

# تصدی کفالت ریاست جمهوری در حقوق ایران با نگاهی به حقوق فرانسه

جواد تقی‌زاده

تاریخ دریافت: ۸۷/۰۵/۰۲

استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران تاریخ تایید: ۸۷/۰۶/۲۰

## چکیده

در صورت فوت، عزل، استعفا، غیبت یا بیماری بیش از دو ماه رئیس جمهور و یا در صورت پایان دوره رئیس جمهور و عدم انتخاب رئیس جمهور جدید یا امور دیگری از این قبیل معاون اول رئیس جمهور با موافقت رهبری کفالت ریاست جمهوری را بر عهده می‌گیرد. کفالت ریاست جمهوری در فرانسه با رئیس سنا است و در صورت مانعیت وی بر عهده دولت قرار می‌گیرد. طول دوره کفالت در ایران حداکثر پنجاه روز و در فرانسه حداکثر سی و پنج روز است. در دوره کفالت ریاست جمهوری در ایران نمی‌توان وزیران را استیضاح کرد یا به آنان رأی عدم اعتماد داد و نیز نمی‌توان برای تجدید نظر در قانون اساسی و یا امر همه پرسی اقدام نمود. با تفاوت‌های جزئی، محدودیت‌هایی مشابه محدودیت‌های دوره کفالت ریاست جمهوری در ایران برای دوره کفالت ریاست جمهوری در فرانسه تعیین شده‌اند.

واژگان کلیدی: کفالت، رئیس جمهور، قانون اساسی، ایران، فرانسه

## مقدمه

جانشینی (Suppléance) و کفالت (Intérim) از نهادهای جایگزینی یک سمت در غیاب (Vacance) یا مانعیت (Empêchement) متصدی اصلی می‌باشند. جانشینی توسط یک متن قانونی یا آیین‌نامه‌ای تعیین کننده مقام جانشین پیش‌بینی و سازماندهی می‌گردد اما کفالت پیش‌بینی نشده است (Chapus, 2000: 1076). کفالت توسط مقام بالاتر از مقامی که باید موقتاً جایگزین شود ایجاد می‌گردد و لذا تحقق آن از طریق انتخاب یک کفیل است (Ibid). اختیارات جانشین و کفیل همان اختیارات مقامی است که جایگزین وی شده‌اند مگر اینکه در قوانین راجع به جانشینی یا در حکم کفالت محدودیت‌هایی تعیین شوند (Ibid). به این ترتیب، جایگزینی موقت رئیس جمهور فرانسه توسط رئیس سنا یا دولت جانشینی است اما جایگزینی موقت نخست وزیر فرانسه توسط یک وزیر یا حکم رئیس جمهور کفالت است (Ibid. 1077). همچنین، سرپرستی وزارتخانه‌های بدون وزیر توسط منتخب رئیس جمهوری اسلامی ایران کفالت است اما عهده‌دار شدن وظایف رهبری در صورت غیاب یا مانعیت رهبر توسط شورای موقت رهبری جانشینی است. تصدی موقت

وظایف رئیس جمهور در ایران توسط منتخب رهبری را باید کفالت دانست. لذا حقوق دانان ایرانی<sup>۱</sup> اصل ۱۳۱ قانون اساسی را در مقام تبیین احکام کفالت ریاست جمهوری می‌دانند. به‌رغم تمایز میان واژگان کفالت و جانشینی، بسیاری از حقوق‌دانان فرانسوی<sup>۲</sup> تصدی موقت وظایف ریاست جمهوری توسط رئیس سنا یا دولت را از مصادیق کفالت رئیس جمهور محسوب می‌کنند و فقط اندکی از آنان<sup>۳</sup> از واژه جانشینی استفاده کرده‌اند. شورای قانون اساسی فرانسه در تصمیم مورخ ۲۸ آوریل ۱۹۶۹ در مقام اعلام غیاب ریاست جمهوری به دلیل استعفای شارل دوگل<sup>۴</sup> و در تصمیم مورخ ۳ آوریل ۱۹۷۴ در مقام اعلام غیاب ریاست جمهوری به دلیل فوت ژرژ پومپیدو<sup>۵</sup> هیچ‌یک از واژگان کفیل یا جانشین را برای جایگزین موقت رئیس جمهور بکار نمی‌برد اما در بیانیه مورخ ۲۴ مارس ۱۹۹۹ واژه کفیل را برای ایو گنآ جایگزین موقت رولان دوماس<sup>۶</sup> رئیس شورای قانون اساسی استفاده می‌کند و حال آنکه جایگزینی موقت رئیس شورا توسط مسن‌ترین عضو آن در ماده ۱۳ تصویب‌نامه ارگانیک مورخ ۷ نوامبر ۱۹۵۸ درباره شورای قانون اساسی پیش‌بینی شده است. به عبارت دیگر، شورای قانون اساسی از کفالت برای جایگزینی موقت مقامی سخن می‌گوید که جایگزین وی در یک متن قانونی تعیین شده است. در ادبیات غالب نویسندگان حقوق عمومی ایران و فرانسه تصدی موقت وظایف ریاست جمهوری در دوره غیاب یا مانعیت متصدی اصلی آن از مصادیق کفالت است.

مطابق اصل ۱۳۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، فوت، عزل، استعفا، غیبت یا بیماری بیش از دو ماه رئیس جمهور، پایان دوره ریاست جمهوری و عدم انتخاب رئیس جمهور جدید یا امور دیگری از این قبیل عوامل تحقق کفالت ریاست جمهوری می‌باشند. مطابق ماده ۷ قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه غیاب و مانعیت رئیس جمهور عوامل تحقق کفالت ریاست جمهوری را تشکیل می‌دهند. غیاب واقع‌های است که کرسی ریاست جمهوری را خالی می‌کند (Favoreu et al., 2003: 583). فوت، عزل توسط پارلمان در قالب دیوان عالی، کناره‌گیری رئیس جمهور یا پایان دوره وی و عدم انتخاب رئیس جمهور جدید مصادیق غیاب ریاست جمهوری در فرانسه می‌باشند. مانعیت واقع‌های است که رئیس جمهور را از انجام وظایفش موقتاً یا قطعاً منع می‌کند (Ibid). تحقق مانعیت در اثر عواملی مانند بیماری، ربایش یا اسارت است و اعلام مانعیت رئیس جمهور در فرانسه با شورای قانون اساسی است.

۱. امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۶: ۷۸/۱؛ انصاری، ۱۳۷۴: ۱۸۰؛ طباطبایی موتمنی، ۱۳۸۴: ۴۶؛ هاشمی، ۱۳۸۱: ۲/۲۸۱.

2. Chagnollaud, 2001 : 2/170; Debbasch, 2001 : 141; de Villiers, 1999 : 119; Favoreu et al, 2003 : 584; Favoreu et philip, 1995 : 64; Gicquel, 1999 : 542 et Pactet, 2002 : 428

3. cf. Chantebout, 2003: 436

4. Charles de Gaulle

5. Georges Pompidou

6. Yves Guéna

7. Roland Dumas

در صورت تحقق عوامل کفالت، کفیل ریاست جمهوری وظایف وی را تا زمان بازگشت رئیس جمهور یا انتخاب رئیس جمهور جدید عهده‌دار می‌گردد. دوره تصدی کفالت کوتاه و توأم با محدودیت‌هایی است. اصول ۱۳۱ و ۱۳۲ قانون اساسی ایران و ماده ۷ قانون اساسی فرانسه مقام متصدی کفالت (الف)، طول دوره کفالت (ب) و محدودیت‌های دوره کفالت (ج) رئیس جمهور را تعیین کرده‌اند.

### الف- مقام متصدی کفالت ریاست جمهوری

اصل ۱۳۰ قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ مقرر می‌داشت: «در هنگام غیبت یا بیماری رئیس جمهور، شورایی به نام شورای موقت ریاست جمهوری مرکب از نخست وزیر، رئیس مجلس شورای ملی و رئیس دیوان عالی کشور، وظایف او را انجام می‌دهد، مشروط بر اینکه عذر رئیس جمهور بیش از دو ماه ادامه نیابد و نیز در مورد عزل رئیس جمهور یا در موردی که مدت ریاست جمهوری سابق پایان یافته و رئیس جمهور جدید بر اثر موانعی هنوز انتخاب نشده، وظایف ریاست جمهوری بر عهده این شورا است». اصل ۱۳۱ قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ مقرر می‌داشت: «در صورت فوت، کناره‌گیری یا بیماری بیش از دو ماه و عزل رئیس جمهور یا موجبات دیگری از این‌گونه، شورای موقت ریاست جمهوری موظف است ترتیبی دهد که حداکثر ظرف پنجاه روز رئیس جمهور جدید انتخاب شود و در این مدت وظایف و اختیارات ریاست جمهوری را جز در امر همه پرسی بر عهده دارد». در واقع اصل ۱۳۰ قانون اساسی در مقام تعیین متصدی کفالت ریاست جمهوری در زمان غیبت یا بیماری تا دو ماه رئیس جمهور از شورای موقت ریاست جمهوری سخن می‌گفت که این شورا اقدامی برای انتخاب رئیس جمهور جدید نمی‌کرد زیرا نیازی به انتخاب رئیس جمهور جدید نبود. اما اصل ۱۳۱ قانون اساسی در مقام بیان کیفیت کفالت ریاست جمهوری در حالات فوت، کناره‌گیری، عزل، بیماری طولانی یا موجبات دیگر از این قبیل بوده است که شورای موقت ریاست جمهوری می‌بایست علاوه بر تصدی وظایف ریاست جمهوری زمینه انتخاب رئیس جمهور جدید را فراهم کند. کفالت شورایی ریاست جمهوری در شورای بازنگری قانون اساسی کنار گذاشته شد. تغییر کفالت شورایی به کفالت انفرادی ریاست جمهوری با افزایش وظایف و اختیارات رئیس جمهور در اثر بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ و عدم استقبال از مدیریت شورایی در شورای بازنگری قانون اساسی بی ارتباط نیست. این نکته در اظهارات برخی از اعضای شورای بازنگری نیز منعکس شده است.<sup>۱</sup>

۱. آقای موسوی خوئینی‌ها بیان می‌کند: «آن رئیس جمهوری که در قانون اساسی موجود است می‌شود به جایش شورا گذاشت اما این رئیس جمهوری که مسئول اداره کشورش کردیم در قانون اساسی پیشنهادی یعنی اصول پیشنهادی انصافاً به جایش شورا نمی‌شود گذاشت». (رک: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۹: ۲/۱۰۵۵).

با توجه به حذف سمت نخست وزیر و ایجاد سمت معاون اول رئیس جمهور در بازنگری قانون اساسی به نظر می‌رسید که مناسب‌ترین مقام برای تصدی کفالت رئیس جمهور، معاون اول وی است. لذا اصل ۱۳۱ قانون اساسی با متن ذیل در شورای بازنگری قانون اساسی مطرح گردید: «در صورت فوت، عزل، استعفا، غیبت یا بیماری بیش از دو ماه رئیس جمهور و یا در موردی که مدت ریاست جمهوری پایان یافته و رئیس جمهور جدید بر اثر موانعی هنوز انتخاب نشده و یا موجبات دیگری از این قبیل معاون اول رئیس جمهور وظایف وی را بر عهده می‌گیرد و شورایی متشکل از رئیس مجلس و رئیس قوه قضاییه و معاون اول رئیس جمهور موظف است ترتیبی دهد که حداکثر ظرف مدت پنجاه روز رئیس جمهور جدید انتخاب شود. در صورت فوت معاون اول رئیس جمهور یا موجبات دیگری که مانع انجام وظایف وی گردد فرد دیگری از طرف مقام رهبری به جای او منصوب می‌گردد».<sup>۱</sup> این متن کفالت ریاست جمهوری توسط معاون اول رئیس جمهور را به موافقت رهبری منوط نمی‌کرد و رهبری فقط در صورت فوت یا مانعیت معاون اول فرد دیگری را به جای وی منصوب می‌کرد. مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی از گره خوردن موضوع ضرورت یا عدم ضرورت موافقت رهبری برای تصدی کفالت رئیس جمهور توسط معاون اول وی با موضوع ضرورت یا عدم ضرورت رأی اعتماد مجلس برای انتصاب به سمت معاون اولی رئیس جمهور در شورای بازنگری حکایت دارد. در واقع لزوم یا عدم لزوم اخذ رأی اعتماد از مجلس برای انتصاب به سمت معاون اولی رئیس جمهور یعنی جایگزین تقریبی مقام نخست وزیری یکی از موضوعات چالش برانگیز شورای بازنگری قانون اساسی را تشکیل می‌داد. برخی از اعضای شورا بیان می‌کردند که در صورت برخورداری معاون اول رئیس جمهور از رأی اعتماد مجلس پیش از تصدی سمت معاون اولی با کفالت ریاست جمهوری توسط وی موافق می‌باشند. مخالفان اخذ رأی اعتماد معاون اول از مجلس بیان می‌کردند که رأی مجلس به او استقلالی در مقابل رئیس جمهور می‌دهد که می‌تواند مشکلاتی را ایجاد کند.<sup>۲</sup> پس از گفتگوهای طولانی میان موافقان و مخالفان لزوم رأی اعتماد مجلس به معاون اول از نظر موافقان استقبال نشد و پیشنهاد گردید که کفالت ریاست جمهوری توسط معاون اولی که برای انتصاب وی رأی اعتماد مجلس لازم نیست به موافقت رهبری منوط گردد.<sup>۳</sup> لذا اصل ۱۳۱ قانون اساسی به ترتیب ذیل تصویب شد: «در صورت فوت، عزل، استعفا، غیبت یا بیماری بیش از دو ماه رئیس جمهور و یا در موردی که مدت ریاست جمهوری پایان یافته و رئیس جمهور جدید بر اثر موانعی هنوز انتخاب نشده و یا امور دیگری از

۱. رک: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۹: ۱۰۲۸/۲-۱۰۲۷.

