

الزامات و آثار استیضاح و عزل رئیس‌جمهور در حقوق

اساسی جمهوری اسلامی ایران

سید مصطفی میرمحمدی میبیدی^{۱*}، حوریه جمالی^{۲**}

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱۲/۲۱ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۴/۸

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: 10.22034/qjplk.2022.242

چکیده

استیضاح رئیس‌جمهور، از قوی‌ترین ابزارهای نظارت سیاسی پارلمان بر قوه مجریه است که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ذیل اصل ۱۳۱ پذیرفته شده است. از این سازوکار حقوقی تنها یک بار پس از انقلاب اسلامی، آن هم پیش از بازنگری در قانون اساسی و تغییر و تحول در نظام پارلمانی وقت استفاده شده است، به همین دلیل برای روشن شدن جزئیات این فرایند و نیز تعیین تکلیف قوه مجریه پس از استیضاح و عزل رئیس‌جمهور، ادبیات حقوقی چندانی تولید نشده است. این امر تا حدودی نحوه استفاده از ابزار نظارتی مذکور را که نوعاً در شرایط متشنج و پرتنهایی از آن استفاده می‌شود، مبهم و غیرشفاف باقی گذارده است. در این پژوهش که به شیوه توصیفی تحلیلی انجام گرفته، با امعان نظر در قانون اساسی و سایر هنجارهای حقوقی مرتبط از جمله قانون آیین‌نامه داخلی مجلس و قانون آیین‌نامه چگونگی بررسی عدم کفایت سیاسی رئیس‌جمهور، مقدمات و نتایج حقوقی استیضاح رئیس‌جمهور ارزیابی شده و ضمن بررسی چالش‌های موجود در این حوزه، از جمله مواردی چون عدم حضور رئیس‌جمهور در جلسه استیضاح، فرض عدم موافقت رهبری با عزل رئیس‌جمهور یا کفالت معاون اول رئیس‌جمهور، چگونگی نظارت بر عملکرد کفیل و شورای ریاست جمهوری در زمان کفالت و ...، به این پرسش پاسخ داده می‌شود که مقدمات و نتایج استیضاح رئیس‌جمهور در حقوق اساسی ایران چگونه تحلیل می‌شود؟

واژگان کلیدی: استیضاح، عدم کفایت رئیس‌جمهور، عزل رئیس‌جمهور، کفالت ریاست جمهوری، معاون اول رئیس‌جمهور.

۱. استادیار گروه حقوق دانشگاه میبد، یزد، ایران (نویسنده مسئول)

* Email: mirmohamadi@meybod.ac.ir

۲. دانشجوی مقطع کارشناسی ارشد حقوق خصوصی دانشگاه میبد، یزد، ایران

** Email: hoorijamali76@gmail.com



مقدمه

در نظام‌های پارلمانی و نیمه‌ریاستی نیمه‌پارلمانی، نظارت سیاسی مجلس بر قوه مجریه از جایگاه ممتازی برخوردار است و پارلمان برای اعمال این نظارت خود، ابزارهای متنوعی را در اختیار دارد. این مهم در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز تدارک دیده شده است و مجلس شورای اسلامی به تصریح قانون اساسی از ابزارهایی چون سؤال و تحقیق و تفحص و البته استیضاح برخوردار است.

استیضاح، در دسته قوی‌ترین سازوکارهای نظارتی مجلس قرار دارد که به واسطه آن مقام استیضاح‌شونده یا وادار می‌شود که خط‌مشی و شیوه کارکرد خود را با خواست اکثریت پارلمان سازگار کند یا آنکه در آستانه عزل و برکناری از سمت خود قرار می‌گیرد (قاضی، ۱۳۸۳: ۴۶۰). در نظام‌های مختلف حقوق اساسی دنیا مقام استیضاح‌شونده نوعاً از مقامات قوه مجریه است و در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مطابق با اصول ۸۹، ۱۳۲ و ۱۳۵ این ابزار در اختیار مجلس شورای اسلامی برای اعمال نظارت خود بر «رئیس‌جمهور»^۱ و «وزیران» است.

شایان ذکر است که فرایند استیضاح با سؤال از رئیس‌جمهور تفاوت اساسی دارد و اگرچه در متن هر دو سازوکار نظارتی، طرح سؤالات نمایندگان انجام می‌گیرد، مطابق با تبصره ماده ۲۱۱ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، فرایند طرح سؤال نمایندگان از رئیس‌جمهور پس از توضیحات وی و پاسخ او به این پرسش‌ها خاتمه یافته و رأی‌گیری درباره قانع شدن یا نشدن نمایندگان از پاسخ‌های رئیس‌جمهور خاتمه می‌یابد و در صورت عدم اقناع نمایندگان، حداکثر آن‌ها می‌توانند موضوع مورد سؤال را در صورتی که نقض یا استنکاف از اجرای قانون باشد به قوه قضاییه ارسال کنند، درحالی‌که استیضاح، دارای ضمانت اجرای مستقیم سیاسی و در حقیقت آخرین ابزار قوه مقننه برای نظارت بر قوه مجریه است (پروین و اصلانی، ۱۳۹۱: ۲۴۸). وقتی موافقان استیضاح سؤالاتشان را مطرح ساختند و مخالفان به‌همراه رئیس‌جمهور پاسخ مقتضی را ارائه دادند، موضوع خاتمه پیدا نمی‌کند و همان‌طور که در بخش‌های بعد ملاحظه خواهد شد، بلافاصله «عدم کفایت» رئیس‌جمهور به رأی نمایندگان گذاشته خواهد شد.

درباره استیضاح وزیران به لحاظ کثرت مواردی که در عمل اتفاق افتاده، پژوهش‌های زیادی انجام گرفته است و در حال حاضر برای عملیاتی شدن آن، ابهام خاصی وجود ندارد و مصوبات روشنی برای اجرای صفر تا صد این فرایند به تصویب رسیده است، اما در خصوص استیضاح، رأی عدم کفایت و عزل رئیس‌جمهور و دوران پس از آن فقط یک بار در طول تاریخ انقلاب اسلامی چنین فرایندی تجربه شده است؛ پیش از بازنگری در قانون اساسی و

تغییر الگوی نظام پارلمانی به نیمه‌ریاستی نیمه‌پارلمانی. همچنین به‌جز بخش دوم اصل ۸۹ قانون اساسی و بند ۱۰ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، مواد ۲۲۹ تا ۲۳۳ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و نیز قانون آیین‌نامه چگونگی بررسی عدم کفایت سیاسی رئیس‌جمهور (مصوب ۳۱ خرداد ۱۳۶۰) که در خصوص بسیاری از موارد ساکت است و در برخی موارد هم توسط قانون آیین‌نامه داخلی مجلس نسخ شده است، مقرر قانونی دیگری وجود ندارد و برای برخی ابهامات پاسخ کافی در این قوانین وجود ندارد. بنابراین به‌نظر می‌رسد به‌منظور شفاف ساختن مراحل مختلف این فرایند و شناخت ضعف‌های قوانین و مقررات مربوط ضرورت دارد که به‌صورت فنی و مبسوط به این موضوع پرداخته شود.

پژوهش حاضر درصدد پاسخگویی دقیق به این پرسش است که برای استیضاح و عزل رئیس‌جمهور چه مقدماتی لازم است و در صورت برکناری رئیس‌جمهور، از فاصله‌ی عزل تا انتخاب رئیس‌جمهور بعدی توسط مردم چه گام‌هایی باید برداشته شود و کدام متغیرها ممکن است این فرایند را تحت‌الشعاع قرار دهند؟ جست‌وجوی نویسندگان نشان داد که سابقه‌ای برای این تحقیق در میان آثار موجود یافت نمی‌شود و فقط در برخی مقالات، مسئله متغیرهای موثر در کفالت ریاست جمهوری - که به دلایل متعددی از جمله عزل رئیس‌جمهور رخ می‌دهد- با تطبیق بر حقوق دیگر کشورها بررسی شده، در ضمن به فرایند ماقبل آن یعنی استیضاح، رأی عدم کفایت و عزل رئیس‌جمهور اشاره‌ای نشده است.

