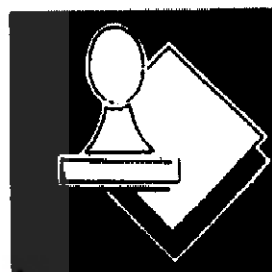


## استيضاح؛ ژرف‌کاوی یک پدیده

- استيضاح؛ پیشینه و مبانی در حقوق اساسی
- نگاه به استيضاح از زاویه تطبیق
- کارنامه استيضاح؛ قبل و پس از انقلاب
- استيضاح، نظارت و توازن قوا



کژارش ویژه



شوریه شگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

#### مدخل

برای مدتی، بحث استيضاح با توجه به رویدادهایی که منجر به فراخوانی وزیر کشور به مجلس و اداء توضیحات وی گردید، یکی از مباحث گرم محافل سیاسی کشور و مطبوعات بود. این بحث، صرف نظر از جنبه‌های سیاسی، به لحاظ مبانی آن جایگاهی خاص در حقوق اساسی دارد. اصولاً عقیده بر آن است که استيضاح یکی از ابزارهای نظارتی در رژیم‌های پارلمانی بوده و بهره‌گیری از رأی عدم اعتماد یکی از مهم‌ترین مکانیسم‌های مهار کارکرد وزرا تلقی گردیده و در نتیجه به عنوان نظارت مستمری دانسته می‌شود که پارلمان در کارهای اجرایی اعمال می‌نماید. این امر به لحاظ تقابل تعادلی قوای سه‌گانه حائز اهمیت است. در گزارش ویژه این شماره ضمن بررسی ریشه‌های تاریخی موضوع، به تشریح آن از نگاه تطبیقی و حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌پردازیم. امید است که گذار حاضر، باب مطالعاتی رؤیانه‌تر را در این زمینه بگشاید.

## ■ استیضاح؛ پیشینه و مبانی در حقوق اساسی

دفتر بررسی‌های حقوقی

### مقدمه

استیضاح در حقوق اساسی یکی از ابزارهای نظارتی در رژیم‌های پارلمانی تلقی شده و بهره‌گیری از رأی عدم اعتماد یکی از مهم‌ترین وسایل برای کنترل نمودن کارکردهای وزیران بوده و در نتیجه اعمال نظارت مستمری است که پارلمان‌ها در کارهای اجرایی دارند. نخست وزیر و وزیران از بیم سقوط کابینه و از دست دادن مقام فرمانروایی باید در جهتی گام بردارند که رضایت خاطر اکثریت نمایندگان مردم را

فراهم آورند و خودشان را کارگزار اجرای تصمیمات و قوانین پارلمانی بدانند. در برابر چنین سلاحی که در دست نمایندگان پارلمان است در بسیاری از کشورها حق انحلال مجلس به عنوان بزرگ‌ترین وسیله کنترل عملکرد مجلس، مطرح است و در واقع از این طریق تعادل قوا در رژیم پارلمانی برقرار می‌گردد. با این حال به حسب تجارب موجود در این کشورها، استفاده از این شیوه (انحلال مجلس) به اندازه کافی می‌تواند به جای

قبل از هرگونه بحثی در مورد استیضاح مشخص شود.

### مسئولیت سیاسی وزرا

وزرا در مقام ایفای وظایف و اختیارات قانونی خود سه نوع مسئولیت دارند:

اول- مسئولیت مدنی: به این مفهوم که اگر ضرر و زیان و خسارتی از اعمال وزرا به علت خطا و تخلف به دولت یا شهروندان وارد آید ملزم به جبران آن می‌باشند. این مسئله راجع به امور مدنی بوده و از چارچوب ارتباط وزیر با قوه مقننه خارج است.<sup>۱</sup>

دوم- مسئولیت جزایی وزرا: وزرا در صورت ارتکاب جرایمی چون خیانت یا اختلاس یا ارتشا یا تجاوز به آزادی‌های فردی و اجتماعی شهروندان، در معرض تعقیب و محاکمه و مجازات قرار می‌گیرند.<sup>۲</sup>

سوم- مسئولیت سیاسی وزرا: مسئولیت سیاسی در رژیم‌های پارلمانی موجود است و جلوه آن پاسخ‌گویی وزرا یا هیئت وزیران در برابر پارلمان است. الزام به پاسخ‌گویی وزرا نسبت به تمامی اعمال و رفتارها و روش‌هایشان و عدم اتفاق و تقاضای آنان با نمایندگان یا عدم پیشرفت کارها و نارسایی امور و به موقع نبودن اقدامات آنان می‌تواند

