

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

# نظرات استدلالی شورای نگهبان

در بررسی

استفساریه اصل ۱۳۳ قانون اساسی

مطرح در جلسه ۱۳۹۰/۲/۲۱ شورای نگهبان

استخراج، تنقیح و تدوین: محمد امینی زاده

بازبینی: کاظم کوهی اصفهانی

## ۱- مقدمه

پس از تصویب قانون برنامه پنجم توسعه در مجلس شورای اسلامی، هیأت وزیران در راستای اجرایی کردن تکلیف مندرج در ماده (۵۳) این قانون، در تاریخ ۴ و ۱۸ اردیبهشت ۱۳۹۰، تصمیم گرفت تا با ادغام هشت وزارتخانه دولتی در یکدیگر، آنها را به چهار وزارتخانه تبدیل کند. ماده (۵۳) قانون برنامه پنجم مقرر می‌کند: «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.»

بر اساس تصمیم هیأت وزیران، وزارتخانه‌های صنایع و معادن با بازرگانی، مسکن و شهرسازی با راه و ترابری، نفت با نیرو و رفاه و تأمین اجتماعی با کار و امور اجتماعی ادغام می‌شدند. پس از این تصمیم، اظهارنظرهای مختلفی دربارهٔ وجاهت حقوقی این تصمیم از سوی اشخاص حقیقی و حقوقی جامعه؛ از جمله نمایندگان مجلس شورای اسلامی مطرح شد. برداشت دولت از ماده (۵۳) قانون برنامه پنجم توسعه این بود که وقتی مجلس در این ماده، دولت را مکلف به ادغام وزارتخانه‌ها کرده است، دولت نیازی به ارائه لایحه جدید و کسب نظر مجلس شورای اسلامی برای ادغام ندارد و رأساً می‌تواند این ادغام‌ها را انجام دهد و سپس صرفاً برای تعیین اختیارات و وظایف وزارتخانه‌های جدید، دولت ملزم به ارائه لایحه به مجلس است. در دیگر سو، مجلس شورای اسلامی معتقد بود که بر اساس اصل ۱۳۳ قانون اساسی، دولت هم برای ادغام این وزارتخانه‌ها و هم برای تعیین اختیارات و وظایف وزارتخانه‌های جدید باید به مجلس، لایحه بفرستد و سپس با معرفی وزیر پیشنهادی، از مجلس برای وی تقاضای رأی اعتماد کند.

پس از بروز این اختلاف میان مجلس و دولت، جناب آقای دکتر لاریجانی، رئیس مجلس شورای اسلامی، در تاریخ ۱۳۹۰/۲/۱۹، تفسیر اصل ۱۳۳ قانون اساسی را به استناد اصل ۹۸ قانون اساسی از شورای نگهبان تقاضا کرد. شورای نگهبان نیز متعاقب این تقاضا در تاریخ ۱۳۹۰/۲/۲۱ استفسار مذکور را مورد بحث و بررسی قرار داد و نظریه تفسیری خود را ارائه کرد.

## ۲- متن استفساریه جناب آقای دکتر لاریجانی، رئیس محترم مجلس شورای اسلامی پیرامون اصل ۱۳۳ قانون اساسی، مورخ ۱۳۹۰/۲/۱۹

”حضرت آیت الله جنتی

دبیر محترم شورای نگهبان

با سلام و تحیات

به استناد اصل نود و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تفسیر اصل یکصد و سی و سوم آن قانون به شرح ذیل مورد تقاضای مجلس شورای اسلامی می باشد:

اولاً با توجه به قسمت نخست اصل یکصد و سی و سوم قانون اساسی که بر معرفی وزراء به مجلس شورای اسلامی توسط رئیس جمهور برای گرفتن رأی اعتماد تصریح دارد، آیا با تغییر اساسی در وظایف و اختیارات هر یک از وزارتخانه ها، معرفی وزیر جدید به مجلس و اخذ رأی اعتماد برای وی از جمله تکالیف رئیس جمهور می باشد یا خیر؟

ثانیاً با عنایت به قسمت اخیر اصل یکصد و سی و سوم قانون اساسی که تعداد وزیران و حدود اختیارات هر یک از آنان را موقوف به تعیین قانون نموده است، آیا عنوان و وظایف و اختیارات وزارتخانه جدیدی که با ادغام دو یا چند وزارتخانه یا انتزاع بخشی از وظایف یکی از آنها تشکیل می گردد باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد یا از اختیارات رئیس جمهور و یا هیأت وزیران می باشد؟

خواهشمند است نظریه شورای محترم نگهبان را به مجلس شورای اسلامی ابلاغ فرمایید.