۲. رک: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۹: ۱۰۳۹/۲-۱۰۳۸.

۳. رک: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۹: ۱۰۵۸/۲.

این قبیل، معاون اول رئیس جمهور با موافقت رهبری، اختیارات و مسئولیت‌های وی را بر عهده می‌گیرد و شورایی متشکل از رئیس مجلس و رئیس قوه قضاییه و معاون اول رئیس جمهور موظف است ترتیبی دهد که حداکثر ظرف مدت پنجاه روز رئیس جمهور جدید انتخاب شود، در صورت فوت معاون اول و یا امور دیگری که مانع انجام وظایف وی گردد و نیز در صورتی که رئیس جمهور معاون اول نداشته باشد مقام رهبری فرد دیگری را به جای او منصوب می‌کند.<sup>۱</sup> معاون اول تقریباً نازل منزله رئیس جمهور است و در صورت موافقت رهبری مناسب‌ترین فردی می‌شود که مسئولیت‌های رئیس جمهور را به طور موقت بر عهده می‌گیرد (یزدی، ۱۳۷۵: ۶۱۲).

برخی از حقوق‌دانان معتقدند که مقام رهبری موظف است با کفالت ریاست جمهوری توسط معاون اول رئیس جمهور موافقت کند و فقط در صورت فوت معاون اول یا ایجاد مانع برای او و یا در صورتی که رئیس جمهور معاون اول نداشته باشد فرد دیگری را به جای وی منصوب می‌کند. مثلاً آقای دکتر حسن حسنی می‌نویسد: «از سیاق کلام اصل ۱۳۱ در این زمینه چنین به نظر می‌رسد که بیان قانون اساسی در این مورد جنبه حصری دارد نه احصایی و لذا فقط در سه مورد مذکور است که مقام رهبری به نصب جانشین برای رئیس جمهور مبادرت می‌کند» (حسنی، ۱۳۷۶: ۵۱-۵۰). مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی خلاف این نظریه را تأیید می‌نماید. تردیدی نیست که رأی مثبت اعضای شورا به متن کنونی یعنی کفالت رئیس جمهور توسط معاون اول وی با موافقت رهبری بر این فرض استوار بود که رهبر می‌تواند با کفالت ریاست جمهوری توسط معاون اول موافقت نکند.<sup>۲</sup> عدم موافقت رهبری با کفالت توسط معاون اول رئیس جمهور می‌تواند حضور وی در شورای انتخابات ریاست جمهوری را نیز با تردید مواجه نماید.

در واقع مطابق اصل ۱۳۱ قانون اساسی سه حالت را می‌توان از هم متمایز کرد:

- ۱- موافقت رهبری با کفالت توسط معاون اول رئیس جمهور و عدم فوت یا مانعیت وی. در این حالت معاون اول کفیل ریاست جمهوری و عضو شورای انتخابات ریاست جمهوری است.
- ۲- موافقت رهبری با کفالت توسط معاون اول رئیس جمهور اما فوت یا مانعیت وی. در این حالت رهبری فرد دیگری را به عنوان کفیل رئیس جمهور و عضو شورای انتخابات ریاست جمهوری منصوب می‌کند.

- ۳- عدم موافقت رهبری با کفالت توسط معاون اول رئیس جمهور و عدم فوت یا مانعیت وی. در این حالت رهبری فرد دیگری را به عنوان کفیل رئیس جمهور منصوب می‌کند اما معلوم نیست که عضویت در شورای انتخابات ریاست جمهوری با کدامیک از دو نفر یعنی معاون اول

۱. رک: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۹: ۱۶۱۰/۳-۱۶۰۹.

۲. رک: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۹: ۱۰۶۶/۲-۱۰۶۴.

رئیس جمهور یا کفیل منصوب رهبری است. تردید در عضویت یا عدم عضویت معاون اول در شورای انتخابات ریاست جمهوری در صورت عدم موافقت رهبری با کفالت رئیس جمهور توسط وی از تحریر نامناسب اصل ۱۳۱ قانون اساسی نشأت می‌گیرد و به دلیل تغییراتی است که در شورای بازنگری قانون اساسی با اضافه شدن قید «موافقت رهبری» در لحظات پایانی بررسی و تصویب متن پیشنهادی به وجود آمده است. متن اولیه پیشنهادی اصل ۱۳۱ بدون هیچ قیدی بر عهده گرفتن وظایف رئیس جمهور توسط معاون اول وی در صورت تحقق عوامل کفالت ریاست جمهوری را پیش‌بینی و فقط در صورت فوت یا مانعیت معاون اول، رهبری فرد دیگری را به جای وی منصوب می‌کرد. در واقع متن اولیه پیشنهادی از دو جمله جداگانه تشکیل می‌گردد. جمله اول با حکم به کفالت ریاست جمهوری توسط معاون اول وی پایان می‌یافت و جمله دوم بر نصب فرد دیگری به جای معاون اول در صورت فوت یا مانعیت وی تصریح می‌کرد.<sup>۱</sup> متن نهایی مصوب شورای بازنگری اصل ۱۳۱ قانون اساسی را در قالب یک جمله قرار می‌دهد و با گذاشتن ویرگول به جای نقطه در میان دو جمله متن اولیه پیشنهادی زمینه بروز تردید در کشف حکم قانونگذار اساسی را فراهم می‌کند. ظاهراً عضویت معاون اول رئیس جمهور در شورای انتخابات ریاست جمهوری حتی در صورت عدم موافقت رهبری با کفالت رئیس جمهور توسط وی باقی است و فقط در صورت فوت یا مانعیت و یا وجود نداشتن معاون اول (مثلاً در اثر عزل توسط کفیل رئیس جمهوری)، رهبری فرد دیگری را به جای او برای عضویت در شورای انتخابات ریاست جمهوری منصوب می‌کند. این فرد می‌تواند منصوب رهبری برای تصدی کفالت ریاست جمهوری نیز باشد. مطابق نظریه حقوق‌دانانی که به نصب کفیل ریاست جمهوری توسط رهبری فقط در صورت فوت یا مانعیت یا وجود نداشتن معاون اول رئیس جمهور معتقدند تحقق حالت سوم متصور نیست. اما با توجه به مذاکرات شورای بازنگری و مقید شدن کفالت ریاست جمهوری توسط معاون اول وی به موافقت رهبری تردیدی نیست که رهبری می‌تواند با تصدی کفالت توسط معاون اول موافقت نکند. نظریه تکلیف رهبری به موافقت با کفالت رئیس جمهور توسط معاون اول منصوب رئیس جمهور و حال آنکه تحقق کفالت می‌تواند در اثر عواملی مانند عزل رئیس جمهور باشد قابل توجیه نیست. به علاوه، در صورت تحقق کفالت در اثر عواملی مانند استعفا یا پایان دوره ریاست جمهوری، رهبری می‌تواند رئیس جمهور پیشین را به کفالت ریاست جمهوری منصوب نماید تا وظایف رئیس جمهور را موقتاً تا زمان انتخاب رئیس جمهور جدید عهده‌دار گردد اما نظریه تکلیف رهبری به موافقت با کفالت رئیس جمهور توسط معاون اول وی این امکان را از مقام رهبری سلب می‌کند.

۱. رک: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۹: ۲/۱۰۲۸-۱۰۲۷.

اصل ۱۳۰ قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ بر عهده گرفتن «وظایف رئیس‌جمهور» توسط شورای موقت ریاست‌جمهوری را در صورت تحقق عوامل کفالت رئیس‌جمهور پیش‌بینی می‌کرد. در اصل ۱۳۱ قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ بر عهده‌دار شدن «وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور» توسط شورای موقت ریاست‌جمهوری در صورت تحقق عوامل کفالت تصریح شده بود. متن اولیه پیشنهادی اصل ۱۳۱ در شورای بازنگری قانون اساسی سال ۱۳۶۸ تصدی «وظایف ریاست‌جمهوری» توسط معاون اول وی در صورت تحقق عوامل کفالت ریاست‌جمهوری را بیان می‌کرد.<sup>۱</sup> شورای بازنگری قانون اساسی نهایتاً «وظایف رئیس‌جمهور» را به «اختیارات و مسئولیت‌های رئیس‌جمهور» تغییر داد تا هم وظایف را شامل شود و هم بر مسئولیت کفیل ریاست‌جمهوری در برابر اختیارات عهده‌دار شده تصریح نماید. بر این نکته در مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی تأکید شده است زیرا برخی از اعضای شورا واژه وظایف را جامع اختیارات و مسئولیت‌ها نمی‌دانستند.<sup>۲</sup> قانونگذار اساسی سال ۱۳۶۸ در اصل ۱۳۲ قانون اساسی نیز «وظایف» ریاست‌جمهوری را به «اختیارات و مسئولیت‌های» وی تغییر داد. اصل ۹۹ پیش‌نویس قانون اساسی<sup>۳</sup> و اصل ۱۳۲ قانون اساسی<sup>۴</sup> مصوب سال ۱۳۵۸، محدودیت‌های دوره تصدی «وظایف رئیس‌جمهور» توسط شورای موقت ریاست‌جمهوری را بیان می‌کردند اما متن کنونی اصل ۱۳۲ قانون اساسی از محدودیت‌های دوره تصدی «اختیارات و مسئولیت‌های رئیس‌جمهور» توسط معاون اول یا فرد دیگری منصوب به موجب اصل یکصد و سی و یکم سخن می‌گوید.<sup>۵</sup> تغییرات مذکور ناشی از ابهام

۱. رک: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۹: ۱۰۲۸/۲-۱۰۲۷.  
 ۲. آقای اسدالله بیات بیان می‌کند: «در این پنجاه روز این آقای معاون اول هر کاری می‌تواند انجام بدهد و در مقابل چه کسی مسئول است؟! لااقل شما ببینید بگویید که اگر این آقا در طول این مدت مسئول شد و مدیر چه شد، در طول این مدت در مقابل مجلس مسئول، یا در مقابل جاهای دیگر مسئول! ... خدای ناکرده، خدای ناکرده اگر آمد در طول این مدت دو سه تا تصمیم عجولانه و خطرناکی انجام داد و ناامنی در کشور به وجود آورد و در مقابل جایی هم مسئول نیست!». لذا آقای عبدالله نوری بیان می‌کند: «در همین اصل یکصد و سی‌ام پیشنهادی کمیسیون اگر این عبارت "معاون اول رئیس‌جمهور وظایف وی را بر عهده می‌گیرد، بشود: "مسئولیت‌های وی را بر عهده می‌گیرد" هم وظایف را شامل می‌شود، هم پاسخگویی در مقابل مجلس و رهبر را شامل می‌شود و با تغییر کلمه «وظایف» به «مسئولیت‌ها» آن مشکل حل می‌شود». در واقع مذاکرات شورای بازنگری از درج اختیارات و مسئولیت‌ها به جای وظایف حکایت دارد تا هیچ‌گونه ابهامی درباره مسئولیت کفیل ریاست‌جمهوری در عین برخورداری از وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور باقی نماند. (رک: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۹: ۱۰۵۱/۲-۱۰۶۶).  
 ۳. اصل ۹۹ پیش‌نویس قانون اساسی مقرر می‌داشت: «در مدتی که وظایف رئیس‌جمهور به عهده شورای موقت ریاست‌جمهوری است نمی‌توان دولت را استیضاح کرد یا تجدیدنظر در قانون اساسی را عنوان کرد».  
 ۴. اصل ۱۳۲ قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ مقرر می‌داشت: «در مدتی که وظایف رئیس‌جمهور بر عهده شورای موقت ریاست‌جمهوری است دولت را نمی‌توان استیضاح کرد یا به آن رأی عدم اعتماد داد و نیز نمی‌توان برای تجدیدنظر در قانون اساسی اقدام نمود».  
 ۵. اصل ۱۳۲ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «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 می‌گردد، وزراء را نمی‌توان استیضاح کرد یا به آنان رأی عدم اعتماد داد و نیز نمی‌توان برای تجدیدنظر در قانون اساسی و یا امر همه‌پرسی اقدام نمود».

