

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

# نظرات استدلالی شورای نگهبان

در بررسی

لایحه تشکیل وزارت امور زیربنایی (وزارت راه و شهرسازی)

مرحله اول: جلسه ۱۳۹۰/۳/۱۸

مرحله دوم: جلسه ۹۰/۴/۱

استخراج، تنقیح و تدوین: محمد امینی زاده

بازبینی: کاظم کوهی اصفهانی

## لایحه تشکیل وزارت امور زیربنایی

### ۱- مقدمه

لایحه «وظایف و اختیارات وزارت امور زیربنایی» به استناد ذیل ماده (۵۳) قانون برنامه پنجم کشور در جلسه مورخ ۱۳۹۰/۳/۱ هیأت وزیران با قید یک فوریت به تصویب رسید و برای طی تشریفات قانونی و تصویب در مجلس شورای اسلامی به این نهاد ارسال شد. در مقدمه توجیهی این لایحه آمده بود: در اجرای ذیل ماده (۵۳) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران و به منظور احصاء وظایف و اختیارات وزارت امور زیربنایی، این لایحه برای طی مراحل قانونی به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌شود. در ماده واحده این لایحه بیان شده بود که این وزارتخانه از ادغام وزارت راه و ترابری در وزارت مسکن و شهرسازی ایجاد شده است و وظایف و اختیارات آن، تمامی وظایف و اختیاراتی است که بر اساس قوانین بر عهده وزارتخانه‌های یاد شده بوده است.

این لایحه، در مجلس شورای اسلامی برای بررسی به صورت یک شوری در تاریخ ۱۳۹۰/۳/۹ به کمیسیون اجتماعی به عنوان کمیسیون اصلی ارجاع شد که کمیسیون مزبور آن را در جلسه ۱۳۹۰/۳/۱۰ پس از بحث و بررسی با اصلاحاتی در عنوان لایحه و متن به تصویب رساند. عنوان این لایحه در کمیسیون به «لایحه تشکیل وزارت امور زیربنایی و ارتباطات» تغییر کرد و در متن ماده (۱) نیز بیان شد که این وزارتخانه از تجمیع سه وزارتخانه «مسکن و شهرسازی»، «راه و ترابری» و «ارتباطات و فناوری اطلاعات» تشکیل می‌گردد. پس از آن مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۹۰/۳/۱۱، لایحه مزبور را با اصلاحاتی به تصویب رساند و برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل ۹۴ قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال کرد. عنوان این لایحه در مجلس به «لایحه تشکیل وزارت امور زیربنایی» تغییر کرد و بیان شد که این وزارتخانه از تجمیع سه وزارتخانه «مسکن و شهرسازی»، «راه و ترابری» و «ارتباطات و فناوری اطلاعات» تشکیل می‌گردد. شورای نگهبان پس از بررسی مصوبه مزبور در جلسه مورخ ۱۳۹۰/۳/۱۸ خود، آن را مغایر با اصل ۱۳۳ قانون اساسی تشخیص داد و به مجلس برگشت داد. کمیسیون اجتماعی مجلس برای رفع ایراد شورای نگهبان با تشکیل جلسه در ۱۳۹۰/۳/۲۲ با حضور نماینده شورای نگهبان، اصلاحات لازم را در مصوبه انجام داد که در جلسه علنی مجلس مورخ ۱۳۹۰/۳/۳۱ با اصلاحاتی به تصویب نمایندگان رسید. در مصوبه مجلس، عنوان لایحه به «لایحه تشکیل وزارت راه و شهرسازی» تبدیل شد و بیان شد که این وزارتخانه از تجمیع وزارتخانه‌های «مسکن و شهرسازی» و «راه و ترابری» تشکیل می‌گردد و شرح وظایف و اختیارات آن نیز شامل وظایف و اختیارات دو وزارتخانه مزبور است. پس از وصول مصوبه به شورای نگهبان، این شورا در جلسه ۱۳۹۰/۴/۱ پس از بررسی مصوبه، نظر خود مبنی بر مغایرت نداشتن آن با موازین شرع و قانون اساسی را طی نامه شماره ۹۰/۳۰/۴۲۶۹۶ مورخ ۱۳۹۰/۴/۴ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

## ۲- بحث و بررسی شورای نگهبان پیرامون لایحه تشکیل وزارت امور زیربنایی مصوب ۱۳۹۰/۳/۱۱ مجلس شورای اسلامی (مرحله اول)

### ۲-۱- ماده ۱ و ۳

”ماده ۱- از تاریخ تصویب این قانون وزارت امور زیربنایی از تجمیع وظایف و اختیارات وزارتخانه‌های مسکن و شهرسازی، راه و ترابری و ارتباطات و فناوری اطلاعات تشکیل می‌گردد.

