



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

نظرات استدلالی شورای نگهبان

عنوان

طرح اصلاح ماده (۵۳) قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه
جمهوری اسلامی ایران

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۱۰۲

تاریخ: ۱۳۹۲/۱۱/۲۶



پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه

عنوان:

نظرات استدلالی شورای نگهبان

طرح اصلاح ماده (۵۳) قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه
جمهوری اسلامی ایران

تدوین:

حسین فاتحی زاده

ناظر علمی:

سلمان عمرانی

گروه تدوین

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۱۰۲

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۱۱/۲۶

پژوهشکده شورای نگهبان

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

طرح اصلاح ماده (۵۳) قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران

فهرست

مقدمه.....	۲
طرح اصلاح ماده (۵۳) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران	۳
مرحله اول.....	۳
نظر (مرحله اول) شورای نگهبان.....	۱۲
مرحله دوم.....	۱۳
نظر (نهایی) شورای نگهبان.....	۱۴

مقدمه

بر اساس اصل (۹۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی به وسیله شورای نگهبان از نظر انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار می‌گیرد و در صورت مغایرت برای تجدیدنظر به مجلس بازگردانده می‌شود. همچنین به موجب اصل (۸۵) قانون اساسی مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب اساسنامه‌های دولتی را به دولت واگذار کند که در این صورت اساسنامه‌های مصوب دولت می‌بایست به لحاظ انطباق با شرع و قانون اساسی به تأیید شورای نگهبان برسند. علاوه بر این به موجب اصل (۴) قانون اساسی، کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است. تفسیر قانون اساسی نیز به موجب اصل (۹۸) قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان قرار گرفته است.

در راستای اجرای این اصول، کلیه مصوبات مجلس، اساسنامه‌های دولتی و استفساریه‌ها در جلسات شورای نگهبان مورد بررسی فقهی و حقوقی قرار گرفته و نظر نهایی شورا ابلاغ می‌گردد. با عنایت به تأکیدات رهبر معظم انقلاب اسلامی مبنی بر ضرورت اعلام مبانی و استدلالات شورای نگهبان، گروه تدوین مرکز تحقیقات، با همکاری اداره تدوین دفتر امور حقوقی شورای نگهبان، اقدام به استخراج استدلالات و مبانی نظری آراء این شورا نموده است. کارشناسان این مرکز، با مطالعه دقیق متن مذاکرات شورای نگهبان - که از سوی معاونت اجرایی ضبط و پیاده‌سازی می‌شود - استدلالات و ظرایف مورد نظر اعضا را استخراج نموده، و با حفظ اصالت، آنها را در قالب یک متن علمی به جامعه حقوقی کشور ارائه می‌نمایند. یقیناً انتشار مبانی اظهارنظرهای شورای نگهبان، موجب آشنایی هرچه بیشتر جامعه علمی و نهادهای تقنینی و اجرایی کشور با فعالیت‌های این شورای حساس و تأثیرگذار شده و همچنین می‌تواند به عنوان متون درسی و پژوهشی در محافل دانشگاهی و حوزوی مورد استفاده قرار گیرد.

طرح اصلاح ماده (۵۳) قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران

مرحله اول

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۱/۰۹/۲۶

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۱/۰۹/۲۹

ماده واحده- ماده (۵۳) قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ به شرح زیر اصلاح می‌گردد:

ماده ۵۳- از تاریخ تصویب این قانون، هر گونه ادغام و انحلال وزارتخانه‌های موجود و هر گونه اقدامی در راستای جابه‌جایی، انتزاع و انحلال مؤسسات و واحدهای زیرمجموعه وزارتخانه‌ها که به موجب قانون مصوب مجلس تأسیس گردیده‌اند، متوقف می‌گردد. هر گونه انحلال، ادغام و تأسیس وزارتخانه‌ها و نیز انحلال، انتزاع، ادغام و تأسیس سازمان‌ها و واحدهای مذکور منوط به تصویب مجلس شورای اسلامی است.

تبصره ۱- شورای عالی اداری مجاز به تغییرات خارج از چهارچوب قوانین نیست.

