

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح قانون الحاق یک تبصره به ماده واحده قانون راجع به تمرکز امور

مربوط به تاکسیرانی شهر تهران زیر نظر شهرداری تهران»

مقدمه

در سال ۱۳۵۹، به منظور ایجاد هماهنگی در سیستم حمل و نقل شهر تهران با برنامه ریزی مدیریت شهری، تاکسیرانی این شهر زیر نظر شهرداری تهران قرار گرفت، نتایج مطلوب این واگذاری موجب شد تا قانونگذار در سال ۱۳۷۲ نسبت به تسری این قانون و واگذاری تاکسیرانی سایر شهرهای کشور (ناظر بر انواع سرویس‌های تاکسی شهری) به شهرداری‌های همان شهر، قانون الحاق یک تبصره به ماده واحده قانون مذکور را مصوب نماید. در این مرحله از شرایط و دوران، طرحی در قالب ۴ تبصره ارائه شده است تا تغییراتی را در امور تاکسیرانی شهرهای موضوعه اعمال نماید که ذیلاً بدان می‌پردازد:

بررسی مفاد طرح

کلیات

در خصوص طرح ارائه شده از سوی نمایندگان برخی نکات قابل توجه می‌باشد:

- با توجه به اینکه متصدی امور مربوط به تاکسیرانی در شهرها، سازمان مدیریت و نظارت بر تاکسیرانی شهرداری‌ها زیر نظر شهرداری‌ها بوده و در مقدمه توجیهی این طرح سازمان تاکسیرانی شهرداری‌ها مورد اشاره قرار گرفته است، لذا در این خصوص نیازمند اصلاح می‌باشد.

- به موجب ماده واحده پیشنهادی، «قانون الحاق یک تبصره به ماده واحده قانون راجع به تمرکز امور مربوط به تاکسیرانی شهر تهران زیر نظر شهرداری تهران» اصلاح می‌گردد. در حالی که ذیل ماده واحده پیشنهادی بدون اشاره به تبصره الحاقی به موجب قانون فوق‌الذکر، ۴ تبصره به صورت مستقل ذکر شده است که با توجه به محتوا و نحوه ذکر این تبصره مشخص نمی‌باشد که در صورت تصویب این طرح، قانون فعلی به چه صورت اصلاح خواهد شد. به عبارت دیگر مشخص نمی‌شود که تبصره‌های مذکور در ذیل این ماده واحده به قانون مزبور الحاق می‌شود و یا جایگزین تبصره فعلی می‌شود. لذا طرح پیشنهادی از این جهت دچار ابهام می‌باشد.

- در ابتدای مقدمه توجیهی عبارت (تداخل وظایف سازمان تاکسیرانی شهرداری‌ها و شرکت‌های تعاونی تاکسیرانی) به کار رفته است، اما مشخص نکرده است که این تداخل شامل چه مواردی می‌شود ضمن آنکه در سلسله مراتب سازمانی، غالباً شرح وظایف سازمان فرادست نسبت به تشکیلات فرودست واجب‌الرعایه می‌باشد از سوی دیگر، به کار رفتن عبارت (منجر به تضییع حقوق تعاونی‌های تاکسیرانی) بدون توضیح و تشریح نوع حقوق تضییع شده نوعی کلی‌گویی برای تبیین و توجیه اهداف را تداعی می‌کند.

- شایان ذکر است که شرکت‌های تعاونی تاکسیرانی شهرها، اشخاص حقوقی‌ای هستند که در غالب تجمع اعضای سازمان‌های تاکسیرانی شهرها شکل گرفته‌اند و دارای مرامنامه داخلی و مشمول قانون مربوط به بخش تعاون می‌باشند. تأسیس شرکت‌های تعاونی مسکن و... در داخل یک سازمان، نمونه‌ای دیگر از این شرکت‌ها می‌باشد.

نام دفاتر:

مطالعات زیربنایی

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۳۱۰۵

تاریخ انتشار:

۱۳۹۲/۵/۶

- بررسی نسبت اعضای تحت پوشش سازمان‌های تاکسیرانی به شرکت‌های تعاونی تاکسیرانی در شهرها علی‌الخصوص شهر تهران نشان می‌دهد که غالباً افراد تحت پوشش تعاونی‌های تاکسیرانی حداکثر ۱۰ الی ۱۵ درصد از اعضای سازمان‌های تاکسیرانی می‌باشند.

- شایان ذکر است که دستورالعمل یا مزایا و خدمات سازمان تاکسیرانی شهرها، شامل کلیه اعضای تاکسیرانی می‌شود، اما دستورالعمل یا مزایا و خدمات شرکت‌های تعاونی تاکسیرانی تنها شامل حال اعضای آن تعاونی می‌شود.

