

امکان سنجی عزل نمایندگان مجلس در نظام حقوق اساسی ایران

سیداحمد حبیب نژاد^{۱*}، زهرا عامری^{۲**}

۱. استادیار حقوق عمومی پردیس فارابی دانشگاه تهران، قم، ایران

۲. استادیار حقوق دانشگاه بجنورد، بجنورد، ایران

پدیرش: ۱۳۹۶/۵/۱۱

دریافت: ۱۳۹۶/۱/۲۷

چکیده

آیا می‌توان نمایندگان پارلمان را برکنار کرد؟ این پرسشی است که باید با احتیاط به آن پاسخ داد، به خصوص اینکه نمایندگی و نماینده از مفاهیم و عناصر اصلی مردم‌سالاری هستند و در صفوف ابتدایی تحدید توسط زمامداران حضور دارند. با این حال صرف اهمیت مجلس و نمایندگی موجب کنار گذاشتن نظریات در مورد قابل عزل بودن نمایندگان نمی‌شود. در این مقاله بر آنیم تا امکان برکناری و عزل نماینده‌ی مجلس را در چارچوب نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران بررسی کنیم و در کنار آن، تجارب کشورهای دیگر را هم در این موضوع بنگریم. به نظر می‌رسد هرچند امکان عزل نماینده در نظام حقوق اساسی ایران در مقام نظریه وجود دارد، اجرای آن نیازمند فرایندی قانونی، شفاف، منطقی و به دور از هر گونه دخالت بازی‌های جناحی و سیاسی است و شاید نبود یا عدم اطمینان به مکانیسم اجرایی، ذهن محتاط حقوقدانان را به سمت غیرقابل عزل بودن نمایندگی در مقام اجرا سوق داده است.

واژگان کلیدی: برکناری، حق وتو، قانون اساسی، مردم‌سالاری، ماهیت نمایندگی، نظام حقوقی، نماینده‌ی مجلس.

مقدمه

دموکراسی به عنوان مسیر مرسوم و مألوف حکمرانی در جهان معاصر تثبیت شده است و هرچند از منظر روسو به محض اینکه ملتی برای خود نمایندگانی انتخاب می‌کند دیگر آزاد نیست و دیگر وجود ندارد (روسو، ۱۳۷۹: ۳۷۹-۳۸۵)، ولی اکنون چاره‌ای جز دموکراسی غیرمستقیم یا همان نماینده‌سالار نیست.

در این میان رابطه‌ی میان نمایندگان پارلمان و شهروندان مسئله‌ای مهم و دارای آثار متنوعی است (ر.ک: حبیب‌نژاد، ۱۳۸۵) و هر نظام سیاسی باید پاسخ‌هایی در زمینه‌ی چیستی و موضوعات مرتبط نمایندگی ارائه کند. یکی از این مسائل مطرح که البته کمتر در نظام حقوق عمومی ایران بررسی شده، موضوع امکان برکناری و عزل نمایندگان مجلس است که می‌تواند در ذیل موضوع «پایان نمایندگی» بحث شود. در نظام حقوق اساسی ایران طبق اصل ۶۳ قانون اساسی، دوره نمایندگی چهار سال است، ولی این به معنای مطلق بودن این گزاره نیست و در خود نظام حقوقی و قواعد پارلمانی این قاعده تخصیص خورده است.

به نظر می‌رسد پایان یافتن دوره‌ی نمایندگی (غیر از فوت نماینده) دو حالت دارد: استعفا و عزل. آنچه در این مقاله مورد توجه است، امکان‌سنجی برکناری و عزل نمایندگان از سمت خود (بی‌اراده‌ی خویش=استعفا) است. پرسش اصلی این است که آیا در نظام حقوقی ایران می‌توان نمایندگان پارلمان را از سمت خود برکنار کرد؟ مبنای عزل چه می‌تواند باشد و چه سازوکارهایی در سایر نظام‌های حقوقی بدین منظور پیش‌بینی شده است؟

برخی حقوقدانان همچون مرحوم دکتر قاضی شریعت‌پناهی در کتاب حقوق اساسی و نهادهای سیاسی (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۷۲: ۴۷۴) و دکتر سید محمد هاشمی در کتاب حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران به غیرقابل عزل بودن نماینده اشاره کرده‌اند و معتقدند نمایندگان برای تمامی یا باقیمانده‌ی یک دوره نمایندگی که انتخاب می‌شوند، بدون هیچ پاسخگویی و مسئولیت به موکلان خود مستقلاً به ایفای وظایف نمایندگی می‌پردازند (هاشمی، ۱۳۷۹: ۱۴۷). در کتاب حقوق و وظایف نمایندگی اثر دکتر سید احمد حبیب‌نژاد (بخش سوم ذیل عنوان پایان دوره‌ی نمایندگی)، به عزل نمایندگان پرداخته شده است.

پذیرش عمومی رویکردهای حقوقدانان عمومی در این حوزه متضمن این معنای ضمنی است که برگزاری انتخابات پس از پایان دوره‌ی نمایندگی تنها فرصت موکلان است تا در فواصل زمانی معین با بررسی عملکرد کلی نمایندگان خود آن‌ها را ارزیابی کرده و در صورت رضایت دوباره آن‌ها را در این سمت ابقا کنند یا برعکس در صورت نارضایتی ایشان را عزل کنند (وکیلان، ۱۳۹۰: ۷۱). این مقاله درصدد است تا این پیش‌فرض و معنای ضمنی آن را به

چالش بکشد. البته نویسندگان تصریح می‌کنند که مفاد این مقاله صرفاً از باب نظریه‌پردازی بوده و به معنای موافقت کامل با استفاده از این امکان بدون وجود بسترهای فرهنگی، سیاسی و قانونی نیست، چراکه تجربه نشان داده است که حتی مفاهیم و نظریات منطقی و دموکراتیک نیز می‌تواند در مقام اجرا مورد سوء استفاده قرار گیرد.

۱. عزل و برکناری نماینده در پرتو نظریات نمایندگی

آیا امکان عزل نماینده‌ی مجلس وجود دارد؟ این پرسشی است که معمولاً حقوقدانان در پاسخ آن گفته‌اند که یکی از اوصاف نمایندگی، غیرقابل عزل بودن است (هاشمی، ۱۳۷۵: ۱۴۷). به نظر برای پاسخ به این پرسش، باید یک گام به عقب‌تر برگردیم و چیستی و ماهیت نمایندگی مجلس را در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران مورد توجه قرار دهیم تا بتوانیم با توجه به نظریات مختلف بیان‌شده در خصوص ماهیت نمایندگی، امکان عزل نماینده را در ذیل هر کدام از نظرها بحث کنیم.

۱-۱. عزل و برکناری نماینده در پرتو نظریه‌ی کارگزاری ولایت (عزل از سوی رهبری)

از نتایج پذیرش نظریه‌ی ولایت مطلقه فقیه، آن است که مشروعیت و حق تصرف همه‌ی کارگزاران حکومتی صرفاً در اختیار حاکم اسلامی است و از این‌رو طرفداران این دیدگاه بر این اعتقادند که نمایندگان تنها کارگزاران، مشاوران و مجریان ولی فقیه در تنظیم و تدوین - و نه وضع - قوانین مورد نیاز و دیگر وظایف محوله‌اند. در این دیدگاه ولی فقیه محصور در هیچ‌یک از نهادهای حکومتی جدید نیست و به‌عنوان نمونه می‌تواند خود قانونگذاری کند یا به هر جمعی که صلاح می‌داند تفویض کند^(۱) (مؤمن، ۱۴۳۲ق: ۵۱۵).

معتقدان به این دیدگاه در مورد نمایندگی مجلس نیز بیان می‌دارند که: «صرف اینکه اشخاص بر اثر رأی برخی افراد به مجلس راه یابند، مجوز شرعی وضع قانون و اعمال محدودیت و امر و نهی را پیدا نمی‌کنند. مگر آنکه قانونگذاری و امر و نهی از ناحیه‌ی کسی که صاحب ولایت شرعی است به آنان تفویض شود» (واعظی، ۱۳۸۰: ۱۹۸).

براساس این دیدگاه، ولی فقیه پس از رعایت احکام شرعی تمام اختیارات مربوط به اداره‌ی حکومت را در اختیار دارد، «پس ولی فقیه مقید نیست تا به‌نحو خاصی {برای قانونگذاری} مجلس شورای اسلامی تأسیس نماید... و می‌تواند یا خودش قانونگذاری کند یا به جمعی که خود آن‌ها را انتخاب می‌نماید تفویض نماید» (مؤمن، ۱۴۳۲ق: ۵۱۵) و «همه‌ی کسانی که در یک

جامعه‌ی اسلامی با وضع و تصویب قوانین سروکار دارند در حکم مشاوران رهبر خواهند بود» (مصباح یزدی، ۱۳۷۷: ۱۶۳ - ۱۶۴).