این تحقیق که به‌صورت توصیفی - تحلیلی و جمع‌آوری اطلاعات به روش کتابخانه‌ای انجام گرفته، ابتدا به تعریف استیضاح و سابقه آن در قوانین اساسی مشروطه و متمم آن و همچنین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (پیش و پس از بازنگری) خواهد پرداخت و در ادامه سازوکار استیضاح و عزل رئیس‌جمهور در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، شامل طرح استیضاح در مجلس، سخنرانی نمایندگان موافق و مخالف و پاسخ رئیس‌جمهور و اطلاع به مقام رهبری بررسی می‌شود و در انتها تکلیف دولت و مجلس پس از عزل رئیس‌جمهور شامل کفالت رئیس‌جمهور، تشکیل شورای موقت ریاست جمهوری و محدودیت‌های مقرر تا زمان انتخاب رئیس‌جمهور جدید مورد توجه قرار خواهد گرفت.

۱. تعریف استیضاح

«استیضاح» واژه‌ای عربی و اسم فاعل از ماده «وضح» است که ذیل باب استفعال قرار می‌گیرد و معنای آن طلب و درخواست توضیح است (المعجم الوسیط: وضح). در لغت‌نامه دهخدا ذیل کلمه استیضاح، «طلب وضوح کردن»، «طلب پیدایی»، «آشکار کردن» و «سؤال و کیل مجلس از وزیر که در پی آن برای وزرا رأی اعتماد باید گرفت آورده شده است»

(دهخدا، ۱۳۷۷، ج ۲: ۲۲۰۵). همچنین برخی معتقدند استیضاح در اصطلاح سیاست، درخواست توضیح چند نماینده مجلس از وزیر یا نخست‌وزیر است (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۹: ۸۴).

صبغه استیضاح در اسلام را می‌توان با تتبع در کلام امیرالمؤمنین، امام علی (ع) یافت؛ آنجا که در فرمان مشهور خود به مالک اشتر نخعی که در قالب نامه‌ای به رشته تحریر درآمده است، بر حق پرسش مردم از حاکم خود تأکید داشته و حاضر شدن حاکم در میان مردم در صورت بدگمانی و برطرف کردن عذر و اتهام مربوطه را به ایشان سفارش نموده‌اند^۲ (فیض‌الاسلام، نامه ۵۳، بند ۷۳: ۱۰۲۷).

اگرچه واژه استیضاح، در حوزه مسائل سیاسی و حقوق عمومی نوعاً نخست‌وزیر و وزرا را در برمی‌گیرد و در عمل استفاده از این نهاد حقوقی نیز اغلب برای اعمال نظارت سیاسی قوه مقننه بر وزیران صورت می‌پذیرد، با مطالعه نظامات حقوق اساسی حاکم در بسیاری از کشورهای دنیا از جمله ایران، به نظر می‌رسد دایره شمول این واژه، علاوه بر موارد مذکور، ممکن است «رئیس‌جمهور» را نیز در برگیرد. البته طرح استیضاح به‌خودی‌خود عزل مقام مورد استیضاح را در بر ندارد، بلکه طرح مذکور اولین گام در این مسیر تلقی می‌شود و چنانچه در رأی‌گیری پس از توضیحات مقام مورد استیضاح رأی عدم اعتماد به وی داده شود، آن مقام برکنار خواهد شد.

۲. سابقه نهاد استیضاح در قوانین اساسی مشروطه و جمهوری اسلامی ایران

برای بررسی سابقه نهاد استیضاح در قانون اساسی ایران باید قانون اساسی مشروطه مصوب ۱۲۸۵، همچنین متمم این قانون اساسی مصوب ۱۲۸۶ و نیز قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ و قانون اساسی بازنگری‌شده در سال ۱۳۶۸ مورد توجه قرار گیرد.

۲-۱. استیضاح در قانون اساسی مشروطه و متمم آن

نهاد استیضاح در ایران اولین بار در قانون اساسی مشروطه مطرح شد. اگرچه در آن قانون به‌طور مستقیم از لفظ استیضاح استفاده نشده، اصول مختلف آن از جمله اصول ۲۷، ۲۹، ۴۱ و ۴۲ و به‌ویژه دو اصل ۶۵ و ۶۷ متمم قانون اساسی مشروطه دربردارنده مفهوم استیضاح است. مطابق با اصول ۲۷، ۴۱ و ۴۲ وزرا در صورت توضیح خواستن از آنان از سوی نمایندگان، مکلف به پاسخگویی به مجلس شده‌اند. اصل ۶۵ متمم به حق مؤاخذه و محاکمه وزرا توسط نمایندگان اشاره کرده و اصول ۲۹ قانون اساسی مشروطه و ۶۷ متمم نیز نحوه عزل و برکناری

آنان را شرح داده است. البته پرواضح است که به‌علت فقدان جایگاه ریاست جمهوری در زمان حکومت قانون اساسی مشروطه، استیضاح رئیس‌جمهور در آن قانون پیش‌بینی نشده بود.

۲-۲. استیضاح در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پیش و پس از بازنگری

پس از انقلاب اسلامی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پیش از بازنگری صرفاً سازوکار نظارتی استیضاح وزیر یا هیأت وزیران در اصل ۸۹ پیش‌بینی شد، اما با وجود پیش‌بینی استقرار مقام ریاست جمهوری در ساختار سیاسی کشور، این قانون اجازه استیضاح رئیس‌جمهور را نمی‌داد و فقط در بند ۵ اصل ۱۱۰ قانون اساسی به‌طور تلویحی به اختیار مجلس در دادن رأی عدم کفایت به رئیس‌جمهور اشاره کرده بود، البته مقرر کرده بود که این رأی عدم کفایت وقتی به تأیید رهبری رسید، آنگاه رئیس‌جمهور عزل خواهد شد.

عدم اشاره دقیق به جزئیات نحوه عزل رئیس‌جمهور - و به‌ویژه نصاب آرای لازم برای این منظور - سبب شد تا در تاریخ ۲۷ خرداد ۱۳۶۰ و در آستانه مطرح شدن عدم کفایت رئیس‌جمهور وقت در مجلس، نمایندگان مصوبه‌ای با عنوان «قانون آیین‌نامه چگونگی بررسی عدم کفایت سیاسی رئیس‌جمهور» را به تصویب برسانند. مطابق با ماده ۱ این قانون، تقاضای رأی به عدم کفایت سیاسی رئیس‌جمهور وقتی قابل طرح در مجلس است که حداقل به امضای «یک‌سوم نمایندگان» رسیده باشد. در ماده ۳، نحوه مذاکرات جلسه بررسی عدم کفایت رئیس‌جمهور تعیین شده و در ماده ۴ مقرر شده است که برای تصویب عدم کفایت سیاسی رئیس‌جمهور باید «دوسوم نمایندگان حاضر» رأی بدهند.

به‌علت نبود مرز مشخص و تمییز دقیق بین مسئولیت‌های اجرایی ریاست جمهوری و نخست‌وزیر که به‌نوعی اسباب تشریفاتی بودن مقام ریاست جمهوری را فراهم کرده بود، طی بازنگری سال ۱۳۶۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پست نخست‌وزیری حذف و تمامی مسئولیت‌های مطرح در خصوص نخست‌وزیری در مجموع به رئیس‌جمهور تفویض شد. با تغییر قانون اساسی، تا حدودی رابطه سیاسی رئیس‌جمهور و مجلس به سمت نظام پارلمانی سوق پیدا کرد و اگرچه رئیس‌جمهور مانند رژیم‌های ریاستی، مستقیماً توسط ملت انتخاب می‌شود، با تغییر اصل ۱۲۲ قانون اساسی، وی در مقابل مجلس نیز مسئول شناخته شد (نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۸۱: ۲۲۰).

