



Reconsideration of the President’s Responsibility before the Islamic Consultative Assembly: Interpellation or Impeachment

Seyedeh Zahra Saeid 

Ph.D, Public Law, College of Farabi,
University of Tehran, Qom, Iran

1. Introduction

The president’s interpellation before the Islamic Consultative Assembly (ICA), set in the Constitutional law of the Islamic Republic of Iran, has been a challenge. The cause of the challenge is the contrast between the 2nd clause of Article 89 of the Constitution and Article 114 of the Constitution. Article 89 says: “In the event that at least one-third of the members of the Islamic Consultative Assembly interpellate the President concerning his responsibilities for leadership of the executive power and managing the executive affairs of the country, the President must present himself to the Assembly within one month after the submission of the interpellation and to give adequate explanations regarding the matters raised. After hearing the statements of the opposing and favoring members and the reply of the President, if two-thirds of the members of the Assembly vote for his incompetency, the vote will be communicated to the Supreme Leader for implementation of Article 110(10)”. Article 114 holds: “The President is elected for a four-year term by the direct vote of the people. His re-election for a successive term is permissible only once” In other words, The main cause of the challenge is the appointment of the president through elections and the lack of any power by the Islamic Consultative Assembly in this regard. The current

presumption among the legal society is that interpellation would be applied to an authority that is elected by the ICA. Although the current presumption is relatively true, what has been neglected during these years is that in fact, the interpellation of the president in the Constitution of the Islamic Republic of Iran is impeachment in a different, unique concept.

2. Methodology

The methodology of the research is analytic-critical.

3. Discussion

In some political systems, the president would be removed by legislative assemblies by means of impeachment. Comparing the elements of the term impeachment with the elements of interpellation proves the above claim. Hence, comparing the two elements of their grounds and their procedures are notable. In the draft of the Constitution, a two-stage procedure for the removal of the president was set, but after the enactment of the Constitution, two different one-stage procedures were created. One procedure would be run by the Islamic Consultative Assembly, and the other would be run by the Supreme Court. In fact, two procedures that work together in an impeachment, have been transformed into two independent procedures, both of which leave the final decision-making to the Supreme Leader.

4. Conclusion

The grounds for the president's removal have been changed from "treason or conspiracy against national security" in the text of the Constitution to "treason and violation of legal duties" and eventually, to "violation of legal duties" and "lack of qualification". Lack of qualification and being unfit to continue in office are common concepts among the grounds of impeachment in different political systems. Lack of qualifications, incapability in doing his executive


duties, or ineptitude in executive management in the text of the Constitution of the Islamic Republic of Iran are the instances of the general notion of “being unqualified unfit”. Both concepts of “lack of qualification” and “violation of legal duties” are incorporated in the general notion of unfitness in the legal and political literature of the Islamic Republic of Iran and are equal to impeachment in other systems; However, interpellation is often based on political reasons. Since the causes and the grounds of the president’s removal are enumerated in the Constitution, we can conclude that the nature of presidential removal in the Constitution is impeachment, but its title is interpellation.

Thus, some clarification and some reforms are required by amending the Constitution. Before any constitutional amendment, the nature of the interpellation of the president and its elements should be explained by the legal society. It may prevent this oversight tool to become a reason to remove the president based on political disagreements and may regulate and restrict the oversight tool to only clear legal grounds. This may, in the future, be the inspiration to possibly omit or add to the grounds for presidential removal in the constitutional amendment. According to the current laws and regulations, the procedure of presidential removal via Islamic Consultative Assembly is almost clear but the procedure of presidential removal through the Supreme Court is unclear. Again, reforming the procedure of presidential removal and merging the two procedures requires an amendment to the Constitution. Another subject that must be considered is the effect of this presidential removal mechanism and whether, irrespective of the removal from office, there are any other effects and sanctions for the president or not. Another sanction for the president’s incompetency would be exclusion and prohibition from holding any public office which is worthy to be debated and considered for the future.

Keywords: Interpellation of President, Lack of Qualification, Islamic Consultative Assembly, Violation of Legal Duties, Impeachment

بازتحلیل مسئولیت رئیس جمهور در برابر مجلس شورای اسلامی؛ استیضاح یا تعقیب و محاکمه

دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی دانشکده‌گان فارابی دانشگاه تهران، قم،
ایران

سیده زهرا سعید 

چکیده

مسئولیت رئیس جمهور در برابر مجلس شورای اسلامی در قالب استیضاح به عنوان یک چالش در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران مطرح است. در نظام‌های سیاسی، امکان برکناری رؤسای جمهور توسط مجالس قانونگذاری از طریق نهاد تعقیب و محاکمه وجود دارد. تطبیق نهاد تعقیب و محاکمه با نهاد تخصصی استیضاح نشانگر آن است که استیضاح رئیس جمهور در متن قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در معنای تخصصی خود بکار گرفته نشده است. این پژوهش با روش تحلیلی-انتقادی بدنبال آن است که چالش مسئولیت رئیس جمهور در برابر مجلس را با مذاقه در مفاهیم تخصصی استیضاح و تعقیب و محاکمه بشکافد و بر اساس ماهیت مسئولیت رئیس جمهور در برابر مجلس، پیشنهاداتی را جهت تبیین، اصلاح و تکمیل ارائه نماید. نتایج حاصل از این پژوهش آن است که در زمان تصویب قانون اساسی، فرایند دو مرحله‌ای تعقیب و محاکمه رئیس جمهور به دو فرایند یک مرحله‌ای از طریق مجلس و دیوان عالی کشور شقه شده است و دو عبارت عدم کفایت و تخلف از وظایف قانونی ذیل مفهوم کلی عدم شایستگی جهت ادامه تصدی سمت بعنوان زمینه اصلی تعقیب و محاکمه در برابر زمینه سیاسی استیضاح جای می‌گیرد. این امور دلالت بر ماهیت استیضاح رئیس جمهور در قالب نهاد تعقیب و محاکمه دارد.

واژگان کلیدی: استیضاح رئیس جمهور، عدم کفایت، مجلس شورای اسلامی، تخلف از وظایف قانونی، تعقیب و محاکمه.

مقدمه

قانون اساسی در اصول ۸۹، ۱۲۲ و بند ۱۰ اصل ۱۱۰ به بیان مسئولیت رئیس جمهور در برابر مجلس شورای اسلامی می‌پردازد. در اصل ۱۲۲ قانون اساسی به بیان کلیت مسئولیت رئیس جمهور در برابر مجلس شورای اسلامی می‌پردازد و در اصل ۸۹ قانون اساسی از امکان «استیضاح» رئیس جمهور از طریق مجلس شورای اسلامی سخن می‌گوید. در بند ۱۰ اصل ۱۱۰ قانون اساسی از رأی «عدم کفایت» رئیس جمهور توسط مجلس شورای اسلامی صحبت به میان می‌آورد و آن را با اصل ۸۹ قانون اساسی پیوند می‌دهد. اصل مسئولیت رئیس جمهور در برابر مجلس شورای اسلامی در قالب استیضاح پس از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ تاکنون مورد نقد و تأمل حقوقدانان بوده است. هرچند قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ نیز به عدم کفایت رئیس جمهور اشاره داشت اما با حذف نخست وزیری در بازنگری قانون اساسی، موضوع استیضاح رئیس جمهور مطرح و وارد متن قانون اساسی شد. ذکر استیضاح رئیس جمهور در متن قانون اساسی سرآغاز طرح مباحث در مورد مبنای استیضاح رئیس جمهور و چگونگی توجیه آن بود.

اصل مسئولیت رؤسای جمهور در برابر مجالس قانونگذاری در نظام‌های سیاسی مختلف پذیرفته شده است؛ برای نمونه رئیس جمهور ایالات متحده آمریکا و فرانسه در عین حال که با رأی مستقیم مردم بر سر کار آمده‌اند و اساساً مبنای مشروعیت قدرت سیاسی آنها انتخاب مستقیم مردم می‌باشد، به موجب قانون اساسی به نحوی در برابر مجلس قانونگذاری مسئولیت دارند و در واقع مجالس قانونگذاری امکان برکناری آنها در صورت تحقق زمینه‌های مصرح در قانون اساسی را دارد.^۱ به راستی مسئولیت رؤسای جمهور در برابر مجالس قانونگذاری در نظام‌های سیاسی از طریق چه مکانیزمی مطرح است؟ نام آن مکانیزم چیست؟ آیا میان مکانیزم برکناری رئیس جمهور در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و مکانیزم رایج برای برکناری رؤسای جمهور در نظام‌های

۱. برخی از پژوهشگران معادل استیضاح را برای این ابزار گذاشتند، در حالیکه این معادل‌گذاری با دقت صورت نگرفته است و در واقع فارق از این پژوهش با نوشتارهای پیشین التفات نسبت به همین موضوع است. ر.ک. سید مصطفی میرمحمدی میدی و حوریه جمالی، «الزامات و آثار استیضاح و عزل رئیس جمهور در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۳۵، (۱۴۰۱)، ص ۵۶.

سیاسی تفاوت وجود دارد؟ مراد از استیضاح رئیس جمهور در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران چیست؟

از آنجا که از سویی در عالم حقوق، الفاظ رساننده مفاهیم تخصصی هستند و از سوی دیگر مفاهیم تخصصی حقوق اساسی ایران در اغلب موارد غیر بومی است و عبارتی از سایر نظام‌های حقوقی و سیاسی اخذ شده است، برای تحلیل و حل چالش مسئولیت رئیس جمهور در قالب استیضاح، ناگزیریم به مطالعه نهاد تخصصی «استیضاح»^۱ و همچنین سایر نهادهای دارای کارکرد مشابه بپردازیم. مطالعات تطبیقی نگارنده نشان از این امر دارد نهادی که بوسیله آن بتوان در نظام‌های سیاسی، رؤسای جمهور را قبل از پایان دوره تصدی از سمت برکنار کرد و بیشترین شباهت را با نهاد استیضاح را داراست، نهاد «ایمپچمنت»^۲ است که در ادبیات داخلی به «تعقیب و محاکمه» ترجمه شده است. مطالعات گسترده و کاوش در عناصر و مؤلفه‌های تشکیل دهنده نهاد تخصصی استیضاح و نهاد تخصصی تعقیب و محاکمه که نتایج آن در قالب مقاله‌ای با عنوان «شناسایی نهاد تعقیب و محاکمه در مقایسه با نهاد استیضاح در نظام‌های سیاسی» پیش از این به رشته تحریر درآمده است، اشعار به این مطلب دارد که استیضاح رئیس جمهور در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران در معنای تخصصی خود بکار نرفته است. بر این اساس، فرضیه اصلی پژوهش آن است که ماهیت استیضاح رئیس جمهور در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران همان ماهیت نهاد تعقیب و محاکمه است که بدلالی دستخوش تغییر و تبدیل قرار گرفته است. هرچند تاکنون در خصوص موضوع عدم کفایت و استیضاح رئیس جمهور، مطالبی در قالب مقاله یا کتاب نگاشته شده است، ولی تمامی موارد با تکیه بر الفاظ قانون اساسی به توضیح و تکرار موضوع پرداخته‌اند، در حالیکه این پژوهش از رهگذر نگاه موشکافانه به عناصر استیضاح و تعقیب و محاکمه، گره چالش مسئولیت رئیس جمهور در برابر مجلس در قالب استیضاح را از دریچه دیگر گشوده است. بر این مبنا مسئله این نوشتار به بازتحلیل مسئولیت رئیس جمهور در برابر مجلس شورای اسلامی و واکاوی ماهیت استیضاح رئیس جمهور در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران اختصاص دارد. بدین منظور نخست

1. Interpellation.
2. Impeachment.

چالش اصلی در رابطه با موضوع تبیین می‌گردد و سپس استیضاح رئیس جمهور از دو حیثیت فرایند^۱ و زمینه^۲ بازتحلیل می‌شود. در نهایت نیز مواردی ناظر بر اصلاحات احتمالی در صورت بازنگری در قانون اساسی یا پیش از آن مطرح خواهد شد.

