

حضرت آیت‌الله جنّتی «دام عزّه»
دبیر محترم شورای نگهبان

سلام‌علیکم؛

راجع به موضوعاتی که تحت عنوان «دستور جلسه» در سی‌امین جلسه شورای محترم نگهبان، مورخه ۸۶/۸/۱۶ مطرح خواهد شد، مستحضر می‌دارد بابت ردیف‌های ۱ لغایت ۶ و ردیف‌های ۱۲ و ۱۳ قبلاً نظرات کارشناسی مرکز ارسال و به موجب این نامه، نتایج بررسی‌های حاصله راجع به عنوان مورد اشاره در ردیف ۷ جهت ملاحظه تقدیم می‌گردد. بدیهی است راجع به سایر موارد در اسرع وقت، مبادرت به ارسال نظریه‌ها خواهد شد.

۷- لایحه یک فوریتی توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت

نتایج بررسی‌ها، متضمن دو بخش، تقدیم می‌گردد:

بخش اول: مقدمه

۱- عنوان لایحه، حاصل ادغام دو لایحه قبلی است که هر یک علیحده تحت عنوان:

الف - «لایحه توسعه حمل و نقل درون شهری و مدیریت مصرف سوخت»

ب - «لایحه مدیریت مصرف سوخت در بخش حمل و نقل عمومی برون شهری» که به ترتیب

در زمستان ۸۵ و بهار ۸۶ تقدیم مجلس گردید.

۲- مندرجات لایحه، در راستای «سیاست‌های کلی ناظر بر بخش حمل و نقل» ابلاغی مقام

معظم رهبری تحت شماره ۱/۷۶۲۳۰ مورخه ۱۳۷۹/۱۱/۳، تدوین یافت.

بخش دوم: مندرجات لایحه

ماده (۱)

۱-۱- اموری نظیر: توسعهٔ ، مدیریت ، اصلاح و توسعه شبکه حمل و نقل ریلی ... ایمن‌سازی و بهبود تردد و ... ، به نظر از مصادیق بارز تصدّی‌گری است. مصرّحات مندرج در سیاست‌های کلی اصل ۴۴، بر «کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدّی فعالیت‌های اقتصادی» و «تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم ... به سیاستگذاری و هدایت و نظارت» تأکید دارد.

علیهذا وظایف محوله به دولت در مادهٔ (۱)، به نظر چون باعث «افزایش، تداوم و شروع تصدّی‌گری‌های دولت» خواهد بود به نظر در تعارض با سیاست‌های کلی ابلاغی ناظر بر اصل ۴۴ می‌باشد.

۱-۲- عبارت «اصلاح قیمت‌ها» مندرج در سطر ۵ مادهٔ (۱)، به نظر از امور تقنینی است و واگذاری آن به دولت مغایر با اصل ۸۵ می‌باشد.

۱-۳- استعمال واژه‌های «ون»، «مدی‌بوس» و «هیبریدی» به نظر مغایر با اصل ۱۵ قانون اساسی می‌باشد.

۱-۴- عبارت «و خروج بنزین و گازوئیل از سبد حمایتی» مندرج در دو سطر پایانی مادهٔ (۱) از این حیث که منجر به افزایش تورّم، گرانی و نهایتاً آسیب‌پذیری اقشار محروم خواهد شد به نظر مغایر با بندهای (۱) و (۳) از مبحث اقتصادی مندرج در «سیاست‌های کلی برنامهٔ پنج‌ساله سوم»، ابلاغی مقام معظم رهبری می‌باشد.^۱

۱-۵- عبارت «حداکثر از ابتدای سال ۱۳۹۱ ...» مندرج در سطر پایانی مادهٔ (۱)، از این حیث که معلوم نیست آیا معطوف به تمامی احکام مندرج در ذیل مادهٔ (۱) می‌باشد یا فقط ناظر به عبارت اخیر

^۱ سیاست‌های کلی برنامهٔ پنج‌ساله سوم، ابلاغی مقام معظم رهبری تحت شمارهٔ ۵۱۲۲۲/د مورخ ۷۸/۳/۱، بندهای (۱) و (۳) ذیل مبحث اقتصادی به ترتیب عبارتند از:

۱. تمرکز دادن همهٔ فعالیت‌های مربوط به رشد و توسعهٔ اقتصادی به سمت و سوی «عدالت اجتماعی» و کاهش فاصله میان درآمدهای طبقات، رفع محرومیت از قشرهای کم‌درآمد.

