

## آشنایی با پرونده‌های حقوق عمومی

عنوان پژوهش

### بررسی حقوقی چالش ادغام وزارتخانه‌ها

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۸۱

تاریخ: ۱۳۹۲/۱۰/۱



## شناسنامه

عنوان:

**آشنایی با پرونده‌های حقوق عمومی  
بررسی حقوقی چالش ادغام وزارتخانه‌ها**

مؤلف:

**مرتضی حاجی علی خمه**

ناظر علمی:

**حامد نیکونهاد**

**دفتر مطالعات قانون و قانونگذاری**

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۸۱

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۱۰/۰۱

**مرکز تحقیقات شورای نگهبان**

# بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## فهرست مطالب

|    |                                            |
|----|--------------------------------------------|
| ۲  | ..... مقدمه                                |
| ۴  | ..... تاریخچه موضوع                        |
| ۷  | ..... تبیین موضوع و استدلالهای دولت و مجلس |
| ۱۲ | ..... فرآیند ادغام در بوتۀ نقد             |
| ۱۷ | ..... نتیجه گیری                           |
| ۱۹ | ..... منابع                                |
| ۲۱ | ..... پیوست ها                             |

## مقدمه

یکی از رسالت‌های دانش «حقوق عمومی»، کارآمد سازی نظام سیاسی کشور است و این مهم، تنها از طریق توجه به مسائل، چالش‌ها و معضلات سیاسی - حقوقی کشور تحقق می‌پذیرد. تکاپوی «حقوق عمومی» در این زمینه، منجر به شناسایی نقاط ضعف و قوت نظام سیاسی کشور و به دنبال آن، تلاش در جهت رفع نقاط ضعف و تقویت نقاط قوت آن خواهد شد.

در این میان باید توجه داشت که بروز اختلاف میان قوا و نهادهای سیاسی مختلف در یک نظام سیاسی، طبیعی و اجتناب‌ناپذیر است و ممکن است به علل و انگیزه‌های متفاوتی رخ دهد. اما آنچه اهمیت دارد چاره‌اندیشی نظام‌مند و در قالبی حقوقی برای حل این اختلافات است تا از بروز مجدد آن جلوگیری شود و یا حداقل در صورت بروز مجدد، راهکاری مشخص و حقوقی - بر اساس اصل حاکمیت قانون - برای آن وجود داشته باشد. در واقع همین اختلاف‌ها و همین چاره‌اندیشی‌های حقوقی بوده است که به رشد و توسعه حقوق عمومی منجر شده است.<sup>(۱)</sup> به عبارت دیگر، مسائل و مشکلات سیاسی یک کشور، چاره‌ای جز حل و فصل در یک بستر حقوقی ندارند و این بستر حقوقی است که مسائل سیاسی را در چارچوب و ضابطه مشخص قرار می‌دهد و ترجمان عملی اصل حاکمیت قانون می‌باشد.

این نوشتار در صدد بررسی چالش پیش‌آمده میان مجلس و دولت در رابطه با مسأله ادغام وزارتخانه‌ها - موضوع ماده (۵۳) قانون برنامه پنجم توسعه - از نگاه حقوق عمومی است. 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. 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

۱. برای نمونه رک: طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، «حقوق اداری تطبیقی: حاکمیت قانون و دادرسی اداری تطبیقی در چند کشور بزرگ»، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، ۱۳۸۵، چاپ اول، صص ۵۷-۶۲.

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.<sup>(۱)</sup>

البته ناگفته پیداست که این بررسی‌ها و امثال آن، به منظور فیصله اختلاف در عالم خارج نیست؛ بلکه صرفاً جهت روشن شدن ابعاد حقوقی موضوع و نظام‌مند کردن مباحث پیرامونی آن در چارچوبی حقوقی می‌باشد. اگرچه با چنین رویکردی نیز این قبیل نوشتارها در عمل به حل مسأله و پیشگیری از وقوع مجدد آن کمک خواهد کرد. این تذکر نیز شایان توجه است که در اینگونه مسائل، استدلال‌های مشخص و رسمی از سوی قوای مقننه و مجریه منتشر نمی‌شود بلکه باید از طریق فحص و بررسی اظهارنظرهای صورت گرفته از جانب نمایندگان مجلس و مسئولان دولتی در خلال مصاحبه‌ها، نشست‌ها و ... به موضع هر یک از طرفین دست یافت که این امر، انجام این قبیل پژوهش‌ها را با دشواری‌هایی روبرو می‌سازد.

این نوشتار - فارغ از علل و انگیزه‌های سیاسی و حاشیه‌ای محتمل در مسأله مورد بحث - قصد دارد تا موضوع را از دریچه‌ای حقوقی بنگرد و به ارزیابی قوت و ضعف استدلال‌های طرفین با تکیه بر اصول حقوقی بپردازد. برای این منظور در ابتدا به مختصری از تاریخچه بحث ادغام وزارتخانه‌ها پرداخته خواهد شد و بعد از تبیین موضوع و استدلال‌های طرفین اختلاف، تحلیل حقوقی این موضوع بیان خواهد گردید.

1.  
<http://www.shora.gc.ir/Portal/Home/ShowPage.aspx?Object=News&CategoryId=db4bfd67-7fc2-44fe-aacd-34087bdfcc7&WebPartID=8b16b6bc-c481-4e4b-aab6-a1511facbd56&ID=2062cb0b-368c-4966-b08c-77f24daa1117>

## تاریخچه موضوع

برای تبیین بهتر ابعاد مختلف این موضوع، در ابتدا تاریخچه آن را در دو قسمت تغییرات صورت گرفته در تعداد وزارتخانه‌ها و سپس تغییر و تحولات دوران معاصر در رابطه با وزارتخانه‌ها مورد بررسی قرار می‌دهیم.

الف) روند تغییرات تعداد وزارتخانه‌ها<sup>(۱)</sup>

بحث تغییر در تعداد وزارتخانه‌ها، از دیرباز از جمله مسائل بحث انگیز و اختلافی میان مسئولان و سیاستمداران بوده است. عوامل مختلفی بر تعداد وزارتخانه‌ها تأثیرگذار است که از آن جمله می‌توان نظام سیاسی کشور، تاریخ نظام اداری، نیازهای واقعی کشور، مسائل خاص کشور و ... را نام برد. اما به طور کلی می‌توان گفت که سپردن مسئولیت بخش‌ها و حوزه‌های مختلف، به مدیریت واحد در بسیاری از کشورها در حال گسترش است. (آقای طوق؛ فریادی، ۱۳۹۰: ۹۰) همچنان که این روند در کشور ما در سالیان اخیر مخصوصاً در برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه مورد تأکید و تسریع قرار گرفته است.

مسئله ادغام وزارتخانه‌ها از دوره قاجاریه تاکنون موضوع مهمی در چینش دستگاه‌های اجرایی کشور بوده است و اختلاف ۲۱ عددی تعداد وزارتخانه‌ها، از کمترین تا بیشترین تعداد آن‌ها در تاریخ کشور، مؤید این موضوع است. کمترین تعداد وزارتخانه‌ها در تاریخ ایران ۳ وزارتخانه و مربوط به دوره رئیس‌الوزاری «میرزا محمد شفیع مازندرانی» در ابتدای دوران قاجار و بیشترین آن با تعداد ۲۴ وزارتخانه بعد از پیروزی انقلاب اسلامی در دوران دفاع مقدس و در سال ۱۳۶۱ اتفاق افتاده است.

