

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح تعیین حدود اختیارات سرپرست وزارتخانه‌ها»

چکیده

طرح یک‌فوریتی «تعیین حدود اختیارات سرپرست وزارتخانه‌ها» که در تاریخ ۱۳۹۲/۶/۱۲ در قالب ماده واحده و یک تبصره به کمیسیون‌های تخصصی ارجاع شده است به‌دنبال تحدید اختیارات مقامات در دوران سرپرستی وزارتخانه‌هاست. اگرچه هدف طراحان طرح از منظر حقوقی و قانونی فاقد اشکال است، اما بررسی‌ها حکایت از آن دارد که این تصمیم از پشتوانه علمی کافی برخوردار نیست. سوابق امر نشان می‌دهد که در طول حیات نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران مشکلی در رابطه با میزان اختیارات سرپرست وزارتخانه‌ها که در دوره‌های سه‌ماهه از همان اختیارات وزیر برخوردارند، حادث نشده است. حتی بعضاً مقامات در دوران سرپرستی به جهت اینکه دوره سرپرستی را دوره‌ای آزمایشی قلمداد می‌کنند، عملکرد مطلوب‌تری به نسبت دوران وزارت داشته‌اند.

مشخصات طرح

دوره نهم - سال دوم

شماره ثبت:

۳۵۴

شماره چاپ:

۷۳۰

تاریخ چاپ:

۱۳۹۲/۶/۲۷

نکته دیگر اینکه این طرح موضوع سرپرستی را صرفاً محدود به سرپرستی وزارتخانه‌ها کرده است، حال آنکه بعضاً آثار و تبعات تصمیمات و اقدامات سرپرستان سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و عمومی غیردولتی می‌تواند ابعاد و تبعات وسیع‌تر و قابل توجه‌تری داشته باشد که این طرح توجه و اشاره‌ای به آن نداشته است. گزارش حاضر ضرورت تصویب و آثار و تبعات تصویب طرح را مورد بررسی و مطالعه قرار می‌دهد.

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفاتر: مطالعات بخش

عمومی

مطالعات حقوقی

مقدمه

طرح «تعیین حدود اختیارات سرپرست وزارتخانه‌ها»^۱ با هدف جلوگیری از بی‌نظمی در امور وزارتخانه و ضرورت برقراری نظم و انضباط اداری در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است. این طرح مقرر می‌دارد سرپرست وزارتخانه‌ها از لغو آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های وزرای سابق خودداری و قادر به ایجاد تغییرات اساسی در ساختار اداری وزارتخانه و نیز عزل و نصب مدیران در درجه معاونین وزیر و مدیران کل و هم‌تراز نباشند. این درحالی است که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران حکمی راجع به تعیین حدود وظایف و اختیارات سرپرست و یا تفاوت اختیارات سرپرست و وزیر مشاهده نمی‌شود، از منطوق و مفهوم اصل یکصدوسی و پنجم قانون اساسی نیز چنین برداشتی نمی‌توان داشت.

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۴۲۲۸

تاریخ انتشار:

۱۳۹۴/۱/۳۰

اگرچه اهداف مورد نظر طرح و تعیین حدود وظایف و اختیارات از منظر شکلی و حقوقی فاقد اشکال است، اما از حیث مدیریتی قابل بحث و بررسی است که در ادامه مورد توجه قرار گرفته است.

۱. ماده واحده - افرادی که براساس اصل یکصدوسی و پنجم قانون اساسی از سوی رئیس‌جمهور محترم به‌عنوان سرپرست هر یک از وزارتخانه‌ها منصوب می‌گردند و همچنین سایر مقامات وزارتخانه‌های مذکور مجاز به تغییر افرادی که از سوی وزیر قبلی منصوب شده‌اند نمی‌باشند.

تبصره - هرگونه تغییر در آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های قانونی که از سوی وزیر قبلی امضا و ابلاغ شده است منحصراً در اختیار افرادی خواهد بود که به‌عنوان وزیر مربوطه موفق به کسب رأی اعتماد از مجلس شورای اسلامی شده باشند.