در مراد قانونگذار اساسی از بکار بردن واژگان «اختیارات، وظایف و مسئولیت‌ها» در متن اساسی است. دامنه این ابهام به سایر اصول قانون اساسی از جمله اصل ۱۱۰ درباره وظایف و اختیارات رهبری کشیده شده است؛ تا جایی که برخی از نویسندگان<sup>۱</sup> در مقام تمایز بین وظایف و اختیارات رهبری در اصل مذکور قرار گرفته‌اند.

به نظر می‌رسد که منظور تدوین‌کنندگان پیش‌نویس قانون اساسی و قانونگذار اساسی سال ۱۳۵۸ از بکارگیری واژه «وظایف» معادل Fonctions در قانون اساسی فرانسه است که می‌توان آن را به «کارکردها»، «کارویژه‌ها» و «وظایف» ترجمه کرد. فعالیت، تکلیف، مأموریت، نقش، خدمت، وظیفه یا کار از معانی لغوی واژه «fonction» می‌باشند (Cf. Dictionnaires le Robert, 1988: 691). قانونگذار اساسی فرانسه در بند ۴ ماده ۷ قانون اساسی از انجام «وظایف ریاست جمهوری» توسط رئیس سنا در صورت غیاب یا مانعیت رئیس جمهور سخن می‌گوید. تردیدی نیست که کفیل ریاست جمهوری در فرانسه دارای اختیارات و مسئولیت‌های رئیس جمهور است. لذا واژه «وظایف» یا «کارکردها» جامع مسئولیت‌ها و اختیارات است. این برداشت با تصریح قانونگذار اساسی ایران در اصل ۱۱۱ بر عهده‌دار شدن «همه وظایف رهبری» توسط کفیل وی یعنی شورای موقت رهبری در صورت فوت، کناره‌گیری،<sup>۲</sup> عزل یا ناتوانی رهبر تقویت می‌گردد.<sup>۳</sup> واژگان «وظایف» و «اختیارات» در قانون اساسی را می‌توان مکمل یکدیگر دانست به گونه‌ای که مقام دارای اختیار، ضمن انجام وظیفه‌ای که بر عهده دارد، مسئول است و مقامی که وظیفه‌ای بر عهده گرفته است دارای اختیار تصمیم‌گیری و در نتیجه دارای مسئولیت است. با تغییر «وظایف» به «اختیارات و مسئولیت‌ها» در واقع تغییری در کیفیت کارکردهای کفیل ریاست جمهوری به وجود نمی‌آید.

۱. ر.ک: حسنی، ۱۳۷۶: ۲۸.

۲. برخی از حقوق‌دانان (شعبانی، ۱۳۸۴: ۱۳۸) معتقدند که مراد از کناره‌گیری به معنای استعفا از مسئولیت رهبری بر فرض داشتن تمام صلاحیت‌ها و توانایی‌های لازم و ضمناً مقبولیت عامه و ميسوط الید بودن نیست زیرا چنین حقی برای رهبری وجود ندارد و او در برابر خدا مسئول است و مسئول رهبری و هدایت جامعه اسلامی است. به نظر ایشان (همان، ۱۳۹) رهبر فقط در صورتی که توانایی رهبری را نداشته باشد و یا عاجز در بعضی از وظایف محوله گردد و خبرگان رهبری هم بدان آگاه و مطلع نشود می‌تواند از مسئولیت محوله کناره‌گیری کند. چنین برداشتی از کلمه کناره‌گیری در دانش حقوقی مرسوم نیست و لو اینکه رهبری دارای مسئولیت اخلاقی یا مذهبی است. از لحاظ حقوقی "با توجه به عدم استفاده از واژه استعفا در اصل ۱۱۱ قانون اساسی به نظر می‌رسد که به محض اعلام کناره‌گیری رهبری از سمت خویش، مجلس خبرگان باید به وظایف خویش در تعیین رهبر جدید اقدام کند. به این ترتیب دوره شورای موقت رهبری آغاز می‌گردد". (ر.ک: حبیب‌نژاد، ۱۳۸۵: ۱۶۴).

۳. تصدی برخی از وظایف رهبری توسط شورای موقت رهبری منوط به تصویب سه چهارم اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام است. قانونگذار اساسی عزل رئیس جمهور با در نظر گرفتن مصالح کشور را نیز از وظایفی می‌داند که انجام آن منوط به تصویب سه چهارم اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام است. تردیدی نیست که رهبری از اختیار تصمیم‌گیری برای عزل یا عدم عزل رئیس جمهور پس از رسیدگی‌های قضایی و سیاسی مندرج در بند ۱۰ اصل ۱۱۰ قانون اساسی برخوردار است.

تعیین کفیل ریاست جمهوری با رهبری است و کفیل دارای تمام مسئولیت‌های رئیس جمهور است. به این ترتیب، با استفاده از سازوکارهای قضایی یا سیاسی مندرج در بند ۱۰ اصل ۱۱۰ قانون اساسی امکان عزل کفیل رئیس جمهور توسط مقام رهبری فراهم می‌گردد. اصل ۱۳۱ قانون اساسی بر لزوم کسب موافقت رهبری برای تصدی اختیارات و مسئولیت‌های رئیس جمهور توسط معاون اول وی یا نصب فرد دیگری به جای او توسط رهبری تصریح می‌کند. تجربه نشان می‌دهد که مقام رهبری حتی تنفیذ حکم ریاست جمهوری منتخب مستقیم مردم را به صورت مشروط انجام می‌دهد<sup>۱</sup>، به گونه‌ای که اندیشه امکان عزل مستقیم رئیس جمهور توسط وی در صورت تخلف از شرایط مقرر در حکم انتصاب را تقویت می‌کند. لذا رهبری می‌تواند با موافقت مشروط کفالت ریاست جمهوری توسط معاون اول وی یا فرد دیگر منصوب خویش رأساً به عزل کفیل در صورت تخلف از شرایط مبادرت نماید.<sup>۲</sup> این نظریه با اطلاق اصل ۱۲۲ قانون اساسی<sup>۳</sup> مبنی بر مسئولیت رئیس جمهور در برابر ملت، رهبر و مجلس تقویت می‌گردد. مجلس شورای اسلامی نیز می‌تواند از ابزارهای تذکر، سؤال یا استیضاح برای نظارت بر کفیل ریاست جمهوری استفاده کند زیرا این ابزارها سازوکارهای نظارتی مجلس بر رئیس جمهور را تشکیل می‌دهند.

کفالت ریاست جمهوری در جمهوری سوم فرانسه بر عهده شورای وزیران به صورت جمعی و در جمهوری چهارم بر عهده رئیس مجلس ملی قرار داشت. رئیس جمهور رنه کوتی<sup>۴</sup> در سال ۱۹۵۵ اعلام کرد که در صورت انحلال مجلس ملی و فوت رئیس جمهور تکلیف ریاست جمهوری چیست زیرا با انحلال مجلس ملی رئیس مجلس ملی نیز وجود نخواهد داشت. اعضای کمیته مشورتی قانون اساسی در سال ۱۹۵۸ با این نظر موافق بودند لذا کفالت ریاست جمهوری را بر عهده رئیس

۱. رک: نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۸۱: ۳۰۱ - ۲۹۸.

۲. مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی از نظر شورای نگهبان بر انحصاری بودن اختیارات ولایت فقیه در اصل ۱۱۰ پیش از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ حکایت دارد. اظهارات آقای محمد مومن در شورای بازنگری مؤید این مطلب است: "اگر ما بخواهیم غیر منضبط رها کنیم در دنیای امروز که اصلاً نمی‌دانند ولایت فقیه یعنی چه و فقط آماده‌اند برای نیش زدن و اعتراض به ما و قانون و کشور ما مورد اتهام و بی ضابطگی قرار می‌گیرد از این جهت کمیسیون سعی کرد که تحفظ کند هم بر سعه اختیارات مقام ولایت فقیه و هم اینکه تحت یک ضابطه‌ای منضبط باشد و روی این جبهتی که عرض کردیم اختیاراتی را که در اصل یکصد و دهم برای ولی فقیه و رهبر ذکر نشده بود اضافه کرد و الا بر حسب آنچه که در شورای نگهبان مکرر مورد بحث قرار گرفته از اصل یکصد و دهم استفاده انحصار اختیارات ولایت فقیه می‌شود. برای اینکه سعه این محفوظ باشد و منضبط باشد یک موارد دیگری را هم به وظایف رهبری افزودیم". (رک: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۹: ۲/۶۵۰). اما با اضافه شدن کلمه "مطلقه" در اصل ۵۷ و شناسایی ولایت مطلقه فقیه در قانون اساسی، نظرها امروزه به سمت عدم انحصار اختیارات ولایت فقیه به موضوعات مذکور در اصل ۱۱۰ قانون اساسی جلب شده است."

۳. اصل ۱۲۲ قانون اساسی مقرر می‌دارد: "رئیس جمهور در حدود اختیارات و وظایفی که به موجب قانون اساسی و یا قوانین عادی بر عهده دارد در برابر ملت، رهبر و مجلس مسئول است.

سنا قرار دادند (Documents d'études, 2002: 17)، که این انتخاب از ابتکارات جمهوری پنجم است (Gicquel, 1999: 542).

بند ۴ ماده ۷ قانون اساسی فرانسه مقرر می‌دارد: «در صورت غیاب ریاست جمهوری به هر دلیل یا اعلام مانعیت توسط شورای قانون اساسی با تصمیم‌گیری اکثریت مطلق اعضایش به تقاضای دولت، وظایف رئیس جمهور به استثنای وظایف پیش‌بینی شده در مواد ۱۱ و ۱۲ ذیل موقتا توسط رئیس سنا انجام می‌شود و اگر رئیس سنا نیز در مانعیت انجام این وظایف قرار گیرد توسط دولت انجام می‌شود». در قانون اساسی جمهوری پنجم کفالت ریاست جمهوری به رئیس سنا واگذار گردید زیرا انحلال سنا ممکن نیست که این موضوع استمرار وظایف ریاست جمهوری را تضمین می‌کند.<sup>۱</sup> به علاوه، نقش کم رنگ سنا در حیات سیاسی فرانسه رئیس آن را دارای موقعیت بی طرفانه لازم برای تصدی کفالت ریاست جمهوری نشان می‌داد.<sup>۲</sup> روحیه سناتورهای قانونگذاران اساسی سال ۱۹۵۸ نیز در تقویت جایگاه سنا و ریاست آن تاثیرگذار بوده است (Gicquel, 1999: 542). تصویب‌نامه مورخ ۷ ژانویه ۱۹۵۹ راجع به سازمان دفاع پیش‌بینی می‌کرد که با مانعیت رئیس سنا، به جای او نخست وزیر، سپس وزیر ارتش (دفاع) و سپس سایر وزراء به ترتیب حضورشان روی فرمان (حکم) انتصاب دولت وظایف ریاست جمهوری را بر عهده می‌گیرند (Chantebout, 2003: 436). مطابق بازننگری قانون اساسی در سال ۱۹۶۲ در صورت مانعیت رئیس سنا، کفالت ریاست جمهوری بر عهده دولت به صورت جمعی است.<sup>۳</sup> لایحه همه پرسی ژنرال دوگل در سال ۱۹۶۹ کفالت ریاست جمهوری توسط نخست وزیر را پیشنهاد کرد اما مورد تصویب مردم فرانسه قرار نگرفت. تصدی کفالت ریاست جمهوری فرانسه توسط رئیس سنا یا دولت نیازمند موافقت مقام یا نهاد خاصی نیست.

مطابق اصل ۱۱۱ نخستین پیش نویس رسمی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران،<sup>۴</sup> با الهام از قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه، کفالت ریاست جمهوری در صورت غیاب یا مانعیت قطعی رئیس جمهور بر عهده رئیس مجلس شورای ملی و در صورت معذوریت رئیس مجلس بر عهده

1. Arkwright et al., 2004: 60-61, Debré, 1975:66, de Villiers et Renoux, 1994: 270 et Gicquel, 1999: 542  
 ۲. به نظر می‌رسد که کفیل ریاست جمهوری باید خارج از کاروبار سیاسی قرار گیرد. اما آقای الن پوهر (Alain Pöher) در اولین دوره کفالت ریاست جمهوری، به رغم عهده‌دار بودن کفالت رئیس جمهور، در انتخابات ریاست جمهوری سال ۱۹۶۹ داوطلب گردید. به نظر برخی این مسئله هنوز قابل تأمل است (Barillon et al., 1986: 468).  
 3. Arkwright et al., 2004: 61, Chagnollaud, 2001: 2/171, Debbasch, 2001: 141 et Pactet, 2002: 429  
 ۴. اصل ۱۱۱ نخستین پیش نویس رسمی قانون اساسی مقرر می‌داشت: «در صورت فوت یا کناره‌گیری رئیس جمهور یا بیماری طولانی یا سایر موجداتی که مانع از اجرای وظایف شود، با اعلام شورای نگهبان و تصویب مجلس وظایف و اختیارات رئیس جمهور، به استثنای اختیار مربوط به درخواست تجدید نظر نسبت به مصوبات مجلس و نظرخواهی از عموم، با ریاست مجلس شورای ملی است؛ ولی اگر رئیس مجلس نیز معذور باشد هیأت وزیران به ریاست نخست وزیر عهده‌دار کفالت ریاست جمهوری می‌شود. در این موارد، انتخابات حداقل یک ماه و حداکثر پنجاه روز پس از احراز آن‌ها به عمل می‌آید».