با پیروزی انقلاب اسلامی و استقرار دولت موقت، کاهش در تعداد وزارتخانه‌ها آغاز شد. اما اندک مدتی پس از آن و در سال ۱۳۶۱، آمار وزارتخانه‌ها به ۲۴ رسید که این تعداد در تاریخ ایران بی‌سابقه بود؛ تا جایی که وزارتخانه‌ها یی با عنوان برنامه و

1.  
[http://www.asriran.com/fa/news/164957/%D8%A7%D8%AF%D8%BA%D8%A7%D9%85.%D9%88%D8%B2%D8%A7%D8%B1%D8%AA%D8%AE%D8%A7%D9%86%D9%87%E2%80%8C%D9%87%D8%A7\\_%D8%A7%D8%B2\\_%D9%82%D8%A7%D8%AC%D8%A7%D8%B1%DB%8C%D9%87\\_%D8%AA%D8%A7\\_%D8%A7%D9%85%D8%B1%D9%88%D8%B2](http://www.asriran.com/fa/news/164957/%D8%A7%D8%AF%D8%BA%D8%A7%D9%85.%D9%88%D8%B2%D8%A7%D8%B1%D8%AA%D8%AE%D8%A7%D9%86%D9%87%E2%80%8C%D9%87%D8%A7_%D8%A7%D8%B2_%D9%82%D8%A7%D8%AC%D8%A7%D8%B1%DB%8C%D9%87_%D8%AA%D8%A7_%D8%A7%D9%85%D8%B1%D9%88%D8%B2)

بودجه و سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، تأسیس و وزارت صنایع و معادن، به سه وزارتخانه «صنایع»، «صنایع سنگین» و «معادن و فلزات» تقسیم گردید.

پس از این برهه و در دوران سازندگی، وزارتخانه‌های برنامه و بودجه، صنایع سنگین و سپاه پاسداران حذف و تعداد وزارتخانه‌ها به ۲۱ کاهش یافت.

دوره هفتم ریاست جمهوری نیز با ادغام دو وزارتخانه جهاد سازندگی و کشاورزی، آغاز شد تا شمار وزارتخانه‌ها به ۲۰ برسد؛ اما در سال آخر دوره هشتم ریاست جمهوری، با تأسیس وزارتخانه‌ای به نام «رفاه و تأمین اجتماعی»، عدد وزارتخانه‌ها مجدداً به ۲۱ رسید.

در دوره دهم ریاست جمهوری نیز با توجه به تکلیف قانون برنامه پنجم توسعه درباره کاهش تعداد وزارتخانه‌ها از ۲۱ به ۱۷ از یک سو و تصویب قانون تشکیل وزارت ورزش و جوانان در مجلس شورای اسلامی از سوی دیگر، یکی از پر تغییرترین دوران‌های تاریخ معاصر در تحول وزارتخانه‌ها رقم خورد.

#### ب) تغییر و تحولات وزارتخانه‌ها در دوران معاصر

حال پس از بررسی سرگذشت تعداد وزارتخانه‌ها، اکنون به واکاوی روند و چگونگی این تغییرات در دوران معاصر می‌پردازیم. در سالیان گذشته، اصلاح ساختار و تشکیلات دولت با هدف متناسب سازی اندازه آن و جلوگیری از تداخل و تشابه مأموریت‌ها، موضوعی بوده است که مورد توجه دولت و مجلس قرار گرفته است. این موضوع در قالب سند چشم‌انداز، برنامه‌های پنج ساله توسعه و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مورد توجه قرار گرفت. (گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، ۹۵۹۶: ۱)

بر اساس ماده (۲) از فصل اول (اصلاح ساختار اداری و مدیریت) قانون برنامه سوم توسعه، دولت موظف گردید در طول سال اول برنامه، اصلاحات ساختاری لازم را به منظور کاهش تصدی‌ها و تقویت اعمال حاکمیت، نظارت دولت و فراهم نمودن زمینه مشارکت مؤثر مردم، بخش خصوصی و تعاونی در اداره امور و ... به عمل آورد. در همین رابطه دولت موظف گردید به منظور تحقق این ماده، ظرف یک ماه اقدامات قانونی لازم را انجام دهد. بر این اساس، دولت لایحه ادغام وزارتخانه‌های کشاورزی و جهاد سازندگی و نیز لایحه ادغام وزارتخانه‌های معادن و فلزات با صنایع را تقدیم مجلس کرد. (گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، ۵۷۶۲: ۱)

پس از این دوران، در فصل دوازدهم قانون برنامه چهارم توسعه، نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت از مهم‌ترین اهداف کشور در پنج سال آینده عنوان شد و به موجب ماده (۱۳۷) این قانون<sup>(۱)</sup> دولت مکلف گردید تا لایحه تشکیلات کلان را ظرف مدت ۶ ماه پس از تصویب قانون برنامه چهارم توسعه به مجلس ارائه کند. (گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۰۴۶۰: ۱) در همین راستا، در پیش نویس لایحه تشکیلات کلان دولت، پیش بینی شده بود که چندین وزارتخانه دولتی (۸ وزارتخانه) که با هم تشابه کاری دارند، با یکدیگر ادغام شوند اما این لایحه عملاً مسکوت ماند. (گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۰۴۶۰: ۱۸)

پس از آن، طرح «ساماندهی ارتقای بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی دولتی» با هدف کوچک‌سازی، نوسازی، ادغام و متناسب‌سازی فعالیت‌ها به منظور ارتقای بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی و تعریف آن به صورت یک منظومه منسجم، کارآمد و اثربخش در سال ۱۳۸۸ به مجلس ارائه شد. بر مبنای این طرح، تعداد وزارتخانه‌ها باید از ۲۱ وزارتخانه به ۱۷ وزارتخانه کاهش می‌یافت. (گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۰۴۶۰: ۱) اما این طرح نیز عقیم ماند تا تعداد وزارتخانه‌ها همچنان در عدد ۲۱ باقی بماند.

مجدداً در پی مطرح شدن لایحه برنامه پنجم توسعه، پرونده ادغام وزارتخانه‌ها از دی ماه سال ۸۹ گشوده شد و نهایتاً در ماده (۵۳) آن مقرر شد: «دولت مکلف است یک یا چند وزارتخانه را به نحوی در وزارتخانه‌ها ی دیگر ادغام نماید که تا پایان سال دوم برنامه تعداد وزارتخانه‌ها از بیست و یک وزارتخانه به

۱. ماده ۱۳۷ قانون برنامه چهارم توسعه: «الف - دولت مکلف است تشکیلات کلان دستگاه‌های اجرایی و وزارتخانه‌ها را متناسب با سیاستها و احکام این برنامه و تجربه سایر کشورها، جهت برطرف کردن اثربخشی ناقص، تعارضهای دستگاهی و غیرکارآمدی و عدم جامعیت، عدم کفایت، تمرکز امور، موازی‌کاریها و همچنین بهره‌گیری همه‌جانبه از فناوریهای نوین و روشهای کارآمد، با هدف نوسازی، متناسب سازی، ادغام و تجدید ساختار به صورت یک منظومه منسجم، کارآمد، فراگیر و باکفایت، اثربخش و غیرمتمرکز طراحی نماید و لایحه ذی‌ربط را شش ماه پس از تصویب این قانون به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند، به‌طوری‌که امکان اجرای آن از ابتدای سال دوم برنامه چهارم میسر باشد. ب - آن دسته از تصدی‌های قابل واگذاری دستگاه‌های دولتی در امور توسعه و عمران شهر و روستا، بانصوب هیأت‌وزیران همراه با منابع مالی ذی‌ربط به شهرداری‌ها و دهیاریها واگذار می‌شود.»