...

الف- دیدگاه مغایرت

- اطلاق توقف کلیه اقدامات دولت در خصوص انحلال یا ادغام وزارتخانه‌ها و جابه‌جایی، انتزاع و انحلال مؤسسات و واحدهای زیرمجموعه آنها، اقدامات پیشین دولت در این خصوص را نیز در بر می‌گیرد. این در حالی است که دولت بر اساس ماده (۵۳) قانون برنامه پنجم توسعه، این اقدامات را انجام داده و لغو اقدامات ناشی از

۱. ماده (۵۳) قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵: «ماده ۵۳- دولت مکلف است یک یا چند وزارتخانه را به نحوی در وزارتخانه‌های دیگر ادغام نماید که تا پایان سال دوم برنامه تعداد وزارتخانه‌ها از بیست و یک وزارتخانه به هفده وزارتخانه کاهش یابد. وظایف و اختیارات وزارتخانه‌های جدید با پیشنهاد دولت به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.»

اختیارات قانونی دولت، دخالت در قوه مجریه محسوب شده و مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی در خصوص استقلال قوا و اصل ۶۰ قانون اساسی است که اعمال قوه مجریه را از طریق رئیس جمهور و ورزا می‌داند. پیش‌تر نیز در بحث ادغام شوراهای عالی، مجلس مصوبه‌ای داشت که ادغام‌های رئیس‌جمهور را لغو کرده و وضع را به حالت سابق بازمی‌گرداند؛ اما شورای نگهبان بر اساس این استدلال که چون رئیس‌جمهور برای این کار منع قانونی نداشته و می‌توانسته شوراهای مذکور را منحل کند و بر اساس همین اختیار هم عمل کرده است، آن مصوبه را دارای اشکال دانست.^۱

- طبق اصل ۱۲۶ قانون اساسی، مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور، مستقیماً بر عهده رئیس‌جمهور است که می‌تواند اداره آنها را به دیگری واگذار کند. اطلاق ماده مزبور که کلیه اقدامات مربوط به جابه‌جایی، انتزاع و انحلال مؤسسات و واحدهای زیرمجموعه وزارتخانه‌ها را متوقف کرده است، برخی اختیارات رئیس‌جمهور در خصوص ساختار نهادهای اجرایی را که طبق این اصل به او واگذار شده است، از او سلب می‌کند و بر این اساس، این ماده مغایر اصل مزبور است. همچنین ممانعت دولت از انحلال و ادغام و جابه‌جایی، نیازی به این مصوبه ندارد؛ زیرا اگر این انحلال یا ادغام بر خلاف قوانین مصوب مجلس صورت پذیرد، هیئت تطبیق و بررسی مصوبات دولت با قوانین مجلس، می‌تواند اعلام مغایرت با قوانین کرده و رئیس مجلس آن را لغو کند.

- در ذیل ماده واحده، به «سازمان‌ها و واحدهای مذکور» اشاره شده است، در حالی که در صدر ماده، واژه «سازمان» مورد اشاره قرار نگرفته است. بنابراین این ایراد شکلی باید برطرف شود. همچنین اینکه بیان می‌شود منظور از «سازمان» همان «مؤسسات» است، صحیح نیست؛ زیرا برای مثال در اصل ۸۵؛ «سازمان‌ها» در کنار «مؤسسات» ذکر شده است که به معنای تفاوت آنهاست.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- منظور این ماده از قوانین مصوب مجلس، قوانین خاصی است که بر اساس آن،

۱. نظرات شماره ۸۶/۳۰/۲۴۷۴۰ مورخ ۸۶/۱۰/۲۰ و شماره ۸۶/۳۰/۲۴۹۲۱ مورخ ۸۶/۱۱/۱۱ شورای نگهبان در خصوص «طرح تعیین وضعیت، ادغام و اصلاح شوراهای عالی».

