

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح مواد (۱۵) و (۲۳) قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی»

مقدمه

رویکرد مندرج در ماده (۱۵) «قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی» ناظر بر استفاده از ابزارها و وسایل لازم از قبیل ایست‌سنج (پارکومتر) یا کارت‌پارک برای شبکه معابری است که ممنوعیت توقف برای آن وجود ندارد و استفاده از دستگاه‌های هوشمند برای اخذ عوارض از معابر شهری پرتراфик در محدوده ساعت ۷ صبح تا ۹ شب برای توقف بیش از نیم ساعت ملاک عمل آن می‌باشد و ماده (۲۳) آن دلالت بر واریز وجوه حاصل از جریمه‌های تخلفات رانندگی به حساب درآمد عمومی کشور نزد خزانه‌داری کل و سپس تسهیم آن به نسبت‌های مصوب دارد. این طرح درصدد است تا تغییراتی را در این مواد به وجود آورد.

بررسی ابعاد طرح

از آنجا که طرح واجد دو اصلاح محتوایی در دو ماده متفاوت قانون مزبور است، لذا واجد بیش از یک موضوع تشخیص داده شده و نمی‌تواند تحت عنوان یک «ماده واحده» مطرح شود. لذا لازم است مفاد طرح به صورت مواد پیشنهادی جداگانه ذکر شود که ذیلاً بدان می‌پردازد:

الف) ماده (۱۵) قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی

۱. ساخت پارکینگ طبقاتی در معابر، یکی از اهداف ماده (۱۵) می‌باشد و وظیفه‌ای است که شهرداری از قبالی کسب درآمدهای ناشی از پارک خودروها، مکلف به ایجاد آن است. نگاهی گذرا به معابر شهری و میزان نرخ پارکومترها و پارکبان‌ها نشان‌دهنده آن است که این هدف قانونگذار برای معابر شهری، غالباً عملیاتی نشده است.

۲. در مقدمه توجیهی برای اصلاح ماده (۱۵) چنین آمده است که: «در ماده (۱۵) درخصوص ایجاد و مدیریت پارک‌های حاشیه‌ای، فرآیندهای ایجاد پارکینگ و فرآیند اخذ عوارض پارکینگ و تأمین و احداث پارکینگ‌های عمومی به نحوی است که متضمن مقصود نیست». اما مشخص نشده که پیشنهاددهندگان محترم به چه دلیل رویکردهای ماده (۱۵) قانون جاری را متضمن مقصود نمی‌دانند.

۳. در تبصره «۱» طرح پیشنهادی، سه عبارت و موضوع، از ماده (۱۵) «قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی» حذف شده است که عبارتند از:

الف) تصویب شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور

گفتنی است که اعمال سیاست‌های جامع و هماهنگ ترافیکی و تهیه خط‌مشی لازم و بهبود اداره کلیه امور مربوط به امر عبور و مرور همانند طراحی، برنامه‌ریزی، سازماندهی، هماهنگی، هدایت، نظارت و انتظامات ترافیکی شهرها، برعهده شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور است و اعضای آن شامل افراد ذیل می‌باشد:

نام دفاتر:

مطالعات زیربنایی
مطالعات برنامه‌ریزی و بودجه
مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۳۰۵۲

تاریخ انتشار:

۱۳۹۲/۴/۱۱

۱. معاون وزیر کشور، ریاست شورا،

۲. معاون وزیر راه و ترابری،

۳. معاون وزیر مسکن و شهرسازی،

۴. معاون وزیر پست و تلگراف و تلفن،

۵. معاون رئیس سازمان برنامه و بودجه،

۶. رئیس سازمان حفاظت محیط زیست یا معاون وی،

۷. فرمانده نیروی انتظامی یا معاون وی.

ضمن آنکه مصوبات این شورا پس از تصویب وزیر کشور قابل اجرا می‌باشد.

ب) توقف بیش از نیم ساعت در محدوده زمانی ۷ صبح تا ۹ شب

ج) تصویب وزیر کشور

۱. در این قسمت از طرح پیشنهادی، مشخص نیست که آیا حذف نقش شورای عالی ترافیک در تصویب اخذ عوارض موضوعه و جایگزینی نقش شهرداری و شورای اسلامی شهر در ارائه پیشنهاد و تصویب نرخ عوارض و همچنین حذف ساعات مشمول عوارض پارکینگ، می‌تواند متضمن مقصود باشد؟ اگر چنین است کدامین ادله کارشناسی تضمین‌کننده این ادعا می‌باشد؟

۲. در ماده (۱۵) قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی آمده است که: «حق توقف مناسبی که میزان آن به پیشنهاد شوراهای اسلامی شهرها و تصویب وزیر کشور تعیین می‌شود»، لکن در طرح حاضر تعیین میزان حق توقف، با پیشنهاد شهرداری و تصویب شورای اسلامی شهر است. این اصلاح مغایر اصل یکصدم قانون اساسی است.^۱ مؤید این نظر، بند «۶» نظریه مرحله اول شورای نگهبان به شماره ۳۸۹۲۹/۳۰/۸۹ مورخ ۱۳۸۹/۴/۲۳ در خصوص این قانون است.

