

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

# نظرات استدلالی شورای نگهبان

در بررسی

استفساریه اصل ۱۳۵ قانون اساسی

مطرح در جلسه ۱۳۹۰/۲/۲۸ شورای نگهبان

استخراج، تنقیح و تدوین: امین الله زمانی

بازبینی: محمد امینی زاده - کاظم کوهی اصفهانی

## ۱- مقدمه

پس از تصمیم هیأت وزیران برای ادغام وزارتخانه‌های نیرو و نفت و تأسیس وزارتخانه‌ای واحد در دولت دهم، جناب آقای دکتر احمدی‌نژاد رئیس جمهور، پایان مأموریت وزیر نفت در دولت دهم را اعلام کرد. ادغام مزبور در راستای اجرایی کردن ماده (۵۳) قانون برنامه پنجم توسعه انجام گرفت. با این وصف، با توجه به آنکه تصمیم به این ادغام و تعیین شرح وظایف وزارتخانه جدید نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی بود، رئیس جمهور در راستای عمل به اصل ۱۳۵ قانون اساسی برای بلا تصدی نماندن وزارتخانه نفت، خود را به عنوان سرپرست این وزارتخانه تا تعیین تکلیف قانونی آن اعلام کرد. بر این اساس، این سؤال در جامعه حقوقی مطرح شد که آیا رئیس جمهور می‌تواند شخصاً سرپرستی وزارتخانه‌ای را عهده‌دار شود یا خیر. در همین راستا، جناب آقای دکتر کدخدایی از اعضای محترم حقوقدان شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۹۰/۲/۲۸، تفسیر این اصل را وفق اصل ۹۸ قانون اساسی از شورای نگهبان تقاضا کرد. شورای نگهبان نیز متعاقب این تقاضا در تاریخ ۱۳۹۰/۲/۲۸ سؤال مذکور را مورد بحث و بررسی قرار داد و نظریه تفسیری خود را ارائه کرد.

## ۲- متن استفساریه جناب آقای دکتر کدخدایی، عضو حقوقدان شورای نگهبان پیرامون اصل ۱۳۵ قانون اساسی، مورخ ۱۳۹۰/۲/۲۸

«حضرت آیت‌الله جنتی «دامت برکاته»

دبیر محترم شورای نگهبان

با سلام و تحیت

با توجه به ذیل اصل ۱۳۵ قانون اساسی که مقرر داشته است: «رئیس جمهور می‌تواند برای وزارتخانه‌هایی که وزیر ندارد، حداکثر برای مدت سه ماه سرپرست تعیین نماید»، آیا رئیس جمهور می‌تواند راساً تصدی سرپرستی وزارتخانه‌های بدون وزیر را عهده‌دار شود؟ خواهشمند است در اجرای اصل ۹۸ قانون اساسی نظر تفسیری آن شورا را اعلام فرمائید.

عباسعلی کدخدایی  
عضو حقوقدان شورای نگهبان

## ۳- نظرات استدلالی اعضای شورای نگهبان پیرامون استفساریه

### ۳-۱- دیدگاه مخالف

الف) قانون‌گذار اساسی با به کار بردن عبارت «سرپرست تعیین نماید» در ذیل اصل ۱۳۵ قانون اساسی به صراحت اعلام می‌کند که رئیس جمهور باید فرد دیگری غیر از خودش را به عنوان سرپرست تعیین کند. لذا از این جهت موضع قانون‌گذار اساسی در اصل ۱۳۵ روشن است و اساساً احتیاجی به تفسیر ندارد؛ زیرا تفسیر در مواقعی است که ابهامی در اصل قانون اساسی وجود داشته باشد.

ب) اصل ۱۴۱ قانون اساسی پیش از بازنگری سال ۱۳۶۸، تصریح داشت که «نخست‌وزیر می‌تواند در موارد ضرورت، به طور موقت تصدی برخی از وزارتخانه‌ها را بپذیرد». پس از بازنگری، با حذف مقام نخست‌وزیر از قانون اساسی، بسیاری از وظایف و اختیارات وی به رئیس جمهور منتقل شد. با این حال، شورای بازنگری قانون اساسی چنین اختیاری را در اصول این قانون؛ از جمله اصل ۱۴۱ و ۱۳۵ برای رئیس جمهور در نظر نگرفت که حاکی از اراده قانون‌گذار بر نفی چنین حقی برای رئیس جمهور است؛ زیرا اگر نظر قانون‌گذار اساسی بر تداوم این موضوع بود که رئیس جمهور نیز بتواند شخصاً سرپرستی وزارتخانه‌ای را عهده‌دار شود، دیگر نیازی به تغییر اصل ۱۴۱ سابق نبود و صرفاً مانند سایر اصول قانون اساسی، عبارت «رئیس جمهور» جایگزین «نخست‌وزیر» می‌شد. بر این اساس باید گفت رئیس جمهور نمی‌تواند راساً تصدی سرپرستی وزارتخانه‌های بدون وزیر را عهده‌دار شود. این موضوع در مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی نیز تصریح شده است که رئیس جمهور باید فرد دیگری را به عنوان سرپرست وزارتخانه تعیین نماید.

