



10.48315/QGL.2025.502509.1187

فصلنامه «دولت و حقوق»، سال ششم، شماره اول (پیاپی ۱۹)، بهار ۱۴۰۴، صص. ۱۶۲-۱۳۷

چالش‌های حقوقی نحوه اداره کشور در زمان بروز شرایط جانشینی موقت رئیس‌جمهور

سیدمحمد مهدی غمامی*

حامد عالی**

ابوالفضل قوی‌البینه***

نوع مقاله: علمی- پژوهشی

چکیده

رئیس‌جمهور در نظام جمهوری اسلامی ایران جایگاه ویژه‌ای در ساختار سیاسی و اجرایی دارد. از این رو، قانون اساسی در اصول (۱۳۱) و (۱۳۲) شرایطی را برای اداره کشور در زمان فوت، عزل، استعفا یا عدم امکان انجام وظایف توسط رئیس‌جمهور پیش‌بینی کرده، اما این اصول به دلیل اجمال و ابهام، در عمل مشکلاتی را ایجاد نموده‌اند. با توجه به وقوع چهار دوره جانشینی موقت ریاست‌جمهوری در تاریخ جمهوری اسلامی ایران، رفع ابهام از این اصول ضروری به نظر می‌رسد. مسئله اصلی پژوهش، ابهامات حقوقی اصل (۱۳۱) و (۱۳۲) قانون اساسی و تحلیل چالش‌های اجرایی مرتبط با آن‌هاست. این پژوهش با روش کتابخانه‌ای و توصیفی-تحلیلی، به مطالعه تطبیقی اصول قانون اساسی، مشروح مذاکرات مربوطه، نظرات تفسیری شورای نگهبان و سوابق اجرایی پرداخته است. نتایج پژوهش نشان می‌دهد که برخی از موارد مطروحه در این اصول از جمله حدود صلاحیت جانشین موقت، نظارت بر دولت در زمان جانشینی موقت، ماهیت و وظیفه شورای سه‌نفره موضوع اصل (۱۳۱)، کیفیت برگزاری انتخابات در زمان جانشینی موقت، محدوده زمانی بازه ۵۰ روزه برای انتخاب رئیس‌جمهور جدید، وضعیت معاونان و مشاوران رئیس‌جمهور سابق و مواردی از این دست، نیازمند رفع ابهام و اجمال هستند و این امر می‌تواند از طرق مختلفی همچون ارائه نظریه تفسیری از سوی شورای نگهبان در خصوص این دو اصل، اصلاح قانون انتخابات ریاست‌جمهوری و تصویب قانون اجرایی برای اصول (۱۳۱) و (۱۳۲) صورت پذیرد. با این حال پژوهش حاضر توصیه‌هایی می‌کند و به این ترتیب می‌توان با تدوین یک چارچوب حقوقی شفاف به کاهش ابهامات موجود کمک کرد.

واژگان کلیدی

جانشینی موقت، کفالت، رئیس‌جمهور، قانون اساسی، حقوق اساسی، معاون اول.

* دانشیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، تهران، ایران.

ghamamy@isu.ac.ir

** دانشجوی دکتری حقوق عمومی، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

hamedaali@ut.ac.ir

ایران (نویسنده مسئول).

abolfazlghavi@gmail.com

*** دکتری حقوق خصوصی، دانشگاه عدالت، تهران، ایران.

مقدمه

با توجه به جایگاه ویژه و وظایف و مسئولیت‌های گسترده رئیس‌جمهور در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و شرایط خاص حاکم بر کشور، ضرورت داشت تا قانون‌گذار اساسی وقوع شرایطی همچون فوت، عزل یا استعفای رئیس‌جمهور را پیش‌بینی نموده و در خصوص نحوه اداره کشور در این شرایط خاص، تعیین تکلیف نماید که این امر در اصل (۱۳۱) و (۱۳۲) قانون اساسی صورت گرفت. نکته قابل توجه این است که در تاریخ جمهوری اسلامی ایران، وضعیت‌های پیش‌بینی‌شده در صدر اصل (۱۳۱) قانون اساسی تا به حال ۴ مرتبه اتفاق افتاده است^۱ و این موضوع، ضرورت پرداختن به بررسی این اصل و رفع ابهامات حقوقی آن را بیش از پیش نمایان می‌سازد.

اصل (۱۳۱) قانون اساسی در خصوص این شرایط بیان می‌دارد: «در صورت فوت، عزل، استعفاء، غیبت یا بیماری بیش از دو ماه رئیس‌جمهور و یا در موردی که مدت ریاست‌جمهوری پایان یافته و رئیس‌جمهور جدید به علت موانعی هنوز انتخاب نشده و یا امور دیگری از این قبیل، معاون اول رئیس‌جمهور با موافقت رهبری، اختیارات و مسئولیت‌های وی را بر عهده می‌گیرد و شورایی متشکل از رئیس مجلس و رئیس قوه قضائیه و معاون اول رئیس‌جمهور موظف است ترتیبی دهد که حداکثر ظرف مدت ۵۰ روز رئیس‌جمهور جدید انتخاب شود. در صورت فوت معاون اول و یا امور دیگری که مانع انجام وظایف وی گردد و نیز در صورتی که رئیس‌جمهور، معاون اول نداشته باشد، مقام رهبری فرد دیگری را به جای او منصوب می‌کند».

همچنین در اصل (۱۳۲) قانون اساسی تصریح شده است که: «در مدتی که اختیارات و مسئولیت‌های رئیس‌جمهور بر عهده معاون اول یا فرد دیگری است که به موجب اصل یکصد و سی و یکم منصوب می‌شود، وزرا را نمی‌توان استیضاح کرد یا به آنان رأی عدم اعتماد داد و نیز نمی‌توان برای تجدیدنظر در قانون اساسی یا امر همه‌پرسی اقدام نمود».

برخی حقوق‌دانان با نگاه موسع، حتی مرخصی رفتن رئیس‌جمهور را نیز وارد در مصادیق «امور دیگری از این قبیل» اصل ۱۳۱ دانسته‌اند (هاشمی، ۱۳۸۲: ۳۵۸). برخی دیگر بر این اعتقادند که

۱. عزل ابوالحسن بنی‌صدر؛ اولین رئیس‌جمهور ایران پس از رأی عدم کفایت وی در مجلس شورای اسلامی توسط امام خمینی در تاریخ ۱ تیرماه ۱۳۶۰، شهادت محمدعلی رجایی؛ دومین رئیس‌جمهور ایران در تاریخ ۸ شهریور ۱۳۶۰ طی حادثه بمب‌گذاری، استعفای آیت‌الله سید علی خامنه‌ای؛ سومین رئیس‌جمهور ایران در تاریخ ۲۵ مرداد ۱۳۶۸ پس از برگزاری انتخابات زودهنگام ریاست‌جمهوری و دو ماه پیش از اتمام دوره به‌خاطر نائل شدن ایشان به مقام رهبری و شهادت آیت‌الله سید ابراهیم رئیسی؛ هشتمین رئیس‌جمهور ایران در طی سانحه سقوط بالگرد در تاریخ ۳۱ اردیبهشت ۱۴۰۳.

اصل (۱۳۱) قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸، از تفویض موقتی کامل اختیارات برای مدتی کوتاه و پس از آن بازگشت رئیس‌جمهور سخن به میان نیاورده (گرچی ازندریانی، ۱۴۰۲: ۴۴۰) و لذا «امور دیگری از این قبیل»، صرفاً اسبابی را می‌تواند شامل شود که رئیس‌جمهور را کاملاً از انجام وظایف و مسئولیت‌ها بازدارد.

هدف از انجام پژوهش حاضر، طرح چالش‌ها و ابهامات مسئله جانشینی موقت و پاسخ به آن‌هاست. نگارندگان بر این اعتقاد هستند که در مواجهه با اصول (۱۳۱) و (۱۳۲) قانون اساسی و در خصوص رفع ابهامات حقوقی این دو اصل، با توجه به شرایط اضطراری ناشی از فقدان حضور رئیس‌جمهور و با در نظر گرفتن روح حاکم بر این دو اصل که مدیریت اوضاع کشور را مدنظر داشته است، باید اصولی همچون «اصل استمرار خدمت عمومی» و «اصل تعطیل ناپذیری خدمات عمومی» را بر سایر اصول حقوق عمومی مقدم داشت و با نگاهی منعطف و غیرجزمی، مسائل را تحلیل نمود تا هدف قانون‌گذار اساسی از این دو اصل محقق شود. نگاه به صدر اصل (۱۳۱) و تمثیلی بودن موارد تحقق شرایط مذکور در این اصل و دو مرتبه ذکر عبارت «امور دیگر» در این اصل و همچنین طرح مباحثی همچون سرماخوردگی و بیماری مختصر رئیس‌جمهور در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز مؤید همین مطلب است.

این مسئله در نظر تفسیری شورای نگهبان در خصوص اصل (۱۳۱) قانون اساسی نیز نمود داشته است. شورای نگهبان پیش از بازنگری قانون اساسی در نظر تفسیری شماره ۳۵۵۶ در تاریخ ۱۳۶۰/۰۶/۰۹ در خصوص این اصل چنین نظری مطرح نموده است: «با توجه به اینکه عمده نظر قانون اساسی در اصول (۱۳۰) و (۱۳۱) عدم وقوع فترت و جلوگیری از تعطیل امور کشور می‌باشد و نظر به اینکه در صورت اتفاق رأی دو نفر از سه عضو شورای موقت ریاست‌جمهوری، اکثریت که مناط اعتبار قانونی است حاصل می‌شود، در صورت فوت یکی از سه نفر اعضای شورای مذکور در مواردی که دو نفر دیگر اتفاق رأی داشته باشند، اقدامات و تصمیمات آن‌ها به‌عنوان شورای ریاست‌جمهوری قانونی و معتبر است». اگرچه در بازنگری قانون اساسی، نهاد «شورای موقت ریاست‌جمهوری» حذف شده و در نتیجه ذیل این نظر تفسیری بلاموضوع شده است، لیکن می‌توان از صدر این نظریه در خصوص تقویت دیدگاه مطرح‌شده در بالا استفاده نمود که هرگونه برداشت و تفسیری از این اصل، باید ناظر به «عدم وقوع فترت و جلوگیری از تعطیل امور کشور» یا به همان اصل «تعطیل ناپذیری خدمات عمومی» صورت پذیرد.

