

الله أكبر

۱۳۴۱



**دانشگاه تهران**  
**دانشکده حقوق و علوم سیاسی**

پایان نامه جهت اخذ درجه‌ی کارشناسی ارشد حقوق عمومی

**تحلیل حقوقی جایگاه و اختیارات هیئت وزیران**  
**در**  
**نظام جمهوری اسلامی ایران**

نگارش: مجید دوستعلی

استاد راهنما: جناب آقای دکتر محمدجواد رضائی زاده

استاد مشاور: جناب آقای دکتر رضا طبرلو

۱۳۸۹/۳/۱۱

اسفند ۱۳۸۸

کتابخانه مرکزی دانشگاه تهران  
تصنیف: ۱۳۸۹

۱۳۶۸۴۹



جمهوری اسلامی ایران  
دانشگاه تهران

اداره کل تحصیلات تکمیلی

شماره \_\_\_\_\_  
تاریخ \_\_\_\_\_  
پیوست \_\_\_\_\_

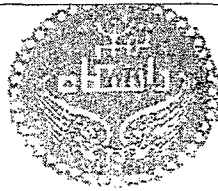
باسمه تعالی

تعهد نامه اصالت اثر

اینجانب *محمد رسول سعیدی* متعهد می شوم که مطالب مندرج در این پایان نامه / رساله حاصل کار پژوهشی اینجانب است و به دستاوردهای پژوهشی دیگران که در این پژوهش از آنها استفاده شده است ، مطابق مقررات ارجاع و در فهرست منابع و مآخذ ذکر گردیده است. این پایان نامه / رساله قبلاً برای احراز هیچ مدرک هم سطح یا بالاتر ارائه نشده است . در صورت اثبات تخلف ( در هر زمان ) مدرک تحصیلی صادر شده توسط دانشگاه از اعتبار ساقط خواهد شد .  
کلیه حقوق مادی و معنوی این اثر متعلق به پردیس / دانشکده / مرکز دانشگاه تهران می باشد .

نام و نام خانوادگی دانشجو *محمد رسول سعیدی*  
امضاء *[Signature]*

آدرس : خیابان انقلاب اول خیابان فجر رازی - پلاک ۵ کد پستی : ۱۳۰۴۵/۵۶۸  
فکس : ۶۴۹۷۳۱۴



دانشکده حقوق و علوم سیاسی  
گروه آموزشی حقوق عمومی  
گواهی دفاع از پایان نامه کارشناسی ارشد

هیات داوران پایان نامه کارشناسی ارشد: مجید دوستعلی

گرایش:

در رشته: حقوق عمومی

- با عنوان: تحلیل حقوقی جایگاه و اختیارات هیات وزیران در نظام جمهوری اسلامی ایران

را در تاریخ: ۱۳۸۸/۱۲/۱۹

به عدد	به حروف
۱۹۱-	نوزدهم

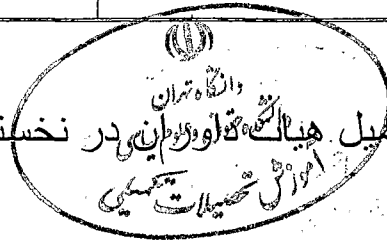
با نمره نهایی:

ارزیابی نمود.

مجاز

ردیف	مشخصات هیات داوران	نام و نام خانوادگی	مرتبۀ دانشگاهی	دانشگاه یا موسسه	امضاء
۱	استاد راهنما استاد راهنمای دوم (حسب مورد):	دکتر محمدجواد رضایی زاده	استادیار	دانشکده حقوق و علوم سیاسی	
۲	استاد مشاور	دکتر رضا طجرلو	استادیار	دانشکده حقوق و علوم سیاسی	
۳	استاد داور (یا استاد مشاور دوم)	دکتر ولی رستمی	استادیار	دانشکده حقوق و علوم سیاسی	
۴	استاد داور (خارجی)				
۵	نماینده کمیته تحصیلات تکمیلی گروه آموزشی:	دکتر سیدباقر میرعباسی	دانشیار	دانشکده حقوق و علوم سیاسی	

تذکر: این برگه پس از تکمیل هیات داوران در نخستین صفحه پایان نامه درج می گردد.



تقدیم به:

آنانیکه بابتی الهی در دل، پویندهء مقصدی معنوی و راهرو مسیری الهی و نورانی شدند، جان خویش را مزین به اخلاص نمودند تا سعادت شهادت یافتند و بهای عزت، در نتیجه و دلیله ای به نام جمهوری اسلامی به امانت گذاشتند.

