

کفالت ریاست جمهوری در قوانین اساسی کشورها و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

مرتضی نجابت خواه*

سیدعلی حسینی کبریا**

نوع مقاله: علمی - پژوهشی

چکیده

کفالت رئیس‌جمهور مسئله‌ای حساس در عرصه حقوق اساسی است و به دلیل تأثیرات متعددش بر آینده و ثبات سیاسی کشورها، در قوانین اساسی بدان توجه شده است. با توجه به اهمیت این موضوع و نظر به اینکه نظام سیاسی کشور ما نیز در سال اخیر در معرض چنین مسئله‌ای قرار گرفت، در پژوهش حاضر ابعاد حقوقی چنین موضوعی، طی مطالعه‌ای تطبیقی در قوانین اساسی کشورهای مختلف، در نظام حقوقی ایران بررسی شد. در این رابطه، با روشی توصیفی - تحلیلی، موجبات تحقق کفالت، اعم از قهری و ارادی و همچنین اعم از موجباتی که به طور موقت زمینه را برای کفالت فردی دیگر به جای رئیس‌جمهور منتخب فراهم می‌آورند و موجباتی که به صورت دائم، خلأ پست ریاست‌جمهوری و روی کار آمدن کنفل را رقم می‌زنند، و رویکرد نظام حقوقی ایران به این موضوعات بررسی شد. سپس موضع قوانین اساسی کشورهای مختلف درباره مقام متصدی کفالت ریاست‌جمهوری و همچنین موضع قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران طبق اصل (۱۳۱) به این مسئله واکاوی شد و در پایان به آثار دوران کفالت ریاست‌جمهوری در کشورهای مختلف و سپس ایران پرداخته شد. با توجه به ابتدای نظام جمهوری اسلامی ایران بر اصل ولایت فقیه، تفاوت‌های آشکاری را در برخی از موارد فوق در زمینه موضوع کفالت در مقایسه با دیگر نظام‌های مبتنی بر جمهوریت می‌توان مشاهده کرد.

واژگان کلیدی

حقوق اساسی تطبیقی، رئیس‌جمهور، قانون اساسی، کفالت، معاون اول رئیس‌جمهور.

* دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران (نویسنده مسئول).

m.nejabatkhah@umz.ac.ir

** دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران.

aqasem2767@gmail.com

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۷/۲۹

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۳/۱۵

مقدمه

کفالت روشی کوتاه‌مدت جهت اعمال موقتی و محتاطانه قدرت است. به عبارت دیگر، کفالت به معنی انجام‌وظیفه در دوره فقدان متصدی است (تقی‌زاده، ۱۳۸۹: ۹۸). در ادبیات حقوقی ایران جهت جایگزینی موقت مقام صلاحیت‌دار، اصطلاح کفالت به کار رفته است (موسی‌زاده، عالی، و اصغری وحدتی، ۱۴۰۰: ۱۰۶). کفیل، مقامی است که اساساً پیش از تحقق اسباب کفالت، نحوه تعیین آن به موجب قانون معین می‌شود. در اکثر کشورها مقام جانشین ریاست جمهوری در قوانین اساسی مشخص شده، و در بیان فلسفه تعیین کفیل برای رئیس‌جمهور، گفته شده است که «ضرورت استمرار و تداوم خدمات عمومی» این امر را اجتناب‌ناپذیر می‌سازد (مظهری، قاسم‌آبادی، و ناصری، ۱۳۹۷: ۳۷)؛ حال آنکه چه‌بسا می‌توان در رابطه با غالب نظام‌های سیاسی که در آن‌ها رئیس‌جمهور، ریاست کشور را برعهده دارد، ضرورت استمرار و تداوم نظام سیاسی کشور و ثبات آن را فلسفه این امر قلمداد کرد. برخی درباره فلسفه کفالت بیان داشته‌اند که در مواردی که کشور از وجود رئیس‌جمهور محروم می‌شود، از آنجا که «تا انتخاب رئیس‌جمهور جدید وظایف وی تعطیل‌بردار نیست» (هاشمی، ۱۳۸۲: ۲۸۱/۲)، فردی کفالت ریاست جمهوری را عهده‌دار می‌شود. البته این دیدگاه نیز ناظر بر نظام‌هایی است که در آن‌ها، همچون فرانسه، کفیل به‌طور موقت تا زمان انتخاب رئیس‌جمهور جدید در انتخاباتی زود هنگام، عهده‌دار وظایف رئیس‌جمهور می‌شود و نه نظام‌های سیاسی‌ای مانند ایالات متحده که در آن‌ها، معاون اول تا پایان دوره قبلی ریاست جمهوری روی کار می‌ماند. با این وصف، از آنجا که همیشه این امکان وجود دارد که بنا به دلایلی، در زمان مقرر، کفیل این مسئولیت را نپذیرد یا اینکه بنا به دلایلی امکان تصدی موقت سمت ریاست جمهوری برای شخص کفیل وجود نداشته باشد، مانند فوت هم‌زمان کفیل، قانون اساسی یا قوانین عادی، مقامات جایگزین بعدی را هم پیش‌بینی می‌کنند (موسی‌زاده و دیگران، ۱۴۰۰: ۱۱۶).

پایان دوره ریاست جمهوری مانند سایر مناصب عمومی، همواره با انقضای مدت زمان قانونی مسئولیت همراه نیست، بلکه در کنار پایان طبیعی دوره، ممکن است در اثر عوامل دیگری اعم از قهری یا ارادی همچون فوت، عزل، استعفا، غیبت یا بیماری، دوره مسئولیت رئیس‌جمهور خاتمه یابد (موسی‌زاده، عالی، و اصغری وحدتی، ۱۴۰۰: ۱۰۱) و این وضعیتی است که در نظام سیاسی ایران پس از انقلاب اسلامی سال ۵۷ تا زمان بازنگری قانون اساسی در سال ۶۸، در دو نوبت تجربه شده است؛ یک‌بار در عزل نخستین رئیس‌جمهور و بار دیگر در جریان شهادت دومین رئیس‌جمهور. این بار نیز در پی درگذشت هشتمین رئیس‌جمهور در سانحه هوایی مورخ

۱۴۰۳/۰۲/۳۰، نظام سیاسی ایران مجدداً این وضعیت را تجربه کرده است؛ از این رو، واکاوی موضوع کفالت ریاست جمهوری با توجه به اهمیت جایگاه این مقام در نظام سیاسی ایران که براساس اصل (۱۱۳) قانون اساسی، پس از مقام رهبری، عالی ترین مقام رسمی کشور به شمار می آید و همچنین با توجه به آثار حقوقی کفالت به سبب فقدان موقت یا دائمی رئیس جمهور، موضوعی درخور تأمل و بررسی است.

پیش از این برخی مطالعات دیگر در این حوزه انجام شده، و مقالاتی نگاشته شده است؛ لکن این مطالعات همچون «تصدی کفالت ریاست جمهوری در حقوق ایران با نگاهی به حقوق فرانسه» (تقی زاده، ۱۳۸۷)، «تحقق کفالت ریاست جمهوری در حقوق ایران با نگاهی به حقوق فرانسه» (تقی زاده، ۱۳۸۹) و «واکاوی تطبیقی جانشینی موقت مقام ریاست جمهوری در نظام حقوقی ایران، مصر و ترکیه» (موسی زاده، عالی و اصغری وحدتی، ۱۴۰۰) صرفاً ناظر بر بررسی تطبیقی موضوع کفالت در نظام های حقوقی محدودی بوده اند. حال آنکه قلمرو مطالعه گسترده تری در مقاله پیش رو اختیار شده است و نگارندگان بر آن شده اند تا با رویکردی تطبیقی، به این پرسش پاسخ دهند که در قوانین اساسی کشورهای مختلف چه رویکردی به موجبات تحقق کفالت ریاست جمهوری وجود دارد و به منظور گذار از دوران خلأ رئیس جمهور چه موازین حقوقی ای پیش بینی شده است و آیا این سازوکارها می توانند در نظام حقوقی ایران کاربستی داشته باشند؟ بدین ترتیب در پژوهش حاضر با اتخاذ روش توصیفی - تحلیلی مبتنی بر مطالعه تطبیقی، ضمن مطالعه قوانین اساسی کشورهای متعدد، درخصوص هر یک از مسائل مرتبط با موجبات تحقق کفالت، مقام متصدی آن و آثار و محدودیت های آن، وضعیت موجود در نظام سیاسی ایران نیز بررسی می شود.

۱. موجبات تحقق کفالت رئیس جمهور

۱-۱. مطالعه تطبیقی

مطالعه قوانین اساسی کشورهای مختلف^۱ حاکی از آن است که کفالت می تواند بنا به دو موجب کلی محقق شود: نخست، اسبابی که غیبت یا ناتوانی موقت رئیس جمهور از سمت خود را به همراه دارد؛ دوم، اسبابی که به غیبت دائمی یا ناتوانی قطعی رئیس جمهور منجر می شود. اگرچه غالب قوانین اساسی، به موجبات غیبت یا ناتوانی موقت رئیس جمهور اشاره ای نکرده، و صرفاً به ذکر اسباب کفالت ریاست جمهوری در حالاتی پرداخته اند که رئیس جمهور، دیگر به طور قطعی نمی تواند

۱. در بخش منابع، نشانی هر یک از قوانین اساسی استفاده شده در این مقاله به طور کامل درج شده، از این رو از تکرار آن در هر مورد خودداری شده است.

در مسند خود به انجام وظیفه پردازد. در ماده (۷) قانون اساسی فرانسه، خلأ پست ریاست جمهوری به هر دلیل، یا حکم شورای قانون اساسی به ناتوانی رئیس جمهور از انجام وظایف خود حسب ارجاع دولت، از موجبات تحقق کفالت برشمرده شده است که البته با توجه به مفاد این ماده و حکم به برگزاری انتخابات برای تعیین رئیس جمهور جدید آشکار می شود که منظور از خلأ پست ریاست جمهوری، خلأ دائمی و قطعی آن است. در بند (۱) ماده (۴۴) قانون اساسی قبرس نیز فوت رئیس جمهور، استعفای کتبی وی، محکومیت وی به خیانت بزرگ یا هر جرم دیگری که متضمن عدم صداقت یا فساد اخلاقی باشد، ناتوانی دائمی جسمی یا ذهنی یا غیبت غیرموقتی که مانع از انجام مؤثر وظایف رئیس جمهور شود، از موجبات تحقق کفالت شمرده شده است.

در مقررات پیش گفته صرفاً مصادیق غیبت غیرموقت از موجبات تحقق کفالت شمرده شده؛ اما باین حال، در برخی قوانین اساسی، علاوه بر موجبات دائمی و قطعی تحقق کفالت، به موجبات موقتی این امر نیز اشاره شده است؛ برای مثال، در ماده (۱۴۹) قانون اساسی نیکاراگوئه این تفکیک صورت پذیرفته، و خروج موقت از کشور برای بیش از پانزده روز و عدم امکان یا ناتوانی موقت در انجام وظایف به تشخیص مجلس شورای ملی و تصویب دوسوم نمایندگان آن، از مصادیق غیبت موقت برشمرده شده‌اند و حال آنکه فوت رئیس جمهور، استعفای وی پس از پذیرش از سوی مجلس شورای ملی و معذوریت کلی دائمی به تشخیص مجلس و تصویب دوسوم اعضای آن، از مصادیق غیبت دائمی قلمداد شده‌اند که در هر کدام از این موارد کفالت ریاست جمهوری محقق می شود. در مواد (۱۴۵) و (۱۴۶) قانون اساسی اکوادور نیز استعفای داوطلبانه با تأیید مجلس شورای ملی، برکناری از سمت توسط مجلس شورای ملی طبق ماده (۱۳۰) قانون اساسی، فرایند تعقیب و محاکمه طبق ماده (۱۲۹) قانون اساسی، ناتوانی جسمی یا ذهنی دائمی به طوری که مانع از انجام وظایف رئیس جمهور شود، از موجبات غیبت و ناتوانی دائمی رئیس جمهور قلمداد شده‌اند، و غیبت موقت ناشی از بیماری یا دیگر موارد فورس ماژور (غیرمترقبه) که مانع از انجام وظیفه رئیس جمهور برای حداکثر تا سه ماه یا اعطای مرخصی از سوی مجلس شورای ملی شود، از موجبات غیبت موقت به شمار آمده‌اند. در مواد (۱۰۰) و (۱۰۱) قانون اساسی زیمبابوه نیز فوت، استعفا و برکناری از سمت، درمقابل مواردی که به طور موقت رئیس جمهور در کشور نباشد یا وظایف خود را نتواند به دلیل بیماری یا هر دلیل دیگری به انجام برساند، قرار گرفته‌اند. در ماده (۱۶۹) قانون اساسی بولیوی هم به دو حالت دائمی و موقت غیبت رئیس جمهور، جهت تحقق کفالت اشاره شده است؛ لکن در ماده (۱۷۰)، فوت، تقدیم استعفا به مجلس قانونگذاری، غیبت یا مانع قطعی، صدور حکم محکومیت قطعی در یک موضوع کیفری و پایان دوره پنج‌ساله ریاست جمهوری، از موجبات خاتمه دوره مأموریت رئیس جمهور یاد شده است. در نقطه مقابل،

در ماده (۲۹) قانون اساسی شیلی به چگونگی کفالت در دو فرض موقتی و دائمی اشاره شده است؛ لکن صرفاً از مصادیق موجبات کفالت موقت یاد شده، و به مشکلات موقتی مثل بیماری، خروج از کشور یا هر دلیل جدی دیگری که موجب ناتوانی موقت رئیس‌جمهور در انجام وظایف وی شود، اشاره شده است. در مواد (۸۴) و (۸۵) قانون اساسی مکزیک نیز به غیبت موقت و دائمی رئیس‌جمهور جهت تحقق کفالت اشاره شده، و خاطر نشان شده است که رئیس‌جمهور می‌تواند برای مدت شصت‌روز درخواست مرخصی بدهد و در این صورت، وزیر کشور کفالت ریاست‌جمهوری را عهده‌دار می‌شود؛ لکن اگر غیبت موقت وی به غیبت دائمی تبدیل شود، تا زمانی که کنگره، رئیس‌جمهور موقت یا علی‌البدل را ظرف یک دوره شصت‌روزه تعیین کند، وزیر کشور موقتاً صلاحیت‌های رئیس‌جمهور را برعهده خواهد گرفت. موضوع امکان مرخصی رئیس‌جمهور یا معاون وی، یکی از موجبات موقت تحقق کفالت در ماده (۱۸۷) قانون اساسی پاناما نیز شمرده شده است.

