

Original Article

Recognition of “impeachment” in comparison to “interpellation” in political systems

Seyedeh Zahra Saeid^{*1}, Seyed Ahmad Habibnezhad²

¹ PhD in Public Law, Faculty of Law, University of Tehran, College of Farabi, Qom. Iran

² Associate Professor, Department of Public Law, Faculty of Law, University of Tehran, College of Farabi, Qom. Iran



20.1001.1.24237566.1403.8.1.4.5



10.22080/lps.2023.25431.1511

Received:

May 17, 2023

Accepted:

September 11, 2023

Available online:

July 27, 2024

Keywords:

Impeachment, interpellation, high ranking officials of the executive, removal, disqualification

Abstract

Impeachment is an institution that can remove high-ranking officials of the executive who are disqualified and unfit to continue the office. Impeachment could be seen in the constitutional law of all kinds of political systems, including presidentialism, semi-presidentialism and the parliamentary Republic. In some instances of domestic research, we see the fusion of impeachment and interpellation, which sometimes leads to mistakes leading to deduction. Scrutinizing the terminology of impeachment is the solution for such fusion. Accordingly, the question of the research is: what are the elements of impeachment in order to recognize it from interpellation? By the descriptive-analytic method, the research concludes that differences in officials and differences in grounds of removal are the most important elements and parameters for the distinction of these two terms. While impeachment targets officials with protected tenures or terms of office, interpellation is practiced mostly where ministers are subject to the confidence of the parliament. The common ground of Impeachment is removing a person or persons in the government whom the legislature deems unfit to continue in office due to subversive acts against the country and grave violations of public trust, which contain several instances like violations of law, corruption and treason. In addition, the procedure, stages and outcomes of impeachment and interpellation would be distinguished in many aspects. The paper is about to explain impeachment and distinguish it from interpellation.

***Corresponding Author:** Seyedeh Zahra Saeid

Address: Faculty of Law, University of Tehran,
College of Farabi, Qom. Iran

Email: sz.saeid@ut.ac.ir



Extended Abstract

1. Introduction

In political systems, there is always a fear that the executive and political officials will deviate from the path of fulfilling their duties, undermine the public trust and subvert the country. The legal tool for the removal of political and executive officials makes it possible to remove that person from the office in the case of subversion of the country, instead of waiting for the end of the tenure. The common legal tool in political systems to remove high executive officials, especially presidents, is “impeachment”, which includes legal and criminal grounds depending on the constitutional laws of different countries.

The specialized institutions in law, which appear in the form of legal words, are a platform for transferring concepts and even a collection of concepts. The institution of impeachment is a concept that has emerged throughout the history of political systems in the world, and it has specific characteristics and features. Despite some references in comparative constitutional law books, none of the Iranian researchers have scrupulously explained the institution of impeachment and its elements. Paying not enough attention to the characteristics of the term impeachment has led to misconceptions in some translations regarding close concepts, especially the term interpellation.

2. Methods

The main problem of the research is to ponder the specialized term of impeachment and distinguish it from the close and rival term, i.e., interpellation. For this purpose, in the first, the origin and nature of the institution of impeachment are briefly examined, and some instances

of the misconception of impeachment with interpellation are mentioned in the works of Iranian researchers and translators, due to the necessity of paying attention to the issue and distinguishing characteristics and elements of the specialized term, impeachment.

3. Results

According to the analysis of the four elements of impeachment compared to the term interpellation, the following results can be extracted:

Firstly, Persons subject to impeachment in the current political system are officials whose tenure is protected or whose tenure is fixed. The most important examples of these cases are presidents in political systems. Of course, in some political systems, it also includes high-ranking judicial officials. On the other hand, interpellation and vote of no confidence can be proposed in relation to officials within the cabinet (government), whose term of office is not fixed and is subject to the opinion of the parliament. Accordingly, the prime minister (head of government) and the cabinet ministers would be dismissed through the interpellation and the vote of no confidence in the current political systems.

Secondly; The main point of distinction between the impeachment and interpellation regards the grounds of removal, i.e., the scope of the subject. The ground of removal in interpellation is political, while the ground of removal in impeachment is legal and sometimes criminal, theoretically. The interpellation of a political official or the government is raised when the adopted policies do not meet the policies of the parliament, in this case, the parliament decides to remove the government. But the common grounds of

impeachment are unfitness to continue the office due to subversion the country and severely damaging public trust, including numerous examples such as violation of laws, corruption and betrayal.

Thirdly, all the procedures of interpellation are done in the parliament, and in the case of the bicameralism, all the procedures are done in the first chamber, whereas the institution of impeachment frequently occurs in the first stage, i.e., the prosecution stage, which is followed by the legislative assembly, and in the second stage, i.e., the trial stage, which is followed by The second chamber or a judicial body such as the Supreme Court or the Constitutional Court or a special and ad hoc institution.

Fourthly, the final effect of interpellation is removal from office and does not include punishment or other sanctions, but the impeachment may lead to disqualification from holding public office, in addition to dismissal from office, and in some countries, it may also include some punishments.

4. Conclusion

According to the findings of the research, it should be acknowledged that although the institution of impeachment and the institution of interpellation both lead to the dismissal of government officials, the four elements observed show that these two constitutional institutions are different from each other. The exact distinguishing between these two concepts prevents the legal researcher from using them interchangeably and also from making unreasonable inferences.

Funding

There is no funding support.

Authors' contribution

The authors contributed equally to the conceptualization and writing of the article. All the authors approved the content of the manuscript and agreed on all aspects of the work

Conflict of interest

The authors declared no conflict of interest.

Acknowledgments

We are grateful to all the persons for scientific consulting in this paper

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتال جامع علوم انسانی

علمی پژوهشی

شناسایی نهاد «تعقیب و محاکمه» در مقایسه با نهاد «استیضاح» در دیگر نظام‌های سیاسی

سیده زهرا سعید^{۱*}، سید احمد حبیب نژاد^۲

^۱ دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه تهران، پردیس فارابی، قم، ایران
^۲ دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه تهران، پردیس فارابی، قم، ایران



20.1001.1.24237566.1403.8.1.4.5



10.22080/lps.2023.25431.1511

چکیده

تعقیب و محاکمه نهادی است که به واسطه آن می‌توان مقامات عالی‌رتبه اجرایی که عدم کفایت و شایستگی خود را برای تصدی سمت از دست می‌دهند، برکنار کرد. تعبیه این نهاد حقوقی در حقوق اساسی انواع نظام‌های سیاسی اعم از ریاستی، نیمه‌ریاستی و جمهوری پارلمانی قابل مشاهده است. در آثار پژوهشگران داخلی، در پاره‌ای از موارد، شاهد آمیختگی این نهاد با مفهوم استیضاح هستیم که در برخی موارد موجب اشتباه در استنباط است. عنصرشناسی موشکافانه نهاد تعقیب و محاکمه راه حل برون‌رفت از چنین آشفتگی است. بر این اساس، این پژوهش به دنبال آن است که به این سوال پاسخ دهد که عناصر نهاد تعقیب و محاکمه در نظام‌های سیاسی جهت بازشناسایی از نهاد استیضاح کدام است؟ این پژوهش با روش توصیفی-تحلیلی به این نتیجه دست یافته است که تفاوت در مقامات مشمول این دو نهاد به همراه تفاوت در زمینه‌های برکناری، از مهم‌ترین عناصر و شاخصه‌های تمییز این دو مفهوم است. افراد مشمول تعقیب و محاکمه در نظام‌های سیاسی فعلی، مشتمل بر مقاماتی است که «مدت زمان تصدی آن‌ها حفاظت شده باشد» یا این‌که «دارای زمان تصدی ثابت» باشند در حالیکه استیضاح در خصوص مقاماتی که منشا قدرت خود را از پارلمان اخذ کرده اند، اعمال می‌شود. مخرج مشترک زمینه‌های تعقیب و محاکمه، عدم شایستگی در بقا در سمت به واسطه لطمه زدن به کشور و خدشه‌دار شدن شدید اعتماد عمومی است که مصادیق متعددی نظیر تخلف از قوانین، فساد و خیانت را در برمی‌گیرد. همچنین، فرایند، مراحل و آثار تعقیب و محاکمه و استیضاح در بسیاری وجوه از یکدیگر قابل تفکیک است. پژوهش حاضر در صدد تبیین نهاد تعقیب و محاکمه و تمییز آن از استیضاح است.