پس از تغییر ساختار سیاسی کشور در جریان بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ که به حذف مقام نخست‌وزیری منجر شد، رئیس‌جمهور جایگاه رفیعی در قدرت پیدا کرد و این بار قانون اساسی، استیضاح رئیس‌جمهور را پیش‌بینی کرد و شورای بازنگری همزمان با ایجاد

تمرکز در قوه مجریه و توسعه چشمگیر اختیارات رئیس‌جمهور، امکان استیضاح رئیس‌جمهور را در مجلس فراهم کرد و اقتدار کمرنگ مجلس در رأی عدم کفایت سیاسی رئیس‌جمهور را به حداکثر نظارت بر قوه مجریه به صورت استیضاح رئیس‌جمهور ارتقا بخشید (عمیدزنجانی، ۱۳۸۷: ۲۸۳). از این حیث در قانون اساسی پس از بازنگری، فرایند استیضاح رئیس‌جمهور به عنوان بند ۲ اصل ۸۹ اضافه شد و علت این کار حفظ ارقام اصول قانون اساسی بود، و الا مناسب بود که این بحث در اصلی مستقل ذکر شود (یزدی، ۱۳۷۵: ۴۸۸).

شایان ذکر است که در نظام‌های حقوق اساسی دنیا درباره استیضاح و عزل رئیس‌جمهور روندهای متفاوتی مشاهده می‌شود؛ در آلمان اگر رئیس‌جمهور با رأی اکثریت دوسوم بوندستاگ یا با رأی اکثریت بوندسرات به نقض عمدی قانون اساسی یا هر قانون فدرال متهم شود، می‌تواند محاکمه وی را از دادگاه قانون اساسی بخواهد. در روسیه رئیس‌جمهور به لحاظ سیاسی، مسئولیت ندارد، ولی به لحاظ مسئولیت کیفری به نظام آمریکا شباهت دارد؛ به این ترتیب که اگر رئیس‌جمهور با رأی اکثریت دوسوم نمایندگان دوما به خیانت بزرگ به کشور یا ارتکاب جرم سنگین دیگری متهم شود و دادگاه عالی فدراسیون روسیه نیز وصف مجرمانه این اتهام را تأیید کند و در ادامه دادگاه قانون اساسی، صحت انجام مراحل طی شده را تأیید کند، آنگاه شورای فدراسیون با آرای اکثریت دوسوم آرای مجموع نمایندگان رأی به برکناری رئیس‌جمهور می‌دهد. در فنلاند نیز به دلیل برگزیده شدن رئیس‌جمهور در یک انتخابات، شخص مستقلاً قلمداد می‌شود و در عمل به لحاظ سیاسی و قضایی مسئولیتی ندارد (عباسی، ۱۳۹۴: ۸۷، ۲۲۳ و ۲۴۹).

در ایالات متحده آمریکا اگرچه رئیس‌جمهور مسئولیت سیاسی ندارد، قوه مقننه می‌تواند علیه رئیس‌جمهور اعلام جرم کند و در صورت محکومیت به خیانت، ارتشا یا هر جنحه بزرگ یا جنایتی، آیین استیضاح (Interpellation) را آغاز کرده و او را از مناصب خود عزل نکند (مدکس، ۱۳۹۲: ۱۱۰). در فرانسه نیز رئیس‌جمهور از مصونیت سیاسی و کیفری برخوردار است و تنها استثنای این مصونیت در موضوع خیانت بزرگ (Haute Trahison) است که زمینه عزل رئیس‌جمهوری را مهیا می‌سازد. در این کشور رأی اکثریت مطلق نمایندگان دو پارلمان به عنوان مرجع ذی صلاح به منظور ایراد اتهام خیانت بزرگ پیش‌بینی شده و به دنبال آن دیوان عالی عدالت در این خصوص حکم قضایی مقتضی را صادر خواهد کرد (بزرگمهری، ۱۳۸۹: ۱۲۶).

۳. سازوکار استیضاح و عزل رئیس‌جمهور در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، برای برکناری رئیس‌جمهور سه مرحله مشخص

شده است؛ در مرحله اول تعداد مشخصی از نمایندگان مجلس باید تقاضای استیضاح را مطرح کنند تا استیضاح قابلیت طرح در پارلمان را پیدا کند. پس از مذاکرات مربوط، در مرحله دوم اگر نمایندگان به عدم کفایت رئیس‌جمهور رأی دادند، مراتب به‌منظور اتخاذ تصمیم نهایی به رهبری ارجاع خواهد شد. در مرحله سوم نیز رهبری در خصوص عزل رئیس‌جمهور تصمیم‌گیری خواهد کرد. قانونگذار اساسی در اصول ۸۹ و ۱۱۰ قانون اساسی به تفصیل درباره این مراحل توضیح داده است. بخش دوم بند ۲ اصل ۸۹ در بردارنده مراحل و روش استیضاح ریاست جمهوری است که به تفکیک هریک از این مراحل بررسی می‌شود.

۳-۱. طرح استیضاح رئیس‌جمهور در مجلس شورای اسلامی

در اصل ۸۹ قانون اساسی، نهاد استیضاح ابتدا طی دو بند مطرح شده است؛ بند اول این اصل، به سازوکار استیضاح هیأت وزیران یا هریک از وزرا^۳ و بند ۲ که محل بحث تحقیق پیش روست، به سازوکار استیضاح رئیس‌جمهور در مجلس شورای اسلامی پرداخته است. بخش اول بند ۲ اصل ۸۹ مقرر کرده است: «در صورتی که حداقل یک‌سوم از نمایندگان مجلس شورای اسلامی، رئیس‌جمهور را در مقام اجرای وظایف مدیریت قوه مجریه و اداره امور اجرایی کشور مورد استیضاح قرار دهند، رئیس‌جمهور باید ظرف مدت یک ماه پس از طرح آن در مجلس حاضر شود و در خصوص مسائل مطرح‌شده توضیحات کافی بدهد». رئیس‌جمهور به سبب در رأس بودن در قوه مجریه و همچنین ریاست هیأت وزیران از جایگاه سیاسی ویژه‌ای برخوردار است، از این رو به‌منظور استیضاح وی نیز قانونگذار تدابیر خاصی را تدارک دیده است؛ از جمله در نظر گرفتن نصاب مشخص به‌منظور به جریان افتادن استیضاح. در مجلس خبرگان قانون اساسی نصاب‌های متفاوتی برای فرایند استیضاح پیشنهاد شد، از جمله ۵۰ نفر، ۶۰ نفر و یک‌چهارم که هیچ‌یک مورد پذیرش واقع نشد و در نهایت نصاب یک‌سوم به تأیید مجلس خبرگان رسید (مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹، ج ۲: ۹۶۲-۹۶۵).

در ماده ۲۲۹ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی نیز بر این مهم تأکید شده است. براساس این قانون، «نمایندگان مجلس می‌توانند رئیس‌جمهور را در مقام اجرای وظایف مدیریت قوه مجریه و اداره امور اجرایی کشور مورد استیضاح قرار دهند. این استیضاح وقتی قابل طرح است که حداقل به امضای یک‌سوم نمایندگان برسد».

براساس اصل ۸۹ قانون اساسی و ماده ۲۲۹ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، در حال حاضر که مجلس شورای اسلامی ۲۹۰ نماینده دارد، حداقل باید ۹۷ نفر از آنان به طرح استیضاح رئیس‌جمهور رأی دهند تا این استیضاح به جریان بیفتد.

در اصل ۸۹ و ماده ۲۲۹ علاوه بر نصاب یک‌سوم، قید دیگری هم برای استیضاح رئیس‌جمهور در نظر گرفته شده و آن محورهای خاص جهت استیضاح است. از آنجا که استیضاح، نوعی نظارت سیاسی محسوب می‌شود، از این رو محورهای استیضاح باید مرتبط با این حوزه باشد، به همین سبب در اصل مذکور مقرر شده در صورتی که نمایندگان رئیس‌جمهور را در مقام «اجرای وظایف مدیریت قوه مجریه» و «اداره امور اجرایی کشور» استیضاح کنند، او باید در مجلس حاضر شود. بنابراین اولاً دلایل نامربوط به وظایف رئیس قوه مجریه و اداره امور اجرایی کشور مشمول این نوع نظارت نمی‌شود و به منظور استیضاح باید کل وظایف مدیر قوه مجریه و اداره امور اجرایی کشور را در برداشته باشد؛ یعنی کفایت و عدم کفایت رئیس‌جمهور محل بحث قرار گیرد و مورد با تغییر و تبدیل یک یا چند وزیر یا کل وزیران اصلاح نشود (مدنی، ۱۳۷۷: ۲۰۵)؛ ثانیاً استیضاح فقط در مواردی که کاملاً کلی است و جنبه مدیریتی دارد، بدون آنکه در جزئیات ورودی صورت گیرد، انجام می‌گیرد؛ چون در موارد جزئی می‌توان از ابزار استیضاح وزیر مربوطه استفاده کرد (نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۸۱: ۲۱۹). حال اگر مجلس این محورها را رعایت نکرد و رئیس‌جمهور را استیضاح کرد و به او رأی عدم کفایت داد، در اینجا تنها ضمانت اجرایی که می‌توان علیه این اقدام غیرقانونی به‌کار گرفت، آن است که مقام رهبری مطابق با بند ۱۰ اصل ۱۱۰ قانون اساسی از تأیید این تصمیم مجلس خودداری ورزد و رئیس‌جمهور را عزل نکند؛ به این ترتیب رئیس‌جمهور به فعالیت خود ادامه خواهد داد.