وزارتخانه، سازمان یا واحدی تشکیل شده است که حق انحلال و ادغام آن نیز در اختیار واضع آن یعنی مجلس شورای اسلامی است. بر این اساس، این ماده، قوانین عامی را که مربوط به وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات است، مدنظر نداشته و دولت می‌تواند در برخی امور، اقدام به تغییراتی در ساختار زیرمجموعه‌های خود داشته باشد. لذا این امر، دخالت در قوه مجریه محسوب نشده و بر این اساس مغایر اصول ۵۷ قانون اساسی در خصوص استقلال قوا و اصل ۶۰ نیست که اعمال قوه مجریه را از طریق رئیس‌جمهور و ورزا می‌داند.

- مراد از «واحد» در این ماده، نهادهایی است که طبق مصوبه مجلس، ذیل یک وزارتخانه قرار داده شده است که دولت، اختیاری برای تغییر وزارتخانه مربوطه ندارد. به عنوان مثال، «سازمان فضایی ایران» وابسته به وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات بوده است که دولت توسط شورای عالی اداری آن را منتزع و زیرمجموعه نهاد ریاست جمهوری کرده است.^۱ پژوهشگاه فناوری‌های نوین که وابسته به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری بوده و همچنین مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران که زیرمجموعه وزارت صنعت، معدن و تجارت بوده نیز به نهاد ریاست جمهوری منتقل شده است.^۲ از آنجا که تمام این موارد، قانون تأسیس داشته، "جابه‌جایی" و تغییر آنها

۱- «شورای عالی اداری در یکصد و سی هشتمین جلسه مورخ ۱۳۸۹/۴/۳۰ بنا به پیشنهاد معاونت توسعه مدیریت و سرمایه‌انسانی رئیس‌جمهور، به منظور ارتقای فعالیت‌های فضایی، حضور فعال و منسجم در عرصه رقابت‌های فضایی و تمرکز اختیارات، امکانات و نیروهای متخصص در یک مجموعه واحد تصویب نمود:

۱- سازمان فضایی ایران از مجموعه وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات منتزع و با کلیه تعهدات، وظایف، اختیارات، مسئولیت‌ها، منابع مالی و انسانی و امکانات و تجهیزات وابسته به نهاد ریاست جمهوری اداره می‌شود.

۲- پژوهشکده مهندسی جهادکشاورزی با کلیه تعهدات، وظایف، اختیارات، مسئولیت‌ها، منابع انسانی و مالی و امکانات و تجهیزات موجود در «پژوهشگاه هوافضا» ادغام می‌گردد و وابسته به سازمان فضایی ایران (موضوع بند ۱ فوق) اداره خواهد شد.»

۲- «شورای عالی اداری در یکصد و چهل و هفتمین جلسه مورخ ۱۳۸۹/۱۲/۹ به منظور تقویت فعالیت‌های پژوهشی نهاد ریاست جمهوری در زمینه فن‌آوری، بنا به پیشنهاد معاونت توسعه مدیریت و سرمایه‌انسانی رئیس‌جمهور تصویب نمود: پژوهشگاه فن‌آوری‌های نوین وابسته به وزارت علوم، تحقیقات و فن‌آوری با کلیه امکانات، تجهیزات و نیروی انسانی در مرکز همکاری‌های فن‌آوری نهاد



باید به موجب حکم قانون باشد. بر این اساس، منظور از این ماده، واحدهایی چون ادارات کل و معاونت‌های آن نبوده که دولت را از اعمال تغییرات در آنها همچون "جابه‌جایی" منع کند. لذا تصویب این ماده، دخالت در قوه مجریه محسوب نشده و بر این اساس مغایر اصول ۵۷ و ۶۰ قانون اساسی نیست.

- اصل ۱۲۶، در خصوص اختیارات رئیس‌جمهور در امور برنامه و بودجه و نیز امور اداری و استخدامی است و این مصوبه، مربوط به نهادهایی است که توسط مجلس شورای اسلامی تأسیس شده‌اند. بنابراین این ماده ارتباطی با اختیارات رئیس‌جمهور در اصل ۱۲۶ نداشته و مغایرتی با این اصل ندارد.

