگذار را رد می کنند.

بخش دوم : نظام ریاستی

در این نظام معمولاً رئیس جمهور و قوه مقننه مستقل از یکدیگر هستند هیچ محدودیتی برای رای اعتماد وجود ندارد و معمولاً قوه مقننه نمی تواند منحل شود. با این حال ، حتی وقتی حزب رئیس جمهور، قوه مقننه را کنترل می کند، چرخه های مختلف انتخاباتی و فشارهای انتخاباتی (از جمله حساسیت قانونگذاران به مسائل حوزه های انتخابیه در برخی از کشورها) ممکن است رئیس جمهور را ملزم به مذاکره با قانون گذاران برای تصویب پیشنهادات سیاستی خود کند. در برخی از سیستم های ریاست جمهوری ، از جمله بسیاری از کشورهای آمریکای لاتین ، تصمیم رئیس جمهور در مورد تعیین هیات وزیران، نهایی است. در برخی دیگر ، نامزدهای ریاست جمهوری نیاز به تصویب قانون دارند. در لیبریا و ایالات متحده ، این تأیید توسط سنا داده می شود. در کنیا ، توسط مجلس نمایندگان ؛ و در فیلیپین توسط کمیته مشترک هر دو مجلس. این سازوکارها به قانونگذار این فرصت را می دهد که نامزدها را مورد بررسی دقیق قرار دهد.

سیستم ریاستی معمولاً شخصی را از تصدی همزمان در بیش از یک قوه دولتی منع می کند. بنابراین وزیران نمی توانند همزمان اعضای قوه مقننه باشند ، زیرا این امر اصل تفکیک قوا را نقض می کند. البته ممکن است اعضای قوه مقننه واجد شرایط انتصاب در وزارتخانه باشند به شرطی که با پذیرش چنین منصبی ، دیگر عضو قوه مقننه نباشند. آنچنان که در قانون اساسی نیجریه به آن تصریح شده است. با این حال، چند استثنا وجود دارد. برخی از قوانین اساسی کشورهای آفریقایی، همه وزیران را ملزم می کنند که از بین اعضای قوه مقننه منصوب شوند(به عنوان مثال زامبیا) یا اجازه می دهند برخی یا همه وزرا از میان اعضای قوه مقننه تعیین شوند(به عنوان مثال غنا) ، در حالی که هنوز کرسی های پارلمانی خود را در اختیار دارند. وقتی این شرایط در وضعیت اقتدارگرایانه اتخاذ شود ، می تواند قوه مقننه را بیش از پیش تضعیف کرده و با تطمیع اعضا با مزایای وزارتخانه ، آن را وابسته کند. اما هنگامی که در یک سیستم دموکراتیک رقابتی پذیرفته می شود ، ممکن است اثر متقابل ایجاد شود: وزیرانی که در پارلمان هستند ممکن است دارای وظایف محلی و دموکراتیک خود باشند که آنها را کمتر وابسته به رئیس جمهور می کند.

در اینجا برخی از چالش های عضویت وزرا در پارلمان در نظام ریاستی تبیین می گردد:

- استقلال قانونی و تفکیک قوا

اختیار انتصاب اعضای قوه مقننه به سمت وزارتخانه به رئیس دولت (اعم از رئیس جمهور یا نخست وزیر) یک اهرم فشار بر قوه مقننه وارد می کند؛ حامیان می توانند پاداش بگیرند و مخالفان و منتقدان به حاشیه می روند. بنابراین ممکن است قوه مقننه را به عنوان یکی از سه قوه حاکمیت تضعیف کرده و تفکیک قوا را تضعیف کند.

این پدیده در یک سیستم پارلمانی (جایی که پویایی اصلی سیاسی بین دولت و اپوزیسیون است و مخالفان وظایف بازرسی و نظارتی را انجام می دهند) ممکن است مشکل ساز نباشد، اما می تواند نظارت و توازن در یک سیستم ریاستی را تضعیف کند؛ جایی که حفظ استقلال متقابل قوه مجریه و مقننه، سنگ بنای آزادی و حکمرانی خوب است.