هیأت وزیران به ریاست نخست وزیر قرار می‌گرفت. اصل ۱۱۰ نخستین پیش نویس رسمی قانون اساسی<sup>۱</sup> وظایف ریاست جمهوری را در صورت غیبت یا بیماری تا دو ماه رئیس جمهور یعنی در صورت مانعیت موقت وی بر عهده نخست وزیر با نظارت شورای نگهبان قرار می‌داد. در متن نهایی پیش نویس قانون اساسی تقدیمی توسط دولت موقت به مجلس بررسی نهایی قانون اساسی کفالت رئیس جمهور بر عهده شورای موقت ریاست جمهوری قرار گرفت که در قانون اساسی سال ۱۳۵۸ پذیرفته شد.<sup>۲</sup> لذا تصدی کفالت ریاست جمهوری توسط کفیل به موافقت مقام یا نهاد خاصی منوط نمی‌گردید، اما متن بازنگری شده قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ منسوب رهبری (ترجیحاً معاون اول رئیس جمهور) را به عنوان کفیل ریاست جمهوری تعیین می‌کند. نصب کفیل با رهبری است و رهبر می‌تواند حتی رئیس جمهور پیشین را در صورت عدم مانعیت یا غیاب وی به کفالت ریاست جمهوری منصوب کند. تفاوت ادامه فعالیت رئیس جمهور پیشین نه به عنوان رئیس جمهور بلکه به عنوان کفیل ریاست جمهوری در دوره تصدی کفالت ظاهر می‌شود.

#### ب- طول دوره کفالت ریاست جمهوری

کفالت شیوه انجام موقتی و محتاطانه قدرت است و لذا باید کوتاه باشد (Debbasch, 2001: 141). طول دوره کفالت ریاست جمهوری در ایران حداکثر پنجاه روز است زیرا شورای انتخابات ریاست جمهوری متشکل از رئیس مجلس شورای اسلامی، رئیس قوه قضاییه و معاون اول رئیس جمهور موظف است ترتیبی دهد که حداکثر ظرف پنجاه روز رئیس جمهور جدید انتخاب شود. این دوره هم برای معاون اول در صورت موافقت رهبری با کفالت وی و هم برای هر فرد دیگر منصوب رهبری به عنوان کفیل رئیس جمهوری است. به این نکته در مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی نیز تصریح شده است.<sup>۳</sup> قانونگذار اساسی ایران، برخلاف تدوین کنندگان پیش نویس قانون اساسی، حداقل زمانی برای برگزاری انتخابات ریاست جمهوری و در نتیجه دوره کفالت رئیس جمهور

۱. اصل ۱۱۰ نخستین پیش نویس رسمی قانون اساسی مقرر می‌داشت: "در مورد غیبت یا بیماری رئیس جمهور، نخست وزیر با نظارت شورای نگهبان وظایف او را انجام می‌دهد، مشروط بر اینکه عذر رئیس جمهور برای مدتی بیش از دو ماه نباشد".

۲. ر.ک: اصول ۹۷ و ۹۸ پیش نویس قانون اساسی و اصول ۱۳۰ و ۱۳۱ قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸.

۳. آقای علی اکبر هاشمی رفسنجانی نایب رئیس شورای بازنگری قانون اساسی در بیانی در قبال دغدغه آقای مهدی کروبی (یکی دیگر از اعضای شورا) که می‌گوید: "یک وقت مثلاً از طرف رهبر می‌شود آن وقت ممکن است بگویند از طرف رهبر دیگر حد و حدودی ندارد هر طور رهبر صلاح دانست یعنی روشن بشود برای پنجاه روز است که نگویند مال رهبر است خوب یک وقت مادام العمر بشود" اظهار می‌دارد: "حالا این ذکرش در مذاکرات کافی است یعنی منظور اینکه در همان مدت است و به جای او هم این مطلب را می‌رساند. (ر.ک: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۹: ۱۶۱۰/۳).

پیش‌بینی نکرده است. اصل ۹۸ پیش‌نویس قانون اساسی<sup>۱</sup> بر لزوم برگزاری انتخاب رئیس‌جمهور جدید حداقل یک ماه و حداکثر پنجاه روز پس از احراز موجبات کفالت حکم می‌کند. دوره کفالت نمی‌بایست از یک ماه کمتر و از پنجاه روز بیشتر باشد. اما قانونگذاران اساسی سال‌های ۱۳۵۸ و ۱۳۶۸ حداقل زمانی یک ماه را حذف نمودند و فقط حداکثر زمانی پنجاه روز را برای دوره کفالت تعیین کردند. احتمالاً نظر قانونگذاران اساسی این است که انتخاب رئیس‌جمهور در سریع‌ترین زمان ممکن پس از تحقق موجبات کفالت انجام پذیرد. اما واقعیت این است که تحقق موجبات کفالت مانند فوت یا عزل رئیس‌جمهور معمولاً فضای احساسی خاصی را در حیات سیاسی به وجود می‌آورد که نیازمند گذشت زمان برای برگشت به وضعیت عادی است. پیش‌بینی حداقل زمانی برای دوره کفالت می‌تواند برگزاری انتخاب رئیس‌جمهور جدید را در محیطی نسبتاً عادی و آرام‌تر فراهم نماید. لذا قانونگذار اساسی فرانسه علاوه بر تعیین حداکثر زمانی، حداقل زمانی نیز برای دوره کفالت ریاست جمهوری پیش‌بینی کرده است تا انتخاب رئیس‌جمهور جدید در شرایطی مناسب‌تر برگزار گردد. در صورت غیاب یا مانعیت قطعی رئیس‌جمهور در فرانسه دوره کفالت نمی‌تواند کمتر از بیست روز و بیشتر از سی و پنج روز باشد زیرا رأی‌گیری برای انتخاب رئیس‌جمهور جدید باید حداقل بیست روز و حداکثر سی و پنج روز پس از آغاز غیاب یا اعلام ویژگی قطعی مانعیت انجام پذیرد. شورای قانون اساسی می‌تواند عدم امکان برگزاری انتخابات را به دلیل قوه قاهره پس از غیاب یا مانعیت قطعی رئیس‌جمهور اعلام کند که در این صورت اختیارات کفیل ریاست جمهوری ادامه می‌یابد (Favoreu et Philip, 1995: 64).

در صورت تحقق مانعیت موقت رئیس‌جمهور در فرانسه برای دوره کفالت محدودیت زمانی پیش‌بینی نشده است اما از روح نهاد ریاست جمهوری فهمیده می‌شود که این دوره نباید خیلی طولانی گردد زیرا شورای قانون اساسی می‌تواند به سمت اعلام ویژگی قطعی مانعیت کشیده شود (Pactet, 2002: 428). برخی از حقوق‌دانان<sup>۲</sup> معتقدند که به‌رغم عدم تعیین محدوده زمانی برای کفالت ریاست جمهوری در صورت مانعیت موقت (مثلاً کسالت رئیس‌جمهور) نمی‌توان پذیرفت که دوره کفالت طولانی‌تر از سی و پنج روز باشد. این نظریه که از محدودیت زمانی کفالت ریاست جمهوری در صورت غیاب یا مانعیت قطعی رئیس‌جمهور الهام گرفته است قابل پذیرش نیست. مانعیت موقت رئیس‌جمهور دارای ویژگی گذرا است و قاعدتاً مانع انجام وظایف ریاست جمهوری با گذشت زمان برطرف می‌گردد. لذا طولانی شدن دوره کفالت رئیس‌جمهور در صورت مانعیت موقت وی حتی در صورت تجاوز از سی و پنج روز دارای توجیه

۱. رک: صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۸: ۱۵/۴.  
 2. Cf: Debbasch, 2001: 141

است. قانون اساسی مصوب سال ۱۳۶۸ جمهوری اسلامی ایران حکم مانعیت موقت رئیس‌جمهور را تعیین نمی‌کند و لذا تعیین محدوده زمانی کفالت ریاست‌جمهوری در صورت مانعیت موقت بی‌معنی است. نخستین پیش‌نویس رسمی قانون اساسی، پیش‌نویس قانون اساسی و قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ حداکثر زمانی تا دو ماه را برای کفالت ریاست‌جمهوری در صورت مانعیت موقت رئیس‌جمهور پیش‌بینی می‌کردند. در صورت غیبت یا بیماری تا دو ماه رئیس‌جمهور، نخستین پیش‌نویس رسمی قانون اساسی کفالت را بر عهده نخست وزیر با نظارت شورای نگهبان اما پیش‌نویس قانون اساسی و قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ کفالت را بر عهده شورای موقت ریاست‌جمهوری قرار می‌دادند.<sup>۱</sup> لذا دوره کفالت ریاست‌جمهوری در صورت مانعیت موقت رئیس‌جمهور حداکثر دو ماه تعیین شده بود. پس از گذشت دو ماه از بیماری یا غیبت، مانعیت قطعی رئیس‌جمهور تحقق می‌یافت و می‌بایست در حداکثر زمانی پنجاه روز انتخاب رئیس‌جمهور جدید را انجام داد.

به محض غیاب یا اعلام مانعیت رئیس‌جمهور در فرانسه اختیارات رئیس‌سنا به عنوان کفیل ریاست‌جمهوری آغاز می‌شود (Arkwright et al., 2004: 61). کفیل دارای تمام اختیارات رئیس‌جمهوری است و حتی می‌تواند در صورت نیاز از اختیارات ماده ۱۶ قانون اساسی<sup>۲</sup> استفاده کند اما به منظور جلوگیری از خدشه بر حیات و توازن نهادها محدودیت‌هایی برای دوره کفالت ریاست‌جمهوری تعیین شده‌اند (Debbasch, 2001: 141).

### ج- محدودیت‌های دوره کفالت ریاست‌جمهوری

اصل ۱۳۲ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «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 می‌گردد، وزراء را نمی‌توان استیضاح کرد یا به آنان رأی عدم اعتماد داد و نیز نمی‌توان تجدید نظر در قانون اساسی و یا امر همه‌پرسی اقدام نمود». لذا ممنوعیت استیضاح وزیران یا دادن رأی عدم اعتماد به آنان (۱) و ممنوعیت اقدام برای تجدید نظر در قانون اساسی و یا امر همه‌پرسی (۲) محدودیت‌های دوره کفالت ریاست‌جمهوری می‌باشند.

۱. ر.ک: اصل ۱۱۰ نخستین پیش‌نویس رسمی قانون اساسی، اصل ۹۷ پیش‌نویس قانون اساسی و اصل ۱۳۰ قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸.

۲. صدر ماده ۱۶ قانون اساسی فرانسه مقرر می‌دارد: «وقتی که نهادهاى جمهوری، استقلال ملت، تمامیت سرزمینی‌اش یا اجرای تعهدات بین‌المللی‌اش به نحو شدید و فوری تهدید شده‌اند و انجام منظم قوای عمومی اساسی قطع شده است، رئیس‌جمهور اقدامات مقتضی برای این شرایط را پس از مشاوره رسمی با نخست‌وزیر، رؤسای مجلسین و همچنین شورای قانون اساسی اتخاذ می‌کند».

## ۱- ممنوعیت استیضاح وزیران یا دادن رأی عدم اعتماد به آنان

اصل ۱۱۲ نخستین پیش نویس رسمی قانون اساسی<sup>۱</sup>، اصل ۹۹ پیش نویس قانون اساسی و اصل ۱۳۲ قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ استیضاح دولت را در دوره کفالت ریاست جمهوری منع می‌کردند. قانونگذار اساسی در سال ۱۳۶۸ به جای منع استیضاح دولت، ممنوعیت استیضاح وزیران را از محدودیت‌های دوره کفالت قرار می‌دهد. در واقع مطابق قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ مجلس شورای اسلامی می‌توانست به استیضاح یک یا چند وزیر مبادرت کند زیرا استیضاح یک یا چند وزیر با استیضاح دولت متفاوت است و به برکناری دولت از جمله نخست وزیر منجر نمی‌گردد. قانونگذار اساسی سال ۱۳۵۸ استیضاح دولت را منع می‌کرد زیرا در قالب استیضاح دولت، نخست وزیر یعنی یکی از اعضای شورای موقت ریاست جمهوری همراه با وزرای کابینه وی استیضاح می‌شد و احتمالاً با رأی عدم اعتماد مجلس مواجه می‌گردید. استیضاح دولت می‌توانست به سقوط دولت و از رسمیت افتادن شورای موقت ریاست جمهوری منجر شود به گونه‌ای که مملکت در فقدان دولت، رئیس جمهور و شورای موقت ریاست جمهوری با بحرانی سخت مواجه گردد (مدنی، ۱۳۶۸: ۱۶۵).