- بررسی عملکرد و تعداد اعضای این‌گونه شرکت‌های تعاونی تاکسیرانی از جمله شرکت تعاونی تاکسیرانی تلفنی ۱۳۳ تهران حکایت از آن دارد که به مرور زمان از تعداد اعضا و خدمات آنها به‌علت بروز کاستی‌ها و مشکلات متعدد کم شده است. طراحان محترم مشخص نکرده‌اند، در صورتی که پیشنهاد آنان مصوب شود، تکلیف ۸۵ الی ۹۰ درصد تاکسیداران و تاکسیرانان تحت پوشش سازمان تاکسیرانی بر چه اساس خواهد بود، آیا این تعداد اعضا لاجرم باید علیرغم اراده خود، به عضویت شرکت‌های تعاونی در آیند؟

- گفتنی است که در حال حاضر، سازمان تاکسیرانی شهرداری‌ها، مدیریت و نظارت امور تاکسیرانی در شهرها را برعهده دارد و وزارت صنعت، معدن و تجارت، مدیریت و نظارت بر امور آژانس‌های مسافربری شهری را برعهده دارد، از یکسو انتزاع این بخش از وزارت صنعت، معدن و تجارت و واگذاری و تمرکز این فعالیت در سازمان تاکسیرانی شهرداری‌ها ضروری می‌نماید، ازسوی دیگر ایجاد تعدد بخش‌های مدیریتی، نظارتی، برنامه‌ریزی و... در امور تاکسیرانی شهرها موجبات تشنج عملکردها و پاسخگویی چندوجهی سازمانی برای فعالان این بخش را پدید خواهد آورد.

- براساس این طرح جدای از مدیریت و نظارت امور تاکسیرانی توسط شهرداری‌ها و امور آژانس‌های مسافربری توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت، قرار است تا وزارت تعاون، کار و امور اجتماعی نیز در حوزه تاکسیرانی شهرها، مدیریت و نظارت داشته باشد.

- صدور پروانه‌های احداث و بهره‌برداری جایگاه سوخت، تأسیس مراکز آموزشی، رفاهی، خدماتی، امور پزشکی و درمانی و اجتماعی و یا صدور پروانه تاکسیرانی و... همگی از جمله اموری است که نیازمند اخذ هزینه‌های مترتب و تعیین شده می‌باشد از این روی کاهش درآمد سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی و عمومی را موجب خواهد شد براین‌اساس این طرح مغایر با اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی می‌باشد.

- براساس ماده (۹) «قانون حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت» مدیریت حمل‌ونقل بار و مسافر در محدوده شهرها و حومه آن برعهده شهرداری است و طبق ماده (۳۲) «قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی» شهرداری‌ها موظفند کلیه فعالیت‌های مربوط به حمل‌ونقل کالا و بار و مسافر در محدوده شهرها را در قالب مؤسسات و شرکت‌های حمل‌ونقل تعاونی و خصوصی ساماندهی و بر آنها نظارت کنند.

از تکالیف فوق چنین برداشت می‌شود که شهرداری‌ها مکلف به مدیریت حمل‌ونقل بار و مسافر در محدوده شهرها بوده و برای آن دسته از فعالیت‌های موضوعه که به‌صورت غیرمنسجم شکل گرفته‌اند، مکلف به ساماندهی و نظارت بر آنها در قالب مؤسسات و شرکت‌های تعاونی و خصوصی می‌باشد.

بررسی تبصره‌های پیشنهادی

تبصره «۱» - در این تبصره وظایف سازمان‌های تاکسیرانی شهرداری‌ها محدود به سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، بازرسی و نظارت بر امور تاکسیرانی (انواع سرویس های تاکسیرانی شهری) شده است و برای امور دیگری مانند ارزیابی اشخاص و صدور پروانه، مدیریت امور تاکسیرانی و... پیشنهاد انتزاع از این سازمان‌ها شده است. در این خصوص تمرکز کامل مدیریت امور تاکسیرانی در مجموعه مدیریت شهری و پرهیز از چندگانگی مدیریت و به تبع آن تأمین انتظارات شهروندان و پاسخگویی واحد مورد توصیه می‌باشد.

تبصره «۲» - این تبصره از ماده واحده پیشنهادی در مقام بیان مصادیقی جهت واگذاری و تفویض اختیاراتی به شرکت‌های تعاونی تاکسیرانی برآمده که در این خصوص نکات ذیل قابل اشاره می‌باشد:

- در صدر این تبصره از عبارت «از قبیل» استفاده شده است که نشانگر تمثیلی بودن موارد مذکور در این تبصره می‌باشد و با توجه به اینکه موارد مذکور بسیار زیاد بوده و همه امور را درخصوص تاکسیرانی شامل می‌گردد، لذا عبارت مذکور نیز باعث افزایش صلاحیت شرکت‌های تعاونی تاکسیرانی شده و امکان سوءاستفاده از اختیارات این تشکیلات وجود دارد.

