

بررسی جایگاه استیضاح وزرا در حقوق اساسی ایران

مسعود فریادی*

چکیده

استیضاح وزرا یکی از سازوکارهای نظارتی مهم مجلس بر قوه مجریه است که به موجب آن مجلس می‌تواند از وزرا در برابر اعمال خود توضیح خواسته، در صورت عدم اقتناع، رأی به برکناری وزیر دهد. چهارچوبهای این سازوکار در اصل ۸۹ قانون اساسی و قانون آیین‌نامه داخلی مجلس مندرج شده و در طول دوره‌های مختلف مجلس، ۱۶ مورد استیضاح بر طبق این مقررات انجام گرفته است. با توجه به نحوه انجام این استیضاها و محتوای سوالات پرسیده شده در طی این جلسات و نیز نتایج به دست آمده از آنها، متوجه می‌شویم که نظام حقوقی کنونی استیضاح در حقوق اساسی ایران با چالشهای مهمی روبه‌رو است که در عمل می‌تواند به اختلال در عملکرد قوه مجریه و خلل در روابط دو قوه قانونگذاری و اجرایی منجر شود که از جمله مصادیق این چالشها می‌توان اشاره کرد به ورود مجلس در امور اجرایی قوه مجریه، عدم بهره‌گیری از نتایج به دست آمده در جریان استیضاح و حد نصاب پایین برای درخواست استیضاح و آسان بودن بیش از حد معمول فرایند این تقاضا توسط نمایندگان به نحوی که نهایتاً به نظر می‌رسد که جایگاه واقعی این ابزار مهم نظارتی به خوبی مورد توجه قرار نگرفته و امکان دارد طرحهای کنونی استیضاح در مجلس به جای در بر داشتن پیامدهای مثبت برای کشور احیاناً به تضعیف قوه مجریه و افزایش تنش میان دو قوه بیانجامد. لذا به منظور کاربرد بهتر این سازوکار مهم و نیز تقویت روابط دو قوه لازم است در مقررات کنونی ناظر بر

* دانش آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی و پژوهشگر اداره کل پژوهش و اطلاع‌رسانی.

استیضاح در آیین نامه داخلی مجلس توجه و بازنگری لازم صورت گیرد از جمله الزام به طی مراحل قانونی دیگر روشهای نظارت مانند سوال پیش از هر گونه اقدام به طرح استیضاح، منع نمایندگان از طرح موارد متعدد و کلی در طرح استیضاح با توجه به ضیق وقت، منع نمایندگان از پس گرفتن امضای درخواست استیضاح پس از اعلام وصول در مجلس. بی‌گمان انجام این اصلاحات قانونی گام مؤثری در جهت منظم کردن و منصفانه نمودن فرایند استیضاح و کمک به تعامل میان قوا خواهد بود.

مقدمه

در نظامهای پارلمانی از آنجا که مجلس بر اعمال قوه مجریه نظارت مستمر دارد، وزراء باید در برنامه‌ها و عملکردهای خود نظر موافق مجلس را جلب کنند زیرا در غیر این صورت مسئولیت سیاسی وزراء در برابر مجلس مطرح می‌شود. در این نظامها وزرا در برابر مجلس (به عنوان جایگاه نمایندگان مردم) مسئولیت سیاسی دارند و این مسئولیت بخشی از مسئولیت پاسخگویی آنان به شمار می‌آید؛ چراکه در این نظامها اصل بر این است که دولت باید در مقام انجام وظایف خود در برابر مجلس مسئول باشد و بدون رضایت مجلس اقدامی انجام ندهد. در واقع نظارت سیاسی مجلس بر دولت، مستلزم مسئول بودن دولت و الزام آن به پاسخگویی در مورد اعمال و رفتارهای خود در برابر مجلس است. ضمانت اجرایی این مسئولیت نیز سیاسی بوده و وزرا در صورت عدم کسب موافقت مجلس با اقدامات خود مجبور به برکناری می‌شوند. مسئولیت سیاسی وزیران در برابر مجلس در اغلب قوانین اساسی دنیا مشتمل است بر بحث و مذاکره عمومی، تذکر به وزیر یا هیأت وزیران، بررسی‌های پارلمانی، سوال و استیضاح.

قانون اساسی ایران با پیش‌بینی صلاحیت نظارت مجلس بر دولت یک نظام سیاسی نیمه ریاستی - نیمه پارلمانی را پی‌افکنده است. حق استیضاح از جمله اختیاراتی است که مجلس می‌تواند به موجب آن بر اعمال دولت نظارت داشته و آن را وادار به پاسخگویی کند. اصل ۸۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در مقام بیان این حق، به نمایندگان مجلس شورای اسلامی این اختیار را می‌دهد در مواردی که لازم می‌دانند هیأت وزیران یا هر یک از وزیران را استیضاح کنند به شرطی که طرح استیضاح به

امضای حداقل ده نفر از نمایندگان مجلس برسد. قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۶/۹/۳) نیز جزئیات بیشتری در خصوص نحوه استیضاح مشخص می‌کند. با این حال با توجه به استیضاح‌های صورت گرفته در مجلس، به برخی ابهامها در اجرای این سازوکار برمی‌خوریم که به نظر می‌رسد بیشتر از دو عامل عدم دقت بودن برخی مقررات مربوط به استیضاح یا عدم شناخت دقیق جایگاه استیضاح و موارد کاربرد آن در حقوق اساسی ایران ریشه می‌گیرد. در بوته عمل و در اجرای طرح استیضاح مسایلی بروز کرده یا ممکن است بروز کند که مقررات کنونی پاسخ مقتضی به آن نداده‌اند. مواردی در نحوه اجرا، محتوا و برآیند استیضاح ملاحظه می‌شود که در روابط میان دو قوه اجرایی و قانونگذاری پیامدهای منفی به جای می‌گذارد و تعامل قوا را تضعیف می‌کند. با توجه به گسترش یافتن مباحث مربوط به لزوم تعامل میان قوا در سالهای اخیر، در این نوشته به تبیین جایگاه حقوقی استیضاح، شناخت ابهامها و چالشهای موجود در این سازوکار مهم نظارتی پرداخته و تلاش می‌شود تا اهداف، کاربرد و سازوکار مطلوب و سازنده آن ارایه شود.

بند اول) فرایند استیضاح

استیضاح اختیار نظارتی مجلس بر دولت است که به موجب آن نمایندگان مجلس می‌توانند وزیر یا هیأت وزیران یا خود رئیس جمهور را به صحن مجلس خوانده و در خصوص موضوعاتی راجع به عملکرد آن وزارتخانه یا هیأت دولت توضیح بخواهند. استیضاح معمولاً هنگامی مطرح می‌شود که روشهای بحث، تذکر یا سوال از وزیر به نتیجه‌ای نرسیده و نمایندگان مجلس به دلیل بی‌اعتمادی به وزیر مزبور، در صدد اقدام شدیدتری برآمده‌اند. بر طبق این فرایند، سرانجام وزیر باید در مجلس حاضر شده و پس از ادای توضیحات، درخواست رأی اعتماد از مجلس کند که مجلس می‌تواند با رأی عدم اعتماد موجب برکناری وی شود. در اغلب قوانین اساسی، فرایند استیضاح بدین گونه است که تعداد مشخصی از نمایندگان مجلس (معمولاً مجلس اول در نظامهای دو مجلسی) طرح استیضاح وزیر را در زمینه یک یا چند موضوع مشخص مربوط به عملکرد آن وزارتخانه تصویب کرده و به وزیر مورد نظر ابلاغ می‌کنند. حد نصاب لازم برای تصویب طرح استیضاح در اغلب کشورها بالا است و این تمهید به دلیل جلوگیری از تضعیف دولت توسط نمایندگان مجلس در قوانین اساسی پیش‌بینی

شده است؛ زیرا حد نصاب کم برای ابتکار طرح استیضاح، می‌تواند زمینه‌ساز استیضاح‌های مکرر و یا تهدید به استیضاح توسط نمایندگان گردیده و در نتیجه دولت را همواره با چالش مواجه کند. جدول زیر این حد نصاب را در قوانین برخی کشورها نشان می‌دهد:

