



University of Tabriz

# Contemporary Comparative Legal Studies

Online ISSN: 2821-0514

Volum: 14 Issue: 32

Autumn 2023

Article Type: Research Article

Pages: 131-155

## A Comparative Study of Administrative Substitution for the Head of State - Country in the Legal System of Iran, the United States and France

Yuones Fathi<sup>1✉</sup> | Ebrahim Sabbaghi Vlashani<sup>2</sup>

1. Assistant Professor at Bu-Ali Sina University, Hamadan, Iran

u.fathi@basu.ac.ir

2. Master of Public Law, Bu-Ali Sina University, Hamadan, Iran

ebs45436@gmail.com

### Abstract

*The head of state - the country, the highest political and administrative authority in all countries, including the three countries under study (Islamic Republic of Iran, the United States of America and the French Republic) is considered in this article. Since for any official (such as the head of state - country) there may be causes such as death, dismissal or resignation, etc. so that the responsible person cannot perform his duties, in the science of public law a tool called "administrative sponsorship", it is envisaged that in case of administrative sponsorship in order not to leave the position of the responsible person, this tool can be used to fill his position. Thus, the laws of different countries provide for such temporary successors to various political officials, including the head of state. In this article, in a descriptive-analytical manner, we examine the commonalities and differences between the causes, the officials elected for tenure, and the limitations of the term of office of the head of state-government in the three countries of Iran, the United States and France, and examine them. The finding of the present article is that there are many problems and shortcomings such as lack of reference for recognizing the temporary incapacity of the Supreme Leader, council leadership sponsorship, lack of specific time limits during the leadership sponsorship and political restrictions for the leadership sponsorship in the administrative sponsorship system. There is a head of state-government in Iran who should be amended or removed by reviewing the Iranian constitution.*

**Keywords:** Administrative substitution, Head of state – country, Causes, Authorities, Restrictions.

Received: 2022/07/05 Received in revised form: 2023/01/05 Accepted: 2023/01/22 Published: 2023/09/30

DOI: 10.22034/LAW.2023.52259.3150

Publisher: University of Tabriz

Tabrizulaw@gmail.com



## مطالعه تطبیقی کفالت اداری مقام ریاست دولت - کشور

### در قانون اساسی کشورهای ایران، امریکا و فرانسه

یونس فتحی<sup>۱</sup> | ابراهیم صباغی ولاشانی<sup>۲</sup>

u.fathi@basu.ac.ir

ebs45436@gmail.com

۱. استادیار دانشگاه بوعلی سینا همدان، ایران

۲. کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه بوعلی سینا، همدان، ایران

#### چکیده

رئیس دولت - کشور، بالاترین مقام سیاسی و اداری در همه کشورهای از جمله سه کشور مورد مطالعه (جمهوری اسلامی ایران، ایالات متحده آمریکا و جمهوری فرانسه) در این مقاله است. از آنجایی که برای هر مسئولی (مانند مقام ریاست دولت - کشور) ممکن است موجباتی از قبیل فوت، عزل یا کناره گیری و غیره رخ دهد تا فرد مسئول نتواند اختیارات و وظایف خود را به انجام برساند، بنابراین در علم حقوق عمومی ابزاری با عنوان «کفالت اداری» پیش بینی شده است تا در مواقع بروز موجبات کفالت اداری، برای خالی نمودن سمت فرد مسئول بتوان از این ابزار برای پر کردن سمت وی استفاده کرد. از این رو، قوانین کشورهای مختلف مبادرت به پیش بینی چنین جانشینان موقتی برای مقامات سیاسی مختلف از جمله رئیس دولت - کشور می نمایند. نگارندگان این مقاله با شیوه توصیفی - تحلیلی به بررسی وجوه اشتراک و افتراق موجبات، مقامات برگزیده شده برای تصدی و محدودیت های دوران کفالت اداری مقام ریاست دولت - کشور در سه کشور ایران، امریکا و فرانسه می پردازند و آنها را بررسی می کنند. یافته مقاله حاضر آن است که اشکالات و نواقص فراوانی از جمله مشخص نبودن مرجع تشخیص ناتوانی موقت مقام رهبری، شورایی بودن کفالت مقام رهبری، نبود محدودیت زمانی مشخص در دوران کفالت رهبری و وجود محدودیت های سیاسی برای دوران کفالت مقام رهبری در سیستم کفالت اداری مقام ریاست دولت - کشور در ایران وجود دارد که بایستی با بازنگری در قانون اساسی ایران این موارد اصلاح یا حذف شوند.

**واژگان کلیدی:** رئیس دولت - کشور، کفالت اداری، محدودیت ها، مقامات، موجبات.

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۴/۱۴ تاریخ بازنگری: ۱۴۰۱/۰۲/۱۵ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۱/۰۲ تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۰۷/۰۸

DOI: 10.22034/LAW.2023.52259.3150

Tabrizulaw@gmail.com

ناشر: دانشگاه تبریز

## مقدمه

کفالت اداری وسیله‌ای است که به موجب آن وظایف و اختیارات یک مقام سیاسی یا اداری به سبب عوامل ارادی یا غیرارادی به شخص ثالثی منتقل می‌شود.<sup>۱</sup> در این خصوص در قانون اساسی سه کشور ایران، امریکا و فرانسه مقرراتی پیش‌بینی شده است که در مواقع به‌وجود آمدن موجبات کفالت اداری مقام ریاست دولت - کشور از آنها استفاده می‌شود. در این مقاله با شیوه توصیفی - تحلیلی برآنیم تا به این سؤال پاسخ دهیم که چه جهات اشتراک و افتراقی میان موجبات، مقامات و محدودیت‌های دوران کفالت اداری مقام ریاست دولت - کشور در میان سه کشور یادشده وجود دارد؟ در پاسخ اولیه به این پرسش باید گفت که این مقررات در برخی از جهات به یکدیگر شباهت داشته، در برخی جنبه‌ها متفاوت با یکدیگرند که در این مقاله بررسی و در پایان نتیجه‌گیری می‌شود. در خصوص موضوع این مقاله تاکنون چهار مورد تحقیق صورت گرفته است:

۱- جواد تقی‌زاده در مقاله‌ای با عنوان «کفالت رهبری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» به بررسی موجبات، مقامات و محدودیت‌های دوران کفالت رهبری در قانون اساسی ایران پرداخته و پیشنهادهایی را در این خصوص ارائه داده است، ولی این پژوهش فاقد نگاه تطبیقی بوده، صرفاً به بررسی نظام حقوقی ایران می‌پردازد.

۲- جواد تقی‌زاده در مقاله دیگری تحت عنوان «تحقق کفالت ریاست جمهوری در حقوق ایران با نگاهی به حقوق فرانسه»، صرفاً به آسیب‌شناسی موجبات تحقق کفالت ریاست جمهوری در ایران و فرانسه پرداخته است، ولی به مقامات و محدودیت‌های دوران کفالت مقام ریاست جمهوری در ایران و فرانسه اشاره‌ای ندارد.

۳- مهدی موحدی محب نیز در مقاله‌ای با عنوان «تأملی در ترکیب شورای موقت رهبری (موضوع اصل یکصد و یازدهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران) از منظر اصول فقه شیعه» بدون نگاه تطبیقی صرفاً به بررسی ترکیب اعضای شورای موقت رهبری می‌پردازد.

۱. ولی‌الله انصاری، کلیات حقوق اداری، (تهران: میزان، چ ۱، ۱۳۹۷)، ص ۱۳۹.

۴- محمدحسین محمدی نیز در پایان‌نامه کارشناسی ارشد خود با عنوان «معاونت رئیس‌جمهور در حقوق ایران با مطالعه تطبیقی در نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا» صرفاً به بررسی تطبیقی مقامات برگزیده‌شده برای تصدی سمت کفالت رئیس‌جمهور در ایران و آمریکا پرداخته است.

از آنجایی که هیچ‌کدام از تحقیقات انجام‌شده به‌طور اخص به موضوع بررسی موجبات، مقامات برگزیده‌شده برای تصدی و محدودیت‌های دوران کفالت اداری مقام ریاست دولت-کشور در سه نظام حقوقی ایران، آمریکا و فرانسه نمی‌پردازد، این مقاله در موضوع خود منحصر به فرد بوده و با آنها متفاوت است. هدف از نگارش این مقاله تبیین مشکلات حوزه کفالت اداری مقام ریاست دولت-کشور در ایران و پیشنهاد بازنگری در قوانین آن برای حل این مشکلات است تا کشور در مواقع بروز موجبات کفالت مقام ریاست دولت-کشور دچار بحران نشود. این مقاله به سه قسمت موجبات، مقامات برگزیده‌شده برای تصدی، و محدودیت‌های دوران کفالت اداری مقام ریاست دولت-کشور تقسیم شده است که هر یک به صورت جداگانه بررسی می‌شوند.

### ۱. موجبات تصدی سمت کفالت اداری مقام ریاست دولت-کشور

در این قسمت شرایط به‌وجود آمدن سمت کفالت اداری مقام ریاست دولت-کشور به صورت جداگانه (موجبات تام و موقت) بیان می‌شود.

#### ۱.۱. موجبات تام

مقصود از موجبات تام، عواملی است که در صورت پیش آمدن، مقام مسئول قبلی به‌طور کلی سمتش را ازدست داده، فرد دیگری جایگزین وی می‌شود. این عوامل عبارت‌اند از: ۱- فوت؛ ۲- عزل؛ ۳- کناره‌گیری؛ ۴- ناتوانی دائم از انجام وظایف. در اینجا به بررسی وجود این عوامل در هر سه کشور ایران، آمریکا و فرانسه می‌پردازیم.