ارزیابی طرح

۱. پیشنهاددهندگان طرح در دلایل توجیهی خود مواردی را مطرح نموده‌اند که نه تنها تصویب طرح پیشنهادی را تأیید نمی‌کند بلکه برعکس دلایل قوی برای رد آن فراهم ساخته است. از جمله اینکه بیان شده است که با توجه به اصل یکصدوسی و سوم قانون اساسی، شرط اصل مذکور برای تحقق اختیارات قانونی وزرا رأی اعتماد مجلس می‌باشد. در صورت پذیرش این استدلال باید گفت سرپرست وزارتخانه به دلیل نداشتن رأی اعتماد مجلس از هیچ نوع اختیاری برای اداره وزارتخانه برخوردار نیست و لذا نصب سرپرست وزارتخانه هیچ فایده‌ای دربر ندارد. بدیهی است پذیرش این استدلال موجب تعطیلی وزارتخانه‌ای می‌شود که متولی انجام بخشی از امور حاکمیتی کشور است. از آنجا که فقدان وزیر برای یک وزارتخانه در برهه‌هایی از زمان اجتناب‌ناپذیر است، لذا قانون اساسی برای وی جایگزینی تحت عنوان سرپرست را مورد قبول قرار داده است تا بتواند نقش وزیر را ایفا نماید. البته واژه‌های «ضرورت و نظم و انضباط اداری» هم از دقت و صراحت کافی برخوردار نیست و می‌توانند مورد تعابیر و تفاسیر گوناگون قرار گیرند. مفاهیم این واژه‌ها با متن ماده واحد پیشنهادی هم سازگاری ندارد.

۲. پیشنهاددهندگان طرح اعلام داشته‌اند که چه بسا «تغییرات گسترده و لغو بخشنامه‌ها باعث بی‌نظمی در امور و صدمات جبران‌ناپذیر یک وزارتخانه شده و اصلاح آن با تعیین وزیر جدید نیز مقدور نباشد» در این خصوص باید گفت تعیین سرپرست برای وزارتخانه‌ها امری حادث نیست و مسبوق به سوابق فراوان می‌باشد. براساس تجربیات حاصله در هیچ‌یک از سوابق، اشکالاتی که طراحان اعلام نموده‌اند بروز نکرده است. در بسیاری موارد هم سرپرست وزارتخانه‌ها بعداً با کسب رأی اعتماد مجلس به مقام وزارت نائل شده‌اند و بدین جهت در قبال وظایف و اختیارات خود احساس مسئولیت کامل نموده‌اند. توجه به این نکته هم ضرورت دارد که رئیس‌جمهور به واسطه مسئولیتی که در قبال مقام معظم رهبری، مجلس و مردم دارد یقیناً در نصب سرپرست وزارتخانه دقت‌های لازم را به عمل می‌آورد. سوابق موضوع در کشور نیز این استنباط را تأیید می‌کند.

۳. اقدامات سرپرست وزارتخانه در مدت تصدی طیف بسیار وسیعی را دربر می‌گیرد که موارد ممنوعیت این طرح ممکن است شامل مهمترین آنها نباشد. بنابراین بر فرض تصویب این پیشنهاد سرپرست وزارتخانه باز هم قادر به انجام اقداماتی خواهد بود که در مقام مقایسه حائز اهمیت بیشتری می‌باشند و در نتیجه موجبات نگرانی طراحان برطرف نخواهد شد.

۴. سرپرست وزارتخانه برای اداره وزارتخانه نیاز به همکاری کسانی دارد که هماهنگی و همکاری را در انجام وظایف محوله داشته باشند. او بدون بهره‌گیری از همکاری و هماهنگی معاونین وزارتخانه و مدیران آن نمی‌تواند وزارتخانه را اداره کند. معاونین و مدیرانی که می‌دانند سرپرست قادر به اعمال مدیریت درباره آنها نیست و نمی‌تواند اقدامات آنها را تحت تأثیر قرار دهد و اجازه تغییر آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها را ندارد می‌توانند از همکاری با او خودداری نمایند. این امر نافی اصل لازم‌الاتباع سلسله‌مراتب اداری در بالاترین سطح سازمانی قوه مجریه و در مهمترین دستگاه حاکمیتی کشور و محل انجام وظایف آن خواهد شد. از طرف دیگر این وضعیت باعث سلب کلی مسئولیت سرپرست در انجام وظایف محوله در برابر رئیس‌جمهور، مردم و سایر مراجع نظارتی (مجلس و قوه قضائیه) خواهد شد. در حال حاضر سرپرست‌های وزارتخانه‌ها توسط مجلس احضار می‌شوند و راهنمایی‌های لازم را دریافت می‌نمایند. قابل اجرا نبودن استیضاح در مورد آنان به معنای فقدان کامل نظارت مجلس بر آنها نیست. قوه قضائیه هم از تمام اختیارات خود درباره آنان بهره‌مند می‌باشد.

