



Collective Confidence Vote to the Council of Ministers in Constitutional Law of the Islamic Republic of Iran

Sajad Afshar

Assistant Professor, Islamic Azad University, South Tehran Branch, Tehran, Iran.
afsharsd@gmail.com

Use your device to scan
and read the article online



Citation Sajad Afshar. [Collective Confidence Vote to the Council of Ministers in Constitutional Law of the Islamic Republic of Iran (Persian)]. *Islamic Law (A Quarterly Journal of Law)*. 2024; 21 (82): 177-203

 [10.22034/ilaw.2023.706938](https://doi.org/10.22034/ilaw.2023.706938)

Received: 31 December 2022 , Accepted: 01 July 2023

Abstract

In the Constitution of the Islamic Republic of Iran, the necessity of accountability of the executive branch to the parliament is emphasized and various ways have been considered for this accountability. One of these ways can be the need to give a collective vote of confidence to the cabinet - that is, a vote of confidence in the entire group before a vote of confidence in individual ministers. The present article seeks to answer the question with a descriptive-analytical view, what is the verdict of collective vote of confidence in the Council of Ministers in the constitutional law system of the Islamic Republic of Iran. The finding of the article is that according to the text of several principles, the issue of giving collective vote of confidence to the Council of Ministers is foreseen in the constitution, but this issue has not been seriously considered either in the common laws or in the practical procedure. Although this way of supervision of the parliament over the government is basically one of the characteristics of parliamentary systems, our constitution prefers to use it in order to make the government more accountable to the parliament. In this way, in addition to the individual program of each minister, the parliament will also supervise the general policy of the government.

Keywords

Council of Ministers, Vote of Confidence, the Constitution. Parliament, Parliamentary Regime, Presidential Regime



Copyright © 2024 The Author(s);

This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (CC-BY-NC: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.en>),

which permits use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited and is not used for commercial purposes.

Extended Abstract

1. Introduction

The Constitution of the Islamic Republic of Iran emphasizes the imperative for executive accountability to the Majlis (Parliament), providing various mechanisms for this oversight. One such mechanism, often overlooked in practice, is the collective vote of confidence for the Council of Ministers, signifying parliamentary approval of the cabinet as a whole before individual ministers are approved. This research aims to descriptively and analytically answer the question of what the ruling is regarding the collective vote of confidence for the Council of Ministers within the constitutional law system of the Islamic Republic of Iran. The central hypothesis posits that while the Iranian Constitution explicitly stipulates the requirement for a collective vote of confidence for the Council of Ministers, this provision has been largely neglected in ordinary laws and practical application. This study underscores the potential of this unutilized constitutional capacity to enhance governmental accountability to the legislature, enabling the Majlis to oversee the general policies of the government in addition to the individual programs of each minister.

2. Research Methodology

This study employs a descriptive-analytical method, relying on library-based documentation and primarily focusing on a textual analysis of the Iranian Constitution. The research adopts a text-based interpretive approach, aiming to understand the pure meaning of the constitutional text independent of existing practical routines or interest-driven interpretations. This approach is founded on the premise that text-based interpretation is the valid method of interpretation within Iran's legal system. The primary source for this article is the text of the Constitution of the Islamic Republic of Iran. Additionally, the study incorporates a comparative approach in some sections to facilitate a better understanding of the subject. The methodology first discusses the position and duties of the Council of Ministers, then textually analyzes the constitutional provisions related to the necessity of a collective vote of confidence, examines current constitutional practice, and finally, relates the collective vote of confidence to the type of political regime (parliamentary, presidential, or semi-presidential).

3. Research Findings

The research finds that the collective vote of confidence for the Council of Ministers is explicitly stipulated in the Iranian Constitution but has been practically ignored. Several constitutional articles support this conclusion:

- Article 87 clearly states that the President must obtain a vote of confidence for the Council of Ministers after its formation and before any other action. It also provides for the President to seek a collective vote of confidence from the Majlis on important and disputed matters during their tenure.

- Article 133, while referring to individual ministers being introduced for a vote of confidence, is understood to complement Article 87, which addresses the collective cabinet.

- Article 136 mandates a renewed collective vote of confidence for the Council of Ministers if half of its members change after the initial parliamentary approval. The text's emphasis on "Council of Ministers" (هیئت وزیران) rather than "ministers" signifies a collective requirement, contrary to prevailing misinterpretations.

- Article 89(1) mentions the possibility of impeaching the Council of Ministers as a whole, distinct from individual ministerial impeachment, implying a prior collective vote of confidence that can subsequently be withdrawn.

- Article 135 also refers to the resignation of the Council of Ministers as a collective entity, further supporting its distinct legal personality from individual ministers.

Despite these clear constitutional provisions, current practice, particularly Article 204 of the Majlis Internal Regulations, undermines the collective vote of confidence. While Article 204 initially allows for discussions on the government's overall program and composition, it then proceeds directly to individual ministerial votes, rendering the collective discussion a mere "superfluous ceremonial program" without legal enforceability. This means that parliamentary approval or disapproval of the entire cabinet's program has no legal effect, leading to the practical neglect of this constitutional mandate since the 1989 constitutional review. Historically, prior to 1989, the Council of Ministers explicitly sought and received a collective vote of confidence from the Majlis. The 1989 revision to Article 87, which changed the subject of seeking confidence from the "Council of Ministers" to the "President for the Council of Ministers," did not fundamentally alter the necessity of a collective vote.

Regarding the nature of the Iranian political system, while it moved towards a presidential model after the 1989 revision by abolishing the prime minister's position and consolidating executive powers under the President, it retains significant parliamentary features, such as extensive powers of inquiry and impeachment. The intent of the 1989 Constitutional Review Council was to maintain maximum executive accountability to the legislature, even within a more presidential framework. Therefore, the argument that a collective vote of confidence is incompatible with a non-purely parliamentary system is an "interpretive overreach" against the explicit consti-

tutional text. The existence of individual ministerial votes of confidence and impeachment already demonstrates the Iranian system's hybrid nature.

4. Conclusion

The study concludes that the collective vote of confidence for the Council of Ministers is a constitutionally mandated, historically precedented, and internationally common feature in various legal systems. The current Article 204 of the Majlis Internal Regulations must be amended to align with the clear provisions of the Constitution. Just as the impeachment and no-confidence vote for the Council of Ministers and the collective resignation or dismissal of the cabinet are recognized, the initial collective vote of confidence for any newly formed Council of Ministers, whether following a new presidential term or the dissolution of a previous cabinet, is equally valid and necessary. Following a successful collective vote of confidence for the cabinet, the Majlis would then proceed with the individual vote of confidence for each minister as stipulated by Article 133 and the latter part of Article 204. This collective vote serves a distinct function: it allows the Majlis to express its approval or disapproval of the government's overall programs and composition, separate from the individual performance or qualifications of specific ministers. This comprehensive oversight ensures that both the cabinet as a whole and individual ministers are accountable to the legislature, strengthening the framework of governmental accountability outlined in the Constitution. If the Majlis casts a vote of no confidence in the Council of Ministers, there is no need to proceed with individual ministerial confidence votes.

Funding

There is no funding support.

Authors' Contribution

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

Conflict of Interest

Authors declared no conflict of interest.

Acknowledgments

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



رأی اعتماد جمعی به هیئت وزیران

در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران

سجاد افشار

استادیار دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران جنوب، تهران، ایران.

afsharsd@gmail.com



Citation Sajad Afshar. [Collective Confidence Vote to the Council of Ministers in Constitutional Law of the Islamic Republic of Iran (Persian)]. [Islamic Law \(A Quarterly Journal of Law\)](#). 2024; 21 (82): 167-191

doi [10.22034/ilaw.2023.706938](https://doi.org/10.22034/ilaw.2023.706938)

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۰/۱۰، تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۴/۱۰

چکیده

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر لزوم پاسخ‌گویی قوه مجریه نسبت به مجلس تأکید شده و راه‌های گوناگونی برای این پاسخ‌گویی در نظر گرفته شده است. یکی از این راه‌ها می‌تواند لزوم اعطای رأی اعتماد جمعی به هیئت وزیران - یعنی رأی اعتماد به کلیت مجموعه پیش از رأی اعتماد به تک تک وزیران - باشد. مقاله حاضر در پی آن است تا با نگاهی توصیفی - تحلیلی به این پرسش پاسخ دهد که حکم رأی اعتماد جمعی به هیئت وزیران در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران چیست. یافته مقاله آن است که وفق متن اصول متعدد، موضوع اعطای رأی اعتماد جمعی به هیئت وزیران در قانون اساسی پیش‌بینی شده است، اما این امر نه در قوانین عادی و نه در رویه عملی مورد توجه جدی قرار نگرفته است. اگرچه این نحوه نظارت مجلس بر دولت، اصولاً از خصوصیت‌های نظام‌های پارلمانی است، اما قانون اساسی ما ترجیح داده تا در راستای هرچه بیشتر پاسخ‌گو کردن دولت به مجلس از آن بهره‌برداری نماید. بدین ترتیب، مجلس علاوه بر برنامه انفرادی هریک از وزرا، بر خط مشی کلی دولت نیز نظارت خواهد داشت.

