

دوره هشتم - سال اول

شماره چاپ: ۴۵

تاریخ چاپ: ۱۳۸۷/۵/۳

شماره ثبت: ۴۴

اظہار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه تعیین مرجع تهیه و تصویب مقررات
مربوط به تخلفات از نظامات راجع به امور شهری
و شدآمد و چگونگی اجراء آن»

کد موضوعی: ۲۴۰

شماره مسلسل: ۹۱۷۸

شهریور ماه ۱۳۸۷

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه
۲	پیشینه تاریخی و سوابق قانون گذاری
۵	بررسی تفصیلی
۹	نتیجه گیری

**اظهار نظر کارشناسی درباره:**

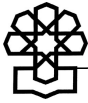
«لایحه تعیین مرجع تهیه و تصویب مقررات مربوط به تخلفات از نظامات راجع به امور شهری و شداآمد و چگونگی اجراء آن»

چکیده

پیش از این تخلف از نظام‌های مرتبط با امور شهری تحت عنوان امور خلافی و مشمول آیین‌نامه‌هایی بود که به استناد ماده (۲۷۶) قانون مجازات عمومی مصوب ۱۳۰۴ به تصویب رسیده بودند. اکنون که به موجب ماده (۷۲۹) قانون مجازات اسلامی این قانون منسوخ اعلام شده است، دولت لایحه‌ای را برای تعیین مرجع تهیه و تصویب مقررات راجع به این تخلفات و چگونگی اجرای آن را تهیه کرده است. علاوه بر ایرادات مختلفی که این لایحه دارد، اساس آن بر مبنای اعطای اختیار وضع مقررات به دولت بنا شده است و این امر با توجه به مفاد این مقررات، با اصل قانونی بودن جرائم و مجازات‌ها که در اصل (۳۶) قانون اساسی مورد تأکید قرار گرفته، مغایر است.

مقدمه

برخی موارد تخلف از نظام‌های مرتبط با امور شهری از حیث مجازات از درجه اهمیت بالایی برخوردار نیست و تنظیم و تنسيق امور اجتماعی و شهری اقتضا می‌کند که با



سرعت و سهولت و بدون درگیر شدن در فرایندها و مکانیسم‌های پیچیده قضایی و تقنینی بررسی و رسیدگی و تعیین تکلیف شوند. در نظام حقوقی قبل از انقلاب این موارد تحت عنوان امور خلافی مورد شناسایی قرار گرفته بودند و براین اساس مجوز تهیه و تدوین و تصویب آیین‌نامه‌های مربوط براساس ماده (۲۷۶) قانون مجازات عمومی مصوب ۱۳۰۴ به وزارتخانه‌های دادگستری و کشور تفویض شده بود. در حال حاضر باتوجه به نسخ ماده مذکور به استناد ماده (۷۲۹) اصلاحی قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۷ مجدداً لایحه‌ای از سوی دولت برای تعیین سازوکارهای لازم درخصوص موضوع فوق‌الذکر ارائه شده است.

به استناد ماده (۷۲۹) اصلاحی قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۷ قانون مجازات عمومی مصوب ۱۳۰۴ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن از جمله ماده (۲۷۶) که مجوز تهیه و تصویب مقررات خلافی بود، منسوخ گردید که براین اساس تهیه و تدوین یا اصلاح آیین‌نامه‌های مربوط به امور خلافی به‌علت نبود مجوز قانونی با مشکل مواجه شد، لذا به منظور رفع خلأ قانونی، لایحه مذکور از سوی دولت به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است.

