

استعفای مقامات عمومی در نظام حقوق اساسی ایران؛ روی کرد اطلاق‌انگار و تحدیدی (مطالعه فقهی – حقوقی)

دریافت: ۱۳۹۹/۱۰/۲۷ تأیید: ۱۴۰۰/۱/۱۷ محسن قائمی*
و داور درخشان**

چکیده

تشکیل حکومت و بستگی «حکومت» به کارگزاران و مقامات عمومی و سیاسی، احکام متعددی را در بردارد. از جمله آن که لزوم اجرای احکام اسلامی، بسته به وجود حکومت است. در خصوص حکمرانان و کارگزاران، از سویی پذیرش منصب پیشنهادی با وجود شرایط محل بحث است، ولی این نوشته در پی آن است که وضعیت کناره‌گیری کارگزاران را از منظر فقه و حقوق تطبیقی مورد بررسی قرار دهد. اهمیت و ضرورت آن که قوانین جمهوری اسلامی ایران، استعفای مقامات مختلف از جمله رهبری، نمایندگان مجلس، رئیس‌جمهور و وزرا را با روی کردی اطلاق‌انگار و بی‌توجه به حق امت، اختلال نظام سیاسی و در برخی موارد محدودیت نهادی و ماهوی پیش‌بینی کرده است. این نوشته مبتنی بر روی کرد توصیفی – تحلیلی و مطالعات کتابخانه‌ای، ضمن نقد روی کرد اطلاق‌انگار در استعفای مقامات و نقد آن، به پیش‌بینی قیود مختلف بر مبنای آورده‌های فقهی و حقوق تطبیقی می‌پردازد؛ قیودی از جمله ضرر به امت، موافقت حزب و نهادی برتر، تعدی و تفریط.

واژگان کلیدی

مقامات عمومی، حق استعفا، مصلحت عمومی، استعفای مقید، حکومت اسلامی

* دانش آموخته حوزه علمیه: m.ghaemi313@gmail.com

** دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی: vahedarta@gmail.com

مقدمه

حکمرانی سیاسی متجلی در فرد حاکم به انحای مختلف؛ از جمله عزل، انعزال، استعفا خاتمه می‌یابد. در این میان، در غالب متون، به مبانی و سازوکار «عزل و انعزال» به طور ویژه، حتی در قوانین پرداخته شده است. در فقه اسلامی، به دلیل ماهیت ویژه حکومت در عصر غیبت، کناره‌گیری و استعفا، چندان مورد توجه قرار نگرفته است. در قوانین نیز این مطلب تنها به شناسایی استعفا در قالب حق برگزار شده و قید خاصی بر حق استعفا و نیز مسؤولیت ناشی از آن پیش‌بینی نشده است.

مقاله حاضر، از سویی بر یافت مبانی فقهی «درج حق کناره‌گیری در اصل یک‌صد و دهم برای ولی فقیه» و نیز سایر مقامات سیاسی و از دیگر سو، پیش نهادن ماهیت کناره‌گیری و حدود اعمال این حق بر سیاق تطبیقی (فقه اسلامی و حقوق خارجی) انجام یافته است. تاکنون پژوهش مستقلی در رابطه با حق یا حکم‌بودن استعفا یا کناره‌گیری مقامات عمومی انجام نشده و آثار حاضر نیز صرفاً به جنبه وجودی استعفا اشاره کرده‌اند؛ بی‌آن که به مبانی، حدود و سایر ظرافت‌های پیرامون آن توجهی بشود.

بازشناسی مفهومی «استعفا و کناره‌گیری»

استعفا (یا استقاله) عبارت است از دلیل و نشانه‌ای که مقتضی کناره‌گیری اختیاری رئیس دولت به واسطه اعلان صریح اوست. پس استعفا امری ارادی است و از این حیث با انعزال که در اثر اختلال در شروط و ازدست‌دادن اهلیت (نظیر کفر به دلیل تسلط غیر مسلم بر مسلمانان)، به طور خودکار صلاحیت حاکمیت را از حاکم نفی می‌کند، تفاوت دارد. هم‌چنین استعفا از سمت عمومی با شخصیت منسجم و یک‌پارچه انسان مرتبط بوده و در موضوعات و زمینه‌هایی امکان اعمال دارد که با انتخاب انسان میسر بوده و مبتنی بر الزام و جبر نباشد (Dobel, 1999, p.247). بر این اساس، استعفا با «عزل» - که کناره‌نهادن از سوی دیگران است - تفاوت دارد؛ گرچه هر دو به نتیجه واحدی منجر شوند.

در ادبیات حقوق اساسی، مفهوم دیگری در راستای «واژه استعفا» به نام «اعفا» وجود دارد که در پیامد با استعفا مشترک بوده و هر دو به انتهای حاکمیت حکمران

منجر می‌شوند، ولی مفهوم اعفا منصرف به حالتی است که فرد مستعفی جهت یا شخصیت کاریزماتیک و دارای مقبولیت فوق‌العاده‌ای باشد (سرحان، ۱۹۹۰م، ص ۴۲۴). درج «استعفا» در نظام حقوقی قبل از پایان‌پذیری مدت ریاست، برخی را بر آن داشته که استعفا را تنها در «حاکمیت‌های محدود به مدت معین» و غیر مادام‌العمر منحصر بدانند. دلیل این اعتبار، چه بسا یکی از شروط استعفا باشد که بر اساس آن، فرد مستعفی نمی‌تواند در استعفا شرط «به‌حاکمیت‌رسیدن جانشین خود» را لحاظ نماید.

استعفا باید منجز و غیر مشروط باشد؛ زیرا در صورت تعلیق، دلالت بر عدم رغبت فرد بر طلب استعفا دارد؛ برای این که هدف وی از تعلیق، تحقق معلق‌علیه است و نه پایان حکمروایی خود؛ با این حال، برخی از نویسندگان از قسمی به نام «استعفا معلق» یاد کرده‌اند؛ در این نوع، رئیس دولت، تهدید می‌کند که در صورت عدم تحقق برخی امور و یا وعده‌های داده‌شده، استعفای خود را تقدیم خواهد کرد (طماوی، ۱۹۷۳م، ص ۴۸۲).

هم‌چنین استعفای در پی خواست ملت یا آن چه که در نظام‌های پارلمانی، تحت عنوان «الزام به استعفای رئیس‌جمهور» وجود دارد نیز به دلیل خدشه بر «عنصر ارادی بودن» بایستی استعفای اصطلاحی به شمار آید؛ نظیر استعفای اجباری الکسندر میلران در سال ۱۹۲۴ (ناصر، ۱۹۸۰م، ص ۴۵۵). البته برخی به دلیل عیوب رضا در این نوع استعفا قائل به عدم اعتبار آن هستند (منصور، ۱۹۸۰م، ص ۳۸۴). بنابراین، در فهم مصطلح استعفا بایستی به این قیود توجه داشت تا با مفاهیم متناظر در حقوق اساسی مشتبه نشود.

سقوط رئیس‌جمهور (presidential fall) اصطلاحی است که رئیس‌جمهور منتخب، قبل از اتمام مدت قانونی ریاست جمهوری، سمت خود را ترک می‌کند؛ این ترک سمت، ممکن است به دلیل استعفا یا هر نوع فشار خارج از محیط کاری باشد که می‌تواند توسط نهادهای جامعه مدنی یا مردم یا رسانه‌ها و مطبوعات باشد (Hochstetler, 2014, p.402). در برخی از کشورها در صورت شکست برنامه دولت و

یا ناکامی در اجرای مناسب برنامه دولت، وزرا و مقامات دولتی استعفا می‌دهند (Dobel, 1999, p.255). هم‌چنین استعفا می‌تواند به دلیل شکست ائتلاف در تشکیل دولت، خروج احزاب از دولت یا بحران‌های اجتماعی و اقتصادی باشد. هم‌چنان که به دنبال بحران‌های سال ۲۰۰۱ در آرژانتین، رئیس‌جمهور دلا روآس^۱ و دولت ائتلافی وی تن به استعفا دادند و کنگره مجبور به انتخاب دو رئیس‌جمهور متوالی برای باقی مدت ریاست جمهوری شد (Inácio and Llanos, 2015, p.46).