و

آنانیکه رهروی آن پاکان را برکت زندگی خویش قرار داده و تداوم بخش آن آرمانهای ملکوتی هستند.

و

مادر مرحومه ام که روحش شادباد و پدرم که هر چه دارم از دعای خیر آنان دارم.

و

همسرفداکارم که یادگاری از قافلهء شهیدان است و موفقیتم را بدیون همایش میدانم.

و نسکراز:

همهء اساتید محترمی که،

نفس کرم و اندیشه شان، تعلیم را معنا و تعلم را جلوه داد.

بالاخص اساتید محترمی که در این نگارش را بنمایم بودند، مشورت دادند و داوری کردند، آقایان:

دکتر محمد جواد رضایی زاده، دکتر رضا بطرلو و دکتر ولی رستمی و همه و همه.....

## چکیده:

توجه به جایگاه و نقش هر کدام از ارکان حکومتی در یک نظام سیاسی می تواند در جهت استحکام، نحشی و قوت دینی و اقتدار آفرینی از این منظر که نقاط ضعف و قوت شناخته شود و در جهت تقویت و رفع هر کدام اقدام نمود، نقشی موثر و مفید خواهد داشت.

در این تحقیق سعی شده است تا به بررسی و تحلیل جایگاه و اختیارات، سینت و زیران در نظام جمهوری اسلامی از دیدگاه حقوق پرداخته شود و با توصیف یکی از ارکان قوه مجریه و تطبیق آن با نظام های ریاستی، پارلمانی و مختلط نقاط قوت و ضعف شناخته شود. این تحقیق در قالبی تحلیلی و توصیفی تحریر گردیده و از روش گردآوری کتابخانه ای استفاده شده است.

این نکته قابل ذکر و تأمل است که نظام جمهوری اسلامی با سائکله مخصوص به خود امترجی از نقش مردم به علاوه مبانی دینی است که در مردم سالاری دینی جلوه کرده است.

این سائستگی و ظرفیت وجود دارد که بتواند به عنوان الگونی از حکومت های مردم سالار آبا بر مناط و مقتیاس شرع و دین نقش آفرین باشد.

این میدانی است که اسائید محترم و دانشجویمان عزیز رسته حقوق عمومی می توانند با نظریه پردازی و تئوری آفرینی امکان بروز و تحقق این ظرفیت را فراهم آورند.

به هر تقدیر از همه تقاض و معیاب موجود در این نگارش از محضر اسائید بزرگوار و دانشجویمان محترم عذر خواهی می کنم.

## فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱.....	مقدمه: چارچوب نظری و مفهومی.....
<b>بخش اول: نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران و جایگاه قوه مجریه</b>	
۷.....	فصل اول- انواع نظام های سیاسی از حیث تفکیک قوا.....
۹.....	گفتار اول: نظام سیاسی پارلمانی.....
۱۰.....	مبحث اول: مسئولیت سیاسی قوه مجریه در مقابل قوه مقننه.....
۱۵.....	مبحث دوم: دو رکنی بودن قوه مجریه.....
۱۷.....	مبحث سوم: همکاری و تعامل بین قوا به جای نظارت و توازن.....
۲۰.....	مبحث چهارم: جایگاه هیئت وزیران در نظام های پارلمانی.....
۲۲.....	گفتار دوم: نظام سیاسی ریاستی.....
۲۲.....	مبحث اول: استقلال قوا.....
۲۴.....	مبحث دوم: قوه مجریه یک رکنی.....
۲۶.....	مبحث سوم: جایگاه هیئت وزیران در نظام های ریاستی.....
۲۸.....	گفتار سوم: نظام مختلط (نیمه ریاستی- نیمه پارلمانی).....
۳۱.....	مبحث اول: جایگاه هیئت وزیران در نظام های مختلط (نیمه ریاستی- نیمه پارلمانی).....
۳۳.....	- نتیجه گیری:.....
۳۴.....	فصل دوم- بررسی نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران.....
۳۴.....	گفتار اول: بررسی تطبیقی نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران با نظام های سه گانه.....
۳۶.....	گفتار دوم: رابطه اصول ولایت فقیه و تفکیک قوا در جمهوری اسلامی ایران.....
۳۸.....	گفتار سوم: ساختار نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران.....
۴۳.....	فصل سوم- جایگاه و ساختار قوه مجریه در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران.....
۴۳.....	گفتار اول: انواع قوای مجریه سه گانه.....
۴۳.....	۱- قوه مجریه ریاستی یا پرزیدانسیل (Presidential).....
۴۳.....	۲- قوه مجریه پارلمانی یا کنوانسیونل (Constitutional).....
۴۴.....	۳- قوه مجریه وابسته.....
۴۶.....	گفتار دوم: بافت تشکیلاتی قوه مجریه در قانون اساسی.....
۴۹.....	گفتار سوم: ریاست جمهوری.....
۵۱.....	مبحث اول- وظایف و اختیارات رئیس جمهور.....
۵۱.....	بند اول- وظایف رئیس جمهور در اداره عالی کشور.....