علاوه بر مبنای فقهی پذیرفته شده از سوی قائلان به نظریه‌ی ولایت مطلقه‌ی فقیه که حق عزل و برکناری نماینده را به ولی فقیه می‌دهد، آنان در تأیید دیدگاه خود به قانون اساسی نیز ارجاع می‌دهند. اول آنکه براساس این نظریه، اگر ولی فقیه جامع‌الشرایط که رهبری جامعه‌ی اسلامی با اوست (اصل ۵) و قوای سه‌گانه‌ی مقننه، مجریه و قضاییه زیر نظر او به فعالیت مشغول‌اند (اصل ۵۷)، مصلحت ببیند می‌تواند نماینده‌ای را عزل کند؛ دوم آنکه اگر فعالیت‌های آن نماینده به معضلی برای نظام تبدیل شود، بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، اختیار حل این معضل را از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام به رهبری سپرده است؛ سوم آنکه در جایی که رهبر حق عزل رئیس‌جمهور را که دومین مقام رسمی کشور است (اصل ۱۱۳) دارد، پس حق عزل نماینده را هم به طریق اولی دارد.

۱-۲. عزل و برکناری نماینده در پرتو نظریه‌ی وکالت

دیدگاه دیگری که در خصوص ماهیت نمایندگی و ارتباط میان نمایندگان و شهروندان مطرح شده، نظریه‌ی وکالت است (ر.ک: حبیب‌نژاد، ۱۳۸۵: ۱۲۸-۱۳۴). به نظر جان لیل بورن افراد نماینده باید براساس وکالت رأی‌دهندگانشان عمل کنند (رنی، ۱۳۷۴: ۳۴۹). از نظر یکی از طرفداران این نظریه «حکومت... یک مأموریت وکالت از سوی شهروندان بیش نیست» (حائری یزدی، بی‌تا: ۱۳۲). آیت‌الله نایینی معتقد بودند که نمایندگی مجلس از باب وکالت شرعی است یا حداقل از باب مطلق وکالت یعنی واگذاری امور به فرد دیگر است (نائینی، ۱۳۵۸: ۷۹). در مشروح مذاکرات قانون اساسی هم می‌خوانیم: «وقتی مردم کسی را به‌عنوان نماینده انتخاب می‌کنند وکیل مردم است» (مشروح مذاکرات بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۸۴۳ - ۸۴۵).^(۲)

طرفداران این نظریه علی‌القاعده باید براساس قواعد و احکام باب وکالت معتقد باشند که موکلان (مردم) هر وقت بخواهند می‌توانند وکیل (نماینده) را عزل و برکنار کنند؛^(۳) زیرا اولاً «نمایندگی مجلس وکالت از طرف مردم است و به نظر اکثر فقها وکالت از عقود جایزه است» (روحانی، ۱۳۷۸: ۳۱۳)؛ ثانیاً «موکل یا موکلان هر زمان که بخواهند می‌توانند قرارداد مزبور را یکسویه حلّ و فسخ نمایند» (حائری یزدی، بی‌تا: ۱۲۰-۱۲۱). البته گروهی از طرفداران نظریه‌ی وکالت، حق عزل نماینده توسط مردم را نپذیرفته و تنها عدم رأی مجدد مردم به آنها را ضمانت اجرای این نوع وکالت معرفی کرده‌اند (نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۷۹: ۱۶۲).

۳-۱. عزل و برکناری نماینده در پرتو نظریه‌ی پیمان قانونی نمایندگی

در این نظریه، نمایندگی مجلس پیمانی مفروض و پدیده‌ای است که در حوزه‌ی حقوق عمومی ایجاد می‌شود و دارای ویژگی‌ها، ضوابط و شرایط خاص خویش است، هرچند می‌تواند خاستگاهی از حقوق خصوصی داشته باشد (ر.ک: حبیب‌نژاد، ۱۳۸۵: ۱۳۶-۱۴۳). در این پیمان مردم وظایف، تکالیف و اختیاراتی را که در قوانین - به‌ویژه قانون اساسی - برای اعضای پارلمان معین شده است، بر دوش نمایندگان منتخب خویش می‌گذارند. از همان آغاز ایجاد فرایند انعقاد این پیمان مفروض، قانون است که هم بر انتخاب‌کنندگان و هم بر انتخاب‌شوندگان حاکم است.

براساس این دیدگاه، در مسئله‌ی برکناری نماینده هم ما تابع شرایط پیمان نمایندگی هستیم که در منابع حقوقی باید به‌دنبال آن شرایط باشیم و در این مورد نیز دو منبع فقهی و قانونی می‌توانند منبع استنباطات تلقی شوند که بررسی می‌شوند.

۲. مبنا و سازوکار عزل نماینده در سایر کشورها

نظام نمایندگی در اندیشه‌ی سیاسی غرب از مبانی و ساختارهای خاصی تبعیت می‌کند که آن را از سایر اشکال نظام‌های نمایندگی متمایز می‌گرداند. در آغاز الگوهای متعددی در مورد ماهیت نمایندگی در نظام سیاسی غرب مطرح شدند؛ از جمله الگوی قیومیت، وکالت، سرپرستی و همانندی. هرچند در نظریات مذکور رگه‌هایی از واکاوی مفهومی نمایندگی ملحوظ است و سعی بر تحلیل ماهیت نمایندگی شده است، با وجود این نمی‌توان این نظریات را وافی در رسیدن به مقصود دانست (برای توضیح بیشتر ر.ک: آهنگران و دیگران، ۱۳۹۵: ۳۰۶-۳۰۹).

در نظام‌های دموکراتیک جدید اصل بر آن بود که مجموعه صلاحیت‌های کارگزاران در حوزه‌های سیاسی و اجتماعی منحصراً در محدوده‌ی نظام نمایندگی است و بر همین اساس اختیارات مردم در چارچوب یک قرارداد اجتماعی معین قانون اساسی به حکومت تفویض می‌شود (دبیرنیا، ۱۳۹۵: ۱۲۳). مشروعیت عقلی نهاد حاکمه در آن است که از محدوده‌ی خواست و اختیار جامعه‌ای که آن‌ها را در قالب قراردادی اجتماعی برگزیده‌اند تجاوز نکند، زیرا با تجاوز از اختیارات تفویضی سمت نمایندگی جامعه را از دست می‌دهند.

با پذیرش این مبنا امکان عزل یا برکناری نمایندگان در صورت تجاوز از حدود نمایندگی امری معقول و ممکن است. لیکن ابتکار کاربست این سازوکار در کشورهای مختلف گاه بر مبنای همین نظریه و به ابتکار نمایندگان - به نیابت از ملت به‌عنوان اصیل و به‌عنوان

منعکس‌کننده‌ی اراده‌ی سیاسی مردم- و گاه نیز اصالتاً به ابتکار خود شهروندان و مجدداً با تأکید بر همان قرارداد منعقد شده میان ایشان و نمایندگان- که به نمایندگان حق اقدام صرفاً در چارچوب صلاحیت‌های تفویضی از سوی مردم را می‌دهد- صورت می‌گیرد.

در برخی کشورها عزل نماینده‌ی مجلس توسط پارلمان یا به واسطه‌ی از دست دادن شرایط نمایندگی است یا به استناد ارتکاب تخلف یا جرم و محکومیت بدان‌ها صورت می‌پذیرد. در کشورهای انگلیس، استرالیا، هند، کانادا، ایرلند و زلاندنو، پارلمان می‌تواند نماینده‌ی خاطی را به صورت موقت اخراج کند (قاضی، ۱۳۷۲: ۴۷۳). در ژاپن با استفاده از مکانیسم کنترل مجلس، با تصویب دوسوم نمایندگان حاضر، نماینده‌ی نامطلوب برکنار می‌شود (ارفعی، ۱۳۷۲: ۳۲۴). در کانادا نیز امکان عزل سناتور به دلایل مندرج در ماده‌ی ۳۱ قانون اساسی وجود دارد. در آلبانی نقض سوگند نمایندگی و نادیده گرفتن تکالیف نمایندگی سبب برکناری نماینده توسط خود نمایندگان است.

قانون اساسی کره‌ی جنوبی در اصل ۶۴ اعلام می‌دارد که مجلس ملی می‌تواند صلاحیت اعضای خود را مورد بازنگری قرار دهد... رأی موافق دوسوم یا بیشتر کل اعضای مجلس ملی برای اخراج هر عضو ضروری است. همین امکان در اصل ۱۰۶ قانون اساسی الجزایر نیز پیش‌بینی شده است. وکیل یا عضو شورای ملت که حائز شرایط انتخاب شدن نباشد یا دیگر نباشد اعتبار نمایندگی خود را از دست می‌دهد. این فقدان اعتبار با اکثریت آرای اعضای مجلس ملی خلق یا شورای ملت است. اصل ۹۶ قانون اساسی مصر، از دست دادن اعتماد به نفس جایگاه و شأن نمایندگی، یکی از شرایط نمایندگی یا عدم انجام تعهدات نمایندگی را موجب سلب عضویت نمایندگی مجلس بیان کرده است.

