



University of Tehran Press

Investiture Vote in Constitutional Law of Islamic Republic of Iran

Seyedeh Zahra Saeid^{1✉}

1. Ph.D. of Public Law, College of Farabi, University of Tehran, Qom, Iran. Email: sz.saeid@ut.ac.ir

Article Info	Abstract
Article Type: Research Article	Investiture vote is common for government formation in parliamentary and semi-presidential systems in ex ante or ex post kinds on three formats of composition of cabinet, government's program or head of government. In Iran, during constitutionalism era, investiture vote was on government's program in addition to composition of cabinet. In constitution of Islamic Republic of Iran enacted 1979, despite of expression of the text of the constitution regarding collective investiture vote, all governments except the first one, formed based on the individual investiture vote. After amendment of the constitution (1989), the provision of vote on composition of cabinet has been repeated in the text of the constitution but the procedure of individual investiture vote has been continued and in practice, collective investiture vote set aside. It sounds that two elements of constitutional desuetude, ie, "sustained and conscious disuse" and "being inoperative and invalid" by political actors have been occurred about first clause of Article 87 of The Constitution. The question of the research is about the comparasion between investiture vote in Islamic Republic of Iran and other political systems. The research findings is that the subject of Investiture vote in constitutional law of Islamic Republic of Iran is different from other political systems.
Pages: 1-25	
Received: 2023/11/29	
Received in Revised form: 2024/10/05	
Accepted: 2024/11/11	
Published online: -----	
Keywords: <i>Investiture vote, individual investiture vote, collective investiture vote, investiture vote to Council of Ministers, constitutional desuetude, Article 87 of The Constitution.</i>	
How To Cite	Saeid, Seyedeh Zahra (2025). Investiture Vote in Constitutional Law of Islamic Republic of Iran. <i>Public Law Studies Quarterly</i> , -- (--), 1-25. DOI: https://doi.com/10.22059/jplsqt.2024.368591.3432
DOI	10.22059/jplsqt.2024.368591.3432
Publisher	The University of Tehran Press. 



رأی اعتماد تأسیسی در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران

سیده زهرا سعید[✉]

۱. دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی دانشکده‌گان فارابی دانشگاه تهران، قم، ایران. رایانامه: sz.saeid@ut.ac.ir

اطلاعات مقاله	چکیده
نوع مقاله: پژوهشی صفحات: ۲۵-۱ تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۹/۰۸ تاریخ بازنگری: ۱۴۰۳/۰۷/۱۴ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۸/۲۱ تاریخ انتشار برخط: ----- کلیدواژه‌ها: اصل ۸۷ قانون اساسی، رأی اعتماد تأسیسی، رأی اعتماد فردی، رأی اعتماد جمعی، رأی اعتماد به هیأت وزیران، متروک شدن اساسی.	رأی اعتماد تأسیسی در نظام‌های پارلمانی و نیمه‌ریاستی در ابتدای شکل‌گیری دولت به صورت پیشینی یا پسینی و در سه قالب رأی اعتماد به کلیت هیأت وزیران، برنامه دولت یا نخست‌وزیر رواج دارد. در حقوق اساسی مشروطه، این رأی ناظر بر برنامه دولت به ضمیمه ترکیب هیأت وزیران بود. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸، علی‌رغم صراحت متن قانون اساسی در خصوص رأی اعتماد به هیأت وزیران، به جز اولین کابینه، در بقیه موارد، دولت‌ها بر اساس رأی اعتماد فردی به وزرا سرکار آمدند. بعد از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، رویه رأی اعتماد فردی به وزرا ادامه یافت و در عمل، رأی اعتماد جمعی کنار گذاشته شد. به نظر می‌رسد دو عنصر مفهوم متروک شدن اساسی، «عدم استفاده مستمر و آگاهانه» و «از دست دادن اعتبار نزد بازیگران سیاسی»، در خصوص قسمت اول اصل ۸۷ قانون اساسی محقق شده است. پرسشی که این تحقیق به دنبال آن است معطوف به مقایسه رأی اعتماد در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران با سایر نظام‌های سیاسی است که رهاورد آن کشف تفاوت میان قالب رأی اعتماد در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران با این نهاد حقوقی در نظام‌های سیاسی است.
استناد	سعید، سیده زهرا (۱۴۰۴). رأی اعتماد تأسیسی در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. <i>مطالعات حقوق عمومی</i>، -- (--)، ۲۵-۱. DOI: https://doi.com/10.22059/jpls.2024.368591.3432
DOI	10.22059/jpls.2024.368591.3432
ناشر	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.

۱. مقدمه

در جمهوری اسلامی ایران، رؤسای جمهور هر چهار سال یک بار برای تشکیل دولت نیازمند اخذ رأی اعتماد برای وزرای پیشنهادی هستند. نهاد رأی اعتماد که اقتباسی است از نظام‌های پارلمانی و نیمه‌ریاستی، در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از ابتدای تصویب وجود داشته است. برخی از چالش‌های به‌وجودآمده هنگام اخذ رأی اعتماد مانند یکدست نبودن اعضای کابینه که در برخی مواقع نیز مورد اعتراض رؤسای جمهور قرار گرفته است، نگارنده را بر آن داشت که در گام اول به مطالعه نهاد رأی اعتماد در سایر نظام‌های سیاسی بپردازد تا نقاط اشتراک و افتراق میان نهاد رأی اعتماد تأسیسی با رأی اعتماد موجود در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران را استخراج کند. از آنجا که زمان حقوق اساسی تنها حال نیست، گذشته و آینده نیز در قلمرو زمان حقوق اساسی هستند (سلطانی، ۱۳۸۸: ۱۴۶)، رأی اعتماد تأسیسی در زمان حاکمیت قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۵۸ و قانون اساسی مشروطه و متمم آن به‌عنوان زمینه‌های قانون اساسی کنونی، در این تحقیق بررسی شده است. ساختار مطالعه بدین صورت است که ابتدا قانون اساسی هر دوره، بررسی می‌شود و سپس احکام مندرج در آیین‌نامه داخلی مجلس و رویه‌های موجود از نظر می‌گذرد.

شایان ذکر است که معادل رأی اعتماد تأسیسی^۱ و رأی اعتماد^۲ در ادبیات پارلمانی خارجی متفاوت است. هرچند در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، از عبارت رأی اعتماد برای هر دو منظور یعنی رأی اعتماد تأسیسی و رأی اعتماد در اصل ۸۷ قانون اساسی استفاده شده است. به‌صورت مختصر در اینجا می‌توان گفت که مراد از ترجمه رأی اعتماد تأسیسی، اعلام حمایت مجلس در ابتدای تشکیل دولت است و رأی اعتماد در معنای دقیق کلمه، زمانی به‌کار می‌رود که فرایند تشکیل دولت صورت گرفته و دولت در خلال زمان تصدی خود، پیرامون موضوع و سیاست خاصی از پارلمان، خواستار رأی اعتماد شود. در این نوشتار صرفاً به نهاد تخصصی رأی اعتماد تأسیسی خواهیم پرداخت و هر زمان که از رأی اعتماد بدون قید تأسیسی استفاده کردیم، مراد همان رأی اعتماد تأسیسی است و قبول این اختصار در نامگذاری از سوی نگارنده به‌واسطه رواج این معادل در حقوق اساسی ایران است.

کتاب‌های حقوق اساسی به‌صورت اشارات مختصر به موضوع رأی اعتماد تأسیسی پرداخته‌اند، لکن هیچ‌یک از منابع حقوق اساسی به‌تفصیل بحث را مورد بررسی و مذاقه قرار نداده است. تنها مقاله «ماهیت پارلمانی یا ریاستی رأی اعتماد به هیأت وزیران در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» اخیراً به‌صورت مستقل به موضوع رأی اعتماد در جمهوری اسلامی ایران پرداخته است (تقی‌زاده و تقی‌زاده چاری، ۱۴۰۱).

1. Investiture vote
2. Vote of confidence

که البته محتوای آن با آنچه در این پژوهش مورد دقت و نظر قرار گرفته است، متفاوت است. بر این اساس، پرسشی که این نوشتار به دنبال مطالعه آن است، به قالب رأی اعتماد در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران با نگاهی به این نهاد در نظام‌های سیاسی دیگر و چگونگی تحول آن در حقوق اساسی ایران می‌پردازد. فرضیه این تحقیق مبین آن است که میان قالب رأی اعتماد تأسیسی در جمهوری اسلامی ایران با سایر نظام‌های سیاسی از حیث موضوع ۳ تفاوت وجود دارد، بدین توضیح که در هیچ‌یک از نظام‌های پارلمانی و نیمه‌ریاستی، رأی اعتماد به صورت فردی برای تک‌تک وزرا اخذ نمی‌شود. این تحقیق به روش توصیفی-تحلیلی در قالب چهار قسمت با عناوین قالب رأی اعتماد تأسیسی به وزرا در نظام‌های سیاسی، بررسی رأی اعتماد در حقوق اساسی مشروطه، بررسی رأی اعتماد در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران قبل از بازنگری قانون اساسی و بررسی رأی اعتماد در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران بعد از بازنگری قانون اساسی انجام گرفته است.

۲. قالب رأی اعتماد تأسیسی به وزرا در نظام‌های سیاسی

در نظام پارلمانی که دولت منبعث از مجلس و مسئول در برابر آن است، تشکیل دولت نیز از منظر قانون اساسی، دارای قیود الزام‌آوری است. از مهم‌ترین آنها، این است که علاوه بر اینکه دولت باید حمایت اعضای حزب خود را دارا باشد، لازم است از حمایت اکثریت مجلس نیز برخوردار باشد. در برخی از دموکراسی‌های پارلمانی، دولت می‌بایست قبل از تصدی سمت به صورت صریح، اثبات کند که حمایت اکثریت را دارد. این امر در قالب رأی اعتماد تأسیسی ظاهر می‌شود. رأی اعتماد تأسیسی، رأیی است که در پارلمان اخذ می‌شود و بیانگر آن است که دولت تشکیل شده یا دولتی که در حال شکل‌گیری است، از حمایت پارلمان برخوردار است. این معنا، ملهم از دیدگاهی است که بیان می‌دارد: «برای دولت آینده، ضروری است که بتواند حمایت مجلس از خود را قبل از تصدی سمت نشان دهد» (Laver & Schofield, 1998: 62)، اما حتی اگر رأی اعتماد تأسیسی به صورت رسمی تعبیه نشده باشد، ضروری است که تمامی دولت‌های پارلمانی حداقل از حمایت ضمنی اکثریت مجلس برخوردار باشند. هر زمانی که دولت در خلال تصدی، این حمایت را از دست بدهد، مجبور به استعفا خواهد بود (Golder & Siegel, 2012: 430).