تاریخ دریافت:

۱۷ آبان ۱۴۰۱

تاریخ پذیرش:

۲۸ دی ۱۴۰۱

تاریخ انتشار:

۰۶ مرداد ۱۴۰۳

کلیدواژه‌ها:

تعقیب و محاکمه، استیضاح، مقامات عالی رتبه اجرایی، برکناری، عدم کفایت و شایستگی

* نویسنده مسئول: سیده زهرا سعید

آدرس: دانشکده حقوق، دانشگاه تهران، پردیس فارابی، قم، ایران ایمیل: sz.saeid@ut.ac.ir

۱ مقدمه

تبیین نهاد تعقیب و محاکمه و عناصر آن به صورت موشکافانه نپرداخته است. تنها پایان‌نامه‌ای با عنوان «تعقیب و محاکمه مقامات عالی در حقوق ایالات متحده آمریکا» در این خصوص به رشته تحریر در آمده است (ابراهیمیان شیا، ۱۳۹۵) که در عین پرداختن تفصیلی به موضوع تعقیب و محاکمه در صدد بررسی و مقایسه عناصر این نهاد با نهاد استیضاح نبوده است. عدم دقت در زوایای این نهاد تخصصی، موجب شده تا در برخی از ترجمه‌ها و ومعادل‌گذاری‌ها این نهاد با مفاهیم قریب خود به خصوص مفهوم «استیضاح»^۲ خلط شود و پژوهشگر را به استنتاج‌های نادرستی رهنمون سازد. درحالی‌که، زبان حقوق یکی از مهمترین ابزارها و بستر بحث درباره اندیشه سیاسی بوده است؛ بنابراین در انتقال و ترجمه این آثار باید به معنا و محتوای حقوقی الفاظ و مفاهیم توجه کرد و آن را بازشناخت. (سلطانی، ۱۳۹۸: ۲۱۳) بدین منظور، مسئله اصلی پژوهش حاضر بر غور در مفهوم تخصصی نهاد تعقیب و محاکمه بنا شده است. سؤالی که در این نوشتار به دنبال پاسخگویی به آن هستیم این است که عناصر نهاد تعقیب و محاکمه در نظام‌های سیاسی جهت بازشناسایی از مفهوم استیضاح کدام است؟ بدین منظور، نخست، خاستگاه نهاد تعقیب و محاکمه و ماهیت آن به اجمال مورد بررسی قرار می‌گیرد و نمونه‌هایی از آمیختگی مفاهیم تعقیب و محاکمه با استیضاح در آثار پژوهشگران و مترجمان داخلی ذکر می‌شود تا ضرورت پرداختن به موضوع و بازشناسایی عناصر مؤلفه‌های این نهاد تخصصی روشن گردد. سپس عناصر چهارگانه نهاد تعقیب و محاکمه به ترتیب مقامات مشمول، زمینه‌های برکناری، فرآیند و مراحل و در نهایت، آثار و پیامدهای تعقیب و محاکمه، مورد واکاوی قرار می‌گیرد. این پژوهش، مقدمه‌ای است

در نظام‌های سیاسی همواره بیم آن می‌رود که مقامات اجرایی و سیاسی از مسیر ایفای وظایف خود منحرف شوند و اعتماد عمومی را خدشه دار کرده و به کشور لطمه وارد کنند. تعبیه ابزارهای حقوقی جهت برکناری مقامات سیاسی و اجرایی، این امکان را فراهم می‌آورد تا به جای انتظار برای اتمام دوره تصدی سمت، آن فرد را در صورت ضربه به کشور، از سمت برکنار کرد. در رابطه با مقامات اجرایی و سیاسی، این دغدغه بیشتر در خصوص رئیس‌جمهور در نظام‌های سیاسی متبلور می‌شود. هرچند زمینه برکناری رؤسای جمهور منتخب در نظام‌های ریاستی و نیمه‌ریاستی، به دلیل اختیارات و صلاحیت‌های گسترده، بیشتر محل بحث است؛ اما برکناری رؤسای جمهور در قوانین اساسی نظام‌های جمهوری پارلمانی نیز مطرح است. ابزار حقوقی رایج در نظام‌های سیاسی به منظور برکناری مقامات عالی اجرایی به خصوص رؤسای جمهور، نهاد «تعقیب و محاکمه»^۱ است که بسته به حقوق اساسی کشورهای مختلف، در برگزیده زمینه‌های حقوقی و کیفری است. البته در برخی از نظام‌های سیاسی، در صورت تحقق زمینه‌های تعقیب و محاکمه، مقامات عالی رتبه قضایی نیز از این طریق، قابل عزل هستند. (Martinez, 2012:561)

نهادهای تخصصی حقوق که در قالب الفاظ حقوقی نمود می‌یابند، بستری برای انتقال مفاهیم و حتی منظومه‌ای از مفاهیم هستند. نهاد تعقیب و محاکمه مفهومی است که در طول تاریخ نظام‌های سیاسی در جهان به وجود آمده است و در برگزیده اختصاصات و ویژگی‌های منحصر به فرد است. علی‌رغم برخی اشارات در کتب حقوق اساسی تطبیقی، تحقیقات داخلی به صورت گسترده به

زدن به تراکم و سردگمی اصطلاحات حقوقی، برای مفهوم روبه‌رو، از معادل «تعقیب و محاکمه» که حقوقدانان و اساتید پیشین بکار برده‌اند، استفاده می‌کنیم.

². Interpellation

¹. Impeachment

این کلمه در لغت مترادف با اتهام است و به مرحله اعلام کیفرخواست، مربوط می‌شود. بعد از این مرحله، محاکمه‌ای جهت تشخیص مقصر بودن و یا بی‌گناه بودن، اتفاق می‌افتد. به دلیل پرهیز از جعل اصطلاح جدید در ادبیات داخلی و دامن



برای نوشتار دیگر که به شکافتن پیامد آمیختگی مفهوم تعقیب و محاکمه با استیضاح در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران اختصاص دارد.^۱

۲ خاستگاه نهاد تعقیب و محاکمه و مفاهیم رقیب

نهاد تعقیب و محاکمه در بستر نظام‌های سیاسی غربی در طول قرون متمادی نضج گرفته و دچار تحولاتی شده است. این نهاد حقوقی ابتدا در بریتانیا شکل گرفت و نسخه متفاوتی از آن به نظام‌های سیاسی دیگر صادر شد. نهاد تعقیب و محاکمه در ابتدای شکل‌گیری خود در نظام سیاسی بریتانیا، تا حدودی با مفاهیم رقیب خود به خصوص نهاد استیضاح آمیخته بود. در آن زمان، نهاد تعقیب و محاکمه به عنوان ابزاری جهت برکناری و محاکمه مقامات عالی‌رتبه به حساب می‌آمد، اما امروزه این نهاد در ادبیات حقوق اساسی رایج در نظام‌های سیاسی با مفهوم استیضاح از یکدیگر کاملاً بازشناخته می‌شوند. متأسفانه، تمایزدهی و بازشناسایی این نهاد از مفهوم استیضاح در ادبیات حقوق اساسی ایران به صورت کامل صورت نگرفته و به دلیل اصلی‌ترین نقطه تشابه این دو نهاد یعنی برکناری مقام اجرایی و سیاسی، در برخی از موارد به جای یکدیگر به کار می‌رود. در این قسمت به نحوه شکل‌گیری نهاد تعقیب و محاکمه و شواهدی از آمیختگی این دو مفهوم در آثار داخلی می‌پردازیم.

۲/۱ تاریخچه نهاد تعقیب و محاکمه

نهاد تعقیب و محاکمه برای اولین بار در بریتانیا در قرن چهاردهم به عنوان ابزار نهایی در مبارزات مستمر قدرت در برابر پادشاه شکل گرفت. دکترین حق قدسی پادشاهان مانع از مسئول شناختن مقام پادشاه می‌شد. وزرای پادشاه و افراد مورد حمایت وی از منشا قدسی برخوردار نبودند، لذا فرض

غیرمسئول بودنشان نیز مطرح نبود. بر همین اساس، تعقیب و محاکمه این افراد راهی بود تا اعمال یا دیدگاه‌های غیر مردمی که مورد حمایت پادشاه بود، از این طریق با شکست و تغییر روبه‌رو شود. این نوع اولیه از تعقیب و محاکمه به پارلمان صلاحیت جزایی داد و مجلس عوام در بریتانیا به عنوان دادستان و قاضی در خصوص موضوع نقش ایفا می‌کرد. مجازات اعمال شده توسط مجلس عوام شامل جریمه نقدی، استرداد اموال، ضبط، تبعید یا حبس ابد می‌شد. این فرایند جای خود را در اواسط قرن هفدهم به شیوه‌های بهتر و آسان‌تری داد که از طریق آن وزرا پاسخگو انگاشته شوند. مسئله ارتقا مسئولیت فردی وزرا به مسئولیت جمعی و استفاده از رأی عدم اعتماد در این رابطه، موجب شد تا نهاد تعقیب و محاکمه در انگلستان مهجور گردد.
(Keeton, 1952)

سایر کشورها از جمله ایالات متحده آمریکا، این ابزار را با دخل و تصرف‌هایی اقتباس کردند و در قانون اساسی خود گنجانند. بنیانگذاران ایالات متحده ضرورت پاسخگویی مقامات عالی‌رتبه اجرایی در قبال سوءرفتار و عملکردشان را درک کرده بودند و بر اساس قاعده چک و بالانس^۲ و دولت جمهوری، این ابزار نظارتی بر دولت را برای کنگره به رسمیت شناختند. در آمریکا، رئیس‌جمهوری که قابل محاکمه باشد به جای پادشاهی قرار گرفت که قابل محاکمه نبود و بنیانگذاران آمریکا بعد از آن که تصمیم گرفتند قوه مجریه از قوه مقننه جدا باشد، مکانیزم محاکمه را به عنوان کنترل اصلی در برابر خودکامگی قوه مجریه قرار دادند. بر این اساس، قانون اساسی ایالات متحده آمریکا، به کنگره این اختیار را داد که به استناد خیانت، رشوه و جرم و تخلف بزرگ، رئیس‌جمهور، معاون رئیس‌جمهور و سایر مقامات دولتی فدرال را از سمت خود برکنار کند. (Berger, 1999: 54-55)

تعقیب و محاکمه»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۷۹، زیر چاپ.

