

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

شورای انقلاب در سال ۱۳۵۹، به منظور ایجاد هماهنگی در سیستم حمل و نقل شهر تهران با برنامه ریزی مدیریت شهری، تاکسیرانی این شهر را تحت نظر شهرداری تهران قرار داد، 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 سرویس های تاکسی شهری) به شهرداری های همان شهر، قانون الحاق یک تبصره به ماده واحده قانون مذکور را مصوب کند. در این مرحله از شرایط و دوران، طرحی در قالب سه تبصره ارائه شده است تا تغییراتی را در امور تاکسیرانی شهرهای موضوعه اعمال کند که در ذیل بدان می پردازد:

مشخصات طرح

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۴۰۹

شماره چاپ:

۹۷۲

بررسی مفاد طرح

کلیات

تاریخ چاپ:

۱۳۹۷/۴/۳

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

- در گذشته وظایف مربوط به تاکسیرانی دچار تشتت بوده و ادارات و دستگاه های مختلف مانند فرمانداری، شهرداری و ... مسئول انجام امورات آن بوده اند، اما با تصویب قانون تمرکز اداره امور تاکسیرانی (ناظر بر انواع تاکسی شهری) در سال ۱۳۷۲ کلیه وظایف به سازمان تاکسیرانی محول شد. اما در حال حاضر نمایندگان محترم دوباره خواهان واگذاری بخشی از وظایف به شرکت های اتحادیه تعاونی تاکسیرانی شده اند که این امر می تواند موجب بی مسئولیتی و عدم پاسخگویی را فراهم نماید.

معاونت پژوهش های
زیربنایی و امور تولیدی
دفاتر:

مطالعات زیربنایی
مطالعات سیاسی
مطالعات حقوقی
مطالعات ارتباطات و
فناوری های نوین

- با توجه به اینکه متصدی امور مربوط به تاکسیرانی در شهرها، سازمان مدیریت و نظارت بر تاکسیرانی شهرداری ها زیر نظر شهرداری هاست، اما در مقدمه توجیهی این طرح، سازمان تاکسیرانی شهرداری ها مورد اشاره قرار گرفته است، که نیازمند اصلاح می باشد.

مشخصات گزارش

- 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 می گردد. در حالی که ذیل ماده واحده پیشنهادی بدون اشاره به تبصره الحاقی به موجب قانون فوق الذکر، سه تبصره به صورت مستقل ذکر شده است که با توجه به محتوا و نحوه ذکر این تبصره مشخص نمی باشد که در صورت تصویب این طرح، قانون فعلی به چه صورت اصلاح خواهد شد. به عبارت دیگر مشخص نمی شود که تبصره های مذکور در ذیل این ماده واحده به قانون مزبور الحاق می شود و یا جایگزین تبصره فعلی می شود. لذا طرح پیشنهادی از این جهت دچار ابهام است. به عبارت دیگر، طرح

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۵۹۲۷

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۴/۱۶

- بیشتر از آنکه اصلاح قانون فعلی در قالب چند تبصره پیشنهادی باشد به نظر می‌رسد قانونگذاری جدید باشد؛ زیرا با قانون فعلی مغایرت دارد و نمی‌تواند در قالب الحاق تبصره باشد.

- 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 سلسله‌مراتب سازمانی، غالباً شرح وظایف سازمان فرادست نسبت به تشکیلات فرودست واجب‌الرعیه است. از یک‌سو 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. از سوی دیگر واگذاری بخشی از وظایف سازمان تاکسیرانی شهرداری به اتحادیه تعاونی‌های تاکسیرانی مشخص نیست براساس ارزیابی از عملکرد سازمان تاکسیرانی صورت گرفته یا خیر و آیا عملکرد این سازمان دارای ایراد و نامطلوب بوده که طراحان محترم خواستار تفکیک امور مربوط به فعالیت‌های تاکسیرانی شده‌اند. در طرح پیشنهادی صرفاً عنوان شده که دلیل ارائه طرح تضییع حقوق اتحادیه تعاونی‌های تاکسیرانی است.

- شایان ذکر است که شرکت‌های تعاونی تاکسیرانی شهرها، اشخاصی حقوقی 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 شرکت‌هاست.