استفاده از «وتوی فردی و جمعی»، به ابتکار شهروندان شیوه‌ای نو برای برکناری نماینده است که در کشورهای مختلفی چون انگلستان، آلمان، ژاپن و سوئیس، برای رسیدن به نتایج متفاوتی از جمله برکناری اعضای پارلمان که در فساد یا سوء رفتار دخیل بوده‌اند، برکناری اعضای پارلمان به دلایل سیاسی یا با هدف برگزاری انتخابات زودهنگام طراحی شده است (Altman, 2011: 187). وتو ابزاری است که به وسیله‌ی آن انتخاب‌کنندگان می‌توانند یک مقام انتخابی را پیش از پایان رسمی دوره‌ی قدرت‌ش برکنار کنند. اگر حد نصاب لازم از امضای انتخاب‌کنندگان حوزه‌ی انتخابیه جمع‌آوری و تأیید شود، نظرسنجی آغاز می‌شود که در آن از رأی‌دهندگان خواسته می‌شود به این پرسش پاسخ دهند که آیا آن مقام وتو شود یا خیر. اگر اکثریت رأی‌دهندگان رأی خود را به نفع وتو انتخاب کنند، انتخاب یک مقام جایگزین ممکن است به وسیله‌ی یک سؤال دوم در برگه‌ی وتو انجام گیرد (Wright, 2015: 289). چنانکه در

شش ایالت در آمریکا در فراندومی واحد، هم وتو و هم جایگزینی نماینده‌ی موردنظر در صورت تصویب وتو اتفاق می‌افتد. در چهار ایالت دیگر در آمریکا ابتدا رأی‌گیری ساده‌ای برای تصدی پست موردنظر انجام می‌گیرد که در جریان آن متصدی فعلی پست با دیگر اشخاص وارد رقابت شده و در صورت برنده شدن وتو نمی‌شود (NCSL, 2011). در استان بریتیش کلمبیا در کانادا نیز به همین شکل عمل می‌شود و به‌جای آنکه از ابتدا فراندومی برای وتو برگزار شود، جایگاه فرد موردنظر خالی شده و انتخاباتی برگزار می‌شود که عضو سابق می‌تواند در آن شرکت کند. بنابراین قضاوت مردم در مورد وتو در جریان انتخابات و با تصمیمشان در مورد پر کردن پست خالی مشخص می‌شود (Conacher, 1991: 208).

اگرچه در شکل معمول، وتو فقط در مورد افراد خاصی اعمال می‌شود و تنها می‌تواند توسط اعضای که فرد را انتخاب می‌کنند اعمال شود، وتوی دسته‌جمعی نیز شکل دیگری از برکناری است که اغلب در سیستم‌هایی که نظام انتخابات تناسبی وجود دارد، اعمال می‌شود. در این شکل، به پیشنهاد شماری از شهروندان برای کنار زدن مجلس (گونه‌ای حق انحلال مردمی مجلس)، همه‌پرسی برگزار می‌شود (عباسی، ۱۳۸۷: ۲۱۹).

در هر حال وتو عنصر دموکراسی مستقیم است. دو منطق برای اعمال وتو وجود دارد. اولین منطق بر مبنای این نظریه است که سیاستمداران منتخب صرفاً نمایندگان انتخاب‌کنندگان هستند و باید رأی خود را در مجلس قانونگذار به‌نحوی سازگار با اراده‌ی انتخاب‌کنندگان خود انتخاب کنند (Zimmerman, 1997: 41). براساس این نظریه، یک مقام منتخب نباید ابتکار عمل یا رهبری یا رأی خود را در مجلس قانونگذاری براساس آنچه معتقد است برای کل جامعه بهترین است، اعمال کند. در توضیح این منطق مونرو اظهار می‌دارد:

صاحب‌منصبان در همان جایگاهی در برابر عموم ایستاده‌اند که نماینده در مقابل اصیل. آن‌ها ابزارهایی برای انجام کار مردم‌اند و اگر در انجام وظایفشان درست عمل نکنند، قانون باید ابزار کافی برای از میان برداشتن آن‌ها و قرار دادن دیگران در جایگاه آن‌ها را فراهم کند (Munro, 1916: 314).

این نظریه با سیستم نمایندگی که به موجب آن اعضای پارلمان نه‌تنها انتخاب‌کنندگان خود را نمایندگی محلی می‌کنند، بلکه مسئولیت‌های دولتی یا ملی را نیز دارند، و بیش از یک نماینده یا مأمور سیاسی محلی صرف هستند، ناسازگار است (Scruton, 1982: 401). برخی گفته‌اند دلیل اینکه برخی صاحب‌نظران ایده‌ی پیاده‌سازی وتو را رد کرده‌اند، این است که این امر اعضا را در برابر آزار و اذیت مخرب گروه‌های فشار، نیروهای افراطی و احزاب سیاسی مخالف آسیب‌پذیر می‌سازد (Hazell, 2010: 38).

بر اساس منطق دوم که عملی‌تر است، باید مکانیسمی برای حذف مقامات فاسد، بی‌کفایت یا ناتوان، به‌خصوص در مواردی که آن‌ها ممکن است مدت زمان مدیری صاحب پست باشند، وجود داشته باشد. وقتی که این منطق مبنای وتو شناخته شود، دلایل آن نیز اغلب به‌عنوان رفتار خلاف قانون (برای مثال رفتار فاسد)، سوء رفتار (مثلاً بی‌کفایتی) و اهمال (برای مثال، قصور در انجام وظایف) توصیف می‌شود (Maskell, 2012). این منطق بیشتر با نظریه‌ی نمایندگی منطبق است.

تفاوت میان پذیرش این دو مبنا آن است که در صورت پذیرش مبنای اول، هیچ الزامی وجود ندارد که کار خلاف قانون یا نوعی غفلت یا نقض از سوی مقام منتخب وجود داشته باشد. اگر دلایلی هم ارائه شود قابل قضاوت نیستند، زیرا کل این رویه ماهیتاً سیاسی محسوب می‌شود (Zimmerman, opcit, 34-6). برای مثال، قانون اساسی می‌شیرگان می‌گوید: «کفایت اظهارات یا دلایلی که لازم است، باید بیشتر یک موضوع سیاسی و نه قضایی باشد». قانون اساسی کالیفرنیا نیز مقرر می‌کند: «کافی بودن دلایل طرح وتو قابل بررسی نیست» (Garrett, 2004: 240). قانون اساسی کلرادو تصریح می‌کند که «تنها رأی‌دهندگان می‌توانند قضاوت‌کنندگان انحصاری قانونی بودن، معقول بودن و کافی بودن» دلایل ارائه‌شده برای وتو باشند؛ بدین معنا که یک مقام منتخب ممکن است بر اساس اتهامات غلط، غیرمنصفانه یا فاقد جزئیات دقیق غیرقابل رد، وتو شود (Cronin, 1999: 151). در استان بریتیش کلمبیا در کانادا نیز وتو، محدود به دلایل خاصی چون ارتکاب جرم یا سوء رفتار نیست، عضو ممکن است به هر دلیلی وتو شود (Elections BC, 2003: 16). اما در صورت قبول مبنای دوم، اگر دلیل منطقی برای وتو این است که اجازه دهیم مردم نماینده را برای سوء رفتار، فساد یا عدم صلاحیت حذف کنند، در این صورت معمولاً دلایل خاص مورد نیاز است و بیشتر این احتمال وجود دارد که کفایت دلایل ارائه‌شده مورد قضاوت قرار گیرد.

صرف‌نظر از دلایل وتو، این فرایند در هر دو شکل فردی و جمعی در بسیاری از کشورها به موجب قانون اساسی یا قوانین عادی‌شان پذیرفته شده است. انگلستان قانون وتوی نمایندگان را در سال ۲۰۱۵ تصویب کرد. بخش یک این قانون فرایندی را مشخص می‌کند که در جریان آن، سخنگوی مجلس عوام دلایل وتو را، که اغلب شامل محکومیت به زندان، تعلیق از مجلس به دستور کمیته‌ی استانداردها، یا ارائه‌ی ادعاهای هزینه‌های دروغی یا گمراه‌کننده می‌شود، تعیین می‌کند. در کانادا در صورت جمع‌آوری امضای کافی، سخنگوی مجلس وتوی نماینده‌ی موردنظر را اعلام خواهد کرد (McCormick, 1994: 12) پرو نیز از

جمله کشورهای است که بیشترین میزان استفاده از وتوی فردی نمایندگان را تاکنون داشته است (Welp, 2016: 1163).

در برخی نظام‌ها برکناری دسته‌جمعی تمامی اعضای پارلمان از طریق انحلال پارلمان - که به معنای پایان حیات پارلمان، پیش از روال عادی خاتمه‌ی آن است - صورت می‌گیرد. حتی چنانچه وضعیت حقوقی انحلال پارلمان را متفاوت با عزل نماینده بدانیم، ولی امکان انحلال می‌تواند مؤیدی بر امکان عزل نماینده باشد، زیرا اگر نماینده نماد اراده‌ی شهروندان و نمایانگر دموکراسی است، مجموعه‌ی پارلمان هم می‌تواند چنین نمادی باشد. فرایند انحلال با تکیه بر وتوی دسته‌جمعی در کشورهایی چون لیختن اشتاین، سوئیس (در سطح کانتون)، آلمان در سطح ایالتی و محلی (در گذشته)، ژاپن در سطح دولت محلی و لتونی دیده می‌شود. تعدادی از کانتون‌های سوئیس شامل برن، شفوزان، سولوتورن، تیچینو، تورگاو، اوری امکان کاربرد وتوی دسته‌جمعی را دارند (Uwe Serd ult, 2015: 164).

