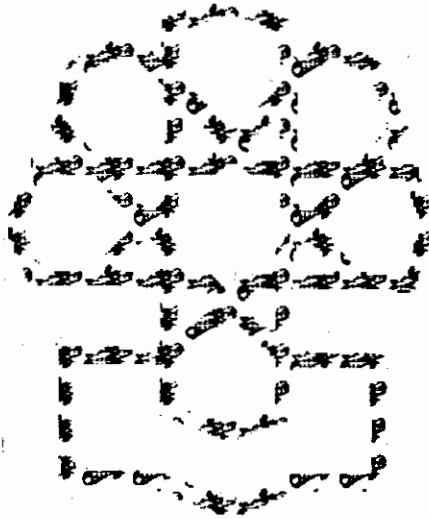




درباره لایحه اصلاح ماده (۷) قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی و الحاق شش تبصره به آن



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
کتابخانه و واحد اسناد و اطلاع‌رسانی فارابی
شماره: ۷۲۸۱
تاریخ: ۱۷/۱۰/۷۲

معاونت پژوهشی
آبان ماه ۱۳۷۴

کار: گروه تحقیق

کد گزارش: ۲۰۰۰۹۷۰

اصلاح ماده ۷ قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی
والحاق شش تبصره به آن

عنوان لایحه

شماره ترتیب چاپ: ۱۶۸۸
شماره چاپ سابقه: —
شماره دفتر ثبت: ۵۴۰
تاریخ چاپ: ۱۳۷۴/۷/۱۸
کمیسیون‌های ارجاعی: ارشاد و هنر اسلامی - امور
اقتصادی و دارایی و تعاون - مسکن و شهرسازی
راه و ترابری - امور قضایی و حقوقی

مشخصات لایحه

با عنایت به ضرورت توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی، علی‌الاصول باید نظارتی بر نحوه عمل دفاتر خدمات مسافرتی و تأسیسات ایرانگردی و جهانگردی صورت گیرد تا افراد فاقد صلاحیت و بدون مجوز امکان چنین فعالیتهایی را نیابند. بر این اساس اگر چه امکان نظارت وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان هواپیمایی کشوری پیش‌بینی گردیده، با این حال، برای این نظارت، ضمانت اجرای موثری پیش‌بینی نشده است. لایحه تقدیمی ظاهراً با هدف تکمیل نظارت موثر سازمانهای ذی‌ربط و به منظور منع قانونی و جریمه افراد خاطی ارائه شده است.

اظهار نظر کارشناسی

۱- ماده واحده تقدیمی توسط هیأت دولت به منظور اصلاح ماده ۷ قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی مصوب ۱۳۷۰ ارائه شده، ماده مذکور چنین مقرر داشته است:

«صدور هر گونه مجوز برای تأسیس و ایجاد دفاتر خدمات مسافرتی و تأسیسات ایرانگردی و جهانگردی منحصرأ به عهده وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است و دفاتر خدمات مسافرتی و تأسیسات ایرانگردی و جهانگردی متعلق به بخش دولتی و خصوصی و نهادها موظف به رعایت سیاستها، مقررات، آیین‌نامه و دستورالعمل‌های ابلاغی از طرف وزارت مذکور می‌باشد.»

ماده هفت اصلاحی که در لایحه بیان شده به ترتیب ذیل است:

«صدور و تمدید هر گونه مجوز تأسیس و ایجاد دفاتر خدمات مسافرتی (به جز دفاتر خدمات مسافرت هوایی) و تأسیسات ایرانگردی و جهانگردی و نیز تعلیق یا لغو آن به عهده وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است. دفاتر خدمات مسافرتی و تأسیسات ایرانگردی و جهانگردی متعلق به بخش دولتی، خصوصی و نهادهای انقلاب اسلامی و مؤسسات عمومی غیر دولتی موظف به رعایت سیاستها و دستورالعمل‌های ابلاغی توسط وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی هستند.»^(۱)

اصلاحات به عمل آمده از این حیث که قانون سابق صرفاً صدور مجوز را در بر می‌گرفت و ماده اصلاحی تمدید، تعلیق و یا لغو آن را نیز در بر می‌گیرد به لحاظ اینکه اصولاً سازمانی که صدور مجوز را بر عهده دارد اختیارات تمدید، لغو و تعلیق آن را نیز در همان راستا عهده‌دار خواهد بود، نحو صحیح و منطقی صورت گرفته است.