۱.۲. قالب رأی اعتماد تأسیسی از حیث صریح یا ضمنی بودن

در اغلب نظام‌های پارلمانی کشورهای اروپایی دولت لازم است که در ابتدای تشکیل، به صورت رسمی، رأی اعتماد تأسیسی از پارلمان تقاضا کند^۱، اما تعدادی از آنها در ابتدای استقرار خود، نیازمند اخذ رأی

۱. بنابر بررسی‌های صورت گرفته در کتاب *پارلمان و شکل‌گیری دولت*، از میان ۲۱ کشور اروپایی دارای نظام پارلمانی، در

اعتماد تأسیسی از پارلمان نیستند. به نظام‌های پارلمانی که برای تشکیل، نیازمند اخذ رأی اعتماد تأسیسی از پارلمان هستند، «پارلمانتاریسم ایجابی»^۱ اطلاق می‌شود و در مقابل، به دولت‌های پارلمانی که در ابتدای استقرار نیازمند اخذ رأی اعتماد تأسیسی نیستند، «پارلمانتاریسم سلبی»^۲ گفته می‌شود (Bergman, 2003: 601). برای مثال، در هلند، دولت پارلمانی برای تشکیل از پارلمان رأی اعتماد تأسیسی تقاضا نمی‌کند. مقام سلطنت، فردی را به‌عنوان رئیس دولت برمی‌گزیند و وی و کابینه‌اش، مادامی که رأی اعتماد پارلمان را از دست نداده باشند، قدرت را در دست دارند (Erik et al., 2015: 333).

در مدل پارلمانتاریسم سلبی، دولت لازم نیست حمایت پارلمان از خود را ثابت کند؛ بلکه این پارلمان است که در صورت عدم موافقت با دولت باید اثبات کند که دولت از حمایت پارلمان، برخوردار نیست (Tsebelis, 1995: 77). در برخی از قوانین اساسی نظام‌های پارلمانی (اغلب نظام‌های قدیمی) این اصل که اگر دولت، اعتماد پارلمان را از دست بدهد مجبور به استعفاست، به صورت صریح در قانون اساسی بیان شده است، درحالی‌که همتای ضروری این قاعده که بیانگر لزوم تشکیل دولت بر اساس اخذ و استمرار اعتماد پارلمان است در قانون اساسی ذکر نشده است. اختیار رد کردن و برکناری به صورت غیرمستقیم مبین اختیار انتخاب است. از این رو از آن جهت که نخست‌وزیر لازم است در طول دوران تصدی سمت، حمایت و اعتماد پارلمان را دارا باشد، در عمل لازم می‌آید که نخست‌وزیر مورد قبول اکثریت پارلمانی باشد. چنین ترتیباتی این اصل را به رسمیت می‌شناسد که نخست‌وزیر باید بر مبنای اعتماد پارلمان سرکار بیاید و این امر در واقع، مثبت نقش دموکراتیک پارلمان در فرایند شکل‌گیری دولت است، اگرچه انتخابات رسمی یا رأی اعتماد تأسیسی لازم نباشد. هرچند در پارلمانتاریسم سلبی، به‌ظاهر رئیس کشور اختیار و صلاحیت بیشتری در انتخاب نخست‌وزیر دارد، لکن در عمل چنین نیست و دلیل آن هم به نکتۀ مذکور بازمی‌گردد (Bulmer, 2017: 17-18). عرف مسلم در نظام‌های پارلمانی در خصوص نحوه انتخاب نخست‌وزیر، در پارلمانتاریسم سلبی نیز حاکم است؛ بدین توضیح که رئیس کشور نمی‌تواند بدون امان نظر به ترکیب احزاب سیاسی در پارلمان، مبادرت به انتخاب رئیس دولت کند، زیرا که در غیر این صورت، پارلمان می‌تواند در همان ابتدا، با طرح رأی عدم اعتماد به دولت موجب برکناری آن شود.

در پارلمانتاریسم ایجابی، دولت لزوماً باید مورد حمایت اکثریت پارلمان باشد. اما در پارلمانتاریسم سلبی، لازم است که دولت، ائتلاف اکثریت پارلمان علیه خود را نداشته باشد. به‌صورت کلی، می‌توان

۱۶ مورد، لزوم اخذ رأی اعتماد تأسیسی از پارلمان مشاهده می‌شود.

See: Erik, Bjørn, Martin Shane and Cheibub José Antonio, "Investiture Rules Unpacked", in *Parliaments and government formation, Unpacking Investiture Rules*, (Oxford University Press, 2015), p. 331-357.

1. Positive Parliamentarism
2. Negative Parliamentarism

گفت که در نظام‌های پارلمانی و نیمه‌ریاستی در ارتباط با نخست‌وزیر و کابینه، دولت مادامی که از حمایت اکثریت پارلمان برخوردار باشد، - در این حالت در اصطلاح، «دولت اکثریتی»^۱ ایجاد می‌شود- و یا حداقل مخالفت اکثریت پارلمان را نداشته باشند- در این حالت در اصطلاح، «دولت اقلیتی»^۲ ایجاد می‌شود- می‌تواند بر سرکار باشد. در حقیقت، وجود یا فقدان رأی اعتماد تأسیسی از این حیث مهم تلقی می‌شود که نشان‌دهنده این موضوع است که آیا دولت اکثریتی تشکیل می‌شود یا اینکه احتمال ایجاد دولت اقلیتی وجود دارد ((Strøm, 1999: 144; Andeweg & Nijzink, 1995: 162).

پارلمانتاریسم ایجابی در قالب‌های مختلفی در نظام‌های سیاسی ظهور می‌یابد که در ذیل به آنها می‌پردازیم. در برخی از نظام‌های سیاسی، مسئله مربوط به رأی‌گیری برای یک نامزد پست نخست‌وزیری است که این نامزد، اغلب توسط رئیس کشور معرفی می‌شود. البته در معدودی از کشورها مانند سوئد، سخنگوی پارلمان چنین نقشی را بر عهده دارد. در کشورهایی که رئیس کشور در این مرحله نقش دارد، این مقام بعد از آنکه از نظر سخنگوی پارلمان و گروه‌های پارلمانی باخبر شود، نامزد مدنظر را به پارلمان معرفی می‌کند. اگر نامزد معرفی شده نتوانست از پارلمان رأی اعتماد اخذ کند، رئیس کشور وی را به سمت نخست‌وزیری منصوب می‌کند. اما اگر نتوانست از پارلمان رأی اعتماد بگیرد، به‌طور معمول فرد دیگری به‌عنوان نامزد نخست‌وزیری به مجلس معرفی می‌شود (Bulmer, 2017: 19).

برخی از قوانین اساسی به رئیس کشور این اجازه را می‌دهند که بدون تصویب پیشینی پارلمان، دولت را تشکیل دهد، در این صورت، بلافاصله دولت لازم است که رأی اعتماد پارلمان را در مدت زمان مشخصی کسب کند. مادامی که این فرایند طی نشده است، انتخاب دولت، موقتی و مشروط تلقی می‌شود. اگر در مدت زمان مشخص، دولت نتواند رأی اعتماد از پارلمان اخذ کند، مجبور به استعفا می‌شود و فرایند تشکیل دولت از ابتدا آغاز شده و فرد جدیدی منصوب می‌شود. در این مدل، رأی اعتماد بعد از انتخاب رسمی نخست‌وزیر و نه قبل از آن اخذ می‌شود و رأی اعتماد برای کلیت دولت و نه صرفاً نخست‌وزیر صورت می‌پذیرد. برای نمونه در لبنان، رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر را نامزد می‌کند، اما دولت باید برنامه وزرا را به مجلس نمایندگان جهت اخذ رأی اعتماد در مدت زمان ۳۰ روز از زمان اعلام حکم تشکیل دولت ارائه کند (Bulmer, 2017: 20).

برخی از قوانین اساسی مانند قوانین اساسی لبنان و جمهوری چک مقرر می‌دارند که نخست‌وزیر توسط پارلمان از طریق انتخابات درون پارلمانی به این سمت برگزیده می‌شود. مطابق این شیوه، نمایندگان پارلمان از میان دو نامزد یا بیشتر دست به انتخاب می‌زنند. در این روش، نقش رئیس کشور از فرایند حذف می‌شود. در این شیوه، احتمال بن‌بست با وجود نامزدهای متعدد به حداقل می‌رسد، زیرا از

1. Majority Government
2. Minority Government

میان یکی از نامزدها در نهایت یکی انتخاب می‌شود. این شیوه برای کشورهایی که نظام حزبی قوی و سازمان‌یافته ندارند، مناسب است (Bulmer, 2017: 21).

در برخی کشورها همانند ایرلند، قانون اساسی بیان می‌کند که نخست‌وزیر توسط پارلمان نامزد می‌شود. به موجب قانون اساسی این کشور، رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر را بعد از آنکه توسط پارلمان نامزد شد، منصوب می‌کند. بنا به عرف موجود، اعضای پارلمان، اسامی نامزدها را به سخنگوی پارلمان تسلیم می‌کنند و فرصتی برای ارائه سخنرانی و دفاع از نامزد وجود دارد. سپس در خصوص هر نامزد رأی‌گیری به عمل می‌آید و هر نامزدی که بیشترین آرا را کسب کند، به سمت نخست‌وزیری می‌رسد (Bulmer, 2017: 22).

۲.۲. قالب رأی اعتماد تأسیسی از حیث زمان و موضوع

می‌توان رأی اعتماد تأسیسی را از حیث زمان درخواست رأی اعتماد تأسیسی و موضوع رأی اعتماد بررسی کرد. رأی اعتماد از حیث زمان، این نهاد را به رأی اعتماد پیشینی و پسینی تقسیم می‌کند. موضوع رأی اعتماد ناظر بر آن چیز یا آن کسی است که برای آن رأی اعتماد اخذ می‌شود. رأی اعتماد پیشینی^۱ قبل از تشکیل دولت گرفته می‌شود و در آن، پارلمان از میان نامزدهای پست نخست‌وزیری، یکی را انتخاب می‌کند و برای آن، رأی‌گیری می‌کند. در مقابل این شیوه، رأی اعتماد پسینی^۲ وجود دارد که به موجب آن، بعد از تشکیل کابینه در خصوص ترکیب هیأت وزیران و برنامه دولت رأی‌گیری صورت می‌گیرد. به عبارتی، در این فرض، صرفاً از پارلمان درخواست می‌شود که دولتی را که به تازگی توسط رئیس کشور گماشته شده است، تأیید کند. برای مثال، در نظام پارلمانی ایتالیا، رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر و سایر اعضای کابینه را به پیشنهاد نخست‌وزیر، منصوب می‌کند. بعد از ادای سوگند توسط نخست‌وزیر و اعضای کابینه، دولت ده روز مهلت دارد که اعتماد پارلمان را به دست آورد. در برابر این مدل، روند اخذ رأی اعتماد پیشینی به نحوی کاملاً متفاوت برقرار است. در این فرض، پارلمان از میان کاندیدهای مختلف پست نخست‌وزیری، یکی را انتخاب می‌کند. در واقع در مدل پیشینی، این پارلمان است که دولت جدید را انتخاب می‌کند (Erik et al., 2015: 17). شایان ذکر است که حتی در فرض رأی اعتماد تأسیسی به صورت پسینی این گونه نیست که رئیس کشور در انتخاب رئیس دولت، کاملاً آزاد بوده و بدون هیچ ملاحظه‌ای این وظیفه را ایفا کند، بلکه بنا بر عرف مسلم در نظام‌های پارلمانی، رئیس دولت لزوماً باید از میان رهبران حزب اکثریت در پارلمان یا فرد مورد توافق احزاب ائتلافی باشد (سعید، ۱۴۰۱).

