

The Parliamentary or Presidential Nature of the Vote of Confidence to the Council of Ministers in the Constitution of the Islamic Republic of Iran

Javad Taghizadeh * 

Associate Professor, Department of Law,
Mazandaran University, Babolsar, Iran

Samaneh Taghizadeh
Chari ** 

PhD student, Department of Public Law
Department, Collage of Farabi, University of
Tehran, Qom, Iran

Abstract

Article 87 of the 1358 Constitution made the prime minister responsible for forming the Council of Ministers and obtaining a vote of confidence from parliament. After the approval of Article 1 of “the law on adding articles to the code of procedure of the parliament about requesting the vote of confidence and the manner of holding it” in 1363/ 5/9, the prime minister was obliged to request a vote of confidence from the parliament both at the beginning of each term of the parliament and in the conditions stipulated in Article 87, after the formation and introduction of the Council of Ministers. In addition, the Council of Ministers was formed based on political will of parliamentary majority. This indicates that the vote of confidence to the ministers follows the parliamentary logic of the political system. After 1368 revision of the Constitution, president made responsible to obtain a vote of confidence for the Council of Ministers after being formed. By stating that “with the change of the parliament new vote of confidence will not be necessary” in Article 133 and removing the post of prime minister, the political system approaches the presidential system. The practical procedure of vote of confidence, after the revision of the Constitution, also confirms the adherence to the logic of the presidential system.

Keywords: Council of Ministers, Constitution, Vote of confidence, Presidential System, Parliamentary System


* Jtaghizadehd@yahoo.com

** Stzade@yahoo.com Corresponding Author


How to Cite: Taghizadeh, J., Taghizadeh Chari, S. (2022). The Parliamentary or Presidential Nature of the Vote of Confidence to the Council of Ministers in the Constitution of the Islamic Republic of Iran. *State Studies*, 8(29), -. doi: 10.22054/tssq.2022.45061.740

دولت رانتیر کویت و نهادینه شدن جایگاه پارلمان در فرایندی تاریخی

دانشیار حقوق دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران.

جواد تقی‌زاده * 

دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشکده‌گان فارابی دانشگاه تهران،
قم، ایران.

سمانه تقی‌زاده چاری ** 

چکیده

اصل ۸۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۵۸ نخست وزیر منتخب مجلس را مسئول تشکیل هیات وزیران و اخذ رأی اعتماد برای وزیران از مجلس قرار داده بود. با تصویب ماده ۱ قانون الحاق موادی به آیین نامه داخلی مجلس راجع به تقاضای رأی اعتماد و نحوه برگزاری آن مصوب ۱۳۶۳/۵/۹ نخست وزیر موظف شد هم در آغاز هر دوره از مجلس و هم در شرایط مقرر در اصل ۸۷ قانون اساسی پس از تشکیل و معرفی هیات وزیران از مجلس تقاضای رأی اعتماد کند. به علاوه، هیات وزیران بر اساس تمایل سیاسی اکثریت حاکم در پارلمان تشکیل می‌شد. این امر بیانگر تبعیت رأی اعتماد به وزیران از منطق پارلمانی نظام سیاسی بوده است. با بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۶۸ رئیس جمهور منتخب مردم مسئول تشکیل هیات وزیران و اخذ رأی اعتماد از مجلس شد. با تصریح به عدم لزوم اخذ رأی اعتماد جدید برای وزیران با تغییر مجلس در اصل ۱۳۳ قانون اساسی و حذف سمت نخست وزیری، رأی اعتماد به هیات وزیران از منطق نظام پارلمانی به منطق نظام ریاستی متمایل شده است. رویه عملی رأی اعتماد به هیات وزیران پس از بازنگری قانون اساسی نیز موید تبعیت از منطق ریاستی است.

واژگان کلیدی: هیات وزیران، قانون اساسی، رأی اعتماد، نظام پارلمانی، نظام ریاستی

مقدمه

هیات دولت رکن اجرایی حکومت و ساختار حاکمیتی یک نظام سیاسی است. مدیریت این رکن در برخی از نظام‌های سیاسی با رئیس جمهور و در برخی دیگر با نخست وزیر است. یکی از مهمترین مسائل مرتبط با هیات دولت، نحوه روی کار آمدن و استقرار آن است. استقرار هیات دولت با ماهیت پارلمانی یا ریاستی نظام‌های سیاسی در ارتباط می‌باشد. معیارهای تمایز میان نظام‌های ریاستی و پارلمانی از مباحث مهمی است که در حقوق اساسی به آن پرداخته می‌شود. این معیارها را می‌توان به معیارهای یقینی تمایز (قوه مجریه دو سر یا یک سر، امکان یا عدم امکان انحلال مجلس و مسئولیت یا عدم مسئولیت سیاسی دولت) و معیارهای مردد تمایز (انتخاب مستقیم یا غیر مستقیم رئیس جمهور^۱ و لزوم یا عدم لزوم اخذ رأی اعتماد دولت از مجلس) تقسیم کرد. هیات وزیران در نظام‌های پارلمانی برآمده از اکثریت حاکم در پارلمان و در واقع متشکل از حزب یا احزاب پیروز در انتخابات پارلمانی است و در این نظام‌ها، اکثریت پارلمانی متوقع است که هیات وزیران آئینه‌ای از گرایش و تمایل سیاسی آن‌ها باشد. از این رو، انتخابات پارلمانی به شکل‌گیری قوه تقنینی در ابتدا و به تبع آن به شکل‌گیری قوه اجرایی منجر می‌شود. عبارت دیگر، قوه مجریه در نظام‌های پارلمانی به صورت مستقیم به آرای عمومی مبتنی نیست بلکه از طریق پارلمان حقانیت سیاسی خویش را تأمین می‌کند. در نظام‌های ریاستی، استقرار قوه اجرایی به انتخابات پارلمانی وابسته نیست. با نظر به انتخاب مستقیم رئیس جمهور توسط مردم و عدم تاثیرگذاری پارلمان و انتخابات پارلمانی در تعیین رئیس قوه اجرایی، فرایند انتخاب همکاران وی و وزیران در نظام ریاستی از منطبق متفاوتی با نظام پارلمانی تبعیت می‌کند. در نظام ریاستی، رئیس قوه اجرایی در انتخاب همکاران خویش آزادی عمل بیشتری دارد؛ زیرا پارلمان متوقع نیست که همکاران رئیس جمهور، گرایش و تمایل اکثریت پارلمانی را نمایندگی کنند. برخلاف تلقی بسیاری از حقوقدانان اخذ رأی اعتماد برای وزیران در یک نظام سیاسی ملازمه‌ای با پارلمانی بودن

۱. این معیار بعنوان معیار مردد تمایز بین نظام‌های ریاستی و پارلمانی است. یا وجود این، انتخاب مستقیم رئیس جمهور به وی حقانیتی اعطا می‌کند که او را در جایگاهی متفاوت از رئیس جمهور، وامدار مجلس قرار می‌دهد.

آن ندارد (هریسی نژاد، ۱۳۹۲: ۳۶، ساعد وکیل و عسگری، ۱۳۸۸: ۴۸۴، قاضی، ۱۳۸۳: ۲۶۱ و هاشمی، ۱۳۸۶: ۱۵۹). زیرا از یک سو در برخی از نظام‌های پارلمانی مانند انگلستان اخذ رأی اعتماد برای وزیران ضروری نیست و از دیگر سوی در برخی از نظام‌های ریاستی مانند ایالات متحده امریکا اخذ رأی اعتماد برای وزیران در قالب تأیید گزینه‌های پیشنهادی رئیس‌جمهور توسط سن^۱ ضروری است. به این ترتیب در نظام‌های سیاسی که رأی اعتماد به وزیران را پیش‌بینی کرده‌اند باید بررسی شود که رأی اعتماد مجلس دارای چه ماهیتی است. این مسئله در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز قابل تأمل است. بعبارت دیگر با توجه به اینکه تأیید وزیران هم در نظام‌های پارلمانی و هم در نظام‌های ریاستی می‌تواند وجود داشته باشد، این مقاله در نظر دارد تا به این پرسش پاسخ دهد که دادن رأی اعتماد به هیات وزیران در جمهوری اسلامی ایران از منظر نظام پارلمانی تبعیت می‌کند یا نظام ریاستی؟ بررسی نحوه استقرار هیات وزیران در دو مقطع زمانی پیش از بازنگری قانون اساسی (الف) و پس از بازنگری قانون اساسی (ب)، سیر تحول ماهیت رأی اعتماد به هیات وزیران در جمهوری اسلامی ایران را آشکار می‌سازد.

