

پژوهشکده شورای نگهبان
گزارش استدلالی



نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

**قانون مجازات استفاده‌کنندگان غیر مجاز از آب،
برق، تلفن، فاضلاب و گاز مصوب ۱۳۹۶/۳/۱۰**

پژوهشکده شورای نگهبان

باسمه تعالی

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

قانون مجازات استفاده‌کنندگان غیر مجاز از

آب، برق، تلفن، فاضلاب و گاز مصوب

۱۳۹۶/۳/۱۰



تاریخ تصویب: ۱۳۹۶/۰۳/۱۰

کد گزارش: ۱۴۰۱۰۸۱۷۴

تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۳۹۶/۰۳/۲۴



پژوهشکده شورای نگهبان

قانون مجازات استفاده‌کنندگان غیر مجاز از آب، برق، تلفن، فاضلاب و

گاز مصوب ۱۳۹۶/۳/۱۰

درباره قانون

«لایحه نحوه برخورد با استفاده‌کنندگان غیر مجاز از آب، برق، تلفن، فاضلاب و گاز» در جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۱/۵/۱۱ به تصویب هیئت وزیران رسید و توسط رئیس جمهور به موجب نامه‌ی شماره ۴۵۴۶۸/۲۵۱۸۶۲ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۱۹، جهت تصویب و طی تشریفات قانونی تقدیم مجلس شورای اسلامی شد. در مقدمه‌ی توجیهی این لایحه آمده است: نظر به فقدان ضمانت اجرای قانونی کافی برای استفاده غیر مجاز از آب، برق، گاز و شبکه فاضلاب که سالانه منجر به ورود خسارات سنگینی به اموال و منابع عمومی می‌گردد و به منظور پیشگیری از استفاده غیر مجاز اشخاص از خدمات یادشده و در راستای حفاظت از حقوق عمومی، لایحه زیر برای طی تشریفات قانونی تقدیم می‌شود.

این لایحه که برای رسیدگی به صورت یک شوری به کمیسیون قضایی - حقوقی مجلس شورای اسلامی به عنوان کمیسیون اصلی ارسال شده بود، سرانجام در تاریخ ۱۳۹۶/۳/۱۰ با اصلاحاتی در متن و تغییر عنوان به «لایحه مجازات استفاده‌کنندگان غیر مجاز از آب، برق، تلفن، فاضلاب و گاز» به تصویب نمایندگان رسید. این مصوبه، مطابق با روند قانونی پیش‌بینی شده در اصل (۹۴) قانون اساسی، طی نامه‌ی شماره ۷۳/۲۰۵۲۷ مورخ ۱۳۹۶/۳/۲۰ به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان مصوبه‌ی مذکور را در جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۶/۳/۲۴ بررسی کرد و نظر خود مبنی بر عدم مغایرت آن با موازین شرع و قانون اساسی را طی نامه‌ی شماره ۹۶/۱۰۲/۱۴۶۷ مورخ ۱۳۹۶/۳/۲۵ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد. متعاقب نظر شورای نگهبان، رئیس مجلس شورای اسلامی طی نامه‌ی شماره ۷۳/۲۲۷۵۳ مورخ ۱۳۹۶/۳/۲۷ به شورای نگهبان اعلام کرد که در تبصره (۱) ماده (۴) مصوبه‌ی ارسالی به شورای نگهبان عبارتی به اشتباه درج شده است. لذا شورای نگهبان مجدداً این موضوع را در جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۶/۳/۳۱ بررسی کرد و نظر خود مبنی بر عدم مغایرت این اصلاحیه با موازین شرع و قانون اساسی را طی نامه‌ی شماره ۹۶/۱۰۲/۱۵۹۹ مورخ ۱۳۹۶/۴/۳ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.



تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۶/۳/۱۰

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۶/۳/۲۴

ماده ۴- دستگاه‌های مسئول موضوع این قانون می‌توانند نسبت به برقراری انشعاب‌های غیر دائم خدمات عمومی موضوع این قانون مطابق با تعرفه مربوطه تا تعیین تکلیف قانونی از سوی مراجع ذیصلاح، اقدام نمایند.