رویه کشورهای مختلف از موضوع رأی اعتماد تأسیسی را نشان می‌دهند. به طور کلی می‌توان رأی اعتماد تأسیسی را در سه قالب، رأی اعتماد به رئیس دولت^۳، رأی اعتماد به برنامه و سیاست دولت^۱ و

1. Ex ante

2. Ex post

3. Head of government

رأی اعتماد به کلیت کابینه^۲ تقسیم و تبیین کرد. برخی از نظام‌های پارلمانی، از میان سه شیوه مذکور، تنها تحقق یک مورد را برای تشکیل دولت لازم می‌دانند. برای نمونه در کشورهای آلمان، هونگراس، سوئد تنها اخذ رأی اعتماد تأسیسی برای رئیس دولت کافی است و در کشورهایی مانند ایتالیا، جمهوری چک و لهستان، تنها رأی اعتماد به ترکیب کابینه و هیأت وزیران، برای تشکیل دولت لازم است. تنها در انگلستان، فقط برنامه دولت، باید رأی اعتماد پارلمان را کسب کند (Erik et al., 2015: 335-337).

برخی کشورها نیز ترکیبی از سه مدل مذکور را برای تشکیل دولت پارلمانی لازم دانسته‌اند. برای نمونه رأی اعتماد تأسیسی در پرتغال و رومانی در دو سطح برنامه دولت و ترکیب کابینه و در ایرلند در دو سطح رئیس دولت و ترکیب هیأت وزیران و در اسپانیا در دو سطح رئیس دولت و برنامه دولت اخذ می‌شود. از میان نظام‌های پارلمانی، تنها در بلژیک، اخذ رأی اعتماد در سه سطح رئیس دولت، کلیت کابینه و برنامه دولت، پیش‌بینی شده است (Erik et al., 2015: 337).

در هیچ‌یک از نظام‌های پارلمانی، رأی‌گیری برای تک‌تک وزرا بدون توجه به انسجام و هماهنگی ترکیب کابینه اخذ نمی‌شود. البته در برخی کشورها مانند رومانی، سوابق فردی وزرا نیز مورد توجه قرار می‌گیرد. در پارلمان رومانی، کمیسیون‌های پارلمانی سوابق نامزدها برای سمت وزارت را ارزیابی می‌کند، اما در نهایت، برای کلیت کابینه رأی‌گیری می‌شود و پارلمان این اختیار را دارد که یا به کلیت کابینه رأی اعتماد دهد یا کلیت کابینه را رد کند (Erik et al., 2015: 336-337). در برخی از نظام پارلمانی، حد نصاب رأی اعتماد، اکثریت مطلق و در برخی از نظام‌های سیاسی، اکثریت نسبی است. همچنین در پاره‌ای از موارد، اکثریت خاصی ملاک است. هرچقدر میزان اکثریت مورد لازم، سختگیرانه‌تر باشد، آن نظام سیاسی در صدد است که دولت مستقر را تقویت ببخشد و در مقابل، هر چقدر حد نصاب لازم، پایین‌تر در نظر گرفته شده باشد، امکان تشکیل دولت حداقلی بیشتر فراهم است. البته تصمیم نظام‌های سیاسی در اتخاذ هریک از دو رویکرد، به نوع آرایش احزاب سیاسی در آن مختصات سیاسی بستگی دارد. در برخی از نظام‌های سیاسی که در دور اول رأی‌گیری، اکثریت مطلق در نظر گرفته شده، در صورت عدم موفقیت دولت به کسب این حد نصاب، قواعد اساسی به نحوی طراحی شده است که در دور دوم یا سوم از این حد نصاب عدول شده و کسب اکثریت نسبی را کافی برای تشکیل دولت می‌داند (Erik, 1995: 500-501). بیشتر مباحث مربوط به شکل‌گیری کابینه در نظام‌های پارلمانی به نظام‌های نیمه‌ریاستی نیز تعمیم داده می‌شود، در واقع، تحقیقات اخیر میان ترتیبات شکلی موجود در قانون اساسی در این دو نظام سیاسی، تفاوتی قائل نیست (Schleiter, 2020: 299).

1. Government's program
2. Composition of cabinet

۳. بررسی رأی اعتماد در حقوق اساسی مشروطه

حقوق اساسی مشروطه به عنوان سرآغاز طرح مسئله رأی اعتماد به دولت در حقوق اساسی ایران، لازم است در این پژوهش، بررسی شود. قانون اساسی مشروطه مصوب ۱۲۸۵ و متمم آن مصوب ۱۲۸۶ با طرح نظام پارلمانی به همراه قوانین عادی مرتبط و رویه‌های عملی در آن برهه، مطلع ورود به مبحث رأی اعتماد در حقوق اساسی ایران است.

۱.۳. بررسی موضوع در قانون اساسی مشروطه و متمم آن

در قانون اساسی مشروطه و متمم آن در خصوص چگونگی به قدرت رسیدن نخست‌وزیر و وزرا حکمی وجود نداشت. تنها جایی که در قانون اساسی مشروطه از عنوان نخست‌وزیر یا صدر اعظم یاد شده بود، اصل ۴۱ متمم قانون اساسی^۱ و اصل سی و سوم قانون اساسی^۲ بود که به موجب اصل ۴۱ متمم، نخست‌وزیر هنگام مرگ شاه در کنار رؤسای مجلسین و رئیس دیوان عالی کشور تا انتخاب نایب‌السلطنه، نیابت سلطنت را بر عهده می‌گیرد و اصل ۳۳، صدراعظم را مسئول اظهار قوانین جدید به مجلس معرفی می‌کند؛ آن هم قوانینی که از سوی وزرای مسئول موشح شده است. در متمم قانون اساسی مشروطه نیز بحثی از اختیار مجلس در فرایند انتخاب نخست‌وزیر و وزرا پیش‌بینی نشده بود و تنها اضافه شده بود که نحوه انتخاب و برکناری وزرا «به فرمان همایون پادشاه» است. اصل ۴۶ متمم قانون اساسی مشروطه بیان می‌کرد: «عزل و نصب وزرا به موجب فرمان همایون پادشاه است» و در مورد نخست‌وزیر و نحوه انتخاب آن، سکوت کرده بود.

۱. اصل ۴۱ متمم قانون اساسی مشروطه بیان می‌داشت: «در موقع رحلت پادشاه طبق اصل ۳۸ عمل خواهد شد. در این مورد و همچنین در مورد انتقال سلطنت، هرگاه نایب‌السلطنه به‌ترتیب مقرر در اصل مذکور معلوم نشده باشد، از طرف مجلسین در جلسه فوق‌العاده مشترک نایب‌السلطنه‌ای از غیر خانواده قاجار انتخاب خواهد شد و تا انتخاب نایب‌السلطنه هیأتی مرکب از نخست‌وزیر و رؤسای مجلسین و رئیس دیوان عالی کشور و سه نفر از بین نخست‌وزیران سابق یا رؤسای سابق مجلسین به انتخاب هیأت دولت، موقتاً امور نیابت سلطنت را عهده‌دار خواهد شد. نایب‌السلطنه‌ای که به‌ترتیب مذکور در این اصل و اصل ۳۸ عهده دار امور نیابت سلطنت می‌شود نیز باید طبق اصل ۳۹ سوگند یاد کند. هر کس به مقام نیابت سلطنت برسد از رسیدن به مقام سلطنت ممنوع است.»

۲. اصل ۳۳ قانون اساسی مشروطه مقرر می‌کرد: «قوانین جدید که محل حاجت باشد در وزارتخانه‌های مسئول انشا و تنقیح یافته به توسط وزرای مسئول یا از طرف صدراعظم به مجلس شورای ملی اظهار خواهد شد و پس از تصویب مجلس به صحنه همایونی موشح گشته به‌موقع اجرا گذاشته می‌شود.»

۲.۳. بررسی موضوع در متن آیین‌نامه داخلی مجلس شورای ملی و رویه

در سال‌های اولیه مشروطه، سنت اخذ رأی اعتماد برای نخست‌وزیر و کابینه، وجود نداشت و اعضای کابینه، توسط مقام سلطنت منصوب می‌شدند. نخستین کابینه برآمده از رأی اکثریت مردم و تأسیس نهاد رأی اعتماد، حدود چهار سال بعد از تصویب قانون اساسی مشروطه بود (خیری‌زاده، ۱۳۹۸: ۱۵۳). در این زمان، نحوه ورود مجلس شورای ملی به شکل‌گیری دولت، ابتدا در قالب رأی تمایل صورت می‌گرفت. «رأی تمایل»، سنتی پارلمانی در نظام سیاسی مشروطه بود که در آن مجلس به فرد موردنظر برای تصدی مقام نخست‌وزیری، رأی تمایل می‌داد و آنگاه پادشاه پس از بررسی صلاحیت وی، فرمان می‌نوشت و نامزد نخست‌وزیری، اعضای کابینه خود را تعیین کرده و این بار برای گرفتن «رأی اعتماد» راهی مجلس می‌شد. این شیوه در واقع، گویای «رأی اعتماد پسینی» در ساختار حقوقی نظام سیاسی مشروطه بود.