ماهیت پارلمانی رأی اعتماد پیش از بازنگری قانون اساسی

با پیروزی انقلاب اسلامی، تشکیل نهادهای برخاسته از انقلاب به سادگی و سرعت امکان‌پذیر نبود و مستلزم طراحی نظامی مبتکرانه بود. به همین دلیل بهترین راه حل ممکن، تشکیل دولتی موقت با مأموریت‌هایی مشخص بود تا بتواند به اداره امور کشور به این طریق سر و سامان بخشد (بشیری، ۱۳۸۸: ۱۶۸-۱۷۰).^۲ این دوره یک دوره استثنایی در تاریخ ایران محسوب می‌شود زیرا پس از سال‌ها تنها دوره‌ای بود که در کشور به طور همزمان دو دولت وجود داشت؛ دولت موقت به نخست‌وزیری مهندس بازرگان و دولت برخاسته از رژیم شاهنشاهی به نخست‌وزیری شاپور بختیار. به جهت فقدان مقرراتی ویژه در ارتباط با شرایط وزیران و نحوه تعیین آنها، مهندس بازرگان رأساً یک

1. Advice and Consent

۲. برای کسب اطلاعات بیشتر نک. هاشمی، ۱۳۸۸: ۵۳/۱-۵۴

سری شرایط را برای اعضای دولت خود در نظر گرفت و پس از مشورت با افراد مطلع، اعضای شورای انقلاب و شخص امام خمینی و بحث و بررسی گزینه‌های پیشنهادی، وزیران تعیین شدند (علی بابائی، ۱۳۸۴: ۱/۱۵۵-۱۵۴). لذا نخستین دولت انقلابی با عنوان دولت موقت به شیوه‌ای کاملاً استثنایی که می‌توان آن را از ضروریات یک نظام انقلابی دانست مستقر شد.

در نخستین پیش‌نویس رسمی قانون اساسی که از سوی حقوقدانان تهیه شده بود اصول متعددی در ارتباط با تشکیل دولت و ترکیب آن به چشم می‌خورد. فصل پنجم این پیش‌نویس با عنوان قوه مجریه و با تأثیرپذیری از استقرار هیأت وزیران در جمهوری پنجم فرانسه، در اصل ۱۰۱ تصریح می‌داشت: «رئیس جمهور، نخست وزیر را انتخاب می‌کند و وزیران به پیشنهاد نخست وزیر و تصویب رئیس جمهور منصوب می‌شوند». اصل ۱۱۶ این پیش‌نویس نیز ریاست هیأت وزیران را با نخست وزیر می‌دانست. اصل ۸۴ در فصل چهارم این پیش‌نویس با عنوان قوه مقننه به ارتباط میان دولت و مجلس در روند استقرار دولت اشاره داشت که به موجب آن، هیأت وزیران پس از تشکیل و قبل از هر اقدام دیگر می‌بایست از مجلس رأی اعتماد بگیرد. در دوران تصدی دولت نیز در موارد خاص و مهم، تقاضای رأی اعتماد امکان داشت (کاتوزیان، ۱۳۹۱: ۲۰۶، ۲۱۰، ۲۱۲ و ۲۳۱). لذا مطابق اصل ۱۰۱ نخستین پیش‌نویس رسمی قانون اساسی، هیأت وزیران با همکاری رئیس جمهور و نخست وزیر تشکیل می‌شد و موضوع رأی اعتماد مجلس در مرحله پیش از تشکیل هیأت وزیران مطرح نبود. به این ترتیب نخست وزیر و وزرای همکارش پیش از اینکه در معرض رأی اعتماد مجلس قرار گیرند بعنوان نخست وزیر و وزیر نصب می‌شدند. این وضعیت در پیش‌نویس پیشنهادی دولت موقت که در قالب لایحه به مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تقدیم شد تغییر یافت. فصل پنجم پیش‌نویس مصوب دولت موقت با عنوان قوه مقننه در قالب اصل ۷۲ مقرر می‌داشت: «هیأت وزیران پس از تشکیل و معرفی و پیش از هر اقدام دیگر باید از مجلس رأی اعتماد بگیرد...». فصل هفتم این پیش‌نویس با عنوان قوه مجریه مقرر می‌داشت که وزرا به پیشنهاد نخست وزیر و تصویب رئیس جمهور تعیین و برای گرفتن رأی اعتماد به مجلس معرفی می‌شوند. اصل ۱۰۴ نیز ریاست هیأت وزیران را با نخست وزیر می‌دانست. بعبارت دیگر، مطابق متن پیشنهادی دولت بازرگان، انتصاب به مقام

نخست وزیری و وزارت به کسب پیشینی رأی اعتماد مجلس منوط شده بود. همین سازوکار در قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ نیز تعیین گردید. با وجود این، درباره منطق پارلمانی یا ریاستی رأی اعتماد به هیات وزیران، حکم صریحی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران وجود نداشت.

رأی اعتماد به وزیران مطابق قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ را با نظر به انتخاب رئیس هیات وزیران توسط مجلس، رویه پارلمانی استقرار هیات وزیران و تصویب ماده ۱ قانون الحاق موادی به آیین‌نامه داخلی مجلس مصوب سال ۱۳۶۳ می‌توان دارای ماهیت پارلمانی دانست.

انتخاب رئیس هیات وزیران توسط مجلس

مطابق قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ تعیین رئیس هیات وزیران (نخست وزیر) از منطق نظام پارلمانی تبعیت می‌کرد زیرا انتخاب نخست وزیر مشابه اغلب نظام‌های پارلمانی^۱ با رئیس‌جمهور^۲ و اخذ رأی تمایل مجلس برای نخست وزیر صورت می‌گرفت. برخلاف رئیس دولت منتخب مردم با رأی همگانی در نظام‌های ریاستی که پارلمان نقشی در انتخاب وی ندارد، مطابق قانون اساسی سال ۱۳۵۸، نخست وزیر مشابه رویه مرسوم در نظام‌های پارلمانی بر اساس تمایل سیاسی اکثریت حاکم در مجلس انتخاب می‌شد. لذا مجلس به نخست وزیری رأی اعتماد می‌داد که همسو با گرایش سیاسی اکثریت پارلمانی باشد.^۳ ترتیب اتخاذی به این صورت بود که مطابق اصل ۱۲۴ قانون اساسی، رئیس‌جمهور فردی را بعنوان نامزد نخست وزیری به مجلس معرفی و پس از اخذ رأی تمایل مجلس، حکم نخست وزیری

۱. برای کسب اطلاعات بیشتر نک. پروین، ۱۳۹۲: ۱۹۲، ۱۷۸-۱۷۹ و طباطبایی مومنی، ۱۳۸۶: ۱۴۰-۱۴۱.

۲. در نظام‌های پارلمانی انتخاب نخست‌وزیر به عنوان رئیس کابینه از سوی رئیس کشور موروثی (پادشاه) یا رئیس کشور انتخابی (رئیس‌جمهور) صورت می‌گیرد (نک. بوشهری، ۱۳۷۶: ۲۶۵ و پروین، ۱۳۹۲: ۱۷۸).

۳. در نظام سیاسی انگلستان با توجه به انضباط حزبی شدید حاکم، پادشاه (رئیس دولت-کشور) لزوماً باید رئیس حزبی را که اکثریت کرسی‌های پارلمان را کسب نموده است، به مقام نخست‌وزیری منصوب کند. لذا رهبر هر حزب سیاسی که در انتخابات پیروز شود و اکثریت کرسی‌های پارلمان را به خود اختصاص دهد، مأمور تشکیل کابینه می‌شود (نک. امامی و موسوی، ۱۳۹۱: ۳۵۶-۳۵۵، بوشهری، ۱۳۸۶: ۵۴ و عمید زنجانی، ۱۳۸۷: ۳۶۲-۳۶۱).