۱. تبیین چالش در مبنای مسئولیت رئیس جمهور در برابر مجلس شورای اسلامی

اساس چالش در مسئولیت رئیس جمهور در برابر مجلس شورای اسلامی به مبنای قدرت رئیس جمهور باز می‌گردد. بعبارتی اساس چالش در قالب پرسش ذیل قابل طرح است. رئیس جمهور چگونه به قدرت رسیده است؟ آیا مجلس در به قدرت رسیدن وی نقشی داشته است؟ مطابق اصل ۱۱۴ قانون اساسی^۳ و بند ۹ اصل ۱۱۰ قانون اساسی^۴، نامزد ریاست جمهوری پس از برگزیده شدن در انتخابات و تنفیذ مقام رهبری، عنوان رئیس جمهور جمهوری اسلامی ایران را اخذ می‌کند و در اصل به قدرت رسیدنش، مجلس شورای اسلامی نقشی ایفا نمی‌کند. فلذا فرض مسئولیت وی در برابر ملت و رهبر مشخص است اما در برابر مجلس شورای اسلامی، محل تردید است. به بیانی دیگر، مسئله مشکل آفرین این است که اساساً چرا رئیس جمهوری که مبنای قدرت خود را بطور مستقیم از مردم طی انتخابات اخذ کرده است باید در برابر مجلس، مسئول شناخته شود؟ گویا غیرعقلانی و غیرمنطقی بنظر می‌رسد که رئیس جمهوری که با رأی مستقیم مردم سرکار می‌آید، در برابر مجلس پاسخگو و مسئول فرض شود. این مسئله مورد تردید حقوقدانان قرار گرفته است و در این خصوص بیان داشته‌اند که «رئیس جمهور رسمیت خود را مستقیماً از ملت کسب کرده و مقام او توسط مقام رهبری، تنفیذ شده است. بنابراین، مسئولیت وی در مقابل

1. Procedure.

2. Grounds.

۳. اصل ۱۱۴ قانون اساسی بیان می‌دارد: «رئیس جمهور برای مدت چهار سال با رأی مستقیم مردم، انتخاب می‌شود و انتخاب مجدد او به صورت متوالی، تنها برای یک دوره بلامانع است.»

۴. بند ۹ اصل ۱۱۰ قانون اساسی در عداد اختیارات و صلاحیت‌های مقام رهبری گفته است: «امضاء حکم ریاست جمهوری پس از انتخاب مردم.»

مجلس که هیچ نقشی در رسمیت یافتن او نداشته است، محل تأمل به نظر می‌رسد.^۱ برخورداری از پشتوانه بالای آرای عمومی سبب شده است که همواره استفاده مجلس از طرق نظارتی مصرح در قانون اساسی همچون سؤال از ایشان با دشواری و تبعات سیاسی زیادی مواجه باشد.^۲

غور در قانون اساسی، ما را به این نکته رهنمون می‌سازد که علت چالش و تعارض بوجود آمده حاصل تقابل میان بند دوم اصل ۸۹ قانون اساسی در ذکر عبارت «استیضاح رئیس جمهور» و اصل ۱۱۴ قانون اساسی است. اگر چالش اصلی در خصوص این موضوع بصورت دقیق‌تری توضیح داده شود، باید اذعان کرد چالش اصلی در بحث مسئولیت رئیس جمهور نه صرف فرض مسئولیت رئیس جمهور بلکه ناشی از عبارت «استیضاح رئیس جمهور» است، چرا که نهاد تخصصی استیضاح زمانی بکار می‌رود که مبنای به قدرت رسیدن یک مقام برگرفته از مجلس قانون‌گذاری باشد، نه آن که بصورت مستقیم از سوی مردم انتخاب شده باشد. لذا بر استفاده از عبارت استیضاح رؤسای جمهور، ایراد فنی و تخصصی بار است.

جالب توجه است که این نکته مورد تذکر برخی از آقایان در مجلس بازنگاری قانون اساسی قرار گرفت اما در نهایت، متن اصل ۸۹ قانون اساسی بصورت فعلی تصویب شد. برای مثال یکی از اعضا بیان کرده است: «می‌فرمایند که خوب رئیس جمهور را هم بیاوریم مجلس و ببریم، اگر چنانچه با رأی مستقیم مردم انتخاب شده و مظهر وحدت ملی است، خوب این آوردن و بردن کار شایسته‌ای نیست، یعنی با همان معیارهای عقلایی که گفتند رئیس جمهور با رأی مردم انتخاب بشود، این نمی‌سازد؛ مگر این که آن معیار را به هم بزنیم و اما در مورد نخست وزیر، چنین اشکالی پیش نمی‌آید، برای این که قوه مقننه

۱. سعید محمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، حاکمیت و نهادهای سیاسی، جلد ۲ (تهران: نشر میزان، ۱۳۸۹) ص ۲۱۷.

۲. محمد امین ابریشمی راد و علی تقی نژاد، «نقد الزام رئیس جمهور به ارائه گزارش عملکرد سالانه به مجلس»، مجله مطالعات حقوقی، شماره ۲، (۱۳۹۸)، ص ۱۷.

خودش او را انتخاب کرده و مدام هم با او کار می‌کند.^۱ «یعنی عرف عقلاً چندان نمی‌پسندند رئیس جمهوری که مستقیماً با رأی مردم پذیرفته شده و مظهر وحدت ملی تلقی می‌شود، بتواند بیاید در مقابل مجلس، پاسخگو باشد.»^۲

پیش از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، با وجود نخست وزیر در ساختار سیاسی پیشین، مسئولیت امور اجرایی بر عهده این مقام بود و مسئولیت سیاسی نخست وزیر و امکان استیضاح وی مطابق متن سابق اصل ۸۹ قانون اساسی بیان شده بود. **اصل ۸۹ سابق** بیان می‌داشت: «نمایندگان مجلس می‌توانند در مواردی که لازم می‌دانند هیأت وزیران یا هر یک از وزرا را استیضاح کنند... اگر مجلس رأی اعتماد نداد هیأت وزیران یا وزیر مورد استیضاح عزل می‌شود. در هر دو صورت، نخست وزیر یا وزرای مورد استیضاح نمی‌توانند در هیأت وزیرانی که بلافاصله بعد از آن تشکیل می‌شود، عضویت پیدا کنند.» جعل مکانیزم استیضاح برای نخست وزیر به واسطه مبنای مشروعیتش، امری صحیح و بدون اشکال بود زیرا مبنای به قدرت رسیدن نخست وزیر، رأی اعتماد مجلس به وی پس از معرفی آن مقام توسط رئیس جمهور بود. از سوی دیگر امکان عزل رئیس جمهور با استفاده از رأی «عدم کفایت سیاسی» مجلس در قانون اساسی وجود داشت. بند ۵ اصل ۱۱۰ سابق قانون اساسی به این موضوع پرداخته بود. متن بند مزبور مقرر می‌داشت: «عزل رئیس جمهور با در نظر گرفتن مصالح کشور، پس از حکم دیوان عالی کشور به تخلف وی از وظایف قانونی یا رأی مجلس شورای ملی به عدم کفایت سیاسی او» بعلاوه به موجب متن سابق اصل ۱۲۲ قانون اساسی، «رئیس جمهور در حدود اختیارات و وظایف خویش در برابر ملت مسئول است» و در این اصل از مسئولیت رئیس جمهور در برابر مجلس سخن به میان نیامده بود؛ هرچند رأی به عدم کفایت سیاسی رئیس جمهور توسط مجلس صادر می‌شد. لذا در قبل از بازنگری از عبارت مشکل‌آفرین «استیضاح رئیس جمهور» استفاده نشده بود و تنها بحث عدم کفایت سیاسی این مقام از طریق رأی مجلس مطرح بود.

۱. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (تهران: اداره کل قوانین و مقررات،

روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹) ص ۵۳۴.

۲. همان، ص ۵۳۵.

آنچه در زمان بازنگری، چالش مسئولیت سیاسی رئیس جمهور را در متن قانون اساسی رقم زد، حذف نخست وزیری و تفویض اختیارات اجرایی به رئیس جمهور بود. در مسیر این تفویض، نه تنها مسئولیت امور اجرایی به وی داده شد، مسئولیت سیاسی رئیس جمهور در برابر مجلس نیز اضافه شد. برخی از حقوقدانان پس از التفات اجمالی نسبت به چالش موجود با تمسک به اطلاق عبارت «عدم کفایت» در متن قانون اساسی و ارائه تفکیک میان کفایت سیاسی و اجرایی، در صدد توجیه مسئولیت سیاسی رئیس جمهور در برابر مجلس و استیضاح وی برآمده‌اند و اظهار داشته‌اند: «در قانون اساسی ۱۳۵۸ رئیس جمهور مقام سیاسی بود که سمت اجرایی قابل توجهی نداشت. به همین جهت عدم کفایت سیاسی برای وی مطرح شده بود. در بازنگری ۱۳۶۸ با افزایش اقتدارات اجرایی مقام ریاست جمهوری، موضوع عدم کفایت بطور مطلق (اعم از سیاسی و اجرایی) مطرح و مقرر گردید.»^۱

اما بنظر می‌رسد چنین تلاش‌هایی برای مشروعیت بخشی به نهاد استیضاح رئیس جمهور با منطق وجودی این نهاد در تعارض است و در عمل نیز نتوانسته است اقناع کننده باشد.^۲

در واقع باید اذعان داشت که این انتقال با ایراد و اشکال مواجه است، چرا که فلسفه نظری نهاد استیضاح مورد غفلت واقع شده و این انتقال بدون رعایت مبنای قدرت رئیس جمهور صورت گرفته است. انتقال مسئولیت اجرایی به رئیس جمهور، ملازمه‌ای با جعل استیضاح برای وی ندارد بلکه میان مبنای قدرت یعنی قدرتی که برگرفته از مجلس قانون گذاری باشد و نهاد تخصصی استیضاح، ملازمه و رابطه منطقی موجود است. علاوه بر مطلب فوق، بصورت کلی وجود اختیارات و اقتدارات اجرایی مقام ریاست جمهوری توجیه گر فرض مسئولیت سیاسی برای وی نمی‌باشد، چرا که در نظام‌های ریاستی که رئیس جمهور دارای اقتدارات اجرایی وسیع است و هم رئیس کشور و هم رئیس دولت محسوب می‌شود، «مسئولیت سیاسی» در برابر مجلس قانونگذاری ندارد.