پیشینه تاریخی و سوابق قانون‌گذاری

به موجب ماده (۷) قانون مجازات عمومی - مصوب ۱۳۰۴ - جرم از حیث شدت و ضعف مجازات‌ها به چهار نوع تقسیم می‌شد که یکی از آنها خلاف بود. براساس ماده (۲۷۶) قانون یاد شده نسبت به کلیه امور خلافی از قبیل عدم رعایت نظامات راجع به بلدیة و نظمیه و صحیه، همچنین عدم رعایت نظامات راجع به درشکه‌چی‌ها و شوفرها



و حفظ حیوانات و همچنین راجع به ولگردی و گدایی و فحاشی و استعمال الفاظ رکیک در معابر عمومی و امثال آنها وزارت داخله نظامنامه لازمه تهیه نموده و مقررات آن پس از تصویب وزارت عدلیه به موقع اجرا گذاشته خواهد شد. ولی در هر حال مجازاتی که به موجب نظامنامه مزبوره مقرر می‌شود نباید از یک روز حبس و سه قران غرامت کمتر و از یک هفته حبس و پنج تومان غرامت بیشتر باشد.^۱

به استناد ماده (۲۷۶) قانون مذکور آیین‌نامه‌های زیر به تصویب رسید:

۱. نظامنامه نانوائی،
۲. آیین‌نامه پیش‌آمدگی‌های ساختمانی در گذرها،
۳. آیین‌نامه آسیابانی،
۴. آیین‌نامه بنگاه ماشین‌نویسی،
۵. آیین‌نامه باربران شهری،
۶. آیین‌نامه اتوبوسرانی،
۷. آیین‌نامه بارکش‌های کندرو،
۸. آیین‌نامه دوچرخه پایی،
۹. آیین‌نامه طرز نگاهداری دام‌ها و پرندوها،
۱۰. آیین‌نامه جلوگیری از مرض هاری،
۱۱. آیین‌نامه مرده‌شوی‌خانه و گورستان،
۱۲. آیین‌نامه گوشت‌فروشی،

۱. مطابق ماده (۱۲) قانون مجازات عمومی - مصوب ۱۳۵۲ - مجازات خلاف به جزای نقدی از ۲۰۰ ریال تا ۵۰۰۰ ریال تبدیل شد.



۱۳. آیین‌نامه امور خلافی،
۱۴. آیین‌نامه طرز جلوگیری از بیماری‌های آمیزشی و واگیردار،
۱۵. آیین‌نامه راجع به نصب و استفاده از بلندگو،
۱۶. آیین‌نامه شماره‌گذاری و تهیه کارت و وسایط نقلیه موتورسیکلت‌سوارزی،
۱۷. آیین‌نامه راهنمایی و رانندگی.

به استناد ماده (۷۲۹) اصلاحی قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۷ کلیه قوانین مغایر با این قانون از جمله قانون مجازات عمومی مصوب سال ۱۳۰۴ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن ملغی است.

در خصوص اعتبار آیین‌نامه‌هایی که به استناد ماده (۲۷۶) قانون مجازات عمومی وضع شده بودند، دو نظر وجود داشت. عده‌ای معتقد بودند که آیین‌نامه‌های یاد شده به تبع قانون مذکور لغو شده‌اند و فاقد اعتبار هستند زیرا منشأ آیین‌نامه، قانون است و وقتی قانونی وجود نداشته باشد، آیین‌نامه‌های مستند به آن نیز فاقد اعتبار هستند. در مقابل گروهی دیگر معتقد بودند آیین‌نامه‌های مذکور از جمله آیین‌نامه‌های تشریحی هستند که برای امور معین و مشخصی که مستقل از قانون ولی کم‌اهمیت‌تر از آن است (در حد تعیین شده در قانون) مقرراتی وضع می‌کند که در این‌گونه موارد نسخ قانون لزوماً موجب نسخ آیین‌نامه نمی‌شود و اصل تداوم امور عمومی ایجاب می‌کند که آیین‌نامه‌های مذکور را معتبر بدانیم.

این گروه معتقدند با توجه به عدم نسخ صریح یا ضمنی آیین‌نامه‌های یاد شده در قانون مجازات اسلامی و قوانین دیگر و با استناد به رأی وحدت رویه ردیف ۱۷



مورخ ۱۳۵۸/۴/۲۵ هیئت عمومی دیوان عالی کشور^۱ که تبعیت از آن در کلیه موارد مشابه الزامی است، آیین‌نامه‌های یاد شده نسخ نگردیده است کما اینکه بر همین اساس اصلاحیه بند «۱۶» ماده (۱۴۴) آیین‌نامه راهنمایی و رانندگی در تاریخ ۱۳۷۷/۹/۱۱ به تصویب وزیران کشور و دادگستری رسیده است.

