

جناب آقای دکتر الهام؛ رئیس محترم مرکز تحقیقات

سلام علیکم؛

احتراماً اظهار نظر کارشناسی در خصوص موارد مطروحه در سیزدهمین جلسه مورخ ۱۳۸۹/۰۴/۰۹ آن شورای محترم به ترتیب و شرح ذیل به حضور تقدیم می گردد:

۱- لایحه رسیدگی به تخلفات رانندگی

۲- طرح حمایت از تأسیس و تقویت مؤسسات و مراکز آموزش عالی غیردولتی

۱- لایحه رسیدگی به تخلفات رانندگی

• مقدمه توجیهی

لایحه مزبور در سال ۱۳۸۳ با عنوان «لایحه نحوه رسیدگی به تخلفات و اخذ جریمه های مربوط به امور حمل و نقل و عبور و مرور وسایل نقلیه» از سوی هیأت وزیران به مجلس شورای اسلامی تقدیم گردید و مجلس شورای اسلامی با استناد به ایراداتی نظیر «عدم رعایت اصل قانونی بودن جرم و مجازات»، «عدم احصاء مصادیق محدودکننده حقوق و آزادی افراد، نظیر توقیف خودرو»، «اعطای اختیارات گسترده به هیأت وزیران»، «عدم تناسب میان تخلفات و مجازاتها» و ... تغییرات گسترده ای در لایحه اعمال و ماهیت بسیاری از مواد آن را تغییر داد.

• مغایرت با قانون اساسی و موازین شرع

تبصره (۲) ماده (۲)

علی رغم اشتراط طی دوره آموزشی لازم در صدر ماده برای افسران کادر و پیمانی، عدم اشتراط آن برای افسران وظیفه، دارای ابهام است.

تبصره (۳) ماده (۲)

این تبصره به دلیل آنکه صلاحیت گزارش تخلف و اقدام شبه قضائی را به افراد فاقد صلاحیت های عمومی و غیرمسئول اعطاء کرده است، محل تامل حقوقی و شرعی است. به علاوه عبارت «داوطلب مورد تایید» از حیث مصادیق و ضوابط دارای ابهام است و مشخص نیست چه شرایطی برای کسب اختیارات مزبور ضروری است.

ماده (۵)

- عبارت «تاریخ ابلاغ شده» در سطر دوم با توجه فحوای صدر ماده واجد ابهام است و ممکن است با «تاریخ قبض جرمه» مشتبه شود.
- متعلق عبارت «ظرف مدت بیست و چهار ساعت» در سطر پنجم مشخص نیست و معلوم نیست که این مدت «مهلت بررسی» است و یا «ابلاغ نتیجه به معترض». به همین دلیل دارای ابهام است.
- اعطای صلاحیت به واحد رسیدگی به اعتراضات (مرکب از یک قاضی)، مغایر با صلاحیت عام دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراضات مردم از تصمیمات مقامات دولتی و اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی است.
- قطعی قلمداد شدن رای بدوی واحد (که توسط قاضی صادر می‌شود) در تغایر با اصل ۳۴ قانون اساسی مبنی بر حق مسلم دادخواهی است.
- دو برابر شدن جرمه های نقدی پرداخت نشده ظرف مدت دو ماه؛ چنانچه به عنوان تاخیر تادیه است، با عنایت رویه شورای نگهبان محل تامل شرعی است. و چنانچه به عنوان مجازات متخلف پیش بینی شده است، نیاز به حکم قضایی داشته و مغایر اصل ۳۶ قانون اساسی است.
- معرفی قاضی توسط رئیس حوزه قضایی محل برای عضویت در واحد رسیدگی به اعتراضات ناشی از تخلفات رانندگی مندرج در ذیل ماده، مغایر بند (۳) اصل ۱۵۸ قانون اساسی می‌باشد.