تبصره ۱ ماده مذکور در لایحه چنین مقرر داشته است:

«مرجع صدور، تمدید، تعلیق و لغو مجوز تأسیس دفاتر خدمات مسافرت هوایی، سازمان هواپیمایی کشور است.»

۲- بر اساس بند ۱۸ ماده قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مصوب ۱۳۶۵

۱- قسمتهای تأکید شده اصلاحات به عمل آمده در ماده ۷ را نشان می‌دهد.

صدور اجازه و نیز نظارت در تأسیس و اداره واحدهای اقامتی و پذیرایی و دفاتر خدمات مسافرتی و جهانگردی که در امور سیاحت و زیارت فعالیت دارند و درجه بندی و نرخ گذاری این تأسیسات با همکاری سازمانهای ذی ربط بر عهده وزارت مذکور قرار دارد. با وجود این، در سال ۱۳۷۰ ماده واحده‌ای تحت عنوان قانون واگذاری مسؤلیت امور مربوط به ترابری هوایی به سازمان هواپیمایی کشوری به تصویب رسید که به موجب آن، صدور پروانه و ابلاغ آراء و تصمیمات تأسیس دفاتر خدمات مسافرت هوایی به عهده سازمان هواپیمایی کشوری و صدور پروانه و ابلاغ آراء و تصمیمات تأسیس دفاتر خدمات جهانگردی بر عهده وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی خواهد بود. در سال ۱۳۷۱ نیز آیین نامه اجرایی این قانون تحت عنوان آیین نامه نظارت بر تأسیس و فعالیت دفترهای خدمات مسافرت هوایی و جهانگردی به تصویب هیأت وزیران رسید که بر اساس ماده ۳ آن، هر شخص حقیقی و حقوقی که فقط بخواهد به انجام خدمات مسافرت هوایی اقدام نماید که این خدمات بر اساس بند «الف» ماده ۲ شامل تنظیم برنامه مسافرت‌های هوایی به صور مستقیم یا غیر مستقیم به منظور فروش بلیت مسافرت‌های هوایی، ذخیره جا، صدور برنامه‌های هوایی و هر گونه اقدام مربوط به خدمات ترابری هوایی مسافر یا بار، با رعایت قوانین، مقررات و دستورالعمل‌های سازمان باشد، باید پروانه لازم را از سازمان هواپیمایی کشوری تحصیل کند.

۳- بدین ترتیب با توجه به مقررات موجود به نظر می‌رسد ضرورتی برای درج تبصره یک نمی‌باشد زیرا، در سایر قوانین آمده بود. با این وجود، این تبصره فقط حاوی اختیار سازمان هواپیمایی کشوری برای تمدید، تعلیق و لغو مربوطه است که اگرچه بر طبق اصول کلی چنین اختیاراتی را دارا بوده ولی، به نحو مضرخ در قوانین مربوطه وجود نداشته است. با این حال، در آیین نامه نظارت بر تأسیس و فعالیت دفترهای خدمات مسافرت هوایی و جهانگردی تعلیق یا لغو پروانه دفتر خدمات مسافرت هوایی، یا جهانگردی پیش بینی شده بود (تبصره ۳ ماده ۱۳ آیین نامه مذکور). بر این اساس درج تبصره یک تنها تکرار اختیار قبلی سازمان هواپیمایی کشور برای صدور مجوز دفاتر خدمات مسافرت هوایی بوده و در کنار آن تصریحی برای حدود اختیارات این سازمان به عمل آمده است.