مسئله نحوه اداره امور کشور در زمان عدم حضور رئیس‌جمهور، در نظام‌های ریاستی همچون ایالات متحده آمریکا با توجه به مقبولیت معاون رئیس‌جمهور به واسطه رأی مأخوذه از هیئت انتخابات، موضوعی حل شده است و معاون رئیس‌جمهور تا پایان دوره و برای مدت باقی‌مانده،

سکandar امور می‌گردد.^۱ لیکن موضوع در نظام حقوقی ایران، مخصوصاً بدین جهت که معاون اول رئیس‌جمهور یا فرد دیگری که به‌عنوان جانشین رئیس‌جمهور منصوب می‌شود، رأی مردم را در قالب انتخابات اخذ نکرده و پاسخ‌گوی مجلس نیز نیست، متفاوت تر و چالش‌برانگیزتر است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل (۱۳۱) و (۱۳۲)، به‌صورت کلی تکلیف نحوه اداره کشور در زمان فقدان رئیس‌جمهور را مشخص نموده، اما در اجرا و در عمل، شبهات و چالش‌هایی دیده می‌شود که یا برآمده از ابهام، سکوت و اجمال این دو اصل هستند و در نتیجه نیازمند ارائه نظر تفسیری از جانب شورای نگهبان می‌باشند یا مستلزم تعیین تکلیف دقیق و مفصل توسط قانون عادی می‌باشند تا کشور در عرصه اجرایی با چالش و ابهامی مواجه نشود و اداره کشور تا زمان انتخاب رئیس‌جمهور جدید به نحو مطلوب انجام پذیرد.

برای پیشینه پژوهش، می‌توان به برخی آثار در این حوزه اشاره کرد:

مقاله‌های «تصدی کفالت ریاست‌جمهوری در حقوق ایران با نگاهی به حقوق فرانسه» از تقی‌زاده (۱۳۸۷)، «جایگاه معاون اول به‌عنوان کفیل رئیس‌جمهور و مسئولیت‌های پیش‌بینی شده وی در نظام حقوقی ایران» از مظهری، قاسم‌آبادی و ناصری (۱۳۹۷)، «واکاوی تطبیقی جانشینی موقت مقام ریاست‌جمهوری در نظام حقوقی ایران، مصر و ترکیه» از موسی‌زاده، عالی و اصغری وحدتی (۱۴۰۰) و مقاله «کفالت ریاست‌جمهوری در قوانین اساسی کشورها و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» از نجابت‌خواه و حسینی کبریا (۱۴۰۳) از جمله آثار هستند که در خصوص این موضوع تدوین شده‌اند. با اینحال، این پژوهش‌ها عمدتاً ناظر به بررسی تطبیقی این موضوع در نظام‌های حقوقی مختلف بوده و در کنار آن، اشاره مختصری نیز به این موضوع در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران داشته‌اند و از این روی، کمتر به چالش‌های حقوقی احتمالی در نظام حقوقی داخلی ایران پرداخته‌اند؛ در حالی که اشکالات و مباحث علمی متعددی که پس از وقوع سانحه برای رئیس‌جمهور سیزدهم در عمل اتفاق افتاد، ضرورت پرداختن به این بخش را بیش از پیش نشان داد.

مقاله حاضر به روش توصیفی-تحلیلی با مطالعه قانون اساسی و مشروح مذاکرات آن، مبتنی بر عرف‌ها و رویه‌های جاری، به دنبال پاسخ‌گویی به این سؤال است که چالش‌ها، خلأها و شبهات

۱. بند ششم از بخش اول اصل دوم قانون اساسی آمریکا: وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور در صورت برکناری، فوت، کناره‌گیری یا ناتوانی از انجام آن‌ها، به معاون رئیس‌جمهور واگذار می‌شوند. کنگره می‌تواند به موجب قانون در موارد برکناری، فوت، کناره‌گیری یا ناتوانی رئیس‌جمهور و نیز معاون وی، مقام مسئولی را به‌عنوان کفیل ریاست‌جمهوری تعیین نماید و مقام مزبور طبق مقررات، تا زمان رفع ناتوانی یا انتخاب رئیس‌جمهور، به‌عنوان رئیس‌جمهور انجام وظیفه می‌نماید.

مربوط به وضعیت جانشینی موقت رئیس‌جمهور کدامند؟

۱. نصب جانشین موقت و صلاحیت او

بر اساس اصل (۱۳۱) قانون اساسی، در زمان وقوع شرایط جانشینی موقت ریاست‌جمهوری، معاون اول رئیس‌جمهور با موافقت مقام معظم رهبری به‌عنوان جانشین موقت، اختیارات و مسئولیت‌های رئیس‌جمهور را برعهده می‌گیرد. نخستین مسئله در این خصوص، ماهیت موافقت مقام رهبری است که آیا این امر یک امر تشریفاتی است یا به‌منزله انتصاب جانشین موقت می‌باشد؟

در پاسخ می‌توان به این مطلب اشاره نمود که اولاً، بر اساس بند «۹» اصل (۱۱۰) قانون اساسی، حکم رئیس‌جمهور نیازمند امضا توسط مقام رهبری و تنفیذ از جانب ایشان است و ماده (۱) قانون انتخابات ریاست‌جمهوری مصوب ۱۳۶۴ نیز صراحتاً آغاز دوره ریاست‌جمهوری را از زمان تنفیذ حکم توسط مقام رهبری عنوان می‌نماید.^۱ افزون بر این، اعضای مجلس خبرگان قانون اساسی نیز به تشریفاتی نبودن این امضا تصریح داشته‌اند (مشروح مذاکرات قانون اساسی، ۱۳۶۴، ص. ۱۱۸۹). مبنای این مسئله آن است که مشروعیت تصرف در امور و شئون مردم که در اندیشه اسلامی مخصوص خداوند متعال است، از طریق ولی فقیه که نایب امام معصوم است، صورت می‌پذیرد (یزدی، ۱۳۷۵: ۵۵۴). در نتیجه، فردی که جانشینی رئیس‌جمهور را برعهده می‌گیرد، هرچند به‌صورت موقت، باید مورد تأیید مقام رهبری بوده و از جانب ایشان دارای اجازه باشد. ثانیاً، اگرچه در اصل (۱۳۱) قانون اساسی صراحتاً گفته نشده که ضمانت اجرای عدم موافقت رهبری با تصدی جانشینی موقت توسط معاون اول رئیس‌جمهور چیست، لکن با توجه به عام بودن عبارت «... امور دیگری که مانع انجام وظایف وی گردد» در انتهای اصل و با رجوع به مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی که یکی از این امور را عدم موافقت رهبری با جانشینی معاون اول دانسته‌اند (شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹، ص. ۱۶۱۰)، باید گفت که در چنین مواردی بر اساس انتهای اصل (۱۳۱) قانون اساسی، مقام رهبری فرد دیگری را به‌جای معاون اول رئیس‌جمهور به‌عنوان جانشین موقت منصوب می‌کند. ثالثاً، از آنجا که در اصل (۱۳۲) قانون اساسی در خصوص معاون اول یا فرد دیگری که توسط رهبری تعیین می‌شود، صراحتاً از عبارت «منصوب می‌گردد» استفاده شده است، می‌توان ماهیت این موافقت را نصب از جانب رهبری عنوان نمود.

در این باب گفته شده است که جانشینی موقت معاون اول نه به‌سبب معاونت اولی، بلکه به‌موجب تأیید رهبری است (گرجی ازندریانی، ۱۴۰۲: ۴۴۱). تنفیذ حکم رئیس‌جمهور پس از

۱. ماده ۱- دوره ریاست‌جمهوری اسلامی ایران چهار سال است و از تاریخ تنفیذ اعتبارنامه توسط مقام رهبری آغاز می‌گردد.

انتخاب، مسئولیت رئیس‌جمهور در برابر مقام رهبری و لزوم تقدیم استعفای رئیس‌جمهور به رهبری نیز مؤید همین ادعا است (جمعی از نویسندگان، ۱۴۰۰: ۲۲۱) و همچون رئیس‌جمهور، در مورد جانشین موقت وی نیز چه‌بسا مقام رهبری با توجه به مسئولیتی که در نظارت بر قوه مجریه دارد، نتواند چنین فردی را به‌عنوان مقام مسئول قوه مجریه به رسمیت بشناسد (عمیدزنجانی و موسی‌زاده، ۱۳۹۸: ۲۷۱).

مسئله دیگر، تعیین حدود صلاحیت معاون اول رئیس‌جمهور به‌عنوان جانشین موقت است. سؤالی که مطرح می‌شود این است که آیا جانشین موقت عیناً از تمامی اختیارات رئیس‌جمهور برخوردار است یا اینکه می‌توان تفاوت‌هایی بین صلاحیت‌های رئیس‌جمهور و جانشین موقت قائل شد؟ در این خصوص، اصل (۱۳۱) قانون اساسی عنوان داشته است که اختیارات و مسئولیت‌های رئیس‌جمهور به جانشین او منتقل می‌شود. لذا می‌توان دو نظر متفاوت را فارغ از این که قائل داشته باشد یا خیر، ارائه نمود.

بر اساس نظر اول، با توجه به عبارت به‌کار رفته در اصل (۱۳۱) که بر اساس آن جانشین موقت، اختیارات و مسئولیت‌های رئیس‌جمهور را «بر عهده می‌گیرد»، و با توجه به اینکه در حقوق عمومی، اصل بر عدم تفویض اختیار است (فقیه حبیبی و باصری، ۱۴۰۲: ۱۱۶)، کلیه تکالیف، وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های قانونی رئیس‌جمهور بر عهده شخص جانشین موقت قرار می‌گیرد. همچنین با توجه به سکوت اصل (۱۳۱) و (۱۳۲) قانون اساسی، مواردی که رئیس‌جمهور مجاز دانسته شده بود تا وظایف خود را به اشخاص دیگری تفویض نماید (مانند اصل ۱۲۴ و اصل ۱۲۶ قانون اساسی) شامل جانشین موقت نمی‌شود. در نتیجه، بر اساس این نظر، جانشین موقت رئیس‌جمهور امکان نصب معاون اول و سایر معاونین از جمله مسئولین سازمان اداری و استخدامی کشور و برنامه و بودجه کشور را نداشته و خود شخصاً باید امور برنامه و بودجه و اداری و استخدامی و جلسات هیئت وزیران را اداره کند. اما بر اساس نظر دوم، که صحیح‌تر به نظر می‌رسد، جانشین موقت رئیس‌جمهور عیناً از همان اختیارات رئیس‌جمهور برخوردار است و در حقیقت، اگر در قانون اساسی و یا سایر قوانین، اختیاری برای رئیس‌جمهور وجود داشته باشد، جانشین موقت او نیز دارای همان اختیارات خواهد بود. بر اساس این دیدگاه، اگر طبق اصل (۱۲۴) قانون اساسی، رئیس‌جمهور می‌تواند برای انجام برخی وظایف قانونی خود معاونانی داشته باشد، جانشین موقت او نیز می‌تواند برای انجام برخی از وظایف قانونی خود معاونانی داشته باشد و بر این اساس ممکن است که جانشین موقت اقدام به ایجاد معاونت‌ها یا معاونت‌های جدیدی نماید. در نقطه مقابل، اگر در قانون اساسی و یا سایر قوانین محدودیتی در خصوص اختیارات و مسئولیت‌های رئیس‌جمهور پیش‌بینی شده باشد، جانشین موقت نیز مشمول این محدودیت‌ها

خواهد شد. به عنوان مثال، از آنجا که بر اساس نظریه تفسیری شورای نگهبان ذیل اصل (۱۳۵) قانون اساسی به شماره ۹۰/۳۰/۴۲۳۶۴ در تاریخ ۱۳۹۰/۰۲/۲۹، «رئیس جمهور نمی تواند شخصاً سرپرستی وزارتخانه‌ها را برعهده گیرد»، جانشین موقت او نیز در دوره تصدی امور نمی تواند شخصاً سرپرستی وزارتخانه‌ها را برعهده گیرد و باید برای هریک از وزارتخانه‌های بلا تصدی سرپرست تعیین کند.