ج) از آنجا که رئیس جمهور امور مهم کشور و مشغله‌های فراوانی دارد، منطق حکم می‌کند که وی فرد دیگری غیر از خودش را به عنوان سرپرست وزارتخانه‌ای که وزیر ندارد تعیین نماید.

د) داشتن اختیار و صلاحیت در امور حکومتی نیازمند تصریح قانونی است. در مورد اداره وزارتخانه‌ها نیز همین گونه است و اصل بر این است که توسط وزیر اداره شود و اداره آن از طرف فردی غیروزیر خلاف اصل است، مگر در صورت وجود تصریح قانونی. وظایف و اختیاراتی که رئیس جمهور برعهده دارد در اصول مختلف قانون اساسی صراحتاً بیان شده است؛ اموری همچون صلاحیت تعیین وزیر، ریاست هیأت وزیران، پذیرش و تعیین سفرا و... استثنای وارد بر این صلاحیت‌ها نیز - که تنها یک مورد است - به صراحت در اصل ۱۲۶ مشخص شده است. مطابق این اصل، رئیس جمهور می‌تواند مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً برعهده گرفته یا اداره آنها را به دیگری واگذار نماید. با این وصف مشخص است که در سایر موارد، مسئولیت رئیس جمهور در اداره قوه مجریه غیرمستقیم خواهد بود؛ چه آنکه اگر قانون‌گذار اساسی در اصل ۱۳۵ معتقد بود که رئیس جمهور می‌تواند شخصاً سرپرستی وزارتخانه‌ای را برعهده گیرد، به روشنی به این امر تصریح می‌کرد. بنابراین مسئولیت رئیس جمهور در اصل ۱۳۵ برای تصدی وزارتخانه غیرمستقیم بوده و وی نمی‌تواند شخصاً سرپرست وزارتخانه باشد.

ه) اگر منظور از عبارت «تعیین کند» در اصل ۱۳۵، به این معنا باشد که رئیس جمهور می‌تواند سرپرستی وزارتخانه را شخصاً برعهده بگیرد یا به دیگری بسپارد، باید پذیرفت در مواردی که قانون‌گذار اختیار تعیین وزیر را به رئیس جمهور داده است، وی بتواند خود را به عنوان وزیر به مجلس معرفی نموده و رأی اعتماد بگیرد. در نتیجه از آنجا که این موضوع امری غیرقابل قبول می‌باشد، عبارت «تعیین کند» در اصل ۱۳۵ نیز به غیر از شخص رئیس جمهور تعلق می‌گیرد.

و) مطابق اصل ۱۴۱ قانون اساسی رئیس جمهور، معاونان رئیس جمهور، وزیران و کارمندان دولت نمی‌توانند بیش از یک شغل دولتی داشته باشند. مطابق این اصل، تنها سمت‌های آموزشی از داشتن دو شغل استثناء شده‌اند. در نتیجه اینکه رئیس جمهور در عین انجام وظایف ریاست جمهوری بتواند سرپرست وزارتخانه‌ای باشد، با توجه به ممنوعیت اشتغال به بیش از یک شغل دولتی، مغایر اصل ۱۴۱ قانون اساسی می‌باشد. علاوه بر این رئیس جمهور نمی‌تواند وزیر دیگر و یا هر مقام دولتی را که دارای شغل است، به عنوان سرپرست وزارتخانه تعیین نماید.

ز) برداشت قیاس اولویت از عبارت «می‌تواند تعیین کند» در اصل ۱۳۵؛ بدین معنی که رئیس جمهور وقتی می‌تواند فرد دیگری را به سرپرستی تعیین نماید، به طریق اولی خودش نیز می‌تواند سرپرستی وزارتخانه‌ای را برعهده گیرد، قابل قبول نیست؛ زیرا وظایف رئیس جمهور صراحتاً در قانون مشخص و تعیین شده است و نص قانون چنین اجازه‌ای را به وی نداده است.