۳. اگر بحث متفاوت بودن اقتضائات شهرها مطرح باشد، بایستی گفت که تبصره «۱» ماده (۱۵) قانون مزبور، نحوه مدیریت و تعیین معابر و شرایط و نحوه جذب و آموزش و به‌کارگیری متصدیان را مشخص کرده است که در این طرح حذف شده است. به عبارت دیگر شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور و شورای عالی هماهنگی ترافیک استان‌ها می‌توانند کلیه موارد و شرایط هر شهر را ملاک تصمیمات خود قرار دهند.

۴. در طرح حاضر، نحوه مصرف درآمد حاصل از این ماده جهت احداث توقفگاه (پارکینگ) مشخص نشده است، لکن طبق تبصره «۲» ماده (۱۵) قانون جاری، درآمد حاصل از این ماده باید جهت احداث توقفگاه (پارکینگ) در همان شهر (توسط شهرداری‌ها) هزینه می‌گردد.

۵. حذف نقش وزیر کشور در تصویب عوارض پارک خودروها، یکی دیگر از رویکردهای ماده (۵) طرح پیشنهادی است، در این خصوص بایستی گفت که با عنایت به اینکه ماده (۷۷) (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷) قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران بر تصویب عوارض شوراهای شهر طبق آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران تأکید دارد، و براساس تبصره آن (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷) - عوارض، یک ماه پس از ارسال هر مصوبه به وزارت کشور قابل وصول است. وزیر کشور می‌تواند در هر مقطعی که وصول هر نوع عوارض را منطبق بر آیین‌نامه مصوب نداند نسبت به اصلاح یا لغو اقدام نماید. از این رو نقش وزیر کشور به‌منظور تدقیق و تصویب میزان عوارض پارکینگ و منطبق‌کننده آن با مصالح حاکمیت ملی ضروری می‌نماید.

۱. شورای نگهبان براساس اصل یکصدم قانون اساسی، ورود شورای شهر در حوزه مسائل تقنینی را مغایر اصل مذکور اعلام کرده است.

۶. طبق ماده (۱۵) قانون جاری، توقف بیش از نیم ساعت در محدوده زمانی ۷ صبح تا ۹ شب، مشمول پرداخت حق توقف می‌بود، لکن در طرح حاضر، به نظر می‌رسد تعیین میزان «حق توقف» به پیشنهاد شهرداری و تصویب شورای شهر احاله شده است، که این امر مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است، زیرا تعیین مالیات و عوارض مانند «حق توقف»، ماهیت تقنینی داشته و در صلاحیت ذاتی مجلس است که قابل واگذاری به شوراهای شهر نیست.

۷. به نظر می‌رسد به حداکثر رساندن درآمد و منابع مالی ناشی از توقف کوتاه و پارک خودروها، می‌تواند به‌عنوان ادله و مبنای حذف ساعات توقف و پارک خودروها در قانون جاری (که بین ۷ صبح تا ۹ شب را پوشش می‌دهد) تلقی گردد، چراکه بخشی از پارک خودروها در معابر، به‌منظور امور ضروری بوده، و بعضاً می‌تواند کمتر از نیم ساعت باشد، ازسوی دیگر حذف ساعات معین، به معنای آن است که از ساعت ۹ شب به بعد که ضرورتی در اعمال این حکم از قانون نمی‌باشد نیز، مشمول درآمد برای شهرداری‌ها باشد. این نوع رویکرد در معابر و شهرها، با عنایت به میزان نرخ‌های تعیین شده و فزاینده مکانی، موقعیتی و سنواتی برای هر ساعت از توقف به اضافه عدم ساخت و تأمین پارکینگ‌های عمومی و طبقاتی، نه تنها رفاه و رضایت شهروندان را به‌همراه نداشته، بلکه زمینه‌ساز افزایش نارضایتی آنان می‌شود.