در آلمان پس از جنگ جهانی اول مردم ابتکار انحلال پارلمان فدرال با وتوی اکثریت را داشتند. در این کشور امکان انحلال مجلس محلی با استفاده از رفراندوم به ابتکار شهروندان نیز وجود داشت. در ژاپن یک‌سوم حوزه‌ی انتخابیه باید تقاضای انحلال کنند. پس از جمع‌آوری و تأیید تعداد امضاهای لازم، تقاضای انحلال باید با رأی عمومی تصویب شود. اگر اکثریت رأی‌دهندگان انحلال را تصویب کردند، در این صورت مجلس محلی منحل می‌شود (Twomey, 2011: 53-55).

ماده‌ی ۱۴ قانون اساسی لتونی همه‌پرسی وتوی کل مجلس و نه‌تنها نمایندگان خاص را میسر می‌سازد. براساس این ماده حداقل یک‌دهم رأی‌دهندگان حق ابتکار رفراندوم ملی برای وتوی مجلس را دارند.

اگرچه امکان برکناری نمایندگان یا انحلال مجلس با استفاده از وتوی مردمی شیوه‌ی مطلوبی است، باید در اعمال این شیوه نکاتی را موردنظر قرار داد. بدیهی است چنانچه دلیل وتو این باشد که نمایندگان به شیوه‌ای که رأی‌دهندگان می‌خواهند عمل نکرده‌اند، مشکلات عدیده‌ای ایجاد می‌شود. اتخاذ این رویکرد به معنای نادیده گرفتن جایگاه نمایندگی است و اینکه نمایندگان را صرفاً «زبان» انتخاب‌کنندگان می‌بیند. چنین سیستمی ممکن است به تحت فشار قرار گرفتن اعضا برای حمایت از اقدامات پوپولیستی و رد اقداماتی منتهی شود که اگرچه برای رفاه کشور ضروری است، اما مطلوب انتخاب‌کنندگان نیست.

این مسئله ممکن است به‌طور بالقوه به بی‌ثباتی در حکومت منجر شود، اگر حکومت نتواند بر هوادارانش - هر جا که مسئله‌ای مهم اما ناخوشایند وجود داشته باشد - تکیه کند و در

نهایت احتمالاً منافع بخشی جایگزین منافع جمعی خواهد شد. برای جلوگیری از این پیامدها شیوهی مطلوب پیش‌بینی شرایط دقیق قابل قضاوت برای امکان کاربست این شیوه در قوانین داخلی کشورهاست، یعنی نظام‌های حقوقی کشورها موضوعاتی را که به موجب آن می‌توان امکان برکناری یک نماینده را میسر ساخت، تبیین کنند. ضمن اینکه در برخی کشورها که وتو ماهیت سیاسی دارد، برای ممانعت از اینکه به یک تکنیک سیاسی برای از سر راه برداشتن فرد یا مجموع پارلمان تبدیل شود، می‌توان مقرر کرد تا با گذشت مدت زمان معینی از تصدی پست درخواست وتو قابل طرح باشد. چنانکه در ونزوئلا نیمی از دوره‌ی تصدی پست باید بگذرد تا فرد وتو شود. یا در استرالیا در ایالت ولز جنوبی حداقل دو سال از چهار سال خدمت باید بگذرد تا تقاضای برگزاری رفراندوم در وتوی جمعی قابل طرح باشد (Griffith & Roth, 2010:9). همچنین می‌توان یک بازه‌ی زمانی در انتهای مدت تصدی پست در نظر گرفت که در آن مدت دیگر وتو میسر نباشد، زیرا برگزاری انتخابات فرعی در آستانه‌ی انتخابات عمومی کار بی‌فایده‌ای است. در برخی حوزه‌ها هم پس از شکست اولین وتو-از طریق قرار دادن محدودیت بر تعداد وتو‌هایی که می‌تواند در طول مدت تصدی یک پست تقاضا شود یا با ممنوعیت طرح یک وتو در دوره‌ی معین (مثلاً یک سال) - طرح دادخواست وتوی دیگر امکان‌پذیر نیست (Twomey, 2011:68).

۳. برکناری نماینده در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ پذیرش یا رد؟

در این قسمت با توجه به منابع حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران و با تکیه بر ماهیت ویژه‌ی نمایندگی که بیان شد، بر این پرسش مهم تمرکز می‌کنیم که آیا امکان برکناری نمایندگان در نظام حقوقی ایران پذیرفته شده است یا خیر؟ پاسخ بدین پرسش مستلزم مرور قواعد مندرج در منابع حقوق اساسی است.

۳-۱. قانون اساسی

هرچند عزل نماینده در قانون اساسی مشروطه مطرح نشد، این موضوع توسط انجمن تبریز در مورد مستشارالدوله مطرح شد که «خلاف با قسم و خیانت بر موکلین موجب انزال است از وکالت» و بیان می‌داشتند که «مستشارالدوله در تهران طرفدار دولت است باید عزل شود». در مقابل نمایندگان آذربایجان در نامه‌ای به انجمن از این سخن برآشفتند و اعلام داشتند: «وکالت ملت یعنی نظارت به اعمال و حرکات دولت و مبارزه‌کاری با مستبدین ... با زبان آتشین و بیانات تند و تلخ، کاری مشکل و راهی باریک و تاریک است» (ر.ک: سید ناصر سلطانی، ۱۳۹۰: ۱۳۷-۱۷۵).

در قانون اساسی بحثی از عزل نماینده‌ی مجلس نیامده و حتی برخلاف بعضی کشورها که انحلال مجلس پیش‌بینی شده،^(۴) سخنی از مجوز انحلال مجلس نیز نیامده است، هرچند در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ پیشنهاد شد قدرت انحلال مجلس به رهبری اعطا شود، ولی با مخالفت رهبری موضوع منتفی شد.

اینکه آیا می‌توان سکوت قانون اساسی را در این خصوص حمل بر عدم پذیرش امکان عزل یا مغایرت آن با قانون اساسی در صورت پذیرش آن دانست یا خیر، محل بحث است. باید توجه داشت بر فرض سکوت قانون اساسی در خصوص یک مفهوم یا موضوع یا نهاد حکومتی، این امر به معنای غیرحقوقی بودن آن یا مغایرت آن با قانون در صورت طرح نیست، چراکه گاه همین سکوت قانونگذار خود در مقام بیان است. علاوه بر این، قانون اساسی، منبع منحصر به فرد «حقوق اساسی نیست»، بلکه قانون اساسی به اساسی‌ترین مسائل حقوق اساسی اشاره می‌کند و تبیین، توضیح و تولید صدها یا شاید هزاران عناوین، مفاهیم، نهادها و موضوعات حقوقی دیگر را به سایر منابع خویش می‌سپارد. چنانکه تعیین سازوکار لازم برای جلوگیری از سوء استفاده از سمت و جایگاه نمایندگی منتخبان که در افواه عمومی به «نظارت مستمر بر نمایندگان» مصطلح شده، به صورت صریح و روشن در بند ۱۳ سیاست‌های کلی انتخابات بیان شده است. در این بند صحبت از «تعیین سازوکار لازم برای حسن اجرای وظایف نمایندگی، رعایت قسم‌نامه، جلوگیری از سوء استفاده‌ی مالی اقتصادی و اخلاقی و انجام اقدامات لازم در صورت زوال یا کشف فقدان شرایط نمایندگی مجلس در منتخبان» است. عزل را می‌توان سازوکاری برای تضمین این نظارت و مصداقی از عبارت «اقدامات لازم» دانست و آن را تأسیس کرد.

بررسی پیشینه و منطق تصویب برخی از اصول مندرج در قانون اساسی که به موضوع نمایندگان می‌پردازد نیز راهی به استدلال می‌بگشاید. چنانکه می‌توان در بررسی امکان عزل نمایندگان به موجب قانون اساسی، این سؤال را قابل طرح دانست که با توجه به پیش‌بینی اصل ۸۶ قانون اساسی مبنی بر شناسایی مصونیت نمایندگان، آیا این مصونیت می‌تواند مانعی برای عزل باشد؟

در مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی می‌توان مخالفت با مصونیت شکلی را دریافت، زیرا «مصونیت یک چیزی است که ریشه‌ی اسلامی ندارد» (مشروح مذاکرات، ۱۳۶۴، ج ۲: ۹۱۰). بر این اساس قوه‌ی مؤسس نشان داد که نمی‌خواهد امتیاز بیشتری به نسبت عموم مردم به نمایندگان بدهد (عبدالحمید ابوالحمد، ۱۳۸۴: ۱۷۷). در نهایت اصل ۸۶ تصویب شد که «نمایندگان مجلس در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهار نظر و رأی خود کاملاً آزادند و

نمی‌توان آن‌ها را به سبب نظراتی که در مجلس اظهار کرده‌اند یا آرایی که در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود داده‌اند تعقیب یا توقیف کرد». بنابراین حیطةی اصل ۸۶ قانون اساسی فقط محدود به وظایف نمایندگی است که البته در تبصره‌ی ماده‌ی ۷۷ آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس، مصادیق آن مشخص شده است: «وظایف نمایندگی شامل نطق، بحث‌های داخل دستور، بحث‌های جلسات کمیسیون‌ها، اظهارنظراتی که برای اعمال اصل هشتاد و چهارم (۸۴) قانون اساسی انجام می‌شود و سایر موارد نظارتی و قانونی است...».