². Check and balance

^۱. ر.ک. سعید، سیده زهرا، (۱۴۰۲)، «بازتحلیل مسئولیت رئیس‌جمهور در برابر مجلس شورای اسلامی؛ استیضاح یا

به جریان می‌افتد. در واقع، نهاد سیاسی رسیدگی را انجام می‌دهد و حکم صادر می‌کند. دوم آنکه، تخلفات منجر به جریان افتادن تعقیب و محاکمه، جرم سیاسی است. سوم آنکه؛ ضمانت‌اجرای این ابزار، سیاسی است و شامل برکناری و عزل می‌شود. (San Juan and Tiojanco, 2016: 2) موارد بیان شده، هر کدام قابل مناقشه است و نقض کلیت آن‌ها سیاسی بودن نهاد تعقیب و محاکمه را خدشه‌دار می‌کند. اول آن‌که؛ هرچند در تمامی موارد، مجلس قانونگذاری نهادی است که این ابزار را به جریان می‌اندازد، لکن در برخی از موارد، صدور حکم توسط نهاد قضایی یا با مشارکت آن صورت می‌پذیرد. دوم آن‌که؛ زمینه‌ها و گستره موضوعی که منجر به به جریان افتادن این مکانیسم می‌شود به خصوص در سال‌های اخیر، غیر جزائی است و اغلب دارای ملاحظات حقوقی است. سوم آنکه؛ هرچند ضمانت‌اجرای این ابزار، برکناری از مقام و سمت است، اما در پاره‌ای از نظام‌های سیاسی، برخی مجازات‌ها و محرومیت‌ها را نیز به همراه دارد. بر این اساس، سیاسی بودن این نهاد مورد خدشه قرار می‌گیرد. در مجموع، به نظر می‌رسد بتوان این‌گونه بیان داشت که فرآیند و مکانیزم تعقیب و محاکمه بیشتر صبغه سیاسی دارد، هرچند زمینه و گستره موضوعی آن بیشتر صبغه حقوقی دارد. لذا مناسب است که آن را هم سیاسی و هم حقوقی قلمداد کنیم. تفصیل گفتار فوق در ادامه خواهد آمد.

۲٫۳ نهاد تعقیب و محاکمه در برابر نهاد استیضاح

مهم‌ترین مفهومی که به نهاد تعقیب و محاکمه نزدیک است و اثر آن برکناری مقام سیاسی و اجرایی می‌باشد، نهاد استیضاح است. استیضاح اغلب منجر به رأی‌گیری برای بر سر کار ماندن یا برکناری یک مقام می‌شود و در پی این مرحله است که مقام مدنظر از سمت خود برکنار می‌گردد. در واقع، استیضاح در نظام‌های سیاسی با نهاد رأی عدم اعتماد همراه است. لذا شناسایی نهاد استیضاح متوقف بر مطالعه رأی عدم اعتماد است.

قرن بیستم، شاهد فروپاشی بسیاری از رژیم‌های استبدادی و ظهور دموکراسی‌های مشروطه بود. این دموکراسی‌های تازه، نهاد تعقیب و محاکمه را در قوانین اساسی خود گنجانند تا به مثابه یک سوپاپ اطمینان در برابر روش‌های فرا قانون اساسی مانند کودتا و ترور برای حل بحران‌های سیاسی عمل کند. برای مثال، در امریکای لاتین، نهاد تعقیب و محاکمه جایگزین کودتای نظامی شد، این شیوه در مقایسه با کودتای نظامی از جهت این‌که رئیس‌جمهور غیر محبوب را به شیوه مسالمت‌آمیز از قدرت برکنار می‌کرد، ترجیح داشت. (Perez- Linan, 2007: 62) تاریخ گواه آن است که اگر هیچ راهی برای برکناری مقام متصدی، قبل از پایان دوره تصدی وجود نداشته باشد، اقدامات خشونت‌آمیز و شدیدی امکان تحقق می‌یابد. (Franklin, 2020: 11) البته تعقیب و محاکمه به دلیل آن که به اراده ابراز شده مردم طی انتخابات، اثر مخربی وارد می‌کند، باید به ندرت و صرفاً در مواقعی که اعتماد عمومی به شدت خدشه دار شده است، مورد استفاده قرار گیرد. (Franklin, 2020: 1)

۲٫۲ ماهیت نهاد تعقیب و محاکمه

فرآیند تعقیب و محاکمه در میان رژیم‌های سیاسی مختلف با تفاوت‌هایی در نوع مقامات مشمول، زمینه‌های برکناری و فرآیند و آثار این ابزار نظارتی مواجه است، هرچند ماهیت و جوهره و مبنای همه نظام‌ها در پذیرش این فرآیند، مشترک است. تعقیب و محاکمه فرآیندی رسمی است که توسط نهاد سیاسی (عموماً مجلس قانون‌گذاری) به جریان می‌افتد تا طی فرآیند محاکمه مشخص شود که یک مقام عمومی باید از سمت خود برکنار شود و یا از طرق دیگر مسئول شناخته شود. در اینکه ماهیت تعقیب و محاکمه سیاسی است یا حقوقی، میان پژوهشگران اتفاق نظر وجود ندارد. (San Juan and Tiojanco, 2016: 2, 4) برخی از صاحب نظران در توجیه غلبه صبغه سیاسی بودن این فرآیند به مواردی اشاره می‌کنند: اول آنکه؛ این فرآیند توسط یک نهاد سیاسی، مجلس قانونگذاری، و نه دادگاه



Dumout) این امر نشان از سیاسی بودن زمینه و گستره موضوعی استیضاح در معنای تخصصی آن است. رأی عدم اعتماد فارغ از دلیل عینی خاص و به سببی کاملاً ذهنی و سیاسی می‌تواند مطرح گردد. به همین خاطر، هرچند در برخی از موارد، علت رأی عدم اعتماد نیز ذکر می‌شود، ولی لزومی به تصریح علت ندارد، زیرا که صاحب قدرت، قدرت تفویض شده را هر زمان که بخواهد، می‌تواند سلب کند

استیضاح در نظام‌های پارلمانی و نیمه‌ریاستی کاربرد دارد و در قالب نظارت سیاسی اعمال می‌شود، (Griglio, 2020: 146) درحالی‌که تعقیب و محاکمه در نظام‌های ریاستی، نیمه‌ریاستی و پارلمانی امکان ظهور دارد و ماهیت آن حقوقی یا جزائی است. هرچند به واسطه نهادی که آن را به جریان می‌اندازد، یعنی مجلس قانونگذاری، می‌توان بیان داشت که تعقیب و محاکمه نوعی نظارت سیاسی است، اما در این عبارت، وصف سیاسی به واسطه نهاد سیاسی یعنی مجلس قانونگذاری است و موضوع و زمینه مورد بررسی در آن سیاسی نیست.

علاوه بر مهم‌ترین تفاوت نهاد استیضاح و تعقیب و محاکمه که اختلاف در مبنا و موضوع است، فرایند و آیین‌های برکناری از طریق استیضاح در مقایسه با نهاد تعقیب و محاکمه متفاوت و آسان‌تر است. استیضاح در نظام‌های سیاسی با درخواست حدنصابی از اعضای پارلمان به جریان می‌افتد و اصولاً با رأی اکثریت اعضا موجب برکناری فرد یا دولت می‌شود. (Pelizzo and Frederick, 2012: 35) تمامی مراحل استیضاح و رأی عدم اعتماد در یک نهاد انجام می‌پذیرد؛ به عبارتی، تنها مجلس قانونگذاری است که به برکناری مقام استیضاح شونده رأی می‌دهد و اگر در یک کشور نیز، نظام دو مجلسی وجود داشته باشد، تنها مجلس اول است که در این فرایند دخالت دارد. تفاوت دیگر در رابطه با گستره شخصی نهاد استیضاح است که در

نهاد رأی عدم اعتماد، تضمین‌گر این مسئله است که نمایندگان منتخب مردم در پارلمان بر اقدامات قوه‌مجریه کنترل و نظارت داشته باشند. بدین معنا که اگر دولت سیاست‌هایی را تعقیب کند که مورد قبول اکثریت پارلمانی نیست، در آن هنگام پارلمان بتواند دولت را برکنار کند. به بیانی ساده، مبنای نهاد رأی عدم اعتماد را می‌توان این گونه ترسیم کرد؛ دولت مبنای مشروعیت و قدرت خود را نه به صورت مستقیم، بلکه به صورت غیرمستقیم از نمایندگان پارلمان اخذ کرده است. در واقع، پارلمان به فرد یا هیأتی که از نظر آن مورد تأیید است، قدرت را تفویض می‌کند و در برابر این تفویض قدرت، هر آن پارلمان (نهاد تفویض کننده قدرت) بر دولت (نهادی که به آن قدرت تفویض شده) نظارت می‌کند که مطابق سیاست‌ها و اهداف و خط‌مشی خود عمل کند. از آن رو که قدرت دولت وابسته به حمایت پارلمان است، اگر در هر زمان و به هر دلیل، پارلمان دیگر تمایل نداشته باشد که دولت مستقر بر سرکار بماند، می‌تواند آن را از قدرت برکنار کند.