ایجاد تعادل بین قوا و به لحاظ تفوق قوه مجریه در انحلال مجلس، تعادل میان قوا را بهم بزند. درست است که در این کشورها، استفاده افراطی مجلس از این حق قانونی، موجبات سقوط کابینه‌ها را فراهم ساخته (مثل پارلمان فرانسه در جمهوری چهارم) و این امر به ثبات و تداوم سیاست دولت‌ها لطمه‌های فراوان وارد نموده و خللی در عملکرد منظم قوه مجریه وارد ساخته، با این حال انحلال مجلس نیز گره‌ای از مشکلات نگشوده است و مضافاً مردم را در قبال مشارکت در امور سیاسی کشور مأیوس نموده، مجلس را از نظارت ناامید کرده و بالاخره کشورها را از بحران ریشه‌ای، خلاصی نبخشیده است. به نظر می‌رسد که رسیدن به نقطه تعادلی بهینه از این نظر در نظام حقوقی کشورها، بسیار مورد توجه می‌باشد. قاعدتاً ساختار و سازوکاری که در آن تعادل سه قوه از یک «منشاء منتخب مردم» به نقطه بهینه دست بیاید، می‌تواند تعادل مطلوب برای سیستم مورد نظر فراهم آورد. در هر حال، استیضاح به مثابه ابزار نظارتی مجلس ناشی از مسئولیت پاسخ‌گویی وزرا در مقابل پارلمان به عنوان یک مسئولیت سیاسی و نه از باب ارتکاب جرم جزایی و تقصیر مدنی، می‌باشد که اساساً تشخیص آن به عهده پارلمان است.<sup>۳</sup>

بنابراین استیضاح یکی از مظاهر تجلی مسئولیت سیاسی وزرا در مقابل مجلس می‌باشد و لازم است مفهوم و پیدایش آن

۱. ابراهیم فاضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۲، ص ۵۲۸

۲. همان، صص ۵۲۷ و ۵۲۸

۳. جعفر پوشهری، حقوق اساسی تطبیقی، انتشارات گنج دانش، ۱۳۷۶، ص ۳۰۱

ماخذ مسئولیت سیاسی واقع شود، این نوع مسئولیت اساساً جنبه عینی و واقعی نداشته و تمایل و تشخیص پارلمان تعیین‌کننده آن می‌باشد و حد و مرز معینی بر آن نمی‌توان معلوم داشت.

مسئولیت سیاسی فاقد ضمانت اجرای جزایی و مدنی بوده و ضمانت اجرای آن غالباً پاسخ‌گویی در برابر پارلمان و عزل وزیر یا سقوط کابینه‌ای است که عملکردشان مورد رضایت و موافقت اکثریت نمایندگان مجلس نبوده است.

در نظام پارلمانی، قوه مقننه به دلیل این که نمایندگان آن مستقیماً توسط مردم انتخاب می‌شوند از برتری قابل توجهی نسبت به قوه مجریه برخوردار است و در واقع حاکمیت ملی مستقیماً از سوی مردم و از رهگذر انتخابات به نمایندگان پارلمان سپرده شده و از طریق پارلمان به دستگاه‌ها و اشخاص کارگزار و سایر قوا انتقال یافته است و لذا پارلمان حق دارد با استفاده از شیوه‌های نظارتی خاص، قوه مجریه و اعمال آن را تحت مراقبت قرار دهد تا امنیت و آزادی مردم قابل تأمین و تضمین باشد. شیوه‌های نظارتی به اشکال گوناگون چون تذکر، سؤال، استیضاح و بررسی‌های پارلمانی یعنی تحقیق و تفحص یا از طریق دیوان محاسبات قوه مجریه را کنترل می‌کنند.

در رژیم‌های ریاستی مانند آمریکا و رژیم‌های مشابه آن مسئولیت سیاسی وزرا

در مقابل رئیس جمهور که منصوب او هستند مطرح است و به عبارت دیگر تشخیص ادامه خدمت وزیر یا عزل وی بر عهده رئیس جمهور می‌باشد.<sup>۱</sup>

استیضاح یکی از مؤثرترین ابزارهای نظارتی پارلمان و ناشی از مسئولیت سیاسی قوه مجریه در برابر قوه مقننه است که سبب مذاکره عمومی در جلسه علنی مجلس شده و پارلمان و ملت را از کم و کیف سیاست‌های وزیر یا هیئت وزیران مورد استیضاح آگاه می‌کند و دارای ضمانت اجرایی مستقیم سیاسی است. به این عبارت که مذاکرات با رأی‌گیری خاتمه می‌پذیرد و رأی نمایندگان نمودار رضایت یا عدم رضایت پارلمان از قوه مجریه به شمار می‌آید، که براین اساس با توجه به منتخب بودن نمایندگان مجلس این رأی به منزله عدم‌پذیرش عملکرد وزیر توسط مردم می‌باشد.