حد نصاب لازم برای تصویب طرح استیضاح	مستند قانون اساسی	کشور
هر نماینده	اصل ۹۶	اردن
یک دهم نمایندگان	بند ۲ اصل ۱۱۳	اسپانیا
۱۰ نماینده	بند ۱ اصل ۱۱۸	اسلوانی
دوسوم نمایندگان	اصل ۱۳۶	الجزایر
یک دهم نمایندگان	بند ۵ اصل ۹۴	ایتالیا
یک سوم نمایندگان	اصل ۱۱۵	بورکینافاسو
یک چهارم نمایندگان یا یک گروه پارلمانی	بند ۱ اصل ۱۹۷	پرتغال
۲۰ نماینده	اصل ۹۰	ترکیه
یک چهارم کل نمایندگان	بند ۲ اصل ۱۱۱	رومانی
یک پنجم اعضای مجلس خلق	اصل ۷۲	سوریه
هر نماینده	ماده ۵ بخش ۱۲ قانون اساسی	سوئد
دو سوم کل نمایندگان	بند ۱ اصل ۸۲	غنا
یک دهم نمایندگان مجلس شورای ملی	اصل ۴۹	فرانسه
۲۰ نماینده	اصل ۴۳	فنلاند
یک پنجم نمایندگان مجلس	ماده ۶۰ قانون آیین‌نامه داخلی	قزاقستان
۳۰ نماینده	بند ۲ ماد ۱۹۸	کامبوج
یک دهم نمایندگان	ماده ۱۹۰ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس	کروواسی
یک سوم اعضای مجلس ملی	اصل ۶۵	کره جنوبی
هر عضوی از اعضای مجلس	اصل ۱۰۰	کویت
یک پنجم نمایندگان	ماده ۲۱۹ اساسنامه مجلس	لیتوانی
حداقل یک چهارم نمایندگان مجلس	اصل ۷۶	مراکش
هر یک از نمایندگان مجلس عوام	اصل ۱۲۵	مصر
یک ششم کل نمایندگان مجلس	بند ۲ اصل ۸۴	یونان

وزیر مورد استیضاح مکلف است ظرف مدت مشخصی مثلاً ده روز در مجلس حاضر شود و ضمن توضیح در زمینه موارد استیضاحی، به پرسشهای نمایندگان پاسخ دهد و سپس از مجلس درخواست رأی اعتماد کند. مجلس پس از بحث و بررسی، در مورد عدم اعتماد به وزیر مورد نظر رأی گیری می کند؛ در صورتی که رأی عدم اعتماد بدهد وزیر بلافاصله برکنار شده و نمی تواند دوباره در همان هیأت وزیران عضویت داشته باشد. تاریخ برکناری از زمان صدور رأی عدم اعتماد محقق می شود (در دانمارک وزیری که رأی عدم اعتماد گرفته تا زمان تعیین وزیر جدید به تصدی خود ادامه می - دهد، اصل بند ۲ اصل ۱۵).

۱) نحوه طرح کردن استیضاح

به موجب ماده ۲۲۸ قانون آیین نامه داخلی مجلس «تقاضای استیضاح نمایندگان از وزیر یا وزیران باید کتیباً در جلسه علنی به رئیس مجلس داده شود و در آن، موضوع استیضاح صریحاً و با ذکر مورد یا موارد معین شود. تقاضای مزبور در آن جلسه یا جلسه بعد قرائت می شود. این تقاضا بدون مباحثه و فوراً برای وزیر یا هیات وزیران فرستاده می شود». بنابراین ذکر موارد کلی و مبهم در موارد استیضاح مجاز نیست.

۲) فرصت وزیر برای پاسخگویی و زمان آغاز آن

مهلت وزیر برای حضور در مجلس و پاسخ به استیضاح در قوانین اغلب کشورها ده روز است و معمولاً از زمان درخواست ابلاغ استیضاح به وزیر آغاز می شود؛ با این حال این مهلت در برخی کشورها فرق می کند: در کروواسی این مهلت تا ۸ روز از زمان دریافت ابلاغ طرح استیضاح بوده و در این فاصله وزیر باید گزارشها و استدالهای خود را پیش از حضور در مجلس کتباً جهت توزیع در میان نمایندگان برای رئیس مجلس بفرستد (ماده ۱۹۲ قانون آیین نامه داخلی مجلس). این مهلت در اردن تا ۸ روز (اصل ۹۶) و در فنلاند تا ۱۵ روز (بند ۱ اصل ۴۳ قانون اساسی) پس از دریافت ابلاغ وسط وزیر و در غنا تا ۱۴ روز پس از ارسال ابلاغیه به وزیر است (بند ۳ اصل ۸۲). به موجب ماده ۲۳۰ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی «وزیر یا هیات وزیران موظفند ظرف ده روز پس از طرح استیضاح، در مجلس حاضر شوند و توضیحات لازم را بدهند، تعیین وقت استیضاح در مهلت مقرر با پیشنهاد وزیر یا هیات وزیران و تصویب هیات رئیسه مجلس در دستور هفتگی قرار می گیرد». حال آیا منظور از عبارت «ده روز

پس از طرح استیضاح» ده روز پس از تصویب طرح در مجلس است یا ده روز پس از ابلاغ آن به وزیر؟ در ابتدا باید دید که طرح استیضاح در مجلس از چه زمانی رسمیت می‌یابد.

با توجه به ماده ۲۲۸ همین آیین‌نامه که عنوان می‌کند تقاضای استیضاح در همان جلسه‌ای که طرح از سوی نمایندگان مطرح می‌شود و یا در جلسه بعد قرائت می‌شود و بدون مباحثه و فوراً برای وزیر یا هیات وزیران فرستاده می‌شود، می‌توان چنین نتیجه گرفت که طرح استیضاح در همان جلسه اعلام وصول در مجلس و ابلاغ بلافاصله آن به وزیر رسمیت می‌یابد نه از تاریخی که به وزیر ابلاغ می‌شود.

۳) امکان پس گرفتن امضای درخواست استیضاح توسط نماینده

اهمیت این بحث هنگامی روشن می‌شود که ممکن است طرح‌های مکرری برای استیضاح در مجلس امضا و تحویل هیأت رئیسه شود ولی در هنگام وصول یا پس از ابلاغ به وزیر برخی نمایندگان اقدام به پس گرفتن امضای خود کنند که این امر می‌تواند منجر به تشکیک در صحت فرایند استیضاح شود. در مقررات برخی کشورها که به این نکته اشاره پرداخته‌اند، نمایندگان از این عمل ممنوع شده‌اند. به عنوان نمونه به موجب بند ۲ ماده ۲۱۹ اساسنامه مجلس لیتوانی و بند ۴ ماده ۱۵۳ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس ملی فرانسه این امکان وجود ندارد. ولی در مقررات ایران به این نکته اشاره‌ای نشده است. با این حال، اگر تعدادی از نمایندگان متقاضی استیضاح، امضای خود را پس گیرند، باید احراز شود که آیا اقدام آنها پیش از مرحله اعلام وصول بوده یا پس از آن. از آنجا که اعلام وصول در هیأت رئیسه به منزله تصویب طرح استیضاح در مجلس و رسمیت یافتن آن است (به موجب حکم صریح ماده ۲۲۸ که هیأت رئیسه را مکلف به اعلام وصول و ابلاغ استیضاح به وزیر مربوطه به محض دریافت تقاضای ده نفر نماینده کرده است) روشن است که در مرحله پیش از اعلام وصول چون طرح هنوز رسمیت نیافته می‌توان این امضا را پس گرفت، ولی در مورد مرحله پس از اعلام وصول می‌توان گفت که چون اعلام وصول طرح توسط هیأت رئیسه به منزله رسمیت یافتن آن می‌باشد لذا پس گرفتن امضا توسط نماینده در این مرحله از وجاهت ابلاغ استیضاح نمی‌کاهد و استیضاح همچنان به قوت خود باقی است و این استدلال به قطعیت و ثبات طرح کمک می‌کند.

۴) افراد مجاز برای دفاع از وزیر مورد استیضاح در مجلس

آیا مشاورین و یا وکلای وزیر می‌توانند در دفاع از وی در جلسه استیضاح صحبت کنند؟ از آنجا که طرح استیضاح ناظر بر نحوه عملکرد یک وزیر مشخص بوده و نمایندگان خواستار حضور و ایضاح از سوی وی و دادن رأی اعتماد یا عدم اعتماد به ایشان هستند حضور در جلسه استیضاح و ارایه پاسخ به نمایندگان، قائم به شخص بوده و علی‌الاصول وزیر نمی‌تواند از شخص دیگری برای این منظور استفاده کند. با این حال جهت فراهم آوردن امکان دفاع بهتر، ماده ۲۳۱ قانون آیین‌نامه داخلی این امکان را می‌دهد که در جلسه استیضاح، پس از بیانات استیضاح‌کنندگان، رئیس جمهور بتواند به دفاع از وزیر یا وزیران مورد استیضاح بپردازد. همچنین به موجب تبصره ۱ این ماده وزیر مورد استیضاح می‌تواند حداکثر یک ساعت از وقت دفاع خود را در اختیار یک یا دو نفر از نمایندگان موافق قرار دهد. این امکان برای رئیس جمهور به این منظور فراهم شده است که وی مسئول اعمال وزیران نیز می‌باشد و باید پاسخگوی اعمال آنها نیز باشد که در نتیجه استیضاح وزیر به نوعی مورد پرسش قرار دادن شخص رئیس جمهور نیز تلقی می‌شود.