علاوه بر این، یکی از موارد عمده‌ای که در کشورهای مختلف موجب استعفای دولت‌مردان می‌شود، احضار آنان به دادگاه یا اعلام جرم علیه آنان و یا در معرض استیضاح قرارگرفتن آنان است؛ به طور مثال، در سال ۲۰۰۰ جوزف استرادا،^۲ رئیس‌جمهور فیلیپین احضار و علیه وی اعلام جرم صورت گرفت؛ هرچند سرانجام معلوم شد که جرمی مرتکب نشده است، ولی وی از سمت ریاست جمهوری استعفا داد. علاوه بر این، اخیراً کوچینسکی،^۳ رئیس‌جمهور پرو پس از مطرح‌شدن دومین استیضاح خود، از سمت خود استعفا داد (Ohnesorge, 2019, p.4-5). بنابراین، یکی از دلایل استعفای مقامات عمومی نیز مطرح‌شدن استیضاح پارلمان یا احضار توسط دادگاه می‌باشد. یکی دیگر از دلایل استعفای دولت، روی کار آمدن مجلسی غیر هم‌سو با سیاست‌های دولت است که در این هنگام، نخست‌وزیر و هیأت‌وزیران استعفا داده و رئیس‌جمهور، کابینه جدید به مجلس جدید برای کسب رأی اعتماد معرفی می‌کند (Twomey, 2012, p.330).

علاوه بر مقامات قوه مجریه، استعفای نمایندگان پارلمان نیز می‌تواند دلایل مختلفی داشته باشد؛ از جمله بیماری و فشار افکار عمومی در پی رسوایی‌های احتمالی برای نماینده، قبول سمت غیر قابل جمع با نمایندگی؛ از جمله در اسلوواکی، در صورتی که نمایندگان ظرف ۳۰ روز سمت‌هایی که دادگاه قانون اساسی ناسازگار با انجام وظایف نمایندگی تشخیص داده است، ترک نکنند، مستعفی تلقی می‌شوند (Van der Hulst, 2000, p.21).

وضعیت حقوقی ایران در خصوص استعفای مقامات سیاسی

نظم کنونی ایران در خصوص استعفای کارگزاران سیاسی در سطوح عالی؛ از جمله رهبری، رئیس‌جمهور، نمایندگان مجلس در اصول قانون اساسی و مواد متعددی از قوانین عادی بیان شده است، اصل یک‌صد و سی‌ام قانون اساسی، تأثیر استعفای رئیس‌جمهور بر اتمام مسئولیت حقوقی ریاست جمهوری را منوط به پذیرش رهبری کرده است. در این موارد نیز بنا بر اصل یک‌صد و سی و یکم، معاون اول رئیس‌جمهور با موافقت رهبری اختیارات و مسئولیت‌های وی را بر عهده می‌گیرد.

ماده ۸ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی نیز در تبصره ۳ مقرر داشته است:

چنانچه به علت فوت، استعفا و یا هر علت دیگر حوزه انتخابیه‌ای یک یا چند نماینده خود را از دست بدهد، وزارت کشور مکلف است ظرف مدت هفت ماه پس از تاریخ اعلام آن توسط مجلس شورای اسلامی با هماهنگی شورای نگهبان انتخابات را در حوزه مربوطه برگزار نماید.

تنها مقرر به استعفای نمایندگان همین تبصره است و از آن اطلاق‌انگاری و آزادی کامل نماینده در استعفا برداشت می‌شود. ماده ۸۰ (اصلاحی ۲۰ و ۱۳۷۷/۲/۲۳) در خصوص استعفای قبل از صدور اعتبارنامه نیز همین نکته را به ذهن متبادر می‌سازد. همین نکته در خصوص استعفای نمایندگان مجلس خبرگان رهبری نیز صادق است. در ماده ۷۹ آیین‌نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان، مصوب ۱۳۶۱/۷/۱۸ شورای نگهبان با اصلاحات بعدی مقرر شده است:

هرگاه یک یا چند نفر از خبرگان، فوت یا استعفا نمایند... در صورتی که بیش از یک سال به پایان دوره قانونی مجلس خبرگان باقی باشد، وزارت کشور با تأیید شورای نگهبان برای انتخاب جانشین آنان براساس قانون انتخابات خبرگان و آیین‌نامه اجرایی آن اقدام می‌نماید. مدت نمایندگی این گونه منتخبین فقط تا پایان دوره قانونی مجلس خبرگان است. در موارد دیگری نیز استعفای برخی نظیر فقهای شورای نگهبان منوط به قبول رهبری شده است (بند ۶ اصل یک‌صد و دهم قانون اساسی). در خصوص استعفای

وزرا یا هیأت وزیران نیز در اصل یک‌صد و سی و پنجم شرط شده است که استعفا بایستی به رئیس‌جمهور تسلیم شود. گرچه در این اصل، به لزوم موافقت رئیس‌جمهور تصریحی نشده و صرفاً در جنبه استطلاعی ظهور دارد؛ هم‌چنان‌که اصل، بر استطلاعی بودن اقدامات در حقوق عمومی است و استصوابی و احتیاج به موافقت نیازمند تصریح و حداقل، وجود قرینه است. عرف اساسی در حقوق عمومی ایران در این خصوص می‌تواند راه‌گشا باشد.

در برخی از کشورها نیز استعفا به صورت ساده و مطلق‌انگار بیان شده است؛ بدان معنا که مشروط به فرآیند خاصی نبوده و به طور ساده اعمال می‌شود. در نروژ و شیلی استعفای نمایندگان منوط به تحقق شرط یا تابع مقرره خاصی نیست و به سادگی این استعفا انجام پذیرفته و به صورت خودکار منشای اثر می‌شود. در سنای بلغارستان، نامه استعفا به رئیس مجلس^۴ یا در مواقع تعطیلی مجلس به وزیر کشور^۵ فرستاده می‌شود و سنا صرفاً آن را ثبت می‌کند. در سریلانکا ارسال نامه استعفا به دبیر کل^۶ مجلس کفایت می‌کند. در برخی کشورها مانند گینه، بیان شفاهی استعفا کفایت می‌کند (James, 2013, p.47).

بازاندیشی در اطلاق و بی‌پیرایگی «حق استعفا»

چنان‌که در مسأله تحقیق بیان شد، به نظر می‌رسد استعفا توسط مقامات، از چنان اطلاق و گستره وسیعی برخوردار نباشد. در همین راستا در ذیل به قیود و محدودیت‌های استعفا پرداخته می‌شود.