واژگان کلیدی

هیئت وزیران، رأی اعتماد، قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی، نظام پارلمانی، نظام ریاستی.



مقدمه

در نظام‌های گوناگون حقوق اساسی در کشورهای مختلف دنیا، اشکال مختلفی از رابطه قوای سه‌گانه حاکم بر کشور در نظر گرفته شده است و بر اساس همین نوع روابط است که حقوق‌دانان عمومی، نظام‌های حکومتی را به سه قسم بزرگ ریاستی (Presidential)، پارلمانی (Parliamentary) و نیمه‌ریاستی یا نیمه‌ریاستی - نیمه پارلمانی (Semi - Presidential Semi - Parliamentary) تقسیم نموده‌اند. هرکدام از این سه شکل حکومت‌داری، دارای ویژگی‌هایی شناخته شده مخصوص به خود در بیان تعامل قوای سه‌گانه با یکدیگر و ابزارهای تعامل و نظارت هریک از این سه قوه با یکدیگر می‌باشند (هاشمی، ۱۳۹۲، ص ۲۴۵)؛ براین اساس موضوع چگونگی تقسیم قدرت و تفکیک قوا - به‌ویژه نوع رابطه قوای مقننه و مجریه - همواره از عوامل اصلی تقسیم نظام‌های سیاسی به سه ساختار بزرگ پیش‌گفته بوده است.

علی‌رغم شباهت‌هایی که کشورهای پیرو هرکدام از این سه نظام حکومتی با یکدیگر دارند، تمایزات و اختصاصاتی نیز در هریک از آنها قابل مشاهده است؛ بر همین اساس تقسیم‌بندی سه‌گانه پیش‌گفته، تقسیم‌بندی‌ای تشکیکی بوده که باتوجه به آن، لزوماً نمی‌توان میان کشورهای پیرو هریک از این سه نظام، خطوط ممیزه غیرقابل‌خداشه‌ای ترسیم نمود. به عبارت دیگر، ممکن است حکومتی از لحاظ مقومات تشکیل‌دهنده، ساختاری ریاستی داشته باشد، اما بتوان عناصر مهمی از نظام پارلمانی را نیز در آن شناسایی نمود یا بالعکس، یک حکومت با ساختار کلی پارلمانی دارای ویژگی‌های قابل توجهی از نظام‌های ریاستی باشد.

در حقوق اساسی کشور ما نیز وضعیت به همین صورت است؛ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۵۸، ساختاری نیمه‌ریاستی پیش‌بینی کرده بود که مشکلات عملی آن، موجب شد تا در بازنگری سال

۱۳۶۸، با اصلاحاتی - از جمله حذف مقام نخست‌وزیری و سپردن اختیارات قوه مجریه به رئیس‌جمهور - به سمت ریاستی شدن حرکت کند. با این حال، همان‌گونه که پیش از این اشاره شد، در قانون اساسی کشور ما نیز مواردی وجود دارد که آن را از یک ساختار ریاستی مطلق دور نموده و به شکل نیمه‌ریاستی یا حتی پارلمانی نزدیک می‌سازد. اختیار گسترده مجلس در طرح سؤال و استیضاح از مقامات عالی قوه مجریه - که در اصول ۸۸ و ۸۹ قانون اساسی بازتاب یافته است - از مهم‌ترین نمونه‌هایی است که رژیم پارلمانی را به ذهن نزدیک می‌کند. در مجموع، به نظر می‌رسد که رویکرد شورای بازنگری قانون اساسی در سال ۶۸، پاسخ‌گو کردن حداکثری قوه مجریه در برابر قوه مقننه به منظور اجتناب از تمرکز قدرت در این قوه بوده (عمید زنجانی، ۱۳۸۵، ص ۶۹۶) و از این رو، محذوری در نزدیک ساختن رابطه دو قوه مجریه و مقننه به ساختار پارلمانی نمی‌دیده است. از همین رو، با امعان‌نظر در مفاد قانون اساسی - به ویژه فصول ۶ و ۹ آن - روشن می‌شود که مقنن اساسی کشور ما، راه‌های گوناگونی را به منظور اعمال این پاسخ‌گویی حداکثری در نظر گرفته است که تحقیق و تفحص، رسیدگی به شکایات در چارچوب اصل ۹۰، طرح پرسش از وزیران و استیضاح آنان و نهایتاً طرح پرسش، استیضاح و اعلام عدم کفایت رئیس‌جمهور، از شمار این ابزارهای نظارتی مجلس هستند.

با تمام این اوصاف، با بررسی مفاد قانون اساسی در خصوص رابطه این دو قوه به نظر می‌رسد که قانون اساسی یک شیوه نظارتی دیگر علاوه بر راه‌های مذکور نیز در نظر گرفته که بررسی آن، موضوع اصلی مقاله حاضر است. این شیوه، اعطا یا سلب جمعی رأی اعتماد مجلس به هیئت وزیران است. در این راستا، این دیدگاه می‌تواند به صورت بالقوه مطرح باشد که قانون اساسی، در کنار رأی اعتمادی که به تک تک وزرا اعطا می‌شود، رأی اعتماد به کلیت هیئت وزیران را نیز پیش‌بینی کرده اما در آیین‌نامه داخلی

مجلس به عنوان سند قانونی جهت اجرای این اصول قانون اساسی، چنین امری مورد توجه جدی قرار نگرفته است.^۱ مقاله حاضر در پی پاسخ به این پرسش است که حکم رأی اعتماد جمعی به هیئت وزیران در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران چیست. فرضیه مقاله آن است که موضوع اعطای رأی اعتماد جمعی به هیئت وزیران در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران پیش‌بینی شده اما در عمل مورد غفلت قرار گرفته است؛ براین اساس پژوهش حاضر با روش توصیفی - تحلیلی و با استفاده از مستندات کتابخانه‌ای از طریق تحلیل متن قانون اساسی کوشیده است تا به پرسش فوق‌الذکر، جوابی متقن و علمی ارائه نماید. در واقع، رویکرد تفسیری متن گرا، این پژوهش را به سمت فهم خالص متن قانون اساسی جدای از رویه‌های عملی موجود و تفسیرهای منفعت‌گرا سوق داده است، چرا که یکی از مفروضات این پژوهش، اعتبار و اصالت تفسیر متن گرا به عنوان روش صحیح تفسیری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران است (جاوید و افشار، ۱۳۹۷، ص ۵۳). ضرورت انجام این تحقیق، بررسی و به‌کارگیری یکی از ظرفیت‌های جدی مسئولیت دولت در برابر مجلس است که تاکنون بدان توجه جدی صورت نگرفته و از این ظرفیت مندرج در متن قانون اساسی استفاده نشده است.

با بررسی‌های صورت گرفته، به این موضوع تاکنون در آثار حقوق اساسی کشور از زاویه مورد نظر این مقاله پرداخته نشده و پژوهش حاضر را باید فتح بابی در راستای اجرای این مفاد فراموش شده قانون اساسی در نظر گرفت. از همین رو، منبع اصلی مقاله حاضر، متن قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بوده و تلاش شده تا این متن مورد تحلیل قرار گیرد. به علاوه، در بخشی از مقاله به‌منظور فهم بهتر از مطالبه تطبیقی موضوع نیز

۱. اگرچه ماده ۲۰۵ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس تصریح نموده که «... کیفیت رأی اعتماد به وزیر یا هیئت وزیران طبق این آیین‌نامه خواهد بود»، اما حکمی درخصوص نحوه اعطای رأی اعتماد جمعی به هیئت وزیران مقرر نکرده است.