۵) امکان درخواست دوباره همان طرح استیضاح

در صورتی که طرح استیضاح منجر به صدور رأی عدم اعتماد در مجلس شود، آیا نمایندگان امضاکننده طرح می‌توانند دوباره در همان دوره مجلس طرح استیضاح دیگری در خصوص موضوع استیضاح قبلی مطرح کنند؟ بند ۳ اصل ۱۹۷ قانون اساسی پرتغال، بند ۴ اصل ۱۱۳ قانون اساسی اسپانیا و بند ۲ اصل ۱۱۳ قانون اساسی رومانی جواب منفی به این پرسش می‌دهند و دلیل این امر، کنترل نمایندگان است تا با طرح مکرر استیضاح از این سازوکار علیه دولت سوء استفاده نکنند. در مقررات ایران اشاره‌ای به این نحوه کنترل ابتکار طرح استیضاح نشده است.

۶) آیا مجلس می‌تواند وزیر را به جبران خسارت وارده ملزم کند؟

در قوانین ایران اشاره‌ای به این الزام نشده است و در شانزده مورد استیضاح که در مجلس ایران پس از انقلاب اسلامی صورت گرفته هیچ وزیر ملزم به جبران خسارات وارده نشده است. با توجه به اینکه استیضاح، عملی سیاسی بوده و ضمانت اجرای آن

نیز سیاسی یعنی عزل وزیر در صورت عدم کسب رأی اعتماد است، الزام به جبران خسارات وارده را باید از طرق حقوقی یعنی دادرسی اداری، مدنی و کیفری پیگیری کرد بدین نحو که نمایندگان پس از احراز تخلف وزیر باید پرونده را جهت رسیدگی به مراجع قضایی ارسال کنند.

۷) حد نصاب لازم برای رأی عدم اعتماد

اصولاً با توجه به اینکه عزل وزیر تصمیم مهمی بوده و نیازمند آراء موافق زیادی است، لذا حد نصاب بالا برای صدور رأی عدم اعتماد و برکناری وزیر لازم است. در مقررات ایران اشاره‌ای به این حد نصاب خاص نشده ولی با توجه به ماده ۱۱۸ که می‌گوید «مصوبات مجلس با رأی موافق اکثریت مطلق حاضرین معتبر است، مگر در مواردی که در قانون اساسی و یا این آیین‌نامه نصاب دیگری معین شده باشد» حد نصاب لازم برای صدور رأی عدم اعتماد عبارت است از رأی موافق اکثریت مطلق حاضرین در جلسه مبنی بر عدم اعتماد به وزیر که در این رأی‌گیری به موجب بند ۳ ماده ۱۲۵ اخذ رأی باید به صورت مخفی و با ورقه باشد.

بند دوم) دامنه موضوعات استیضاح

دامنه استیضاح بسیار گسترده بوده و مجموعه‌ای از اعمال انجام شده، رفتار و موضع‌گیریها و برنامه‌ها و تصمیمهای وزیر یا وزرا را در بر می‌گیرد. مسئولیت سیاسی وزیران در بادی امر بسیار گسترده بوده و حد و مرز خاصی آن را محدود نمی‌کند و این امر به دلیل حق نظارت وسیع قوه مقننه بر قوه مجریه و دخالت و پرسشگری نامحدود نمایندگان در امور وزارتخانه‌ای هیأت دولت بروز می‌کند.^۱ ملاک در مسئولیت سیاسی، صرفاً قانونی بودن یا نبودن اعمال وزیر نیست بلکه ملاکهای دیگری مانند همساز بودن با سیاستهای مجلس، به موقع بودن، به مصلحت کشور بودن و سودمند بودن عمل نیز در فرایند استیضاح مورد بررسی قرار می‌گیرد و مجلس در ابتکار استیضاح وزیر، به ملاک و حوزه خاصی محدود نیست.^۲ بنابراین نمی‌توان مجلس را

۱. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، نشر میزان، چاپ ۱۸، ۱۳۸۶، ص. ۲۱۰.

۲. قاضی، ابوالفضل؛ حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ ششم، ۱۳۷۵، ص. ۵۳۶.

در تعیین موارد استیضاح محدود به موارد خاصی کرد چرا که مجلس حق کنترل و اعمال نظارت بر دولت را داشته و می‌تواند در خصوص تمام مسایل کشور، بررسی و اظهار نظر کند. تنها قید در این زمینه آن است که موضوع یا موضوعات مورد استیضاح باید حتماً مربوط به عملکرد آن وزارتخانه بوده، مشخصاً در طرح استیضاح مندرج شده و به اطلاع شخص مورد استیضاح برسد.

این نامحدود بودن دخالت مجلس در امور وزارتخانه‌ها، می‌تواند پیامدهای منفی زیادی از جمله تزلزل و تضعیف ابتکار عمل وزیران داشته باشد. به این دلیل قوانین اساسی اغلب کشورها سازوکارهای حقوقی مشخصی جهت انتظام و تحدید این اختیار مجلس را به کار می‌گیرند. بر اساس این سازوکارها، استیضاح از طریق فرایند حقوقی مشخصی صورت می‌گیرد به این ترتیب که وظایف و اختیارات وزیر در اداره وزارتخانه به امور سیاسی و اداری تقسیم شده است:

۱) اعمال سیاسی عبارت است از همان سیاستهای عنوان شده در برنامه دولت که در هنگام معرفی به مجلس و درخواست رأی اعتماد مورد به تأیید نمایندگان رسیده است و در صورت ناکارایی وزیر در تحقق این سیاستها، مجلس می‌تواند وی را استیضاح کند.

۲) اعمال اداری: که شامل امور داخلی وزارتخانه است. اگر در این زمینه تخلفی از جانب وزیر صورت بگیرد قضیه دو حالت خواهد داشت: در صورتی که تخلف دارای جنبه اداری صرف باشد، وزیر در برابر عالی‌ترین مقام اداری یعنی رئیس جمهور مسئول خواهد بود و در صورتی که تخلف منجر به ورود خسارتی شود یا وزیر متهم به ارتکاب جرمی شود جنبه قضایی پیدا کرده و مسئولیت مدنی یا کیفری وزیر مطرح خواهد شد!

روش دیگر در تحدید این اختیار گسترده مجلس آن است که در قوانین اغلب کشورها موضوع قابل استیضاح به طور کلی مشخص می‌شود که معمولاً شامل عملکرد شخص وزیر است. بند ۲ ماده ۱۷۳ قانون مجلس نمایندگان رومانی استیضاح را در مورد خط‌مشی دولت در موضوعات مهم مربوط به اعمال داخلی و خارجی آن قابل طرح می‌داند. دامنه استیضاح در برخی کشورها نیز چنین تعیین شده است: کارکرد کلی دولت یا وزارتخانه یا تصمیمات فردی وزیر در صورتی که قوانین و خط مشیهای

کشور رعایت نشود و یا در مواقعی که پاسخ وزیر به پرسش نمایندگان قانع کننده نباشد (ماده ۱۹۰ آیین نامه داخلی مجلس کروواسی)؛ اجرای برنامه‌ها یا هر مسأله مربوط به منافع ملی (بند ۱ اصل ۱۹۷ قانون اساسی پرتغال) و وظایف قانونی وزیر (ماده ۵ بخش ۱۲ قانون اساسی سوئد).

با این حال قانون اساسی ایران در عبارتی موسع، اختیار گسترده‌ای به نمایندگان داده تا در «کلیه اموری که لازم می‌دانند» اقدام به استیضاح وزیر کنند. بر طبق اصل ۱۳۷ قانون اساسی «هر یک از وزیران مسئول وظایف خویش در برابر رئیس جمهور و مجلس است و در اموری که به تصویب هیأت وزیران می‌رسد مسئول اعمال دیگران نیز هست». بدین ترتیب هر وزیر بر حسب اینکه ریاست سیاسی و اداری وزارتخانه‌ای را بر عهده دارد در مقابل رئیس قوه مجریه، مسئول است ولی باید توجه داشت مسئولیت وزیر در برابر پارلمان فقط جنبه سیاسی دارد و مجلس تنها می‌تواند بر اعمال سیاسی وزیر یعنی خط مشی کلی آن وزارتخانه اعمال نظارت و استیضاح کند. نظارت بر اعمال اداری وزارتخانه نیز بر عهده قوه قضاییه است که از طریق سازمان بازرسی کل کشور (اصل ۱۷۴) و دیوان عدالت اداری (اصل ۱۷۳) اعمال می‌شود.