«خروج بنزین و گازوئیل از سبد حمایتی»؟ مبهم و مواجه با اجمال است.

ماده (۲)

۲-۱- صدر مواد (۱) و (۲): ملاحظه^۱:

۲-۲- بند (۱) ماده (۲): ناظر بر اعطای کمک‌های بلاعوض از این حیث که در لوایح دوگانه دولت نبوده و متضمن بار مالی است مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی است.

۲-۳- بندهای (۲) و (۳) ماده (۲): ناظر بر تخفیف، چون اصلاح و تغییر ماده (۴) برنامه چهارم توسعه^۲ را به همراه دارد علاوه بر تعارض با قانون مزبور، مغایر با ماده (۲۲۳) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس می‌باشد.^۳

۲-۴- بند (۴) ماده (۲): ملاحظه^۴:

۲-۵- بند (۵) ماده (۲): ناظر بر تکلیف دولت به خرید اراضی با قیمت عادلانه روز و واگذاری آن به بهای منطقه‌ای، از حیث مابه‌التفاوت دو قیمت، متضمن بار مالی است و در لوایح دولت هم نبوده، لذا مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی خواهد بود.

۲-۶- بند (۶) ماده (۲)

۳. تلاش برای مهار تورم و حفظ قدرت خرید گروه‌های متوسط و کم‌درآمد جامعه و...

^۱ عبارت «دولت مکلف است» در صدر ماده (۱) تناسبی با عبارت «به دولت اجازه داده می‌شود» در صدر ماده (۲) ندارد، چون حکم ثانوی، حکم اولی را بی‌اثر و فاقد ضمانت اجراء خواهد نمود. چنانچه عقیده بر آن باشد، جمله خبریه در مقام انشاء طلب، ظهور در وجوب داشته و بلکه در مقایسه با جمله انشائی، از تأکید و صراحت بیشتر در دلالت بر وجوب برخوردار است در این صورت، شبهه مطروحه، مرتفع خواهد بود.

^۲ ماده (۴) قانون برنامه چهارم توسعه: «برقراری هرگونه تخفیف... و یا معافیت در پرداخت... و حقوق ورودی... ممنوع می‌باشد».

^۳ ماده (۲۲۳) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی: «اصلاح برنامه مصوب تنها در قالب طرح‌ها و لوایح خاص خود قابل پذیرش است و نمی‌توان در ضمن لوایح بودجه و دیگر طرح‌ها و لوایح قانونی آن را اصلاح و یا تغییر داد».

^۴ عبارت «بخش‌های مرتبط با اهداف این قانون» از حیث تعیین مصادیق قابل توسعه و تضییق است. اقتضاء داشت تمثیلاً با واژه: «مانند»، «نظیر» به مواردی اشاره می‌نمود. لذا موجب تفسیر موسع و مواجه با اجمال می‌باشد.

اولاً: از این حیث که تعیین و اخذ جریمه به معنای تعیین نوع جرم و مجازات بوده و از امور قانونگذاری است، لذا واگذاری آن به دولت مغایر با اصول ۳۶ و ۸۵ قانون اساسی است.