هفده وزارتخانه کاهش یابد. وظایف و اختیارات وزارتخانه‌ها ی جدید با پیشنهاد دولت به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.»

دولت در راستای انجام تکلیف قانونی مقرر در این ماده، اقدام به ادغام چند وزارتخانه نمود بدون اینکه برای این منظور، لایحه‌ای به مجلس داده و نظر مجلس را کسب کند. از سوی دیگر مجلس شورای اسلامی، بعد از اقدام دولت مبنی بر ادغام چند وزارتخانه بدون اخذ مجوز و تأیید مجلس، با غیرقانونی دانستن آن، دو فوریت طرح اصلاح ماده (۵۳) قانون برنامه پنجم را در تاریخ ۱۳۹۱/۹/۲۱ به تصویب رساند. سرانجام پس از بحث و بررسی‌های صورت گرفته میان نمایندگان، متن زیر در تاریخ ۱۳۹۱/۱۰/۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و با تأیید آن در تاریخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۲ توسط شورای نگهبان، اعتبار قانونی یافته و جایگزین متن سابق ماده (۵۳) قانون برنامه پنجم توسعه گردید:

«از تاریخ تصویب این قانون، هرگونه ادغام و انحلال وزارتخانه‌ها ی 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.»

جزئیات این موضوع و استدلال‌های اعضای مجلس و دولت در قسمت بعدی به تفصیل مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

## تبیین موضوع و استدلال‌های دولت و مجلس<sup>(۱)</sup>

پس از تصویب قانون برنامه پنجم توسعه، دولت با استناد به صدر ماده (۵۳)، اقدام

۱. عمده مطالب این قسمت از مجموع اظهارات نمایندگان مجلس و دولت استخراج شده است که در سایت زیر قابل دسترسی است:

(<http://www.icana.ir/Fa/News/163452>) [www.icana.ir](http://www.icana.ir)

به ادغام دو وزارتخانه «مسکن و شهرسازی» و «راه و ترابری» و نیز دو وزارتخانه «کار و امور اجتماعی» و «رفاه و تأمین اجتماعی» - بدون تقدیم لایحه‌ای در این مورد به مجلس - نمود. این امر از سوی مجلس غیرقانونی دانسته شد و منجر به شکل‌گیری استدلالات حقوقی در توجیه ادعاهای مذکور از سوی هریک از طرفین گردید که در این قسمت به تفصیل به بررسی آن می‌پردازیم.

۱- اقدام دولت در ادغام وزارتخانه‌ها، با این توجیه صورت گرفت که بر اساس ماده (۵۳) قانون برنامه پنجم که مقرر می‌دارد «دولت مکلف است یک یا چند وزارتخانه را به نحوی در وزارتخانه‌ها ی دیگر ادغام نماید که...»، ادغام وزارتخانه‌ها بر عهده دولت است و بر اساس این قاعده اصولی که «اذن در شیء اذن در لوازم آن نیز می‌باشد» (بهرامی احمدی، ۱۳۹۰: ۶۳)، دولت برای انجام تکلیف قانونی خود، باید اختیار انجام این کار را داشته باشد و مجلس شورای اسلامی فقط می‌تواند در تصویب شرح وظایف وزارتخانه‌ها اعمال نظر کند.

اما در طرف مقابل مجلس بیان می‌داشت که علت اینکه صدر ماده (۵۳) اینگونه تنظیم شده است و صراحتاً گفته نشده است که دولت باید لایحه ادغام بدهد، رویه شورای نگهبان مبنی بر مغایر قانون اساسی دانستن الزام دولت به دادن لایحه بوده است؛ چرا که شورای نگهبان<sup>(۱)</sup> معتقد است که بر اساس اصول قانون اساسی، از جمله اصل ۶۰<sup>(۲)</sup> و ۷۴<sup>(۳)</sup>، تقدیم یا عدم تقدیم لایحه از اختیارات دولت است. اما این به آن معنا نیست که برای ادغام وزارتخانه‌ها، نیازی به تصویب مجلس نیست.

همچنین مجلس معتقد بود از آنجا که ادغام وزارتخانه‌ها بر اساس قانون نبوده است، در نتیجه موجودیتی قانونی برای وزارتخانه‌ها ی جدید وجود ندارد و در نتیجه هرگونه دخل و تصرف در اموال این وزارتخانه‌ها ی غیرقانونی، جرم محسوب

۱. به عنوان نمونه شورای نگهبان در نظر شماره ۹۲/۳۰/۵۱۷۳۰، «تکلیف دولت به انجام اقدام قانونی لازم جهت دائمی نمودن قانون اصلاح قانون بیمه اجباری مسئولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری زمینی در مقابل شخص ثالث» را مغایر اصل ۷۴ قانون اساسی دانسته است.

۲. اصل ۶۰ قانون اساسی: «اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس جمهور و وزرا است.»

۳. اصل ۷۴ قانون اساسی: «لوائح قانونی پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس تقدیم می شود و طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است.»

می‌شود. در همین راستا نامه‌هایی نیز از جانب معاونت نظارت مجلس به صورت جداگانه به وزرایی که برکنار شده بودند، ارسال شد و به آن‌ها تأکید شد که از نظر مجلس آن‌ها مسئول اداره وزارتخانه‌ای هستند که مجلس برای آن به آن‌ها رأی اعتماد داده است. از طرف دیگر، از نظر مجلس - با توجه به غیرقانونی بودن اقدام دولت در ادغام وزارتخانه‌ها - وضعیت وزرای وزارتخانه‌های ادغام شده، از این جهت که آیا مستعفی محسوب می‌شوند یا معزول یا ... مشخص نبود و نیز اشخاصی که برای وزارتخانه‌های ادغامی پیشنهاد شده‌اند، آیا از نظر دولت وزیر بودند یا نه؟

۲- از دیگر مباحث مطرح شده توسط نمایندگان مجلس این بود که مجلس ادغام‌های صورت گرفته توسط دولت را - چون غیرقانونی بوده است - به رسمیت نمی‌شناسد و به طریق اولی تصویب شرح وظایف برای آن‌ها توسط دولت را قانونی نمی‌داند. چرا که مورد اخیر، صراحتاً مغایر اصل (۱۳۳)<sup>(۱)</sup> قانون اساسی است و اعتقاد دولت مبنی بر عدم لزوم کسب رأی اعتماد برای وزرای وزارتخانه‌های ادغامی و به تبع آن عدم نیاز به تصویب مجلس برای شرح وظایف این وزارتخانه‌ها، اشتباه است چرا که وزارتخانه‌های ادغامی، وزارتخانه جدید محسوب شده و ماهیتی مستقل از وزارتخانه‌های پیشین ادغام شده دارند. در نتیجه رئیس جمهور باید برای تعیین وزیر برای آن‌ها، از مجلس رأی اعتماد بگیرد. همچنین شرح وظایف آن‌ها باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد و وزیر جدید نمی‌تواند وظایف دو وزارتخانه ادغام شده را با یکدیگر ادغام کند.

