

قانون امکان‌سنجی انتقال مرکز سیاسی و اداری کشور و ساماندهی و تمرکززدایی از تهران

مصوب ۱۳۹۴/۲/۶

درباره‌ی قانون

«طرح امکان‌سنجی انتقال مرکز سیاسی و اداری کشور و ساماندهی و تمرکززدایی از تهران» را عده‌ای از نمایندگان مجلس شورای اسلامی با عنوان اولیه‌ی «طرح انتقال پایتخت»، با هدف مواجهه با چالش‌ها و مشکلات شهر تهران و در عین حال ایجاد پایتخت سیاسی اداری و انتقال آن از تهران به مجلس تقدیم کردند. در مقدمه‌ی توجیهی این طرح، ضرورت ارائه‌ی آن به صورت زیر تبیین شده است: کلان‌شهر تهران به‌عنوان مرکز اصلی سیاسی، اقتصادی و جمعیتی کشور در پی فرایند رشد شتابان و فزاینده‌ی خود در طی دهه‌های اخیر با چالش‌های محتوایی و زیرساختی عمیقی رو به رو است. به‌رغم توجه و اقدامات متعددی که تاکنون صورت گرفته است مانند تمرکززدایی صنایع در شعاع (۱۲۰) کیلومتری، معافیت‌های مالیاتی، راهبرد توسعه‌ی شهرهای میانی، تفرق مراکز آموزشی فرهنگی و انتخاب شهرهای اصلی در شبکه‌ی منظم، هنوز بسیاری از تهدیدات وجود دارد. بنابراین عدم اثربخشی راهکارهای به‌کار گرفته‌شده، اتخاذ سیاست‌ها و راهبردهای متناسب جدیدی را ضروری می‌سازد. لذا یکی از راهبردها و ایده‌هایی که در دستیابی به توفیق در مواجهه با چالش‌های فعلی تهران مطرح است، تفرق و واگذاری نقش سیاسی اداری به مراکز جداگانه‌ی جدید (انتقال پایتخت سیاسی اداری) می‌باشد. لذا این طرح تقدیم می‌گردد.

این طرح در تاریخ ۱۳۹۱/۱۱/۱۷ برای رسیدگی به صورت عادی به کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور به عنوان کمیسیون اصلی ارسال شد. پس از بحث و بررسی این طرح در جلسات مورخ ۱۳۹۲/۴/۲۳ و ۱۳۹۲/۷/۱۶ در نهایت، کمیسیون مزبور آن را با انجام اصلاحاتی به تصویب رساند و گزارش آن را به مجلس ارائه کرد. این طرح در تاریخ ۱۳۹۳/۵/۲۱ در صحن علنی مجلس مطرح شد و با اصلاحاتی به تصویب نمایندگان رسید و برای طی روند قانونی مذکور در اصل (۹۴) قانون اساسی، طی نامه‌ی شماره ۲۲۸/۳۵۱۸۶ مورخ ۱۳۹۳/۵/۲۶ به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۹۳/۵/۲۹ با تشکیل جلسه و بررسی این مصوبه، مفاد آن را در برخی موارد، دارای ابهام و در برخی موارد، مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی تشخیص داد و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۹۳/۱۰۲/۱۸۱۵ مورخ ۱۳۹۳/۵/۲۹ به مجلس اعلام کرد. مجلس شورای اسلامی در راستای رفع ایرادهای شورای نگهبان، اصلاحاتی را در این مصوبه اعمال و در تاریخ ۱۳۹۴/۲/۶ آن را به تصویب رساند و مصوبه‌ی اصلاحی را جهت اظهار نظر مجدد، طی نامه‌ی شماره ۲۲۸/۶۹۶۱ مورخ ۱۳۹۴/۲/۷ به شورای نگهبان ارسال کرد. شورای نگهبان با بررسی مفاد مصوبه‌ی اصلاحی در جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۴/۲/۱۶، اصلاحات انجام‌شده را رافع ایرادهای سابق خود تشخیص داد و نظر خود مبنی بر عدم مغایرت مفاد این مصوبه با قانون اساسی و موازین شرع را طی نامه‌ی شماره ۹۴/۱۰۲/۴۳۶ مورخ ۱۳۹۴/۲/۱۶ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۳/۵/۲۱ (مرحله نخست)

