

## قانون الحاق یک تبصره به قانون احداث پروژه‌های عمرانی بخش راه و ترابری از طریق مشارکت بانک‌ها و سایر منابع مالی و پولی کشور

مصوب ۱۳۹۴/۱۰/۲۹

### درباره‌ی قانون

«طرح الحاق یک تبصره به قانون احداث پروژه‌های عمرانی بخش راه و ترابری از طریق مشارکت بانک‌ها و سایر منابع مالی و پولی کشور» ابتدا با عنوان «طرح الحاق یک تبصره به قانون احداث پروژه‌های عمرانی بخش راه و ترابری از طریق مشارکت بانک‌ها و سایر منابع مالی و پولی کشور مصوب ۱۳۶۶/۸/۲۴ و اصلاحات بعدی آن» توسط تعدادی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به مجلس تقدیم شد. در مقدمه‌ی توجیهی این طرح، ضرورت ارائه‌ی آن به صورت زیر تبیین شده است: تفاوت آزادراه و بزرگراه در افزایش سرعت حرکت، کاهش زمان سفر، کاهش تلفات جانی و مالی، کاهش مصرف سوخت و استهلاك خودروها انگیزه‌ی کافی برای تبدیل بزرگراه‌ها به آزادراه‌ها را فراهم می‌کند. ضرورت استفاده از منابع بخش‌های غیردولتی و حتی بانک‌های دولتی برای احداث آزادراه‌ها و توجه به حد مطلوب احداث مسیرهای ارتباطی بین هر مبدأ و مقصدی ایجاب می‌کند تا اگر در هر مسیری احداث یک آزادراه کفایت می‌کند مسیر جایگزینی احداث نگردد. مکلف شدن دولت به پیش‌بینی مسیر جایگزین برای احداث آزادراه همراه با سرمایه‌گذاری در حد ضرورت در همه‌ی مسیرها ایجاب می‌کند تا به دولت اجازه داده شود تا در مسیری که نیازی به احداث مسیر جایگزین نیست آزادراه احداث، ولی برای اینکه فشاری متوجه مردم نشود فقط مابه‌التفاوت هزینه‌ی احداث آزادراه و بزرگراه را تحت عنوان عوارض عبوری از صاحبان وسایط نقلیه گرفته شود. از آنجا که چنین اجازه‌ای مستلزم وضع قانون است این تبصره برای رفع معضل پیشنهاد می‌گردد.

این طرح در تاریخ ۱۳۹۱/۵/۱۱ برای رسیدگی به کمیسیون عمران مجلس به عنوان کمیسیون اصلی ارسال شد که این کمیسیون، پس از بحث و بررسی راجع به مفاد این طرح، در نهایت آن را در جلسه ۱۳۹۱/۷/۲۵ با اصلاحاتی به تصویب رساند و گزارش آن را به مجلس ارائه کرد. این طرح در تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۹ در صحن علنی مجلس مطرح شد و با اصلاحاتی در عنوان و متن به تصویب نمایندگان رسید و برای طی روند قانونی مذکور در اصل (۹۴) قانون اساسی، طی نامه‌ی شماره ۱۲۳/۸۵۹۰۰ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۲ به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۲ با تشکیل جلسه در دو نوبت صبح و عصر و بررسی این مصوبه، مفاد آن را مغایر با

موازین شرع و قانون اساسی تشخیص نداد و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۹۴/۱۰۲/۵۸۰۸ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۲ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

\*\*\*\*\*

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۴/۱۰/۲۹

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۴/۱۲/۱۲ (جلسه صبح و عصر)

ماده واحده- یک تبصره به عنوان تبصره (۶) به قانون احداث پروژه‌های عمرانی بخش راه و ترابری از طریق مشارکت بانک‌ها و سایر منابع مالی و پولی کشور مصوب ۱۳۶۶/۸/۲۴ و اصلاحات بعدی آن، به شرح زیر اضافه می‌شود:

تبصره ۶- در صورتی که وزارت راه و شهرسازی با مشارکت بخش غیردولتی نسبت به تبدیل بزرگراه به آزادراه در مسیرهای دارای توجیه فنی و اقتصادی و فاقد جایگزین با رعایت کلیه مشخصات و استانداردهای فنی و ایمنی اقدام نماید، تا زمان احداث مسیر جایگزین تنها مجاز به دریافت هزینه‌های تبدیل، نگهداری و بهره‌برداری بزرگراه به آزادراه در قالب عوارض عبوری است.