در نظام حقوقی قبل و بعد از پیروزی انقلاب اسلامی با تفاوت‌هایی، مسئله استیضاح پذیرفته شده است، گرچه در بعد از انقلاب، رئیس جمهور نیز مانند نمایندگان مجلس منتخب مستقیم مردم است و تجلی حاکمیت آنان می‌باشد، ولی قانون‌گذار اساسی جمهوری اسلامی ایران چه در زمانی که قوه مجریه دو رکنی بود یعنی نخست وزیر و رئیس جمهور در رأس قوه مجریه قرار داشتند و چه پس از حذف

۱. قاضی، پیشین، ص ۵۲۸

سمت نخست‌وزیر و انتقال اقتدار آن به رئیس‌جمهور، موضوع استیضاح وی را مطرح نموده است.

## سابقه تاریخی و پیدایش مسئولیت سیاسی وزرا

از حیث تاریخی پیدایش مفهوم مسئولیت سیاسی را به نظام پارلمانی انگلستان نسبت می‌دهند. پس از تحولاتی که در قرن ۱۴ منجر به آزادی و استقلال مردم در مقابل دولت‌ها گردید، کمون‌ها حق داشتند هر وزیر یا صاحب‌منصبی را که در اجرای وظایف خود مرتکب تقصیری می‌شوند با استفاده از تشریفات خاص آیین اعلان اتهام (Impeachment) و با قضاوت مجلس اعیان، مجازات نمایند.<sup>۱</sup> بررسی تحولات نهادهای سیاسی بریتانیا نشان می‌دهد که مسئولیت سیاسی وزرا در اصل تحول یافته مسئولیت جزایی وزیران بر پایه آئین تعقیب وزرا می‌باشد که از قرن ۱۶ سرچشمه گرفته است،<sup>۲</sup> که براساس آن مجلس عوام می‌توانست هر یک از وزرا را تعقیب و پس از احراز تقصیر، توسط مجلس اعیان محاکمه نماید. به تدریج اقتدار پارلمان توسعه یافت و حملات نمایندگان مجلس افزایش یافت به گونه‌ای که در سال ۱۷۴۲ برای نخستین بار یکی از نخست‌وزیران انگلیسی به نام «وال پل»<sup>۳</sup> که در برابر مجلس عوام در اقلیت واقع شده بود برای این که از مجازات‌رهایی یابد، قبل از وارد کردن اتهام،

با استعفا خود از کارکناره‌گیری کرد، این امر به صورت یک عرف سیاسی درآمد و از همین تاریخ، روش سابق (یعنی تعقیب وزیر به وسیله مجلس عوام و محاکمه وی توسط مجلس اعیان) متروک گشت و مسئولیت سیاسی وزرا در برابر پارلمان جایگزین مسئولیت جزایی آن گردید.

حادثه فوق به اعتقاد برخی از محققان حقوق اساسی تأثیری شگفت‌انگیز بر اصول حقوق عمومی بر جای گذاشت، و اقتدار پارلمان به صورتی که در دوران حاضر ملاحظه می‌شود معلول همین تحولات است. بدین ترتیب وزیر تا آن زمان در سمت خود باقی می‌ماند که اراده و رأی و سلیقه و تمایل پارلمان را ملحوظ دارد و به این ترتیب حاکمیت مردم به وسیله قوه مقننه به مورد اجرا گذاشته می‌شود.<sup>۴</sup>

آئین مسئولیت سیاسی امروزه متوجه اکثر کشورهای است که دارای نظام پارلمانی می‌باشند و از آن جهت که در ارتباط قوای سه‌گانه، قوه مقننه بر اعمال قوه مجریه نظارت مستمر داشته و سیاست‌های آن را از ابتدای تشکیل هیئت

۱. سیدمحمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، دانشگاه شهید بهشتی، چاپ اول، بهار ۱۳۷۲، ص ۸-۲۷۷.

۲. قاضی، پیشین، ص ۵۲۹.

۳. Wal Pole.

۴. جمفر، بوشهری، حقوق اساسی تطبیقی، انتشارات گنج دانش (چاپ اول با ویرایش جدید)، ۱۳۷۶، ص ۴۰۱.

۵. قاضی، پیشین، ص ۵۲۹ و هاشمی، پیشین، ص ۲۷۸.