وی را صادر می‌کرد. لذا فرد پیشنهادی رئیس جمهور برای تصدی سمت نخست وزیری - ولو اینکه مورد قبول رئیس جمهور بود- تا پیش از اخذ رأی تمایل مجلس و صدور حکم انتصاب، نخست وزیر محسوب نمی‌شد. از دیگر سوی با توجه به اصل ۱۳۵ قانون اساسی، نخست وزیر منتخب مجلس تا زمانی که مورد اعتماد مجلس بود در سمت خود باقی می‌ماند. لذا انتصاب به سمت نخست وزیری و ادامه کار نخست وزیر به تمایل مجلس وابسته بود. نه تنها نخست وزیر بلکه سایر اعضای دولت نیز نیازمند اخذ رأی اعتماد از مجلس بودند. اصل ۱۳۳ قانون اساسی مقرر می‌داشت که وزرا به پیشنهاد نخست وزیر و تصویب رئیس جمهور تعیین و برای گرفتن رأی اعتماد به مجلس معرفی می‌شوند. بر اساس اصل ۸۷ قانون اساسی، هیات وزیران پس از تشکیل و معرفی و پیش از هر اقدام دیگری می‌بایست از مجلس رأی اعتماد بگیرد. رویه مجلس شورای اسلامی در مقام ابراز رأی تمایل به نخست وزیر یا ابراز رأی اعتماد به وزیران مطابق قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ ماهیت پارلمانی رأی اعتماد به هیات وزیران را تأیید می‌کند.

رویه پارلمانی استقرار هیات وزیران

نخستین دولت پس از تصویب قانون اساسی و نحوه تشکیل آن بر نحوه استقرار دولت‌های بعدی تأثیر بسزایی بر جای گذاشت. با انتخاب ابوالحسن بنی‌صدر بعنوان نخستین رئیس - جمهور ایران، به موجب اصل ۱۲۴ قانون اساسی؛ رئیس جمهور می‌بایست فردی را برای تصدی سمت نخست وزیری به مجلس معرفی و پس از کسب رأی تمایل مجلس برای وی، حکم نخست وزیری او را صادر کند. این اصل شرط انتصاب نخست وزیر به سمت ریاست هیات وزیران و صدور حکم نخست وزیری از جانب رئیس جمهور را کسب رأی تمایل به وی از مجلس می‌دانست. یکی از مهمترین دلایلی که رئیس جمهور بنی‌صدر و مجلس در انتخاب نخست وزیر به توافق نمی‌رسیدند مشخص نبودن شرایط نخست وزیر در قانون اساسی و قانون عادی بود. آیت‌الله بهشتی نیز در سخنان‌شان پیوسته این مسأله را مطرح می‌کردند که هم بنی‌صدر و هم سایرین، اعتقاد به نخست وزیری مکتبی و انقلابی داشتند ولی با مشکل تطبیق این معیارها بر اشخاص مواجه بودند و همین امر موجب می‌شد بر سر گزینه واحدی به توافق نرسند. به همین دلیل هیاتی با حضور نمایندگان از جانب مجلس و رئیس - جمهور برای بررسی معیارها و اشخاص واجد شرایط احراز پست نخست وزیری (بدون اینکه از قبل رأی تمایلی بر سر گزینه منتخب این هیات در مجلس اخذ شود) تعیین شد و از آنها

خواسته شد تا معیارها و افراد خود را به رئیس‌جمهور معرفی کنند تا وی از میان آنها یک نفر را برای کسب رأی تمایل به مجلس معرفی کند (دفتر نشر روابط عمومی نخست‌وزیری، ۱۳۶۰: ۵۶-۵۵ و رحیمی مقدم، ۱۳۹۴: ۱۳۴-۱۳۵). پس از معرفی آقای رجایی به رئیس‌جمهور بنی‌صدر، وی طی نامه‌ای خطاب به مجلس اظهار داشت: «با استناد به شور هیات منتخب و تمایلی که از سوی آن مجلس محترم اظهار شده است آقای محمدعلی رجایی را بعنوان نخست‌وزیر معرفی می‌کنم»^۱ (عبداله پور، ۱۳۶۹: ۳۲۱ - ۳۲۲ و دفتر نشر روابط عمومی نخست‌وزیری، ۱۳۶۰: ۶۹). این جریان در ابتدای پیروزی انقلاب اسلامی که ظاهراً متأثر از رویه حاکم در عصر مشروطه^۲ بود موجب شد تا نقش مجلس در تعیین رئیس‌هیات - وزیران برجسته شود.

رویه مذکور در اوایل انقلاب نشان می‌دهد که رئیس‌جمهور بنی‌صدر برخلاف تمایل باطنی خود، به معرفی و انتصاب محمدعلی رجایی به سمت نخست‌وزیری به جهت موافقت اولیه‌اش با تشکیل هیات منتخب برای تعیین و معرفی نخست‌وزیر مبادرت کرد و به نوعی در برابر عمل انجام شده قرار گرفت. دلیل اصلی مقاومت رئیس‌جمهور بنی‌صدر در برابر پذیرش نخست‌وزیری رجایی را می‌توان در موضوع عدم امکان عزل نخست‌وزیر توسط رئیس‌جمهور پس از انتصاب وی به نخست‌وزیری جستجو کرد؛ زیرا به موجب اصل ۱۳۵ قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ نخست‌وزیر مورد اعتماد مجلس در سمت خود باقی می‌ماند و رئیس‌جمهور نمی‌توانست متصدی این سمت را عزل کند. البته پذیرش استعفای دولت به رییس‌جمهور واگذار شده بود که با برکناری دولت تفاوت دارد. عزل وزرا نیز مبتنی بر پیشنهاد نخست‌وزیر بود و رئیس‌جمهور نمی‌-

۱. پیش از این بنی‌صدر به این هیات پیشنهاد کرده بود افرادی که نه خود او و نه مجلس نمی‌توانند با آنها کار کنند را کنار بگذارند و بقیه این افراد را به مجلس عرضه کنند. هر کدام از آقایانی که رأی قابل‌اعتنایی آوردند، او حاضر است به مجلس معرفی کند و در توصیف رأی قابل‌اعتناء نیز اظهار نمود: «نصف بعلاوه یک را کافی نمی‌دانم...» (دفتر نشر روابط عمومی نخست‌وزیری، ۱۳۶۰: ۸۳-۸۴).

۲. برای مطالعه درباره استقرار هیات وزیران در دوره مشروطیت نک. تقی زاده چاری، سمانه، تقی زاده، جواد و نجابتخواه، مرتضی، (۱۳۹۷)، «استقرار هیات دولت در حقوق اساسی مشروطیت ایران»، در مجموعه مقالات همایش ملی قانون اساسی و دولت مشروطه در ایران، تبریز، دانشگاه تبریز، صص ۱۰۳ - ۱۲۰.

توانست رأساً به برکناری وزیرانی اقدام نماید که مورد قبول وی نبودند. لذا رئیس‌جمهور می‌بایست در همان آغاز تشکیل دولت در تعیین گزینه‌های مورد نظرش برای نخست‌وزیری و وزارت، حساسیت و دقت لازم را مبذول نماید. بعلاوه، اصل ۸۷ قانون اساسی نیز با اعطای برخی اختیارات به نخست‌وزیر به نوعی تقویت‌کننده نقش نخست‌وزیر در مقابل رئیس‌جمهوری بود که رئیس‌قوه مجریه تلقی می‌شد. قسمت پایانی اصل ۸۷ قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ مبنی بر اینکه «(هیات وزیران) ... در دوران تصدی نیز در مورد مسائل مهم و مورد اختلاف می‌تواند از مجلس تقاضای رأی اعتماد کند»، به نخست‌وزیر این امکان را می‌داد تا در مواقعی که در رابطه با اعضای دولت با رئیس‌جمهور دچار اختلاف می‌شد با استناد به این قسمت از اصل ۸۷ از مجلس تقاضای رأی اعتماد کند تا به این ترتیب هم‌سویی مجلس با هیات دولتش را به رئیس‌جمهور اثبات کند یا در صورت نگرفتن رأی اعتماد مجلس، از سمت خویش استعفا دهد و پایان کار دولت را تسهیل نماید (تقی‌زاده، ۱۳۹۲). همچنین به موجب اصل شصتم قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸، قوه مجریه جز در اموری که مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده بود، از طریق رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر و وزرا اعمال می‌گردید. لذا این اصل، دو نهاد «ریاست‌جمهوری» و «نخست‌وزیری» را مجزای از یکدیگر (و با قید دو عنوان جداگانه) در رأس قوه مجریه قرار داده بود (زرنگ، ۱۳۸۴: ۱۷۹-۱۸۰) در حالی که بخشی از اعمال قوه مجریه به مقام رهبری نیز واگذار شده بود.^۱ مطابق قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸، نخست‌وزیر می‌بایست هم مقبول نظر رئیس‌جمهور باشد تا از جانب وی به مجلس معرفی شود و هم مطلوب مجلس باشد تا به او از جانب نمایندگان رأی تمایل داده شود؛ اما از آنجا که رئیس‌جمهور بنی‌صدر نخست‌وزیر پیشنهادی خود را تحمیلی می‌دانست، اقدام شهید رجایی مبنی بر ارائه فهرست وزرا به رئیس‌جمهور جهت اظهارنظر پس از همفکری با نهادهای انقلابی در مورد ترکیب کابینه، با عکس‌العمل بنی‌صدر همراه شد. تشکیل نخستین هیات دولت پس از تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با نظر به نقش برجسته و مؤثر مجلس در تشکیل آن، تبعیت از منطق نظام پارلمانی را بخوبی

۱. برای کسب اطلاعات بیشتر نک. محمودی، ۱۳۸۹: ۲۹۶ و هاشمی، ۱۳۶۹: ۱۷۱ - ۱۷۲.