■ رأی اعتماد جمعی به هیئت وزیران در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران

کمک گرفته شده است. بدین منظور ابتدا جایگاه و وظایف هیئت وزیران در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مورد بحث قرار گرفته است. سپس، مفاد قانون اساسی در رابطه با لزوم اعطای رأی اعتماد جمعی مورد تحلیل متنی قرار گرفته و پس از بررسی رویه کنونی حقوق اساسی کشور در خصوص رأی اعتماد جمعی، در گفتار پایانی نسبت رأی اعتماد جمعی به هیئت وزیران با نوع رژیم سیاسی از حیث پارلمانی، ریاستی و یا نیمه ریاستی بودن بررسی شده است.

۱. جایگاه هیئت وزیران در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، هیئت وزیران به طور نسبتاً مفصلی مورد بحث قرار گرفته و از خلال این مباحث می توان به تصویر نسبتاً جامعی از وظایف و ماهیت حقوقی هیئت وزیران رسید که در ادامه به آن‌ها اشاره خواهد شد.

۱-۱. وظایف هیئت وزیران

فصل نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به قوه مجریه اختصاص دارد و مباحث این فصل در دو مبحث کلی ذکر شده است. مبحث اول فصل نهم، تحت عنوان «ریاست جمهوری و وزرا» از اصل ۱۱۳ تا اصل ۱۴۲ قانون اساسی را به خود اختصاص داده است. اصل ۱۳۴ و اصل ۸۷ (در فصل ششم قانون اساسی) به طور مشخص به هیئت وزیران اختصاص داده شده، اگرچه در اصول دیگری همچون ۷۴، ۸۹، ۱۲۴، ۱۲۷، ۱۳۵، ۱۳۶، ۱۳۷، ۱۳۸ و ۱۳۹ قانون اساسی نیز به شماری از حقوق، تکالیف و ویژگی‌های حقوقی این نهاد پرداخته شده است.

مطابق اصول یادشده، شماری از تکالیف و اختیارات هیئت وزیران در قانون اساسی به شرح ذیل است:

- تصویب لوایح قانونی جهت ارائه به مجلس شورای اسلامی؛

- تصویب و تعیین نماینده ویژه رئیس جمهور در مواقع ضرورت؛
 - تصمیم گیری در خصوص اختلاف نظر یا تداخل وظایف دستگاه‌های دولتی پس از پیشنهاد رئیس جمهور؛
 - تدوین و وضع آیین‌نامه و سایر مقررات دولتی در مقام اجرای قوانین، انجام وظایف اداری و تنظیم سازمان‌های اداری؛
 - تصویب اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت با تفویض مجلس که در اصل ۸۵ به دولت سپرده شده و به قرینه حالیه و همچنین، مفاد اصل ۱۳۸، در اینجا منظور از دولت، هیئت وزیران است؛
 - تصویب صلح یا به داوری سپردن اموال دولتی و عمومی با اطلاع مجلس؛
 - مشارکت در شورای بازنگری قانون اساسی از طریق معرفی سه نفر از اعضا.
- علاوه بر موارد فوق، به موجب قوانین عادی، حقوق و تکالیف بسیار زیادی برای هیئت وزیران در نظر گرفته شده که از حوزه بحث حاضر، خارج است.

۱-۲. ماهیت و نقش هیئت وزیران

ریاست هیئت وزیران طبق اصل ۱۳۴ با رئیس جمهور است^۱ که البته در صورت موافقت رئیس جمهور، بر اساس اصل ۱۲۴، اداره جلسات آن

۱. اصل یکصد و سی و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «ریاست هیئت وزیران با رئیس جمهور است که بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم به هماهنگ‌ساختن تصمیم‌های وزیران و هیئت دولت می‌پردازد و با همکاری وزیران، برنامه و خط مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند. در موارد اختلاف نظر یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی، در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد، تصمیم هیئت وزیران که به پیشنهاد رئیس جمهور اتخاذ می‌شود، لازم‌الاجرا است. رئیس جمهور در برابر مجلس مسئول اقدامات هیئت وزیران است.»

■ رأی اعتماد جمعی به هیئت وزیران در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران

به معاون اول رئیس‌جمهور سپرده می‌شود.^۱ بنابراین، از مفاد قانون اساسی برمی‌آید که هیئت وزیران ترکیبی از رئیس‌جمهور، وزرا و معاون اول رئیس‌جمهوری است، در صورتی که اداره هیئت وزیران از سوی رئیس‌جمهور به وی تفویض شده باشد.

در برخی قوانین عادی و حتی یک بار در خود قانون اساسی (اصل ۱۳۴) به جای «هیئت وزیران» از ترکیب «هیئت دولت» استفاده شده و در همین راستا نیز در قوه مجریه، «آیین‌نامه داخلی هیئت دولت» تصویب گردیده است. باین‌حال، هیئت دولت نهادی متفاوت از هیئت وزیران نیست؛ اگرچه طبق ماده ۲ آیین‌نامه داخلی هیئت دولت، مقامات دیگری - از جمله معاونان رئیس‌جمهور - در جلسات هیئت دولت شرکت می‌کنند، اما ماده ۳ آیین‌نامه فوق در راستای مفاد اصول ۱۲۴ و ۱۳۴ قانون اساسی، حکم نموده که تنها رئیس‌جمهور، وزرا و معاون اول رئیس‌جمهور در زمانی که اداره جلسه هیات دولت به عهده او قرار داده شده است، اعضای صاحب حق رأی هیئت دولت می‌باشند.^۲ البته باید دانست که قید «صاحب حق رأی» در اینجا به اصطلاح علمای اصول فقه، قید توضیحی است و نه احترازی (ن.ک: مظفر، ۱۳۷۳، ج ۱، ص ۱۲۴). یعنی در دیدگاه واضع آیین‌نامه، عضویت در هیئت دولت مستلزم داشتن حق رأی است و عضو بدون حق رأی پیش‌بینی نشده است. یعنی اعضا به دارای حق رأی و بدون حق رأی تقسیم نشده‌اند، بلکه حاضران در جلسه با اعضای دارای حق رأی و غیراعضا تقسیم گردیده‌اند. ماده ۲ آیین‌نامه مذکور اشخاص غیرواجد حق رأی را «اشخاصی که حق حضور دائم در هیئت دولت را دارند» معرفی نموده است و نه اعضای بدون حق رأی؛ نتیجه آنکه هیئت دولت همان هیئت وزیران

۱. اصل یکصد و بیست و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «رئیس‌جمهور می‌تواند برای انجام وظایف قانونی خود معاونانی داشته باشد. معاون اول رئیس‌جمهور با موافقت وی اداره هیئت وزیران و مسئولیت هماهنگی سایر معاونت‌ها را به عهده خواهد داشت».

۲. ماده ۳ آیین‌نامه داخلی هیئت دولت: «اعضای صاحب رأی دولت عبارت‌اند از رئیس‌جمهور، وزرا، معاون اول رئیس‌جمهور در زمانی که اداره جلسه هیات دولت به عهده اوست».

است و حتی در ترکیب اعضای اصلی و دارای حق رأی آن نیز تفاوتی نسبت به متن قانون اساسی وجود ندارد.

به نظر می‌رسد که نگاه به هیئت وزیران در بازنگری سال ۶۸ قانون اساسی، در راستای ایجاد یک رکن مستقل در قوه مجریه به منظور پرهیز از تمرکز اختیارات در دست رئیس‌جمهور بوده است؛ امری که از نظر تدوین‌کنندگان متن بازنگری، به دلیل جمع‌شدن ریاست قوه مجریه و برخی اختیارات خاص رئیس‌جمهور به عنوان دومین مقام عالی کشور، می‌توانسته فسادزا و مشکل‌آفرین باشد (عمید زنجانی، ۱۳۸۵، ص ۶۹۹). به این دلیل، در اموری چون تعیین نمایندگان ویژه، ضمن اهمیت نهادن به نقش رئیس‌جمهور، در نهایت تصمیم‌گیری به هیئت وزیران سپرده شده است؛ براین اساس به رغم تبعیت کلی هیئت وزیران و وزرا از رئیس‌جمهور، موافقت رئیس‌جمهور با یک مسئله لزوماً به معنای موافقت هیئت وزیران با آن نیست؛ بر همین اساس برخی حقوقدانان بر آنند که رئیس‌جمهور نمی‌تواند مصوبه جلسه هیئت وزیرانی را که در آن حضور داشته را به دلیل مخالفت با قانون یا مخالفت با مصالح، لغو و بی‌اثر کند (حبیب‌نژاد، ۱۳۸۹، ص ۱۲۵)؛ بر همین اساس هیئت وزیران را عبارت از وزیران و رئیس‌جمهور - یا معاون اول او - تعریف کرده‌اند که به شیوه مشارکتی اخذ تصمیم می‌کنند (پروین و پتفت، ۱۳۹۴، ص ۶۵).