در پاسخ، دولت اعلام داشت که لایحه ادغام و شرح وظایف وزارتخانه جدید را برای تصویب به مجلس ارائه می‌دهد. اما تنها نکته‌ای که در اینجا وجود دارد این است که وزیر وزارتخانه جدید (ادغام شده)، تا پیش از تصویب شرح وظایف از سوی مجلس، طبق شرح وظایف دو وزارتخانه قبلی عمل می‌کند نه آنکه دولت قصد ارائه شرح وظایف وزارتخانه جدید را به مجلس نداشته باشد. در واقع دولت می‌بایست ادغام را انجام دهد - که این کار صورت گرفته است - و بعد باید لایحه‌ای مبنی بر

۱. اصل ۱۳۳ قانون اساسی: «وزرا توسط رئیس جمهور تعیین و برای گرفتن رأی اعتماد به مجلس معرفی می‌شوند. با تغییر مجلس، گرفتن رأی اعتماد جدید برای وزرا لازم نیست. تعداد وزیران و حدود اختیارات هریک از آنان را قانون معین می‌کند.»

شرح وظایف وزارتخانه جدید که از ادغام دو یا چند وزارتخانه دیگر به وجود آمده است، به مجلس ارائه کند.

چالش به وجود آمده منجر شد تا رئیس مجلس شورای اسلامی از شورای نگهبان راجع به اصل (۱۳۳) قانون اساسی در رابطه با لزوم یا عدم لزوم اخذ رأی اعتماد برای وزرای وزارتخانه‌ها پی که تغییر اساسی در وظایف آنها به وجود آمده است و نیز لزوم یا عدم لزوم اخذ تأیید مجلس در مورد ادغام وزارتخانه‌ها استفسار کند و خواستار رأی تفسیری آن شورا راجع به این اصل شود.<sup>(۱)</sup>

بر اساس استدلال‌های مطرح شده میان اعضای شورای نگهبان در پاسخ به این استفساریه<sup>۲</sup>، اولاً 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. ثانیاً در ادغام یک یا چند وزارتخانه، وزارتخانه‌های ی 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. مضاف بر اینکه وزارتخانه یا وزارتخانه‌های سابق دارای اختیارات و وظایف خاصی بوده‌اند که مجلس شورای اسلامی با توجه به آن وظایف و اختیارات، صلاحیت‌های 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.

بنابراین شورای نگهبان در نظر تفسیری خود راجع به اصل ۱۳۳ چنین بیان داشت که هرگونه تغییر در وظایف و اختیارات وزارتخانه‌ها و نیز ادغام دو یا چند وزارتخانه باید به تصویب مجلس رسیده و وزیر وزارتخانه‌های جدید و یا ادغام شده باید از

۱. نظریه شماره ۹۰/۳۰/۴۲۲۴۹ مورخ ۱۳۹۰/۲/۲۱ (پیوست شماره یک).

2. [http://www.shoragc.ir/Portal/Home/ShowPage.aspx?Object=News&CategoryID=db4bfd67\\_7fc2\\_44fe\\_aacd\\_34087bdfcc7&WebPartID=8b16b6bc\\_c481\\_4e4b\\_aab6\\_a1511facbd56&ID=2062cb0b\\_368c\\_4966\\_b08c\\_77f24daa1117](http://www.shoragc.ir/Portal/Home/ShowPage.aspx?Object=News&CategoryID=db4bfd67_7fc2_44fe_aacd_34087bdfcc7&WebPartID=8b16b6bc_c481_4e4b_aab6_a1511facbd56&ID=2062cb0b_368c_4966_b08c_77f24daa1117)

مجلس رأی اعتماد بگیرد.

مجلس شورای اسلامی با استناد به این نظر تفسیری، اعلام داشت که دولت موظف به ارائه لایحه ادغام و نیز شرح وظایف وزارتخانه‌های ادغام شده به مجلس است تا در صورت تصویب مجلس، بر اساس آن عمل کند.

در مقابل، دولت با استناد به نظریه تفسیری دیگری از شورای نگهبان راجع به اصل (۷۳)<sup>(۱)</sup> که بیان می‌دارد تفسیر، «در مواردی که مربوط به گذشته است و مجریان برداشت دیگری از قانون داشته‌اند و آن را به مرحله اجرا گذاشته‌اند، ... به موارد مختومه مذکور، تسری نمی‌یابد»، چنین استدلال می‌کرد که نظر تفسیری شورای نگهبان راجع به اصل (۱۳۳)، به مسأله ادغام‌های صورت گرفته توسط دولت تسری نمی‌یابد، چرا که اقدام دولت مبنی بر ادغام، پایان پذیرفته است. به عبارت دیگر، عمل دولت - مبتنی بر تکلیف مقرر در ماده (۵۳) قانون برنامه پنجم توسعه - شامل دو قسمت بوده است: اول ادغام وزارتخانه‌ها، دوم تقدیم لایحه شرح وظایف به مجلس و با توجه به اینکه قسمت اول، انجام شده است و خاتمه یافته محسوب می‌شود، نظر تفسیری شورای نگهبان شامل آن نمی‌باشد و از این جهت تکلیفی متوجه دولت نیست و ادغام‌های صورت گرفته قانونی است.

اما به نظر مجلس، عمل ادغام هنوز کامل نشده بود، و لذا این استدلال دولت را مخدوش می‌دانست. چرا که باید کل فرایند ادغام را مجموعاً با هم در نظر گرفت. یعنی حتی با پذیرش نظر دولت مبنی بر اختیار مستقل دولت در ادغام وزارتخانه‌ها، باید شرح وظایف وزارتخانه‌های ادغام شده به مجلس داده شود، تا اقدام دولت، خاتمه یافته به حساب آید. بنابراین با توجه به اینکه مجلس، مجموع این دو تکلیف دولت را در یک راستا می‌دانست، بر این اساس معتقد بوده است که این مورد هنوز ناتمام بوده و در نتیجه تفسیر شورای نگهبان راجع به اصل (۱۳۳) در رابطه با آن مجری است.

در نهایت با توجه به نظر تفسیری شورای نگهبان و نشست مشترک سران قوه مجریه و مقننه، دولت تصمیم به ارائه لایحه ادغام به مجلس برای تصویب توسط نمایندگان گرفت و ادغام سه وزارتخانه «رفاه و تأمین اجتماعی»، «کار و امور

۱. نظریه شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ تاریخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ (پیوست شماره دو).

اجتماعی» و «تعاون»، در تاریخ ۱۳۹۰/۴/۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۰۹۳۱: ۲) همچنین وزارت «راه و ترابری» و «مسکن و شهرسازی» در تاریخ ۱۳۹۰/۳/۳۱ ادغام و با تصویب مجلس به وزارت «راه و شهرسازی» تبدیل شد.