تبصره ماده (۵)

- جرمی تحت عنوان «بزه گرازش خلاف واقع» - به جز در ماده (۷۸) قانون مجازات جرائم نیروهای مسلح - در قوانین جزائی کشور وجود ندارد. لکن مشابه چنین جرمی در مواد (۵۴۰) و (۷۱۱) قانون مجازات اسلامی مورد اشاره قرار گرفته است و مشخص نیست که مراد لایحه حاضر، کدامیک از مواد مزبور است. بر این اساس، این تبصره دارای ابهام می‌باشد.
- مرجع تشخیص و حکم موضوع تبصره مزبور، به نظر می‌رسد همان واحد رسیدگی به اعتراضات می‌باشد که در این صورت مغایر اصل ۳۴ قانون اساسی می‌باشد.

ماده (۷)

- با توجه به اینکه برای درج نمره منفی برای رانندگان متخلف، احراز هویت راننده خودرو و شماره گواهینامه وی ضروری است، و با عنایت به اینکه در فرض «ثبت تخلف توسط دوربین»، این امکان وجود ندارد، صدر این ماده دارای ابهام است.

تبصره (۱) ماده (۷)

با توجه به انحصار «بند» به موارد سه گانه مذکور در صدر ماده و اطلاق «ردیف» به موارد بیست گانه موجود در جدول، به نظر می رسد منظور از عبارت «بندهای ۱ تا ۷»، «ردیف های ۱ تا ۷» باشد که ضروری است اصلاح شود؛ و الا این تبصره دارای ابهام است.

تبصره (۳) ماده (۷)

عدم تعیین طریقه ابلاغ صورت وضعیت نمرات منفی و اشاره صرف به «راهنمایی از سوی اداره راهنمایی و رانندگی» (ذیل تبصره) دارای ابهام است و سازوکار آن و میزان الزام اداره مزبور معین نگردیده است.

ماده (۸)

صدر این ماده، حکم مربوط به رانندگان دارای تخلفات متعدد را بیان داشته و ارتباطی با تخلفات صورت گرفته به وسیله نقلیه ندارد. علی هذا، فک پلاک خودرو به دلیل تخلفات متعدد راننده، مصداق سوء استفاده از حق توسط راهنمایی رانندگی بوده و مغایر با اصل ۴۰ قانون اساسی است.

ماده (۹)

- با توجه به اینکه الزام به پست مدارک اشخاص (ذیل ماده) در لایحه تقدیمی دولت نبوده و توسط مجلس افزوده شده است، و این الزام موجب افزایش هزینه های عمومی شده و طریق جبران آن نیز تعیین نکرده است. به همین دلیل، در تغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی است.

- واژگان تعقیب قضایی یا انتظامی مندرج در ماده، از آنجا که تمایز و تفاوت آنها مشخص نیست، به نظر دارای ابهام می باشد.

بند (ب) ماده (۱۰)

در ردیف (۷) جدول ذیل ماده (۷)، برای رانندگی در حال مستی، ۱۰ نمره منفی در نظر گرفته شده است که با عنایت به بند (۱) ماده (۷)، در صورتی که مجموع نمرات طی شش ماه به ۳۰ نمره برسد، با ضبط سه ماهه گواهینامه روبرو خواهد شد؛ لکن علیرغم این حکم سابق، در بند (ب) ماده (۱۰) علاوه بر سایر مجازات ها، صرف ارتکاب این تخلف با شش ماه ضبط گواهینامه همراه شده است؛ بر این اساس، این ماده دارای تعارض است.

بند (ج) ماده (۱۰)

از آنجا که در ماده (۶) تاکید شده است جز در موارد مصرح قانونی، امکان توقیف خودرو وجود ندارد،

مشخص نیست مراد از «توقف خودرو» در این ماده «توقیف خودرو» است یا خیر؛ که از این جهت دارای ابهام است. وجود این ابهام، امکان سوء استفاده و تضییع حقوق افراد را هموار می‌سازد.