...

ماده ۳- وظایف و اختیارات وزارت امور زیربنایی با توجه به قوانین برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و مدیریت خدمات کشوری در کارگروهی متشکل از وزیر امور زیربنایی و معاونین برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، توسعه مدیریت و سرمایه انسانی، امور حقوقی و امور مجلس رئیس جمهور با تنقیح قوانین مربوطه تهیه و پس از تصویب هیأت وزیران حداکثر سه ماه پس از ابلاغ این قانون به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌گردد.

### ۲-۱-۱- نظرات استدلالی

#### ۲-۱-۱-۱- دیدگاه ابهام

الف) موضع این مصوبه در مورد حیطة وظایف و اختیارات وزیر امور زیربنایی مشخص نیست و از این جهت دارای ابهام می‌باشد. آیا مقصود از ماده (۱) که بیان می‌کند «از تاریخ تصویب این قانون وزارت امور زیر بنایی از تجمیع وظایف و اختیارات وزارتخانه‌های مسکن و شهرسازی، راه و ترابری، ارتباطات و فناوری اطلاعات تشکیل می‌شود» این است که تمام ساختارهای موجود بدون هیچ کم و کاست باقی بماند و فقط اسم وزارتخانه‌ها، عوض شود یا آنکه مقصود این است که تصرفاتی در وظایف و ساختار وزارتخانه‌های موجود انجام شود و جرح و تعدیلی در آنها صورت گیرد؟ به نظر می‌رسد فرض اول، خلاف ظاهر قانون و نتیجتاً باطل است؛ زیرا هدف از لایحه، ادغام وزارتخانه‌ها است و نه تجمیع؛ اما اگر فرض دوم مراد باشد، وزارتخانه جدید نیازمند تعیین شرح وظایف جدید است و مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قبل از تصویب شرح وظایف وزارتخانه جدید، وارد موضوع رأی اعتماد به وزیر جدید شود؛ زیرا رأی اعتماد یا عدم اعتماد به وزیر مربوطه بر اساس شرح وظایف وزارتخانه وی انجام می‌شود. بدین لحاظ، فرض دوم نیز مغایر با اصل ۱۳۳ قانون اساسی است.

ب) چنانچه بپذیریم وظایف و اختیارات وزارتخانه امور زیربنایی نامشخص نیست، بلکه عبارت به‌کاررفته در ماده (۱) مبنی بر «تشکیل وزارت امور زیربنایی از تجمیع وظایف و اختیارات سه وزارتخانه»، ناظر بر تعیین

وظایف این وزارتخانه جدید است، عبارت مندرج در ماده (۳) مبنی بر «واگذاری تنقیح وظایف وزارتخانه جدید به کارگروه» دارای ابهام است؛ هم‌سنخ نبودن این سه وزارتخانه با یکدیگر و گستردگی وظایف و بعضاً ناهمگونی وظایف آنها با هم، این ابهام را به وجود می‌آورد که مراد از «تنقیح قوانین وزارتخانه‌های ادغام شده» چیست؟ دامنه و سعه این تنقیح چقدر است؟ آیا منظور، صرفاً ویرایش قوانین مربوط به اختیارات و وظایف وزارتخانه‌های ادغام شده است یا فراتر از آن، حذف برخی وظایف سابق و احیاناً تولید وظایف جدید برای وزارتخانه جدید را نیز شامل می‌شود؟ اگر معنای تنقیح این باشد که در وظایف و اختیارات وزارتخانه‌ها، چنان دخل و تصرف شود که وظایف جدیدی تولید شود، در این صورت این معنای از تنقیح، علاوه بر آنکه با عبارت «تجمیع» به کار رفته در ماده (۱) ناسازگار است، با حکم اصل ۱۳۳ قانون اساسی و نظریه تفسیری شورای نگهبان ناظر بر آن اصل نیز در تغایر خواهد بود؛ زیرا تولید وظایف جدید برای وزارتخانه جدید، نیازمند تصویب قانون در مجلس شورای اسلامی است و پیش از آن، نمی‌توان برای وزارتخانه، وزیر تعیین کرد تا او بتواند وفق ماده (۳)، به تنقیح وظایف این وزارتخانه بپردازد. بنابراین، با وجود ابهام در معنای عبارت «تنقیح»، امکان اظهار نظر برای شورای نگهبان نسبت به این مصوبه وجود ندارد.