علی لاریجانی”

## ۳- نظرات استدلالی شورای نگهبان پیرامون استفساریه

الف) به موجب قسمت اخیر اصل ۱۳۳ قانون اساسی، حدود اختیارات وزارتخانه ها را قانون معین می کند. بنابراین ایجاد هر نوع تغییر در اختیارات وزارتخانه ها، نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی است.

ب) هنگامی که وزارتخانه ای با وظایف و اختیارات جدید تشکیل می شود، این وزارتخانه با وزارتخانه یا وزارتخانه های سابق که پیش از آن بوده اند، متفاوت است. بنابراین رئیس جمهور باید با معرفی وزیر پیشنهادی برای وزارتخانه جدید، برای وی از مجلس تقاضای رأی اعتماد کند؛ چه آنکه وزارتخانه یا وزارتخانه های سابق دارای اختیارات و وظایف خاصی بوده اند که مجلس شورای اسلامی با توجه به آن وظایف و اختیارات، صلاحیت های وزیر مربوطه را بررسی و به وی برای تصدی وزارتخانه سابق اعتماد کرده است. بر این اساس، هر چند برای وزارتخانه جدید، همان وزیر سابق در نظر گرفته شود، باید صلاحیت وی مجدداً در مجلس شورای اسلامی برای وزارتخانه جدید با توجه به وظایف و اختیارات کنونی، مورد بررسی قرار گیرد.

ج) برای پاسخ به این استفسار باید به این نکته توجه شود که آیا تغییرات ایجاد شده در اختیارات و وظایف وزارتخانه، «تغییر اساسی (ماهوی)» است یا خیر، همچنان که در استفسار نیز به این نکته توجه شده و تعبیر «تغییر اساسی» به کار رفته است؛ توضیح آنکه چنانچه تغییراتی که در حیطة اختیارات و وظایف یک وزارتخانه انجام می‌شود، از تغییرات ماهوی و اساسی باشد که تناسبی با آنچه در سابق بوده ندارد، بر اساس اصل ۱۳۳، نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی و معرفی وزیر جدید برای اخذ رأی اعتماد دارد، اما چنانچه این تغییرات جزئی و غیراساسی باشد، به نحوی که در محتوای اختیارات و وظایف سابق تغییر و خللی وارد نکند، نیازمند تصویب مجلس و تشریفات اصل ۱۳۳ نیست.

د) اساساً تفکیک کردن بین تغییرات اساسی و غیراساسی در وظایف و اختیارات وزارتخانه‌ها که در متن استفساریه انجام شده است، صحیح نیست؛ زیرا مطابق قانون اساسی تعیین شرح وظایف و اختیارات وزارتخانه‌ها برعهده مجلس شورای اسلامی است و هر گونه تغییر؛ اعم از تغییرات اساسی و غیراساسی باید به تصویب مجلس برسد. آنچه مهم است، صرف انجام تغییرات است و اساسی و غیر اساسی بودن آنها موضوعیتی در لزوم تصویب مجلس ندارد.

ه) در ادغام یک یا چند وزارتخانه، وزارتخانه‌هایی که وزیر داشته‌اند و برای وزارتخانه متبوعشان از مجلس رأی اعتماد گرفته‌اند، یکی شده و وزارتخانه جدیدی شکل می‌گیرد. این وزارتخانه جدید، چیزی غیر از وزارتخانه قبلی است و نیاز به وزیر جدید دارد. بنابراین از آنجا که وزارتخانه‌های ادغام شده از بین رفته‌اند و یک وزارتخانه جدید با هویت جدید شکل گرفته است، وزیر جدید؛ اعم از این که یکی از همان وزرای سابق باشد یا شخص جدیدی معرفی شود، باید برای تصدی امر وزارتخانه از مجلس شورای اسلامی رأی اعتماد کسب نماید.