پس از اینکه امضای نمایندگان به منظور استیضاح رئیس‌جمهور به حد نصاب رسید، مطابق با ماده ۲۳۰ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، طرح استیضاح همراه با دلایل صریح و روشن به رئیس مجلس ارائه می‌شود. این تقاضا در اولین جلسه قرائت خواهد شد و ضمن چاپ و توزیع میان نمایندگان به رئیس‌جمهور نیز ارسال خواهد شد. پس از طی مراحل مذکور رئیس‌جمهور باید ظرف یک ماه در مجلس حاضر شود و به مسائل مطرح شده توضیحات کافی بدهد.

به نظر می‌رسد فلسفه پیش‌بینی بازه زمانی یک‌ماهه برای پاسخگویی رئیس‌جمهور آن است که از یک طرف فرصت کافی به منظور آماده شدن وی برای دفاع و ارائه تجزیه و تحلیل سیاسی و حقوقی متناسب در نظر گرفته شود و از طرف دیگر، زمینه مناسبی برای اتخاذ تصمیم‌گیری و رأی صحیح و توأم با عقلانیت برای نمایندگان فراهم شود. این مسئله را می‌توان در تفاوت نصاب فاحش استیضاح رئیس‌جمهور و وزرا نیز ریشه‌یابی کرد؛^۴ چراکه خاستگاه مقبولیت رئیس‌جمهور ناشی از آری مستقیم عمومی است. از این رو برای جلوگیری از تنش‌های سیاسی

و اجتماعی که ممکن است ایجاد شود، باید نهایت دقت در روند انجام این طرح به کار گرفته شود (هاشمی، ۱۳۸۷، ج ۲: ۲۱۹).

سؤالی که اینجا مطرح می‌شود آن است که چنانچه رئیس‌جمهور در موعد مقرر یکماهه به منظور پاسخگویی در مجلس حاضر نشد چه باید کرد؟ اگرچه قانون اساسی در بند ۱ ماده ۸۹ فرض عدم حضور وزیر یا هیأت وزیران در جلسه استیضاحشان را پیش‌بینی کرده است، در خصوص تکلیف مجلس در صورت عدم حضور رئیس‌جمهور ساکت است. در ماده ۲۳۰ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس نیز تکلیف شده که رئیس‌جمهور «باید» ظرف یک ماه پس از اعلام وصول استیضاحش در مجلس حاضر شود، اما ضمانت اجرای عدم حضور وی مشخص نیست. از طرف دیگر، به نظر می‌رسد این ماده حکم تبصره ۲ ماده ۳ «قانون آیین‌نامه چگونگی بررسی عدم کفایت سیاسی رئیس‌جمهور» (مصوب ۱۳۶۰) را مبنی بر «اختیار» رئیس‌جمهور برای شرکت در جلسه استیضاح نسخ کرده است. با این اوصاف به نظر می‌رسد قانون آیین‌نامه داخلی مجلس در این بخش نیازمند اصلاح است، اما تا پیش از اصلاح قانون یادشده می‌توان با وحدت ملاک گرفتن از حکم مقرر در بند ۱ اصل ۸۹ و همچنین ماده ۲۲۷ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس^۶ درباره عدم حضور هیأت وزیران یا هریک از وزرا در جلسه استیضاحشان، این‌گونه نظر داد که در صورت عدم حضور رئیس‌جمهور، استیضاح‌کنندگان مطالب خود را بیان می‌کنند و سپس رئیس جلسه از نمایندگان اخذ رأی عدم کفایت رئیس‌جمهور را خواهد نکرد.

۳-۲۳. سخنرانی نمایندگان مخالف و موافق و پاسخ رئیس‌جمهور

به مانند بسیاری از اقداماتی که در پارلمان انجام می‌گیرد، در استیضاح رئیس‌جمهور هم باید نمایندگان مخالف و موافق با استیضاح مطابق با ضوابط ارائه‌شده در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس از کرسی سخنرانی صحن علنی به ارائه نظرهای خود بپردازند. در این خصوص ماده ۲۳۱ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس بیان می‌کند حداکثر وقت برای مذاکره موافقان و مخالفان پنج ساعت است که به تساوی و به‌طور متناوب انجام می‌شود، مدت صحبت برای هریک از موافقان و مخالفان استیضاح حداکثر نیم ساعت خواهد بود که با رأی مجلس تا یک ساعت قابل تمدید است.

در این ماده مشخص نشده است چند نفر می‌توانند در مقام موافقت یا مخالفت با استیضاح صحبت کنند و فقط سقف زمانی برای آن در نظر گرفته و مقرر کرده است که این زمان باید به‌صورت مساوی بین دو گروه تقسیم شود. تعبیر «متناوب» مذکور در این ماده نیز بیانگر آن است که به ازای هر مخالفی، یک موافق پس از او می‌تواند صحبت کند و از این رو اگر به‌طور مثال استیضاح رئیس‌جمهور مخالفی نداشت، نمایندگان موافق هم نمی‌توانند به ارائه نظرهای خود بپردازند.

از آنجا که در فرایند استیضاح رئیس‌جمهوری که با رأی اکثریت مردم انتخاب شده است، اقناع افکار عمومی اهمیت بسزایی دارد، این روش (لزوم تناوب نطق مخالفان و موافقان و عدم سخنرانی موافقان در صورت فقدان مخالف) مناسب به نظر نمی‌رسد و در فرایند مذاکرات مجلس هرچه بیشتر در این خصوص توضیح داده شود، موضوع برای شهروندان شفاف‌تر و روشن‌تر خواهد بود. به نظر می‌رسد بهتر است به گونه‌ای در این خصوص تقنین صورت گیرد که حتی در صورت فقدان مخالف، نیمی از این زمان پنج‌ساعته به موافقان استیضاح به‌منظور ارائه دلایشان اختصاص یابد.

در مرحله بعد نوبت به پاسخ رئیس‌جمهور می‌رسد. بنابر ماده ۲۳۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، وقت برای توضیحات و پاسخ‌های رئیس‌جمهور در مجموع پنج ساعت است و رئیس‌جمهور می‌تواند قسمتی از وقت خود را به نمایندگان موافق واگذار کند، این وقت اضافه بر فرصتی است که به موجب ماده قبل به آنان تعلق می‌گیرد. همان‌گونه که اشاره شد، در صورت عدم پاسخگویی رئیس‌جمهور نیز به صحبت‌های موافقان و مخالفان اکتفا می‌شود و پس از آن رأی عدم کفایت رئیس‌جمهور از نمایندگان اخذ خواهد شد، البته در صورت عدم حضور رئیس‌جمهور، نمی‌توان وقت او را به موافقان داد؛ چراکه تصمیم‌گیری برای اعطای بخشی از این زمان به موافقان بر عهده شخص رئیس‌جمهور است و در صورت عدم حضور وی، دیگران قانوناً اجازه این کار را نخواهند داشت.