جالب است که نظامنامه داخلی دارالشورای ملی ایران مصوب ۱۲۸۵/۰۷/۲۵ و همچنین نظامنامه داخلی مجلس شورای ملی مصوب ۱۲۸۸/۱۰/۱۹ به موضوع رأی اعتماد به دولت اصلاً نپرداخته بودند، با این حال سنت اخذ رأی اعتماد در حقوق اساسی دولت‌های پیش از انقلاب وجود داشت، هرچند این سنت در تمامی ادوار مجلس رعایت نمی‌شد. دولت‌هایی که پس از مرداد ۱۳۳۲ روی کار آمدند، هیچ‌کدام با رأی تمایل مجلس، در قوه اجراییه مستقر نشدند و روال این چنین بود که شاه فرمان می‌نوشت و اکثریت نمایندگان مجلس، امر شاه را مطاع دانسته و به کاندیدای نخست‌وزیری، رأی اعتماد می‌دادند. به عبارتی، در این دوره مجلس کاملاً تحت سیطره شاه درآمد؛ شاه سعی می‌کرد در ظاهر، قانون اساسی را رعایت کند، هرچند مجلس مهر تأییدی برای اعمال و اوامر شاه به حساب می‌آمد، ولی با این حال مباحثه و سایر نشانه‌های وجود مجلس مستقل رعایت می‌شد و حتی با وجود بعضی افراد مخالف، باز هم مجلس حول اجرای فرامین شاه دور می‌زد (مروار، ۱۳۸۶: ۳۷).

از نظاره در تاریخ کابینه‌های قبل از انقلاب، چند نکته قابل استخراج است: پس از تأسیس نهاد رأی اعتماد، تعدادی از نخست‌وزیران، با رأی اعتماد مجلس سرکار آمدند، اما همچنان تعدادی نیز با فرمان شاه منصوب شدند. حتی برخی از مواردی که مجلس به آنها رأی اعتماد می‌داد، آن فرد نه لزوماً همسو با اکثریت مجلس، بلکه دست‌نشانده شاه بوده که مجلس در برابر چنین انتصاب‌هایی به دلیل ضعف نمایندگان، مقاومت نشان نمی‌داد (خیری‌زاده، ۱۳۹۸: ۱۵۳-۱۵۶).

در زمان دولت‌های پیش از انقلاب، علی‌الظاهر با توجه به شواهد و قرائن موجود در جلسات اخذ رأی اعتماد می‌توان ادعا کرد که رأی اعتماد به دولت، رأی اعتماد به برنامه او بوده است. رأی‌گیری بعد از تقدیم برنامه توسط نخست‌وزیر به مجلس صورت می‌گرفت. به برنامه تقدیمی، فهرست اعضای کابینه

نیز ضمیمه بود. نخست‌وزیر فهرست وزرای وزارتخانه‌ها و وزرای مشاور و معاونان خود را به مجلس تقدیم می‌کرد و مجلس، یک رأی اعتماد کلی به دولت می‌داد. برای نمونه مطابق با متن تصمیم قانونی مجلس، به هنگام تشکیل دولت امیرعباس هویدا، «مجلس شورای ملی در نتیجه استماع بیانات آقای امیرعباس هویدا (نخست‌وزیر) دائر به معرفی آقایان وزیران (طبق صورت ضمیمه) و تعهد اجرای برنامه دولت قبل، پس از بحث و مذاکره در اطراف آن و با توجه به برنامه مزبور به اکثریت ۱۵۶ رأی نسبت به دولت ایشان، ابراز اعتماد نمود»^۱، لذا می‌توان گفت که قالب رأی اعتماد از حیث موضوعی ناظر بر برنامه دولت و هیأت وزیران بود.

۴. بررسی رأی اعتماد در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران قبل از بازنگری قانون اساسی

با پیروزی انقلاب اسلامی و تصویب قانون اساسی در قالب طرح نیمه‌ریاستی، موضوع رأی اعتماد به وزرا نیز در ساختار نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران گنجانده شد. البته قالب این نهاد عیناً نظیر آنچه در متن قانون اساسی بود، در عمل اجرا نشد. حکم قانون اساسی و تغییرات صورت گرفته در این خصوص از رهگذر تصور بازیگران سیاسی و تصویب قانون عادی در ذیل بیان می‌شود.

۱.۴. بررسی موضوع در قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸

قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ با ذکر احکامی مبنی بر لزوم اخذ رأی اعتماد از مجلس شورای اسلامی در اصول ۸۷ و ۱۳۳ سابق قانون اساسی، واجد نظامی از نوع «پارلمانتریسم ایجابی» بود، زیرا به‌صراحت متن قانون اساسی، لازمه تشکیل دولت اخذ رأی اعتماد از مجلس شورای اسلامی بود. قانون اساسی در سال ۵۸ در دو اصل به مسئله رأی اعتماد تأسیسی، اشاره می‌کند. اصل ۸۷ سابق مقرر می‌کرد: «هیأت وزیران پس از تشکیل و معرفی و پیش از هر اقدام دیگر باید از مجلس رأی اعتماد بگیرد...». اصل ۸۷ به‌صراحت دو حکم مشخص در خصوص قالب رأی اعتماد داشت: اول آنکه، قالب رأی اعتماد از حیث زمان لازم برای اخذ رأی، «پس از تشکیل و معرفی» و به‌عبارتی، «رأی اعتماد پسینی» است. در همین زمینه، اصل ۱۲۴ سابق قانون اساسی متأثر از رویه و سنت حاکم در عصر مشروطه از رأی تمایل به نخست‌وزیر صحبت به میان می‌آورد و بیان می‌کرد: «رئیس‌جمهور فردی را برای نخست‌وزیری نامزد می‌کند و پس از کسب رأی تمایل از مجلس شورای ملی، حکم نخست‌وزیری برای او صادر می‌نماید». به موجب این اصل، ابتدا نخست‌وزیر از مجلس موافقت ضمنی اخذ می‌کرد و رئیس‌جمهور بعد از آن حکم نخست‌وزیری وی را صادر می‌کرد؛ نخست‌وزیر دولت خود را تشکیل می‌داد و برای استقرار دولتش

۱. ر.ک. «تصمیم قانونی دائر به ابراز رأی اعتماد به دولت جناب آقای امیر عباس هویدا نخست‌وزیر» مصوب ۱۳۴۳/۱۱/۱۱.

نیازمند کسب رأی اعتماد از مجلس بود. مطلب دومی که از این اصل قابل اصطیاد است آن است که به موجب حکم مقرر در این اصل، قالب رأی اعتماد به دولت از حیث موضوعی ناظر بر «هیأت وزیران» به صورت جمعی بود.

همچنین اصل ۱۳۳ سابق بیان می کرد: «وزرا به پیشنهاد نخست وزیر و تصویب رئیس جمهور معین و برای گرفتن رأی اعتماد به مجلس معرفی می شوند. تعداد وزیران و حدود اختیارات هریک از آنان را قانون معین می کند». هرچند به نظر می رسد که بازیگران سیاسی و حقوقدانان، از این اصل رأی اعتماد فردی به وزیران را استنباط کرده بودند، لکن از نظر نگارنده، حکم اصلی قسمت اول این اصل ناظر بر بیان نقش توأمان نخست وزیر و رئیس جمهور از نظر حقوقی در انتخاب وزرا بوده است^۱ و این مطلب که وزرا برای گرفتن رأی اعتماد به مجلس معرفی می شوند، اطلاق دارد و مبین حکمی صریح در خصوص رأی اعتماد فردی به وزیر نیست. هرچند اصل وجود چنین تدارکی برای تشکیل دولت، یعنی اخذ رأی اعتماد تأسیسی برای دولت، در قانون اساسی پیش بینی شده بود، در مورد اینکه رأی اعتماد تأسیسی به صورت فردی اخذ شود و یا جمعی، بحثی صورت نگرفته بود (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۹۲۱-۹۲۴ و ۱۲۷۷-۱۲۷۹)، تنها بحث مناقشه برانگیز صورت گرفته در خلال مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، مربوط به لزوم یا عدم لزوم گنجاندن قید «برنامه» در زمان اخذ رأی اعتماد دولت بود. برخی از اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی پیشنهاد کرده بودند که نخست وزیر هنگام معرفی دولتش به مجلس، برنامه اش را به مجلس نیز تقدیم کند تا رأی اعتمادی که مجلس به وزرا می دهد، رأی اعتماد به برنامه نیز تلقی شود و ساختار اصل ۸۷ فعلی را چنین پیشنهاد داده بودند: «هیأت وزیران پس از تشکیل و معرفی و ارائه برنامه و پیش از هر اقدام دیگر باید از مجلس رأی اعتماد بگیرد»، اما پیشنهاد گنجانده شدن برنامه دولت در اصل ۸۷ پذیرفته نشد (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۹۲۳-۹۲۴).

۲.۴. بررسی موضوع در متن آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و رویه

مجلس شورای اسلامی از زمان افتتاح به موجب قانون نحوه رسیدگی به آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۳ اسفند ۱۳۵۹ شروع به کار کرد و از آنجا که تصویب آیین نامه داخلی مجلس دو سال به طول انجامید، پیشنهاد نمایندگان مبنی بر اجرای آزمایشی و موقتی آیین نامه داخلی مجلس برای پر کردن خلأ ناشی از فقدان آیین نامه تصویب شد. اولین آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در ۱۸

۱. برای مطالعه بیشتر پیرامون تمایز نقش حقوقی و سیاسی هریک از نخست وزیر و رئیس جمهور در انتخاب وزرا ر.ک: سعید، ۱۴۰۳.

اردیبهشت ۱۳۶۲ به تصویب مجلس رسید. از این رو به نظر می‌رسد که کابینه‌های شهید رجائی، شهید باهنر و دوره اول آقای موسوی بر اساس آیین‌نامه موقتی مجلس تشکیل شد. مشروح مذاکرات جلسات علنی مجلس شورای اسلامی در زمان تشکیل دولت‌ها، دربرگیرنده نکات جالبی است. در زمان تشکیل کابینه آقای رجائی، یکی از نمایندگان از رئیس مجلس سؤال می‌کند: «آقای هاشمی؛ رأی به کل برنامه می‌گیرید یا به هیأت وزیران. ایشان پاسخ می‌دهند: «روی کل برنامه، حالا شما به روح رأی بدهید، در کار اینها خیلی تفاوتی ندارد. قانون اساسی چنین گیری برای ما ندارد و ما هم برای تعویض این برنامه، آنقدر معطل نمی‌شویم. ما که مجموعه این کابینه را قبول داریم، جدا کردن آن قدری مشکل است». نماینده سؤال کننده ادامه می‌دهد: «آیین‌نامه می‌گوید این رأی گیری رأی اعتماد به برنامه دولت هم هست». یکی دیگر از نمایندگان خطاب به رئیس مجلس می‌گوید: «آقای هاشمی، فقط رأی به دولت است». رئیس مجلس در ادامه پاسخ می‌دهد: «خیلی خوب، پس دیگر راحت‌تر است. پس آقایان با توجه به برنامه، رأی اعتماد به دولت می‌دهند. دیگر این یک مقداری از این دغدغه‌های خاطر را هم برطرف می‌کند»^۱، بنابراین رأی اعتماد برای کل دولت و نه تک تک اعضای کابینه، اخذ می‌شود.