در مواد (۸۳) و (۸۴) قانون اساسی تونس نیز به خلأ موقت و دائمی پست ریاست‌جمهوری اشاره شده است و رئیس‌جمهور می‌تواند در صورت ناتوانی موقت از انجام وظایف خود، اختیاراتش را به‌طور موقت و برای حداکثر سی‌روز که برای یک‌بار قابل‌تمدید است، به نخست‌وزیر تفویض کند؛ البته اگر خلأ موقت به‌گونه‌ای باشد که رئیس‌جمهور نتواند خود به تفویض اختیارات به نخست‌وزیر بپردازد، در این صورت دادگاه قانون اساسی باید فوراً تشکیل جلسه دهد و با اعلام خلأ پست ریاست‌جمهوری، نخست‌وزیر را برای مدتی که نمی‌تواند بیش از شصت‌روز باشد، متصدی کفالت امر ریاست‌جمهوری کند. در ماده (۸۴) قانون اساسی تونس، تداوم خلأ موقت به‌مدت بیش از شصت‌روز، تسلیم استعفای کتبی رئیس‌جمهور به رئیس دادگاه قانون اساسی، فوت یا ناتوانی مطلق رئیس‌جمهور یا هر دلیل دیگری که موجب خلأ دائمی پست ریاست‌جمهوری شود، از موجبات قطعی تحقق کفالت ریاست‌جمهوری قلمداد شده‌اند.

در ماده (۱۶۰) قانون اساسی مصر هم قانونگذار به تفکیک میان مانع موقت و خلأ پست ریاست‌جمهوری به‌دلیل استعفا، فوت، از کارافتادگی دائمی یا هر دلیل دیگر به تشخیص مجلس نمایندگان پرداخته است. در ماده (۱۵۹) این قانون نیز اشاره شده است که از زمانی که مجلس نمایندگان رأی به شروع تحقیقات در خصوص اتهام تخطی از احکام قانون اساسی، خیانت به کشور یا هر جنایت دیگری علیه رئیس‌جمهور صادر می‌کند تا زمانی که دادگاه ویژه‌ای که به‌موجب این اصل به ریاست رئیس‌شورای عالی قضایی تشکیل می‌شود، مبادرت به صدور حکم می‌کند، رئیس‌جمهور فعالیت خود را متوقف می‌کند و این امر، مانع موقت قلمداد می‌شود.

در مواد (۱۱۳) و (۱۱۴) قانون اساسی پرو نیز میان «خاتمه دوران ریاست‌جمهوری» به‌دلیل فوت،

ناتوانی دائمی جسمی یا اخلاقی حسب اعلام کنگره، پذیرش استعفا توسط کنگره، خروج از کشور بدون اجازه کنگره یا عدم بازگشت در ظرف مدت مورد موافقت و برکناری پس از محکومیت به هریک از تخلفات مذکور در ماده (۱۱۷) قانون اساسی و «تعلیق دوره ریاست جمهوری» به دلیل اعلام ناتوانی موقت رئیس جمهور توسط کنگره و رأی کنگره به انجام رسیدگی قضایی علیه رئیس جمهور به موجب ماده (۱۱۷) قانون اساسی تفکیک صورت پذیرفته است.

از منظری دیگر می توان موجبات تحقق کفالت ریاست جمهوری را به موجبات ناشی از عوامل قهری و ارادی دسته بندی کرد. البته موجبات ناشی از عوامل ارادی می تواند ناشی از اراده شخص رئیس جمهور و از طریق سازوکار استعفای وی، یا بنا به اراده نهادها و اشخاصی غیر از رئیس جمهور، همچون پارلمان یا دادگاه قانون اساسی باشد؛ برای مثال، در قانون اساسی پاناما، ازیک سو، در بند (۲) ماده (۱۶۱) به صلاحیت مجلس شورای ملی در پذیرش یا رد استعفای رئیس جمهور و معاون وی اشاره شده است؛ و ازسویی دیگر، در ماده (۱۹۱) از عزل رئیس جمهور و معاون وی در صورت ارتکاب جرائم تجاوز از اختیارات قانونی، اعمال خشونت آمیز و قهرآمیز در جریان انتخابات، ممانعت از تشکیل جلسه شورای ملی، جلوگیری از انجام وظیفه آن یا دیگر سازمان ها یا مراجع عمومی که به موجب قانون اساسی شکل گرفته اند، سخن به میان آمده است. طبق ماده (۷۵) قانون اساسی عراق نیز ازیک سو، رئیس جمهور می تواند به اراده خود، استعفای کتبی را به رئیس مجلس نمایندگان تقدیم کند و در این صورت، استعفا پس از گذشت هفت روز از تاریخ تقدیم به مجلس، لازم الاجرا خواهد شد؛ ازسوی دیگر، مجلس می تواند رئیس جمهور را با اکثریت مطلق آراء اعضای خود و پس از محکومیت توسط دیوان عالی فدرال به جرم سوگند دروغ به قانون اساسی، نقض قانون اساسی و خیانت بزرگ از کار برکنار کند.

عوامل قهری به وجود آورنده موجبات تحقق کفالت ریاست جمهوری لزوماً ناظر بر عدم حضور رئیس جمهور مستقر در جایگاه قانونی خود به دلایلی همچون فوت نیستند و در مواردی ممکن است تحقق کفالت ناظر بر مدت زمان پایان دوره قبلی ریاست جمهوری تا انتخاب رئیس جمهور جدید باشد که بدین ترتیب ناگزیر تا تعیین رئیس جمهور جدید، کفیل ریاست جمهوری روی کار بیاید؛ برای مثال، در ماده (۱۰۵) قانون اساسی اسلواکی، علاوه بر اینکه به این موضوع اشاره شده است که اگر سمت ریاست جمهوری پیش از انتخاب رئیس جمهور بعدی خالی شود یا رئیس جمهور موجود نتواند به وظایف خود پردازد، به این موضوع هم اشاره شده است که در صورتی که رئیس جمهور جدید انتخاب نشده باشد یا به ادای سوگند نپرداخته باشد، موجبات تحقق کفالت حاصل می شود. همچنین در ماده (۶۶) قانون اساسی چک در کنار خلأ ریاست جمهوری موجود در مواردی که رئیس جمهور به دلایل جدی قادر به انجام وظایف خود

نباشد، به‌خلاف ریاست‌جمهوری پیش‌از انتخاب رئیس‌جمهور جدید و ادای سوگند وی نیز اشاره شده است. در اصل (۱۴۴) قانون اساسی ارمنستان نیز محاکمه رئیس‌جمهور، عدم‌امکان انجام اختیارات وی، استعفا یا فوت رئیس‌جمهور و مدت زمان پیش‌از روی کار آمدن رئیس‌جمهور جدید، از موجبات تحقق کفالت قلمداد شده‌اند.

همچنان‌که در برخی قوانین اساسی درخصوص استعفای رئیس‌جمهور به‌عنوان یکی از عوامل ارادی موجب تحقق کفالت بر تأیید آن از سوی پارلمان تأکید شده، درخصوص اثرگذاری عوامل قهری نیز در برخی قوانین اساسی بر نوعی نظارت تأکید شده است و صرف بروز یک عامل قهری را نمی‌توان ابزاری برای کنارگذاشتن رئیس‌جمهور موجود و روی کار آمدن کفیل ریاست‌جمهوری دانست؛ برای مثال، در ماده (۱۴۳) قانون اساسی ارمنستان مقرر شده است که در صورت بیماری شدید یا وجود دیگر موانع جدی و غیرقابل رفع که انجام اختیارات از سوی رئیس‌جمهور را غیرممکن سازد، دادگاه قانون اساسی درخصوص عدم‌امکان انجام اختیارات توسط رئیس‌جمهور، پیرو درخواست دولت تصمیم‌گیری می‌کند. در ماده (۹۸) قانون اساسی الجزایر نیز به این مطلب اشاره شده است که در صورت بیماری شدید و طولانی‌مدت رئیس‌جمهور، به‌گونه‌ای که وی نتواند وظایف خود را به‌طور کامل انجام دهد، دادگاه قانون اساسی باید تشکیل جلسه دهد و مانعیت این امر به هر وسیله مقتضی را احراز کند تا در نتیجه زمینه برای تحقق کفالت ریاست‌جمهوری با رأی پارلمان، آن‌هم به‌طور موقت و برای چهل و پنج روز فراهم آید.

موجبات تحقق کفالت در برخی از قوانین اساسی کشورهای مختلف به‌صورت حصری بیان نشده‌اند و قانونگذار در مواردی، «هر دلیل دیگری» را هم که بتواند مانع قطعی و دائمی در انجام وظایف رئیس‌جمهور فراهم آورد، موجبی برای تحقق کفالت برشمرده است. در چنین مواردی اصولاً قوانین اساسی، مرجع مشخصی را برای احراز دلالت عامل به‌وجود آمده بر مانعیت از انجام وظیفه رئیس‌جمهور تعیین کرده‌اند؛ برای مثال، در ماده (۱۶۰) قانون اساسی مصر تأکید شده است که اگر خالی‌شدن پست ریاست‌جمهوری «بنا به هر دلیل دیگری باشد»، باید این موضوع به تصویب اکثریت دوسوم اعضای مجلس نمایندگان برسد. در ماده (۸۴) قانون اساسی تونس هم مقرر شده است که در این‌گونه موارد باید دادگاه قانون اساسی فوراً تشکیل جلسه دهد و خلأ دائمی را تأیید کند. در ماده (۱۴۳) قانون اساسی ارمنستان تأکید شده است که اگر وجود دیگر موانع جدی و غیرقابل‌رفع، انجام اختیارات رئیس‌جمهور را غیرممکن سازد، دادگاه قانون اساسی باید پیرو درخواست دولت درخصوص عدم‌امکان انجام اختیارات رئیس‌جمهور تصمیم‌گیری کند. البته در مقررۀ اخیر نباید این نکته را از نظر دور داشت که دادگاه قانون اساسی باید

در خصوص جدی و غیرقابل رفع بودن مانع پیش آمده نیز به اتخاذ تصمیم بپردازد. یکی از عوامل قهری تحقق کفالت هم که البته ناظر به خود شخص رئیس‌جمهور است و در مواردی در قوانین اساسی کشورها، مرجع و سازوکار خاصی برای احراز آن تعیین شده است، ناتوانی جسمی یا ذهنی رئیس‌جمهور است. در این باره، برای مثال، طبق ماده (۷۱) قانون اساسی تاجیکستان، در صورتی که رئیس‌جمهور نتواند به دلیل بیماری به وظایف خود عمل کند، اعضای هر دو مجلس باید در اجلاس مشترک خود با اکثریت دوسوم تمام اعضا و نمایندگان هریک از دو مجلس، جمع‌بندی کمیسیون پزشکی دولتی را که از سوی اجلاس تشکیل می‌شود، تصویب کنند. به موجب بند (۲۰) ماده (۱۳۱) قانون اساسی السالوادور نیز اعلام ناتوانی جسمی یا ذهنی رئیس‌جمهور برای ایفای سمت خود منوط به رأی حداقل دوسوم نمایندگان مجمع قانونگذاری است که البته رأی‌گیری فوق‌زمانی صورت می‌گیرد که اعضای کمیسیون مشکل از پنج پزشک تعیین‌شده مجمع، بر ناتوانی جسمی یا ذهنی رئیس‌جمهور اجماع داشته باشند. مشابه این حکم را با کمی تفاوت در بند (i) ماده (۱۶۵) قانون اساسی گواتمالا، ماده (۱۴۵) قانون اساسی اکوادور، ماده (۸۷) قانون اساسی بلاروس و ماده (۶۶) قانون اساسی قرقیزستان هم می‌توان مشاهده کرد. در ماده (۱۰۴) قانون اساسی آذربایجان نیز مقرر شده است که در صورت دریافت اطلاعاتی مبنی بر ناتوانی کامل رئیس‌جمهور از انجام وظایف خود، به دلایل مرتبط با سلامتی، مجلس ملی این کشور از دادگاه قانون اساسی درخواست می‌کند تا این موضوع را بررسی و تأیید کند. تأیید این موضوع از سوی دادگاه، منوط به کسب اکثریت شش رأی اعضای دادگاه است. در بند (۳) ماده (۴۴) قانون اساسی قبرس نیز مقرر شده است که در خصوص ناتوانی دائمی جسمی یا ذهنی رئیس‌جمهور، دادگاه قانون اساسی باید به پیشنهاد دادستان کل و براساس تصمیم نمایندگان متعلق به جامعه یونانی، که رئیس‌جمهور از بین اعضای این جامعه انتخاب می‌شود، بر مبنای اکثریت ساده عمل کند. در ماده (۷) قانون اساسی فرانسه نیز اعلام ناتوانی رئیس‌جمهور از انجام وظایف خود منوط به ارجاع دولت و رأی اکثریت مطلق اعضای شورای قانون اساسی شده است.

یکی دیگر از دلایل برکناری رئیس‌جمهور و روی کار آمدن کفیل در بسیاری از کشورها، «فرایند تعقیب و محاکمه»^۱ رئیس‌جمهور به ابتکار نمایندگان مردم در پارلمان بنا به جهات و موجبات مختلفی است که در قوانین اساسی کشورها از آن‌ها یاد شده است. در فرایند مذکور، چنانچه در یک کشور، دادگاه قانون اساسی وجود داشته باشد، چه بسا این نهاد نیز در فرایند تعقیب و محاکمه رئیس‌جمهور به ایفای نقش می‌پردازد. علاوه بر این، نقش قوه قضائیه در این فرایند در کشورهای مختلف به طور متفاوتی خودنمایی می‌کند.

