

کسب رأی اعتماد مجلس برای وزیران

بایدها و نبایدها

ورود برزی*

با اعلام نتایج قطعی انتخابات ریاست جمهوری سال هشتاد و تأیید آن از سوی شورای نگهبان، یکی از مهم‌ترین و در عین حال تنش‌بارترین مباحث مطبوعات و محافل سیاسی کشور، موضوع انتخاب کابینه و اعضای هیئت دولت جدید است. بر اساس اصل یکصد و سی و سوم قانون اساسی روند کار تاکنون چنین بوده است که رئیس‌جمهور پس از انتخاب و در اولین فرصت ممکن همکاران خود را تعیین و برای کسب رأی اعتماد به مجلس معرفی کرده است و مجالس قانون‌گذاری هم عموماً به تمامی یا اکثریت نزدیک تمام آنان رأی اعتماد داده است و در موارد معدودی نیز وزیر معرفی شده نتوانسته اعتماد نمایندگانه مجلس را به خود جلب کند که به دنبال آن رئیس‌جمهور به جای او فرد دیگری به مجلس پیشنهاد داده است.

اما آیا تا به حال از خود پرسیده‌ایم ضرورت معرفی وزرا توسط رئیس‌جمهور به مجلس و کسب رأی اعتماد به آنان تا کجاست؟ چه فواید و احتمالاً چه معایب و

آثار منفی‌ای دارد؟ مکانیزم و راهکارهای انتخاب وزرا در کشورهای با نظام حقوقی پیشرفته چگونه است؟ آیا کسب رأی اعتماد وزرا از مجلس نوعی سلطه و امتیازطلبی و دخالت قوه مقننه در قوه مجریه نیست؟ آیا ممکن است تحمیل وزرایی که باید مدتی کوتاه یا طولانی با رئیس جمهور کار کنند، در میزان موفقیت رئیس جمهور و عملی شدن شعارها و برنامه‌هایی که در هنگام انتخابات اعلام کرده اثر نامطلوب گذارد یا به دلیل فقدان هماهنگی کامل بین رئیس جمهور با همکاران وزیر وی، کارنامه و عملکرد قوه مجریه ضعیف و ناموفق از کار درآید و یا این که ممکن است ادعا شود انتخاب وزرا توسط مجلس و لزوم کسب رأی اعتماد می‌تواند از استبداد و خود رأیی قوه مجریه جلوگیری و رئیس جمهوری را در انتخاب افراد شایسته یاری کند. پس باید بر این باور بود که هر یک از دو روش انتخاب وزرا، چه توسط مجلس چه توسط رئیس جمهور، دارای آثار جداگانه و متفاوتی است. اما باید اعتراف کرد که روش حاضر در نظام حقوقی ایران یعنی لزوم کسب رأی اعتماد برای تک‌تک وزرا با ویژگی‌ها و اصول متعدد و روح کلی قانون اساسی که مبتنی بر اصل تفکیک نسبی و استقلال قوای حاکم است و با منطق حقوقی و ضرورت حاکمیت آرامش و استقرار امنیت در عرصه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی و اجتماعی بر کل جامعه و اصل جلوگیری از تنش‌ها و بحث‌های غیر کارشناسی و دخالت‌های غیر منطقی و سرانجام، لزوم برنامه‌ریزی و حل مشکلات مردم و تأمین آسایش خاطر و ایجاد محیطی پر از نشاط و امید و اطمینان، مغایرت و تعارض دارد.

اصولاً امروزه روش کسب رأی اعتماد برای تک‌تک وزیران در نظام‌های حقوقی پیشرفته و متمدن معاصر قابل قبول و دفاع نیست و مطالعه قوانین اساسی و عادی کشورهای مترقی دنیا صحت این ادعا را ثابت می‌کند. به هر حال به نظر می‌رسد رئیس جمهور در انتخاب همکاران خود نباید نیاز به جلب اعتماد، تصویب و تأیید هیچ مجلس و محفلی داشته باشد؛ چرا که:

یک: مجلس شورای اسلامی ایران مسلح به سلاح قدرتمند و مؤثر سؤال و استیضاح هر یک از وزیران و شخص رئیس جمهور است. هر چند این اختیار گسترده و بدون قید و شرط مجلس جای سؤال فراوان دارد، به هر صورت بنابر