- مدیریت زمان

عضویت در قوه مقننه کار پر مشغله ای است. علاوه بر بحث های عمومی و کار کمیته ها، اعضا باید با رای دهندگان، گروه های ذینفع و فعالان حزبی در ارتباط باشند. آنها ممکن است مجبور شوند مسیری طولانی بین مجلس و حوزه های انتخابیه خود طی کنند. وزیر بودن نیز یک شغل تمام وقت است. تلاش برای ترکیب این دو نقش می تواند منجر به اصطکاک کاری بیش از حد افراد بسیار شایسته و غفلت از یکی یا هر دو نقش شود.

- صلاحیت ها، تجربه و مشخصات

اجبار به تعیین وزیران از میان نمایندگان مجلس، تعداد نامزدهای موجود را به میزان قابل توجهی کاهش می دهد. ممکن است تعداد کافی از مهارتها یا مشخصات شخصی کافی وجود نداشته باشد. اگر وزرا از خارج از قوه مقننه منصوب می شوند، ممکن است بر اساس مهارت ها، صلاحیت ها و تجربه تخصصی خود انتخاب شوند که امکان تعیین "تکنوکرات" را فراهم می کند.

علاوه بر این، توانایی جذب وزیران خارج از پارلمان ممکن است تضمین نمایندگی متعادل جغرافیایی، مذهبی، قومی یا جنسیتی در سطح وزیران را آسان تر کند.

بخش سوم: نظام نیمه ریاستی-پارلمانی

• این نظام معمولاً ترکیبی از یک رئیس جمهور مستقیماً انتخاب شده و یک نخست وزیر وابسته به حمایت پارلمان است. این دو رئیس بسته به قواعد قانون اساسی و پویایی های سیاسی، قدرت اجرایی را به روشهای پیچیده ای به اشتراک می گذارند.

بنابراین مبانی سیاستی و اصول قانون اساسی نقش مهمی در فرایندهای انتقال قدرت در این سیستم و میزان شباهت آنها به هریک از نظام های پارلمانی و ریاستی دارد.

علاوه بر این تقسیم بندی های کلی، ملاحظات دیگری در طراحی فرایند انتصاب وزیران وجود دارد؛ برای نمونه وجود نظام قانونگذاری دومجلسی، محدودیت قانونی در تعداد وزیران و پدیده رای پرداختی می تواند پیامدهای مختلفی را در نظام سیاسی کشور ایجاد کند.

در ادامه به طور خلاصه نقش این متغیرها تبیین می گردد:

۱. نظام های دومجلسی

در اکثر سیستم های پارلمانی دو مجلسی، نخست وزیر باید عضوی از مجلس نمایندگان منتخب مردمی باشد اما سایر وزرا ممکن است از مجلس دیگرانتخاب شوند.

دراین حالت ممکن است اکثر وزرا از مجلس دیگر انتخاب شده و برخی مزایای انتخاب به وسیله مجلس نمایندگان از جمله مشروعیت عمومی را از بین ببرد.

در مالزی، نخست وزیر باید از مجلس نمایندگان منصوب شود، اما سایر وزیران ممکن است از مجلس نمایندگان و یا از سنا (که شامل ۲۶ عضو است که به طور غیرمستقیم توسط قوه مقننه ایالت انتخاب شده اند، و ۴۴ نفر توسط رئیس دولت طبق توصیه نخست وزیر تعیین می شوند) انتخاب شود.

۲. محدودیت قانونی در ترکیب وزرای نماینده و خارجی

برخی از قوانین اساسی، اکثریت وزیران را ملزم به عضویت در قوه مقننه می داند، اما فرصتی را نیز برای تعیین برخی وزیران خارج از قوه مقننه فراهم می کند. این ترتیب را می توان در هر دو سیستم پارلمانی مانند بنگلادش و سیستم های ریاستی مانند غنا یافت.