بند سوم) فواید استیضاح

استیضاح باعث انجام مذاکرات نوعاً پرمباحثه در مجلس شده و افکار عمومی را نسبت به مواضع دولت و مجلس روشن کرده و نیز دولت و مجلس را از مواضع رسمی همدیگر آگاه می‌سازد. نظر به اینکه استیضاح ضمانت اجرایی سیاسی قوی در پی دارد و از لحاظ افکار عمومی بسیار مهم است، همواره به عنوان عامل قدرتمندی در جهت کنترل دولت توسط مجلس عمل می‌کند چرا که دولت به سبب جلوگیری از رویارویی با این ابزار قوی پارلمان، تلاش خود را در راستای اجرای درست قوانین و تحقق خواسته‌های مجلس دوچندان خواهد کرد.

وزیر به عنوان یک مقام عالی، اداره دستگاه دولتی مهمی را بر عهده دارد که مستقیماً با حقوق و تکالیف شهروندان ارتباط می‌یابد، لذا جهت تحقق و تضمین منافع عمومی ضرورت دارد تا همواره بر عملکرد این نهاد، نظارت شود. مسئولیت مدنی و کیفری ایجاد می‌کند تا در صورتی که خسارتی از ناحیه عملکرد وزارتخانه‌ای به شهروندان وارد آمد آنها بتوانند به مراجع قضایی صلاحیتدار مراجعه کنند؛ اما در مورد خساراتی

که ناشی از عملکرد کلی و مدیریت وزارتخانه است گاه دلایل کافی برای اثبات مسولیت کیفری و مدنی وزیر وجود ندارد که در این موارد مجلس می‌تواند بنا به وظیفه نظارتی خود اقدام به پاسخ‌خواهی از آن وزارتخانه و الزام به جبران خسارت وارده کند.

بند چهارم) ایرادهای استیضاح

فرایند استیضاح وزیر یا وزرا هنگامی در مجلس آغاز می‌شود که مجلس از طریق دیگر ابزار نظارتی خود بر دولت مانند سوال و تحقیق، نتیجه مورد نظر خود را نگرفته و یا اینکه به دلیل مخالفت آشکار با وزیر یا هیأت وزیران و یا دیگر دلایل سیاسی مانند افق افکار عمومی، تصمیم به استیضاح (به دلیل بار سیاسی آن) گرفته باشد. بنابراین بحث و مذاکره در فضای آرام و کارشناسی میان دولت و مجلس، جای خود را به مباحثات سیاسی می‌دهد تا نهایتاً چنانچه وزیر نتواند موافقت مجلس را جلب کند، برکنار می‌شود. به این دلیل فرایند استیضاح، یک فرایند سیاسی و تا حدودی مجادله‌آمیز را طی می‌کند و از آنجا که دامنه آن گسترده و شامل موضوعات مختلفی بوده و فارغ از دیدگاه‌های حزبی و جناحی هم نیست، هیأت دولت را در اخذ رأی اعتماد با دشواری زیادی روبه‌رو می‌سازد. عدم توانایی وزیر در کسب رأی اعتماد از پارلمان، از لحاظ سیاسی برای دولت مطلوب نیست و ممکن است وجهه عمومی آن را نزد افکار عمومی خدشه‌دار سازد. مهم‌تر از این با توجه به اینکه مجلس در اعمال حق نظارت خود بر دولت از طریق استیضاح بجز برخی مقررات شکلی، مقید به محدودیت خاصی نیست، اعمال مکرر و بی‌رویه این حق می‌تواند باعث تضعیف هیأت دولت شود و در کارکرد آن اختلال ایجاد کند. لذا دولت به دلیل بیم از انتقاد و استیضاح مجلس احتیاط بیشتری در خصوص ابتکار عمل و اقدامات خود به خرج داده که این امر با ماهیت اجرایی بودن قوه مجریه که باید مبتنی بر ابتکار عمل و اقدام باشد سازگار نیست.

بند پنجم) تاریخچه استیضاح در دوران پس از انقلاب در ایران

از آغاز شکل‌گیری حکومت جمهوری اسلامی ایران نمایندگان مجلس شورای اسلامی تاکنون ۱۶ مورد استیضاح (۲ وزیر در مجلس اول، ۳ وزیر در مجلس سوم، ۲ وزیر در مجلس چهارم، ۲ وزیر در مجلس پنجم، ۴ وزیر در مجلس ششم و ۳ وزیر در

مجلس هفتم) را صورت داده‌اند. از میان وزرای استیضاح شده، تنها ۳ وزیر «ایرج فاضل» وزیر بهداشت دولت پنجم (اکبر هاشمی رفسنجانی)، «عبدالله نوری» وزیر کشور دولت هفتم (محمد خاتمی) و «احمد خرم» وزیر راه دولت هشتم (خاتمی) به ترتیب در مجالس سوم، پنجم و هفتم موفق به کسب رای اعتماد نشدند. از میان وزرای استیضاح شده، احمد خرم با ۱۸۸ رأی مخالف، بیشترین رأی عدم اعتماد را در تاریخ جمهوری اسلامی کسب کرده است. ۳ وزیر آموزش و پرورش، تاکنون استیضاح شده‌اند و از این حیث این وزارتخانه در رأس استیضاح‌ها قرار دارد. وزرای مسکن، راه و ترابری، کشور و بهداشت نیز طی هفت دوره مجلس شورای اسلامی هر یک دو بار استیضاح شده‌اند. وزرای صنایع، معادن، پست، ارشاد و جهاد کشاورزی نیز در طول دوره‌های مختلف مجلس شورای اسلامی، یک بار مورد استیضاح نمایندگان قرار گرفته‌اند.^۱

الف) مجلس اول: کابینه آقای میر حسین موسوی

۱) شهاب‌الدین گنابادی وزیر مسکن و شهرسازی در دو جلسه ۱۱ و ۱۳ آبان ۶۱ در مجلس استیضاح شد. دلیل استیضاح کیفیت نامناسب و غیر فنی خانه‌سازی در شهر طبس عنوان شده بود. پس از رأی‌گیری ۱۰۱ نماینده مخالف برکناری، ۷۵ نماینده موافق و ۱۲ نماینده نیز ممتنع بود. در نتیجه گنابادی به وزارت خود در دولت ادامه داد. گنابادی در ابتدای ورود به کابینه برای اخذ رأی اعتماد، تعداد ۱۳۲ موافق، ۱۵ مخالف و ۱۲ ممتنع داشت.

۲) علی اکبر ناطق نوری وزیر کشور در تاریخ ۱۵ آبان ۶۲ استیضاح شد. موارد شش‌گانه استیضاح که با امضای ۵۱ نماینده تقدیم شده بود عبارت بود از:

- ۱-۲) عدم اجرای قانون بنیاد امور جنگ‌زدگان
- ۲-۲) تجاوز به اراضی عمومی توسط شهرداری تهران
- ۳-۲) سهل‌انگاری در اجرای قوانین و انجام اعمال غیرقانونی مانند عدم اجرای قانون احزاب و شوراها
- ۴-۲) حمایت از مسئولان خاطی

۱ جهت اطلاع از مشروح فرآیند این استیضاح‌ها می‌توانید به «مشروح مذاکرات مجلس» مندرج در روزنامه‌های رسمی در تاریخ‌های مورد اشاره رجوع کنید.

۵-۲) ضعف مدیریت در انجام وظایف مربوط به اداره امور وزارت کشور و امور استانها

۶-۲) برخورد نامطلوب با قوه مقننه و نمایندگان
پس از رأی گیری با ۷۲ رأی موافق استیضاح، ۱۴۶ رأی مخالف و ۱۳ رأی ممتنع مجدداً رأی اعتماد آورد. ناطق نوری در ابتدای ورود به کابینه برای اخذ رأی اعتماد، ۱۷۴ رأی موافق، ۶ رأی مخالف و ۶ رأی ممتنع داشت.

ب) مجلس دوم: کابینه آقای میر حسین موسوی
هیچ وزیری در این دوره استیضاح نشد.

پ) مجلس سوم: کابینه آقای میر حسین موسوی و دولت اول آقای هاشمی
رفسنجانی

۳) پس از ارائه گزارش تحقیق و تفحص در خصوص تخلفهای صورت گرفته در شرکت سایپا، بهزاد نبوی وزیر صنایع سنگین در تاریخ ۲۹ مرداد ۶۸ مورد استیضاح قرار گرفت. طرح استیضاح در تاریخ ۱۳۶۹/۵/۲۵ اعلام وصول شد و محور استیضاح در مورد «تخلفات و جرایم باند شرکت سایپا، سوءاستفاده مالی و غارت بیت‌المال در این شرکت» عنوان شد. در جریان رأی گیری، ۱۳۲ نماینده رأی اعتماد ۷۳ نماینده رأی عدم اعتماد و ۲۱ نماینده نیز رأی ممتنع دادند و ۲۲ نماینده نیز از رأی دادن خودداری کردند. در نتیجه بهزاد نبوی در مقام وزارت باقی ماند که رأی اعتماد خود را از مجلس دوم با اخذ ۱۵۹ موافق، ۶۵ مخالف و ۳۴ ممتنع کسب کرده بود.