اصل هشتاد و هشت قانون اساسی به درخواست یک چهارم مجموع نمایندگان مجلس، رئیس‌جمهور و به درخواست هر یک از نمایندگان می‌توان هر کدام از وزیران را مورد سؤال قرار داد. همچنین مطابق اصل هشتاد و نهم حداقل تعداد ده نفر از نمایندگان می‌توانند هیئت وزیران یا هر یک از آنان و نیز یک سوم نمایندگان قادرند شخص رئیس‌جمهور را استیضاح کنند و اینان هم موظفند در مجلس حاضر شوند و پاسخ بگویند. پس این سؤال ذهن را مشغول می‌کند که وقتی مجلس چنین قدرتی در اختیار دارد، چه لزومی به کسب رأی اعتماد مجلس و در نتیجه این همه مذاکره، رایزنی و امضا جمع کردن دارد، که نتیجه آن، بازماندن از کارهای ضروری و مهم کشورداری است؛ آن هم با وجود مشکلات متعدد اقتصادی. سلاح استیضاح نیز خود پاسخ روشن به کسانی است که عدم الزام رئیس‌جمهور در جلب رأی اعتماد نمایندگان برای وزرا را گرایش به دیکتاتوری و استبداد می‌دانند؛ مخصوصاً این که نمایندگان می‌توانند به تجویز قسمت آخر اصل هشتاد و نهم با اعلام عدم کفایت رئیس‌جمهور، عزل او را از رهبری بخواهند.

دو: اگر مسئولیت رئیس‌جمهور و وزیران در مقابل مجلس در قانون اساسی به رسمیت شناخته نمی‌شود، ضرورت رأی اعتماد و اعلام نظر مجلس در امری که مربوط به قوه مجریه است، شاید قابل توجه و دفاع می‌نمود؛ در حالی که برخلاف بسیاری از کشورها، در نظام حقوقی ایران رئیس‌جمهور و وزیران صریحاً مسئول دانسته شده‌اند. اصل یکصد و بیست و دوم قانون اساسی تصریح دارد که: «رئیس‌جمهور در حدود اختیارات و وظایفی که به موجب قانون اساسی و یا قوانین عادی به عهده دارد، در برابر ملت، رهبر و مجلس شورای اسلامی مسئول است».

و حتی رئیس‌جمهور، بر اساس قسمت پایانی اصل ۱۳۴ قانون اساسی، در برابر مجلس مسئول اقدامات هیئت وزیران نیز می‌باشد. همچنین اصل صد و سی و هفت به مسئولیت وزیران پرداخته، می‌گوید: «هر یک از وزیران مسئول وظایف خاص خویش در برابر رئیس‌جمهور و مجلس است و در اموری که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، مسئول اعمال دیگران نیز است».

این میزان مسئولیت و پاسخگویی و قابل بازخواست بودن قوه مجریه،

خصوصاً رئیس آن، در مقابل قوه مقننه - که البته در بین قوانین نظام‌های حقوقی کشورهای متمدن و مترقی دنیا مثل فرانسه و آلمان بسیار تنگ نظرانه و سخت‌گیرانه جلوه می‌کند - راه هر گونه توجیه و دفاع از ضرورت کسب رأی اعتماد را بر طرفداران این دیدگاه می‌بندد.

سه: عموماً در کشورهای که برابر قوانین جاری به مجلس اختیار داده شده تا بتواند دولت را استیضاح و با ابراز رأی عدم اعتماد موجب استعفا و سقوط آن شود، در مقابل، قدرت انحلال مجلس توسط رئیس‌جمهور هم پیش‌بینی شده است تا هیچ یک از قوا تسلطی بر هم نداشته باشند و اصل تفکیک قوای حاکم و استقلال آن‌ها نیز رعایت شود. اصل دوازدهم قانون اساسی فرانسه در این مورد مقرر می‌دارد که: «رئیس‌جمهور پس از مشورت با نخست‌وزیر و رؤسای مجلس‌ها می‌تواند انحلال مجلس مالی را اعلام کند». این در حالی است که به مسئولیت رئیس‌جمهور در مقابل مجلس هیچ اشاره‌ای نشده است. در ماده ۶۸ قانون اساسی آلمان هم می‌خوانیم: «هرگاه صدر اعظم فدرال درخواست رأی اعتماد کند و مورد موافقت اکثریت اعضای مجلس فدرال قرار نگیرد، رئیس‌جمهور فدرال می‌تواند به پیشنهاد صدر اعظم ظرف مدت بیست و یک روز مجلس فدرال را منحل کند. حق انحلال در صورتی ساقط خواهد شد که مجلس فدرال با رأی اکثریت اعضای خود صدر اعظمی دیگر انتخاب نماید...». برابر قوانین انگلستان پادشاه یا ملکه می‌تواند به پیشنهاد نخست‌وزیر مجلس عوام را منحل کند. بند ۳ اصل ۷ قانون اساسی ژاپن به امپراتور اجازه داده در صورت توصیه و تصویب کابینه مجلس نمایندگان را منحل نماید. این اختیار نه تنها دیکتاتوری و استبداد تلقی نمی‌شود، بلکه وسیله‌ای برای ایجاد تعادل و تناسب در اختیارات قوای حاکم است و عدم پیش‌بینی آن در قانون اساسی ایران و از سوی دیگر ضروری بودن کسب رأی اعتماد برای تک‌تک وزرا، قسمت آخر اصل پنجاه و هفت قانون اساسی در بیان استقلال قوا را در عمل خدشه‌دار و بی‌اعتبار می‌سازد.