### دیدگاه مغایرت

الف) بر اساس این ماده واحده، وزارت راه و شهرسازی اجازه دارد با جلب مشارکت بخش غیردولتی نسبت به تبدیل بزرگراه به آزادراه اقدام کرده و پس از آن هزینه‌های تبدیل، نگهداری و بهره‌برداری را در قالب عوارض عبوری از مردم دریافت کند. این در حالی است که مطابق موازین شرعی شوارع و راه‌ها جزء مشترکات عمومی محسوب می‌شود،<sup>۱</sup> لذا نمی‌توان رفت و آمد مردم از این‌گونه راه‌ها که از قبل وجود داشته و مورد استفاده‌ی عموم بوده است را محدود کرد و به بهانه‌ی توسعه‌ی آنها از مردم هزینه‌ای تحت عنوان عوارض دریافت کرد. اخذ عوارض تنها در صورتی جایز است که جاده از قبل وجود نداشته باشد و دولت اقدام به احداث آن کرده باشد. بنابراین حکم این ماده از این جهت که باعث ایجاد محدودیت در رفت و آمد مردم در راه‌هایی که از قبل وجود داشته می‌شود، مغایر با موازین شرعی است.

ب) بر اساس اصل (۴۴) قانون اساسی، راه‌ها جزء مالکیت عمومی محسوب شده و در اختیار دولت است. از طرفی، مطابق با تبصره (۴) قانون احداث پروژه‌های عمرانی بخش راه و ترابری از

۱. «القول في المشتركات وهي الطرق والشوارع والمساجد والمدارس والرباطات والمياه والمعادن.» (موسوی خمینی، سید روح‌الله، تحریرالوسیله، قم، مؤسسه مطبوعات دارالعلم، چاپ اول، بی‌تا، ج ۲، ص ۲۰۹) «مشترکات؛ و آنها راه‌ها و خیابان‌ها و مسجدها و مدرسه‌ها و خان‌ها و آب‌ها و معدن‌ها هستند.» (موسوی خمینی، سید روح‌الله، تحریرالوسیله، ترجمه‌ی علی اسلامی، قم، دفتر انتشارات اسلامی وابسته به جامعه مدرسین حوزه علمیه قم، ۱۴۲۵ هـ.ق، ج ۳، ص ۳۶۹)

طریق مشارکت بانک‌ها و سایر منابع مالی و پولی کشور مصوب ۱۳۶۶ تنها در صورتی اخذ عوارض عبوری از راه‌ها جایز است که محور دیگری به موازات آن جاده وجود داشته یا ساخته شود که استفاده‌کنندگان برای استفاده از راه‌ها و پرداخت عوارض حق انتخاب داشته باشند.<sup>۱</sup> این در حالی است که مصوبه‌ی حاضر اخذ عوارض عبوری از راه‌های فاقد جایگزین را بلا مانع دانسته است. بنابراین حکم این ماده واحده در خصوص اخذ عوارض عبوری از راه‌های فاقد جایگزین در مقابل مشارکت بخش خصوصی، به دلیل ایجاد محدودیت در مالکیت عمومی و اخلال در رفت و آمد مردم، مغایر با اصل (۴۴) قانون اساسی است.

### دیدگاه عدم مغایرت

**الف)** گرچه از نظر شرعی نمی‌توان به خاطر تردد از جاده‌ای که از قبل وجود داشته و مورد استفاده‌ی عموم است هزینه‌ای دریافت کرد، لیکن موضوع این ماده اخذ عوارض از این‌گونه جاده‌ها نیست، بلکه مستفاد از عبارت «تبدیل بزرگراه به آزادراه» در این ماده واحده آن است که اخذ عوارض صرفاً در مورد جاده‌هایی است که توسعه یافته و تبدیل به آزادراه شده‌اند. بر این اساس، در این‌گونه موارد از آنجا که اساساً جاده‌ی قبلی تبدیل به جاده‌ی دیگری شده است، اخذ عوارض در قبال توسعه و نگهداری از آن جاده‌ی جدید، مغایرتی با موازین شرعی ندارد.