##### ۱.۱.۱. فوت

فوت از عوامل قهری به‌وجود آمدن کفالت اداری به‌شمار می‌آید. در علم پزشکی فوت به

معنای توقف برگشت‌ناپذیر علائم حیاتی است. عامل فوت در اصل ۱۱۱ قانون اساسی ایران<sup>۲</sup> و همچنین در بند ششم بخش ۱ از ماده دوم<sup>۳</sup> و بخش سوم متمم بیستم قانون اساسی<sup>۴</sup> و نیز در بخش یکم متمم بیست و پنجم قانون اساسی امریکا<sup>۵</sup> به‌صراحت به‌عنوان عامل محقق شدن شرایط کفالت رئیس دولت - کشور بیان شده است. اما در قانون اساسی فرانسه چنین صراحتی وجود ندارد، بلکه در بند چهارم ماده ۷ قانون اساسی این کشور بیان شده است که «در غیاب ریاست جمهوری به هر دلیل یا اعلام مانعیت به‌وسیله شورای قانون اساسی با تصمیم‌گیری اکثریت مطلق اعضایش به تقاضای دولت، وظایف رئیس جمهور به استثنای وظایف پیش‌بینی شده در مواد یازده و دوازده به‌طور موقت به‌وسیله رئیس سنا انجام می‌شود و اگر رئیس سنا نیز در مانعیت انجام این وظایف قرار گیرد از طریق دولت انجام می‌شود». با توجه به اطلاق عبارت «در غیاب ریاست جمهوری به هر دلیل» می‌توان گفت که فوت رئیس جمهور نیز یکی از مصادیق محقق شدن سمت کفالت ریاست جمهوری در فرانسه است.<sup>۶</sup> در ایران تا به امروز صرفاً یک بار در تاریخ ۱۳ خرداد

۲. قسمتی از اصل ۱۱۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «در صورت فوت یا کناره‌گیری یا عزل رهبر، خبرگان موظفند در اسرع وقت نسبت به تعیین و معرفی رهبر جدید اقدام نمایند...».

۳. بند ششم بخش ۱ ماده دوم قانون اساسی ایالات متحده امریکا: «در صورت برکناری رئیس جمهوری، یا فوت او، یا استعفای او یا عدم توانایی در تقبل وظایف و اختیارات این مقام، معاون رئیس جمهوری جایگزین او می‌شود، و کنگره طبق قانون در صورت برکناری، فوت، استعفا یا عدم توانایی هریک از این دو مقام، اعلام می‌کند [که] کدام شخصیت باید به‌عنوان رئیس جمهوری و بر همان قرار انجام وظیفه کند، تا زمانی که ناتوانی برطرف شده و رئیس جمهوری دیگری انتخاب گردد».

۴. بخش سوم متمم بیستم قانون اساسی ایالات متحده امریکا مصوب ۲۳ ژانویه سال ۱۹۳۳ مقرر می‌دارد: «در صورتی که در تاریخ تعیین‌شده برای آغاز دوره تصدی ریاست جمهوری، رئیس‌جمهور منتخب فوت کند، معاون رئیس‌جمهور منتخب به جای او منصوب می‌شود. چنانچه رئیس جمهوری قبل از موعد مقرر برای آغاز دوره مأموریت انتخاب نشده باشد و یا اگر رئیس‌جمهور منتخب حائز شرایط لازم نباشد، معاون رئیس‌جمهور منتخب تا زمانی که رئیس‌جمهوری واجد شرایط لازم شود به‌عنوان رئیس‌جمهور انجام وظیفه خواهد کرد. هرگاه رئیس‌جمهور واجد شرایط انتخاب شود، به‌عنوان رئیس‌جمهور شروع به انجام وظیفه می‌کند. هرگاه رئیس‌جمهور منتخب و نیز معاون رئیس‌جمهوری منتخب حائز شرایط لازم نباشند، کنگره می‌تواند به‌موجب قانون، شخص رئیس‌جمهوری و نیز نحوه انتخاب وی را اعلام کند. شخص یادشده تا زمانی که رئیس‌جمهوری یا معاون رئیس‌جمهور واجد شرایط شوند، بر اساس قانون یادشده انجام وظیفه می‌کند».

۵. بخش اول بیست و پنجمین متمم قانون اساسی ایالات متحده امریکا مصوب ۱۰ فوریه سال ۱۹۶۷ بیان می‌دارد: «در صورت عزل، فوت یا استعفای رئیس‌جمهوری از سمت خود، معاون وی به جای او خواهد نشست».

۶. جواد تقی‌زاده، «تحقیق کفالت ریاست جمهوری در حقوق ایران با نگاهی به حقوق فرانسه»، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ش ۳ (۱۳۸۹)، ص ۹۸.

۱۳۶۸ پس از فوت سید روح‌الله موسوی خمینی این عامل برای تحقق تصدی کفالت رهبری به‌وجود آمد<sup>۷</sup>، و در امریکا نیز تاکنون هشت تن از رؤسای جمهور این کشور در اثنای دوره ریاست جمهوری وفات یافته‌اند که اسامی آنان عبارت‌اند از: ویلیام هنری هاریسون (تاریخ وفات: ۱۸۴۱)، زاخاری تیلور (تاریخ وفات: ۱۸۵۰)، آبراهام لینکلن (تاریخ وفات: ۱۸۶۵)، جیمز گارفیلد (تاریخ وفات: ۱۸۸۱)، ویلیام مک کینلی (تاریخ وفات: ۱۹۰۱)، وارن هاردینگ (تاریخ وفات: ۱۹۲۳)، فرانکلین روزولت (تاریخ وفات: ۱۹۴۵) و جان اف. کندی (تاریخ وفات: ۱۹۶۳). در کشور فرانسه نیز تاکنون یک بار پس از فوت ژرژ پمپیدو در سال ۱۹۷۴ موجبات تصدی کفالت رئیس‌جمهور فراهم گردید.

### ۱.۱.۲. عزل

در اصل، رئیس دولت - کشور از مسئولیت قضایی و سیاسی مبرا است که این امر از قدرت و اهمیت این مقام ناشی می‌شود<sup>۸</sup>، ولی وضعیت سه کشور ایران، امریکا و فرانسه در این خصوص یکسان نیست. در ایران مقام رهبری از هیچ‌گونه مصونیتی اعم از قضایی، سیاسی، مالی و حقوقی برخوردار نیست. در مورد مسئولیت حقوقی و قضایی مقام رهبری در ایران، باید گفت که مطابق با اصول متعدد قانون اساسی ایران (بند چهاردهم اصل ۳<sup>۹</sup>، اصول ۱۹<sup>۱۰</sup> و ۲۰<sup>۱۱</sup>) و به‌ویژه ذیل اصل ۱۰۷ قانون اساسی ایران<sup>۱۲</sup>، مقام رهبری در مقابل قانون با سایر افراد کشور برابر است و این شأن و مقام به هیچ عنوان رافع مسئولیت‌های

۷. در اصل ۱۱۱ قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ (پیش از بازنگری) فوت مقام رهبری در زمره عوامل تحقق کفالت رهبری نبوده، این اصل بیان می‌داشت: «هرگاه رهبر یا یکی از اعضای شورای رهبری از انجام وظایف قانونی رهبری ناتوان شود یا فاقد یکی از شرایط مذکور در اصل یکصد و نهم گردد از مقام خود برکنار خواهد شد. تشخیص این امر به عهده خبرگان مذکور در اصل یکصد و هشتم است. مقررات تشکیل خبرگان برای رسیدگی و عمل به این اصل در اولین اجلاس خبرگان تعیین می‌شود».

۸. سید ابوالفضل قاضی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، (تهران: میزان، چ ۱۵، ۱۳۹۸)، ص ۴۹۰.  
۹. بند چهاردهم اصل ۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بیان می‌دارد: «تأمین حقوق همه‌جانبه افراد از زن و مرد و ایجاد امنیت قضائی عادلانه برای همه و تساوی عموم در برابر قانون».

۱۰. اصل ۱۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بیان می‌دارد: «مردم ایران از هر قوم و قبیله که باشند از حقوق مساوی برخوردارند و رنگ، نژاد، زبان و مانند اینها سبب امتیاز نخواهد بود».

۱۱. اصل ۲۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بیان می‌دارد: «همه افراد ملت اعم از زن و مرد یکسان در حمایت قانون قرار دارند و از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردارند».

۱۲. ذیل اصل ۱۰۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بیان می‌دارد: «رهبر در برابر قوانین با سایر افراد کشور مساوی است».

فردی او نیست<sup>۱۳</sup>. علت عدم مصونیت مقام رهبری همان طور که در مقدمه قانون اساسی ایران به آن اشاره شده، ناشی از دیدگاه اسلامی حکومت و نفی هرگونه سلطه‌گری فردی است<sup>۱۴</sup>. البته لازم به ذکر است که در مورد مصونیت قضایی مقام رهبری در قوانین عادی هیچ‌گونه اشاره‌ای نشده است و مشخص نیست که مقام رهبری در کدام مرجع قضایی قابل مجازات است. در مورد مسئولیت سیاسی مقام رهبری باید گفت که مطابق صدر اصل ۱۱۱ قانون اساسی ایران<sup>۱۵</sup> مقام رهبری در مقابل مجلس خبرگان رهبری دارای مسئولیت سیاسی است. مجلس خبرگان در دو صورت زیر حق برکناری رهبر را خواهد داشت:

۱. فقدان شرایط یادشده در اصول ۵<sup>۱۶</sup> و ۱۰۹<sup>۱۷</sup>.

۲. آشکار شدن اینکه از آغاز فاقد برخی از شرایط رهبری بوده است.

البته تشخیص این شرایط همان طور که در اصل ۱۱۱ قانون اساسی بیان شده، برعهده مجلس خبرگان است که مطابق اصل ۱۰۸ قانون اساسی ایران<sup>۱۸</sup> تشکیل می‌شود. از این رو تا وقتی که مجلس خبرگان این شرایط را تشخیص نداده است رهبر در مقام خویش باقی

۱۳. سید محمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، (تهران: میزان، ج ۲۵، ۱۳۹۳)، ص ۵۳.

۱۴. قسمتی از دیباچه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: حکومت از دیدگاه اسلام، برخاسته از موضع طبقاتی و سلطه‌گری فردی یا گروهی نیست...».

۱۵. صدر اصل ۱۱۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به این شرح است: «هرگاه رهبر از انجام وظایف قانونی خود ناتوان شود، یا فاقد یکی از شرایط مذکور در اصول پنجم و یکصد و نهم گردد، یا معلوم شود از آغاز فاقد بعضی از شرایط بوده است، از مقام خود برکنار خواهد شد. تشخیص این امر به عهده خبرگان مذکور در اصل یکصد و هشتم می‌باشد.».

۱۶. اصل ۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به این شرح است: «در زمان غیبت حضرت ولی عصر (عجل الله تعالی فرجه)، در جمهوری اسلامی ایران ولایت امر و امامت امت بر عهده فقیه عادل و باتقوی، آگاه به زمان، شجاع، مدبر و مدبر است که طبق اصل یکصد و هفتم عهده‌دار آن می‌گردد.».