پس از صحبت‌های مخالف و موافق و پاسخ رئیس‌جمهور نصاب لازم برای ارجاع امر به رهبری، رأی عدم کفایت اکثریت دوسوم کل نمایندگان است.^۷ استفاده از عبارت عدم کفایت برای رئیس‌جمهور به این علت است که رئیس‌جمهور توسط مجلس انتخاب نشده، بلکه به‌طور مستقیم توسط آرای مردم منتخب شده است، از این رو همانند وزرا رأی عدم اعتماد به او داده نمی‌شود و از اصطلاح رأی عدم کفایت استفاده می‌شود (مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹، ج ۲: ۹۵۹).

با تصریح اصل ۸۹ قانون اساسی ناگفته پیداست که در آیین استیضاح رئیس‌جمهور الزاماً باید رأی‌گیری درباره عدم کفایت وی نیز انجام گیرد و نمی‌توان پس از صحبت‌های مخالف و موافق و پاسخ‌های رئیس‌جمهور به آرای نمایندگان مراجعه نکرد؛ چراکه در این صورت، عملاً استیضاح رئیس‌جمهور تفاوت چندانی با طرح سؤال از وی (مندرج در اصل ۸۸ قانون اساسی) نخواهد داشت.

شایان ذکر است که به تصریح قسمت ذیل ماده ۲۳۳ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، نحوه رأی‌گیری برای عدم کفایت رئیس‌جمهور به‌صورت «مخفی و با ورقه» است، البته این شیوه

رأی‌گیری آن هم در خصوص مسئله‌ای با این درجه از اهمیت مغایر با اصل شفافیت است. قانون آیین‌نامه چگونگی بررسی عدم کفایت سیاسی رئیس‌جمهور نیز در ماده ۴ خود مقرر داشته بود که رأی‌گیری در مورد عدم کفایت سیاسی رئیس‌جمهور علنی با ورقه است و با رأی دوسوم نمایندگان حاضر در جلسه به تصویب می‌رسد.

۳-۳. اطلاع به مقام رهبری

مطابق با بند ۲ اصل ۸۹، در صورتی‌که دوسوم کل نمایندگان مجلس به عدم کفایت رئیس‌جمهور رأی دادند، در آخرین مرحله از آیین استیضاح و بررسی عدم کفایت، مراتب به‌منظور اجرای بند ۱۰ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، به اطلاع مقام رهبری می‌رسد. در این مرحله در صورت موافقت رهبری رئیس‌جمهور از سمت خود عزل می‌شود؛ بنابراین رأی دوسوم کل نمایندگان به عدم کفایت رئیس‌جمهور، شرط لازم و موافقت مقام رهبری با این تصمیم نمایندگان شرط کافی برای عزل رئیس‌جمهور خواهد بود.

قید «با در نظر گرفتن مصالح کشور» که برای این صلاحیت رهبری در بند ۱۰ اصل ۱۱۰ ذکر شده، نشان‌دهنده اختیار رهبری در عزل رئیس‌جمهور است و چه‌بسا ممکن است مقام رهبری مصلحت کشور را در عزل رئیس‌جمهور نبیند و با تصمیم نمایندگان مخالفت کند و فرایند برکناری صورت نگیرد. بنابراین صلاحیت عزل رئیس‌جمهور توسط مقام رهبری «صلاحیت تخییری» محسوب می‌شود نه «صلاحیت تکلیفی» یا «صلاحیت تشریفاتی».

۴. تکلیف دولت و مجلس پس از عزل رئیس‌جمهور

پس از آنکه رئیس‌جمهور بر اثر کسب رأی عدم کفایت از نمایندگان و تأیید این نظر مجلس توسط مقام رهبری از سمت خود عزل شد، بی‌شک جایگاه خطیر وی نمی‌تواند خالی بماند و باید جانشینی انتخاب شود تا در طول مدتی که ساختار سیاسی کشور بدون رئیس‌جمهور به سر می‌برد، وظایف و مسئولیت‌های وی را عهده‌دار شود. از طرفی باید سازوکار مناسبی به‌منظور برگزاری انتخابات و اعاده کشور به وضع عادی در نظر گرفته شود. به همین سبب اصل ۱۳۱ قانون اساسی در تدوین و بازنگری تدابیری را در راستای تحقق این اهداف اندیشیده است که به بررسی هریک می‌پردازیم.

قانونگذار اساسی در اصل ۱۳۱ مقرر داشته است: «در صورت فوت، عزل، استعفا، غیبت یا بیماری بیش از دو ماه رئیس‌جمهور یا در موردی که مدت ریاست جمهوری پایان‌یافته و رئیس‌جمهور جدید بر اثر موانعی هنوز انتخاب نشده یا امور دیگری از این قبیل، معاون اول رئیس‌جمهور یا موافقت رهبری اختیارات و مسئولیت‌های وی را بر عهده می‌گیرد و شورایی

متشکل از رئیس مجلس و رئیس قوه قضاییه و معاون اول رئیس جمهور موظف است ترتیبی دهد که حداکثر ظرف مدت پنجاه روز رئیس جمهور جدید انتخاب شود، در صورت فوت معاون اول یا امور دیگری که مانع انجام وظایف وی گردد و نیز در صورتی که رئیس جمهور معاون اول نداشته باشد مقام رهبری فرد دیگری را به جای او منصوب می‌کند.

۴-۱. کفالت معاون اول رئیس جمهور

در اصل ۱۳۱ قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸، قانونگذار برای جبران جایگاه خالی رئیس جمهور، «شورای موقت ریاست جمهوری» را به‌عنوان جایگزین برگزیده و وظایف و اختیارات ریاست جمهوری را در این مدت به این شورا واگذار کرده بود. اما در بازنگری قانون اساسی، انتخاب شورای موقت به‌عنوان جایگزین مورد انتقاداتی واقع شد؛ از جمله اینکه در نظر گرفتن شورای موقت در وضعیت فقدان ریاست جمهوری برای زمانی مناسب بود که در قانون اساسی عدم تمرکز در مدیریت قوه مجریه و تقسیم مسئولیت بین نخست‌وزیر و رئیس جمهور را شاهد بودیم. اما شورای بازنگری به‌علت ایجاد تمرکز در مدیریت قوه مجریه اقدام به حذف پست نخست‌وزیری و تفویض تمامی مسئولیت‌ها به‌صورت متمرکز به رئیس جمهور کرد. از این رو قائل به این شد که واگذاری وظایف به شورا خلاف اصل تمرکز می‌باشد (مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹، ج ۲: ۱۰۵۳).

از طرف دیگر اعضای شورای بازنگری معتقد بودند که در فقدان رئیس جمهور، کشور در شرایط ملتهبی به‌سر می‌برد و اگر تصمیم‌گیری را بر عهده شورا قرار دهیم، ممکن است در صورت نیاز به اخذ تصمیمات فوری و بروز اختلاف‌نظر در میان اعضای شورا، شرایط نابسامانی به‌وجود آید که به بلا تکلیفی منجر خواهد شد. از طرفی رئیس دولت در رأس کارهای اجرایی کشور است. همچنین دستگاه‌های ذی‌ربط باید کاملاً مطلع باشند که چه کسی کارفرمای آن‌هاست که با وجود شورا این امر دشوار خواهد بود (مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹، ج ۲: ۱۰۶۲ و ۱۰۶۳).

با این اوصاف، سرانجام در بازنگری سال ۱۳۶۸، ذیل اصل ۱۳۱ کفالت رئیس جمهور با موافقت رهبری بر عهده «معاون اول رئیس جمهور» قرار گرفت. علت واگذاری کفالت رئیس جمهور به معاون اول و وجه تمایز معاون اول با سایرین این است که در زمان تصدی رئیس جمهور، معاون اول توسط رئیس جمهور منتخب مردم تعیین شده است، در جریان امور بوده و بسیاری از وظایف رئیس جمهور را انجام می‌دهد و طبعاً در فرض فقدان رئیس جمهور، مناسب‌ترین فرد برای تصدی وظایف رئیس جمهور است (مشروح مذاکرات شورای بازنگری

قانون اساسی، ۱۳۶۹، ج ۲: ۱۰۵۰).