## فرآیند ادغام در بوته نقد

در ابتدا لازم به توضیح است که بر اساس اصل حاکمیت قانون، ایجاد نهادها باید به موجب قانون صورت پذیرد. دلیل این امر پیشگیری از تأسیس فراقانونی نهادها و ایجاد تشکیلات خلق‌الساعه و کارشناسی نشده می‌باشد و نظر به اهمیت آن، در قانون اساسی برخی از کشورها تأکید می‌شود که تأسیس وزارتخانه‌ها باید بر طبق قانون صورت گیرد.<sup>(۱)</sup>

در ایران نیز بر اساس اصل (۱۳۳) قانون اساسی، «...تعداد وزیران و حدود اختیارات هر یک از آنان را قانون معین می‌کند». در همین راستا ماده یک «قانون مدیریت خدمات کشوری» مقرر می‌دارد: «وزارتخانه واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و توسط وزیر اداره می‌شود». بدین ترتیب مجلس شورای اسلامی با تصویب قانون، تشکیل وزارتخانه‌ها و شرح وظایف آن‌ها را مشخص می‌کند. بنابراین تأسیس وزارتخانه و اعمال هرگونه تغییر و تحول در نظام سازمانی آن مانند انحلال یا ادغام، صرفاً به موجب قانون مصوب مجلس صورت می‌گیرد و اداره این نهاد توسط شخصی غیر از وزیر مورد اعتماد مجلس ممنوع است، به نحوی که حتی تعیین سرپرست برای مدیریت وزارتخانه‌ای که وزیر ندارد به موجب اصل (۱۳۵) قانون اساسی، جنبه کاملاً موقت داشته و رئیس جمهور حتماً باید پیش از اتمام مهلت سه ماهه، وزیر پیشنهادی خود را برای کسب رأی اعتماد به مجلس معرفی کند. (فریادی، ۱۳۹۲: ۶۷۷-۶۷۶)

با ذکر این توضیح مقدماتی، حال به نقد و تحلیل استدلال‌های صورت گرفته از سوی دولت و مجلس در موضوع مورد بحث می‌پردازیم.

۱- در وهله اول نباید این نکته را از نظر دور داشت که تنظیم نامناسب ماده (۵۳)

۱. به عنوان نمونه رک: قوانین اساسی اسپانیا، کره جنوبی، کرواسی و ایتالیا.

قانون برنامه پنجم توسعه سبب بروز این ابهامات و آثار تبعی آن شد و اصلاح این ماده نیز به نوعی مؤید همین مطلب است که به منظور رفع ابهام و جلوگیری از سوء برداشت‌های بعدی انجام گرفت. به نظر می‌رسد که دلیل تنظیم ماده (۵۳) به صورت اولیه، ایراد شورای نگهبان مبنی بر منع تکلیف دولت به ارائه لایحه بوده است. یعنی مجلس برای آنکه با این ایراد شورای نگهبان مواجه نشود، ماده (۵۳) را به صورت پیش‌گفته تنظیم نمود. اما نحوه تنظیم آن به گونه‌ای بود که منجر به سوء برداشت‌هایی از این ماده می‌شد. یعنی آنچه که از ظاهر ماده (۵۳) بر می‌آید تفویض ادغام به دولت و وظیفه دولت در این رابطه می‌باشد. از سوی دیگر بر اساس تفسیری که شورای نگهبان از اصل ۱۳۳ ارائه کرده است، اینگونه استنباط می‌شود که دولت باید تکلیف مقرر در ماده (۵۳) را با تقدیم لایحه به مجلس انجام دهد. این تفسیر، به این معناست که ماده (۵۳) به دلالت التزامی، دولت را مکلف به تقدیم لایحه می‌کند. حال سؤال اینجاست که چرا شورای نگهبان، این ماده را مغایر اصل ۷۴ قانون اساسی ندانسته است؟ آیا صرف تصریح به «تکلیف دولت به تقدیم لایحه» مغایر اصل ۷۴ می‌باشد و یا اینکه به هر ترتیب اگر به نحوی از انجا مفاد قانون مجلس، دالّ بر تکلیف دولت به تقدیم لایحه باشد نیز باید مغایر اصل ۷۴ اعلام شود؟ همچنین بر فرض اینکه استنباط شورای نگهبان از ماده (۵۳)، حاکی از مغایرت با اصل ۷۴ نباشد، یعنی شورای نگهبان مفاد ماده (۵۳) را حاکی از الزام دولت به تقدیم لایحه به مجلس نداند، در این صورت علی‌القاعده باید مکلف نمودن دولت به ادغام را مغایر اصل ۱۳۳ بدانند؛ چرا که این امر، از وظایف مجلس است. به ویژه آنکه نظریه تفسیری شورا از این اصل نیز مؤید همین معناست.

به عبارت ساده‌تر، بر اساس رویه شورای نگهبان، آنچه که از ماده (۵۳) بر می‌آید، از دو حالت خارج نیست. یا مفاد ماده (۵۳) بیانگر الزام دولت به تقدیم لایحه به مجلس برای ادغام وزارتخانه‌ها ست و یا اینکه دولت مکلف به ادغام شده است بدون اینکه نیازی به تقدیم لایحه‌ای در این رابطه به مجلس وجود داشته باشد. در هر صورت شورای نگهبان بر اساس رویه‌ای که سابقاً داشته است، باید این ماده را مغایر قانون اساسی اعلام می‌کرد. در فرض اول - که با توجه به نظریه تفسیری اصل ۱۳۳ ظاهراً شورای نگهبان این برداشت را از ماده (۵۳) داشته است - باید این ماده را مغایر اصل ۷۴ و در فرض دوم، از آنجا که تعیین تکلیف نهایی راجع به تعداد وزارتخانه‌ها با

مجلس است، باید ماده (۵۳) را مغایر اصل ۱۳۳ اعلام می‌کرد. البته این به آن معنا نیست که نتوان حالت دیگری را در تفسیر از ماده (۵۳) در نظر گرفت.

به نظر می‌رسد که علیرغم تنظیم نامناسب ماده (۵۳)، باید این ماده را در چارچوب اصول و ضوابط حقوقی و در چارچوب قانون اساسی فهم کرد و نمی‌توان تفسیری از یک قانون ارائه کرد که از این چارچوب خارج باشد. در نتیجه نمی‌توان با استناد به این قاعده اصولی که بیان می‌دارد «اذن در شیء، اذن در لوازم آن نیز می‌باشد»، ماده (۵۳) قانون برنامه پنجم را به این معنا در نظر گرفت که دست دولت در انجام ادغام، علی‌الاطلاق باز است. زیرا برخلاف حقوق خصوصی که اصل بر اهلیت اشخاص است (صفایی؛ قاسم زاده، ۱۳۸۹: ۲۰۶)، در حقوق عمومی اصل بر عدم صلاحیت اشخاص حقیقی و حقوقی می‌باشد مگر آنکه بر وجود صلاحیت، تصریح شود. (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۴۶۲-۴۶۱) بنابراین معنای قاعده مذکور در حقوق عمومی، بدین صورت می‌باشد که اذن در شیء، اذن در لوازم «قانونی» انجام آن می‌باشد نه اذن در انجام هر اقدامی - ولو غیرقانونی - برای تحقق وظیفه مقرر. به عبارت دیگر، «اذن در شیء» در حقوق عمومی، اذن در به کارگیری لوازم قانونی در رسیدن به هدف مطلوب می‌باشد. بنابراین با وجود اصل (۱۳۳) و نیز بر اساس اصل حاکمیت قانون - همانطور که در ابتدای این قسمت گفته شد - باید «اذن در لوازم» انجام تکلیف مقرر شده در ماده (۵۳) را به معنای ادغام وزارتخانه‌ها به موجب تقدیم لایحه به مجلس و تصویب مجلس در نظر گرفت؛ حتی اگر این امر در خود ماده صراحتاً بیان نشده باشد.

