



مشخصات لایحه

دوره نهم - سال اول

شماره ثبت:

۱۱۷

شماره چاپ:

۱۵۱

تاریخ چاپ:

۱۳۹۱/۵/۱۷

نام دفاتر:

مطالعات حقوقی

مطالعات برنامه و بودجه

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۲۵۴۴

تاریخ انتشار:

۱۳۹۱/۶/۱۵

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه اصلاح قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و

توقیف اموال دولتی»

مقدمه

قانونگذار به موجب قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی ترتیبات خاصی را برای اجرای احکامی که در دادگاهها علیه دولت صادر می شود تعیین نموده است. لایحه تقدیمی درصدد است تغییراتی را در محدوده نهادهای مشمول این قانون و ترتیب اجرای احکام صادره علیه آنها به وجود آورد.

بررسی و تحلیل لایحه

به موجب ماده واحده «قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی»، وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی که درآمد و مخارج آنها در بودجه کل کشور منظور می گردد، مکلفند وجوه مربوط به محکوم به دولت در مورد احکام قطعی دادگاهها و اوراق لازم الاجرای ثبتی و دفاتر اسناد رسمی و یا اجرای دادگاهها و سایر مراجع قانونی را با رعایت مقررات از محل اعتبار مربوط به پرداخت تعهدات بودجه مصوب سالهای قبل منظور در قانون بودجه کل کشور و در صورت عدم وجود اعتبار و عدم امکان تأمین از محل های قانونی دیگر در بودجه سال بعد خود منظور و پرداخت نمایند.

بر اساس این قانون اجرای دادگستری و ادارات ثبت اسناد و املاک و سایر مراجع قانونی دیگر مجاز به توقیف اموال منقول و غیر منقول وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی که اعتبار و بودجه لازم را جهت پرداخت محکوم به، ندارند تا تصویب و ابلاغ بودجه یکسال ونیم و بعد از سال صدور حکم، نخواهند بود. ضمناً دولت از دادن هر گونه تأمین در زمان مذکور نیز معاف است، چنانچه ثابت شود وزارتخانه ها و مؤسسات یاد شده با وجود تأمین اعتبار از پرداخت محکوم به استتکاف نموده اند، مسئول یا مسئولین مستتکف توسط محاکم صالحه به یکسال انفصال از خدمات دولتی محکوم خواهند شد و چنانچه متخلف به وسیله استتکاف سبب وارد شدن خسارت بر محکوم له شده باشد، ضامن خسارت وارده می باشد.

بر اساس تبصره «۱» قانون فوق دستگاه مدعی علیه با تقاضای مدعی باید تضمین بانکی لازم را به عنوان تأمین مدعی به دادگاه بسپارد. در صورتی که دعوی یا مقداری از خواسته رد شود، به حکم دادگاه تضمین یا مبلغ مانده به دستگاه مدعی علیه رد خواهد شد.

به موجب لایحه تقدیمی عبارت «وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی» به عبارت «دستگاه های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری زیر مجموعه قوه مجریه» اصلاح می شود.

و براساس متن تبصره پیشنهادی الحاقی پس از گذشت یکسال و نیم موضوع این ماده و عدم پرداخت محکوم^{به}، برداشت وجوه از حساب‌های دولتی بیش از سقف ردیف مصوب مربوط به پرداخت مبالغ محکوم^{به} قطعی دادگاه‌ها و دوائر اجرای ثبت ممنوع است.

در رابطه با اصلاحات پیشنهادی نکات زیر قابل توجه است:

۱. لازم به ذکر است که براساس اصول حقوقی پس از قطعیت حکم باید محکوم^{علیه} نسبت به اجرای آن اقدام نماید و در این رابطه شخصیت محکوم^{علیه} هیچ تأثیری در اجرای فوری حکم ندارد. البته قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال عمومی با توجه به مصالح و برخلاف این اصل ترتیب خاصی را برای اجرای احکام علیه دولت در نظر گرفته است. با توجه به این امر نباید بدون دلیل موجه قابل قبول این استثنا را توسعه داد.