ح) قبل از بازنگری قانون اساسی دو مسئولیت جداگانه؛ یعنی ریاست جمهوری و نخست‌وزیری وجود داشت، اما پس از بازنگری، مسئولیت نخست‌وزیری حذف شد. بنابراین وضعیت قانون اساسی جدید با شرایط قبل

متفاوت است و نمی‌توان در موارد ابهام، اختیارات نخست وزیری مقرر در قانون اساسی پیش از بازنگری را برای رئیس جمهور در شرایط فعلی در نظر گرفت. اصل ۱۳۵ قانون اساسی، در مورد وزارتخانه‌ای که به هر دلیلی وزیر ندارد (اعم از عزل، استعفا، عدم رأی اعتماد و...) صراحت دارد؛ بدین معنا که رئیس جمهور می‌تواند فقط فردی را به عنوان سرپرست «تعیین» کند و خود وی نمی‌تواند تصدی وزارتخانه را برعهده بگیرد.

ط) اگر رئیس جمهور بتواند سرپرست وزارتخانه شود، مجلس نمی‌تواند در حوزه‌ی وزارتخانه به او تذکر دهد یا از او سؤال کند، بر خلاف زمانی که شخص دیگری غیر از رئیس جمهور سرپرست وزارتخانه شود، ضمن آنکه در حالت اخیر، سرپرست وزارتخانه با مسئولیت و دقت بیشتری به این امر می‌پردازد؛ چه آنکه وی آینده کاری خود را برای سه ماه سرپرستی وزارتخانه، به خطر نخواهد انداخت. بنابراین، مصلحت هم در آن است که رئیس جمهور نتواند سرپرست وزارتخانه‌ها شود.

### ۳-۲- دیدگاه موافق

الف) از آنجا که مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی صرفاً بیانگر برخی از نظرات موافقین و مخالفین می‌باشد و بیانگر نظر همه اعضا نیست، نمی‌تواند مبنای دقیقی برای تفسیر قانون اساسی باشد. بنابراین، نمی‌توان به استناد نظر یکی از اعضای شورای بازنگری مبنی بر رد امکان تصدی رئیس جمهور به عنوان سرپرست وزارتخانه، اصل ۱۳۵ را نیز به همین گونه تفسیر کرد.

ب) اصل ۱۴۱ قانون اساسی پیش از بازنگری قانون اساسی، به نخست وزیر اجازه می‌داد که به طور موقت تصدی برخی از وزارتخانه‌ها را برعهده گیرد، اما پس از بازنگری قانون اساسی، از آنجا که ممکن بود در برخی مواقع بیش از یک وزارتخانه بدون وزیر باشد و سرپرستی رئیس جمهور در این مواقع مشکل باشد، قانون‌گذاران اساسی اختیار رئیس جمهور را در این زمینه توسعه دادند تا وی بتواند به غیر از خودش، فرد دیگری را نیز به سرپرستی وزارتخانه تعیین نماید. در نتیجه وقتی رئیس جمهور می‌تواند فرد دیگری را به سرپرستی تعیین نماید، به طریق اولی خودش نیز می‌تواند سرپرستی وزارتخانه‌ای را برعهده گیرد.

ج) اصل ۱۳۵ قانون اساسی دربردارنده‌ی چند حکم می‌باشد؛ صدر اصل بیان می‌کند «وزرا تا زمانی که عزل نشده‌اند یا بر اثر استیضاح یا درخواست رأی اعتماد، مجلس به آنها رأی اعتماد نداده است، در سمت خود باقی می‌مانند» و ذیل اصل نیز بیان می‌کند «رئیس جمهور می‌تواند برای وزارتخانه‌هایی که وزیر ندارند، حداکثر برای مدت سه ماه سرپرست تعیین نماید.» بر این اساس می‌توان استدلال کرد که تعیین فرد دیگر برای سرپرستی وزارتخانه‌ها از سوی رئیس جمهور منحصر به موارد مذکور در صدر اصل می‌باشد و رئیس جمهور صرفاً در حیطه‌ی این موارد است که باید فرد دیگری را به عنوان سرپرست تعیین نماید و بنابراین در مورد وزارتخانه‌ای که از ابتدا وزیر نداشته است، رئیس جمهور شخصاً می‌تواند سرپرستی وزارتخانه را عهده‌دار شود.

#### **۴- نظر تفسیری شورای نگهبان**

با توجه به اصول متعدد قانون اساسی و ظهور ذیل اصل ۱۳۵ و سابقه تاریخی وضع آن، رئیس جمهور نمی-  
تواند شخصاً سرپرستی وزارتخانه‌هایی که وزیر ندارند را بر عهده بگیرد.