دوگانه «ایقاع» یا «عقد» بودگی استعفا

برخی از نویسندگان، در آثار خود از اصلی تحت عنوان «ایقاعی بودن استعفا» سخن به میان آورده و لزوم پذیرش یا تصویب استعفا را نوعی عدم پیروی از اصل ایقاعی بودن انصراف و استعفا دانسته‌اند. در این نظر، قانون‌گذار از منطقی حاکم بر استعفا پیروی نمی‌کند و حال آن‌که انصراف نوعی ایقاع و عملی یک‌طرفه است و اصولاً اعتبار آن نباید به پذیرش نهاد یا فرد خاصی مشروط گردد. این نظر، رعایت

منافع عموم و یا مردم حوزه انتخابیه را نوعی استثنا بر اصل عدم لزوم قبول در ایقاعات می‌داند (تقی‌زاده، ۱۳۸۴، ش ۵، ص ۴۷). این استدلال در «جلسه بررسی وضعیت حقوقی استعفای منتخبان مردم و پیش از بررسی اعتبارنامه توسط مجلس» و لزوم بررسی شدن استعفا توسط مرجعی خاص چنین مطرح شده است: «زیرا هزینه زیادی از بیت المال جهت برگزاری انتخابات مصرف می‌شود و دستگاه‌های اجرایی نیز وقت زیادی را صرف برگزاری انتخابات می‌کنند» (روزنامه رسمی، ۱۳۸۴، ش ۱۷۴۳۲، ص ۲۶).

فارغ از معنای لغوی استعفا و باب مزید استفعال که معنای طلب را در درون خود نهفته دارد، گویی قبول در آن، به دلالت اقتضا وجود دارد، ولی در خصوص مرجع بررسی استعفا نیز باید توجه کافی صورت گیرد؛ از جمله در خصوص بررسی استعفای فرد منتخب در انتخابات مجلس، در تاریخ ۲۶ اسفند ۱۳۸۳ نیز تبصره ۴ به ماده ۸ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی افزوده شد که به موجب آن، پذیرش استعفای هر یک از منتخبین، در صورتی که صحت انتخابات تأیید شده و انصراف، قبل از تصویب اعتبارنامه باشد، این انصراف بایستی به تصویب مجلس برسد.

در خصوص مقرر، این اشکال وجود دارد که در صورت وقوع مسائل امنیتی و معضلات منجر به انصراف منتخب، باید حداقل تا تشکیل مجلس جدید صبر کرد تا احیاناً مجلس قانون‌گذار انصراف او را تصویب یا رد کند. چگونه می‌توان از مردم حوزه انتخابیه و افکار عمومی انتظار داشت که در شرایط بحرانی چند ماه منتظر بمانند تا تصمیم مجلس مبنی بر تصویب یا رد انصراف منتخب مشخص شود (تقی‌زاده، ۱۳۸۴، ش ۵، ص ۵۰).

قواعد امانت

«حکومت به مثابه امانت» نظریه مقبول در جمیع شرایع و ادیان و از اظهر ضروریات دین اسلام و بلکه تمام شرایع و ادیان است (نائینی، ۱۴۲۴ق، ص ۷۲). بنا بر آیه ۵۸ سوره نساء، حکومت و ولایت، متعلق به خداوند (امام خمینی، ۱۴۲۳ق، ص ۴۴) و

مسئولیت مردم در برابر خداوند نسبت به «سپردن آن به اهل»، نشان‌دهنده مستودع بودن آن‌ها در برابر خداست. به نظر می‌رسد برخلاف برخی نظریات که تصدی منصب در حکومت اسلامی را از باب تصدی امور حسبه و مستند به امانت شرعی می‌داند (گلپایگانی، ۱۴۰۹ق، ج ۳، ص ۵)، ماهیت حکومت، «امانت مالکی» باشد؛ زیرا به صورت قهری یا بدون اطلاع مالک به دست حاکم نیفتاده است و این که شارع اذن آن را داده است، دلیل بر این نیست که آن امانت مالکی محسوب نشود؛ چون منظور در امانت شرعی، امانتی است که اذن شارع بدون وجود هیچ مودع دیگری باشد. حال آن که در این جا مردم (به عنوان مودع نسبت به حاکم) نقشی بسیار پررنگ دارند و میان «حاکم و مردم و هم‌چنین خداوند» نوعی رابطه ایجاب و قبول وجود دارد.

بنا بر قواعد امانت، مستودع (حاکم) تنها با تحویل امانت به مودع از امانت‌داری خارج می‌شود (شهید ثانی، ۱۴۱۰ق، ج ۴، ص ۲۳۲) و پس از فسخ، امانت مالکی در دست او به امانت شرعی تبدیل می‌شود، مادامی که به صاحبش برساند (امام خمینی، ۱۴۲۳ق، ص ۵۹۷). بنا بر این مبنا، حاکم اسلامی در عصر غیبت، گرچه حق استعفا دارد و ترک آن ضمانتی در برنخواهد داشت، ولی بقا در منصب، در صورت وجود شرایط حکمرانی حاکم، امری است که از جهات «تعاون به برّ»، «وجوب نفی ضرر احتمالی از دین و جامعه»، «اهتمام به امور مسلمین» و ... محدود شده و ترک آن ممکن نخواهد بود. البته این استعاره نمی‌تواند استعفای مقاماتی غیر از حاکم اسلامی را محدود سازد و تنها حاکم اصلی را بنا بر قواعد امانت، ملزم به پای‌بندی به امانت‌داری می‌کند.

جوهره «حکم» در استعفای مقامات: مناظ مصلحت مولی‌علیهم

فقها با تمییز میان دو مفهوم «حق» و «حکم»، حق را به معانی مختلفی بازگشایی کرده‌اند (شیخ انصاری، ۱۴۱۰ق، ج ۱، ص ۲۰ و یزدی، ۱۴۲۹ق، ص ۵۴). در این روی‌کردها عمدتاً حق به عنوان «امری اسقاط‌پذیر» (یزدی، ۱۳۷۸، ج ۱، ص ۵۱) در مقابل حکم غیر قابل اسقاط قرار گرفته است (همان، ص ۴۵). به نظر محقق اصفهانی؛ گرچه احکام تکلیفی و احکام وضعی (از جمله حق) هر دو از اعتباریات هستند، ولی

حتی شارع نیز نمی‌تواند احکام تکلیفی را اسقاط کند. اما ماهیت حق، طبیعتاً قابل رفع بوده و نهایت امر این که ثبوت حق نیاز به سبب معتبر نزد شارع دارد و سقوط آن نیز نیاز به سببی دارد که نزد شارع دارای اثر «اسقاطی» باشد (همان، ص ۹۸). البته برای پی‌جویی «حقوق قابل اسقاط» باید به «دلیل اعتبار حق»، «مناسبت حکم و موضوع» و «مصالح و احکام مقتضی حکم» توجه داشت. متناسب با این مقاله، مصلحت اعتبار «ولایت و حکمرانی»، رعایت امور مولی‌علیه و موصی‌له است، نه رعایت ولی و وصی (همان، ص ۴۹). بنابراین، وجود چنین مصلحتی متناسب با اسقاط نیست. با توجه به همین امر، اگر در جایی اعتبار حق در جهت منافع ذی‌حق بوده، نه من‌علیه‌الحق، در این صورت اسقاط صحیح به نظر می‌رسد. حسب همین تحلیل، استعفا به دلیل منافع مولی‌علیهم نمی‌تواند رخ دهد. محقق اصفهانی معتقد است موردی یافت نشده که حق‌بودن آن ثابت گردیده، ولی شکی در اسقاط آن باشد. آن چه موجب تردید در این امر می‌شود، حقوقی مانند حق ولایت است، به همین دلیل، در نظر تصریح‌کنندگان به ماهیت حکمروایی؛ نظیر محقق اصفهانی گرچه در احادیث و کلمات فقها به این موارد حق اطلاق شده است، ولی در واقع دارای ماهیت حق نیستند و این موارد در زمره احکام جای دارند (همان، ص ۵۱). مؤید دیگر، حکم‌بودن «ولایت و حکمروایی» این است که در صورت حق‌بودن، قابلیت نقل دارد؛ همان‌گونه که در عبارات فقها به این خصیصه حق تصریح شده است (اصفهانی، ۱۴۰۹ق، ص ۱۱۶)؛ حال آن که به دلیل تقویم حکمروایی به شخص (آل بحرالعلوم، ۱۴۰۳ق، ج ۱، ص ۱۹) و نیز دلیل حکم، مناسبت حکم و موضوع و مصالح هر حکم، می‌توان گفت که حق ولایت حاکم شرعی در خصوصیت حاکم‌بودن و تحقق این منصب ریشه دارد، به همین دلیل، اسقاط [و استعفا] و نقل آن میسر نیست (اصفهانی، ۱۴۱۸ق، ج ۱، ص ۱۸).

برخی از فقهای عامه نظیر قلقشندی، تفتازانی و زحیلی استغفای حاکم را به دلایلی چون خوف الهی و عظمت منصب یا عجز از قیام به مصالح مسلمین جایز دانسته‌اند؛ خصوصاً که این منصب را حق مسلمین (و نه حق خلیفه) به شمار آورده‌اند (قلقشندی، ۱۹۶۳م، ج ۱، ص ۶۵ و زحیلی، ۱۹۹۶م، ج ۶، ص ۷۰۲).

محدودیت زمانی

در این نوع محدودیت، استعفا تابع سپری شدن زمان خاص بوده و یا شروع درخواست استعفا به زمان معینی محول شده است. در آیین نامه داخلی مجلس ملی فرانسه،^۷ بر حق استعفای نمایندگان به صراحت اشاره شده است که این حق استعفا در صورت عدم اعتراض به نتایج انتخابات می تواند ۱۰ روز پس از اتمام انتخابات بوده و در صورت اعتراض به نتایج انتخابات می تواند پس از تصمیم شورای قانون اساسی^۸ مبنی بر تعیین نتیجه انتخابات اعمال شود (Holdaway and Barron, 1997, p.185).

ورود ضرر بر حق امت

بنا بر آن که بتوان «ماهیت رابطه حکومت اسلامی و مردم» را در قالب «بیعت» تحلیل کرد، امکان کناره گیری مباحثه در زمره احکام بیعة الخلافة و الامامة، به معنای پذیرش ولایت امر در تمام امور و به تمام معنا (شیخ مفید، ۱۴۱۳ق، ص ۹۵) بیان شده است. فسخ بیعت از جانب مباحثه خالی از اشکال است؛ از جمله به دلیل برداشته شدن بیعت از سوی امام حسین ۷ در شب عاشورا (ابن اثیر، ۱۴۰۸ق، ج ۲، ص ۵۵۹) و برداشتن بیعت توسط پیامبر از ابودجانة در جنگ احد (مجلسی، ۱۴۰۶ق، ج ۲۰، ص ۷۰). در فقه عامه، به مقیاس فسخ عقود، استعفا و برهم زدن بیعت به دلیل ترتب ضرر بر حق امت ممنوع است (طی، ۱۹۹۷م، ص ۸۲). در تفصیل دیگری، اگر این بیعت به دلیل مصلحت خلیفه منعقد شده باشد، استعفای وی بلامانع بوده، ولی اگر به دلیل مصلحت امت باشد و در یافت بدیل وی تعذری باشد، وی حق استعفا ندارد (همان، ص ۸۳).

برخی دیگر استدلال آورده اند که خلافت و حاکمیت، «حقی اصیل» برای حاکم نیست و منصبی است که از امت به دست آورده است. از همین روی، وی در هنگام «حاجت به او» حق استعفا ندارد (طماوی، ۱۹۷۳م، ص ۲۷۲)؛ به این دلیل که خداوند نیز با یونس ۷ به دلیل «ترک قوم» برخورد نمود (وصفی، ۱۹۷۴م، ص ۱۱۴). بنابراین، به طور کلی، اگر کارگزار بداند که استعفای وی منجر به اختلال نظام و اضطراب امور گشته و به مسلمین ضرری عظیم وارد می شود، در این حالت جایز

نیست استعفا دهد و جایگاه کارگزار در این حالت، جایگاه مجاهد در راه خدا است که در صف مؤمنین و در مقابل مشرکین ایستاده و می‌داند که ترک جایگاه، منجر به شکست می‌شود. هم چنان که خداوند متعال می‌فرماید: «وَمَنْ يُؤَلِّهِمْ يَوْمَئِذٍ دُبرَهُ إِلَّا مُنْحَرَفًا لِقِتَالٍ أَوْ مُتَحَيِّرًا إِلَىٰ فِئَةٍ فَقَدْ بَاءَ بِغَضَبٍ مِّنَ اللَّهِ وَمَأْوَاهُ جَهَنَّمُ وَبِئْسَ الْمَصِيرُ» (انفال(۸): ۱۶ و فراء، ۱۹۸۶م، ص ۲۴۰).

در اختلاف فقها پیرامون جواز استعفای بی دلیل، برخی نیز به همین دلیل، الزام به بقای کارگزار در منصب حکمروایی را برگزیده‌اند تا حکومت به واسطه رفتارها و حاکمیت و مؤسسات وی تعطیل نشود (طماوی، ۱۹۷۳م، ص ۲۷۱).

محدودیت نهادی

در این نوع محدودیت، مقامی که درخواست استعفا داده است، به طور خودکار استعفای وی محقق نمی‌شود، بلکه تحقق استعفا نیازمند ثبت، تصویب، تأیید یا موافقت نهاد یا مقام دیگری است. گرچه منطق این محدودیت، می‌تواند پیش‌گیری از لزوم و توابع نادرست استعفا؛ نظیر «استعفاهای گسترده و منجر به سقوط حاکمیت» باشد، ولی برخی نیز با تحلیل عقدگونه انتصابات و انتخابات، به مبنای اصالة اللزوم و استثناگونگی عقود جایز توسل جستند.

براساس اصل اخیر، می‌توان چنین گفت که مدیران منصوب نیز به استعفای غیر موجه و اختیاری مجاز نخواهند بود و در محیط حقوق اداری، با توجه به نیازمندی آن به اراده ناصب و منصوب، می‌توان ماهیتی قراردادی و مشابه اقاله یا تفاسخ برای آن قائل شد (سعیدی و کیخا، ۱۳۹۸، ش ۱۸، ص ۲۲۱).

بنا بر این محدودیت نهادی، در برخی کشورها استعفا نیازمند رضایت حزب یا رأی‌دهندگان است که این موضوع در کشورهایی که تعهدات و وظایف عمومی جنبه الزامی دارد، متداول است. این رویکرد تا اواخر دهه ۸۰ در برخی کشورهای اروپای شرقی؛ مانند آلمان شرقی و یوگسلاوی جریان داشت و در حال حاضر تعداد این کشورها کاهش یافته است (Smit, 2015, p.202).

در برخی دیگر از کشورها استعفا تحت نفوذ مجلس درآمده و نیازمند رضایت مجلس است. بنابراین، در جهت منظم نمودن فرآیندها و تشریفات استعفای مقامات عمومی، نهادهایی نیز جهت دریافت و تأیید استعفانامه‌ها در کشورهای مختلف تعیین شده است. در بسیاری از موارد، استعفانامه تسلیم رئیس مجلس می‌شود که این رویه در کشورهای یونان، هند، اسرائیل، مالی و فیلیپین جریان دارد. در استرالیا قانون اساسی تصریح دارد در مواقعی که رئیس مجلس در کشور حضور ندارد، نامه استعفا تسلیم فرماندار کل^۹ می‌گردد. در گابن و اسپانیا، دفتر مجلس،^{۱۰} مرجع صالح دریافت نامه استعفا می‌باشد. در آندورا نامه استعفا باید قبل از ارسال به دفتر، به تأیید رئیس برسد. در جمهوری مقدونیه باید نامه استعفا در جلسه‌ای که همه اعضا حضور داشتند، اعلام وصول شود. علاوه بر دریافت استعفانامه از سوی شخص صالح، قبول آن نیز باید به تصویب یا تأیید مرجع خاص برسد. در اغلب کشورها این موافقت و تأیید، توسط پارلمان که تجلی‌بخش اراده مردم است، انجام می‌پذیرد. به طور مثال، قانون اساسی بلغارستان صراحتاً مجلس این کشور را ملزم به تصمیم‌گیری در مورد قبول استعفا نموده است (Healy, 2010, p.93).

در کوبا نمایندگانی که خواستار استعفا هستند، باید برگه درخواستی از حوزه انتخابیه که از آن انتخاب شده بودند را پر کرده و پذیرش استعفای آنان منوط به نظر شورای ملی^{۱۱} این کشور است. اعضای مجلس بوندستاگ آلمان^{۱۲} در صورت استعفا باید متن استعفای آنان توسط دفتر اسناد رسمی یا یک رجل سیاسی به عنوان اسناد رسمی تنظیم شود. در صورتی که استعفا این‌گونه رسمیت یابد، قابلیت ثبت در حضور رئیس مجلس بوندستاگ پیدا می‌کند و دفتر اسناد رسمی یا رجل سیاسی آن را به عنوان سند رسمی ثبت می‌کند. در مالی، استعفانامه باید برای رئیس مجلس ملی ارسال شود و وی آن را در اجلاس عمومی مجلس قرائت می‌کند که در صورت تعطیلی مجلس، دادگاه قانون اساسی آن را برای عموم قرائت می‌کند (Van der Hulst, 2000, p.17).

به موجب بخش ۳ کد ۲۰ ایالات متحده آمریکا، استعفای رئیس‌جمهور یا معاون اول باید کتبی بوده و به دفتر دبیر سنا^{۱۳} ارسال شده باشد تا در مورد قبول یا رد آن، سنا تصمیم‌گیری کند. در ایالات متحده مطابق متمم ۲۵ قانون اساسی، رئیس‌جمهور

در صورتی که استعفا دهد، معاون اول وی جانشین او می‌شود. هم‌چنان که با استعفای ریچارد نیکسون، معاون اول وی جرالد فورد به ریاست جمهوری رسید (Becker, 2010, p.897-898). در لیتوانی قانون ریاست جمهوری در راستای ماده ۷۷ قانون اساسی در سال ۱۹۹۳ میلادی تصویب شده است که به موجب بند ۳ ماده ۲ قانون ریاست جمهوری لیتوانی، مصوب ۱۹۹۳، رئیس‌جمهور استعفای دولت یا یکی از وزرا را قبول کرده و در صورت استعفای دولت، نخست‌وزیر را ظرف ۱۵ روز به مجلس معرفی کرده و بدین ترتیب کابینه آتی را منصوب می‌کند. مطابق ماده ۵ این قانون، یکی از موارد اتمام ریاست جمهوری، استعفای این مقام می‌باشد. هم‌چنین به موجب بند ۱ ماده ۸ این قانون، باید دستیاران رئیس‌جمهور پس از خاتمه قدرت وی، از سمت خود استعفا دهند.

به موجب ماده ۲۰ قانون دولت صربستان،^{۱۴} رئیس دولت، نامه استعفای خود را به رئیس مجلس ملی^{۱۵} و رئیس‌جمهور^{۱۶} ارسال می‌کند. مجلس ملی در اولین جلسه ظرف ۷ روز از تاریخ دریافت نامه استعفا بررسی کرده و اختتام دولت را اعلام می‌کند. رئیس دولت استعفای خود را در جلسه مجلس ملی تشریح کرده و استعفای رئیس دولت بر همه دولت اعمال می‌شود. به موجب ماده ۲۱ نیز یکی از دلایل اختتام وظیفه هریک از وزرا، استعفای آنان از دولت است. مطابق ماده ۲۳ وزیرری که خواستار کناره‌گیری است، باید استعفانامه را برای رئیس دولت و سپس رئیس مجلس ملی ارسال دارد. مجلس ملی در اولین جلسه آتی استعفای وی را مورد بررسی قرار داده و تصدیق می‌کند. وزیر نیز ممکن است پیرامون استعفای خود بحث‌هایی را در مجلس ملی مطرح کند. مطابق ماده ۲۴ وزرایی که استعفا داده‌اند، به وظایف محوله خود تا زمان اختتام سمت وزارتی ادامه می‌دهند که این زمان متقارن با تأیید استعفای آنان در مجلس مطابق ماده قبلی است. به موجب ماده ۸۴ قانون اساسی ترکیه مصوب ۱۹۸۲ و اصلاحی ۲۰۱۷، نمایندگان حق استعفا دارند و به محض استعفا، پس از تصدیق اعتبار استعفا توسط اداره مجلس اعلای ملی ترکیه،^{۱۷} مجلس اعلای ملی ترکیه^{۱۸} با حضور کلیه اعضای آن بررسی می‌کند.

مطابق ماده ۸۳ قانون اساسی روسیه مصوب ۱۹۹۳ و اصلاحی ۲۰۱۴، از جمله اختیارات رئیس‌جمهور این کشور، پذیرش استعفای دولت فدراسیون روسیه است. به موجب ماده ۱۱۶ نیز دولت باید استعفای خود را نزد رئیس‌جمهور جدید تسلیم دارد. مطابق ماده ۱۱۷، رئیس‌جمهور استعفای پیشنهادی دولت را می‌تواند قبول یا رد نماید. همچنین پس از رأی عدم اعتماد مجلس دوما^{۱۹} به دولت که با رأی اکثریت کل نمایندگان حاصل می‌شود، رئیس‌جمهور می‌تواند استعفای دولت یا رد تصمیم دوما را اعلام کند. در صورت اصرار دوما بر تصمیم رأی عدم اعتماد به دولت در طی سه ماه آینده، رئیس‌جمهور یا باید استعفای دولت را اعلام کند یا مجلس دوما را منحل نماید. اعلام رئیس‌جمهور باید ظرف مدت ۷ روز از تصمیم مجدد دوما مبتنی بر عدم اعتماد دوباره به دولت انجام شود. در صورت استعفا، دولت مستعفی به کار خود در چارچوب دستورالعمل‌های رئیس‌جمهوری تا تعیین دولت جدید ادامه می‌دهد.

مطابق ماده ۱۹۰ قانون اساسی پاراگروه مصوب ۱۹۹۲ و اصلاحی ۲۰۱۱، در صورت استعفای نمایندگان کنگره، تصمیم‌گیری در مورد استعفا با اکثریت ساده کنگره است. به موجب بند ۱۶ ماده ۲۰۲ نیز تصمیم‌گیری در مورد قبول یا رد استعفای رئیس‌جمهور یا معاون اول وی با کنگره پاراگروه است. مطابق ماده ۶۰ قانون اساسی شیلی مصوب ۱۹۸۰ و اصلاحی ۲۰۱۵، نمایندگان و سناتورها در صورتی که دچار بیماری جدی شده باشند که آنان را در انجام وظایف نمایندگی باز می‌دارد، می‌توانند استعفا دهند که تشخیص این عدم ایفای تعهد و صحت استعفا با دادگاه قانون اساسی^{۲۰} این کشور است. مطابق ماده ۶۶ قانون اساسی آرژانتین مصوب ۱۹۸۳ و اصلاحی ۱۹۹۴، برای قبول استعفای هر یک از نمایندگان مجلس، موافقت اکثریت مطلق نمایندگان کفایت می‌کند. به موجب بند ۲۰ ماده ۱۸۷ قانون اساسی ونزوئلا مصوب ۱۹۹۹ و اصلاحی ۲۰۰۹، استعفای هریک از نمایندگان باید به اطلاع مجلس ملی برسد و پس از آن نیازمند قبول دو سوم اعضای حاضر مجلس است.

