



University of Tehran Press

Vote of Confidence to Council of Ministers During the Tenure of the Government; from Legal Challenges to Constitutional Desuetude

Seyedeh Zahra Saeid✉

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

Article Info	Abstract
Article Type: Research Article	Petition to vote of confidence to council of ministers in important and disputable problems and the request to vote of confidence in the case of cabinet reshuffle during the tenure of the government are mentioned in the second section of the 87 and 136 Articles of the Constitution. Both aforementioned instances are effective in the case of the being of prime minister as a guarantee for united government in the political system. After omission of the institution of prime minister in constitutional amendment enacted in 1368, the oversight of Islamic Consultative assembly on the council of ministers by vote of confidence has become nonsense and baseless. Although it has not led to practical challenges, theoretically it makes the mess and mutability in the text of the constitution. The Constitutional desuetude explains the situation very well. Two elements of constitutional desuetude, ie, "sustained and conscious disuse" as and "being inoperative and invalid" by political actors would be evaluated in the analysis of vote of confidence to council of ministers in both aforementioned Articles.
Pages: 1-20	
Received: 2024/01/06	
Received in Revised form: 2024/02/13	
Accepted: 2024/05/06	
Published online: -----	
Keywords: <i>council of ministers, confidence vote, cabinet reshuffle, important and disputable problems, constitutional desuetude.</i>	
How To Cite	Saeid, Seyedeh Zahra (2025). Vote of Confidence to Council of Ministers During the Tenure of the Government; from Legal Challenges to Constitutional Desuetude. <i>Public Law Studies Quarterly</i> , -- (--), 1-20. DOI: https://doi.com/10.22059/jplsqt.2024.370472.3461
DOI	10.22059/jplsqt.2024.370472.3461
Publisher	The University of Tehran Press.





رأی اعتماد به هیأت وزیران در میانه راه دولت از چالش‌های حقوقی تا متروک شدن قانون اساسی

سیده زهرا سعید✉

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

اطلاعات مقاله	چکیده
نوع مقاله: پژوهشی	درخواست رأی اعتماد برای هیأت وزیران در مسائل مهم و مورد اختلاف و تقاضای رأی اعتماد در صورت تغییر ترکیب کابینه در میانه راه دولت، به ترتیب، در قسمت دوم اصول ۸۷ و ۱۳۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اشاره شده است. دو مورد مزبور در صورت وجود نهاد نخست‌وزیری به‌عنوان ضامن همسویی دولت و مجلس در ساختار سیاسی موجد اثر و فایده بوده است. با حذف نهاد نخست‌وزیری در بازنگری قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸، نظارت مجلس شورای اسلامی بر هیأت وزیران از طریق نهاد رأی اعتماد، فاقد مبنا و معنا شده است. هرچند این امر تا کنون به بروز چالش در عمل منجر نشده است، اما در ساحت نظر، از آشفتگی و بی‌قراری در متن رنج می‌برد. مفهوم متروک شدن قانون اساسی، این وضعیت را به‌خوبی تحلیل می‌کند. عدم استفاده مستمر و آگاهانه و از دست دادن اعتبار نزد بازیگران سیاسی به‌عنوان عناصر مفهوم متروک شدن قانون اساسی، در تحلیل رأی اعتماد به هیأت وزیران در دو موضع مذکور قابل سنجش و ارزیابی است.
صفحات: ۲۰-۱	
تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۱۰/۱۶	
تاریخ بازنگری: ۱۴۰۲/۱۱/۲۴	
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۲/۱۷	
تاریخ انتشار برخط: -----	
کلیدواژه‌ها: رأی اعتماد، تغییر ترکیب کابینه، مسائل مهم و مورد اختلاف، متروک شدن قانون اساسی، نظارت مجلس شورای اسلامی، هیأت وزیران.	
استناد	سعید، سیده زهرا (۱۴۰۴). رأی اعتماد به هیأت وزیران در میانه راه دولت از چالش‌های حقوقی تا متروک شدن قانون اساسی. <i>مطالعات حقوق عمومی</i> ، -- (-)، ۲۰-۱.
DOI	DOI: https://doi.com/10.22059/jplsqt.2024.370472.3461
DOI	10.22059/jplsqt.2024.370472.3461
ناشر	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.



۱. مقدمه

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای مجلس شورای اسلامی، دسته‌ای از ابزارهای نظارتی ناظر بر هیأت وزیران به صورت دسته‌جمعی شناسایی کرده است. رأی اعتماد به هیأت وزیران در ذیل ابزارهای نظارتی جمعی قرار دارد. قانون اساسی در سه موضع از رأی اعتماد به هیأت وزیران نام می‌برد: رأی اعتماد به هیأت وزیران در ابتدای تشکیل دولت (قسمت اول اصل ۸۷ قانون اساسی)، درخواست رأی اعتماد برای هیأت وزیران در مسائل مهم و مورد اختلاف (قسمت دوم اصل ۸۷ قانون اساسی) و تقاضای رأی اعتماد به هیأت وزیران در صورت تغییر بیش از نیمی از اعضای کابینه (قسمت دوم اصل ۱۳۶ قانون اساسی). این ابزارهای نظارتی در قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ ذکر شده بود و پس از بازنگری در قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸ نیز همچنان در متن باقی ماند. هرچند ابزارهای نظارتی جمعی بر هیأت وزیران در فرض وجود نهاد نخست‌وزیری و همسویی سیاسی دولت با مجلس معنا می‌دهد، اما عدم التفات به جایگاه حقوقی و سیاسی نخست‌وزیر و عدم استقرار قاعده اکثریت به عنوان شاخص تعیین نخست‌وزیر^۱ موجب شد که اعضای مجلس بازنگری قانون اساسی به منظور رسیدن به تمرکز در قوه مجریه که در دستور کار مجلس بازنگری بود، به حذف نخست‌وزیر صرفاً در قالب ویراست ادبی بسنده کرده و لفظ رئیس‌جمهور را جایگزین لفظ نخست‌وزیر در متن کنند. در این راستا در مذاکرات مجلس بازنگری قانون اساسی بیان شده است: «در آتی هم با توجه به این تصمیمی که جلسه گرفت، طبیعتاً هر جا نخست‌وزیر هست و وظیفه‌ای بر عهده او گذاشته شده، حذف خواهد شد» (مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۹: ۴۹۴) و رئیس‌جمهور به جای وی نشانده می‌شود. با حذف نهاد نخست‌وزیری و دگردیسی در بافت سیاسی قدرت در جمهوری اسلامی ایران، تناسب موجود میان نظارت مجلس شورای اسلامی بر هیأت وزیران در معنای یک نهاد جمعی با واقعیت نظام سیاسی دچار خدشه شد. از همین رو موضوع رأی اعتماد جمعی به هیأت وزیران در قالب چالش نظری محل تأمل و بررسی است.

این وضعیت موجب شده است که علی‌رغم ذکر ابزار نظارتی رأی اعتماد به هیأت وزیران در متن قانون اساسی، در عمل شاهد روند متروک شدن قانون اساسی این احکام باشیم. رأی اعتماد به هیأت وزیران در میانه راه دولت مخاطب این پژوهش است.^۲ فرضیه موجود در خصوص رصد عناصر متروک

۱. ر.ک: سعید، سیده زهرا (۱۴۰۳). تحلیل مسائل نخست‌وزیری در قانون اساسی ۱۳۵۸ از منظر عرف اساسی. در مجموعه مقالات دومین همایش اصول نانوشته قانون اساسی. تهران: سهامی انتشار.

۲. بررسی چالش‌های حقوقی قسمت اول اصل ۸۷ قانون اساسی و روند متروک شدن آن در پژوهش دیگر با عنوان «بررسی رأی اعتماد تأسیسی در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران با نگاهی به نظام‌های سیاسی» مورد پذیرش قرار گرفته و در نوبت چاپ فصلنامه مطالعات حقوق عمومی است.

شدن قانون اساسی با قسمت دوم اصول ۸۷ و ۱۳۶ قانون اساسی مبین این مطلب است که این احکام تاکنون به اجرا درنیامده‌اند. مسلم است که دو مورد مذکور به موقع اجرا درنیامده‌اند، اما روند و ظرایف هر کدام متفاوت است. در این میان، قسمت دوم اصل ۱۳۶ قانون اساسی، بی‌شک موضع اجرای آن تاکنون محقق نشده است. قسمت دوم اصل ۸۷ قانون اساسی موضع اجرای آن فراهم شده است، هرچند ممکن است در آغاز ادعا شود که عدم اجرای آن نه به معنای متروک بودن، بلکه به واسطه عدم فراهم شدن زمینه‌های به کار انداختن آن است.