۵. براساس ماده (۲) قانون مدنی، «قوانین ۱۵ روز پس از انتشار در سراسر کشور لازم‌الاجراست مگر آنکه در خود قانون ترتیب خاصی برای موقع اجرا مقرر شده باشد». در ذیل طرح پیشنهادی مقرر شده که تاریخ لازم‌الاجرا شدن قانون، عطف به ماسبق شده

و از ۲۰ مردادماه ۱۳۹۲ لازم‌الاجرا باشد. این امر به این معناست که تمام عزل و نصب‌هایی که در وزارتخانه‌های دارای سرپرست از تاریخ فوق اتفاق افتاده، کان لم یکن تلقی می‌گردد و تمام تغییراتی که در آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های وزارتخانه اتفاق افتاده، ملغی تلقی می‌شود. لذا تصویب طرح حاضر وزارتخانه‌های دارای سرپرست در دوره زمانی فوق را با مشکل مواجه می‌کند.

۶. طرح حاضر موضوع سرپرستی را صرفاً محدود به سرپرست وزارتخانه‌ها کرده است حال آنکه این مقوله طیف بسیار وسیعی را دربر می‌گیرد. اگر قرار است اختیارات سرپرست محدود شود دامنه آن باید فراتر از سرپرستی وزارتخانه‌ها باشد و به سطح سرپرست شرکت‌های دولتی، مراکز، سازمان‌ها و مؤسسات دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، معاونت وزیر، استانداران و سایر مقامات و مدیران حرفه‌ای نیز تسری یابد چرا که افراد با تصدی این مشاغل می‌توانند نقشی تأثیرگذار در دوره سرپرستی داشته باشند و فارغ از موضوع رأی اعتماد مجلس، تصمیمات آنها حتی بعضاً تأثیراتی فراتر از سرپرست وزارتخانه‌ها داشته باشد. به‌عنوان مثال نمی‌توان ادعا کرد که نقش و اختیارات سرپرست شرکت نفت کمتر از سرپرست وزارت نفت است و یا نقش و اختیارات سرپرست سازمان تأمین اجتماعی کمتر از سرپرست وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است و مثال‌هایی از این دست که به تعدد می‌توان نام برد.

۷. سابقه موضوع بیانگر آن است که مقامات در دوران سرپرستی وزارت، بعضاً عملکرد مدیریت مطلوب‌تری نسبت به دوران وزارت داشته‌اند چراکه این دوره را دوره‌ای آزمایشی برای تصدی مقام وزارت قلمداد می‌کنند و تلاش می‌کنند که از اعمال هرگونه رفتار و اقدام انتزاعی و سلیقه‌ای اجتناب نمایند.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

براساس قوانین و مقررات موجود کشور، سرپرست واجد همان اختیاراتی است که وزیر داراست بدین ترتیب وزیر و سرپرست دارای طیف وسیعی از اختیارات هستند که عملاً قابل تفکیک نبوده و طبیعتاً لازم و ملزوم یکدیگرند و وجود تمامی این اختیارات برای ارائه خدمات عمومی در هر وزارتخانه‌ای ضروری است. در همین حال تفکیک در اختیارات یک مقام اداری اصولاً فاقد توجیه مدیریتی است، زیرا در این صورت با اصل استمرار ارائه خدمات عمومی نیز تعارض می‌یابد.

به‌نظر می‌رسد طرح حاضر از منظر مدیریتی کافی برخوردار نیست و نگرانی که موجب پیشنهاد این طرح شده موردی و موقتی است. برای این قبیل نگرانی‌های زودگذر و استثنایی وضع قانون دائمی قابل توجیه نیست. لذا با توجه به سابقه موضوع و تجربیات حاصله، تصویب این طرح توصیه نمی‌شود.