ج) عبارات به کار رفته در ماده (۱) و (۳) ناظر بر تجمیع وظایف وزارتخانه‌های سه وزارتخانه و تنقیح این وظایف برای تشکیل وزارت امور زیربنایی، روشن است و ابهامی ندارد. عبارت «با توجه» هم که در ماده (۳) آورده شده، اشاره به این داشته که تنقیح وظایف وزارتخانه امور زیربنایی با توجه به قوانین ذکر شده انجام پذیرد، نه اینکه آن قوانین را در شرح وظایف وارد یا اعمال کند، لذا ممکن است به آن قوانین توجه کنند و بگویند شرح وظایف هیچ تغییری نباید بکند. در نتیجه از این جهات دارای ابهام نیست، اما از این جهت که این تنقیح قیود متعددی دارد که حدود و ثغور آن مشخص نیست و بدین جهت در وظایف و اختیارات وزارتخانه امور زیربنایی ایجاد ابهام می‌کند، این مصوبه دارای ایراد است.

## ۲-۱-۱-۲- دیدگاه مغایرت

الف) به موجب نظریه تفسیری شورای نگهبان پیرامون اصل ۱۳۳ قانون اساسی،<sup>۱</sup> 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. لذا تا زمانی که به موجب تصویب مجلس شورای اسلامی وزارتخانه‌ای ادغام نشده و وظایف و اختیارات وزارتخانه‌ای ادغامی نیز تعیین نشده است، نمی‌توان برای آن وزیر تعیین نمود. با این وصف، تا زمانی که وزارتخانه‌ای

۱. نظریه تفسیری شماره ۹۰/۳۰/۴۲۲۴۹ شورای نگهبان مورخ ۱۳۹۰/۲/۲۱: «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.»

تشکیل نشده است، بالطبع وزیری هم برای آن وزارتخانه وجود ندارد. در مورد وزارت امور زیربنایی نیز همین حکم صادق است؛ تا زمانی که وظایف و اختیارات وزارت امور زیربنایی مشخص نشده، اساساً وزارت امور زیربنایی تشکیل نشده است و بنابراین، وزیری هم برای این وزارتخانه وجود ندارد که بخواهد وفق ماده (۳) این لایحه، در کارگروه تعیین وظایف و اختیارات وزارت امور زیربنایی شرکت نماید و شرح وظایف این وزارتخانه را تهیه کند. بنابراین، ماده (۳) مغایر با اصل ۱۳۳ و نظریه تفسیری شورای نگهبان پیرامون این اصل است.

ب) در ماده (۳) شبهه دور وجود دارد؛ زیرا تعیین وظایف و اختیارات وزارت امور زیربنایی به کارگروهی متشکل از وزیر امور زیربنایی و معاونین برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، توسعه مدیریت و سرمایه انسانی، امور حقوقی و امور مجلس رئیس جمهور سپرده شده است. این در حالی است که وقتی مجلس می‌خواهد به فردی به عنوان وزیر رأی اعتماد دهد، باید شرح وظایف و اختیارات وزارتخانه مربوطه مشخص و وفق اصل ۱۳۳ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده باشد تا مجلس بتواند تصمیم بگیرد که آیا این وزیر پیشنهادی توان اداره آن وزارتخانه را با آن شرح وظایف دارد یا خیر؟ به عبارت دیگر، از یک سو وفق اصل ۱۳۳ قانون اساسی و تفسیر شورای نگهبان از این اصل، لازمه تعیین وزیر و رأی اعتماد به آن، تصویب شرح وظایف و اختیارات وزارتخانه مربوطه در مجلس است و از سوی دیگر، تعیین وظایف و اختیارات وزارتخانه امور زیربنایی وفق ماده (۳) بر عهده وزیر امور زیربنایی قرار داده شده است که این امر عقلاً محال می‌باشد و اصلاً مصوبه قابل اجرا نیست.