۲- در رابطه با تصویب شرح وظایف وزارتخانه‌های ادغام شده به نظر می‌رسد که بین دولت و مجلس اختلاف خاصی نبوده است و علیرغم سوء برداشت اولیه مجلس مبنی بر عدم اراده دولت در ارائه لایحه شرح وظایف، دولت به صراحت اعلام داشت که این لایحه به مجلس ارائه خواهد شد و تنها اختلافی که در این زمینه میان مجلس و دولت وجود داشت، این بود که دولت معتقد بود که وزارتخانه‌های ادغامی، تا تصویب شرح وظایف توسط مجلس، بر اساس شرح وظایف وزارتخانه‌های سابق و ادغام شده عمل خواهند کرد که البته مجلس، از آنجا که اصل ادغام‌ها را به رسمیت نمی‌شناخت، به تبع با این امر نیز مخالف بود. در حقیقت اختلاف دولت و مجلس در این زمینه به اصل و اساس قانونی بودن یا قانونی نبودن اقدام دولت در ادغام وزارتخانه‌ها باز می‌گشت. وگرنه «لزوم تصویب وظایف وزارتخانه‌ها و سازمان‌های

دولتی توسط مجلس» امری است که در نظرات و رویه شورای نگهبان نیز سابقه داشته است (موسی زاده، ۱۳۹۰: ۲۷۸) و مورد قبول دولت هم بوده است.

با توجه به نکات یاد شده، موجودیت وزارتخانه‌های ادغامی توسط دولت - بدون تصویب مجلس - به لحاظ قانونی پذیرفته نیست و یا حداقل در مورد آن تردید وجود دارد که حتی در این فرض اخیر نیز بر اساس اصل استصحاب<sup>(۱)</sup> نمی‌توان قائل به موجودیت قانونی برای آن‌ها شد. در همین راستا، به رسمیت شناخته نشدن قانونی وزارتخانه‌های ادغامی، آثار و تبعاتی را به طور طبیعی در پی دارد که از جمله آن می‌توان به غیرقانونی بودن دخل و تصرف در اموال وزارتخانه‌های ادغامی - آنچنان که مجلس معتقد بود - اشاره کرد.

۳- اعتقاد دولت مبنی بر عدم لزوم کسب رأی اعتماد برای وزرای وزارتخانه‌های ادغامی نیز قابل پذیرش نمی‌باشد.<sup>(۲)</sup> چرا که این تلقی با این استدلال که وزارتخانه‌های ادغامی، وزارتخانه جدید محسوب نمی‌شوند، شکل گرفته بوده است. در حالی که پایه این استدلال سست است. توضیح آنکه در صدر ماده ۵۳ قانون برنامه پنجم، تکلیف دولت در ادغام وزارتخانه‌ها بیان شده بود. سپس در بندی جداگانه در ذیل همین ماده مقرر شده بود که «وظایف و اختیارات وزارتخانه‌های جدید با پیشنهاد دولت به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.» دولت با استناد به ذیل ماده (۵۳) و با توجه به اینکه این قسمت از ماده (۵۳)، از صدر آن جداست و در بندی جداگانه آمده است، چنین نتیجه می‌گرفت که وزارتخانه‌های ادغامی، وزارتخانه جدید محسوب نمی‌شود. زیرا این دو از یکدیگر تفکیک شده‌اند و حکم یکی در بند اول ماده و حکم دیگری در بند دوم ماده ذکر شده است. در نتیجه نیازی به کسب رأی اعتماد برای وزیر وزارتخانه ادغامی وجود ندارد. این معنا از ماده (۵۳) نیز اشتباه است.

۱. در تعریف اصطلاح استصحاب، بیانات مختلفی وجود دارد از جمله اینکه: «استصحاب، حکم به بقای حکم یا موضوع دارای حکمی است که شک در بقای آن شود.» برای مطالعه بیشتر در این زمینه رک: موسوی بجنوردی، سید محمد، «استصحاب»، تهران: مجمع علمی و فرهنگی مجد، ۱۳۸۷، چاپ اول، ص ۱۹.

۲. دولت، فرد منصوب برای وزارتخانه‌های ادغامی را سرپرست یا ... نمی‌نامید و بر همین اساس و نیز بر اساس ادعای مجلس، چنین نتیجه گرفته شده است که دولت معتقد به کسب رأی اعتماد برای وزیر وزارتخانه‌های ادغامی نبوده است.

به این دلیل که در برداشت از متون قانونی، آن معنا و برداشتی که منتج به لغو بودن قانون شود، پذیرفته نیست و متن قانونی باید به گونه‌ای معنا شود که لغو بودن ماده قانونی از آن استنباط نشود. اگر برداشت دولت از ماده (۵۳) پذیرفته شود - با توجه به وجود اصل (۱۳۳) که این معنا را در بردارد - ذیل ماده (۵۳) بیهوده و لغو است و نیازی به ذکر آن نبوده است. دلیل دیگر اشتباه بودن این برداشت، آن است که یک ماده قانونی، هرچند از چند بند و پاراگراف تشکیل شده باشد، یک واحد منسجم معنایی را تشکیل می‌دهد. بنابراین ماده (۵۳) را باید در یک چارچوب واحد مد نظر قرار داد و باید آن را به گونه‌ای معنا کرد که ارتباط معنایی و منطقی صدر و ذیل ماده حفظ شود. در حالی که برداشت دولت از ذیل این ماده، این نکته را مورد ملاحظه قرار نداده است و به این معناست که ذیل ماده (۵۳)، هیچ ارتباطی با صدر آن ندارد! در نتیجه، وزیر وزارتخانه‌ها ی ادغامی نیز باید به پیشنهاد دولت و رأی اعتماد مجلس به این سمت منصوب شود که این نکته در تفسیر شورای نگهبان از اصل (۱۳۳) نیز مورد تأکید قرار گرفت.

۴- آخرین نکته در رابطه با تحلیل حقوقی مسأله ادغام وزارتخانه‌ها، تفسیر شورای نگهبان و استدلال‌های طرفین در رابطه با آن است. همانطور که در قسمت قبل مورد اشاره قرار گرفت، مجلس با استناد به این نظر تفسیری، معتقد بود که دولت مکلف به تقدیم لایحه ادغام و لایحه شرح وظایف وزارتخانه‌ها ی ادغام شده به مجلس و نیز اخذ رأی اعتماد برای وزرای این وزارتخانه‌ها از مجلس است. در مقابل دولت با استناد به تفسیر شورای نگهبان از اصل (۷۳) مبنی بر اینکه تفسیر شورای نگهبان، موارد مختومه سابق را شامل نمی‌شود، معتقد بود که ادغام انجام گرفته است و خاتمه یافته محسوب می‌شود؛ بنابراین تفسیر شورای نگهبان از اصل (۱۳۳) شامل ادغام‌های خاتمه یافته نمی‌شود.