تاکنون در خصوص درخواست رأی اعتماد برای هیأت وزیران در مسائل مهم و مورد اختلاف و تقاضای رأی اعتماد در صورت تغییر بیش از نیمی از هیأت وزیران، هیچ نوشتار تحلیلی و انتقادی در ادبیات داخلی نگاشته نشده است. شناسایی چالش‌های حقوقی در این زمینه و بررسی روند متروک شدن قانون اساسی پیرامون آن، از دستاوردهای بدیع این پژوهش است. به صورت مشخص این تحقیق به دنبال پاسخگویی به این مسئله است که چالش‌های حقوقی در خصوص رأی اعتماد به هیأت وزیران در دو مورد مزبور کدام است و چگونه قابل تحلیل است؟ در این زمینه ابتدا دو چالش حقوقی ناظر بر رأی اعتماد به هیأت وزیران مستند به متن قانون اساسی کشف و سپس با استعانت از مفهوم متروک شدن قانون اساسی وجود آنها در متن قانون اساسی تحلیل می‌شود. برای تأمل نسبت به نتایج حاصل از این پژوهش، لازم است که ابتدا جزمیت‌های اساسی موجود را به کناری وانهیم و سپس با مذاقه در مبانی احکام مقرر در خصوص هیأت وزیران آنها را به ترازوی منطق ارزیابی کنیم.

۲. چالش‌های حقوقی رأی اعتماد به هیأت وزیران در میانه راه دولت

با حذف نهاد نخست‌وزیری به موجب بازنگری قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸، بافت سیاسی نظام جمهوری اسلامی ایران دچار تغییراتی شد. جایگاه نخست‌وزیر که در نظام‌های سیاسی، ضامن همسویی دولت با اکثریت پارلمانی است، در میان حقوقدانان و سیاستمداران ایرانی به درستی فهم و درک نشده بود. این امر موجب شد که این نهاد حذف شود ولی برخی آثار حقوقی مرتبط با آن از متن حذف نشود. از آثار حقوقی مرتبط با وجود نخست‌وزیر، رأی اعتماد به هیأت وزیران در میانه راه دولت است. در واقع، از آنجا که «هر حکمی با زوال علت وجودی خود زایل می‌شود» لازم است که با زوال علت وجودی موضوعات مزبور، احکام و آثار حقوقی آن نیز از متن زایل می‌شود و متن پیراسته می‌شود.

استعمال گونه‌های رأی اعتماد برای هیأت وزیران در قسمت اول و دوم اصل ۸۷ و قسمت دوم اصل ۱۳۶ قانون اساسی قابل مشاهده است. البته عبارت رأی اعتماد که در ادبیات فارسی رواج دارد، اعم از

رأی اعتماد تأسیسی^۱ و رأی اعتماد^۲ در میانهٔ مسیر دولت است که این امر در ادبیات خارجی با عبارتهای مجزایی به کار می‌رود (Griglio, 2020: 83). با این حال بنابر آنچه در ادبیات داخلی رواج دارد، در این پژوهش، قسمت دوم اصول ۸۷ و ۱۳۶ قانون اساسی در قالب چالش‌های حقوقی رأی اعتماد به هیأت وزیران بررسی می‌شود. موارد مزبور اغلب در عمل، محل نزاع قرار نگرفته است و چالش‌های مطرح با مذاقه در مفهوم و آثار حقوقی چنین ابزارهایی قابل اصطیاد است.

این دسته از چالش‌ها ناشی از تعارض اصول قانون اساسی با ماهیت سیاسی نظام جمهوری اسلامی ایران است که به موجب بازنگری قانون اساسی دگردیسی شده است. فهم و کشف آنها مستلزم وقوف به ماهیت نظام‌های سیاسی و سازوکارهای اساسی در آنهاست. هرچند ابزارهای نظارتی فردی مجلس بر دولت، اغلب از نظر حقوقدانان گذشته است^۳، اما متأسفانه چالش‌های نظارتی مجلس پیرامون رأی اعتماد به هیأت وزیران به صورت جمعی، مورد توجه حقوقدانان و اندیشمندان قرار نگرفته است و به جای تبیین و علت‌یابی از آن گذر کرده‌اند و تکرار اصول مربوطه را به جای توضیح در آثار مکتوب نشانده‌اند.

۱.۲. درخواست رأی اعتماد به هیأت وزیران در مسائل مهم و مورد اختلاف؛ چالش فقدان معنا

در نظام‌های پارلمانی و نیمه‌ریاستی، درخواست رأی اعتماد توسط رئیس دولت در خصوص یک سیاست خاص، طریقی است که ممکن است به استعفا و برکناری دولت منجر شود. ارتباط اعتماد میان دولت و پارلمان، یک جادهٔ دوطرفه است. نمایندگان پارلمان می‌توانند بر سیاست‌های اتخاذی دولت از طریق دادن رأی عدم اعتماد یا تهدید به آن بر دولت نظارت و کنترل داشته باشند. به تناظر، نخست‌وزیر و کابینه وی نیز می‌توانند پیش‌دستی کنند و از پارلمان تقاضای رأی اعتماد کنند. در واقع، دولت می‌تواند به استناد درخواست رأی اعتماد، سیاست خود را در خصوص موضوعی خاص پیش ببرد (Huber, 1996: 269). در واقع، فرایند رأی اعتماد توسط نخست‌وزیر به کار گرفته می‌شود که معادله را معکوس کند و از مغلوب شدن رهایی یابد. در برخی کشورها، نخست‌وزیر به‌هنگام تقاضای رأی اعتماد از پارلمان لازم است که با کابینه نیز مشورت کند و پشتوانهٔ آنها را نیز داشته باشد، اما در برخی کشورها، چنین الزام و همراهی توسط اعضای کابینه وجود ندارد (Huber, 1996: 272).

انگیزهٔ درخواست رأی اعتماد، اغلب تثبیت حمایت پارلمان از دولت است. در صورتی که دولت نتواند

1. Investiture Vote

2. Confidence Vote

۳. ابزارهای نظارتی نظیر رأی اعتماد به وزیر و رأی عدم اعتماد به وزیر و استیضاح رئیس‌جمهور در زمرهٔ ابزارهای نظارتی فردی مجلس شورای اسلامی بر دولت قرار می‌گیرد. برای مشاهدهٔ چالش‌ها در این خصوص ر.ک: سعید، ۱۴۰۲؛ سعید، ۱۴۰۳؛ فریادی، ۱۳۸۷؛ اشکبوس و اصلانی، ۱۳۹۷؛ مقدسین و گرجی ازندریانی، ۱۳۹۹.

رأی اعتماد لازم را کسب کند، احتمال انحلال پارلمان وجود دارد (Saalfeld, 2003: 630). کاربرد رأی اعتماد زمانی است که نخست‌وزیر در به اجرا گذاشتن یک سیاست، نیازمند آن است که حمایت هم‌حزبی‌های خود را نسبت به دولت مستحکم‌تر کند و در این زمینه، ممکن است از تهدید به انحلال پارلمان استفاده کند تا بدین وسیله، حمایت نمایندگان را از سیاست خود تجمیع کند (Dziedzic, 2016: 2). اهمیت این رأی بیشتر زمانی ظاهر می‌شود که نخست‌وزیر می‌خواهد حمایت هم‌حزبی‌های خود را تجمیع کند؛ درحالی‌که آن‌ها با قانون و سیاست خاص پیشنهادی نخست‌وزیر موافق نیستند، اما نمی‌خواهند شاهد سرنگونی دولت باشند (هریسی‌نژاد، ۱۴۰۰: ۳۷؛ عباسی، ۱۳۹۷: ۶۳).