در روسیه، طبق ماده (۹۳) قانون اساسی، دوما‌ی فدرال، فرایند مزبور را مطرح می‌کند و با تصمیم دیوان عالی فدراسیون روسیه درخصوص وجود نشانه‌های جرم در اقدامات رئیس‌جمهور و به‌موجب قطعنامه دادگاه قانون اساسی مبنی بر تأیید رعایت تشریفات طرح اتهام، وی را می‌توان مورد تعقیب و محاکمه قرار داد. در این صورت، باید ابتکار آن با رأی حداقل یک‌سوم نمایندگان مجلس دوما و شروع به بررسی طرح اتهام باید با رأی دوسوم دوما و شورای فدراسیون همراه باشد. در این باره تصمیم شورای فدراسیون مبنی بر تعقیب و محاکمه رئیس‌جمهور باید حداکثر سه ماه پس از طرح اتهامات مجلس دوما‌ی این کشور علیه رئیس‌جمهور اتخاذ شود؛ وگرنه، اتهامات مطرح‌شده علیه رئیس‌جمهور مردود قلمداد می‌شود. در آلمان، به‌موجب ماده (۶۱) قانون اساسی این کشور، هریک از دو مجلس بوندستاگ یا بوندسرات می‌توانند ابتکار فرایند تعقیب و محاکمه رئیس‌جمهور نزد دادگاه قانون اساسی را به خود اختصاص دهند. در صورت صدور رأی دادگاه قانون اساسی مبنی بر مجرمیت رئیس‌جمهور، این دادگاه اعلام می‌کند که رئیس‌جمهور دیگر سمت خود را از دست داده است. در جمهوری چک نیز براساس ماده (۶۵) قانون اساسی، مجلس سنا از این صلاحیت برخوردار است که با موافقت مجلس نمایندگان، طرح اتهام علیه رئیس‌جمهور را به دادگاه قانون اساسی تقدیم کند و این دادگاه قانون اساسی است که به احراز این موضوع می‌پردازد که آیا رئیس‌جمهور همچنان صلاحیت تصدی این مقام را در آینده دارد یا نه. ماده (۱۰۷) قانون اساسی جمهوری اسلواکی نیز حاکی از شروع فرایند تعقیب و محاکمه رئیس‌جمهور براساس کیفرخواست تنظیمی مجلس شورای ملی و اتخاذ تصمیم دادگاه قانون اساسی است، با این تأکید که تأیید دادگاه قانون اساسی جمهوری اسلواکی به‌معنای از دست‌دادن منصب ریاست‌جمهوری خواهد بود. در مجارستان نیز برکناری رئیس‌جمهور می‌تواند به جهات مذکور در ماده (۱۳) قانون اساسی این کشور، به ابتکار یک‌پنجم اعضای مجلس شورای ملی به فرایند تعقیب و محاکمه رئیس‌جمهور با تصویب دوسوم نمایندگان بینجامد که در این صورت رئیس‌جمهور از زمان اتخاذ تصمیم مجلس شورای ملی تا پایان فرایند تعقیب و محاکمه، دیگر نمی‌تواند از اختیارات خود استفاده کند. رسیدگی به اتهامات برعهده دادگاه قانون اساسی است و این دادگاه است که اگر مسئولیت رئیس‌جمهور را در چهارچوب حقوق عمومی احراز کند، وی را از سمت خود برکنار می‌کند. در ارمنستان، ماده (۱۴۱) قانون اساسی، شروع فرایند تعقیب و محاکمه را به تصمیم اکثریت آراء کل نمایندگان مجلس شورای ملی این کشور واگذار کرده است که در این صورت، گزارش مجلس برای دادگاه قانون اساسی ارسال می‌شود و براساس نتیجه اعلامی دادگاه قانون اساسی، این مجلس شورای ملی است که تصمیم نهایی را درخصوص محاکمه رئیس‌جمهور با اکثریت حداقل دوسوم مجموع نمایندگان اتخاذ خواهد کرد. ماده (۱۲۹)

قانون اساسی اکوادور نیز حاکی از فرایندی مشابه است. براساس مقررۀ مزبور، به ابتکار حداقل یک‌سوم اعضای مجلس شورای ملی، فرایند تعقیب و محاکمۀ رئیس‌جمهور به جریان می‌افتد و در صورت حکم دادگاه قانون اساسی به قابل‌پذیرش بودن طرح دعوی مذکور، مجلس شورای ملی پس از استماع دفاعیات رئیس‌جمهور با رأی دوسوم اعضا تصمیم‌نهایی را اتخاذ می‌کند. این در حالی است که در وضعیتی متفاوت با موارد فوق، طبق مادۀ (۷۲) قانون اساسی تاجیکستان، دادگاه قانون اساسی گزارشی مبنی بر خیانت رئیس‌جمهور به کشور را تقدیم پارلمان می‌کند و این رأی دوسوم نمایندگان هر یک از دو مجلس ملی و نمایندگان است که مصونیت کیفری رئیس‌جمهور را از وی سلب می‌کند. در مادۀ (۱۰۷) قانون اساسی آذربایجان نیز ابتکار فرایند تعقیب و محاکمه به اتهام ارتکاب جرایم سنگین به دادگاه قانون اساسی اختصاص یافته است که پس از آن باید در مجلس شورای ملی بررسی شود.

درمقابل این دسته از کشورها که در قوانین اساسی آن‌ها به نقش دادگاه قانون اساسی در ابتکار برقراری فرایند تعقیب و محاکمۀ رئیس‌جمهور یا تصمیم‌گیری نهایی این نهاد در این فرایند اشاره شده است، در برخی قوانین اساسی ردپایی از این نهاد دیده نمی‌شود و اساساً این فرایند به پارلمان و در برخی موارد، به دخالت دادگاه‌های دادگستری واگذار شده است. در ایالات متحده، به موجب مواد (۱) و (۲) قانون اساسی این کشور، مجلس نمایندگان و مجلس سنا از صلاحیت برگزاری فرایند تعقیب و محاکمه رئیس‌جمهور برخوردار هستند. البته هنگامی که رئیس‌جمهور در مجلس سنا محاکمه می‌شود، رئیس کل دادگستری ریاست جلسه را برعهده دارد و محکومیت رئیس‌جمهور نیز در صورتی خواهد بود که دوسوم اعضای حاضر در مجلس سنا با این امر موافقت کنند. به موجب مادۀ (۱۶۰) قانون اساسی پاناما، رسیدگی به اتهام یا اتهامات علیه رئیس‌جمهور و صدور حکم در این باره از وظایف شورای ملی قلمداد شده است. در عراق، طبق مادۀ (۶۱) قانون اساسی، مجلس نمایندگان می‌تواند با رأی اکثریت مطلق اعضا، پس از محکومیت رئیس‌جمهور از سوی دیوان عالی فدرال، رئیس‌جمهور را برکنار کند. براساس مادۀ (۶۷) قانون اساسی قرقیزستان، مجلس شورای عالی می‌تواند در صورتی که دفتر دادستانی کل تأیید کند که اقدامات رئیس‌جمهور ویژگی‌های جرم را دارد، به ابتکار یک‌سوم نمایندگان علیه رئیس‌جمهور ادعای ارتکاب جرم را مطرح کند که در این صورت، پس از تصویب طرح از سوی اکثریت اعضای شورا، موضوع در کمیسیون ویژه‌ای که شورا تشکیل می‌دهد، رسیدگی می‌شود و پس از گزارش این کمیسیون با رأی حداقل دوسوم مجموع نمایندگان، رئیس‌جمهور برکنار می‌شود. در مصر نیز طرح اتهام علیه رئیس‌جمهور به ابتکار مجلس نمایندگان است؛ اما پس از آن تحقیقات لازم را دادستان کل یا یکی از دستیاران وی انجام می‌دهد و در نهایت،

پرونده در دادگاه ویژه‌ای به ریاست رئیس شورای عالی قضایی و با عضویت معاون ارشد رئیس دادگاه عالی قانون اساسی و معاون ارشد رئیس شورای دولتی و دو رئیس ارشد دادگاه تجدیدنظر رسیدگی می‌شود که در صورت محکومیت، رئیس‌جمهور از سمت خود برکنار می‌شود. البته از زمان تأیید اکثریت نمایندگان مجلس تا صدور حکم در پرونده، رئیس‌جمهور موقتاً از انجام وظیفه بازداشته می‌شود. در ماده (۶۰) قانون اساسی لبنان نیز پیش‌بینی شده است که با رأی اکثریت دوسوم اعضای مجلس نمایندگان، فرایند محاکمه رئیس‌جمهور در شورای عالی مقرر در ماده (۸۰) قانون اساسی این کشور صورت می‌گیرد که متشکل از هفت نماینده منتخب مجلس نمایندگان و هشت قاضی عالی‌رتبه لبنان است که براساس سلسله مراتب قضایی یا برحسب ارشدیت در صورت مساوی بودن رتبه آن‌ها تعیین می‌شوند. این شورا تحت ریاست قاضی با بالاترین رتبه تشکیل جلسه می‌دهد و وظیفه دادستان عمومی را در این شورا، قاضی منصوب هیئت عمومی دیوان عالی کشور برعهده دارد. تصمیمات شورا با اکثریت ده رأی صادر می‌شود. همچنین در پرتغال طبق ماده (۱۳۰) قانون اساسی، رئیس‌جمهور در برابر جرائم ناشی از انجام وظایف خود در برابر دیوان عالی دادگستری مسئول قلمداد می‌شود و با پیشنهاد یک پنجم و تصویب اکثریت دوسوم تمامی اعضای مجلس جمهوری، تعقیب و محاکمه می‌شود و در صورت محکومیت، عزل، و از انتخاب مجدد محروم می‌شود.

برخلاف موارد فوق که در آن‌ها، قوه قضائیه به نوعی دخالت دارد، در جمهوری زیمبابوه، طبق ماده (۹۷) قانون اساسی این کشور، در مواردی که در این ماده مشخص شده است، دو مجلس سنا و شورای ملی، طی مصوبه‌ای که به تصویب حداقل نیمی از کل اعضای آن‌ها می‌رسد، موضوع برکناری رئیس‌جمهور را در دستورکار کمیته مشترک دو مجلس که از سلاقی سیاسی مختلف انتخاب می‌شوند، قرار می‌دهند و در صورت تأیید موجبات برکناری رئیس‌جمهور از سوی این کمیته، هر دو مجلس با مصوبه مشترکی که حداقل دوسوم مجموع اعضای آن‌ها باید آن را تصویب کنند، حکم به برکناری رئیس‌جمهور می‌دهند.

۲-۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

در ایران، در قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ که در سال ۱۳۶۸ بازنگری شد، با توجه به شناسایی پست ریاست‌جمهوری در این قانون، موضوع کفالت رئیس‌جمهور در اصول (۱۳۰) و (۱۳۱) و (۱۳۲) موردتوجه قرار گرفت. در اصول (۱۳۰) و (۱۳۱) مصوب ۱۳۵۸، به موجبات تحقق کفالت ریاست‌جمهوری در دو دسته موجبات موقت و موجبات دائمی آن و البته بدون هرگونه مرزبندی و تصریح خاصی اشاره شده بود. براساس اصل (۱۳۰) قانون اساسی، از یک سو، به «غیبت یا بیماری

رئیس‌جمهور»، «مشروط بر اینکه عذر رئیس‌جمهور بیش از دو ماه ادامه نیابد»، اشاره شده بود و از سوی دیگر، «عزل» یا «مواردی که مدت ریاست‌جمهوری سابق پایان یافته، و رئیس‌جمهور جدید بر اثر موانعی هنوز انتخاب نشده است»، از موجبات کفالت شمرده شده بود. در اصل (۱۳۱) هم «فوت و کناره‌گیری» و «بیماری بیش از دو ماه و عزل رئیس‌جمهور یا موجبات دیگری از این‌گونه»، از موجبات روی کار آمدن شورای موقت ریاست‌جمهوری و انتخابات زود هنگام شمرده شده بود که افاده دائمی بودن موجبات مذکور را می‌کرد. بدین ترتیب، در اصول مذکور علاوه بر اینکه به جهات و موجبات مختلفی، اعم از ارادی و قهری برای تحقق کفالت اشاره شد، «موجبات دیگری از این‌گونه» نیز موجبات تحقق کفالت شمرده شد؛ بی‌آنکه مرجع مشخصی برای تشخیص و احراز آن‌ها تعیین شود. حتی درباره «بیماری بیش از دو ماه» و تشخیص بیماری‌ای که بیش از دو ماه فرد را درگیر خود می‌کند، از ابتدا موجب تحقق کفالت می‌شود یا از زمان انقضای مدت دو ماه مقرر و مرجع تشخیص و احراز آن نیز قانون اساسی سکوت اختیار کرده، و آن را گویا به قانون عادی واگذار کرده است. در اصل (۱۳۱)، سخن از «کناره‌گیری» به میان آمده بود بدون اینکه تشریفات خاصی برای آن تعیین شود و بدین ترتیب، چنین به نظر می‌رسد که رئیس‌جمهور هر زمان و بدون هرگونه پیش‌شرطی می‌تواند از مقام خود کناره‌گیری کند و مسئولیت امور را به شورایی که کفالت را برعهده داشته است، واگذار کند؛ اما درباره عزل رئیس‌جمهور، سازوکار تا اندازه‌ای مشخص شده بود که البته در جای خود ایراداتی جدی داشت. در بند (۵) اصل (۱۱۰)، «عزل رئیس‌جمهور با در نظر گرفتن مصالح کشور، پس از حکم دیوان عالی کشور به تخلف وی از وظایف قانونی یا رأی مجلس شورای ملی به عدم کفایت سیاسی او» از وظایف و اختیارات رهبر بر شمرده شده بود؛ اما نه سازوکار رأی مجلس به عدم کفایت سیاسی رئیس‌جمهور در قانون اساسی تعیین شده بود و نه سازوکار حکم دیوان عالی کشور به تخلف رئیس‌جمهور از وظایف قانونی خود؛ از این رو، «در تاریخ ۲۷ خرداد ۱۳۶۰ و در آستانه مطرح شدن عدم کفایت رئیس‌جمهور وقت در مجلس، نمایندگان مصوبه‌ای با عنوان قانون آیین‌نامه چگونگی بررسی عدم کفایت سیاسی رئیس‌جمهور را به تصویب رساندند. «مطابق با ماده ۱ این قانون، تقاضای رأی به عدم کفایت سیاسی رئیس‌جمهور وقتی قابل طرح در مجلس است که حداقل به امضای یک‌سوم نمایندگان رسیده باشد ... و در ماده ۴ مقرر شده است که برای تصویب عدم کفایت سیاسی رئیس‌جمهور باید دوسوم نمایندگان حاضر رأی بدهند» (میرمحمدی میدی و جمالی، ۱۴۰۱: ۵۵).

در جریان بازنگری قانون اساسی، اصل (۱۳۰) این قانون به تبیین سازوکار تقدیم استعفای رئیس‌جمهور به مقام رهبری اختصاص یافت و بدین ترتیب، عبارت «استعفا» جایگزین

«کناره‌گیری» شد؛ چراکه «استعفا منوط به پذیرش آن از سوی مرجع و مقام بالاتر است و کناره‌گیری نیازمند رعایت این تشریفات نیست» (جمعی از نویسندگان، ۱۴۰۰: ۲۲۰/۲). بند (۲) اصل (۸۹) هم با این تغییر در اصل (۱۱۰)، که رأی به عدم کفالت جایگزین رأی به عدم کفالت سیاسی شد، به چگونگی فرایند استیضاح رئیس‌جمهور توسط مجلس اختصاص یافت که می‌تواند به رأی به عدم کفالت رئیس‌جمهور و درنهایت، عزل وی با حکم رهبری بنا به تشخیص مصلحت بینجامد؛ با این توضیح که نمایندگان مجلس در فرایند استیضاح باید «رئیس‌جمهور را در مقام اجرای وظایف مدیریت قوه مجریه و اداره امور اجرایی کشور مورداستیضاح قرار دهند» و با «اکثریت دوسوم کل نمایندگان به عدم کفالت رئیس‌جمهور رأی» دهند. «استفاده از عبارت عدم کفالت رئیس‌جمهور به این علت است که رئیس‌جمهور توسط مجلس انتخاب نشده، بلکه به‌طور مستقیم توسط آراء مردم منتخب شده است؛ از این رو همانند وزرا رأی عدم اعتماد به او داده نمی‌شود و از اصطلاح رأی عدم کفالت استفاده می‌شود» (میرمحمدی میبیدی و جمالی، ۱۴۰۱: ۶۰).