در اصل مذکور حتی فرض فقدان معاون اول هم پیش‌بینی و مقرر شده است: «در صورت فوت معاون اول و یا امور دیگری که مانع انجام وظایف وی گردد و نیز در صورتی که رئیس‌جمهور معاون اول نداشته باشد مقام رهبری فرد دیگری را به جای او منصوب می‌کند». آوردن قید «امور دیگر» نشان‌دهنده حصری نبودن موارد ذکر شده می‌باشد و ممکن است بر اثر عوامل دیگری به جز فوت معاون اول، او نتواند کفالت رئیس‌جمهور را بر عهده بگیرد. یکی از این موارد عدم موافقت رهبری با کفالت معاون اول است.

همان‌طور که گفتیم، در اصل ۱۳۱ به قید «موافقت رهبری» اشاره شده بود و این عبارت بیانگر اختیار رهبری در تأیید یا رد معاون اول رئیس‌جمهور به‌عنوان کفیل ریاست جمهوری است و به نظر می‌رسد عدم موافقت رهبری نیز می‌تواند مشمول عبارت «امور دیگر» مندرج در اصل مذکور قرار گیرد. پرواضح است که در این وضعیت مقام رهبری می‌تواند فرد دیگری را به جای معاون اول به‌عنوان کفیل ریاست جمهوری منصوب کند.

همان‌طور که در مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی هم آورده شده است، تعبیر موجبات دیگر (که در تدوین نهایی به عبارت «امور دیگر» تغییر یافت) راهگشاست و اگر رهبری احساس کرد معاون اول فردی ساده‌لوح است یا مشکل سیاسی دارد یا فاسد است و تصدی او کشور را با مشکل روبه‌رو می‌کند، می‌تواند فرد دیگری را به جای او منصوب کند (مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹، ج ۲: ۱۰۶۲).

در اصل ۱۳۱ پیش از بازنگری مقرر شده بود که معاون اول «وظایف و اختیارات» رئیس‌جمهور را بر عهده بگیرد، منتها تدوین‌کنندگان قانون اساسی که نگران عدم پاسخگویی معاون اول به ملت، رهبری و مجلس بودند، در بازنگری سال ۱۳۶۸ عبارت وظایف و اختیارات را به «اختیارات و مسئولیت‌ها» تغییر دادند. شایان ذکر است با توجه به عام بودن اختیارات و مسئولیت‌ها، محدودیتی وجود نخواهد داشت و تمامی اختیارات و مسئولیت‌های رئیس‌جمهور در تمامی زمینه‌ها را در بر خواهد گرفت.^۸

قانون اساسی به علت عدم ورود به جزئیات در خصوص موجودیت یا چگونگی مسئولیت و پاسخگو بودن معاون اول در مقابل نمایندگان مجلس و یا رهبری سکوت کرده و از طرف دیگر قانون خاصی هم در این زمینه در دست نیست. همچنین با توجه به دوره کوتاه متصدی بودن کفیل، در صورت بروز تخلف از سوی وی بسیاری از سازوکارهای موجود برای نظارت بر عملکرد رئیس‌جمهور برای نظارت بر کفیل ریاست جمهوری کارایی نخواهد داشت، از این رو به نظر می‌رسد در خصوص مسئولیت معاون اول در دوران تصدی امور و پاسخگویی

وی در مقابل نمایندگان مجلس و رهبری، لازم است قانونگذاری انجام گیرد.

۲-۴. تشکیل شورای موقت ریاست جمهوری

پس از عزل رئیس‌جمهور مهم‌ترین اولویت، برگزاری انتخابات زودهنگام ریاست جمهوری است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۱۳۱ برای این منظور شورایی را پیش‌بینی کرده و اعضای این شورا، شامل رئیس مجلس، رئیس قوه قضاییه و معاون اول رئیس‌جمهور را موظف ساخته تا ترتیبی دهند که حداکثر ظرف مدت پنجاه روز رئیس‌جمهور جدید انتخاب شود.

بحث دیگر، لزوم تشکیل شورای موقت است؛ در حالت عادی وزارت کشور و شورای نگهبان مأمور برگزاری انتخابات ریاست جمهوری و نظارت بر صحت جریان آن هستند، پس زمانی که این دستگاه‌ها در زمان کفالت ریاست جمهوری مانند زمان عادی فعال‌اند، علت تشکیل شورای موقت چیست؟ ضرورت تشکیل شورای موقت را می‌توان این‌گونه توجیه کرد که وزارت کشور که متصدی امر برگزاری انتخابات است، ممکن است در انجام این تکلیف قانونی خود تعلل کند و چون طبق اصل ۱۳۲ قانون اساسی در مدتی که اختیارات و مسئولیت‌های رئیس‌جمهور بر عهده معاون اول یا فرد دیگری است، امکان استیضاح وزرا — از جمله وزیر کشور — وجود ندارد، از این‌رو عملاً ضمانت اجرای سیاسی مؤثری برای تعلل احتمالی وزیر کشور در برگزاری انتخابات زودهنگام متصور نیست؛ بنابراین وجود شورای موقت می‌تواند تضمینی برای برگزاری قانونی انتخابات در موعد مقرر باشد.

شایان ذکر است این شورا پس از انقلاب تاکنون دو بار (هر دو بار در سال ۱۳۶۰) تشکیل شده است؛ بار اول پس از عزل ابوالحسن بنی‌صدر و بار دوم پس از ترور شهید محمدعلی رجایی.

۳-۴. محدودیت‌های مقرر تا انتخاب رئیس‌جمهور

در طول مدتی که اختیارات و مسئولیت‌های رئیس‌جمهور بر عهده معاون اول یا فرد دیگری است، یعنی از زمان عزل رئیس‌جمهور تا زمان انتخاب رئیس‌جمهور جدید، قوای سیاسی و به‌خصوص مجلس شورای اسلامی با محدودیت‌هایی مواجهند که قانونگذار اساسی در اصل ۱۳۲ به آن‌ها اشاره کرده است. این محدودیت‌ها عبارت‌اند از: عدم امکان استیضاح وزرا، ناتوانی مجلس به دادن رأی عدم اعتماد به وزرا، عدم امکان تجدیدنظر در قانون اساسی و عدم امکان برگزاری همه‌پرسی.

محدودیت عدم استیضاح وزرا توسط مجلس، به این علت است که مدیریت کشور در حالت عادی نیست و در این مدت کوتاه ۵۰ روز معرفی وزرای جدید که معلوم نیست

رئیس‌جمهور آینده مجدداً آن‌ها را انتخاب کند، مقرون به صلاح نیست. البته مجلس سازوکارهای نظارتی مختلفی از جمله استیضاح، سؤال، تذکر، تحقیق و تفحص در دست دارد که فقط استیضاح در این مدت منع شده و مابقی پابرجا هستند.

علت ممنوعیت دادن رأی عدم اعتماد نمایندگان به وزرا در اصل ۱۳۲ معلوم نیست؛ چون زمانی که امکان استیضاح وزرا وجود نداشته باشد، اساساً نوبت به رأی عدم اعتماد نمی‌رسد. این مسئله در مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی هم مطرح شده، متنها پاسخ روشنی به آن داده نشده و مسکوت مانده و اصل ۱۳۲ به شکل فعلی تصویب شده است (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴، ج ۲: ۱۲۶۶). البته شاید بتوان فروضی را تصور کرد که ممنوعیت رأی عدم اعتماد به وزرا در بازه زمانی عزل رئیس‌جمهور تا انتخاب رئیس‌جمهور بعدی معنادار باشد، هرچند شاید در عمل، احتمال تحقق یافتن این فروض چندان زیاد نباشد؛ فرض اول مربوط به اصل ۸۷ قانون اساسی است، این اصل بیان داشته است: «رئیس‌جمهور برای هیئت وزیران پس از تشکیل و پیش از هر اقدام دیگر باید از مجلس رأی اعتماد بگیرد. در دوران تصدی نیز در مورد مسائل مهم و مورد اختلاف می‌تواند از مجلس برای هیأت وزیران تقاضای رأی اعتماد کند». همان‌طور که ملاحظه می‌شود، اینجا اصلاً بحث استیضاح مطرح نیست، در این فرض اگر رئیس‌جمهور تقاضای رأی اعتماد برای وزیری کند، اما پیش از تشکیل جلسه اخذ رأی اعتماد، عزل شود، می‌توان گفت بنابر اصل ۱۳۲ قانون اساسی، مجلس نمی‌تواند به آن وزیر رأی عدم اعتماد بدهد.