برای پیشگیری از وقوع چنین بحرانی، استیضاح دولت از محدودیت‌های دوره کفالت ریاست جمهوری قرار گرفت. مطابق قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸ استیضاح وزیران و دادن رأی عدم اعتماد به آنان ممنوع است و این ممنوعیت شامل استیضاح یک یا چند وزیر می‌شود. دادن رأی عدم اعتماد نیز به یک یا چند وزیر ممنوع است. به دلیل ممنوعیت استیضاح وزیران و دادن رأی عدم اعتماد به آنان استیضاح هیأت وزیران و یا دادن رأی عدم اعتماد به هیأت وزیران نیز ممنوع است زیرا استیضاح هیأت وزیران با اخذ رأی عدم اعتماد مجلس به هیأت وزیران از طریق رأی گیری برای هر یک از وزیران پایان می‌یابد.<sup>۲</sup> ممنوعیت استیضاح وزیران برای جلوگیری از طرح مطالبی توسط نمایندگان استیضاح کننده یا وزیران در مقام پاسخگویی است که بیان آن‌ها می‌تواند در وضعیت خاص دوره کفالت ریاست جمهوری به صلاح کشور نباشد (حسنی، ۱۳۷۶: ۵۲).

شاید تصور شود که با ممنوعیت استیضاح وزیران دیگر تصریح به ممنوعیت دادن رأی عدم اعتماد به آنان ضرورت نداشت زیرا زمان اخذ رأی عدم اعتماد پس از استیضاح است و با ممنوعیت استیضاح نوبت به اخذ رأی عدم اعتماد نمی‌رسد. اما عوامل کفالت ریاست جمهوری می‌توانند پس از شروع استیضاح یک یا چند وزیر و یا هیأت وزیران و پیش از پایان آن با رأی‌گیری در مجلس تحقق یابند. در صورت تحقق

۱. اصل ۱۱۲ نخستین پیش نویس رسمی قانون اساسی مقرر می‌داشت: "در دورانی که وظایف رئیس جمهور به عهده رئیس مجلس یا نخست وزیر است نمی‌توان دولت را استیضاح کرد یا به آن رأی عدم اعتماد داد یا تجدید نظر در قانون اساسی را عنوان کرد".

۲. رک: مواد ۲۲۷ تا ۲۳۴ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.

عوامل کفالت ریاست‌جمهوری در محدوده زمانی پس از شروع استیضاح و پیش از پایان آن با رأی‌گیری در مجلس، دادن رأی عدم اعتماد مجلس شورای اسلامی به وزیران ممنوع است. لذا تصریح بر ممنوعیت دادن رأی عدم اعتماد در کنار ممنوعیت استیضاح بی‌فایده نیست. به این نکته در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز تصریح شده است.<sup>۱</sup> به علاوه، مراجعه به اصول ۸۷ و ۱۳۶ قانون اساسی از پیش‌بینی مواردی توسط قانونگذار اساسی حکایت دارد که بدون استیضاح نیز رئیس‌جمهور می‌تواند برای هیأت وزیران از مجلس تقاضای رأی اعتماد کند که مجلس می‌تواند از دادن رأی اعتماد امتناع نماید.

برخی از حقوق‌دانان<sup>۲</sup> معتقدند که در صورت تقاضای رأی اعتماد برای هیأت وزیران توسط رئیس‌جمهور در مورد مسائل مهم و مورد اختلاف یا در اثر تغییر نیمی از هیأت وزیران پس از ابراز اعتماد مجلس به دولت (مثلاً در صورت فوت، عزل یا استعفای وزیران) مجلس از دادن رأی عدم اعتماد به آنان منع شده است. اعتقاد به تکلیف مجلس بر دادن رأی اعتماد به هیأت وزیران در مورد مسائل مهم و مورد اختلاف یا در اثر تغییر نیمی از هیأت وزیران که این تکلیف را نتیجه ممنوعیت دادن رأی عدم اعتماد می‌دانند قابل تأمل است. آیا ممنوعیت دادن رأی عدم اعتماد به وزیران به معنای لزوم دادن رأی اعتماد به آنان است؟ آیا قانونگذار اساسی برای موارد مذکور در اصول ۸۷ و ۱۳۶ بر اخذ رأی اعتماد مجلس برای هیأت وزیران یا بر اخذ رأی عدم اعتماد مجلس برای هیأت وزیران حکم می‌کند؟ مطابق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اخذ رأی اعتماد یا عدم اعتماد مجلس برای وزیران در حالات ذیل امکان‌پذیر است:

۱- تقاضای رأی اعتماد برای وزیران از مجلس شورای اسلامی توسط رئیس‌جمهور، بر اساس صدر اصل ۱۳۳ قانون اساسی. در این حالت مجلس شورای اسلامی با اطلاع از برنامه دولت، صلاحیت هر یک از وزیران را بررسی و برای آنان اخذ رأی اعتماد می‌کند.<sup>۳</sup> در صورت ندادن رأی اعتماد مجلس به وزیر یا وزیران پیشنهادی، رئیس‌جمهور موظف است با تعیین سرپرست برای وزارتخانه‌های بدون وزیر، وزیر یا وزیران پیشنهادی را حداکثر ظرف سه ماه برای اخذ رأی اعتماد به مجلس شورای اسلامی معرفی نماید.<sup>۴</sup>

۲- تقاضای رأی اعتماد برای هیأت وزیران از مجلس شورای اسلامی توسط رئیس‌جمهور پس از تشکیل هیأت وزیران، بر اساس صدر اصل ۸۷ قانون اساسی. از ظاهر اصول ۱۳۳ و ۸۷ قانون اساسی می‌توان استنباط کرد که رئیس‌جمهور علاوه بر معرفی وزیران پیشنهادی و اخذ رأی اعتماد مجلس

۱. رک: صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴: ۱۲۶۷/۲.

۲. رک: مدنی، ۱۳۸۴: ۳۲۴.

۳. رک: مواد ۱۸۸ تا ۱۹۰ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.

۴. رک: ذیل اصل ۱۳۵ قانون اساسی و تبصره ۲ ماده ۱۹۰ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.

برای هر یک از وزیران باید برای هیأت وزیران نیز جداگانه تقاضای رأی اعتماد کند زیرا قانونگذار اساسی از تقاضای رأی اعتماد برای هیأت وزیران پس از تشکیل هیأت وزیران سخن می‌گوید. این ترتیب قانونی چندان قابل قبول به نظر نمی‌رسد و اجرای آن نیز خالی از اشکال نیست زیرا بر فرض دادن رأی اعتماد مجلس به هر یک از وزیران، عدم کسب رأی اعتماد جمعی آنان نمی‌تواند عقلاً مورد اعتنا باشد (هاشمی، ۱۳۸۱: ۱۵۹/۲). آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی با درک اشکال ناشی از شیوه مقرر در قانون اساسی اخذ رأی اعتماد جداگانه مجلس برای هیأت وزیران به صورت جمعی را ضروری نمی‌داند و رأی اعتماد به وزیران پیشنهادی رئیس جمهور با لحاظ قابلیت‌های فردی (برای تصدی وزارت) و جمعی (برای عضویت در هیأت وزیران) آنان صورت می‌گیرد (همان، ۱۶۰).

۳- تقاضای رأی اعتماد برای وزیر یا وزیران از مجلس شورای اسلامی توسط رئیس جمهور پس از عزل یا پذیرش استعفای وزیر یا وزیران، بر اساس صدر اصول ۱۳۵ و ۱۳۶ قانون اساسی. در این حالت رئیس جمهور برای وزیر یا وزیران پیشنهادی از مجلس شورای اسلامی تقاضای رأی اعتماد می‌کند که مجلس با اخذ رأی اعتماد درباره عضویت آنان در دولت تصمیم‌گیری می‌نماید.

۴- تقاضای رأی اعتماد برای هیأت وزیران از مجلس شورای اسلامی توسط رئیس جمهور در مورد مسائل مهم و مورد اختلاف، بر اساس ذیل اصل ۸۷ قانون اساسی. مطابق ماده ۱۹۱ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی تشخیص مسائل مهم و مورد اختلاف که دولت می‌تواند در زمینه آن‌ها از مجلس رأی اعتماد بگیرد با هیأت دولت است. دادن رأی اعتماد مجلس به هیأت وزیران در این حالت، به‌رغم تصریح قانونگذار اساسی بر تقاضای رأی اعتماد برای هیأت وزیران، به صورت فردی و با اخذ رأی اعتماد جداگانه برای هر یک از وزیران است.<sup>۱</sup>

۵- تقاضای رأی اعتماد برای هیأت وزیران از مجلس شورای اسلامی توسط رئیس جمهور در اثر تغییر نیمی از هیأت وزیران پس از ابراز اعتماد مجلس به دولت، بر اساس ذیل اصل ۱۳۶ قانون اساسی. لزوم تقاضای رأی اعتماد مجدد برای مجموعه هیأت وزیران در صورت تغییر نیمی از هیأت وزیران به این دلیل است که مجلس شورای اسلامی از طریق دادن رأی اعتماد به هر یک از وزیران، به مجموعه هیأت وزیران نیز برای رسمیت یافتن دولت رأی اعتماد می‌دهد (ساعد وکیل و عسکری، ۱۳۸۳: ۳۸۱). دادن رأی اعتماد مجلس به دولت در اثر تغییر نیمی از هیأت وزیران نیز، به‌رغم تصریح قانونگذار اساسی بر تقاضای رأی اعتماد برای هیأت وزیران، به صورت فردی و با اخذ رأی اعتماد جداگانه برای هر یک از وزیران است.<sup>۲</sup>

۱. ر.ک: ماده ۱۹۰ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.

۲. ر.ک: مواد ۱۹۰ و ۱۹۱ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.

۶- استیضاح وزیر یا هیأت وزیران توسط نمایندگان مجلس شورای اسلامی، بر اساس بند ۱ اصل ۸۹ قانون اساسی. امکان استیضاح وزیر یا هیأت وزیران توسط نمایندگان مجلس شورای اسلامی در قالب نظارت سیاسی مجلس شورای اسلامی بر دولت و منطق پارلمانی نظام سیاسی جای می‌گیرد. سازوکار استیضاح وزیر یا هیأت وزیران به ترتیب ذیل در بند ۱ اصل ۸۹ قانون اساسی تعیین شده است: «نمایندگان مجلس شورای اسلامی می‌توانند در مواردی که لازم می‌دانند هیأت وزیران یا هر یک از وزراء را استیضاح کنند، استیضاح وقتی قابل طرح در مجلس است که با امضای حداقل ده نفر از نمایندگان به مجلس تقدیم شود. هیأت 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 بخواند. در صورت عدم حضور هیأت 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 هیأت وزیران یا وزیر مورد استیضاح عزل می‌شود. در هر دو صورت وزرای مورد استیضاح نمی‌توانند در هیأت وزیرانی که بلافاصله بعد از آن تشکیل می‌شود عضویت پیدا کنند».

قانونگذار اساسی ایران در اصول قانون اساسی از دادن رأی عدم اعتماد مجلس در صورت استیضاح وزیر یا هیأت وزیران سخن می‌گوید به گونه‌ای که کیفیت رأی‌گیری مجلس شورای اسلامی را در صورت استیضاح وزیر یا هیأت وزیران با ابهام مواجه می‌کند. این موضوع زمینه استعلام مورخ ۱۳۶۹/۱۲/۱۳ آقای حسن حبیبی معاون اول وقت رئیس‌جمهور از شورای نگهبان را به شرح ذیل فراهم کرد:

«همان‌طور که مستحضرنده قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول هشتم و نهم و یکصد و سی و دوم<sup>۱</sup> و یکصد و سی و پنجم<sup>۲</sup> به استیضاح هیأت وزیران و هر یک از وزراء اشارت دارد. قسمت اخیر اصل هشتم و نهم و اصول یکصد و سی و دوم و یکصد و سی و پنجم تعبیر رأی عدم اعتماد مجلس را بکار برده‌اند. به این نکته هم باید عنایت داشت که متن کنونی اصل یکصد و سی و پنجم کلاً در بازنگری قانون اساسی تدوین و تصویب شده است و از لحاظ تاریخی مؤخر بر اصل هشتم و نهم است. با توجه به اصول یاد شده، بر اساس دستور ریاست‌محترم جمهوری اسلامی ایران، تقاضا دارد که شورای محترم نگهبان تفسیر خود را از اصول مذکور اعلام فرمایند و معین نمایند که چنانچه هیأت وزیران یا هر یک از وزراء مورد استیضاح واقع شوند، مجلس شورای

۱. اصل ۱۲۲ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «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 می‌گردد، وزراء را نمی‌توان استیضاح کرد یا به آنان رأی عدم اعتماد داد و نیز نمی‌توان برای تجدید نظر در قانون اساسی و یا امر همه‌پرسی اقدام نمود».