- این مصوبه اقدامات سابق را لغو و باطل نکرده است، بلکه بیان می‌دارد که از زمان تصویب این قانون، اقداماتی را که سابقاً دولت در این خصوص مجاز بوده است، متوقف می‌شود. به عبارت دیگر، از زمان تصویب این قانون، دولت اختیاری برای انحلال و ادغام وزارتخانه‌ها و اعمال تغییرات در مؤسسات و واحدهای زیرمجموعه وزارتخانه‌های تأسیس شده بر اساس قانون مصوب مجلس، ندارد. بر این اساس این ماده اقدامات ناشی از اختیارات قانونی دولت را لغو نکرده و بنابراین دخالت در قوه مجریه محسوب نشده و مغایرتی با اصول ۵۷ و ۶۰ قانون اساسی ندارد.

- با توجه به اینکه ممکن است برخی از تغییراتی که دولت در ساختار وزارتخانه‌ها انجام می‌دهد به هیئت تطبیق و بررسی مصوبات دولت با قوانین مجلس ارسال نشود، این ماده تصویب شده تا از اقدامات غیرقانونی جلوگیری کند. بر این

ریاست جمهوری ادغام می‌گردد.» «شورای عالی اداری در یکصد و پنجاه و دومین جلسه مورخ ۱۳۹۰/۶/۲۹ بنا به پیشنهاد معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور، به منظور یکپارچه نمودن نظام استاندارد ملی کشور در بخش‌های صنعت، کشاورزی و خدمات و اجرای کامل قوانین و مقررات مربوط به استانداردسازی، ارزیابی، انطباق، نظام تأیید صلاحیت و اندازه‌شناسی در کشور تصویب نمود:

۱- مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران از مجموعه وزارت صنعت، معدن و تجارت منتزع و با کلیه وظایف، اختیارات، مسئولیت‌های قانونی، اموال، دارایی‌ها، تعهدات، اعتبارات، امکانات، تجهیزات و نیروی انسانی به صورت یک مؤسسه مستقل زیر نظر ریاست جمهوری اداره می‌شود.

۲- نام مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران به «سازمان ملی استاندارد ایران» تغییر می‌یابد.»

اساس، تصویب این ماده غیر ضروری نبوده و حتی تأکیدی بر اجرای قانون است.

ج- دیدگاه ابهام

- عبارت «واحدهای زیرمجموعه وزارتخانه‌ها» ابهام دارد؛ زیرا معلوم نیست که شامل واحدهایی چون ادارات کل یا معاونت‌های آن نیز می‌شود یا خیر. به نظر می‌رسد که در صورت شمول عبارت مزبور به واحدهایی چون ادارات کل یا بخش‌های زیرمجموعه آن، اختیارات دولت بسیار محدود شده و به نوعی دخالت در امور اجرایی محسوب شود. بر این اساس، ممکن است این ماده مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی در خصوص استقلال قوا و اصل ۶۰ قانون اساسی باشد که اعمال قوه مجریه را از طریق رئیس‌جمهور و ورزا می‌داند. لذا ابتدا باید این ابهام برطرف شود.

- عبارت «... که به موجب قانون مصوب مجلس تأسیس گردیده‌اند»، مشخص نیست که صرفاً قوانین خاص تأسیس مؤسسات و سازمان‌ها را منظور دارد یا شامل قوانین عام مصوب مجلس در این خصوص نیز می‌شود. با توجه به اینکه هیچ نهادی در کشور وجود ندارد که تأسیس آن به موجب قانون نباشد، اگر منظور از این عبارت، تمامی قوانین مصوب مجلس باشد، دولت امکان هیچ‌گونه تغییر (حتی تغییرات در زیرمجموعه‌های ادارات) را نداشته و این امر به نوعی دخالت در امور اجرایی دولت محسوب می‌شود که ایراد مغایرت با اصول ۵۷ و ۶۰ قانون اساسی را خواهد داشت. لذا ابتدا باید این ابهام برطرف شود.