تمرکز قوا در یک شخص یا گروه موجب فساد و استبداد در جامعه می‌شود، چرا که بر حسب طبیعت اشیا احوال و اقتضای مزاج کسی یا کسانی که قدرت مطلق را به دست دارند پیوسته در وسوسه سوءاستفاده از آن برمی‌آیند. قدرت بی حدود و مرز خودسری می‌آورد و به مثابه سیلابی بنیان کن دیواره‌ها و سد‌ها و موانع سست و لرزان موجود در جامعه را از سر راه خود برمی‌دارد و راه را برای اعمال هر چه بیشتر نظرات شخصی یا گروه حاکم هموار می‌کند، و در این میان آزادی‌های سیاسی و حقوق اساسی مردم اسیر هوس‌ها و اغراض حاکمان می‌شود. برای اجتناب از تمرکز قدرت سیاسی در دست یک فرد یا یک گروه و پرهیز از استبداد و خودکامگی و فساد ناشی از آن، صاحب‌نظران در گذشته و حال توجه به پراکنده نمودن و توزیع خردمندانه قدرت میان دستگاه‌ها یا اشخاص پرداخته‌اند که این امر نخستین سنگ بنای تفکیک قوای را بنیان نهاد.

اصل تفکیک قوا به ترتیبی که امروزه حقوق‌دانان و علمای علوم سیاسی از آن بهره می‌برند دستاورد قرون هفدهم و هجدهم است. اصل مذکور نزد اکثر کشورها دست کم به لحاظ شکلی مفایر رژیم‌های فاشیستی و دیکتاتوری رواج و مقبولیت یافته و در قوانین اساسی آنها منعکس شده است.

اصل تفکیک قوا در مقام حفظ حقوق

وزیران و در جریان کار زیر نظر دارد، در صورت اعلام ناخشنودی و عدم رضایت اکثریت اعضای قوه مقننه، اعضا یا کل قوه مجریه مجبور به کناره‌گیری می‌باشند.

### مبانی استیضاح در حقوق اساسی با تکیه بر اصل توازن قوا

از ادوار باستان اندیشیدن در باب جامعه، دولت و حکومت ذهن متفکران و فیلسوفان را به خود مشغول داشته است و از آنجا که خوشبختی مادی و معنوی افراد و جوامع را در ارتباطی تنگاتنگ با تشکیلات سیاسی، شکل و محتوای حکومت و چگونگی اعمال قدرت دیدند، به اهمیت و حساسیت مسائل مربوط به دولت و حکومت پی‌بردند و در پی یافتن بهترین شیوه‌های حکومت به تلاش‌های درخور توجهی دست بازیدند. در این رابطه افلاطون، ارسطو، فارابی، غزالی، ابن‌سینا، امام فخر رازی و نخبگان بی‌شمار دیگری همت خود را مصروف تحلیل جامعه، دولت و حکومت کردند و براساس جهان‌بینی ویژه و ارزش‌های گرانمایه اعتقادی‌شان، به تبیین مسائل و شکافتن معضلات و گشودن بفرنج‌ها پرداخته‌اند.

از اهم مسائلی که در رهگذر وصول به یافتن بهترین نوع حکومت اندیشمندان به بررسی آن دست یافته‌اند؛ شناخت و تمایز قوای موجود در جامعه، بیان خصایص و نقش هریک و روابط بین آنهاست.

بر مبنای استقلال کامل قوا از یکدیگر بودند. بر مبنای برداشت آنها هر کدام از سه قوه دارای وظایف منجز و مشخص هستند که سازمان‌های مسئول آنها نباید بتوانند از حدود مرزهای تعیین شده توسط قانون خارج شده و در کار دیگری مداخله کنند. به زعم آنان، تعادل و توازن قوا هنگامی مقدور است که قوا به وسیله دیواره‌های نفوذناپذیری از یکدیگر منفصل باشند. هر سه به طور افقی در یک سطح قرار گیرند و یکی مفید به اطاعت از دیگری نباشد. اما تجربه تاریخی نشان داده که تفکیک مطلق قوا به صورت عملی میسر نیست، بلکه قوای تقسیم شده باید در سطحی از موازنه و تعادل باشند که قدرت برتری طلبی هر کدام از آنها، با توانایی‌های تعبیه شده در قوه طرف مقابل خنثی گردد، در غیر این صورت یکی از قوای سه گانه با نیروهای متفاوت رو در روی هم قرار گرفته و برد با قوه نیرومندتر خواهد بود<sup>۱</sup>. که نتیجه نهایی آن تمرکز خواهد بود. پس باید در نظام ریاستی هم کنترل و هم توازن وجود داشته باشد تا تعادل قوا در عمل به وجود آید.