۱. ر.ک. سعید محمد هاشمی، همان، صص ۲۲۴-۲۲۳ و عباسعلی عمید زنجانی، ابراهیم موسی زاده، نظارت بر اعمال

حکومت و عدالت اداری (تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۹) ص ۹۹.

۲. بی‌اعتنایی رؤسای جمهور نسبت به طرح سؤال و استیضاح آنها در مجلس به استناد پشتوانه آرای چند میلیونی، در واقع گویای وجود نوعی ایراد و اشکال در این حکم و ناکارآمد بودن توجیهاات در این خصوص است.

جالب است که علی‌رغم آنکه برخی از اعضای مجلس بازننگری قانون اساسی نسبت به تفاوت مبنای قدرت نخست وزیر و رئیس جمهور و ارتباط آن با نهاد استیضاح، التفات داشته‌اند، با این حال استیضاح رئیس جمهور در متن قانون اساسی گنجانده شده است. سخنانی مانند «نخست وزیر در حد استیضاح فعلاً در بحث قانون اساسی فعلی است، چون او رأیش را از مجلس گرفته، می‌تواند استیضاحش بکند.»^۱ یا «اما کسی که از مردم مستقیماً رأی می‌گیرد و عام مردم به او رأی می‌دهند، یعنی همه حق حاکمیت را به او واگذار می‌کنند، او را بعنوان حاکم انتخاب می‌کنند؛ این حق قوی‌تر در او وجود دارد تا کسی که از طریق مجلس رأی می‌گیرد. بلی، فقط آقایان در فرمایشاتشان به این نکته زیاد تکیه می‌کردند که امکان بروز استبداد هست»^۲ نشان از التفات برخی از اعضای مجلس بازننگری قانون اساسی نسبت به این تفاوت است.^۳

در واقع شکافتن چالش مسئولیت رئیس جمهور در برابر مجلس در قالب استیضاح، مبین عدم تطابق گستره شخصی و مقامات مشمول نهاد تخصصی استیضاح در نظام‌های سیاسی است. استیضاح و به تبع آن رأی عدم اعتماد در رابطه با برخی از مقامات سیاسی مانند نخست وزیر و وزیر دولت که از مدت زمان تصدی ثابتی برخوردار نیستند و طول تصدی آنها مبتنی بر رضایت و اعتماد پارلمان است کاربرد دارد، در حالیکه رئیس جمهور در نظام جمهوری اسلامی ایران دارای مدت تصدی ثابت چهارساله است و بقایش بر قدرت نیازمند رضایت و حمایت اکثریت مجلس شورای اسلامی نیست. بر این اساس باید اذعان نمود که استیضاح مصطلح رئیس جمهور در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران با گستره شخصی و مقامات مشمول نهاد تخصصی تعقیب و محاکمه در نظام‌های سیاسی معاصر تطابق دارد که مبین گستره شمول بر مقاماتی است که مدت تصدی آنها

۱. صورت مشروح مذاکرات شورای بازننگری قانون اساسی، همان، ص ۵۳۹.

۲. همان، ص ۵۰۲.

۳. در این میان، استدلال یکی از اعضای مجلس بازننگری قانون اساسی در توجیه ابزار استیضاح برای رئیس جمهور درخور تأمل است. ایشان این چنین استدلال می‌کند که «وقتی که به رئیس جمهور، از طریق مجلس که مستقیماً نمایندگان خود مردم هستند، دو سوم رأی ندادند، این نشان می‌دهد که رأی مردم هم دقیقاً از او گرفته شده و او به طور طبیعی دیگر نمی‌تواند رئیس جمهور باشد. وقتی که دو سوم نمایندگان رأی ندادند این به عنوان کاشف نشان می‌دهد که ملت هم دو سوم رأیشان را از او پس گرفتند». ر.ک. همان، ص ۹۶۱.

ثابت و معین است.^۱ عدم تطابق عناصر استیضاح رئیس جمهور در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با نهاد تخصصی استیضاح از حیث عنصر گستره شخصی و مقامات مشمول، تنها موردی است که تاکنون توجه و تأمل حقوقدانان و پژوهشگران حقوق اساسی را در داخل برانگیخته است. اما عدم تطابق عناصر استیضاح رئیس جمهور در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با نهاد تخصصی استیضاح از حیث زمینه موضوعی برکناری و فرایند از نظر ایشان تاکنون دور مانده است که در دو بخش آتی با امعان نظر به نهاد تعقیب و محاکمه به آن می پردازیم.

۲. تحلیل استیضاح رئیس جمهور در جمهوری اسلامی ایران در مصاف با فرایند تعقیب و محاکمه

هرچند مبتکر به جریان انداختن نهاد تعقیب و محاکمه و استیضاح، مجالس قانون گذاری هستند اما فرآیند بررسی ها و صدور رأی در هر کدام متفاوت است. رأی عدم اعتماد در پارلمان ها با حصول حد نصابی از نمایندگان طرح می شود و بعد در مورد بقا و یا برکناری دولت رأی گیری می شود. در حالیکه شیوه رسیدگی در فرآیند تعقیب و محاکمه دو مرحله ای است که اغلب نیز توسط دو نهاد متفاوت انجام می پذیرد؛ مرحله رسیدگی توسط مجلس قانون گذاری انجام می شود و مرحله صدور حکم توسط یک نهاد قضایی عالی مانند دیوان عالی و یا مجلس دوم صورت می گیرد.^۲ در ذیل فرایند استیضاح رئیس جمهور در جمهوری اسلامی ایران با توجه به فرایند نهاد تخصصی استیضاح و تعقیب و محاکمه مورد مطالعه و بررسی قرار می گیرد.

۲-۱. سیر مستندات قانون اساسی در رابطه با فرایند برکناری رئیس جمهور
اصل ۱۰۲ پیش نویس نهایی قانون اساسی مقرر می کرد: «هرگاه رئیس جمهور به خیانت یا توطئه علیه امنیت کشور متهم شود، مجلس شورای ملی باید به اتهام او رسیدگی کند و

1. San Juan, Ronald Ray & Tiojanco, Bryan Dennis G, "Impeachment", Max Plank Encyclopedia of Comparative Constitutional Law, Oxford Constitutional Law, (2016), at 2-3.

2. Baumgartner, J. & Kada, N, *Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective* (London: Praeger Macmillan, 2003) at 142.

اگر سه چهارم همه نمایندگان مجلس، رأی به تعقیب او دادند هیأت عمومی دیوان عالی کشور به اتهام رسیدگی و طبق قوانین عمومی، مجازات او را معین می‌کند. پس از رأی مجلس به تعقیب تا صدور رأی نهایی دیوان عالی کشور، رئیس جمهور از مقام خود معلق است و وظایف او را شورای موقت ریاست جمهوری انجام می‌دهد.^۱ متن پیش‌نویس با بیان فرایند، ابتدا مجلس شورای اسلامی و سپس دیوان عالی کشور و عبارات «اتهام» و «تعقیب» نشانگر فرآیند تعقیب و محاکمه در عزل رئیس جمهور است. اما این ترتیب در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی دستخوش تغییر قرار می‌گیرد و در واقع فرایند دو مرحله‌ای برکناری رئیس جمهور شقه می‌شود. مراد از شقه شدن فرآیند تعقیب و محاکمه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران بدین معناست که دو مرحله‌ای بودن این فرآیند که اولی توسط مجلس و دومی توسط دیوان عالی کشور قرار بود انجام شود از وسط نیم شده و هر دو مرحله که مکمل یکدیگر بودند به دو طریق مستقل تبدیل می‌گردند و پایان هر دو بخش به مقام رهبری ختم می‌شود.

در ابتدا متن اصل ۱۰۲ پیش‌نویس در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی بعنوان یکی از اختیارات مقام رهبری به این شکل تغییر پیدا می‌کند: «اتخاذ تصمیم درباره عزل رئیس جمهور به ترتیب زیر: هرگاه رئیس جمهور به خیانت و تخلف از وظایف قانونی خود متهم شود و یا در مظان ضعف و ناتوانی در ایفای وظایف خود قرار گیرد، موضوع برای رسیدگی به مجلس شورای ملی ارجاع می‌شود. مجلس به موضوع رسیدگی می‌کند و در صورتی که اکثریت رأی داد، پرونده را برای محاکمه به شورای عالی قضایی می‌فرستد. در صورت رأی شورای عالی قضایی به ثبوت اتهام، رهبری با در نظر گرفتن مصالح کشور، تصمیم لازم را اتخاذ و اجرا می‌کنند.»^۱ سپس فرایند طراحی شده به دو شق تقسیم می‌گردد. چرایی و چگونگی این شقه شدن به ایراد فقهی و حقوقی اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در رابطه با فرایند طراحی شده در متن پیش‌نویس باز می‌گردد. نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی با این استدلال که «در نظر گرفتن شیوه و روندی خاص برای رسیدگی به تخلفات رئیس جمهور و دادن حق مداخله به مجلس شورای اسلامی در

۱. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، جلد ۲ (تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴) ص ۱۱۴۰.

محاكمه وی؛ علاوه بر اینکه مغایر موازین قضاوت در شرع است، فاقد توجیه حقوقی است» با این متن مخالفت می‌کنند^۱ و در نتیجه اصل بدین شکل در قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ مورد تصویب قرار می‌گیرد: «وظایف و اختیارات رهبری: عزل رئیس جمهور با در نظر گرفتن مصالح کشور، پس از حکم دیوان عالی کشور به تخلف وی از وظایف قانونی یا رأی مجلس شورای ملی به عدم کفایت سیاسی او». بنابراین برکناری رئیس جمهور که در واقع امر، یک فرایند دو مرحله‌ای بود به دو فرایند یک مرحله‌ای تبدیل می‌گردد که هر کدام در نهایت به مقام رهبری ختم می‌شود. شقه شدن فرایند در قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸ نیز ادامه می‌یابد و متن مربوطه با اندکی تغییر به ترتیب ذیل در ساختار حقوقی جمهوری اسلامی ایران قرار می‌گیرد. از آنجا که رأی به عدم کفایت رئیس جمهور توسط مجلس با استیضاح رئیس جمهور، مندرج در اصل ۸۹ قانون اساسی همگام می‌شود، بند ۱۰ اصل ۱۱۰ قانون اساسی بدین شکل تنظیم می‌گردد: «وظایف و اختیارات رهبر: عزل رئیس جمهور با در نظر گرفتن مصالح کشور پس از حکم دیوان عالی کشور به تخلف وی از وظایف قانونی یا رأی مجلس شورای اسلامی به عدم کفایت وی بر اساس اصل هشتاد و نهم».