لزوم موجه‌مندی استعفا؛ منع استعفای دل‌بخواها

در این نوع محدودیت، مقام خواهان استعفا باید دلایل و توجیهات خود را به نهاد صالح و قبول‌کننده استعفا ارائه نماید. بنابراین، در برخی کشورها نیز نمایندگان مجبور هستند به انواع و اقسام دلایل و توجیهات جهت رسیدن به هدف خود که همان استعفا است، متوسل گردند (Van der Hulst, 2000, p.136). در فنلاند، گواتمالا، ایتالیا، سنگال و سوئد، تصویب مجلس برای استعفای نمایندگان لازم است. در فنلاند افراد مستعفی باید وجود مانع یا عذر قانونی یا دلایل موجه دیگر که مانع از انجام وظیفه است را برای استعفای خود اثبات نمایند. در هندوستان استعفانامه باید به صورت کتبی به نهاد صالح ارسال شده و به صورت واضح و صریح حکایت از قصد فرد برای استعفا در آن زمان و یا در تاریخ مشخصی در آینده باشد. در توگو بدون وجود هیچ مقرره‌ای در مورد سمت‌های ناسازگار با نمایندگی، نماینده در صورت قبول سمت ناسازگار توسط دادگاه قانون اساسی مستعفی تلقی می‌شود که این موضوع نیازمند درخواست دفتر مجلس ملی یا دفتر دادستانی کل^{۲۱} است. بنابراین، ملاحظه می‌گردد که در برخی کشورها استعفا صرفاً به تأیید ساده نهاد صالح محول نشده است، بلکه باید دلایل و توجیهات استعفا بیان گردیده و در صورت توجیه و اقناع نهاد صالح، استعفا تحقق می‌یابد.

در گزاره‌های فقهی نیز آمده است:

زمانی که امام اراده کرد استعفا دهد، اگر در وجود خودش نقصی را پیدا کرد که در امامت تأثیر دارد و از زوال این نقص ناامید است، واجب است که خلع نفس کند؛ زیرا شرط امامت زایل شده و با زوال این شرط، مقصود که استیفای حقوق و اقامه حدود باشد، حاصل نخواهد شد (فراء، ۱۹۸۶م، ص ۲۴۰).

عنوان تعدی و تفریط

این قسمت درصدد آن است که به جای بررسی ماهیت حقوقی استعفا، به ماهیت حقوقی تکوین رابطه میان حاکم با کارگزاران (نهاد اصولی امر به امر) و یا هر دوی ایشان با مردم پردازد که آیا هویت عقد دارد و یا ایقاع؟ در این بررسی، به نظر می‌رسد

برای نمونه، انتصاب وزرا توسط رئیس جمهور، رئیس قوه قضا و سازمان صدا و سیما توسط رهبری، از جمله عقود است و اگر فرض شود که در این‌ها به طور ضمنی شرط شده است که فرد مقابل بتواند به طور یک‌جانبه و هر طور که مقتضی بداند تغییر دهد، غیر منطقی و نامتعارف است. بنابراین، صرف استعفا بدون پذیرش طرف مقابل، خطا و ترمرد محسوب خواهد شد.

یکی از قالب‌های عقدی برای تحلیل مناصب سیاسی، عقد وکالت است. در صورتی که روابط سیاسی در حقوق عمومی در قالب وکالت تحلیل شود و برای آن ماهیت حقوق عمومی خاص لحاظ نگردد، می‌توان به اطلاق‌انگاری حق استعفا معتقد شد؛ بدین معنا که وکیل نظیر موکل می‌تواند هر زمانی که بخواهد استعفا دهد و وکالت در قالب عقد جایز تحلیل می‌شود. هم‌چنین وصول خبر استعفا به موکل شرط تأثیر استعفا نمی‌باشد و حکم استثنایی ماده ۶۸۰ قانون مدنی را نمی‌توان با استفاده از قیاس در موارد استعفا به کار گرفت، لیکن تا زمانی که این خبر به موکل نرسیده است، وکیل می‌تواند در موضوع وکالت اقدام داشته باشد (نجفی، ۱۴۲۵ق، ج ۲۷، ص ۳۵۶).

البته این پرسش را از حیث فقهی می‌توان چنین طرح کرد که آیا امکان تحدید حق استعفای وکیل وجود دارد؟ در فقه امامیه، اشتراط چنین وکالتی در ضمن عقد لازم، بر مشروعیت این امر دلالت دارد و مشهور به این تبعیت باور دارند (مغنیه، بی‌تا، ج ۳، ص ۲۴۴ و شیخ انصاری، ۱۴۱۰ق، ج ۲، ص ۲۲۰). برخی از فقهای حنفی نیز در مواردی که در وکالت، حق فردی دیگر باشد، آن را عقدی لازم و بدون امکان برهم‌زدن یک‌سویه دانسته‌اند (جزیری، ۱۴۰۶ق، ج ۷، ص ۲۰۶). مالکی‌ها نیز در صورتی که وکالت در مقابل عمل یا مدت معین، دارای اجرت معینی بوده یا در مقابل عوض؛ مانند جعاله باشد، آن را لازم دانسته‌اند (عبد الناصر، ۱۹۸۸م، ج ۱۹، ص ۲۴۵). در نظر شافعی‌ها نیز استعفا از وکالت در صورتی که موجب ازبین‌رفتن مال موکل شود، لازم بوده و استعفای یک‌جانبه وکیل پذیرفته نمی‌شود (همان، ص ۲۴۸).

از مزایای تحلیل مناصب حقوق عمومی در قالب وکالت، نیل به نظریه مسؤولیت مدنی کارگزار مستعفی است؛ مشروط به آن که تعدی و تفریط ید امانی کارگزار اثبات

شود (محقق حلی، ۱۳۸۹، ص ۴۸۳ و شهید ثانی، ۱۳۸۴، ج ۴، ص ۳۸۴). از مصادیق تعدی و تفریط، می‌توان به استعفای نابهنگام کارگزار در زمانی که می‌داند حاکم، وقت کافی برای توکیل به غیر یا اتخاذ تصمیم دیگری ندارد. در این فرض، عمل مشروع و حق‌گونه وکیل (استعفا)، ید امانی وی را به ید ضمانی تبدیل می‌کند و در مورد زیان وارده به نظام سیاسی و موکل مسئول شناخته می‌شود.

در فتاوی‌ای فقهی معاصر نیز این مطلب شناسایی شده است؛ از جمله مرحوم آیه‌الله بهجت نوشته‌اند: «اگر تضرر موکل مستند به بعضی اقدامات وکیل به قصور او نباشد، ضامن نیست». آیه‌الله نوری همدانی نیز نگاشته‌اند: «وکیل ضامن نیست، مگر این که ضرر وارد به موکل به وکیل استناد داده شود». آیه‌الله مکارم شیرازی نیز مرقوم نموده‌اند: «استعفای وکیل یا مدیر عامل و امثال آن‌ها باید طبق موازین و عرف و عادت باشد؛ یعنی در وقتی مناسب که سبب ضرر و زیان نشود و اگر برخلاف موازین عرف و عادت این کار را انجام دهد و خسارتی از آن ناشی شود، ضامن است» (نرم افزار گنجینه استفتائات قضایی، سؤال ۹۰۸۳).