در ابتدا باید متذکر شد که هرچند نظر تفسیری شورای نگهبان از اصل (۷۳) و محتوای آن ناظر به تفسیر مجلس شورای اسلامی از قوانین مصوب مجلس بوده است، اما با توجه به اینکه شورای نگهبان در نظر خود، مطلق «تفسیر» را مدنظر قرار داده است، شامل تفاسیر شورای نگهبان از اصول قانون اساسی نیز می‌شود و استناد دولت به این نظر تفسیری، از این جهت، اشکالی ندارد. ولی استناد دولت به نظر تفسیری اصل (۷۳)، از جهت دیگری صحیح به نظر نمی‌رسد. دولت معتقد بود که اولاً ادغام،

وظیفه دولت بوده است. ثانیاً این کار انجام پذیرفته است. بنابراین با توجه به تفسیر شورای نگهبان از اصل (۷۳)، تفسیر جدید شورا از اصل (۱۳۳) شامل این اقدام دولت - که مختومه محسوب می‌شود - نمی‌گردد. آنچه در این میان مورد مناقشه است - و دولت با استناد به آن و به کمک تفسیر اصل (۷۳) نتیجه گرفته است که اقدام دولت مشمول تفسیر اصل (۱۳۳) نمی‌باشد - این است که آیا ادغام، بالاستقلال وظیفه دولت بوده است یا خیر؟ به طوری که در ابتدای این قسمت نیز به تفصیل اشاره شد، ادغام، وظیفه دولت بوده است اما منوط به اقدام از طریق تقدیم لایحه به مجلس که این کار انجام نشد و بنابراین نمی‌توان عمل دولت را در ادغام، خاتمه یافته فرض کرد. مختومه بودن عمل دولت در صورتی حاصل می‌شد که دولت با دادن لایحه به مجلس در رابطه با ادغام وزارتخانه‌ها، تأیید مجلس را کسب می‌کرد. مضاف بر اینکه مواد قانونی، در مجموع یک واحد معنایی را شکل می‌دهند و بنابراین ماده (۵۳) قانون برنامه پنجم توسعه، مجموعاً یک تکلیف را بر عهده دولت قرار داده است که شامل اجزا و مراحل مختلفی بوده است و - همانطور که مجلس هم معتقد بوده است - مجموع ادغام و دادن لایحه شرح وظایف و تصویب آن، یک عمل محسوب می‌شود و با توجه به اینکه این فرایند تکمیل نشده بوده است، خاتمه یافته به حساب نمی‌آید و نیز چون در میانه این فرایند، نظر تفسیری شورای نگهبان راجع به اصل (۱۳۳) صادر شده است، پس شامل این امر غیرمختومه نیز می‌شود.

همانطور که ملاحظه شد، جوانب مختلف این موضوع و ایرادات و معضلات شکل گرفته پیرامون ماده (۵۳)، همگی به نوعی ناظر به برداشت اشتباه از صدر ماده (۵۳) بوده است که چنین استنباط شده بود که ادغام - بدون نیاز به تقدیم لایحه‌ای در این رابطه - وظیفه و اختیار دولت است که توضیحات لازم در رابطه با اشکالاتی که متوجه این برداشت می‌باشد، داده شد و بر اساس آن، سایر چالش‌های بحث نیز نقد و تحلیل شد.

## نتیجه گیری

بر اساس مجموع آنچه که در این نوشتار مورد بررسی قرار گرفت، مشخص شد که علیرغم تنظیم نامناسب متن اولیه ماده (۵۳) قانون برنامه پنجم توسعه که ابهاماتی را در بحث ادغام وزارتخانه‌ها ایجاد نمود، استدلال مجلس در موضوع مذکور، انطباق

بیشتری با اصول حقوق عمومی دارد. در نتیجه اصل فرآیند ادغام نیز نیازمند ارائه لایحه به مجلس و اخذ تأیید مجلس بوده است.

همچنین بطلان استدلال دولت در «جدید نبودن» وزارتخانه‌های ادغامی و در نتیجه عدم نیاز به رأی اعتماد مجلس برای این وزارتخانه‌ها روشن شد. مضاف بر اینکه دولت با پذیرش لزوم ارائه لایحه شرح وظایف برای وزارتخانه‌های ادغامی، به طور ضمنی «جدید بودن» این وزارتخانه‌ها را پذیرفته است. بنابراین لزوم کسب رأی اعتماد مجلس برای وزرای وزارتخانه‌های ادغامی نیز امری مسلم به نظر می‌رسد. در نهایت نیز استدلال موجه و صحیح در رابطه با استناد به تفاسیر شورای نگهبان از اصل (۱۳۳) و (۷۳) قانون اساسی توسط هریک از دولت و مجلس مورد ارزیابی قرار گرفت و بر اساس آن، مشخص گردید که تفسیر شورای نگهبان از اصل (۱۳۳) شامل اقدام دولت در رابطه با ادغام وزارتخانه‌ها نیز می‌شده است.

## منابع

۱. آقایی طوق، مسلم؛ فریادی، مسعود، «بررسی تعداد وزارتخانه‌های ایران در بستر تطبیقی»، فصلنامه اطلاع رسانی حقوقی نهاد ریاست جمهوری، شماره ۲۵، ۱۳۹۰.
- بهرامی احمدی، حمید، «قواعد فقه: مختصر هفتاد و هفت قاعده فقهی و حقوقی (با تأکید بر قوانین)»، تهران: دانشگاه امام صادق علیه السلام، ۱۳۹۰، چاپ دوم.
۲. صفایی، سید حسین؛ قاسم زاده، سید مرتضی، «حقوق مدنی: اشخاص و محجورین»، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، ۱۳۸۹، چاپ شانزدهم.
۳. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، «حقوق اداری»، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، ۱۳۸۷، چاپ پانزدهم.
۴. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، «حقوق اداری تطبیقی: حاکمیت قانون و دادرسی اداری تطبیقی در چند کشور بزرگ»، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، ۱۳۸۵، چاپ اول.
۵. فریادی، مسعود، مجموعه مقالات اولین همایش ملی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، «تعداد وزیران، شرایط انتخاب و حدود اختیارات و مسئولیت‌های آنان»، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۲، چاپ اول.
۶. گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره ۵۷۶۲، به تاریخ ۱۳۷۹/۸/۲۱، با عنوان «پیرامون ادغام وزارتخانه‌های نفت و نیرو و سازمان انرژی اتمی و فعالیت انرژی وزارت جهاد سازندگی»
۷. گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره ۹۵۹۶، به تاریخ ۱۳۸۸/۱/۱۷، با عنوان «بررسی پیشنهاد ادغام وزارتخانه‌های بازرگانی و صنایع و معادن»
۸. گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره ۱۰۴۶۰، به تاریخ ۱۳۸۹/۸/۹، با عنوان «طرح ساماندهی ارتقاء بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی دولتی»
۹. گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره ۱۰۹۳۱، به تاریخ ۱۳۹۰/۵/۹، با عنوان «مروری بر الزامات ادغام وزارتخانه‌های کار و امور اجتماعی و

رفاه و تأمین اجتماعی»

۱۰. موسی زاده، ابراهیم، «دادرسی اساسی»، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۰، چاپ اول.
۱۱. موسوی بجنوردی، سید محمد، «استصحاب»، تهران: مجمع علمی و فرهنگی مجد، ۱۳۸۷، چاپ اول.

12. [www.asriran.com](http://www.asriran.com)

13. [www.icana.ir](http://www.icana.ir)

14. [www.shora\\_gc.ir](http://www.shora_gc.ir)

## پیوست‌ها

۱. شماره ۱۰/۹۶۸۷/د تاریخ 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 یکصدوسی و سوم آن قانون به شرح ذیل مورد تقاضای مجلس شورای اسلامی می‌باشد:

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 وزارتخانه‌ها، معرفی وزیر جدید به مجلس و اخذ رأی اعتماد برای وی از جمله تکالیف رئیس جمهور می‌باشد 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 می‌گردد باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد یا از اختیارات رئیس جمهور و یا هیأت وزیران می‌باشد؟

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

علی لاریجانی

جناب آقای دکتر لاریجانی

رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

سلام علیکم

عطف به نامه شماره ۱۰/۹۶۸۷/د مورخ ۱۳۹۰/۲/۱۹ ؛

در خصوص درخواست تفسیر اصل یکصد و سی و سوم قانون اساسی

در جلسه مورخ ۱۳۹۰/۲/۲۱ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت. نظر شورا به اتفاق آراء به شرح زیر اعلام می‌شود:

«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.»