۴) طرح استیضاح ایرج فاضل وزیر بهداشت در چهارده مورد و با امضای ۱۹ نماینده در تاریخ ۱۳۶۹/۱۰/۹ اعلام وصول شد و در تاریخ ۱۳۶۹/۱۰/۲۳ صورت گرفت. در این طرح برای اولین بار مسأله لزوم دقیق و مشخص بودن موارد استیضاحی در مجلس مطرح شد و رئیس مجلس از نمایندگان امضا کننده خواست با توجه به اینکه موارد بسیار کلی برای استیضاح تعیین کرده بودند (وضعیت بهداشت و درمان در سراسر کشور) سوالات خود را دقیق تر بیان کنند. سرانجام موارد استیضاح به شرح دقیق تری از سوی نمایندگان متقاضی استیضاح اعلام شد از جمله:

۴-۱- عدم توجه وزیر به به مسأله درمان مطابق با نیازهای اقشار محروم

۴-۲- عدم نظارت و کنترل دقیق بر واحدهای بهداشتی کشور و عدم نظارت بر نحوه ارائه خدمات درمانی

۴-۳- عدم اعمال مدیریت صحیح و برنامه‌ریزی جهت فعال کردن واحدهای درمانی دولتی

۴-۴- عدم نظارت و کنترل تعرفه‌های درمانی

۴-۵- عدم توجه کافی به بهداشت به‌ویژه در مناطق آسیب‌پذیر کشور

۴-۶- عدم توجه به جایگاه قانونی نمایندگان مجلس

۴-۷- اتخاذ تصمیمهای متضاد با سیاستهای مقرر شده قانونی و صدور

بخشنامه‌های خلاف قانون

۴-۸- حذف نیروهای متدین و انتصاب افراد مسأله‌دار

۴-۹- ایجاد زمینه مساعد برای رشد افراد غیر انقلابی و کم‌رنگ شدن ارزشهای

اسلامی

۴-۱۰- عدم توانایی وزیر و مسئولان وزارتخانه در اداره امور وزارتخانه

پس از رأی‌گیری به دلیل رأی مخالف ۱۱۵ نماینده، رأی موافق ۱۱۴ نماینده و رأی ممتنع ۱۷ نماینده وزیر مورد نظر رأی عدم اعتماد گرفت و برکنار شد. فاضل در بدو ورود به کابینه برای اخذ رأی اعتماد از مجلس، ۱۶۵ موافق، ۸۶ مخالف و ۹ رأی ممتنع داشت. پس از عزل این وزیر، مجلس در جلسه بعد (۱۳۶۹/۱۰/۲۴) طی بیانیه‌ای از خدمات ارزنده وی تقدیر می‌کند.

۵) محمد علی نجفی وزیر آموزش و پرورش در ۷ اردیبهشت ۱۳۷۰ استیضاح شد که این طرح ۱۹۷ رأی مخالف، ۱۱۷ رأی موافق و ۱۱ رأی ممتنع داشت. در نتیجه محمد علی نجفی همچنان وزیر باقی ماند. نجفی در ابتدای ورود به کابینه با ۱۶۰ رأی موافق، ۸۶ رأی مخالف و ۱۲ رأی ممتنع از مجلس رأی اعتماد گرفته بود.

ت) مجلس چهارم: کابینه دوم آقای هاشمی رفسنجانی

۶) در ۱۱ اسفند ۱۳۷۱ محمد سعیدی کیا وزیر راه و ترابری برای استیضاح روانه مجلس شد و از مجموع ۲۴۲ نماینده حاضر در مجلس ۱۲۱ نفر به او رأی عدم اعتماد دادند. سعیدی‌کیا در جلسه رأی اعتماد اولیه برای ورود به کابینه از مجلس قبلی ۲۲۲ رأی موافق، ۲۱ رأی مخالف و ۹ رأی ممتنع گرفته بود.

۷) طرح استیضاح حسین محلوجی وزیر معادن و فلزات در تاریخ ۱۳۷۳/۹/۱۳ با ۱۹ امضا و در ۲۴ مورد اعلام وصول شد و در ۲۳ آذر ۱۳۷۳ استیضاح صورت گرفت. برخی از موارد استیضاح به شرح زیر بودند:

۷-۱- چرا فولاد مبارکه به ظرفیت تولید نمی‌رسد؟

۷-۲- دلیل جذب نیروهای فاقد صلاحیت و مسأله‌دار چیست؟

۷-۳- دلیل عدم تأمین ایمنی محیط کار در معدن زغال سنگ کرمان چیست؟

۷-۴- علت عدم برگزاری تشریفات مناقصه برای قراردادهای معدن سه چاهون چیست؟

۷-۵- دلیل انعقاد قرارداد با اقوام و خویشاوندان با قیمت‌های نامعقول چیست؟

از ۲۰۴ رأی ماخوذه ۹۸ نماینده به او رأی عدم اعتماد دادند. بنابراین محلوجی در سمت خود ماندگار شد که در ابتدای ورود به کابینه برای اخذ رأی اعتماد از مجلس، ۱۶۶ موافق ۵۴ مخالف و ۳۸ ممتنع داشت.

ث) مجلس پنجم: کابینه اول آقای سید محمد خاتمی

۸) عبدالله نوری وزیر کشور در ۳۱ خرداد ۱۳۷۷ برای استیضاح به مجلس رفت که در این جلسه ۱۳۷ تن از نمایندگان، موافق طرح استیضاح، ۱۱۷ تن مخالف و ۱۱ نفر نیز ممتنع بودند که در نتیجه منجر به برکناری وی شد. نوری در ابتدای ورود به کابینه در جریان اخذ رأی اعتماد از مجلس ۱۵۳ موافق، ۸۹ مخالف و ۲۱ رأی ممتنع داشت.

۹) در تاریخ ۱۳۷۸/۲/۱ طرح استیضاح عطاالله مهاجرانی وزیر ارشاد با ۳۱ امضای نمایندگان و در مواردی مفصل اعلام وصول و در ۱۱ اردیبهشت ۱۳۷۸ استیضاح صورت گرفت. از جمله موارد استیضاحی می‌توان اشاره کرده به عدم نظارت بر مطبوعات، اهانت به قوه قضاییه و نشر اکاذیب و تشویش اذهان عمومی در مطبوعات، عدم ساماندهی مسائل فرهنگی جامعه، تشویق به رابطه با آمریکا و کاهش تولید فیلمهای ارزشی. در جلسه استیضاح یکی از نمایندگان متقاضی استیضاح اظهار می‌کند که کمیسیون فرهنگی مجلس پیش از این جلسات متعددی با وزیر داشته، ۱۰ مورد سوال از ایشان پرسیده شده و ۱۰۰ مورد تذکر نیز به ایشان داده شده اما تأثیری نداشته است. از مجموع آرای ماخوذه، ۱۳۵ نماینده رأی موافق برای ابقا و ۱۲۱ نماینده رأی مخالف برای ابقا دادند که سرانجام مهاجرانی ابقا شد. مهاجرانی در ابتدای ورود به

کابینه در جلسه اخذ رأی اعتماد وزرا از مجلس، با کسب ۱۴۴ رأی موافق، کمترین رأی موافق در بین کابینه دولت هفتم را داشت.

ج) مجلس ششم: کابینه دوم آقای سید محمد خاتمی

۱۰) طرح استیضاح علی عبدالعلی زاده وزیر مسکن و شهر سازی به تاریخ ۱۳۸۱/۲/۱۸ در ۸ محور و با ۵۱ امضا اعلام وصول و در تاریخ ۱۲ خرداد ۱۳۸۱ استیضاح برگزار شد. از جمله موارد استیضاحی عبارت بود از:

۱-۱۰- عدم برنامه ریزی اصولی در تأمین مسکن افراد کم درآمد

۱-۲- ورود وزارت مسکن به بازار فروش زمین

۱-۳- کیفیت نامناسب خانه سازی در کشور

۱-۴- ارایه آمارهای غیر واقعی در بخش مسکن

۱-۵- انتخاب غیر کارشناسی مدیران و گزینش افراد ضعیف

۱-۶- حمایت وزیر مسکن از افراد سودجو در خرید و فروش زمین

مجموع رأی ماخوذه، ۱۱۹ رأی مخالف استیضاح، ۱۱۴ رأی موافق و ۱۲ رأی ممتنع نمایندگان را نشان می داد. بنابراین وی ابقا شد. عبدالعلی زاده در ابتدای ورود به کابینه در جلسه رأی اعتماد خود از مجلس، ۱۵۳ رأی موافق، ۸۶ مخالف و ۱۴ رأی ممتنع داشت.