نشان می‌دهد. تدوین‌کنندگان قانون اساسی از اندیشه‌ها و سنت‌های پارلمانی حاکم در عصر مشروطه دور نمانده و ظاهراً نظام سیاسی جدید را بر آن اساس بنا نهاده بودند. شاید همین امر سبب شد تا دخالت‌های مجلس در تشکیل دولت و روی کار آمدن گزینه‌های مورد نظرش ناسازگاری‌هایی را بین مجلس و رئیس‌جمهور بوجود آورد.

نمونه عملی دیگر انتخاب میرحسین موسوی بعنوان آخرین نخست‌وزیر در نظام سیاسی ایران است؛ زیرا با بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ سمت نخست‌وزیری حذف شد. پس از شهادت محمدعلی رجایی و انتخاب آیت‌الله خامنه‌ای به ریاست جمهوری، علی‌اکبر ولایتی از جانب ایشان بعنوان نخست‌وزیر به مجلس معرفی شد.^۱ به دنبال رد پیشنهاد نخست‌وزیری ولایتی از سوی مجلس، تلاش‌ها برای معرفی گزینه‌ای دیگر صورت پذیرفت. اولین گزینه پیشنهادی محمد غرضی، وزیر وقت نفت، بود ولی به دلیل نگرانی از عدم رأی تمایل مجلس به غرضی (به جهت عدم اظهار تمایل نمایندگان به او در نظرخواهی صورت گرفته در جلسه‌ای غیرعلنی) نامه معرفی وی رسماً به مجلس داده نشد. پس از این ناکامی نیز به‌رغم طرح گزینه‌هایی مانند مصطفی میرسلیم و علی‌اکبر پرورش، با توجه به تمایل مجلس نسبت به نخست‌وزیری میرحسین موسوی، رئیس - جمهور آقای موسوی را در آبان ۱۳۶۰ به مجلس معرفی کرد و مجلس با ۱۱۵ رأی موافق از ۲۰۲ رأی اخذ شده به ایشان رأی تمایل داد (نک. علی بابائی، ۱۳۸۴: ۵/۳۶۵، ۳۶۷، ۴۰۹، ۴۱۱، ۴۳۱، ۴۴۰، ۴۴۱). نخست‌وزیری میرحسین موسوی در دوره دوم ریاست جمهوری آیت‌الله خامنه‌ای را می‌توان به نوعی^۲ مبتنی بر صدور حکم حکومتی امام

۱. رئیس‌جمهور وقت (آیت‌الله خامنه‌ای) پنج نفر را برای تصدی پست نخست‌وزیری در نظر گرفته بود. این افراد شامل مهندس میرحسین موسوی (وزیر امور خارجه وقت)، علی‌اکبر پرورش (وزیر آموزش و پرورش وقت)، محمد غرضی (وزیر نفت وقت)، مهندس میرسلیم (سرپرست بنیاد امور جنگ زدگان) و دکتر حسن غفوری (وزیر نیروی وقت) بودند (علی بابائی، ۱۳۸۴: ۵/۳۶۵).

۲. امام خمینی خطاب به رئیس‌جمهور وقت مبنی بر درخواست صدور حکم از سوی ایشان اعلام نمودند: «من حکم نمی‌کنم اما... به عنوان یک شهروند اعلام می‌کنم که انتخاب غیر از ایشان خیانت به اسلام است». آیت‌الله خامنه‌ای پس از مواجه شدن با این رویکرد امام خمینی عنوان نمودند که «حجت بر من تمام شد» (برای کسب اطلاعات بیشتر نک. پایگاه اطلاع‌رسانی نامه نیوز، ۱۳۹۲).

خمینی دانست. اختلاف دیدگاه میان رئیس جمهور وقت و میرحسین موسوی در اولین دوره ریاست جمهوری آیت الله خامنه‌ای به گونه‌ای بود که در سال ۱۳۶۴ همه منتظر انتخاب نخست وزیر جدیدی بودند. اما با توجه به اینکه رئیس جمهور وقت از نظر مثبت امام خمینی آگاه شد میرحسین موسوی را بعنوان نخست وزیر خویش مأمور تشکیل کابینه کرد. مخالفت آیت الله خامنه‌ای برای معرفی مجدد میرحسین موسوی به نخست وزیر و اصرار امام خمینی به ادامه کار موسوی، شرایط ویژه‌ای را بر جلسه رأی اعتماد به نخست وزیر حاکم کرده بود. تلاش چپ‌گرایان حامی موسوی که اکثریت مجلس سوم را نیز دارا بودند موجب کنار زدن سایر گزینه‌های مورد نظر رئیس جمهور وقت و کسب رأی اعتماد میرحسین موسوی با ۱۶۲ رأی موافق، ۷۳ رأی مخالف و ۲۶ رأی ممتنع از ۲۶۱ نفر از ۲۶۷ نفر مجموع نمایندگان شد. عدم هماهنگی میرحسین موسوی با رئیس جمهور وقت در معرفی وزرای پیشنهادی به مجلس زمینه تنش میان آنها را فراهم کرد. شاید چنین تنشی در نتیجه آرای اخذ شده برای اعضای دولت که تنها ۱۵ وزیر از ۲۳ وزیر موفق به کسب رأی اعتماد از مجلس شدند، بی‌تأثیر نبود. موفقیت موسوی بعنوان نخست وزیر چپ‌گرا در مقابل رئیس جمهور راست‌گرا منجر به پدیدآیی دو جناح سیاسی چپ و راست در عرصه رقابت‌های سیاسی ایران شد. مخالفت جناح راست با موسوی باعث شد تا در دولت دوم وی، چهره‌های برجسته این جناح همچون علی اکبر ناطق نوری، حبیب الله عسگر اولادی، احمد توکلی، علی اکبر پرورش و حسن غفوری فرد جای خود را به سیاستمداران چپ‌گرایی چون سید محمد خاتمی، علی اکبر محتشمی‌پور و بهزاد نبوی بدهند. برخلاف کابینه قبلی میرحسین موسوی که با توجه به گرایش‌های سیاسی دوگانه نیروهای خط امام خصلت ائتلافی داشت و بیشتر از اعضای کابینه رجایی و باهنر تشکیل شده بود، کابینه جدید وی خصلتی چپ‌گرایانه به خود گرفته بود. اکثریت چپ‌گرای حاکم بر مجلس شورای اسلامی بر دادن رأی اعتماد به وزرای چپ‌گرای پیشنهادی نخست وزیر تأثیرگذار بود.^۱ رویه پارلمانی و چالش‌های میان رئیس جمهور، نخست وزیر و مجلس بر سر استقرار دولت پیش از بازنگری قانون

۱. برای کسب اطلاعات بیشتر نک. www.entekhab.ir/fa/news/124483 پایگاه اطلاع رسانی جوان
www.javanonline.ir

اساسی که معمولاً با مقاومت مجلس همراه بود، به تصویب قانون الحاق موادی به آیین-نامه داخلی مجلس در سال ۱۳۶۳ منجر گردید و این قانون به تثبیت ماهیت پارلمانی رأی اعتماد به هیات وزیران منتهی شد.