### تعادل قوا در نظام ریاستی

در این نظام، حاکمیت ملی به طور متساوی بین دستگاه‌های مربوط به قوا تقسیم شده است که در آن مردم، نمایندگان خود را طی انتخابات عمومی برای تشکیل پارلمان

فرد و آزادی‌های عمومی و ممانعت از تمرکز قدرت به قدری مؤثر شناخته شده که در ماده ۱۶ اعلامیه حقوق بشر و شهر وندمورخ ۲۶ اوت ۱۷۸۹ فرانسه آمده است: «هر جامعه‌ای که در آن حقوق افراد تضمین و تفکیک قوا برقرار نشده باشد، قانون اساسی ندارد».

اجرای اصل تفکیک قوا در صورتی وافق به مقصود خواهد بود که توزیع خردمندانه قدرت در سه قوه مقننه، قضائیه و مجریه صورت گرفته باشد و این سه قوه در سطحی کم و بیش افقی قرار گیرند تا بتوان به توازن و تعادلی، تا آنجا که میسر است، دست یافت.

رعایت توازن و برابری بین قوای حاکم در جهت رعایت اصل تفکیک قوا موجب حفظ پاره‌ای از اصول و موازین، یا منافع و هدف‌های ملی خواهد بود. بدیهی است منظور از عنوان کردن توازن، تساوی و تقارن مطلق یا همانندی ابزارها یا امکانات سه قوه نیست، بلکه تدبیری است به منظور آراستن و تنسيق ابزارها و امکانات در جهت ایجاد تعادل.

در عمل از نظریه تفکیک قوا در مقام تنظیم روابط بین سه قوه و ایجاد تعادل و توازن قوا دو برداشت عمده وجود دارد که منجر به تشکیل رژیم‌های خاصی به نام رژیم‌های ریاستی و پارلمانی گردیده است: نویسندگان قانون اساسی ۱۷۸۷ ایالات متحده آمریکا و واضعان قانون اساسی ۱۷۹۱ فرانسه به دنبال تقسیم متساوی حاکمیت در قوای سه گانه و جدایی سه قوه





را امضا نکند و با ذکر دلایل به کنگره عودت دهد، اما مجالس فوق نیز می‌توانند همان مصوبات و تو شده را با اکثریت دو سوم تصویب کرده و وتوی رئیس جمهوری را کان لم یکن سازند.

۳- معاون رئیس جمهور (عضو قوه مجریه) ریاست مجلس سنا (بخشی از قوه مقننه) را بر عهده دارد.

همچنین قوه مقننه امریکا بر قوه مجریه بدین شرح تأثیر می‌گذارد:

مجلس سنا حق دخالت در برخی از امور اجرایی را از جمله انتصاب کارکنان عالی مقام اجرایی و دیپلماتیک مانند وزیران، سفیران، کنسول‌ها و اعضای دیوان عالی فدرال - که باید با تأیید و موافقت مجلس سنا این کار صورت گیرد - دارد.

#### الف - بررسی‌های پارلمانی

از روش‌های نظارت پارلمان بر کار قوه مجریه و مآلاً تأثیرگذار بر آن، چند و چون کردن در عملکردهای اجرایی آن قوه است. بررسی‌های پارلمانی در امریکا یا توسط کمیسیون‌های دائمی یا کمیسیون‌های فرعی اختصاصی به نام کمیته‌های تحقیق کنگره صورت می‌گیرد.

حق بررسی پارلمان بر این اندیشه استوار است که مجالس باید بتوانند در جریان کلیه امور مربوط به قوه مجریه قرار گیرند. ولی چون وزیران، به مناسب تفکیک کامل قوا، در پارلمان حضور ندارند و از سوی دیگر ابزارهای سؤال و استیضاح نیز

انتخاب کرده و بار دیگر رئیس جمهور را در انتخابات عمومی دیگری تعیین می‌نمایند؛ به این ترتیب حاکمیت ملی در دو نوبت تجلی می‌کند و کارگزاران دو قوه نظراً در یک سطح قرار می‌گیرند و هر دو متساویاً دارای پشتوانه سیاسی و آرای عموم هستند. پس منطقی است که هیچ کدام از دو قوه مقننه و مجریه نتوانند دوره کارکرد یکدیگر را که بر مبنای قانون اساسی از یک سو و اراده مردم از سوی دیگر شکل گرفته است از راه انحلال یا سقوط کوتاه کنند. نه قوه مجریه قادر است پارلمان را منحل کند و نه قوه مقننه می‌تواند رئیس جمهور و وزرای همکارش را وادار به کناره‌گیری نماید.