چهار: لزوم کسب رأی اعتماد برای تک‌تک وزرا اصولاً با شأن و جایگاه رئیس‌جمهور که با رأی مستقیم عموم مردم ایران برگزیده شده هیچ تناسبی ندارد و بیانگر عدم اعتماد نظام حقوقی به شخص رئیس‌جمهور است. پاسخ این ادعا نیز که

مجلس در واقع به رئیس‌جمهور کمک فکری می‌کند تا بهترین‌ها انتخاب شوند، ناگفته روشن است: چون گرچه در گذشته تمام وزرا پس از رأی اعتماد مجلس به روی کار آمده و فعالیت خود را شروع کرده‌اند، اما اولاً برخی از آن‌ها را خود مجلس پس از مدتی استیضاح و از کار برکنار کرده. ثانیاً برخی از وزرایی که مجلس به آنان رأی اعتماد داده است، کارنامه و عملکرد درخشان، موفق و پرباری نداشته‌اند. بنابراین ضرورت رأی اعتماد در این‌جا نیز دخالتی غیر منطقی و تسلطی بر خلاف اصل تفکیک و استقلال قوا به شمار می‌رود.

پنج: محدودیت رئیس‌جمهور در انتخاب وزیران و لزوم معرفی آنان به مجلس، بیانگر این عیب آشکار قانون‌گذاری است که اختیارات رئیس‌جمهور با مسئولیت او هیچ تناسب و تعادلی ندارد. مطالعه تطبیقی قوانین اساسی ایران و فرانسه و بسیاری از کشورهای دیگر نشان می‌دهد که رئیس‌جمهور ایران یک دهم آنان اختیارات ندارد و در مقابل، ده‌ها برابر آنان مسئولیت دارد. برای نمونه می‌توان وظیفه امضای قوانین در چند کشور را بررسی کرد.

در ایران مطابق اصل ۱۲۳ قانون اساسی رئیس‌جمهور مصوبات مجلس یا نتیجه همه‌پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی باید امضا کند و برای اجراء اختیار مسئولان قرار دهد. در اجرای این اصل ماده یک قانون مدنی تنها پنج روز به رئیس‌جمهور مهلت داده که قانون را امضا و به مجریان ابلاغ نماید و تبصره آن برای مواقعی که رئیس‌جمهور از امضای آن خودداری کند، چنین چاره‌اندیشی کرده که رئیس‌مجلس دستور انتشار قانون را صادر کند که این هم از یک سوءدخالته آشکار قوه مقننه در مجریه، و از سوی دیگر، نداشتن حق هیچ‌گونه اعلام نظر از طرف رئیس‌جمهور به مصوبات مجلس است و آشکارا با اصل ۱۱۳ قانون اساسی که رئیس‌جمهور را پس از رهبری عالی‌ترین مقام رسمی کشور و مسئول اجرای قانون اساسی دانسته، در تضاد است. در حالی که در بسیاری از کشورها رئیس‌جمهور می‌تواند به مصوبات مجلس ایراد بگیرد و بررسی مجدد آن را از مجلس بخواهد.