۴- اساسی ترین نکته‌ای که در ماده واحده این لایحه به چشم می‌خورد، تبصره ۲ آن است که برای افرادی که بدون اخذ مجوز فعالیت نمایند جریمه نقدی از پنج میلیون ریال تا ده میلیون ریال و تعطیل دائمی محل کار پیش بینی شده است. بر اساس این تبصره در موارد مذکور وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان هواپیمایی کشوری به عنوان شاکی و مدعی خصوصی تلقی شده و حق پیگیری و انجام اقدامات لازم را خواهند داشت. البته اگرچه درج این تبصره در راستای هدف لایحه برای جلوگیری از فعالیت افراد فاقد مجوز بوده است ولی، مبنای محاسبه این جریمه نقدی روشن نبوده و به ویژه اینکه در چنین مواردی علی‌الاصول باید برای تکرار تخلف نیز امکانی برای تشدید مجازات پیش بینی گردد. در هر حال تبصره ۲ از این حیث که ضمانت اجرایی را برای نحوه نظارت وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان هواپیمایی کشوری پیش بینی می‌نماید مناسب است.

۵- در خصوص تبصره ۳ لایحه، پیش بینی وجوهی که برای صدور و تمدید مجوزهای موضوع این قانون شده است، حسب مورد به پیشنهاد جداگانه وزارتخانه‌های فرهنگ و ارشاد اسلامی و راه و ترابری و تصویب هیأت وزیران تعیین خواهد شد که در جهت تکمیل قانون و آیین نامه‌های گذشته ارائه گردیده و امری منطقی می‌باشد.

۶- تبصره ۴ نیز پیش بینی می‌کند وجوه حاصل از صدور تمدید مجوزها و اخذ جرایم به حساب خزانه‌داری کل واریز شده تا معادل پنجاه درصد آن برابر آیین نامه اجرایی توسط سازمان برنامه و بودجه در بودجه سالانه وزارتخانه‌های مربوط در جهت توسعه و گسترش فعالیتهای ایرانگردی و جهانگردی و امور خدمات مسافرتی گنجانده شود، که اگر چه از حیث اجرایی عملاً باید این مبلغ در بودجه سالانه وزارتخانه‌ها پیش بینی شود ولی، بدین لحاظ که عملاً چنین تکلیفی وجود داشته باشد تا در بودجه سالانه وزارتخانه‌های ذی ربط گنجانده شود ضروری است. آیین نامه اجرایی تبصره مذکور نیز بر اساس تبصره ۵ به پیشنهاد وزارتخانه‌های فرهنگ و ارشاد اسلامی، راه و ترابری و دادگستری به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید که عملاً نحوه هزینه کردن ۵۰ درصد مذکور را مشخص می‌کند.

۷- با این حال، تبصره ۶ که مقرر می‌دارد: «کلیه قوانین و مقررات مغایر لغو است» به نظر می‌رسد که ضرورتی ندارد زیرا، لایحه به منظور اصلاح ماده ۷ قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی ارائه شده و تبصره‌های ذیل آن در واقع به منزله تبصره‌های ماده ۷ قانون مذکور می‌باشد و غیر منطقی است که در ماده ۷ قانون در ذیل آن به عنوان تبصره ۶ قید شود که کلیه قوانین و مقررات مغایر، لغو است لذا، این تبصره زاید به نظر می‌رسد.

پیشنهاد

با عنایت به مواردی که در اظهار نظر کارشناسی بیان گردید به نظر می‌رسد که با توجه به قوانین موجود یعنی قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و ماده واحده و اگذاری مسؤلیت امور مربوط به ترابری هوایی به سازمان هواپیمایی کشوری و آیین نامه نظارت بر تأسیس و فعالیت دفاتر خدمات مسافرت هوایی و جهانگردی و آیین نامه ایجاد، اصلاح، تکمیل درجه بندی و نرخ گذاری تأسیسات ایرانگردی و جهانگردی و نظارت بر فعالیت آنها مصوب سال ۱۳۶۸، عملاً اهداف ماده ۷ پیشنهادی و تبصره یک آن تأمین شده است. در این صورت صرفاً کافی است که تبصره‌های ۲ و ۳ و ۴ و ۵ آن به صورت قانون مستقلی به تصویب برسد.

با این حال، اگر هدف این باشد که با توجه به آیین نامه‌های موجود ماده ۷ قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی به نحو کاملی اصلاح شود در این صورت نیز تبصره ۶ لایحه تقدیمی زاید بوده و بهتر است حذف گردد.