در نظام ریاستی، مدت تصدی رئیس‌جمهور در قانون اساسی تصریح شده‌است و قوه‌مجریه مبتنی بر رأی اعتماد مجلس نیست. هرچند مجلس در نظام ریاستی می‌تواند رئیس‌جمهور را به وسیله تعقیب و محاکمه از سمت خود برکنار کند، اما این وضعیت با اختیاری که پارلمان در نظام پارلمانی دارد و بر اساس آن می‌تواند اعتماد خود را از نخست‌وزیر یا کل کابینه بگیرد، متفاوت است، (Cesare and Bradley 2012: 658) فرایند تعقیب و محاکمه با رأی عدم اعتماد و استیضاح از حیث مبنا، ویژگی و کارکرد متفاوت است. در بکار بردن ابزار استیضاح، هدف کنترل سیاست دولت است. در متون خارجی واژه استیضاح همواره در همجواری با گزاره «سیاست دولت»^۱ مشاهده می‌شود. (Griglio, 2020: 87) به بیانی دیگر، استیضاح ابزار پاسخگویی است که به موجب آن دولت لازم است درباره سیاست خود وارد بحث و مذاکره شود. (Lieven and, 2003: 487)

¹ . government policy

«ابزارهای نظارت پارلمانی، مطالعه تطبیقی ۸۸ پارلمان ملی»، تهیه شده توسط اتحادیه بین المجالس در سال ۲۰۰۷، اصطلاح "impeachment" به استیضاح ترجمه شده است. (Yamamoto, 2007: 69-70) همچنین، یکی از پژوهشگران در ارجاع مقاله خود به یک منبع خارجی (Debarati, 2007: 9) اصطلاح "impeachment" را به استیضاح ترجمه کرده است و در ترجمه خود بیان داشته است که هرچند در قوانین اساسی دنیا، رئیس‌جمهور را در موارد مهمی مانند خیانت به کشور، ارتشا و ارتکاب جرایم سنگین، قابل استیضاح می‌دانند. «(شمس، ۱۳۹۲: ۶۴۵) بعلاوه، در جای دیگر این مقاله، همین اختلاط مفاهیم به چشم می‌خورد. (شمس، ۱۳۹۲: ۶۴۴)

صاحب نظر دیگری به هنگام توضیح در مورد مجلس عوام انگلستان، ایمپیچمنت را به استیضاح ترجمه کرده و بیان می‌دارد که «مجلس، آیینی را پی‌ریزی کرد که به آن اجازه می‌داد درباره وزیرانی که در انجام وظیفه‌شان، مرتکب تخلف سنگین یا عمل مجرمانه‌ای می‌شدند، به دادرسی بپردازد. این آیین، استیضاح "Impeachment" نام گرفت.» (عباسی، ۱۳۹۷: ۲۱) ایشان، همچنین ذکر می‌کنند که «بخش عمده‌ای از دکتترین حقوقی در آمریکا بر این باور است که مقصود پایه‌گذاران این کشور از وضع چنین آیینی، همان روند استیضاح در حقوق انگلیس بوده است و باید درباره جرایمی همانند فساد اداری، اختلاس، سوء استفاده از قدرت، ترک پست و خلاصه در خصوص جرایم سنگین به کار گرفته شود. ولی توصیف مجرمانه این اعمال در اختیار کنگره قرار دارد و بنابراین، دارای ماهیت سیاسی است.» (عباسی، ۱۳۹۷: ۱۲۹) در ترجمه کتاب «حقوق اساسی تطبیقی»، مترجم، فرآیند عزل رئیس‌جمهور ایالات متحده آمریکا را که مشخصاً تحت نام ایمپیچمنت قرار می‌گیرد، به استیضاح ترجمه می‌کند. «کنگره ایالات متحده، استیضاح را در اختیار دارد که نسبتاً با آیین ماده ۶۸ قانون اساسی فرانسه (قبلاً در صورت خیانت بزرگ بود) قابل مقایسه

قسمت گستره شخصی نهاد تعقیب و محاکمه به صورت مقایسه‌ای به آن می‌پردازیم.

۲،۴ آمیختگی نهاد تعقیب و محاکمه با نهاد استیضاح در آثار پژوهشگران داخلی

به دلیل نزدیکی مفهوم تعقیب و محاکمه و مفهوم استیضاح، در ادبیات موجود داخلی در پاره‌ای از موارد شاهد آمیختگی این دو مفهوم هستیم. برخی از صاحب‌نظران، مفاهیم استیضاح و تعقیب و محاکمه را در پژوهش‌های تطبیقی خود به درستی معادل‌گذاری کرده‌اند. دکتر هریسی نژاد در کتاب حقوق اساسی تطبیقی، به درستی میان مسئولیت سیاسی و کیفری رئیس‌جمهور تفکیک قائل شده و بیان می‌کند: «در نظام نیمه‌ریاستی، حیات سیاسی رئیس‌جمهور به پارلمان وابسته نیست و او می‌تواند تا پایان دوره ریاست‌جمهوری به انجام وظایف خود ادامه دهد. مسلماً منظور از عدم مسئولیت، عدم مسئولیت سیاسی است و الا مسئولیت کیفری وی، قابل طرح است و همانند نظام‌های ریاستی از این جهت، قابل تعقیب و محاکمه می‌باشد.» (هریسی نژاد، ۱۳۸۷: ۱۸۰) همچنین، مرحوم دکتر قاضی به این تفاوت، دقت نظر داشته‌اند و پیرامون موضوع اشاره می‌کنند که «در جمهوری پنجم فرانسه، شیوه استیضاح (interpellation) از میان رفت و جای خود را به طرح سانسور (motion de censure) داد.» (قاضی، ۱۳۹۵: ۴۵۷) در جای دیگر ایشان بیان می‌کنند: «توجه به تاریخ تحول نهادهای سیاسی بریتانیا، معلوم می‌شود که مسئولیت سیاسی وزرا تحول یافته، مسئولیت جزایی وزیران بر پایه آیین تعقیب وزرا می‌باشد که از قرن شانزدهم، سرچشمه گرفته است.» (قاضی، ۱۳۹۵: ۴۵۵)

در مقابل، دسته‌ای دیگر، ایمپیچمنت یا همان تعقیب و محاکمه را به استیضاح ترجمه کرده‌اند و به عبارتی هر دو مفهوم را با یک اصطلاح ترجمه کرده‌اند. در ترجمه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (رحیمی مقدم، ۱۳۸۹: ۳۳-۳۴) از گزارش



نهایت آثار و پیامدهای تعقیب و محاکمه در ادامه مورد بررسی قرار می‌دهیم.

۳،۱ مقامات مشمول نهاد تعقیب و محاکمه

تعقیب و محاکمه یکی از راه‌های برکناری مقامات دولتی است، اما از زوایای مختلفی مانند ماهیت، گستره و فرآیند رسیدگی با سایر ابزارهای برکناری مانند استیضاح و رأی عدم اعتماد، قابل تمییز است. امروزه، کسانی که از طریق مکانیسم محاکمه برکنار می‌شوند، اغلب از میان مقامات عالی‌رتبه‌ای هستند که با رأی مردم از طریق انتخابات، برگزیده شده‌اند و یا کسانی که توسط مقامات دیگر، منصوب شده‌اند. در مقایسه محاکمه با استیضاح و رأی عدم اعتماد باید بیان داشت که رأی عدم اعتماد، یک فرآیندی است که توسط مجلس قانونگذار صورت می‌پذیرد تا مجلس یک فرد یا افرادی از دولت (کابینه) را که نامناسب برای ادامه تصدی سمت می‌داند، برکنار کند. در واقع، استیضاح در خصوص مقاماتی که منشا قدرت خود را از پارلمان اخذ کرده‌اند، اعمال می‌شود.^۱ اما در فرآیند تعقیب و محاکمه، مقاماتی مورد تعقیب و اتهام قرار می‌گیرند که یا «مدت زمان تصدی آن‌ها حفاظت شده باشد»^۲ یا این‌که «دارای زمان تصدی ثابت»^۳ باشند. (San Juan and Tiojanco, 2016: 2, 3) نمونه، رؤسای جمهوری طی فرآیندی توسط مردم انتخاب می‌شوند و دارای مدت زمان مشخص و ثابتی مانند هفت سال یا چهار سال هستند. در مقایسه، مدت زمان تصدی رؤسای دولت در نظام‌های پارلمانی و نیمه‌ریاستی و همچنین سایر اعضای کابینه، ثابت و مشخص نیست و تابعی از اعتماد یا عدم اعتماد پارلمان به دولت است؛ به‌عبارتی، در قوانین ذکر

می‌باشد، که می‌تواند به عزل رئیس‌جمهور منجر گردد.» (کوئنده، ۳۱: ۱۳۹۷-۳۲) همچنین، در ترجمه کتاب «تفکیک قوای جدید»، برای ایمپیچمنت، از ترجمه استیضاح استفاده شده است. (اکرم، ۱۳۹۹: ۵۳)

پژوهشگرانی که اصطلاح استیضاح و تعقیب و محاکمه را با یک معادل ترجمه کرده‌اند، در واقع، گویی وجود دو مفهوم مجزا را از ذهن مخاطب پاک کرده‌اند و فرصت تأمل و تردید را از او گرفته‌اند. درحالی‌که دو اصطلاح در مفهوم و آثار مترتب بر آن با یکدیگر متفاوت اند و وجه مشترک آن‌ها صرفاً برکناری مقامات عالی‌رتبه توسط مجالس قانون‌گذاری است. به احتمال زیاد، این دسته از پژوهشگران نیز به دلیل تسهیل در مفاهیم، ایمپیچمنت را به استیضاح ترجمه کردند، اما کاربرد یکسان معادل‌ها موجب یکسان‌نگاری دو مفهوم متمایز نزد سایرین می‌شود.