احمد جنتی

دبیر شورای نگهبان

۲. شماره ۷۸۱۰۸ تاریخ ۱۳۷۳/۱۲/۲۲

شورای محترم نگهبان

همان گونه که عنایت دارند مطابق اصل ۷۳ قانون اساسی، قوانین عادی در موارد ابهام و اجمال، تفسیر می‌شوند مع هذا نظر به اینکه اصولاً در اکثر قریب به تمامی موارد بین وضع قانون و تفسیر آن فاصله زمانی وجود دارد و در این مدت با اجرای قانون اصلی، برای اشخاص، حقوقی ایجاد می‌شود و در بسیار از اوقات نیز این حقوق به غیر، منتقل و یا به ارث می‌رسد مضافاً اینکه اجرای قوانین مزبور در موارد معتنا بهی مستلزم ارجاع امر به قوانین دیگر نیز هست (کما اینکه هزینه اعتبار طرح‌ها که موضوع قانون بودجه است در بسیاری از موارد ملازمه با پرداخت حقوق کارگر یا خرید اجناس دارد و این امر بر اساس قوانین کار و مدنی، حقوقی را برای طرف، ایجاد می‌کند) و در نتیجه بر حسب قوانین مرتبط با یکدیگر و در پی اجرای آن‌ها پیچیدگی‌های زیادی در امور مردم به وجود می‌آید.

با توجه به این پیچیدگی‌ها هنگامی که تفسیر مؤخر انجام می‌یابد این سؤال مطرح می‌شود که مطابق اصول کلی آیا تفسیر قانون به لحاظ آثار و نتایج مترتب بر آن تا چه حد باید و می‌تواند عطف به گذشته شود و حقوق ایجاد شده را منتفی نماید و یا کدام دسته از حقوق و آثار را می‌تواند نادیده بگیرد؟

به عنوان مثال به موجب قانونی که تحت عنوان اعاده به خدمت کارکنان بازنشسته دولت در سال ۱۳۶۱ به تصویب مجلس رسید دولت اجازه یافت تعدادی از

بازنشستگان را اعاده به خدمت نماید.

در سال ۱۳۶۶ نیز قانون تعدیل نیروی انسانی تصویب شد و در آن دولت اجازه یافت افراد بازنشسته را به صورت موقت به خدمت بگیرد. از آن پس دولت به دو صورت زیر عمل کرده است:

الف - اعاده به خدمت تعدادی از بازنشستگان متخصص به استناد قانون مصوب سال ۱۳۶۱.

ب - تصویب اشتغال موقت برخی از بازنشستگان به استناد ماده ۸ قانون تعدیل نیروی انسانی مصوب ۱۳۶۶.

قابل ذکر است که مصوبات اعاده به خدمت دولت در فاصله دی ماه ۱۳۶۶ تا خرداد ۱۳۷۳ که بالغ بر ۴۶ تصویب‌نامه و ناظر به تعداد ۱۳۰ نفر است نیز مورد ایراد ریاست محترم جمهوری وقت به استناد اصل ۱۲۶ و ریاست محترم مجلس شورای اسلامی به استناد اصل ۱۳۸ قرار نگرفته است.

در سال ۱۳۷۳ مجلس شورای اسلامی با تصویب قانون تفسیر ماده ۸ قانون تعدیل نیروی انسانی مقرر داشت:

«ممنوعیت اشتغال به کار بازنشستگان موضوع ماده ۸ قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی شامل اعاده به خدمت بازنشستگان نیز می‌گردد.»

اکنون اگر قانون تفسیر فوق الذکر (مصوب ۱۳۷۳) در این قضیه، عطف به ماسبق گردد و شامل افرادی هم بشود که در فاصله سال‌های ۱۳۶۶ تا ۱۳۷۳ اعاده به خدمت شده‌اند و مسئولیت‌های مختلفی را ایفا کرده و تعدادی از آن‌ها تصمیمات مهم مالی و اداری فراوانی گرفته‌اند موجب می‌شود حقوق ایشان و حقوق دیگر اشخاص و حق کلیه اموری که بر اساس تصمیمات ایشان محقق شده است (از جمله معاملات و عقود) که با تجویز آنان صورت گرفته است) محل اشکال قرار گیرد زیرا در قانون تفسیر، مقرر شده است که افراد مزبور، ممنوعیت از اشتغال داشته‌اند و علی‌القاعده بر امر ممنوع، آثار امر مجاز نباید مترتب شود.

اشاره به این نکته بجاست که با توجه به قواعد و اصول حقوق اداری، امور و حقوق مزبور بر اساس فهم مجری از قانون حاکم در زمان خود ایجاد شده است به ویژه آن‌که تفسیر، علی‌الاصول در مواردی صورت می‌گیرد که قانون، مشتمل بر چند معنی است و اتخاذ هر یک از آن‌ها قبل از تغییر مرجع ذی‌صلاح، مغایر با قانون اصلی

نمی‌باشد و همانطور که در بالا یاد آوری شد در موضوع مطروحه، ریاست محترم جمهوری وقت و ریاست محترم مجلس شورای اسلامی نیز اعلام مغایرت مصوبات را با قانون اعلام نداشته‌اند.

با عنایت به آنچه گذشت خواهشمند است با توجه به اصول ۷۳ و ۹۸ قانون اساسی نظریه تفسیری شورای محترم نگهبان را در مورد اینکه آیا با قوانین تفسیری می‌توان حقوق و شرایطی را که طبق قوانین اولیه برای اشخاص ایجاد شده است خصوصاً در موارد زیر به طور یک جانبه زایل نمود، اعلام فرمایند:

- ۱- هنگامی که قانون تفسیری جدید، حوزه شمول قانون اصلی را توسعه می‌دهد به نحوی که برای افراد در زمان مقدم بر تصویب، تکالیفی ایجاد می‌نماید.
- ۲- تجدید یا تضییع حقوق استخدامی که در زمان گذشته برای افراد ایجاد شده است.

۳- تأثیر در عقود و معاملات گذشته و سایر تصمیماتی که برای اشخاص غیر دولتی، حقوقی ایجاد کرده است.

۴- تسری مستقیم یا غیرمستقیم مقررات جزائی به فعل یا ترک فعلی که در گذشته انجام شده است.

رئیس جمهور - اکبر هاشمی رفسنجانی

شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ تاریخ ۱۳۷۶/۳/۱۰

ریاست محترم جمهوری اسلامی ایران

با سلام، نامه شماره ۷۸۱۰۸ مورخ ۱۳۷۳/۱۲/۲۲ در جلسه مورخ ۱۳۷۶/۳/۷ شورای نگهبان مطرح شد و نظر تفسیری شورا بدین شرح اعلام می‌گردد:

«۱- مقصود از تفسیر، بیان مراد مقنن است بنابراین تضییق و توسعه قانون در مواردی که رفع ابهام قانون نیست، تفسیر، تلقی نمی‌شود.

۲- تفسیر از زمان بیان مراد مقنن در کلیه موارد لازم الاجرا است. بنابراین در مواردی که مربوط به گذشته است و مجریان برداشت دیگری از قانون داشته‌اند و آن را به مرحله اجراء گذاشته‌اند تفسیرقانون به موارد مختومه مذکور، تسری نمی‌یابد.»

دبیر شورای نگهبان - احمد جنتی

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و  
چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود  
را ایضا 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