ج) اگر فقط ماده (۱) وجود داشت و ماده (۳) نبود، به نحوی قابل پذیرش بود که بگوییم وظایف و اختیارات وزارتخانه امور زیربنایی مشخص شده است و در رابطه با آن شبهه‌ای وجود ندارد؛ چه آنکه بر اساس ماده (۱) وظایف و اختیارات این وزارتخانه جدید، مجموعه وظایف و اختیارات سه وزارتخانه قبلی؛ یعنی وزارتخانه‌های مسکن و شهرسازی، راه و ترابری و ارتباطات و فناوری اطلاعات بود، اما با وجود ماده (۳) که وظایف و اختیارات این وزارتخانه را منحصر به ماده (۱) نکرده، بلکه تعیین وظایف و اختیارات را با توجه به قوانین برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و مدیریت خدمات کشوری به عهده کارگروهی خاص گذاشته است، مشخص می‌شود که شرح وظایف این وزارتخانه منحصر به وظایف و اختیارات سه وزارتخانه قبلی نیست و قرار است که این وظایف در این کارگروه، با توجه به قوانین ذکر شده در ماده (۳) تعیین و مشخص شود.

د) با توجه به بند ۱۲ و ۱۳ اصل (۳) قانون اساسی و تکلیف دولت جمهوری اسلامی ایران به «پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی، جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه» و «تأمین خود کفایی در علوم و فنون و صنعت و کشاورزی و امور نظامی و مانند اینها»، ادغام وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات با وزارت مسکن و شهرسازی یا راه و ترابری به این صورت مقرر در این لایحه و بدون تجانس وظایف و همگونی وزارتخانه‌ها با

یکدیگر مغایر با اهداف تعیین شده در این دو بند قانون اساسی می‌باشد.

ه) مطابق اصل ۱۳۳ قانون اساسی، حدود وظایف وزارتخانه‌ها به موجب قانون تعیین می‌شود. با این وصف، قبل از آنکه قانون، شرح وظایف یک وزارتخانه را تعیین کند، مجلس به چه چیزی می‌خواهد رأی اعتماد بدهد؟ بر اساس چه وظیفه‌ای، می‌خواهد به وزیر پیشنهادی رأی اعتماد بدهد؟ وزیر پیشنهادی باید بر اساس کدام شرح وظایف و اختیارات، برنامه کاری خود برای وزارتخانه را در مجلس مطرح کند؟ در این صورت نمایندگان مجلس، به چه می‌خواهند رأی دهند و بر چه اساسی، قضاوت می‌کنند و رأی اعتماد یا عدم اعتماد می‌دهند؟ اینها همه مسائلی است که ناموجه بودن مصوبه مجلس در خصوص تشکیل وزارت امور زیربنایی را مبرهن می‌کند. وزارتخانه، صرفاً این نیست که یک وزیر در رأس آن باشد، بلکه وزارتخانه مجموعه‌ای است متشکل از وزیر، شرح وظایف وزارتخانه و تشکیلات مربوط به آن وزارتخانه؛ بنابراین قابلیت و امکان رأی اعتماد یا عدم اعتماد مجلس به یک فرد برای تصدی یک وزارتخانه منوط به وجود مجموعه این عوامل است.

و) مصوبه مجلس در تشکیل وزارت امور زیربنایی، تعارض صدر و ذیل دارد؛ بدین معنا که مواد (۱) و (۳) آن احکامی کاملاً متعارض با هم را بیان کرده است؛ زیرا اگر بگوییم در ماده (۱) شرح وظایف وزارتخانه امور زیربنایی مشخص شده است، ماده (۳) این مصوبه اذعان دارد که خیر، وظایف این وزارتخانه مشخص نیست و برای تعیین این وظایف و اختیارات، کارگروه مذکور در ماده (۳) باید با تشکیل جلسه، وظایف آن را تنقیح کند و شرح وظایفش را بر اساس قانون برنامه پنجم توسعه، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و قانون مدیریت خدمات کشوری مشخص کند.