قانون الحاق موادی به آیین‌نامه داخلی مجلس مصوب ۱۳۶۳

با تصویب ماده ۱ قانون الحاق موادی به آیین‌نامه داخلی مجلس راجع به تقاضای رأی اعتماد و نحوه برگزاری آن مصوب ۱۳۶۳/۵/۹، نخست وزیر موظف شد هم در آغاز هر دوره تقنینی مجلس و هم در شرایط مقرر در اصل ۸۷ قانون اساسی پس از تشکیل و معرفی هیات وزیران، از مجلس تقاضای رأی اعتماد کند. لزوم اخذ رأی اعتماد دولت از مجلس در آغاز هر دوره تقنینی بیانگر تبعیت استقرار هیات وزیران و ادامه حیات آن در نظام سیاسی ایران از منطق نظام پارلمانی بوده است زیرا مطابق قاعده عرفی در نظام‌های پارلمانی با استقرار مجلس جدید، تشکیل دولت جدید ضروری است. قانون اساسی سال ۱۳۵۸ به مسئله لزوم اخذ رأی اعتماد مجدد از مجلس در مواقعی که دوره مجلس شورای اسلامی به پایان می‌رسد و مجلس جدید تشکیل می‌شود اشاره نکرده بود اما قانون الحاق موادی به آیین‌نامه داخلی راجع به تقاضای رأی اعتماد و نحوه برگزاری آن تکلیف قانونی این موضوع را روشن شد.

به موجب ماده (۱) این قانون، «در آغاز هر دوره مجلس شورای اسلامی، حداکثر دو ماه پس از انتخاب هیات رئیسه دائم مجلس، نخست وزیر موظف است از مجلس تقاضای رأی اعتماد نماید». تقاضای فوق توسط رئیس مجلس در اولین جلسه علنی قرائت و ظرف مدت دو الی چهار روز در جلسه علنی مجلس به شور گذاشته می‌شد (تبصره ۱). به موجب تبصره ۲ و ۳، نخست وزیر می‌توانست در جلسه رأی اعتماد به مدت دو ساعت در رابطه با عملکرد گذشته و برنامه‌های آینده خویش صحبت کند و در صورت تمایل مقداری از وقت خود را در اختیار نمایندگان موافق قرار دهد. در تبصره ۴ نیز نمایندگان موافق و مخالف می‌توانستند هر کدام به مدت ۱۵ دقیقه و مجموعاً به مدت ۳ ساعت در موضوع فوق به تساوی صحبت کنند و میزان، رأی اعتماد اکثریت مطلق آرای حاضرین صاحب رأی در مجلس بود (تبصره ۵ و ۶).

به موجب ماده (۲) قانون الحاق موادی به آیین‌نامه داخلی، فرصت مقرر برای نخست -

وزیر جهت اخذ رأی اعتماد برای هیات دولت، یک هفته پس از اخذ رأی تمایل وی از مجلس بود. نخست وزیر در جلسه رأی اعتماد این فرصت را داشت تا به مدت دو ساعت در رابطه با عملکرد گذشته و برنامه‌های آینده خویش صحبت کند (تبصره ۳ ماده ۱) و نمایندگان موافق و مخالف نیز هر یک به مدت ۱۵ دقیقه فرصت اظهارنظر داشتند (تبصره ۴ ماده ۱). هنگام رأی‌گیری در مورد وزرا، هر یک از نمایندگان موافق و مخالف می‌توانستند به مدت ۱۵ دقیقه درباره اعضای هیات دولت و برنامه گذشته و آینده آن‌ها اظهارنظر کنند (تبصره ۲ ماده ۲). اخذ رأی اعتماد برای هر یک از وزرا به صورت جداگانه با ورقه و غیرعلنی انجام می‌شد (تبصره ۴ ماده ۲) و ملاک رأی اعتماد نیز اکثریت مطلق آرای حاضرین صاحب رأی در مجلس بود (تبصره ۵ ماده ۲).

قانون آیین‌نامه داخلی مجلس مصوب سال ۱۳۶۱ و اصلاحیه‌های بعدی آن پیرامون ابراز رأی تمایل به نخست وزیر و هیات دولت نشان می‌دهند که رأی‌گیری نسبت به هیات دولت تا آن زمان هم به صورت انفرادی و مجزا برای تک‌تک وزیران پیشنهادی و هم به صورت جمعی برای هیات وزیران در چارچوب تبصره ۲ ماده ۱۴۳ امکان‌پذیر بود. تبصره دو ماده ۱۴۳ آیین‌نامه داخلی مجلس مقرر می‌داشت: «مجلس می‌تواند رأی اعتماد را به هیات وزیران و یا یک یک وزرا ابراز نماید». اما بعدها به موجب تبصره ۴ ماده (۲) قانون الحاق موادی به آیین‌نامه داخلی راجع به تقاضای رأی اعتماد و نحوه برگزاری آن مصوب ۱۳۶۳/۵/۹، اخذ رأی اعتماد به صورت جداگانه پیش‌بینی شد. در عمل همه دولت‌هایی که پیش از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ مستقر شدند به استثنای دولت آیت‌الله مهدوی کنی^۱ به شیوه‌ای یکسان و با اخذ رأی اعتماد انفرادی و جداگانه برای هر یک از وزرا روی کار آمدند. با بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ منطق جدیدی در استقرار هیات وزیران در پیش گرفته شد و ماهیت پارلمانی رأی اعتماد به هیات وزیران در جمهوری اسلامی ایران به ماهیت ریاستی تغییر یافت.

^۱. دلیل اخذ رأی اعتماد جمعی نسبت به کابینه آیت‌الله مهدوی کنی این بود که همه اعضای کابینه به جز کمال‌الدین نیک‌روش، وزیر کشور، در دولت شهید باهنر رأی اعتماد مجلس را اخذ کرده بودند. لذا اخذ رأی اعتماد به صورت انفرادی برای هر یک از آن‌ها با توجه به وضعیت حساسی که در آن زمان حاکم بود به نوعی اتلاف وقت تلقی شده و امری بیهوده به شمار می‌آمد (راعی، ۱۳۸۷: ۳۱۴-۳۱۸).

ماهیت ریاستی رأی اعتماد پس از بازنگری قانون اساسی حذف سمت نخست وزیر منتخب پارلمان و انتخاب رییس هیات وزیران توسط مردم، قاعده اساسی "عدم لزوم گرفتن رأی اعتماد جدید برای وزیران با تغییر مجلس" و رویه ریاستی استقرار هیات وزیران پس از بازنگری قانون اساسی، ماهیت ریاستی رأی اعتماد به وزیران در جمهوری اسلامی ایران از سال ۱۳۶۸ را تأیید می‌کنند.

انتخاب رییس هیات وزیران توسط مردم با بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ و حذف مقام نخست وزیری، نصب و عزل وزیران در انحصار رئیس جمهور قرار گرفت. مهمترین دلیل حذف مقام نخست وزیری را می‌توان نیازمندی عقلانی به بازسازی قوه مجریه در کشور و وجود اختلافات مهم و متعدد میان رئیس جمهور و نخست وزیر بر سر تسهیم قدرت اجرایی دانست که از همان آغاز ریاست جمهوری ابوالحسن بنی‌صدر و نخست وزیری محمدعلی رجایی پدید آمد و تا سال‌های پس از آن هم تداوم داشت. لذا برخلاف پیش از بازنگری قانون اساسی که انتخاب وزیران به چالشی میان نخست وزیر و رئیس جمهور تبدیل شده بود و رئیس جمهور نقش کمرنگ‌تری را ایفا می‌کرد، با حذف پست نخست وزیری، نقش رئیس جمهور پررنگ‌تر شد و متصدی این مقام، موقعیت موثرتری را در نظام سیاسی کسب کرد. در ابتدای دوره ریاست جمهوری، رئیس جمهور گزینه‌های تصدی سمت وزارت را تعیین می‌کند و در این باره با نظر و صلاحدید خود تصمیم می‌گیرد و نیازی به هماهنگی و موافقت مقام دیگری نیست^۱ مگر اینکه خود چنین مشورتی را لازم ببیند. انتخاب مستقیم رییس هیات وزیران توسط مردم و حقانیت بالای ناشی از آن مهمترین عاملی است که با بازنگری قانون اساسی نظام سیاسی کشور را بسوی نظام ریاستی سوق داد. به نظر می‌رسد اعضای شورای بازنگری قانون اساسی دریافته بودند که امکان اعمال نظام سیاسی پارلمانی در ایران وجود ندارد. در نظام پارلمانی، پارلمان نقش برجسته‌ای را دارا است و فقدان احزاب به معنای واقعی و انضباط حزبی در جمهوری اسلامی ایران

۱. مگر وزیر دادگستری که به صراحت اصل ۱۶۰ قانون اساسی باید از میان گزینه‌های پیشنهادی رئیس قوه قضاییه معرفی شود.