در زمان تشکیل کابینه شهید باهنر، یکی از نمایندگان تذکر می‌دهد که «حالا مسئله اصلی این است که بیش از صد نفر از آقایان نامه نوشته‌اند که رأی گیری باید به تک تک وزرا باشد (عده‌ای از نمایندگان موافق) اجازه بدهید، تبصره ماده مربوط به رأی گیری می‌گوید: رأی گیری برای اعضای کابینه می‌تواند یکجا باشد و می‌تواند برای تک تک وزرا باشد. منتها تعبیر این است: مجلس می‌تواند به کابینه یکجا رأی بدهد و می‌تواند به تک تک اعضا رأی بدهد. این شبهه برای من بود که اینکه می‌تواند، آیا حق هر نماینده‌ای است یا مجلس باید تصمیم بگیرد که رأی را یکجا بدهیم؟ یا تک تک بدهیم؟ از صبح با چند نفر از دوستان مشورت کردم، ببینم نظر آنها چیست؟ نظر اکثر کسانی که من سؤال کردم این بود که نه، باید مجلس این را تعیین بکند که رأی یکجا باشد یا جدا جدا باشد؟». رئیس مجلس در جواب می‌گوید: «خیلی خوب، اگر رأی گرفتیم که (مجلس رأی داد) باید تک تک، رأی بدهیم، دیگر به کل نمی‌توانیم رأی بدهیم، بحث هم نمی‌کنیم برای اینکه دیگر جای بحث نیست». رأی گیری در این خصوص صورت می‌گیرد و گزینه تک تک وزرا رأی می‌آورد.^۲ رأی کابینه اول آقای موسوی نیز رأی گیری می‌شود و گزینه رأی گیری برای تک تک وزرا مورد قبول واقع می‌شود.^۳ بنابراین، رأی اعتماد تأسیسی برای تشکیل دولت دوم و سوم، به صورت فردی و جداگانه اخذ می‌شود.

۱. روزنامه رسمی، مذاکرات جلسه علنی مجلس شورای اسلامی، دوره اول، جلسه چهارم و هشتم، شماره ۱۱۳۷۵، ص ۳۸.
 ۲. روزنامه رسمی، مذاکرات جلسه علنی مجلس شورای اسلامی، دوره اول، جلسه صد و نود و نهم، شماره ۱۰۸۶۹، ص ۳۷.
 ۳. روزنامه رسمی، مذاکرات جلسه علنی مجلس شورای اسلامی، دوره اول، جلسه دویست و سی و سوم، شماره ۱۰۷۰۱، ص ۳۹.

با تصویب آیین‌نامه داخلی مجلس در سال ۱۳۶۲، رأی‌گیری به هیأت دولت، هم به صورت انفرادی و مجزا و هم به صورت جمعی در چارچوب تبصره ۲ ماده ۱۴۳ آیین‌نامه داخلی مجلس مجاز دانسته شد. ماده ۱۴۳ مقرر می‌کرد: «نخست‌وزیری که از مجلس رأی تمایل گرفته است، حداکثر در ظرف پانزده روز اسامی هیأت وزیران که به تصویب رئیس‌جمهور رسیده باشد و خط‌مشی و اصول کلی برنامه دولت را کتباً تسلیم مجلس می‌نماید تا بلافاصله دستور طبع و توزیع آن از طرف رئیس مجلس داده شود...». تبصره ۲ ماده ۱۴۳ بیان می‌کرد: «مجلس می‌تواند رأی اعتماد را به هیأت وزیران و یا یک‌یک وزرا ابراز نماید». اما، بعداً به موجب تبصره ۴ ماده ۲ «قانون الحاق موادی به آیین‌نامه داخلی راجع به تقاضای رأی اعتماد و نحوه برگزاری آن» اخذ رأی اعتماد به صورت جداگانه پیش‌بینی شد. تبصره ۴ ماده ۲ قانون الحاق موادی به آیین‌نامه داخلی راجع به تقاضای رأی اعتماد و نحوه برگزاری آن مصوب ۱۳۶۳/۰۵/۰۹ مقرر می‌کرد: «پس از مذاکرات نمایندگان مخالف و موافق و وزرا برای هریک از وزرا، رأی اعتماد به‌طور جداگانه با ورقه و غیرعلنی، اخذ می‌شود». از این‌رو از این تاریخ به بعد، به موجب قانون، رأی‌گیری باید برای تک‌تک وزرا به صورت انفرادی صورت می‌گرفت. بر همین اساس، برای کابینه دوم آقای موسوی در سال ۱۳۶۴ به صورت جداگانه رأی‌گیری به عمل آمد.

۵. بررسی رأی اعتماد در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران بعد از بازنگری قانون اساسی

پس از حذف نهاد نخست‌وزیری از متن قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بعد از بازنگری، تغییر مؤثری در خصوص نهاد رأی اعتماد تأسیسی صورت نگرفت و احکام متن قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ به قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸ انتقال یافت. می‌توان گفت که نهاد رأی اعتماد در قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸، ملهم از سابقه ذهنی سنت پارلمانی در ایران بوده که در متن قانون اساسی و قانون آیین‌نامه داخلی تبلور یافته است.

۵.۱. بررسی موضوع در قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸

در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، متن اصول ۱۳۳ و ۸۷ قانون اساسی تقریباً دست‌نخورده باقی می‌ماند و تنها واژه نخست‌وزیر حذف و رئیس‌جمهور به جای آن نشانداده می‌شود (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۹: ۴۹۴). بر این اساس، اصل ۸۷ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «رئیس‌جمهور برای هیأت وزیران پس از تشکیل و پیش از هر اقدام دیگر باید از مجلس رأی اعتماد بگیرد...» اصل ۱۳۳ قانون اساسی نیز بیان می‌دارد: «وزرا توسط رئیس‌جمهور 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» لذا ظاهراً، تمام قالب‌های رأی اعتماد تأسیسی که در قسمت پیشین بیان شد، در اینجا نیز باید جاری باشد. از ظاهر اصول ۱۳۳ و ۸۷ قانون اساسی می‌توان استنباط کرد که رئیس‌جمهور علاوه بر معرفی وزیران پیشنهادی و اخذ رأی اعتماد مجلس برای تک‌تک 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 (تقی‌زاده، ۱۳۸۷: ۶۵). هرچند به موجب قانون اساسی رأی اعتماد لازم است برای هیأت وزیران نیز اخذ شود، اما اجرای آن خالی از اشکال نیست.

اشکال موجود به چگونگی جمع دو حکم رأی اعتماد فردی و رأی اعتماد جمعی ارتباط دارد، چراکه عمل به هر دو حکم با چالش مواجه است. به‌منظور جمع دو حکم رأی اعتماد جمعی و رأی اعتماد فردی به وزرا می‌توان دو فرض را مطرح کرد. فرض اول؛ ابتدائاً رأی اعتماد فردی برای تک‌تک وزرا اخذ شود و سپس برای ترکیب کابینه تقاضای رأی اعتماد شود. این فرض، عقلایی به‌نظر نمی‌رسد، زیرا که ممکن است تک‌تک وزرا با هر نصابی رأی اعتماد فردی را اخذ کنند، اما کلیت کابینه رأی نیاورد، زیرا که برآیند معادله‌ای که در آن، برخی از نمایندگان که به تعدادی از وزرا رأی اعتماد دادند و برخی از نمایندگان که به تعدادی رأی اعتماد ندادند، لزوماً رأی دادن به کلیت کابینه و تمامی وزیران نیست و ممکن است به بن‌بست سیاسی منجر شود. ایراد به شیوه پیشنهادی در فرض اول نیز مورد اذعان دکتر هاشمی قرار گرفته است. ایشان در این خصوص بیان کرده‌اند: «عبارت قانونی مذکور نشان‌دهنده آن است که هیأت وزیران با آرای اعتماد فردی به هر یک از وزیران شکل می‌گیرد. اینک، پس از تشکیل دولت و قبل از هرگونه اقدام، رأی اعتماد جمعی مورد توجه و تأکید قانونگذار اساسی است تا همان هماهنگی که مورد اشاره قرار گرفت، با رأی اعتماد جمعی حاصل شود. این ترتیب قانونی، چندان قابل قبول به‌نظر نمی‌رسد، زیرا اجرای آن نیز خالی از اشکال نمی‌تواند باشد. در این خصوص، فرض کنیم بر اساس اصل ۱۳۳، هریک از وزیران، رأی اعتماد مجلس را کسب کرده باشند و مجموعاً هیأت وزیران تشکیل شده باشد، حال بر اساس اصل هشتادوهفتم، پس از تشکیل و قبل از هر اقدام برای هیأت وزیران، به‌منظور رعایت هماهنگی موضوع رأی اعتماد مورد بررسی و رأی‌گیری قرار گیرد و نتیجه آن عدم کسب رأی اعتماد باشد. بدیهی است که این چنین شیوه‌ای نمی‌تواند مورد اعتنای عقلا باشد» (هاشمی، ۱۳۸۹: ۱۶۲-۱۶۳).

فرض دوم؛ ابتدائاً رأی اعتماد جمعی برای دولت اخذ شود و بعد برای تک‌تک وزرا رأی‌گیری صورت گیرد. این حکم به مراتب، غیرمنطقی‌تر از فرض اول است، زیرا در صورتی که رأی اعتماد جمعی اخذ شود، رأی اعتماد برای تک‌تک وزرا بی‌معنا و عبث خواهد بود، چراکه حتی یک مورد عدم اخذ رأی اعتماد، رأی اعتماد جمعی را زیر سؤال می‌برد.

علاوه بر دو فرض مذکور که از ظاهر اصول قانون اساسی، می‌توان تصور کرد، برخی صاحب‌نظران

پیشنهاد داده‌اند که «ابتدا، مجلس برنامه هماهنگ دولت را مورد بررسی و تصویب قرار دهد و پس از آن برای وزرا پس از بررسی و اطمینان خاطر نسبت به قابلیت فردی و جمعی هریک از آنان اعلام رأی اعتماد بنماید» (هاشمی، ۱۳۸۹: ۱۶۳). حتی بر فرض عدم ایراد قانون اساسی به این الزام^{۲۲}، اگر در ابتدا حکم کنیم که برنامه دولت رأی آورد و بعد وارد بررسی رأی اعتماد به وزرا به صورت جمعی و فردی باشیم، مشکل را پیچیده‌تر کرده‌ایم. رئیس‌جمهوری که سکان‌دار دولت است و با رأی مستقیم مردم به قدرت رسیده است، اگر برنامه‌ای ارائه کند که مورد قبول مجلس نباشد و برنامه‌اش رأی نیاورد، باید چه کند؟ تا چند مرتبه می‌تواند برنامه‌ای ارائه کند تا در نهایت رأی مجلس را اخذ کند؟ اگر به هر ترتیبی نتواند نظر نمایندگان در خصوص برنامه دولت را جلب کند، آیا مجبور به استعفا است؟ آیا منطقی است که رئیس‌جمهوری که در زمان نزدیکی به رأی اعتماد مجلس به وزرا با پشتوانه مردمی از طریق انتخابات، سکان‌دار دولت شده است، با عدم جلب نظر نمایندگان مجبور به استعفا شود؟ در این حالت، سرنوشت رأی مردم و انتخابات برگزار شده، چه می‌شود؟ بنابراین، قبل از آنکه به نحوه اجرایی شدن اخذ رأی اعتماد فردی و جمعی برسیم، ممکن است در مرحله اول متوقف شویم. حتی اگر از این مرحله بدون چالش، گذر کنیم و برنامه دولت رأی آورد، چالش‌های تقدم رأی اعتماد فردی یا جمعی چنانچه در بالا توضیح دادیم، باقی خواهد ماند. بنابراین، اجرای قسمت اول اصل ۸۷ قانون اساسی، در عمل فاقد اثر و چه‌بسا چالش‌آفرین در نظام سیاسی فعلی جمهوری اسلامی ایران خواهد بود.

۵.۲. بررسی موضوع در متن آیین‌نامه داخلی مجلس و رویه

آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی طی موادی ذیل بحث رأی اعتماد، هم از برنامه دولت، هم از کلیت هیأت وزیران و هم تک‌تک وزرا صحبت به میان می‌آورد. نگاهی به مواد ۲۰۲، ۲۰۳ و ۲۰۴ آیین‌نامه داخلی مجلس، پراکندگی حکم قانونگذار را در این خصوص، نشان می‌دهد. ماده ۲۰۲ آیین‌نامه داخلی بیان می‌کند: «رئیس‌جمهور، ظرف دو هفته پس از انجام مراسم تحلیف و یا بعد از استعفا یا سقوط دولت، کتباً اسامی هیأت وزیران را به همراه شرح حال هریک از وزیران و برنامه دولت تسلیم مجلس می‌نماید...». در این ماده، دو موضوع «اسامی هیأت‌وزیران» «برنامه دولت» مطرح است. ماده ۲۰۳ آیین‌نامه داخلی مجلس از دو موضوع بحث و بررسی «برنامه دولت» و اخذ رأی اعتماد برای «هیأت وزیران» سخن می‌گوید. متن این ماده به شرح ذیل است: «یک هفته پس از معرفی دولت، برای بحث و بررسی خطمشی و اصول کلی برنامه دولت و اخذ رأی اعتماد برای هیأت وزیران، جلسات مجلس به‌طور متوالی تشکیل می‌گردد...» و در نهایت، ماده ۲۰۴ این قانون، موضوع نهایی جهت رأی‌گیری را تک‌تک وزرا بیان می‌کند. ماده ۲۰۴ آیین‌نامه داخلی مجلس مقرر می‌دارد: «قبل از تشکیل اولین جلسه بررسی برنامه‌های دولت و اخذ رأی اعتماد هیأت وزیران، نمایندگان مخالف و موافق برنامه، خطمشی و اصول کلی و ترکیب هیأت وزیران و نیز نمایندگان مخالف و موافق هریک از وزیران به تفکیک برنامه و هر وزیر در برگه‌های

جداگانه یا دستگاه الکترونیک ثبت نام می نمایند.... در شروع بحث در مورد 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 پنفر مخالف و یک پنفر موافق و هر کدام برای مدت پانزده دقیقه انجام خواهد داد. رئیس جمهور یا کسانی که او تعیین خواهد نمود به سؤالات و اظهارات مخالفان پاسخ می دهند. مجموع مدت نطق اولیه رئیس جمهور و دفاعیات اخیر دو و نیم ساعت خواهد بود. در پی اظهارات و دفاعیات رئیس جمهور، مجلس شور در مورد برنامه ها و صلاحیت هریک از وزیران را به صورت جداگانه آغاز خواهد نمود.».

در واقع، این ماده از سویی، بحث بر سر «برنامه دولت» و «ترکیب هیأت وزیران» و از سوی دیگر، بحث بر سر «برنامه وزیر» و «هر وزیر» یعنی هر وزیر به صورت فردی را به میان می کشد. هرچند نمایندگان در ابتدا در خصوص برنامه دولت و ترکیب هیأت وزیران وارد شور و مذاکره می شوند، اما در نهایت آنچه مورد رأی گیری قرار می گیرد، وزیر به صورت انفرادی است. از این رو به نظر می رسد علی رغم عدم تصریح قانون اساسی به موضوع برنامه دولت، قانونگذار بحث رأی به برنامه دولت در آغاز تشکیل را از قانون اساسی مشروطه و رویه موجود در آن زمان در ذهن داشته است و در آیین نامه داخلی مجلس، گنجانده است. درحالی که در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، برنامه دولت به طور مستقل جنبه اطلاعی داشته و مجلس دخالتی در تصویب آن ندارد. اما این برنامه می تواند برای تأیید با رد وزرای دولت ملاک قرار گیرد (هاشمی، ۱۳۸۹: ۱۶۱). موضوع رأی اعتماد به کلیت هیأت وزیران نیز در عین تکرار حکم قانون اساسی در آیین نامه داخلی مجلس، به صورت مستقل منشأ اثر قرار نگرفته است.

۵.۳. متروک شدن اساسی رأی اعتماد جمعی به هیأت وزیران در جمهوری اسلامی ایران

رأی اعتماد به هیأت وزیران یا همان رأی اعتماد جمعی، علی رغم صراحت در متن قانون اساسی در زمان شکل گیری دولت در جمهوری اسلامی ایران اتفاق نمی افتد. علت عدم اجرا این حکم قانون اساسی و عدم استناد به آن چیست؟ این عدم اجرای قسمتی از اصل ۸۷ قانون اساسی را چگونه می توان تحلیل کرد؟ به نظر می رسد مفهوم متروک شدن اساسی در تحلیل موضوع به ما کمک خواهد کرد.

۵.۳.۱. عنصر شناسی مفهوم متروک شدن اساسی

در گرایش های مختلف حقوقی، بحث از قوانین متروک که به دلایلی در مدت زمان معتناهی مورد استناد قرار نمی گیرند و فاقد اثر در نظام حقوقی می شوند، وجود دارد. این مسئله نیز در خصوص قانون اساسی قابل طرح است. این امر در حقوق اساسی تطبیقی تحت عنوان «متروک شدن اساسی» بررسی می شود. زمانی می توان حکم به متروک شدن اساسی یک اصل از قانون اساسی یا یک قسمت از آن را داد که ویژگی ها و شرایط لازم جهت تحقق این امر حاصل شده باشد. ریچارد آلبرت، استاد معروف حقوق اساسی، در تبیین ساده و روشنی از متروک شدن اساسی بیان کرده است: «ترک اصلی از اصول قانون

اساسی زمانی اتفاق می‌افتد که گزاره قانون اساسی، بر اثر عدم استفاده مستمر و آگاهانه بازیگران سیاسی، اعتبار خود را به صورت آشکار از دست داده باشد» (Albert, 2014 (A): 1072-1074). بر مبنای تعریف مذکور، می‌توان دو عنصر اصلی را در تبیین «متروک شدن اساسی» استخراج کرد: ۱. عدم استفاده مستمر و آگاهانه و ۲. از دست دادن اعتبار نزد بازیگران سیاسی. در واقع، عدم استفاده مستمر و آگاهانه از سوی بازیگران سیاسی، عنصر مادی تعریف و از دست دادن اعتبار نزد بازیگران سیاسی، عنصر معنوی تعریف مذکور است.

به صورت کلی، در فهم و دریافت عنصر اول متروک شدن اساسی، باید دو نکته را مورد توجه قرار داد. نکته اول ناظر بر تمییز این مفهوم با صرف عدم استفاده است. بدین توضیح که صرف عدم استفاده و به کارگیری اصل یا قیدی از قانون اساسی لزوماً به معنای متروک شدن آن نیست و لازم است موارد مشابه با متروک شدن قانون را از یکدیگر تمییز داد. ممکن است اجرا نشدن قانون به سبب فراهم نبودن مقدمات یا زمینه اجرای آن باشد. در چنین فرضی، سخن از ترک قانون نارواست. اینکه یک مقرره به دلیل فقدان شرایط تحقق، اجرا نشود یا اینکه عقیده بر آن باشد که در حال حاضر اجرای یکی از مقرره‌های قانون اساسی، موافق مصلحت تشخیص داده نشود، به هیچ عنوان به معنای تغییر قانون اساسی نیست (حبیب‌زاده و منصوریان، ۱۳۹۵: ۹۹). گاه علت عدم استناد به قانون آن است که در عمل، موردی برای اجرای آن پیش نیامده است. مانند اصل ۵۹ قانون اساسی در مورد همه‌پرسی تقنینی و اصل ۱۷۷ قانون اساسی در مورد بازنگری اساسی. همچنین ممکن است در موضوع قانون معین، اختلافی حادث نشده و در نتیجه به آن استناد نشود. بی‌گمان، بحث از ترک قانون در این زمینه نیز بی‌مورد است (میرزایی، ۱۳۹۰: ۸۴).

نکته دوم ناظر بر چگونگی فهم قید آگاهانه در تعریف مذکور است. سؤالی که قابل طرح است این است که مراد از قید آگاهانه در عدم استفاده مستمر و آگاهانه چیست؟ در فهم قید «آگاهانه» می‌توان تفصیلی روا داشت؛ گاه مراد از آگاهانه، آگاهی کامل نسبت به زوایای پیدا و پنهان موضوع است. در این شرایط، اصل یا قید قانون اساسی به صورت خودآگاه کنار گذاشته می‌شود و قاعده جدید جای آن را می‌گیرد. در صورت وجود چنین آگاهی، اگر از بازیگران سیاسی سؤال شود که چرا فلان اصل یا قاعده را به کار نمی‌بندید، در پاسخ توضیح تفصیلی می‌تواند ارائه کنند. اما گاه چنین آگاهی وجود ندارد، بلکه آگاهی کلی و اجمالی در خصوص موضوع وجود دارد. در این حالت اگر از بازیگران سیاسی سؤال شود که دلیل آنکه فلان اصل یا قید قانون اساسی را به کار نمی‌بندید، چیست؟ پاسخ تفصیلی و کاملاً روشنی نخواهند داشت، اما به هر حال، در عمل آن قاعده را به کار نمی‌بندند.

عنصر دوم مفهوم متروک شدن اساسی اعتقاد به بی‌اعتباری اصل، یا به عبارت دیگر، اعتقاد به عدم الزام‌آوری اصل، مشابه عنصر معنوی در شناسایی عرف است. در خصوص عنصر معنوی عرف گفته می‌شود که اعتقاد به الزام‌آوری باید وجود داشته باشد تا عمل مستمری، عرف شناخته شود. به تناظر

همین موضوع، عنصر دوم متروک شدن اساسی را می‌توان عنصر معنوی عرف در معنای سلبی آن دانست. استاد ریچارد آلبرت در تبیین این عنصر بیان می‌دارد: «چنانچه باور و نظر مقامات و نهادهای حکومتی و نیز اندیشمندان حقوقی به‌طور صریح بر آن باشد که مقرره‌ای به‌طور کلی نباید اجرا شود و اجرا نیز نشود، یا اینکه به‌طور ضمنی باور ایشان آن باشد که مقرره‌ای در قانون اساسی زائد است و از همین روی، اجرا نشود و متروک شود، می‌توان گفت که قانون اساسی بدون آنکه فرایند رسمی اصلاح را طی کرده باشد، دستخوش تغییر شده است. البته تشخیص این مسئله دشوار است و نمی‌توان به‌طور قطع، مقرره‌ای را مشمول این عنوان دانست» (Albert, (B), 2014: 651).

۵.۳.۲. هم‌سنجی عناصر متروک شدن اساسی با قسمت اول اصل ۸۷ قانون اساسی

پس از شکافتن عناصر مفهوم متروک شدن اساسی، در این قسمت به دنبال ارزیابی تحقق عناصر متروک شدن اساسی با رأی اعتماد جمعی به هیأت وزیران در ابتدای تشکیل دولت هستیم. در بادی امر، باید گفت که قسمت اول اصل ۸۷ قانون اساسی تاکنون به اجرا در نیامده است. این بدین معناست که عنصر اول که همانا عدم استفاده مستمر است، تا بدین جا محقق یافته است. اما احراز دو نکته در تحقق این عنصر لازم و ضروری است؛ اول آنکه، علت به اجرا در نیامدن این قسمت از اصل چه بوده است؟ آیا می‌توان در مقابل، ادعا کرد که اساساً موضوعی برای اجرای این اصول تاکنون پیش نیامده است و یا اینکه اصلاً اختلافی در خصوص موضوع محقق نشده که بازیگران سیاسی بخواهند به اصول مزبور استناد کنند؟ دوم آنکه، آیا این عدم استفاده، آگاهانه بوده است؟

در پاسخ به پرسش اول باید گفت که موضع اجرای مقررۀ «رئیس‌جمهور برای هیأت وزیران پس از تشکیل و پیش از هر اقدام دیگر باید از مجلس رأی اعتماد بگیرد» هر زمانی است که دولت جدید بر سر کار می‌آید. این سخن به صراحت بدین معناست که بارها زمان اجرای قسمت اول اصل قانون اساسی ۸۷ محقق شده است، اما بازیگران سیاسی در زمان حاکمیت قانون اساسی ۶۸ هیچ‌گاه به آن عمل نکرده‌اند. در پاسخ به پرسش دوم نیز می‌توان گفت که بی‌شک در خصوص این قسمت از قانون اساسی، آگاهی همه‌جانبه و تفصیلی به نحوی که توضیح داده شد، تاکنون میان بازیگران وجود نداشته است. اما به نظر می‌رسد که نوعی آگاهی نسبت به این قسمت از اصل قانون اساسی وجود داشته که تاکنون صحبتی جدی درباره‌ی به کار بستن آنها در میان بازیگران سیاسی مطرح نبوده است. بنابراین، آگاهانه بودن در این حالت، همان آگاهی اجمالی نسبت به موضوع است.

پس از ارزیابی تحقق عنصر مادی، نوبت به عنصر معنوی متروک شدن اساسی می‌رسد. به نظر می‌رسد استناد به فلان اصل قانون اساسی یا عدم استناد به آن توسط بازیگران سیاسی و همچنین حقوقدانان، می‌تواند معیار راهگشایی جهت شناسایی و تحقق عنصر دوم مفهوم متروک شدن اساسی باشد. دقت نظر در استناد یا عدم

استناد به یک حکم یا مقرر در قانون اساسی توسط بازیگران سیاسی یا حقوقدانان در واقع نوعی شیوه کشف در نکته‌ای است که ریچارد آلبرت در ارجاع پیشین متذکر آن شده بود.

مراد نگارنده از استناد حقوقدانان یا جامعه حقوقی، پرداختن ایشان به موضوع در آثار حقوقی نیست، چراکه چنین استنادی در آثار مکتوب حقوق اساسی آمده و در اغلب موارد پرداختن حقوقدانان به صرف تکرار متن قانون اساسی تقلیل یافته است و مطلب گشاینده‌ای جهت فهم بهتر مقرر قانون اساسی به دست نمی‌دهد.^۱ منظور از استناد حقوقدانان در شناسایی این نکته که آیا یک مقرر یا اصل قانون اساسی دارای حیات اساسی است یا خیر، استناد این کسان به اصل و مقرر مزبور در یک مسئله عینی و واقعی حقوقی به عنوان راه حل یا دلیل است. مشاهده می‌شود که در زمان حاکمیت قانون اساسی ۶۸، نه تنها چنین استنادی از سوی حقوقدانان محقق نشده است، بلکه حتی از سوی برخی حقوقدانان - که نام آنها از نظر گذشت - اجرای حکم قسمت اول اصل ۸۷ قانون اساسی همراه با اشکال تلقی شده است.

علاوه بر عدم استناد حقوقدانان اساسی به حکم قسمت اول اصل ۸۷ قانون اساسی، بازیگران سیاسی به صورت یقین‌آورتری به قسمت اول اصل مزبور استناد نکرده‌اند. چنانکه در قسمت قبل بیان شد، از زمان تصویب قانون اساسی یعنی سال ۵۸، تنها یک بار این اصل به موقع اجرا درآمده است. فهم بازیگران سیاسی از متن قانون اساسی چنین بود که نحوه رأی اعتماد برای وزرا می‌تواند به صورت تخییری میان فردی یا جمعی باشد؛ بدین معنا که نمایندگان اختیار دارند که رأی‌گیری برای اعتماد به وزرا را بنا به تشخیص خود به صورت فردی یا جمعی انجام دهند. به همین سبب، متن آیین‌نامه داخلی مجلس را تغییر دادند و تنها طریق و شیوه رأی‌گیری فردی را در قانون گنجانده‌اند. هرچند در زمان دولت‌های قبل از اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، بحث و گفت‌وگو بر سر نحوه رأی‌گیری صورت می‌گرفت، اما پس از آنکه متن قانون اساسی از طریق قانونگذاری عادی کنار گذاشته شد، دیگر بحث جدی بر سر این موضوع میان نمایندگان صورت نگرفت. از این رو کنار گذاشته شدن این قسمت از اصل قانون اساسی حتی قبل از بازنگری ۶۸، محقق شده بود. در آن برهه، در واقع، رأی اعتماد جمعی به هیأت وزیران، زائد تشخیص داده شد.

با این حال، این قسمت از اصل در متن قانون اساسی مصوب ۶۸ نیز باقی ماند و از زمان بازنگری در قانون اساسی تاکنون بحثی در خصوص اجرای قسمت اول اصل ۸۷ قانون اساسی در فضای سیاسی صورت نگرفته است. از این رو در تبیین این مسئله که آیا استناد به قسمت اول اصل ۸۷ قانون اساسی توسط بازیگران اساسی صورت گرفته یا نگرفته، به صراحت باید گفت که در طول سالیان حاکمیت قانون اساسی ۶۸ نه از سوی نمایندگان و نه از سوی رؤسای جمهور به عنوان مهم‌ترین بازیگران سیاسی دخیل

۱. جالب است - چنانکه توضیح داده شد - این تکرار و عدم تدقیق به قانون آیین‌نامه داخلی مجلس نیز سرایت کرده و متن اصل ۸۷ قانون اساسی بدون هیچ تفصیلی در ماده ۲۰۵ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس آمده است.

در موضوع و همچنین نه از سوی سایر بازیگران سیاسی، ایرادی مبنی بر عدم اجرای حکم رأی اعتماد جمعی به هیأت وزیران گرفته نشده است و همواره رأی گیری برای وزرا به صورت فردی اخذ شده است. بنابراین، این عدم استناد به قسمت اول اصل ۸۷ قانون اساسی، هم از سوی بازیگران سیاسی و هم از سوی جامعه حقوقدانان اساسی، بازتاب عدم اعتقاد به الزام آور بودن اجرای آن و اعتبار موضوع به صورت ضمنی و به بیانی دیگر، تحقق عنصر معنوی متروک شدن اساسی است.

۶. نتیجه

ابراز اعتماد پارلمان به دولت به صورت ضمنی یا صریح در قالب رأی اعتماد پیشینی یا پسینی صورت می گیرد. قالب رأی اعتماد از حیث موضوع در نظام های سیاسی، ناظر بر برنامه دولت، کلیت هیأت وزیران یا نخست وزیر است. هر کدام از نظام های سیاسی واجد پارلمان تارسم ایجابی، یکی از این سه قالب یا ترکیبی از این سه مورد را برگزیده اند. به تناظر مطالعه سایر نظام های سیاسی پیرامون قالب های رأی اعتماد تأسیسی، نتایج ذیل در خصوص رأی اعتماد تأسیسی در حقوق اساسی ایران به دست آمد:

رأی اعتماد تأسیسی در قانون اساسی مشروطه و متمم که مبین نظام پارلمانی از نظر ساختاری بود، از وضعیت باثباتی برخوردار نبوده است، لکن در مواردی که این رأی اخذ می شده به صورت پسینی و ناظر بر برنامه دولت به ضمیمه ترکیب هیأت وزیران بوده است. وضعیت در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران در دو برهه قابل بررسی و رصد است. برهه اول، در زمان حاکمیت قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ به مدت ده سال و برهه دوم در زمان حاکمیت قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸ تاکنون است. به موجب قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ رأی اعتماد به صورت پسینی اخذ می شد و قانون اساسی به صراحت و بنابر تفسیر موجود، قالب رأی اعتماد به هیأت وزیران را رأی اعتماد به تک تک وزرا مقرر کرده بود، لکن بنابر برداشت نمایندگان مجلس از حکم آیین نامه داخلی مجلس در آن زمان مبنی بر مخیر بودن نمایندگان در انتخاب گزینه رأی اعتماد به هیأت وزیران یا تک تک وزرا، رویه رأی اعتماد به تک تک وزرا مستقر شد و سپس نیز در قانون جای گرفت. با حذف نهاد نخست وزیری به موجب بازنگری در قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، تغییر تعیین کننده ای در رابطه با قالب رأی اعتماد به وزرا در متن قانون اساسی رخ نداد و هم متن اصل ۸۷ قانون اساسی ناظر بر رأی اعتماد جمعی به هیأت وزیران و هم متن اصل ۱۳۳ قانون اساسی ناظر بر رأی اعتماد فردی به وزرا باقی ماند. هرچند در آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی بحث از بررسی برنامه دولت و ترکیب هیأت وزیران نیز در هنگام تشکیل دولت صورت پذیرفته، اما قالبی که در نهایت جامعه عمل پوشیده است و برای آن رأی اعتماد اخذ می شود، رأی اعتماد فردی به وزراست و رأی اعتماد جمعی به هیأت وزیران نیز در عمل کنار گذاشته شده است. هم سنجی عدم اجرای رأی اعتماد

جمعی به هیأت وزیران با مفهوم متروک شدن اساسی نشان می‌دهد که عدم استفاده مستمر و آگاهانه به عنوان عنصر مادی و از دست دادن اعتبار نزد بازیگران سیاسی به عنوان عنصر معنوی این مفهوم در خصوص قسمت اول اصل ۸۷ قانون اساسی محقق شده است. بر این اساس، می‌توان گفت که قالب رأی اعتماد جمعی به هیأت وزیران در زمان حاکمیت قانون اساسی مصوب ۶۸ متروک شده و با احتیاط بیشتر در بیان، گام‌های لازم جهت متروک شدن را طی کرده و به مفهوم متروک شدن اساسی بسیار نزدیک شده است. بنابراین، میان قالب رأی اعتماد تأسیسی در جمهوری اسلامی ایران با سایر نظام‌های سیاسی از حیث موضوع تفاوت وجود دارد، در واقع، در هیچ‌یک از نظام‌های پارلمانی و نیمه‌ریاستی رأی اعتماد به صورت فردی برای تک‌تک وزرا اخذ نمی‌شود و در قالب‌های سه‌گانه پیش گفته قرار ندارد.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۹). تهران: اداره کل قوانین و مقررات، روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
۲. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (۱۳۶۴). ج ۲، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
۳. مرور، محمد (۱۳۶۸). مجلس شورای ملی (دوره‌های بیست‌ویکم تا بیست‌وچهارم). ج اول، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
۴. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۹). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، حاکمیت و نهادهای سیاسی. ج ۲، تهران: میزان.

ب) مقالات

۵. تقی‌زاده، جواد؛ تقی‌زاده چاری، سمانه (۱۴۰۱). ماهیت پارلمانی یا ریاستی رأی اعتماد به هیأت وزیران در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. فصلنامه دولت‌پژوهی، (۲۹)، ۱۸۹-۲۱۱.
۶. تقی‌زاده، جواد (۱۳۸۷). تصدی کفالت رئیس جمهوری در حقوق ایران با نگاهی به حقوق فرانسه. مجله نامه مفید، ۱۴ (۶۷)، ۱۱۱-۱۳۸.
۷. حبیب‌زاده، توکل؛ منصوریان، مصطفی (۱۳۹۵). تحلیلی بر تغییر قانون اساسی خارج از تشریفات رسمی مصرح در آن. مجله دانش حقوق عمومی، (۱۳)، ۸۹-۱۰۷.
۸. خیری‌زاده، مصطفی (۱۳۸۹). انتصاب نخست‌وزیر در نظام پادشاهی مشروطه ایران و نقش مجلس شورای

۹. ملی. در مجموعه مقالات نخستین همایش ملی اصول نانوشته قانون اساسی، قم: دارالعلم، ۱۴۷-۱۷۳.
۹. سعید، سیده زهرا (۱۴۰۳). تحلیل مسائل نخست‌وزیری در قانون اساسی ۱۳۵۸ از منظر عرف اساسی. در مجموعه مقالات دومین همایش ملی اصول نانوشته قانون اساسی، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۱۰. سلطانی، سیدناصر (۱۳۸۸). آغاز رویکرد غیرتاریخی به حقوق اساسی در ایران، اولین درسنامه حقوق اساسی. مجله پژوهش‌های حقوقی، (۱۵)، ۱۲۹-۱۴۹.
۱۱. میرزایی، اقبالعلی (۱۳۹۰). قانون متروک: مبانی، مفهوم و مصادیق. مجله حقوقی دادگستری، ۷۴، ۶۹-۱۰۲.

ج) اسناد

۱۲. روزنامه رسمی، مذاکرات جلسه علنی مجلس شورای اسلامی، دوره اول، جلسه چهل و هشتم، شماره ۱۱۳۷۵.
۱۳. روزنامه رسمی، مذاکرات جلسه علنی مجلس شورای اسلامی، دوره اول، جلسه صد و نود و نهم، ش ۱۰۸۶۹.
۱۴. روزنامه رسمی، مذاکرات جلسه علنی مجلس شورای اسلامی، دوره اول، جلسه دویست و سی و سوم، ش ۱۰۷۰۱.

۲. انگلیسی

A) Books

1. Bulmer, E., (2017). *Government Formation and Removal Mechanism*. (International Institute for Democracy and Electoral Assistance ,International IDEA
2. Laver, Michael and Norman Schofield, (1998). *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*, Michigan: University of Michigan Press.
3. Strøm, K. (1990). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.

B) Articles

4. Albert, R. (2014) (A). What Are to Do about Dysfunction? Constitutional Disuse or Desuetude: the Case of Article V. *Boston University Law Review*, (94).
5. Albert, R. (2014) (B). Constitutional Amendment by Constitutional Desuetude. *American Journal of Comparative Law*, (62).
6. Andeweg, R., & Nijzink, L. (1995). Beyond, the Two-Body Image: Relations between Ministers and Mps. in *Parliament and Majority Rule in Western Europe*, Doring, Herbert (ed), Mannheim Center for European social Research.
7. Bergman, T. (2003). Sweden: From Separation of Powers to Parliamentary Supremacy-and Back Again?. in *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman (eds;), Oxford University Press.
8. Bjørn Erik, R. (1995). Parliamentary Voting Procedures. in *Parliament and Majority Rule in Western Europe*. Doring, Herbert (ed), Mannheim Center for European social Research.
9. Bjørn Erik, R., Shane, M., & José Antonio, C. (2015). Investiture Rules and

- Government Formation. in *Parliaments and Government Formation, Unpacking Investiture Rules*, Oxford University Press.
10. Bjørn Erik, R., Shane, M., & José Antonio, C. (2015). Investiture Rules Unpacked. in *Parliaments and government formation, Unpacking Investiture Rules*, Oxford University Press.
11. Golder, M., Golder, Sona Nadenichek, Siegel, David Alan, (2012). Modeling the Institutional Foundation of Parliamentary Government Formation. *The Journal of Politics*, (74).
12. Schleiter, P. (2020). Government Formation and Termination. in the *Oxford Handbook of Political Executive*, Andeweg, Rudy B., Elgie, Robert, Helms, Ludger, Kaarbo, Juliet, Muller-Rommel, Ferdinand (eds;), Oxford University Press.
13. Tsebelis, G. (1995). Parliamentary Government and Legislative Organisation. in *Parliament and Majority Rule in Western Europe*, Doring, Herbert (ed), Mannheim Center for European social Research.

References In Persian:

A) Books

1. *Detailed Book of the Deliberation of the Final Constitutional Assembly* (1985). General Directorate of Cultural Affairs and Public Relations of the Islamic Consultative Assembly, Vol. 2 ([In Persian](#)).
2. *Detailed Book of the Deliberation of the Assembly of Constitutional Amendment of the Islamic Republic of Iran* (1990). Tehran: General Department of Law and Regulations, Public Law of Consultative Assembly of Iran ([In Persian](#)).
3. Hashemi, S. M. (2010). *Constitutional Law of Islamic Republic of Iran, Sovereignty and Political Institution*. Vol. 2, Tehran: Mizan Publication ([In Persian](#)).
4. Marvar, M. (1989). *National Consultative Assembly (Twenty-first to Twenty-fourth Sessions)*, Tehran: Islamic Revolution Documents Center, first edition ([In Persian](#)).

B) Articles

5. Habibzade, T., & Mansourian, M. (2016). An Analysis of Changing the Constitution outside the Formal Constitutional Amendment Procedure. *Public law Knowledge*, (13), 89-107 ([In Persian](#)).
6. Khairizadeh, M. (2019). The Appointment of the Prime Minister in the Constitutional Monarchy of Iran and the Role of the National Consultative Assembly. in the collection of articles of the First National Conference on the Unwritten Principles of the Constitution, Qom: Dar-e-Elam Publications, 147-173 ([In Persian](#)).
7. Mirzaei, E. (2011). Abandoned Act: Fundamentals, Concepts & Examples. *The Joudiciary law Journal*, (74), 69-102 ([In Persian](#)).
8. Saeid, S. Z. (1403). Analysis of Prime Ministerial Issues in the 1358 Constitution from the Perspective of Constitutional Convention. in the collection of articles of the Second National Conference on Unwritten Principles of the Constitution, Tehran, Enteshar Company ([In Persian](#)).
9. Soltani, S. N. (2009). An Introduction to Non-Historical Approach to Constitutional Law in Iran. *Journal of Legal Research*, (13), 129-149 ([In Persian](#)).
10. Taghizadeh, J., & Taghizadeh Chari, S., "The Parliamentary or Presidential Nature of the Vote of Confidence to the Council of Ministers in the Constitution of the Islamic Republic of Iran. *State Studies*, (29) (2022). ([In Persian](#)).
11. Taghizadeh, J., Administrating of the Presidency's Interim in Iranian Law with a Look to French Law. *Nameh Mofid Magazine*, (67) (2008) ([In Persian](#)).

C) Documents

12. Official Gazette, Negotiations of the Open Session of the Islamic Consultative Assembly, First Term, Forty-Eighth Session, No. 11375 ([In Persian](#)).
13. Official Gazette, Proceedings of the Open Session of the Islamic Consultative Assembly, First Term, One Hundred and Ninety-Ninth Session, No. 10869 ([In Persian](#)).
27. Official Gazette, Proceedings of the Open Session of the Islamic Consultative Assembly, First Term, Session 233, No. 10701 ([In Persian](#)).