ز) برای ادغام منطقی و قانونی وزارتخانه‌ها بموجب اصل ۱۳۳ قانون اساسی باید سه مرحله صورت پذیرد: اول تصویب اصل ادغام؛ یعنی تصویب یکی شدن سه وزارتخانه، سپس تدوین شرح وظایف و اختیارات وزارتخانه جدید و تصویب آن در مجلس و نهایتاً رأی اعتماد مجلس به وزیر پیشنهادی که از سوی ریاست جمهوری برای اداره این وزارتخانه توانا تشخیص داده شده است. مرحله اول در ماده (۱) صورت پذیرفته و ادغام وزارتخانه‌ها انجام شده است، اما وظایف و اختیارات وزیر و وزارتخانه جدید تعیین نشده است، لذا مجلس نمی‌تواند برای وزارتخانه‌ای که هنوز شرح وظایف ندارد، با رأی اعتماد خود، وزیری تعیین بکند. بنابراین، این مصوبه از این جهت مغایر با اصل ۱۳۳ قانون اساسی می‌باشد.

ح) اینکه وظایف و اختیارات وزیر امور زیربنایی عبارت است از مجموع وظایف سه وزارتخانه، در واقع تجمیع وزرا است نه تجمیع سه وزارتخانه؛ به عبارت دیگر چنانچه با تشکیل وزارت امور زیربنایی، سه وزارتخانه قبلی همچنان با وظایفشان باقی باشند، تجمیعی که صورت می‌گیرد، یک تجمیع صوری در وظایف وزارتخانه‌ها است، بدین صورت که وظایف پراکنده آنها را در یک مجموعه جمع کنیم و روی هم بگذاریم. در مقابل این تجمیع، تجمیع معنوی در وظایف وزارتخانه‌ها است که در آن، باید از مجموع وظایف وزارتخانه‌ها، زوائد و مکررات آن را حذف و جامع بین وظایف را بگیرند و انشاء نمایند. آنچه قصد این مصوبه است تجمیع

وزارتخانه به نحو تجمیع معنوی است که مستلزم دخل و تصرف در وظایف است. بر این اساس، باید گفت وظایف وزارتخانه امور زیربنایی مشخص نیست و لذا نمی‌توان وزیر امور زیربنایی نیز تعیین کرد. (ط) از زمان تصویب این قانون تا زمانی که آن شرح وظایف در ماده (۳) مصوب شود، یک مدت فترتی وجود دارد، سؤال این است که در این مدت وزارتخانه امور زیربنایی بر اساس چه قانونی اداره می‌شود؟ آیا این وزارتخانه قانون دارد یا ندارد؟ اگر بر اساس همین قوانین جاری اداره می‌شود، پس دیگر تجمیع وظایف معنا پیدا نمی‌کند و اگر بر اساس قوانین جاری اداره نمی‌شود، پس تا زمان تعیین شرح وظایف طبق ماده (۳)، این وزارتخانه بدون قانون خواهد بود که امری غیرممکن است.

## ۲-۱-۱-۳- دیدگاه عدم مغایرت

**الف)** ماده نخست این مصوبه، شبهه عدم تعیین وظایف و اختیارات وزارتخانه امور زیربنایی را مرتفع می‌کند؛ زیرا این ماده بیان داشته وزارت امور زیربنایی از تجمیع وظایف و اختیارات وزارتخانه‌های مسکن و شهرسازی، راه و ترابری و ارتباطات و فناوری اطلاعات تشکیل می‌گردد. لذا اختیارات وزیر امور زیر بنایی، مجموعه‌ای از اختیارات این سه وزارتخانه است و از این منظر ابهامی وجود ندارد. علاوه بر این، در ماده (۳) نیز از عبارت «تنقیح قوانین مربوطه» استفاده شده و نه تدوین، که به معنای جمع‌آوری قوانین موجود، حذف زوائد آنها و یکجا کردن آنها می‌باشد. با این رویکرد چون شرح وظایف و اختیارات وزیر امور زیربنایی اجمالاً مشخص است، در مورد رأی اعتماد به وزیر مربوطه از این جهت، مشکلی وجود نخواهد داشت.