۲. مبنای تصویب «قانون نحوه پرداخت محکوم^{به} دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی»، جلوگیری از تعطیل امور عمومی و مختل شدن ارائه خدمات عمومی از یکسو و محدودیت‌های هزینه کردن بودجه در اختیار نهادهای عمومی براساس قانون بودجه بوده است. بر همین اساس نیز بوده است که قانونگذار شرکت‌های دولتی را که متکفل امور تصدی حکومت بوده و فعالیت حاکمیتی نمی‌کنند مشمول حکم این قانون قرار نداده است. با توجه به مبنای فوق دلیلی بر در نظر گرفتن ترتیبی خاص برای اجرای احکام مالی علیه شرکت‌های دولتی وجود ندارد.

۳. براساس قانون فعلی قانونگذار «وزارتخانه‌ها» و «مؤسسات دولتی» را مشمول تسهیلات مقرر قرار داده است. براساس قوانین موجود «مؤسسه دولتی» معنایی عام‌تر از دولت به معنای قوه مجریه دارد و شامل کلیه نهادهای وابسته به قوای سه‌گانه و یا سایر نهادهای حکومتی به استثنای شرکت‌های دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی می‌شود. این تفسیر با مبنای تصویب قانون نحوه پرداخت محکوم^{به} دولت و عدم تأمین و توقیف اموال عمومی نیز همخوانی دارد، زیرا نمی‌توان گفت که وزارتخانه‌ای از امتیاز مقرر در این قانون بهره‌مند است، ولی سازمانی که وابسته به قوه قضائیه است و اشتغال به امور حاکمیتی دارد از امتیازات این قانون بی‌بهره است. ماده (۳) قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۴۹ که در زمان تصویب قانون نحوه پرداخت محکوم^{به} دولت و عدم تأمین و توقیف اموال عمومی لازم‌الاجرا بوده است در تعریف مؤسسه دولتی بیان می‌دارد: «مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد و به وسیله دولت اداره می‌شود». همچنین به موجب ماده (۳) قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ مؤسسه دولتی این‌گونه تعریف شده است: «مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده و زیر نظر یکی از قوای سه‌گانه اداره می‌شود و عنوان وزارتخانه ندارد». قانون مدیریت خدمات کشوری که آخرین اراده قانونگذار در این رابطه است نیز مؤسسه دولتی را در ماده (۲) این‌گونه تعریف کرده است: «مؤسسه دولتی: واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد انجام می‌دهد» همچنین به موجب این ماده «کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام‌برده شده است در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شود». با توجه به مواد قانونی و مطالب فوق

وجه انحصار استفاده از مزایای این قانون به مؤسسات زیرمجموعه قوه مجریه که در لایحه پیشنهادی ذکر شده است، مشخص نبوده و ترجیح بلامرجح است.

۴. همچنین با توجه به اصلاحات پیشنهادی و تبدیل عبارت «وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی» به عبارت «دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری زیرمجموعه قوه مجریه» مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی زیرمجموعه قوه مجریه نیز مشمول مزایا در نظر گرفته در این قانون می‌شوند که این موضوع نیز دارای ایراد است و دلیلی بر شمول این قانون به «مؤسسات عمومی غیردولتی» وجود ندارد، زیرا ملاحظاتی که در تصویب این قانون مورد نظر مقنن بوده است در رابطه با این مؤسسات صادق نیست.

همچنین این نکته قابل توجه است که چنان‌که این لایحه مؤسسات عمومی غیردولتی را شامل گردد نمی‌توان برای این نهادها با عملکردهای مختلف در حوزه‌های گوناگون یک حکم قانونی در نظر گرفت، همان‌گونه که این مؤسسات هرکدام از نظم حقوقی خاصی تبعیت می‌نمایند. از طرفی این اصلاحیه موجب تحمیل بار مالی و ایجاد مطالبات مختلف نهادها از دولت می‌گردد در حالی که تعهدات آنها ارتباطی به دولت ندارد.