برخلاف متن اولیه قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ که درباره کیفیت رأی به عدم کفایت رئیس جمهور توسط مجلس شورای اسلامی مطلبی نداشت، قانونگذار اساسی در سال ۱۳۶۸ در مقام تبیین این کیفیت برآمد. قانونگذار اساسی با الهام از «قانون آیین‌نامه چگونگی بررسی عدم کفایت سیاسی رئیس جمهور» مصوب سال ۱۳۶۰، حد نصاب یک‌سوم را برای به جریان انداختن استیضاح و دو سوم را برای برکناری وی ملاک قرار می‌دهد و سپس مفاد این طرح قانونی در متن قسمت دوم اصل ۸۹ قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸ متبلور می‌گردد و اصل مزبور چنین تدوین می‌شود: «در صورتی که حداقل یک‌سوم از نمایندگان مجلس شورای اسلامی، رئیس جمهور را در مقام اجرای وظایف مدیریت قوه مجریه و اداره امور اجرایی کشور مورد استیضاح قرار دهند، رئیس جمهور باید ظرف مدت یک‌ماه پس از طرح آن در مجلس حاضر شود و در خصوص مسائل مطرح شده،

توضیحات کافی بدهد. در صورتی که پس از بیانات نمایندگان مخالف و موافق و پاسخ رئیس جمهور، اکثریت دو سوم کل نمایندگان به عدم کفایت رئیس جمهور رأی دادند، مراتب جهت اجرای بند ده اصل یکصد و دهم به اطلاع مقام رهبری می‌رسد. بر این اساس به موجب قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸، کیفیت رأی به عدم کفایت رئیس جمهور و به اصطلاح قانون اساسی، کیفیت استیضاح رئیس جمهور مشخص شد اما نحوه بکارگیری برکناری رئیس جمهور از طریق حکم دیوان عالی کشور نامشخص ماند و حتی در قوانین عادی نیز به آن پرداخته نشد.

۲-۲. تحلیلی از شقه شدن فرایند برکناری رئیس جمهور در قانون اساسی

در تشریح شقه شدن فرایند برکناری رئیس جمهور در قانون اساسی یک نکته و یک تحلیل را می‌توان در نظر داشت. نکته انتقادی ناظر بر استدلال اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در خصوص قضاوت شرعی است. حکم پیش‌نویس به نحوی تنظیم شده بود که برای نهاد تعقیب و محاکمه به غیر از برکناری رئیس جمهور، اعمال مجازات را نیز جعل کرده بود. در حالیکه ضمانت اجرای نهاد تعقیب و محاکمه در اکثر نظام‌های سیاسی معاصر در رابطه با رئیس جمهور، صرفاً موجب برکناری می‌شود و یک ضمانت اجرای سیاسی است.^۱ با این نگاه آنچه قرار بود توسط مجلس صورت گیرد ورود به حیطه قضاوت شرعی نبود که مستلزم قضاوت واجد شرایط باشد و این ترتیب یک تمایزدهی میان رسیدگی به تخلفات رئیس جمهور با مردم عادی نبود بلکه هدف امکان عزل رئیس جمهور در صورت بی‌لیاقتی و بی‌کفایتی بوده است. اما با پیش‌بینی امکان جعل مجازات در متن پیش‌نویس و عدم التفات کامل اعضای مجلس نهایی قانون اساسی به ماهیت اصلی نهاد تعقیب و محاکمه، ایراد غیرشرعی و غیرحقوقی بودن بر آن وارد شد و منجر به شقه شدن فرایند به دو مرحله گشت.

1. J. Baumgartner, & N Kada, op.cit. at 16; C.P Potts, "Impeachment as Remedy", Washington University Law Review, Vol. 12, (1926), at 18-22; and Jared P Cole & Todd Garvey, "Impeachment and Constitution", Congressional Research Service, (2019), at 14, available at: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46013>.

در تبیین فرآیند تعقیب و محاکمه رئیس جمهور می‌توان چنین تفسیر و تعبیری را مطرح نمود که تعقیب و محاکمه رئیس جمهور نیز در نظام حقوقی ما دو مرحله‌ای است. مطابق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مرحله اول فرآیند به دو طریق یعنی مجلس و دیوان عالی کشور و مرحله دوم توسط مقام رهبری انجام می‌پذیرد. در گونه‌های نهادهایی که در فرایند تعقیب و محاکمه دخالت دارند، در برخی از کشورها شاهد هستیم پس از آنکه مجلس قانونگذاری در مرحله اول وارد می‌شود، محاکمه و رسیدگی و بعبارتی مرحله دوم توسط یک نهاد غیر قضایی مانند یک نهاد موقت اختصاصی^۱ صورت می‌گیرد.^۲ بنا بر این صورت می‌توان بیان داشت که در این فرض، مقام رهبری در جایگاه یک نهاد اختصاصی به موضوع رسیدگی می‌کند. البته این تبیین و ترسیم کمی دور از ذهن و قابل اشکال است و ایراداتی را نیز به همراه دارد اما این تبیین در بحث ما استنتاج فرایند تعقیب و محاکمه رئیس جمهور در برابر استیضاح را می‌تواند هموارتر سازد.

۳. تحلیل استیضاح رئیس جمهور در جمهوری اسلامی ایران در مصاف با

زمینه موضوعی تعقیب و محاکمه

زمینه‌هایی که به موجب آن مقامی مورد استیضاح و در نهایت رأی عدم اعتماد قرار می‌گیرد با زمینه‌های به جریان افتادن فرآیند تعقیب و محاکمه متفاوت است. اصولاً مبنای استیضاح و رأی عدم اعتماد در معنای تخصصی خود، ماهیتی غیرحقوقی دارد. ماهیت غیرحقوقی، فرآیندی نیست که لزوماً به جهت سوء رفتار مقامات عمومی در هنگام خدمت انجام شود^۳ بلکه ممکن است صرفاً به استناد دلایل ذهنی و به دلیل سیاست کلی پارلمان،

1. Special ad-hoc Body.

2. Ronald Ray San Juan & Bryan Dennis G Tiojanco, op.cit. at 6.

۳. در مقابل، برخی از پژوهشگران استیضاح را با صبغه حقوقی معنا کرده‌اند که باید بیان داشت که انحصار تعریف اصطلاحی استیضاح به سوء رفتار و یا تخلف از وظایف قانونی، ناشی از فهم ناکامل حقوقدان ایرانی از این اصطلاح تخصصی است. «در اصطلاح حقوقی، فرآیندی است که برای نظارت بر رفتار مقامات عمومی به جهت سوء رفتار آنها در هنگام خدمت انجام می‌گیرد و می‌تواند به عزل آنها منجر شود». برای نمونه ر.ک. عرفان شمس، «مسئولیت سیاسی رئیس جمهور (اصل ۸۹ قانون اساسی)»، در مجموعه مقالات اولین همایش ملی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۹۲) ص ۶۴۴.

دولت مورد استیضاح قرار گیرد.^۱ در بکار بردن ابزار استیضاح، هدف کنترل سیاست دولت است و پارلمان از طریق این ابزار بر سیاست‌های دولت کنترل و نظارت می‌کند که مبدا از سیاست‌های مدنظرش منحرف شده باشد.^۲ در مقابل، زمینه تعقیب و محاکمه، صیغه حقوقی و گاه کیفری دارد. خیانت، رشوه، جرم و تخلف بزرگ، فساد، سوء رفتار، سوء عملکرد، تخطی از قانون و عملکرد ضعیف از مهمترین زمینه‌های به جریان افتادن تعقیب و محاکمه است.^۳ در واقع زمینه اصلی و مخرج مشترک تمامی مصادیق فوق، حصول وضعیت و یا اقدامی است که نشانگر این مطلب باشد که یک فرد، «شایستگی بقا در سمت و مقام مدنظر را ندارد»^۴ و به بیانی دیگر «بی‌کفایتی» وی در بقا بر سمت محرز شود.^۵ در ادامه، زمینه‌های برکناری رئیس جمهور در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران با نظر به زمینه‌های موضوعی استیضاح در معنای تخصصی و تعقیب و محاکمه، مورد کنکاش قرار می‌گیرد.

۱-۳. سیر مستندات قانون اساسی در رابطه با زمینه‌های برکناری رئیس جمهور اصل ۱۰۲ پیش‌نویس نهایی قانون اساسی مقرر می‌کرد: «هرگاه رئیس جمهور به خیانت یا توطئه علیه امنیت کشور متهم شود، مجلس شورای ملی باید به اتهام او رسیدگی کند و اگر سه چهارم همه نمایندگان مجلس، رأی به تعقیب او دادند، هیأت عمومی دیوان عالی کشور به اتهام رسیدگی و طبق قوانین عمومی، مجازات او را معین می‌کند. پس از رأی

۱. سید ابوالفضل قاضی، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی* (تهران: بنیاد حقوقی میزان، ۱۳۹۵) ص ۴۵۵.

2. Elena Griglio, *Parliamentary Oversight of the Executives, Tools and Procedures in Europe* (London: Hart Publishing, 2020) at 87; Patrick Dumout & Lieven De Winter, "Luxembourg: A Case of More Direct Delegation and Accountability", *In Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Kaare, Strom, Muller, Wolfgang C, Bergman, Torbjorn (eds:) (Oxford University Press, 2003) at 487.

3. Tom Ginsburg, Aziz Z Huq & David Landau, "The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment", *University of Chicago Law Review*, Vol. 88, (2021), at 124-125; Daniel P Franklin & Others, *The Politics of Presidential Impeachment* (Albany: State University of New York Press, 2020) at 5.