علاوه بر مورد فوق باید اضافه کرد که هیئت وزیران دارای شخصیت حقوقی مستقلی از جمع تک تک وزرا است. در واقع، در قوه مجریه، از یک سو رئیس‌جمهور و معاونان وی قرار دارند، از سویی وزرا بالاستقلال و از سویی دیگر هیئت وزیران؛ براین اساس استقلال حقوق و تکالیف و آثار حقوقی مربوط به هیئت وزیران و وزرا در قانون اساسی روشن است. قانون اساسی در موضعی برای وزرا حق و تکلیف تعیین کرده است و در مواردی دیگر برای هیئت وزیران. به همین دلیل نیز هست که اصل ۱۳۷ قانون اساسی پس از

آنکه بیان داشته که هریک از وزیران مسئول وظایف خاص خویش در برابر رئیس‌جمهور و مجلس است، چنین اشعار داشته که هر وزیر، در اموری که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد مسئول اعمال دیگران نیز هست.^۱

۲. بررسی قانون اساسی در موضوع رأی اعتماد به هیئت وزیران

در این گفتار به بررسی ابعاد مختلف موضوع رأی اعتماد با تکیه بر تحلیل و تفسیر متن قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پرداخته خواهد شد. بر این اساس، ابتدا موضوع کلی رأی اعتماد و بعد رأی اعتماد جمعی مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۲-۱. رأی اعتماد در قانون اساسی

موضوع مورد توجه در بحث حاضر، موضوع رأی اعتماد به هیئت وزیران در قانون اساسی است. رأی اعتماد در قانون اساسی یا دیگر قوانین کشور، تعریف نشده است، اما به‌طور عمومی، می‌توان آن را در نظام حقوقی کشور ما، «ابراز اعتماد و موافقت مجلس با تصدی پست‌های وزارتی توسط فرد یا افراد معرفی شده از سوی رئیس‌جمهور» دانست. به‌طور معمول گفته می‌شود که فلسفه برقراری نهاد رأی اعتماد، تضمین حمایت قوه مقننه از قوه مجریه در نظام‌های پارلمانی و نظام‌هایی است که در مسئله رأی اعتماد از ساختار پارلمانی الگو گرفته‌اند. به‌همین ترتیب، اکثریت نمایندگان مجلس می‌توانند از طریق اعطای رأی اعتماد در ابتدای کار وزرا و حفظ این اعتماد در جریان فعالیت آنان، حمایت خود را از برنامه‌های اساسی دولت یا وزیر مربوطه نشان دهند (Huber, 1996, p.269).

مستفاد از قانون اساسی آن است که این رأی اعتماد حدوثاً و بقائاً می‌بایست برای وزرا وجود داشته باشد؛ بر همین اساس وزرا هم در ابتدای

۱. اصل یکصد و سی و هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «هریک از وزیران مسئول وظایف خاص خویش در برابر رئیس‌جمهور و مجلس است و در اموری که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، مسئول اعمال دیگران نیز هست».

تصدی مقام وزارتی از مجلس رأی اعتماد می‌گیرند و هم در مواقع خاص، مانند طرح استیضاح یا در مسائل مورد اختلاف و مهم دولت. با این توصیف، برخی حقوق دانان معتقدند که اگر وزیری استیضاح شد، برای ادامه تصدی سمت وزراتی او نیاز است تا مجلس مجدداً به او رأی اعتماد دهد، یعنی نصف به علاوه یک نمایندگان با ادامه وزارت او موافق باشند (مهرپور، ۱۳۷۰، ص ۲۹). این نظر البته در مقابل تفسیر رسمی شورای نگهبان از اصل ۱۳۵ قانون اساسی (نظریه شماره ۱۰۳۶ مورخ ۱۳۷۰/۱/۲۲) قرار دارد که با استصحاب رأی اعتماد ابراز شده در ابتدای دوره وزارت، عدم حصول رأی عدم اعتماد را برای وزیر، کافی می‌داند، یعنی رأی ندادن بیش از نیمی از نمایندگان به استیضاح مطرح شده. طبیعی است که ثمره اصلی این بحث در مواردی رخ نشان می‌دهد که فاصله میان موافقان و مخالفان استیضاح وزیر، یک رأی باشد یا تعداد آرای ممتنع، به میزان قابل توجه و تأثیرگذاری باشد؛ امری که تاکنون چندین بار در دولت‌های مختلف مسبوق به سابقه بوده است.

۲-۲. رأی اعتماد جمعی به وزیران در متن قانون اساسی

موضوع بحث حاضر به‌طور مشخص، بررسی رأی اعتماد جمعی به هیئت وزیران - و نه فرد فرد وزرا - در مجلس مطابق قانون اساسی است؛ اصل ۸۷ قانون اساسی تصریح دارد که رئیس‌جمهور می‌بایست برای هیئت وزیران پس از تشکیل و پیش از هر اقدام دیگر از مجلس رأی اعتماد اخذ کند. همچنین، بر اساس بخش دوم این اصل، در دوران تصدی نیز در مورد مسائل مهم و مورد اختلاف، رئیس‌جمهور می‌تواند از مجلس برای هیئت وزیران تقاضای رأی اعتماد کند.^۱

همان‌گونه که از متن صریح اصل فوق برداشت می‌شود، در قانون اساسی

۱. اصل هشتماد و هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «رئیس‌جمهور برای هیئت وزیران پس از تشکیل و پیش از هر اقدام دیگر باید از مجلس رأی اعتماد بگیرد. در دوران تصدی نیز در مورد مسایل مهم و مورد اختلاف می‌تواند از مجلس برای هیئت وزیران تقاضای رأی اعتماد کند».

اخذ رأی اعتماد برای هیئت وزیران - و نه هر وزیر - مطرح شده است. این برداشت با ملاحظه اصل ۱۳۳ نیز به طور کامل مورد تأیید قرار می‌گیرد. در این اصل، چنین مقرر شده که وزرا توسط رئیس جمهور تعیین و برای گرفتن رأی اعتماد به مجلس معرفی می‌شوند.^۱ روشن است که در متنی موجز و نسبتاً کوتاه مانند قانون اساسی، تکرار یک حکم، قبیح تر از سایر متون قانونی است و تفسیر قانون اساسی باید به گونه ای باشد که هر اصلی معنای مستقل مربوط به خود را داشته باشد؛ نتیجه آنکه محتوای اصل ۱۳۳ نمی‌تواند همان محتوای اصل ۸۷ باشد و قاعدتاً هریک از این دو اصل باید موضوعی مختص به خود را بیان نمایند. این بحث تفسیری جدای از آن است که اساساً صراحت دو اصل فوق الذکر نشان می‌دهد که اصل ۸۷ ناظر به رأی اعتماد به هیئت وزیران است و اصل ۱۳۳ ناظر به هریک از وزیران به صورت مستقل.

لزوم اعطای رأی اعتماد مجلس به هیئت وزیران صرفاً از اصل ۸۷ قابل استنباط نیست؛ اصل ۱۳۶ چنین اشعار می‌دارد که در صورت تغییر نیمی از هیئت وزیران پس از ابراز رأی اعتماد مجلس به دولت، رئیس جمهور می‌بایست مجدداً از مجلس شورای اسلامی برای هیئت وزیران تقاضای رأی اعتماد کند.^۲ اگرچه این بخش از اصل ۱۳۶ تاکنون مورد ابتلای عملی نبوده است، اما تفسیر رایج از این اصل آن بوده که در صورت تغییر نیمی از وزرا - ناشی از عزل یا استعفا یا استیضاح یا فوت و ... - می‌بایست برای تک تک وزیران از مجلس رأی اعتماد جدید درخواست کرد. این در حالی است

۱. اصل یکصد و سی و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «وزرا توسط رئیس جمهور تعیین و برای گرفتن رأی اعتماد به مجلس معرفی می‌شوند. با تغییر مجلس، گرفتن رأی اعتماد جدید برای وزرا لازم نیست. تعداد وزیران و حدود اختیارات هریک از آنان را قانون معین می‌کند».