شورای نگهبان نیز در سال ۱۳۸۰ در مورد این اصل نظریه‌ی تفسیری به شرح زیر ارائه کرده است: «با عنایت به: ۱- مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در خصوص اصل هشتاد و ششم، حاکی از اینکه مصونیت ریشه‌ی اسلامی ندارد و تمام مردم در برابر حق و قانون الهی یکسان و برابرند و هر فردی که در مظنه‌ی گناه یا جرم قرار گیرد قابل تعقیب است و اگر شکایتی علیه او انجام گیرد دستگاه قضایی باید او را تعقیب کند؛ ۲- اصول متعدد قانون اساسی و از آن جمله اصول نوزدهم و بیستم دائر بر برخورداری همه ملت ایران از حقوق مساوی؛ ۳- اختصاص موضوع اصل هشتاد و ششم مربوط به اظهارنظر و رأی نمایندگان در مجلس و در مقام ایفای وظایف نمایندگی و عدم ملازمه‌ی آن با ارتکاب اعمال و عناوین مجرمانه؛ ۴- عدم توجیه شرعی منع تعقیب یا توقیف مجرم؛ ۵- نظر مبارک حضرت امام خمینی (ره) به‌عنوان ناظر و راهنمای تدوین قانون اساسی دائر بر ضرورت پرهیز از هتک حرمت اشخاص و لزوم جبران آن در مجلس و رسیدگی توسط قوه‌ی قضاییه؛ اصل هشتاد و ششم قانون اساسی در مقام بیان آزادی نماینده در رابطه با رأی دادن و اظهارنظر در جهت ایفای وظایف نمایندگی، در مجلس است و ارتکاب اعمال و عناوین مجرمانه از شمول این اصل خارج است و این آزادی منافی مسئولیت مرتکب جرم نمی‌باشد».

بنابراین فلسفه‌ی وضع اصل ۸۶ قانون اساسی، دادن آرامش خاطر به نمایندگان برای اعمال اختیارات و مسئولیت‌هایی است که بر دوش آن‌ها قرار داده شده است و نه به‌عنوان یک امتیاز تبعیض‌آمیز، از همین رو آنچه از این اصل و تفسیر شورای نگهبان برداشت می‌شود، این است که پذیرش مفهوم مصونیت منافاتی با امکان اعمال ضمانت اجرا در صورت ارتکاب جرم از سوی نماینده ندارد. بدین معنا که مصونیت امری مقید - نه مطلق - است و چنانچه بتوان نماینده را به‌واسطه‌ی ارتکاب جرم قابل تعقیب و فاقد شایستگی برای ادامه‌ی وظیفه‌ی نمایندگی دانست، می‌توان به‌واسطه‌ی ارتکاب سایر اعمال خارج از حدود نمایندگی نیز او را مسئول دانست و ضمانت اجرای اعمالش را - در صورت وجود شرایط و ضوابط مشخص، شفاف و منطقی - از جمله در قالب عزل پیش‌بینی کرد.

نگاهی به دیگر اصول قانون اساسی همچون اصل ۹۳ قانون اساسی که به وظیفه‌ی تأیید اعتبارنامه‌ی نمایندگان اشاره دارد نیز می‌تواند متضمن این برداشت باشد که در اعتبارنامه نیز صرف انتخاب توسط شهروندان مجوز احراز سمت نمایندگی نمی‌شود و نماینده باید از سوی اعضای پارلمان نیز تأیید شود. اگر این‌گونه است، شاید بتوان به نمایندگان این حق را نیز داد تا در شرایط خاص، منطقی و شفاف در خصوص برکناری نماینده‌ای تصمیم‌گیری کنند. به عبارت دیگر، همان‌هایی که روزی اعتبارنامه‌ی نمایندگی را داده‌اند، می‌توانند آن را پس بگیرند.

۳-۲. دیدگاه قوانین عادی

در قوانین عادی نیز عزل نماینده به صراحت پیش‌بینی نشده است. در قانون نظارت بر رفتار نمایندگان (مصوب ۹۱/۰۱/۱۵) نیز ضمانت اجرایی مبنی بر برکناری وجود ندارد. البته در ماده‌ی ۲۱ طرح اولیه‌ی نظارت بر رفتار نمایندگان (۱۳۸۹/۱۰/۲۸) رد اعتبار نماینده در شرایطی پیش‌بینی شده بود: «در مواردی که جرایم ارتكابی به موجب گزارش کمیته‌ی نظارتی و تصویب کمیسیون و یا اصدار احکام قطعی منجر به فقدان احراز شرایط اساسی نمایندگی شود پیشنهاد ابطال اعتبار نماینده توسط کمیسیون به هیأت رئیسه ارائه خواهد شد تا با اولویت در دستور کار مجلس قرار گرفته و طبق آیین‌نامه‌ی داخلی مطابق رأی مجلس اقدام گردد». البته این طرح ابهاماتی داشت؛ از جمله اینکه مشخص نشد که مراد از شرایط اساسی نمایندگی کدام‌اند که فقدان آن موجب ابطال اعتبارنامه‌ی نماینده است؟

در گزارش کمیسیون مشترک رسیدگی به طرح مزبور (۱۳۹۰/۲/۱۹) یکی از ضمانت‌اجراهای نظارت بر رفتار نمایندگان (بند «ر» ماده‌ی ۴)، «لغو اعتبارنامه‌ی نماینده {متخلف} به پیشنهاد هیأت و تصویب مجلس در جلسه‌ی رسمی غیرعلنی» قرار داده شد که البته مطابق تبصره‌ی ۲ در این گزارش اعمال این بند منوط به تصویب شورای نگهبان بود. همین بند در مصوبه‌ی جلسه‌ی علنی مورخه‌ی ۹۰/۷/۶ مورد تأیید نمایندگان قرار گرفت، ولی شورای نگهبان در نظر خود (۹۰/۷/۳۰ به شماره‌ی ۴۴۲۵۹) در بررسی مصوبه‌ی مجلس اعلام کرد که چون بند «ر» ماده‌ی ۴ «مغایر احکام و تکالیف مقرر در قانون اساسی برای مجلس و نمایندگان می‌باشد، خلاف اصول متعدد قانون اساسی است». در گزارش کمیسیون مشترک (۹۰/۱۰/۲۱) بعد از نظریه‌ی شورای نگهبان، کمیسیون بند مربوط به لغو اعتبارنامه را حذف کرد.

شاید از مخالفت شورای نگهبان چنین برداشت شود که چون در قانون اساسی تکلیف یا اختیاری برای نمایندگان برای بحث عزل نمایندگان دیگر به صورت صریح ذکر نشده و اصل نیز عدم صلاحیت است، به تأیید نرسید.

چنانکه مشاهده می‌شود، استدلال شورای نگهبان در مخالفت با لغو اعتبارنامه‌ی نمایندگان به‌عنوان ضمانت اجرای نظارت بر ایشان، مغایرت آن با احکام و تکالیف مقرر در قانون اساسی برای مجلس و نمایندگان ذکر شده است. این نظریه‌ی شورا می‌تواند برآمده از این اندیشه باشد که لازمه‌ی ایفای وظایف محول‌شده به نمایندگان، اطمینان خاطر ایشان به عدم امکان برکناری و عزل است. اما باید توجه داشت آنچنان‌که در موضوع مصونیت نیز گفته شد، ادای مسئولیت منافاتی با عزل ندارد. تکلیف نمایندگان به ادای مسئولیت خویش در حدود اختیارات نمایندگی است. بنابراین در صورت تجاوز از حدود اختیارات محوله توسط ایشان و عمل در خارج از چارچوب‌های تعیین‌شده، امکان طرح مسئولیت ایشان و تعیین ضمانت اجرای متناسب با حدود تجاوز که در شدیدترین حالت خود می‌تواند عزل باشد، محتمل است.

احتمال دیگر در مورد این دیدگاه شورای نگهبان می‌تواند ناشی از اصل عدم صلاحیت باشد که براساس آن صلاحیت نمایندگان در بحث اعتبارنامه فقط در مرحله‌ی تأسیس مجلس و اعطای وصف نمایندگی دخالت دارد و بیشتر از آن را نمی‌توان از اعتبارنامه استنباط کرد. می‌توان این احتمال را این‌گونه بررسی کرد که هرچند اصل بر عدم صلاحیت است، مقنن در مواردی مانند ذیل ماده‌ی ۹۰ آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی کارکردی شبیه به لغو اعتبارنامه‌ی نماینده توسط نمایندگان دیگر را تأیید کرده است و شورای نگهبان نیز اشکال و ایرادی مانند اصل عدم صلاحیت را مطرح نکرد.

در ماده‌ی ۹۰ آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی «از دست دادن سمت نمایندگی» تصریح شده است؛ آن‌ها نه از باب استعفای اختیاری و ناشی از اراده‌ی نماینده، بلکه به صورت خودکار و اجباری به‌گونه‌ای که به محض تحقق شرایط مذکور در این ماده، نمایندگی هم‌زایل می‌شود و این می‌تواند به‌مثابه‌ی برکناری نماینده تلقی شود: «نماینده‌ای که بیش از یکصد ساعت متوالی یا دو‌ست و پنجاه ساعت غیرمتوالی از اوقات رسمی جلسات مجلس و کمیسیون را بدون عذر موجه در یک سال غیبت نماید، مستعفی شناخته خواهد شد. همچنین نماینده‌ای که به‌علت ناتوانی جسمی و یا بیماری بیش از چهار ماه در یک سال غیبت موجه داشته باشد بنا به درخواست سی نفر از نمایندگان و تصویب دوسوم نمایندگان حاضر مبنی بر عجز وی از ایفای وظایف نمایندگی، سمت نمایندگی خود را از دست می‌دهد».