در مورد تفکیک مطلق قوا در نظام ریاستی که مشخص‌ترین آن الگوی ایالات متحده امریکاست استثناهایی به چشم می‌خورد. در این رابطه قوه مجریه به طرق ذیل بر قوه مقننه تأثیر می‌گذارد:

۱- رئیس جمهور پیام سالانه‌ای به کنگره می‌فرستد و در آن تصویب قوانین خاصی را پیشنهاد می‌کند یا این که استراتژی قانون‌گذاری را به صورت کلی ارائه می‌نماید. اما پارلمان در قبول یا رد آن منخیر است ولی تأثیر پیام مذکور در نحوه تصمیم‌گیری کنگره انکارناپذیر است.

۲- رئیس جمهور حق وتوی تعلیقی برای یک بار نسبت به هر یک از مصوبات کنگره دارد، یعنی می‌تواند مصوبه کنگره

حکومت گرچه از هم تمایز داده شده و هر یک عهده دار امور خاصی هستند، ولی با این حال این ارگان‌ها در انجام امور مربوط به خود کاملاً تخصصی نیستند، بلکه دامنه عملکرد آنها در مواردی با هم تداخل دارد. افزون بر آن هر کدام از قوا وسائل متقابل تأثیر بر دیگری را در اختیار دارند، لذا نباید تصور کرد هر کشوری که دارای پارلمان باشد لزوماً دارای رژیم آنها پارلمانی است، بلکه برای تحقق رژیم پارلمانی وجود شرایطی به شرح زیر لازم است:

- ۱- برقراری تمایز بین وظایف و دسته‌بندی آنها و واگذاری هر دسته از این وظایف با ماهیت همگون به دستگاهی متمایز نظیر قوه مقننه و مجریه و قضائیه.
- ۲- دستگاه‌های مجری متمایز در رژیم پارلمانی برخلاف رژیم ریاستی، جنبه تخصصی کامل ندارند، یعنی دامنه کارکرد آنها در نقاطی با یکدیگر تداخل دارد و قلمروهای مشترکی به وجود می‌آورند. مثلاً قوه مجریه در شکل‌گیری قوانین با قوه مقننه همکاری می‌کند و قوه مقننه در اجرای تمام و کمال قوانین بر کار قوه مجریه نظارت دارد.
- ۳- اقدام‌های هر یک از قوا مانند هیئت دولت و پارلمان دارای وسایل و ابزارهای تأثیرگذار بر یکدیگرند.
- ۴- پارلمان در برابر مردم دارای مسئولیت بوده و هیئت دولت پاسخ‌گوی عملکرد خود در برابر پارلمان است.

در اختیار پارلمان نیست تا بتواند بر نحوه عملکرد دستگاه‌های اجرایی اشراف پیدا کند، پس الزاماً باید وسیله تحقیق و اطلاعات دیگری در دسترس کنگره باشد. در امریکا کمیسیون‌های ویژه تحقیق اختیارات فوق‌العاده‌ای دارند و می‌توانند از کلیه کسانی که لازم است از آنان اطلاعاتی کسب شود، دعوت به عمل آورند که در صورت سرپیچی از حضور، کمیسیون مشمول مجازات واقع می‌شوند.

### ب- رژیم‌های پارلمانی

این رژیم در حقیقت از تفکیک نسبی قوا به دست می‌آید که آن را «همکاری قوا» و «ارتباط میان قوا» نیز نامیده‌اند. در این شیوه برخلاف تفکیک مطلق در پی آن نبوده‌اند که «دستگاه‌ها» و «وظایف» را از یکدیگر به کلی جدا سازند و به هر کدام حصه‌ای از حاکمیت ملی را تفویض کنند که جدا از سایر قوا به انجام وظیفه و اداره امور بپردازند، بلکه در این رژیم حاکمیت ملی از سوی مردم و از طریق انتخابات به نمایندگان پارلمان سپرده می‌شود و از طریق پارلمان به دستگاه‌ها و اشخاص واگذار شده و به سایر قوا نیز منتقل می‌گردد. لذا دستگاه‌های قوا به یکدیگر وابسته‌اند، بدین ترتیب که در عین تمایز و تفکیک باید پاسخگو و مسئول در برابر دستگاهی باشند که از آن کسب اقتدار کرده‌اند. لذا در این گونه رژیم‌ها نوعی وابستگی ارگانیک به چشم می‌خورد و وظایف نهادهای

۱- حق تهیه و تنظیم لوایح قانونی و تقدیم به پارلمان برای تصویب؛

۲- حق وضع آیین‌نامه‌های اجرایی و تصویب‌نامه که به نوعی مشارکت در امر تقنین است؛

۳- شرکت وزیران در جلسات پارلمان و دفاع از سیاست‌ها و لوایح تقدیمی؛

۴- تسوئیح قوانین مصوب توسط رئیس‌جمهور.