می‌توانست مباحث بی‌نتیجه‌ای را به دنبال داشته باشد. به همین دلیل تصمیم گرفته شد با حذف نخست وزیر از سیستم اجرایی کشور، قوه مجریه تنها در اختیار رئیس جمهور و رهبری باشد.^۱ لذا اختیارات و مسئولیت‌های رئیس جمهور گسترده شد و اختیارات نخست وزیر نظیر تشکیل کابینه با فرایندی متفاوت با پیش از بازنگری قانون اساسی به رئیس جمهور واگذار گردید. تعیین رئیس جمهور منتخب مستقیم مردم بجای نخست وزیر منتخب مجلس و واگذاری اختیارات نخست وزیر به وی نه تنها رئیس جمهور را به هسته اصلی نظام اجرایی ایران تبدیل کرد بلکه به تغییر منطبق رأی اعتماد به هیات وزیران در جمهوری اسلامی ایران نیز کمک کرده است. ابراز رأی اعتماد انفرادی به تک‌تک وزیران در مجلس شورای اسلامی همانند تأیید گزینه‌های پیشنهادی رئیس جمهوری ایالات متحده آمریکا در مجلس سنا نیز ماهیت ریاستی ابراز رأی اعتماد به هیات وزیران در ایران را تسهیل کرد. هیات وزیران در نظام‌های پارلمانی به صورت جمعی مستقر می‌شود و دارای مسئولیت جمعی است. لذا سقوط دولت نیز در نظام‌های پارلمانی به صورت جمعی تحقق می‌یابد. قاعده اساسی "عدم لزوم گرفتن رأی اعتماد جدید برای وزیران با تغییر مجلس" نیز در راستای تغییر ماهیت پارلمانی رأی اعتماد به هیات وزیران به ماهیت ریاستی در جمهوری اسلامی ایران است.

قاعده اساسی عدم لزوم اخذ رأی اعتماد جدید برای وزیران با تغییر مجلس مطابق عرف و سنت حاکم در نظام‌های پارلمانی با تشکیل مجلس جدید، مسأله اعتماد اکثریت پارلمانی جدید به هیات وزیران و ابقا یا تغییر نخست وزیر یا صدراعظم مطرح می‌شود و حال آنکه در نظام سیاسی ایران به موجب اصل ۱۳۳ قانون اساسی با تغییر مجلس، گرفتن رأی اعتماد جدید برای وزیران از مجلس لازم نیست (تقی‌زاده، ۱۳۹۲). بعبارت دیگر با تشکیل مجلس جدید، هیات وزیرانی که قبلاً مستقر شده است همانند دولت در نظام‌های ریاستی به کار خود ادامه می‌دهد و نیازمند دریافت اعتماد مجدد از مجلس نیست. در صورتی که پیش از بازنگری قانون اساسی به دلیل عدم تصریح قانون

^۱. برای کسب اطلاعات بیشتر نک. خلیلی، ۱۳۷۹: صص ۱۶۲-۱۶۳.

اساسی سال ۱۳۵۸ به لزوم یا عدم لزوم اخذ رأی اعتماد دولت از مجلس جدید، ماده ۱ قانون الحاق موادی به آیین‌نامه داخلی راجع به تقاضای رأی اعتماد و نحوه برگزاری آن مصوب سال ۱۳۶۳، نخست وزیر را مکلف می‌دانست تا با تغییر مجلس، برای خودش و هیات وزیران از مجلس تقاضای رأی اعتماد کند. درج عبارت «با تغییر مجلس گرفتن رأی اعتماد جدید برای وزرا لازم نیست» در اصل ۱۳۳ قانون اساسی در ابتدای فعالیت شورای بازنگری قانون اساسی مورد توجه نبود بلکه با یادآوری برخی اعضای این شورا در قانون اساسی تصریح شد. البته بعضی اعضای شورای بازنگری با اعتقاد به وجود هویتی دوگانه برای مجلس - هویت تقنینی که وضع قانون در قالب آن صورت می‌گیرد و هویت شخصی که وابسته به نمایندگان است - اخذ رأی اعتماد برای دولت از مجلس جدید را ضروری می‌دانستند. بعبارت دیگر به باور آنها هویت تقنینی مجلس ثابت است اما هویت شخصی مجلس به جهت وابستگی آن به اعضایش (نمایندگان) متغیر است و با تغییر اعضای آن، هویت شخصی مجلس نیز تغییر می‌کند. به این ترتیب لزوم اخذ رأی اعتماد برای دولت از مجلس جدید را توجیه می‌کردند (نک. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۸: ۱۶۱۶-۱۶۱۸). حال آنکه فلسفه عدم لزوم اخذ رأی اعتماد برای دولت از مجلس جدید اجتناب از تزلزلی است که ممکن است به جهت تغییرات پی در پی وزیران در هیات دولت حاصل شود. هیات دولت زمانی که یک مجلس در میانه راه خود قرار دارد، با اخذ رأی اعتماد از مجلس مستقر می‌شود. اما این دولت پس از سپری شدن یک بازه زمانی تقریباً دو ساله یعنی زمانی که به بهترین شرایط هماهنگی در اعضای خود پس از فراز و فرودهای متعدد دست یافته، با تغییر مجلس مواجه می‌شود. در چنین حالتی اگر دولت ملزم به اخذ رأی اعتماد از این مجلس نوظهور باشد باید تمام دغدغه خود را صرف اخذ رأی اعتماد از مجلس جدید کند و تمام تشریفات ابتدایی خود را برای تشکیل از سر بگیرد. حال آنکه عمر چهارساله دولت مستلزم ثبات و تداوم در انجام مسئولیت‌هایش به دور از دغدغه‌های این چنینی است. لذا با توجه به فاصله گرفتن از رویکرد پارلمانی که غالباً مذاکرات اعضای شورای بازنگری قانون اساسی نیز به آن ختم می‌شد، گنجاندن چنین عبارتی در اصل ۱۳۳ قانون اساسی (و نه در قالب یک قانون عادی) یکی از مهمترین خروجی‌های این رویکرد در قانون اساسی سال ۱۳۶۸ تلقی می‌شود.

تصریح به مسئولیت رئیس جمهور در برابر مجلس شورای اسلامی (اصل ۱۲۲ قانون اساسی)^۱ بویژه در قبال اقدامات هیات وزیران (اصل ۱۳۴ قانون اساسی) به دلیل حذف مقام نخست وزیری و واگذاری ریاست هیات وزیران به رئیس جمهوری در بازنگری قانون اساسی سال ۱۳۶۸ است و با تغییر اوصاف پارلمانی یا ریاستی قانون اساسی ملازمه‌ای ندارد. با وجود این، محدود شدن دایره استیضاح رئیس جمهور به مسئولیت‌های وی در مقام اجرای وظایف مدیریت قوه مجریه و اداره امور اجرایی کشور (بند ۲ اصل ۸۹ قانون اساسی) و در نتیجه امکان رای مجلس به عدم کفایت اجرایی و نه کفایت سیاسی وی (بند ۱۰ اصل ۱۱۰ قانون اساسی) در راستای تقویت ماهیت ریاستی قانون اساسی قابل توجه است. حفظ مسئولیت اجرای قانون اساسی برای ریاست جمهوری در اصل ۱۱۳ قانون اساسی و عدم تاثیرگذاری استیضاح هیات وزیران و ابراز رای عدم اعتماد مجلس به آنها در سرنوشت رئیس جمهور نیز موید اراده قانونگذار اساسی بر شناسایی جایگاهی فراتر از رئیس قوه مجریه برای مقام ریاست جمهوری است. لزوم تقاضای رأی اعتماد مجدد برای هیأت وزیران در صورت تغییر نیمی از هیأت وزیران پس از ابراز اعتماد مجلس به دولت (ذیل اصل ۱۳۶ قانون اساسی) نیز بیش از آنکه موید ماهیت پارلمانی اخذ رأی اعتماد باشد، به این دلیل است که مجلس شورای اسلامی از طریق دادن رأی اعتماد به تک‌تک وزیران به مجموعه هیأت وزیران نیز برای رسمیت یافتن دولت رأی اعتماد می‌دهد (نک. وکیل و عسگری، ۱۳۸۸: ۴۸۷، تقی‌زاده، ۱۳۸۷: ۶۵-۶۶ و نک مواد ۲۰۶ و ۲۰۷ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی) و انسجام هیات وزیران در اثر تغییر نیمی از اعضای آن مردد شده است. بعلاوه، شرط تغییر حداقل نیمی از اعضای هیات وزیران که به آسانی تحقق نمی‌یابد برای تقاضای رای اعتماد مجدد به تمایل قانونگذار اساسی بر عدم سهولت در تغییر هیات وزیران و مواجهه دولت با رای اعتماد مجدد مجلس دلالت دارد. تصریح به عدم لزوم اخذ رأی اعتماد

۱. «به این ترتیب رئیس جمهور نه تنها بعنوان رئیس دولت، بلکه در قبال تمام وظایف و اختیاراتی که قانون به او محول نموده است، در مقابل مجلس مسئولیت دارد. این مسئولیت ... ظاهراً شامل وظایف خاص ریاست جمهوری است» (هاشمی، ۱۳۸۶: ۲۱۲).