مراد قانونگذار در این ماده آن بوده تا از ادامه‌ی فعالیت نماینده‌ای که انگیزه، توانایی و

شایستگی لازم برای مسئولیت‌ها و اختیارات نمایندگی را ندارد، جلوگیری کند و از دست دادن سمت و وصف نمایندگی، ضمانت اجرایی قطعی برای نمایندگانی قرار داده شده است و به‌نوعی این برکناری، تکلیف نیز محسوب می‌شود و مجلس نمی‌تواند در مقابل این تکلیف شانه خالی کند یا به توافقی با نماینده پس از تحقق این شروط دست یازد.

شاید موارد و مصادیق در ماده‌ی ۹۰ حصری به‌نظر برسد، ولی ملاک و مناط ماده‌ی ۹۰ را مورد توجه قرار دهیم، می‌توانیم چنین فرضی را در نظر بگیریم که اگر نماینده‌ای به هر علت دیگری غیر از ناتوانی جسمی یا بیماری یا غیبت، شایستگی و صلاحیت دارا بودن سمت نمایندگی را واقعاً از دست بدهد، - البته در چارچوب ضوابطی که بعداً از آن‌ها صحبت خواهد شد - نباید مکانیسم برکناری او نیز وجود داشته باشد، در غیر این صورت شایسته نیست بپذیریم نماینده‌ای بدون شرایط مقرر برای تصدی این سمت، در مجلس فعالیت کند و منطقی نیست نماینده‌ای به‌سبب عدم حضور در مجلس و به‌دلیل ناتوانی جسمی، از سمت خود کنار رود، ولی نماینده‌ای که حداقل شروط مذکور در قانون انتخابات مجلس را از دست می‌دهد، همچنان به‌عنوان نماینده فعال باشد و ضمانت اجرایی برای آن وجود نداشته باشد.

عدم اشکال شورای نگهبان بر این ماده و اینکه این برکناری را در ماده‌ی ۹۰ مغایر قانون اساسی یا شرع اعلام نکرده است، می‌تواند این فرضیه را تقویت کند که چنانچه مشخص شود نماینده‌ای از ابتدا اوصاف و شرایط مذکور برای سمت نمایندگی (ر.ک: حبیب‌نژاد، ۱۳۹۰) را نداشته یا در ابتدا این اوصاف و شرایط را داشته ولی بعداً از دست داده است، می‌توان از مکانیسم ماده‌ی ۹۰ قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس استفاده کرد، زیرا فرض بر آن است که شروط برای سمت نمایندگی هم علت محدثه است و هم علت مبقیه.

حتی اگر براساس اصل حاکمیت قانون و به‌دلیل وفاداری به نص ماده‌ی ۹۰، ماده را شامل این موارد ندانیم و فقط در موارد مذکور در ماده صادق بدانیم، لازم است نظام حقوقی در این مورد چاره‌ای بیندیشد.

براساس قواعد فقهی، سمت‌ها در حکومت اسلامی مصداق امانت‌اند (حبیب‌نژاد و عامری، ۱۳۹۶: ۱۰۵-۱۳۰). همچنان‌که در عصر مشروطه برخی از اندیشمندان فقه سیاسی مانند علامه «نائینی» بر امانت بودن مناصب حکومتی اذعان کردند (حبیب‌نژاد و عامری، ۱۳۹۶: ۱۰۵-۱۳۰). در متن سوگندنامه‌ی اصل ۶۷ قانون اساسی که نمایندگان مجلس در نخستین جلسه‌ی مجلس ایراد و امضا می‌کنند و - تنها سوگند صرف نیست بلکه ایجاد نوعی تعهد است - از نمایندگی مجلس به‌عنوان امانت نام برده شده و هر نماینده سوگند خورده است که «ودیعه‌ای را که ملت به ما سپرده به‌عنوان امینی عادل پاسداری کنم».

آیا اگر نماینده‌ای در حفظ این «ودیعه» کوتاهی کند و دچار تعدی و تفریط شود، می‌توان او را عزل کرد؟ براساس قواعد فقهی «امین ضامن نیست مگر آنکه تعدی کند یا تفریط نماید» (ر.ک: مکارم شیرازی، بی‌تا: ۲۴۱-۲۸۰). عزل و برکناری امین در موارد تعدی و تفریط از ضمانت اجراهای مطروحه بوده و از همین روست که آیت‌الله نائینی معتقد بود هر کس از مسئولان از جمله نمایندگان مجلس در انجام وظایف محول در قانون اساسی کوتاهی کند، «مانند خیانت در سایر امانات رسماً موجب انعزال ابدی و سایر عقوبات مترتبه بر خیانت می‌باشد» (نائینی، ۱۳۵۸: ۷۸).

در مجموع می‌توان گفت همان‌طورکه وجود شرایط لازم، به‌منظور ثبت‌نام و شروع کار نمایندگی لازم است، استمرار و بقای آن نیز لازم و ضروری است و منطقی و عاقلانه نیست که بپذیریم در ابتدای کار و در مقام ثبت‌نام و احراز صلاحیت اشخاص برای انتخابات نمایندگی، وجود شرایط و اوصاف خاص ضروری است، ولی پس از انتخاب شدن به‌عنوان نماینده، دیگر نیازی به آن شرایط و اوصاف نیست. برای نمونه مسلمان و عاقل بودن از جمله شرایط ثبت‌نام داوطلبان نمایندگی است. از این‌رو اگر نماینده‌ای پس از انتخاب به سمت نمایندگی مرتد یا مجنون شود یا معلوم گردد که از همان ابتدا نیز مرتد یا مجنون بوده است، یا در صورت محکوم شدن به حبس‌های طولی‌المدت چه باید بکنیم؟ این در حالی است که مردم او را با وصف داشتن آن شرایط و ویژگی‌ها برگزیده‌اند و مسلم است که اگر رأی‌دهندگان می‌دانستند که او فاقد این شرایط است، هیچ‌گاه به او رأی نمی‌دادند.

باید پذیرفت که شرایط و اوصاف برای پذیرش سمت‌های اساسی مانند رهبری، نمایندگی یا ریاست جمهوری نه‌تنها علت محدثه است، بلکه علت مبقیه هم می‌باشد و همچنان‌که اگر شخصی صلاحیت‌های لازم برای این سمت‌ها را نداشته باشد، نمی‌تواند عهده‌دار این سمت‌ها شود. به همان ترتیب اگر این اوصاف و شرایط را از دست بدهند، آن سمت را هم از دست می‌دهند و زمانی‌که چنین امری برای رهبر در قانون اساسی تثبیت شده است (اصل ۱۱۱)، به طریق اولی برای دیگر دارندگان سمت‌های اساسی نیز باید جاری و ساری باشد و از نظر شرعی تصرفات این‌چنین نماینده‌ای پس از دست دادن شرایط و اوصاف نمایندگی نیز تصرف غاصبانه است.^(۵)

۴. سازوکارهای پیشنهادی برکناری نماینده

پس از پذیرش اصل امکان برکناری نماینده در نظام حقوق اساسی ایران، نوبت به مرحله‌ی معرفی سازوکارهای این برکناری می‌رسد، به‌خصوص که اشکال در تنظیم و اجرا و تفسیر این

سازوکارها می‌تواند آثار منفی زیادی در کشور باقی بگذارد. شاید یکی از دلایل مهم عدم رغبت حقوقدانان اساسی به موضوع عزل نمایندگان، خوش‌بین نبودن آن‌ها به مکانیسم‌ها و سازوکارهای برکناری باشد.

در ایران برخی حقوقدانان بیان کرده‌اند که مراحل عزل و برکناری نماینده در دو مرحله اجرا شود: مرحله تقاضای عزل که طی آن بیش از نصف دارندگان حق رأی در حوزه انتخابیه طی تقاضای کتبی خواستار عزل نماینده‌شان شوند. مرحله اجرای عزل: که دو سوم رأی‌دهندگان باید در آن حوزه به برکناری نماینده خود رأی مثبت بدهند (مدنی، ۱۳۶۹: ۱۵۲).

کاربست این شیوه مشابه با فرایند وتوی فردی پیش‌بینی‌شده در سایر نظام‌های حقوقی است. اما چنانکه مطرح شد، به‌منظور ممانعت از سوء استفاده از این روش شایسته است تدابیر قانونی اتخاذ شود تا منطق دوم مطرح‌شده در دلایل وتو که بر معین بودن و قابل قضاوت بودن شاخص‌های وتو تأکید دارد، تأمین شود. می‌توان سازوکاری را طراحی کرد که به موجب آن دلایل اقامه‌شده برای وتوی فرد به منصفی قضاوت یک مرجع مستقل گذاشته شود و در صورت تأیید آن مرجع، وتو میسر شود. در همین زمینه و به‌منظور ممانعت از کاربرد نامتوازن و افراطی این اختیار نیز می‌توان در قالب مقررات قانونی امکان به‌کارگیری این شیوه را در زمان‌های معینی ممنوع کرد. مثلاً برکناری نماینده در سال اول و سال آخر نمایندگی ممنوع شود، زیرا سال اول بلافاصله پس از انتخاب اوست و اگر مردم نظر بر عزل داشتند، نباید او را انتخاب می‌کردند و... همین‌طور سال آخر که سال پایان نمایندگی است... و دیگر جایی برای عزل باقی نمی‌ماند (مدنی، ۱۳۶۹: ۱۵۲).