۳ تحلیل عناصر نهاد «تعقیب و محاکمه» در نظام‌های سیاسی

نهاد تعقیب و محاکمه در نظام‌های سیاسی ریاستی، نیمه‌ریاستی و پارلمانی دیده می‌شود، اما مقامات مشمول و زمینه‌های برکناری در هر یک از نظام‌های سیاسی در پاره‌ای از موارد متفاوت است. با این حال، از رهگذر شناسایی عناصر و مؤلفه‌های نهاد تعقیب و محاکمه، در مجموع می‌توان به یک نمای کلی در خصوص موضوع رسید. عناصر تشکیل‌دهنده این نهاد را در چهار عنوان مقامات مشمول، زمینه‌های برکناری، فرایند و مراحل و در

گرفته است. هم‌سنجی عناصر استیضاح مصطلح رئیس‌جمهور در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران با نهادهای مزبور، دلالت بر ماهیت عزل رئیس‌جمهور با نهاد تعقیب و محاکمه می‌کند.

². Protected tenure

³. Fixed terms of office

^۱. ممکن است در بادی امر این گزاره با استیضاح رئیس‌جمهور در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران مقایسه شود و متناقض به نظر رسد. این مسئله به صورت تفصیلی در مقاله «بازتحلیل مسئولیت رئیس‌جمهور در برابر مجلس شورای اسلامی؛ استیضاح یا تعقیب و محاکمه» مورد بررسی قرار

و پارلمانی نیز وجود دارد. هرچند فرآیند برکناری رئیس‌جمهور در حقوق اساسی فرانسه با عنوانی دیگر مطرح است، لکن، همسنگ فرآیند تعقیب و محاکمه در حقوق سایر کشورها می‌باشد.^۳ در نظام‌های جمهوری پارلمانی که رئیس‌جمهور عموماً جایگاه تشریفاتی دارد و در یک مدت زمانی ثابتی تصدی این سمت را بر عهده دارد، امکان برکناری وی در صورت ارتکاب اعمال مشمول فرآیند تعقیب و محاکمه وجود دارد. برای نمونه، به موجب ماده ۶۱ قانون اساسی جمهوری فدرال آلمان مصوب ۱۹۴۹، امکان تعقیب و محاکمه رئیس‌جمهور در صورت «نقض عامدانه قانون بنیادین یا سایر قوانین فدرال» وجود دارد. اما در خصوص رئیس‌دولت و سایر اعضای کابینه، این ابزار به‌ندرت مورد استفاده قرار می‌گیرد، زیرا که سایر مقامات قوه‌مجریه و وزرا در برابر پارلمان مسئولند و از طریق مکانیزم رأی عدم اعتماد با دشواری کمتری، می‌توان مقام‌های مذکور را برکنار کرد. در نظام پارلمانی انگلستان نیز این شیوه برکناری با ایجاد مسئولیت جمعی به جای مسئولیت فردی، منسوخ شد.

۳،۲ زمینه برکناری تعقیب و محاکمه

موضوع مهم قابل بررسی پیرامون فرآیند تعقیب و محاکمه، دامنه و گستره این ابزار است. به‌عبارتی، مسئله اصلی اینجاست که به استناد چه دلایلی، یک مقام عمومی را می‌توان محاکمه و از سمت خود برکنار کرد؟ قانون اساسی ایالات متحده آمریکا، «خیانت»^۴، «رشوه»^۵، «جرم و تخلف بزرگ»^۶ را به عنوان گستره موضوعی مکانیزم تعقیب و محاکمه بیان می‌کند. در این میان، رشوه و خیانت، دارای مفهومی نسبتاً مشخص و واضح است،

نشده‌است که طول مدت زمان تصدی نخست‌وزیری مقدار ثابتی است، زیرا که ممکن است دولت در چنین نظام‌هایی به دلیل از دست دادن اعتماد اکثریت پارلمان، مجبور به استعفا شود و از قدرت کناره‌گیری کند و یا از طریق انحلال پارلمان، قدرت دولت نیز از دست رود. در این صورت، مراد از فقدان مدت زمان تصدی ثابت برای نخست‌وزیر و سایر اعضای کابینه معلوم می‌گردد.

هرچند در انگلستان در ابتدا، فرآیند تعقیب و محاکمه مختص به مقامات عمومی نبود و افراد عادی را نیز شامل می‌شد؛ اما عموماً، امروزه در نظام‌های حقوقی، این ابزار صرفاً شامل مقامات عمومی^۱ می‌شود. در بیشتر مواقع، تعقیب و محاکمه، کنترل و نظارتی در برابر رئیس قوه‌مجریه محسوب می‌شود، زیرا که این مقام قدرت چشمگیری در ساختار حقوق اساسی دارد و مدت زمان تصدی وی ثابت است. به موجب قانون اساسی ایالات متحده آمریکا، تمامی مقامات عمومی قابل محاکمه هستند، در حالیکه در عمل، اعضای کنگره مشمول این موضوع نمی‌شوند و آن‌ها از طریق مکانیزم درون سازمانی «اخراج»^۲ ممکن است که از مقام خود عزل شوند. اما با وجود این تئوری، در کشور نروژ حتی اعضای پارلمان را می‌توان مورد تعقیب و محاکمه قرار داد. در برخی از کشورها، حتی مقامات قضایی عالی‌رتبه نظیر قضات دیوان عالی کشور ذیل مفهوم مقامات عمومی قرار می‌گیرند و امکان برکناری آن‌ها از طریق محاکمه وجود دارد. فیلیپین، نروژ، کره جنوبی و ایالات متحده از زمره این کشورها هستند. (San Juan and Tiojanco, 2016:7)

مکانیزم تعقیب و محاکمه، اغلب در نظام‌های ریاستی اعمال می‌شود، اما در نظام‌های نیمه‌ریاستی

destitution را برای تعقیب و محاکمه ترامپ در سال ۲۰۲۱ بکار برده است.

See: <https://www.fran-cetvinfo.fr/monde/usa/presidentielle/procedure-de-destitution-de-donald-trump/>

^۴. Treason

^۵. Bribery

^۶. High crimes and misdemeanor

^۱. Public officials

^۲. Expel

^۳. مفهوم معادل تعقیب و محاکمه در فرانسه، عبارت

"destitué" است و همین عبارت در ادبیات حقوقی و سیاسی فرانسه به جای impeachment قرار می‌گیرد. به عنوان مثال خبرگزاری فرانس ۲۴، هم عبارت impeachment و هم عبارت



به جرایم و تخلف بزرگ آنچنان که در حقوق کامن‌لا و حقوق جزا فهمیده می‌شود، محدود نمی‌گردد؛ بلکه مبتنی بر مفهوم غیرجزایی است که منافع عمومی را به شدت تحت تأثیر می‌گذارد. مدارک تاریخی نشانگر این مسئله است که قید جرایم و تخلف بزرگ، معنایی خاص و متمایز دارد و به فهرستی از تخلف‌ها اختصاص دارد که موجب «تخریب حکومت» می‌شود. در واقع، باید بیان داشت که تجربه آمریکایی از فرآیند تعقیب و محاکمه، بیانگر ماهیت غیرجزایی این نهاد است. (U.S Government Publishing Office, 2917: 539) نهاد تعقیب و محاکمه از آنچه در نظر بنیانگذاران ایالات متحده آمریکا از زمینه موضوعی آن بوده تا حدی فاصله گرفته است، به نحوی که در سالیان اخیر، مواردی به جز موارد مصرح در قانون اساسی در رابطه با محاکمه رئیس‌جمهور وجود داشته است. رویه سالیان اخیر در حقوق اساسی آمریکا گواه از این واقعیت دارد که زمینه اصلی تعقیب و محاکمه، غیر جزایی است و در رابطه با رؤسای جمهور اخیر آمریکا ناشی از شکاف حزبی بسیار عمیق میان کنگره و رئیس‌جمهور، هنگامه بحران‌های اجتماعی یا ملی، خصومت شخصی میان رئیس‌جمهور و رهبران کنگره و عدم محبوبیت رئیس‌جمهور بوده است. (Franklin, Caress, Sanders, Taratoot, 2020: 30)

در انگلستان، پارلمان از این ابزار برای مجازات کردن جرایم سیاسی که منجر به تخریب یا صدمه زدن به کشور می‌شد، استفاده می‌کرد، هرچند این ابزار محدود به وزرای دولت نبود. در برهه‌ای، تعقیب و محاکمه، ضمانت‌اجرائی برای «سوء رفتار متصدیان سمت‌های بلندرتبه» قلمداد می‌شد. معیار جرایم و تخلفات بزرگ بیشتر ناظر بر سوء استفاده قابل توجه از سمت دولت، استفاده نادرست از بودجه، بی‌توجهی نسبت به انجام وظیفه، فساد، نقض حقوق پارلمانی و خیانت به اعتماد عمومی بود. در تجربه انگلیسی، معیار جرایم و تخلفات بزرگ، رفتارهایی بوده‌است که به واسطه سوء

(Fisher, 2014: 40-42) اما جرایم و تخلف بزرگ می‌تواند دایره وسیعی از مصادیق را در بر داشته باشد. در این میان نیز باید بیان داشت که جرم به صراحت نشان از یک عمل مجرمانه دارد، در حالیکه تخلف یا تخطی از قانون به عملی اشاره دارد که صاحب سمت را برای ادامه تصدی سمت نامناسب می‌سازد، نمونه بارز آن در مواقعی است که سوگند ادا شده در زمان تصدی سمت را بشکنند. (Franklin, Caress, Sanders, Taratoot, 2020: 5)