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۳/۵/۲۹

ماده ۱- «شورای ساماندهی مرکز سیاسی و اداری کشور و ساماندهی و تمرکززدایی از تهران» با استفاده از ظرفیت‌ها و امکانات موجود در قوه مجریه و نیز استفاده از اعتبارات پژوهشی و تحقیقاتی وزارت راه و شهرسازی و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور و عنداللزوم کمک‌های شهرداری تهران به منظور انجام اقدامات زیر تشکیل می‌شود:

الف- بررسی و جمع‌بندی مطالعات انجام‌شده در خصوص تمرکززدایی و ساماندهی شهر تهران

ب- انجام پژوهش‌های ضروری با هدف امکان‌سنجی و ارائه راهکارهای برون‌رفت از وضع موجود

پ- تبیین و ارزیابی، پیش‌بینی و تعیین پیش‌نیازها، الزامات و تمهیدات اجرایی و راهبردهای پیشنهادی برای ساماندهی

تهران بزرگ

ت- امکان‌سنجی انتقال مرکز سیاسی و اداری و جانمایی مکان مناسب برای آن در افق‌های زمانی کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت

دیدگاه مغایرت

به موجب ماده (۱) این مصوبه، «شورای ساماندهی مرکز سیاسی و اداری کشور» برای انجام اقداماتی که عمدتاً مطالعاتی و تحقیقاتی است، تشکیل می‌شود. واضح است که انجام این مطالعات و تحقیقات هزینه‌های زیادی را می‌طلبد که بر همین اساس در این ماده، سه محل یعنی «ظرفیت‌ها و امکانات موجود در قوه مجریه»، «اعتبارات پژوهشی و تحقیقاتی وزارت راه و شهرسازی» و «عنداللزوم کمک‌های شهرداری تهران» برای تأمین این هزینه‌ها در نظر گرفته شده است. این در حالی است که هیچ کدام از این موارد نمی‌توانند تأمین‌کننده‌ی هزینه‌های اجرای این مصوبه باشند؛ زیرا همه‌ی این موارد اموری کلی هستند و از این جهت، نمی‌توان به طور مشخص بیان کرد که محلی برای تأمین بار مالی این مصوبه ارائه شده است. بر این اساس، با توجه به بند (۱) نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان در خصوص اصل (۷۵) قانون اساسی،^۱ اشاره‌ی کلی و مطلق به عناوینی همچون «ظرفیت‌ها و امکانات موجود در قوه مجریه» یا «اعتبارات پژوهشی و تحقیقاتی وزارت راه و شهرسازی» و یا «عنداللزوم کمک‌های شهرداری تهران»، طریق تأمین هزینه‌ی مذکور در اصل (۷۵) قانون اساسی محسوب نمی‌شود. به علاوه، در مورد «ظرفیت‌ها و امکانات موجود در قوه مجریه» باید گفت که یقیناً به موجب قوانین بودجه‌ی سنواتی، مصارف مشخصی برای آنها در نظر گرفته شده است که غالباً برای همان مصارف کنونی هم کفایت نمی‌کند و دولت را با کسری بودجه مواجه می‌کند؛ لذا نمی‌توان برای منابع موجود، مصارف جدیدی تعیین کرد. در مورد «اعتبارات پژوهشی و تحقیقاتی وزارت راه و شهرسازی» نیز باید گفت که مشخصاً با چنین عنوانی، ردیفی مخصوص در «قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور» اختصاص نیافته است و اعتبارات پژوهشی و تحقیقاتی که در «قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور» برای وزارت راه و شهرسازی در نظر گرفته شده است به چند مورد خاص^۲ محدود می‌شود که برای این اعتبارات نیز مصارفی مشخص در نظر گرفته شده است که هیچ‌کدام از آنها با موضوع امکان‌سنجی انتقال پایتخت سیاسی و اداری کشور و ساماندهی و تمرکززدایی از تهران و موارد مذکور در بندهای ماده (۱) این مصوبه همخوانی ندارد. بنابراین، از آنجا که اجرای این ماده موجب افزایش هزینه‌های عمومی است و طُرُق پیش‌بینی شده در این مصوبه نیز تأمین‌کننده‌ی این هزینه‌ها نیست، این ماده مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی است؛ چه آنکه طبق این اصل، طرح‌های قانونی که به افزایش هزینه‌ی عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق واقعی تأمین هزینه‌ی جدید به طور دقیق و مشخص معلوم شده باشد.