مکانیسم دیگری که مطرح می‌شود، کنترل نماینده توسط خود مجلس است، یعنی اگر مجلس نماینده‌ای را مناسب و متناسب با مسئولیت و شأن نمایندگی تشخیص نداد، بتواند با حد نصابی از آرای کل نمایندگان یا با تأیید کمیسیون‌های خاصی در مجلس که بدین منظور پیش‌بینی شده باشند، او را برکنار کند که البته چنانکه گفته شد، در خصوص قانون نظارت بر رفتار نمایندگان، شورای نگهبان آن را نپذیرفت. مزیت کلی چنین نظارتی که از درون خود پارلمان بر اعضا صورت می‌گیرد، قابلیت بالای پذیرش آن از سوی نمایندگان است، زیرا نمایندگان بر چنین نظامی به‌دقت کنترل دارند (موسی‌زاده و مصباحی مقدم، ۱۳۹۶: ۲۳۲).

پیش‌بینی وتوی جمعی یا انحلال پارلمان از طریق رفراندوم و به پیشنهاد خود مردم نیز سازوکار دیگری است که چنانچه کمیت و کیفیت به‌کارگیری آن به موجب قوانین روشن تبیین شود، می‌تواند در جهت کنترل قدرت پارلمان به‌ویژه آنگاه که از حدود اختیارات قانونی خویش تجاوز می‌کند، استفاده شود.

به هر حال مسئله‌ی مهم در پیش‌بینی همه‌ی سازوکارها، تأکید بر قانون و قانون‌گرایی و پرهیز از هر گونه شتاب‌زدگی، جناح‌بازی و جلب منافع گروهی و حزبی است، همچنان‌که قوانین و مقررات مصوب در این زمینه نیز باید بسیار بااحتیاط، دقیق، شفاف، محکم و استوار باشد، که در غیر این صورت نبود قانونی در این زمینه و عدم امکان عزل نمایندگان، بهتر از وجود قانونی شکننده و قابل تأویل و تفسیر است.

نتیجه‌گیری

در این مقاله بر آن بودیم تا امکان برکناری و عزل نماینده‌ی مجلس را مورد توجه قرار دهیم که البته معمولاً به‌عنوان یک پیش‌فرض، غیرقابل عزل بودن نماینده در نظام حقوق اساسی کشور ما پذیرفته شده است.

ابتدا نظریات گوناگون موجود در خصوص ماهیت نمایندگی مجلس و چیستی ماهیت آن، بررسی شد و براساس سه نظریه‌ی کارگزاری ولایت، وکالت و پیمان حقوق عمومی، دیدگاه‌ها در خصوص امکان عزل نماینده‌ی مجلس واکاوی شد.

در قوانین ایران در خصوص برکناری نماینده در زمان تصدی به‌دلیل از دست دادن شرایط و اوصاف نمایندگی، مقرره‌ی ویژه و صریحی وجود ندارد، هرچند در زمان تهیه و بررسی قانون نظارت بر رفتار نمایندگان، یک بند از طرح قانونی مربوطه، به برکناری نماینده اختصاص داشت، شورای نگهبان آن را خلاف قانون اساسی دانست و در نهایت از قانون مربوط حذف شد.

اگرچه در متن قانون اساسی به‌عنوان اصلی‌ترین منبع نظام حقوق اساسی اشاره‌ی صریحی به عزل نشده است، می‌توان در سایر منابع نظام حقوق اساسی در این خصوص مشاهداتی داشت، از جمله ماده‌ی ۹۰ قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس می‌تواند امکان عزل نماینده را در موارد خاص توجیه کند. همچنین تأکید قانونگذار اساسی بر تصویب اعتبارنامه‌ی نمایندگان در بدو ورود به مجلس نشان از آن دارد که چنانکه در ابتدا نمایندگان این اختیار را دارند تا در مورد عدم اعطای عنوان نمایندگی به فرد خودداری کنند می‌توانند این حق را داشته باشند تا در ادامه نیز آنچنان‌که اعتبارنامه‌ی نمایندگی را تأیید کرده‌اند، آن را پس بگیرند. بند ۱۳ سیاست‌های کلی انتخابات را نیز می‌توان به‌عنوان یکی از منابع نظام حقوق اساسی، توجیه‌کننده‌ی تأسیس نهاد عزل دانست.

نویسندگان معتقدند به لحاظ نظری و با توجه به برخی تجربیات کشورهای دیگر، اصل امکان عزل نماینده قابل پذیرش است و نظام حقوقی باید برای این مسئله راهکارهای قانونی را تنظیم کند و حتی اگر قائل به عدم امکان عزل نماینده براساس نصوص قانون اساسی کنونی

باشیم، باید در اصلاحات آتی قانون اساسی آن را نفیاً یا اثباتاً مورد توجه قرار دهیم، همچنان‌که در قوانین اساسی برخی کشورها به‌طور صریح به آن اشاره شده است. از سوی دیگر هرچند در این مقاله در پی یک تئوری برای امکان عزل و برکناری نماینده‌ی مجلس در صورت از دست دادن شرایط خاص نمایندگی و مشخص شدن عدم شایستگی او برای عنوان «نماینده‌ی» مردم هستیم، ولی بر این مطلب هم اقرار و اصرار داریم که مهم‌ترین حساسیت در این موضوع، وجود قانونی شفاف، صریح و کارآمد در مرحله‌ی اجراست تا راه را بر ترفندهای سیاسی، رقابت‌های جناحی و سوء استفاده‌های ناروا ببندد.

در این نظام قانونی پیشنهادی، از سویی نباید استقلال رأی و تفکر نماینده مورد خدشه قرار گیرد و نماینده به‌سبب ترس از برکناری و عزل‌های هدفمند، استقلال و حریت خویش را در برابر دولت، گروه‌های ذی‌نفوذ و صاحبان قدرت از دست بدهد و از سوی دیگر، آنقدر قانون مزبور محکم و خدشه‌ناپذیر باشد که از تفسیر به رأی در جهت اغراض ناشایست سیاسی در امان باشد و راه را بر هر تفسیر و برداشت نادرستی از آن ببندد. در غیر این صورت بی‌شک عدم بحث از عزل نمایندگان بهتر از اجرای ناقص، شتاب‌زده و خسارت‌آفرین آن است.

Archive of SID

یادداشت‌ها

۱. فاذا فوضت اليه اداره الامور الامه فهو ليس محصورا... ولا يجعل مجلس نواب الامه بنحو المخصوص.. و له ان يقنن القوانين بنفسه او بجمع خاص من يجعله لهذا الهدف (مؤمن، ۱۳۸۶: ۵۱۵).
۲. حتی در نخستین پیش‌نویس اصل ۵۸ قانون اساسی آمده بود: مجلس شورای ملی از نمایندگان ملت که به‌طور مستقیم و مخفی انتخاب می‌شوند، تشکیل می‌گردد. این نمایندگان از طرف تمام ملت وکالت دارند (کاتوزیان، ۱۳۷۸: ۲۰۷). در متن سوگندنامه‌ی نمایندگان مذکور در اصل ۶۷ قانون اساسی نیز آمده است: «در انجام وظایف وکالت، امانت و تقوی را رعایت نمایم...»
۳. ملت اگر وکلایشان خواستند برخلاف اسلام عمل کنند؛ مردم مختارند وکلایشان را عزل کنند (خمینی، ج ۶: ۳۴).
۴. مانند اصل ۱۱ قانون اساسی فرانسه: «رئیس‌جمهور پس از مشورت با نخست‌وزیر و رؤسای مجلس‌ها می‌تواند انحلال مجلس ملی را اعلام کند». اصل ۸۸ قانون اساسی ایتالیا نیز مقرر می‌دارد که رئیس‌جمهور می‌تواند پس از مشاوره با رؤسای دو مجلس اقدام به انحلال یک یا هر دو مجلس کند.
۵. شما نمایندگان باید در آن‌جا همان معنایی که مأمور آن شده‌اید از طرف ملت، همان معانی باشد. شما وکیل نیستید که بروید آن‌جا بشینید و حساب‌هایی که خودتان دارید با هم صاف کنید. اگر یک همچون کاری بشود این انحراف است و غضب است آن محل برای شما (خمینی موسوی، ۱۳۷۰، ج ۱۲: ۱۱۶).