۲. اصل ۱۳۵ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «وزراء تا زمانی که عزل نشده‌اند و یا بر اثر استیضاح یا درخواست رأی اعتماد، مجلس به آن‌ها رأی عدم اعتماد نداده است در سمت خود باقی می‌مانند».

اسلامی: الف- باید به آن‌ها رأی عدم اعتماد بدهد، به نحوی که در سه اصل هشتاد و نهم و یکصد و سی و دوم و یکصد و سی و پنجم به صراحت ذکر شده است. ب- یا باید رأی اعتماد بدهد، همان‌طور که در اصل هشتاد و هفتم<sup>۱</sup> و یکصد و سی و سوم<sup>۲</sup> و یکصد و سی و ششم<sup>۳</sup> آمده است. این مطلب از آن جهت مطرح می‌شود که به نظر می‌رسد، قانون اساسی هنگامی تعبیر رأی اعتماد را بکار می‌برد که مجلس در صدد است نسبت به هیأت وزیران یا وزیری که رئیس جمهور معرفی کرده است، قبل از شروع کار رسمی آن‌ها، اعلام نظر کند. حال آنکه تعبیر رأی عدم اعتماد وقتی بکار رفته است که منظور از آن اعلام نظر مجلس، پس از استیضاح هیأت وزیران یا وزیر بوده است. نتیجه یا ثمره بحث نیز در تعداد آرای لازم برای ابقای هیأت وزیران یا وزیر مورد استیضاح و یا کناره‌گیری آن‌ها، پس از استیضاح ظاهر می‌شود. بدین معنی که اگر پس از استیضاح مقرر باشد که به وزیر یا وزیران مورد استیضاح رأی اعتماد داده شود، باید نصف به اضافه یک آرای نمایندگان حاضر در مجلس به نفع وزیر (مثبت) باشد و آرای ممتنع جزء آرای مخالف محسوب گردد. حال آنکه اگر مقرر باشد که به وزیر یا وزیران مورد استیضاح رأی عدم اعتماد داده شود باید نصف به اضافه یک آرای نمایندگان حاضر در مجلس به ضرر وزیر (منفی) باشد و آرای ممتنع جزء آرای منفی به حساب نیاید» (مجموعه نظریات شورای نگهبان، ۱۳۸۱: ۲۲۴ - ۲۲۲).

شورای نگهبان در مقام پاسخگویی به معاون اول رئیس جمهور با ارائه نظریه تفسیری مورخ

۱۳۷۰/۱/۲۱ اعلام می‌دارد:

«با توجه به صراحت اصل ۱۳۵ قانون اساسی مصوب شورای بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ که ملاک کنار گذاشتن وزراء را در مورد استیضاح رأی عدم اعتماد مجلس شورای اسلامی دانسته است و با عنایت به استصحاب اعتماد ابراز شده به وزراء از سوی مجلس در آغاز کار آن‌ها، هیأت وزیران یا وزیر مورد استیضاح هنگامی عزل می‌شود که اکثریت نمایندگان رأی عدم اعتماد بدهند و صرف عدم احراز رأی اعتماد اکثریت موجب عزل نمی‌گردد» (همان، ۲۲۵).

با توجه به پرسش معاون اول وقت رئیس جمهور و نظریه تفسیری شورای نگهبان تردیدی

نیست که برای حالات اول، دوم و سوم یعنی در صورت تقاضای رأی اعتماد برای وزیر یا هیأت

۱. اصل ۸۷ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «رئیس جمهور برای هیأت وزیران پس از تشکیل و پیش از هر اقدام دیگر باید از مجلس رأی اعتماد بگیرد، در دوران تصدی نیز در مورد مسائل مهم و مورد اختلاف می‌تواند از مجلس برای هیأت وزیران تقاضای رأی اعتماد کند».

۲. اصل ۱۳۳ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «وزراء توسط رئیس جمهور تعیین و برای رفتن رأی اعتماد به مجلس معرفی می‌شوند با تغییر مجلس، گرفتن رأی اعتماد جدید برای وزراء لازم نیست».

۳. اصل ۱۳۶ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «رئیس جمهور می‌تواند وزراء 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 هیأت وزیران تغییر نماید باید مجدداً از مجلس شورای اسلامی برای هیأت وزیران تقاضای رأی اعتماد کند».

وزیران از مجلس شورای اسلامی بر اساس صدر اصول ۸۷، ۱۳۳، ۱۳۵ و ۱۳۶ قانون اساسی اخذ رأی اعتماد مجلس و برای حالت ششم یعنی در صورت استیضاح وزیر یا هیأت وزیران بر اساس بند ۱ اصل ۸۹ قانون اساسی اخذ رأی عدم اعتماد مجلس لازم است. تردیدها برای حالات چهارم و پنجم یعنی در صورت تقاضای رأی اعتماد برای هیأت وزیران از مجلس شورای اسلامی در مورد مسائل مهم و مورد اختلاف بر اساس ذیل اصل ۸۷ قانون اساسی یا در اثر تغییر نیمی از هیأت وزیران پس از ابراز اعتماد مجلس به دولت بر اساس ذیل اصل ۱۳۶ قانون اساسی است. در این حالات مجلس شورای اسلامی باید اخذ رأی اعتماد یا اخذ رأی عدم اعتماد کند؟ مطابق ملاک مذکور در نظریه تفسیری شورای نگهبان شاید بتوان برای این حالات نیز استصحاب بقای اعتماد ابراز شده به وزیران را جاری دانست و بر لزوم اخذ رأی عدم اعتماد حکم کرد. مؤید این نظر اصل ۱۳۵ قانون اساسی است که ندادن رأی اعتماد مجلس به وزیران را در صورت درخواست رأی اعتماد به دادن رأی عدم اعتماد تعبیر می‌کند. صدر اصل ۱۳۵ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «وزراء تا زمانی که عزل نشده‌اند و یا بر اثر استیضاح یا درخواست رأی اعتماد، مجلس به آن‌ها رأی عدم اعتماد نداده است در سمت خود باقی می‌مانند».

با این برداشت، مجلس شورای اسلامی که در دوره کفالت ریاست جمهوری از دادن رأی عدم اعتماد به وزیران ممنوع است نمی‌تواند در صورت مواجه شدن با درخواست رأی اعتماد برای هیأت وزیران ابراز رأی عدم اعتماد کند. اعتقاد به این نظر قابل تأمل است زیرا جایگاه مجلس شورای اسلامی و کیفیت نظارت وی بر دولت را تضعیف می‌کند. به علاوه، فلسفه تقاضای رأی اعتماد توسط دولت از مجلس دریافت مجدد اعتماد مجلس شورای اسلامی است که با فلسفه استیضاح وزیران به ابتکار نمایندگان مجلس متفاوت است. لذا ماده ۲۳۳ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به رأی گذاشتن عدم اعتماد وزیر یا وزیران توسط مجلس پس از انجام استیضاح و ماده ۲۳۴ آیین‌نامه مذکور اعلام اخذ رأی عدم اعتماد توسط رئیس مجلس شورای اسلامی در صورت عدم حضور وزیر یا هیأت وزیران در مجلس را لازم می‌دانند. مواد ۱۸۸ تا ۱۹۰ آیین‌نامه داخلی مجلس نیز بر اخذ رأی اعتماد مجلس برای وزیر یا وزیران و یا هیأت وزیران پیشنهادی دلالت دارند و مفهوم ماده ۱۹۱ آیین‌نامه داخلی حاکی از اخذ رأی اعتماد مجلس برای هیأت وزیران در حالات چهارم و پنجم است. در واقع مطابق قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی رأی‌گیری در مجلس برای اخذ رأی عدم اعتماد فقط در حالت استیضاح یک یا چند وزیر و یا هیأت وزیران است اما در سایر حالات اخذ رأی اعتماد لازم است. قانونگذار اساسی در اصل ۱۳۲ ممنوعیت دادن رأی عدم اعتماد به وزیران را از محدودیت‌های دوره کفالت ریاست جمهوری

می‌داند و لذا فقط در صورت اخذ رأی عدم اعتماد، مجلس از دادن آن ممنوع است. مطابق برداشت اخیر، در حالات تقاضای رأی اعتماد برای یک یا چند وزیر پیشنهادی و یا هیأت وزیران، مجلس شورای اسلامی می‌تواند از دادن رأی اعتماد خودداری کند زیرا ندادن رأی اعتماد به معنای دادن رأی عدم اعتماد نیست. به این ترتیب، حکم بر تکلیف مجلس شورای اسلامی به دادن رأی اعتماد به وزیر، وزیران یا هیأت وزیران پیشنهادی و یا بر دادن رأی اعتماد به هیأت وزیران در مورد مسائل مهم و مورد اختلاف یا در اثر تغییر نیمی از هیأت وزیران فاقد وجاهت حقوقی است و با روح قانون اساسی و منطق پارلمانی نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران نیز ناسازگار است.

به دلیل وضعیت غیرعادی مدیریت کشور در دوره کفالت رئیس جمهور، مجلس شورای اسلامی از استیضاح وزیران و دادن رأی عدم اعتماد به آنان ممنوع است (هاشمی، ۱۳۸۱: ۲/۲۸۳). اما در صورت مواجه شدن مجلس با تقاضای رأی اعتماد برای هیأت وزیران توسط رئیس جمهور در مورد مسائل مهم و مورد اختلاف یا در اثر تغییر نیمی از هیأت وزیران مکلف به دادن رأی اعتماد نیست. اعتقاد به تکلیف مجلس بر دادن رأی اعتماد در حالات چهارم و پنجم به این معنی است که مجلس حتی در صورت اطمینان از عدم صلاحیت یا عدم کفایت هیأت وزیران موظف به دادن رأی اعتماد اجباری است. قانونگذار اساسی ایران می‌توانست با تصریح بر ممنوعیت تقاضای رأی اعتماد برای هیأت وزیران توسط کفیل رئیس جمهور استفاده از سازوکارهای ذیل اصول ۸۷ و ۱۳۶ قانون اساسی را در دوره کفالت ریاست جمهوری ممنوع نماید. با این تدبیر هم دولت در معرض مواجهه با عدم رأی اعتماد مجلس قرار نمی‌گرفت و هم ابهامات موجود درباره امکان ندادن رأی اعتماد توسط مجلس برطرف می‌گردید. این راهکار در قانون اساسی جمهوری پنجم پذیرفته شده است زیرا قانونگذار اساسی فرانسه هم مجلس ملی را از طرح مسئولیت سیاسی دولت و هم دولت را از مواجهه کردن خویش با ابزار نظارت سیاسی مجلس ملی در دوره کفالت ریاست جمهوری در اثر غیاب یا مانعیت قطعی رئیس جمهور منع می‌کند.

مطابق بند ۱۱ ماده ۷ قانون اساسی فرانسه اجرای مواد ۴۹ و ۵۰ قانون اساسی در دوره غیاب ریاست جمهوری یا در دوره زمانی بین اعلام ویژگی قطعی مانعیت رئیس جمهور و انتخاب جانشین وی ممنوع است. این ممنوعیت برای تمام مقامات و نهادهای سیاسی اعم از پارلمان یا دولت است. مطابق ماده ۴۹ قانون اساسی فرانسه نخست وزیر پس از شور در شورای وزیران می‌تواند مسئولیت دولت را در برابر مجلس ملی در قبال برنامه‌اش یا احياناً، یک اعلامیه سیاست عمومی و یا در خصوص رأی به یک متن پیشنهادی برای قانون‌گرو قرار دهد. قانونگذار اساسی فرانسه در این ماده امکان ارائه طرح سانسور (مشابه استیضاح هیأت وزیران در ایران) توسط

حداقل یک دهم نمایندگان مجلس ملی علیه دولت را نیز پیش‌بینی می‌کند. با توجه به ممنوعیت اجرای ماده ۴۹ قانون اساسی در دوره غیاب یا اعلام ویژگی قطعی مانعیت رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر نمی‌تواند مسئولیت دولت را در برابر مجلس ملی‌گرو قرار دهد و نمایندگان مجلس ملی نیز نمی‌توانند علیه دولت طرح سانسور ارائه کنند. اثر تصویب طرح سانسور یا عدم تأیید برنامه یا اعلامیه سیاست عمومی دولت در مجلس ملی فرانسه عزل اتوماتیک دولت نیست لذا ممکن است در فاصله زمانی بین تصویب طرح سانسور یا عدم تأیید برنامه یا اعلامیه سیاست عمومی و تسلیم استعفای دولت عوامل کفالت ریاست‌جمهوری تحقق یابند. مطابق ماده ۵۰ قانون اساسی فرانسه در صورت تصویب طرح سانسور یا عدم تأیید برنامه یا اعلامیه سیاست عمومی دولت، نخست‌وزیر باید استعفای دولت را تقدیم رئیس‌جمهور نماید. با توجه به اینکه اجرای ماده ۵۰ قانون اساسی نیز از ممنوعیت‌های دوره غیاب یا اعلام ویژگی قطعی مانعیت رئیس‌جمهور است، نخست‌وزیر نمی‌تواند استعفای دولت را در صورت تصویب طرح سانسور یا عدم تأیید برنامه یا اعلامیه سیاست عمومی تقدیم کفیل ریاست‌جمهوری کند.

در شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پیشنهاد گردید که ممنوعیت عزل وزیران نیز برای دوره کفالت ریاست‌جمهوری پیش‌بینی شود. عضو مخالف درج ممنوعیت عزل وزیران در بین محدودیت‌های کفالت در شورای بازنگری به درستی اشاره نمود که عزل و استیضاح از ملاک‌های متفاوت پیروی می‌کنند. عزل وزیر یا وزیران توسط کفیل رئیس‌جمهور بدلیل عدم امکان کارکردن با آنان اما ممنوعیت استیضاح به دلیل امکان ایجاد تشنج در جامعه است. لذا از پیشنهاد ممنوعیت عزل وزیران در دوره کفالت ریاست‌جمهوری استقبال نگردید<sup>۱</sup> اما ممنوعیت اقدام برای تجدیدنظر در قانون اساسی یا امر همه‌پرسی در دوره کفالت ریاست‌جمهوری تصویب شدند.

## ۲- ممنوعیت اقدام برای تجدیدنظر در قانون اساسی یا امر همه‌پرسی

اصل ۱۱۲ نخستین پیش‌نویس رسمی قانون اساسی و اصل ۹۹ پیش‌نویس قانون اساسی عنوان کردن تجدیدنظر در قانون اساسی را از ممنوعیت‌های دوره کفالت ریاست‌جمهوری قرار می‌دادند. مطابق اصل ۱۵۶ نخستین پیش‌نویس رسمی قانون اساسی و اصل ۱۴۸ پیش‌نویس قانون اساسی، با الهام از قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه، ابتکار تجدیدنظر در قانون اساسی بر عهده اکثریت نمایندگان مجلس یا رئیس‌جمهور به پیشنهاد هیأت وزیران قرار داشت.<sup>۲</sup> قانون

۱. رک: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۹: ۱۰۷۵/۲-۱۰۷۳.  
 ۲. رک: کاتوزیان، ۱۳۷۸: ۱/۲۲۸-۲۲۷ و صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۸: ۴/۲۰-۲۱

اساسی مصوب ۱۳۵۸ عدم امکان اقدام برای تجدید نظر در قانون اساسی را از محدودیت‌های دوره کفالت ریاست جمهوری می‌دانست اما شیوه بازنگری در قانون اساسی را تعیین نمی‌کرد. لذا بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ به ابتکار امام خمینی (ره) صورت پذیرفت و شیوه تجدید نظر در قانون اساسی نیز در اصل ۱۷۷ قانون اساسی درج گردید. ابتکار بازنگری با رهبری است که پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام طی حکمی خطاب به رئیس جمهور موارد اصلاح یا متمیم قانون اساسی را به شورای بازنگری قانون اساسی پیشنهاد می‌کند. مصوبات شورای بازنگری پس از تأیید و امضای مقام رهبری باید در همه پرسى به تصویب نهایی مردم برسد. مطابق اصل ۱۳۲ قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸ اقدام به تجدید نظر در قانون اساسی یکی از ممنوعیت‌های دوره کفالت ریاست جمهوری است زیرا رئیس جمهور از اعضای شورای بازنگری است و مسئولیت اجرای بازنگری را عهده‌دار است. مراد از اقدام به تجدید نظر در قانون اساسی ابتکار و انجام بازنگری است و حتی متن مصوب شورای بازنگری را نمی‌توان پس از تأیید و امضای رهبری با تصویب در همه پرسى نهایی کرد، زیرا اقدام به امر همه پرسى نیز از ممنوعیت‌های دوره کفالت رئیس جمهور است. به‌رغم اینکه ابتکار بازنگری قانون اساسی در اختیار رهبری است و نقش وی در فرایند بازنگری کاملاً تعیین‌کننده است ممنوعیت اقدام برای تجدید نظر در قانون اساسی از محدودیت‌های دوره کفالت رهبری نیست. مطابق اصل ۱۱۱ قانون اساسی در صورت فوت، کناره‌گیری، عزل یا ناتوانی رهبر شورایی مرکب از رئیس جمهور، رئیس قوه قضاییه و یکی از فقهای شورای نگهبان به انتخاب مجمع تشخیص مصلحت نظام همه وظایف رهبری را موقتاً عهده‌دار است و شورای موقت رهبری با ممنوعیت خاصی در تصدی وظایف رهبری مواجه نیست اما برای انجام وظایف مقرر در بندهای ۱، ۳، ۵ و ۱۰ و قسمت‌های (د)، (ه) و (و) بند ۶ اصل یکصد و دهم قانون اساسی، پس از تصویب سه چهارم اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام اقدام می‌کند. در دایره محدودیت‌های کفیل رهبری سخن از ابتکار بازنگری در قانون اساسی نیست اما صدور فرمان همه پرسى توسط کفیل رهبری پس از تصویب سه چهارم اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام است.

اصل ۹۸ پیش نویس قانون اساسی اختیار مربوط به درخواست تجدید نظر نسبت به مصوبات مجلس<sup>۱</sup> و اقدام به همه پرسى را از ممنوعیت‌های کفیل رئیس جمهور قرار می‌داد. اصل ۱۳۱ قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ بر تصدی وظایف و اختیارات رئیس جمهور جز در امر همه پرسى توسط کفیل

۱. اصل ۸۴ پیش نویس قانون اساسی مقرر می‌داشت: "رئیس جمهور حق دارد در مهلت توشیح، مصوبات مجلس شورای ملی را که برخلاف قانون اساسی یا اصول مسلم و احکام شرعی می‌بیند، با ذکر دلایل خود، برای اصلاح و بررسی مجدد آن به مجلس بازگرداند. در این صورت قانونی که پس از شور دوباره به تصویب مجلس شورای ملی می‌رسد، باید ظرف مهلت مقرر به توشیح برسد و هرگاه ریاست جمهوری آن را باز هم متعارض با قانون اساسی یا اصول مسلم و احکام شرعی بداند، مراتب را به شورای نگهبان اعلام می‌کند."

ریاست جمهوری تصریح می‌کرد<sup>۱</sup> و لذا در اصل ۱۳۲ قانون اساسی به موضوع همه پرسی اشاره‌ای نشده بود. اقدام به همه پرسی در جمع ممنوعیت‌های مذکور در اصول ۱۳۱ و ۱۳۲ قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ وجود نداشت لذا چنین استنباط می‌شد که مفهوم اصل ۱۳۱ شامل ممنوعیت اصل همه پرسی نیست بلکه منظور از استثنای امر همه پرسی نفی دخالت شورای موقت ریاست جمهوری در امر همه پرسی است. بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ بر ممنوعیت اقدام به امر همه پرسی در دوره کفالت تصریح و هر گونه ابهام را برطرف کرد (عمید زنجانی، ۱۳۷۷: ۱/۲۷۴). مطابق اصل ۱۳۲ قانون اساسی عدم امکان اقدام به همه پرسی از محدودیت‌های دوره کفالت ریاست جمهوری است و در این دوره نمی‌توان به همه پرسی‌های اساسی و تقنینی مذکور در اصول ۱۷۷ و ۵۹ قانون اساسی اقدام کرد. اصل ۵۹ قانون اساسی امکان اعمال قوه مقننه در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی از راه همه پرسی را با تصویب درخواست مراجعه به آرای عمومی توسط دو سوم مجموع نمایندگان مجلس می‌پذیرد اما درباره پیشنهاد دهندگان همه پرسی تقنینی ساکت است.

ماده ۳۶ قانون همه پرسی در جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸/۴/۴ رئیس‌جمهور یا یکصد نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی را دارندگان حق پیشنهاد مراجعه به همه پرسی می‌داند. کفیل ریاست جمهوری و یا نمایندگان مجلس شورای اسلامی نمی‌توانند پیشنهاد همه پرسی تقنینی را در دوره کفالت رئیس‌جمهور به مجلس شورای اسلامی ارائه نمایند زیرا ارائه چنین درخواستی اقدام به امر همه پرسی محسوب می‌شود. صدور فرمان همه پرسی‌های اساسی یا تقنینی توسط رهبری و اجرای آن توسط وزارت کشور نیز در دوره کفالت ممنوع است.

ممنوعیت اقدام به همه پرسی یا تجدیدنظر در قانون اساسی به این دلیل است که جامعه در دوره کفالت ریاست جمهوری در التهاب تعیین رئیس‌جمهور جدید به سر می‌برد و اوضاع حالت عادی لازم را دارا نیست (هاشمی، ۱۳۸۱: ۲/۲۸۳). مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی<sup>۲</sup> و شورای

۱. اصل ۱۳۱ قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ مقرر می‌داشت: "در صورت فوت، کناره‌گیری یا بیماری بیش از دو ماه و عزل رئیس‌جمهور یا موجبات دیگری از این گونه، شورای موقت ریاست جمهوری موظف است ترتیبی دهد که حداکثر ظرف پنج‌روز رئیس‌جمهور جدید انتخاب شود و در این مدت وظایف و اختیارات ریاست جمهوری را جز در امر همه پرسی بر عهده دارد".  
 ۲. آقای رشیدیان بیان می‌کند: "در قسمت پایانی این اصل که نوشته شده "یا برای تجدیدنظر در قانون اساسی اقدام نمود" چون در پیش نویس قبلی اعلام همه پرسی و شاید پیشنهاد تجدیدنظر در قانون اساسی به عهده رئیس‌جمهور بوده، همان‌طور دست نخورده در این قسمت هم آمده است... اینجا می‌رساند که در زمانی که مثلاً رئیس‌جمهور بیمار است نمی‌شود همه پرسی کرد یعنی مثل اینکه فرمان همه پرسی به دست این آقا است یا تجدیدنظر در قانون اساسی به دستور ایشان صورت می‌گیرد". مرحوم شهید بهشتی بیان می‌کند: "یک نوع کارهایی هست معمولاً جنبه فوریت ندارد و در عین حالی که جنبه فوریت ندارد در مملکت یک نوع هیجان به وجود می‌آورد. منظور این است که این نوع کارها در موقعی باشد که ارکان مملکت سر جای خود باشند و یکی از ارکان مملکت هم رئیس‌جمهور است". آقای شیبانی نیز بیانات مذکور را به این صورت تکمیل می‌کند: "اینکه می‌گوییم تجدیدنظر در قانون اساسی نشود برای این است که وضع مملکت کاملاً آرام شود تا بتوان رئیس‌جمهور را انتخاب کرد". (رک: صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴: ۲/۱۲۶۸).

بازنگری قانون اساسی<sup>۱</sup> نیز از پیش بینی این ممنوعیت‌ها به دلیل نگرانی از اقدام به همه پرسی یا تغییرات در قانون اساسی در وضعیت غیرعادی دوره کفالت ریاست جمهوری حکایت دارند. مراد از اقدام به همه پرسی، ابتکار و انجام همه پرسی و «موضوعی غیر از امضای همه پرسی توسط کفیل رئیس جمهور است» (مدنی، ۱۳۸۴: ۳۲۵). به عبارت دیگر، در صورت تحقق عوامل کفالت ریاست جمهوری پس از برگزاری همه پرسی‌های اساسی یا تقنینی، کفیل ریاست جمهوری ایران می‌تواند با توشیح متن مصوب زمینه انتشار و لازم‌الاجرا شدن آن را فراهم نماید<sup>۲</sup> اما کفیل ریاست جمهوری فرانسه از توشیح متن مصوب همه پرسی ماده ۱۱ قانون اساسی ممنوع است.