با توجه به برداشت‌های گوناگون در این خصوص، لایحه مذکور جهت سیر مراحل تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه شد تا نقطه پایانی بر اختلاف نظرات یاد شده باشد.

بررسی تفصیلی

۱. مقررات مندرج در این لایحه حاوی موضوعات مختلفی از جمله اعطای اجازه تهیه آیین‌نامه به وزارت کشور، تعیین تکلیف درباره میزان جریمه‌های ناظر بر تخلفات، تعیین تکلیف درباره درآمدهای ناشی از آنها، به کارگیری مأموران ویژه برای صدور برگ جریمه و ... است که باید در مواد مختلف سازمان‌دهی شوند و پیش‌بینی یک ماده واحد و مقرر کردن موضوعات مختلف در تبصره‌های آن با مقررات ماده (۱۴۲)

۱. «رأی هیئت عمومی دیوان عالی کشور نظر به اینکه آیین‌نامه مربوط به رانندگان آتش‌نشانی و کاردان‌های فنی که براساس ماده (۸۲) لایحه قانونی شهرداری مصوب ۱۳۳۱/۸/۱۱ تصویب شده است پس از الغای لایحه قانونی مزبور فسخ شده و در لایحه قانونی مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ هم مقرراتی که موجب فسخ ضمنی آیین‌نامه مزبور باشد وضع نگردیده است رأی شعبه هفتم دیوان عالی کشور در باب لازم‌الاجرا بودن و آیین‌نامه مورد بحث صحیح و مطابق با موازین قانونی است.»

آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی هماهنگی ندارد.^۱

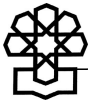
۲. در متن ماده واحده به وزارت کشور اجازه داده شده است تا در مورد امور شهرداری و امور حمل‌ونقل آیین‌نامه‌هایی را تهیه و به تصویب هیئت وزیران برساند. جدای از اینکه بهتر بود به جای استفاده از عبارت «از قبیل موارد زیر» مواد در بندهای مختلف به‌طور حصری احصا می‌شد، در مورد امور حمل‌ونقل شهری در حال حاضر قانون نحوه رسیدگی به تخلفات و اخذ جرائم راهنمایی و رانندگی لازم‌الاجرا بوده و مطابق ماده (۱۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت حداقل و حداکثر جریمه‌های حمل‌ونقل معین شده و جداول مربوط به تخلفات راهنمایی و رانندگی به تصویب هیئت وزیران رسیده است.^۲ از این رو خلأ قانونی در این زمینه وجود ندارد و لازم است تا مقررات راجع به این امر از اصل ماده واحده و تبصره‌های «۱» و «۲» لایحه حذف شود. افزون بر این در حال حاضر «لایحه نحوه رسیدگی به تخلفات و اخذ جریمه‌های مربوط به حمل‌ونقل و عبور و مرور» در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است.

۳. تعیین موارد تخلف از مقررات و نظامات راجع به امور شهرداری از سوی هیئت وزیران با اصل قانونی بودن جرائم که در اصل (۳۶) قانون اساسی مورد تأکید قرار گرفته، مغایر است. لذا مصادیق جرائم و تخلفات باید در قوانین مقرر شود. در این مورد می‌توان به رویه قانون‌گذاری در سال‌های قبل نیز اشاره کرد.

براساس ماده (۱۳) لایحه اصلاح ماده (۱۳) قانون مواد خوردنی و آشامیدنی و

۱. ماده (۱۴۲) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی: «نمایندگان مجلس و دولت نمی‌توانند یک طرح یا لایحه قانونی را که بیش از یک موضوع دارد به عنوان ماده واحده پیشنهاد و تقاضای تصویب نمایند ...».