اما اصل (۱۳۱) ناظر بر فرایند کفالت و موجبات تحقق آن است. در این اصل، به «فوت، عزل، استعفا، غیبت یا بیماری بیش از دو ماه رئیس‌جمهور» و «موردی که مدت ریاست‌جمهوری پایان یافته، و رئیس‌جمهور جدید بر اثر موانعی هنوز انتخاب نشده، یا امور دیگری از این قبیل» به عنوان موجبات تحقق کفالت اشاره شده است؛ جهات و موجباتی که صرفاً شامل موجبات دائمی کفالت به شمار می‌آیند. در این اصل و دیگر اصول به جهات موقت اشاره‌ای نشده است و همچنان مفاهیمی همچون «غیبت یا بیماری بیش از دو ماه» و «امور دیگری از این قبیل» نیز در هاله‌ای از ابهام باقی مانده‌اند؛ برای مثال، در ماده (۸۸) قانون اساسی آرژانتین، غیبت از پایتخت یکی از موجبات تحقق کفالت برشمرده شده است؛ اما برخی از حقوقدانان با تکیه بر مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، عبارت غیبت رئیس‌جمهور در اصل (۱۳۱) را شامل «عدم حضور وی به دلایلی مانند اسارت، مفقود یا ربوده شدن یا بازداشت به اتهام ارتکاب جرم» به گونه‌ای که «مانع انجام وظایف و اختیارات ریاست‌جمهوری می‌شوند»، تعبیر کرده‌اند (تقی‌زاده، ۱۳۸۹: ۱۰۷-۱۰۸)، و غیبت و بیماری بیش از دو ماه را از موجبات «انعزال و زوال خودبه‌خود سمت ریاست‌جمهوری» دانسته‌اند (تقی‌زاده، ۱۳۸۹: ۱۰۹). برخی هم رفتن رئیس‌جمهور به مرخصی را از مصادیق «امور دیگری از این قبیل» برشمرده‌اند (هاشمی، ۱۳۸۲: ۲۸۱/۲) که البته در این باره باید خاطر نشان کرد که اصل (۱۳۱) قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸، «از تفویض کامل اختیارات برای مدتی کوتاه و پس از آن بازگشت ریاست‌جمهوری سخن به میان نیاورده» است (گرگی ازندریانی، ۱۴۰۲: ۴۴۰) و امور دیگری از این قبیل، صرفاً موجباتی را می‌توانند دربرگیرند که رئیس‌جمهور را کاملاً از انجام وظایف و مسئولیت‌های خویش بازدارند.

۲. مقام متصدی کفالت

۲-۱. مطالعه تطبیقی

تصدی امر کفالت رئیس‌جمهور در کشورهای مختلف تابع احکام متفاوتی است. نخستین تفاوت در قوانین اساسی کشورها را می‌توان با توجه به موقتی یا دائمی بودن موجبات تحقق امر کفالت، سراغ گرفت. در ماده (۱۵۵) قانون اساسی السالوادور مقرر شده است که چنانچه عاملی که موجب مانعیت رئیس‌جمهور از انجام وظیفه خود شود، بیش از شش ماه طول بکشد، معاون رئیس‌جمهور یا یکی از دو فردی که طبق بند (۱۷) ماده (۱۳۱) قانون اساسی، مجمع قانونگذاری آن‌ها را تعیین می‌کند، به ترتیب اولویت، متصدی کفالت ریاست‌جمهوری می‌شوند و دوره ریاست‌جمهوری را کامل می‌کنند؛ ولی اگر مانع انجام وظیفه رئیس‌جمهور جنبه موقتی داشته باشد، افراد مذکور به ترتیب اولویت، فقط تا زمانی که ناتوانی ادامه دارد، این سمت را عهده‌دار می‌شوند. در ماده (۱۶۰) قانون اساسی مصر مقرر شده است که اگر مانع موقتی پیش آید، نخست‌وزیر جانشین رئیس‌جمهور خواهد شد و در صورت خلأ پست ریاست‌جمهوری، رئیس مجلس نمایندگان و در صورت انحلال مجلس، رئیس هیئت عمومی دادگاه عالی قانون اساسی جانشین رئیس‌جمهور می‌شوند. در ماده (۱۶۹) قانون اساسی بولیوی نیز مقرر شده است که اگر عامل تحقق کفالت قطعی باشد، معاون رئیس‌جمهور و در غیاب وی، رئیس مجلس سنا و در غیاب فرد اخیر، رئیس مجلس نمایندگان جانشین رئیس‌جمهور می‌شوند؛ در حالی که در صورت غیبت موقت، معاون رئیس‌جمهور برای مدتی که بیش از نود روز نباشد، کفالت ریاست‌جمهوری را برعهده می‌گیرد. همچنین در مواد (۸۳) و (۸۴) قانون اساسی تونس مقرر شده است که در صورت وجود مانع موقت برای انجام وظیفه رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر کفالت را برعهده می‌گیرد و حال آنکه در موارد خلأ پست ریاست‌جمهوری، رئیس مجلس نمایندگان کفالت را عهده‌دار می‌شود. در ماده (۱۴۹) قانون اساسی نیکاراگوئه نیز آمده است که در صورت غیبت موقت رئیس‌جمهور، معاون وی و در صورت غیبت موقت معاون، وزیری که به ترتیب اولویت قانونی تعیین می‌شود، عهده‌دار امر کفالت ریاست‌جمهوری می‌شود؛ لکن اگر غیبت قطعی و دائمی رئیس‌جمهور روی دهد، معاون وی و در صورت غیبت معاون، رئیس مجلس شورای ملی جانشینی رئیس‌جمهور را عهده‌دار می‌شوند.

با این حال در برخی قوانین اساسی تفاوتی میان موقتی یا دائمی بودن موجب تحقق کفالت در نظر گرفته نشده، و در هر حال مقام یکسانی برای تصدی کفالت ریاست‌جمهوری در نظر گرفته شده است؛ برای مثال در ماده (۵۷) قانون اساسی آلمان مقرر شده است که در صورتی که رئیس‌جمهور

فدرال نتواند وظایف خود را انجام دهد یا پست وی پیش از موعد خالی شود، رئیس بوندسرات اختیارات وی را اعمال می‌کند یا در ماده (۱۵) قانون اساسی مجارستان مقرر شده است که اگر رئیس‌جمهور موقتاً از انجام وظیفه بازماند یا مأموریت رئیس‌جمهور خاتمه یابد، رئیس مجلس شورای ملی وظایف و اختیارات وی را تا زمان رفع مانع موقتی یا تا زمان روی کار آمدن رئیس‌جمهور اعمال می‌کند یا در ماده (۸۸) قانون اساسی آرژانتین مقرر شده است که در صورت بیماری، غیبت از پایتخت، فوت، استعفا یا عزل رئیس‌جمهور، صلاحیت‌های اجرایی رئیس‌جمهور توسط معاون وی و اگر معاون نتواند، مقام تعیین‌شده از سوی کنگره تا زمان رفع علت ناتوانی یا انتخاب رئیس‌جمهور جدید، کفالت ریاست‌جمهوری را عهده‌دار می‌شود. در مواد (۸۴) و (۸۵) قانون اساسی مکزیک نیز به غیبت کامل رئیس‌جمهور و غیبت موقت وی، در صورتی که رئیس‌جمهور برای مدت شصت روز درخواست مرخصی بدهد، اشاره شده است؛ اما در هر دو حال، وزیر کشور، کفیل شمرده شده است که البته در موارد غیبت کامل، وزیر کشور تا زمانی که کنگره، رئیس‌جمهور موقت یا علی‌البدل را تعیین کند، به‌طور موقت صلاحیت‌های اجرایی را عهده‌دار می‌شود. به‌موجب ماده (۱۴۵) قانون اساسی نیکاراگوئه، نیز معاون رئیس‌جمهور کفالت وی را چه در صورت غیبت موقت و چه در صورت غیبت دائمی وی برعهده دارد؛ اما تفاوتی که در قانون اساسی این کشور رخ داده، این است که در صورت غیبت موقت رئیس‌جمهور، اگر معاون وی نیز غیبت داشته باشد، یکی از وزرا به‌ترتیب اولییتی که قانونگذار تعیین می‌کند، عهده‌دار امر کفالت می‌شود و حال آنکه در فرض غیبت دائمی رئیس‌جمهور و ناتوانی همزمان معاون وی، ریاست‌جمهوری موقتاً به‌عهده رئیس مجلس شورای ملی خواهد بود. همچنین طبق مواد (۱۸۷) و (۱۸۸) قانون اساسی پاناما، در مواردی که رئیس‌جمهور برای مدتی از قلمرو کشور خارج شود، معاون وی و در غیاب معاون رئیس‌جمهور، وزیر کشور کفیل ریاست‌جمهوری می‌شود و این در حالی است که در صورت غیبت دائمی رئیس‌جمهور، معاون رئیس‌جمهور و اگر معاون وی نتواند به هر دلیلی عهده‌دار کفالت شود، یکی از وزرای دولت که شرایط ریاست‌جمهوری را داشته باشد و با اکثریت آرای اعضای دولت انتخاب شود، کفیل رئیس‌جمهور می‌شود و تا پایان دوره باقی‌مانده، مسئولیت ریاست‌جمهوری را برعهده می‌گیرد. البته اگر غیبت دائمی رئیس‌جمهور و معاون وی حداقل دو سال پیش از پایان دوره اتفاق بیفتد، وزیر کفیل ریاست‌جمهوری باید مقدمات انتخاب رئیس‌جمهور جدید را ظرف مدت چهار ماه فراهم کند؛ به‌طوری‌که فرد منتخب بتواند ظرف مدت شش ماه پس از برگزاری انتخابات عهده‌دار امور شود.

در برخی قوانین اساسی هم مقامات مختلفی برای تصدی امر کفالت در نظر گرفته شده‌اند؛ لکن این مقامات بسته به نوع وظایف و مسئولیت‌هایی که رئیس‌جمهور برعهده داشته است و باید به

کفیل واگذار شود، عهده‌دار این مهم می‌شوند؛ برای مثال، طبق ماده (۱۰۵) قانون اساسی اسلواکی، برخی از اختیارات رئیس‌جمهور در موارد خلأ ریاست‌جمهوری به‌عهده دولت گذاشته می‌شود که دولت می‌تواند برخی از آن‌ها را به نخست‌وزیر واگذار کند؛ لکن برخی اختیارات هم به‌عهده رئیس‌مجلس شورای ملی خواهد بود. البته فرماندهی نیروهای مسلح در دوره کفالت ریاست‌جمهوری با نخست‌وزیر است.

یکی دیگر از احکام متفاوتی را که ناظر بر این امر است، می‌توان در مدت کفالت جست‌وجو کرد. در برخی موارد کفیل تا پایان دوره مأموریت رئیس‌جمهوری که به‌هردلیل ناتمام مانده است، عهده‌دار این مسئولیت خواهد بود و در برخی موارد با ناتمام ماندن دوره مأموریت رئیس‌جمهور قبلی، زمینه برای کفالت تا زمان برگزاری انتخابات زودهنگام فراهم می‌شود؛ برای مثال، در ماده (۱۴۶) قانون اساسی اکوادور مقرر شده است که در فرض غیبت دائمی رئیس‌جمهور، معاون رئیس‌جمهور کفالت را عهده‌دار خواهد شد و اگر معاون هم به‌طور قطعی نتواند این مسئولیت را عهده‌دار شود، رئیس‌مجلس شورای ملی عهده‌دار کفالت ریاست‌جمهوری می‌شود؛ با این توضیح که معاون در فرض کفالت به‌دلیل موجبات قطعی تحقق این امر، تا پایان آن دوره از مأموریت رئیس‌جمهور، کفالت را برعهده می‌گیرد؛ لکن اگر رئیس‌مجلس شورای ملی عهده‌دار کفالت شود، این امر موقتی خواهد بود و برگزاری انتخابات برای انتخاب رئیس‌جمهور جدید از سوی شورای ملی انتخابات کلید می‌خورد؛ مگر اینکه تا پایان دوره ریاست‌جمهوری، یک سال یا کمتر باقی مانده باشد که در این صورت، رئیس‌مجلس برای این مدت کفیل ریاست‌جمهوری خواهد بود. در ماده (۱۴۹) قانون اساسی نیکاراگوئه نیز مقرر شده است که در صورت غیبت موقت یا دائمی رئیس‌جمهور، معاون وی جایگزین می‌شود و در فرض غیبت دائمی، معاون این مسئولیت را تا پایان دوره عهده‌دار خواهد بود و حال آنکه اگر وی نتواند این امر را برعهده گیرد، رئیس‌مجلس شورای ملی به‌طور موقت این مسئولیت را عهده‌دار خواهد شد. به‌موجب بند (۳) ماده (۹۴) و ماده (۱۰۰) قانون اساسی زیمبابوه، معاون اول تا پایان دوره ریاست‌جمهوری قبلی کفالت را برعهده دارد و باید ظرف چهل و هشت ساعت پس از خلأ پست ریاست‌جمهوری، در حضور رئیس‌قوه قضائیه یا عالی‌ترین مقام قضایی موجود به ادای سوگند بپردازد. در ماده (۱۸۸) قانون اساسی پاناما نیز مقرر شده است که در صورت خلأ پست ریاست‌جمهوری، معاون وی کفالت را تا پایان دوره باقی‌مانده ریاست‌جمهوری عهده‌دار خواهد بود؛ با این حال، در غیاب معاون و در صورتی که یکی از وزرا بنا به رأی اکثریت دولت، کفالت ریاست‌جمهوری را عهده‌دار شود، چنانچه غیبت دائمی رئیس‌جمهور و معاون وی حداقل دو سال پیش از پایان دوره اتفاق بیفتد، وزیر کفیل ریاست‌جمهوری باید مقدمات انتخابات ریاست‌جمهوری را ظرف مدت چهار ماه فراهم کند تا

افراد منتخب بتوانند ظرف مدت شش ماه پس از انتخابات عهده‌دار امور شوند. در مقابل، در ماده (۶۸) قانون اساسی قرقیزستان تأکید شده است که کفیل تا زمان انتخابات زودهنگام ریاست جمهوری عهده‌دار امر کفالت خواهد بود.

در برخی از کشورها به هر دلیلی محکم‌کاری شده است و سلسله کوتاه یا تفصیلی از افرادی که به ترتیب می‌توانند در جایگاه کفیل ریاست جمهوری قرار گیرند، در قوانین اساسی این کشورها آمده است؛ برای مثال، در حالی که به موجب ماده (۱۱۳) قانون اساسی پرو، کفالت ریاست جمهوری بر عهده معاون اول و در غیاب وی، بر عهده معاون دوم رئیس جمهور خواهد بود و اگر هیچ‌یک از این دو نتوانند به انجام وظیفه پردازند، رئیس‌کنگره عهده‌دار این مسئولیت می‌شود. در آذربایجان سلسله بلندتری در نظر گرفته شده است و بر اساس ماده (۱۰۵) قانون اساسی این کشور، پس از برکناری رئیس جمهور در درجه اول، معاون اول و در صورتی که وی نتواند، معاون دیگر رئیس جمهور به ترتیبی که تعیین می‌شود و در غیاب وی، نخست‌وزیر، و در غیاب نخست‌وزیر، رئیس مجلس ملی کفالت ریاست جمهوری را عهده‌دار می‌شوند و اگر رئیس مجلس هم نتواند، مجلس درباره اجرای اختیارات رئیس جمهور توسط مقامی دیگر تصمیم‌گیری می‌کند. طبق ماده (۱۵۵) قانون اساسی السالوادور نیز کفالت ریاست جمهوری بر عهده معاون رئیس جمهور و در غیاب وی، به ترتیب اولویت، بر عهده هر یک از دو نفری است که به موجب بند (۱۷) ماده (۱۳۱)، مجمع قانونگذاری آن‌ها را انتخاب کرده است و اگر به هر دلیل قانونی، این دو نفر هم نباشند، مجمع باید فردی را برای کفالت ریاست جمهوری تعیین کند. همچنین بر اساس ماده (۱۰۰) قانون اساسی زیمبابوه برای موارد خلأ موقت ریاست جمهوری سلسله کفالت در نظر گرفته شده، و مقرر شده است که وظایف رئیس جمهور در این گونه موارد توسط معاون اول، و اگر معاون اول نتواند، توسط معاون دوم و اگر وی هم نتواند توسط وزیری که از سوی رئیس جمهور برای چنین احتمالاتی تعیین می‌شود و اگر این وزیر هم تعیین نشده باشد، توسط وزیری که از سوی کابینه معرفی می‌شود، اعمال می‌شود؛ ولی در مواردی همچون فوت، استعفا و برکناری رئیس جمهور، معاون اول تا پایان دوره ریاست جمهوری قبلی عهده‌دار کفالت ریاست جمهوری می‌شود. در ماده (۱۸۷) قانون اساسی پاناما نیز درباره غیبت موقت یا دائمی رئیس جمهور مقرر شده است که در این گونه موارد، معاون وی، و اگر وی به هر دلیلی، نتواند وظایف رئیس جمهور را به انجام برساند، وظایف وی را یکی از وزرای دولت به انجام می‌رساند که با رأی اکثریت دولت تعیین می‌شود و باید صلاحیت‌های لازم برای رئیس جمهور شدن را داشته باشد؛ حال آنکه اگر رئیس جمهور برای مدت بیش از ده روز بخواهد از کشور خارج شود، معاون وی و در غیاب معاون، وزیر کشور کفیل رئیس جمهور می‌شود. در ماده (۲۹) قانون اساسی شیلی نیز مقرر شده است که در موارد غیبت

موقت یا دائمی رئیس‌جمهور، در وهله نخست، یکی از وزرا، که طبق مقررات قانونی تعیین می‌شود و اگر وی نتوانست، به همان ترتیب، دیگر وزرا، و اگر هیچ‌یک از وزرا نتوانستند، به ترتیب، رئیس مجلس سنا، رئیس مجلس نمایندگان و رئیس دیوان عالی کشور، عهده‌دار این مسئولیت خواهند شد.

در ایالات متحده آمریکا هم به موجب بند (۱) ماده (۲) قانون اساسی این کشور، معاون رئیس‌جمهور کفیل ریاست‌جمهوری تعیین شده است؛ لکن این اختیار به قانونگذار عادی داده شده است که سلسله کفالت را به تصویب برساند. براین اساس، قانونی در سال ۱۹۴۷ تحت عنوان «قانون جانشینی ریاست‌جمهوری»^۱ تصویب شده، که تاکنون چندین بار اصلاح شده، و در جدیدترین تغییر در سال ۲۰۰۶، وزیر امنیت داخلی به فهرست هفده نفره کفالت ریاست‌جمهوری اضافه شده است.

درباره تصدی کفالت ریاست‌جمهوری، چنان‌که پیش‌تر هم مشاهده شد، در بسیاری از موارد، در قوانین اساسی کشورها کفالت برعهده معاون رئیس‌جمهور یا یکی از بدنه اجرایی کشور است؛ درحالی‌که در دیگر موارد، کفالت برعهده مقام تقنینی یا دیگر مقامات گذاشته می‌شود و در مواردی هم سلسله کفالت، ترکیبی از مقامات اجرایی و تقنینی کشور و دیگر مقامات هستند؛ با این توضیح که در مواردی مقامات اجرایی در درجه اول در معرض جانشینی قرار می‌گیرند و سپس نوبت به مقامات تقنینی یا دیگر مقامات می‌رسد و در مواردی عکس این موضوع مصداق می‌یابد؛ برای مثال، به موجب ماده (۵۷) قانون اساسی آلمان، رئیس بوندسرات، براساس ماده (۱۱۲) قانون اساسی ازبکستان، رئیس مجلس سنا، طبق ماده (۱۵) قانون اساسی مجارستان و ماده (۷۱) قانون اساسی تاجیکستان، رئیس مجلس شورای ملی و براساس بند (۲) ماده (۴۴) قانون اساسی قبرس، رئیس مجلس نمایندگان، کفالت ریاست‌جمهوری را برعهده دارد. طبق ماده (۱۳۲) قانون اساسی پرتغال نیز رئیس مجلس جمهوری و در صورتی‌که وی نتواند، جانشین وی عهده‌دار وظایف رئیس‌جمهور خواهند بود، درحالی‌که در مدت کفالت، صلاحیت آن‌ها به‌عنوان نماینده مجلس، خودبه‌خود به حالت تعلیق درمی‌آید. این در حالی است که طبق بند (۳) ماده (۹۲) قانون اساسی روسیه، در تمامی مواردی که رئیس‌جمهور قادر به انجام وظایف خود نباشد، اختیارات وی به‌طور موقت به رئیس دولت فدراسیون روسیه (نخست‌وزیر) واگذار می‌شود. در بلاروس نیز طبق ماده (۸۹) قانون اساسی این کشور، نخست‌وزیر کفالت رئیس‌جمهور را برعهده دارد. براساس ماده (۶۶) قانون اساسی جمهوری چک، با تصویب مجلس نمایندگان و سنا، وظایف رئیس‌جمهور اساساً به نخست‌وزیر واگذار می‌شود. در مکزیک، به موجب ماده (۸۴) قانون اساسی این کشور، تا

1. the Presidential Succession Act

زمان تعیین رئیس‌جمهور موقت یا علی‌البدل از سوی کنگره، ظرف یک دوره شصت‌روزه، وزیر کشور موقتاً صلاحیت‌های رئیس‌جمهور را عهده‌دار می‌شود. طبق ماده (۶۲) قانون اساسی لبنان نیز در صورت خلأ پست ریاست‌جمهوری، وظایف رئیس‌جمهور به هیئت‌وزیران محول می‌شود؛ اما طبق ماده (۶۸) قانون اساسی قرقیزستان، در صورت خاتمه زود هنگام ریاست‌جمهوری تا انتخاب رئیس‌جمهور جدید، اختیارات وی برعهده رئیس مجلس شورای عالی و اگر وی ناتوان از انجام این وظیفه باشد، برعهده نخست‌وزیر یا کفیل نخست‌وزیری خواهد بود. در فرانسه نیز طبق ماده (۷) قانون اساسی، وظایف رئیس‌جمهور به استثنای موارد مندرج در مواد (۱۱) و (۱۲)، به‌طور موقت به رئیس مجلس سنا و اگر وی نتواند، به دولت واگذار می‌شود. این در حالی است که در نقطه‌مقابل، به‌موجب ماده (۱۱۳) قانون اساسی پرو، کفالت ریاست‌جمهوری برعهده معاون اول و در غیاب وی، برعهده معاون دوم رئیس‌جمهور خواهد بود و اگر هیچ‌یک از این دو نتوانند به انجام وظیفه بپردازند، رئیس کنگره عهده‌دار این مسئولیت می‌شود. براساس ماده (۱۶۹) قانون اساسی بولیوی نیز در صورت مانعیت یا غیبت قطعی رئیس‌جمهور، معاون او کفالت ریاست‌جمهوری را عهده‌دار خواهد بود و در غیاب وی، رئیس مجلس سنا و در غیاب مقام اخیر، رئیس مجلس نمایندگان جانشینی رئیس‌جمهور را برعهده می‌گیرند.

در عراق نیز ماده (۷۵) قانون اساسی این کشور مقرر داشته است که در صورت خلأ پست ریاست‌جمهوری، معاون وی عهده‌دار کفالت خواهد بود و اگر رئیس‌جمهور معاون نداشته باشد، کفالت بر دوش رئیس شورای نمایندگان قرار می‌گیرد با این شرط که در هر صورت، شورای نمایندگان باید ظرف مدتی که از سی روز تجاوز نکند، رئیس‌جمهور جدید را مطابق احکام قانون اساسی تعیین کند. طبق ماده (۹۸) قانون اساسی الجزایر، معاون رئیس‌جمهور کفیل ریاست‌جمهوری خواهد بود و اگر وی نتواند وظایف رئیس‌جمهور را برعهده گیرد و دادگاه قانون اساسی ناتوانی وی را اعلام کند، رئیس شورای ملی این وظیفه را عهده‌دار می‌شود و در صورت خلأ در پست اخیر، رئیس دادگاه قانون اساسی، کفیل ریاست‌جمهور خواهد بود.

در مواردی نیز در قوانین اساسی برخی کشورها بر این تصریح نشده است که در صورت عدم توانایی معاون رئیس‌جمهور برای کفالت، کدام مقام اجرایی یا تقنینی عهده‌دار کفالت خواهد شد؛ لکن انتخاب جایگزین به کنگره واگذار شده است. طبق ماده (۸۸) قانون اساسی آرژانتین، معاون رئیس‌جمهور کفالت امر را برعهده می‌گیرد؛ ولی اگر معاون هم نتواند عهده‌دار این وظیفه شود، کنگره تعیین می‌کند که تا زمان رفع علت ناتوانی یا انتخاب رئیس‌جمهور جدید، کدام مقام رسمی کفالت را برعهده خواهد گرفت. در گواتمالا نیز به‌موجب ماده (۱۸۹) قانون اساسی این کشور، در صورت غیبت دائمی و قطعی رئیس‌جمهور، معاون وی کفالت را عهده‌دار می‌شود و

در صورت ناتوانی وی از انجام این وظیفه، این امر برعهده فردی گذاشته می‌شود که کنگره، وی را با رأی دوسوم مجموع اعضای کنگره انتخاب می‌کند. طبق ماده (۱۵۵) قانون اساسی السالوادور، کفالت ریاست‌جمهوری برعهده معاون رئیس‌جمهور و در غیاب وی، به ترتیب اولویت، برعهده هریک از دو نفری است که به‌موجب بند (۱۷) ماده (۱۳۱)، منتخب مجمع قانونگذاری هستند و اگر به‌هردلیل قانونی، این دو نفر هم نباشند، مجمع باید فردی را برای کفالت ریاست‌جمهوری تعیین کند.

جدول شماره (۱): مقایسه تطبیقی مقام متصدی کفالت ریاست‌جمهوری در صورت بروز مانعیت رئیس‌جمهور

نام کشور	رویکرد حاکم در تعیین کفیل	رویکرد حاکم در تصدی کفالت	مقام کفیل ریاست‌جمهوری
آرژانتین	قوة مجریه - قوة مقننه	تا انتخاب رئیس‌جمهور جدید	معاون رئیس‌جمهور؛ وگرنه مقام تعیین‌شده کنگره
اکوادور	قوة مجریه - قوة مقننه	بسته به مقامی که متصدی کفالت می‌شود	معاون رئیس‌جمهور تا پایان دوره؛ وگرنه رئیس مجلس شورای ملی تا انتخاب رئیس‌جمهور جدید؛ مگر اینکه کمتر از یک سال تا انتخابات جدید باقی مانده باشد
السالوادور	قوة مجریه - قوة مقننه	تا پایان دوره ریاست‌جمهوری	معاون رئیس‌جمهور یا یکی از دو فردی که مجمع قانونگذاری طبق قانون اساسی تعیین می‌کند
پاناما	قوة مجریه	تا پایان دوره ریاست‌جمهوری؛ و اگر وزیر کفیل شود تنها در صورتی که پایان دوره کمتر از دو سال باقی مانده باشد؛ وگرنه تا انتخاب رئیس‌جمهور جدید	معاون رئیس‌جمهور؛ وگرنه یکی از وزرای دولت به انتخاب اکثریت اعضای دولت
روسیه	قوة مجریه	تا انتخاب رئیس‌جمهور جدید	رئیس دولت فدراسیون روسیه (نخست‌وزیر)
زیمبابوه	قوة مجریه	تا پایان دوره ریاست‌جمهوری	معاون رئیس‌جمهور
شیلی	قوة مجریه - قوة مقننه - قوة قضائیه	تا انتخاب رئیس‌جمهور جدید	یکی از وزرا؛ و اگر هیچ وزیری نتوانست، به ترتیب رئیس مجلس سنا، رئیس مجلس نمایندگان و رئیس دیوان عالی کشور

نام کشور	رویکرد حاکم در تعیین کفیل	رویکرد حاکم در تصدی کفالت	مقام کفیل ریاست جمهوری
عراق	قوه مجریه - قوه مقننه	تا انتخاب رئیس جمهور جدید	معاون رئیس جمهور؛ وگرنه رئیس شورای نمایندگان
فرانسه	قوه مقننه - قوه مجریه	تا انتخاب رئیس جمهور جدید	رئیس مجلس سنا؛ وگرنه دولت
قرقیزستان	قوه مقننه - قوه مجریه	تا انتخاب رئیس جمهور جدید	رئیس مجلس شورای عالی؛ وگرنه نخست‌وزیر یا کفیل نخست‌وزیری
مجارستان	قوه مقننه	تا انتخاب رئیس جمهور جدید	رئیس مجلس شورای ملی
مصر	قوه مقننه - قوه قضائیه	تا انتخاب رئیس جمهور جدید	رئیس مجلس نمایندگان؛ وگرنه رئیس هیئت عمومی دادگاه قانون اساسی
مکزیک	قوه مجریه	تا انتخاب رئیس جمهور جدید	وزیر کشور
نیکاراگوئه	قوه مجریه - قوه مقننه	بسته به مقامی که متصدی کفالت می‌شود	معاون رئیس جمهور تا پایان دوره؛ وگرنه رئیس مجلس شورای ملی تا انتخاب رئیس جمهور جدید

۲-۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

در ایران، برخلاف دیگر نظام‌های سیاسی، رئیس جمهور پس از مقام رهبری، عالی‌ترین مقام رسمی کشور به شمار می‌آید که در کنار وزراء، اعمال قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به‌عهده مقام رهبری گذارده شده است، برعهده دارد؛ از این رو، مقام متصدی کفالت ریاست جمهوری در ایران با دیگر نظام‌های سیاسی، تفاوت‌های جدی دارد. تا پیش از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، پست نخست‌وزیری نیز در نظام حقوقی ایران وجود داشت و بر این اساس، در اصل (۱۳۰) قانون اساسی، ترکیبی از قوای سه‌گانه مسئولیت کفالت ریاست جمهوری را عهده‌دار بودند؛ بدین ترتیب که «شورایی به نام شورای موقت ریاست جمهوری، مرکب از نخست‌وزیر، رئیس مجلس شورای ملی و رئیس دیوان عالی کشور»، این مهم را برعهده داشت؛ موضوعی که برخی حقوقدانان، از آن به «اختلاط قوا و دخالت قوه مقننه و قضائیه در قوه مجریه» (عمیدزنجانی، ۱۳۸۷: ۳۰۵) تعبیر می‌کردند. باید خاطر نشان کرد که برای مثال، اگر در دیگر نظام‌های سیاسی، رئیس پارلمان عهده‌دار کفالت رئیس جمهور می‌شود، با توجه به نقشی است که پارلمان در این گونه نظام‌های به اصطلاح پارلمانی برعهده دارد یا با توجه به موقعیتی است که رئیس پارلمان در مقایسه با نخست‌وزیر، به سبب انتخاب مستقیم مردم و نه انتخاب رئیس جمهور دارد و حال آنکه در نظام سیاسی ایران که بر اساس اصل (۵۷) قانون اساسی، استقلال قوا مورد شناسایی قرار گرفته، اختلاط

قوا در مدیریت اجرایی کشور، ولو در مقطع کوتاه دوران کفالت ریاست‌جمهوری، چندان با این اصل سازگار نبوده است. مضافاً اینکه این شورا با تمرکز در مدیریت امور قوه مجریه نیز سازگاری نداشته است (شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۸۱: ۱۰۵۳/۲).

با توجه به ایرادهایی که به آن‌ها اشاره شد و نظر به اینکه با حذف پست نخست‌وزیری در جریان بازنگری قانون اساسی، برای رئیس‌جمهور در اصل (۱۲۲) قانون اساسی صلاحیت تعیین معاونان و به‌طور خاص، تعیین معاون اول در نظر گرفته شد، در شورای بازنگری قانون اساسی بر تصدی معاون اول بر کفالت ریاست‌جمهوری، وفاقی اولیه شکل گرفت. معاون اول، هم از بدنه اجرایی کشور بود و هم تصدی کفالت وی می‌توانست تمرکز در مدیریت امور اجرایی کشور را در دوران خلأ رئیس‌جمهور محقق سازد؛ اما باید به این نکته توجه داشت که معاون اول این مسئولیت را به‌طور موقت و تا انتخابات زودهنگام عهده‌دار خواهد بود یا آنکه تا پایان دوره ناتمام رئیس‌جمهور قبلی این مسئولیت را برعهده خواهد داشت. ترجیح اعضای شورای بازنگری بر همان منوالی بود که تا پیش از این وجود داشت و از این رو کفالت معاون اول تا انتخابات زودهنگام همچنان در اصل (۱۳۱) موردشناسایی قرار گرفت.

ایراد جدی بر تعیین معاون اول در جایگاه کفیل، این است که از یک سو، برخلاف نظام‌های ریاستی، معاون اول رئیس‌جمهور از پشتوانه آراء عمومی مردم، و حتی برخلاف وزرا، از پشتوانه رأی نمایندگان مجلس برخوردار نیست (شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۸۱: ۱۰۴۱/۲، ۱۰۵۹)؛ و از سوی دیگر منتخب رئیس‌جمهوری است که چه‌بسا ممکن است مقام رهبری بنا به سازوکارهای مندرج در اصل (۱۱۰) وی را عزل کرده باشد. بر این اساس، در جریان مذاکرات شورای بازنگری، با این توجیه که منوط کردن کفالت ریاست‌جمهوری معاون اول به اخذ رأی اعتماد مجلس، موجب اطاله امر و مباحثات طولانی در مجلس می‌شود؛ در حالی که «در چنین شرایطی، کشور وضع عادی ندارد، این نظر قوت می‌گیرد که معاون اول «با موافقت رهبری» کفالت ریاست‌جمهوری را برعهده گیرد (شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۸۱: ۱۰۵۸/۲-۱۰۵۷)، تا بدین ترتیب، معاون اول بتواند بنابه پشتوانه شرعی و سیاسی موافقت رهبری، متصدی مدیریت امور اجرایی کشور برای مدت موقت کفالت شود.

با این وصف، برخلاف دیگر نظام‌های مورد مطالعه، «کفالت معاون اول نه به‌سبب معاونت اولی، بلکه به‌موجب تأیید رهبری است» (گرگی ازندریانی، ۱۴۰۲: ۴۴۱)؛ همچنانکه درباره رئیس‌جمهور نیز تنفیذ حکم ریاست‌جمهوری، مسئولیت رئیس‌جمهور در برابر مقام رهبری و لزوم تقدیم استعفای رئیس‌جمهور به رهبر در نظر گرفته شده است (جمعی از نویسندگان، ۱۴۰۰: ۲۲۱/۲) و درباره کفیل رئیس‌جمهور نیز همچون خود رئیس‌جمهور، «مقام رهبری با توجه به مسئولیتی که در برابر نظام دارد،

به‌ویژه با تعهدی که در نظارت بر قوه مجریه دارد، نتواند چنین فردی را به‌عنوان مقام مسئول قوه مجریه رسمیت بخشد» (عمیدزنجانی، و موسی‌زاده، ۱۳۹۸: ۲۷۱). در هر حال با توجه به اصل (۱۳۱)، معاون اول در صورت موافقت رهبری، «اختیارات و مسئولیت‌های» رئیس‌جمهور را برعهده می‌گیرد و بدین‌ترتیب برخلاف دوران تصدی رئیس‌جمهور که وی فقط «در قبال رئیس‌مسئول است و تمام فعالیتی را که معاون انجام می‌دهد، فعالیتی است که مسئولیتش را رئیس برعهده گرفته» (شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۸۱: ۱۰۴۰/۲)، در دوران کفالت، با موافقت رهبری، مسئولیت‌ها برعهده معاون اول خواهد بود و با توجه به اینکه در اصل (۱۳۲) استیضاح کفیل رئیس‌جمهور و رأی عدم کفایت به وی منع نشده است و همچنین عزل کفیل با مانع قانونی مواجه نیست، به نظر می‌رسد آنچه در اصل (۱۲۲) در خصوص مسئولیت رئیس‌جمهور در برابر رهبر و مردم و مجلس بیان شده است، در دوران کفالت معاون اول قابلیت اجرا دارد و مقام رهبری می‌تواند در صورتی که مجلس رأی به عدم کفایت معاون اول در جایگاه کفیل ریاست‌جمهوری داد یا دیوان عالی کشور، حکم به تخلف وی از انجام وظایف قانونی داد، با در نظر گرفتن مصالح کشور، اقدام به عزل معاون اول یا هر مقام دیگری کند که در جایگاه کفالت رئیس‌جمهوری قرار گرفته است و فرد دیگری را کفیل ریاست‌جمهوری کند. در این باره، عدم انتخاب و رأی اعتماد مجلس به معاون اول در جایگاه کفیل ریاست‌جمهوری نیز نمی‌تواند مانعی برای عدم مسئولیت وی در برابر مجلس قلمداد شود. همچنین نمی‌توان قائل به آن شد که با توجه به شرایط غیرعادی کشور، بنا به قیاس اولویت، اگر قانون اساسی، استیضاح وزرا و رأی عدم اعتماد به آن‌ها را در دوران کفالت منع کرده است، استیضاح معاون اول در جایگاه کفیل ریاست‌جمهوری و رأی عدم کفایت به وی و در نتیجه عزل وی از کفالت ریاست‌جمهوری را هم باید مشمول محدودیت‌های موضوع اصل (۱۳۲) قانون اساسی دانست؛ چراکه نباید از نظر دور داشت که در صورت عدم کفایت معاون اول برای تصدی اختیارات و مسئولیت‌های ریاست‌جمهوری، ممکن است کشور با بحران‌های بیشتری مواجه شود و نظام سیاسی و اداری با مشکلات بزرگ‌تری برخورد پیدا کند؛ از این رو، عبارت «امور دیگری که مانع انجام وظایف وی گردد» در اصل (۱۳۱)، به‌خوبی حاکی از آن است که جدای از فوت و عزل و حتی استعفای معاون اول در صورت موافقت رهبری هم می‌تواند مانعی برای انجام وظایف وی، و در نتیجه تعیین جایگزین دیگری از سوی مقام رهبری باشند و لذا برخلاف نظر برخی، تردید در این باره روا نیست (مظهری، قاسم‌آبادی، و ناصری، ۱۳۹۷: ۴۳) و «با استفاده از سازوکارهای قضایی یا سیاسی مندرج در بند (۱۰) اصل (۱۱۰) قانون اساسی، امکان عزل کفیل رئیس‌جمهور توسط مقام رهبری فراهم می‌گردد» (تقی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۱۹).

با این وصف، در اصل (۱۳۱)، در خصوص مواردی که ممکن است رئیس‌جمهور معاون اول

نداشته باشد یا معاون اول فوت کرده باشد یا امور دیگری مانع از انجام وظیفه وی در جایگاه کفیل ریاست جمهوری شود، از جمله عدم موافقت رهبری، این سازوکار در نظر گرفته شده است که «مقام رهبری فرد دیگری را به جای او منصوب می‌کند». گویند در چنین مواردی این اختیار که «ناشی از حق تنفیذ حکم ریاست جمهوری توسط رهبری است»، «در مورد معاون اول به صورت موافقت رهبری و در نبود وی، به صورت تعیین فرد دیگر ظاهر می‌شود» (عمیدزنجانی، ۱۳۸۷: ۳۰۶-۳۰۵)؛ بدین ترتیب، برخلاف دیگر نظام‌های مورد مطالعه، در ایران، در تعیین فرد جایگزین برای تصدی امر کفالت به جای معاون اول رئیس جمهور، پارلمان یا هیئت وزیران هیچ مداخلتی ندارد، با این مبنا که کفیل ریاست جمهوری در هر حال در جایگاهی قرار می‌گیرد و مسئولیت‌ها و وظایفی را عهده‌دار می‌شود که متضمن تصرفات اجرایی در امور کشور است و در نظام حقوقی کشور ما، «در رأس حکومت اسلامی در ایران ولی فقیه قرار دارد که اعمال ولایت و مشروعیت امور به وی منتهی می‌گردد» (محسنی، ۱۴۰۱: ۳۶۰) و «مشروعیت اعمال حکومت و تصرفات اجرایی باید با صحه گذاشتن و تنفیذ مقام شرعی ولایت فقیه باشد» (مهرپور، ۱۳۸۷: ۱۳۴).

۳. آثار کفالت ریاست جمهوری

۳-۱. مطالعه تطبیقی

یکی از بارزترین آثاری که در دوره کفالت خودنمایی می‌کند، ضرورت تعیین رئیس جمهور جدید در مواردی است که کفیل مسئولیت خود را تا پایان دوره ریاست جمهوری قبلی برعهده ندارد و باید با برگزاری انتخابات زودهنگام، منتخب ملت را برای مسئولیت ریاست جمهوری معرفی کند. براین اساس، در قوانین اساسی کشورها ضرب‌الاجل‌های مختلفی برای برگزاری انتخابات زودهنگام ریاست جمهوری مقرر شده است؛ برای مثال، به موجب بند (۳) ماده (۴۴) قانون اساسی قبرس، در صورت خلأ پست ریاست جمهوری، باید انتخابات، حداکثر چهل و پنج روز، براساس ماده (۱۰۵) قانون اساسی آذربایجان، ظرف شصت روز و طبق بند (۲) ماده (۹۲) قانون اساسی روسیه، ماده (۱۶۹) قانون اساسی بولیوی، ماده (۶۸) قانون اساسی قرقیزستان و ماده (۷۱) قانون اساسی تاجیکستان ظرف سه ماه (نود روز) برگزار شود. در صورتی که طبق ماده (۱۶۱) قانون اساسی مصر، مجلس نمایندگان سلب اعتماد از ریاست جمهوری و برگزاری انتخابات زودهنگام را به همه‌پرسی بسپارد و با رأی اکثریت مردم، رئیس جمهور از سمت خود کنار گذاشته شود، پست وی خالی تلقی می‌شود و باید ظرف شصت روز از زمان اعلام نتیجه همه‌پرسی، انتخابات ریاست جمهوری جدید برگزار شود. براساس ماده (۸۴) قانون اساسی تونس، رئیس مجلس نمایندگان برای دوره‌ای بین چهل و پنج تا نود روز به‌طور موقت وظایف ریاست جمهوری را به

انجام می‌رساند و به موجب ماده (۱۲۶) قانون اساسی ارمنستان، انتخابات باید در مدت حداقل بیست و پنج و حداکثر سی و پنج روز از تاریخ خلأ پست ریاست جمهوری به طور فوق العاده برگزار شود و رئیس جمهور منتخب، ده روز پس از انتخاب، عهده دار سمت مزبور شود. در ماده (۷) قانون اساسی فرانسه نیز مقرر شده است که انتخابات ریاست جمهوری جدید، جز در صورت تشخیص قوه قهریه از سوی شورای قانون اساسی، باید ظرف مدتی که از زمان خلأ پست ریاست جمهوری یا اعلام ناتوانی دائمی وی از بیست روز کمتر و از سی و پنج روز بیشتر نباشد، برگزار شود. طبق ماده (۱۶۰) قانون اساسی مصر، از تاریخ بروز خلأ پست ریاست جمهوری، رئیس جمهور جدید باید ظرف نود روز تعیین شود. در این صورت، دوره ریاست جمهوری جدید از تاریخ اعلام نتیجه انتخابات شروع می‌شود؛ اما در ماده (۲۹) قانون اساسی شیلی ترتیب خاصی برای برگزاری انتخابات مجدد ریاست جمهوری مقرر شده است؛ با این توضیح که اگر خلأ پست ریاست جمهوری، در زمانی کمتر از دو سال مانده به انتخابات ریاست جمهوری اتفاق بیفتد، کنگره باید ظرف ده روز از تاریخ خلأ پست مذکور، رئیس جمهور را با اکثریت مطلق آرا تعیین کند و حال آنکه اگر خلأ بیش از دو سال مانده به انتخابات روی دهد، کفیل ریاست جمهوری باید ظرف ده روز، شهروندان را برای برگزاری انتخابات جدیدی که ظرف یک صد و بیست روز پس از فراخوان برگزار می‌شود، فراخواند. در هر حال، رئیس جمهوری که به یکی از ترتیبات فوق انتخاب می‌شود، برای مدت باقی مانده تا زمان انتخاب رئیس جمهور بعدی، عهده دار امور خواهد بود و برای دوره بعد نمی‌تواند نامزد انتخابات شود.

موضوع دیگری که درباره دوره کفالت ریاست جمهوری قابل مطالعه است، ممنوعیت‌ها و محدودیت‌هایی هستند که به موجب قانون اساسی در نظام سیاسی کشور موضوعیت پیدا می‌کنند؛ برای مثال، به موجب ماده (۱۶۰) قانون اساسی مصر، رئیس جمهور موقت مجاز به نامزدی برای این سمت، درخواست اصلاح قانون اساسی، انحلال مجلس نمایندگان یا برکناری دولت نیست. طبق ماده (۱۰۰) قانون اساسی الجزایر نیز در مدت کفالت و تا روی کار آمدن رئیس جمهور جدید، نمی‌توان دولت را برکنار کرد یا تغییراتی در آن اعمال کرد. براساس بند (۳) ماده (۹۲) قانون اساسی روسیه، کفیل ریاست جمهوری از صلاحیت انحلال دومای روسیه، فراخوان همه‌پرسی یا دادن پیشنهاد برای اصلاح و بازنگری قانون اساسی برخوردار نیست. طبق بند (۲) ماده (۶۸) قانون اساسی قرقیزستان، کفیل ریاست جمهوری نمی‌تواند انتخابات زودهنگام مجلس شورای عالی را اعلام کند، دولت را عزل کند یا در انتخابات زودهنگام ریاست جمهوری نامزد شود. به موجب ماده (۱۰۰) قانون اساسی زیمبابوه نیز در مدتی که کفیل ریاست جمهوری عهده دار امور است، وی نمی‌تواند جز با رأی کل اعضای دولت، برخی اختیارات رئیس جمهور، مانند استقرار نیروهای

مسلح، انعقاد معاهدات بین‌المللی، انتصاب معاون اول یا وزیر یا معاون وزیر یا لغو انتصاب آن‌ها را به انجام برساند. طبق ماده (۸۴) قانون اساسی مکزیک نیز در مدت کفالت ریاست‌جمهوری، کفیل بدون اجازه مجلس سنا نمی‌تواند وزرا را تغییر دهد یا منصوب کند.

طبق ماده (۸۶) قانون اساسی تونس در مدت کفالت ریاست‌جمهوری، علاوه بر اینکه کفیل رئیس‌جمهور این محدودیت را دارد که از صلاحیت پیشنهاد اصلاح قانون اساسی، دعوت به همه‌پرسی یا انحلال مجلس نمایندگان برخوردار نیست، مجلس نیز صلاحیت سانسور دولت را ندارد. در فرانسه نیز در مدت کفالت ریاست‌جمهوری، طبق ماده (۷) قانون اساسی این کشور، نه مواد (۴۹) و (۵۰) ناظر بر رأی عدم اعتماد به وزرا و برنامه‌های دولت و نه ماده (۸۹) ناظر بر همه‌پرسی بازننگری قانون اساسی، اجرا نمی‌شوند.

علاوه بر این، از دیگر مواردی که در قوانین اساسی کشورها درباره مدت کفالت مقرر شده است، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

الف - براساس ماده (۱۶۲) قانون اساسی مصر، اگر انتخابات مجلس نمایندگان یا برگزاری همه‌پرسی با خلأ پست ریاست‌جمهوری همزمان شود، انتخابات ریاست‌جمهوری در اولویت است و پارلمان موجود تا زمان انتخاب رئیس‌جمهور جدید به فعالیت خود ادامه می‌دهد.

ب - به موجب ماده (۱۵) قانون اساسی مجارستان، رئیس مجلس شورای ملی که کفالت ریاست‌جمهوری را عهده‌دار می‌شود، در مدت کفالت نمی‌تواند از حقوق خود به‌عنوان نماینده مجلس استفاده کند و در این مدت، نائب رئیس مجلس، که مجلس وی را تعیین کرده است، وظایف او را در جایگاه رئیس مجلس انجام می‌دهد.

۲-۳. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

در نظام حقوقی ایران به موجب اصول (۱۳۱) و (۱۳۲) قانون اساسی، آثاری برای دوران کفالت ریاست‌جمهوری مقرر شده است. در قانون اساسی، چه پیش از بازننگری و چه پس از بازننگری در آن، بر برگزاری انتخابات زود هنگام برای تعیین رئیس‌جمهور جدید تأکید، و مقرر شده است که رئیس‌جمهور جدید باید حداکثر ظرف مدت (۵۰) روز انتخاب شود؛ با این توضیح که بر برگزاری انتخابات و انتخاب رئیس‌جمهور تصریح شده است، چه اینکه رئیس‌جمهور در یک مرحله انتخاب شود و چه اینکه انتخاب وی در مرحله دوم نهایی شود؛ اما بر این نکته تأکید نشده است که در این مدت باید همچنین تنفیذ حکم ریاست‌جمهوری در چهارچوب اصل (۱۱۰) صورت گیرد. با این هدف که در انتخاب رئیس‌جمهور در ظرف زمانی مقرر تأخیر و تعللی حاصل نیاید، در جریان بازننگری در قانون اساسی، در اصل (۱۳۱) «شورایی متشکل از رئیس مجلس، رئیس قوه قضائیه و

معاون اول رئیس‌جمهور» موظف شده‌اند تا ترتیبات لازم برای برگزاری به‌موقع فرایند انتخاب رئیس‌جمهور جدید را فراهم آورند. در توجیه مسئولیت این شورا گفته شده است که: «وزارت کشور مأمور انجام انتخابات می‌باشد، لکن ممکن است در اتخاذ تصمیم برای اعلام انتخابات تعلل و تأخیر پیش آید و در این مدت چون وزرا را نمی‌توان استیضاح کرد، ضمانت‌اجرا و تضمینی برای این تعلل متصور نیست؛ بنابراین، وجود شورای مذکور می‌تواند اطمینان‌خاطری برای برگزاری انتخابات حداکثر ظرف مدت پنجاه روز باشد» (هاشمی، ۱۳۸۲: ۲/۲۸۲). البته در مذاکرات شورای بازنگری، این دغدغه نیز مشاهده می‌شود که برای مثال، در فرض عزل رئیس‌جمهور، ممکن است به‌واسطه ارتباط میان معاون اول و رئیس‌جمهور قبلی که عزل شده است، وی «در مظان این چیز قرار داشته باشد که انتخابات را به‌طور بی‌طرفانه برگزار بکند؛ لذا «خود انتخابات را در زیر نظر یک شورای سه‌نفری گذاشتند» (شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۸۱: ۲/۲۸۱).

برخی قائل به این امر شده‌اند که: «عدم موافقت رهبری با کفالت توسط معاون اول رئیس‌جمهور می‌تواند حضور وی در شورای انتخابات ریاست‌جمهوری را نیز با تردید مواجه نماید» (تقی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۱۵)؛ اما همچنان که ایشان، خود در ادامه بیان می‌دارند از سیاق اصل (۱۳۱) چنین به نظر می‌رسد که عضویت معاون اول رئیس‌جمهور در شورای مذکور تابع موافقت رهبری نباشد و حتی در صورت عدم موافقت رهبری با کفالت ریاست‌جمهوری از سوی معاون اول، وی عضو شورای مذکور در اصل (۱۳۱) خواهد بود (تقی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۱۶).

در مدت کفالت، در اصل (۱۳۲) قانون اساسی، همچون برخی کشورهای دیگر، برخی اقدامات سیاسی با محدودیت‌هایی مواجه شده است؛ که با این توجیه است که «یک نوع کارهایی است که معمولاً جنبه فوریت ندارد و درعین‌حالی که جنبه فوریت ندارد، در مملکت یک نوع هیجان به‌وجود می‌آورد. منظور این است که این نوع کارها در موقعی باشد که ارکان اداره‌کننده مملکت سر جای خود باشند و یکی از ارکان مملکت هم رئیس‌جمهور است» (مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۲/۱۲۶۸)؛ لکن همچنان که در ادامه اشاره خواهد شد، اعمال این محدودیت‌ها با ابهاماتی همراه است.

در این خصوص در اصل (۱۳۲) قانون اساسی دو دسته محدودیت اساسی در نظر گرفته شده است: نخستین محدودیت ناظر به وزرا است؛ بدین‌ترتیب که در مدت کفالت ریاست‌جمهوری، «وزرا را نمی‌توان استیضاح کرد یا به آنان رأی عدم اعتماد داد». در این اصل، به استیضاح وزرا اشاره شده است و حال آنکه براساس بند (۱) اصل (۸۹) قانون اساسی، مجلس علاوه بر هر یک از وزرا، می‌تواند هیئت وزیران را نیز استیضاح کند. برخی با توجه به فلسفه اصل و نیز به قیاس اولویت قائل به این شده‌اند که محدودیت مزبور شامل هیئت وزیران هم می‌شود (جمعی از

نویسندگان، ۱۴۰۰: ۲۲۴/۲-۲۲۵؛ در حالی که این محدودیت به این جهت شامل هیئت وزیران هم می‌شود که طبق آیین‌نامه داخلی مجلس، «استیضاح هیئت وزیران با اخذ رأی عدم اعتماد مجلس به هیئت وزیران از طریق رأی‌گیری برای هریک از وزیران پایان می‌یابد» (تقی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۲۴). با این وصف و نظر بر اینکه ممنوعیت مقرر در اصل (۱۳۲) شامل هیئت وزیران هم می‌شود و با توجه به آنچه در اصل (۱۳۵) مقرر شده است که وزرا تا زمانی که «بر اثر استیضاح یا درخواست رأی اعتماد، مجلس به آن‌ها رأی عدم اعتماد نداده است، در سمت خود باقی می‌مانند»، به نظر می‌رسد حکم مقرر در اصل (۱۳۲) را باید ناظر بر موارد زیر دانست:

اولاً، بند (۱) اصل (۸۹) قانون اساسی که ناظر بر صلاحیت نمایندگان مجلس شورای اسلامی بر استیضاح هیئت وزیران یا هریک از وزرا و اعلام رأی عدم اعتماد به آنان است؛ ثانیاً، اصل (۸۷) که به موجب آن، رئیس‌جمهور در دوران تصدی «در مورد مسائل مهم و مورد اختلاف می‌تواند از مجلس برای هیئت وزیران تقاضای رأی اعتماد کند» و همچنین اصل (۱۳۶) که طبق آن، «... در صورتی که پس از ابراز اعتماد مجلس به دولت نیمی از هیئت وزیران تغییر نماید باید مجدداً از مجلس شورای اسلامی برای هیئت وزیران تقاضای رأی اعتماد کند». هر چند برخی به قرینه عبارت رأی اعتماد در اصول (۸۷) و (۱۳۶) و همچنین مفاد آیین‌نامه داخلی مجلس، قائل به این شده‌اند که ممنوعیت مقرر در اصل (۱۳۲) شامل این دو مورد اخیر نمی‌شود و صرفاً شامل مواردی می‌شود که قبل از تحقق جانشینی رئیس‌جمهور، فرایند استیضاح شروع شده و هنوز به رأی عدم اعتماد مجلس نیانجامیده است، چرا که در چنین فروضی باید چه بسا پذیرفت که «مجلس حتی در صورت اطمینان از عدم صلاحیت یا عدم کفایت هیئت وزیران موظف به دادن رأی اعتماد اجباری است» (تقی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۳۰)، باید قائل به این شد که اولاً، با توجه به اینکه در اصل (۱۳۲)، رأی عدم اعتماد به وزرا هم منع شده است، پس نمی‌توان قائل شد که در فرض شروع استیضاح یک یا چند وزیر پیش از تحقق موجبات کفالت، مجلس مجبور خواهد بود که با وجود اطمینان از عدم صلاحیت این وزرا به آن‌ها رأی اعتماد بدهد، بلکه این محدودیت بدان معناست که این موضوع در دستور کار مجلس به حالت تعلیق درمی‌آید؛ ثانیاً، با توجه به نزدیک بودن انتخابات ریاست‌جمهوری و روی کار آمدن رئیس‌جمهور جدید در ظرف زمانی (۵۰) روز، به نظر می‌رسد که رأی عدم اعتماد به هیئت وزیران در چنین مواردی که کشور در یک وضعیت عادی هم قرار ندارد، چندان با مصالح کشور سازگاری ندارد؛ و از این رو مقتضی است که در چنین مواردی با توجه به نتیجه مترتب بر اعمال اصول (۸۷) و (۱۳۶)، قائل به محدودیت مجلس در اعمال آن‌ها شد. البته شاید هم در اینجا باید به قدر متیقن از آنچه در اصل (۱۳۲) مقرر شده است، یعنی فرض استیضاح و رأی عدم اعتماد به وزرا اکتفا کرد و فروض مقرر در اصول (۸۷) و (۱۳۶) را ناظر بر

هیئت وزیران و منصرف از حکم مقرر در اصل (۱۳۲) دانست.

در اصل (۱۳۲)، استیضاح و رأی عدم اعتماد به وزرا با ممنوعیت در دوران کفالت مواجه شده است؛ بنابراین صرف نظر از اینکه استفاده مجلس از دیگر سازوکارهای نظارتی همچون سؤال و تذکر با ممنوعیتی مواجه نشده است، برخلاف قوانین اساسی برخی کشورها، ممنوعیتی هم برای کفیل ریاست جمهوری از حیث عزل وزرا در نظر گرفته نشده و طبق اصول (۱۳۱) و (۱۳۲)، کفیل از اختیارات رئیس جمهور و از جمله اختیار عزل وزرا مندرج در صدر اصل (۱۳۶) برخوردار خواهد بود؛ همچنانکه می‌تواند طبق اصل (۱۳۳) به تعیین وزیر جدید بپردازد و وی را برای گرفتن رأی اعتماد به مجلس معرفی کند یا به موجب ذیل اصل (۱۳۵)، «برای وزارتخانه‌هایی که وزیر ندارند»، به تعیین سرپرست مبادرت کند (شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۸۱: ۱۰۷۴/۲-۱۰۷۵). البته در اینجا برخلاف نظر برخی که گفته‌اند: «در صورت عزل وزیر و معرفی وزیر جدید توسط کفیل، به استناد مقرر مذکور در اصل (۱۳۲) امکان دادن رأی عدم اعتماد توسط نمایندگان مجلس به وزیر معرفی شده وجود ندارد» (میرمحمدی میبدی و جمالی، ۱۴۰۱: ۶۵)، باید خاطر نشان کرد که در این حالت، اعتمادی به وزیر معرفی شده ابراز نشده است تا عدم بعدی آن احراز شود؛ بنابراین، این فرض شامل ممنوعیت مقرر در اصل (۱۳۲) نمی‌شود.

برخی «مبنای ممنوعیت استیضاح یا دادن رأی عدم اعتماد به وزرا» را «انجام مستمر خدمات عمومی و جلوگیری از وقوع اختلال در آن در شرایط خاص کشور» دانسته‌اند (جمعی از نویسندگان، ۱۴۰۰: ۲۲۴/۲)؛ ولی با توجه به صلاحیت کفیل برای تعیین سرپرست برای وزارتخانه‌های بدون وزیر و همچنین در مقابل، صلاحیت کفیل برای عزل وزرا، این استدلال را نمی‌توان چندان متقن دانست؛ مضافاً اینکه در مورد اخیر که با شهادت رئیس جمهور در سانحه هوایی، وزیر امور خارجه نیز به شهادت رسید، شهادت ایشان خللی به انجام مستمر خدمات عمومی در آن شرایط وارد نکرد و اختلالی در شرایط خاص کشور در پی نداشت؛ از این رو، ممنوعیت مذکور را بیشتر می‌توان تلاشی در جهت تضمین ثبات سیاسی کشور در مدت کوتاه دوران کفالت تا زمان استقرار دولت جدید قلمداد کرد و در مقابل، اختیار معاون اول برای عزل وزرا را با این استدلال که در شورای بازنگری مطرح شده است، توجیه کرد که اگر به کفیل اختیار عزل وزیر داده نشود، در این صورت وزیر چه‌بسا در برابر کفیل با توجه به عدم صلاحیت کفیل بر عزل وی، ایستادگی و مخالفت می‌کند و این امر می‌تواند به تنش سیاسی در دوران کفالت منتهی شود (شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۸۱: ۱۰۷۵/۲).