در کنار محدودیت‌هایی که در ایران برای رئیس‌جمهور پیش‌بینی شده، قلمرو مسئولیت‌های او بسیار بسیار گسترده شده است. در همین مورد بند هفتم قانون

اساسی امریکا قابل توجه است: «... هر لایحه‌ای که به تصویب مجلس نمایندگان و مجلس سنا می‌رسد، پیش از آن که به صورت قانون درآید، به رئیس‌جمهوری ایالات متحده عرضه خواهد شد؛ اگر وی تصویب کند، آن را امضا و در غیر این صورت، به همراه ایرادهای خود به مجلسی که در آن عنوان شده باز می‌گرداند. مجلس مزبور ایرادها را به تفصیل در صورت مذاکرات خود ثبت و آن را مورد تجدید نظر قرار خواهد داد. هرگاه پس از تجدید نظر، دو سوم نمایندگان مجلس آن را تصویب کنند، همراه با ایرادها به مجلس دیگر خواهند فرستاد تا در آن‌جا نیز به همان گونه مورد تجدید نظر قرار گیرد و هرگاه تصویب دو سوم نمایندگان آن مجلس هم برسد، قانون خواهد شد... هرگاه لایحه‌ای به وسیله رئیس‌جمهور ظرف مدت ده روز از تاریخ عرضه نمودن آن به وی بازگردانده نشود، قانون خواهد شد و مانند آن است که آن را امضا کرده باشد...».

قسمت آخر همین بند تصویب رئیس‌جمهور را لازم دانسته است و چنان‌چه ایراد بگیرد، مجالس موظف به بررسی مجدد مصوبه می‌باشند. برای رئیس‌جمهور فرانسه هم این حق در اصل دهم قانون اساسی آن کشور به این شرح پیش‌بینی شده است: «رئیس‌جمهور ظرف پانزده روز پس از تقدیم قانون مصوب به دولت آن را امضا و فرمان اجرای آن را صادر می‌کند. وی قبل از انقضای این مهلت می‌تواند از پارلمان تقاضای تجدید نظر در مورد کل قانون یا برخی از مواد آن را بنماید. پارلمان نمی‌تواند این تقاضا را رد کند».

قابل تأمل است که این اختیارات در حالی برای رئیس‌جمهور امریکا و فرانسه در نظر گرفته شده است که هیچ یک ملزم به کسب رأی اعتماد برای وزیران خود نیستند.

شش: اگر هدف از کسب رأی اعتماد برای وزیران، لزوم نظارت بر قوه مجریه باشد، به موارد متناقض بسیاری خواهیم رسید و خواهیم دید که اصل رأی اعتماد قابل دفاع نیست. از جمله این که رئیس‌جمهور می‌تواند برای خود معاونانی انتخاب کند که اختیارات هر یک از آنها چه بسا از یک وزیر هم بیشتر باشد. مثلاً اختیارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی که بودجه و امور استخدامی تمام وزارت خانه‌ها و سایر مؤسسات را بر عهده دارد، به مراتب بیش از یک وزار تخانه و وزیر

حساس و سرنوشت‌ساز است؛ در حالی که در انتخاب او به رأی اعتماد مجلس نیازی نیست.

به نظر می‌رسد ضرورت کسب رأی اعتماد برای هر یک از وزیران از جهات مختلف قابل انتقاد و مورد ایراد است. بنابر این اولاً: رئیس‌جمهور باید در انتخاب همکاران خود در هیئت دولت کاملاً آزاد باشد خصوصاً که مسئول اقدامات آنان نیز هست. ثانیاً: ضمن تأیید و احترام به مشورت و هم‌فکری باید اذعان کرد که رئیس‌جمهور برای انتخاب همکاران و همراهان و یاران خود از هر کس دیگری صالح‌تر، شایسته‌تر و مناسب‌تر است و امکان موفقیت وی در صورت آزادی او در انتخاب افرادی که با دیدگاه او آشنا و هماهنگ باشند، بیشتر خواهد بود. ثالثاً: اصل بر تفکیک و استقلال قوا از یک‌دیگر است، ولی با وجود کسب رأی اعتماد برای وزیران و مسئولیت گسترده رئیس‌جمهور و وزرا در مقابل مجلس، این اصل توازن و تعادل خود را از دست داده است. رابعاً: انتخاب مدیران جدید نباید جامعه را دچار التهاب و تنش و باعث از دست دادن ثبات و آرامش شود و نیز افکار عمومی را از توسعه و تولید و اشتغال مولد و پیشرفت، به این مباحث و مذاکره و رایزنی و جمع کردن امضا مشغول کند. کشور ما بیش از هر زمان دیگر به تلاش و برنامه‌ریزی، توجه به تخصص و علوم جدید و توسعه همه جانبه نیاز دارد. شاید در کمتر کشوری مثل ایران بحث انتخاب کابینه این همه افکار عمومی را بی‌جهت به خود مشغول می‌کند.