مطابق بند ۴ ماده ۷ قانون اساسی فرانسه در صورت غیاب ریاست جمهوری یا اعلام مانعیت رئیس جمهور توسط شورای قانون اساسی، وظایف رئیس جمهور به استثنای وظایف پیش بینی شده در مواد ۱۱ و ۱۲ قانون اساسی موقتاً توسط رئیس سنا انجام می‌شود. ماده ۱۱ قانون اساسی فرانسه درباره امکان به همه پرسی گذاشتن لایحه قانونی توسط رئیس جمهور به پیشنهاد دولت یا پیشنهاد مشترک مجلسین ملی و سنا است. رئیس جمهور متن مصوب همه پرسی را ظرف پانزده روز پس از اعلام نتایج رأی‌گیری توشیح می‌کند. کفیل ریاست جمهوری نمی‌تواند در دوره غیاب یا مانعیت (قطعی یا موقت) رئیس جمهور طرح یا لایحه قانونی را به همه پرسی ماده ۱۱ قانون اساسی واگذار نماید و یا متن مصوب همه پرسی را توشیح کند. ماده ۱۲ قانون اساسی درباره امکان انحلال مجلس ملی توسط رئیس جمهور پس از مشورت با نخست وزیر و رؤسای مجلسین ملی و سنا است که کفیل ریاست جمهوری فرانسه نمی‌تواند به انحلال مجلس ملی اقدام نماید. بند ۱۱ ماده ۷ قانون اساسی فرانسه نیز اجرای ماده ۸۹ قانون اساسی را در دوره غیاب ریاست جمهوری یا در دوره زمانی بین اعلام و ویژگی قطعی مانعیت رئیس جمهور و انتخاب جانشین وی ممنوع می‌کند. مطابق ماده ۸۹ قانون اساسی ابتکار بازنگری قانون اساسی بر عهده رئیس جمهور با پیشنهاد نخست وزیر و بر عهده اعضای پارلمان است. لایحه یا طرح بازنگری پس از بررسی و تدوین در مجلسین ملی و سنا باید از طریق همه پرسی به تصویب نهایی مردم برسد. البته رئیس

۱. آقای میرحسین موسوی بیان می‌کند: «ببینید اینجا گفته نشده که مسئله همه پرسی و تجدیدنظر در قانون اساسی بر عهده رئیس جمهور یا معاون اوست بلکه وقتی ما رئیس جمهور نداریم، وضعیت کشور یک وضعیت عادی نیست کار همه پرسی و رجوع به مردم یا تغییرات قانون اساسی مناسب کشور نیست می‌تواند مشکل در کشور ایجاد بکند. قانون اساسی در یک وضعیت راحت و عادی باید صورت بگیرد به این دلیل اینجا پیشنهاد شده که این مسئله در آن موقعیت صورت نگیرد» (رک: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۹: ۱۰۷۲/۲).

۲. اصل ۱۲۳ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «رئیس جمهور موظف است مصوبات مجلس یا نتیجه همه پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی امضا کند و برای اجرا در اختیار مسئولان بگذارد».

جمهور فرانسه می‌تواند لایحه بازنگری را به پارلمان واگذار کند تا در قالب کنگره به تصویب نهایی آن اقدام نماید. با توجه به ممنوعیت اجرای ماده ۸۹ قانون اساسی در دوره غیاب یا اعلام ویژگی قطعی مانعیت رئیس جمهور، بازنگری قانون اساسی فرانسه در این دوره ممنوع است. این ممنوعیت ابتکار، بررسی و تصویب متن بازنگری را شامل می‌شود. ظاهراً قانونگذار اساسی فرانسه ممنوعیت اجرای مواد ۴۹، ۵۰ و ۸۹ قانون اساسی را برای دوره مانعیت موقت رئیس جمهور پیش بینی نکرده است که این موضوع قابل تأمل است.

### نتیجه گیری

قانونگذار اساسی ایران معاون اول رئیس جمهور با موافقت رهبری را برای تصدی کفالت ریاست جمهوری تعیین کرده است. عدم موافقت رهبری با کفالت ریاست جمهوری توسط معاون اول وی می‌تواند به نصب فرد دیگری توسط رهبری برای تصدی کفالت منجر گردد. کنفیل ریاست جمهوری دارای تمام وظایف و اختیارات رئیس جمهور است و در قبال اعمال ارتكابی مسئول است. لذا با استفاده از سازوکارهای قضایی یا سیاسی مندرج در بند ۱۰ اصل ۱۱۰ قانون اساسی امکان عزل کنفیل رئیس جمهور توسط مقام رهبری فراهم می‌گردد. رهبری می‌تواند با موافقت مشروط کفالت ریاست جمهوری توسط معاون اول وی یا فرد دیگر منصوب خویش راساً به عزل کنفیل در صورت تخلف از شرایط مبادرت نماید. مجلس شورای اسلامی نیز می‌تواند از ابزارهای تذکر، سؤال یا استیضاح برای نظارت بر کنفیل رئیس جمهور استفاده کند. کفالت ریاست جمهوری در فرانسه با رئیس سنا است و در صورت مانعیت وی بر عهده دولت به صورت جمعی است. تصدی کفالت ریاست جمهوری فرانسه توسط رئیس سنا یا دولت نیازمند موافقت مقام یا نهاد خاصی نیست. طول دوره کفالت در ایران حداکثر پنجاه روز و در فرانسه حداقل بیست روز و حداکثر سی و پنج روز است. قانونگذار اساسی ایران حداقل زمانی برای دوره کفالت رئیس جمهور پیش بینی نکرده است. احتمالاً نظر قانونگذار اساسی این است که انتخاب رئیس جمهور در سریع‌ترین زمان ممکن پس از تحقق موجبات کفالت انجام پذیرد.

ممنوعیت استیضاح وزیران یا دادن رأی عدم اعتماد به آنان و ممنوعیت اقدام برای تجدیدنظر در قانون اساسی و یا امر همه پرسى محدودیت‌های دوره کفالت ریاست جمهوری در ایران می‌باشند. ممنوعیت استیضاح و دادن رأی عدم اعتماد به دلیل وضع غیرعادی مدیریت کشور در دوره کفالت رئیس جمهور است. ممنوعیت اقدام به تجدیدنظر در قانون اساسی به این دلیل است که رئیس جمهور از اعضای شورای بازنگری است و مسئولیت اجرای بازنگری را عهده‌دار است. مراد از اقدام

به تجدید نظر در قانون اساسی ابتکار و انجام بازنگری است و حتی متن مصوب شورای بازنگری را نمی‌توان پس از تأیید رهبری از طریق همه‌پرسی تصویب نهایی کرد زیرا اقدام به امر همه‌پرسی نیز از ممنوعیت‌های دوره کفالت است. لذا در دوره کفالت رئیس‌جمهور نمی‌توان به همه‌پرسی‌های اساسی و تقنینی مذکور در اصول ۱۷۷ و ۵۹ قانون اساسی اقدام کرد. کفیل ریاست جمهوری یا نمایندگان مجلس شورای اسلامی نمی‌توانند به ابتکار همه‌پرسی تقنینی مبادرت کنند. صدور فرمان همه‌پرسی توسط رهبری و اجرای آن توسط وزارت کشور ممنوع است.

در فرانسه کفیل ریاست جمهوری نمی‌تواند طرح یا لایحه قانونی را به همه‌پرسی ماده ۱۱ قانون اساسی واگذار نماید و یا متن مصوب همه‌پرسی ماده ۱۱ را توشیح کند. انحلال مجلس ملی نیز توسط کفیل رئیس‌جمهور ممنوع است. در دوره غیاب رئیس‌جمهور یا اعلام ویزگی قطعی مانعیت وی، نخست‌وزیر فرانسه نمی‌تواند مسئولیت دولت را در برابر مجلس ملی گرو قرار دهد و نمایندگان مجلس ملی نیز نمی‌توانند علیه دولت طرح سانسور ارائه کنند. تقدیم استعفای دولت به کفیل رئیس‌جمهور در صورت تصویب طرح سانسور یا عدم تأیید برنامه یا اعلامیه سیاست عمومی دولت در مجلس ملی و یا انجام بازنگری در قانون اساسی در دوره غیاب یا اعلام ویزگی قطعی مانعیت رئیس‌جمهور ممنوع است.

تعیین ممنوعیت‌هایی مشابه ممنوعیت‌های دوره کفالت ریاست جمهوری در ایران برای دوره کفالت ریاست جمهوری فرانسه به این دلیل است که رئیس‌جمهور عالی‌ترین مقام رسمی در جمهوری پنجم است. ممنوعیت‌های دوره کفالت رئیس‌جمهور به عنوان عالی‌ترین مقام رسمی در پیش‌نویس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با تغییراتی در متن کنونی قانون اساسی تصویب شده‌اند و حال آنکه رهبری عالی‌ترین مقام رسمی در نظام سیاسی است.

## منابع

### الف - فارسی

- ۱- امامی، محمد و استوار سنگری، کورش، *حقوق اداری*، جلد اول، تهران، میزان، ۱۳۸۶.
- ۲- انصاری، ولی‌الله، *کلیات حقوق اداری*، تهران، میزان، ۱۳۷۴.
- ۳- حبیب‌نژاد، سید احمد، *مجلس خبرگان*، تهران، کانون اندیشه جوان، ۱۳۸۵.
- ۴- حسینی، حسن، *مقامات عالی‌توبه مجریه در قانون اساسی ایران و فرانسه و مطالعه تطبیقی آن‌ها*، تهران، دانشگاه تهران، چاپ دوم، ۱۳۷۶.
- ۵- ساعد وکیل، امیر و عسکری، پوریا، *قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی*، تهران، مجد، ۱۳۸۳.
- ۶- شعبانی، قاسم، *حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران*، تهران، اطلاعات، چاپ هجدهم، ۱۳۸۴.
- ۷- صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم - جلسات پانزدهم تا بیست و هشتم، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹.
- ۸- صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد سوم - جلسات بیست و نهم تا چهل و یکم، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹.
- ۹- صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم - جلسات سی و دوم تا پنجاهم، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴.
- ۱۰- صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد چهارم - راهنمای استفاده از صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۸.
- ۱۱- طباطبایی مومنی، منوچهر، *حقوق اداری*، تهران، سمت، چاپ دهم، ۱۳۸۴.
- ۱۲- عمید زنجانی، عباسعلی، *فقه سیاسی*، جلد اول، تهران، امیرکبیر، چاپ چهارم، ۱۳۷۷.
- ۱۳- کاتوزیان، ناصر، *نخستین پیش‌نویس رسمی قانون اساسی*، در: *مجموعه مقالات گامی به سوی عدالت*، جلد اول، تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، زمستان ۱۳۷۸.
- ۱۴- *مجموعه نظریات شورای نگهبان*، تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات (۱۳۵۹-۱۳۸۰)، تهران، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، تابستان ۱۳۸۱.
- ۱۵- مدنی، سید جلال‌الدین، *حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران*، جلد پنجم، تهران، سروش، ۱۳۶۸.
- ۱۶- مدنی، سید جلال‌الدین، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران، پایدار، چاپ هفتم، بهار ۱۳۸۴.
- ۱۷- نجفی اسفاد، مرتضی و محسنی، فرید، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران، الهدی، چاپ دوم، ۱۳۸۱.
- ۱۸- هاشمی، سید محمد، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، جلد دوم، تهران، میزان، چاپ ششم، پاییز ۱۳۸۱.
- ۱۹- یزدی، محمد، *قانون اساسی برای همه*، تهران، امیرکبیر، ۱۳۷۵.

ب- لاتین

- 20- Arkwright, Edward et al., *Les institutions de la France*, Paris, Documentations françaises, 2004.
- 21- Barillon, Raymond et al., *Dictionnaire de la Constitution*, Paris, Cujas, 4<sup>e</sup> édition, 1986.
- 22- Chagnollaud, Dominique, *Droit constitutionnel contemporain, Tome 2*, Paris, Armand Colin, 2001.
- 23- Chantebout, Bernard, *Droit constitutionnel*, Paris, Armand Colin, 20<sup>e</sup> édition, 2003.
- 24- Chapus, René, *Droit administratif général, Tome 1*, Paris, Montchrestien, 14<sup>e</sup> édition, 2000.
- 25- Debbasch, Rolland, *Droit constitutionnel*, Paris, Litec, 2<sup>e</sup> édition, 2001.
- 26- Debré, Jean-Louis, *La Constitution de la Cinquième République*, Paris, puf, 1975.
- 27- de Villiers, Michel, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, Armand Colin, 2<sup>e</sup> édition, 1999.
- 28- de Villiers, Michel et Renoux, Thierry S., *Code constitutionnel*, Paris, Litec, 1994.
- 29- Documents d'études, *Constitution française*, Paris, Documentations françaises, 2002.
- 30- Favoreu, Louis et al., *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 6<sup>e</sup> édition, 2003.
- 31- Favoreu, Louis et Philip, Loïc, *Le Conseil constitutionnel*, Paris, puf, 6<sup>e</sup> édition, 1995.
- 32- Gicquel, Jean, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 16<sup>e</sup> édition, 1999.
- 33- Pactet, Pierre, *Institutions politiques Droit constitutionnel*, Paris, Armand Colin, 21<sup>e</sup> édition, 2002.
- 34- **Le Robert Micro Poche**, Rédaction dirigée par Alain Rey, Paris, Dictionnaires le Robert, 1988.