ماده (۱۱)

نظر به اینکه عمده توقفگاههای مورد نظر این قانون به بخش خصوصی تعلق دارد، مقام صلاحیتدار برای اجرای اعمال این ماده مشخص نشده و از این جهت دارای ابهام است. به علاوه تعریفی از «ظن قوی» و مرجع تشخیص آن معین نگردیده است که از این جهت نیز دارای ابهام است.

تبصره (۱) ماده (۱۳)

- نحوه حمایت از زیان دیدگان در اثر انتقال ناصحیح خودروها از سوی راهنمایی و رانندگی مشخص نشده و از این جهت دارای ابهام است.

- عبارت «راهنمایی و رانندگی از خسارت دیده حمایت می‌کند ...» ابهام دارد و همچنین مرجع تعیین خسارت و الزام به جبران آن مشخص نشده است.

تبصره (۲) ماده (۱۳)

مصادیق و مفهوم «کلیه موارد» در صدر تبصره مشخص نیست و معلوم نیست کلیه موارد این قانون کدام ماده است؟ آیا اطلاق آن شامل ماده (۱۰) نیز می‌گردد یا خیر؟ به نظر می‌رسد این حکم به ماده (۱۲) باز می‌گردد، لکن به جهت عدم تعیین جهت آن، واجد ابهام ارزیابی می‌گردد.

ماده (۱۵)

حکم مقرر در ماده، دائر بر تفویض حق توقف به شوراهای اسلامی به نظر مغایر اصل ۸۵ می‌باشد؛ چرا که بر اساس اصل ۵۱ قانون اساسی، وضع هر نوع مالیات که شامل عوارض هم می‌گردد، به موجب قانون صورت می‌گیرد و تفویض آن به شوراهای اسلامی، مغایر اصل ۸۵ می‌باشد.

تبصره (۱) ماده (۱۵)

تبصره مزبور با توجه به اینکه متضمن تعیین ضوابط و شرایط نحوه جذب و آموزش متصدیان توسط هیأت وزیران می‌باشد، مغایر اصل ۸۵ به نظر می‌رسد.

تبصره (۲) ماده (۱۵)

در حکم این تبصره چون تصریح به واریز به خزانه نشده است، به نظر مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی می‌باشد.

شماره: به شورا ارسال نشد

تاریخ: ۱۳۸۹/۰۴/۰۹

پیوست: ندارد

ماده (۱۸)

- ایجاد ساختار مزبور در لایحه تقدیمی دولت نبوده و از سوی مجلس افزوده شده است و به جهت افزایش هزینه های عمومی و عدم تعیین طریق جبران آن، مغایر اصل ۷۵ به نظر می رسد. همچنین ایجاد شوراهای مزبور با سیاستهای کلی نظام می باشد.

- تأسیس شورای مزبور و اعطای صلاحیتهای و اختیارات گسترده به آن، در نهایت موجب ایجاد حق و تکلیف برای شهروندان و دستگاههای دولتی خواهد شد و دارای ماهیت تقنینی بوده و مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی به نظر می رسد.

تبصره (۲) ماده (۱۸)

واگذاری موارد مورد اشاره در تبصره در برخی موارد جنبه تقنینی داشته و به نظر مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی می باشد.

ماده (۱۹)

اعطای صلاحیت عام به نیروی انتظامی، و نه نیروهای آموزش دیده مذکور در ماده (۲) این لایحه، در تعارض با روح کلی این لایحه است.

ماده (۲۲)

متعلق عبارت «در سایر موارد» در سطر پنجم این ماده مشخص نیست و موجب ابهام در محتوای ماده گردیده است.

ماده (۲۳)

با توجه به اینکه امکان افزایش مجازاتهای نقدی از سقف تعیین شده در ماده (۲۲) و سایر مواد این لایحه، بدون تصویب از سوی مجلس شورای اسلامی هموار شده است، این ماده در تغایر با اصل ۳۶ و اصل ۸۵ قانون اساسی است.