- با توجه به اینکه عبارت «تأمین انواع نیازهای کسبی و شغلی دارندگان و رانندگان تاکسیرانی هر شهر» در صدر تبصره مذکور مطلق بوده و شامل هرگونه نیازی می‌شود، دارای ابهام بوده و محل اشکال می‌باشد.

- برخی از امور مذکور در این تبصره دارای متولی خاص بوده و یا دارای قانون مشخص می‌باشد و ارائه‌کنندگان این طرح بدون توجه به این امر، امور مذکور در این تبصره را به شرکت‌های تعاونی تاکسیرانی هر شهر تفویض نموده‌اند. برای نمونه «احداث جایگاه سوخت‌رسانی» از وظایف شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران می‌باشد که در این تبصره به شرکت‌های تعاونی مذکور تفویض شده است. چنین رویدادی می‌تواند چندگانگی و مغایرت‌های عملکرد را به دنبال داشته باشد.

- با توجه به اینکه حوزه فعالیت و خدمات شرکت‌های تعاونی تاکسیرانی محدود به امور تاکسیرانی می‌شود، بنابراین «انجام امور مربوط به فرآیند اجرایی تکمیل اظهارنامه و وصول مالیات انواع وسیله نقلیه عمومی» محل اشکال بوده و خارج از حوزه مذکور تلقی می‌گردد.

نکته دیگر درخصوص این تبصره این است که اگرچه شرکت‌های تعاونی تاکسیرانی، تعاونی محسوب شده و زیر نظر وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تشکیل می‌شوند، ولی بسیاری از امور احصا شده در این تبصره ماهیتی غیرتعاونی داشته و مربوط به حوزه امور تعاون و زیر نظر وزارتخانه مذکور تلقی نمی‌شوند.

تبصره «۳» - این تبصره مترصد آن است که کلیه قوانین مربوط به اختیارات پیش‌بینی شده در تبصره «۲» این طرح پیشنهادی را که ذیل قوانین خاص و دستگاه‌های تخصصی هستند ابطال و به شرکت‌های تعاونی تاکسیرانی (که یک تشکیلات درون‌گروهی سازمان تاکسیرانی تلقی می‌شوند) واگذار نماید. به عبارت دیگر انتزاع و حذف مأموریت دستگاه‌های ملی و واگذاری آن به تشکیلات گروهی، مغایر با بند «۱۰» اصل سوم (۳) قانون اساسی می‌باشد. از سوی دیگر شهرداری‌ها به‌عنوان دولت‌های محلی تلقی می‌شوند از این دیدگاه اعمال محدودیت در مدیریت امور شهری می‌تواند دارای تبعاتی باشد که به سایر امور مرتبط تسری یابد. از این روی، پدید آمدن خدشه در خدمات شهری و تأمین نیازهای شهروندان دور از انتظار نیست و شرکت‌های تعاونی مزبور از جایگاه لازم برای پاسخگویی نسبت به آن برخوردار نیستند.

نتیجه‌گیری

با توجه به نکات زیر، تصویب این طرح توصیه نمی‌شود:

- محدود بودن اعضای تحت پوشش شرکت‌های تعاونی تاکسیرانی نسبت به سازمان‌های مربوطه (حداکثر ۱۰ الی ۱۵ درصد).
- بلا تکلیفی ابعاد این طرح پیشنهادی درخصوص ۸۵ الی ۹۰ درصد از اعضای سازمان تاکسیرانی که تمایلی به عضویت در شرکت‌های تعاونی مزبور ندارند.

- انتزاع وظایف قانونی و تخصصی دستگاه‌های اجرایی و واگذاری آن به شرکت‌های تعاونی تاکسیرانی ذیل سازمان‌های تاکسیرانی.

- ایجاد چندگانگی و مغایرت‌های عملکردی در ازای ایجاد تکالیف و تعهدات دستگاه‌ها و به تبع آن ناراضی‌های شهروندان و جامعه هدف و پاسخگو نبودن شرکت‌های تعاونی تاکسیرانی.

- مغایرت با ماده (۹) «قانون حمل‌ونقل و مدیریت مصرف سوخت» و ماده (۳۲) «قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی».

- مغایرت با اصل هفتاد و پنجم (۷۵) و بند «۱۰» اصل سوم (۳) قانون اساسی.