- عبارت «هرگونه اقدامی در راستای جابه‌جایی...» نیز دارای ابهام است. مشخص نیست، "جابه‌جایی" مذکور در این ماده مربوط به انتقال مؤسسات و سازمان‌ها از محل خاصی است که توسط مجلس شورای اسلامی پیش‌بینی شده است (مثلاً سازمان تأسیس شده ذیل یک وزارتخانه به نهاد ریاست جمهوری منتقل شود) یا اینکه هرگونه جابه‌جایی همچون جابه‌جایی یک سازمان از شهری به شهر دیگر را نیز شامل می‌شود. اگر منظور این ماده، مورد اخیر باشد، این امر نیز دخالت در امور اجرایی دولت محسوب شده و ایراد مغایرت با اصول ۵۷ و ۶۰ قانون اساسی در این خصوص نیز وجود خواهد داشت.

د- تصمیم شورا

- عبارت «هر گونه اقدامی در راستای جابه‌جایی» دارای ابهام شناخته شد.

- عبارت «قانون مصوب مجلس» از حیث دایره موضوعی، دارای ابهام شناخته شد.
 - تذکر: از آنجا که در صدر ماده از «سازمان‌ها» سخنی به میان نیامده است، منظور از عبارت «سازمان‌ها و واحدهای مذکور» در قسمت اخیر آن روشن نبوده و نیازمند اصلاح است.

ماده واحده- ماده (۵۳) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه
 جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ به شرح زیر اصلاح
 می‌گردد:

...

تبصره ۲- سرپرستی وزارتخانه فاقد وزیر توسط وزیر دیگر
 ممنوع است. این حکم در مورد وزارت ارتباطات و فناوری
 اطلاعات نیز مجری است.

الف- دیدگاه مغایرت

- تصدی مسئولیت سرپرستی توسط یکی از وزرا خلاف قانون اساسی نیست و رئیس‌جمهور بر اساس اختیارات قانونی خود، اقدام به این امر کرده است. از آنجا که تبصره (۲) این ماده، ناظر به گذشته نیز بوده و قصد ممنوعیت اقدام سابق رئیس‌جمهور که قانونی بوده است را دارد، به نوعی دخالت در امور اجرایی محسوب شده و بر این اساس، مغایر اصول ۵۷ و ۶۰ قانون اساسی است.

- ذیل اصل ۱۳۵ بیان می‌دارد که «رئیس‌جمهور می‌تواند برای وزارتخانه‌هایی که وزیر ندارند، حداکثر برای مدت سه ماه سرپرست تعیین کند». این اصل اطلاق داشته و صرف‌نظر از شخص رئیس‌جمهور که طبق نظریه تفسیری شورا، حق سرپرستی را دارا نیست،^۱ رئیس‌جمهور می‌تواند هر فردی، از جمله یکی از وزرا را سرپرست

۱. متن استفساریه به شماره نامه ۹۰/۳۱/۴۲۳۵۱ مورخ ۱۳۹۰/۲/۲۸: «با توجه به ذیل اصل (۱۳۵) قانون اساسی که مقرر داشته است: «رئیس‌جمهور می‌تواند برای وزارتخانه‌هایی که وزیر ندارند، حداکثر برای مدت سه ماه سرپرست تعیین نماید» آیا رئیس‌جمهور می‌تواند رأساً تصدی سرپرستی وزارتخانه‌های



وزارتخانه دیگر کند. با توجه به یکی دیگر از نظریات تفسیری شورا که تقیید و توسعه قانون اساسی توسط قانون عادی را ناممکن دانسته است،^۱ مجلس نمی تواند اطلاق این ماده را قید زده و بر این اساس تبصره (۲) این ماده، مغایر صراحت اطلاق اصل مذکور است؛ مگر اینکه این چنین اصلاح شود که «وزیر نمی تواند متصدی دو وزارتخانه باشد». به عبارت دیگر، مجلس می تواند ممنوعیت را برای وزیر بگذارد و در عین حال متعرض اختیارات رئیس جمهور نشود.