فرض دوم مربوط به جایی است که استیضاح وزیری به جریان افتاده، اما قبل از مرحله رأی‌گیری، رئیس‌جمهور عزل شده و اختیارات و مسئولیت‌های او به معاون اول محول شود. بنابر اصل ۱۳۲ قانون اساسی در این فرض هم نمی‌توان به وزیر رأی عدم اعتماد داد. البته فروض مطرح شده صرفاً جنبه نظری داشته و در بوته عمل تا به حال رخ نداده است، اما دور از ذهن نبوده و طرح آن‌ها خالی از لطف نیست.

عدم استیضاح وزرا توسط مجلس به معنای عدم اجازه کفیل برای عزل وزرا نیست، چه بسا شرایطی ایجاد شود که کفیل قادر به همکاری با وزیری نباشد؛ از این رو نباید این حق از کفیل سلب شود که اجازه عزل یا معرفی وزیر دیگری را نداشته باشد (مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹، ج ۲: ۱۰۷۴). در صورت عزل وزیر و معرفی وزیر جدید توسط کفیل، به استناد مقرر مذکور در اصل ۱۳۱ امکان دادن رأی عدم اعتماد توسط نمایندگان مجلس به وزیر معرفی شده وجود ندارد.

اساساً با پذیرش فروضی که مطرح شد، به نظر می‌رسد اختیار مجلس برای دادن رأی اعتماد

یا عدم اعتماد به وزرا در مدت مذکور، جنبه تشریفاتی پیدا کرده و مجلس ناچار است حتی با وجود علم به عدم صلاحیت یک وزیر، به او رأی اعتماد دهد. اگرچه ممکن است گفته شود به دلیل مدت کوتاه کفالت ریاست جمهوری، برای حفظ آرامش کشور منطق مندرج در این مقرر صحیح است، اما باید توجه داشت که اولاً هنگام رأی عدم اعتماد مجلس به وزیر کفیل قادر است با استفاده از اختیاراتی که مطابق با اصل ۱۳۱ قانون اساسی، از رئیس جمهور به وی منتقل شده است، به مدت سه ماه برای آن وزارتخانه سرپرست انتخاب کند (مظهری و همکاران، ۱۳۹۷: ۴۵)؛ ثانیاً اگر مقصود قانونگذار اساسی اعطای اختیار انتخاب وزیر به طور مستقیم و بدون در نظر گرفتن امکان دادن رأی اعتماد از سوی نمایندگان بود، می توانست موضوع را به طور واضح تر یا با شیوه ای شایسته تر طرح کند؛ برای مثال اینکه مقرر می شد در مدت کفالت ریاست جمهوری، اساساً اخذ رأی اعتماد برای وزرا لازم نباشد و کفیل قادر باشد تا مستقیماً وزرای مورد نظر خودش را در این مدت نصب کند.

در خصوص تجدیدنظر در قانون اساسی و امر همه پرسی نیز مصلحت ایجاب می کند که در مدت کوتاه کفالت اقدام به این دو امر صورت نگیرد، چراکه جامعه در التهاب انتخاب رئیس جمهور جدید به سر می برد و این اقدامات نه تنها اقدامات فوری نیست، بلکه ممکن است موجب ایجاد تشنج بیشتر در جامعه شود و بهتر است این گونه اقدامات خطیر و حساسی که آثار بلندمدتی دارد، در زمانی که تمامی ارکان مملکت که شامل رئیس جمهور هم می شود، به صورت هماهنگ در حال انجام وظیفه هستند، صورت بگیرد (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴، ج ۲: ۱۲۶۸).

نتیجه گیری

روند استیضاح ریاست جمهوری به عنوان مهم ترین مقام اجرایی کشور مطابق اصل ۸۹ قانون اساسی شامل درخواست حداقل یک سوم نمایندگان مجلس و البته در صورت عملکرد ضعیف کلی وی در انجام وظایف مدیریت قوه مجریه و اداره امور اجرایی کشور است. با وحدت ملاک از بند ۱ اصل ۸۹ قانون اساسی و ماده ۲۲۷ قانون آیین نامه داخلی مجلس در خصوص عدم حضور وزیران در فرصت معین شده به منظور پاسخگویی، می توان این گونه استنباط کرد که در صورت عدم حضور رئیس جمهور در مجلس در بازه زمانی یکماهه باید جلسه استیضاح برگزار شده و پس از بیان اظهارات نمایندگان موافق و مخالف با استیضاح، عدم کفایت رئیس جمهور به رأی نمایندگان گذاشته شود. هرچند با توجه به سکوت قانون آیین نامه داخلی مجلس درباره عدم حضور رئیس جمهور، اصلاح این قانون و پیش بینی این

فرض هم لازم به نظر می‌رسد.

در خصوص بروز تخلفات احتمالی توسط معاون اول در زمان کفالت نیز قانونگذار اساسی تنها به تغییر لفظ وظایف به مسئولیت‌ها در بازنگری سال ۱۳۶۸ اکتفا کرده است. از طرفی به علت بیان کلیات به وسیله قانون اساسی، جزئیات سازوکار مسئولیت و پاسخگویی کفیل مسکوت مانده و قانون خاصی نیز تا به حال به این مسئله ورود نداشته است.

حیاتی‌ترین هدف پس از عزل رئیس‌جمهور برگزاری انتخابات زودهنگام است. در راستای تحقق این هدف، اصل ۱۳۱ قانون اساسی تشکیل شورایی با عضویت رئیس مجلس، رئیس قوه قضاییه و معاون اول رئیس‌جمهور را به منظور انجام انتخاب رئیس‌جمهور حداکثر ظرف ۵۰ روز پیش‌بینی کرده است. ضرورت تشکیل شورای موقت با وجود فعال بودن وزارت کشور و شورای نگهبان، که متصدی برگزاری انتخابات در شرایط عادی هستند، از این حیث است که در صورت قصور وزارت کشور در روند انتخابات در زمان کفالت معاون اول بنابر اصل ۱۳۲ امکان استیضاح وزیر کشور وجود نخواهد داشت، از این رو به منظور جلوگیری از تعلل احتمالی این شورا می‌تواند تضمین برگزاری انتخابات در موعد مقرر باشد. البته نفس عدم صلاحیت مجلس در استیضاح و رأی عدم اعتماد دادن به وزرا در زمان کفالت، قابل انتقاد به نظر می‌رسد، چراکه مغایر با اصل شایسته‌سالاری است و در ثانی کفیل قادر است برای وزارتخانه‌ای که وزیرش استیضاح شده یا رأی اعتماد نگرفته است، به مدت سه ماه سرپرست تعیین کند.

با این اوصاف به نظر می‌رسد ابهامات حقوقی قابل اعتنایی در مقدمات و توالی استیضاح رئیس‌جمهور وجود دارد و تصویب قانونی مجزا برای روشن شدن جزئیات این فرایند خطیر و سرنوشت‌ساز کاملاً ضروری است.