دیدگاه عدم مغایرت

اجرای این ماده موجب افزایش هزینه‌های عمومی نیست؛ زیرا بنا به تصریح صدر ماده، انجام مطالعات و تحقیقات موضوع این ماده از محل ظرفیت‌ها و امکانات موجود در قوه‌ی مجریه و نیز اعتبارات پژوهشی و تحقیقاتی موجود در وزارت راه و شهرسازی انجام خواهد شد. به عبارت دیگر، اعتبارات لازم برای اجرای این ماده از محل اعتباراتی است که فی‌الحال موجود است و نیازی به تعیین محلی غیر از مواردی که در این ماده پیش‌بینی شده است، نیست. بنابراین، با توجه به تکافوی محل‌های پیش‌بینی شده برای انجام مطالعات و تحقیقات موضوع این ماده، این ماده مغایرتی با اصل (۵۷) قانون اساسی ندارد.

۱. بند (۱) نظریه‌ی تفسیری شماره ۹۱/۳۰/۴۹۷۴۹ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۳ شورای نگهبان: «۱- درج عبارت «از محل صرفه‌جویی»، به‌نحو مطلق و برای مدت نامحدود و بدون تعیین محل و همچنین درج عبارت «پیش‌بینی در بودجه سنواتی»، بدون تأمین منبع و نیز درج عبارت‌های «از محل اعتبارات مصوب مربوط» و «از محل اعتبارات مصوب دستگاه»، اگر مستلزم بار مالی جدید بوده، طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید مذکور در اصل (۷۵) قانون اساسی محسوب نمی‌گردد.»

۲. این موارد عبارتند از: «تکمیل مطالعات تفصیلی طرح‌های حمل و نقل» مذکور در ردیف ۴۰۷۰۲۸۰۶، «مطالعات شناسایی و امکان‌سنجی پروژه‌های حمل و نقل» مذکور در ردیف ۴۰۷۰۵۰۰۶، «تهیه طرح‌های کالبدی و ناحیه‌ای و ویژه» مذکور در ردیف ۴۰۹۰۷۲۴۵، «مطالعه مناسب‌سازی فضاهای شهری- معلولین جسمی و حرکتی» مذکور در ردیف ۴۰۹۰۷۲۴۷ و «مطالعه و تدوین ضوابط شهرسازی و معماری اسلامی- ایرانی» مذکور در ردیف ۴۰۹۴۱۰۰۶.

نظر شورای نگهبان

ماده (۱)، از آنجا که به افزایش هزینه‌های عمومی می‌انجامد و طریق پیش‌بینی شده در آن، تأمین‌کننده بار مالی به‌وجود آمده نمی‌باشد، مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی شناخته شد.

ماده ۲- اعضای شورا عبارتند از:

- ۱- رئیس جمهور یا معاون اول وی به عنوان رئیس شورا
 - ۲- معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور
 - ۳- وزیر راه و شهرسازی به عنوان دبیر شورا
 - ۴- وزیر کشور
 - ۵- وزیر اطلاعات
 - ۶- وزیر نیرو
 - ۷- رئیس سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری
 - ۸- رئیس سازمان حفاظت محیط زیست
 - ۹- رئیس شورای اسلامی شهر تهران
 - ۱۰- شهردار تهران
 - ۱۱- رئیس ستاد کل نیروهای مسلح
 - ۱۲- دو نفر از اعضای کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور، یک نفر از اعضای کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی و یک نفر از اعضای کمیسیون عمران به انتخاب مجلس شورای اسلامی به عنوان ناظر
- ماده ۳- شورا موظف است حداکثر ظرف مدت دو سال از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون، نتایج تحقیقات و مطالعات خود را در جهت اجرای موارد مذکور در ماده (۱) تهیه و به دولت ارائه کند.