۲. اصل یکصد و سی و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «رئیس جمهور می‌تواند وزرا را عزل کند و در این صورت باید برای وزیر یا وزیران جدید از مجلس رأی اعتماد بگیرد، و در صورتی که پس از ابراز اعتماد مجلس به دولت نیمی از هیئت وزیران تغییر نماید، باید مجدداً از مجلس شورای اسلامی برای هیئت وزیران تقاضای رأی اعتماد کند».

که متن اصل ۱۳۶، بر لزوم اخذ رأی اعتماد به هیئت وزیران صراحت دارد. مقنن اساسی می‌توانست در صورتی که رأی اعتماد به وزرا بالاستقلال را اراده کرده بود، این قصد خود را با واژه‌های متفاوت‌تری بیان کند. بر اساس همین برداشت غلط بود که به‌طور مثال، در روزهای پایانی دولت نهم (سال ۱۳۸۸)، کنار رفتن وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی وقت بنا به مصالح، جنبه رسمی نیافت تا بدین وسیله نیاز به دریافت رأی اعتماد جدید برای هریک از وزرای دولت در حال انقضا - و نه هیئت وزیران در حال انقضا - وجود نداشته باشد.

همان‌گونه که گذشت، تفسیر فوق صریحاً خلاف متن اصل ۱۳۶ است که بر اخذ رأی اعتماد جدید جمعی برای هیئت وزیران تأکید دارد و نه هر وزیر. مفاد این اصل نیز کاملاً با اصل ۸۷ که رأی اعتماد برای هیئت وزیران را در ابتدای دوره مسئولیت آن، پیش‌بینی می‌کند، هماهنگ است. استدلال منطقی این نظر آن است که اگر مجلس در ابتدای فعالیت هیئت وزیران، به کلیت آن رأی اعتماد نداده باشد، دلیلی ندارد که در صورت تغییر نیمی از اعضای کابینه، رأی اعتماد جدیدی به وزرا داده شود؛ هر وزیر به‌صورت جداگانه از مجلس رأی اعتماد گرفته و رأی اعتماد جدید به وزیری که دچار عزل و استعفا و استیضاح نشده، فاقد توجیه منطقی است. به عبارت دیگر، تغییر یک وزیر نباید خدشه‌ای در اعتبار تصدی وزیر دیگر داشته باشد؛ بنابراین، همین لزوم اخذ رأی اعتماد مجدد برای وزیران باقیمانده مبین آن است که با تغییر نیمی از اعضای هیئت وزیران، اعتمادی که مجلس پیش از آن می‌بایست به کلیت کابینه ابراز می‌کرد، از بین رفته است.

از قانون اساسی می‌توان مؤیدات دیگری نیز برای قائل شدن به لزوم اخذ رأی اعتماد جمعی برای هیئت وزیران، اصطیاد نمود، گرچه دلالت این اصول به اندازه صراحت دو اصل ۸۷ و ۱۳۶ نیست. بند ۱ اصل ۸۹،

استیضاح هیئت وزیران یا هریک از وزرا را طرح کرده است.^۱ بر اساس این اصل، در صورت استیضاح، هیئت وزیران می‌بایست ظرف ده روز از طرح استیضاح در مجلس حاضر شده و ضمن پاسخ‌گویی به موارد مطرح شده، از مجلس رأی اعتماد بخواهد. در نهایت، مجلس طبق این اصل حق اعلام رأی عدم اعتماد به هیئت وزیران را دارا می‌باشد. اختیار مجلس در سلب اعتماد خود از هیئت وزیران مشغول به کار، نشان می‌دهد که پیش از آن می‌بایست مجلس رأی اعتمادی به این هیئت داده باشد تا حال بتواند این رأی اعتماد را از ایشان سلب کند. نکته مهم اینجاست که در تمام متن اصل فوق‌الذکر، از استیضاح هیئت وزیران و وزرا در کنار هم یاد شده است؛ بنابراین، موضوع استیضاح هیئت وزیران را باید امری مستقل از استیضاح وزرا به صورت انفرادی یا شماری از آنان دانست. اصل ۱۳۵ نیز از امکان استعفای هیئت وزیران - به عنوان یک کل - در کنار امکان استعفای هریک از وزرا یاد کرده است که با استدلالی که در خصوص اصل ۸۹ ذکر شد، در این مورد نیز می‌توان متن اصل ۱۳۵ را دال بر دوگانگی هیئت وزیران نسبت به وزرای تشکیل‌دهنده آن دانست. بدیهی است که در صورت عدم اعطای رأی اعتماد از سوی مجلس به هیئت وزیران، بررسی اعتماد یا عدم اعتماد به تک تک وزرا اساساً موضوعیت پیدا نمی‌کند.

همان‌گونه که مشاهده شد، لزوم اعطای رأی اعتماد جمعی به هیئت وزیران در آغاز فعالیت آن به‌طور مستقل از وزرا به روشنی از قانون اساسی قابل برداشت است. به‌رغم این تصریحات مکرر در متن اصول گوناگون

۱. اصل هشتاد و نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «۱. نمایندگان مجلس شورای اسلامی می‌توانند در مواردی که لازم می‌دانند، هیئت وزیران یا هریک از وزرا را استیضاح کنند. استیضاح وقتی قابل طرح در مجلس است که با امضای حداقل ده نفر از نمایندگان به مجلس تقدیم شود. هیئت وزیران یا وزیر مورد استیضاح باید ظرف مدت ده روز پس از طرح آن در مجلس حاضر شود و به آن پاسخ گوید و از مجلس رأی اعتماد بخواهد. در صورت عدم حضور هیئت وزیران یا وزیر برای پاسخ، نمایندگان مزبور درباره استیضاح خود توضیحات لازم را می‌دهند و در صورتی که مجلس مقتضی بداند اعلام رأی عدم اعتماد خواهد کرد. اگر مجلس رأی اعتماد نداد، هیئت وزیران یا وزیران یا وزیر مورد استیضاح عزل می‌شود. در هر دو صورت وزرای مورد استیضاح نمی‌توانند در هیئت وزیرانی که بلافاصله بعد از آن تشکیل می‌شود، عضویت پیدا کنند....».

قانون اساسی، غفلت از آن در عمل، از لحاظ حقوقی پذیرفتنی نیست.

۳. رأی اعتماد جمعی در رویه کنونی حقوق اساسی

ماده ۲۰۲ آیین نامه داخلی مجلس چنین مقرر می‌دارد که رئیس جمهور می‌بایست ظرف دو هفته پس از تحلیف یا استعفا و سقوط دولت، اسامی و شرح حال هریک از وزیران را به همراه برنامه‌های دولت کتباً به مجلس تقدیم نماید. ماده ۲۰۴ همان آیین نامه اشعار می‌دارد که پیش از بررسی جداگانه هریک از وزرا، پنج نماینده موافق و پنج نماینده مخالف برنامه، خط مشی، اصول کلی و ترکیب هیئت وزیران، ثبت نام و سخنرانی می‌کنند. رئیس جمهور یا افراد تعیین شده از سوی وی نیز حق دفاع از برنامه‌ها و ترکیب هیئت وزیران را داشته و حق پاسخ‌گویی به ایرادات مخالفان را دارند. تا اینجا، ماده ۲۰۴ آیین نامه داخلی با اصول پیش‌گفته قانون اساسی سازگار است، اما در ادامه ماده چنین مقرر شده که پس از پایان اظهارات مخالفان و موافقان و ارائه پاسخ‌های رئیس جمهور، بررسی صلاحیت تک تک وزرا به ترتیب الفبا آغاز شده و پس از طی این مرحله، برای اعطای رأی اعتماد به هریک از وزرا، رأی‌گیری به عمل می‌آید.^۱ بدین ترتیب، موضوع بررسی برنامه‌های هیئت دولت و تأیید یا عدم تأیید ترکیب هیئت وزیران، فاقد کوچک‌ترین ضمانت اجرا بوده و صرفاً به عنوان یک برنامه تشریفاتی زائد پیش از بحث از صلاحیت اختصاصی وزیران به مورد اجرا گذاشته می‌شود. همین امر نیز باعث شده تا این موضوع مورد تأکید در قانون اساسی در