۱۷. اصل ۱۰۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به این شرح است: «شرایط و صفات رهبر: ۱. صلاحیت علمی لازم برای افتاء در ابواب مختلف فقه. ۲. عدالت و تقوای لازم برای رهبری امت اسلام. ۳. بینش صحیح سیاسی و اجتماعی، تدبیر، شجاعت، مدیریت و قدرت کافی برای رهبری. در صورت تعدد واجدین شرایط فوق، شخصی که دارای بینش فقهی و سیاسی قوی‌تر باشد مقدم است.».

۱۸. اصل ۱۰۸ قانون اساسی ایران به این شرح است: «قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آنها و آیین‌نامه داخلی جلسات آنان برای نخستین دوره باید به وسیله فقهای اولین شورای نگهبان تهیه و با اکثریت آراء آنان تصویب شود و به تصویب نهائی رهبر انقلاب برسد. از آن پس هر گونه تغییر و تجدید نظر در این قانون و تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان در صلاحیت خود آنان است.».

می ماند و صرف ادعای شخص یا گروهی از اشخاص برای عزل رهبر کفایت نمی کند. در خصوص حالت دوم از عوامل عزل مقام رهبری باید گفت که وجود این شرط از ابتکارات شورای بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ است و منظور آنست که مقام رهبری ابتدا دارای شرایط رهبری نبوده و اکنون نیز دارای این شرایط نیست.<sup>۱۹</sup> گفتنی است، برخی از حقوق دانان ذکر حالت دوم از شرایط عزل مقام رهبری در اصل ۱۱۱ را موجب وهن مقام رهبری، کم اعتباری مجلس خبرگان رهبری، و عدم استحکام قانون اساسی می دانند.<sup>۲۰</sup> البته قانون گذار اساسی می توانست به جای ذکر عامل دوم، به طور کلی «فقدان شرایط رهبری» را از عوامل برکناری وی ذکر نماید تا متن قانون اساسی را از انتقادات مصون نگه دارد. وضعیت مسئولیت رئیس کشور در امریکا برخلاف ایران است. در این کشور به علت ساختار فدرالی و تفکیک مطلق قوا، رئیس جمهور در برابر پارلمان دارای مسئولیت سیاسی نیست، ولی در خصوص مسئولیت کیفری وی باید گفت که رئیس جمهور در امریکا دارای مصونیت قضایی است؛ یعنی نمی توان او را در دادگاه به محاکمه کشاند، بلکه ابتدا بایستی تشریفات استیضاح<sup>۲۱</sup> وی در کنگره طی شود و پس از عزل او از این سمت می توان او را در دادگاه به محاکمه کشاند.<sup>۲۲</sup> بر اساس بخش ۴ ماده دوم قانون اساسی امریکا<sup>۲۳</sup>، رئیس جمهور در صورت اتهام یا محکومیت به خیانت<sup>۲۴</sup>، قبول رشوه، یا سایر جرمها و خطاهای سنگین، از سمت خود برکنار خواهد شد. البته بسیاری از حقوق دانان امریکایی معتقدند که مقصود قانون گذاران این کشور از وضع این مقررات، همان روند استیضاح در حقوق انگلستان بوده است و باید درباره جرایمی مثل فساد اداری، اختلاس، سوءاستفاده از قدرت، ترک پست و

۱۹. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۳، (تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱، ۱۳۶۹)، ص ۱۴۱۰.  
۲۰. سید جلال الدین مدنی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران، (تهران: پایدار، ج ۱۱، ۱۳۸۷)، ص ۲۶۰.  
21. Impeachment.

۲۲. منوچهر طباطبائی مؤتمنی، حقوق اساسی، (تهران: میزان، ج ۱۸، ۱۳۹۶)، ص ۲۵۷.  
۲۳. بخش ۴ ماده دوم قانون اساسی ایالات متحده امریکا چنین مقرر می دارد: «رئیس جمهوری، معاون رئیس جمهوری و کلیه مقامات ایالات متحده در صورت اتهام و یا محکومیت به خیانت، قبول رشوه، یا سایر جرمها و خطاهای سنگین، از کار برکنار می شوند».

۲۴. بند نخست بخش ۳ ماده سوم قانون اساسی ایالات متحده امریکا خیانت را این گونه تعریف می کند: «خیانت به ایالات متحده، به معنای جنگیدن علیه آن، یا پیوستن به صفوف دشمن، و کمک به آن است. هیچ کس مگر با شهادت دو شاهد بر انجام گرفتن خیانت، یا اعتراف به آن در دادگاه علنی، نباید محکوم به خیانت گردد».



خلاصه در خصوص جرایم سنگین به کار برده شود، ولی به هر حال تعریف مجرمانه این اعمال در اختیار کنگره آمریکا قرار داشته و دارای ماهیت سیاسی است.<sup>۲۵</sup> تاکنون هیچ یک از استیضاح‌های انجام شده علیه رؤسای جمهور آمریکا نتیجه مثبتی نداشته و به برکناری رئیس جمهور منجر نشده و همگی آنها جنبه سیاسی داشته است. نخستین مورد آن مربوط به آندرو جانسون بود که در سال ۱۸۶۸ متهم به برکناری وزیر دفاع، بدون موافقت مجلس سنا شده بود و در رأی گیری مجلس سنا تنها با یک رأی بیشتر تبرئه شد. قضیه دوم مربوط به ماجرای واترگیت است که علیه ریچارد میلپوس نیکسون در سال ۱۹۷۴ در کنگره مطرح شد، ولی قبل از رأی گیری در مجلس نمایندگان، وی از سمت خود کناره گیری نمود.<sup>۲۶</sup> مرتبه سوم نیز مربوط به بیل کلینتون بود که در سال ۱۹۹۸ در ماجرای برملا شدن رابطه نامشروعش با مونیکا لوینسکی حتی بعد از سه هفته رسیدگی در مجلس سنا، رأی لازم برای عزل رئیس جمهور را کسب نکرد. در سال ۲۰۲۰ نیز دونالد جان ترامپ از طرف کنگره به علت سوءاستفاده از قدرت و کارشکنی در کار کنگره مورد استیضاح قرار گرفت، و وی بار دیگر با پایان یافتن دوران ریاست جمهوری اش در سال ۲۰۲۱ به اتهام تحریک به شورش طرفدارانش و تحت فشار گذاشتن مقامات ایالت جورجیا برای تغییر نتیجه انتخابات ریاست جمهوری ۲۰۲۱ مجدداً مورد استیضاح قرار گرفت، ولی هردوی آنها در مجلس سنا به رأی لازم نرسید.

وضعیت مسئولیت رئیس دولت - کشور در فرانسه نیز تقریباً مشابه کشور آمریکا است. با این تفاوت که عدم مسئولیت رئیس جمهور در قبال اعمال ارتكابی اش به صورت صریح در قانون اساسی فرانسه قید شده است. بر اساس ماده ۶۷ قانون اساسی فرانسه «رئیس جمهور مسئولیتی در قبال اعمالی که با رعایت مفاد مواد ۵۳-۲۷ و ۶۸ انجام می شود، ندارد». در ادامه ماده ۶۷ قانون اساسی فرانسه آمده است: «او [رئیس جمهور] نمی تواند در حین انجام وظیفه و نزد هرگونه دادگاه یا مرجع اداری فرانسه، ملزم به شهادت باشد و یا از وی اقامه

25. Dominique, Chagnollaude, *Droit Constitutionnel Contemporain*, (Paris: Dalloz, e 10, 2022), p. 351.

26. Roland, Debbasch, *Droit Constitutionnel*, (Paris: Lites, e13, 2021), p. 75.

۲۷. این ماده در خصوص تحت تعقیب قرار گرفتن رئیس جمهور فرانسه نزد دیوان کیفری بین المللی است و بیان می دارد: «جمهوری [فرانسه] می تواند صلاحیت دادگاه کیفری بین المللی را تحت شرایطی که در معاهده امضا شده [و] در ۱۸ ژوئیه ۱۹۹۸ به تصویب رسیده است، به رسمیت بشناسد».

دعوا، استعلام یا بازجویی کرد، یا وی را تحت تعقیب قرار داد. موارد و رویه‌هایی که وی به این ترتیب مانع از این کار می‌شود، می‌توان یک ماه پس از پایان مأموریت وی مجدداً ادامه یابد یا علیه او مطرح شود». به موجب ماده ۶۸ قانون اساسی فرانسه<sup>۲۸</sup>، رئیس‌جمهور را تنها در صورت نقض وظایف که آشکارا با انجام وظیفه وی ناسازگار باشد، می‌توان برکنار کرد. تشخیص این امر برعهده دیوان عالی است که مرکب از اعضای هر دو مجلس ملی و سنای این کشور است.

### ۱.۱.۳. کناره‌گیری

کناره‌گیری در زمره روش‌های عادی خروج از خدمت دولت با اراده کارمند است.<sup>۲۹</sup> این عامل در بازنگری قانون اساسی ایران در سال ۱۳۶۸ به صراحت در قانون اساسی ذکر شد است. در این مورد اصل ۱۱۱ قانون اساسی ایران بیان می‌دارد: «در صورت فوت یا کناره‌گیری یا عزل رهبر، خبرگان موظفند در اسرع وقت نسبت به تعیین و معرفی رهبر جدید اقدام نمایند». البته قانون اساسی ایران و قانون عادی مربوط به خبرگان، مرجع رسمی دریافت سند کناره‌گیری رهبر و اعلام آن را مشخص نکرده است و در عمل نیز رویه‌ای در این خصوص وجود ندارد.<sup>۳۰</sup> در کشور آمریکا نیز به موجب بند ششم بخش ۱ ماده دوم قانون اساسی و بخش اول متمم بیست و پنجم قانون اساسی این کشور، رئیس‌جمهور از حق کناره‌گیری برخوردار است. تا به امروز و در کل تاریخ آمریکا یک نفر از رؤسای جمهور این کشور از مقام خود کناره‌گیری کرده که این شخص ریچارد میلپوس نیکسون است که در تاریخ ۹ اوت سال ۱۹۷۴ و پس از رسوایی واترگیت<sup>۳۱</sup> از سمت خود کناره‌گیری کرد و معاون وی، جرال فورد، جانشین او شد. در خصوص رسمیت یافتن کناره‌گیری رئیس‌جمهور آمریکا

۲۸. صدر ماده ۶۸ قانون اساسی جمهوری فرانسه بیان می‌دارد: «رئیس‌جمهور تنها در صورت نقض وظایف خود که آشکارا با انجام وظیفه خود ناسازگار است، برکنار می‌شود».