4. Unfit to Continue in Office.

5. Ronald Ray San Juan & Bryan Dennis G Tiojanco, op.cit. at 3.

مجلس به تعقیب تا صدور رأی نهایی دیوان عالی کشور، رئیس جمهور از مقام خود معلق است و وظایف او را شورای موقت ریاست جمهوری انجام می‌دهد.^۱ عبارت «تخلف از وظایف قانونی» ابتدا در پیش‌نویس قانون اساسی بصورت خیانت یا توطئه علیه امنیت کشور بود که در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی توسط گروه مربوطه به عبارت «خیانت و تخلف از وظایف قانونی» تبدیل شد. عبارت مذکور با این استدلال که «خیانت» و «تخلف از وظایف قانونی» دارای یک معنا بوده و باید یکی از آنها حذف شود به عبارت فعلی یعنی «تخلف از وظایف قانونی» که دایره بسیار وسیع و عامی است تبدیل شد. البته برخی از نمایندگان با این بیان که با توجه به اینکه عبارت «تخلف از وظایف قانونی» عبارت صریحی نیست، معتقد بودند که باید از اصطلاح «خیانت» در این

۱. همچنین اصل ۱۱۲ متن مذکور بیان می‌کرد: «نخست وزیر و وزیران در صورتی که متهم به خیانت یا توطئه علیه امنیت کشور گردند، اتهام آنها در مجلس مورد رسیدگی قرار خواهد گرفت و چنانچه اکثریت مجلس رأی داد، تعقیب متهم در هیأت عمومی دیوانعالی کشور انجام می‌شود. مجازات این جرائم، تابع قوانین عمومی است.» به موجب اصل ۱۱۳ پیش‌نویس قانون اساسی، «رسیدگی به اتهام رئیس جمهوری و نخست وزیر و وزیران در مورد جرائم عمومی، پس از تصویب مجلس شورای ملی، در دادگاه‌های عمومی دادگستری انجام می‌شود.» چنانچه مشاهده می‌شود این فرآیند هم برای رئیس جمهور که مدت زمان تصدی ثابتی داشته و هم نخست وزیر و وزرا که تابع اعتماد مجلس بوده‌اند، در نظر گرفته شده بود که دلیل این امر شمول این مکانیزم برای تمامی مقامات فوق‌الذکر در قانون اساسی ۱۹۵۸ فرانسه و قبل از اصلاحات مربوطه بود. تعقیب و محاکمه هم برای رئیس جمهور و هم وزرا و نخست وزیر در قانون اساسی ۱۹۵۸ فرانسه آمده بود، اما در سال ۲۰۰۷ اصلاح شد و محدوده این فرآیند، تنها به رئیس جمهور محدود گشت و اصطلاح خیانت بزرگ به مفهوم «تخطی از انجام وظایف به نحوی که آشکارا با وظایفش در تناقض باشد» جایگزین شد. شایان ذکر است که اصول مربوط به تعقیب و محاکمه در پیش‌نویس قانون اساسی، غیر از اصولی بود که مشخصاً به موضوع استیضاح می‌پرداخت. اصل ۷۰ پیش‌نویس قانون اساسی بیان می‌داشت: «نمایندگان می‌توانند دولت را استیضاح کنند. استیضاح در صورتی قابل طرح است که به امضا ده نفر از نمایندگان برسد. پاسخ استیضاح باید ظرف ده روز از تاریخ تقدیم آن از طرف دولت یا وزیر مسئول داده شود. مجلس پس از استماع پاسخ دولت به دولت رأی اعتماد یا رأی عدم اعتماد می‌دهد. در صورت اخیر، دولت معزول است و نخست وزیر یا وزیر مورد استیضاح نمی‌تواند در هیأت دولتی که بلافاصله تشکیل می‌شود، شرکت کند» در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، تعقیب و محاکمه برای وزرا و نخست وزیر برداشته می‌شود. هرچند علت این حذف در مشروح مذاکرات نیامده است اما بنظر می‌رسد که این حذف اقدام مناسبی بود؛ چرا که در سایر نظام‌های سیاسی نیز که امکان برکناری وزرا توسط رأی عدم اعتماد وجود دارد، دیگر تعقیب و محاکمه یا بکار نمی‌رود یا در صورت وجود در حقوق اساسی در خصوص برکناری وزرا منسوخ شده است.

بند استفاده نمود^۱ یا اینکه موضوع در همین اصل تبیین شده و مفهوم تخلف از وظایف قانونی مشخص شود^۲ که این امر مورد بررسی قرار نگرفت. عبارات «خیانت»، «توطئه علیه امنیت کشور»، «تخلف از وظایف قانونی» به صراحت، گواه زمینه‌های نهاد تعقیب و محاکمه است. در نهایت «تخلف از وظایف قانونی» و «عدم کفایت سیاسی» در متن قانون اساسی ۱۳۵۸ گنجانده شد.

در بحث پیرامون بند ۵ اصل ۱۱۰ سابق قانون اساسی، یکی از اعضا ضمن تأکید بر دوگانه بودن عبارت کفایت سیاسی از عبارت تخلف از وظایف قانونی اظهار می‌دارد: «... آنچه اهمیت دارد این است که کفایت سیاسی خود را از دست داده باشد، امکان دارد تخلف از وظایف قانونی کرده باشد و لیکن کفایت سیاسی او محفوظ بماند...»^۳ اما در نهایت به تبع شقه شدن فرایند برکناری رئیس جمهور به واسطه ایراد اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی مبنی بر غیرموجه بودن ورود مجلس در صورت تخلف رئیس جمهوری از وظایف قانونی، زمینه موضوعی برکناری رئیس جمهور نیز شقه شد و در قالب دو عنوان «تخلف از وظایف قانونی» و «عدم کفایت سیاسی» مندرج در قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ تبلور یافت.

مقنن اساسی در سال ۱۳۶۸ نیز بر تفکیک مفهوم کفایت از مفهوم تخلف از وظایف قانونی در متن قانون اساسی اصرار می‌ورزد اما آمیختگی و نامعین بودن نقاط افتراق و تمییز این دو از یکدیگر به حدی است که حتی تدوین کنندگان قانون اساسی ۱۳۶۸ نیز در برخی از اظهارات خود، هر دو مفهوم را برای یک مصداق بکار برده‌اند. آقای مؤمن در بخشی از اظهارات خود پیرامون استیضاح رئیس جمهور، تجاوز از قانون را به نوعی ذیل عدم کفایت سیاسی مطرح می‌کند و بیان می‌دارد: «آیا رئیس جمهوری که تجاوز از قانون کرده است و به قول بعضی از برادرها وابستگی به خارج به وجود آورده است، این از نظر سیاسی که باید در کشور اعمال بکنند، درست اعمال کرده و این صلاحیت و کفایت سیاسی دارد؟ یا قطعاً اگر این طور شده که کشور را از جهتی می‌خواهد وابسته کند یا خودکامگی را

۱. مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، همان، ص ۱۱۹۶.

۲. همان، ص ۱۱۹۸.

۳. همان، صص ۱۱۹۸-۱۱۹۹.

می‌خواهد اعمال بکند، اصلاً آزادی قانونی و مشروعی را که برای اشخاص هست می‌خواهد رعایت نکند که خوب قهراً آن سیاست لازم را رعایت نکرده، قهراً مجلس رأی به عدم کفایت سیاسی او خواهد داد.^۱ لذا قابل مشاهده است که در مشروح مذاکرات به جهت وجود این آشفتگی‌ها، عدم کفایت هم به معنای «عدم توانایی و شایستگی» و هم به معنای «عدم انجام وظایف قانونی» بکار رفته است. این نکته شایان ذکر است که در قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸، در زمینه برکناری رئیس جمهور تنها یک حذف و یک اضافه اتفاق می‌افتد. حذف لفظ «سیاسی» از عبارت کفایت سیاسی که در عمل یک تغییر ظاهری بود و اضافه نمودن عبارت «عدم توانایی یا عدم کفایت» {در مقام اجرای وظایف مدیریت قوه مجریه و اداره امور اجرایی کشور} در اصل ۸۹ قانون اساسی بعنوان توضیحی بر مفهوم عدم کفایت.

۲-۳. واکاوی زمینه‌های برکناری رئیس جمهور در قانون اساسی؛ وحدت یا دوگانگی

اگر بخواهیم استیضاح رئیس جمهور را در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با معیارهای فوق مورد سنجه قرار دهیم، ناگهان متوجه عدم تطابق ماهیت استیضاح رئیس جمهور با استیضاح در معنای تخصصی خود می‌شویم. مهم‌ترین عنصر سرنوشت‌ساز و تعیین‌کننده در ماهیت آنچه به تعبیر قانون اساسی استیضاح رئیس جمهور نامیده شده است، زمینه‌های برکناری و عزل وی می‌باشد. زمینه استیضاح رئیس جمهور به موجب اصل ۸۹ قانون اساسی، عدم کفایت «در مقام اجرای وظایف مدیریت قوه مجریه و اداره امور اجرایی کشور» است. ناشایستگی و عدم مناسب بودن برای ادامه تصدی سمت، مخرج مشترک میان مصادیق و زمینه‌های فرآیند تعقیب و محاکمه و به اصطلاح، استیضاح رئیس جمهور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران است. در واقع عدم کفایت، ناتوانی و یا خلل در مدیریت امور اجرایی، مصداقی از مفهوم کلی «شایستگی نداشتن یا مناسب نبودن» و عبارتی زمینه نهاد تعقیب و محاکمه در نظام‌های سیاسی است. در بیان پژوهشگران داخلی

۱. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، همان، ص ۵۳۹.

نیز گزاره مفهومی «عدم شایستگی برای تصدی سمت ریاست جمهوری» مشاهده می‌گردد. یکی از پژوهشگران بیان می‌کند بنظر می‌رسد که مقصود قانونگذار اساسی این نبوده است که هر تخلف رئیس جمهور در دیوان عالی کشور مورد بررسی واقع شود بلکه مقصود تخلفاتی بوده است که شایستگی رئیس جمهور را برای استمرار تصدی ریاست جمهوری نفی می‌کند.^۱ برخی نیز وجود یا عدم وجود کفایت سیاسی را به وجود و تداوم صفات مقرر در اصل ۱۱۵ قانون اساسی برای رئیس جمهور و تداوم آنها معنا کرده‌اند.^۲

دیوان عالی کشور صرفاً این مطلب را که تخلف صورت گرفته یا خیر، بررسی می‌کند و عزل رئیس جمهور بر اساس متن اصل ۱۱۰ قانون اساسی به عهده رهبری است. بنابر این تفسیر در صورتی که مقام رهبری، عزل رئیس جمهور را موافق مصلحت تشخیص دهد اقدام به عزل رئیس جمهور می‌نماید. رهبر می‌تواند تخلفات صورت گرفته را به حدی نداند که عزل رئیس جمهور را ایجاب کند و یا بدلیل اینکه عزل رئیس جمهور منجر به از بین رفتن و یا تهدید مصلحت برتری می‌شود، اقدام به عزل رئیس جمهور نماید.^۳

علی‌رغم اذعان نگارنده به متفاوت بودن عبارت عدم کفایت و تخلف از وظایف قانونی، می‌توان چنین استنتاج نمود که هر دو مفهوم عدم کفایت سیاسی و تخلف قانونی، ذیل مفهوم کلی‌تر «عدم صلاحیت و شایستگی» در ادبیات حقوقی و سیاسی جمهوری اسلامی ایران می‌توان جای داد که در واقع رساننده زمینه برکناری در تعقیب و محاکمه است.^۴ حتی زوال صفات لازم جهت تصدی ریاست جمهوری نیز زمانی می‌تواند منجر به برکناری رئیس جمهور گردد که شایستگی و صلاحیت وی در بقا در این سمت را

۱. ابوالفضل درویشوند، شرح مبسوط قانون اساسی: شرح بند ۱۰ اصل ۱۱۰ قانون اساسی (تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴) ص ۱۶.

۲. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره اول، جلسه یکصد و شصت و هشتم، روزنامه رسمی شماره ۱۰۶۲۷، ص ۲۹.