**ب)** بر اساس ماده (۱)، از تاریخ تصویب این قانون، وزارت امور زیربنایی از تجمیع وظایف و اختیارات سه وزارتخانه مذکور تشکیل می‌شود. تجمیع وظایف؛ یعنی جمع همه وظایف موجود. البته این تجمیع قهراً به تنقیح و یکپارچه‌سازی وظایف منتهی می‌شود که کارگروه ذکر شده در ماده (۳) موظف به انجام این کار است. ماده (۳) هم در همین راستا بیان می‌کند کارگروه، قوانین مربوطه را منقح کند، نه این که قانون را تدوین و تهیه کند، بلکه با توجه به قوانین برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه، اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) و مدیریت خدمات کشوری وظایف وزارتخانه جدید را که در این قوانین مشخص شده، یکپارچه و تنقیح کند؛ به عبارت دیگر، کارگروه این سه قانون را با وظایف و اختیارات وزارتخانه‌های سه‌گانه کنار هم بگذارد و با تنقیح قوانین مربوطه وظایف وزیر امور زیربنایی را بدون کم یا زیاد کردن وظایف، تعیین کند. لذا با توجه به اینکه کارگروه نمی‌تواند در راستای وظیفه محول شده به آن از چارچوب قوانین مذکور خارج شود، وظایف این وزارتخانه مشخص است، هر چند یکپارچه نیست. از سوی دیگر، اگر به این کارگروه اختیار داده بودند که خودتان وظایف وزارتخانه امور زیربنایی را تهیه کنید و به مجلس بفرستد، ایراد مغایرت با اصل ۷۴ قانون اساسی وارد بود، اما وقتی می‌گوید کارگروه مشخص شده پس از تنقیح و تجمیع وظایف سه وزارتخانه، آن را به هیئت وزیران بدهد، دیگر ایرادی وارد نخواهد بود؛ یعنی در واقع، این کارگروه یک کمیته مقدماتی برای هیئت وزیران است که آمده این کارها را کرده است و هیئت وزیران تنظیم شده‌اش را به صورت لایحه به مجلس می‌دهد.

## ۲-۱-۲- نظر شورای نگهبان

با توجه به عدم تعیین شرح وظایف نهایی وزارت امور زیربنایی در ماده (۱)، و در نتیجه عدم امکان تعیین وزیر برای آن وزارتخانه، واگذاری مسئولیت تهیه شرح وظایف نهایی آن به وزیر امور زیربنایی در ماده (۳)، مغایر اصل ۱۳۳ قانون اساسی و نظریه تفسیری مربوط به آن شناخته شد.



### ۳- بحث و بررسی شورای نگهبان پیرامون لایحه تشکیل وزارت امور زیربنایی (لایحه تشکیل وزارت راه و شهرسازی) مصوب ۱۳۹۰/۳/۳۱ مجلس شورای اسلامی (مرحله دوم)

#### ۳-۱- عنوان لایحه

"عنوان لایحه به شرح زیر اصلاح می‌شود:

لایحه تشکیل وزارت راه و شهرسازی"

#### ۳-۲- ماده ۱ و ۳

"ماده ۱- از تاریخ تصویب این قانون وزارت راه و شهرسازی از تجمیع وزارتخانه‌های مسکن و شهرسازی و راه و ترابری تشکیل می‌گردد. شرح وظایف و اختیارات وزارتخانه جدید شامل وظایف و اختیارات دو وزارتخانه مسکن و شهرسازی و راه و ترابری است.

...

ماده ۳- وظایف و اختیارات وزارت راه و شهرسازی با توجه به قوانین برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی و مدیریت خدمات کشوری در کارگروهی متشکل از وزیر راه و شهرسازی و معاونین برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، توسعه مدیریت و سرمایه انسانی، امور حقوقی و امور مجلس رئیس جمهور، تنقیح و پس از تصویب هیأت وزیران حداکثر سه ماه پس از ابلاغ این قانون به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌گردد."

#### ۳-۲-۱- نظرات استدلالی

#### ۳-۲-۱-۱- دیدگاه مغایرت

الف) ایراد پیشین شورای نگهبان نسبت به ماده (۳) همچنان باقی است؛ زیرا در این ماده نیز بیان شده که کارگروه، وظایف و اختیارات وزارت راه و شهرسازی را «تنقیح کند و برای تصویب به مجلس بفرستد»؛ این عبارت یعنی آنکه وظایف و اختیارات وزارت راه و شهرسازی مشخص نیست و باید در مجلس تصویب شود و گرنه چیزی که وجود داشته باشد نیازمند تصویب مجلس نیست.