در نظام‌های پارلمانی، امکان اصلاحات در لوایح دولتی در تمام مراحل قانونگذاری، تقریباً وجود دارد و به نمایندگان پارلمان این اجازه را می‌دهد که تقریباً هرگونه اصلاحی را که می‌خواهند در لوایح ارسالی وارد کنند. پس از پایان یافتن مذاکرات پارلمانی، نوبت به نخست‌وزیر می‌رسد که پیش‌نویس قانون را با اصلاحات صورت‌گرفته بپذیرد یا اینکه سیاست جدیدی را از طریق فرایند رأی اعتماد خواستار شود. در صورتی که نخست‌وزیر، پیش‌نویس مصوب توسط اکثریت نمایندگان را بپذیرد، مسئله خاتمه می‌یابد و آنچه مراد اکثریت پارلمان بوده، محقق می‌شود. اما اگر نخست‌وزیر متن اصلاحی را قبول نکند، در این هنگام، نمایندگان باید تصمیم بگیرند که تسلیم سیاست مدنظر نخست‌وزیر شوند یا اینکه دولت را برکنار کنند (Huber, 1996: 274). هرچند از منظر قانونی، نمایندگان این اختیار را دارند که در صورت تقاضای رأی اعتماد، دولت را برکنار کنند، اما در زمان تصمیم‌گیری به پیامدهای برکناری دولت و پیچیدگی‌های انتخاباتی موجود در نظام پارلمانی نیز توجه می‌کنند. بنابراین، فرایند رأی اعتماد تضمین‌گر این مسئله است که در نهایت، ترجیحات نخست‌وزیر بر احزاب سیاسی پارلمان مقدم می‌شود. نهاد رأی اعتماد در نظام‌های نیمه‌ریاستی نیز وجود دارد، بدین نحو که ابتکار عمل در دست دولت است و شعبه مجریه حکومت می‌تواند با در نظر گرفتن مصالح حکومت و برنامه‌های خود، نسبت به ابرام و اصرار وضعیت سیاسی و برنامه‌های اساسی خود اقدام کند. دولت می‌تواند با هدف تضمین حمایت اکثریت پارلمان از یک طرح خاص یا از برنامه کلی خود، درخواست رأی اعتماد کند (امامی و موسوی، ۱۳۹۸: ۳۲۹). دولت فرانسه می‌تواند از نمایندگان مجلس ملی، تقاضای رأی اعتماد کند. این اقدام به موجب ماده ۴۹ قانون اساسی در دو حالت متصور است: اول؛ تقاضای رأی اعتماد از مجلس ملی درباره برنامه یا سیاست عمومی دولت و دوم؛ تقاضای رأی اعتماد از مجلس برای تصویب یک لایحه. در فرض اول، نخست‌وزیر می‌تواند بعد از مشورت با هیأت وزیران در مورد برنامه دولت و یا در مورد بیانیه سیاست عمومی آن، از مجلس ملی رأی اعتماد بخواهد. اگر مجلس ملی به آن رأی منفی دهد، نخست‌وزیر استعفای خود را تقدیم رئیس‌جمهور خواهد کرد. در فرض دوم، نخست‌وزیر پس از مشورت با هیأت وزیران در خصوص مفاد یک لایحه قانونی، خواستار تصویب آن لایحه می‌شود. این ابزاری است که

دولت به وسیله آن از اعلام مخالفت اکثریت پارلمانی از طریق رأی گیری علیه دولت جلوگیری می کند. قانون اساسی فرانسه، مسئله را از این فراتر می برد، به گونه ای که دولت می تواند اعلام کند که طرح پیشنهادی، موضوعی است که موجبات مسئولیت دولت در برابر مجلس ملی را فراهم می آورد. در این صورت، مفروض آن است که طرح پیشنهادی مورد قبول مجلس است، مگر در طی بیست و چهار ساعت آینده موضوع رأی عدم اعتماد به دولت را مطرح کند. این شیوه در فرایند قانون گذاری، امری منحصر به فرد است و موجب می شود که تصویب عادی یک طرح توسط مجلس با چالش رأی عدم اعتماد به دولت مواجه شود.^۱

هر چند در قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ مخاطب حکم درخواست رأی اعتماد برای هیأت وزیران در متن قانون اساسی ذکر نشده بود، اما از قرینه قسمت اول اصل که به دلالت روشن تری ناظر بر نخست وزیر بود، می توان مخاطب قسمت دوم را استنباط کرد. در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، هیچ صحبتی در خصوص این قسمت از اصل صورت نگرفته است و مباحث مطرح شده حول قسمت اول اصل ۸۷ قانون اساسی است. تنها آقای طاهری گرگانی در این خصوص سؤالی مطرح می کند که سؤال ایشان با تذکر صحبت بدون نوبت بی پاسخ می ماند.^۲ روال عدم بحث در این خصوص در مجلس بازنگری قانون اساسی نیز ادامه می یابد و با حذف نخست وزیر از ساختار سیاسی، صرفاً رئیس جمهور در متن جایگذاری می شود و متن اصل ۸۷ با تغییر مخاطب آن همچنان در متن قانون اساسی باقی می ماند. قسمت دوم اصل ۸۷ قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸ مقرر می دارد: «... {رئیس جمهور} در دوران تصدی نیز در مورد مسائل مهم و مورد اختلاف می تواند از مجلس برای هیأت وزیران، تقاضای رأی اعتماد کند».

به وضوح مشخص است که حکم قسمت دوم اصل ۸۷ قانون اساسی برگرفته از منطق نظام های پارلمانی است. اما چالش حقوقی قابل طرح در این مورد به از بین رفتن مبنای حکم ارتباط پیدا می کند. در واقع، مسئله مناقشه برانگیز در این خصوص در نظام حقوقی ما این است که درخواست رأی اعتماد در مسائل مورد اختلاف میان دولت و مجلس چه اثر و فایده ای برای رئیس جمهور دارد؟ چه انگیزه ای موجب می شود که رئیس جمهور در مسائل اختلافی با مجلس از این سازوکار استفاده کند؟

1. See: Thiébaud, Jean-Louis (2003). "France: delegation and accountability in the fifth republic, in Delegation and Accountability" in Parliamentary Democracies, Strøm, Kaare, Müller, Wolfgang C. and Bergman, Torbjörn (eds) Oxford University Press. New York. p. 338.

۲. «این موضوع قابل بحث است نسبت به اینکه اساساً این قدرت برای رئیس جمهور هست که اگر چنانچه در آینده بین رئیس جمهور و رئیس دولت نزاعی در مدیریت واقع بشود، چه حسابی خواهد داشت، اگر بخواهیم این را به عهده رئیس جمهور بگذاریم، یک حساب دارد؛ اگر بخواهیم از مجلس رأی اعتماد بگیریم، حساب دیگر خواهد داشت». مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۹۲۳.

به نظر می‌رسد برای پاسخ به این پرسش دو حالت متصور است؛ حالت اول، اگر اکثریت حاکم به صورت کلی همسو با رئیس‌جمهور نباشد که بی‌شک عاقلانه نیست رئیس‌جمهور خود را به محک نظر حزب مخالف بگذارد، زیرا که در صورت اختلاف میان رئیس‌جمهور و مجلس، مجلس به هیأت وزیران رأی اعتماد نخواهد داد. در این صورت، اگر مجلس به هیأت وزیران رأی اعتماد ندهد، چه اتفاقی می‌افتد؟ در صورتی که به هیأت وزیران رأی اعتماد ندهد، هیأت وزیران مستقر از قدرت کنار گذاشته می‌شوند. در این میان، تکلیف رئیس‌جمهور چیست؟ آیا رئیس‌جمهور به موجب این رأی نیز از قدرت کناره‌گیری می‌کند و به اصطلاح، دولتش سقوط می‌کند؟ روشن است که از آنجا که رئیس‌جمهور مبنای قدرت خود را مستقیماً از مردم گرفته است، لذا رأی اعتماد ندادن مجلس به هیأت وزیران به جایگاه حقوقی وی لطمه‌ای وارد نمی‌کند. در این حالت، وی تنها لازم است وزرای جدیدی به مجلس جهت اخذ رأی اعتماد معرفی کند. بی‌شک در این حالت، اخذ رأی اعتماد برای وزرا و تشکیل کابینه جدید با چالش‌ها و کشمکش‌هایی به مراتب شدیدتر در مقایسه با ابتدای شکل‌گیری دولت بروز خواهد کرد.