۳. عباسعلی عمید زنجانی، کلیات حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (تهران: انتشارات مجد، ۱۳۸۷) ص ۱۳۰.

۴. برخی از پژوهشگران در نهایت، کفایت را به «کارایی» تعبیر کرده‌اند، اما بنظر می‌رسد که بدلیل صیغه اقتصادی مفهوم کارایی، مفهوم صلاحیت و شایستگی مناسب‌تر باشد. ر.ک. حمید رضا مقدسین و علی اکبر گرجی از ندریانی، «مفهوم‌شناسی عدم کفایت رئیس جمهور و چگونگی احراز آن در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۶۸، (۱۳۹۹)، ص ۲۲.

مخدوش کند. این امر نیز مصداقی از همان مفهوم کلی مزبور است. مشابه مفهوم کلی «عدم صلاحیت و شایستگی» را می‌توان در ماده ۶۸ قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه مشاهده کرد. گزاره «ناتوانی در ایفای وظایف به نحوی که با وظایفش در تعارض باشد» مندرج در ماده مزبور، شامل تمامی کوتاهی‌ها و نقض آشکار در ایفای وظایف است. مسکوت نگذاشتن علت برکناری رئیس جمهور و ذکر زمینه و دلیل آن در متن قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز مؤیدی بر وجود این عنصر از مجموعه عناصر متشکله مفهوم تعقیب و محاکمه می‌باشد. در کشورهایی که در قوانین اساسی خود به استیضاح نخست وزیر یا هیأت وزیران اشاره کرده‌اند، زمینه موضوعی استیضاح و رأی عدم اعتماد بیان نمی‌شود، زیرا که زمینه آن یک امر ذهنی و سیاسی است. اما در کشورهایی که نهاد تعقیب و محاکمه را در قانون اساسی خود پذیرفته‌اند، به زمینه‌هایی که می‌توان تعقیب و محاکمه را به جریان انداخت اشاره می‌شود.^۱ لذا ذکر زمینه برکناری رئیس جمهور در متن قانون اساسی در قالب عناوین عدم کفایت، تخلف از وظایف قانونی و «ناتوانی» در مقام اجرای وظایف مدیریت قوه مجریه و اداره امور اجرایی کشور به نوبه خود، مؤیدی بر ماهیت تعقیب و محاکمه بعنوان ابزار برکناری رئیس جمهور در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران است.

۴. اقدامات و اصلاحات لازم؛ پیش از بازنگری و به موجب بازنگری قانون

اساسی

پس از آنکه چالش مسئولیت رئیس جمهور در برابر مجلس در قالب استیضاح تحلیل شد و با کشف ماهیت آن، اصل چالش مرتفع شد، اکنون به منظور روشن شدن هرچه بیشتر وضعیت مسئولیت رئیس جمهور در برابر مجلس در میان سیاست‌مردان و عموم جامعه، دو گام می‌توان برداشت. گام اول ناظر به مرحله پیش از بازنگری رسمی قانون اساسی است که انتظار می‌رود با توجه به دستاوردهای این پژوهش، تا حد امکان زوایای مبهم تشریح شود و راهکارهای برون‌رفت از آن مورد بحث و مذاکره قرار گیرد تا در نهایت بتوان به نوعی وفاق سیاسی در این خصوص نائل آمد. گام دوم، به موجب بازنگری رسمی در

1. Tom Ginsburg et al., op.cit. at 127.

قانون اساسی و به جریان افتادن اصل ۱۷۷ قانون اساسی امکان تحقق دارد که از طریق آن بتوان به رفع ایرادات و ابهامات موجود فعلی در مکانیزم برکناری رئیس جمهور در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران پرداخت. در خصوص موضوع، اقدامات و اصلاحات ذیل لازم بنظر می آید.

۱-۴. تبیین ماهیت استیضاح رئیس جمهور، حذف یا ابقای لفظ در قانون

اساسی

ناظر به نتایج بدست آمده از این تحقیق، لازم است که زین پس حقوقدانان ماهیت استیضاح رئیس جمهور و زوایای آن را تبیین کنند تا اهل سیاست، تصویری صحیح از مسئولیت رئیس جمهور در برابر مجلس بدست آورند و به دلایل غیر قوی و صرفاً سیاسی صحبت از مسئولیت رئیس جمهور مطرح نکنند. اصل مهمی که باید مطمح نظر قرار گیرد، آن است که اختلاف نظر مجلس با اهداف سیاسی رئیس جمهور، کافی برای به جریان انداختن مکانیزم اصل ۸۹ قانون اساسی نیست. هرچند فرآیند تعقیب و محاکمه توسط نهاد سیاسی مجلس قانونگذاری انجام می پذیرد، اما ماهیت غیر حزبی دارد^۱ و انتظار می رود که این فرآیند تا حد امکان عاری از تمایلات حزبی و گرایشات سیاسی به جریان افتد.

در صورت بازنگری در متن قانون اساسی می توان لفظ استیضاح را از متن حذف کرد و بجای آن عبارت تعقیب و محاکمه یا لفظی دیگر که رساننده این نهاد باشد، گذاشت. البته در صورت بازنگری در قانون اساسی، نگارنده بر تغییر لفظ استیضاح به تعقیب و محاکمه اصرار نمی ورزد، چرا که در سنت پارلمانی جمهوری اسلامی ایران، لفظ استیضاح رایج است. اما اگر قرار باشد که در لفظ تغییری حاصل نگردد، لازم است که حقوقدانان و اهل سیاست به ماهیت این لفظ بیش از پیش واقف باشند و در مشروح مذاکرات بازنگری احتمالی بیان شود که ما از لفظ استیضاح، ماهیت نهاد تعقیب و محاکمه را اراده کرده ایم. این اشاره می تواند برای پژوهشگران آینده که مبادرت به مطالعه و تأمل در خصوص ماهیت برکناری رئیس جمهور خواهند کرد، با مراجعه به متن مشروح مذاکرات که همواره یکی از مهمترین مستندات پژوهشگران اساسی است، مفید و راهگشا باشد و در مطالعات تطبیقی،

1. Ray San Juan & Bryan Dennis G Tiojanco, op.cit. at 10.

پژوهشگر را به بیراهه نکشاند و به منابعی که نهاد تعقیب و محاکمه را مورد بررسی قرار داده‌اند، ارجاع دهد.

۲-۴. مذاکره بر سر مصادیق، حذف یا اضافه زمینه‌های برکناری رئیس جمهور

در قانون اساسی

پس از تبیین ماهیت استیضاح رئیس جمهور، لازم است حقوقدانان و اهل نظر سیاست در خصوص زمینه‌ها و مصادیقی که عدم کفایت را موجب می‌شود و ناتوانایی از انجام وظایف مدیریت قوه مجریه را نشان می‌دهد، به بحث و مذاکره پردازند. بطور قطع، زمینه سلبی استیضاح رئیس جمهور، اختلاف نظر سیاسی میان گرایش‌ها بر سر موضوعات است. بدین عبارت در مواردی که بر سر یک موضوع خاص میان گرایش سیاسی حاکم در دولت با اکثریت مجلس شورای اسلامی اختلاف نظر وجود داشته باشد، نمی‌توان رئیس جمهور را بدین واسطه استیضاح نمود. در خصوص زمینه‌های ایجابی که منجر به مطرح کردن و به جریان انداختن استیضاح رئیس جمهور می‌شود، نیازمند بحث و گفتگو و رسیدن به اجماع سیاسی هستیم. در این رابطه از ادبیاتی که پیرامون عدم کفایت سیاسی بنی صدر در آن سالیان شکل گرفته بود نیز می‌توان بهره جست. ناتوانی و کوتاهی در انجام وظایف قانونی، بی‌عرضگی، از دست دادن شرایط و صلاحیت‌های قانونی و عدم وجود و تداوم صفات مقرر برای رئیس جمهور در قانون اساسی، بی‌تدبیری و بی‌کفایتی از مهم‌ترین عبارات و گزاره‌هایی است که در مشروح مذاکرات جلسه علنی مجلس شورای اسلامی به هنگام بحث بر سر رأی عدم کفایت به رئیس جمهور بنی صدر قابل مشاهده است.^۱

در فرض بازنگری در قانون اساسی، می‌توان از همین زمینه‌هایی که اکنون در قانون اساسی آمده است نام برد. در این صورت مناسب آن است که پیرامون مصادیق عدم کفایت بحث و مطالعه انجام شود تا بتوان تا حدودی از ابهام و گستره دایره مفهوم عدم کفایت کاست. مفهوم عدم کفایت در انجام وظایف مدیریت قوه مجریه و امور اجرایی که در واقع همان «عملکرد ضعیف» است، از مبهم‌ترین عبارات و مفاهیمی است که مستند

۱. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره اول، جلسه یکصد و شصت و هشتم، روزنامه رسمی شماره ۱۰۶۲۷، صص ۱۸-۳۶.

برکناری رئیس جمهور می‌شود. لذا به واسطه وجود ابهام در این مفهوم، بهتر است که ادبیات متقن و روشنی حول مصادیق آن شکل گیرد. البته مسلماً هر مفهومی بسته به شرایط و اوضاع و احوال، قابلیت تفسیر و تطبیق خواهد داشت و این امری اجتناب‌ناپذیر است. همچنین می‌توان در زمان بازنگری در قانون اساسی زمینه‌های برکناری فعلی را حذف و موارد دیگری را جایگزین کرد و یا در کنار بحث عدم کفایت و تخلف از وظایف قانونی، موارد عینی‌تری را نیز افزود.

۳-۴. ضرورت اصلاح فرآیندهای برکناری رئیس جمهور در قانون اساسی

هرچند شیوه و فرآیند بررسی عدم کفایت رئیس جمهور در بازنگری قانون اساسی وارد شد اما فرآیند به جریان افتادن و نحوه رسیدگی تخلف از وظایف قانونی رئیس جمهور توسط دیوان عالی کشور، مسکوت و نامشخص ماند. مشکلی که با توجه به متن قانون اساسی فعلی وجود دارد، نامشخص بودن مرجع صالح به اعلام تخلف از وظایف قانونی در فرض رسیدگی دیوان عالی کشور است^۱، در حالیکه در نظام‌های حقوقی، مجالس قانون‌گذاری به منزله دادستان در فرآیند محاکمه ورود می‌کنند. در ماده ۱۰۲ پیش‌نویس قانون اساسی، بیان شده بود به جریان انداختن این رسیدگی با مجلس شورای اسلامی و رسیدگی نهایی به موضوع با دیوان عالی کشور است که چنانچه توضیح آن گذشت، این فرآیند دو شقه شد. مطابق قوانین فعلی، دادسرا صلاحیت ورود به موضوع را ندارد. این حکم ماده ۱۹ «قانون تعیین حدود وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های رئیس جمهور» است. به موجب ماده ۱۹ قانون مزبور و تبصره آن، «رسیدگی به اتهامات مربوط به تخلفات در رابطه با وظایف و اختیارات رئیس جمهور در صلاحیت دیوانعالی کشور است و در جرایم عادی از طریق دادگاه‌های عمومی دادگستری تهران و با اطلاع مجلس صورت می‌گیرد. در هر کدام از اتهامات نامبرده، رسیدگی مستقیماً بوسیله دادگاه انجام گرفته و دادسرا حق دخالت ندارد.» لذا مشخص نبودن چگونگی فرآیند رسیدگی به تخلف رئیس جمهور از وظایف قانونی ایرادی است که در نظام حقوقی ما وجود دارد. بنظر می‌رسد با توجه به ماهیت غیرقضایی نهاد تعقیب و محاکمه بهتر است دو فرآیند شقه شده را با یکدیگر ادغام

۱. ابوالفضل درویشوند، همان، ص ۲۵.