**ب)** گرچه مطابق با موازین شرعی، شوارع و راه‌ها جزء مشترکات عمومی محسوب می‌شود، لیکن حکومت اسلامی می‌تواند نسبت به مشترکات عمومی نیز اعمال ولایت کرده و بر اساس مصالح عمومی تصمیم بگیرد. پر واضح است که تبدیل بزرگراه به آزادراه به دلیل تسهیل بیشتر رفت و آمد مردم و نیز تأمین بیشتر امنیت جانی و مالی آنان جزء مصالح عمومی است و با توجه به اینکه تبدیل بزرگراه به آزادراه هزینه‌ی زیادی می‌طلبد، مجلس در این مصوبه تأمین بخشی از

---

۱. قانون احداث پروژه‌های عمرانی بخش راه و ترابری از طریق مشارکت بانک‌ها و سایر منابع مالی و پولی کشور مصوب ۱۳۶۶/۸/۲۴ مجلس شورای اسلامی با اصلاحات بعدی: «ماده واحده- به وزارت راه و ترابری اجازه داده می‌شود تأمین منابع مالی و اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی بخش راه و ترابری را به شرکت و یا شرکت‌هایی که به همین منظور با مشارکت بانک‌های کشور و شرکت‌ها و مؤسسات و اشخاص حقیقی که طبق اساسنامه و قوانین مربوط مجاز به سرمایه‌گذاری و مشارکت می‌باشند و سایر منابع پولی و مالی کشور تأسیس می‌شوند، واگذار نماید. وزارت راه و ترابری مکلف است در قبال سرمایه‌گذاری پروژه‌ها و طرح‌های موضوع این قانون منافع بهره‌برداری از آنها را تا استهلاك هزینه‌های طرح با حفظ مالکیت دولت برای مدت معینی که به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید، به شرکت مربوط واگذار نماید.

تبصره ۱- ...

تبصره ۴- اجرای طرح‌ها و پروژه‌های فوق نافی وظایف دولت در اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی مورد نیاز عامه نبوده و مفاد این قانون در مواردی قابل اجرا است که محور دیگری به موازات وجود داشته یا ساخته شود که استفاده‌کنندگان برای استفاده و پرداخت عوارض حق انتخاب داشته باشند.»

این هزینه را در قالب اخذ عوارض عبوری تا زمان احداث مسیر جایگزین به عهده‌ی مردم گذاشته است. بنابراین، تجویز اخذ عوارض عبوری موضوع این ماده واحده، به دلیل جواز اعمال ولایت حکومت اسلامی حتی در راههایی که از قبل وجود داشته است، مغایرتی با موازین شرعی ندارد.

ج) گرچه با عنایت به اینکه اصل (۴۴) قانون اساسی راه‌ها را جزء مالکیت عمومی دانسته است نمی‌توان به خاطر تردد مردم از جاده‌ها هزینه‌ای دریافت کرد، لیکن حکم مقرر در مصوبه‌ی حاضر مبنی بر تجویز اخذ عوارض عبوری از راه‌ها ناظر به خود راه‌ها نیست تا موجب محدودیت مالکیت عمومی شود، بلکه این هزینه در مقابل خدمات خاصی است که به منظور تسهیل بیشتر رفت و آمد مردم از جاده و نیز تأمین بیشتر امنیت جانی و مالی آنان انجام شده است. چنانچه امروزه مردم در برابر استفاده از برخی خدمات موضوع اصل (۴۴) قانون اساسی، نظیر مخابرات، هزینه‌های مربوطه را پرداخت می‌کنند. بنابراین، تجویز اخذ عوارض موضوع این مصوبه را نمی‌توان موجب محدودیت مالکیت عمومی و در نتیجه مغایر با اصل (۴۴) قانون اساسی دانست.

#### نظر شورای نگهبان

این ماده واحده، مغایرتی با موازین شرع و قانون اساسی ندارد.

#### نظر نهایی شورای نگهبان

مصوبه مجلس در خصوص طرح الحاق یک تبصره به قانون احداث پروژه‌های عمرانی بخش راه و ترابری از طریق مشارکت بانک‌ها و سایر منابع مالی و پولی کشور، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.