در زمان تصویب قانون اساسی ایالات متحده آمریکا، از عبارت «جرایم و تخلف بزرگ» این تلقی وجود داشت که مراد از این عبارت، جرایم «سیاسی» یا اعمال ناشایست ارتكابی توسط مقامات عمومی علیه دولت است که جدی و اساسی باشند. این تلقی در گذر زمان تا حدودی، دچار تحول و تطور مفهومی شد. بر این اساس، رفتارهایی که می‌تواند مصداقی از سه عبارت فوق‌الذکر باشد، در سه عنوان ذیل می‌توان احصا نمود. اول؛ سوء استفاده از قدرت یا تجاوز از اختیارات، دوم؛ رفتاری که شدیداً در تعارض با سمت باشد. سوم؛ استفاده از سمت به جهت مقاصد نادرست یا منافع شخصی. (Cole and Garvey, 2019: 9 and U.S Government Publishing Office, 2917: 536-538)

مسئله‌ای که می‌تواند حدود و ثغور این دامنه را به صورت مشخص‌تر و عینی‌تر تبیین کند، پرداختن به این امر است که آیا موضوعات مشمول تعقیب و محاکمه، لزوماً دارای ماهیت جزایی است یا ممکن است که فاقد صبغه جزایی نیز باشد. با توجه به پیشینه تعقیب و محاکمه در قانون اساسی ایالات متحده آمریکا، بحث پیرامون این‌که آیا تعقیب و محاکمه صرفاً محدود به تخلفاتی است که به موجب حقوق جزا شناسایی شده‌است یا رفتار غیرجزایی را نیز شامل می‌شود، وجود دارد. هرچند رویه واحدی وجود ندارد، اما اکثریت، تمایل به گستره وسیع زمینه‌های تعقیب و محاکمه دارند. رویکرد جدید مبتنی بر این نظرگاه است که زمینه‌های تعقیب و محاکمه در قانون اساسی، تنها

یا قانون مجازات می‌شود یا دربرگیرنده تخلفاتی است که کاملاً روشن و مشخص هستند. این دسته از تخلفات یا در رویه قضایی کشورها تعریف و مشخص شده‌اند و یا تحت عناوینی مانند فساد^۱ و خیانت قرار دارند. فساد در برگیرنده طیف گسترده‌ای از اقدامات غیراخلاقی مانند اختلاس، چپاول و رشوه است. خیانت، مورد دیگری است که در برخی از قوانین اساسی کشورها مانند ایالات متحده، روسیه، اکراین، ایتالیا، فیلیپین و جمهوری چک به آن اشاره شده‌است و مفهوم آن، کاملاً معلوم است. (Cole and Garvey, 2019: 6)

دسته دوم، در برگیرنده تخلفات با مفهومی باز^۲ هستند که به صورت روشن در قانون اساسی، سایر قوانین یا رویه قضایی تعریف نشده‌اند، اما شامل مواردی می‌شود که مشعر این امر است که مقام عمومی برای ایفای وظیفه‌اش، نامناسب و بی‌کفایت است. این تخلفات، عموماً به رفتار و عملکرد آن مقام ارتباط پیدا می‌کند و ممکن است انواع سوء عملکرد^۳، سوء رفتار^۴، تخطی از قانون^۵، خیانت به اعتماد عمومی^۶، عملکرد ضعیف^۷ و سایر مفاهیم مشابه را در برگیرد که لازم نیست ماهیت جزایی داشته باشد. ایالات متحده آمریکا، روسیه، نیجریه و سیرالئون در قانون اساسی خود از این مفاهیم استفاده کرده‌اند. البته در برخی از کشورها نیز ترکیبی از هر دو دسته در خصوص زمینه‌های تعقیب و محاکمه مورد استفاده قرار گرفته است. به منظور جلوگیری از سردرگمی در رابطه با تخلفات با مفهوم باز، برخی از قوانین اساسی از صفاتی مانند «بزرگ» یا «بسیار»^۸، برای تبیین بهتر این تخلفات و نشان دادن شدت آن، استفاده می‌کنند. به دلیل آن‌که ماهیت این مفاهیم، مبهم است، تشخیص آن‌ها در عمل از طریق مجالس قانون‌گذاری یا سایر مراجع دخیل در این فرآیند، صورت می‌پذیرد. مرکز ثقل تعریف را باید در ماهیت و جوهره نوع تخلفات

استفاده افراد از قدرت یا مقام، موجب ضربه زدن به کشور می‌شود. (Cole and Garvey, 2019: 3-5)

قانون اساسی فرانسه نیز به برکناری رئیس‌جمهور اشاره دارد. تا قبل از اصلاحات قانون اساسی ۲۰۰۷، رئیس‌جمهور فرانسه، تنها در خصوص ارتکاب «خیانت بزرگ» مسئولیت داشت. ماده ۶۸ سابق قانون اساسی فرانسه مقرر می‌داشت: «برکناری رئیس‌جمهور تنها در قبال اقدامات صورت‌گرفته در راستای ایفای وظایفش، در صورتی که مرتکب خیانت بزرگ شود، توسط اکثریت مجلسین مطرح می‌شود و دیوان عالی عدالت به موضوع رسیدگی می‌کند» مفهوم خیانت بزرگ از قانون اساسی جمهوری سوم فرانسه نشأت می‌گرفت. اما رویه قدیمی خیانت بزرگ در بازنگری قانون اساسی مصوب ۲۰۰۷ منسوخ شد و این اصطلاح با مفهوم دیگری در متن قانون اساسی جایگزین شد تا از ابهام آن بکاهد. مفهوم جدید، گزاره «ناتوانی در ایفای وظایف به نحوی که با مسئولیت‌هایش در تعارض باشد» است. از این پس، تمامی کوتاهی‌ها و نقض آشکار در ایفای وظایف، موجبات برکناری رئیس‌جمهور را فراهم می‌کند. بنابراین رئیس‌جمهور فرانسه در حال حاضر تنها در صورتی برکنار می‌شود که در ایفای وظیفه‌اش تخطی کند به نحوی که آشکارا با مقامش در تعارض باشد. (Halder, 2007: 7)

بنا بر آنچه گذشت، مواردی که می‌توان به استناد آن‌ها از مکانیزم محاکمه استفاده کرد، در قوانین اساسی کشورها متفاوت است؛ اما ماهیت تخلف‌هایی که محاکمه در آن‌ها جریان پیدا می‌کند، با یکدیگر شباهت دارند. در مجموع، تخلفات را در این خصوص می‌توان به صورت کلی در دو نوع، دسته بندی کرد: دسته اول، شامل تخلفاتی است که منجر به نقض قوانین نوشته‌مانند قانون اساسی

۵. Misdemeanor
۶. Betrayal of public trust
۷. poor performance
۸. high, gross or grave

۱. corruption
۲. open-textured offences
۳. Misconduct
۴. Misbehavior



در گونه دوم، ممکن است به جای مجلس قانون‌گذاری، یک نهاد اساسی دیگر اعم از یک نهاد قضایی مانند دادگاه قانون اساسی یا دادگاه عالی و یا یک نهاد غیرقضایی مانند یک نهاد موقت اختصاصی، در محاکمه و صدور حکم نهایی، نقش ایفا کند. حتی در برخی از کشورها از ابزار رفتارندوم جهت جلوگیری از سوءاستفاده مجلس قانون‌گذاری نیز استفاده می‌شود. برای نمونه، آلمان، ذیل مدل دوم می‌گنجد، بدین توضیح که بعد از آن‌که موضوع تعقیب و محاکمه رئیس‌جمهور توسط پارلمان به جریان افتد، دادگاه قانون اساسی جمهوری فدرال آلمان، به موضوع رسیدگی می‌کند و حکم صادر می‌کند. (Baumgartner and Kada, 2003:142)

در فرانسه، قبل از بازنگری قانون اساسی مصوب ۲۰۰۷، پارلمان با اکثریت آرا اتهام را مطرح می‌کرد. اگر کمیسیون تحقیق، موضوع را وارد تشخیص می‌داد، دادگاه عالی عدالت تشکیل می‌دادند و رسیدگی به اتهام رئیس‌جمهور آغاز می‌شد. دادگاه عالی عدالت متشکل از ۱۲ نماینده و ۱۲ سناتور بود. بعد از بازنگری در سال ۲۰۰۷، ضمن تغییر دامنه مسئولیت رئیس‌جمهور، فرآیند رسیدگی نیز تغییر کرد. زین پس، برکناری رئیس‌جمهور توسط پارلمان که در جایگاه دادگاه عالی قرار می‌گیرد، مطرح می‌شود. پیشنهاد ایجاد دادگاه عالی که توسط یک مجلس مورد پذیرش قرار گرفته، بلافاصله به مجلس دیگر فرستاده می‌شود تا در عرض پانزده روز، نظر خود را اعلام کند. ریاست دادگاه عالی با رئیس مجلس ملی است. دیوان عالی ظرف یک‌ماه و به صورت محرمانه در خصوص عزل اعلام نظر می‌کند. حکم دادگاه عالی بلافاصله نافذ است. تصمیمات متخذ در راستای اجرای این حکم با اکثریت دو سوم اعضای تشکیل‌دهنده مجلس مربوطه یا دادگاه عالی اتخاذ می‌شود.