۱۱) مسعود پزشکیان وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در تاریخ ۲۷ خرداد ۱۳۸۲ برای پاسخ گویی به مجلس رفت و پس از رأی گیری، با اخذ ۱۷۰ رأی کبود، ۶۰ رأی سفید و ۵ رأی زرد اعتماد مجدد مجلس را کسب کرد. وی در ابتدای ورود به کابینه در جلسه رأی اعتماد به وزرا، توانست ۱۶۸ رأی موافق، ۷۵ رأی مخالف و ۱۵ رأی ممتنع کسب کند.

۱۲) مرتضی حاجی وزیر آموزش و پرورش از جمله وزرای استیضاح شده مجلس ششم بود که ۱۳۸۲/۶/۹ جهت توضیح در برابر نمایندگان مجلس حاضر شد. در جلسه استیضاح، ۶۷ نماینده به برکناری وزیر و ۱۵۹ نماینده به ابقای او رأی دادند و ۱۰ نماینده نیز رأی ممتنع داشتند که در نتیجه، حاجی در سمت خود ابقا شد. حاجی در هنگام ورود به کابینه با کسب ۱۵۵ رأی موافق، ۹۰ رأی مخالف و ۱۶ رأی ممتنع توانست از مجلس رأی اعتماد بگیرد.

۱۳) احمد معتمدی وزیر پست و تلگراف و تلفن در ۱۴ آبان ۱۳۸۲ برای پاسخ گویی به طرح استیضاح در مجلس حاضر شد و با اخذ ۱۴۲ رأی مخالف استیضاح در برابر ۶۱ رأی موافق استیضاح و ۱۱ رأی ممتنع در پست وزارت ابقا شد. معتمدی در ابتدای ورود به کابینه در جلسه رأی اعتماد از مجلس، ۱۷۵ رأی موافق، ۷۱ رأی مخالف و ۱۲ رأی ممتنع به دست آورده بود.

چ) مجلس هفتم: کابینه دوم آقای خاتمی و کابینه اول آقای محمود احمدی نژاد

۱۴) طرح استیضاح احمد خرم وزیر راه و ترابری در ۶ محور در ۱۲ مهر ۱۳۸۳ در مجلس شورای اسلامی برگزار شد. محورهای استیضاح عبارت بودند از: وجود مفاسد مالی در این وزارتخانه، عزل و نصبهای نادرست، ترجیح کارشناسان خارجی در استخدام بر نیروهای داخلی، تضييع بيت المال و اعلام گزارشهای نادرست. نمایندگان با ریختن ۱۸۸ رأی مخالف، ۵۹ رأی موافق و ۹ رأی ممتنع وی را از مقام وزارت بر کنار کردند. خرم در ابتدای ورود به کابینه ۱۸۶ رأی موافق، ۵۸ رأی مخالف و ۱۴ رأی ممتنع در مجلس به دست آورده بود.

۱۵) طرح استیضاح محمدرضا اسکندری وزیر جهاد کشاورزی به تاریخ ۱۳۸۵/۷/۱۹ با امضای ۵۱ نماینده و در ۱۳ محور اعلام وصول و در ۱۳۸۵/۷/۳۰ برگزار شد. از جمله محورهای استیضاح عبارت بود از عملی نکردن برنامه‌های اعلام شده در زمان معرفی به مجلس، ناتوانی در تأمین امنیت غذایی، بی‌توجهی به اهل تجربه و منزوی کردن مدیران با تجربه، نادیده گرفتن توسعه مبتنی بر دانایی. وی با اخذ ۱۴۲ رأی اعتماد در برابر ۹۸ رأی عدم اعتماد در پست وزارت باقی ماند. ایشان هنگام اخذ رأی اعتماد از مجلس در بدو ورود به کابینه، ۲۱۴ رأی موافق، ۴۵ رأی مخالف و ۲۴ رأی ممتنع کسب کرده بود.

۱۶) طرح استیضاح محمود فرشیدی وزیر آموزش و پرورش به تاریخ ۱۳۸۶/۲/۱۸ در ۱۷ محور اعلام وصول و در تاریخ ۲۶ اردیبهشت ۱۳۸۶ برگزار شد. از محورهای استیضاح ایشان می‌توان اشاره کرد به منطبق نبودن عملکرد وزارتخانه با اهداف قانون برنامه چهارم توسعه، کند شدن تحول در نظام آموزشی، انحراف از راهبرد مدرسه محوری در تعلیم و تربیت، عملکرد ضعیف در پرداخت مطالبات فرهنگیان، کم‌توجهی

به بازنشستگان، تغییرات گسترده در مدیریتهای تخصصی. وی پس از رأی گیری و اخذ ۱۳۲ رأی موافق ابقا در برابر ۸۹ رأی موافق عزل و ۱۷ رأی ممتنع در مقام وزارت باقی ماند. فرشیدی در ابتدای ورود به کابینه ۱۳۶ رأی موافق، ۹۱ رأی مخالف و ۲۱ رأی ممتنع به دست آورده بود.

ح) چالشهای استیضاح در نظام حقوق اساسی ایران

با وجود مقررات به نسبت دقیق و مشخص در قانون اساسی و آیین نامه داخلی مجلس در خصوص فرایند استیضاح، برخی ابهامها و ایرادهای جدی در خصوص آیین عملی و محتوای استیضاح به نظر می رسد که به ویژه با توجه به فرایند تاریخی استیضاحهای صورت گرفته در مجلس پس از انقلاب اسلامی این ایرادها بیشتر محل توجه قرار می گیرند.

۱) حد نصاب بسیار کم امضا برای درخواست استیضاح

همانگونه که در جدول مربوط به میزان حدنصابهای لازم برای درخواست استیضاح در برخی از کشورهای جهان ملاحظه شد، عموماً این حدنصابها بالا است و دلیل آن بی گمان به این امر مربوط می شود که هر چه تعداد آراء نمایندگان برای درخواست استیضاح بیشتر باشد همانقدر احتمال سوءاستفاده های شخصی و گروهی از ابزار استیضاح و تهدید وزیر پایین تر می آید، استیضاح جنبه منطقی یافته و از طرح مکرر استیضاحهای مختلف و ایجاد اختلال در کار هیأت دولت جلوگیری می شود. با این حال این حد نصاب در قانون اساسی ایران حداقل ۱۰ نفر تعیین شده که این امر در حالیکه برای مجلس یک مزیت تلقی می شود برای قوه مجریه مشکل آفرین است. چرا که ده نفر از نمایندگان می توانند به راحتی در زمینه های مختلف اقدام به طرح استیضاح کنند. این اختیار امکان فوق العاده ای به نمایندگان می دهد تا هر زمان بتوانند از ابزار استیضاح جهت رسیدن به خواسته های خود بهره بگیرند. همچنان که برخی از نمایندگان در اظهارات خود در مجلس یا در مطبوعات به راحتی امکان طرح استیضاح را مطرح می کنند و در عمل نیز موارد متعددی از ارایه درخواست های متعدد به هیئت رئیسه مشاهده می شود. این امر در کنار این خلاء قانونی که درخواست کنندگان استیضاح نتوانند دوباره در همان دوره قانونگذاری و راجع به همان موضوع، استیضاح مجددی طرح کنند، چالش برانگیز به نظر می رسد چرا که به راحتی زمینه طرح یا تهدید به طرح استیضاح وزرا را هموار می کند.