تبصره ۱- در صورت عدم جلوگیری از ساخت و سازهای غیر مجاز و یا عدم تعیین تکلیف قانونی مستحذات غیر مجاز طی سه سال از تاریخ ابلاغ این قانون، ضمن قطع انشعاب موقت حسب مورد با دستگاه مسئول در امر ساخت و سازهای غیر مجاز مطابق با ماده (۳) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱ و اصلاحات بعدی آن^۱ رفتار می‌شود.

تبصره ۲- تأمین موقت خدمات موضوع این ماده با اخذ بهای حق انشعاب و اخذ تعهد رسمی که این امر حقی برای مشترکین ایجاب نمی‌کند، صورت خواهد پذیرفت، در صورت قلع و قمع مستحذات، مبالغ دریافتی حق انشعاب مسترد می‌شود.

▪ دیدگاه مغایرت

الف) ماده (۴) این مصوبه دستگاه‌های مسئول را مجاز به برقراری انشعاب‌های خدمات عمومی نسبت به ساخت و سازهای غیر مجاز کرده است. با توجه به اینکه جواز برقراری انشعابات برق و آب و گاز و تلفن به معنای تجویز ساخت و سازهای غیر مجاز است، این

۱. ماده (۳) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۳ (اصلاحی ۱۳۸۵/۸/۱)- کلیه مالکان یا متصرفان اراضی زراعی و باغ‌های موضوع این قانون که به صورت غیرمجاز و بدون اخذ مجوز از کمیسیون موضوع تبصره (۱) ماده (۱) این قانون اقدام به تغییر کاربری نمایند، علاوه بر قلع و قمع بنا، به پرداخت جزای نقدی از یک تا سه برابر بهای اراضی زراعی و باغ‌ها به قیمت روز زمین با کاربری جدید که مورد نظر متخلف بوده است و در صورت تکرار جرم به حداکثر جزای نقدی و حبس از یک ماه تا شش ماه محکوم خواهند شد.

تبصره ۱- ...»

امر مصداق تجاوز به منافع عمومی محسوب می‌شود و لذا اطلاق این ماده از حیث اضرار به منافع عمومی، مغایر با اصل (۴۰) قانون اساسی است؛ چه آنکه طبق این اصل نمی‌توان اعمال حق خویش را وسیله‌ی تجاوز به منافع عمومی قرار داد. همچنین، گرچه طبق این ماده برقراری انشعاب‌های مذکور به صورت موقت و غیر دائمی است ولی در مقام عمل، بازپس‌گیری این انشعاب‌ها از ساکنین این ساخت و سازها امکان‌پذیر نخواهد بود و همین موضوع موجب اضرار به منافع عمومی خواهد بود.

ب) با توجه به اینکه ساخت و سازهای غیر مجاز، امری نامشروع و غیر قانونی است، تجویز ارائه‌ی انشعابات آب و برق و گاز و تلفن در ماده (۴) این مصوبه به این ساخت و سازها به نوعی اعتبار بخشی به مالکیت نامشروع سازندگان این ساخت و سازها است. لذا ماده (۴) از این حیث مغایر اصول (۴۶) و (۴۷) قانون اساسی است؛ چه آنکه براساس اصل (۴۶)، صرفاً مالکیت حاصل از کسب و کار مشروع به رسمیت شناخته شده است و به موجب اصل (۴۷) نیز مالکیت از راه مشروع، محترم دانسته شده است.

ج) با توجه به اینکه ساخت و سازهای غیر مجاز باعث از بین بردن منابع طبیعی، جنگل‌ها و محیط زیست می‌شود، لذا اطلاق ماده (۴) در مجاز شمردن دستگاه‌های مسئول به برقراری انشعابات آب و برق و گاز و تلفن و به تبع آن توسعه‌ی ساخت و سازهای غیر مجاز که منجر به تخریب محیط زیست خواهد شد، مغایر اصل (۵۰) قانون اساسی است؛ زیرا براساس این اصل، حفاظت از محیط‌زیست، وظیفه‌ی عمومی بوده و فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن نباید منجر به آلودگی محیط زیست و تخریب غیر قابل جبران یا تغییر آن شود.