الف- مسئولیت اجرای قانون اساسی.....	۵۱
ب - اداره امور بین الملل .....	۵۷
ج - ریاست و مسئولیت شوراهای عالی کشور .....	۶۰
بند دوم: وظایف و اختیارات رئیس جمهور در ریاست و اعمال قوه مجریه .....	۶۳
الف - ریاست هیأت وزیران .....	۶۳
ب - ریاست عالی سازمانهای وابسته به دولت .....	۶۷
ج - تعیین سرپرست موقت برای وزارتخانه‌های بدون وزیر .....	۷۱
د- اعطای نشانهای دولتی.....	۷۲
بند سوم- وظایف و اختیارات رئیس جمهور در ارتباط با قوای مقننه و قضائیه .....	۷۳
الف - رئیس جمهور و قوه مقننه .....	۷۳
ب- رئیس جمهور و قوه قضائیه .....	۷۷
گفتار چهارم - وزیران.....	۷۸
مبحث اول- وظایف و اختیارات وزیران .....	۷۹
بند اول- اداره وزارت خانه.....	۷۹
بند دوم- وضع آئین نامه و صدور بخشنامه.....	۷۹
بند سوم- شرکت در جلسات هیات وزیران .....	۸۰
بند چهارم- مسئولیت جمعی با وزرای دیگر .....	۸۰
مبحث دوم: محاکمه و بررسی دارایی وزرا.....	۸۰
بند اول- محاکمه وزرا.....	۸۰
بند دوم - بررسی دارایی وزرا .....	۸۱
گفتار پنجم - هیئت وزیران .....	۸۲
- نتیجه گیری.....	۸۳

### بخش دوم: جایگاه هیئت وزیران در قوه مجریه

فصل اول : جایگاه حقوقی هیئت وزیران .....	۸۶
گفتار اول: چگونگی تشکیل هیئت وزیران .....	۸۷
گفتار دوم: رسمیت هیئت وزیران .....	۹۰
الف - اعضای دارای حق رای .....	۹۰
ب - اعضای ثابت و غیر ثابت .....	۹۰
گفتار سوم: نقش و وظیفه رئیس جمهور در هیئت وزیران.....	۹۲
مبحث اول: ریاست هیئت وزیران .....	۹۲
مبحث دوم: رفع اختلاف نظر و یا تداخل در وظایف قانونی دستگاههای دولتی در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد.....	۹۳



مبحث سوم: رییس جمهور در مقابل مجلس مسئول اقدامات هیئت وزیران می باشد.....	۹۳
گفتار چهارم: پاسخگویی هیئت وزیران.....	۹۵
مبحث اول - پاسخگویی وزیر.....	۹۵
مبحث دوم - پاسخگویی رییس جمهور.....	۹۶
<b>فصل دوم : وظایف و اختیارات هیئت وزیران.....</b>	<b>۹۷</b>
گفتار اول: اختیار وضع قواعد حقوقی.....	۹۷
مبحث اول - پیشنهاد وضع قانون (تصویب لوایح قانونی و تقدیم آن به مجلس).....	۹۷
مبحث دوم - تصویب دائمی اساسنامه سازمانها، شرکتهای، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت.....	۹۸
مبحث سوم - تصویب آیین نامه و تصویب نامه ها (اصل ۱۳۸ قانون اساسی).....	۹۹
گفتار دوم: حل اختلاف، صلح و دعاوی.....	۱۰۴
مبحث اول - اتخاذ تصمیم در مورد اختلاف نظر دستگاه های اجرایی.....	۱۰۴
مبحث دوم - تصویب صلح دعاوی مربوط به اموال عمومی یا ارجاع آنها به داوری.....	۱۰۴

## بخش سوم: تحلیل تناسب جایگاه هیئت وزیران با ساختار قوه مجریه

### و نظام سیاسی کشور

فصل اول: تشکیل هیئت وزیران و مشکلات مرتبط.....	۱۰۷
فصل دوم: هیئت وزیران و اختیار قانون گذاری (پیشنهاد لایحه، مصوبات اصل ۱۳۸ و تصویب اساسنامه ها و ...) و چالش های روبرو.....	۱۱۱
سخن پایانی: نتیجه گیری و پیشنهاد.....	۱۱۹
فهرست منابع و مأخذ.....	۱۲۱
منابع فارسی:.....	۱۲۱
منبع لاتین :.....	۱۲۲