دیدگاه ابهام

اگرچه بر اساس بندهای ماده (۱) این مصوبه، صلاحیت‌های شورای ساماندهی مرکز سیاسی و اداری کشور، عمدتاً مطالعاتی و تحقیقاتی است و به‌خودی خود جنبه‌ی تصمیم‌گیری ندارد، لیکن با توجه به عبارت ذیل ماده (۳) این مصوبه که شورا را موظف می‌کند «نتایج تحقیقات و مطالعات خود را جهت اجرای موارد مذکور در ماده (۱) ... به دولت ارائه کند»، این امر به ذهن متبادر می‌شود که این شورا تصمیماتی اتخاذ می‌کند که برای دولت الزام‌آور است. عضویت شخص رئیس جمهور در این شورا نیز مؤید الزام‌آور بودن تصمیمات شورا برای دولت است. در این صورت، عضویت اعضای غیر وزیر (همچون معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، رئیس سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، رئیس سازمان حفاظت محیط‌زیست، رئیس شورای اسلامی شهر تهران، شهردار تهران و رئیس ستاد کل نیروهای مسلح) با داشتن حق رأی در شورای مذکور، مغایر با اصل (۶۰) قانون اساسی خواهد بود؛ چه آنکه مطابق با این اصل، اعمال قوه‌ی مجریه جز در اموری که مستقیماً بر عهده رهبری است، از طریق رئیس جمهور و وزیران است. بنابراین، در ماده (۳) عبارت «جهت اجرای موارد مذکور در ماده (۱)» از جهت الزام‌آور بودن یا نبودن تصمیمات شورای مذکور برای دولت، واجد ابهام است.

دیدگاه عدم مغایرت

صلاحیت‌های شورای ساماندهی مرکز سیاسی و اداری کشور، مطالعاتی و تحقیقاتی است و بنا به تصریح ماده (۳) این مصوبه، این شورا مکلف است در جهت اجرای موارد مذکور در ماده (۱) صرفاً نتایج تحقیقات و مطالعات خود را تهیه و به دولت گزارش کند. بنابراین، با توجه به اینکه نمایندگان مجلس در تدوین این ماده در مقام بیان بوده‌اند و به الزام‌آور بودن مطالعات و تصمیمات شورای مذکور برای

دولت تصریح نکرده‌اند، نمی‌توان عبارت «جهت اجرای موارد مذکور در ماده (۱)» در این ماده را از جهت الزام‌آور بودن یا نبودن تصمیمات شورای مذکور برای دولت، دارای اشکال و ابهام دانست.

نظر شورای نگهبان

در ماده (۳)، عبارت «جهت اجرای موارد مذکور در ماده (۱)» ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام، در خصوص این ماده و ماده (۲) اظهار نظر خواهد شد.

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۴/۲/۶ (مرحله دوم)

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۴/۲/۱۶

ماده (۱) و بند (الف) آن به شرح زیر اصلاح شد:

«شورای ساماندهی مرکز سیاسی و اداری کشور و ساماندهی و تمرکززدایی از تهران» با استفاده از ظرفیت‌ها و اعتبارات پژوهشی و تحقیقاتی وزارت راه و شهرسازی (دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران) و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به منظور انجام اقدامات زیر تشکیل می‌شود:

الف- بررسی و جمع‌بندی مطالعات انجام‌شده در خصوص تمرکززدایی و ساماندهی شهر تهران پیرو مطالعات مجموعه شهری تهران مصوب سال ۱۳۸۲ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران

ب- ...