ثانیاً: تعیین و اخذ جریمه برای خودروهای با سوخت‌های بالا، آن هم به صورت پلکانی، عمدتاً موجب فشار به اقشار کم‌درآمد و آسیب‌پذیر بوده که از روی ناچاری مجبور به بهره‌مندی از خودروهای موصوف هستند، حال آنکه اقشار متوسط و مرفه که عموماً از خودروهای با مدل بالا و کم‌مصرف استفاده می‌کنند، عملاً معاف از حکم مزبور می‌باشند، علیهذا ضمن آنکه بند (۶) ماده (۱) از حیث عدم ایجاد امکانات عادلانه برای همه، متضمن تبعیض ناروا و مغایر با بند (۹) از اصل ۳ می‌باشد به دلیل تحمیل زیان به اقشار محروم، موجب اضرار به آنان و مغایر با بند (۵) اصل ۴۳ قانون اساسی خواهد بود.

۷-۲- بند (۷) ماده (۲): از این حیث که عوارض^۱ نوعی مالیات است، لذا واگذاری امر تعیین عوارض به دولت، به دلیل تقنینی بودن مغایر با اصول ۵۱ و ۸۵ قانون اساسی می‌باشد.^۲

ماده (۳)

تصویب لایحه با عنایت به اینکه در راستای سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری ناظر بر قانون برنامه سوم، می‌باشد، علیهذا از این حیث که نظارت بر اجرای لایحه با قطع نظر از مجمع تشخیص، صرفاً به دولت واگذار گردیده، به نظر در مغایرت با بند (۱) از سیاست‌های ابلاغی به شماره

^۱ در تعریف عوارض آمده است: «عوارض ماهیتاً مالیات است» یا «عوارض نوعی مالیات است که برای موارد خاصی وضع می‌شود».

^۲ برخی در مقام مقایسه می‌گویند: در امور راجع به راهنمایی و رانندگی، قانونگذار، دولت را صرفاً مکلف به اخذ جرائم می‌نماید ولی در اینکه بابت کدام تخلف چه جریمه‌ای اخذ شود، این امر را بر عهده دولت نهاده، لذا دولت در مقام اجراء مجازات را تعیین و از متخلف دریافت می‌نماید. به عبارت دیگر، این گروه قائلند به اینکه، این جرائم غیر از مجازاتی است که باید با تشکیل پرونده در محکمه و متعاقب صدور حکم قضائی و طی مراحل دادرسی به مرحله قطعیت و اجراء برسد.

۱/۷۶۲۳۰ مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۳ خواهد بود.^۱

ماده (۴): ملاحظه:^۲

ماده (۵)

از این حیث که با فرض کاهش حوادث و تلفات جاده‌ای، شرکت‌های بیمه‌گر به جای ملزم شدن به کاهش حق بیمه دریافتی از بیمه‌گذاران، کماکان مکلف به دریافت و واریز معادل ۵۰٪ صرفه‌جویی‌ها به دولت می‌باشند، این امر، حسب مورد نسبت به شهروندان بیمه‌گذار و شرکت‌های بیمه‌گر، به ترتیب از مصادیق بارز ایفاء و استیفاء ناروا، متضمن اضرار به بیمه‌گذاران و به نظر در مغایرت با بند (۵) اصل ۴۳ قانون اساسی خواهد بود.

ماده (۸)

عبارت «دولت هزینه‌رو سازی، ... را تأمین خواهد کرد» در لوایح تقدیمی دولت پیش‌بینی نشده و از حیث متضمن بار مالی بودن و مشخص نبودن چگونگی تأمین اعتبار، مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی می‌باشد.^۳

ماده (۱۰)

^۱ بند (۱) سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری: «اینجانب با توجه به اصل ۱۱۰ قانون اساسی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های ابلاغی را بر عهده مجمع تشخیص مصلحت نظام داده‌ام و آن مجمع موظف است با سازوکار مصوب، گزارش نظارت خود را به اینجانب ارائه کند». مضافاً اینکه این امر، در «مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» مصوب مجمع تشخیص که در مورخه ۱۳۸۴/۶/۲۰ به تأیید و ابلاغ مقام معظم رهبری رسیده، مورد تأکید مجلد معظم‌له قرار گرفت.