فارغ از اینکه کشورها کدام یک از مدل‌های فوق را برگزیده باشند، تعقیب و محاکمه در دو مرحله انجام می‌پذیرد: مرحله اول، تعقیب و مرحله دوم، محاکمه. مرحله تعقیب، مرحله‌ای است که در آن

مشمول محاکمه ملاحظه کرد. ماهیت و جوهره تخلفات قابل محاکمه، اعم از این‌که مشخص شده باشد یا قابل تفسیر باشد، ناظر بر «خداشه دار کردن شدید اعتماد عمومی است که فرد را برای بقای در سمتش نامناسب می‌کند». (Cole and Garvey, 2019: 6) البته برخی از پژوهشگران همین ابهام را در مواقعی فضیلت قلمداد کرده‌اند، زیرا که چنین وضعیتی انعطاف کافی جهت سازگاری در طول زمان را فراهم می‌آورد. (Franklin, Caress, Sanders, 2020:5) Taratoot, 2020:5) البته مفاهیم باز به دلیل کشدار و موسع بودن گستره آن و ارائه تفاسیر مختلف ممکن است دستاویز مخالفین سیاسی قرار گیرد.

۳٫۳ فرآیند و مراحل تعقیب و محاکمه

فرآیند تعقیب و محاکمه را، بسته به نهادهایی که در این فرآیند دخالت دارند، می‌توان مورد بررسی قرار داد. در گونه اول، تنها مجلس قانون‌گذاری در فرآیند محاکمه دخالت دارد که این خود به دو شیوه قابل تحقق است: ذیل نظام تک مجلسی و ذیل نظام دو مجلسی. در صورتی که نظام تک مجلسی باشد، همان مجلس، کل فرآیند را در اختیار دارد و هدایت می‌کند. در واقع، یک مجلس هم در جایگاه دادستانی و هم در جایگاه قاضی به موضوع می‌پردازد. مثال‌هایی از این مدل، کشورهای ترکیه، اوکراین، سنگاپور، اکوادور، پرو است. اما، در صورتی که نظام دو مجلسی باشد، مجلس اول، اتهام و تعقیب مقام عمومی را مطرح می‌کند و در واقع، نقش دادستانی را بر عهده دارد و مجلس دوم به محاکمه و صدور حکم می‌پردازد. برای نمونه، در ایالات متحده آمریکا، این فرآیند با به جریان انداختن اکثریت اعضای مجلس نمایندگان آغاز می‌گردد و مرحله رأی‌گیری و محاکمه در مجلس دوم انجام می‌پذیرد. به غیر از ایالات متحده آمریکا، برزیل، آرژانتین، شیلی، هند و مکزیک ذیل این مدل قرار دارند. (Baumgartner and Kada, 2003: 142)

می‌توان سه پیامد را از تعقیب و محاکمه انتظار داشت: بی‌گناهی، باقی ماندن در سمت یا برکناری. حالت اول زمانی رخ می‌دهد که مجلس قانونگذاری درخواست تعقیب و محاکمه را در همان مرحله اولیه و قبل از رأی‌گیری رد کند. اگر رأی‌گیری در مورد تعقیب یا محاکمه صورت گیرد، لکن با شکست مواجه شود، در این حالت مقام مسئول در سمت باقی می‌ماند. برکناری از سمت زمانی اتفاق می‌افتد که نتیجه رأی‌گیری به نفع تعقیب و محاکمه باشد؛ یعنی هم نهاد متولی به اتهامات رأی مثبت دهد و هم در محاکمه، حدنصاب رأی اخذ شود. البته ممکن است که قبل از اتمام مراحل رأی‌گیری، مقام مسئول از سمت استعفا دهد. (Baumgartner and Kada, 2003:15-16)

علاوه بر ضمانت‌اجرای برکناری، در برخی از نظام‌های حقوقی، ممکن است مجازات دیگری نیز تعقیب شده باشد. در خاستگاه این مکانیزم، انگلستان، مجازات محاکمه محدود به عزل و برکناری از سمت نمی‌شد و امکان جعل هرگونه مجازاتی در فرآیند تعقیب و محاکمه وجود داشت. این مجازات‌ها طیف وسیعی از جمله حبس، جریمه و یا حتی اعدام را شامل می‌شد که توسط مجلس لردان اعمال می‌گشت. (Baumgartner and Kada, 2003:16)

هرچند آمریکا نیز چارچوب اصلی را از انگلستان اقتباس کرد، اما در مدل آمریکایی، تعقیب و محاکمه در این کشور، لزوماً منجر به ممنوعیت تصدی مشاغل عمومی نمی‌گردد. تنها در سه مورد از تعقیب و محاکمه‌هایی که منجر به برکناری افراد شده‌است، مجلس سنا، آن‌ها را نیز به صورت دائمی از تصدی سمت‌های عمومی منع کرده است. قانون اساسی در خصوص این‌که آیا امکان گذاشتن مجازات دیگری به جز برکناری از سمت، یعنی حکم به «عدم شایستگی»^۱ وجود دارد یا نه، ساکت است. با این حال، در گذشته، سنا مقرر داشته که حد نصاب اکثریت نسبی برای حکم به عدم شایستگی و کفایت

یک نهاد عمومی، اغلب مجلس قانونگذاری، به صورت رسمی به یک مقام عمومی، اتهام وارد می‌کند. در مرحله دوم، که معمولاً یک نهاد دیگر عهده‌دار آن است، مشخص می‌شود که آن مقام، مقصر بوده یا بی‌گناه است که در صورت اثبات گناهکاری وی، از سمت عزل می‌شود. در مرحله تعقیب، نهاد مسئول، شکایات و اتهامات وارده را اخذ می‌کند و کفایت اتهامات از طریق یک کمیته یا تحقیق و بررسی مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. بعد از آن، اتهامات تدوین می‌شود و جهت امضا و تأیید به تمامی اعضا عرضه می‌شود. بعد از سپری شدن این مرحله مقدماتی، اتهامات در نهاد متولی تعقیب به رأی گذاشته می‌شود. به جز کشور ترکیه، غانا و فیلیپین که حد نصاب رأی در این مرحله پایین است (یک سوم کل اعضا) در قریب به اتفاق کشورها، حدنصاب رأی، حداقل، اکثریت آرا است. البته در برخی از کشورها این حدنصاب ناظر بر اکثریت تمام اعضا و در برخی از کشورها، صرفاً ناظر بر اکثریت حاضر در جلسه است. بعد از آن‌که، اتهامات توسط مجلس قانونگذاری یا نهاد متولی، مورد تصویب قرار گیرد، در واقع، مقام مسئول مورد تعقیب قرار گرفته است. در مرحله بعد، محاکمه به جریان می‌افتد. محاکمه بسته به نوع فرایند مورد پذیرش در هر کشوری ممکن است توسط همان نهاد قانونگذاری یا مجلس دوم یا نهاد قضایی یا یک نهاد خاص انجام پذیرد. حد نصاب رأی در مرحله نهایی در اکثر کشورها دو سوم آرا است که در برخی از کشورها این دو سوم ناظر بر تمامی اعضا و در برخی از کشورها ناظر بر اعضای حاضر است. البته برخی از کشورها مانند اوکراین و ترکیه حدنصاب سه چهارم را در نظر گرفته‌اند. (Black, Charles and Bobbitt, 2018: 23-32)

۳٫۴ آثار و پیامد نهاد تعقیب و محاکمه

تعقیب و محاکمه همیشه منجر به برکناری نمی‌شود، بلکه ممکن است مقام مسئول از اتهام تبرئه گردد و در سمت باقی بماند. به صورت کلی،

^۱. disqualification



مجدد وی عنوان می‌نمودند. بر این اساس، هرچند مبنای مکانیزم تعقیب و محاکمه در نظام‌های سیاسی معاصر، برکناری مقام ناشایست و بی‌کفایت از سمت، قبل از پایان دوران تصدی است، اما بسته به اینکه نظام حقوقی یک کشور چه آثار و ضمانت‌اجراهای دیگری بر این نهاد مترتب می‌داند، ممکن است صحبت از تعقیب و محاکمه در خصوص مقام مسئولی که به طور طبیعی مدت زمان تصدی‌اش به اتمام رسیده است، نیز صورت گیرد.^۱

۴ نتیجه‌گیری

بنا بر تحلیل عناصر چهارگانه نهاد تعقیب و محاکمه در مقایسه با نهاد استیضاح، نتایج ذیل را می‌توان استخراج نمود:

اول آن‌که؛ افراد مشمول تعقیب و محاکمه در نظام‌های سیاسی فعلی، مشتمل بر مقاماتی است که «مدت زمان تصدی آن‌ها حفاظت شده باشد» یا این‌که «دارای زمان تصدی ثابت» باشند. مهمترین مصادیق این موارد، رؤسای جمهور در نظام‌های سیاسی است. البته در برخی از نظام‌های سیاسی شامل مقامات عالی‌رتبه قضایی نیز می‌شود. در مقابل، استیضاح و رأی عدم اعتماد در رابطه با مقامات درون کابینه (دولت) قابل طرح است که این مقامات مدت زمان تصدی سمتشان، ثابت نیست و تابع نظر پارلمان است. بر این اساس، برکناری نخست‌وزیر (رئیس دولت) و وزرای کابینه در نظام‌های سیاسی فعلی از طریق طرح مکانیزم استیضاح و رأی عدم اعتماد صورت می‌گیرد.