۲۹. محسن قائمی و داور درخشان، «استعفای مقامات عمومی در نظام حقوق اساسی ایران؛ رویکرد اطلاق انگار و تحدیدی (مطالعه فقهی - حقوقی)»، حکومت/اسلامی، ش ۴ (۱۳۹۹)، ص ۱۷۲.

۳۰. جواد تقی‌زاده، «کفالت رهبری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، تحقیقات حقوقی، ش ۵۵ (۱۳۹۰)، صص ۴۴۶-۴۴۷.  
 ۳۱. به رویدادهایی گفته می‌شود که میان سال‌های ۱۹۷۲-۱۹۷۵ در هتلی به همین نام در واشینگتن. دی. سی اتفاق افتاد که به بالا گرفتن احتمال استیضاح و در نتیجه کناره‌گیری ریچارد نیکسون رئیس‌جمهور وقت ایالات متحده آمریکا منجر شد. در طی این ماجرا تعدادی از مأموران اف بی آی وارد ساختمان هتل واترگیت محل استقرار ستاد انتخاباتی حزب دموکرات آمریکا شدند و دستگاه‌های شنود کار گذاشتند و سپس اسناد و مدارکی را برای اهداف مختلف به سرقت بردند. این اقدام غیرقانونی با پیدا شدن یک نوار از سوی مأمور حراست هتل به صورت تصادفی لو رفت و روزنامه واشینگتن پست آن را به اطلاع افکار عمومی رساند.

باید گفت که به موجب قانون کنگره مصوب ۱۵ سپتامبر ۱۷۸۹<sup>۳۳</sup>، نامه کناره‌گیری رئیس‌جمهور به وزیر امور خارجه تقدیم می‌شود و وی این نامه را با مهر خویش رسمی می‌کند. در فرانسه نیز کناره‌گیری رئیس‌جمهور از سمتش از مصادیق غیبت مندرج در بند چهارم ماده ۷ قانون اساسی این کشور به حساب می‌آید، و تا امروز فقط یک نفر از رؤسای جمهور این کشور به نام شارل دوگل در تاریخ ۲۸ آوریل ۱۹۶۹ از سمت خویش کناره‌گیری کرده است<sup>۳۴</sup>. پیرو کناره‌گیری شارل دوگل از ریاست جمهوری، نخست‌وزیر این کشور سند کناره‌گیری وی را به رئیس شورای قانون اساسی و رئیس مجلس سنا تسلیم نمود<sup>۳۴</sup>. این نکته مهم لازم به ذکر است که در قانون اساسی ایران برخلاف امریکا و فرانسه از واژه کناره‌گیری به جای استعفا استفاده شده است که عبارت صحیحی به نظر می‌رسد، زیرا استعفا نیازمند پذیرش مقام یا مرجع خاصی است و از آنجایی که رئیس کشور بالاترین مقام سیاسی و اداری در کل کشور محسوب می‌شود، بنابراین هیچ نهاد یا مرجعی مافوق این مقام برای پذیرش استعفای وی وجود ندارد و لذا واژه کناره‌گیری به جای استعفا برای رئیس کشور مناسب است<sup>۳۵</sup>.

#### ۱.۱.۴. ناتوانی دائم از انجام وظایف

در تعریف این عامل می‌توان گفت که ممکن است رئیس دولت - کشور به دلایلی مثل بیماری، غیبت و یا امثال اینها از انجام وظایف قانونی خود به‌طور دائمی و قطعی ناتوان گردد، در این صورت یکی از اسباب کفالت این مقام رخ می‌دهد که در ادامه، این عامل از عوامل کفالت رئیس کشور در سه کشور ایران، امریکا و فرانسه بررسی می‌شود.

در ایران مطابق صدر اصل ۱۱۱ قانون اساسی، در زمانی که مقام رهبری از انجام

32. An Act to Provide for the Safe Keeping of the Acts, Records, and Seal of the United States, and for Other Purposes Act of 1789.

۳۳. در ۲ آوریل سال ۱۹۶۹ فرمان ارجاع لایحه قانونی راجع به ایجاد مناطق به‌عنوان بزرگ‌ترین واحد تقسیمات کشوری و نوسازی سنا منتشر می‌شود و رئیس‌جمهور شارل دوگل در یک برنامه تلویزیونی اعلام می‌دارد که در صورت رأی منفی اکثریت مردم به این لایحه از ریاست جمهوری کناره‌گیری خواهد کرد. این لایحه قانونی در همه‌پرسی مورخ ۲۷ آوریل ۱۹۶۹ با اکثریت ۵۳ درصدی آرا رد شد و پس از این اتفاق، شارل دوگل، رئیس‌جمهور وقت فرانسه، در ۲۸ آوریل سال ۱۹۶۹ کناره‌گیری خود از این سمت را اعلام می‌دارد.

۳۴. جواد تقی‌زاده، «تحقیق کفالت ریاست جمهوری در حقوق ایران با نگاهی به حقوق فرانسه»، ش ۵۵، (۱۳۹۰) ص ۱۰۶.

۳۵. سید احمد حبیب‌نژاد، مشروعیت، وظایف و اختیارات مجلس خبرگان، (تهران: کانون اندیشه جوان، چ ۴، ۱۳۹۴)، صص ۱۶۴-۱۶۵.

وظایف قانونی خود ناتوان شود از مقام خود برکنار می‌گردد و تشخیص و اعلام این ناتوانی و برکناری رهبر برعهده مجلس خبرگان رهبری قرار دارد. در کشور امریکا نیز به‌موجب بند ششم بخش ۱ ماده دوم قانون اساسی سال ۱۷۸۹ این کشور «...عدم توانایی در تقبل وظایف و اختیارات این مقام [رئیس‌جمهور]...»، به این امر منجر می‌شود که معاون وی جایگزین او شود. البته این بند به علت داشتن ایرادات و اشکالات فراوان مثل مشخص نبودن مرجع تشخیص این ناتوانی و اعلام زمان جانشینی معاون رئیس‌جمهور و اینکه آیا معاون رئیس‌جمهور به‌طور موقت جانشین رئیس‌جمهور می‌شود یا به‌طور دائمی، منجر به تصویب متمم بیست و پنجم قانون اساسی این کشور در ۱۰ فوریه سال ۱۹۶۷ یعنی درست چهار سال پس از ترور جان اف. کندی، سی و پنجمین رئیس‌جمهور امریکا، گردید. به‌موجب بخش چهارم<sup>۳۶</sup> این متمم، در هر زمانی که معاون رئیس‌جمهور و اکثریتی مرکب از وزرا و یا هر مرجع دیگری که از سوی کنگره تعیین شود به‌طور کتبی به رئیس موقت مجلس سنا<sup>۳۷</sup> و رئیس مجلس نمایندگان اعلام کنند که شخص رئیس‌جمهور از انجام اختیارات و وظایف قانونی خود ناتوان است، معاون رئیس‌جمهور به‌عنوان کفیل عهده‌دار اختیارات و وظایف

۳۶. بخش چهارم متمم بیست و پنجم قانون اساسی ایالات متحده امریکا به این شرح است: «در صورتی که معاون رئیس‌جمهوری و اکثریتی متشکل از مقامات ارشد بخش‌های اجرایی یا هر مرجع دیگری که کنگره به‌موجب قانون پیش‌بینی می‌کند، طی اطلاعیه‌ای کتبی به رئیس موقت سنا و رئیس مجلس نمایندگان اطلاع دهند که رئیس‌جمهوری توان استفاده از اختیارات و انجام وظایف ریاست‌جمهوری را ندارد، معاون رئیس‌جمهوری بی‌درنگ به‌عنوان کفیل ریاست‌جمهوری اختیارات و وظایف وی را عهده‌دار می‌شود. از آن زمان در صورتی که رئیس‌جمهوری با اعلامیه‌ای کتبی به رئیس موقت سنا و سخنگوی مجلس نمایندگان اطلاع دهد که ناتوانی وی مرتفع شده است، وی می‌تواند بار دیگر اعمال اختیارات و انجام وظایف ریاست‌جمهوری را عهده‌دار شود، مگر اینکه معاون رئیس‌جمهوری و اکثریتی متشکل از مقامات ارشد بخش‌های اجرایی، یا مراجع دیگری که کنگره به‌موجب قانون پیش‌بینی می‌کند، ظرف مدت چهار روز طی اعلامیه‌ای کتبی به رئیس موقت سنا و سخنگوی مجلس نمایندگان اطلاع دهند که رئیس‌جمهوری توان استفاده از اختیارات و انجام وظایف ریاست‌جمهوری را ندارد. در این صورت، چنانچه کنگره در اجلاس نباشد باید ظرف مدت چهار و هشت ساعت تشکیل جلسه دهد و در این خصوص تصمیم‌گیری کند. چنانچه کنگره ظرف بیست و یک روز پس از دریافت اعلامیه کتبی اخیر و در صورت نداشتن جلسه، ظرف مدت بیست و یک روز پس از درخواست تشکیل جلسه، با دو سوم آرای هر دو مجلس تشخیص دهد که رئیس‌جمهوری توان استفاده از اختیارات و انجام وظایف را ندارد، آنگاه معاون رئیس‌جمهوری به سمت جانشینی رئیس‌جمهوری کار وی را ادامه خواهد داد، در غیر این صورت رئیس‌جمهوری وظایف و اختیارات خود را دوباره عهده‌دار خواهد شد».

۳۷. به‌موجب بند پنجم بخش ۳ ماده دوم قانون اساسی ایالات متحده امریکا، مجلس سنا می‌تواند در صورت غایب بودن معاون رئیس‌جمهور و یا در زمانی که وی به جای رئیس‌جمهور انجام وظیفه می‌کند، شخصی را به‌عنوان رئیس موقت برای اداره جلسات خود انتخاب نماید.