ماده (۲۴)

از آنجا که صدر و بندهای این ماده، هزینههایی را خارج از قانون بودجه سالانه مقرر کرده، و به علاوه حکمی کلی، برای سالهای آینده (و نه به صورت سالیانه) تعیین نموده است، مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی به نظر می رسد؛ چرا که بر اساس اصل ۵۲، هزینهها و درآمدهای کشور باید در قانون بودجه و به صورت سالیانه به

تصویب مجلس برسد.

تبصره بند(الف) ماده(۲۴)

از آنجا که احکام مقرر در تبصره مزبور بایستی از طریق لایحه بودجه وضع و تصویب گردد، لذا مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی تشخیص داده می‌شود. همچنین چون تبصره تصریح به پرداخت و واریز به خزانه نکرده است، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی می‌باشد.

ماده(۲۷)

- از آنجا که اطلاق سلب مسئولیت مدنی و کیفری از رانندگانی که با رعایت مقررات راهنمایی و رانندگی موجب اضرار به عابران پیاده می‌گردد، شامل مصادیقی نظیر قتل عمد عابر پیاده در عین رعایت مقررات راهنمایی و رانندگی نیز می‌شود و مرتکب را از مسوولیت کیفری مبری می‌نماید، محل تأمل شرعی است.

- با توجه به اینکه بر اساس قرارداد بیمه شخص ثالث، شرکت بیمه تنها در صورت مسئولیت راننده، ملزم به پرداخت خسارت است، الزام افرادی که از نظر این قانون فاقد مسئولیت هستند، خلاف مقتضای عقد بیمه شخص ثالث بوده و محل تأمل شرعی است.

- با توجه به اصلاح کلی قانون «اصلاح قانون بیمه اجباری مسئولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری زمینی در مقابل شخص ثالث» در تاریخ ۱۳۸۷/۰۴/۱۶ توسط مجلس شورای اسلامی، قانون مورد استناد در این ماده فاقد وجاهت قانونی و شرعی است.

ماده(۳۱)

- از آنجا که صدر ماده مربوط به شرکتها و مؤسسات حمل و نقل بوده و به صورت نامفهومی به رانندگان وسایل نقلیه عمومی پرداخته است، این ماده دارای ابهام مفهومی است.

- در ذیل این ماده مسئول پرداخت خسارات مشخص نگردیده و معلوم نیست چه شخصی مسئول پرداخت است؛ راننده؟ یا شرکت؟ یا به نحو تضامن؟ از این جهت ذیل این ماده دارای ابهام است.

- قطعی قلمداد شدن رأی بدوی واحد رسیدگی به اعتراضات (که توسط قاضی صادر می‌شود) در تغایر با اصل ۳۴ قانون اساسی مبنی بر حق مسلم دادخواهی است.

- اعطای صلاحیت به واحد رسیدگی به اعتراضات (مرکب از یک قاضی)، مغایر با صلاحیت عام دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراضات مردم از تصمیمات مقامات دولتی و اصل ۱۷۰ و بند ۱۴ اصل ۳ قانون اساسی است.

- حکم ماده مبنی بر تعیین خسارت وارده توسط سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای یا شهرداری، مغایر اصل ۱۵۹ می‌باشد، چرا که تعیین خسارت بایستی توسط قاضی صورت گیرد و مستلزم رسیدگی قضایی است.

تبصره (۱) ماده (۳۱)

- تعطیلی و مجازات شرکت حمل و نقل و سایر رانندگان عضو آن به سبب قصور راننده (حتی برای یکبار در موارد منجر به جرح و قتل)، علاوه بر محل تأمل شرعی، مغایر با بند (۲) و (۵) اصل ۴۳ قانون اساسی مبنی بر منع اضرار به غیر و امنیت شغلی افراد است.

تبصره (۲) ماده (۳۱)

- از آنجا که این تبصره، هزینه‌هایی را خارج از قانون بودجه سالانه مقرر کرده، و به علاوه، حکمی کلی برای سالیهای آینده (و نه به صورت سالیانه) تعیین نموده است، مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی به نظر می‌رسد؛ چرا که بر اساس اصل ۵۲، هزینه‌ها و درآمدهای کشور باید در قانون بودجه و به صورت سالیانه به تصویب مجلس برسد.