۱. ماده ۲۰۴ آیین نامه داخلی مجلس: «قبل از تشکیل اولین جلسه بررسی برنامه‌های دولت و اخذ رأی اعتماد هیأت وزیران، نمایندگان مخالف و موافق برنامه، خط مشی و اصول کلی و ترکیب هیأت وزیران و نیز نمایندگان مخالف و موافق هریک از وزیران به تفکیک برنامه و هر وزیر در برهه‌های جداگانه یا دستگاه الکترونیک ثبت نام می‌نمایند.... در شروع بحث درمورد هیأت وزیران، رئیس جمهور برنامه دولت را تشریح و ضمن معرفی وزیران از ترکیب هیأت وزیران دفاع خواهد نمود. پس از آن مجلس، بررسی برنامه دولت و ترکیب هیأت وزیران را با اظهارات پنج نفر از نمایندگان مخالف و پنج نفر از نمایندگان موافق با حفظ ترتیب یک نفر مخالف و یک نفر موافق و هرکدام برای مدت پانزده دقیقه انجام خواهد داد... در پی اظهارات و دفاعیات رئیس جمهور، مجلس شور درمورد برنامه‌ها و صلاحیت هریک از وزیران را به صورت جداگانه آغاز خواهد نمود... پس از آن رأی‌گیری به عمل می‌آید و شمارش و اعلام نتیجه آرا پس از رأی‌گیری برای همه وزرا صورت خواهد گرفت...».

عمل مورد توجه قرار نگیرد.

باتوجه به مطالبی که تا اینجا مقاله مطرح گردید، به نظر می‌رسد که آیین‌نامه داخلی مجلس در این بخش، مجرای مناسبی برای اجرای مفاد قانون اساسی در نظر نگرفته و بر مبنای آن، امری که دارای سیر و ضمانت اجرای قانون اساسی است، صرفاً به یک امر تشریفاتی و فاقد اثر حقوقی فروکاسته شده است؛ براین اساس به نظر می‌رسد که اصول قانون اساسی در خصوص لزوم رأی اعتماد به هیئت وزیران در نظام کنونی حقوق اساسی کشور به فراموشی سپرده شده‌اند. ماده فوق در آیین‌نامه داخلی مجلس علاوه بر مخالفت با متن قانون اساسی، حتی در نگاهی کلان تر از لحاظ مبانی و تئوری حقوقی نیز دارای اشکال است، چراکه علی‌الاصول، بدون داشتن ضمانت اجرای مشخص، اساساً در اعتبار حقوقی ماده یا قاعده مطرح شده می‌توان خدشه و مناقشه نمود (کاتوزیان، ۱۳۹۳، ج ۱، ص ۵۲۳) و در اینجا، موضوع موافقت و مخالفت نمایندگان با هیئت وزیران، بدون نتیجه و ابتر گذاشته شده است. به عبارت دیگر، اگر تمام نمایندگان مجلس جهت مخالفت یا موافقت با کابینه پیشنهادی نطق کنند نیز این امر فاقد کوچک‌ترین اثر حقوقی خواهد بود.

باتوجه به موارد مطرح‌شده، در عمل هیچ‌گاه پس از بازنگری قانون اساسی، بحث از رأی اعتماد به هیئت وزیران در مجلس مطرح نشده و به همان سخنرانی موافقان و مخالفان کلیت دولت اکتفا شده است. این در حالی است که با مراجعه به سابقه امر مشخص می‌شود که پیش از بازنگری سال ۶۸، هیئت وزیران با اتکا به متن سابق اصل ۸۷ قانون اساسی، پس از تشکیل می‌بایست از مجلس رأی اعتماد می‌گرفت. بررسی متن اصل ۸۷ پیش و پس از بازنگری سال ۶۸ نشان می‌دهد که هیچ تغییر بنیادینی در بازنگری این اصل اتفاق نیفتاده و تنها فاعل جمله از هیئت وزیران به رئیس‌جمهور تغییر یافته است. در واقع، در متن فعلی اصل ۸۷، رئیس‌جمهور

باید برای هیئت وزیران از مجلس رأی اعتماد بخواهد، در حالی که طبق متن قبلی، هیئت وزیران باید از مجلس رأی اعتماد می‌گرفت.^۱

در عمل نیز پیش از بازنگری قانون اساسی، وظیفه معرفی هیئت وزیران و اخذ رأی اعتماد از مجلس به عهده نخست وزیر بود. به‌طور مثال، در تاریخ ۱۹ شهریور ۱۳۵۹، کابینه شهید محمدعلی رجایی پس از سخنان نخست وزیر و استماع نظرات موافقان و مخالفان، با ۱۶۹ رأی موافق، ۱۴ رأی مخالف و ۱۰ رأی ممتنع از مجلس رأی اعتماد گرفت. این رأی اعتماد کلی جدای از رأی اعتمادی بود که هر وزیر جداگانه بر اساس اصل ۱۳۳ پیش از اصلاح، از مجلس اخذ می‌کرد.^۲ حتی طبق تبصره ماده ۱۷۹ آیین‌نامه داخلی مجلس - که بر اساس قانون اساسی سال ۵۸ تصویب شده بود - نمایندگان این اختیار را داشتند که در صورت رأی دادن به کلیت کابینه، در خصوص اعتماد به تک تک وزرا رأی‌گیری نکنند.^۳ با توجه به این توضیحات، روشن نیست که از کجای تغییر حاصله در متن اصل ۸۷ قانون اساسی پس از بازنگری، عدم لزوم اخذ رأی اعتماد هیئت وزیران نتیجه‌گیری شده و موضوع رأی اعتماد به هیئت وزیران در نظام حقوق اساسی ایران به فراموشی سپرده شده است. بدین ترتیب باید چنین نتیجه گرفت که همان‌گونه که در آیین‌نامه پیشین داخلی مجلس وجود داشت، تنها در صورتی باید برای وزرا رأی‌گیری

۱. اصل هشتماد و هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پیش از بازنگری سال ۱۳۶۸: «هیئت وزیران پس از تشکیل و معرفی و پیش از هر اقدام دیگر باید از مجلس رأی اعتماد بگیرد. در دوران تصدی نیز درمورد مسایل مهم و مورد اختلاف می‌تواند از مجلس تقاضای رأی اعتماد کند».

۲. اصل یکصد و سی و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پیش از بازنگری سال ۱۳۶۸: «وزرا به پیشنهاد نخست‌وزیر و تصویب رئیس‌جمهور معین و برای گرفتن رأی اعتماد به مجلس معرفی می‌شوند. تعداد وزیران و حدود اختیارات هر یک از آنان را قانون معین می‌کند».

۳. متمم قانون اساسی مشروطه نیز علی‌رغم آنکه درخصوص نحوه رأی اعتماد به وزرا اصولاً ساکت است، اما در دو موضع بر مسئولیت جمعی وزرا تأکید نموده است؛ یکی در اصل ۶۷ که به موجب آن، مجلسین می‌توانستند در صورت عدم رضایت از هیئت وزرا یا یک وزیر، وزیر یا هیئت مزبور را عزل کنند. مورد دیگر اصل ۶۱ متمم است که در مقرره‌ای مشابه اصل ۱۳۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، علاوه بر مسئولیت‌های مختص وزرا ایشان را به هیئت اتفاق نیز در کلیات امور در مقابل مجلس، ضامن و مسئول می‌داند (ن.ک: موسی‌زاده، ۱۳۹۵، ص ۲۶۸).

شود که کلیت هیئت وزیران مورد اعتماد مجلس قرار گرفته باشد. ازسوی دیگر، وقتی کابینه با رأی منفی نمایندگان مواجه شود، وجهی برای بررسی صلاحیت انفرادی وزیران باقی نمی ماند. این امر اثر حقوقی احکام مندرج در قانون اساسی و وجه جمع همه این احکام خواهد بود.

نکته مهم دیگر آن است که درخصوص موضوع در تمام این سالها نه یک تفسیر از شورای نگهبان در خصوص اصول موضوع بحث صادر شده و نه یک استفسار ازسوی مقامات تقنینی و اجرایی کشور طرح گردیده است؛ براین اساس به نظر می رسد که اصول نادیده انگاشته شده مذکور حتی ابهامی نیز در ذهن مجریان و مفسران قانون اساسی ایجاد نکرده است.

۴. رأی اعتماد جمعی به هیئت وزیران در نظام های پارلمانی و ریاستی

پیش از این مشخص شد که مستفاد از متن اصل ۸۷ سابق، موضوع رأی اعتماد به هیئت وزیران تا سال ۱۳۶۸، در نظام حقوق اساسی ایران، امری متداول بوده است. روشن است که مهم ترین تفاوت ایجادشده در قوه مجریه پس از بازنگری، حذف مقام نخست وزیری، تمرکز اختیارات رئیس جمهور در قوه مجریه و حرکت به سمت ریاستی شدن نظام حکومتی کشور بوده است؛ براین اساس ممکن است استدلال شود که نظام نیمه ریاستی - نیمه پارلمانی مستقر در بین سال های ۵۸ تا ۶۸ لزوم ارائه رأی اعتماد ازسوی مجلس به نخست وزیر و کابینه را ایجاب می کرد، چراکه اساساً این نحوه تعامل میان قوه مجریه و قوه مقننه در کشورهایی که رابطه این دو قوه وجه پارلمانی دارد (اشتقاق قوه مجریه از مقننه و مسئولیت تام در برابر آن)، امری رایج و متداول است و مشابه همین ساختار در اکثر کشورهای پارلمانی یا نیمه ریاستی - نیمه پارلمانی نیز وجود دارد. به عنوان مثال، در ایتالیا اصل ۹۴ قانون اساسی این کشور تصریح دارد که دولت باید از هر دو مجلس کشور رأی اعتماد بگیرد. در ادامه اصل فوق چنین آمده که دولت ۱۰ روز

پس از تشکیل، جهت اخذ رأی اعتماد در اجلاس مجلسین حضور می‌یابد. همین‌طور، بر اساس اصل ۶۹ قانون اساسی ژاپن، در صورتی که مجلس نمایندگان به هیئت وزیران رأی عدم اعتماد بدهد یا تقاضای رأی اعتماد را رد کند، هیئت وزیران به صورت دسته جمعی استعفا خواهد کرد، مگر آنکه مجلس نمایندگان ظرف ده روز منحل گردد. به همین ترتیب، در بریتانیا، در هنگام طرح برخی لوایح مهم و سرنوشت ساز، امکان رأی اعتماد خواستن نخست وزیر از مجلس عوام در خصوص کابینه وجود دارد و رأی منفی مجلس منجر به سقوط دولت خواهد شد (Storm and Muller, 2009, p.39). در ساختارهای نیمه ریاستی می‌توان فرانسه به عنوان الگوی این نظام را مثال زد که اصل ۴۹ قانون اساسی آن، هم اعطای رأی اعتماد کلی به دولت و هم استیضاح کلی دولت توسط مجلس شورای ملی را پیش بینی نموده است. همچنین، در روسیه بندهای ۲ و ۳ و ۴ ماده ۱۱۷ قانون اساسی راجع به رأی اعتماد و برکناری جمعی دولت می‌باشد.

بر پایه استدلال بالا، از آنجا که میزان بالای پاسخ گویی قوه مجریه در برابر قوه مقننه اساساً از ویژگی‌های نظام‌های پارلمانی یا نیمه ریاستی است و نظام حقوق اساسی ایران پس از بازنگری به ریاستی شدن گرایش دارد، رأی اعتماد به هیئت وزیران ذیل قانون اساسی سال ۵۸، توجیه پذیر بوده و پس از بازنگری فاقد منطق حقوقی و سیاسی است. با ادبیات کلاسیک حقوق اساسی می‌توان گفت که در نظام‌های پارلمانی برخلاف ساختارهای ریاستی، هیئت دولت رکنی مستقل از رییس مملکت است و چون وزیران در برابر پارلمان، مسئولیت سیاسی دارند، مشارکت مستقیم یا غیر مستقیم پارلمان در انتصاب آنان، توجیه دارد. این در حالی است که مقامات دولتی در نظام ریاستی آمریکا، کارمندان عالی رتبه رئیس جمهور هستند که به تناسب مسئولیت کمتر آنان در قبال پارلمان، علی‌الاصول پارلمان در انتصاب یا برکناری آنان نقشی ندارد (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۳، ص ۴۵۳).

پاسخ به این ایراد آن است که همان‌گونه که در مقدمه مقاله بیان شد، ساختارهای مستقر در حقوق اساسی کشورهای مختلف را نمی‌توان به‌صورت دقیق و قاطع مرزگذاری و تفکیک نمود. نظام‌های سیاسی آمریکا و انگلستان را می‌توان دو سر طیف رژیم‌های ریاستی و پارلمانی دانست و سایر نظام‌های حقوقی و سیاسی در میانه این طیف‌بندی قرار می‌گیرند، به‌گونه‌ای که ممکن است کشوری با وجود نزدیکی کلی به رژیم ریاستی، عناصری از رژیم پارلمانی را نیز داشته باشد و یا بالعکس. حتی در نظام‌های پارلمانی نیز اختلاف زیادی در شرایط تحقق رأی اعتماد از حیث مقررات حزبی و انتخاباتی و همچنین، تشریفات اعطا یا عدم اعطای رأی اعتماد وجود دارد که نشان‌گر مختصات ویژه هر نظام حقوقی می‌باشد (Johnston, 2012, p.128).

برهمن اساس اگر نظام سیاسی ایران، یک نظام ریاستی محض بود، اساساً موضوع رأی اعتماد جداگانه وزیران و استیضاح آنان نیز با شکلی که در حال حاضر در قانون اساسی وجود دارد، نباید موجودیت می‌داشت. به عبارت دیگر، نه ساختار قبلی را می‌توان پارلمانی یا حتی نیمه‌ریاستی نیمه پارلمانی محض دانست و نه شکل کنونی، به‌طور کامل ریاستی است. همان‌گونه که پیش از این از مرحوم آیت‌الله عمید زنجانی به عنوان یکی از اعضای شورای بازنگری قانون اساسی نقل شد، اراده اعضای شورای بازنگری آن بوده که در عین نزدیک کردن نظام حکومتی به ساختار ریاستی، همچنان پاسخ‌گویی گسترده قوه مجریه در برابر قوه مقننه را محفوظ دارند و یا به عبارت دیگر، مسئولیت سیاسی هیئت وزیران را در مقابل پارلمان از طریق الزام به اخذ رأی اعتماد تثبیت نمایند. علاوه بر تمام موارد فوق، از نظر برخی نویسندگان، رأی اعتماد مجلس به دولت، مشخصه مشترک نظام‌های پارلمانی و ترکیبی (نظام‌های غیرریاستی محض) است (Carey, 2009, p. 139) و به این ترتیب، ساختار حکومتی کشور ما نیز در این چارچوب قرار می‌گیرد. همچنین از منظر برخی حقوقدانان اساساً رأی اعتمادی که در نظام حقوق اساسی ایران وجود دارد،

از جنس رأی اعتمادهای نظام‌های ریاستی است و با رأی اعتمادهای رایج در نظام‌های پارلمانی متفاوت است (تقی‌زاده و تقی‌زاده چاری، ۱۴۰۱، ص ۲۰۸). در صورت پذیرش این دیدگاه، اساساً بحث از رابطه مستقیم نظام پارلمانی و مقوله رأی اعتماد جمععی بلاموضوع خواهد شد، هرچند که ادله ارائه‌شده در مقاله فوق برای اثبات این ادعا ناکافی به نظر می‌رسد.

به نظر می‌رسد که استدلال به امکان‌ناپذیر بودن اخذ رأی اعتماد برای هیئت وزیران به دلیل پارلمانی نبودن نظام سیاسی فعلی ایران، اجتهادی در مقابل نص اصول قانون اساسی است. مقنن اساسی بر آن بوده است تا در عین نزدیک کردن کشور به نظام ریاستی، پاسخ‌گویی قوه مجریه به قوه مقننه همچنان در حد بالایی حفظ شود؛ بر این اساس وقتی متن قانون اساسی در خصوص این موضوع حکم صریح دارد، جایی برای اقسام تفاسیر شبه غایت‌گرا و منفعت‌گرا از قانون اساسی باقی نمی‌ماند. اصول قانون اساسی برای اجرا شدن وضع شده‌اند و نباید به نحوی تفسیر شوند که مندرجات برخی از این اصول، تکراری یا غیرقابل اجرا در نظر گرفته شود. صرف نظر از همه موارد فوق، نفس وجود نهاد رأی اعتماد به هیئت وزیران در کشورهای دیگر و همچنین تاریخ نه چندان دور حقوق اساسی در کشور ما نشان می‌دهد که این نهاد حقوقی - سیاسی، موضوع غریب و دور از واقعی نیست و به‌طور معمول در حقوق بسیاری از کشورهای جهان به کار گرفته شده است.

نتیجه

باتوجه به مباحث مطرح‌شده مشخص شد که موضوع اعطا یا عدم اعطای رأی اعتماد مجلس به کل هیئت وزیران در ابتدای کار این هیئت، اولاً در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، امری مسبوق به سابقه است و تا پیش از بازنگری قانون اساسی مورد توجه قرار می‌گرفته است. ثانیاً، در نظام‌های حقوقی دیگر دنیا نیز امری رایج است. ثالثاً، از همه مهم‌تر مورد

تصریح متن قانون اساسی قرار گرفته است. از همین رو، آیین نامه داخلی مجلس - به ویژه ماده ۲۰۴ آن - به واسطه مخالفت با صراحت قانون اساسی می بایست تغییر نموده و اصلاح گردد؛ براین اساس همان گونه که استیضاح هیئت وزیران و سلب رأی اعتماد نمایندگان، امکان پذیر است و همان گونه که حق استعفای دسته جمعی یا عزل دسته جمعی هیئت وزیران پیش بینی شده و کسی در اعتبار حقوق اساسی این موارد تردیدی ندارد، در آغاز به کار هر هیئت وزیرانی، این هیئت می بایست به طور جمعی از مجلس کسب رأی اعتماد نماید. لزوم کسب رأی اعتماد اعم از حالتی است که آغاز فعالیت هیئت وزیران ناشی از انتخاب رئیس جمهور جدید باشد یا به دلیل استعفا و عزل و استیضاح هیئت وزیران قبلی حاصل شده باشد. پس از رأی اعتماد مجلس به کلیت کابینه، آنگاه طبق اصل ۱۳۳ و همچنین بر اساس ذیل ماده ۲۰۴ آیین نامه داخلی مجلس، موضوع رأی اعتماد جداگانه مجلس به هریک از وزیران معرفی شده از سوی رئیس جمهور مطرح خواهد شد.

علاوه بر بحث پیشین، همچنین ممکن است این پرسش به وجود بیاید که اساساً طرح موضوع رأی اعتماد به هیئت وزیران، چه توجیه و منطقی دارد، باتوجه به آنکه هیئت وزیران بر اساس اصل ۱۳۴، از ترکیب وزرا به علاوه رئیس جمهور تشکیل شده و وزرا هریک به طور مستقل از مجلس رأی اعتماد اخذ می کنند. پاسخ ساده اولیه آن است که این امر از قانون اساسی قابل استنباط است و همه ارکان نظام سیاسی به آن مأخوذ و مکلف هستند. علاوه بر این پاسخ عملی به ایراد فوق، همان امری است که در ماده ۲۰۴ آیین نامه داخلی مجلس پیش بینی شده اما به دلیل فقدان ضمانت اجرا، ابتر مانده است؛ نمایندگان مجلس در عین موافقت یا مخالفت با هریک از وزیران، حق موافقت یا مخالفت با کلیت برنامه های دولت یا ترکیب هیئت وزیران را دارند و رأی منفی به هیئت وزیران، بیان کننده مخالفت آنان با این برنامه کلی یا این ترکیب است. جمله دوم اصل ۸۷ قانون اساسی نیز مؤید

همین دیدگاه است؛ بر اساس آن، در موارد مهم و مورد اختلاف، رئیس‌جمهور می‌تواند برای هیئت وزیرانی که دارای رأی اعتماد از مجلس است، مجدداً رأی اعتماد بخواهد تا بدین وسیله، حمایت مجلس از دولت در مسئله مورد منازعه یا برنامه حساسی که قرار به اجرای آن است، اعلام شود؛ براین اساس روشن شد که رأی اعتماد به هیئت وزیران کارکردی دارد و رأی اعتماد جداگانه به هر وزیر، کارکردی دیگر. این موضوع درست مانند حق استیضاح هیئت وزیران توسط مجلس است که در مواقعی که نمایندگان، کلیت کابینه یا برنامه‌های اصلی دولت را نپذیرفته باشند، می‌توانند طبق ماده ۸۹ کل هیئت وزیران را استیضاح کنند؛ استیضاح هم در مورد تک تک وزرا مصداق و کارکرد دارد و هم نسبت به مجموعه هیئت وزیران. در هر دو حال، با رأی عدم اعتماد مجلس به هیئت وزیران، اعطای رأی اعتماد یا استیضاح مستقل یک یا چند نفر از وزرا فاقد موضوعیت خواهد بود. به بیان دیگر، مجلس به همان دلیلی که بر کار تک‌تک وزرای کابینه و برنامه‌ها و اقدامات ایشان نظارت دارد، بر رویکرد کلی دولت نیز باید نظارت داشته و پشتیبان برنامه‌های دولت باشد. به عبارت دیگر، نحوه پاسخ‌گویی دولت به مجلس بر مدار قانون اساسی در صورتی تأمین خواهد شد که هم کلیت کابینه و هم وزرا به نحو انفرادی از مجلس رأی اعتماد اخذ نموده و تحت نظارت آن باشند.

حامی مالی

بنا به اظهار نویسندهٔ مسئول، این مقاله حامی مالی نداشته است.

سهم نویسندگان در پژوهش

تمام نویسندگان در نگارش مقاله مشارکت یکسان داشته‌اند و محتوای آن را تأیید میکنند.

تضاد منافع

نویسنده (نویسندگان) اعلام می‌دارند که هیچ تضاد منفعی در رابطه با نویسندگی و یا انتشار این مقاله ندارند.

منابع

پروین، خیرالله و آرین پتفت؛ «حدود نظارت تقنینی بر مصوبات هیئت وزیران با تأکید بر اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی؛ ش ۱، بهار ۱۳۹۴، ص ۶۳-۸۲.

تقی‌زاده، جواد و سمانه نقی‌زاده چاری؛ «ماهیت پارلمانی یا ریاستی رأی اعتماد به هیئت وزیران در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه دولت‌پژوهی؛ ش ۲۹، بهار ۱۴۰۱، ص ۱۸۹-۲۱۱.

جاوید، محمدجواد و سجاد افشار؛ «رهیافت متن‌گرایی در تفسیر حقوقی؛ با تأکید بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی؛ ش ۶۱، زمستان ۱۳۹۷، ص ۴۱-۶۳.

حبیب‌نژاد، سیداحمد؛ «ابزارهای نظارتی رئیس‌جمهور بر مصوبات قوه مجریه»، فصلنامه حقوق اسلامی؛ ش ۲۵، تیر ۱۳۸۹، ص ۱۱۹-۱۴۰.

عمید زنجانی، عباسعلی؛ حقوق اساسی ایران؛ ج ۱، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۵.

قاضی شریعت‌پناهی، سیدابوالفضل؛ حقوق اساسی و نهادهای سیاسی؛ ج ۲، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۳.

کاتوزیان، ناصر؛ فلسفه حقوق؛ ج ۱، ۷، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۳.

مظفر، محمدرضا؛ أصول الفقه؛ ج ۱، قم: مکتب الاعلام الاسلامی، ۱۳۷۳.

موسی‌زاده، ابراهیم؛ مبانی کلیات و تحولات تاریخ حقوق عمومی؛ ج ۱، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۵.
مهرپور، حسین؛ «نظری بر تفسیر شورای نگهبان پیرامون رأی عدم اعتماد»، مجله حقوقی دادگستری؛ ش ۱، پاییز ۱۳۷۰، ص ۲۹-۳۲.

هاشمی، سیدمحمد؛ حقوق اساسی و ساختارهای سیاسی؛ ج ۲، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۲.

Carey, John M, *Legislative Voting and Accountability*, First Edition, Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

Huber, John D, "The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies", *American Political Science Review*, Vol. 90, No. 2, 1996, P. 269- 282.

Johnston, Larry W, *Politics (Canadian Edition): An Introduction to the Modern Democratic State*, First Edition, Toronto: University of Toronto Press, 2012.

Storm, Kaare & Muller, Wolfgang, "Parliamentary Democracy, Agency Problems and Party Politics", in *Intra-Party Politics and Coalition Governments*, Edited by Daniela Giannetti & Kenneth Benoit, London: Routledge Publishing, 2009.