در بنگلادش، نخست وزیر و نه دهم وزیران باید از بین اعضای منتخب پارلمان انتخاب شوند، اما حداکثر یک دهم وزیران ممکن است از خارج از پارلمان انتخاب شوند.

در غنا، اکثریت وزرا باید از میان نمایندگان مجلس تعیین شوند، اما بقیه (اقلیت) ممکن است از خارج از پارلمان تعیین شوند.

این قوانین به برخی وزیران اجازه می دهد تا بر اساس مهارت یا تجربه خاص خود انتخاب شوند، در حالی که این اصل را حفظ می کنند که اکثر وزیران باید از بین اعضای قوه مقننه انتخاب شوند.

۳. محدودیت در رأی های پرداختی

اصطلاح "رای پرداختی" به آن نمایندگان پارلمانی اطلاق می شود که به دلیل تصدی پست وزارت ، طبق قوانین مسئولیت جمعی وزیران ، همیشه به دولت رای می دهند.

در یک سیستم پارلمانی که عملکرد خوبی دارد ، نمایندگان غیر وزیر، به مثابه پشتوانه که به ائتلاف حزب حاکم تعلق دارند (و بنابراین به طور معمول از دولت حمایت می کنند ، اما خود عضو دولت نیستند) بخش حیاتی نظام نظارت و تعادل هستند. آنها نقشی اساسی در انتقاد ، بهبود و اصلاح پیشنهادات قانونگذاری دولت دارند، زیرا آرای آنها ، که دولت به آنها وابسته است ، نمی تواند کاملاً مسلم تلقی شود. با این حال ، اگر تعداد رای های پرداختی زیاد باشد ، این اعضا نفوذ خود را از دست می دهند و قانونگذار تبدیل به یک "مهر لاستیکی" می شود؛ یعنی یک بخش کاملاً رسمی و نمایشی از این روند ، بدون اختیارات مشورتی یا حق وتو واقعی.

برای جلوگیری از گسترش بیش از حد رای پرداختی، چندین قانون اساسی، تعداد کل وزرا را محدود می کند. اصل این است که در حالی که وزیران باید از بین نمایندگان مجلس تعیین شوند ، بیش از تعداد خاصی از نمایندگان پارلمان در هر زمان نمی توانند وزیر باشند. در هند ، این محدودیت ۱۵ درصد از کل وزرا تعیین شده است. این ممکن است برای یک پارلمان بزرگ و ملی مناسب باشد.

در وانواتو ، یک کشور بسیار کوچکتر با پارلمان کوچکتر ، تعداد وزیران ، از جمله نخست وزیر ، نباید بیش از یک سوم نمایندگان مجلس باشد.

در بلیز ، قاعده این است که بیش از دو سوم اعضای مجلس نمایندگان از حزب اکثریت نمی توانند منصب وزارت داشته باشند. بنابراین چنانچه در حال حاضر ، حزب اکثریت ۱۹ کرسی از ۳۱ کرسی مجلس را در اختیار دارد ، پس بیش از ۱۲ کرسی از آنها ممکن است منصب وزارتخانه داشته باشند.

این محدودیت در تعداد وزیران محدود به سیستم های پارلمانی نیست. در سیستم های ریاست جمهوری که به وزرا اجازه می دهد از نمایندگان مجلس باشند ، قوانین مشابهی ممکن است اعمال شود. به همین ترتیب ، ممکن است مانع از تضعیف استقلال قوه مقننه از سوی رئیس جمهور با انتصاب تعداد زیادی از نمایندگان مجلس به سمت وزارتخانه شود. به عنوان مثال ، غنا حداکثر ۱۹ نفر کابینه دارد.