## مقدمه: چارچوب نظری و مفهومی

با آن که در همه کشورها و نظام های سیاسی، هیئت وزیران (یا کابینه) متشکل از مجموعه ای از اعضای بلندپایه دولت (قوه مجریه) می باشد و اساساً بخشی از ساختار قوه مجریه به شمار می رود، لیکن نگاهی اجمالی به وضعیت کشورهای جهان و نظام سیاسی آن ها نشان می دهد که جایگاه قانونی آن (از حیث مسئولیت ها و اختیارات، تعداد و اعضای تشکیل دهنده آن) در کشورها و نظام های سیاسی مختلف یکسان نبوده و بسته به نوع نظام سیاسی و قوه مجریه در هر کشوری، جایگاه متفاوتی دارد. به بیان روشن تر، جایگاه هیئت وزیران در نظام های سیاسی پارلمانی، ریاستی و یا مختلط (نیمه ریاستی - نیمه پارلمانی) متفاوت است.

در نظام های سیاسی پارلمانی که به طبع دارای قوه مجریه پارلمانی یا وابسته هستند و یا نظام های مختلط (که غالباً دارای دولتی از نوع پارلمانی و رئیس جمهوری از نوع ریاستی هستند و اصطلاحاً به قوای مجریه دو رکنی مشهورند) هیئت وزیران یا کابینه به عنوان یک نهاد (Institution) یا تاسیس حقوقی فعالیت می کند که دارای مسئولیت ها و اختیارات قانونی (ذکر شده در قانون اساسی) است، سیاست و جهت گیری دولت را خاصه در راستای قوانین مصوب مجلس تعیین می کند، اعضای کابینه مجموعاً در قبال تمام سیاست ها و اقدامات دولت به ویژه در مقابل مجلس مسئولیت دارند و تا زمانی که رأی اعتماد مجلس از آن سلب نشده است در مدت قانونی عمر خویش کشور را اداره می کند. در این نظام ها، کابینه یا هیئت وزیران به عنوان یک رکن مهم اعمال اختیارات قوه مجریه یا دولت مطرح است. موضوع مهم و قابل توجه در این الگو آن است که بخش عمده اختیارات و وظایف قوه مجریه در این نظام ها از طریق هیئت وزیران اعمال می شود.

از طرف دیگر، در تمامی نظام های سیاسی ریاستی که به طبع دارای قوه مجریه ریاستی هستند، اعضای دولت اساساً یک هیئت یا تاسیس حقوقی را تشکیل نمی دهند و هیئت وزیران یا بهتر بگوئیم کابینه در این نظام ها به عنوان یک نهاد مشورتی مطرح است. به بیان روشتر، در این نظام های سیاسی، هیئت وزیران به عنوان یک تاسیس حقوقی در قانون اساسی پیش بینی نشده و در واقع هیچ اختیار یا قدرت اجرایی رسمی را اعمال نمی کند. هیئت وزیران به عنوان یک شورای مشورتی غیر رسمی (unformal advisory council) به رئیس دولت عمل می کند و فاقد اختیارات و مسئولیت های قانونی است. در این جا، اعضای کابینه علاوه بر اداره شاخه اجرایی تحت مسئولیت خود، مسئولیت دارند در آن حوزه به رئیس دولت نیز مشورت دهند. در این جا، بخش عمده اختیارات و وظایف قوه مجریه از طریق فرامین رئیس دولت (رئیس جمهور یا نخست وزیر) اعمال می شود تا هیئت وزیران یا کابینه. اعضای کابینه به وسیله رئیس دولت انتخاب می شوند و با خواست و رضایت وی به فعالیت خود ادامه می دهند و رئیس دولت می تواند هر زمان که بخواهد آن ها را عوض کند. همه وزراء عضو کابینه نبوده و رئیس دولت در انتخاب اعضای دولت حتی از افراد غیر وزیر و همچنین از اعضای احزاب مخالف (اپوزیسیون) آزاد است. البته، در این نظام ها نیز به عنوان یک سازوکار " نظارت و توازن " اعضای هیئت دولت باید به تأیید پارلمان برسند. موضوع متمایز کننده دیگر این الگو از الگوی پیشین آن است که هیئت وزیران یا کابینه در این جا مجری سیاست ها و قوانین و مقررات است و نه آفریننده آن ها. در کلیه نظام های سیاسی ریاستی که ریاست جمهوری هسته اصلی قوه مجریه و کانون اختیارات و مسئولیت های اجرایی کشور است و رئیس جمهور مستقیماً از سوی مردم انتخاب می شود اداره امور کشور در حیطه اختیارات قوه مجریه بر اساس

فرامین رئیس جمهور انجام می شوند و هیئت وزیران یا کابینه نقش مشورتی را در این زمینه برای وی ایفا می کند.