۲) موارد مفصل در طرح استیضاح

یکی دیگر از موارد قابل انتقاد در فرایند این استیضاحها آن است که استیضاح کنندگان موارد بسیار متعدد و گسترده‌ای را در استیضاح مطرح کرده‌اند. با توجه به اینکه به موجب ماده ۲۳۱ قانون آیین نامه داخلی مجلس، حداکثر وقت دفاع از استیضاح برای وزیر سه ساعت خواهد بود، و نیز اینکه موارد استیضاح اغلب فنی و نیازمند ارایه ادله کافی است، فرصت وزیر برای پاسخگویی و دفاع از خود بسیار کم به نظر می‌رسد و این احتمال وجود دارد که به دلیل عدم توانایی وزیر در ایضاح همه موارد مورد سوال برای مردم و نمایندگان، اذهان عمومی پاسخهای خود را نیافته و مشوش شود و این پرسش برای مردم باقی بماند که بالاخره تکلیف این موارد چه شد؟ با توجه به اینکه بسیاری از موارد استیضاحی پرسش‌های فنی و تخصصی نمایندگان از شخص وزیر است که در برخی موارد پس از توضیح وزیر نمایندگان قانع می‌شوند این پرسش نیز مطرح می‌شود که آیا بهتر نبود که نمایندگان این قبیل مسایل را از طریق سازوکار «سوال» از وزیر مورد نظر مندرج در اصل ۸۸ قانون اساسی حل و فصل می‌کردند؟

۳) عدم مشخص بودن دامنه موضوعات استیضاح

با ملاحظه موارد استیضاح در فرایند ۱۶ مورد استیضاح صورت گرفته در مجلس شورای اسلامی به راحتی می‌توان یکی از چالش‌های مهم مجلس و قوه مجریه را در هم آمیختن امور سیاسی و اداری در روابط میان دو قوه دانست. همانگونه که در بند پنجم این مقاله و تاریخچه استیضاح در ایران مورد اشاره واقع شد، در موارد استیضاحی می‌توان حوزه‌های بسیار گسترده‌ای از پرسشها را یافت که عموماً می‌توان در سه عنوان دسته‌بندی کرد:

۱-۳ موارد سیاسی و خط‌مشی‌ای مانند «عدم اجرای مناسب قوانین» و «ناتوانی در مدیریت وزارتخانه» که یک مسأله سیاسی دولت بوده و مجلس می‌تواند در این زمینه نظارت کند.

۲-۳ موارد اداری شامل مباحث مدیریتی، فنی و پرسنلی؛ به عنوان نمونه «عدم انتصاب افراد شایسته»، «انتصاب افراد مسأله‌دار»، «عدم بهره‌گیری از مدیران باتجربه»، «عدم برگزاری تشریفات مناقصه» که مربوط به امور اداری وزارتخانه و صلاحدید وزیر

می‌شوند و در صورت بروز تخلف در این زمینه رئیس قوه مجریه و دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی دارد.

۳-۳ موارد قضایی و بازرسی به عنوان نمونه «حمایت از افراد سودجو و خاطی» یا «صدور بخشنامه‌های خلاف قانون» که رسیدگی به آن در صلاحیت قوه قضاییه و سازمان بازرسی کل کشور قرار می‌گیرد.

در نتیجه این پرسش به میان می‌آید که بالاخره نمایندگان مجلس در چه اموری از امور قوه مجریه می‌توانند اقدام به استیضاح کنند و آیا موارد مکرر استیضاح آنها در موارد اداری و قضایی خللی به اصل تفکیک قوا وارد نمی‌آورد؟ همانگونه که در بند دوم این گزارش مربوط به دامنه استیضاح در این گزارش عنوان شد در قوانین دیگر کشورها اصل تفکیک قوا مورد احترام واقع شده و نمایندگان صرفاً به طرح استیضاح در خصوص نحوه مدیریت و عملکرد کلی وزارتخانه که در درجه اول امری سیاسی و در حیطه نظارت مجلس است مجاز هستند والا چنانچه نمایندگان بخواهند در هر امری از امور وزارتخانه دخالت و استیضاح نمایند قطعاً وزیر آن وزارتخانه در انجام امور قانونی و اجرای برنامه‌های خود همواره با بیم از استیضاح مجلس به کار خواهد پرداخت و قدرت ابتکار وی نیز کاهش خواهد یافت.

اصل ۸۹ قانون اساسی صراحتاً این اختیار را به ده نفر از نمایندگان مجلس می‌دهد تا «در مواردی که لازم می‌دانند» اقدام به استیضاح وزیر کنند. در حالیکه بند دوم این اصل در مورد استیضاح رئیس جمهور، دامنه استیضاح را محدود به «اجرای وظایف مدیریت قوه مجریه و اداره امور اجرایی کشور» می‌کند اما همین اصل در مورد استیضاح نمایندگان محدودیت خاصی بر دامنه استیضاح وارد نکرده و تعیین این موارد را به صلاحدید نمایندگان واگذار کرده است. در عمل نیز با توجه به سوابق استیضاحی در دوره‌های مختلف مجلس، نمایندگان تا حد ممکن از این اختیار به نحو گسترده‌ای بهره جسته و تمامی مسایل اداری، سیاسی و قضایی وزارتخانه را مورد استیضاح قرار داده‌اند.

۴) عدم پیگیری و تعیین تکلیف نهایی موارد استیضاح

اغلب موارد مطرح در فرایند استیضاح توسط نمایندگان، موارد بسیار جدی و مهمی به نظر می‌رسند مانند سوء مدیریت، ناکارایی وزیر در برآورده کردن برنامه‌های دولت و عدم اجرای مناسب قانون که لازم است تا مشخص شدن نهایی قضیه و بهبود و اصلاح

امر پیگیری شود. اما سازوکار قانونی برای الزام وزیر مورد استیضاح و نمایندگان درخواست‌کننده استیضاح برای انجام این پیگیری و اعلام نتایج آن به مردم پیش‌بینی نشده است و با مراجعه به مشروح مذاکرات مجلس به سختی می‌توان پیگیری نمایندگان را در خصوص استیضاح به عمل آمده و حصول اطمینان از انجام اصلاحیه‌های لازم توسط وزیر سراغ گرفت. یک مورد استثنایی در این زمینه، طرح استیضاح احمد خرم وزیر راه و ترابری در ۱۲ مهر ۱۳۸۳ است که نماینده مخالف وزیر مواردی از وجود مفاسد مالی در این وزارتخانه را اعلام کرده و آنها را در اختیار هیأت رئیسه قرار می‌دهد تا رسیدگی قضایی لازم پیرامون آن صورت گیرد.

۵) ابهام و عدم قطعیت در جدی بودن فرایند برخی استیضاح‌ها

فرایند استیضاح به لحاظ اهمیت سیاسی و پیامد مهم آن یعنی احتمال عزل وزیر باید کاملاً مشخص، شفاف و قطعی باشد تا شخص وزیر و رئیس‌جمهور تکلیف خود را در برابر این استیضاح مشخص کند. حال آنکه به ویژه در سالهای اخیر، روندی در مجلس شکل گرفته است که به نظر می‌رسد در برخی موارد استیضاح جنبه جدیت و قاطعیت خود را از دست داده و تبدیل به ابزار تهدیدی صرف و یا احیاناً جدل سیاسی شده است. با مراجعه به سوابق استیضاح و مشروح مذاکرات مجلس و نیز اظهارات نمایندگان می‌توان موارد زیادی از قصد نمایندگان مبنی بر طرح استیضاح و رد آن به دلایل نامعلوم را سراغ گرفت. به عنوان نمونه در ابتدای فعالیت مجلس هفتم، برخی نمایندگان قصد جدی در استیضاح و برکناری حداقل چهار وزیر دولت سید محمد خاتمی را داشتند که بنا به دلیلی از این امر منصرف شدند. نمونه دیگر از عدم قطعیت در فرایند استیضاح، طرح استیضاح سید مسعود کاظمی وزیر بازرگانی دولت نهم در اردیبهشت سال ۱۳۸۷ بود که به دلیل پس گرفتن امضا توسط چند نماینده اعلام وصول نشد، آنگاه دوباره چند نفر از نمایندگان دوباره طرح را امضا کرده و مجلس نیز آن را اعلام وصول کرد اما در جلسه آینده این طرح به کلی رد شد و پرده از نوعی عدم قطعیت در انجام وظایف قانونی توسط مجلس برداشت. بی‌گمان در این فرایند ابهام-برانگیز و عدم قطعیت، دو اشکال عمده بروز خواهد کرد: نخست بدبینی افکار عمومی نسبت به عدم تصمیم‌گیری قطعی و روشن در مجلس پیرامون استیضاح است و احیاناً ممکن است به ظهور شائبه‌ها و شایعه‌ها در خصوص معامله قوه مجریه با نمایندگان تعبیر شود. دوم اینکه وزارت مخاطب استیضاح و حتی دیگر وزارتخانه‌ها نیز دچار

نوعی تردید و بلا تکلیفی خواهند شد که آیا بالاخره استیضاح صورت خواهد گرفت و نتیجه آن چه خواهد بود. این امر به ویژه هنگامی مشکل آفرین خواهد بود که به رویه نامطلوب دستگاه‌های اداری ایران در مورد رکود موقتی امور اداری به دلیل تعویض مدیران توجه کنیم. با آنکه به موجب اصول ۸۴ و ۸۶ قانون اساسی در بیان دیدگاه‌های خود آزاد هستند ولی حساسیت روابط میان دو قوه مجریه و مقننه ایجاب می‌کند تا اظهار نظرهایی که در خصوص قصد نمایندگان مجلس مبنی بر استیضاح وزراء عنوان می‌شود با تأمل و برنامه‌ریزی دقیق‌تری صورت گیرد.

جمع بندی

قانون اساسی ایران ابزار نظارتی مهمی به نام استیضاح در اختیار نمایندگان مجلس داده تا در مواردی که لازم می‌دانند اقدام به استیضاح وزیر و سپس رأی‌گیری در مورد آن کنند که در صورت عدم موافقت مجلس، وزیر مورد نظر برکنار می‌شود. آنچه در این میان مهم است نحوه بهره‌گیری از این سازوکار و سودمندی آن در بهبود عملکرد قوا و روابط میان آنها است. در صورتی که طرح استیضاح منجر به شناخت ناکارایی‌ها و ایرادها و ارایه راه‌حل‌های لازم شود، قوه مجریه را تقویت کرده و روابط میان قوا را تحکیم کند، در این صورت می‌توان گفت که هدف واقعی استیضاح به خوبی فهم شده و به ظهور رسیده است. اما در صورتی که صرفاً با اهداف صرف سیاسی و جناحی اقدام به طرح استیضاح شود، یا نمایندگان در طرح استیضاح‌های متعدد اصرار کنند و یا چنانچه استیضاح به نتیجه مشخص و مفیدی برای کشور نینجامد قطعاً باید در سودمندی این طرح تردید داشت. با آنکه قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی مجلس از تمهیدهای لازم برای کارآمد ساختن طرح استیضاح بهره جسته است، اما عملاً با برخی چالش‌های عملی در خصوص کارآمدی استیضاح مواجه می‌شویم که می‌تواند طرح هر گونه استیضاح را بی‌نتیجه سازد. در پنج مورد از موارد چالش‌های استیضاح در ایران مشخصاً دو مورد به نص صریح قانون اساسی و سه مورد دیگر به رویه عملی نمایندگان مجلس مربوط می‌شود.

۱. اصل ۸۹ صریحاً «ده نفر» از نمایندگان مجلس را مخیر می‌کند تا در «مواردی که لازم می‌دانند» اقدام به استیضاح وزیر کنند. با توجه به اشکالاتی که در اثر این اختیار گسترده نمایندگان در طرح‌های گذشته استیضاح در مجلس بروز کرده است، یعنی اختیار قانونی گسترده نمایندگان در اقدام به استیضاح و دخالت در امور قوه مجریه،

می‌توان گستردگی این اصل را غیر معمول و بیش از حد لازم دانست. روشن است که از سویی نمی‌توان به سادگی اقدام به اصلاح قانون اساسی کرد بنابراین، حد نصاب ده نفر نماینده به قوت خود باقی خواهد ماند ولی با توجه به عبارت موسع «در مواردی که لازم می‌دانند» به دلیل مشکلات عملی که ایجاد می‌کند راه درخواست تفسیر این عبارت از شورای نگهبان باز است و می‌توان پرسید که آیا این موارد صرفاً شامل موارد سیاسی است یا موارد اداری و قضایی را نیز در برمی‌گیرد؟

۲. طرح موارد متعدد و بسیار گسترده در یک طرح استیضاح، عدم پیگیری جدی موارد استیضاحی به منظور اطمینان از اصلاح آن و نیز ابهام و عدم قطعیت در طرح استیضاح در مجلس مواردی هستند که به رویه عملی مجلس و نمایندگان مربوط می‌شود که به نظر می‌رسد ناشی از عدم شناخت درست از هدف اصلی و قابلیت عملی استیضاح است. بی‌گمان طرح پرسشهای بسیار کلی که نیاز به بحث مفصل در یک جلسه پنج ساعته مجلس دارد، ایراد اظهارات هیجانی و گاه اتهامی در جریان استیضاح که سبب ایجاد جنجال و تشویش و بدبینی افکار عمومی نسبت به دولت می‌شود، اظهارات متفاوت نمایندگان در خصوص طرح یا عدم طرح استیضاح، تهدید به استیضاح از سوی برخی نمایندگان در مطبوعات و برخی اظهارات غیر رسمی در خصوص دلایل صرف سیاسی و جناحی نمایندگان برای استیضاح که از سوی مخالفان در مطبوعات مطرح می‌شود و نوعی بدبینی در افکار عمومی نسبت به جریان استیضاح ایجاد می‌کند، همگی نشان از عدم شناخت جایگاه واقعی استیضاح و نحوه کاربرد آن در مجلس دارند.

۳. جلسه استیضاح یک جلسه قضایی که منجر به شناخت متهم و مجرم شود نیست، همین‌طور استیضاح ابزاری برای تهدید یا تسویه حساب گروهی یا شخصی، اقناع افکار عمومی و تقویت جایگاه مجلس نیست،^۱ بلکه ابزاری است جهت طرح مباحث مدیریتی یک وزارتخانه در مجلس، تنویر و اطمینان بخشی به افکار عمومی از صحت اجرای امور و اعمال کنترل سیاسی مجلس بر امور کلی وزارتخانه به نحوی که این نهاد خود را همواره پاسخگو و مسئول احساس کند. بنابراین جهت پیشگیری از

۱. طرح استیضاح آقای فرشیدی وزیر آموزش و پرورش و آقای کاظمی وزیر بازرگانی درست در زمانی به جریان افتاد که فشار افکار عمومی جهت تثبیت وضعیت استخدامی معلمها (سال ۱۳۸۶) و نیز مهار گرانی در بازار (۱۳۸۷) بیشتر شده بود و نمایندگان مجلس تلاش کردند تا با برگزاری استیضاح به کاهش فشار افکار عمومی کمک کند، هر چند که عملاً نتیجه مفید و مشخص این دو طرح ملموس نبود.

هرگونه سوءاستفاده از این ابزار مهم و کارآمد ساختن آن باید تلاش کرد از ابزارهای نظارتی با حساسیت کمتر مانند تذکر و سوال بیشتر استفاده شود به نحوی که نمایندگان مجلس اقناع شده و از طرح استیضاح خودداری کنند. لذا پیشنهاد می‌شود تا در اصلاح مقررات آیین‌نامه داخلی مجلس در خصوص استیضاح نکات زیر مد نظر قرار گیرد:

۳-۱- هرگونه تصویب طرح استیضاح به لحاظ قانونی به طی دیگر روشهای نظارتی مانند تذکر و سوال و نیز مذاکرات مشترک، منوط شده و نتایج آنها در مجلس برای عموم منتشر شود و صرفاً چنانچه نمایندگان به پاسخهای لازم دست نیافتند اقدام به طرح استیضاح کنند.

۳-۲- نمایندگان از طرح موارد کلی وزارتخانه مانند «عدم توجه به توسعه مبتنی بر دانایی» که توضیح آنها نیازمند ساعات و ادله بسیاری است منع شوند و با توجه به اینکه گاه مشاهده می‌شود تا ۱۷ مورد پرسش در جریان استیضاح مطرح می‌شود، موارد استیضاحی بهتر است محدود شود (مثلاً به ۵ مورد).

۳-۳- با توجه به عدم ذکر ادله کافی در طرح استیضاح یا مبهم بودن موارد آن، دلایل استیضاح به طور مشخص و دقیق با ادله کافی در طرح استیضاح که تقدیم هیأت ریسه مجلس و سپس وزیر مورد استیضاح می‌شود ذکر شوند.

۳-۴- با آنکه نمایندگان مجلس حق دارند در کلیه امور کشور اظهار نظر کنند، اما به دلیل حساسیت‌زا بودن مسأله استیضاح و پیامدهای نامطلوب احتمالی آن بر نحوه کار وزارتخانه و نیز روابط دو قوه، نمایندگان از تهدید به استیضاح در پیشگاه افکار عمومی خودداری کنند.

۳-۵- به منظور افزایش ضریب جدی بودن طرح استیضاح، پس گرفتن امضا توسط نماینده متقاضی استیضاح در مرحله پس از اعلام وصول، ممنوع شود.

۳-۶- نمایندگان متقاضی استیضاح مکلف به پیگیری نهایی موارد استیضاحی خود شده و نتایج را جهت اطلاع افکار عمومی منتشر کنند.

۳-۷- به منظور افزایش شفافیت و اطمینان در فرایند استیضاح، نمایندگان متقاضی استیضاح مکلف به انتشار منابع خبری و اطلاعاتی خود (با رعایت حقوق خصوصی و عمومی اشخاص) در جریان استیضاح شوند.

۳-۸- در مواردی که شائبه تخلف مدنی و کیفری در جریان استیضاح وجود دارد هماهنگیهای لازم با قوه قضاییه به عمل آید.