دیدگاه مغایرت

مجلس شورای اسلامی به منظور رفع ایراد قبلی این ماده مبنی بر افزایش هزینه‌های عمومی و عدم پیش‌بینی طریق واقعی و مکفی برای تأمین هزینه‌های اجرایی آن، در مصوبه‌ی اصلاحی اعتبارات پژوهشی دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور را به عنوان محل تأمین این هزینه‌ها معرفی کرده است، که با این اصلاح انجام‌شده، ایراد پیشین شورای نگهبان نسبت به این ماده کماکان به قوت خود باقی است؛ زیرا ایراد پیشین شورا به این ماده، از آن جهت بود که سابقاً در قوانین بودجه، برای اعتبارات پژوهشی وزارت راه و شهرسازی مصارف مشخصی در نظر گرفته شده است. همین موضوع در مورد اعتبارات پژوهشی دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور نیز وجود دارد؛ چه آنکه برای اعتبارات پژوهشی این دستگاه‌ها نیز سابقاً مصارف مشخصی در نظر گرفته شده است که غالباً برای همان مصارف کنونی هم کفایت نمی‌کند. به همین جهت، پیش‌بینی این دو منبع درآمدی، نمی‌تواند محل واقعی و مکفی برای تأمین هزینه‌های جدید ایجاد شده به موجب این مصوبه باشد. از این جهت، همچنان این ماده به دلیل عدم تأمین هزینه‌های اجرای این ماده به طور واقعی، با اصل (۷۵) قانون اساسی مغایرت دارد.

دیدگاه عدم مغایرت

مجلس در راستای رفع ایراد پیشین شورای نگهبان و تأمین هزینه‌های اجرایی این مصوبه، اولاً اعتبارات پژوهشی دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور را به عنوان محلی مشخص برای تأمین این هزینه‌ها تعیین کرده است؛ ثانیاً الحاق عبارت «مطالعات مجموعه شهری تهران مصوب سال ۱۳۸۲ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران» به انتهای بند (الف) این ماده، بیانگر آن است که مطالعات و تحقیقات موضوع این ماده باید در ادامه و پیرو مطالعات مجموعه‌ی شهری تهران سال ۱۳۸۲ انجام شود، که در نتیجه مطالعات و تحقیقات موضوع این ماده، اساساً منجر به افزایش هزینه‌ی عمومی نخواهد شد. به عبارت دیگر، مجلس در ماده‌ی اصلاحی بر این نکته تأکید دارد که مطالعات انجام‌شده سال ۱۳۸۲ باید مورد لحاظ

قرار بگیرد و در واقع، مطالعات جدید باید مکمل مطالعات قبلی باشد. از این رو، با لحاظ این مطلب، مطالعات موضوع این ماده هزینه‌ی زیادی نمی‌طلبد و محل‌های تعیین‌شده در این ماده، هزینه‌های لازم برای مابقی مطالعات و تحقیقات را کفایت می‌کند. با این توضیح، ایراد قبلی شورا مبنی بر افزایش هزینه‌های عمومی و عدم پیش‌بینی طریق واقعی و مکفی برای تأمین آن هزینه‌ها برطرف شده است.

نظر شورای نگهبان

ماده (۱)، با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایرتی با موازین شرع و قانون اساسی ندارد.

ماده (۳) به شرح زیر اصلاح شد:

ماده ۳- شورا موظف است حداکثر ظرف مدت دو سال از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون، نتایج تحقیقات و مطالعات خود را تهیه و به دولت ارائه کند.

دیدگاه عدم مغایرت

با عنایت به حذف عبارت «جهت اجرای موارد مذکور در ماده (۱)» از عبارت انتهایی ماده (۳)، ابهام قبلی شورا مبنی بر الزام‌آور بودن یا نبودن تصمیمات شورای ساماندهی مرکز سیاسی و اداری کشور برای دولت برطرف شده است؛ چه آنکه بر اساس ماده‌ی اصلاحی، تصمیماتی که این شورا اتخاذ می‌کند برای دولت الزام‌آور نیست و صرفاً جنبه‌ی مشورتی خواهد داشت.

نظر شورای نگهبان

ماده (۳)، با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایرتی با موازین شرع و قانون اساسی ندارد.

نظر نهایی شورای نگهبان

مصوبه مجلس در خصوص طرح امکان‌سنجی انتقال مرکز سیاسی و اداری کشور و ساماندهی و تمرکززدایی از تهران، با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.