رئیس‌جمهور می‌شود. رئیس‌جمهور نیز می‌تواند پس از رفع مشکل ناتوانی، در همان زمان به صورت مکتوب به رئیس موقت مجلس سنا و همچنین رئیس مجلس نمایندگان اطلاع دهد و در این صورت او می‌تواند مجدداً اعمال اختیارات و انجام وظایف ریاست جمهوری را برعهده بگیرد، مگر اینکه معاون وی و اکثریتی از وزرا یا مراجع دیگری که کنگره تعیین می‌کند در ظرف مدت چهار روز به صورت کتبی به رئیس موقت مجلس سنا و سخنگوی مجلس نمایندگان اطلاع دهند که رئیس‌جمهور همچنان توان انجام وظایف و اختیارات خود را ندارد که در این صورت کنگره وارد عمل می‌شود و چنانچه در اجلاس نباشد باید ظرف مدت چهل و هشت ساعت تشکیل جلسه دهد و در این باره تصمیم‌گیری کند. در صورتی که کنگره در مدت بیست و یک روز بعد از دریافت اطلاعیه اخیر یا بیست و یک روز بعد از درخواست تشکیل جلسه با دو سوم آرای هر دو مجلس تشخیص دهد که رئیس‌جمهور توان انجام وظایف و اختیارات خود را ندارد، وی از سمت خود برکنار شده، معاون او عهده‌دار وظایف و اختیارات ریاست جمهوری می‌شود؛ در غیر این صورت رئیس‌جمهور وظایف و اختیارات خود را دوباره از سر خواهد گرفت. در فرانسه نیز به موجب بند چهارم ماده ۷ قانون اساسی این کشور، رئیس‌جمهور در صورت مانعیت عواملی همچون بیماری بسیار شدید یا درمان‌ناپذیر و یا جنون، بنابر تقاضای دولت و تصویب اکثریت مطلق اعضای شورای قانون اساسی این کشور، وظایف و اختیارات ریاست جمهوری برعهده کفیل وی قرار خواهد گرفت.<sup>۳۸</sup> با وجود پیش‌بینی امکان برکناری رؤسای کشور در هر سه کشور ایران، امریکا و فرانسه به دلیل ناتوانی دائم از انجام وظایف خود، تا به امروز هیچ‌کدام از رؤسای این سه کشور به دلیل پیش‌گفته از سمت خود برکنار نشده‌اند.

#### ۲.۱. موجبات موقت

مقصود از موجبات موقت، شرایطی است که در صورت به‌وجود آمدن باعث از دست رفتن سمت مقام مسئول پیشین نشده، بلکه صرفاً به صورت مقطعی وظایف و اختیاراتش برعهده متصدی کفالت وی قرار خواهد گرفت. شاید شرایطی به‌وجود بیاید که رئیس کشور به

38. Favoreu, Louis, Philip, Loic, *le Conseil Constitutionnel*, (Paris: Presses Universitaires de France, e 6, 2005), P. 64.

دلایلی مثل بیماری، تصادف، ربایش، اسارت یا گم شدن قادر به انجام وظایف و اختیارات خود نباشد، در این صورت انجام وظایف و اختیاراتش تعطیل می‌شود، که این امر با توجه به جایگاه خطیر رئیس کشور اصلاً به مصلحت کشور نیست. بنابراین قوانین اساسی هر سه نظام ایران، امریکا و فرانسه مبادرت به پیش‌بینی جانشین موقت برای رئیس کشور در چنین حالتی کرده‌اند که در زیر به تفصیل بیان می‌شود.

در آخرین فراز از اصل ۱۱۱ قانون اساسی ایران<sup>۳۹</sup> پیش‌بینی شده است که در صورتی که مقام رهبری به هر دلیلی به‌طور موقت از انجام وظایف قانونی خود ناتوان شود، در این مدت شورای موقت رهبری که در قسمت دوم این مقاله توضیح داده می‌شود انجام وظایف و اختیارات این مقام را به‌عهده می‌گیرد. البته در قانون اساسی ایران مرجع تشخیص و اعلام این ناتوانی مقام رهبری مشخص نشده است و به‌نظر می‌رسد که خود مقام رهبری مرجع تشخیص و اعلام آن باشد.<sup>۴۰</sup> در کشور امریکا نیز به استناد بخش سوم متمم بیستم قانون اساسی این کشور در صورتی که رئیس‌جمهور منتخب قبل از دوران تصدی به علت شرایطی قادر به انجام وظیفه نباشد معاون انتخابی وی تا زمانی که رئیس‌جمهور دارای شرایط لازم شود به انجام وظایف و اختیارات وی مبادرت می‌ورزد. همچنین به‌موجب بخش سوم بیست و پنجمین متمم قانون اساسی<sup>۴۱</sup> این کشور، رئیس‌جمهور در دوران تصدی نیز می‌تواند در هر زمانی به رئیس موقت مجلس سنا و سخنگوی مجلس نمایندگان کتباً اطلاع دهد که توان انجام وظایف و اختیارات ریاست جمهوری را ندارد و تا زمانی که خلاف آن را به صورت کتبی اعلام نکرده است، معاون وی به‌عنوان کفیل وظایف و اختیارات ریاست جمهوری را عهده‌دار خواهد شد. از این متمم تا به امروز سه بار در تاریخ امریکا استفاده شده است. نخستین بار در سال ۱۹۸۵ رئیس‌جمهور رونالد ویلسن ریگان به دلیل جراحی سرطان وظایف و اختیارات خود را به جرج هربرت واکر بوش سپرد، و در سال‌های ۲۰۰۲ و ۲۰۰۷

۳۹. ذیل اصل ۱۱۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به این شرح است: «هرگاه رهبر بر اثر بیماری یا حادثه دیگری موقتاً از انجام وظایف رهبری ناتوان شود، در این مدت شورای مذکور در این اصل وظایف او را عهده‌دار خواهد بود».

۴۰. جوادتی‌زاده، «کفالت رهبری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، ش ۵۵ (۱۳۹۰)، ص ۴۴۷.

۴۱. بخش سوم متمم بیست و پنجم قانون اساسی ایالات متحده امریکا بیان می‌دارد: «هر زمانی رئیس جمهوری به رئیس موقت سنا و سخنگوی مجلس نمایندگان کتباً اعلام کند که توان انجام وظایف محوله را ندارد، و تا هنگامی که اطلاعیه کتبی دیگری مبنی بر لغو اطلاعیه پیشین ارسال ارائه نکند، معاون وی به‌عنوان کفیل وظایف یادشده را عهده‌دار خواهد شد».

نیز رئیس‌جمهور جرج واکر بوش به دلیل کولونوسکویی زمام امور را به معاونش ریچارد بروس دیک چینی واگذار کرد. در کشور فرانسه نیز با تصریح بند چهارم ماده ۷ قانون اساسی این کشور وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور در صورت مانعیت وی بنابر تقاضای دولت و رأی موافق اکثریت مطلق اعضای شورای قانون اساسی این کشور به جانشینان وی واگذار می‌شود و عبارت «مانعیت» شامل مانعیت موقت رئیس‌جمهور هم می‌گردد. بنابراین ملاحظه می‌شود که در هر سه کشور ایران، امریکا و فرانسه ناتوانی موقت رئیس‌جمهور موجب واگذاری وظایف و اختیارات به جانشینان آنهاست.

## ۲. مقامات برگزیده شده برای تصدی سمت کفالت اداری مقام ریاست دولت - کشور

در ایران تا قبل از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، برای تصدی موقت جایگاه مقام رهبری، جانشینی پیش‌بینی نشده بود و خلأ قانون اساسی در این مورد کاملاً آشکار بود. با بازنگری در قانون اساسی برای تصدی موقت جایگاه مقام رهبری، در اصل ۱۱۱ قانون اساسی<sup>۴۲</sup> شورایی با عنوان شورای موقت رهبری پیش‌بینی شده است. این شورا در حالت اولیه مشتمل است از رئیس‌جمهور، رئیس‌قوه قضائیه<sup>۴۳</sup> و یکی از فقهای شورای نگهبان که از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام<sup>۴۴</sup> انتخاب می‌شود و در صورتی که

۴۲. اصل ۱۱۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در این خصوص بیان می‌دارد: «... تا هنگام معرفی رهبر، شورایی مرکب از رئیس‌جمهور، رئیس‌قوه قضائیه و یکی از فقهای شورای نگهبان به انتخاب مجمع تشخیص مصلحت نظام، همه وظایف رهبری را به‌طور موقت به عهده می‌گیرد و چنانچه در این مدت یکی از آنان به هر دلیل نتواند انجام وظیفه نماید، فرد دیگری به انتخاب مجمع، با حفظ اکثریت فقهاء، در شورا به جای وی منصوب می‌گردد».

۴۳. اصل ۱۵۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در مورد تعیین رئیس‌قوه قضائیه بیان می‌دارد: «به منظور انجام مسئولیت‌های قوه قضائیه در کلیه امور قضایی و اداری و اجرایی، مقام رهبری یک نفر مجتهد عادل و آگاه به امور قضایی و مدیر و مدبر را برای مدت پنج سال به عنوان رئیس‌قوه قضائیه تعیین می‌نماید که عالی‌ترین مقام قوه قضائیه است».

۴۴. اصل ۱۱۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در مورد تشکیل مجمع تشخیص مصلحت نظام بیان می‌دارد: «مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و مشاوره در اموری که رهبری به آنان ارجاع می‌دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است، به دستور رهبری تشکیل می‌شود. اعضای ثابت و متغیر این مجمع را مقام رهبری تعیین می‌نماید. مقررات مربوط به مجمع توسط خود اعضا تهیه و تصویب و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید».