دوم آن‌که؛ مهمترین نقطه تمایز نهاد تعقیب و محاکمه و نهاد استیضاح مربوط به زمینه‌های برکناری و به عبارتی، گستره موضوعی است. زمینه برکناری در استیضاح، سیاسی است درحالی‌که از منظر تئوری، زمینه برکناری در تعقیب و محاکمه، حقوقی و گاهی جزایی است. استیضاح یک مقام

کافی است. البته این مسئله روشن است که این اکثریت نسبی جهت حکم به عدم شایستگی، بعد از آن که سنا حکم به محکومیت فرد با دو سوم آرا می‌دهد، مطرح می‌شود. رویه دادگاه عالی ایالات متحده به گونه‌ای است که رأی که در جریان تعقیب و محاکمه صادر می‌شود، به تنهایی موجب حکم به عدم شایستگی فرد نیست و تنها اثر آن، برکناری از سمت است و اگر قرار باشد محرومیت از تصدی سمت‌های دولتی نیز بر فرد اعمال گردد، مستلزم رأی‌گیری جداگانه است. - (Potts, 1926: 18- 22 and Cole and Garvey, 2019:14)

مسئله دیگر که ذیل آثار و پیامدهای نهاد تعقیب و محاکمه در برخی از نظام‌های سیاسی طرح شده است مربوط به زمان به جریان انداختن این مکانیزم است. این مسئله بیان می‌کند که آیا بعد از آنکه مدت زمان تصدی سمت مقام مدنظر به اتمام رسید، امکان طرح مکانیزم تعقیب و محاکمه وجود دارد؟ آیا اساساً در این زمان، اثری بر موضوع اعمال می‌شود؟ چرا که هدف از نهاد تعقیب و محاکمه برکناری یک مقام مسئول بود که مدت زمان تصدی آن معین است و آن مقام به واسطه ناشایستگی و بی‌کفایتی مناسب نیست در سمت باقی بماند. حال زمانی که مدت زمان تصدی وی سپری شده است چه دلیلی برای استناد به نهاد تعقیب و محاکمه باقی می‌ماند؟ پاسخ بدین سؤال می‌تواند متفاوت باشد، بسته به اینکه برای نهاد تعقیب و محاکمه صرف برکناری از سمت را در نظر گرفت یا مجازات و ضمانت‌اجراهای دیگری نیز بر آن مترتب دانست. برای نمونه، در ایالات متحده آمریکا در جریان طرح تعقیب و محاکمه رئیس‌جمهور دونالد ترامپ، بعد از آن که مدت ریاست جمهوری وی به اتمام رسید، برخی هنوز از بکار انداختن تعقیب و محاکمه وی صحبت می‌کردند و فایده آن را در صورت رأی مثبت کنگره ناظر به ممنوعیت و محرومیت دائمی وی از مشاغل عمومی و در نتیجه عدم امکان کاندیداتوری

¹ . <https://www.lawfareblog.com/can-former-president-be-impeached-and-convicted>

اغلب موارد، در مرحله اول یعنی مرحله تعقیب توسط مجلس قانونگذاری و در مرحله دوم یعنی مرحله محاکمه توسط مجلس دوم یا نهاد قضایی مانند دادگاه عالی یا دادگاه قانون اساسی یا یک نهاد اختصاصی و موقت پیگیری می‌شود.

چهارم آن‌که؛ اثر نهایی استیضاح، برکناری از سمت است و شامل مجازات و یا ضمانت اجرای دیگری نمی‌شود. در حالیکه در فرایند تعقیب و محاکمه، علاوه بر برکناری از سمت ممکن است منجر به محرومیت از تصدی مقامات عمومی و در برخی از کشورها شامل برخی از مجازات‌ها نیز شود.

سیاسی یا دولت، زمانی مطرح می‌شود که سیاست‌های اتخاذی تأمین‌کننده سیاست‌های مدنظر پارلمان نباشد، در این شرایط پارلمان تصمیم به برکناری دولت می‌گیرد. اما مخرج مشترک زمینه‌های تعقیب و محاکمه، عدم شایستگی در بقا در سمت به واسطه لطمه زدن به کشور و خدشه‌دار شدن شدید اعتماد عمومی است که مصادیق متعددی نظیر تخلف از قوانین، فساد و خیانت را در برمی‌گیرد.

سوم آن‌که؛ تمامی مراحل استیضاح در پارلمان و در صورت دو مجلسی بودن نیز، توسط مجلس اول انجام می‌شود، در حالیکه نهاد تعقیب و محاکمه در





منابع

- Abbasi, Bejan, 91397), The Comparative of Constituonal Law, Tehran: Dad-gostar Publication. (In Persian)
- Ackerman, Bruce, (1399), The New Separation of Powers, Translator: Hasan Vakilian, Tehran: Negahe Moaser Publication. (In Persian)
- Baumgartner, J, and Kada, N, (2003), Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective, Praeger.
- Berger, Raoul, (1999), Impeachment, The Constitutional Problems, Harvard University Press.
- Black, JR., Charles L., Bobbitt, Philip, (2018), Impeachment, A Handbook New Edition, Yale University Press, New Haven and London.
- Bradley, Anthony W and Pinelli, Cesare, (2012), "Parliamentarism" in the Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Rosenfeld, Michel and Sajó, Andrés, (eds), Oxford University Press.
- Cole, Jared P and Garvey, Todd, (2019), Impeachment and Constitution, Congressional Research Service.
- Dumout, Patrick and De Winter, Lieven, (2003), "Luxembourg: A case of More Direct Deligation and Accountability", in Delegation and accountability in Parliamentary Democracies, Kaare, Strom, Muller, Wolfgang C, Bergman, Torbjorn (eds;) Oxford University Press.
- Shams,Erfan, (1392), "Political Responsibility of President (Article of 89 of the Constitution)", in the Articles Collection of the First National Conference of the Executive in Constitutional Law of Islamic Republic of Iran, Deputies for Codification and Publication of law and Regulation. (In Persian)
- Ebrahimian Shiadeh, Akram Sadat, (1395), Impeachment of High Officials in the law of United Stataes of America, Thesis in public law, by Supervision of Prof. Javad Taghi Zadeh, University of Mazandaran. (In Persian)
- Fisher, Louis, (2014), The Law of the Executive Branch; Presidential Power, Oxford University Press, New York.
- Franklin, Daniel P, Caress, Stanly M, Sanders, Robert M; Taratoot, Cole D, (2020), The Politics of Presidential Impeachment, State University of New York Press, Albany.
- Griglio, Elena, (2020), Parliamentary Oversight of the Executives, Tools and Procedures in Europe, Hart publishing,
- Halder, Debarati, (2007), "Impeachment Provisions in the French Constitution: Cutting the Wings of the Most Powerful President?", Murdoch University E Law Journal, Vol. 14, No.2.
- Harisi nezhad, Kamal aldin, (1387), The Comparative of Constituonal Law,

- tabriz: Aydin Publication. (In Persian)
- Keeton, G.W., (1952), "The passing of Parliament", American Political science Review, Vol: 48.
- Martinez, Jenny S., (2012), "Horizontal Structuring" in Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Rosenfeld, Nichel and sajo, Andras (eds;), Oxford University Press.
- Mary N, Koeneh, (1397), The Comparative of Constituonal Law, The Second book- President, Vol: 2, Translator: Saeid Khani Vali Zadeh, Tehran: Majd Publication. (In Persian)
- Pelizzo, Riccardo and Stapenhurst, Frederick, (2012), Parliamentary Oversight Tools, A comparative analysis, Routledge.
- Perez- Linan, Anibal, (2007), Presidential Impeachment and The New Political Instability in Latin America, Cambridge University press.
- Potts, C.P, (1926), "Impeachment as Remedy", Washington University Law review, Vol. 12.
- Qazi, Seyed Abolfazl, 91395), Constitutional Law and Political Instituion, Tehran: Mizan Publication. (In Persian)
- Rahimi, Mogadam, Ahmad, (1389), Tools of Parliamentary Oversight, (2), Comparative Stuy of 88 Parliaments of the World, Research Center of Islamic Consultative Assembly, Political Studies Department. (In Persian)
- Saeid, Seyeydeh Zahra, (1402), Re-analysis on President's Responsibilities Bfore Islamic Consultative Assembly; Interpellation or impeachment, Journal of Public Law Research, Vol: 79, in press. (In Persian)
- San Juan, Ronald Ray and Tiojanco, Bryan Dennis G, (2016), "Impeachment", Max Plank Encyclopedia of Comparative Constitutional Law, Oxford Constitutional Law.
- Soltan, Seyed Naser, (1398), "Critique to Persion Translation of leviathan In View of The Concepts of Public Law" The Journal of the Research of Public law, Vol: 63. Pp:215-239. (In Persian)
- The U.S Government Publishing Office, (2017), Impeachment, House practice: A Guide to the Rules, Precedents and Procedures of the House, chapter 27.
- Yamamoto, Hironori, (2007), Tools for Parliamentary Oversight, A Comparative Study of 88 National Parliaments, Inter- Parliamentary Union.
- <https://www.fran-cetvinfo.fr/monde/usa/presidentielle/procedure-de-destitution-de-donald-trump/>
- <https://www.lawfareblog.com/can-former-president-be-impeached-and-convicted>