برخی نیز این سؤال جدی را مطرح کرده‌اند که با توجه به امکان انتخاب سرپرست برای وزارتخانه‌های بدون وزیر توسط کفیل ریاست جمهوری که در نتیجه، مانع از این نگرانی می‌شود

که «امور اجرایی کشور با تعطیلی مواجه شود»، «در صورتی که در دوران کفالت معاون اول وزیری با تخلفات مختلف موجب تشویش اذهان عمومی و خدشه‌دار شدن وجهه نظام سیاسی کشور شود، آیا مجلس نباید همچنان به استناد اصل (۱۳۲) وی را استیضاح کند یا به وی رأی عدم اعتماد بدهد؟» (مظهری، قاسم آبادی، و ناصری، ۱۳۹۷: ۴۵). به نظر می‌رسد در پاسخ باید اذعان داشت که علاوه بر وجود سازوکارهای نظارتی دیگر بر وزیر از سوی مجلس، با توجه به اینکه کفیل از مسئولیت‌های رئیس‌جمهور برخوردار است، مجلس می‌تواند در صورت عدم کفایت کفیل در رابطه با نظارت بر کارکرد وزرای دولت و عزل چنین وزیاری، کفیل را استیضاح کند و به او رأی عدم کفایت دهد و در صورت موافقت رهبری با عزل وی، زمینه را برای تعیین کفیل دیگری به جای وی فراهم کند.

در اصل (۱۳۲) همچنین مقرر شده است که در دوران کفالت «نمی‌توان برای تجدیدنظر در قانون اساسی و یا امر همه‌پرسی اقدام نمود». بر این اساس، در دوران کفالت، «نمی‌توان به همه‌پرسی‌های اساسی و تقنینی مذکور در اصول (۱۷۷) و (۵۹) قانون اساسی اقدام کرد» (تقی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۳۳). در رابطه با این محدودیت هم هرچند گفته شده که وضع آن با توجه به این مطلب بوده است که «قانونگذار به دنبال آن بوده تا این موضوعات بنیادین که با حق تعیین سرنوشت مردم ارتباط مستقیم دارند و نیازمند مشارکت عموم جامعه هستند، در وضعیت باثبات و عادی تحقق یابند» (جمعی از نویسندگان، ۱۴۰۰: ۲۲۵/۲)، این سؤال مطرح است که چگونه در رابطه با شورای موقت رهبری مندرج در اصل (۱۱۱)، این ملاحظه نادیده گرفته شده، و صدور «فرمان همه‌پرسی» موضوع بند (۳) اصل (۱۱۰) توسط این شورا امکان‌پذیر قلمداد شده است؟!

نتیجه‌گیری

با توجه به جایگاه خاصی که رئیس‌جمهور در نظام‌های مبتنی بر جمهوریت دارد و اساساً از طریق انتخاب مستقیم مردم برگزیده می‌شود و بالاترین سطح حاکمیت ملی کشور را عهده‌دار است و به‌نوعی ثبات و استقرار نظام سیاسی حاکم بر یک کشور در گرو وی است، بروز خلأ در پست ریاست‌جمهوری و ایجاد مانعیت در ایفای وظایف رئیس‌جمهور از حساسیت زیادی برخوردار است و در قوانین اساسی کشورهای مختلف، سازوکارهایی برای گذر از چنین بحرانی پیش‌بینی شده است. در این باره، نهاد کفالت ریاست‌جمهوری پاسخی است که در قوانین اساسی هریک از کشورها به این مسئله داده شده، که البته این پاسخ، با تفاوت‌هایی در هر کشور همراه شده است؛ چه در رابطه با موجباتی که می‌توانند زمینه کفالت ریاست‌جمهوری را فراهم آورند و چه درباره مقامی که متصدی کفالت خواهد شد و چه درباره آثاری که بر دوران کفالت ریاست‌جمهوری مترتب است.

کفالت ریاست جمهوری می‌تواند جنبه موقتی به خود بگیرد و مادامی که رئیس‌جمهور بنا به دلایلی موقتاً از انجام وظایف بازماند، کفیل عهده‌دار امور شود و در مواردی نیز کفیل به دلیل اینکه رئیس‌جمهور به هر دلیلی، دیگر امکان ادامه انجام وظیفه ندارد، می‌تواند روی کار آید؛ از این رو، موجبات تحقق کفالت در هر مورد متفاوت خواهند بود. این موجبات می‌توانند قهری یا ارادی باشند و همچنین ممکن است نه براساس اراده شخص رئیس‌جمهور که براساس اراده نهادهایی دیگر همچون پارلمان و قوه قضائیه باشند. در این باره، در قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ ایران، موجبات تحقق موقتی و دائمی کفالت ریاست‌جمهوری اشاره شده است؛ لکن در جریان بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ این موجبات صرفاً به موجبات دائمی خلأ در پست ریاست‌جمهوری و مانعیت از انجام وظیفه وی محدود شده‌اند؛ موجباتی که در صدر اصل (۱۳۱) از آن‌ها یاد شده است.

در قوانین اساسی کشورهای مختلف، رویکردهای متفاوتی درباره مقام متصدی کفالت وجود دارد. در برخی موارد، کفیل تا پایان دوره ریاست‌جمهوری ناتمام در مسند کفالت قرار می‌گیرد و در غالب موارد، زمینه را برای انتخابات زودهنگام و تعیین رئیس‌جمهور جدید فراهم می‌سازد. همچنین کفیل در مواردی از زیرمجموعه قوه مجریه تعیین می‌شود و انجام مسئولیت‌های وی تابع تأیید و اظهارنظر هیچ مرجع خاصی نیست؛ لکن در مواردی از سوی پارلمان تعیین می‌شود یا ریاست نهاد تقنینی کشور، خود عهده‌دار کفالت ریاست‌جمهوری می‌شود. در مواردی هم سلسله‌ای از افرادی که می‌توانند در جایگاه کفالت قرار گیرند، تعیین می‌شوند. در اصل (۱۳۱) قانون اساسی ایران، تا پیش از بازنگری مسئولیت کفالت برعهده شورای موقت ریاست‌جمهوری قرار داشت که در آن، نمایندگان از سه قوه حضور داشته‌اند؛ لکن پس از بازنگری، ایجاد تمرکز در مدیریت قوه مجریه، موجب آن شد که مسئولیت کفالت در فرض موافقت رهبری به معاون اول رئیس‌جمهور واگذار شود و چنانچه به هر دلیلی وی نتوانست در این جایگاه قرار گیرد، فردی از سوی رهبری تعیین و عهده‌دار آن شود. بدین ترتیب برخلاف غالب نظام‌های دیگر، در ایران تصدی کفالت ریاست‌جمهوری در هر صورت منوط به نظر مقام رهبری شده است.

درباره آثار مترتب بر دوران کفالت نیز باید اشاره کرد که در نظام سیاسی ایران، برخلاف دیگر نظام‌ها، رئیس‌جمهور مقام اول کشور به شمار نمی‌آید، لکن با توجه به اینکه براساس انتخاب مستقیم مردم روی کار می‌آید، درحالی که معاون اول از پشتوانه آراء مردمی برخوردار نیست، هرچند مستظهر به تأیید مقام رهبری است، اصل (۱۳۱) قانون اساسی بر ضرورت برگزاری انتخابات زودهنگام برای تعیین رئیس‌جمهور جدید تأکید کرده، و این مدت را حداکثر پنجاه روز تعریف کرده است. باین حال در مدت کفالت، معاون اول یا فرد منصوب از طرف رهبری، تمامی اختیارات و مسئولیت‌های رئیس‌جمهور را برعهده خواهند داشت؛ هرچند نظام سیاسی کشور با توجه به

شرایطی که در آن قرار دارد، با محدودیت‌های مقرر در اصل (۱۳۲) قانون اساسی مواجه خواهد بود. در پایان، با توجه به ابهاماتی که درباره موضوع کفالت ریاست جمهوری در حقوق ایران وجود دارد که به برخی از این ابهامات و اختلاف نظرهای راجع به آن در دکتترین در این مقاله اشاره شد، پیشنهاد می‌شود که وضع قانونی عادی در این خصوص در دستور کار قرار گیرد و در این قانون با توجه به قوانین اساسی دیگر کشورها، راهکارهای لازم ارائه شود.

کتابنامه

- تقی زاده، جواد (۱۳۸۹). تحقق کفالت ریاست جمهوری در حقوق ایران با نگاهی به حقوق فرانسه. *فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی*، دوره ۴۰، شماره ۳، ص ۹۷-۱۱۵.
- تقی زاده، جواد (۱۳۸۷). تصدی کفالت ریاست جمهوری در حقوق ایران با نگاهی به حقوق فرانسه. *نامه حقوقی مفید*، جلد ۴، شماره ۱ (شماره پیاپی ۶۷)، ص ۱۱۱-۱۳۸.
- جمعی از نویسندگان (۱۴۰۰). *محشای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*. تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- شورای بازنگری قانون اساسی (۱۳۸۱). *صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*. تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۷). *کلیات حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*. تهران: مجمع علمی و فرهنگی مجد.
- عمید زنجانی، عباسعلی؛ و موسی زاده، ابراهیم (۱۳۹۸). *حقوق اساسی*. تهران: خرسندی.
- گر جی ازندریانی، علی اکبر (۱۴۰۲). *حقوق اساسی ۲ (حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران: ساختارها و نهادها)*. تهران: گالوس.
- مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (۱۳۶۴). *صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*. تهران: انتشارات اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
- محسنی، فرید (۱۴۰۱). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*. تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق (ع).
- مظهری، محمد؛ قاسم آبادی، مرتضی؛ و ناصری، علیرضا (۱۳۹۷). جایگاه معاون اول به عنوان کفیل رئیس جمهور و مسئولیت‌های پیش‌بینی شده وی در نظام حقوقی ایران. *فصلنامه حقوق اداری*، سال پنجم، شماره ۱۵، ص ۲۷-۵۳.
- موسی زاده، ابراهیم؛ عالی، حامد؛ و اصغری وحدتی، اصغر (۱۴۰۰). *واکاوی تطبیقی جانشینی موقت مقام ریاست جمهوری در نظام حقوقی ایران، مصر و ترکیه. تعالی حقوق*، سال

دوازدهم، شماره ۳، ص ۱۰۰-۱۲۸.

مهرپور، حسین (۱۳۸۷). *مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*. تهران: دادگستر.
میرمحمدی میندی، سید مصطفی؛ و جمالی، حویه (۱۴۰۱). الزامات و آثار استیضاح و عزل
رئیس جمهور در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. *دانش حقوق عمومی*، سال یازدهم،
شماره ۳۵، ص ۵۱-۷۲.
هاشمی، سید محمد (۱۳۸۲). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*. تهران: میزان.

قوانین اساسی کشورها

- قانون اساسی جمهوری آذربایجان مصوب ۱۹۹۵ (بازنگری ۲۰۱۶)
www.constituteproject.org/constitution/Azerbaijan_2016
- قانون اساسی جمهوری آرژانتین مصوب ۱۸۵۳ (بازنگری ۱۹۹۴)
www.constituteproject.org/constitution/Argentina_1994
- قانون اساسی جمهوری فدرال آلمان مصوب ۱۹۴۹ (بازنگری ۲۰۱۲)
www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_republic_2012
- قانون اساسی ایالات متحده آمریکا مصوب ۱۷۸۹ (بازنگری ۱۹۹۲)
www.constituteproject.org/constitution/United_States_of_America_1992
- قانون اساسی جمهوری ارمنستان مصوب ۱۹۹۵ (بازنگری ۲۰۱۵)
www.constituteproject.org/constitution/Armenia_2015
- قانون اساسی جمهوری اسلواکی مصوب ۱۹۹۲ (بازنگری ۲۰۱۷)
www.constituteproject.org/constitution/Slovakia_2017
- قانون اساسی جمهوری اکوادور مصوب ۲۰۰۸ (بازنگری ۲۰۲۱)
www.constituteproject.org/constitution/Ecuador_2021
- قانون اساسی جمهوری دموکراتیک خلق الجزایر مصوب ۲۰۲۰
www.constituteproject.org/constitution/Algeria_2020
- قانون اساسی جمهوری السالوادور مصوب ۱۹۸۳ (بازنگری ۲۰۱۴)
www.constituteproject.org/constitution/El_Salvador_2014
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ (بازنگری ۱۳۶۸)
https://rc.majlis.ir/fa/content/iran_constitution
- قانون اساسی جمهوری بلاروس مصوب ۱۹۹۴ (بازنگری ۲۰۰۴)
www.constituteproject.org/constitution/Belarus_2004
- قانون اساسی جمهوری بولیوی مصوب ۲۰۰۹
www.constituteproject.org/constitution/Bolivia_2009
- قانون اساسی جمهوری پاناما مصوب ۱۹۷۲ (بازنگری ۲۰۰۴)
www.constituteproject.org/constitution/Panama_2004
- قانون اساسی جمهوری پرتغال مصوب ۱۹۷۶ (بازنگری ۲۰۰۵)

- www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005
قانون اساسی جمهوری پرو مصوب ۱۹۹۳ (بازنگری ۲۰۲۱)
- www.constituteproject.org/constitution/Peru_2021
قانون اساسی جمهوری تاجیکستان مصوب ۱۹۹۴ (بازنگری ۲۰۱۶)
- www.constituteproject.org/constitution/Tajikistan_2016
قانون اساسی جمهوری تونس مصوب ۲۰۱۴
- www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014
قانون اساسی جمهوری چک مصوب ۲۰۱۳
- www.constituteproject.org/constitution/Czech_Republic_2013
قانون اساسی فدراسیون روسیه مصوب ۱۹۹۳ (بازنگری ۲۰۱۴)
- www.constituteproject.org/constitution/Russia_2014
قانون اساسی جمهوری زیمبابوه مصوب ۲۰۱۳
- www.constituteproject.org/constitution/Zimbabwe_2013
قانون اساسی جمهوری شیلی مصوب ۱۹۸۰ (بازنگری ۲۰۲۱)
- www.constituteproject.org/constitution/Chile_2021
قانون اساسی جمهوری عراق مصوب ۲۰۰۵
- www.constituteproject.org/constitution/Iraq_2005
قانون اساسی جمهوری فرانسه مصوب ۱۹۵۸ (بازنگری ۲۰۰۸)
- www.constituteproject.org/constitution/France_2008
قانون اساسی جمهوری قبرس مصوب ۱۹۶۰ (بازنگری ۲۰۱۳)
- www.constituteproject.org/constitution/Cyprus_2013
قانون اساسی جمهوری قرقیزستان مصوب ۲۰۱۰ (بازنگری ۲۰۱۶)
- www.constituteproject.org/constitution/Kyrqyz_Republic_2016.pdf
قانون اساسی جمهوری کوبا مصوب ۲۰۱۹
- www.constituteproject.org/constitution/Cuba_2019
قانون اساسی جمهوری گوآتمالا مصوب ۱۹۸۵ (بازنگری ۱۹۹۳)
- www.constituteproject.org/constitution/Guatemala_1993
قانون اساسی جمهوری لبنان مصوب ۱۹۲۶ (بازنگری ۲۰۰۴)
- www.constituteproject.org/constitution/Lebanon_2004
قانون اساسی جمهوری مجارستان مصوب ۲۰۱۱ (بازنگری ۲۰۱۶)
- www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2016
قانون اساسی جمهوری عربی مصر مصوب ۲۰۱۴
- www.constituteproject.org/constitution/Egypt_2014
قانون اساسی ایالات متحده مکزیک مصوب ۱۹۱۷ (بازنگری ۲۰۱۵)
- www.constituteproject.org/constitution/Mexico_2015
قانون اساسی جمهوری نیکاراگوئه مصوب ۱۹۸۷ (بازنگری ۲۰۱۴)
- www.constituteproject.org/constitution/Nicaragua_2014