

شماره ترتیب چاپ: ۸۵۹
 شماره چاپ سابقه: —
 شماره دفتر ثبت: ۳۴۸

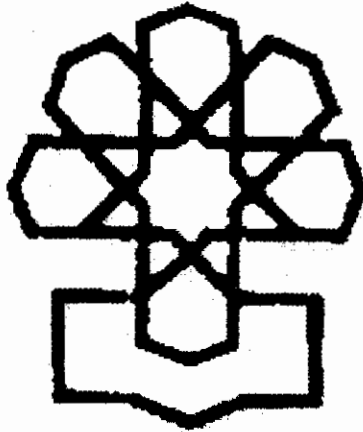


دوره ششم - سال دوم
 ۱۳۸۰-۱۳۸۱
 تاریخ چاپ ۱۳۸۰/۷/۳

گزارش کارشناسی درباره لایحه:

استفساریه بند «و» تبصره ۴ قانون بودجه
 سال ۱۳۷۸ کل کشور و مرجع تطبیق
 مصوبات دولت با قوانین

برای شور اول



برنامه و بودجه و محاسبات - قضایی و حقوقی

کمیسیون‌های ارجاعی

شماره مسلسل: ۶۲۴۴

کدموضوعی: ۲۰۰

معاونت پژوهشی
 آبان ۱۳۸۰

کار: دفتر مطالعات برنامه و بودجه
 دفتر بررسی‌های حقوقی

گزارش کارشناسی درباره لایحه :

استفساریه بند «و» تبصره ۴ قانون بودجه سال ۱۳۷۸
کل کشور و مرجع تطبیق مصوبات دولت با قوانین

کدموضوعی: ۲۰۰

شماره مسلسل: ۶۲۴۴

سابقه موضوع بند «الف» ماده واحده لایحه

بند «و» تبصره ۴ قانون بودجه سال ۱۳۷۸ منحصراً مربوط به پاداش پایان خدمت کارکنان بازنشسته در آن سال است. پرداخت در این خصوص به سه منبع: ردیف ۵۰۳۴۳۷ بودجه عمومی دولت، صرفه جویی دستگاه‌ها و کمک صندوق بازنشستگی احاله شده است که خلاف عرف قانون نویسی در امور مالی است. چون اغلب دستگاه‌های دولتی فاقد صرفه‌جویی در این حداند و صندوق بازنشستگی نیز همواره با کسری اعتبار مواجه است، لذا عملاً از این دو منبع کمکی صورت نگرفته است. بخشنامه دولت در این زمینه ماه‌ها پس از حکم بند «و» تبصره ۴ صادر شده است. از این رو بسیاری از دستگاه‌های اجرایی پرداخت‌های مربوط به پاداش پایان خدمت بازنشستگان خود را از محل منابع مالی خود انجام داده‌اند و این مسأله موجب چندگانگی در پرداخت شده و نارضایتی عمومی بازنشستگان را در آن مقطع زمانی برانگیخته است. از طرف دیگر چون پرداخت‌ها از محل‌های دیگری صورت گرفته و دولت در مقابل عمل انجام شده قرار گرفته است در صدد است از طریق این استفساریه اشتباه تعیین منابع مالی نامطمئن حکم مزبور را جبران کند.

پاسخ به سؤال بند «الف»

کلمه «اجازه» در بند «و» تبصره ۴ قانون بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور با توجه به اصول کلی حقوقی حاکم بر تبصره‌های قوانین بودجه سال‌های مختلف دارای جنبه امری بوده و دولت مکلف به اجرای حکم تبصره مذکور است.

در قوانین بودجه در موارد غیر امری قانونگذار معمولاً عبارت «مجاز است» را به کار می‌برد. محدودیت‌های اعتباری پیش‌بینی نشده در قانون نیز نمی‌تواند جنبه امری قضیه را تحت الشعاع قرار بدهد و دولت در صورت عدم توانایی به اجرای حکم تبصره مذکور شایسته است که لایحه اصلاحی تقدیم مجلس نماید.

سابقه حقوقی موضوع بند «ب» ماده واحده لایحه

با وجود واگذاری انحصار امر قانونگذاری و تصویب قواعد الزام‌آور به قوه مقننه (اصول ۷۱ و ۵۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران) به دلایل فنی و سیاسی قانون اساسی وضع و تدوین آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها و اساسنامه‌های مؤسسات و شرکت‌های دولتی را براساس اصول ۸۵ و ۱۳۸ (با واگذاری مجلس) به هیأت وزیران یا هر یک از وزیران یا کمیسیون مشترک از چند وزیر واگذار نموده است. ولی با توجه به پذیرفته شدن اصل سلسله مراتب قواعد حقوقی در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، مقررات مصوب هیأت وزیران نباید مخالف قوانین مصوب مجلس باشد. قانون اساسی برای اجرای اصول خود در این زمینه تدابیر نظارتی پارلمانی و قضایی را تعبیه کرده است.