■ دیدگاه عدم مغایرت

ماده (۴) این مصوبه که دستگاه‌های مسئول را مجاز شناخته است تا نسبت به برقراری انشعاب‌های غیر دائم خدمات عمومی از قبیل برق، آب و گاز در خصوص ساخت و سازهای غیر مجاز اقدام کنند، مغایرتی با اصول (۴۰)، (۴۶)، (۴۷) و (۵۰) قانون اساسی ندارد؛ چون اولاً در تبصره (۱) این ماده مقرر شده است که تکلیف قانونی ساخت و سازهای غیر مجاز در مهلت مشخصی تعیین شود و طبق تبصره (۲) ماده نیز برقراری انشعاب‌های مذکور، به صورت موقت و غیر دائمی بوده و مهلت مشخصی به سازندگان داده می‌شود تا تکلیف

قانونی ساخت و سازه‌های مربوطه را مشخص کنند و در غیر این صورت انشعاب موقت آنان قطع خواهد شد. ثانیاً بسیاری از ساخت و سازه‌های غیر مجاز مربوط به ساکنین روستاها، عشایر و اقشار ضعیف و حاشیه‌نشین است و نداشتن جواز ساخت نمی‌تواند مجوزی برای محرومیت این افراد از خدمات عمومی مثل آب و برق باشد. ثالثاً تعرض و تخریب منابع طبیعی، جنگل‌ها و محیط زیست، جرم است و اشخاص در صورت ارتکاب این جرائم با تعقیب کیفری و مجازات مواجه می‌شوند. لذا اعطای پروانه موقت به افراد طبق ماده (۴) را نمی‌توان به معنای تشویق افراد به تصرف غیر مجاز این اراضی دانست. بنابراین، دادن امتیاز موقت انشعاب‌های خدمات عمومی به این ساختمان‌ها را نمی‌توان تجویز ساخت و ساز غیر مجاز یا تعرض به منافع عمومی محسوب کرد؛ بلکه امتیاز مذکور، دادن یک نوع تسهیلات در مدت مشخص به سازندگان این ساخت و سازها است تا در مهلت معین تکلیف قانونی ساختمان احداث شده را مشخص کنند.

■ نظر شورای نگهبان

ماده (۴)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

ماده ۵- رسیدگی به دعاوی موضوع این قانون در صلاحیت محاکم عمومی دادگستری است.

■ دیدگاه مغایرت

اطلاق ماده (۵) این مصوبه که رسیدگی به دعاوی موضوع این قانون را مطلقاً در صلاحیت محاکم عمومی دادگستری قرار داده است، با توجه به اینکه این امر شامل شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم از مأموران یا واحدهای دولتی نیز می‌شود، مغایر اصل (۱۷۳) قانون اساسی است؛ چون براساس اصل مذکور، رسیدگی درخصوص شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم از مأموران یا واحدهای دولتی در صلاحیت «دیوان عدالت اداری» است.

■ دیدگاه عدم مغایرت

در ماده (۵) این مصوبه، رسیدگی به دعاوی در صلاحیت محاکم عمومی قرار داده شده است. دعاوی نیز امری غیر از تخلفات مأموران یا واحدهای اداری است و رسیدگی به

دعاوی همیشه در صلاحیت محاکم دادگستری است. لذا ماده‌ی مذکور نافی صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات از مأموران و واحدهای دولتی نبوده و از این حیث مغایرتی با اصل (۱۷۳) قانون اساسی ندارد.

▪ نظر شورای نگهبان

ماده (۵)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

▪ نظر نهایی شورای نگهبان

مصوبه‌ی مجلس در خصوص لایحه مجازات استفاده‌کنندگان غیر مجاز از آب، برق، تلفن، فاضلاب و گاز، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

مقام معظم رهبری حضرت آیت الله خامنه‌ای (مدظله العالی)

در دیدار با اعضای شورای نگهبان (۱۳۷۹/۴/۲۸):
«... شما استدلال دارید، اما این استدلال برای مجلس، گاهی معلوم نیست، گاهی برای مجمع تشخیص هم درست معلوم نیست، ... در حالی که خوب است در متن آن حکم اشاره‌ای به استدلال بشود و در یک محل یا جداگانه آن استدلال به تفصیل نوشته بشود.»

گزارش استدلالی

پژوهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید بهشتی (ره)، خیابان شهید سرافراز

کوچه پنجم پلاک ۱۱ کد پستی: ۱۵۹۷۸۵۶۱۱۳

تلفن: ۰۲۱-۸۸۵۳۳۴۲۹

نمابر: ۰۲۱-۶۴۰۱۴۸۱۷

nashr-rc.ir

gcr.ac.ir