مع‌ذلک توجه به این نکته ضروری است که اساس تعادل در نظام پارلمانی بر دو شیوه متقابل استوار گردیده است:

۱- مسئولیت سیاسی قوه مجریه در برابر پارلمان: بدین معنی که در این نظام سیاسی که بر تفکیک نسبی قوا یا همکاری قوا استوار است، در قوانین اساسی فرض بر سردمندی روابط میان قوا بوده، نه جدایی کامل و مطلق آنها. قوه مجریه پاسخ‌گویی اعمال خود بوده و باید به سؤال و استیضاح پارلمان جواب دهد و در صورت استیضاح، دولت باید بتواند اکثریت آرای اعضای پارلمان را بر اساس قانون اساسی یا آیین‌نامه داخلی به‌دست آورد، در غیر این صورت باید کنار رفته و دولت یا وزیر دیگری مسئولیت مربوطه را بر عهده گیرد. این مسئولیت دولت در برابر قوه مقننه را در اصطلاح حقوقی همان طور که سابقاً اشاره شد مسئولیت سیاسی می‌نامند. یعنی اداره‌کنندگان قوه مجریه گرچه به اعمال

۵- در رژیم پارلمانی تکیه حاکمیت بر پارلمان است، زیرا حاکمیت از طریق انتخابات از طرف صاحبان حاکمیت یعنی مردم به پارلمان سپرده شده و از سوی پارلمان به هیئت دولت (با تصویب برنامه دولت و ابراز رأی اعتماد) اعطا می‌شود.

اساس رژیم پارلمانی با ملاحظه وضع آن در کشورهای انگلستان و فرانسه و بسیاری از ممالک دیگر به قرار زیر است:

الف- قوه مجریه معمولاً دو رکنی است. ریاست کشور (پادشاه، رئیس‌جمهور، امپراتور) و ریاست هیئت دولت (نخست‌وزیر، معاون اول) که کلیه مسئولیت‌های سیاسی را بر عهده دارند و باید پاسخ‌گویی اعمال خود در برابر نمایندگان مردم باشند.

ب- قوه مقننه حق دارد کلیه اقدامات و عملیات حکومت را زیر نظر گرفته و از راه تذکر، سؤال، استیضاح، بررسی‌های پارلمانی عملکرد خلاف مسئولان حکومت را مهار کند و در صورت عدم رضایت از سیاست‌ها و نحوه عملکرد دولت با رأی عدم اعتماد خود حکومت را سرنگون نماید و هیئت دولت جدیدی که موافق با تمایل اکثریت نمایندگان باشد بر مسند قدرت بنشاند.

ج- در برابر ابزارهای نفوذ قوه مقننه بر قوه مجریه، قوه اخیرالذکر نیز وسایل و ابزار متعددی برای تأثیر بر قوه مقننه داراست:

## گزارش ویژه

مقننه مردم هستند. به این ترتیب با قرار دادن حق انحلال در اختیار قوه مجریه و مسئولیت آنان در برابر مجلس در رژیم پارلمانی کوشش شده تا بین قوا به گونه‌ای تعادل و هم وزنی به وجود آید.

در نظام غیرریاستی و پارلمانی جمهوری اسلامی ایران، نه تنها اجازه انحلال پارلمان به قوه مجریه داده نشده، بلکه به مجلس حق استیضاح و رأی عدم کفایت سیاسی رئیس جمهور با اکثریت  $\frac{2}{3}$  کل نمایندگان (علی‌رغم این که رئیس جمهور مستقیماً منتخب مردم بوده و از مظاهر تجلی حاکمیت مردم می‌باشد) داده شده است. با این همه به دو قوه مجریه و مقننه وسایل متعددی برای تأثیرگذاری بر یکدیگر داده شده است.

در این راستا اختیارات قانونی قوه مقننه که بر روند قوه مجریه مؤثر است بدین شرح ارائه می‌گردد:

۱- تصویب قانون و تکلیف قوه مجریه در اجرای آن!

۲- تشکیل هیئت وزیران با رأی اعتماد نمایندگان مجلس (اصول ۸۷ و ۱۳۳ قانون اساسی)؛

۳- حق سؤال قوه مقننه از رئیس جمهور (اصل ۸۸ قانون اساسی)؛

۴- حق استیضاح و رأی به عدم کفایت رئیس جمهور با اکثریت دو سوم کل نمایندگان (بند ۲ اصل ۸۹ قانون اساسی)؛

۵- داشتن اختیار قانونی برای سؤال و

خلافی دست نزده‌اند مع‌ذکب به دلیل عجز از اداره امور یا سوء سیاست یا عدم مقبولیت سیاست آنها توسط نمایندگان باید جای‌شان را به دیگری بسپارند.