کنیم که این تغییر، مستلزم بازنگری رسمی در قانون اساسی است. در صورت بازنگری در قانون اساسی و تلفیق دو فرآیند شقه شده با یکدیگر، این سؤال قابل طرح است که آیا رسیدگی دیوان عالی کشور در مرحله دوم، پیشنهادی مناسب است؟ بنظر می‌رسد مطلوب آن است که قضات و افراد رسیدگی‌کننده به موضوع، از میان کسانی باشند که با موضوعات اساسی و سیاسی آشنایی دارند. وجود این قضات و این دسته از افراد را در نظام‌های سیاسی و حقوقی دیگر در قالب دادگاه قانون اساسی شاهد هستیم. به همین جهت است که محاکمه و صدور حکم برکناری رئیس قوه اجرایی و سایر مقامات اجرایی در نظام‌های سیاسی که دادگاه قانون اساسی وجود دارد، توسط این نهاد انجام می‌پذیرد. البته در کشورهایی که دادگاه قانون اساسی وجود ندارد، دادگاه عالی یا نهاد اختصاصی دیگری چنین صلاحیتی را بر عهده دارد. بر این اساس اگر قرار است که دادگاه عالی در مرحله دوم رسیدگی وارد شود لازم است که آن دسته از قضاتی که آشنا با مسائل سیاسی هستند این مهم را بر عهده گیرند.

نکته جالب توجه آن است که بنظر می‌رسد در اقتباس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از فرانسه، «دیوان عالی کشور» معادلی برای «دیوان عالی عدالت» در نظر گرفته شده است، در حالیکه قبل از بازنگری قانون اساسی مصوب ۲۰۰۷، دیوان عالی عدالت که عهده‌دار رسیدگی به اتهامات رئیس جمهور پس از پیشنهاد یکی از مجالس بوده، متشکل از اعضای پارلمان بوده است. دیوان عالی عدالت مرکب از ۲۴ دادرس اصلی و جانشین بود که نیمی از آنها توسط مجلس ملی و نیمی توسط مجلس سنا انتخاب می‌شدند. بعد از بازنگری در قانون اساسی فرانسه در سال ۲۰۰۸، «دیوان عالی» جانشین دیوان عالی عدالت شد که اعضای آن همانند دیوان عالی عدالت، خود از میان اعضای پارلمان هستند. دیوان عالی همان پارلمان است که با پیشنهاد مصوب دوسوم اعضای هر یک از دو مجلس و به ریاست رئیس مجلس ملی تشکیل می‌شود.^۱ در حالی که رسیدگی و صدور حکم در خصوص برکناری رئیس جمهور فرانسه توسط نمایندگان پارلمان و در واقع توسط اهل سیاست و نه قضات صورت می‌گیرد، پیش‌نویس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران،

۱. بیژن عباسی، حقوق اساسی تطبیقی (تهران: انتشارات دادگستر، ۱۳۹۷) ص ۱۸۶.

رسیدگی و صدور حکم را به قضات سپرد. هرچند نمی‌توان نقش باورهای حقوقی و فقهی مستقر درباره لزوم صدور حکم توسط قاضی در جامعه ایرانی را انکار کرد اما چنانچه پیشتر نیز ذکر شد صرف برکناری رئیس جمهور توسط افرادی غیرقاضی در معنای اصطلاحی و تخصصی خود، محل ایراد نمی‌باشد. بی‌تردید، صدور حکم مجازات در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، لازم است که بوسیله قضات محاکم دادگستری صورت گیرد.

نکته دیگر در رابطه با فرایند برکناری رئیس جمهور به نقش رهبری باز می‌گردد. به موجب بند ۱۰ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، پس از طی شدن مراحل استیضاح رئیس جمهور توسط مجلس شورای اسلامی و صدور حکم توسط دیوان عالی کشور، رهبری با در نظر گرفتن مصلحت، وی را عزل خواهد کرد.^۱ برخی از پژوهشگران نقش رهبری در این فرآیند را به تنفیذ و یا عبارتی امضای حکم ریاست جمهوری در ابتدای دوره ارتباط داده‌اند و معتقدند که اگر رهبری پس از رأی‌گیری در مجلس و صدور حکم در دیوان عالی کشور، رئیس جمهور را عزل نکند، رئیس جمهور مشروعیت اولیه خود را که از تنفیذ اخذ کرده است، داراست.^۲ فارغ از بحث پیرامون مشروعیت رئیس جمهور،^۳ لازم است در خصوص چگونگی نقش رهبری در برکناری رئیس جمهور در صورت ادغام فرایندهای برکناری تأمل کرد.

۱. هرچند در نقش رهبری جهت مصلحت‌سنجی و یا زمان مصلحت‌سنجی یعنی بعد از اتمام فرآیند رأی‌گیری در مجلس یا صدور حکم در دیوان عالی کشور می‌توان مناقشه کرد اما اصل لزوم مصلحت‌سنجی در برکناری رئیس جمهور بنظر مناسب می‌آید. البته مصلحت‌سنجی در این خصوص نباید به گونه‌ای باشد که در عمل موجب متروک شدن این ابزار گردد. مشابه این مصلحت‌سنجی مدبرانه، مصلحت‌سنجی در هنگام استیضاح صدر اعظم در نظام سیاسی آلمان است. سیستم استیضاح سازنده به واقع نوعی سنجش وضعیت موجود با وضعیتی دیگر است. به موجب این ایده، زمانی می‌توان رئیس دولت را برکنار کرد که جایگزینی مناسب وجود داشته باشد و اگر به حساب احتمالات با برکناری رئیس دولت، وضعیت بدتر و نامطلوب‌تر می‌گردد، عقل حکم می‌کند که از برکناری رئیس دولت در آن شرایط اجتناب کرد. این موقعیت را می‌توان مشابه گزاره «دفع افسد به فاسد» یا «لزوم رعایت مصلحت بالاتر» در قواعد فقهی قلمداد نمود.

۲. علی اکبر گرجی از ندریانی و حمیدرضا مقدسین، همان، ص ۲۵.

۳. مراد از مشروعیت در این جمله، اتصال و ارتباط آن به شریعت است.

۴-۴. لزوم تعیین آثار؛ برکناری از سمت یا فراتر از آن

چالش دیگری که پیرامون آثار برکناری رئیس جمهور وجود دارد، نامشخص بودن پیامد استیضاح و برکناری وی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران است. در نظام‌های کامن‌لا، مجلس دوم دارای برخی از اختیارات قضایی است و در مواردی مجلس دوم در جایگاه دادگاه قرار می‌گیرد. لذا ممکن است به غیر از برکناری مقام اجرایی از سمت، برخی از مجازات‌ها نیز بر آن مقام مسئول اعمال شود. در ایالات متحده آمریکا هرچند امکان اعمال مجازات جزایی از طریق ابزار تعقیب و محاکمه وجود ندارد اما در صورت رأی مثبت کنگره به «عدم شایستگی»^۱ رئیس جمهور، وی از تصدی مشاغل عمومی محروم و ممنوع می‌شود.^۲ اما بنا بر مختصات حقوقی و انگاره‌های بومی نظام جمهوری اسلامی ایران، مجلس نهایتاً این اختیار و صلاحیت را دارد که مقام مسئول را از سمتش عزل نماید و تحمیل سایر ضمانت اجراها و مجازات در صلاحیت مجلس شورای اسلامی نمی‌باشد.

استدلال یکی از اعضای مجلس بازننگری قانون اساسی، پیرامون ابزار استیضاح برای رئیس جمهور، قرینه صواب بودن مطلب فوق متناسب با فهم تدوین‌کنندگان قانون اساسی است. یکی از اعضای مجلس بازننگری قانون اساسی، پس از آنکه در رابطه با توجیه استیضاح رئیس جمهور استدلالی بیان می‌دارد، اضافه می‌کند «... خوب، حالا شما اسم این را عدم کفایت بگذارید یا نه، عدم کفایت نگذارید؛ بفرمایید که ملزم به استعفاست. اما هر دو از نظر حقوقی، همان اثر خودش را خواهد داشت.»^۳ منطق استدلال، گویای آن است که اثر حقوقی استیضاح رئیس جمهور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، صرفاً اثری مشابه استعفا است که این اثر مشترک، همان صرف برکناری از سمت است. البته در صورت ادغام فرایندهای برکناری رئیس جمهور مصرح در قانون اساسی فعلی، مسئله آثار تعقیب و محاکمه رئیس جمهور را بیشتر مطرح می‌سازد. در صورتی که دستگاه قضایی وارد مرحله دوم فرایند برکناری رئیس جمهور شود، در آن حالت آیا اثر تعقیب و محاکمه رئیس جمهور صرفاً برکناری خواهد ماند یا امکان جعل برخی مجازات‌ها مانند ممنوعیت از

1. Disqualification.

2. Jared P Cole & Todd Garvey, "Impeachment and Constitution", Congressional Research Service, (2019), at 14.

۳. صورت مشروح مذاکرات شورای بازننگری قانون اساسی، همان، ص ۹۶۱.

تصدی مشاغل دولتی را نیز شامل خواهد شد. مسلماً این موضوع نیز از مباحثی است که لازم است پیرامون آن بحث و نظریه‌پردازی کرد و ابهام موجود را در زمان بکارگیری احتمالی این ابزار را مرتفع ساخت.

نتیجه‌گیری

چالش مسئولیت رئیس‌جمهور در برابر مجلس شورای اسلامی در قالب استیضاح از زمان حاکمیت قانون اساسی ۱۳۶۸ میان حقوق‌دانان مطرح بوده است. علت چالش، تقابل بند دوم اصل ۸۹ قانون اساسی با اصل ۱۱۴ قانون اساسی است. عبارتی علت اصلی مسئله تشکیک در مبنای جواز استیضاح در خصوص رئیس‌جمهوری است که بصورت مستقیم توسط مردم انتخاب شده است؛ زیرا که این فهم میان جامعه حقوقی وجود دارد که استیضاح در رابطه با مقامی مجاز است که مجلس در به قدرت رسیدن آن نقش ایفا کرده است. هرچند این فهم رایج بصورت اجمالی صحیح است اما نکته مغفول در طی این سالیان آن بوده که استیضاح رئیس‌جمهور در متن قانون اساسی در واقع امر، گویای نهاد تخصصی استیضاح نیست بلکه ماهیت آن گویای نهاد تعقیب و محاکمه است. تطبیق عناصر نهاد تعقیب و محاکمه با استیضاح اصطلاحی رئیس‌جمهور در یک سیر تاریخی، مدعای فوق را اثبات می‌کند. تطبیق عناصر دو نهاد در دو مورد فرایند و زمینه برکناری در این راستا قابل بررسی است.