ب) ماده (۲۳) قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی

۱. در مقدمه توجیهی طرح پیشنهادی، درخصوص این ماده آمده است که: «در ماده (۲۳) فرآیند وصول جرائم و پرداخت سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها مطابق رقم واقعی جرائم و پرداخت به‌موقع آن به حساب شهرداری‌ها برای هزینه نمودن در وظایفی که برعهده آنها گذاشته شده، مشکلات زیادی مواجه است به نحوی که ظرف یک سال اجرای آن به تعویق افتاده است.» گفتنی است که چنین نگارشی، فارغ از نیاز به اثبات قضایی درباره عبارت «مطابق رقم واقعی جرائم»، ناظر و معطوف بر کیفیت و کمیت اجرای قانون توسط دستگاه مربوطه می‌باشد، ازاین‌رو آنچه قابل اتکا است اینکه در متن ماده (۲۳) قانون جاری مشکلی وجود ندارد، بلکه آنچه به‌عنوان مشکلات برای اصلاح ماده مذکور ذکر شده، بیشتر مشکلات در اجرای قانون است نه متن قانون.

۲. براساس:

الف) اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی؛ کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به‌موجب قانون انجام می‌گیرد.

ب) ماده (۳۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت؛ وجوه متمرکز در حساب‌های خزانه‌داری کل که برحسب قوانین و مقررات مربوطه توسط وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی به نام شهرداری‌ها وصول و واریز می‌گردد، براساس مفاد آیین‌نامه اجرایی که به پیشنهاد وزارت کشور (سازمان شهرداری‌های کشور) و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، بین شهرداری‌های نیازمند و جدیدالتأسیس توزیع می‌گردد. گزارش عملکرد این قانون در مقاطع سه‌ماهه توسط سازمان شهرداری‌های کشور تنظیم و به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و کمیسیون‌های ذیربط در مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌گردد.

با عنایت به احکام قانونی فوق‌الذکر، اولاً؛ این قسمت از طرح پیشنهادی در مغایرت با اصل (۵۳) قانون اساسی است و ثانیاً؛ تمرکز درآمدها و منابع درآمدی و اعتباری در حساب متمرکز خزانه‌داری کل و تسهیم براساس قوانین موضوعه یک تکلیف قانونی است. ثالثاً این بخش از طرح پیشنهادی در مغایرت با روح حاکم بر قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت است.

۳. طراحان محترم برای اصلاح ماده (۲۳) قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی (مصوب ۱۳۸۹) «مدرج در تبصره «۲» طرح پیشنهادی»، فرآیند تمرکز وجوه حاصل از جرائم تخلفات رانندگی در سراسر کشور را به حساب خزانه معین استان‌ها تغییر داده‌اند که لازم است مورد توجه قرار گیرد. گفتنی است که خزانه معین استان، حسابی مستقل نیست، بلکه زیر نظر خزانه‌داری کل کشور اداره می‌شود. براین اساس خزانه نمی‌تواند مستقل عمل کند، به عبارتی «عامل» نیست. آنچه خزانه معین انجام می‌دهد پرداخت‌ها و وصول درآمدهایی است که تحت نظر و دستور خزانه‌داری کل کشور انجام می‌شود. از طرفی اگر توزیع وجوه جرائم رانندگی از طریق خزانه معین استان‌ها انجام شود، این رویکرد خلاف اصل پنجاه و سوم قانون اساسی است که مقرر می‌دارد: کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد.

۴. ماده (۲۳) طرح حاضر، پرداخت‌ها را براساس «بندهای زیر» دانسته است درحالی که بندی در طرح، پیش‌بینی نشده است، در صورتی که ماده (۲۳) پیشنهادی جایگزین صدر ماده (۲۳) جاری شود باید توجه شود که مفاد ماده (۲۳) پیشنهادی با مفاد برخی بندهای آن در قانون جاری مغایرت دارد که لازم است بندها اصلاح شود. به عنوان مثال، طبق بند «الف» ماده (۲۳) قانون، سهم ۷۰ درصدی شهرداری برای استانداردسازی وسایل و تجهیزات ایمنی راه‌ها و ... اختصاص می‌یابد اما در متن ماده (۲۳) طرح حاضر این سهم به حساب شهرداری واریز می‌شود و نحوه مصرف آن مشخص نشده است.

نتیجه‌گیری

با عنایت به مطالب پیش‌گفته درخصوص:

الف) عدم عملیاتی شدن و تحقق اهداف ماده (۱۵) «قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی» بابت ساخت پارکینگ‌های عمومی در ازای دریافت عوارض پارک خودرو و جهش برای کسب درآمد بیشتر در ازای حذف زمان پارک مشمول عوارض و نادیده انگاشتن سطح رضایت شهروندان.

ب) مغایرت پیشنهاد اصلاح ماده (۱۵) «قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی» با اصول هشتاد و پنجم و یکصدم قانون اساسی.

ج) مغایرت پیشنهاد اصلاح ماده (۲۳) «قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی» با اصل پنجاه و سوم قانون اساسی و ماده (۳۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت.

د) ناقص و ناقض بودن مفاد طرح پیشنهادی با مفاد قانون جاری و قوانین موضوعه.

رد این طرح مورد تأکید بوده و تصویب آن توصیه نمی‌گردد.