بنابراین به طور خلاصه می توان گفت که نوع و جایگاه هیئت وزیران در نظام های سیاسی یا قوای مجریه " پارلمانی" مانند انگلیس، هند، کانادا، استرالیا، نیوزلند و بیشتر کشورهای اروپایی و برخی کشورهای آسیایی که نظام سیاسی آن ها متأثر از نظام سیاسی انگلیس یا " وست مینستر" (Westminster System) است با نوع و جایگاه هیئت وزیران یا کابینه در نظام های سیاسی مختلط (نیمه ریاستی - نیمه پارلمانی) مانند روسیه و فرانسه و برخی کشورهای اروپایی دیگر و همچنین با نوع و جایگاه هیئت وزیران در کشورهایی که دارای نظام سیاسی یا قوه مجریه " ریاستی" هستند مانند ایالات متحده آمریکا و اغلب کشورهای آمریکای لاتین متفاوت است.

نکته مهم و حایز ارزش تأمل در پس این موضوع آن است که پیوند معنا داری بین نوع نظام سیاسی یا قوه مجریه و شکل و جایگاه هیئت وزیران ( و به تبع مسئولیت ها و اختیارات آن) وجود دارد. به بیان روشن تر، باید بین نوع نظام سیاسی و قوه مجریه در هر کشوری با نوع و جایگاه هیئت وزیران (کابینه) و به تبع مسئولیت ها و اختیارات آن یک تناسب ساختاری و کارکردی حقوقی وجود داشته باشد. به نظر می رسد که نوع نظام سیاسی که متضمن شکل خاصی از توزیع قدرت و مسئولیت است، هیئت وزیران یا کابینه خاص خود را ایجاب می کند.

تحقیق حاضر سعی دارد به کند و کاو در مورد جایگاه هیئت وزیران در قوه مجریه جمهوری اسلامی ایران و تناسب ساختاری و کارکردی آن با نوع و جایگاه قوه مجریه (دولت) در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران بپردازد. لذا سؤال اساسی که شکل دهنده محتوای این تحقیق است این است

که:

نوع و جایگاه حقوقی هیئت وزیران در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران چیست. به بیان روشن تر، هیئت وزیران در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران جزو کدام نوع از اشکال یاد شده هیئت وزیران در دنیا است: به عنوان یک تاسیس حقوقی یا یک نهاد مشورتی؟ مسئولیت ها و اختیارات آن کدامند؟ آیا بین نوع یا شکل هیئت وزیران در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران تناسبی از حیث حقوقی، ساختاری و مسئولیت ها و اختیارات با جایگاه قوه مجریه در نظام سیاسی کشور وجود دارد؟ در حقیقت به دنبال این فرضیه هستیم:

"هیئت وزیران در ساختار قوه مجریه با همه اختیارات و وظائف و وجود محدودیت ها در هیچکدام از قالب های نظام ریاستی، پارلمانی و وابسته (مختلط) نمی گنجد و به همین دلیل واجد مشکلاتی می باشد."

بخش اول این تحقیق طی سه فصل به بررسی و تحلیل نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران و جایگاه قوه مجریه در این نظام سیاسی می پردازد. فصل اول به تشریح انواع نظام های سیاسی از حیث تفکیک قوا اختصاص دارد. هدف اصلی این فصل، فراهم آوردن زمینه نظری لازم برای درک بهتر نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران است. در این فصل، الگوهای روابط میان اجزای نظام در هر نوع بررسی می شوند. در فصل دوم، نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران مورد تشریح واقع شده است. در فصل سوم این بخش، جایگاه قوه مجریه که هیئت وزیران بخشی از آن است در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران به تفصیل مورد بحث قرار می گیرد. از رهگذر این تحلیل است که بخش عمده ای از سیمای نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران و جایگاه هیئت وزیران ظاهر می گردد.