۴. سیستم های حزبی و انضباط حزبی

در نظام پارلمانی با انضباط حزبی قوی ، تعیین وزیران از میان نمایندگان مجلس محدودیتی برای رئیس دولت نخواهد داشت. اعضا بدون توجه به انتصاب آنها در سمت وزیران ، به خط می افتند و از رهبری حزب حمایت می کنند. اگر نظم و انضباط حزبی ضعیف است ، رهبران باید بیشتر مراقب باشند چه کسانی را حذف می کنند. در سیستم ریاستی، تا زمانی که رئیس جمهور رهبر حزب اکثریت در

قوه مقننه باشد، همان پویایی ظاهر می شود: به بیان ساده تر، انضباط قوی حزبی به معنای رئیس جمهور قوی است. هنگامی که رئیس جمهور رهبر اکثریت نباشد، برعکس خواهد بود: اگر وزیران عضو قوه مقننه هستند، رئیس جمهور می تواند از قدرت انتصاب به صورت گزینشی و با استفاده از احزاب ضعیف (یا تعداد زیادی از احزاب کوچک) برای کنار گذاشتن مخالفان، حمایت مشارکتی و ایجاد یک ائتلاف طرفدار ریاست جمهوری استفاده کند.

۵. مسیر ارتقای حرفه ای

در کشورهایی که وزیران آن نماینده پارلمان هم هستند، فقط یک "مسیر حرفه ای" برای سیاستمداران وجود دارد. آنها ابتدا نماینده مجلس می شوند و سپس سلسله مراتب پست وزارت را طی می کنند. گاهی اوقات راههای جایگزین برای پیشرفت سیاسی-مانند توسعه تخصص در زمینه موضوعات خاص و شاید ریاست در یک کمیته مهم انتخاب شده وجود دارد، اما مسیر وزارت برای کسانی که بلند پرواز هستند، معمولی است.

سیستم های فدرال ممکن است دارای مسیرهای شغلی در سطح اتحادیه/ایالت/منطقه از طریق قانونگذاران ایالتی/منطقه ای و قانونگذار اتحادیه باشند. برای مثال، نارندرا مودی، وزیر ارشد سابق یک ایالت هند، نخست وزیر هند شد.

در مقابل، در کشورهایی که وزیران خارج از قوه مقننه انتخاب می شوند، مسیرهای شغلی متفاوتی وجود دارد. ممکن است کسی بدون این که به معنای معمول کلمه یک سیاستمدار باشد، وزیر شود و بین دفتر وزیر و خدمات دولتی، تجارت یا سایر زمینه های کاری جابجا شود. در همین حال، عضویت در قوه مقننه به تنهایی یک حرفه سیاسی را فراهم می کند: به عنوان مثال تعداد کمی از سناتورهای آمریکایی کرسی سنا را برای فعالیت در کابینه کنار می گذارند. این مسیرهای مختلف شغلی پیامدهای عمیقی دارد؛ برای نوع افرادی که به احتمال زیاد وزیر می شوند، مهارتهایی که به دفتر می آورند، نحوه گذراندن وقت خود و ساختار انگیزشی که تحت آن فعالیت می کنند.

پیشنهادهای سیاستی

حال براساس این یافته ها با مطالعه موردی نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران که موسوم به نیمه ریاستی-پارلمانی است، می توان گفت که به دنبال حذف مقام نخست وزیری در اصلاحیه سال ۱۳۶۸ قانون اساسی و تقسیم مسئولیت های قوه مجریه میان دو نهاد رهبری و ریاست جمهوری و از سوی دیگر با اختیارات نظارتی فراوان مجلس شورای اسلامی بر فرایند انتخاب هیات وزیران و عملکرد دولت شاهد نوعی اصطکاک ساختاری میان ارکان حاکمیت هستیم. در عین حال تجربه سیاسی کشور در طی دهه های گذشته حاکی از لزوم هماهنگی قوه مجریه و مقننه به جهت افزایش کارایی هر دو قوه

است. قابل توجه آنکه در دوره‌هایی که مجلس و قوه مجریه دارای ایدئولوژی‌های سیاسی ناهماهنگی بوده‌اند استفاده متقابل این دو قوه از اهرم‌های فشار علیه یکدیگر مجموع روند سیاسی کشور را دچار اختلال کرده است. فلذا به نظر می‌رسد که شاهد شکل‌گیری یک عرف سیاسی مبنی بر حضور نمایندگان مجلس در هیأت دولت جهت تعدیل صلاحیت‌های متقابل دو قوه در برابر عملکرد یکدیگر هستیم.