اگر مبنای اصل (۱۳۱) را کفالت اداری بپذیریم، باز به همین نتیجه خواهیم رسید، چرا که در توضیح کفالت اداری آمده است که به موجب آن، در غیاب متصدی شغلی، شخصی دیگر به طور موقت انجام امور اداری مربوط به آن مقام را برعهده می گیرد. قاعداً کفیل، همه اختیارات صاحب مقامی را که کفالت او را برعهده گرفته، دارا می شود، مگر مواردی که استثنا شده باشد (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۵: ۴۶-۴۷). البته از آنجا که در اصل (۱۳۱) قانون اساسی برای برگزاری انتخابات جهت تعیین رئیس جمهور جدید، ترتیب ویژه‌ای در نظر گرفته شده و این امر به یک شورای سه نفره متشکل از رئیس قوه قضائیه، رئیس مجلس و جانشین موقت واگذار شده است، این مورد را می توان به عنوان تفاوت اصلی صلاحیت‌های جانشین موقت با رئیس جمهور مطرح کرد.

همچنین در شورای بازنگری قانون اساسی این پیشنهاد مطرح می شود که جانشین موقت رئیس جمهور، حق تعویض وزرا را نداشته باشد (شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹: ۱۰۶۳). لکن در پاسخ این استدلال مطرح می شود که «در آن ۵۰ روز، واقعاً ممکن است معاون رئیس جمهور که یک وظایف عمده‌ای بر عهده اش هست، با مشکلی در رابطه با وزیرایش مواجه شود ... گذاشتن این حق برای او که بتواند از همه مسئولیت‌های رئیس جمهور استفاده بکند، در ثبات کشور در آن موقعیت به نظر ما بهتر می تواند مفیدتر و مؤثرتر باشد» (شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹: ۱۰۷۵). در نتیجه، پیشنهاد مطرح شده در شورای بازنگری قانون اساسی رأی نمی آورد.

سؤال دیگری که در خصوص نصب جانشین موقت رئیس جمهور مطرح می شود، آن است که در صورتی که معاون اول تمایلی به تصدی جانشینی موقت و برعهده گرفتن اختیارات و مسئولیت‌های رئیس جمهور نداشته باشد یا به هر دلیلی، مقام رهبری فرد دیگری را به این سمت نصب نماید، آیا به محض نصب فرد دیگر به عنوان جانشین موقت رئیس جمهور، معاون اول رئیس جمهور سابق از کار برکنار می گردد یا تا زمان اعلام مخالفت مقام رهبری یا جانشین موقت رئیس جمهور، وی در سمت معاون اول برای جانشین موقت باقی خواهد ماند؟

قانون اساسی در پاسخ به این سؤال ساکت است و هیچ ترتیبی را پیش بینی نکرده است. اگر در خصوص صلاحیت جانشین موقت، قائل به نظر اول باشیم که اجازه تفویض هیچ یک از اختیارات خود را ندارد، طبیعتاً معاون اول و سایر معاونین رئیس جمهور خود به خود عزل شده و بحث منتفی

خواهد شد. اما اگر نظر دوم را انتخاب کنیم که بر مبنای آن جانشین موقت عیناً جایگزین رئیس‌جمهور می‌شود، این حق برای جانشین موقت وجود دارد که ادامه کار معاون اول را اجازه دهد و در غیر این صورت، معاون اول برکنار خواهد شد.

در این خصوص، توجه به این نکته ضروری است که یکی از فروض اصل (۱۳۱) قانون اساسی، عزل رئیس‌جمهور است و امکان دارد که رئیس‌جمهور به‌خاطر اتهام به جرایمی از سمت خود عزل شده باشد. در این صورت ممکن است معاون اول نیز به همان مسائل متهم باشد که در این صورت حتماً مقام رهبری با جانشینی او موافقت نخواهد کرد (شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹: ۱۰۲۸) و معاون اول نیز همزمان با عزل رئیس‌جمهور، از سمت خود برکنار خواهد شد.

مطلب دیگر در خصوص نصب جانشین موقت این است که برعهده گرفتن سمت جانشینی رئیس‌جمهور توسط معاون اول با موافقت مقام رهبری و یا انتصاب فرد دیگری توسط رهبری به این سمت، بدون کناره‌گیری این افراد از پست‌های قبلی خود، می‌تواند مشمول قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳/۱۰/۱۱ (با آخرین اصلاحات تا تاریخ ۱۳۸۸/۰۴/۲۰) باشد؟ پاسخ این است که بر اساس تبصره «۸» ماده واحده قانون فوق‌الذکر، «افرادی که مستقیماً از سوی مقام معظم رهبری به سمت‌هایی در دستگاه‌های مختلف منصوب می‌شوند، از شمول مفاد این قانون مستثنی خواهند بود». بنابراین، با توجه به اینکه جانشین موقت توسط مقام رهبری منصوب می‌شود، از شمول این قانون مستثنی است.

۲. نظارت بر دولت در زمان جانشینی موقت رئیس‌جمهور

برخی از نویسندگان در پاسخ به این سؤال که آیا معاون اول در دوران جانشینی موقت در برابر رهبر، ملت و مجلس شورای اسلامی مسئول است؟ پاسخ منفی داده‌اند و بیان نموده‌اند که در این زمینه هیچ قرینه قانونی، چه در قانون اساسی و چه در قانون عادی، وجود ندارد (مظهری، قاسم‌آبادی و ناصری، ۱۳۹۷: ۴۳). این نویسندگان چنین استدلال کرده‌اند که «اولاً، معاون اول برخلاف معاون رئیس‌جمهور در ایالات متحده آمریکا، منتخب از ناحیه مردم نیست؛ چرا که در این کشور هیأت انتخابیه همزمان هم رئیس‌جمهور و هم معاون وی را طی انتخابات برمی‌گزینند، ولی معاون اول رئیس‌جمهور در ایران منتخب شخص رئیس‌جمهور بوده و مورد تأیید هیچ نهاد دیگری از جمله مجلس هم نیست؛ بنابراین فرض مسئولیت وی در برابر ملت مشابه آنچه در اصل (۱۲۲) برای رئیس‌جمهور پیش‌بینی شده، عملاً منتفی است. ثانیاً، اگر گفته شود که مسئولیت وی در برابر رهبر، با توجه به قرینه اصل (۱۳۱) در زمینه موافقت رهبری محقق می‌شود، در پاسخ باید اظهار نمود که در این زمینه هیچ قانونی وجود ندارد و اینکه آیا رهبر می‌تواند معاون اول را مشابه

رئیس‌جمهور پس از رأی دیوان عالی مبنی بر تخلف از وظایف قانونی با رأی مجلس در خصوص عدم کفایت سیاسی، عزل کند؟ هیچ مستند قانونی در این راستا وجود ندارد. در مورد مسئولیت معاون اول در برابر مجلس شورای اسلامی هم جای تردید وجود دارد؛ به بیان دیگر، در این مورد خلا قانونی وجود دارد و هیچ قانونی به مسئولیت وی در برابر مجلس اشاره نکرده است. شاید دلیل این مسئله را بتوان به موقتی بودن دوران حضور وی در پست ریاست‌جمهوری استناد داد» (مظهری، قاسم‌آبادی و ناصری، ۱۳۹۷: ۴۳). در پاسخ به این مطلب، نکات ذیل بیان می‌گردد:

- نخست: به موجب صراحت اصل (۱۳۱) قانون اساسی، معاون اول رئیس‌جمهور با موافقت مقام رهبری یا فرد دیگری به انتخاب ایشان، اختیارات و «مسئولیت‌ها»ی رئیس‌جمهور را بر عهده می‌گیرد. این اختیارات و مسئولیت‌ها به گونه‌ای مطلق ذکر شده و استثناء و تخصیصی نخورده است. بر اساس اصل (۱۲۲) قانون اساسی نیز رئیس‌جمهور در حدود اختیارات و وظایفی که به موجب قانون اساسی یا قوانین عادی به عهده دارد، در برابر ملت، رهبر و مجلس شورای اسلامی مسئول است. بدیهی است که چنین مسئولیت و پاسخگویی‌ای نیز برای معاون اول یا هر شخص دیگری که جانشین موقت مقام ریاست‌جمهوری گردد، وجود خواهد داشت. چنانچه قرار بر استثناء نمودن برخی اختیارات و مسئولیت‌ها از معاون اول در این وضعیت می‌بود، قانون‌گذار اساسی به مانند اصل (۱۱۱) اقدام می‌نمود و انجام پاره‌ای از وظایف و اختیارات یا داشتن مسئولیت‌ها را منوط به امور دیگر می‌کرد و صراحتاً به بیان استثنائات می‌پرداخت. نتیجه اینکه مسئولیت حقوقی و قانونی مقامات در برابر مردم، صرفاً در زمانی که انتخاب وی توسط مردم (مستقیم یا غیرمستقیم) انجام می‌گیرد، پدید نمی‌آید و محدود به مقامات انتخابی نیست، بلکه صراحت قوانین، از جمله قانون اساسی، نیز می‌تواند موجب چنین مسئولیتی باشد.
- دوم: در نظام جمهوری اسلامی ایران و قانون اساسی و به‌طور کلی در حقوق عمومی، اصل بر مسئولیت داشتن و پاسخگویی مسئولین در قبال وظایف و تکالیف قانونی آن‌ها است (حسنوند، گرجی ازندریانی و سلمانی سبینی، ۱۳۹۴: ۸۶-۹۱). حتی اگر در اصل (۱۳۱) قانون اساسی صراحتاً تأکید نمی‌شد که جانشین موقت «مسئولیت‌ها»ی رئیس‌جمهور را بر عهده می‌گیرد، باز هم بنابر اصل مسئولیت در حقوق عمومی باید قائل به مسئول بودن وی می‌بودیم و باید برای عدم مسئولیت به دنبال دلیل باشیم، نه بالعکس. نکته قابل‌تأمل اینکه معاون اول در زمان حیات رئیس‌جمهور در برابر وی پاسخگو است. لذا اگر در شرایط جانشینی، وی را بری از مسئولیت و پاسخگویی بدانیم و مسئولیت داشتن را منوط به تصریح قانون بدانیم، نتیجه آن است که شخص اول اجرایی کشور که

پیش‌تر معاون اول بود و مسئولیت داشت، با جانشین شدن و ارتقاء جایگاه، فاقد هرگونه مسئولیت و پاسخگویی می‌شود.

• سوم: در اصل (۱۳۱) قانون اساسی به صراحت بیان نشده که آیا معاون اول یا فرد دیگری که به جانشینی موقت منصوب می‌شود، در مقابل رهبری مسئولیت دارد یا خیر و آیا رهبر می‌تواند پس از موافقت با معاون اول یا نصب فرد دیگر، او را از سمت خود برکنار کند یا خیر؟ با این حال، در بخش قبل گفته شد که با عنایت به جمله پایانی اصل (۱۳۱) قانون اساسی که به هر دلیلی معاون اول نتواند مسئولیت را بر عهده بگیرد، «مقام رهبری فرد دیگری را به جای او منصوب می‌کند.» ماهیت موافقت رهبری با جانشینی معاون اول و یا تعیین فرد دیگری به جای او، در حقیقت انتصاب است و فرد منصوب‌شده در مقابل مقامی که او را نصب کرده دارای مسئولیت است. بنابراین، قائل شدن به مسئولیت جانشین موقت در برابر رهبری و امکان عزل مستقیم او توسط رهبری دور از ذهن نیست، هرچند در این خصوص نیازمند تفسیر شورای نگهبان از اصل (۱۳۱) قانون اساسی هستیم. همچنین باید توجه داشت که مسئله نظارت رهبری بر جانشین موقت رئیس‌جمهور، برای اعضای شورای بازنگری قانون اساسی نیز روشن بوده است (شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹، ص. ۱۰۷۵).

• چهارم: مگر منشأ مسئولیت رئیس‌جمهور در برابر مجلس، رأی اعتماد به وی و کابینه‌اش می‌باشد که بگوییم معاون اول فاقد چنین مسئولیتی است؟ همچنین می‌توان گفت مسئولیت رئیس‌جمهور در برابر مجلس پیش از آنکه از سر منشأ متن سوگندنامه مذکور در اصل (۱۲۱) نشأت بگیرد، به خاطر صراحت اصل (۱۲۲) است. چه اینکه اگر اصل (۱۲۲) و سایر اصول مربوط به مسئولیت رئیس‌جمهور در برابر مجلس وجود نمی‌داشت، نمی‌توانستیم مسئولیت رئیس‌جمهور در برابر مجلس را به خاطر سوگندنامه اصل (۱۲۱) بدانیم. خصوصاً اینکه در جلسه تحلیف، اعضای شورای نگهبان نیز حضور دارند. با این وصف آیا می‌توان رئیس‌جمهور را در برابر اعضای شورای نگهبان مسئول و پاسخگو دانست؟

• پنجم: پاسخ‌گویی معاون اول در زمان جانشینی و نظارت بر وی را نباید الزاماً به معنای توانایی برای برکناری او دانست. چراکه در زمان جانشینی موقت، وزرا نیز نباید توسط مجلس استیضاح و با رأی عدم اعتماد، برکنار گردند، لیکن نظارت بر آن‌ها و پاسخگویی آن‌ها در برابر مجلس همچنان پابرجاست و منتفی نمی‌گردد و سایر ابزارهای نظارتی مجلس در این خصوص فعال خواهد بود. در نتیجه حتی اگر قائل باشیم که جانشین موقت رئیس‌جمهور را نمی‌توان برکنار کرد، تردیدی در خصوص پاسخ‌گویی او وجود

نخواهد داشت.

پس از اثبات اصل مسئولیت و پاسخ‌گویی جانشین موقت رئیس‌جمهور، چند مسئله مطرح می‌شود که باید به آن‌ها پاسخ داد.

نخستین مسئله این است که آیا موارد مذکور در اصل (۱۳۲) قانون اساسی، مبنی بر عدم امکان استیضاح وزرا و دادن رأی عدم اعتماد به آن‌ها، منحصر به وزارت یا اینکه در این مدت می‌توان جانشین موقت رئیس‌جمهور را نیز استیضاح کرد؟ در این خصوص می‌توان گفت که با توجه به کوتاه بودن دوره جانشینی موقت و با استناد به اصول (۸۸) و (۸۹) قانون اساسی، رئیس‌جمهور و در فرض سوال، جانشین موقت او، برای پاسخ به سؤالات نمایندگان و حضور در مجلس برای ارائه توضیح در شرایط استیضاح، یک ماه فرصت دارند. بنابراین انجام چنین اقداماتی در این مدت کوتاه فاقد فایده عملی بوده و با روح حاکم بر اصول (۱۳۱) و (۱۳۲) قانون اساسی و نیز اصل «تعطیل‌ناپذیری خدمات عمومی» در تعارض است.

ضمن آنکه مهم‌ترین مسئله کشور در دوران جانشینی موقت، برگزاری انتخابات است که طبق اصل (۱۳۱) قانون اساسی، این وظیفه به یک شورای سه‌نفره واگذار شده است و دو عضو دیگر شورا در این خصوص بر جانشین موقت نظارت دارند. افزون بر آن، نظارت مقام رهبری بر جانشین موقت نیز وجود خواهد داشت. در این خصوص توجه به نظر تفسیری شماره ۳۵۵۶ شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۶۰/۰۶/۰۹ در خصوص اصل (۱۳۱) راهگشا به نظر می‌رسد: «با توجه به اینکه عمده نظر قانون اساسی در اصول (۱۳۰) و (۱۳۱) عدم وقوع فترت و جلوگیری از تعطیل امور کشور می‌باشد و نظر به اینکه در صورت اتفاق رأی دو نفر از سه عضو شورای موقت ریاست‌جمهوری اکثریت که منوط اعتبار قانونی است حاصل می‌شود، در صورت فوت یکی از سه نفر اعضای شورای مذکور، در مواردی که دو نفر دیگر اتفاق رأی داشته باشند، اقدامات و تصمیمات آن‌ها به عنوان شورای ریاست‌جمهوری قانونی و معتبر است». بنابراین، در راستای جلوگیری از تعطیل امور کشور که به نظر شورای نگهبان فلسفه تعیین جانشین موقت بوده است، به نظر می‌رسد بهتر است قائل به عدم جواز استیضاح جانشین موقت توسط مجلس شورای اسلامی باشیم. با این حال، مجلس می‌تواند از سایر ابزارهای نظارتی خود، مانند حق اظهارنظر، تذکر و سؤال، بهره‌گیرد.

مسئله مهم دیگری که باید به آن اشاره نمود این است که در حالت عادی، با توجه به اصول (۸۸) و (۸۹) قانون اساسی، وزیر کشور در مقام انجام وظایف خود، در برابر سؤالات نمایندگان مجلس و در هر موردی که نمایندگان لازم بدانند، در برابر استیضاح آنان پاسخگو و دارای مسئولیت است. چنانچه رئیس‌جمهور هم قصد عزل این مقام را نداشته باشد، مجلس به راحتی می‌تواند او را با رأی عدم اعتماد برکنار کند. حال فرض کنیم در بازه ۵۰ روزه دوران جانشینی

موقت، وزیر کشور به یکی از مهم‌ترین وظایف خویش و وزارتخانه‌اش، یعنی اجرای انتخابات، بی‌توجه باشد یا عجله‌ای برای انجام نداشته باشد. در این حال، آیا اصل (۱۳۲) قانون اساسی که استیضاح و رأی عدم اعتماد را در این دوره ممنوع اعلام کرده، بن‌بست نظارتی به‌وجود می‌آورد؟ پاسخ منفی است؛ زیرا سایر ابزارهای نظارتی مجلس پابرجاست و جانشین موقت نیز می‌تواند هر کدام از وزرا، از جمله وزیر کشور را برکنار و به جای او سرپرست بگمارد. زیرا جانشین موقت حائز تمامی اختیارات و مسئولیت‌های رئیس‌جمهور از جمله عزل وزیر و تعیین سرپرست مذکور در اصل (۱۳۶) و (۱۳۵) است. علاوه بر این، اتخاذ تدابیر لازم برای برگزاری انتخابات بر اساس اصل (۱۳۱) قانون اساسی به شورای سه‌نفره متشکل از جانشین موقت، رئیس مجلس و رئیس قوه قضائیه سپرده شده است و طبیعی است که این افراد در مقام اتخاذ تصمیم در جهت انتخاب زود هنگام رئیس‌جمهور جدید و ترتیب دادن این موضوع، خود را درگیر زمان‌بندی‌ها و فرآیند انتخابات عادی موجود در قانون و یا اعراض‌های احتمالی مجریان انتخابات نمی‌بینند و در این شرایط استثنائی، هر ترتیب و تصمیم دیگری را می‌توانند اتخاذ نمایند، از جمله تغییر مجری انتخابات و سلب صلاحیت از وزیر کشور.

این سؤال جدی نیز مطرح می‌شود که با توجه به اصل (۱۳۲) قانون اساسی که در این دوران نمی‌توان وزرا را استیضاح کرد یا به آنان رأی عدم اعتماد داد، آیا در صورت عزل وزرا توسط جانشین موقت، استعفا یا انقضاء مهلت سه‌ماهه سرپرستی یک وزارتخانه (موضوع نظر تفسیری ۸۶/۳۰/۲۴۴۹۸ مورخ ۱۳۸۶/۱۰/۴ شورای نگهبان) در دوران جانشینی موقت، معرفی اشخاص به مجلس برای اخذ رأی اعتماد و تصدی وزارتخانه، حتماً می‌بایست با رأی اعتماد مواجه شود؟ پاسخ این است که محدودیت‌های اصل (۱۳۲) به وزرا مربوط است و طبیعتاً اشخاصی که برای سمت وزیری به مجلس معرفی می‌شوند هنوز بکارگیری لفظ وزیر برای آن‌ها قانونی نیست. لذا از آنجا که اصل (۱۳۲) بیان می‌دارد: «...وزرا را نمی‌توان استیضاح کرد یا به آنان رأی عدم اعتماد داد...»، این نتیجه حاصل می‌شود که عدم رأی اعتماد به گزینه‌های معرفی شده برای تصدی وزارت، با دادن رأی عدم اعتماد به وزرا متفاوت است و در فرض مورد سؤال، نه وزیر مطرح است و نه پیش‌تر اعتمادی اعلام و احراز شده که بحث عدم اعتماد پیش آید.

۳. ماهیت و وظیفه شورای سه‌نفره موضوع اصل ۱۳۱

پیش از بازنگری قانون اساسی، در اصل (۱۳۰) شورایی به نام «شورای موقت ریاست جمهوری» مرکب از نخست‌وزیر، رئیس مجلس شورای ملی و رئیس دیوان عالی کشور پیش‌بینی شده بود تا در مواقعی همچون کناره‌گیری، غیبت، بیماری یا فوت رئیس‌جمهور، وظایف او را برعهده بگیرد.

پس از بازنگری قانون اساسی، انجام وظایف رئیس جمهور برعهده معاون اول یا فردی که توسط مقام رهبری منصوب می‌شود، قرار گرفت. اما این شورای سه نفره با تغییر مختصری در ترکیب اعضا حفظ شد و طبق اصل (۱۳۱) قانون اساسی بعد از بازنگری، بنا شد تا این شورا «ترتیبی دهد که حداکثر ظرف مدت ۵۰ روز رئیس جمهور جدید انتخاب شود».

در خصوص وظیفه این شورا، دو نظر زیر را می‌توان مطرح نمود:

- بر اساس نظر اول، این شورا صرفاً وظیفه تهیه زمان‌بندی و ترتیب مقدمات برگزاری انتخابات را برعهده دارد و پس از آن، ادامه اجرای انتخابات به وزارت کشور واگذار می‌شود. در این نظر، شورای سه نفره به عنوان یک نهاد هماهنگ‌کننده و برنامه‌ریزی‌کننده برای برگزاری انتخابات عمل می‌کند، ولی نقش اجرایی در برگزاری انتخابات به وزارت کشور و نهادهای اجرایی مربوطه واگذار می‌شود.
- اما بر اساس نظر دوم، این شورا باید نقشی فراتر از آنچه که در نظر اول مطرح شده است، داشته باشد. به این معنا که علاوه بر تهیه زمان‌بندی و ترتیب مقدمات برگزاری انتخابات، خود شورای سه نفره باید مسئولیت اجرای انتخابات را نیز برعهده گیرد یا حداقل نظارت مؤثری بر فرآیند اجرایی انتخابات داشته باشد. در این دیدگاه، شورا نقش نظارتی و اجرایی را به طور همزمان ایفا می‌کند تا از تطابق فرآیند انتخابات با اصول و قوانین اطمینان حاصل شود و از بروز هرگونه تعارض یا خلأ قانونی جلوگیری گردد.

در شورای بازنگری قانون اساسی، یکی از اعضا این گونه مطرح می‌کند:

«اصلاً سؤال من این است که به چه دلیل شورا اینجا ذکر بشود. شما در قبل شورایی داشتید در قانون اساسی فعلی که هم مدیر بود و هم دستور انجام انتخابات بود. در آنجا هم دلیلی نداشت که ما بگوییم انتخابات را شورا انجام بدهد انتخابات را وزارت کشور انجام می‌دهد. شما در اینجا که آمدید کار را به دست معاون سپرده‌اید که حق هم همین است این شورا را اینجا می‌خواهید چه کار بکنید؟ شورا فقط کارش این باشد که دستور انتخابات بدهد؟ شما در قبل هم که شورا می‌داشتید نخست وزیر دستور انتخابات را می‌داد به وزارت کشور هماهنگی می‌کردند و انتخابات را انجام می‌دادند و دستوری از ریاست جمهوری صادر نمی‌شد. حالا هم شما دلیلی ندارید که شورا را اینجا بگذارید فقط برای این که دستور انتخابات را انجام بدهد. خوب دستور انتخابات را همین معاون اول انجام می‌دهد اگر بناست او انجام بدهد بنابراین بنده معتقدم که این جا اصلاً وجود شورا ضروری نیست و زیادی است.» (شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹: ۱۰۶۱)

در سال ۱۳۵۸ و در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، بحثی در خصوص اصل ۱۳۱ مطرح می‌شود. در متن پیشنویس اصل ۱۳۱ آن سال، آمده بود که شورای موقت ریاست جمهوری نسبت

به انتخاب رئیس جمهور جدید «اقدام کند». یکی از اعضای مجلس خبرگان اشاره می‌کند که واژه «اقدام» به معنای آغاز است و پیشنهاد می‌دهد که کلمه «انجام» جایگزین آن شود. نایب رئیس مجلس خبرگان نیز ضمن موافقت با این نظر، عبارت «ترتیبی دهد» را پیشنهاد می‌کند. (مشروح مذاکرات قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۱۲۶۵). بر این اساس، به نظر می‌رسد که باید برای شورای سه نفره صلاحیت گسترده‌تری از صرف تمهید مقدمات انتخابات در نظر گرفته شود و مسئولیت آن فراتر از نقش مجری و ناظر انتخابات باشد.

انتخابات ریاست جمهوری در شرایط عادی، مطابق با اصل (۱۱۴) قانون اساسی، قانون انتخابات، آیین‌نامه اجرایی آن و قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری برگزار می‌شود. اما در شرایط استثنائی که مطابق با اصل (۱۳۱) پیش‌بینی شده است، انتخابات باید نهایتاً ظرف ۵۰ روز برگزار شود. در این وضعیت، شورای سه نفره که مسئول ترتیب دادن شرایط برای برگزاری انتخابات در این مدت زمان محدود است، اولاً به جای وزارت کشور، مجری انتخابات نخواهد بود؛ ثانیاً به جای شورای نگهبان، ناظر بر انتخابات نخواهد بود؛ و ثالثاً عهده‌دار وظایف و اختیارات رئیس جمهور نمی‌باشد. با این حال، با توجه به مسئولیت خطیری که قانون اساسی بر عهده این شورا قرار داده است، این شورا می‌تواند هر تصمیم و ترتیبی را برای اجرای صحیح انتخابات در ظرف مدت مشخص اتخاذ کند، از جمله تغییر مجری انتخابات و سلب صلاحیت از وزیر کشور.

در واقع، ماهیت این شورا کاملاً فراتر از سایر نهادهای موجود است و در انجام وظیفه خاص خود، یعنی ترتیب دادن اموری که منجر به انتخاب رئیس‌جمهور ظرف ۵۰ روز می‌شود، تا حد زیادی دست باز و برتری دارد. به عبارت دیگر، این شورا توانایی دارد که در راستای تحقق هدف قانونی خود، حتی نظارت شورای نگهبان را در صورت طولانی شدن فرآیند و تغایر با مهلت ۵۰ روز، تحت سیطره خود درآورد.

در توجیه مسئولیت این شورا گفته شده است که هرچند وزارت کشور مسئول انجام انتخابات است، اما ممکن است در فرآیند تصمیم‌گیری‌ها برای اعلام انتخابات، تعلل، تأخیر و قصور پیش آید. از آنجا که در این مدت نمی‌توان وزرا را استیضاح کرد، ضمانت اجرایی برای جلوگیری از این تعلل وجود ندارد. بنابراین، وجود این شورا می‌تواند اطمینانی برای برگزاری انتخابات در حداکثر ظرف ۵۰ روز فراهم آورد (هاشمی، ۱۳۸۲: ۲۸۲). با این حال، باید توجه داشت که راه عزل وزرا و تعیین سرپرست توسط جانشین موقت رئیس جمهور همچنان باز است و عدم امکان استیضاح وزرا توسط مجلس، به هیچ عنوان منجر به بن‌بست نخواهد شد. نظارت سلسله‌مراتبی و اداری معاون اول یا فرد دیگر، به عنوان رئیس هیئت وزیران، همچنان باقی است.

آخرین نکته‌ای که لازم است در خصوص شورای سه نفره مطرح شود، وضعیت رئیس مجلس

و رئیس قوه قضائیه در این شورا است. اولاً، بر اساس اصل (۶۳) قانون اساسی، هیچ‌گاه کشور بدون مجلس نمی‌ماند. مطابق اصل (۶۸) نیز در صورت عدم تشکیل مجلس جدید، مجلس سابق همچنان به کار خود ادامه خواهد داد. لذا چنانچه در مدت کوتاه دوره جانشینی موقت، به هر دلیلی مجلس جدید تشکیل نشده باشد یا دوره رئیس و هیئت رئیسه به پایان رسیده و هنوز رئیس مجلس جدید انتخاب نشده باشد، همان رئیس مجلس قبلی به کار خود ادامه خواهد داد و در شورای سه نفره موضوع اصل (۱۳۱) نیز حضور خواهد داشت. بدیهی است که چنانچه شورای مزبور تشکیل شود و پس از آن هر کدام از اعضا، اعم از جانشین موقت، رئیس مجلس یا رئیس قوه قضائیه، تغییر یابند، عضویت شخص قبلی در شورا منتفی شده و افراد جدید با توجه به مقام خود به عضویت شورا در می‌آیند.

نکته دیگر اینکه مشخص نیست در صورتی که هر کدام از سه مقام مذکور از عضویت در شورا انصراف دهند یا مثلاً به دلیل قبول نداشتن نظر دیگر اعضا یا نارضایتی از روند بررسی صلاحیت‌ها یا هر دلیل دیگری در جلسه شرکت نکرده و مشارکتی نداشته باشند، در صورت عدم تحقق حدنصاب تصمیم‌گیری (دو از سه نفر)، چه وضعیتی پیش خواهد آمد. اگرچه مقام رهبری به عنوان رئیس و بالاترین مقام کشور می‌توانند در این شرایط اتخاذ تصمیم نموده و حکم حکومتی صادر کنند، لیکن به نظر می‌رسد حل این چالش‌ها و نجات از چنین گرفتاری‌های محتملی می‌بایست از طریق تصویب قانون تفصیلی اجرایی صورت گیرد.

۴. کیفیت برگزاری انتخابات در زمان جانشینی موقت رئیس جمهور

در متن اصل (۱۳۱) قانون اساسی آمده است: «شورا ... موظف است ترتیبی دهد که حداکثر ظرف مدت ۵۰ روز رئیس جمهور جدید انتخاب شود.» منظور از این عبارت، فراهم کردن مقدمات و برنامه‌ریزی‌های لازم برای برگزاری فوری انتخابات است. در واقع، اجرای انتخابات طبق نظام حقوقی و قانون عادی، بر عهده وزارت کشور است و نظارت بر انتخابات مطابق اصول (۹۹) و (۱۱۸) قانون اساسی به عهده شورای نگهبان می‌باشد. با این حال، در این ۵۰ روز، اتخاذ تصمیمات اجرایی با شورای سه نفره بوده و اجرای آن تصمیمات، از جمله برگزاری انتخابات، بر عهده وزارت کشور خواهد بود. این انتخابات با ثبت نام داوطلبان و بررسی صلاحیت آنها توسط شورای نگهبان (با توجه به اصول (۹۸)، (۱۱۵) و (۱۱۸) و بند (۹) اصل (۱۱۰) قانون اساسی و ماده (۸) قانون انتخابات ریاست جمهوری) برگزار خواهد شد.

سوالی که در این میان مطرح است، این است که آیا اعضای شورای سه نفره موضوع بند قبل می‌توانند به عنوان داوطلب در انتخابات ثبت نام نمایند؟ در پاسخ به این سؤال، دو فرض مختلف

قابل طرح است.

در فرض نخست، می‌توان به جواز این اقدام قائل شد، چرا که در اصل (۱۳۱) علی‌رغم اینکه این اصل در خصوص برگزاری انتخابات توضیح داده است، هیچ منعی برای ثبت‌نام اعضای شورا در آن ذکر نشده است و عدم ذکر این موضوع به طور غافلانه نبوده است. به ویژه اینکه رؤسای قوا و معاون اول، نزدیک‌ترین و محتمل‌ترین گزینه‌ها برای تصدی ریاست جمهوری و از شایستگان حال حاضر کشور هستند. بنابراین، اگر محدودیتی در این خصوص وجود داشت، باید در اصل (۱۳۱) به صراحت ذکر می‌شد. علاوه بر این، تجربه برگزاری انتخابات دوره چهاردهم ریاست جمهوری نشان داد که علی‌رغم ثبت‌نام رئیس مجلس شورای اسلامی در انتخابات و با وجود اینکه وی یکی از اعضای شورای سه نفره بود، شورای نگهبان ایرادی به صلاحیت وی وارد نکرد و صلاحیت او را برای حضور در انتخابات تأیید نمود، بدون آنکه از وی درخواست استعفا شده باشد. این فرض با نظری که در بند قبل مطرح شد و وظیفه شورای سه نفره را صرفاً در «تهیه زمانبندی و ترتیب مقدمات برگزاری انتخابات» می‌داند، هماهنگ است. اما در فرض دوم که بر اساس آن صلاحیت این شورا در خصوص انتخابات فراتر از برنامه‌ریزی و تهیه مقدمات است و به امور اجرایی و نظارت بر انتخابات نیز ورود دارد، اعضای شورای سه نفره مادامی که از حضور در این شورا استعفا نداده‌اند، نمی‌توانند به عنوان داوطلب در انتخابات ثبت‌نام کنند. چرا که طبق ماده ۳۷ قانون انتخابات ریاست جمهوری، «کلیه افرادی که مسئولیت مستقیم در امر انتخابات ریاست جمهوری به صورت اجرا و یا نظارت دارند، در صورتی می‌توانند داوطلب شوند که قبل از ثبت‌نام از سمت خود استعفا نموده و در آن سمت شاغل نباشند». در رد فرض دوم باید گفت که شبهه تعارض منافع که در خصوص نامزد شدن رؤسای قوا و شخص جانشین رئیس جمهور مطرح است، در مورد خود رئیس جمهور که بعد از پایان یک دوره ریاست جمهوری برای بار دوم وارد عرصه انتخابات می‌شود، به شکل جدی‌تری وجود دارد. با این حال، هیچ ممنوعیتی برای ثبت‌نام او وجود ندارد و این مجوز در اصل (۱۱۴) قانون اساسی نیز صادر گردیده است: «... و انتخاب مجدد او به صورت متوالی تنها برای یک دوره بلامانع است.» در حالی که رئیس جمهور به عنوان رئیس قوه مجریه، وزیر کشور را منصوب می‌کند و کاملاً تحت نظارت اوست. بنابراین، در مجموع، به نظر می‌رسد که باید به عدم اشکال ثبت‌نام اعضای شورای سه نفره در انتخابات قائل شد.

۵. دوره انتخاب رئیس جمهور جدید

دوره ریاست جمهوری جدید، کامل و چهار ساله است. مطابق با اصل (۱۱۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که اطلاق دارد، «رئیس جمهور برای مدت چهار سال با رأی مستقیم مردم

انتخاب می‌شود...». همچنین، طبق ماده ۱ قانون انتخابات ریاست‌جمهوری نیز «دوره ریاست‌جمهوری اسلامی ایران چهار سال است و از تاریخ تنفیذ اعتبارنامه وسیله مقام رهبری آغاز می‌گردد».

در آستانه برگزاری انتخابات چهاردهمین دوره ریاست‌جمهوری، گاهی بحث‌هایی مطرح شد مبنی بر این که مدت دوره ریاست‌جمهوری پس از تحقق جانشینی موقت، تکمیل‌کننده دوره ناتمام است. این نظرات به وضوح اشتباه هستند و احتمالاً به دلیل اشتباه در مقایسه با نظام‌های حقوقی دیگر مانند ایالات متحده آمریکا مطرح شده است. این ابهامات به ویژه زمانی بروز می‌کند که بیش از یک سال از دوره سیزدهم ریاست‌جمهوری باقی مانده باشد. در صورتی که تنها چهار ماه از دوره ریاست‌جمهوری گذشته بود، این گونه نظرات اصلاً مطرح نمی‌شد و هیچ شک و شبهه‌ای باقی نمی‌ماند.

همچنین در این زمان مشکلاتی مربوط به ماده (۲۲) قانون برگزاری انتخابات ریاست‌جمهوری و لزوم همزمانی برگزاری انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا با انتخابات ریاست‌جمهوری ایجاد شد. از آنجا که در تبصره این ماده آمده بود: «در صورتی که در اثر موجبات مذکور در اصل یکصد و سی و یک (۱۳۱) قانون اساسی دوره ریاست‌جمهوری قبل از چهار سال به پایان برسد، مجلس جهت همزمان شدن انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا با انتخابات ریاست‌جمهوری از طریق توقف یا تمدید دوره شوراهای اسلامی در چهارچوب قانون اساسی تصمیم‌گیری خواهد کرد»، مجلس یازدهم در واپسین روزهای کاری خود با الحاق یک تبصره به ماده ۲۲، تصمیم خود را چنین اعلام نمود: «انتخابات هفتمین دوره شوراهای اسلامی شهر و روستا از شمول این ماده مستثنی و در سال ۱۴۰۴ برگزار می‌شود. دوره هفتم شوراهای اسلامی شهر و روستا به صورت سه‌ساله است و انتخابات دوره‌های بعد همزمان با انتخابات ریاست‌جمهوری برگزار خواهد شد».

۶. بازه زمانی ۵۰ روزه

۷. وضعیت معاونین، مشاورین و دستیارها و رؤسای سازمانها و...

سؤال دیگری که مطرح می‌شود این است که بازه زمانی ۵۰ روزه مذکور در اصل (۱۳۱) قانون اساسی برای انتخاب رئیس‌جمهور جدید، دقیقاً از چه زمانی شروع می‌شود؟ در پاسخ می‌توان این ۵۰ روز را از زمان فوت، عزل، استعفا یا ... رئیس‌جمهور در نظر گرفت. با این حال، نظر بهتر آن است که این فرصت را از زمان تشکیل شورای سه‌نفره در نظر بگیریم، چراکه ممکن است بین فوت رئیس‌جمهور یا استعفای او و موافقت مقام رهبری با تصدی جانشینی موقت توسط معاون

اول یا تعیین فرد دیگری به جای او، چند روزی فاصله باشد. در این صورت، کار برای شورای سه نفره در خصوص ترتیب دادن انتخاب رئیس جمهور در بازه زمانی کمتر از ۵۰ روزه از زمان فقدان رئیس جمهور دشوار خواهد شد.

سؤال و ابهام دیگری که مطرح می شود این است که آیا ۵۰ روز پیش بینی شده، مشتمل بر انتخاب توسط مردم می شود یا اعلام صحت انتخابات توسط شورای نگهبان، تنفیذ حکم رئیس جمهور منتخب و تحلیف و استقرار کامل نیز در این مدت باید به اتمام برسد؟ چرا که ممکن است امر انتخاب رئیس جمهور جدید در مدت ۵۰ روز انجام نشود و بیش از آن به طول بیانجامد. در این صورت تکلیف چیست؟

احتمال وقوع این مسئله به دلایل مختلفی بالاست. این احتمال وجود دارد که شورای سه نفره موفق به برگزاری انتخابات در بازه زمانی ۵۰ روزه شوند، اما به دلایلی انتخاب رئیس جمهور در این بازه ممکن نباشد. مثلاً انتخابات مطابق اصل (۱۱۷) قانون اساسی به دور دوم کشیده شود یا اعلام صحت انتخابات توسط شورای نگهبان طولانی گردد. همچنین ممکن است مطابق شرایط اصل (۱۲۰) قانون اساسی یکی از نامزدهایی که صلاحیت او احراز شده فوت کند و در نتیجه انتخابات دو هفته به تأخیر بیفتد یا مطابق ماده (۱۵) قانون انتخابات ریاست جمهوری، فقط یک نامزد در جدول انتخابات باقی بماند که در این صورت می بایست بلافاصله دستور شروع مجدد انتخابات صادر شود. بنابراین عملاً احتمال عدم انتخاب رئیس جمهور جدید در این بازه ۵۰ روزه با توجه به فروض فوق، زیاد است.

با توجه به وضعیت فعلی نظام حقوقی و در فقدان نظریه تفسیری شورای نگهبان و عدم وجود قانون عادی برای تعیین تکلیف در این خصوص، باید به ظاهر اصل (۱۳۱) و ظاهر بند «۹» اصل (۱۱۰) و نیز ماده (۱۷) قانون انتخابات ریاست جمهوری استناد کنیم و بر این اساس باید بگوییم شورای سه نفره موظف است با در نظر گرفتن همه شرایط، به نحوی برنامه ریزی کند که در بازه زمانی ۵۰ روز، عملیات اجرایی انتخابات با تأیید صحت انتخابات توسط شورای نگهبان به پایان رسیده و رئیس جمهور جدید انتخاب شده باشد.

در زمان وقوع شرایط مذکور در صدر اصل (۱۳۱) قانون اساسی، وضعیت های حقوقی مختلفی در خصوص تصدی مقامات دولتی اعم از وزراء، معاونین رئیس جمهور، نمایندگان ویژه رئیس جمهور و مشاورین و دستیاران رئیس جمهور ایجاد می شود و دایره صلاحیت هر کدام از این مقامات ممکن است نسبت به وضعیت عادی متفاوت باشد. پرسش مهم در این خصوص آن است که وضعیت حقوقی این مقامات دولتی به چه صورت است. آیا مقامات فوق الذکر تا زمان برکناری توسط جانشین موقت رئیس جمهور مانند قبل به کار خود ادامه خواهند داد یا برای ادامه

کار خود نیازمند تفویض اختیار و اجازه جدید از سوی وی هستند؟
راجع به وضعیت بقاء وزرا، معاونان، دستیاران و نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور و صلاحیت جانشین موقت می‌توان نظرات مختلفی ارائه داد:

- نظر اول: اصل بر «ابقاء ماکان و استصحاب» است، ولی جانشین موقت رئیس‌جمهور می‌تواند در این مدت، هرکدام از وزرای فعلی، معاونان رئیس‌جمهور و رؤسای سازمان‌هایی که به حکم مستقیم رئیس‌جمهور انتخاب گردیدند را برکنار نماید. این دیدگاه با توجه به نگاهی که در اصل (۱۳۱) و (۱۳۲) وجود دارد و این موضوع که شرایط حاد این مدت کوتاه می‌بایست مدیریت شود و آرامش جامعه حفظ گردد، تقویت می‌شود. مطابق اصل (۱۳۵) نیز وزرا تا زمانی که عزل نشده‌اند، در سمت خود باقی می‌مانند و هیأت وزیران تا تعیین دولت جدید به وظایف خود ادامه می‌دهند.
- نظر دوم: در حقوق عمومی اصل بر «عدم صلاحیت» است و از آنجا که کلیه اختیارات و مسئولیت‌های رئیس‌جمهور بر عهده جانشین موقت قرار گرفته است، در کلیه مواردی که رئیس‌جمهور به موجب قانون اختیارات و مسئولیت‌های خود را به افراد دیگری تفویض کرده باشد، این تفویض اختیار منتفی شده و آن اختیارات مجدداً بر عهده شخص معاون اول قرار می‌گیرد. بر این اساس، معاونین رئیس‌جمهور که به استناد اصل (۱۲۴) قانون اساسی تعیین شده‌اند و مسئولین امور برنامه و بودجه و اداری و استخدامی کشور نیز که به موجب اصل (۱۲۶) قانون اساسی در این سمت‌ها قرار گرفته‌اند، خود به خود از سمتی که داشته‌اند منعزل می‌شوند و جانشین موقت رئیس‌جمهور می‌تواند مجدداً همان اشخاص یا افراد دیگری را به این سمت‌ها بگمارد.
- نظر سوم: با استفاده از ملاک ارائه شده در نظریه تفسیری شورای نگهبان به شماره ۷۶/۲۱/۱۱۴۴، مورخ ۱۳۷۶/۰۵/۱۳ می‌توان قائل به تفصیل در وضعیت مقامات دولتی در دوره جانشینی موقت شد. در نظریه تفسیری فوق‌الذکر، شورای نگهبان در پاسخ به سؤالی در خصوص چگونگی تصدی امور وزارتخانه‌ها و اعتبار تصمیمات هیأت وزیران و مقاماتی که به نمایندگی از ریاست جمهوری مسئولیت یافته‌اند، در زمان پایان یافتن دوره ریاست جمهوری تا معرفی وزرا به مجلس و اخذ رأی اعتماد، چنین بیان نموده است:

«۱- وزرا از زمان اختتام دوره ریاست جمهوری تا رای اعتماد به وزرای جدید، کماکان بر مسئولیت خود باقی می‌مانند.

۲- وزرای موجود در فاصله مزبور بر مسئولیت باقی هستند و تشکیل و تصمیم‌گیری هیات

وزیران تحت نظر ریاست جمهوری جدید میسر است.

۳- معاونان رئیس‌جمهور به‌عنوان معاون به کار خود ادامه می‌دهند، لکن در آن قسمت که مربوط به اداره امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی است، اداره کار منوط به نوعی موافقت رئیس‌جمهور می‌باشد.

۴- کلیه تصمیمات نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور که به استناد اصل (۱۲۷) قانون اساسی انتخاب شده‌اند در این مدت نافذ نمی‌باشد.

۵- در بند ۵ با تأیید ریاست جمهوری جدید، تصمیمات مذکور لازم‌الاجرا است. با توجه به این نظریه تفسیری، می‌توان به بقاء وزرا نظر داد و میان معاونان رئیس‌جمهور قائل به تفصیل شد. بدین ترتیب که رئیس سازمان برنامه و بودجه و رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور برای بقاء نیازمند اعلام موافقت جانشین موقت هستند و سایر معاونین برای بقاء نیازمند اعلام موافقت نبوده و ادامه فعالیت آنان منوط به عدم مخالفت جانشین موقت است. در این مدت، نصب وزرا و سرپرست وزارتخانه‌ها با جانشین موقت است و لازم نیست برای این دو امر، مصوبه و تصمیمی از جانب هیئت وزیران صادر شود. اگرچه جانشین موقت مطابق اصل (۱۳۴) با همکاری و به نوعی مشورت هیئت وزیران اقدام می‌نماید.

۸. سایر اشکالات اجرایی

همان‌طور که اشاره شد، اصل (۱۳۱) قانون اساسی در هنگام اجرا با چالش‌هایی مواجه است که نیاز به بررسی و پاسخگویی دارد. یکی از این سوالات مهم این است که آیا جانشین موقت رئیس‌جمهور می‌تواند پس از تصدی این مقام، از سمت خود استعفا دهد و در این صورت استعفای خود را باید به چه نهادی تقدیم کند؟ در پاسخ به این سوال، می‌توان گفت با توجه به اینکه در اصل ۱۳۱ قانون اساسی تحت عنوان «امور دیگری که مانع انجام وظایف وی گردد»، پیش‌بینی شده که در چنین مواردی «مقام رهبری فرد دیگری را به جای او منصوب می‌کند»، بنابراین استعفای جانشین موقت را نیز می‌توان یکی از این امور دانست. با توجه به اینکه وی با موافقت مقام رهبری این مسئولیت را پذیرفته، در صورت استعفا، باید آن را به مقام رهبری تقدیم کند. مشابه به آنچه که در اصل ۱۳۰ قانون اساسی برای رئیس‌جمهور در نظر گرفته شده، تا زمانی که استعفای جانشین موقت پذیرفته نشده باشد، وی باید به انجام وظایف خود ادامه دهد.

در اصل (۱۳۲) قانون اساسی همچنین تأکید شده که در دوران جانشینی موقت، نمی‌توان برای تجدیدنظر در قانون اساسی یا امر همه‌پرسی اقدام کرد. این محدودیت به وضوح نشان می‌دهد که

هدف از آن این است که موضوعات بنیادین که با حق تعیین سرنوشت مردم ارتباط مستقیم دارند و نیازمند مشارکت عموم جامعه هستند، باید در وضعیت باثبات و عادی پیگیری شوند (تقی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۳۳).

با این حال، این پرسش مطرح می‌شود که چرا در رابطه با شورای موقت رهبری مندرج در اصل (۱۱۱) قانون اساسی، چنین محدودیتی ذکر نشده است؟ به عنوان مثال، صدور فرمان همه‌پرسی مطابق بند (۳) اصل (۱۱۰) توسط این شورا امکان‌پذیر قلمداد شده است. به نظر می‌رسد دلیل آن این است که قانون‌گذار اساسی فرض کرده است که دوران فقدان رهبری کوتاه است و در این مدت لازم است انتخاب رهبر جدید با سرعت صورت پذیرد. این نکته در عبارت اصل (۱۱۱) که می‌گوید: «در صورت فوت یا کناره‌گیری یا عزل رهبر، خبرگان موظفند، در اسرع وقت نسبت به تعیین و معرفی رهبر جدید اقدام نمایند»، به وضوح به چشم می‌خورد. بنابراین، قانون‌گذار در این شرایط استثنائی، اجازه اقدام در خصوص مسائل مهم‌تر را به شورا داده است، زیرا این امور به دلیل حساسیت و فوریت انتخاب رهبری، در مدت زمان کوتاهی باید انجام شوند.

۹. قالب حل چالش‌ها و اشکالات اجرایی اصول ۱۳۱ و ۱۳۲

با توجه به خلأها، چالش‌ها و شبهه‌های مطروحه راجع به اصل ۱۳۱ و ۱۳۲ قانون اساسی و با عنایت به ضرورت تفصیل وضعیت جانشینی موقت، می‌توان چند راهکار برای حل این چالش‌ها پیشنهاد نمود:

۱. تفسیر اصول ۱۳۱ و ۱۳۲ قانون اساسی توسط شورای نگهبان: این مسیر اگرچه می‌تواند برای برخی از ابهامات و چالش‌ها در خصوص این دو اصل راهگشا باشد، اما همچنان بسیاری از مسائل و اشکالات در این زمینه باقی خواهد ماند. با این حال، این روش سریع‌ترین راه برای حل برخی از چالش‌های موجود خواهد بود و می‌تواند به روشن شدن برخی از مسائل و گره‌های قانونی کمک کند.
۲. اصلاح و الحاق موادی به قانون انتخابات ریاست جمهوری: این راهکار می‌تواند برخی از چالش‌های مربوط به فرآیند انتخاب رئیس جمهور جدید را برطرف نماید، اما به دلیل گستردگی مسائل مرتبط با اجرای اصول ۱۳۱ و ۱۳۲، تنها بخشی از مشکلات موجود را حل خواهد کرد و نمی‌تواند به تمامی ابعاد این موضوع پرداخته و مسائل اساسی و پیچیده‌تری که خارج از چارچوب انتخاب رئیس جمهور قرار دارند را حل کند.
۳. تهیه و تصویب قانون نحوه اجرای اصول ۱۳۱ و ۱۳۲ قانون اساسی: این راهکار به نسبت سایر راهکارها مناسب‌تر به نظر می‌رسد، زیرا تمامی مباحث و شبهه‌ها از جنس

مسائل انتخاباتی نیستند و به دلیل انسجام قوانین و لزوم تعریف دقیق‌تر احکام، نمی‌توان آنها را در چارچوب قانون انتخابات گنجانده. همچنین، اصول ۱۳۱ و ۱۳۲ تنها به موضوع انتخابات نمی‌پردازند و مسائل مهمی از جمله دایره صلاحیت جانشین موقت، نظارت بر دولت و شخص جانشین، ماهیت شورا، وضعیت معاونین و دستیاران رئیس‌جمهور و دیگر جنبه‌های اجرایی آن نیز در این اصول مطرح شده است. تصویب قانونی مستقل برای نحوه اجرای این اصول می‌تواند به شفاف‌سازی و ساماندهی وضعیت جانشینی موقت کمک کند و تمامی ابعاد و جوانب آن را به‌طور جامع پوشش دهد.

این راهکارها می‌توانند به‌طور هم‌زمان یا جداگانه به حل چالش‌های موجود در خصوص اصول ۱۳۱ و ۱۳۲ قانون اساسی و مشکلات اجرایی آن کمک کنند و به شفافیت بیشتر در فرآیندهای قانونی و اجرایی کشور منجر شوند.

نتیجه

با توجه به اهمیت جایگاه رئیس‌جمهور در نظام جمهوری اسلامی ایران و لزوم تعیین تکلیف امور کشور در صورت غیبت ناگهانی او به دلیل فوت، عزل، استعفا، غیبت یا بیماری بیش از دو ماه، قانون اساسی در اصول (۱۳۱) و (۱۳۲) شرایط اداره کشور در چنین وضعیتی را پیش‌بینی کرده و نهاد جانشینی موقت رئیس‌جمهور را در نظر گرفته است. این پژوهش نشان داد که وضعیت این نهاد به ویژه به دلیل اجمال و ابهام موجود در دو اصل یادشده، با چالش‌های حقوقی متعددی روبه‌رو است که نیازمند تفسیر روشن، اصلاح قوانین و تدوین مقررات اجرایی است.

با توجه به مباحث مطرح‌شده، در رابطه با نظام حقوقی و چالش‌ها در زمان جانشینی موقت رئیس‌جمهور، این نتایج حاصل گردید:

۱. **ماهیت موافقت مقام رهبری با جانشین موقت رئیس‌جمهور:** موافقت مقام رهبری با جانشین موقت باید به‌عنوان انتصاب تلقی گردد.
۲. **حیطه صلاحیت جانشین موقت:** کلیه تکالیف، وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های قانونی رئیس‌جمهور بر عهده شخص جانشین موقت قرار می‌گیرد. جانشین موقت در برابر رهبر، ملت و مجلس شورای اسلامی مسئول و پاسخ‌گو است.
۳. **محدودیت استیضاح وزرا و جانشین موقت:** در دوران جانشینی موقت، با توجه به کوتاه بودن دوره، بهتر است قائل به عدم جواز استیضاح جانشین موقت توسط مجلس

شورای اسلامی باشیم. البته مجلس می‌تواند از سایر ابزارهای نظارتی خود از جمله حق اظهارنظر، تذکر و سؤال بهره گیرد.

۴. **گستره صلاحیت شورای موقت سه‌نفره:** با توجه به وظایفی که در راستای انتخابات به این شورا محول شده است، این شورا می‌تواند هر تصمیمی را برای اجرای صحیح انتخابات اتخاذ نماید، از جمله تغییر مجری انتخابات و سلب صلاحیت از وزیر کشور.

۵. **محدودیت‌های اصل (۱۳۲) در خصوص استیضاح وزرا:** این محدودیت‌ها فقط برای وزرای فعلی است و به اشخاصی که برای تصدی سمت وزارت به مجلس معرفی می‌شوند، تعلق نمی‌گیرد. از آنجا که هنوز عنوان وزیر بر آنان مترتب نیست، بحث عدم اعتماد در این خصوص قابل اعمال نیست.

۶. **امکان ثبت نام اعضای شورای سه‌نفره در انتخابات ریاست جمهوری:** بر اساس تحلیل‌های مختلف و عدم وجود ممانعت در متن اصل (۱۳۱) و قانون انتخابات، به نظر می‌رسد که اعضای شورای سه‌نفره می‌توانند بدون مانع برای ثبت نام در انتخابات ریاست جمهوری اقدام کنند.

۷. **دوره ریاست جمهوری جدید:** دوره ریاست جمهوری جدید در وضعیت پس از جانشینی موقت طبق ماده (۱) قانون انتخابات و اصل (۱۱۴) قانون اساسی، کامل و برای چهار سال است.

۸. **تأخیر و تأثیرات آن بر ۵۰ روزه جانشینی موقت:** با توجه به احتمال وقوع تأخیر در فرآیند انتخابات و یا طولانی شدن اعلام صحت انتخابات، لازم است که قانون‌گذار، شروع و پایان دقیق بازه ۵۰ روزه را مشخص کرده و شرایط لازم برای برگزاری انتخابات سالم و رقابتی را در نظر بگیرد.

۹. **وضعیت حقوقی مقامات دولتی:** در زمان وقوع شرایط جانشینی، وضعیت‌های حقوقی مختلفی برای مقامات دولتی از جمله وزرا، معاونین، دستیاران و نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور به وجود می‌آید. بر اساس تحلیل نظریه تفسیری شورای نگهبان، وزرا در سمت خود باقی می‌مانند، اما معاونین رئیس‌جمهور مشمول تفکیک می‌شوند. برای بقاء برخی معاونین نظیر رئیس سازمان برنامه و بودجه و رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور نیازمند تأیید جانشین موقت هستند، اما سایر معاونین بدون نیاز به تأیید به کار خود ادامه خواهند داد.

۱۰. **نصب وزرا و سرپرست وزارتخانه‌ها:** در این مدت، نصب وزرا و سرپرست وزارتخانه‌ها با جانشین موقت است و نیازی به مصوبه و تصمیم هیئت وزیران برای این دو امر نیست.

هرچند جانشین موقت مطابق اصل (۱۳۴) با همکاری و مشورت هیئت وزیران اقدام خواهد نمود.

این نتایج می‌تواند به شفاف‌سازی فرآیندهای اجرایی و قانونی در زمان جانشینی موقت رئیس‌جمهور کمک کرده و مشکلات حقوقی موجود را کاهش دهد.

در نهایت، با توجه به خلأها، چالش‌ها و شبهه‌های مطرح‌شده در خصوص وضعیت جانشینی در قانون اساسی و با توجه به ضرورت رفع ابهام از اصول (۱۳۱) و (۱۳۲) قانون اساسی، می‌توان چند قالب برای حل این چالش‌ها پیشنهاد نمود:

۱. **تفسیر اصول قانون اساسی توسط شورای نگهبان:** این راهکار اگرچه می‌تواند در خصوص برخی از ابهامات این دو اصل راهگشا باشد، اما همچنان بسیاری از اشکالات در این زمینه باقی خواهد ماند و تنها برخی از مشکلات را می‌توان به این روش حل کرد.

۲. **اصلاح قانون انتخابات ریاست جمهوری و الحاق موادی به آن:** این پیشنهاد می‌تواند برخی از چالش‌های مربوط به انتخابات رئیس‌جمهور جدید را رفع کند، اما هنوز برخی از مسائل مربوط به اجرای این اصول که به مباحث گسترده‌تری همچون صلاحیت جانشین موقت و نظارت بر دولت و شخص جانشین مرتبط است، بدون پاسخ باقی خواهند ماند.

۳. **تهیه و تصویب قانون نحوه اجرای اصول (۱۳۱) و (۱۳۲) قانون اساسی:** این راهکار نسبت به سایر گزینه‌ها مناسب‌تر است. چراکه نه تنها تمامی شبهات و چالش‌ها ناظر به مسئله انتخابات نیستند که بتوان آنها را در قانون انتخابات گنجانده، بلکه گسترده‌گی مباحث مربوط به این اصول، از جمله حدود صلاحیت جانشین موقت، نظارت بر دولت و شخص جانشین، ماهیت شورای سه نفره، وضعیت معاونین و دستیاران رئیس‌جمهور، نشان‌دهنده نیاز به تصویب قانون مشخص و جامع برای نحوه اجرای اصول (۱۳۱) و (۱۳۲) است. این اقدام می‌تواند به شفاف‌سازی فرآیندهای اجرایی و قانونی در زمان جانشینی موقت رئیس‌جمهور کمک کرده و مشکلات حقوقی موجود را کاهش دهد.

این راهکار می‌تواند به‌عنوان گامی مؤثر در اصلاح و تکمیل قوانین موجود در جهت رفع ابهامات و مشکلات موجود در زمینه جانشینی موقت رئیس‌جمهور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در نظر گرفته شود.

منابع

- جمهوری اسلامی ایران (۱۳۵۸). *قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با بازنگری ۱۳۶۸*.
- جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۴). *قانون انتخابات ریاست جمهوری با آخرین اصلاحات تا تاریخ ۱۴۰۳/۳/۱*.
- جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۸). *قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی با آخرین اصلاحات*.
- تقی‌زاده، جواد (۱۳۸۷). *تصدی کفالت ریاست جمهوری در حقوق ایران با نگاهی به حقوق فرانسه*. حقوقی تطبیقی، ۴(۱۴)، ۱۱۱-۱۳۸.
- جمعی از نویسندگان (۱۴۰۰). *محتشای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران* (چاپ اول، جلد دوم). ایران، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- حسنوند، محمد؛ گرجی ازندریانی، علی اکبر؛ و سلمانی سینی، مرضیه (۱۳۹۴). *پاسخ گویی در نظام حقوق اساسی*. حقوق اساسی، ۱۲(۲۳)، ۹۱-۱۲۰.
- شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۹). *صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*. ایران، تهران: مجلس شورای اسلامی.
- مجلس بررسی نهائی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۴). *صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*. ایران، تهران: مجلس شورای اسلامی.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۵). *حقوق اداری* (چاپ دوازدهم). تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب دانشگاهی در علوم اسلامی و انسانی - سمت
- عمید زنجانی، عباسعلی؛ و موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۸). *حقوق اساسی* (چاپ دوم). تهران: خرسندی.
- فقیه حبیبی علی؛ و باصری بابک (۱۴۰۲). *نظام تفویض اختیار در حقوق عمومی؛ ماهیت، مبانی و محدودیت‌ها*. حقوق اداری، ۱۰(۳۵)، ۱۱۱-۱۳۶.
- گرجی ازندریانی، علی اکبر (۱۴۰۲). *حقوق اساسی ۲* (حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران: ساختارها و نهادها) (چاپ اول). تهران: گالوس.
- مظهری، محمد؛ قاسم‌آبادی، مرتضی؛ و ناصری، علی‌رضا (۱۳۹۷). *جایگاه معاون اول به عنوان کفیل رئیس جمهور و مسئولیت‌های پیش‌بینی شده وی در نظام حقوقی ایران*. حقوق اداری، ۵(۱۵)، ۵۳-۲۷.
- موسی‌زاده، ابراهیم؛ عالی، حامد؛ اصغری وحدتی، اصغر (۱۴۰۰). *واکاوی تطبیقی جانشینی موقت*

مقام ریاست جمهوری در نظام حقوقی ایران، مصر و ترکیه. *تعالی حقوق*، ۱۲(۳)، ۱۰۰-۱۲۸.
DOI: <https://doi.org/10.22034/thdad.2021.521455.1642>
نجات‌خواه، مرتضی؛ و حسینی کبریاء سید علی (۱۴۰۳). کفالت ریاست جمهوری در قوانین
اساسی کشورها و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. *دولت و حقوق*، ۵(۳)، ۱-۳۴.
DOI: [10.48315/qgl.2024.209296](https://doi.org/10.48315/qgl.2024.209296)
هاشمی، سید محمد (۱۳۸۲). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران* (چاپ هفتم، جلد دوم). ایران،
تهران: میزان.
یزدی، محمد (۱۳۷۵). *قانون اساسی برای همه* (چاپ اول). ایران، تهران: امیرکبیر.