بخش دوم تحقیق به عنوان هسته اصلی تحقیق طی دو فصل به بررسی اختیارات و مسئولیت ها و همچنین جایگاه حقوقی هیئت وزیران در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران می پردازد. فصل اول

این بخش به بررسی جایگاه حقوقی هیئت وزیران در نظام سیاسی می پردازد. فصل دوم، به بررسی وظائف و اختیارات هیئت وزیران اختصاص دارد.

مجموعه مباحث این دو بخش، بخش پایانی این تحقیق را شکل می دهند که عبارت است از تناسب جایگاه و اختیارات هیئت وزیران با ساختار قوه مجریه نظام سیاسی کشور. سعی شده است که در این بخش متناسب با دریافت ها و نتایجی که استخراج می شود، راه کارها و پیشنهادهایی برای دست اندرکاران اداره کشور ارایه شود.

ضرورت این تحقیق بسیار نمایان است. علاوه بر جذابیت نظری این موضوع برای محققان حقوق عمومی، دریافت ها و نتایج تحقیق می تواند برای برخی از مشکلات جاری کشور در زمینه روابط بین قوا راه گشا و مفید باشد.

ماهیت و سرشت تحقیق حاضر به گونه ای است که نمی توان به دنبال سوابق آن در سطح جهانی گشت. به دلیل آن که این موضوع خاص کشور ایران است بنابراین ادبیات جهانی و عام در مورد آن وجود ندارد و باید بیشتر به دنبال شناسایی پیشینه آن در بین محققان در داخل کشور باشیم. بررسی وسیع کتابخانه ای، پایان نامه ها و منابع الکترونیک نشان می دهد تاکنون در داخل کشور تحقیقی به طور خاص در خصوص این موضوع به عمل نیامده است و اساساً این موضوع در کانون تفکر آکادمیک نبوده است و از این رو ادبیات خاصی در این خصوص در داخل کشور یافت نشد. همچنین بررسی ها نشان می دهد که محققان خارجی نیز تاکنون تحقیقی در این مورد انجام نداده اند.

همان طور که ماهیت تحقیق نشان می دهد نوع این تحقیق تحلیلی و توصیفی است که از روش گردآوری کتابخانه ای در این رابطه استفاده می شود.

## بخش اول

نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران و جایگاه قوه مجریه

## فصل اول - انواع نظام های سیاسی از حیث تفکیک قوا

اصطلاح نظام سیاسی در فضای کلی خود، شامل شکل دولت در معنای عام آن می شود.<sup>۱</sup> به بیانی دیگر، چهره ای که نهادهای سیاسی و شیوه اعمال قدرت به خود می گیرد، در ذیل نظام سیاسی قابل بررسی است. از نگاهی حقوقی، قدرت سیاسی برای تضمین بقا و سلطه خود باید در چارچوبی قرار گیرد و به صورتی نهادینه درآید. از این منظر لازم است تا نهادهایی گوناگون برای اداره جامعه با وظایف مشخص به وجود آمده و قدرت سیاسی در این نهادها تزریق و جاری گردد. بدین ترتیب، نظام سیاسی عبارت از قالب بندی حقوقی نهادهای سیاسی یا مجموعه ای از نهادهای سیاسی تلفیق یافته یا همگن شده در محدوده "دولت-کشور" و در یک زمان معین است.<sup>۲</sup>

نظام های سیاسی را با توجه به ملاک های گوناگون می توان تقسیم بندی کرد. اما دو تقسیم بندی مهم و اصلی در این زمینه وجود دارد که عبارتند از: (۱) ملاک تفکیک قوا و (۲) ملاک شمار حکومت کنندگان.

در تقسیم بندی نوع اول، نظام های سیاسی به سه دسته زیر تقسیم می شوند:

(۱) نظام های پارلمانی

(۲) ریاستی

(۳) مختلط

البته، برخی از محققین نظام های سیاسی را از این حیث فقط به سه قسم اول یعنی پارلمانی، ریاستی و مختلط تقسیم می کنند.

<sup>۱</sup> - حمید رضا ملک محمدی، سه نظام در یک نگاه، انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی، تهران، ۱۳۸۴، ص ۳۴

<sup>۲</sup> - ابوالفضل قاضی شریعت پناهی، بایسته های حقوق اساسی، تهران دادگستر، چاپ سی و سوم، ۱۳۸۸، ص ۱۰۵