هر کدام از آنها نتواند به هر دلیلی انجام وظیفه کند، فرد دیگری از جانب مجمع تشخیص مصلحت نظام (با حفظ اکثریت فقها در شورا) به این سمت منصوب می‌شود. همان‌گونه که می‌بینید، اکثریت در این شورا با فقها است. تأکید قانون اساسی بر حفظ اکثریت فقها در شورای موقت رهبری، به این دلیل است که رهبری کشور اسلامی، حتی در حالت موقت نیز باید بر اساس موازین اسلامی باشد.<sup>۴۵</sup>

در امریکا نیز به موجب بند ششم بخش ۱ ماده دوم<sup>۴۶</sup> و همچنین بند سوم متمم بیستم و بند نخست متمم بیست و پنجم قانون اساسی این کشور، در صورت به وقوع پیوستن موجبات کفالت رئیس‌جمهور، معاون رئیس‌جمهور<sup>۴۷</sup> جانشین وی می‌گردد و در صورتی که پست معاونت رئیس‌جمهور خالی باشد یا وی تمایلی به انجام این وظیفه نداشته نباشد، مقاماتی که به موجب قانون مصوب ۱۸ ژوئیه سال ۱۹۴۷ کنگره<sup>۴۸</sup> مشخص شده‌اند، انجام وظیفه خواهند کرد.<sup>۴۹</sup>

تا به امروز، در مجموع نه تن از معاونان رئیس‌جمهور در امریکا توانسته‌اند به دلایلی مثل فوت یا کناره‌گیری، به کفالت رئیس‌جمهوری دست پیدا کنند که اسامی آنان عبارت

۴۵. مهدی موحدی محب، «تأملی در ترکیب شورای موقت رهبری (موضوع اصل یکصد و یازدهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران) از منظر اصول فقه شیعه»، فقه و حقوق اسلامی، ش ۶ (۱۳۹۱)، ص ۲۱۲.

۴۶. بند شش بخش ۱ ماده دوم قانون اساسی ایالات متحده آمریکا: «در صورت برکناری رئیس‌جمهوری یا فوت او یا استعفای او یا عدم توانایی در تقبل وظایف و اختیارات این مقام، معاون رئیس‌جمهوری جایگزین او می‌شود و کنگره طبق قانون در صورت برکناری، فوت، استعفا یا عدم توانایی هر یک از این دو مقام، اعلام می‌کند کدام شخصیت باید به عنوان رئیس‌جمهوری و بر همان قرار انجام وظیفه کند، تا زمانی که ناتوانی برطرف شده و رئیس‌جمهوری دیگری انتخاب گردد».

۴۷. تدوین‌کنندگان قانون اساسی امریکا، جایگاه معاونت رئیس‌جمهور را به این دلیل ایجاد کردند که در صورت فوت، از کارافتادگی یا استعفای رئیس‌جمهور، معاون رئیس‌جمهور جایگزین وی شده و وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور را برعهده بگیرد؛ بنابراین، هدف اصلی از ایجاد جایگاه معاونت رئیس‌جمهور در امریکا، تبیین موضوع کفالت رئیس‌جمهور بوده است. محمدحسین، محمدی، معاونت رئیس‌جمهور در حقوق ایران با مطالعه تطبیقی در نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا، دانشگاه امام صادق (ع)، (۱۳۹۴)، ص ۴۳.

48. Presidential Succession Act of 1947.

۴۹. مقامات زیر به ترتیب می‌توانند جانشین رئیس‌جمهور شوند:

۱. رئیس مجلس نمایندگان؛ ۲. رئیس موقت سنای؛ ۳. وزیر امور خارجه؛ ۴. وزیر خزانه‌داری؛ ۵. وزیر دفاع؛ ۶. دادستان کل یا وزارت دادگستری؛ ۷. وزیر کشور؛ ۸. وزیر کشاورزی؛ ۹. وزیر بازرگانی؛ ۱۰. وزیر کار؛ ۱۱. وزیر بهداشت و خدمات انسانی؛ ۱۲. وزیر مسکن و توسعه شهری؛ ۱۳. وزیر ترابری؛ ۱۴. وزیر انرژی؛ ۱۵. وزیر آموزش؛ ۱۶. وزیر امور کهنه‌سربازان؛ ۱۷. وزیر امنیت داخلی.



است از: جان تایلر، میلارد فیلمور، اندرو جانسون، چستر آلن آرتور، تئودور روزولت، جان کالوین کولیج، هری اس ترومن، لیندون بی. جانسون و جرالده فورد.

در فرانسه نیز مطابق بند چهارم ماده ۷ قانون اساسی این کشور<sup>۵۰</sup>، در صورت پیش آمدن موجبات کفالت رئیس‌جمهور، وظایف وی به‌طور موقت به رئیس مجلس سنای این کشور واگذار می‌شود و در صورتی که او نیز قادر به انجام این وظایف نباشد، وظایف رئیس‌جمهور از سوی هیئت دولت انجام می‌شود. تاکنون در این کشور دو بار کفالت رئیس‌جمهور رخ داده است؛ یکی پس از کناره‌گیری شارل دوگل و دیگری، پس از مرگ ژرژ پمپیدو که در هر دو مورد، ریاست مجلس سنا، آلن پوهر، وظایف ریاست جمهوری را به‌طور موقت انجام می‌داد.

### ۳. محدودیت‌های دوران کفالت اداری مقام ریاست دولت - کشور

در این قسمت این محدودیت‌ها به دو دسته زمانی و سیاسی تقسیم‌بندی و به صورت جداگانه بررسی می‌شوند.

#### ۳.۱. محدودیت زمانی

منظور از محدودیت زمانی، مدت زمان تعیین‌شده برای مقام برگزیده به‌منظور تصدی سمت کفالت اداری مقام ریاست دولت - کشور است.

در کشور ایران به استناد اصل ۱۱۱ قانون اساسی، خبرگان رهبری موظف‌اند که پس از حصول موجبات تام (فوت، عزل و کناره‌گیری) تحقق سمت کفالت رهبری، در «اسرع وقت» نسبت به انتخاب رهبر جدید اقدام نمایند. در هنگام رخداد موجبات موقت (بیماری یا حادثه دیگر) نیز تا زمان رفع مانع، شورای موقت رهبری تشکیل می‌شود. در واقع در قانون اساسی ایران برای طول دوران کفالت رهبری مدت مشخصی تعیین نشده است<sup>۵۱</sup>. البته

۵۰. بند چهارم ماده ۷ قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه بیان می‌دارد: «در صورت خالی ماندن سمت ریاست جمهوری به هر علتی که باشد یا با تأیید معذوریت وی از سوی شورای قانون اساسی و تصویب با اکثریت مطلق آرای اعضای این شورا که در این مورد به دعوت دولت تشکیل جلسه می‌دهد، رئیس مجلس سنا به‌طور موقت وظایف رئیس‌جمهور را به‌استثنای موارد پیش‌بینی‌شده در اصول ۱۱ و ۱۲ این قانون، برعهده می‌گیرد و چنانچه رئیس مجلس نیز به‌نوبه خود از انجام این وظایف معذور باشد، دولت عهده‌دار انجام آنها می‌گردد».

۵۱. نجفقلی حبیبی درباره لزوم تعیین مدت برای دوران کفالت رهبری در شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بیان

تعیین زمان برای دوران کفالت رهبری و انتخاب رهبر جدید، در مجلس بازننگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ مطرح بوده که به نتیجه نهایی نرسیده است.<sup>۵۲</sup>

قانون اساسی امریکا نیز به موجب بخش سوم متمم بیستم و بخش یکم متمم بیست و پنجم قانون اساسی این کشور، معاون رئیس‌جمهور را جانشین رئیس‌جمهور قبلی می‌داند؛ یعنی اینکه در صورت بروز موجبات تام کفالت رئیس‌جمهور، انتخابات میان دوره‌ای برگزار نشده، جانشینان وی تا پایان دوره ریاست جمهوری قبلی به انجام وظایف و اختیارات وی می‌پردازند. در خصوص موجبات موقت نیز بر اساس بخش سوم متمم بیستم و بیست و پنجم قانون اساسی، معاون رئیس‌جمهور تا زمان رفع مانع، عهده‌دار انجام وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور خواهد بود و مدت زمانی برای این دوران تعیین نشده است.

وضعیت محدودیت زمانی برای تصدی دوران کفالت رئیس‌جمهور در فرانسه، با دو کشور دیگر مورد مطالعه کاملاً متفاوت است. در این کشور، به استناد بند پنجم ماده ۷ قانون اساسی، در صورت غیبت یا اعلام مانعیت قطعی رئیس‌جمهور از سوی شورای قانون اساسی، برگزاری انتخابات برای رئیس‌جمهور جدید باید حداقل بیست روز و حداکثر سی و پنج روز از

می‌دارد: «بعد اینجا گفته در اسرع وقت. جناب آقای مؤمن فرمودند ولی واقش این است که این اسرع وقت قطعاً باید مشخص بشود. مملکت را بگذاریم، اگر یک چنین حوادثی پیش بیاید و می‌فرمایید که خبرگان نمی‌تواند که من هنوز باور نمی‌کنم خبرگان چون یک مجلس مشخص ثابت دائماً فعالی است و آدم‌ها و جریان‌ها را تحت نظر دارد قطعاً شناخت روی قضایا دارد. برای آن ایام موقت اگر فرض‌های اضطراری است یک قائم‌مقام می‌تواند انتخاب بکند مثل همین که ما برای دستگاه‌ها یک سرپرست می‌گذاریم دو سه روز چهار روز یک قائم‌مقام می‌تواند انتخاب بکنند که آن هم البته نظر خود من است که از خود خبرگان باید انتخاب کنند هر کسی را انتخاب می‌کنند. اما آن اسرع وقت قطعاً باید معلوم بشود حالا بفرمایید حداکثر ۱۰ روز، معنی ندارد یک مجلس خبرگان ما داریم، تشکیلاتی دارد، حساب و کتابی دارد بعد بگوئیم حالا این‌ها سه ماه نمی‌تواند یک فقیه را انتخاب کنند. پس این‌ها تا حالا چه کار می‌کردند؟ یعنی واقعاً نباید این‌ها پاسخ‌گو باشند در مقابل ملت که شما یک تشکیلات عریض و طولی دارید، سالی هم چند بار جلسه تشکیل می‌دهید، بعد هنوز نمی‌دانید چه کسی واقعاً بالنسبه صلاحیت دارد برای ولایت؟ بعد بگوئیم حالا بنشینید ۶ ماه دیگر مملکت را بی‌سرپرست بگذارید و یک عده آدم‌هایی بیایند به صورت موقت عمل بکنند. همین جریان ارتحال حضرت امام به ما نشان داد که چقدر مشکل است که ما بخواهیم امور را در یک چنین موقعیت‌هایی بگذاریم به وضعیت موقت عمل بشود. بنابراین بهترین راهش این است که پافشاری بشود و من فکر نمی‌کنم بیش از ۱۰ روز آن‌ها باید حق داشته باشند، یعنی زمان خیلی زمان کوتاهی باید برایشان گذاشت». اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات شورای بازننگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۳، (تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چ ۱، ۱۳۶۹)، ص ۱۴۱۹.