۲. تصویب‌نامه شماره ۴۵۷۲۸/ت/۲۷۲۸۳ هـ مورخ ۱۳۸۲/۸/۱۴.





آرایشی و بهداشتی، موضوع مصوبه مجلس شورای اسلامی^۱ مقررات بهداشت محیطی مربوط به مراکز تهیه و تولید، نگهداری، توزیع، فروش و حمل و نقل مواد خوردنی، آشامیدنی، آرایشی و بهداشتی و اماکن عمومی در آیین‌نامه اجرایی این ماده تعیین شده بود.

شورای نگهبان در پاسخ به مصوبه مجلس چنین اظهار نظر کرده است: «در صدر ماده (۱۳) تعیین مقررات بهداشت محیطی مربوط به مراکز تهیه و تولید و نگهداری، توزیع، فروش و حمل و نقل مواد خوردنی، آشامیدنی و بهداشتی و اماکن عمومی به آیین‌نامه اجرایی این ماده محول شده است به لحاظ اینکه این امر جنبه تقنین دارد، خلاف اصل ۸۵ قانون اساسی است.»

همچنین تعیین مجازات‌ها نیز به تصریح اصل (۳۶) قانون اساسی باید به موجب قانون باشد. لذا تعیین حداقل و حداکثر مجازات در قانون و واگذاری تعیین میزان دقیق آن به آیین‌نامه نمی‌تواند مشکل نقض اصل قانونی بودن مجازات‌ها را برطرف کند.^۲ از این رو پیشنهاد می‌شود علاوه بر ذکر مصادیق تخلفات در قانون، میزان جریمه‌ها نیز در قانون تعیین شود.

۴. در متن ماده واحده صرفاً به جریمه نقدی اشاره شده است، در حالی که با توجه به شرایط و اوضاع و احوال ایجاب می‌کند سایر مجازات‌ها از قبیل تعطیل موقت محل یا توقیف وسیله ارتکاب تخلف نیز از سوی قانون‌گذار پیش‌بینی شود. زیرا تخلف

۱. نامه شماره ۱۵۹/ق مورخ ۱۳۷۹/۶/۲۰ مجلس شورای اسلامی خطاب به شورای نگهبان.

۲. اگرچه در رویه قانون‌گذاری تعیین حداقل و حداکثر مجازات و ارجاع تعیین میزان دقیق آنها و فهرست تخلفات به آیین‌نامه وجود داشته است که از جمله می‌توان به جریمه‌های حمل و نقل اشاره کرد که مطابق ماده (۱۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، به موجب مصوبه هیئت وزیران تعیین شده است.



از نظامات عمومی شهری و قواعد آمره‌ای که برای حسن اداره امور و انتظام شهر وضع می‌شود، نوعاً اقسام و انواع گوناگونی دارد و اگرچه برای تخلفاتی که نسبت به سایر تخلفات کم‌اهمیت‌تر است، تعیین جریمه نقدی و پیش‌بینی راه‌های اثبات و جلوگیری از تخلف و وصول جریمه مطلوب است، ولی در برخی از این‌گونه تخلفات، تعیین جریمه نقدی صرف‌نظر از آنکه تأثیر کارآمد و قابل توجهی نخواهد داشت، موجب تجری متخلفان نیز خواهد شد.

در مواردی از قبیل عملیات عمرانی غیرمجاز، ساخت‌وساز بدون مجوز^۱ و تغییر کاربری‌های مصوب بدون رعایت تشریفات قانونی، تعیین ضمانت‌های اجرایی قوی‌تری متناسب با نوع تخلف مانند جریمه نقدی دو یا چند برابر ارزش افزوده ناشی از تخلف و اعاده وضع سابق اجتناب‌ناپذیر خواهد بود. تصویب مفاد قانونی این قبیل ضمانت‌های اجرایی نیازمند طرح در مجلس شورای اسلامی و سیر مراحل قانون‌گذاری بوده و تصویب آن خارج از حوزه اقتدار قوه مجریه است. قانون‌گذار نیز در مواردی همچون موضوع مواد (۳۴) و (۴۰) قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴ در مورد رعایت مقررات ملی ساختمان با وضع ضمانت‌های اجرایی کیفی، بدین سمت متمایل شده است و با وضع جزای نقدی سنگین، مراجع قضایی را صالح به رسیدگی دانسته است، ولی مقررات یاد شده جهت مقابله با این‌گونه تخلفات کافی به نظر نمی‌رسد، لذا تدوین و تصویب مقررات منطبق با نیازهای اجتماعی روز امر ضروری و حیاتی محسوب می‌شود.