چگونگی تحول و تبدل فرایند دو مرحله‌ای برکناری رئیس‌جمهور در متن پیش‌نویس نهایی قانون اساسی به دو فرایند یک‌مرحله‌ای در متن قانون اساسی، نشان‌گر ماهیت نهاد تعقیب و محاکمه با مشخصه فرایند دو مرحله‌ای توسط مجلس قانونگذاری و نهاد قضایی است. فرایند دو مرحله‌ای برکناری رئیس‌جمهور در متن پیش‌نویس قانون اساسی در متن قانون اساسی شقه می‌شود و مقرر می‌گردد، اولی توسط مجلس و دومی توسط دیوان عالی کشور انجام پذیرد. در واقع هر دو مرحله که در نهاد تعقیب و محاکمه مکمل یکدیگر هستند به دو طریق مستقل تبدیل می‌گردند و پایان هر دو بخش به مقام رهبری ختم می‌شود. زمینه و گستره موضوعی برکناری رئیس‌جمهور از عبارت «خیانت یا توطئه علیه امنیت» به «خیانت و تخلف از وظایف قانونی» و در نهایت «تخلف از وظایف قانونی» و «عدم کفایت»

در متن قانون اساسی دچار تغییر شد. ناشایستگی و عدم مناسب بودن برای ادامه تصدی سمت، مخرج مشترک میان مصادیق و زمینه‌های فرآیند تعقیب و محاکمه در نظام‌های سیاسی است. عدم کفایت، ناتوانی و یا خلل در مدیریت امور اجرایی در متن قانون اساسی، مصداقی از مفهوم کلی «شایستگی نداشتن یا مناسب نبودن» است. در واقع هر دو مفهوم عدم کفایت سیاسی و تخلف قانونی، ذیل مفهوم کلی تر «عدم صلاحیت و شایستگی» در ادبیات حقوقی و سیاسی جمهوری اسلامی جای دارد که در واقع رساننده مفهوم تعقیب و محاکمه است؛ در حالیکه استیضاح در معنای تخصصی خود به علل سیاسی اغلب به وقوع می پیوندد. مسکوت نگذاشتن علت برکناری رئیس جمهور و ذکر زمینه و دلیل آن در متن قانون اساسی نیز مؤیدی بر ماهیت تعقیب و محاکمه است.

بر این اساس لازم است برخی اقدامات تبیینی صورت پذیرد، همچنین در برخی از موارد نیازمند اصلاحات از طریق بازنگری در قانون اساسی هستیم. پیش از بازنگری در قانون اساسی، تبیین ماهیت استیضاح رئیس جمهور و عناصر آن توسط حقوقدانان می تواند مانع بکارگیری احتمالی این ابزار به دلایل اختلاف نظرهای سیاسی شود و آن را در قالب موارد حقوقی ضابطه مند کند. همین امر می تواند منشا حذف یا اضافه مصادیق و زمینه‌های برکناری رئیس جمهور در متن بازنگری قانون اساسی در آینده شود. مطابق با قوانین موجود، چگونگی فرایند برکناری رئیس جمهور از طریق مجلس شورای اسلامی تا حدودی مشخص است اما چگونگی طریق دیوان عالی کشور در فرایند برکناری رئیس جمهور نامشخص است. اصلاح فرایندهای برکناری و ادغام دو مرحله شقه شده با یکدیگر مستلزم تغییر در متن قانون اساسی است. مورد دیگر که لازم است در خصوص آن بحث و مذاکره صورت گیرد، آثار مکانیزم برکناری رئیس جمهور است، بدین معنا که آیا بجز برکناری از سمت، ضمانت اجراهای دیگری بر رئیس جمهور اعمال می شود یا خیر؟ ممنوعیت و محرومیت دائمی از تصدی سمت‌های عمومی، ضمانت اجرایی است که می تواند در صورت احراز بی کفایتی وی در نظر گرفت که لازم است نظام حقوقی در این خصوص وارد بحث شود و تعیین تکلیف نماید.

تعارض منافع

تعارض منافع وجود ندارد.

ORCID

Seyede Zahra Saeid



<https://orcid.org/0000-0002-2220-7091>

منابع

الف - کتاب‌ها

- درویشوند، ابوالفضل، شرح مبسوط قانون اساسی: شرح بند ۱۰ اصل ۱۱۰ قانون اساسی (تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴).
- صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (تهران: اداره کل قوانین و مقررات، روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹).
- صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، جلد ۲ (تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴).
- عباسی، بیژن، حقوق اساسی تطبیقی (تهران: انتشارات دادگستر، ۱۳۹۷).
- عمید زنجانی، عباسعلی، کلیات حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (تهران: انتشارات مجد، ۱۳۸۷).
- عمید زنجانی، عباسعلی و موسی زاده، ابراهیم، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری (تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۹).
- قاضی، سید ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی (تهران: بنیاد حقوقی میزان، ۱۳۹۵).
- هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، حاکمیت و نهادهای سیاسی، جلد ۲ (تهران: نشر میزان، ۱۳۸۹).

ب - مقاله‌ها

- ابریشمی راد، محمد امین و تقی نژاد، علی، «نقد الزام رئیس جمهور به ارائه گزارش عملکرد سالانه به مجلس»، مجله مطالعات حقوقی، شماره ۲، (۱۳۹۸).

- شمس، عرفان، «مسئولیت سیاسی رئیس جمهور (اصل ۸۹ قانون اساسی)»، در مجموعه مقالات اولین همایش ملی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، (۱۳۹۲).
- مقدسین، حمید رضا و گرجی ازندریانی، علی اکبر، «مفهوم شناسی عدم کفایت رئیس جمهور و چگونگی احراز آن در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۶۸، (۱۳۹۹).
- میرمحمدی میبدی، سید مصطفی و جمالی، حوریه، «الزامات و آثار استیضاح و عزل رئیس جمهور در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۳۵، (۱۴۰۱).

پ - سند

- مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره اول، جلسه یکصد و شصت و هشتم، روزنامه رسمی شماره ۱۰۶۲۷.

References

Books

- Abbasi, Bizhan, *Comparative Constitutional Law* (Tehran: Dadgostar Publication, 1397). [In Persian]
- Amid Zangani, Abbasali & Mousazadeh, Ebrahim, *Oversight on Act of State and Administrative Justice* (Tehran: Tehran University Publication, 1389). [In Persian]
- Amid Zanjani, Abbasali, *Constitutional Law of Islamic Republic of Iran* (Tehran: Majd Publication, 1387). [In Persian]
- Baumgartner, J, & Kada, N, *Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective* (London: Praeger Macmillan, 2003).

- Darvishvand, Abolfazl, *Detailed Description of the Constitution: Description of Clause 1 of Article 110 of the Constitution* (Tehran: Guardian Council Research Institute, 1394). [In Persian]
- *Detailed Book of the Deliberations of the Assembly of Constitutional Amendment of the Islamic Republic of Iran* (Tehran: General Department of Law and Regulations, Public Law of Consultative Assembly of Iran, 1369). [In Persian]
- *Detailed Book of the Deliberations of the assembly of the Final Review of the Constitution of the Islamic Republic of Iran, Vol. 2* (Tehran: The General Department of Cultural Affairs and Public Relations of the Islamic Council, 1364). [In Persian]
- Franklin, Daniel P et al., *The Politics of Presidential Impeachment* (State University of New York Press, Albany, 2020).
- Gazi, Seyed Abolfazl, *Constitutional Law and Political Institutions* (Tehran: Law Foundation of Mizan, 1395). [In Persian]
- Ginsburg, Tom, Huq, Aziz Z & Landau, David, *The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment* (Chicago: University of Chicago Law Review, 2021).
- Griglio, Elena, *Parliamentary Oversight of the Executives, Tools and Procedures in Europe* (London: Hart Publishing, 2020).
- Hashemi, Seyed Mohammad, *Constitutional Law of Islamic Republic of Iran, Sovereignty and Political Institution, Vol. 2* (Tehran: Mizan Publication, 1389). [In Persian]
- Shams, Erfan, "Political Responsibility of President" (Article 89 of Constitution), *In Article Collection of the First National Conference of Executive in Constitutional Law of Islamic Republic of Iran*, Deputy of Codification and Publication of Law and Regulations, (1392). [In Persian]

Articles

- Abrishami rad, Mohammad Amin & Tagi Negad, Ali, “A Critique of the President’s Obligation to Report to the Parliament on Annual Performance”, *Journal of Legal Studies*, No. 2, (1398). [In Persian]
- Cole, Jared P & Garvey, Todd, “Impeachment and Constitution”, *Congressional Research Service*, (2019).
- Dumout, Patrick & De Winter, Lieven, “Luxembourg: A Case of More Direct Deligation and Accountability”, in *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Kaare, Strom, Muller, Wolfgang C, Bergman, Torbjorn (eds;) Oxford University Press, (2003).
- Tom Ginsburg, Aziz Z Huq & David Landau, “The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment”, *University of Chicago Law Review*, Vol. 88, (2021).
- Mirmohammadi, Meybodi, Seyed Mostafa & Hooriyeh Jamali, “Requirments and Effects of Interpellation and Removal of President in Constitutional Law of Islamic Republic of Iran”, *Journal of Public Law Knowledge*, No. 35, (1401). [In Persian]
- Moghaddassin, Hamid Reza & Gorji Azandariani, Ali Akbar, “Recognizing the Incompetency of the President in the Constitutional Law of the Islamic Republic of Iran”, *Journal of Public Law Research*, No. 68, (1399). [In Persian]
- Potts, C.P, “Impeachment as Remedy”, *Washington University Law Review*, Vol. 12, (1926).
- San Juan, Ronald Ray & Tiojanco, Bryan Dennis G, “Impeachment”, *Max Plank Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, Oxford Constitutional Law, (2016).

Documents

- Detailed Deliberation of Consultative Assembly of Iran, First Period, 168th Session, Formal Newspaper, No. 10627. [In Persian]

استناد به این مقاله: سیده زهرا، «بازتخلیل مسئولیت رئیس جمهور در برابر مجلس شورای اسلامی؛ استيضاح یا تعقیب و محاکمه»، پژوهش حقوق عمومی، ۲۵ (۷۹)، (۱۴۰۲)، صص ۱۲۷-۱۶۲.

Doi: 10.22054/QJPL.2023.67829.2774



The Quarterly Journal of Public Law Research is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License