- 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 ۱۵ الی ۱۸ 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 ۸۲ الی ۸۵ 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 درآیند؟

- گفتنی است که درحال 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 است، از سوی دیگر ایجاد تعدد بخش‌های مدیریتی، نظارتی، برنامه‌ریزی و... در امور تاکسیرانی شهرها موجبات تشتت 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.

- به کار بردن عبارت «تأمین نیازهای شغلی و کسبی رانندگان تاکسی و انجام کلیه فعالیت‌های تصدیگری حوزه حمل‌ونقل درون‌شهری (تاکسیرانی و تاکسی‌بار)» می‌تواند طیف وسیعی از امور مربوطه از جمله: تأسیس مراکز آموزشی، رفاهی، خدماتی، امور پزشکی و درمانی و اجتماعی و یا صدور پروانه تاکسیرانی و... را شامل شود که اغلب از جمله اموری است که نیازمند اخذ هزینه‌های مترتب و تعیین شده

می‌باشد. از این رو، کاهش درآمد سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی و عمومی را موجب خواهد شد، بر این اساس این طرح مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است.

- 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 به صورت غیرمنسجم شکل گرفته‌اند. مکلف به ساماندهی و نظارت بر آنها در قالب مؤسسات و شرکت‌های تعاونی و خصوصی هستند.

تمایز قائل شدن بین امور مرتبط با سیاستگذاری، نظارت و برنامه‌ریزی تاکسیرانی که به سازمان تاکسیرانی شهرداری محول شده با امور بیشتر اجرایی که به اتحادیه تعاونی‌های تاکسیرانی واگذار شده احتمالاً غیرممکن می‌باشد و به احتمال قریب به یقین نظر طراحان محترم را تأمین نماید. چرا که دقیقاً مشخص نیست مرز بین تصمیم‌گیری، اجرا، نظارت و ارزیابی کجا باشد. بنابراین در صورت تصویب طرح و قائل شدن به چنین تفکیکی، سردرگمی و ابهام در کارآمدی انجام امور مرتبط با تاکسیرانی شهری به وجود آید و زمینه شکست قانون را فراهم آورد. به عبارتی بهتر چرخه سیاستگذاری در حوزه‌های مختلف به صورت متداول عبارت از شناسایی مشکل، تصمیم‌گیری، اجرا، ارزیابی و در صورت لزوم بازنگری در تصمیمات است، اما در طرح فعلی این امور بین دو نهاد تقسیم شده که می‌تواند باعث ایجاد ابهام و مشکل شود. تبصره «۳» طرح پیشنهادی ابهام دارد؛ زیرا در آن عبارت‌هایی مانند «حسب مورد موضوع» و «لغو کلیه قوانین مغایر» آمده که شفاف و واضح نیست.

به نظر می‌رسد راهکار معقول این است تا با هماهنگی، سازوکاری فراهم شود تا نقش اتحادیه تاکسیرانی در تصمیم‌گیری مرتبط با امور تاکسیرانان به گونه‌ای که منافع این قشر خدشه‌دار نشود فراهم گردد.

این مسئله چندین دوره است که در مجلس شورای اسلامی مطرح می‌باشد و توسط نمایندگان محترم پیگیری می‌شود. از این رو مرکز می‌تواند حداقل در کلانشهرها ارزیابی از عملکرد سازمان تاکسیرانی شهرداری داشته باشد تا ضمن احصای نقاط قوت و ضعف آن، پیشنهادهایی برای تقویت سازمان و در صورت لزوم واگذاری بخشی از وظایف به اتحادیه‌های تعاونی تاکسیرانی داشته باشد.

بررسی تبصره‌های پیشنهادی

تبصره «۱» - در این تبصره وظایف سازمان‌های تاکسیرانی شهرداری‌ها محدود به سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، بازرسی و نظارت بر امور تاکسیرانی (انواع سرویس‌های 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 براساس قانون جاری توصیه می‌شود.

در تبصره «۱»، عبارت «سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، بازرسی، نظارت» به جهت فقدان ضوابط مشخص و معین و عدم تعیین آنها در قانون، با ایراد اصل هشتادوپنجم قانون اساسی مواجه است.