۵۲. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات شورای بازننگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۳، (تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چ ۱، ۱۳۶۹)، ص ۱۴۴۷.

تاریخ غیبت یا اعلام قطعی مانعیت رئیس‌جمهور انجام شود؛ مگر در صورت ضرورت و به تشخیص شورای قانون اساسی این کشور. همچنین به موجب بند ده این ماده، شورای قانون اساسی می‌تواند مهلت برگزاری انتخابات جدید ریاست جمهوری را در صورتی که انتخابات بعد از سی و پنج روز از تاریخ تصمیم شورا انجام نگیرد، تمدید نماید.

### ۲.۳. محدودیت‌های سیاسی

منظور از محدودیت‌های سیاسی، وجود احکام خاص و استثنایی در دوران کفالت اداری مقام ریاست دولت - کشور است.

در ایران بنابر تصریح اصل ۱۱۱ قانون اساسی<sup>۵۳</sup>، شورای موقت رهبری در خصوص انجام برخی از وظایف رهبری دچار نوعی محدودیت است. بر اساس این اصل، شورای موقت رهبری برای انجام وظایف مندرج در بندهای یک، سه، پنج و ده و قسمت‌های «د»، «ه» و «و» بند شش اصل ۱۱۰ قانون اساسی<sup>۵۴</sup>، باید با تصویب سه‌چهارم اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام اقدام نماید. به جز این موارد مصرح، در سایر موارد، شورا به‌طور مستقل وظایف و اختیارات رهبری را انجام می‌دهد.

۵۳. «قسمتی از اصل ۱۱۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بیان می‌دارد: «این شورا در خصوص وظایف بندهای ۱ و ۳ و ۵ و ۱۰ و قسمت‌های (د) و (ه) و (و) بند ۶ اصل یکصد و دهم، پس از تصویب سه‌چهارم اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام اقدام می‌کند».

۵۴. اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اعلام می‌دارد: «وظایف و اختیارات رهبر:

۱. تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام؛ ۲. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام؛ ۳. فرمان همه‌پرسی؛ ۴. فرماندهی کل نیروهای مسلح؛ ۵. اعلان جنگ و صلح و بسیج نیروها؛ ۶. نصب و عزل و قبول استعفا؛ الف) فقهای شورای نگهبان، ب) عالی‌ترین مقام قضاویه، ج) رئیس سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، د) رئیس ستاد مشترک، ه) فرمانده کل سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، و) فرماندهان عالی نیروهای نظامی و انتظامی، ۷. حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه؛ ۸. حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل‌حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام؛ ۹. امضای حکم ریاست جمهوری پس از انتخاب مردم، صلاحیت داوطلبان ریاست جمهوری از جهت دارا بودن شرایطی که در این قانون می‌آید، باید قبل از انتخابات به تأیید شورای نگهبان و در دوره اول به تأیید رهبری برسد؛ ۱۰. عزل رئیس‌جمهور یا 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؛ ۱۱. عفو یا تخفیف مجازات محکومین در حدود موازین اسلامی پس از پیشنهاد رئیس قوه قضاییه. رهبر می‌تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند».

برای کفیل ریاست جمهوری در کشور امریکا، هیچ‌گونه محدودیت سیاسی مقرر نشده است و به صرف سوگند ریاست جمهوری، فرد مشغول انجام کلیه وظایف و اختیارات ریاست جمهوری می‌شود.

در فرانسه نیز به موجب بند چهارم ماده ۷ قانون اساسی این کشور، کفیل ریاست جمهوری در طول این دوران، از انجام برخی از اختیارات به‌طور کلی محروم می‌شود؛ این اختیارات عبارت‌اند از: اقدام به برگزاری همه‌پرسی<sup>۵۵</sup> و انحلال مجلس ملی<sup>۵۶</sup>. به‌علاوه این محدودیت‌ها، به استناد بند یازدهم ماده یادشده، در این دوران، مجلس ملی نمی‌تواند مطابق مواد ۴۹<sup>۵۷</sup> و ۵۰<sup>۵۸</sup>، دولت را استیضاح کند و همچنین نمی‌توان مطابق ماده ۸۹ قانون

۵۵. ماده ۱۱ قانون اساسی جمهوری فرانسه در خصوص برگزاری همه‌پرسی اعلام می‌دارد: «رئیس جمهور، به پیشنهاد دولت در مدت اجلاس‌های پارلمان و یا به پیشنهاد مشترک دو مجلس که در روزنامه رسمی منتشر می‌گردد، می‌تواند هر لایحه‌ای را که در مورد سازماندهی قوای عمومی، اصلاحات مربوط به سیاست اقتصادی یا اجتماعی مملکت، اصلاحات مربوط به خدمات عمومی که در این سیاست نقش دارند یا راجع به اجازه تصویب معاهده‌ای باشد که بدون مغایرت با قانون اساسی بر عملکرد نهادها اثر داشته باشد، به همه‌پرسی گذارد.

هنگامی که همه‌پرسی به پیشنهاد دولت برگزار گردید، دولت در برابر هر یک از مجلس‌ها نطقی ایراد می‌نماید که پس از این نطق، مذاکره صورت می‌گیرد.

هنگامی که همه‌پرسی منجر به تصویب لایحه شود، رئیس‌جمهور قانون را ظرف مدت پانزده روز پس از اعلام نتایج انتخابات، امضا و فرمان اجرای آن را صادر می‌کند».

۵۶. ماده ۱۲ قانون اساسی فرانسه: «رئیس‌جمهور می‌تواند پس از مشورت با نخست‌وزیر و رؤسای مجالس، مجلس شورای ملی را منحل نماید، در این صورت، انتخابات ظرف مدت حداقل ۲۰ روز و حداکثر ۴۰ روز بعد از تاریخ انحلال انجام خواهد شد. مجلس شورای ملی در دومین پنجشنبه بعد از انتخابات به‌طور رسمی تشکیل می‌گردد. چنانچه این جلسه خارج از روز فعالیت معمولی مجلس تشکیل شود، در این صورت، یک دوره فعالیت خارج از معمول برای مدت ۱۵ روز شروع می‌شود. انحلال مجدد مجلس در همان سال مجاز نیست».

۵۷. این ماده بیان می‌دارد: «نخست‌وزیر، پس از تصمیم‌گیری در شورای وزیران، در برابر مجلس مسئولیت برنامه‌ها یا احتمالاً سیاست کلی، خود را از طرف دولت تقبل می‌نماید.

مجلس ملی می‌تواند با تصویب پیشنهاد استیضاح مسئولیت دولت را زیر سؤال ببرد. چنین پیشنهادی فقط با امضای حداقل یک‌دهم اعضای مجلس ملی قابل دریافت است. رأی‌گیری ۴۸ ساعت پس از تسلیم پیشنهاد استیضاح صورت می‌پذیرد. فقط آرای موافق استیضاح شمارش می‌شوند و استیضاح فقط با آرای اکثریت اعضای مجلس تصویب می‌گردد. جز در موارد پیش‌بینی شده در بند زیر، یک نماینده بیش از سه استیضاح در طول یک اجلاس عادی و بیش از یک استیضاح در طول یک اجلاس فوق‌العاده نمی‌تواند امضا کند.

نخست‌وزیر می‌تواند پس از تصمیم‌گیری در شورای وزیران، در برابر مجلس ملی در مورد تصویب یک متن مشخص، مسئولیت دولت را به رأی گذارد. در این صورت، متن تصویب شده تلقی می‌گردد، مگر اینکه پیشنهاد استیضاحی ظرف ۲۴ ساعت پس از تسلیم آن، طبق شرایط پیش‌بینی شده در بند پیشین تصویب گردد.

نخست‌وزیر اختیار آن را دارد که از سنا درخواست تأیید سیاست کلی را نماید».

۵۸. این ماده بیان می‌کند: «هنگامی که مجلس ملی پیشنهاد استیضاح را تصویب و یا برنامه دولت یا سیاست کلی دولت را رد کند، نخست‌وزیر باید استعفاي دولت را تقدیم رئیس‌جمهور نماید».

اساسی<sup>۵۹</sup> برای تجدیدنظر در قانون اساسی اقدام نمود.

جدول موارد تطبیقی شباهت‌ها و تفاوت‌های کفالت اداری رئیس دولت - کشور  
در ایران، امریکا و فرانسه

کشورها	موجبات		مقامات برگزیده شده	محدودیت‌ها	
	نام	موقت		زمانی	سیاسی
ایران	فوت کناره‌گیری عزل ناتوانی دائم از انجام وظایف	بیماری - هر حادثه دیگری	شورایی مرکب از رئیس‌جمهور، رئیس قوه قضائیه و یکی از فقهای شورای نگهبان به انتخاب مجمع تشخیص مصلحت نظام	اسرع وقت	انجام برخی وظایف رهبری مندرج در بندهای ۱، ۳، ۵، ۱۰ و قسمت‌های د، ه و بند شش اصل ۱۱۰ قانون اساسی با تصویب دوسوم اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام اقدام می‌کند
امریکا	فوت عزل استعفا ناتوانی دائم از انجام وظایف	عدم توانایی در انجام وظایف و اختیارات	معاون رئیس‌جمهور - مقامات پیش‌بینی شده در قانون مصوب هجده ژوئیه سال ۱۳۴۷ کنگره	تا پایان دوره ریاست جمهوری باقی‌مانده	_____
فرانسه	غیاب به هر دلیل - اعلام مانعیت از سوی شورای قانون اساسی با تصویب اکثریت اعضا به تقاضای دولت	اعلام مانعیت از سوی شورای قانون اساسی با تصویب اکثریت اعضا به تقاضای دولت	رئیس مجلس سنا - هیئت دولت	حداقل ۳۰ روز و حداکثر ۳۵ روز از تاریخ غیبت یا اعلام قطعی مانعیت، مگر در صورت ضرورت به تشخیص شورای قانون اساسی	عدم اقدام به برگزاری همه‌پرسی - عدم انحلال مجلس ملی - عدم استیضاح دولت - عدم تجدیدنظر در قانون اساسی

۵۹. ماده ۸۹ قانون اساسی جمهوری فرانسه اعلام می‌دارد: «حق بازنگری قانون اساسی، به‌طور مشترک از آن رئیس‌جمهور به پیشنهاد نخست‌وزیر و از آن نمایندگان پارلمان می‌باشد. لایحه یا طرح بازنگری باید در هر دو مجلس با متن مشابه به تصویب برسد. بازنگری پس از تأیید آن، از طریق همه‌پرسی قطعی خواهد شد. با این حال، لایحه بازنگری در صورت تصمیم رئیس‌جمهور مبنی بر ارائه آن به پارلمان که به صورت اجلاس مشترک تشکیل جلسه می‌دهد، دیگر به آرای عمومی گذارده نخواهد شد؛ در این صورت لایحه بازنگری فقط با کسب اکثریت سه‌پنجم کل آرای مأخوذه تصویب می‌گردد. دفتر اجلاس مشترک همان دفتر مجلس ملی خواهد بود. هنگامی که تمامیت ارضی کشور در معرض خطر قرار گیرد، نمی‌توان اقدام به بازنگری قانون اساسی یا پیگیری آن کرد. شکل حکومت جمهوری نمی‌تواند مورد بازنگری قرار گیرد».