ب) آنچه که قبلاً به تصویب مجلس رسیده بود، این بود که وزارتخانه امور زیربنایی با تجمیع وظایف و اختیارات سه وزارتخانه تشکیل شود (ماده ۱) و سپس وظایف و اختیارات وزارتخانه جدید در کارگروهی با عضویت وزیر امور زیربنایی نوشته شود (ماده ۳)؛ ایراد شورا بر این مصوبه آن بود که چون شرح وظایف وزارتخانه امور زیربنایی «به صورت نهایی»، مشخص نشده است، ما نمی‌توانیم در این حوزه وزیر داشته باشیم تا او بخواهد شرح وظایف بنویسد. حال در مصوبه اصلاحی، باز مجلس همان مفهوم را به گونه‌ای دیگر

بازنویسی کرده و به جای «تجمیع وظایف و اختیارات وزارتخانه‌های مربوط» نوشته «شرح وظایف و اختیارات وزارتخانه جدید شامل وظایف و اختیارات دو وزارتخانه قبلی است» که کارگروه مندرج در ماده (۳) مشتمل بر وزیر وزارتخانه جدید، این وظایف و اختیارات وزارتخانه جدید را تنقیح کند و برای تصویب نهایی به مجلس بفرستد؛ یعنی همچنان شرح وظایف، نهایی نیست که نیازمند تصویب مجلس است. بنابراین، به نظر می‌رسد همچنان ایراد سابق شورای نگهبان مبنی بر «عدم امکان تعیین وزیر به دلیل عدم تعیین شرح وظایف نهایی وزارتخانه» به قوت خود باقی است.

### ۳-۲-۱-۲- دیدگاه عدم مغایرت

الف) در ماده (۳) سابق بیان شده بود «کارگروه، وظایف و اختیارات وزارتخانه جدید را پس از تنقیح، تهیه کند» که عبارت «تهیه کردن» شائبه‌ی دخل و تصرف در وظایف و جرح و تعدیل را به ذهن متبادر می‌کرد؛ بر این اساس، مغایر با قانون اساسی تشخیص داده شد، لیکن در ماده (۳) کنونی عبارت «تهیه کردن وظایف و اختیارات» حذف شده و صرفاً سخن از «تنقیح وظایف و اختیارات دو وزارتخانه‌ی قبلی» است. همچنین ماده (۱) نیز اصلاح شده و شرح وظایف و اختیارات وزارتخانه جدید، همان وظایف و اختیارات دو وزارتخانه قبلی اعلام شده است؛ بنابراین ایراد سابق شورای نگهبان برطرف شده است.

ب) در مصوبه قبلی با توجه به عبارات ماده (۱) و (۳) مشخص نبود که منظور از «تجمیع وظایف و اختیارات وزارتخانه‌های قبلی» چیست؟ آیا منظور «تجمیع صوری» وظایف است یا «تجمیع معنوی» (دخل و تصرف و جرح و تعدیل وظایف و اختیارات وزارتخانه‌های قبلی) را نیز شامل می‌شود؟ بر این اساس، اشکال کردیم که اگر منظور، تجمیع معنوی و همراه با دخل و تصرف در وظایف و اختیارات وزارتخانه‌های قبلی باشد، واگذاری تعیین آن به کارگروه متشکل از وزیر وزارتخانه جدید، مغایر با اصل ۱۳۳ قانون اساسی است. بنابراین، در حال حاضر که مجلس با اصلاح عبارات ماده (۱) و (۳) دقیقاً مشخص کرده که منظور از تجمیع وظایف و اختیارات، صرفاً «تجمیع صوری» است، ایراد سابق شورا برطرف شده است.

### ۳-۲-۲- نظر شورای نگهبان

ایراد مذکور در اظهارنظر پیشین شورای نگهبان نسبت به مواد (۱) و (۳)، با توجه به اصلاحات به عمل آمده، برطرف شده است؛ بنابراین مغایرتی با قانون اساسی و موازین شرع ندارد.

نظر نهایی شورای نگهبان: مصوبه مجلس در خصوص لایحه تشکیل وزارت امور زیربنایی که با اصلاحاتی در عنوان لایحه (وزارت راه و شهرسازی) و متن در مجلس به تصویب رسیده است، با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.