برای وزیران از مجلس جدید در اصل ۱۳۳ قانون اساسی به ایجاد رویه ریاستی استقرار هیات وزیران پس از بازنگری قانون اساسی کمک کرده است.

رویه ریاستی استقرار هیات وزیران

رویه ریاستی استقرار هیات دولت پس از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ نیز ماهیت ریاستی رأی اعتماد به وزیران در جمهوری اسلامی ایران را تأیید می‌کند زیرا برخلاف تجربه ده ساله اولیه اجرای قانون اساسی از سال ۱۳۵۸ تا سال ۱۳۶۸، انتخاب وزیران برآمده از اکثریت سیاسی حاکم در پارلمان و مطابق تمایل سیاسی آن‌ها ضرورت ندارد. عبارت دیگر وزیران در جمهوری اسلامی ایران هم‌سو با گرایش سیاسی رئیس‌جمهور انتخاب می‌شوند و در صورت تفاوت تمایلات اکثریت سیاسی حاکم در پارلمان با تمایل سیاسی رئیس‌جمهور، اکثریت پارلمانی متوقع نیست که وزیران از میان آن‌ها یا بر اساس تمایل سیاسی‌شان انتخاب شوند. رویه عملی دولت‌هایی که در سال‌های پس از بازنگری قانون اساسی مستقر شده‌اند این امر را تأیید می‌کند. برای مثال رأی اعتماد به کابینه اول اکبر هاشمی رفسنجانی با شک و تردیدها و البته بحث‌های سیاسی مختلفی همراه بود که به عقیده وی این بحث‌ها از جانب عده‌ای تندرو مطرح می‌شد که در خاطراتش از آن‌ها به نام خط سوم یاد کرده است. در آن زمان بسیاری از وزرای پیشنهادی نگران رأی نیاوردن‌شان در کابینه بودند. با وجود این، مجلس به تمام وزرای پیشنهادی هاشمی رأی اعتماد داد. آقای هاشمی رفسنجانی در خاطرات مربوط به تشکیل کابینه در دوران ریاست جمهوری‌اش چنین نوشته است: «نقطه آغاز حرکت منفی چپ با من از اینجا آغاز شد ... مثلاً این‌ها می‌خواستند که وزیر کشور فرد خاصی باشد، وزیر بهداشت و درمان فرد خاصی باشد و ... من آن کسی را که آن‌ها می‌خواستند نگذاشتم. البته وزیر کشور من آقای عبدالله نوری بود. ولی آن‌ها آقای نوری را قبول نداشتند ... تا اینجا که مخالف بودند، یک بحث است این‌ها اکثریت مجلس را هم داشتند. جلسه‌ای گرفته بودند و هم‌عهد شده بودند که به کل کابینه رأی ندهند. یعنی حتی به وزرای چپ هم نمی‌خواستند رأی دهند که در نتیجه کل کابینه رأی نیاورد. البته افرادی در میان آن‌ها مخالف بودند اما نتوانستند جلوی آن‌ها را بگیرند. آمدند و به من گفتند من در جلسه‌ای آن‌ها را دعوت کردم و صحبت کردم و در سخنرانی تندی گفتم ... شما چطور به خود

حق می‌دهید که کشور را به خاطر مسائل بانندی بی‌کابینه کنید؟ سخنرانی من تاثیر کرد. اما باز هم عده‌ای رأی ندادند، ولی هیچ فردی از کابینه نیفتاد...» (زیباکلام و اتفاق‌فر، ۱۳۸۷: ۱۲۲-۱۲۳).

دولت هفتم یا دولت اول اصلاحات به ریاست جمهوری سید محمد خاتمی نیز با وجود اینکه اکثریت مجلس در اختیار گروه‌های سیاسی مخالف وی (اصولگرایان) و ریاست آن بر عهده رقیب اصلی انتخاباتی‌اش (علی اکبر ناطق نوری) قرار داشت، توانست رأی اعتماد کامل نمایندگان مجلس پنجم را برای اعضای کابینه دولت اصلاح طلب خود، آنهم در شرایط و فضای سیاسی آن روز کشور که رقابت شدیدی بین دو جناح وجود داشت، کسب کند. این در حالی است که دولت نهم به ریاست جمهوری محمود احمدی نژاد با وجود اینکه اکثریت حاکم در مجلس از حیث گرایش سیاسی با رئیس - جمهور هم‌سو بود از دولت‌هایی است که در مقایسه با سایر دولت‌های پس از انقلاب، شمار قابل توجهی از وزرای آن موفق به کسب رأی اعتماد از مجلس نشدند. در دولت یازدهم (دولت نخست حسن روحانی) که در ۱۲ مرداد ۱۳۹۲ تشکیل شد به‌رغم اینکه بسیاری از تحلیلگران مهمترین چالش پیش‌روی آن را موضع‌گیری نهادهایی نظیر مجلس شورای اسلامی می‌دانستند که غالب آن را اصولگرایان تشکیل می‌دادند و پیش از شروع بکار دولت یازدهم نسبت به نحوه انتخاب وزرای پیشنهادی رئیس جمهور به او هشدار داده بودند، در نهایت از ۱۸ وزیر پیشنهادی، ۱۵ نفر با رأی اعتماد مجلس تأیید شدند. این تعداد رأی اعتماد با نظر به اینکه اکثریت مجلس را مخالفان سیاسی دولت تشکیل می‌دادند حائز اهمیت است.

در تمامی نمونه‌های فوق نحوه عملکرد مجلس در فرایند رأی اعتماد به هیات وزیران و حتی وجود نمونه‌هایی از دولت‌ها که تمام یا اکثریت قریب به اتفاق اعضای آنها موفق به کسب رأی اعتماد از مجلسی شده‌اند که اکثریت آن مخالف سیاسی دولت تلقی می‌شد، بیانگر این است که نظام سیاسی ایران پس از بازنگری قانون اساسی در فرایند رأی اعتماد به هیات وزیران از منطق نظام‌های ریاستی تبعیت می‌کند.

نتیجه‌گیری

تفکیک قوای مقننه و مجریه در جمهوری اسلامی ایران و ابزارهای تاثیرگذاری دو قوه بر یکدیگر به گونه‌ای است که نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران را می‌توان نظام

نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی محسوب کرد زیرا علاوه بر قوه مجریه دو رکنی، مسئولیت سیاسی دولت در برابر پارلمان (اوصاف نظام پارلمانی) نیز در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پیش‌بینی شده است و از دیگر سوی رییس هیات دولت (رییس جمهور) منتخب مستقیم مردم است و امکان انحلال پارلمان (مجلس شورای اسلامی) وجود ندارد (اوصاف نظام ریاستی). بعلاوه، مقنن اساسی جمهوری اسلامی ایران رای اعتماد پارلمان به وزیران پیشنهادی رییس جمهور را برای صدور حکم انتصاب توسط رییس جمهور و در نتیجه تصدی سمت وزارت توسط وزیران لازم می‌داند. اصل هشتماد و هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر می‌دارد: «رییس جمهور برای هیات وزیران پس از تشکیل و پیش از هر اقدام دیگر باید از مجلس رای اعتماد بگیرد». مطابق اصل یکصد و سی و سوم همین قانون اساسی وزیران توسط رییس جمهور تعیین و برای گرفتن رای اعتماد به مجلس معرفی می‌شوند. با نظر به اینکه تایید وزیران یا دادن رای اعتماد به آنها توسط پارلمان در نظام پارلمانی (مانند ایتالیا) یا ریاستی (مانند ایالات متحده آمریکا) قابل پیش‌بینی است اما با منطق متفاوت اجرا می‌گردد، پرسش این بود که دادن رای اعتماد به هیات وزیران توسط مجلس شورای اسلامی در ایران از منطق نظام پارلمانی تبعیت می‌کند یا نظام ریاستی؟