در دومین نوع از تقسیم بندی نظام های سیاسی، ملاک شمار حکومت کنندگان به عنوان ملاک تمایز نظام ها از یکدیگر تلقی می شود. با آن که تقسیم بندی نوع اول بیشتر چهره حقوقی دارد اما این نوع تقسیم بندی ریشه در تاریخ تفکرات سیاسی دارد به گونه ای که ارسطو از آن برای تفکیک نظام های سیاسی مورد نظر خویش بهره جسته است. بر این اساس، نظام های سیاسی بر حسب حکمرانی یک نفر، گروهی اندک و اکثریت به سه نوع یا شکل کلی تقسیم می شوند:

- پادشاهی / خودکامگی (تیرانی)

- اریستوکراسی / الیگارشی

- جمهوری / دموکراسی -

در این تحقیق، تمرکز ما بر روی تقسیم بندی نوع اول یعنی نوع نظام سیاسی با توجه به ملاک تفکیک قوا و نحوه توزیع قدرت در یک جامعه است که از بعد حقوقی غالب برخوردار است و در این تحقیق از موضوعیت برخوردار است. درک جایگاه یک نهاد در یک نظام سیاسی (که در این تحقیق تمرکز ما بر روی جایگاه و اختیارات هیئت وزیران در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران است)، مستلزم درک شیوه تقسیم حاکمیت بین قوای حاکم و روابط بین آن ها است. لذا نوع تفکیک قوا در هر کشوری شاخص اصلی تعیین رژیم سیاسی و ملاک تقسیم بندی رژیم های سیاسی است. در واقع، توزیع اقتدارات حکومتی بین قوای حاکم به ویژه قوای مجریه و مقننه - که نوعی آرایش قوا در صحنه سیاسی است - موجب به وجود آمدن رژیم های متفاوت است.

از این رو، در ادامه به بررسی انواع نظام های سیاسی از حیث تفکیک قوا و جایگاه نهادهای مختلف و چگونگی روابط آن ها با همدیگر با تمرکز بر جایگاه قوه مجریه و هیئت وزیران در هر کدام از آن ها در مقابل سایر نهادهای حکومت می پردازیم.

## گفتار اول: نظام سیاسی پارلمانی

نظام سیاسی بسیاری از کشورهای دنیا در جهان کنونی را با عنوان نظام پارلمانی توصیف می کنند. نظام پارلمانی را محصول تاریخ سیاسی انگلستان می دانند که به تدریج در بیشتر کشورهای اروپایی و برخی جاهای دیگر دنیا مورد پذیرش واقع شده و به اشکال مختلف به اجرا درآمده است. شاید دلیل عمده این اقبال و استقبال از نظام پارلمانی، علاوه بر قدمت آن نسبت به سایر نظام ها یعنی نظام های ریاستی یا مختلط، سازگاری آن هم با نظام های سلطنتی و هم با نظام های جمهوری است.

اساس نظام پارلمانی این است که حاکمیت یا حاکمیت ملی از سوی مردم و از رهگذر انتخابات به نمایندگان پارلمان سپرده می شود و از طریق پارلمان به دستگاه ها و اشخاص کارگزار و سایر قوا منتقل می گردد. این رژیم در حقیقت معلول کاربرد نظریه تفکیک نسبی قوا است. به بیان روشن تر، در شیوه تفکیک نسبی قوا از آن جایی که حاکمیت ملی از سوی مردم و از رهگذر انتخابات به نمایندگان پارلمان سپرده می شود و از طریق پارلمان به دستگاه ها و اشخاص کارگزار و سایر قوا منتقل می گردد، لذا دستگاههای قوای مختلف به یکدیگر وابسته هستند، یعنی دستگاه ها در عین تمایز و تفکیک باید پاسخگو و مسئول دستگاهی باشند که از آن ناشی شده اند.<sup>۳</sup> لذا در این گونه نظام ها، قوای مقننه و مجریه در عین تمایز، به یکدیگر وابستگی ارگانیکی دارند. به قول موریس دوورژه نظام های پارلمانی با تمایز قوا، همکاری در وظایف و وابستگی اندامی مشخص می شوند، یعنی این که اولاً وظایف موجود در کشور از هم تفکیک و انجام هر دسته از این وظایف به دستگاهی خاص واگذار می شود، ثانیاً "این دستگاه ها کاملاً تخصصی نیستند و بلکه دوایر عملکرد

---

<sup>۳</sup> - کمال الدین هریسی نژاد، حقوق اساسی تطبیقی (نظام های پارلمانی، ریاستی، مختلط و اقتدار گرا)، انتشارات آیدین، ۱۳۸۷، تهران، ص ۳۲

آن‌ها در مواردی همدیگر را قطع و قلمروهای مشترکی را به وجود می‌آورند که مستلزم همکاری است و ثالثاً حاکمیت ملی از طریق پارلمان به دستگاه اجرایی انتقال می‌یابد و این دو قوه به لحاظ ارگانیکی به هم وابسته هستند. نتیجه آن که در نظام‌های پارلمانی آنچه اصالت دارد همانا همکاری بین قوا است و نه توازن بین آن‌ها. زیرا اگر هر کدام از آن‌ها در چارچوب امتیازات و صلاحیت‌های خود عمل کنند کار چندانی نمی‌تواند انجام دهند.