تبصره ماده (۳۲)

ارجاع به «ماده (۳۲) و تبصره‌های آن» فاقد توجیه بوده و زائد به نظر می‌رسد و ارجاع آن به تبصره‌های ماده (۳۲) خالی از محتوا می‌باشد.

• تذکرات و پیشنهادات

- کلمات «پرتراфик»، «پارکهای» و «کارت پارک» در متن ماده (۱۵) و «پارکهای حاشیه‌ای» و «پرتراфик» در تبصره (۱) ماده مزبور و کلمات «تراфик» در ماده (۱۹) مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی می‌باشد.

- در ردیف (۱) جدول نمره منفی برای تخلفات رانندگی پرخطر واژه «دو زندن» اشتباه بوده و نیازمند اصلاح است.

- تذکر این مهم ضروری است که اجرای اکثر مواد این مصوبه نیازمند اذن فرماندهی کل قوا می‌باشد و به جهت تکرار این امر در تک تک مواد به آن اشاره نگردیده است.

۲- طرح حمایت از تأسیس و تقویت مؤسسات و مراکز آموزش عالی غیردولتی

• مقدمه توجیهی

یک فوریت طرح فوق الذکر در ۱۳۸۷/۰۹/۱۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. از آنجا که این طرح ناظر به موضوع دانشگاه آزاد اسلامی است مخالفان این طرح معتقد بودند که طرح یاد شده مخالف مصوبه اخیر شورای عالی انقلاب فرهنگی درخصوص اساسنامه دانشگاه آزاد است و مجلس و شورای عالی انقلاب فرهنگی را مقابل هم قرار می دهد. موافقان این طرح نیز معتقد بودند که این طرح مخالفتی با مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی ندارد، بلکه با حفظ آن مصوبات، موضوع اساسنامه و شهریه مؤسسات و مراکز آموزش عالی غیردولتی را ساماندهی می کند؛ ضمن آنکه این طرح تنها ناظر و معطوف به دانشگاه آزاد نیست، بلکه ۳۳۰ مرکز و موسسه آموزش عالی غیردولتی را شامل می شود و در اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی است.

• مغایرت با قانون اساسی و موازین شرع

ماده (۱)

- اطلاق حکم ماده (۱) شامل مواردی می گردد که قبلاً شورای عالی انقلاب فرهنگی در مورد آنها اتخاذ تصمیم نموده از این رو مغایر اصل ۱۱۰ قانون اساسی می باشد.

- تبصره (۲) ماده (۱) مغایر ماده (۲۴) اساسنامه جدید التصویب دانشگاه آزاد اسلامی^۱ (که به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی رسیده است) می باشد به خصوص حکم اخیر این تبصره که مشعر بر لغو ماده ۲۴ اساسنامه مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی می باشد از این رو مغایر اصول ۵، ۵۷ و ۱۱۰ به نظر می رسد.

ماده (۲)

- حکم مقرر در ماده (۲) ناظر بر تعیین کارگروه در مورد شهریه، مغایر وظایف و اختیارات هیأت امناء

^۱ ماده ۲۴- هرگونه تغییر و اصلاح این اساسنامه مطابق راهکارهای ذیل انجام می شود:

۱- بنا به پیشنهاد هر یک از هیأت های مؤسس و امناء دانشگاه و حسب مورد تأیید شورای گسترش آموزش عالی وزارتین علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی.

۲- بنا به پیشنهاد و تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی.

دانشگاه یعنی حکم مندرج در بند «ک» ماده (۱۲) اساسنامه دانشگاه آزاد^۱ مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی است از این رو مغایر اصل ۱۱۰ می باشد.

- تعیین الگوی میزان شهریه که در ماده (۲) مقرر شده است به لحاظ مغایرت با مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی با اصل ۱۱۰ قانون اساسی مغایرت دارد همچنین از آنجا که در بردارنده تعیین ضوابط و تفویض آن به هیأت وزیران می باشد مغایر اصل ۸۵ به نظر می رسد.