در کنار عنوان تعدی و تفریط، می‌توان «نظریه سوء استفاده از حق» (کاتوزیان، ۱۳۷۸، ج ۴، ص ۹۵ و سنه‌وری، ۱۹۷۰م، ج ۷، ص ۶۶۸) را نیز قیدی بر حق استعفا و ضمان ناشی از آن در نظر گرفت؛ به این معنا که این حق را نباید دارای چنان حدی از اطلاق توصیف کرد که حتی بدون در نظر گرفتن شرایط و موقعیت زمانی موکل و نظام سیاسی مورد اعمال قرار گیرد. همچنین می‌توان در این خصوص به «ازدست‌رفتن فرصت‌های ملی و یا فرصت‌های مختلف برای مردم» در اثر استعفای کارگزار استناد کرد؛ گرچه وقوع نفع نهایی چندان مسلم نباشد و نفعی محتمل باشد، ولی باز هم می‌توان «نفس فرصت ازدست‌رفته» (نه آن ضرر نهایی) را نوعی زیان دانست که باید جبران شود. بنابراین، «فرصت ازدست‌رفته با ازبین‌رفتن نفع مورد انتظار متفاوت است و در آن ضرر بالفعل است. البته در این موارد بایستی اثبات شود که فرصت واقعی بود و صرف وهم و خیال نیست (کاظمی، ۱۳۸۰، ش ۵۳، ص ۱۹۰)؛ چه مستعفی قصد اضرار داشته باشد یا نداشته باشد.

دانشیان فقه اهل سنت نیز استعفای پیش از اتمام مسؤولیت و بدون عذر قابل قبول و یا در وقت نامناسب را جایز ندانسته و موجب ضمان می‌دانند، مگر این که با رضایت موکل وکالت را ترک نماید (ابن عابدین دمشقی، ۱۴۱۵ق، ج ۵، ص ۱۲۷ و شاهین، ۱۹۹۹م، ص ۱۰۷) و بدیهی است که در انگاره‌های حقوق عمومی، در برخی انتصابات، موکل کارگزار سطح عالی و در انتخابات نیز غالباً مردم هستند.

لزوم آگاهی ذی‌نفعان

افزون بر آن که در صورت پذیرش ماهیت عقدگونه استعفا و دلالات لفظی این عمل حقوقی، بایستی ضرورت پذیرش استعفا توسط مقام بالاتر و یا مقام دیگری که در قالب شرط ضمن عقد و یا قانون مشخص شده، لحاظ شود، می‌توان به لزوم آگاهی ذی‌نفعان نیز از برخی دلالت‌های فقهی رهنمون شد؛ چه قالب وکالت برای تحلیل روابط کارگزارانه پذیرفته شود و چه خیر و مطلق نمایندگی لحاظ گردد. در حقیقت، اگر وکالت و نمایندگی، به نفع و مصالح فرد ثالثی خارج از رابطه نصب و انتصاب و کارگزاری منعقد شده باشد؛ مانند این که وکیل متعهد شده باشد دینی را که به ذمه موکل به شخص دیگری است، از مالی که در تصرفش می‌باشد، تأدیه کند و نمونه‌هایی از این قبیل، در این فرض، در صورت نبود هر یک از شرایط زیر، استعفا جایز نخواهد بود:

الف) اسباب و علل موجهه استعفا را اقامه نماید.

ب) بایستی شخص ثالث یا همان ذی‌نفع با اخطار آگاه شده باشد.

ج) برای اتخاذ تصمیم یا تدابیر جایگزین در جهت حفظ مصالح موکل و ذی‌نفعان، زمان کافی وجود داشته باشد (سنهوری، ۱۳۸۳، ص ۹۶).

در نهایت، پس از بیان قیود باید در نظر داشت که در برخی موارد نیز استعفا واجب است؛ از جمله آن که بنا بر ممنوعیت تقدیم فاضل بر افضل؛ به این معنا که به نظر می‌رسد در صورتی که پس از تصدی منصب، فرد مناسب‌تری برای آن جایگاه یافت شود، بایستی فرد استعفا دهد.

نتیجه گیری

پس از تحلیل مسأله «کناره گیری» در سیاق‌های مختلف، به نظر می‌رسد در فقه امامیه باید قائل به «حق‌انگاری استعفا» شد؛ چنان که قانون اساسی و قوانین انتخاباتی ایران نیز چنین نگاهی نسبت به رابطه کارگزار و منصب برای پایان‌بخشی به سمت دارند. ولی این روی‌کرد، از چنان وصف اطلاقی برخوردار است که می‌تواند زمینه‌ای برای اختلال در نظام و نیز پیش‌برد امور و حقوق امت فراهم سازد؛ افزون بر آن که، مسؤولیت سیاسی و مدنی ناشی از استعفا را نباید فراموش کرد. از نتایج تطبیقی این نوشته می‌توان به لزوم پیش‌بینی قیودی در راستای اعمال حق استعفا اشاره کرد؛ از جمله آن که کارگزار برای به‌راه‌انداختن فرآیند کناره‌گیری بایستی به سببی برای توجیه ترک حکمروایی استناد کند. در نظر گرفتن محدودیت زمانی و نهادی، به معنای لزوم بررسی و تأیید استعفا توسط مرجعی دیگر نیز می‌تواند قیدی دیگر باشد. هم‌چنین بسته در حقوق عمومی به دلیل آن که مردم یا مستقیماً به عنوان طرف، در انتخابات و یا به عنوان ذی‌نفع در انتصابات شرکت دارند، بایستی به ترتیب حق ایشان و نیز اطلاع ایشان را نیز مد نظر قرار داد. هم‌چنان که قاعده حفظ نظام نیز قید مهم دیگری بر ممنوعیت یا تحدید حق استعفا است. عنوان تعدی و تفریط و نیز نظریه فرصت‌های ازدست‌رفته نیز می‌تواند، کارگزار را مسؤول خساراتی که در اثر استعفای نابهنگام کارگزار وارد آمده، قرار دهد.

البته به عنوان پیشنهاد پژوهش می‌توان به واکاوی فقهی محدوده و میزان تأثیر استعفای کارگزاران سطح عالی بر کارگزاران میانی و نیز کارگزاران میانی بر کارگزاران رده پایین اشاره کرد. گرچه در این خصوص اختلاف فقهی مطرح است، ولی در واقعیت نیز این مسأله نمودار است و می‌تواند میزان اهمیت مسأله استعفا و چهارچوبه‌بندی آن را فزونی بخشد.

یادداشت‌ها

1. De la Rúa's.
2. Joseph Estrada.
3. Kuczynski.
4. President of the assembly.
5. Minister of the Interior.
6. Secretary General.
7. The Rules of Procedure of the French National Assembly.
8. Constitutional Council.
9. Governor General.
10. Bureau of the Assembly.
11. National Assembly.
12. German Bundestag.
13. Secretary of State.
14. Law on Government of the Republic of Serbia.
15. President of the National Assembly.
16. President of the Republic.
17. Bureau of the Turkish Grand National Assembly.
18. Turkish Grand National Assembly.
19. State Duma.
20. Constitutional Court.
21. Office of the Public Prosecutor.