الف) کنترل پارلمانی

اصل ۸۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر داشته است که مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد. به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آن‌ها با قوانین باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد تا «در صورتی که آن‌ها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیأت وزیران بفرستد» (اصل ۱۳۸ قانون اساسی).

در راستای اجرای اصول مذکور ماده واحده «قانون نحوه اجرای اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی» مصوب ۱۳۶۸/۱۰/۲۸ مقرر داشته است در صورتی که رئیس مجلس شورای اسلامی تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و اساسنامه‌های مصوب دولت را (بعضاً یا کلاً) خلاف قانون تشخیص بدهد هیأت وزیران مکلف است ظرف یک هفته پس از اعلام نظر رئیس مجلس

نسبت به اصلاح مصوبه اقدام و سپس دستور فوری توقف اجرا را صادر کند.
حسب تبصره ۲ همان قانون در صورت بروز اختلاف نظر، از جهت استنباط از قوانین،
بین رئیس مجلس و هیأت دولت، نظر رئیس مجلس معتبر است.

ب) کنترل قضایی

طبق اصل ۱۷۳ قانون اساسی دیوان عدالت اداری حق رسیدگی به شکایات و اصل از
آیین نامه‌های دولتی را دارد. قسمت «پ» بند ۱ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب
۱۳۶۰/۱۱/۴ مجلس شورای اسلامی یکی از موارد صلاحیت دیوان عدالت اداری، رسیدگی
به شکایات و تظلمات از آیین نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها از حیث
مخالفت مدلول آن‌ها با قانون است. از این رو به صراحت قانون، صلاحیت دیوان عدالت
اداری در لغو مصوبات خلاف قانون هیأت دولت محرز است.

ج) امکان تعارض نظرات رئیس مجلس و دیوان عدالت اداری

کنترل پارلمانی مصوبات هیأت وزیران از نظر منطقی بر کنترل قضایی تقدم دارد و نیازی هم
به شکایت ندارد. چراکه ظرف یک هفته از تاریخ تصویب ضمن ابلاغ برای اجرا باید به اطلاع
رئیس مجلس شورای اسلامی برسد (تبصره ۳ الحاقی به قانون نحوه اجرای اصل ۸۵ و ۱۳۸
قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای
اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۱۲/۸). در این صورت اگر کل یا جزئی از مصوبه هیأت دولت لغو
شود کنترل قضایی منتفی خواهد شد و تعارضی پیش نخواهد آمد.

کنترل قضایی توسط دیوان عدالت اداری و هیأت عمومی آن نیاز به شکایت و معمولاً
زمان بیش تری دارد. در صورتی که دیوان عدالت اداری مصوبه‌ای از هیأت دولت را کلی یا
جزئی لغو کند، اظهار نظر رئیس مجلس در آن قسمت منتفی خواهد بود. از این رو تعارضی
پیش نخواهد آمد و اعلام نظر رئیس مجلس نافی صلاحیت دیوان در رسیدگی نخواهد بود.
نتیجه آن که تشخیص رئیس مجلس بازعایت تشریفات مقرر و حکم دیوان عدالت اداری
در مورد مصوبات هیأت دولت الزام‌آور است و دولت براساس مقررات موجود ملزم به
اجرای نظرات قانونی هر دو مرجع مذکور است و بروز تعارض چندان متصور نخواهد بود.

به استناد قسمت «ب» بند ۱ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۴ رسیدگی به آیین نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها از حیث مخالفت مدلول آن‌ها با قانون و احقاق حقوق اشخاص از موارد صلاحیت دیوان عدالت اداری است. از این رو اظهار نظر نسبت به مصوبات و آیین نامه‌های هیأت وزیران از اختیارات دیوان عدالت اداری است. در صورت تعارض نظر دیوان عدالت اداری با نظر مرجع مذکور در اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی (رئیس مجلس شورای اسلامی) نظر دیوان که مؤخر بر نظر رئیس مجلس شورای اسلامی (نظر هیأت تطبیق مصوبات دولت با قوانین) است قابل اجرا خواهد بود. چرا که تأیید مصوبه هیأت دولت توسط رئیس مجلس شورای اسلامی نافی اختیارات دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات وارده در مورد مصوبات هیأت دولت نیست.