– تبصره «۲»

الف) به کار رفتن عبارت: «تأمین نیازهای شغلی و کسبی رانندگان تاکسی و انجام کلیه فعالیت‌های تصدیگری حوزه حمل‌ونقل درون‌شهری تاکسیرانی و تاکسی‌بار» در صدر تبصره «۲» پیشنهادی؛ می‌تواند شامل تأمین طیف وسیعی از انواع نیازهای کسبی و شغلی دارندگان و رانندگان تاکسیرانی هر شهر از جمله امور آموزشی، فرهنگی، رفاهی، خدماتی، درمانی و اجتماعی شود. لذا از آنجایی که بصورت مطلق بیان شده و شامل هرگونه نیازی می‌شود، دارای ابهام بوده و محل اشکال می‌باشد. به عبارت دیگر در این تبصره برخی از عبارات به جهت فقدان ضوابط اجرایی معین و مشخص که دارای ماهیت تقنینی است، از قبیل نبود معیار مشخص برای رسیدگی به تخلفات رانندگان، واجد ایراد اصل هشتادوپنجم قانون اساسی به‌نظر می‌رسد.

ب) ازسوی دیگر اغلب این‌گونه اقدامات از جمله اموری است که به اخذ هزینه‌های مترتب و تعیین شده نیازمند است، از این‌رو کاهش درآمد سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی و عمومی را موجب خواهد شد. لذا ممکن است با شائبه مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی مواجه شود.

ج) در صدر این تبصره از عبارت «از جمله» استفاده شده است که نشانگر تمثیلی بودن موارد مذکور در این تبصره می‌باشد و با توجه به اینکه این موارد بسیار زیاد بوده و همه امور از جمله امور آموزشی، فرهنگی، رفاهی، خدماتی، درمانی و اجتماعی را در خصوص تاکسیرانی شامل می‌شود، لذا عبارت مذکور نیز باعث افزایش صلاحیت شرکت‌های تعاونی تاکسیرانی شده و امکان سوءاستفاده از اختیارات این تشکیلات وجود دارد.

د) برخی از این امور می‌تواند دارای متولی خاص باشد و یا دارای قانون مشخص؛ 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 «صدور پروانه تاکسیرانی» از وظایف شهرداری هر شهر می‌باشد. کمااینکه مطابق ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی قانون راجع به تمرکز امور تاکسیرانی؛ «پروانه اشتغال به حمل‌ونقل عمومی مسافر درون‌شهری با تاکسی (پروانه تاکسیرانی) مجوزی است که پس از طی موفقیت‌آمیز مراحل مختلف مذکور در این آیین‌نامه، برای مدت معین (حداکثر ۱۲ ساعت در روز)، سرویس مشخص، مسیر و زمان معین توسط شهرداری صادر می‌شود. مجوز مذکور فقط برای اشتغال افراد با وسیله نقلیه مشخص است، اعم از اینکه وسیله نقلیه متعلق به دارنده مجوز باشد یا به اشخاص حقیقی یا حقوقی دیگر تعلق داشته باشد.» لذا چنین رویدادی می‌تواند چندگانگی و مغایرت‌های عملکردی و اجرایی را به‌دنبال داشته باشد.

ه) نکته دیگر در خصوص این تبصره این است که اگرچه شرکت‌های تعاونی تاکسیرانی، تعاونی محسوب شده و زیر نظر وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تشکیل می‌شوند، 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 قانون اساسی می‌باشد. ازسوی دیگر شهرداری‌ها 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 این‌رو، پدید آمدن خدشه

در خدمات شهری و تأمین نیازهای شهروندان دور از انتظار نیست و شرکت‌های تعاونی مزبور از جایگاه لازم برای پاسخگویی به آن برخوردار نیستند.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

با توجه به نکات زیر شامل:

- محدودیت اعضای تحت پوشش شرکت‌های تعاونی تاکسیرانی نسبت به سازمان‌های مربوط (حداکثر ۱۵ الی ۱۸ درصد).
- بلا تکلیفی ابعاد این طرح پیشنهادی در خصوص ۸۲ الی ۸۵ 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 نارضایتی‌های 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 هشتاد و پنجم قانون اساسی.

- مغایرت احتمالی با اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی

- مغایرت با بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی.

تصویب این طرح توصیه نمی‌شود.