یادداشت‌ها

۱. معمولاً در «نظام‌های پارلمانی» نظارت سیاسی بر رئیس کشور به دلیل نقش نمادینی که دارد، خالی از فایده است و به همین دلیل نوعاً در این نوع نظام‌ها او را فاقد مسئولیت سیاسی می‌دانند. (ویژه، ۱۳۹۷: ۲۵۹).
۲. «وَ إِنْ ظَنَنْتَ الرَّعِيَّةَ بِكَ حَيْفًا فَأَصْحِرْ لَهُمْ بِعَدْرِكَ وَ اعْدِلْ عَنْكَ ظَنُّهُمْ بِاصْحَارِكَ فَإِنَّ فِي ذَلِكَ رِيَاضَةً مِنْكَ لِنَفْسِكَ وَ رِفْقًا بِرَعِيَّتِكَ وَ إِعْذَارًا تَبْلُغُ بِهِ حَاجَتَكَ مِنْ تَقْوِيمِهِمْ عَلَى الْحَقِّ (نهج البلاغه، نامه ۵۳) و هر گاه رعیت بر تو بد گمان گردد، عذر خویش را آشکارا با آنان در میان بگذار، و با این کار از بدگمانی نجاتشان ده، که این کار ریاضتی برای خود سازی تو، و مهربانی کردن نسبت به رعیت است، و این پوزش خواهی تو آنان را به حق وامی‌دارد.»
۳. بند ۱ اصل ۸۹ قانون اساسی: «نمایندگان مجلس شورای اسلامی می‌توانند در مواردی که لازم می‌دانند هیأت وزیران یا هریک از وزرا را استیضاح کنند، استیضاح وقتی قابل طرح در مجلس است که با امضای حداقل ده نفر از نمایندگان به مجلس تقدیم شود. هیأت وزیران یا وزیر مورد استیضاح باید ظرف مدت ده روز پس از طرح آن در مجلس حاضر شده و به آن پاسخ گوید و از مجلس رأی اعتماد بخواهد. در صورت عدم حضور هیأت وزیران یا وزیر برای پاسخ، نمایندگان مزبور درباره استیضاح خود توضیحات لازم را می‌دهند و در صورتی که مجلس مقتضی بداند اعلام رأی عدم اعتماد خواهد کرد. اگر مجلس رأی اعتماد نداد هیأت وزیران یا وزیر مورد استیضاح عزل می‌شود. در هر دو صورت وزرای مورد استیضاح نمی‌توانند در هیأت وزیرانی که بلافاصله بعد از آن تشکیل می‌شود عضویت پیدا کنند.»
۴. مطابق با اصل ۸۹ قانون اساسی برای استیضاح یک وزیر تنها امضای ده نماینده کفایت می‌کند، درحالی‌که برای استیضاح رئیس‌جمهور باید حداقل یک‌سوم نمایندگان، موافق آن باشند.
۵. بند ۱ اصل ۸۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «در صورت عدم حضور هیأت وزیران یا وزیر برای پاسخ، نمایندگان مزبور درباره استیضاح خود توضیحات لازم را می‌دهند و در صورتی که مجلس مقتضی بداند اعلام رأی عدم اعتماد خواهد کرد.»
۶. ماده ۲۲۷ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس: «در صورتی که وزیر یا هیأت وزیران مورد استیضاح در مجلس حاضر نشوند استیضاح‌کنندگان مطالب خود را بیان می‌کنند و رئیس اعلام اخذ رأی عدم اعتماد می‌کند.»
۷. با احتساب تعداد نمایندگان در زمان نگارش این پژوهش (۲۹۰ نفر) نسبت مذکور برابر با ۱۹۴ نماینده خواهد بود.
۸. تمامی مصادیق مسئولیت‌ها و اختیارات را در عرض یکدیگر در برمی‌گیرد، در علم اصول با عنوان عام استغراقی یا افرادی در بحث عام و خاص یاد می‌شود.

منابع

۱. اداره کل قوانین مجلس (۱۳۶۴)، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس، چ اول، ج ۲.
۲. اداره کل قوانین مجلس (۱۳۶۹)، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس، ج ۲.
۳. بزرگمهری، مجید (۱۳۸۹)، جایگاه حقوقی مقامات عالیه مملکتی در ایران و فرانسه، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
۴. پروین، خیرالله؛ اصلانی، فیروز (۱۳۹۱)، اصول و مبانی حقوق اساسی، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۵. جمعی از نویسندگان (۱۴۲۶ه.ق)، المعجم الوسیط، تهران: مؤسسه الصادق للطباعة و النشر، ج ۱.
۶. دشتی، محمد (۱۳۷۹)، ترجمه نهج البلاغه، قم: آل طه.
۷. دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۷۷)، لغت‌نامه دهخدا، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، چ دوم، ج ۲.
۸. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۹)، وسیط در ترمینولوژی علم حقوق، تهران: گنج دانش.
۹. عباسی، بیژن (۱۳۹۴)، حقوق اساسی تطبیقی، تهران: دادگستر.
۱۰. عمیدزنجانی، عباسعلی (۱۳۸۷)، کلیات حقوق اساسی ایران، تهران: مجد.
۱۱. قاضی، سید ابوالفضل (۱۳۸۳)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: میزان.
۱۲. مدکس، رابرت (۱۳۹۲)، قوانین اساسی کشورهای جهان، ترجمه سید مقداد ترابی، تهران: شهر دانش.
۱۳. مدنی، سید جلال‌الدین (۱۳۷۷)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: پایدار.
۱۴. مظهری، محمد؛ قاسم‌آبادی مرتضی؛ ناصری، علیرضا (۱۳۹۷)، «جایگاه معاون اول به‌عنوان کفیل رئیس‌جمهور و مسئولیت‌های پیش‌بینی‌شده وی در نظام حقوقی ایران»، فصلنامه حقوق اداری، ش ۱۵.
۱۵. نجفی اسفاد، مرتضی؛ محسنی، فرید (۱۳۸۱)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: الهدی.
۱۶. نوروزی خیابانی، مهدی (۱۳۸۷)، فرهنگ جامع لغات و اصطلاحات سیاسی، تهران: نشر نی.

۱۷. ویژه، محمدرضا (۱۳۹۷)، کلیات حقوق اساسی، تهران: سمت.
۱۸. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۷)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران: حاکمیت و نهادهای سیاسی، تهران: میزان، ج ۲.
۱۹. یزدی، محمد (۱۳۷۵)، قانون اساسی برای همه، تهران: امیرکبیر.

References

- Ghazi, Abolfazl (2004), Constitutional Law and Political institutions, Tehran, Mizan
- Yazdi, Mohamad (1994), Constitution for ever, Tehran, Amir kabir
- Hashemi, Mohammad (2008), Constitutional Law of the Islamic Republic of Iran, Governance and political institutions, Tehran, mizan, Vol. 2
- Vije, Mohammad Reza (2018), Generalities of constitutional law, Tehran, Samt
- Nowrouzi Khiabani, Mahdi (2008), A Comprehensive dictionary of political Terms, Tehran, Ney
- NajafiAsfad, Morteza, Farid Mohseni (2002) Constitutional Law of the Islamic Republic of Iran, Tehran, Alhoda
- Mazhari (2018) The First Vice President's Position as Acting President and His Predicted Responsibilities in the Iranian Legal System, Quarterly Journal of Administrative Law, Quarterly Journal of Administrative Law, Vol. 15.
- General Department of Parliamentary Laws (1985), Detailed Minutes of Parliamentary Negotiations Final Review of the Constitution of the Islamic Republic of Iran, Tehran: General Department of Cultural Affairs and Public Relations of the Parliament, Ch 1, Vol 2.
- General Directorate of Parliamentary Laws (1990), detailed minutes of the discussions of the Constitutional Review Council: General Directorate of Cultural Affairs and Public Relations of the Parliament, vol.2.
- Bozorgmehri, Majid (2010), The Legal Status of High Officials in Iran and France, Tehran: Islamic Revolutionary Documentation Center.
- Parvin, Khairullah and Firooz Aslani (2012), Principles and Foundations of Constitutional Law, Tehran: University of Tehran Press.
- A group of writers (1426 AH), Al-Wajit Dictionary, Tehran: Al-Sadiq Institute for Printing and Publishing, Vol.
- Dashti, Mohammad (2000), translation of Nahj al-Balaghah, Qom, Al-Taha Publications.
- Dekhoda, Ali Akbar (1998), Dekhoda Dictionary, Tehran: University of Tehran Press, Ch 2, Vol 2.
- Jafari Langroudi, Mohammad Jafar (2010), Mediator in Legal Terminology, Tehran: Ganj-e-Danesh.
- Abbasi, Bijan (2015), Comparative Constitutional Law, Tehran: Justice.
- Amid Zanjani, Abbas Ali (2008), Generalities of Iranian Constitutional Law, Tehran: Majd.

18. Ghazi, Seyed Abolfazl (2004), Constitutional Law and Political Institutions, Tehran: Mizan.
19. Madax, Robert (2013), Constitutions of the World, translated by Seyed Moghaddad Torabi, Tehran: Shahr-e Danesh.
20. Madani, Seyed Jalaluddin (1998), Constitutional Law and Political Institutions of the Islamic Republic of Iran, Tehran: Paydar.