منابع و مأخذ

١. قرآن كريم.
٢. آل بحر العلوم، سيد محمد، بلغة الفقيه، شرح و تعليق سيد محمد تقى آل بحر العلوم، ج ١، طهران: مكتبة الصادق، ج ٣، ١٤٠٣ق.
٣. ابن اثير، مبارك بن محمد جزرى، الكامل فى التاريخ، تحقيق على شيرى، ج ٢، بيروت: دار احياء التراث العربى، ١٤٠٨ق.
٤. ابن عابدين دمشقى، محمد امين بن محمد، حاشيه رد المحتار على الدرر المختار، ج ٥، بيروت: دار الفكر، ١٤١٥ق.
٥. اصفهانى، محمد حسين، الإجارة، قم: مؤسسة النشر الإسلامى التابعة لجماعة المدرسين، ١٤٠٩ق.
٦. اصفهانى، محمد حسين، حاشية المكاسب، تحقيق شيخ عباس محمد آل سباع، ج ١، قم: مطبعة العلمية، ١٤١٨ق.
٧. امام خمينى، سيد روح الله، ولايت فقيه، تهران: مؤسسه تنظيم و نشر آثار امام خمينى ؛، ١٤٢٣ق.
٨. تقى زاده، جواد، «بررسى تبصره ٤ ماده ٨ قانون انتخابات مجلس شورى اسلامى»، نشریه حقوق اساسى، سال سوم، ش ٥، زمستان ١٣٨٤.
٩. جزيرى، عبدالرحمن، الفقه على مذاهب الاربعه، ج ٧، قاهره: دار الاحياء التراث العربى، ١٤٠٦ق.
١٠. روزنامه رسمى، مذاكرات جلسه علنى مجلس شورى اسلامى، دوره هفتم، اجلاسيه اول، ١٣٨٤.
١١. زحيلي، وهبه، الفقه الاسلامى و ادلته، ج ٦، بيروت: دار الطليعه للطباعة للنشر، ١٩٦٦م.
١٢. سرحان، احمد، النظم السياسيه والدستوريه فى لبنان وكافة الدول العربيه، بيروت: دار الفكر العربى، ١٩٩٠م.
١٣. سعيدى، داود و كيخا، محمدرضا، «واكاوى فقهى - حقوقى ماهيت احكام انتصاب مديران حكومتى و آثار مترتب بر آن»، فقه و حقوق اسلامى، سال دهم، ش ١٨، بهار و تابستان ١٣٩٨.
١٤. سنهورى، عبدالرزاق احمد، الوسيط فى شرح القانون المدنى الجديد، ج ٧، بيروت: دار احياء التراث العربى، ١٩٧٠م.

١٥. سنهوري، عبدالرزاق احمد، وكالت، مترجم بهرام بهرامي، تهران: دنياى سبز، ١٣٨٣.
١٦. شاهين، اسماعيل عبدالنبي، مسئولية الوكيل فى الفقه الاسلامى، دراسة مقارنة بالقانون الوضعى، كويت: مجلس النشر العلمى، ١٩٩٩م.
١٧. شهيد ثانى، زين الدين بن على، الروضة البهية فى شرح اللمعة، ج ٤، تهران: مكتبة الاسلامية، ١٣٨٤.
١٨. شيخ انصارى، مرتضى، كتاب المكاسب، تحقيق سيدمحمد كلانتر، ج ١ و ٢، بيروت: منشورات مؤسسة النور للمطبوعات، ١٤١٠ق.
١٩. شيخ مفيد، محمد بن محمد بن النعمان العكبرى، الجمل، قم: كنگره شيخ مفيد، ١٤١٣ق.
٢٠. طماوى، سليمان محمد، مبادئ القانون الادارى، الكتاب الثانى، القاهرة: دار الفكر العربى، ١٩٧٣م.
٢١. طى، محمد، الامام على و مشكلة نظام الحكم، قم: مركز الغدير للدراسات الاسلامية، ١٩٩٧م.
٢٢. عبدالناصر، جمال، موسوعة الفقه الاسلامى، ج ١٩، قاهره: بي نا، ١٩٨٨م.
٢٣. فراء ابى يعلى، المعتمد فى اصول الدين، تحقيق وديع زيدان حداد، بيروت: دارالمشرق، ١٩٨٦م.
٢٤. قلقشندى، احمد بن على، مآثر الاناقة، تحقيق عبد الستار فرح، ج ١، الكويت: طبعة وزارة الارشاد و الأنباء، ١٩٦٣م.
٢٥. كاتوزيان، ناصر، عقود معين، ج ٤، تهران: شركت سهامى انتشار، ١٣٧٨.
٢٦. كاظمى، محمود، «نظريه از دست دادن فرصت در مسؤوليت مدنى»، مجله دانشكده حقوق و علوم سياسى، ش ٥٣، ١٣٨٠.
٢٧. مجلسى، محمدباقر، بحار الانوار، ج ٢٠، بيروت: مؤسسة الوفاء، ١٤٠٦ق.
٢٨. محقق حلى، نجم الدين جعفر بن حسن، شرايع الاسلام، قم: انتشارات اعلمى، ١٣٨٩.
٢٩. مغنيه، محمد جواد، الفقه الامام الصادق 7، ج ٣، قم: انتشارات قدس، بي تا.
٣٠. منصور، شاب توما، القانون الادارى، الكتاب الثانى، بي جا: بي نا، ١٩٨٠م.
٣١. نائينى، ميرزامحمدحسين، تنبيه الامة و تنزيه الملة، تصحيح سيدجواد ورعى، قم: دفتر تبليغات اسلامى، ١٤٢٤ق.
٣٢. ناصف، عبدالله ابراهيم، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية فى الدولة الحديثة، موسوعة الفقه والقضاء، بيروت: دار النهضة العربية، ١٩٨٠م.

۳۳. نجفی، محمدحسن، جواهر الکلام فی شرح شرائع الاسلام، ج ۲۷، تهران: دار الکتب الاسلامیه، ۱۴۲۵ق.

۳۴. نرم افزار گنجینه استثنائات قضایی، قم: مرکز تحقیقات فقهی قوه قضائیه، ۱۳۹۷.

۳۵. وصفی، مصطفی کمال، النظام الدستوری فی الاسلام، قاهره: مکتبه وهبه، مطبعة الامانة، ۱۹۷۴م.

۳۶. یزدی، سیدمحمدکاظم، حاشیه بر مکاسب، قم: مؤسسه طیبه لاحیاء التراث، ج ۲، ۱۴۲۹ق.

۳۷. یزدی، سیدمحمدکاظم، حاشیه مکاسب، ج ۱، قم: اسماعیلیان، ۱۳۷۸.

38. Becker, Benton, The Adequacy of Current Succession Law in Light of the Constitution and Policy Considerations, **FORDHAM Law Review**, 79, 2010.

39. Dobel, J. Patrick, "The Ethics of Resigning", **Journal of Policy Analysis and Management**, 18, No. 2, 1999.

40. Hauriou, A, **Droit constitutionnel et institutions Polititques**. Paris, Edition Montchrestien, 1970.

41. Healy, Gene, "CONGRESSIONAL A BDICATION AND THE C ULT OF T HE P RESIDENCY", **White House Studies**, Volume 10, Issue 2, 2010.

42. Hochstetler, Kathryn, "Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America", **Comparative Politics**, Vol. 38, No. 4, 2014.

43. Holdaway, Sirnon and Barron, Anne- Marie, **RESIGNERS? THE EXPERIENCE OF BLACK AND ASIAN POLICE OFFICERS**, UK, association with the Macmillan Education UK, 1997.

44. Inácio, Magna and Llanos, Mariana, "The Institutional Presidency from a Comparative Perspective: Argentina and Brazil since the 1980s", **Journal of The Brazilian Political Science Association**, 9, 1, 2015.

45. Ohnesorge, John, **COMPARING IMPEACHMENT REGIMES**, **Legal Studies Research Paper Series Paper**, No. 1468, 2019.
46. Smit, J.van Zyl, "The Appointment, Tenure and Removal of Judges under Commonwealth", UK, **The British Institute of International and Comparative Law**, 2015.
47. Twomey, Anne, "Changing the Leader – The Constitutional Conventions Concerning the Resignation of Prime Ministers and Premiers", **Legal Studies Research Paper**, No. 12/13, 2012.
48. Van der Hulst, Marc, **THE PARLIAMENTARY MANDATE, A GLOBAL COMPARATIVE STUDY**, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2000.