۵. براساس متن تبصره فعلی قانون، اجرای دادگستری و ادارات ثبت اسناد و املاک و سایر مراجع قانونی دیگر مجاز به توقیف اموال منقول و غیرمنقول وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی که اعتبار و بودجه لازم را جهت پرداخت محکوم‌به ندارند تا تصویب و ابلاغ بودجه یکسال‌ونیم و بعد از سال صدور حکم نخواهند بود. براساس تبصره فوق فردی که به نفع وی حکم صادر شده بود می‌توانست در صورت عدم پرداخت محکوم‌به در مهلت مزبور نسبت به توقیف اموال نهاد مربوطه اقدام نماید.

براساس تبصره پیشنهادی الحاقی، پس از گذشت یکسال‌ونیم موضوع این ماده و عدم پرداخت محکوم‌به، برداشت وجوه از حساب‌های دولتی بیش از سقف ردیف مصوب مربوط به پرداخت مبالغ محکوم به قطعی دادگاه‌ها و دوائر اجرای ثبت ممنوع است. بنابراین براساس متن پیشنهادی امکان توقیف وجوه نهاد مربوطه غیر از ردیف مصوب مربوط به پرداخت مبالغ محکوم‌به قطعی دادگاه‌ها و دوائر اجرای ثبت ممنوع اعلام شده است. براساس تغییر پیشنهادی، پرداخت به محکوم‌به براساس حکم دادگاه‌ها منوط به اعتبار ردیف مصوب در بودجه شده است و برداشت وجوه از سایر حساب‌های دولتی بیش از سقف ردیف در نظر گرفته شده ممنوع اعلام شده است. تبصره پیشنهادی موجبات تضییع حقوق اشخاصی که در دعاوی دولتی محکوم‌له واقع شده‌اند می‌شود هرچند که این تبصره می‌تواند مانع برداشت از سایر ردیف‌های وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی را که برای سایر امور تنظیم گردیده، شود و در نتیجه از بروز اخلال در فعالیت دستگاه‌های دولتی گردد. ضمن اینکه چنانچه بعد از گذشت یکسال‌ونیم موضوع ماده و پرداخت مبالغ انجام نشود، مکانیسم توقیف اموال کماکان به قوت خود باقی بوده و محکوم‌له می‌تواند حقوق خود را ایفا نماید. با توجه به موارد فوق متن پیشنهادی موجب محدودیت بلاوجه احقاق حقوق محکوم‌له می‌شود.

جمع‌بندی و پیشنهاد

۱. محدود کردن « وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی» به «دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری زیرمجموعه قوه مجریه» بلاوجه بوده و به دلیل اینکه با مبنای تصویب قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال عمومی متناسبی ندارد غیر قابل پذیرش است.
۲. با توجه به اینکه «شرکت‌های دولتی» و «نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی» دارای منابع و مصارف و قوانین خاص خود و دارای تفاوت ماهوی با دولت هستند، تسری احکام این قانون به آنها ضمن اینکه ممکن است موجبات تضییع حقوق مردم را به همراه داشته باشد، بار مالی جدیدی بر دولت تحمیل کرده و هزینه تخلف در این دستگاه‌ها را کاهش می‌دهد بنابراین این پیشنهاد قابل پذیرش نیست.
۳. محدودیت مقرر در تبصره پیشنهادی موجب محدودیت بلاوجه احقاق حقوق اشخاص می‌شود که در دعاوی دولتی محکوم‌له واقع شده‌اند. درحالی که اصل بر اجرای سریع احکام قطعی دادگاه‌ها بوده و قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال عمومی برخلاف اصل بوده و دلیل موجهی برای توسعه این استثنا وجود ندارد.

در نهایت با عنایت به مطالب مذکور تصویب متن پیشنهادی توصیه نمی‌شود.