باید توجه داشت که وجود پارلمان در یک نظام سیاسی به تنهایی دلیل پارلمانی بودن آن نظام نیست، زیرا که نظام‌های غیرپارلمانی نظیر نظام‌های ریاستی یا نیمه ریاستی (مختلط) نیز دارای پارلمان هستند. آن‌چه نظام پارلمانی را از سایر نظام‌های سیاسی متمایز می‌سازد علاوه بر ابتنا به تفکیک نسبی قوا و نتایج حاصل از آن، ویژگی‌های خاصی است که به اختصار به شرح زیر بیان می‌شوند:

### مبحث اول: مسئولیت سیاسی قوه مجریه در مقابل قوه مقننه

در تمامی نظام‌های پارلمانی از آن‌که جا قوه مجریه یا دولت از پارلمان ریشه می‌گیرد، مسئول تمام اعمال خود در برابر نمایندگان ملت است و باید به طور مداوم در برابر آنها پاسخگو باشد. سازوکار مسئولیت سیاسی دولت بدین صورت است که چنانچه نمایندگان پارلمان از اعضای دولت پرسش داشته باشند، ایشان الزاماً باید به سؤال‌های نمایندگان مجلس (کتبی یا شفاهی) جواب دهند. اگر یک یا چند نماینده در باب کارکرد دولت، همه کابینه یا یکی از وزیران را مورد استیضاح

---

<sup>4</sup> - برای مطالعه بیشتر در این زمینه رجوع کنید به: سید ابوالفضل قاضی شریعت پناهی، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران، چاپ سی و سوم، ۱۳۸۸، ص ۱۷۶ و ۱۷۷

قرار دهند، اعضای هیئت دولت چه به صورت فردی و یا جمعی باید در مجلس حاضر شده و پاسخ قانع کننده ای به استیضاح بدهند. بدنبال این مقابله، قاعداً در پارلمان رای گیری شده و در صورتی که اکثریت به سوی مجریه رای دادند، وزیر یا هیات دولت می ماند و به انجام وظایف خود ادامه می دهد. ولی اگر اکثریت نمایندگان از پاسخ های وزیر یا وزیران قانع نشدند می توانند رای به سقوط وزیر یا کل کابینه دهند و وزیران در این صورت باید بروند و هیات جدید تشکیل می شود.

به هر حال، استفاده از ابزار استیضاح و بهره گیری از رای عدم اعتماد یکی از مهمترین وسایل برای مهار کردن کارکردهای دولت و نتیجه نظارت مستمری است که پارلمان بر کارکرد دولت دارد. در این نظام ها نخست وزیر و وزیران از بیم سقوط کابینه و از دست دادن مهمترین مقامات فرمانروایی باید در جهتی گام بردارند که رضایت خاطر اکثریت نمایندگان را فراهم کنند و خود را کارگزار اجرای تصمیمات و قوانین پارلمان بدانند. بنابراین، مجلس یا مجلسین منتخب مردم در این نظام ها حق دارند عملکرد دولت را زیر نظر داشته باشند و از راه پرسش و استیضاح و یا سایر بررسی های پارلمانی و سایر اندام های نظارت مانند دیوان محاسبات، قوه مجریه را کنترل نمایند و در صورت عدم رضایت از سیاست ها و اعمال دولت، با صدور رای عدم اعتماد آن را ساقط و دولت جدیدی که موافق با تمایل اکثریت نمایندگان باشد را بر مسند قدرت بنشانند. در این نظام ها، دولت مستقیماً در مقابل مردم مسئولیت سیاسی ندارد، بلکه پارلمان پاسخگوی مردم و دولت پاسخگوی کارکرد و عملکرد خود در برابر پارلمان است.

البته، در غالب نظام های پارلمانی در مقابل این مسئولیت سیاسی و به عنوان وزنه ای برای متعادل کردن وزن قوا، به رئیس کشور به عنوان بخشی از قوه مجریه (پادشاه یا رئیس جمهور) که در مقابل مجلس مسئولیت سیاسی ندارد و مقامی تشریفاتی است، حق انحلال مجلس و یا به تعویق انداختن