مطابق قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸، رای اعتماد به وزیران از منطق نظام پارلمانی تبعیت می‌کرد زیرا هیات وزیران (نخست وزیر و وزیران) بر اساس تمایل سیاسی اکثریت حاکم در پارلمان تشکیل می‌گردید. بعبارت دیگر، پارلمان به هیات وزیرانی رای اعتماد می‌داد که هم‌سو با گرایش سیاسی اکثریت پارلمانی بودند. با بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ ماهیت رای اعتماد به وزیران در جمهوری اسلامی ایران به رای اعتماد در نظام ریاستی تغییر یافت. حذف سمت نخست وزیر منتخب پارلمان و تعیین رییس جمهور منتخب مستقیم مردم بعنوان رییس هیات دولت و درج عبارت "با تغییر مجلس گرفتن رای اعتماد جدید برای وزیران لازم نیست" در اصل ۱۳۳ قانون اساسی به تغییر ماهیت رای اعتماد به هیات وزیران از پارلمانی به ریاستی منجر شده‌اند. رویه عملی استقرار هیات دولت پس از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ نیز ماهیت ریاستی رای اعتماد به هیات وزیران در جمهوری اسلامی ایران را تایید می‌کند زیرا برخلاف تجربه ده ساله اجرای قانون اساسی از ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۸، انتخاب وزیران مطابق تمایل سیاسی اکثریت

پارلمانی ضرورت ندارد. بعبارت دیگر، وزیران در جمهوری اسلامی ایران هم سو با گرایش سیاسی رییس جمهور انتخاب می‌شوند و اکثریت سیاسی حاکم در پارلمان، در صورت تفاوت با تمایل سیاسی رییس جمهور، متوقع نیست که وزیران از میان آنها یا بر اساس تمایل سیاسی آنها انتخاب شوند.

در نگاه نخست به نظر می‌رسد که قواعد مربوط به استقرار هیات وزیران در ایران در وضعیت مطلوبی قرار دارد اما برخی از نقایص و خلأهای حقوقی در قانون اساسی وجود دارند که از جمله آنها ابهام در اصل ۸۷ قانون اساسی است. از ظاهر اصول ۸۷ و ۱۳۳ قانون اساسی استنباط می‌شود که رئیس‌جمهور علاوه بر معرفی گزینه‌های پیشنهادی برای وزارت و اخذ رأی اعتماد مجلس برای تک‌تک وزیران باید برای هیات وزیران به صورت جمعی نیز جداگانه تقاضای رأی اعتماد کند. چنانچه وزیران به موجب اصل ۱۳۳ قانون اساسی رأی اعتماد مجلس را کسب کرده باشند، حال بر اساس اصل ۸۷ قانون اساسی پس از تشکیل هیات وزیران، مسأله رأی اعتماد به منظور بررسی وجود هماهنگی در مجلس مطرح شود و نتیجه آن عدم کسب رأی اعتماد باشد، نتیجه‌ای فاقد وجهت عقلانی حاصل می‌شود (هاشمی، ۱۳۸۶: ۱۵۹/۲). شاید شیوه مناسب چنین باشد که مجلس ابتدا برنامه دولت را به منظور اخذ رأی اعتماد برای مجموعه هیات وزیران بررسی و تصویب کند و سپس برای هر یک از وزیران به صورت جداگانه با لحاظ قابلیت‌های شخصی و اجرایی آنان اخذ رأی اعتماد نماید. بعلاوه، جایگزینی واژه تشکیل با واژه معرفی در اصل ۸۷ قانون اساسی می‌تواند ایراد ناشی از بکارگیری واژه تشکیل در فرایند رأی اعتماد به هیات وزیران را مرتفع نماید (تقی‌زاده، ۱۳۹۲).

منابع

الف) فارسی

- امامی، محمد و موسوی، نصرالله، (۱۳۹۱)، *درآمدی بر بنیادهای حقوق اساسی و نظام‌های سیاسی*، چاپ اول، تهران: میزان.
- بشیری، عباس (۱۳۸۸)، *انقلاب و پیروزی*، کارنامه و خاطرات سالهای ۱۳۵۷ و ۱۳۵۸ هاشمی رفسنجانی، تهران: دفتر نشر معارف انقلاب، چاپ سوم.
- بوشهری، جعفر، (۱۳۷۶)، *مسائل حقوق اساسی به انضمام ترجمه قوانین اساسی فرانسه*، آلمان، انگلستان، آمریکا و شوروی، چاپ اول تهران: دادگستر.
- پروین، خیرالله، (۱۳۹۲)، *الزامات و آموزه‌های حقوق اساسی*، چاپ اول تهران: میزان.
- تقی‌زاده، جواد، (۱۳۹۲)، *تقریرات درس حقوق اساسی تطبیقی*، مقطع کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه مازندران، نیمسال اول تحصیلی.
- خلیلی، محسن، (۱۳۷۹-۱۳۷۸)، «مقایسه مسأله بازنگری در دو قانون اساسی مشروطیت و جمهوری اسلامی»، *پژوهشنامه متین*، سال دوم، شماره‌های ۵ و ۶.
- راعی گلوچه، سجاد، (۱۳۸۷)، *دولت‌های شهید رجائی، شهید باهنر و آیت‌اله مهدوی‌کنی*، چاپ اول، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- روابط عمومی نخست وزیری، (۱۳۶۰)، *چگونگی انتخاب اولین نخست وزیر جمهوری اسلامی ایران و مکاتبات رجایی با بنی‌صدر*، چاپ دوم، تهران: دفتر تحقیقات و انتشارات.
- رحیمی مقدم، حسین (۱۳۹۴)، *نظام حقوقی کابینه (مطالعه تطبیقی قواعد حاکم برانتخاب اعضای کابینه در ایران، آمریکا و انگلستان)*، چاپ اول، تهران: جاودانه- جنگل.
- زرنگ، محمد، (۱۳۸۴)، *سرگذشت قانون اساسی در سه کشور ایران، فرانسه و آمریکا*، چاپ اول، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- زیباکلام، صادق و اتفاق‌فر، فرشته سادات، (۱۳۸۷)، *هاشمی بدون رتوش (پنج سال گفتگو با هاشمی رفسنجانی)*، چاپ دوم تهران: روزنه.
- ساعد وکیل، امیر و عسگری، پوریا (۱۳۸۸)، *قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی*، چاپ سوم، تهران: مجد.
- (۱۳۸۰)، *صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی*، جلد اول (جلسات ۲۹ -

۴۱)، چاپ دوم، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.

طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، (۱۳۸۶)، *حقوق اساسی*، چاپ یازدهم، تهران: میزان.
عبداله‌پور، احمد، (۱۳۶۹)، *نخست وزیران ایران*، چاپ اول، تهران: کانون انتشارات علمی.
علی بابائی، داود، (۱۳۸۴)، بیست و پنج سال در ایران چه گذشت: از بازرگان تا خاتمی، از نوزده دی ماه ۵۶ تا پانزده بهمن ۵۸، جلد اول، چاپ دوم، تهران: امید فردا.
عمید زنجانی، عباسعلی، (۱۳۸۷)، *مبانی حقوق اساسی*، چاپ اول، تهران: مجد.
قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل، (۱۳۸۳)، *بایسته‌های حقوق اساسی*، چاپ دهم، تهران: میزان.
قاضی «شریعت پناهی»، ابوالفضل، (۱۳۸۳)، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، چاپ دوازدهم، تهران: میزان.

کاتوزیان، ناصر، (۱۳۹۱)، *زندگی من*، چاپ چهاردهم، تهران: شرکت سهامی انتشار.
محمودی، عبدالحسین، (۱۳۸۹)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران: تحلیلی بر قانون اساسی*، چاپ اول، تهران: موج اندیشه.

هاشمی، محمد (۱۳۸۸)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، جلد اول، چاپ نهم، تهران: میزان.

هاشمی، محمد، (۱۳۸۶)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، جلد دوم، چاپ پانزدهم، تهران: میزان.

هاشمی، سید محمد، (۱۳۶۹)، «بررسی تطبیقی و موضوعی بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، *مجله تحقیقات حقوقی*، سال اول، شماره ۸
هریسی‌نژاد، کمال‌الدین، (۱۳۹۲)، *حقوق اساسی تطبیقی*، چاپ سوم، تبریز: آیدین.

استناد به این مقاله: تقی‌زاده، جواد، تقی‌زاده، سمانه. (۱۴۰۱). ماهیت پارلمانی یا ریاستی رأی اعتماد به هیات وزیران در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. دولت‌پژوهی، ۸(۲۹)، - . doi: 10.22054/tssq.2022.45061.740



The State Studies Quarterly is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.