- اختصاص یک نماینده به دانشگاه آزاد و یک نماینده به دیگر دانشگاه های غیردولتی ترجیح بلامرجه بوده و تبعیض ناروا می باشد و مغایر بند (۹) اصل ۳ به نظر می رسد

- انتخاب یک نفر توسط رؤسای دانشگاه ها و مراکز آموزش عالی غیردولتی که تا تصویب این قانون تأسیس شده اند موجب سلب حق داشتن نماینده از دانشگاه ها و مراکز آموزش عالی غیردولتی که بعد از این قانون تشکیل شده اند بوده و علاوه بر تبعیض ناروا (مغایرت با بند (۹) اصل سوم)، مغایر اصل ۲ نیز می باشد.

- تساوی اعضای دولتی و غیردولتی در این شورا مانع ایفای وظایف قوه مجریه در نظارت بر مراکز آموزش عالی غیردولتی که مأمور بر خدمات عمومی هستند بوده و موجب سلب حق حاکمیت در تمشیت امور و نظارت بر امور عمومی نیز شده است، لذا مغایر اصول مختلف قانون اساسی از جمله اصول ۶۰، ۱۵۶ و ... به نظر می رسد.

ماده (۳)

- تعیین نوع وقف از حقوق شرعی واقف است از این رو ماده (۳) مغایر شرع به نظر می رسد.

- در خصوص حکم این ماده علاوه بر اینکه در خصوص صحت استفتای ادعایی کسب شده از مقام معظم رهبری در این خصوص باید اطمینان حاصل گردد. باید گفت که طبق نظر تفسیری شورای نگهبان^۲ در خصوص تطبیق مصوبات مجلس با شرع اعضای فقهای شورای نگهبان تابع نظر فقهی خویش می باشند، مگر اینکه حکم حکومتی از سوی رهبری اعلام شود و در این خصوص نیز حکمی صادر نشده است، به نظر می رسد

^۱ ماده ۱۲- وظایف و اختیارات هیئت امنا :

ک) پیشنهاد میزان شهریه دانشجویان و آئین نامه چگونگی دریافت آن جهت تصویب حسب مورد به وزارتین علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی

^۲ نظریه شماره ۲۴۳۷ مورخ ۱۳۶۳/۱۰/۱۱: «تشخیص مغایرت یا انطباق قوانین با موازین اسلامی به طور نظر فتوایی با فقهای شورای نگهبان است.»

شماره: به شورا ارسال نشد

تاریخ: ۱۳۸۹/۰۴/۰۹

پیوست: ندارد

که اعضای محترم فقهای شورای نگهبان باید به نظر فقهی خویش انطباق یا عدم مغایرت حکم این ماده را با شرع انور را احراز نمایند.

- ماده مذکور در جهت بلاثر نمودن مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی می باشد که از این حیث مغایر اصول ۵۷ و ۱۱۰ قانون اساسی می باشد

• نکته

تصویب اساسنامه دانشگاه آزاد اسلامی توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی از باب نظارت این شورا می باشد و از این رو شورای عالی انقلاب فرهنگی همانطور که ماده (۲۴) اساسنامه دانشگاه آزاد تصویب نموده است هرگونه تغییر و یا اصلاح در اساسنامه این دانشگاه با پیشنهاد هیأت مؤسس و حسب مورد تأیید شورای گسترش وزارت فرهنگی و آموزش عالی و یا وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی امکان پذیر می باشد.

ورود ابتدایی و این که شورا رأساً بدون پیشنهاد هیأت مؤسس اقدام به اصلاح اساسنامه و حتی اضافه و تغییر اعضای هیأت مؤسس بنماید از حیث دخول و شمول در قلمرو صلاحیت شورای عالی انقلاب فرهنگی محل تأمل است. NO103

ابراهیم موسی زاده