^۲ مندرجات ماده (۴) از حیث نحوه تقسیم بودجه مواجه با ابهام است. مثلاً در قسمت راجع به برون شهری، مشخص نشده که چه مبلغ از مجموع ۶۰ هزار میلیارد ریالی برای امور راجع به ریلی، اصلاح جاده‌ها، بزرگراه‌ها، آزادراه‌ها، روشنایی و... تخصیص یافته و قابل خرج است، چون بدون هرگونه تعیین موارد مصرف، تماماً به دولت واگذار شده، حال آنکه اینگونه امور از موارد تقنینی است لذا ضمن مغایرت داشتن با اصل ۸۵ قانون اساسی، به دلیل احتمال بروز تبعیض ناروا در امر تخصیص، به نظر مغایر با بند (۹) اصل ۳ قانون اساسی خواهد بود.

^۳ واژه «اجراء علائم و توسعه ناوگان» در ماده (۱) لایحه مورد تصریح قرار گرفته و برخی بر این عقیده‌اند که بار مالی ناشی از اجرای لایحه، تماماً در ماده (۱۰) و در قالب اعتبارات ۴۰ و ۶۰ هزار میلیارد ریالی قابل تأمین است.

تبیین موضوع مستلزم عنایت در مطالب زیر است:

الف - به موجب بند(ج) از ماده واحد لایحه دولت ناظر بر حمل و نقل درون شهری، نحوه تأمین اعتبار به مبلغ حداقل ۴۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰ ریال، صرفاً از محل درآمد عمومی در بودجه سنواتی مورد پیش‌بینی قرار گرفته است.

ب - در ذیل بند فوق، تصریح شده به اینکه: «... کسری اعتبار مربوط از محل صرفه‌جوئی حاصل از اجراء این قانون، حساب ذخیره ارزی و یا تسهیلات قانونی تأمین می‌گردد».

نتیجه: بنا به مراتب فوق، تأمین رقم حداقلی ۴۰ هزار میلیارد ریال، منحصرأ از محل درآمد عمومی خواهد بود.

ج - به موجب جزء(۲) ذیل بند(ب) از لایحه دولت ناظر بر حمل و نقل برون شهری، تأمین مبلغ ۶۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰ ریال صرفاً از طریق «اعتبار ریالی یا به صورت تأمین مالی (فاینانس)» مورد پیش‌بینی دولت قرار گرفته است.

با وصف مراتب فوق، بندهای مندرج در لوائح دوگانه دولت، تجمیع و در قالب ماده(۱۰) به تصویب مجلس رسیده که مواجه با اشکالات زیر می‌باشد:

۱- در ماده(۱۰) مصوبه مجلس، نحوه تأمین مجموع یکصد هزار میلیارد ریال اعتبارات سالانه، به یکی از طرق سه‌گانه: ۱- از محل درآمد عمومی، ۲- صرفه‌جویی حاصل از اجراء این قانون، ۳- حساب ذخیره ارزی، تخیراً به دولت واگذار گردیده و مشخص نمی‌باشد چه مبلغ از مجموع ۱۰۰ هزار میلیارد ریال از حیث حداقل و حداکثر از کدام یک از محل‌های سه‌گانه باید تأمین گردد؟ لذا مبهم و به دلیل امکان تفسیر موسع و اقدام دولت به تأمین تمامی مبلغ از یک محل، مواجه با اجمال می‌باشد.

۲- چون، تأمین ۶۰ هزار میلیارد ریال از طریق «اعتبار ریالی یا به صورت تأمین مالی (فاینانس)» با وجود آنکه در لایحه برون شهری مورد پیش‌بینی دولت قرار گرفته، ولی در مصوبه مجلس حذف

شماره: ۳۳۷۶

تاریخ: ۱۳۸۶/۰۸/۱۴

پیوست: ندارد

گردیده است، این حذف از حیث تحمیل بار مالی به دولت و نامشخص بودن منبع تأمین اعتبار، مغایر
با اصل ۷۵ قانون اساسی خواهد بود. / ۸۰۰۸

قربانعلی مهری
قائم مقام مرکز تحقیقات