۲- حق انحلال پارلمان توسط قوه مجریه: برای یک طرفه نبودن اختیار مجلس که می‌تواند در نهایت موجبات سقوط پی‌درپی کابینه‌ها را به دنبال داشته باشد و امکان این امر پارلمان را به سوی استبداد سوق می‌دهد، به قوه مجریه نیز در مواردی این حق داده شده که بر اساس قوانین و مقررات، پارلمان را منحل کند. منطق این روش برقراری تعادل میان قوای کشور است بدین معنی که اولاً، تهدید به کارگیری چنین حربه‌ای، اعضای قوه مقننه را وادار می‌دارد تا در واکنش‌های خود نسبت به هیئت وزیران احتیاط بیشتری به خرج دهند، چرا که در انتخابات جدید امکان دارد اعضای پارلمان نتوانند کرسی خود را حفظ کنند. در صورت انحلال قوه مقننه، انتخابات جدید آغاز می‌گردد. در صورت تکرار اکثریت سابق در مجلس جدید در واقع مردم سیاست و اقدامات قوه مقننه پیشین را تأیید می‌کنند و در صورتی که رأی‌دهندگان اکثریت تازه‌ای را که موافق با سیاست‌های دولت پیشین باشد انتخاب کنند مردم با سیاست مجلس منحل شده موافق نبوده ولی دولت را تأیید می‌کنند.

به زبان ساده در آخرین تحلیل، داور نهایی در رفع اختلاف بین قوه مجریه و

هستیم که قوه مجریه در برابر پارلمان دارای اختیارات زیر است:

۱- حق شرکت رئیس‌جمهور و معاونان وی و وزیران در جلسات علنی مجلس (اصل ۷۰ قانون اساسی)؛

۲- استماع مطالب‌شان توسط مجلس در صورت تقاضای آنها که می‌تواند بر موضع نمایندگان مؤثر بوده و موجب تفاهم شود (اصل ۷۰ قانون اساسی)؛

۳- تعیین و معرفی وزرا به مجلس و عزل آنان توسط رئیس‌جمهور (اصول ۱۳۳ و ۱۳۶ قانون اساسی)؛

۴- تقدیم لوایح به مجلس و داشتن اختیار عمل در شروع قانون‌گذاری (اصل ۷۴ قانون اساسی)؛

۵- تهیه و تنظیم لایحه بودجه و تقدیم آن همراه با اظهارنظر توسط رئیس‌جمهور (اصل ۵۲ قانون اساسی)؛

۶- تقاضای تشکیل جلسه غیرعلنی مجلس توسط رئیس‌جمهور یا یکی از وزرا (اصل ۶۹ قانون اساسی)؛

۷- دفساع نمایندگان دولت از لوایح و اظهارنظر در مورد طرح‌ها؛

۸- تصویب آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها و... (طبق اصل ۱۳۸ قانون اساسی)؛

۹- محدودیت نمایندگان در تقدیم طرح‌هایی که موجب تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی شود (اصل ۷۵ قانون اساسی).

□ □ □

استیضاح هیئت وزیران (اصول ۸۸ و ۸۹ قانون اساسی)؛

۶- حق تحقیق و تفحص قوه مقننه در تمام امور کشور از جمله قوه مجریه و قضائیه (اصل ۷۶ قانون اساسی)؛

۷- رسیدگی به شکایات واصله از عملکرد قوه مجریه و قضائیه از طریق کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی؛

۸- تصویب بودجه و نظارت بر اجرای آن از طریق دیوان محاسبات کشور به نمایندگی از سوی مجلس (اصول ۵۲ و ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی)؛

۹- تصویب قراردادهای بین‌المللی (اصل ۷۷)؛

۱۰- ممنوعیت استخدام کارشناسان خارجی توسط دولت مگر در موارد ضرورت با تصویب مجلس (اصل ۸۲ قانون اساسی)؛

۱۱- فروش بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی باشد تنها با تصویب مجلس امکان‌پذیر است (اصل ۸۳ قانون اساسی)؛

۱۲- منوط بودن اخذ و اعطای وام یا کمک‌های بلاعوض داخلی و خارجی دولت به تصویب مجلس (اصل ۸۰)؛

۱۳- تصویب صلح دعائی یا ارجاع به داوری دعائی راجع به اموال عمومی و دولتی (اصل ۱۳۹ قانون اساسی)؛

۱۴- نظارت بر تصویب نامه‌ها و آیین‌نامه‌های مصوب دولت توسط رئیس‌مجلس (اصل ۱۳۸ قانون اساسی).  
متقابلاً و در جهت حفظ تعادل، شاهد