- رویه شورای نگهبان در بحث شغل محسوب شدن «سرپرستی وزارتخانه»، این گونه بوده است که آن را شغل نمی دانسته است؛ همچنان که در بررسی قانون مدیریت خدمات کشوری نیز همین طور عمل شده است؛^۲ زیرا شغل عبارت است از وظایف «مستمر» مربوط به پست ثابت سازمانی یا شغل و یا پستی که به طور تمام وقت انجام شود؛^۳ اما سرپرستی، حالت موقت دارد و بنابراین، شغل دوم محسوب

بدون وزیر را عهده دار شود؟ خواهشمند است در اجرای اصل (۹۸) قانون اساسی نظر تفسیری آن شورا را اعلام فرمایید.»

متن نظریه تفسیری شورای نگهبان به شماره ۹۰/۳۰/۴۲۳۶۴ مورخ ۱۳۹۰/۲/۲۹: «با توجه به اصول متعدد قانون اساسی و ظهور ذیل اصل (۱۳۵) و سابقه تاریخی وضع آن، رئیس جمهور نمی تواند شخصاً سرپرستی وزارتخانه هایی که وزیر ندارد را برعهده بگیرد.»

۱. بند ۲ نظریه تفسیری شماره ۹۷۵۱ مورخ ۱۳۶۲/۷/۲۷ شورای نگهبان: «۲- در مواردی که تفسیر به الغای خصوصیت و یا توسعه و تضییق موضوع مذکور در اصلی از اصول قانون اساسی باشد، در صورتی که احتیاج مبرم کشور به تفسیر احساس شود و شورای نگهبان این احتیاج را تشخیص داد، اصل مورد نظر را تفسیر خواهد نمود.»

۲. ماده (۹۴) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸: «ماده ۹۴- تصدی بیش از یک پست سازمانی برای کلیه کارمندان دولت ممنوع می باشد. در موارد ضروری با تشخیص مقام مسئول مافوق، تصدی موقت پست سازمانی مدیریتی یا حساس به صورت سرپرستی بدون دریافت حقوق و مزایا برای حداکثر چهار ماه مجاز می باشد.»

تبصره- عدم رعایت مفاد ماده فوق الذکر توسط هر یک از کارمندان دولت اعم از قبول کننده پست دوم یا مقام صادرکننده حکم متخلف محسوب و در هیئت رسیدگی به تخلفات اداری رسیدگی و اتخاذ تصمیم خواهد شد.»

۳. تبصره (۲) ماده واحده قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳.

نمی‌شود. همچنین هر چند طبق نظریه تفسیری سال ۱۳۶۰ شورای نگهبان^۱ در صورت استقلال سازمان از حیثه کاری وزیر یا مدیر، تصدی سرپرستی آن خلاف قانون اساسی است، ولی منظور از آن، سرپرستی دائم است که شامل سرپرستی موقت (سه ماهه) نخواهد شد. بر این اساس تبصره (۲) این ماده مطابق با نظریه تفسیری سال ۱۳۶۰ شورای نگهبان نبوده و ایراد اصل مذکور، در خصوص آن باقی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- حکم ممنوعیت مذکور در تبصره (۲) این ماده، مربوط به پس از تصویب قانون است و موارد قبل از تصویب را مد نظر ندارد. بر این اساس این تبصره در راستای ممنوعیت اقدامات قانونی که سابقاً توسط رئیس جمهور انجام شده، نمی‌باشد و لذا این تبصره به معنای دخالت در امور اجرایی نیست و مغایرتی با اصول ۵۷ و ۶۰ قانون اساسی ندارد.

- اصل ۱۳۵ قانون اساسی که بیان می‌دارد: «رئیس جمهور می‌تواند برای وزارتخانه‌هایی که وزیر ندارند، حداکثر برای مدت سه ماه سرپرست تعیین نماید»، در مقام بیان اطلاق از حیث شرایط سرپرست نیست. این اصل در مقام بیان وجود حق تعیین سرپرست به مدت سه ماه برای رئیس جمهور است و با توجه به اصل ۷۱ قانون اساسی که بیان می‌دارد: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند»، مجلس در این ماده برخی از شرایط مربوط به این اصل را بیان کرده است. بر این اساس این تبصره، مغایر اصل ۱۳۵ قانون اساسی نیست. همچنین اگر قانون عادی مصوب مجلس می‌تواند اصل وزارتخانه را منحل کند، به طریق اولی می‌تواند برای ادامه وزارتخانه و تصدی وزارت نیز شرط تعیین کرده و این مسئله مغایرتی با قانون اساسی ندارد.