۴. اختصاص دادن درآمدهای حاصل از اخذ جریمه‌های ناشی از عدم رعایت

۱. موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری - مصوب ۱۳۳۴.



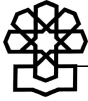
مقررات و نظامات شهرداری - که اصولاً متعلق به درآمدهای عمومی کشور است - به شهرداری^۱ مغایر اصل پنجاه و سوم قانون اساسی است، لذا تأمین مقصود از طریق پیش‌بینی اعتبار لازم و اختصاص آن به شهرداری در قانون بودجه سالیانه کل کشور میسر و مقدور است.

۵. تعیین وظایف و مسئولیت‌های مأموران اداری جزء صلاحیت‌های تقنینی مجلس شورای اسلامی است و تفویض اختیار آن به هیئت وزیران مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است. افزون بر این، تبصره «۵» ماده واحده فاقد ضمانت اجرای اصولی است. توضیح آنکه، اولاً در جایی که مأموران نیروی انتظامی مشغول به انجام وظیفه هستند و خلأی در این خصوص وجود ندارد؛ استفاده از نیروهای جدید که در قالب و فرم نیروهای انتظامی نیستند، محل تأمل است. ثانیاً اگر فرد متخلف حاضر به همکاری نباشد و از اعلام مشخصات صحیح خودداری کند (آدرس، هویت فردی و غیره) چه ضمانت اجرایی در این خصوص وجود دارد. بنابراین با وجود نیروی انتظامی نیازی به مأموران شهرداری نیست و باید از سازوکارهای موجود استفاده کرد و در صورت ضرورت اقدام به تقویت توان فنی و تخصصی و آموزشی آنان نمود.

نتیجه‌گیری

همانطور که از عنوان این لایحه برمی‌آید اساس این لایحه بر مبنای اعطای اختیار وضع مقررات ناظر بر تخلفات از نظامات راجع به امور شهری به دولت است. لکن با

۱. موضوع تبصره «۳» ماده واحده لایحه.



توجه به اصل قانونی بودن جرائم و مجازات‌ها که در اصل (۳۶) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مورد تأکید قرار گرفته است، تعیین جرائم و مجازات‌ها باید به موجب قانون باشد و ارجاع آن به آیین‌نامه علاوه بر نقض این اصل، مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است. لذا برای حل این معضل لازم است دولت لایحه‌ای متضمن تمامی نظامات مورد بحث و موارد تخلف از آنها و نوع و میزان ضمانت‌اجراهای هر تخلف را به تفکیک و تفصیل تنظیم و برای طی مراحل و تشریفات قانونی به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۹۱۷۸

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه تعیین مرجع تهیه و تصویب مقررات مربوط به تخلفات از نظامات راجع به امور شهری و شدآمد و چگونگی اجراء آن»

Report Title:

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی)

تهیه و تدوین: _____

مدیر مطالعه: یحیی مزروعی

ناظر علمی: جلیلی امیدی

همکار: حمید محرمی (دفتر زیربنایی)، حمید بهره‌مند (دفتر مطالعات حقوقی)

همکاران خارج از مرکز: _____

اظهارنظرکنندگان خارج از مرکز: _____

ویراستار ادبی: _____

ویراستار تخصصی: _____

متقاضی: کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی

واژه‌های کلیدی (فارسی / انگلیسی): _____

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۸۷/۴/۱۵

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۸۷/۵/۱۵

تاریخ انتشار: ۱۳۸۷/۶/۱۰