این پدیده در صورتی که مبتنی بر یک نقشه‌سیاستی پیشینی در راستای تامین اصول حکمرانی خوب و برقراری نظام نظارت و توازن جدید مبتنی بر مقتضیات کنونی باشد می‌تواند منجر به ارتقای کیفی عملکرد هر دو قوه گردد. هرچند که ضروری است خلا ناشی از این تغییر پارادایم با راه‌های جایگزین تجویزی چبران گردد. برای مثال انتصاب چهارتن از نمایندگان مجلس فعلی در دولت سیزدهم، از حیث حقوق شهروندی نقص به شمار رفته و موجب آزردهی مردم حوزه‌های انتخابیه مربوط را فراهم می‌کند. از طرفی با توجه به فقدان نظام حزبی و همچنین عدم امکان برگزاری مجدد انتخابات جای خالی نمایندگان را پررنگ می‌سازد. از سوی دیگر حضور نماینده در کابینه در صورتی که این انتظار را برای مردم حوزه انتخابیه ایجاد نماید که خواسته‌های آنان از نهادهی دیگر رفع می‌شود، فی‌نفسه امری مذموم و مغایر با عدالت اداری است.

بنابراین شایسته است که الگویی متناسب با شرایط فعلی کشور در راستای حل چالش‌های تعامل دو قوه طراحی و قانونی شود. مساله بعدی لزوم توجه به صلاحیت‌های لازم برای تصدی حوزه‌های وزارتی است.

در صورتی که نهاد نمایندگی به عنوان مسیری برای تجربه‌ورزی در عرصه‌های سیاسی و آشنایی با پیچیدگی فرایندهای سیاسی کشور تلقی شود، انتقال از کرسی مجلس به وزارتخانه به عنوان یک مزیت برای وزیر اجرایی می‌تواند در نظر گرفته شود. همچنین امکان دستیابی نماینده به منابع متعدد را فراهم می‌کند. اما در صورتی که طبق مبنای سیاستی کشور، تخصص‌گرایی برای نمایندگان مجلس ارزش اولویت دار تلقی شود باید طراحی سیاستی به گونه‌ای رقم بخورد که اتفاقاً نمایندگان از میان وزرای کارآزموده انتخاب گردند و نه بالعکس. در وضعیت اخیر باید دید که نمایندگی چه مزایایی می‌تواند برای رشد حرفه‌ای وزرای پیشینی داشته باشد.

جمع‌بندی

به نظر می‌رسد با توجه ساختار نیمه ریاستی-پارلمانی جمهوری اسلامی ایران و با عنایت به تمایل دولت‌های اخیر جمهوری اسلامی به انتصاب برخی نمایندگان به سمت وزارت براساس صلاحیت‌های تشخیصی رئیس‌جمهور و فقدان منع قانونی در این وضعیت و همچنین تجربه سیاسی مبنی بر لزوم هماهنگی بیشتر دولت و مجلس برای ارتقای کارکرد هر دو قوه رفته رفته شاهد تغییر پارادایم سیاسی

کشور به سمت نظام پارلمانی خواهیم بود. براین اساس ضروری است تا با ایجاد پارچوب های قانونی دارای ضمانت اجرا مانع از برهم خوردن نظام تعادل و نظارت میان دوقوه مجریه و مقننه شد. فلذا تقویت نهاد حزب سیاسی و لزوم ایجاد سازوکاری برای جبران خلا ناشی از انتقال نماینده به دولت، ضروری می نماید.

مراجع

۱. قانون اساسی کشورهای مذکور در گزارش

۲. قانون انتخابات بلژیک

۳. Elliot Bulmer, «Should Ministers be Members of the Legislature?»

International IDE A Constitution Brief, September ۲۰۱۹.