و) قسمت اخیر اصل ۱۳۴ قانون اساسی بیان می‌کند: «در موارد اختلاف نظر و یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی، در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد، تصمیم هیأت وزیران که به پیشنهاد رئیس جمهور اتخاذ می‌شود لازم‌الاجرا است». این جمله دارای مفهوم می‌باشد؛ به این معنا که در صورت اختلاف نظر در وظایف «دستگاه‌های دولتی»، تصمیم هیأت وزیران در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون داشته باشد لازم‌الاجرا نیست و اساساً در این موارد هیأت وزیران، صالح به رفع اختلاف نیست. این موضوع به طریق اولی در مورد تداخل در وظایف وزارتخانه‌ها نیز حاکم می‌باشد و روشن است که در این موارد، هیأت وزیران نمی‌تواند مصوبه‌ای برای تداخل وظایف وزارتخانه‌ها داشته باشد، بلکه تعیین تکلیف درباره این موضوع در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است.

ز) بر اساس اصل ۱۳۳ قانون اساسی، هم موضوع ادغام وزارتخانه‌ها نیاز به تصویب در مجلس دارد و هم تعیین اختیارات و وظایف آنها باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد و هم فردی که می‌خواهد تصدی وزارتخانه جدید را برعهده گیرد؛ اعم از اینکه وزیر یکی از وزارتخانه‌های سابق باشد یا شخص دیگری باشد باید اعتماد مجلس را برای تصدی وزارتخانه جدید به دست آورد.

ح) تغییر در وظایف و اختیارات وزارتخانه‌ها به دو شکل امکان‌پذیر است: ممکن است این تغییر، در وظایف و اختیارات وزارتخانه‌های موجود انجام شود؛ در حالت دوم ممکن است با ایجاد وزارتخانه‌های جدید و تعیین وظایف و اختیارات برای آنها این تغییر انجام گیرد. در خصوص حالت اول نیز امکان دو نوع تغییر متصور است: تغییری که در وظایف وزارتخانه موجود ایجاد می‌شود، ممکن است مشابه و هم‌سنخ با وظایف سابق این وزارتخانه باشد یا متفاوت از آنها. با این وصف، در صورتی که تغییر در وظایف و اختیارات وزارتخانه‌ها با ایجاد وزارتخانه جدید همراه باشد و همچنین در مواردی که تغییر در وظایف وزارتخانه موجود انجام می‌شود، لیکن این تغییرات متضمن تعریف وظیفه جدید برای آن وزارتخانه است که مشابه و هم‌سنخ وظایف قبلی نباشد، یقیناً باید فرایند تصویب وزارتخانه جدید، تعیین اختیارات آن و معرفی وزیر به مجلس شورای اسلامی طی شود. اما در حالتی که تغییر در وظایف وزارتخانه موجود انجام می‌شود و این تغییرات، وظیفه جدیدی را برای وزارتخانه تعریف نمی‌کند و صرفاً در ترتیبات وظایف تغییراتی ایجاد کرده است، نیاز به تصویب در مجلس ندارد.

### ۳- نظر تفسیری شورای نگهبان

با توجه به وضوح اصول قانون اساسی خصوصاً اصل ۱۳۳، هرگونه تغییر در وظایف و اختیارات قانونی و نیز ادغام دو یا چند وزارتخانه، باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد و تا قبل از تصویب مجلس، تغییری در مسئولیت و اختیارات وزیران و وزارتخانه‌های قبلی به وجود نخواهد آمد. وزیر وزارتخانه‌های جدید یا ادغام شده، در هر صورت وزیر جدید محسوب شده و نیاز به اخذ رأی اعتماد از مجلس شورای اسلامی دارد.