منابع

۱. فارسی و عربی

۱. اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴)، صورت مشروح مذاکرات بررسی نهایی قانون اساسی، تهران: اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
۲. آهنگران، محمدرسول؛ صادق‌پور، محمدجعفر و علیرضا میربد (۱۳۹۵)، «تحلیل ماهیت نمایندگی مجلس در نظام جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه‌ی مجلس و راهبرد، سال بیست‌وسوم، ش ۸۷، صص ۲۹۵-۳۲۱.
۳. ارفعی، عالیہ (۱۳۷۲)، «پارلمان ژاپن نگاهی به چهره و ساختار»، فصلنامه‌ی مجلس و پژوهش، ش ۴، صص ۳۱۲-۳۲۵.
۴. بوشهری، جعفر (۱۳۸۴)، حقوق اساسی؛ متون قوانین اساسی، فرانسه، آلمان، سوئیس، انگلستان و آمریکا، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۵. حایری یزدی، مهدی (۱۹۹۵)، حکمت و حکومت، لندن: شادی.
۶. حبیب‌نژاد، سید احمد (۱۳۸۴)، حقوق و وظایف نمایندگی مجلس، تهران: کانون اندیشه‌ی جوان.
۷. _____ (۱۳۸۵)، «ماهیت نمایندگی با تکیه بر مفاهیم فقهی - اسلامی»، فصلنامه‌ی تخصصی فقه و حقوق، ش ۸، صص ۱۲۵-۱۴۸.
۸. _____ (۱۳۹۰)، «شرایط کاندیداتوری در انتخابات مجلس شورای اسلامی در نظام حقوق اساسی ایران با نگاهی تطبیقی»، فصلنامه‌ی علمی پژوهشی علوم سیاسی، ش ۵۵، صص ۹۹-۱۳۰.
۹. حبیب‌نژاد، سید احمد و زهرا عامری (۱۳۹۶)، «امانی بودن مناصب عمومی در نظام حقوق اساسی ایران با تأکید بر اندیشه‌ی علوی»، فصلنامه‌ی علمی پژوهشی حکومت اسلامی، ش ۲، صص ۱۰۵-۱۳۰.
۱۰. حسنی، حسن (۱۳۶۹)، مقامات عالی قوه‌ی مجریه در قانون اساسی ایران و فرانسه و مطالعه‌ی تطبیقی آن، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۱۱. خمینی موسوی، سید روح‌الله (۱۳۷۰)، صحیفه‌ی نور، تهران: وزارت ارشاد و فرهنگ اسلامی.

۱۲. دبیرنیا، علیرضا (۱۳۹۴)، «تحلیلی بر مفهوم نمایندگی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با نگاهی تطبیقی به اندیشه‌ی سیاسی غرب»، پژوهش تطبیقی اسلام و غرب، دوره‌ی ۳، ش ۱، ۱۱۵-۱۳۴.
۱۳. رنی، آستین (۱۳۷۴)، حکومت، ترجمه‌ی لیلا سازگار، تهران: مرکز نشر دانشگاهی.
۱۴. روحانی، محمدصادق (۱۳۷۸)، استفتائات قضائیه، قم: سپهر.
۱۵. روسو، ژان ژاک (۱۳۷۹)، قرارداد اجتماعی، ترجمه‌ی مرتضی کلاتریان، تهران: آگاه.
۱۶. سلطانی، سید ناصر (۱۳۹۰)، «مفهوم نمایندگی در مجلس اول»، مجله‌ی پژوهش‌های حقوقی، دوره‌ی ۱۰، ش ۱۹، صص ۱۳۷-۱۷۵.
۱۷. عباسی، بیژن (۱۳۸۷)، «بررسی روش‌های اعمال مردم‌سالاری مستقیم و نیمه‌مستقیم»، فصلنامه‌ی حقوق، مجله‌ی دانشکده‌ی حقوق و علوم سیاسی، دوره‌ی ۳۸، ش ۲، صص ۲۱۵-۲۳۵.
۱۸. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۲)، کلیات حقوق اساسی، تهران: میزان.
۱۹. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل (۱۳۷۲)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: دانشگاه تهران
۲۰. کاویانی، محمدهادی (۱۳۸۷)، «بررسی مسئله‌ی انجلال مجلس خبرگان رهبری و مجلس شورای اسلامی از سوی مقام رهبری»، فصلنامه‌ی حقوق خصوصی، ش ۱۲، صص ۱۶۵-۱۹۰.
۲۱. کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۸)، گامی به سوی عدالت، تهران: انتشارات دانشکده‌ی حقوق و علوم سیاسی
۲۲. مدنی، سید جلال‌الدین (۱۳۶۹)، حقوق اساسی، تهران: سروش.
۲۳. مصباح نسب، سید روح‌الله و سید ابراهیم موسی‌زاده (۱۳۹۶)، «چرایی نظارت مستمر بر نمایندگان مجلس شورای اسلامی»، فصلنامه‌ی علمی-حقوقی قانون یار، دوره‌ی ۳.
۲۴. مصباح یزدی، محمدتقی (۱۳۷۸)، نظریه‌ی سیاسی اسلام، قم: مؤسسه‌ی امام خمینی (ره).
۲۵. مکارم شیرازی (بی‌تا)، قواعد الفقهیه، قم: مدرسه‌ی امیرالمومنین (ع).
۲۶. مؤمن قمی، محمد (۱۳۸۶)، الولایه الهیه الاسلامیه، قم: جامعه‌ی مدرسین.
۲۷. نایینی، محمدحسین (۱۳۵۸)، تشبیه‌الامه و تنزیه‌المله، توضیحات سید محمود طالقانی، قم: بوستان کتاب.
۲۸. نجفی اسفاد، مرتضی و فرید محسنی (۱۳۷۹)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: الهادی.

۲۹. واعظی، احمد (۱۳۸۰)، *حکومت اسلامی*، قم: مسامیر.
۳۰. وکیلان، حسن (۱۳۹۰)، «مبانی نظری و شیوه‌های اعمال نظارت بر رفتار نمایندگان»، *مجلس و راهبرد*، سال هجدهم، ش ۶۸، صص ۶۳-۱۰۷.
۳۱. هاشمی، سید محمد (۱۳۷۹)، *حقوق اساسی*، تهران: دادگستر.

۲. انگلیسی

- Altman, David (2011), **Direct Democracy Worldwide**, London: Cambridge University Press
- Conacher, Duff (1991), "Power to the People: Initiative, Referendum Recall and the Possibility of Popular sovereignty in Canada", **university of torento, faculty of law review**, no 174.
- Cronin, Thomas (1999), **Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall**, Harvard University Press.
- Elections BC (2003), **Report of the Chief Electoral Officer on the Recall Process in British Columbia** 16.
- Garrett, Elizabeth (2004), "Democracy in the Wake of the California Recall", **University of Pennsylvania Law Review**, 153.
- Griffith, Gareth and Roth, Lenny (2010), "Recall Elections, NSW Parliamentary Library Research Service", **E-Brief 3/2010**: 1-11.
- Hazell, Robert (2010), **The Conservative-Liberal Democrat Agenda for Constitutional and Political Reform**, London: The Constitution Unit
- Maskell, Jack (2012), **Recall of Legislators and the Removal of Members of Congress from Office**, Congressional Research Service.
- McCormick, Peter (1994), "The Recall of Elected Members", **Canadian Parliamentary Review**, 17(2).
- Munro, William (1916), **The Initiative, Referendum and Recall**, Appleton.
- National Conference of State Legislatures ('NCSL'), (2011), **Recall of State** <<http://www.ncsl.org/default.aspx?tabid=16581>>
- Roger Scruton (1982), A Dictionary of Political Thought, **Harper and Row Publishers**, New York.
- Twomey, Anne (2011), "The Recall of Members of Parliament and Citizens", **Initiated Elections**, UNSW Law Journal, Vol 34(1), 41-69.
- Uwe Serdült (2015), "The history of a dormant institution: legal norms and the practice of recall in Switzerland", **Representation**, 51(2): 161-172
- Welp, Yanina (2016), "Recall referendums in Peruvian municipalities: a political weapon for bad losers or an instrument of accountability?", **Democratization**, 23 (7): 1162-1179.
- Wright, Tony (2015), "Recalling MPs: Accountable to Whom?", **The Political Quarterly**, Vol 86, Issue 2, 289-296.
- Zimmerman, Joseph (1997), **The Recall: Tribunal of the People**, Praeger.

The Feasibility of the Dismissal of the Parliamentary Deputies in the Constitutional Law System of Iran

Sayyed Ahmad Habibnejad^{1*} & Zahra Ameri²

1- Assistant Professor, Tehran university - Farabi campus

2- Assistant Professor, bojnoord University

Abstract

Is it possible to dismiss a Member of Parliament? This question should be answered cautiously, especially as representation and representative are the main concepts and elements of democracy and at the forefront of power constraint by the rulers. Nevertheless, this importance cannot hinder the theories regarding the dismissal of the parliamentary deputies. This article seeks to examine the feasibility of such issue in the framework of the legal system of the Islamic Republic of Iran and besides, to consider the experiences of other countries in this respect. It seems that although dismissal of a representative is theoretically possible, its implementation needs a legal, transparent and rational process far from any political interference. Perhaps, the absence or lack of confidence regarding the executive mechanism has led the prudent mind of the legal scholars to recognize parliamentary deputies irremovable.

Key words

Dismissal, Veto Right, Constitution, Democracy, Nature of Representation, Legal System, Parliamentary Deputy.

*E-mail: A.habibnezhad@ut.ac.ir