۱. نظریه تفسیری شماره ۲۰۹۱ مورخ ۱۳۶۰/۲/۳ شورای نگهبان: «ممنوعیت دو شغل داشتن، اعم از موظف بودن است و در مورد مؤسسات و سازمان‌های تابعه وزارتخانه‌ها و ادارات دولتی، اگر آن مؤسسه ضمیمه وزارتخانه یا اداره باشد، به طوری که تصدی و سرپرستی آن جزو وظایف وزیر یا مدیر یا رئیس مربوط باشد و تعیین مسئول دیگر برای آن قانوناً منتفی باشد، تصدی آن مغایر قانون اساسی نیست، ولی اگر تصدی سازمان مربوطه با حفظ استقلال آن، برای شخص وزیر یا رئیس یا مدیر به عنوان رئیس یا سرپرست آن واحد باشد، مخالف قانون اساسی است.»

- تبصره (۲) ماده مزبور نافی اختیارات رئیس جمهور در امر تعیین سرپرست وزارتخانه‌ها مندرج در اصل ۱۳۵ نیست، بلکه وزرا را از پذیرش سرپرستی منع کرده است. به عبارت دیگر برای قبول سرپرستی مانع ایجاد کرده است و اختیارات رئیس جمهور را محدود نکرده است؛ در نتیجه این تبصره، مغایرتی با اصل ۱۳۵ ندارد.

- با توجه به اصل ۱۳۷ قانون اساسی که بیان می‌دارد: «هر یک از وزیران، مسئول وظایف خاص خویش در برابر رئیس جمهور و مجلس است»، هر وزیری، وظایفی خاص داشته و نمی‌تواند دو وزارتخانه را اداره کند. لذا تبصره (۲) در واقع در راستای اصل ۱۳۷ نوشته شده و مغایرتی با قانون اساسی ندارد.

- تصدی سرپرستی یک وزارتخانه توسط وزیر دیگر، با توجه به شغل محسوب شدن سرپرستی، مغایر اصل ۱۴۱ قانون اساسی است که رئیس جمهور و معاونان و وزیران او و کارمندان دولت را از تصدی بیش از یک شغل ممنوع کرده است. همچنین شورای نگهبان در سال ۱۳۶۰، نظریه تفسیری در خصوص موضوع «سرپرستی» در ذیل اصل ۱۴۱ ارائه کرده که بر اساس آن، در صورت استقلال سازمان از حیطه‌ی کاری وزیر یا مدیر، تصدی سرپرستی آن توسط مدیر یا وزیر، خلاف قانون اساسی است. از این رو، اگر وزیر بخواهد سرپرستی وزارتخانه دیگری را بر عهده گیرد، دو شغله محسوب شده و رفتار او، خلاف اصل مزبور است. لذا با توجه به نظریه تفسیری فوق‌الذکر، تبصره (۲) ماده مزبور، مغایرتی با قانون اساسی ندارد. همچنین اینکه بیان می‌شود این نظر تفسیری صرفاً شامل سرپرستی‌های دائم است، صحیح نیست؛ زیرا اصولاً نفس سرپرستی، موقت است.

ج- دیدگاه ابهام

- نظری ابراز نشد.

د- تصمیم شورا

- تبصره مزبور، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

نظر (مرحله اول) شورای نگهبان^۱

۱- عبارت «هر گونه اقدامی در راستای جابه‌جایی» در ماده ۵۳ اصلاحی روشن نیست؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۲- عبارت «قانون مصوب مجلس» از این حیث که روشن نیست آیا منظور از آن، قوانین عام می‌باشد یا قوانین خاصی است که بر اساس آن، مؤسسات و واحدهای مذکور تأسیس گردیده‌اند، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

تذکرات:

۱- از آنجا که در صدر ماده از «سازمانها» سخنی به میان نیامده است، منظور از عبارت «سازمانها و واحدهای مذکور» در قسمت اخیر آن روشن نبوده و نیازمند اصلاح است.

