



مشخصات لایحه

دوره نهم - سال اول

شماره ثبت:

۶۸

شماره چاپ:

۷۲

تاریخ چاپ:

۱۳۹۱/۴/۱۰

نام دفتر:

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۲۴۸۴

تاریخ انتشار:

۱۳۹۱/۵/۱۰

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

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

مقدمه

«لایحه تعیین مرجع تهیه و تصویب مقررات مربوط به تخلفات از نظامات راجع به امور شهری و شدآمد و چگونگی اجرای آن» به منظور سرعت و سهولت در رسیدگی به آن دسته از تخلفات مرتبط با صلاحیت‌های وزارت کشور و شهرداری‌ها و امور شدآمد که از حیث مجازات از درجه اهمیت بالایی برخوردار نمی‌باشند و در راستای ایجاد مبنای قانونی برای وضع، اصلاح و تغییر این ضوابط از طریق آیین‌نامه ارائه گردیده است. پیشینه این امر را می‌توان ماده (۲۷۶) قانون مجازات عمومی در امور خلاف و مجازات آنها مصوب ۱۳۰۴/۱۱/۷ دانست. به موجب این ماده «نسبت به کلیه امور خلاف از قبیل عدم رعایت نظامات راجع به بلدیه و نظمی و صحیحه همچنین عدم رعایت نظامات 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». همانگونه که مشاهده می‌گردد مقرر مزبور نیز به دنبال شناسایی برخی امور خلاف در حوزه‌های مذکور توسط نظامنامه وزارت کشور می‌باشد. این قانون به موجب قانون اصلاح دو ماده و الحاق یک ماده و یک تبصره به قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۷/۲/۲۷ مجلس شورای اسلامی نسخ گردید.

بررسی لایحه

به موجب ماده واحده پیشنهادی به وزارت کشور اجازه داده می‌شود موارد تخلف از مقررات و نظامات راجع به امور شهرداری و امور حمل‌ونقل شهری و امور راهنمایی و رانندگی که در حیطه وظایف و مسئولیت‌ها و نظارت آن وزارت قرار دارد و میزان جریمه نقدی متناسب با آنها را با رعایت محدوده خاص و با هماهنگی وزارت دادگستری طی آیین‌نامه‌ای تهیه و پس از تصویب هیئت وزیران اجرا نماید.

همچنین ماده واحده مزبور در این راستا یکسری موضوعاتی را ذیل امور شهرداری قلمداد نموده است.

حال به بررسی این مصوبه خواهیم پرداخت:

۱. همانگونه که مشاهده می‌شود لایحه پیشنهادی با شناسایی موضوعاتی به‌عنوان تخلف و مجازات،

تعیین این موارد را در صلاحیت هیئت وزیران قرار داده است. در این خصوص باید متذکر گردید که:

اولاً به موجب اصل سی و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد». همچنین به موجب اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست و مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئت دیگری واگذار کند.

ثانیاً به موجب بند «۱» اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی «رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات و اخذ تصمیم و اقدام لازم در آن قسمت از امور حسبیه، که قانون معین می‌کند». جزء صلاحیت‌ها و وظایف قوه قضائیه قلمداد شده است. همچنین به موجب اصل یکصد و پنجاه و نهم قانون اساسی مرجع رسمی تظلمات و شکایات دادگستری می‌باشد.

حال با توجه به اصول مذکور باید گفت که تعیین و تشخیص موضوعاتی به‌عنوان تخلف اعم از اینکه در چه حوزه‌ای قرار داشته باشند، جزء صلاحیت‌های ذاتی قانونگذار محسوب می‌گردد و تعیین مواردی به‌عنوان تخلف لزوماً باید به موجب قانون صورت گیرد. از سوی دیگر سمت نمایندگی و قانونگذاری قابل تفویض نیست و لذا نمی‌توان امری که در صلاحیت قانونگذار می‌باشد، نظیر شناسایی مواردی به‌عنوان تخلف و تعیین مجازات آنها، را تحت صلاحیت آیین‌نامه‌ای هیئت وزیران قرار داد.

۲. 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 واحده و مقرر کردن موضوعات مختلف در تبصره‌های آن با مقررات ماده (۱۴۲) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی هماهنگی ندارد.^۱

۳. 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 رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۸ لازم‌الاجراست. 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. در همین خصوص نکته دیگری که در رابطه با لایحه پیشنهادی وجود دارد مربوط به تبصره «۲» است که شیوه اخذ جریمه تخلف از مقررات راهنمایی و رانندگی را وفق قانون نحوه رسیدگی به تخلفات و اخذ جرائم رانندگی مصوب ۱۳۵۰/۳/۱۷ با اصلاحات بعدی دانسته است و نحوه اخذ جریمه‌های نقدی در سایر موارد را در مشمول آیین‌نامه اجرایی لایحه پیشنهادی قلمداد نموده است. در حالی که «قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی» مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۸ به‌صورت صریح نسخ گردیده است و لذا استناد به آن نمی‌تواند صحیح باشد.

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 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.

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 به‌عنوان ماده واحده پیشنهاد و تقاضای تصویب نمایند ...».

در مواردی از قبیل عملیات عمرانی غیرمجاز، ساخت و ساز بدون مجوز و تغییر کاربری‌های مصوب بدون رعایت تشریفات قانونی، تعیین ضمانت‌های اجرایی قوی‌تری متناسب با نوع تخلف مانند جریمه نقدی دو یا چند برابر ارزش‌افزوده 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.

۵. اختصاص دادن درآمدهای حاصل از اخذ جریمه‌های ناشی از عدم رعایت مقررات و نظامات شهرداری - که اصولاً متعلق به درآمدهای عمومی کشور است - به شهرداری 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.

۶. مسئله دیگری که در خصوص لایحه مذکور وجود دارد این است که به موجب تبصره «۵» ماده واحده پیشنهادی شهرداری مکلف گردیده در موارد مربوط، مأموران ویژه‌ای را برای تطبیق نوع تخلف و صدور برگ جریمه نقدی به‌کار گیرد. در حالی که حکم به تخلف و مجازات مطابق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در صلاحیت دادگستری است و همچنین تعیین وظایف و مسئولیت‌های مأموران اداری جزء صلاحیت‌های تقنینی مجلس شورای اسلامی است و تفویض اختیار آن به هیئت وزیران مغایر اصل هشتاد و پنجم 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 خلأیی 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

با عنایت به مطالب پیش‌گفته تعیین موارد تخلف و مجازات آنها به صورت اعم و به طور اخص از مقررات و نظامات راجع به امور شهرداری و امور حمل و نقل شهری و امور راهنمایی و رانندگی با توجه به اصل قانونی بودن جرائم و مجازات‌ها که در اصل سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مورد تأکید قرار گرفته است، باید به موجب قانون باشد و لذا وضع آن جزء صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی است و به موجب اصل هشتاد و پنجم قابل واگذاری به دیگری نیست و بر همین اساس محول نمودن این موارد در صلاحیت آیین‌نامه هیئت وزیران مغایر با اصول متعدد قانون اساسی است و لذا رد و عدم تصویب آن به دلیل مغایرت با قانون اساسی مورد تأکید می‌باشد. البته دولت می‌تواند لایحه‌ای متضمن تمامی نظامات مورد بحث و موارد تخلف از آنها و نوع و میزان ضمانت اجراهای هر تخلف را به تفکیک و تفصیل تنظیم و برای طی مراحل و تشریفات قانونی به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.