حالت دوم، اکثریت حاکم به صورت کلی با رئیس‌جمهور همسو هستند، اما در خصوص این موضوع خاص دچار اختلاف نظر شده‌اند. به نظر می‌رسد در صورت تصور به اجرا درآمدن سازوکار درخواست رأی اعتماد، هدف رئیس‌جمهور باید تثبیت حمایت اکثریت پارلمان و در واقع، هم‌حزبی‌های خود از سیاست اختلافی مدنظر باشد. ضمانت اجرای همراهی اکثریت پارلمانی با رئیس‌ دولت در نظام‌های سیاسی، سازوکار انحلال پارلمان در صورت ندادن رأی اعتماد به دولت است (Saalfeld, 2003: 630). (Dziedzic, 2016: 2) در موقعیت درخواست رأی اعتماد درست است که هم‌حزبی‌های رئیس‌ دولت با موضوع خاص یا پیشنهاد خاص موافق نیستند، اما نمی‌خواهند که دولت سقوط کند، زیرا سقوط دولت به انحلال پارلمان و کوتاه شدن دست حزب حاکم از قدرت مستقر منجر می‌شود. اما موضوع در نظام حقوقی ما چنین ضمانت اجرایی ندارد که رئیس‌جمهور برای بکار بستن این ابزار تحریض شود، زیرا خطر از دست دادن هیأت وزیران در این حالت، مانع از درخواست وی می‌شود. به فرض که رئیس‌جمهور به چنین اقدامی مبادرت ورزد، عدم کسب رأی اعتماد چه تأثیری در پی خواهد داشت؟ با توجه به بی‌اثر بودن عدم کسب رأی اعتماد بر جایگاه حقوقی رئیس‌جمهور، آیا چنین ابزاری برای تغییر سیاست رئیس‌جمهور مؤثر خواهد بود؟ اینها چالش‌هایی است که اجرای این حکم می‌تواند در ساختار سیاسی جمهوری اسلامی ایران بعد از بازنگری ایجاد شود، درحالی‌که در صورت وجود نخست‌وزیر در ساختار پیش از بازنگری قانون اساسی، همان‌گونه که این حکم در نظام‌های پارلمانی و نیمه ریاستی اثر دارد، می‌توانست منشأ اثر باشد و معنا دهد.

۲.۲. تقاضای رأی اعتماد در صورت تغییر بیش از نیمی از کابینه؛ چالش فقدان مبنا

به موجب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دولت برای اعضای خود در دو موضع ملزم است که رأی اعتماد از مجلس درخواست کند. موضع اول در ابتدای تشکیل دولت است که در اصل ۱۳۳ قانون اساسی و قسمت اول اصل ۸۷ قانون اساسی به آن تصریح شده است. موضع دوم، در میانه مدت زمان تصدی دولت است. در صورتی که در میانه مدت زمان تصدی دولت، ترکیب کابینه به نحوی تغییر کند که بیش از نیمی از اعضا عوض شوند، در این صورت نیز دولت باید از مجلس درخواست رأی اعتماد مجدد کند. به موجب ذیل اصل ۱۳۶ قانون اساسی، «در صورتی که پس از ابراز اعتماد مجلس به دولت، نیمی از هیأت وزیران تغییر نماید رئیس‌جمهور باید مجدداً از مجلس شورای اسلامی برای هیأت وزیران تقاضای رأی اعتماد کند». هرچند این چالش هنوز در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران بروز نکرده، اما نگارنده به جای آن که به صورت منفعل بنشیند و منتظر بروز آن باشد، خود به استقبال طرح آن رفته است. در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، بحث لزوم اخذ رأی اعتماد مجدد برای هیأت وزیران در نیمه راه دولت و به تعبیر متداول از حد نصاب افتادن کابینه، برای دولت دوازدهم^۱ و پیش از آن برای دولت نهم مطرح شده بود، اما تاکنون این حکم به موضع اجرا نرسیده است. مسئله اصلی در این مورد، ناظر بر مبنای این حکم است؛ از این رو در این زمینه در دو گام می‌توان سؤال مدنظر را طرح کرد؛ نخست، اساساً مبنای حکم به اخذ رأی اعتماد مجدد برای کابینه در صورت تغییر ترکیب آن در نظام‌های پارلمانی چیست؟ در گام بعد، به این امر باید پرداخت که آیا این حکم در بافت سیاسی و اساسی نظام جمهوری اسلامی ایران معنا می‌دهد؟

بر اساس مطالعات تطبیقی صورت گرفته، این موضوع تحت عنوان «تغییر در ترکیب کابینه»^۲ مطرح است^۳ و مبنای حکم به اخذ رأی اعتماد مجدد برای کابینه، جلوگیری از ایجاد دولت اقلیتی است. دولت اقلیتی در برابر دولت حداکثری قرار می‌گیرد. در نظام‌های پارلمانی و نیمه ریاستی، دولت مادامی که از حمایت اکثریت پارلمان برخوردار باشد، در این حالت در اصطلاح، «دولت اکثریتی»^۴ ایجاد می‌شود- و یا حداقل مخالفت اکثریت پارلمان را نداشته باشند- در این حالت در اصطلاح، «دولت اقلیتی»^۵ ایجاد می‌شود- می‌تواند بر سر کار باشد. به عبارت دیگر، این دولت، مادامی که احزاب اقلیت علیه دولت اقدامی نکردند، در قدرت باقی خواهد ماند (Strøm, 1990: 144)، البته در برخی از نظام‌های سیاسی، قواعد اساسی از

1. www.icana.ir/Fa/News/438970

2. Cabinet Reshuffle

3. See: Ludger Helms and Michelangelo Vercesi (2022), "cabinet Reshuffles in Parliamentary Democracies: a Typology and framework for comparative analysis", *Government and opposition* 22.

4. Majority Government

5. Minority Government

شکل‌گیری دولت اقلیتی مانع نمی‌شود و اصول تا زمانی که نخست‌وزیر مورد اعتماد مجلس باشد، در صورت تغییر در کابینه اخذ رأی اعتماد برای هیأت وزیران لازم نمی‌آید (Rasch et al., 2015: 335).

این حکم صرفاً در آن دسته از نظام‌های سیاسی معنا می‌دهد که قواعد اساسی مانع از به‌وجود آمدن دولت اقلیتی باشد. علاوه بر این شرط، در صورتی اخذ رأی اعتماد مجدد برای هیأت وزیران معنا می‌دهد که این رأی‌گیری به صورت جمعی و نه جداگانه صورت پذیرد. شایان تذکر است که در هیچ‌یک از نظام‌های پارلمانی و نیمه‌ریاستی رأی‌گیری به صورت فردی انجام نمی‌پذیرد و رأی اعتماد در سه قالب رأی‌گیری برای رئیس دولت یا همان نخست‌وزیر، رأی‌گیری برای کابینه یا هیأت وزیران به صورت جمعی و رأی‌گیری برای برنامه دولت انجام می‌پذیرد (Rasch et al., 2015: 335-337).

بعد از مشخص شدن مبنا و شرایط حکم به اخذ رأی اعتماد مجدد برای هیأت وزیران، مناسب است موضوع را در مختصات حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران رصد کنیم. در ابتدا لازم است که بیان شود با توجه به بررسی‌های صورت گرفته، به نظر می‌رسد که عبارت «بیش از نیمی از هیأت وزیران» مصداق روشنی از تغییر در ترکیب کابینه است که مقنن اساسی این مصداق را در قانون اساسی وارد کرده است.^۱ در خصوص مبنای حکم مزبور، برخی از حقوق‌دانان ایرانی، اهتمام قانونگذار اساسی به حفظ انسجام و هماهنگی در هیأت وزیران را مبنای چنین حکمی قلمداد کرده‌اند و بیان می‌دارند که «اگر تغییر وزیران به هر دلیل (عزل و یا استعفا) بیش از نیمی از اعضای دولت را فراگیرد، می‌توان نسبت به بقای هماهنگی و انسجام دولت تردید نمود. بدین خاطر است که قانون اساسی رئیس‌جمهور را مکلف به کسب رأی اعتماد جمعی می‌نماید تا مجلس با یک بررسی مجدد پس از اطمینان از مطلوبیت ترکیب و انسجام هیأت وزیران و همچنین منطقی بودن برنامه‌های دولت، مبادرت به اعلام رأی اعتماد بنماید» (هاشمی، ۱۳۸۸: ۴۸۷). توجه به انسجام ترکیب وزرا در هیأت وزیران، هرچند لازم است، اما سؤالی که در ادامه ممکن است مطرح شود این است که آیا واقعاً انگیزه مجلس شورای اسلامی و نمایندگان در تأکید بر رأی‌گیری مجدد برای هیأت وزیران، حفظ انسجام ترکیب کابینه است؟ آیا اساساً نمایندگان مجلس دغدغه انسجام کابینه را دارند؟ بر چه مبنایی این دغدغه در نمایندگان وجود خواهد داشت و معنا خواهد داد؟ آیا اصلاً بر اجرای حکم ذیل اصل ۱۳۶ قانون اساسی، اثر و فایده حفظ هماهنگی و انسجام وزرا در کابینه مترتب است؟ چه زمانی اجرای حکم ذیل اصل ۱۳۶ قانون اساسی در نظام ما معنا می‌دهد؟

۱. در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در خصوص این عبارت و معیار درج آن در قانون اساسی، صحبتی به میان نیامده است. نگارنده به دنبال رصد منشأ این عبارت، قانون اساسی مشروطه و متمم آن و قوانین اساسی جمهوری چهارم و پنجم فرانسه را به عنوان قوانینی که به عنوان تاریخچه قانون اساسی فعلی تلقی می‌شود، بررسی کرد و ردپایی از حضور چنین عبارتی نیافت. این عبارت برای اولین بار در اسناد داخلی، در پیش‌نویس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مشاهده می‌شود.

باید گفت که زمانی این حکم در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران معنا می‌دهد که دولت و مجلس از منظر سیاسی همسو باشند و قواعد اساسی تضمین‌گر چنین همسویی باشد. به عبارت دیگر، دولت برخاسته از دل پارلمان باشد، به دیگر سخن، نظام انتخاباتی به نحوی تعبیه شده باشد که دولتی همفکر و همسو با مجلس شورای اسلامی روی کار آید.^۱ در این حالت است که مجلس، دغدغه انسجام و وحدت درون کابینه را خواهد داشت و از این ابزار استفاده می‌کند تا مبدا دولت اقلیتی به وجود آید و تحقق سیاست‌های مدنظر مجلس را با چالش روبه‌رو کند. حال آنکه به قطع، دغدغه مقنن اساسی در سال ۱۳۶۸ جلوگیری از ایجاد دولت اقلیتی نبوده است. مستند این ادعا نیز اصل ۱۳۳ قانون اساسی است که در آن به عدم لزوم اخذ رأی اعتماد مجدد در صورت تغییر مجلس حکم می‌دهد. در واقع، ساختار سیاسی قانون اساسی ۱۳۶۸ تضمین‌کننده همسویی دولت و مجلس نیست. هرچند ایراد به حکم ذیل اصل ۱۳۶ قانون اساسی با عبارات و مفهومی مشابه، مورد تذکر یکی از اعضای مجلس بازننگری قانون اساسی نیز قرار گرفت، ولی در نهایت این حکم ذیل اصل ۱۳۶ قانون اساسی باقی ماند. یکی از اعضا مجلس بازننگری قانون اساسی در خلال بحث بر سر موضوع یادآور می‌شود که «... خوب این رأی اعتماد مجدد با عزل نیمی از وزرا چه مسئله‌ای را ایجاب خواهد کرد؟ درست تصور بفرمایید یک بار دیگر رئیس‌جمهور در برابر مجلس قرار می‌گیرد، وزرایی که رئیس‌جمهور معرفی می‌کند و با این وضعیتی که ... پیش‌بینی شده که نیمی از وزرا عزل شده‌اند» (صورت مشروح مذاکرات شورای بازننگری قانون اساسی، ۱۳۶۹: ۵۰۵).

هرچند این ازوکار در زمان قانون اساسی ۱۳۵۸ می‌توانست دارای اثر و معنا باشد^۲، اما با بازننگری در قانون اساسی و ایجاد تغییر در بافت نظام سیاسی، وجود این حکم، بی‌معنا و بی‌مجراسست و چیزی جز خلل و نابسامانی و تزلزل در کار دولت منتخب مردم به بار نخواهد داشت. قانون اساسی ۱۳۵۸ با پیش‌بینی نهاد نخست‌وزیری، قواعد اساسی تضمین همسویی دولت با اکثریت پارلمانی را تعبیه کرده بود، هرچند به دلیل عدم استقرار شاخص اکثریت در تعیین نخست‌وزیر، در عمل همسویی دولت و مجلس با چالش‌هایی روبه‌رو بود. (سعید، ۱۴۰۲). افزون بر این هرچند متن اصل ۸۷ قانون اساسی رأی اعتماد به هیأت وزیران به صورت جمعی را برای تشکیل دولت تجویز کرده بود، اما برداشت نمایندگان مجلس از

۱. برای مطالعه در خصوص قواعد انتخاباتی ناظر بر نوع روابط دولت و مجلس قانونگذاری ر.ک:

Elgie, Robert (2001). *Divided Government in Comparative Perspective*. New York: Oxford University Press. pp: 2-9.

۲. اصل ۱۳۶ سابق قانون اساسی بیان می‌کرد: «هر گاه نخست‌وزیر بخواهد وزیری را عزل کند و وزیر دیگری را به جای او برگزیند، باید این عزل و نصب با تصویب رئیس‌جمهور باشد و برای وزیر جدید از مجلس رأی اعتماد بگیرد و در صورتی که پس از ابراز اعتماد مجلس به دولت، نیمی از اعضای هیأت وزیران تغییر نماید، دولت باید مجدداً از مجلس تقاضای رأی اعتماد کند».

مفاد اصول قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی مجلس در نهایت موجب شد که رأی اعتماد به تک‌تک وزرا لازم برای تشکیل دولت باشد.^۱ این مسئله به همراه عدم استقرار شاخص اکثریت در تعیین نخست‌وزیر موجب می‌شد که درخواست رأی اعتماد برای هیأت وزیران در صورت تغییر بیش از نیمی از کابینه در ساختار سیاسی ۱۳۵۸ نیز نتواند مفید و معنادار بماند.

۳. بررسی متروک شدن قانون اساسی رأی اعتماد به هیأت وزیران در میانه راه دولت

در گرایش‌های مختلف حقوقی، بحث از قوانین متروک که به دلایلی در مدت زمان معتدبه‌ای مورد استناد قرار نمی‌گیرند و فاقد اثر در نظام حقوقی می‌شوند، وجود دارد. این مسئله نیز در خصوص قانون اساسی قابل طرح است. این امر در حقوق اساسی تطبیقی تحت عنوان «متروک شدن قانون اساسی» بررسی می‌شود. زمانی می‌توان حکم به متروک شدن قانون اساسی یک اصل از قانون اساسی یا یک قسمت از آن را داد که ویژگی‌ها و شرایط لازم جهت تحقق این امر حاصل شده باشد. ریچارد آلبرت، استاد معروف حقوق اساسی، در تبیین ساده و روشنی از متروک شدن قانون 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) (1072-1074: A). 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 قانون 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 را با متروک شدن قانون 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 مقرره‌ای 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،

۱. ر.ک. سعید، سیده زهرا. «بررسی رأی اعتماد تأسیسی در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران با نگاهی به نظام‌های سیاسی». فصلنامه مطالعات حقوق عمومی. در نوبت چاپ.

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 رابطه 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 می‌توانند ارائه کنند. اما گاه چنین آگاهی وجود ندارد، بلکه آگاهی کلی و اجمالی نسبت به 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 قانون 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 قانون اساسی را می‌توان عنصر معنوی عرف در معنای سلبی آن دانست. ریچارد آلبرت در تبیین این عنصر بیان می‌دارد: «چنانچه باور و نظر مقامات و نهادهای حکومتی و نیز اندیشمندان حقوقی به طور صریح بر آن باشد که مقرره‌ای به طور کلی نباید اجرا شود و اجرا نیز نشود، یا اینکه به طور 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 آن که فرآیند رسمی اصلاح را طی کرده باشد، دستخوش تغییر شده است. البته تشخیص این مسئله دشوار است و نمی‌توان به طور قطع، مقرره‌ای را مشمول این عنوان دانست» (Albert, 2014 (B): 651).

۱.۳. هم‌سنجی عناصر متروک شدن قانون اساسی با قسمت دوم اصل ۸۷ قانون اساسی

به نظر می‌رسد صحبت از متروک بودن قسمت دوم اصل ۸۷ قانون اساسی به نسبت باورپذیر باشد، چرا که تاکنون هیچ‌گاه صحبت از به جریان افتادن این گزاره نبوده است. ممکن است در مقابل ادعا شود که دلیل عدم اجرای این حکم آن است که تاکنون موردی برای اجرای قسمت دوم این اصل، پیش نیامده است. درحالی‌که باید علت عدم اجرا و عدم استناد به آن را این مسئله دانست که رؤسای جمهور نظام

جمهوری اسلامی ایران، بر اجرایی ساختن مکانیزم قسمت دوم اصل ۸۷ قانون اساسی، اثر و فایده‌ای برای دولت مترتب نمی‌دانستند تا بخواهند آن را مطرح کنند. از آنجا که بارزترین موضع درخواست رأی اعتماد از پارلمان، در هنگام تصویب لوایح مالی و به‌خصوص تصویب بودجه است، لازم است که عمیقاً اندیشید و از خود پرسید آیا تاکنون میان رئیس‌جمهور و مجلس بر سر موضوعی به‌خصوص موضوعات حساس، اختلاف‌نظر به وجود نیامده است؟ به‌صورت مشخص و عینی، چرا رئیس‌جمهور دولت دهم بر سر لایحه هدفمندی یارانه‌ها^۱ از مکانیزم قسمت دوم اصل ۸۷ قانون اساسی برای به کرسی نشاندن نظر خود بهره نبرد؟ در آن زمان میان دولت و مجلس اختلاف‌نظر به‌وجود آمده بود و اختلاف‌نظر ناشی از اصلاحات نمایندگان در متن لایحه بود. تغییرات اعمال‌شده مورد اعتراض دولت قرار گرفت و به دلیل عدم تأمین نظر دولت در خصوص اصلاحات نمایندگان، دولت لایحه را مسترد ساخت، هرچند به فاصله یک روز، دولت از استرداد خود صرف‌نظر کرد. مسئله مطرح در آن زمان، دقیقاً مصداقی از «مسائل مهم و مورد اختلاف در دوران تصدی رئیس‌جمهور» بود. اما در آن زمان، هیچ صدایی جهت برپایی قسمت دوم اصل ۸۷ قانون اساسی نه از سوی حقوقدانان و نه از سوی بازیگران سیاسی برخاست. اگر قرار بود زمانی از قسمت دوم اصل ۸۷ قانون اساسی صحبتی به‌عمل آید، اختلاف فوق مناسب‌ترین زمان برای آن بود، چراکه دولت و اکثریت مجلس هر دو از یک گرایش سیاسی بودند و شاهد همسویی میان مجلس و دولت، البته به طریقی غیر از ترتیبات نهادی بودیم.^۲

مورد دیگر که می‌توان مصداقی از «مسائل مهم و مورد اختلاف در دوران تصدی رئیس‌جمهور» به‌شمار آورد، اختلاف‌نظر میان مجلس و دولت دوازدهم در زمان تصویب بودجه ۱۴۰۰ است. نمایندگان با کلیات لایحه تقدیمی دولت موافق نبودند و دولت نیز در این میان «هرگونه تغییری در لایحه بودجه را به‌منزله عبور از خط قرمز دولت عنوان کرد».^۳ اعلام یک مصوبه به‌عنوان یک مصوبه بسیار بااهمیت از

۱. لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها پس از بررسی در کمیسیون‌های مجلس، در بخش‌هایی از آن، با اعمال اصلاحاتی مواجه شد. رئیس‌جمهور وقت در صدد بود که نمایندگان را متقاعد کند که بودجه مربوط به اجرائی کردن لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها در چارچوب بودجه سالانه دولت تعیین نشود و مجلس را تهدید کرد که اگر نمایندگان نظر دولت را تأمین نکنند؛ لایحه را مسترد خواهد کرد. ر.ک. روزنامه اعتماد، دوشنبه ۱۴ دی ۱۳۸۸، ش ۲۱۴۲، ص ۱.

۲. مراد نگارنده از طریقی غیر از ترتیبات نهادی، حالتی است که قواعد اساسی تضمین‌کننده همسویی دولت و مجلس از طریق انتخابات واحد نیستند، اما شرایط به گونه‌ای رقم می‌خورد که دولت و مجلس از نظر سیاسی با هم همسو می‌شوند.

See: Elgie, Robert (2001). *Divided Government in Comparative Perspective*. New York: Oxford University Press. pp: 2-9.

۳. بودجه سال ۱۴۰۰ در ۱۲ آذرماه ۱۳۹۹ در حالی تقدیم مجلس شورای اسلامی شد که رئیس‌جمهور در جلسه حاضر نشد و رئیس مجلس نیز دریافت لایحه بودجه را به نائب رئیس مجلس سپرد. درست از همان شب، نمایندگان مجلس مخالفت خود را با بودجه اعلام کرده و آن را بودجه‌ای نفتی و برنامه‌ای برای تحمیل تسلیم در برابر آمریکا، قلمداد

زمینه‌هایی است که در نظام‌های پارلمانی و نیمه‌ریاستی، موضوع رأی اعتماد را مطرح می‌سازد. اما آیا وقوع چنین شرایطی به طرح درخواست رأی اعتماد توسط رئیس دولت منجر شد؟ چرا رئیس‌جمهور دولت دوازدهم در زمان تصویب بودجه ۱۴۰۰، به قسمت دوم اصل ۸۷ قانون اساسی متوسل نشد؟ به‌راستی، تاکنون در سه دهه حاکمیت قانون اساسی ۱۳۶۸، چرا هیچ‌گاه به قسمت دوم اصل ۸۷ قانون اساسی استناد نشده است؟ آیا این امر، مثبت این قضیه نیست که قسمت دوم اصل ۸۷ قانون اساسی پیکری بی‌جان است و به همین دلیل است که کسی به آن اعتنایی نمی‌کند.

باید اذعان داشت که از ابتدای بازنگری در قانون اساسی، به‌درستی این حکم مورد استناد بازیگران سیاسی قرار نگرفته است و تا زمانی که قواعد اساسی و انتخاباتی ضامن همسویی مجلس و دولت در هندسه سیاسی جمهوری اسلامی ایران نیستند، این حکم به مورد اجرا در نخواهد آمد، چراکه «انتظار می‌رود عدم استفاده مستمر از قید متروک در قانون اساسی، در آینده نیز استفاده نشود» (Albert, 2014). (B): 654

بنابراین، برآمد مطالب مذکور آن است که بازیگران سیاسی به‌صورت آگاهانه هرچند به همان ترتیب اجمالی، نسبت به عدم تأثیر و فایده قسمت دوم اصل ۸۷ قانون اساسی به آن استناد نجسته‌اند و این امر به معنای تحقق عنصر مادی و معنوی مفهوم متروک شدن قانون اساسی است.

باید اعلام کرد که حکم قسمت دوم اصل ۸۷ قانون اساسی، فاقد وجاهت عقلایی و ناشی از سهو مقنن اساسی در سال ۱۳۶۸ بوده است. هرچند این سازوکار در زمان حاکمیت قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ واجد همان تأثیراتی بود که در نظام‌های پارلمانی و نیمه‌ریاستی برای این نهاد در نظر گرفته می‌شود، اما پس از بازنگری در قانون اساسی و حذف نخست‌وزیری، قسمت دوم اصل ۸۷ قانون اساسی، بی‌معنا و بی‌مجرأ شد. به هر ترتیب، هرچند این ابزار و عنصر رایج در نظام‌های پارلمانی در متن قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸ به‌صراحت ذکر شده، اما در واقعیت محملی برای اجرایی شدن ندارد و بسان مرده‌ای است که از ابتدای خلقت، روحی در آن دمیده نشده است. شاید در میان اصول قانون اساسی که در آنها به ویراست ادبی اکتفا شده است، هیچ حکمی مانند قسمت دوم اصل ۸۷ قانون اساسی، به‌وضوح و عیان، فاقد وجاهت منطقی نباشد.

کردند. گروهی از وکلای ملت بر رد کلیات بودجه، اصرار کردند و عده‌ای دیگر، موافق کلیات با پیش‌شرط اعمال اصلاحات اساسی بودند. در مقابل، دولت این بودجه را نشانه شکست تحریم‌های آمریکا دانست و هرگونه تغییری را به‌منزله عبور از خط قرمز دولت عنوان کرد. مهم‌ترین محورهای اختلافی میان دولت و مجلس، مربوط به میزان فروش نفت و نرخ ارز بود. برای مطالعه بیشتر ر.ک: See: <https://donya-e-eqtasad.com/86-62/3737203>

۲.۳. هم‌سنجی عناصر متروک شدن قانون اساسی با قسمت دوم اصل ۱۳۶ قانون اساسی

به تناظر بحث در قسمت پیشین، در این قسمت نیز به دنبال ارزیابی تحقق عناصر متروک شدن قانون اساسی با لزوم اخذ رأی اعتماد مجدد برای هیأت وزیران در صورت تغییر در کابینه هستیم. در این خصوص، باید گفت که حکم قسمت دوم اصل ۱۳۶ قانون اساسی تاکنون به اجرا درنیامده است. بدین معنا که عنصر اول که همانا عدم استفاده مستمر است، تا بدین جا محقق یافته است. اما علی‌رغم مورد پیشین، علت به اجرا در نیامدن این حکم از قانون اساسی، فقدان موضع اجرا برای اصل تاکنون بوده است. دلیل این امر آن است که در طول زمان تصدی دولت‌های بعد از انقلاب، تغییر در تعداد وزرا به حدی نبوده است که به تغییر نیمی از وزیران منجر شود. در قسمت پیشین، به دو مورد که دولت‌ها تا مرز «از حد نصاب افتادن دولت» رسیدند اشاره شد، اما به هر حال به زمینه تحقق این قسمت از اصل ۱۳۶ قانون اساسی منجر نشد. به همین دلیل، مؤلفه اول متروک بودن اصلی یا قیدی از قانون اساسی، یعنی عدم اجرای مستمر آن به وقوع نپیوسته است و نوبت به بررسی عنصر دوم متروک شدن قانون اساسی نمی‌رسد. بنابراین نمی‌توان صحبت از متروک شدن قسمت دوم اصل ۱۳۶ قانون اساسی کرد.

هرچند نمی‌توان از متروک شدن قسمت دوم اصل ۱۳۶ قانون اساسی صحبت کرد، اما می‌توان سرنوشت این قسمت از اصل را با سایر اصولی که معطوف به «ماهیت جمعی هیأت وزیران در برابر مجلس» است، در ترازوی سنجش گذاشت. قسمت اول و دوم اصل ۸۷ قانون اساسی که به رأی اعتماد به هیأت وزیران اشاره دارد، در حال طی کردن مسیر متروک شدن قانون اساسی است. انتظار می‌رود در صورت تحقق زمینه اجرایی قسمت دوم اصل ۱۳۶ قانون اساسی، تقاضای رأی اعتماد برای هیأت وزیران انجام نپذیرد و اگر به فرض قرار شود که تقاضای رأی اعتماد برای هیأت وزیران انجام گیرد، با چالش‌های حقوقی پیش‌گفته روبه‌رو خواهیم بود. در پایان، ذکر چند نکته در تحلیل و بررسی اصول قانون اساسی با محک متروک شدن قانون اساسی لازم است:

نکته اول؛ بی‌تردید بهره‌گیری از مفهوم متروک شدن قانون اساسی، تحلیلی مناسب برای هر چالشی در قانون اساسی نیست. این مفهوم برای چالش‌هایی است که به بروز تناقض در متن قانون اساسی منجر شده است و عمل به آن منجر به اختلال عملکرد در حقوق اساسی کشور می‌شود.

نکته دوم؛ هرچند شاید طرح و پذیرش راهکار متروک شدن قانون اساسی جهت تبیین اصول مذکور در ابتدا، باورپذیر نبود، اما مشاهده کردیم که ما به‌راستی کاری نکردیم، بلکه از آنچه اتفاق افتاده بود، پرده‌برداری کردیم و یا به بیانی صحیح‌تر، آغاز راهی را که در آن قرار داشتیم، روشن‌تر و هموارتر ساختیم.

نکته سوم؛ هرچند علت متروک بودن قانون یا گزاره‌هایی از یک قانون، گاه ناشی از گذر زمان و تغییر شرایط است، اما در مواردی ممکن است ناشی از غلط بودن قانون یا گزاره‌هایی از آن باشد. اگر

علت متروک بودن، مورد دوم باشد، مسئله به مراتب بغرنج تر خواهد بود. در واقع، قوانین و مقرراتی که متروک اند از همه قوانین خطرناک ترند، به خصوص اگر علت مهجور ماندن، غلط بودن آنها باشد. ملاحظه می شود که علت متروک بودن رأی اعتماد به هیأت وزیران، همان مورد دوم است که به سهو قانونگذار بازمی گردد و به باقی ماندن معلول ها در عین حذف علت منجر شده است.

۴. نتیجه

ابزار رأی اعتماد به هیأت وزیران در نظام های پارلمانی و نیمه ریاستی تعبیه شده است که در آنها قواعد انتخاباتی تضمین کننده همسویی دولت با اکثریت پارلمان (در نظام پارلمانی) یا همسویی بخشی از دولت با اکثریت پارلمان (در نظام نیمه ریاستی) است. علاوه بر رأی اعتماد به هیأت وزیران در ابتدای شکل گیری دولت، در مواضع دیگری نیز از این ابزار حقوقی ممکن است استفاده شود. درخواست رأی اعتماد برای هیأت وزیران توسط رئیس دولت در مسائلی که مورد اختلاف دولت و پارلمان است، از مواردی است که در نظام های سیاسی قابل مشاهده است. اثر این درخواست، تثبیت حمایت پارلمان با لایحه پیشنهادی دولت است. در این مدل طراحی شده، ابتدائاً دولت با پارلمان از منظر سیاسی همسوست و در میانه راه در خصوص قانون یا برنامه ای خاص با پارلمان دچار اختلاف می شود. در این شرایط، رئیس دولت با به کارگیری این ابزار خواستار جلب حمایت پارلمان از قانون یا برنامه مدنظر اختلافی می شود به اقتباس از این دسته از نظام های سیاسی، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در قسمت دوم اصل ۸۷ از این ابزار حقوقی نام می برد، اما به دلیل حذف نهاد نخست وزیری به موجب بازنگری قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸، استفاده از این نهاد در ساختار سیاسی فعلی فاقد اثر و معنا می شود. همچنین لزوم تقاضای رأی اعتماد برای هیأت وزیران در صورت تغییر بیش از نیمی از اعضای کابینه مورد دیگری از مواضع رأی اعتماد به هیأت وزیران است که در قسمت دوم اصل ۱۳۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران آمده است. هرچند مبنای این حکم در نظام های پارلمانی، جلوگیری از بروز دولت اقلیتی است، اما این مبنا در ساختار سیاسی طراحی شده توسط قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸ مفقود است. به توضیح روشن، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با ذکر عدم لزوم اخذ رأی اعتماد برای دولت در صورت تغییر نمایندگان مجلس مندرج در اصل ۱۳۳ نشان می دهد که دأب و قصد تضمین همسویی سیاسی دولت با نمایندگان مجلس را ندارد. در واقع، هر دو مورد ناشی از حذف نهاد نخست وزیری به عنوان ضامن همسویی دولت با پارلمان در نظام های سیاسی است.

مفهوم متروک شدن قانون اساسی وضعیت قسمت دوم اصول ۸۷ و ۱۳۶ قانون اساسی را به درستی تحلیل می کند. درخواست رأی اعتماد به هیأت وزیران در مسائل مهم و مورد اختلاف تاکنون به مرحله

اجرا گذاشته نشده، درحالی که محمل اجرای آن در چند نوبت در ساختار سیاسی جمهوری اسلامی ایران فراهم شده بود. به نظر می‌رسد عدم استفاده مستمر و آگاهانه از سوی بازیگران سیاسی، به عنوان عنصر مادی مفهوم متروک شدن قانون اساسی و از دست دادن اعتبار نزد بازیگران سیاسی به عنوان عنصر معنوی این مفهوم در ارتباط با قسمت دوم اصل ۸۷ قانون اساسی محقق شده است. تقاضای رأی اعتماد برای هیأت وزیران در صورت تغییر ترکیب کابینه هرچند به لحاظ عملی، محملی برای آن محقق نشده است، ولیکن می‌توان انتظار داشت که در صورت فراهم شدن زمینه اجرایی، به چنین حکمی عمل نشود و همانند سایر موارد که در آن ماهیت جمعی هیأت وزیران با مفهوم متروک شدن قانون اساسی نزدیک شده، این مورد نیز نزدیک شود.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. امامی، محمد؛ موسوی، سید نصرالله (۱۳۹۸). *درآمدی بر بنیادهای حقوق اساسی و نظام‌های سیاسی*. تهران: میزان.
۲. ساعد وکیل، امیر؛ عسگری، پوریا (۱۳۸۸). *قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی*. تهران: مجد.
۳. سعید، سیده زهرا (۱۴۰۳). تحلیل مسائل نخست‌وزیری در قانون اساسی ۱۳۵۸ از منظر عرف اساسی. در *مجموعه مقالات دومین همایش اصول نانوشته قانون اساسی*. تهران: سهامی انتشار، ۲۵۹-۲۷۸.
۴. عباسی، بیژن (۱۳۹۷). *حقوق اساسی تطبیقی*. تهران: دادگستر.
۵. *مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (۱۳۶۴)*. ج ۲. تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
۶. *مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۹)*. تهران: اداره کل قوانین و مقررات. روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
۷. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۹). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. حاکمیت و نهادهای سیاسی*. جلد ۲. تهران: میزان.
۸. هریسی نژاد، کمال‌الدین (۱۴۰۰). *حقوق اساسی تطبیقی، نظام‌های پارلمانی، ریاستی، مختلط و اقتدارگرا*. تبریز: آیدین.

ب) مقالات

۹. اشکبوس، حمزه؛ اصلانی، فیروز (۱۳۹۷). تحلیلی بر ابزار نظارتی استیضاح وزیران در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و ایرادهای حاکم بر آن. *مجله حقوق اسلامی*. (۵۶)، ۵۱-۷۷.
۱۰. حبیب‌زاده، توکل؛ منصوریان، مصطفی (۱۳۹۵). تحلیلی بر تغییر قانون اساسی خارج از تشریفات رسمی مصرح در آن. *فصلنامه دانش حقوق عمومی*. (۱۳)، ۸۹-۱۰۷.

۱۱. سعید، سیده زهرا (۱۴۰۲). بازتحلیل مسئولیت اجرایی رئیس‌جمهور در برابر مجلس شورای اسلامی، استیضاح یا تعقیب و محاکمه. پژوهش حقوق عمومی. (۷۹)، ۱۶۲-۱۲۷.
۱۲. سعید، سیده زهرا (۱۴۰۳). بازتحلیل ماهیت رأی اعتماد در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران در مصاف با فرایند تأیید انتصابات. پژوهش حقوق عمومی. (۸۳)، ۲۴۶-۲۱۵.
۱۳. سعید، سیده زهرا، بررسی رأی اعتماد تأسیسی در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران با نگاهی به نظام‌های سیاسی. فصلنامه مطالعات حقوق عمومی. در نوبت چاپ.
۱۴. فریادی، مسعود (۱۳۸۷). بررسی جایگاه استیضاح وزرا در حقوق اساسی ایران. فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی. (۱۳)، ۴۹-۷۹.
۱۵. مقدسین، حمیدرضا؛ گرجی ازندریانی، علی‌اکبر (۱۳۹۹). مفهوم‌شناسی عدم کفایت رئیس‌جمهور و چگونگی احراز آن در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، (۶۸)، ۳۶-۹.
۱۶. میرزایی، اقبالعلی (۱۳۹۰). قانون متروک: مبانی، مفهوم و مصادیق. مجله حقوقی دادگستری، (۷۴)، ۶۹-۱۰۲.

ج) اسناد

۱۷. روزنامه اعتماد، دوشنبه ۱۴ دی ۱۳۸۸. ش ۲۱۴۲. ص ۱.

۲. انگلیسی

A) Books

1. Dziedzic, A. (2016). *No Confidence Vote*, Max Plank Encyclopedia of Comparative Constitutional Law, New York: Oxford University Law.
2. Elgie, R. (2001). *Divided Government in Comparative Perspective*. New York: Oxford University Press.
3. Griglio, E. (2020). *Parliamentary Oversight of the Executives, Tools and Procedures in Europe*, Hart publishing.
4. R. Bjørn Erik, M. Shane & C. José Antonio (2015). *Investiture Rules Unpacked*, in *Parliaments and Government Formation, Unpacking Investiture Rules*, R. Bjørn Erik, M. Shane and C. José Antonio, (eds). New York: Oxford University Press.
5. Saalfeld, T. (2003). The United Kingdom: Still a Single Chain of Command? The Hollowing Out of the 'Westminster Model' in *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. New York: Oxford University Press.
6. Strøm, K. (1990). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.

B) Articles

7. Albert, R. (2014 A). What Are to Do about Dysfunction? Constitutional Disuse or Desuetude: the Case of Article V. *Boston University Law Review*. (94), 1030-1079.
8. Albert, R. (2014 B). Constitutional Amendment by Constitutional Desuetude. *American Journal of Comparative Law*. (62), 641-686.

9. Huber, J. D. (1996). The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies. *The American Political Science Review*, (90), 269-282.
10. Ludger Helms and Michelangelo Vercesi (2022). cabinet Reshuffles in Parliamentary Democracies: a Typology and framework for comparative analysis. *Government and opposition*, (22), 1-22.
11. Thiébault, J.L. (2003). France: delegation and accountability in the fifth republic, in *Delegation and Accountability. in Parliamentary Democracies*, Strøm, Kaare, Müller, Wolfgang C. and Bergman, Torbjörn (eds) Oxford University Press. New York . 325-246.

C) Websites

12. www.icana.ir/Fa/News/438970

مقاله آماده انتشار

References In Persian:

A) Books

1. Abbasi, B. (2018). *The Comparative of Constituonal Law*. Tehran: Dadgostar Publication ([In Persian](#)).
2. *Detailed Deliberation of the Amendment Assembly of the Constitution of Islamic Republic of Iran*. (1990). Tehran: The General office of Laws and Regulation. Public Relations of Islamic Consultative Assembly ([In Persian](#)).
3. *Detailed Deliberation of the Constituent Assembly of the Constitution of Islamic Republic of Iran* (1985). Vol. 2. Tehran: The General office of Cultral affairs and Public Relations of Islamic Consultative Assembly ([In Persian](#)).
4. Emami, M., & Mosavi, S. N. (2019). *Introduction to The Foundation of Constitutional Law and Political Systems*. Tehran: Mizan Publication ([In Persian](#)).
5. Harisi nezhad, K. A (2008). *The Comparative of Constituonal Law*. Tabriz: Aydin Publication ([In Persian](#)).
6. Hashemi, S. M. (2010). *The Constitutional law of Islamic Republic of Iran. The Sovereignty and Political Institutions*. Vol. 2. Tehran: Mizan Publication ([In Persian](#)).
7. Saed vakil, A., & Asgari, P. (2009). *The Constitution, rules and regulations*. Tehran: Majd Publication ([In Persian](#)).
8. Saeid, S. Z. (2024). Analysis on Problems Regards Prime- minister in the Constitution 1357 in Perspective of Constitutional Convention. In the *Article Collection of the Second Conference of Unwritten Constitution*. Tehran: Sahami Publication. 259-278 ([In Persian](#)).

B) Articles

13. Ashkbus, H., & Aslani, F. (2018). Analysis of The Oversight Tools, Interpellation of Ministers in Legal System of Islamic Republic of Iran and its challenges. *the Journal of Islamic Law*. (56), 51-77 ([In Persian](#)).
14. Faryadi, M. (2008). Searching on Interpellation of Ministers in Constitutional Law of Iran. *Journal of legal Notification*. (13), 79-49 ([In Persian](#)).
15. Habibzadeh, T., & Mansorian, M. (2016). Analysis on Constitutional Amendment Beyond Formal Procedures. *Journal of Knowledge of Public Law*, (13), 89-107 ([In Persian](#)).
16. Mirzaei, E. (2011). Abandoned Act: Fundamentals, Concepts & Examples. *The Judiciary Law Journal*, (74), 69-102 ([In Persian](#)).
17. Moghaddasi, h., & Gorji Azazndariani, A. A. (2020). Recognizing the Incompetency of the President in the Constitutional Law of the Islamic Republic of Iran. *Journal of Public Law Research*, (68), 36-9 ([In Persian](#)).
18. Saeid, S. Z. (2024). Re-anaysis on the essence of Investiture Vote in Constitutional Law of Islamic Republic of Iran in Comparision to Appointment Confirmation Process. *Journal of Public Law Research*, (83), 246-215 ([In Persian](#)).
19. Saeid, S. Z.. Study on Investiture Vote in Constitutional Law of Islamic Republic of Iran with view of Political Systems. In Press ([In Persian](#)).
20. Saeid, S. Z. (2023). Re-anaysis on President's Responsibilities Before Islamic Consultative Assembly; Interpellation or impeachment. *Journal of Public Law Research*, (79), 162-127 ([In Persian](#)).

C) Websites

21. <https://donya-e-eqtasad.com/86-62/3737203> ([In Persian](#)).