۲- تبصره (۲) مذکور با توجه به نظریه تفسیری شماره ۲۰۹۱ مورخ ۱۳۶۰/۲/۳ این شورا واجد ایراد نمی‌باشد.

۱. مندرج در نامه شماره ۹۱/۳۰/۴۸۹۳۵ مورخ ۱۳۹۱/۰۹/۲۹ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

مرحله دوم

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۱/۱۰/۰۶

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۱/۱۰/۱۲

ماده واحده - ماده (۵۳) قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ به شرح زیر اصلاح می‌گردد:

ماده ۵۳- از تاریخ تصویب این قانون، هرگونه ادغام و انحلال وزارتخانه‌های موجود و انتزاع و جابه‌جایی و انحلال مؤسسات و سازمان‌ها و واحدهای زیرمجموعه وزارتخانه‌ها که به موجب قانون، تأسیس آنها تصریح گردیده، متوقف می‌گردد. هرگونه انحلال، ادغام و تأسیس وزارتخانه‌ها و نیز انحلال، انتزاع، ادغام و تأسیس سازمان‌ها و واحدهای مذکور منوط به تصویب مجلس شورای اسلامی است.

تبصره ۱- شورای عالی اداری مجاز به تغییرات خارج از چارچوب قوانین نیست.

تبصره ۲- سرپرستی وزارتخانه فاقد وزیر توسط وزیر دیگر ممنوع است. این حکم در مورد وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات نیز مجری است.

الف- دیدگاه مغایرت

- هر چند طبق ماده اصلاحی، صرفاً مؤسسات و سازمان‌هایی مدنظر این ماده هستند که به موجب قانون، تأسیس آنها "تصریح" شده باشد، ولی یکی از ایرادات سابق شورا که مربوط به واژه "جابه‌جایی" بود، همچنان بدون اصلاح باقی مانده است؛ زیرا این واژه اطلاق داشته و شامل جابه‌جایی مکانی نیز می‌شود که امری اجرایی بوده و در صلاحیت قوه مجریه است. بر این اساس این ماده همچنان دخالت در امور اجرایی محسوب شده و لذا مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی در خصوص استقلال قوا و اصل ۶۰ قانون اساسی است که اعمال قوه مجریه را از طریق رئیس‌جمهور و وزرا می‌داند. همچنین در این ماده، "جابه‌جایی" به صورت مجزا از "انتزاع" ذکر شده است

و بنابراین صرفاً استقلال از یک نهاد و جابه‌جایی به نهاد دیگر را مدّ نظر ندارد.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به اینکه طبق ماده اصلاحی، صرفاً قوانینی که تأسیس مؤسسات و سازمان‌ها را مورد تصریح قرار داده، مشمول حکم این ماده قرار می‌گیرند، ابهام سابق شورا در این خصوص، برطرف شده و این ماده مغایرتی با اصول ۵۷ و ۶۰ قانون اساسی ندارد.

- اگر ظهور واژه «جابه‌جایی» به گونه‌ای باشد که شامل جابه‌جایی مکانی نیز شود، این ماده دارای ایراد خواهد بود؛ ولی این ماده از جابه‌جایی مکانی انصراف دارد و صرفاً مربوط به جابه‌جایی از ذیل یک نهاد به نهاد دیگر است. عطف "جابه‌جایی" به "انتزاع" در این ماده نیز مؤید این استدلال است که منظور از آن استقلال مؤسسه یا سازمان از یک نهاد و پیوستن آن به نهاد دیگر است. بر این اساس، این ماده دخالت در امور اجرایی محسوب نشده و مغایرتی با اصول ۵۷ و ۶۰ قانون اساسی ندارد.

ج- دیدگاه ابهام

- نظری ابراز نشد.

د- تصمیم شورا

- ماده مزبور، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

نظر (نهایی) شورای نگهبان^۱

مصوبه مزبور با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

۱. مندرج در نامه شماره ۹۱/۳۰/۴۹۰۴۳ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۲ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

امام خمینی (ره):

وازشورای محترم نکهبان می خواهم و توصیه می کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود را با افت و تحت تاثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد
قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir