

■ نگاه به استیضاح از زاویه تطبیق

دفتر بررسی‌های حقوقی

انگلستان تقلید کرده‌اند مانند استرالیا، زلاندنو، هندوستان، پاکستان و دیگر کشورهای عضو جامعه مشترک‌المنافع یا از الگوی فرانسه که در آفریقا و آسیا مورد استفاده قرار گرفته، یا الگوی رژیم ایالات متحده آمریکا به‌ویژه در امریکای جنوبی یا ترکیبی از آن الگوها مورد تبعیت واقع شده است. با مطالعه اصل مسئولیت اعضای قوه مجریه در برابر پارلمان در کشورهای فوق، به عنوان مبنای حق استیضاح پارلمان، کیفیت این حق مجالس مورد بررسی واقع می‌شود.

مقدمه

در بررسی تطبیقی مسئولیت سیاسی وزرا در مقابل پارلمان و یکی از ضمانت اجراهای ناشی از این مسئولیت که عبارت است از استیضاح، همچون دیگر مطالعات تطبیقی در حقوق اساسی از میان رژیم‌های سیاسی موجود در جهان رژیم‌هایی که مورد الگو قرار گرفته و دارای اهمیت می‌باشند را انتخاب کرده‌ایم تا کیفیت استیضاح را به‌نحو اجمالی در این نظام‌ها بررسی کنیم. علت این است که بسیاری از رژیم‌های سیاسی موجود در جهان یا از الگوی رژیم پارلمانی

الف- استیضاح در حقوق اساسی فرانسه
در کشور فرانسه از سال ۱۷۹۱ میلادی شیوة استیضاح، مدت‌های مدیدی روابط بین قوای مقننه و مجریه را تنظیم می‌کرد. در جمهوری‌های سوم (۱۸۷۰ به بعد) و جمهوری چهارم (۱۹۴۶-۱۹۵۸) استفاده از حق استیضاح توسط پارلمان توسعه وسیعی یافت که به کارگیری بی‌حد و مرز آن به وسیله پارلمان به خطر بزرگی برای ثبات دولت تبدیل شد؛ چراکه معمولاً مجالس را طبعاً تمایل بر آن است که بی‌هیچ سد و مانعی از این حق قانونی استفاده کرده و در برابر قوه مجریه اعمال قدرت کنند. همین امر به تداوم دولت و ثبات کشور لطمه وارد می‌آورد، به‌ویژه در زمانی که مجالس از احزاب و دستجات گوناگون تشکیل می‌شد دائماً در معرض تلاطم بوده و دولت‌ها در معرض خطر سقوط قرار می‌گرفتند.^۱ لذا به کارگیری افراطی و گاهی غیرمنظم استیضاح منجر به نتایج نامطلوب شد، که این امر سبب گردید قانون‌گذاران اساسی در جمهوری پنجم آن را به کنار گذارند و پذیرفتند که مورد سؤال قرار دادن دولت تنها از طریق مجلس ملی آن هم با عنوان *Notion de Censure* یعنی «طرح سانسور دولت» یا «تقاضای ابراز رأی عدم اعتماد» مطرح گردد. برای جلوگیری از تکرار سقوط پیاپی دولت‌ها و بی‌ثباتی‌های ناشی از استیضاح دولت‌ها در جمهوری

چهارم، در بند ۲ ماده ۴۹ قانون اساسی فعلی فرانسه مقرر گشت که «طرح سانسور دولت یا تقاضای رأی عدم اعتماد به دولت باید با امضای حداقل یک‌سوم نمایندگان اعضای مجلس ملی به آن تقدیم شود».

تصویب تقاضای رأی عدم اعتماد یا طرح سانسور با رأی اکثریت مطلق اعضای مجلس ملی صورت می‌گیرد و رأی مثبت حداقل ۲۴۶ از ۴۹۰ نماینده مجلس ملی لازم است. بنابراین آرای ممتنع و غایب‌ها نیز به نفع دولت به شمار می‌آید.^۲ در صورت طرح سانسور دولت از سوی مجلس، امضاکنندگان آن طرح، دیگر نمی‌توانند در همان دور اجلاس «طرح سانسور» دیگری را برای تصمیم‌گیری به پارلمان تسلیم کنند. که این هم ایجاد یک نوع مانع دیگر برای پرکناری دولت است. دامنه و قلمرو طرح سانسور بر یکی از وزیران یا هیئت وزیران است. در زمانی که یک وزیر مورد سؤال یا طرح سانسور است در این جا اگر پارلمان، عدم اعتماد خود را نسبت به یکی از وزیران ابراز کند، بر نخست‌وزیر یا هیئت وزیران است که دامنه این عدم اعتماد را ارزشیابی و تشخیص دهند که آیا اثرات آن محدود به همان وزیر می‌باشد یا مربوط به کلیه وزیران

۱. ابرالفضل قاضی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۶۸، ص ۵۳۰-۵۳۱.
۲. جعفر بسو شهری، حقوق اساسی ج ۲، از انتشارات دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی دانشگاه تهران، چاپ سوم، اردیبهشت ۱۳۵۵، ص ۲۱.

آن دفاع کند که در این صورت کابینه خود را کنار کشیده و وزیر خود باید از خویشتن دفاع کند. اگر موفق شد مجلس را قانع کند در کابینه می ماند وگرنه استعفا می دهد. از نظر قانون، کابینه هیئت واحدی است که تصمیم می گیرد، علاوه بر آن کابینه نسبت به عملکرد کل اعضا مسئول است، لذا مسئولیت هم دسته جمعی است مگر این که کابینه نخواهد از وزیری پشتیبانی کند که در این موقع مسئولیت فردی وزیر مطرح خواهد شد.

در صورتی که هیئت وزیران از وزیر مورد استیضاح حمایت کنند یا استیضاح هیئت وزیران مطرح باشد و دولت نیز در مقام پاسخگویی از امتناع نمایندگان مجلس عوام عاجز ماند و رأی اکثریت اعضای مجلس منفی باشد، دولت سقوط می کند.

ج- استیضاح در حقوق اساسی آلمان
برای حفظ ثبات هیئت وزیران در برابر اجرای اصل مسئولیت وزیران در برابر پارلمان و امکان طرح استیضاح وزرا در پارلمان، شرایط و مقررات محدود کننده ای در کشور آلمان وضع شده است بر اساس مقررات بوندستاگ یعنی مجلس اول می تواند در صورت عدم رضایت از عملکرد هیئت وزیران با رأی عدم اعتماد خود آنان را سرنگون سازد. اما این رأی، فی نفسه برای

بر پایه مسئولیت جمعی است، تا واکنش خود را در برابر مجلس هماهنگ سازند.^۱
ب- استیضاح در حقوق اساسی انگلستان
مسئولیت سیاسی وزرا در رژیم های پارلمانی موجود است و دولت باید در مقام انجام وظائف متنوع خود، در توافق و تطابق مداوم با اکثریت پارلمانی باشد. ضمانت اجرای مسئولیت سیاسی، غالباً سقوط کابینه یا عزل وزیری است که رفتارش مورد رضایت و موافقت اکثریت نمایندگان ملت نباشد. قبل از ایجاد مسئولیت سیاسی وزرا و کابینه در برابر پارلمان، در انگلستان اگر وزیری به ارتکاب اعمالی خلاف قانون دست می زد، از سوی مجلس عوام مورد اتهام قرار گرفته و توسط مجلس اعیان محاکمه می شد.

در سال ۱۷۴۲ برای نخستین بار، «وال پول»^۲ به دلیل قرار گرفتن در اقلیت استعفا داد و سرآغاز برقراری مسئولیت سیاسی گردید و اصل بر این قرار گرفت که وزیر یا هیئت وزیران بدون رضایت و موافقت اکثریت اعضای مجلس عوام (و نه لردها) نتوانند به کار خود ادامه دهند. مسئولیت وزرا در برابر مجلس عوام در انگلستان در درجه اول دسته جمعی می باشد، به این ترتیب فرض بر این است کلیه اقداماتی که وزرا انجام می دهند با موافقت سایر وزرا در کابینه می باشد، مگر این که در حالت استثنایی عملی از وزیر سرزند که کابینه تشخیص دهد نمی تواند از

۱. قاضی، پیشین، ص ۵۳۰-۵۳۱

2. Wai Pole.



کردن در عملکردهای اجرایی معمول شده است.

حق بررسی پارلمان بر این اندیشه استوار است که مجالس باید بتوانند در جریان کلیه امور مربوط به قوه مجریه قرار گیرند ولی چون به دلیل تفکیک کامل قوا، وزیران در پارلمان حضور ندارند و اختیار استفاده از ابزارهای سؤال و استیضاح در اختیار پارلمان نیست پس الزاماً باید وسیله تحقیق و اطلاعات در اختیار کنگره باشد.

بررسی‌های کنگره در ایالات متحده آمریکا، توسط کمیسیون‌های دائمی یا کمیسیون فرعی اختصاصی به نام کمیته‌های تحقیق انجام می‌گیرد. در مجلس سنا همه کمیسیون‌ها و در مجلس نمایندگان سه کمیسیون مخصوص بررسی هستند و سایر کمیسیون‌ها باید با اجازه مخصوص پارلمان دست به بررسی بزنند. این کمیسیون‌ها علاوه بر اختیار بررسی که در خصوص اجرای قانون دارند، می‌توانند در مسائل دیگر نیز که ارتباطی با مسئله قانون‌گذاری ندارد بررسی کنند. در آمریکا کمیسیون‌های ویژه تطبیق اختیارات فوق‌العاده‌ای دارند و می‌توانند از کلیه کسانی که لازم است از آنان اطلاعاتی کسب شود دعوت به عمل آورند. اگر این

سقوط هیئت وزیران کافی نیست مگر آن که مجلس فوق بتواند صدر اعظمی را به جای صدر اعظم موجود برگزیند و آنگاه از رئیس جمهور بخواهد که صدر اعظم را از کار برکنار کند. رئیس جمهور به نوبه خود مکلف خواهد بود که به درخواست پارلمان عمل کرده، صدر اعظم انتخابی خود را منصوب نماید.^۱

د- استیضاح در حقوق اساسی آمریکا

در نظام ریاستی ایالات متحده آمریکا رئیس جمهور همانند نمایندگان کنگره مستقیماً در یک انتخابات همگانی برگزیده می‌شود و حاکمیت ملی به طور برابر میان دو دستگاه اجرایی و قانون‌گذاری تقسیم می‌شود و اصل برابری، هم‌ترازی، استقلال و عدم دخالت متقابل دو قوه مطرح می‌باشد. گرچه استثناهایی مانند حق وتوی تعلیقی رئیس جمهور بر مصوبات کنگره یا دخالت کنگره در انتصابات کارکنان عالی‌رتبه فدرال بر اصل استقلال قوا وارد است، ولی به دلیل تجلی حاکمیت ملی در انتخاب رئیس جمهور همانند نمایندگان قوه مقننه، وزیران برابر کنگره مسئولیت سیاسی ندارند. رئیس جمهور وزیران و همکاران خود را منصوب می‌کند و آنان در مقابل وی مسئولیت سیاسی دارند. با این همه در این کشور گرچه از روش نظارتی استیضاح معمول در اروپای غربی استفاده به عمل نمی‌آید، ولی آیین بررسی‌های پارلمانی یعنی چند و چون

۱. قسمت اول اصل ۶۷ قانون اساسی آلمان مصوب ۱۹۴۹، که قانون اساسی آن تا قبل از وحدت دو آلمان قانون پایه‌ای نامیده می‌شد.

- ۳- حسینی، حسن: مقامات عالی قوه مجریه در ایران و فرانسه، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۶۹.
- ۴- قاضی، ابوالفضل: حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی، انتشارات دانشگاه تهران، دی ماه ۱۳۷۲.
- ۵- قاضی، ابوالفضل: پایسته‌های حقوق اساسی، انتشارات پلدا، بهار ۱۳۷۳.
- ۶- قاضی، ابوالفضل: «تقریرات کلاس درس حقوق اساسی تطبیقی کارشناسی ارشد حقوق عمومی»، ۱۳۷۱-۱۳۷۲.
- ۷- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- ۸- قانون اساسی و متمم قانون اساسی مشروطه.
- ۹- مجلس شورای اسلامی: مشروح مذاکرات مجلس خبرگان بررسی نهایی قانون اساسی، چاپ اول ۱۳۶۴.
- ۱۰- مجلس شورای اسلامی: مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، تیرماه ۱۳۶۹.
- ۱۱- مجلس شورای اسلامی: آئین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.
- ۱۲- مدنی، سید جلال الدین: حقوق اساسی تطبیقی، کتابخانه گنج دانش، چاپ اول، ۱۳۷۴.
- ۱۳- مدنی، سید جلال الدین: حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران، ج ۳، سروش، چاپ اول، ۱۳۶۶.
- ۱۴- مدنی، سید جلال الدین: حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران، نشر همراه، زمستان ۱۳۷۰.
- ۱۵- هاشمی، سیدمحمد: حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، انتشارات دانشگاه شهید بهشتی، بهار ۱۳۷۲.

□□□

اشخاص از حضور در کمیسیون سرباز زند مورد مجازات قرار می‌گیرند و کمیسیون می‌تواند آنان را مجبور به حضور نماید.

کنگره آمریکا در مقام نظارت و نفوذ بر قوه مجریه از شیوه اعلام جرم و اتهام^۱ یعنی تعقیب جزایی و محاکمه سیاسی قوه مجریه هم استفاده می‌کند به این ترتیب که اگر اعضای قوه مجریه از رئیس جمهور، معاون رئیس جمهور، وزرا و رؤسای فدرال در ضمن عمل خودشان مرتکب جرم شوند یعنی عملی انجام دهند که در قانون جزا جرم شمرده شده است، مجلس نمایندگان با تشکیل کمیته مخصوصی به مسئله رسیدگی می‌کند. در صورتی که مجلس نمایندگان گزارش کمیته را تصویب کند، عین گزارش به مجلس سنا می‌رود و مجلس سنا به ریاست رئیس دیوان‌های فدرال تشکیل جلسه داده و به دادگاهی که متهم را محاکمه می‌کند تبدیل می‌شود. اگر دلایل کافی بر مجرمیت وجود داشت حکم لازم صادر می‌شود. در این حالت شدیدترین حکم، برکناری وی است و در واقع این یک محاکمه سیاسی است و منافاتی با تعقیب قضایی ندارد.

منابع

- ۱- آئین نامه داخلی مجلس شورای ملی سابق.
- ۲- بوشهری، جعفر: حقوق اساسی جلدهای ۱ و ۲، انتشارات کتابخانه گنج دانش، چاپ جدید، ۱۳۷۶.