## نتیجه

با مطالعه تطبیقی و آسیب‌شناسی مقررات مربوط به کفالت اداری مقام ریاست دولت-کشور بین سه کشور ایران، امریکا و فرانسه نتایج زیر حاصل شده است و به تفکیک (موجبات، مقامات و محدودیت‌ها) بیان می‌شود:

الف) موجبات تام و موقت کفالت اداری در هر سه کشور مورد مطالعه برای مقام ریاست دولت-کشور پیش‌بینی شده و در این مورد وضعیت سه کشور تقریباً یکسان است، ولی در قوانین جاری ایران و فرانسه در مورد مرجع دریافت سند کناره‌گیری مقام رهبری و تشریفات مربوط به آن چیزی مقرر نشده است که این مسئله از نقاط خلأ در قانون اساسی ایران و فرانسه به حساب می‌آید و در آینده می‌تواند مشکل‌آفرین شود. در ثانی در قانون اساسی فرانسه به درستی مرجع تشخیص ناتوانی موقت مقام ریاست جمهوری مشخص شده، اما در قانون اساسی ایران و امریکا مرجع تشخیص این ناتوانی مشخص نشده است و معلوم نیست که چه مرجعی باید ناتوانی موقت مقام رهبری در ایران و ریاست جمهوری در امریکا را تشخیص بدهد.

ب) شورایی نبودن کفالت مقام ریاست جمهوری در فرانسه و امریکا از محاسن زیادی برخوردار است که متأسفانه قانون اساسی ایران از این مزیت‌ها بی‌بهره است؛ از جمله این مزیت‌ها، می‌توان به کند نشدن انجام کارها در این زمان اشاره کرد. دیگر اینکه شرایط تعیین شده برای رئیس دولت-کشور در فرانسه و امریکا به صورت کمی است، ولی در ایران این شرایط به صورت کیفی تعیین شده است؛ بنابراین، عضویت منصوبان مقام رهبری، اعم از رئیس قوه قضاییه و فقهای شورای نگهبان و سایر مقامات منتخب از طرف مجمع تشخیص مصلحت نظام در شورای موقت رهبری، به این امر منجر می‌شود که در مواقع عزل رهبر از سمت خود به دلیل فقدان شرایط، اعضای به‌عنوان کفیل وی قرار بگیرند که از طرف مقام غیرصالح منصوب شده‌اند. این مشکل در حالی است که اعضای حقیقی و حقوقی مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز از سوی مقام رهبری تعیین می‌شوند.

ج) قانون اساسی امریکا و فرانسه به‌صراحت طول دوران تصدی کفیل رئیس دولت-کشور را مشخص کرده‌اند، درحالی که قانون اساسی ایران محدوده زمانی این دوران را تعیین نکرده است، و این مسئله می‌تواند کشور را در بلاتکلیفی نبود رهبر نگه دارد. علاوه بر

این، در قانون اساسی امریکا محدودیت‌های سیاسی برای کفیل ریاست جمهوری مقرر نشده و به نوعی کفیل همانند خود رئیس‌جمهور فرض شده است. این در حالی است که در قانون اساسی فرانسه و ایران محدودیت‌های سیاسی برای دوران تصدی کفالت رئیس دولت - کشور مقرر شده که همگی آنان بلاوجه است.

در پایان برای حل مشکلات پیش گفته در زمینه کفالت اداری مقام ریاست دولت - کشور در ایران با الگوبرداری از نظام‌های سیاسی امریکا و فرانسه، دو نکته به این شرح پیشنهاد می‌شود:

اولاً با توجه به اینکه مجلس خبرگان رهبری پس از کناره‌گیری مقام رهبری ملزم به انتخاب رهبر جدید است، از این رو، می‌بایست از کناره‌گیری وی مطلع شده، در فرصت زمانی محدود به انتخاب رهبر جدید اقدام نماید. لذا بهترین نهاد برای دریافت سند کناره‌گیری مقام رهبری مجلس خبرگان رهبری است که بایستی این مشکل به موجب قوانین مصوب این نهاد در راستای اصل ۱۰۸ قانون اساسی حل شود. دوم اینکه با بازنگری در قانون اساسی، این موارد اصلاح یا حذف گردند: ۱- مدت زمان حداکثر شش ماهه برای طی دوران ناتوانی موقت مقام رهبری تعیین شود که پس از طی این زمان، مقام رهبری مستعفی شناخته شود. ۲- با توجه به اینکه همه عوامل موقت تصدی کفالت مقام رهبری قابل پیش‌بینی نیست، پس باید مرجع تشخیص ناتوانی موقت مقام رهبری مجلس خبرگان رهبری تعیین شود. ۳- با توجه به معایب شورایی بودن کفالت مقام رهبری، لازم است کفالت فردی جایگزین کفالت شورایی شود. ۴- با عنایت به اینکه شرایط و اوصاف مقام رهبری به صورت کیفی تعیین شده است، بنابراین کفیل مقام رهبری باید از میان اشخاصی انتخاب گردد که جزء منصوبان وی نباشند. در این مورد به نظر می‌رسد که رئیس مجلس خبرگان رهبری بهترین گزینه است. ۵- حداکثر زمان برای تصدی دوران کفالت مقام رهبری تعیین شود. به نظر می‌رسد با توجه به خطیر بودن جایگاه مقام رهبری، حداکثر زمان سه ماهه مناسب است. البته این امر نیز پیش‌بینی گردد که در صورت ضرورت با تشخیص شورای نگهبان این زمان قابل تمدید باشد. ۶- محدودیت‌های سیاسی دوران کفالت مقام رهبری به طور کلی حذف شده، کفیل مقام رهبری بتواند تمامی اختیارات و وظایف مقام رهبری را به طور مستقل ایفا کند.

## منابع و مأخذ

## الف) منابع فارسی

## - کتابها

۱. انصاری، ولی الله (۱۳۹۷)، *کلیات حقوق اداری*، تهران: میزان.
۲. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۹)، *صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، ج ۳، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
۳. حبیب نژاد، سید احمد (۱۳۹۴)، *مشروعیت، وظایف و اختیارات مجلس خبرگان*، تهران: کانون اندیشه جوان.
۴. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۶)، *حقوق اساسی*، تهران: میزان.
۵. قاضی، سید ابوالفضل (۱۳۹۸)، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، تهران: میزان.
۶. مدنی، سید جلال الدین (۱۳۸۷)، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: پایدار.
۷. هاشمی، سید محمد (۱۳۹۳)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، ج ۲، تهران: میزان.

## - مقاله‌ها

۸. تقی زاده، جواد (۱۳۹۰)، کفالت رهبری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، *تحقیقات حقوقی*، ۱۴(۵۵)، ۴۳۵-۴۷۱.
۹. تقی زاده، جواد (۱۳۸۹)، تحقق کفالت ریاست جمهوری در حقوق ایران با نگاهی به حقوق فرانسه، *دانشکده حقوق و علوم سیاسی*، ۴۰(۳)، ۹۷-۱۱۵.
۱۰. قائمی، محسن و درخشان، داور (۱۳۹۹)، استعفای مقامات عمومی در نظام حقوق اساسی ایران: رویکرد اطلاق انگار و تحدیدی (مطالعه فقهی - حقوقی)، *حکومت اسلامی*، ۲۵(۴)، ۱۷۱-۱۹۴.
۱۱. موحدی محب، مهدی (۱۳۹۱)، تأملی در ترکیب شورای موقت رهبری (موضوع اصل یکصد و یازدهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران) از منظر اصول فقه شیعه، *فقه و حقوق اسلامی*، ۳(۶)، ۲۰۷-۲۲۸.



**- پایان نامه**

۱۲. محمدی، محمد حسین، *معاونت رئیس جمهور در حقوق ایران با مطالعه تطبیقی در نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا*، پایان نامه کارشناسی ارشد دانشگاه امام صادق علیه السلام، ۱۳۹۴.

**- قوانین**

۱۳. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ با اصلاحات ۱۳۶۸.
۱۴. قانون اساسی ایالات متحده آمریکا مصوب ۱۷۸۹ میلادی.
۱۵. قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه مصوب ۱۹۵۸ با آخرین اصلاحات تا سال ۲۰۰۸ میلادی.
۱۶. متمم بیستم قانون اساسی ایالات متحده آمریکا مصوب ۱۹۳۳ میلادی.
۱۷. متمم بیست و پنجم قانون اساسی ایالات متحده آمریکا مصوب ۱۹۶۷ میلادی.

**(ب) منابع انگلیسی**

- Acts:

18. Presidential Succession Act of 1947.
19. An Act to Provide for the safe Keeping of the Acts, Records, and Seal of the United States, and for Other Purposes Act of 1789.

**(ج) منابع فرانسوی**

- Books

20. Chagnollaude, Dominique, (2022), *Droit Constitutionnel Contemporain*, Paris: Dalloz.
21. Debbasch, Roland, (2021), *Droit Constitutionnel*, Paris: Lites.
22. Louis, Favoreu, loic, Philip, (2005), *Le Consil Constitutionnel*, Paris: Presses Universitaires de France.