

نظرات استدلالی شورای نگهبان

عنوان

طرح اصلاح جزء (۱) بند (۲۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۰۷۲

تاریخ: ۱۳۹۳/۵/۱۲



پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه

عنوان:

نظرات استدلالی شورای نگهبان

طرح اصلاح جزء (۱) بند (۲۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور

تدوین، تنقیح و استخراج:

محمدبرزگر خسروی

بازبینی و نظارت علمی:

محمدهادی توکل‌پور

گروه تدوین نظرات و مبانی آراء شورای نگهبان

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۰۷۲

تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۵/۱۲

پژوهشکده شورای نگهبان

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

طرح اصلاح جزء (۱) بند (۲۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور

فهرست مطالب

۲	مقدمه
۳	طرح اصلاح جزء (۱) بند (۲۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور
۵	نظر (نهایی) شورای نگهبان

مقدمه

بر اساس اصل (۹۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی به وسیله شورای نگهبان از نظر انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار می‌گیرد و در صورت مغایرت برای تجدیدنظر به مجلس بازگردانده می‌شود. همچنین به موجب اصل (۸۵) قانون اساسی مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب اسانامه‌های دولتی را به دولت واگذار کند که در این صورت اسانامه‌های مصوب دولت می‌بایست به لحاظ انطباق با شرع و قانون اساسی به تأیید شورای نگهبان برسند. علاوه بر این به موجب اصل (۴) قانون اساسی، کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است. تفسیر قانون اساسی نیز به موجب اصل (۹۸) قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان قرار گرفته است.

در راستای اجرای این اصول، کلیه مصوبات مجلس، اسانامه‌های دولتی و استفساریه‌ها در جلسات شورای نگهبان مورد بررسی فقهی و حقوقی قرار گرفته و نظر نهایی شورا ابلاغ می‌گردد. با عنایت به تأکیدات رهبر معظم انقلاب اسلامی مبنی بر ضرورت اعلام مبانی و استدلالات شورای نگهبان، گروه تدوین پژوهشکده شورای نگهبان، با همکاری اداره تدوین دفتر امور حقوقی شورای نگهبان، اقدام به استخراج استدلالات و مبانی نظری آراء این شورا نموده است. کارشناسان این پژوهشکده، با مطالعه دقیق متن مذاکرات شورای نگهبان - که از سوی معاونت اجرایی ضبط و پیاده‌سازی می‌شود - استدلالات و ظرایف مورد نظر اعضاء را استخراج نموده، و با حفظ اصالت، آنها را در قالب یک متن علمی به جامعه حقوقی کشور ارائه می‌نمایند. یقیناً انتشار مبانی اظهارنظرهای شورای نگهبان، موجب آشنایی هرچه بیشتر جامعه علمی و نهادهای تقنینی و اجرایی کشور با فعالیت‌های این شورای حساس و تأثیرگذار شده و همچنین می‌تواند به عنوان متون درسی و پژوهشی در محافل دانشگاهی و حوزوی مورد استفاده قرار گیرد.

طرح اصلاح جزء (۱) بند (۲۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۱/۷/۲۳

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۱/۷/۲۶

ماده واحده- متن زیر جایگزین پاراگراف دوم جزء (۱) بند (۲۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۱^۱ کل کشور می‌گردد:

«دولت مکلف است در جهت توسعه بیمه کشاورزی، اعتباری معادل هشت هزار و پانصد میلیارد (۸,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال در قالب حق بیمه سهم دولت و مازاد خسارات پرداختی، موضوع مواد (۳۲) و (۳۳) اساسنامه صندوق بیمه کشاورزی^۲ از محل اعتبارات بند (ش) ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران^۳

۱. جزء (۱) بند (۲۲) قانون بودجه: «در سال ۱۳۹۱ بند (ش) ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران به شرح ذیل اصلاح می‌گردد:

۱-۲۲- بعد از عبارت «جمعیت هلال احمر» عبارت «صندوق بیمه کشاورزی» اضافه می‌گردد و بعد از کلمه «سوانح» عبارت «و پرداخت خسارت بیمه شدگان محصولات کشاورزی ناشی از حوادث غیرمترقبه از قبیل خشکسالی، سیل، زلزله، سرمازدگی، نگرگ، آفت و بیماری‌های فراگیر محصولات کشاورزی و دامی و اپیدمی دامی» اضافه گردد.

مبلغ یک‌هزار و پانصد میلیارد (۱,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل اعتبارات موضوع بند (ش) ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران به صندوق بیمه محصولات کشاورزی تخصیص می‌یابد.»

۲. مواد (۳۲) و (۳۳) اساسنامه صندوق بیمه محصولات کشاورزی مصوب ۱۳۶۳/۰۳/۰۵: «ماده ۳۲- حق بیمه عبارت از وجوهی است که از بیمه‌گزاران وصول خواهد شد. تبصره- به پیشنهاد مجمع عمومی قسمتی از حق بیمه بیمه‌گزاران از طریق دولت تأمین و همه‌ساله در لایحه بودجه منظور خواهد شد.

ماده ۳۳- در صورتی که در هر سال مالی، شدت حوادث موجب خسارات بیش از موارد پیش‌بینی شده برای عملیات زیر پوشش بیمه گردد و صندوق قادر به پرداخت غرامت آن نباشد، کسری آن به پیشنهاد مجمع عمومی پس از تصویب هیئت وزیران از محل اعتبار ردیف بودجه که در اختیار دولت می‌باشد، قابل پرداخت خواهد بود.»

۳. بند (ش) ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه: «ش- به دولت اجازه داده می‌شود به منظور پیشگیری، مقابله و جبران خسارات ناشی از حوادث غیرمترقبه و مدیریت خشکسالی، تنخواه‌گردان موضوع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ را به سه درصد (۳٪) و اعتبارات موضوع



ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور) تأمین و پرداخت نماید.»

الف - دیدگاه مغایرت

- این مصوبه مبلغ یک هزار و پانصد میلیارد (۱,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال (موضوع پاراگراف دوم جزء (۱) بند (۲۲) قانون بودجه) سهم صندوق بیمه محصولات کشاورزی را به هشت هزار و پانصد میلیارد (۸,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال افزایش داده است که این امر منجر به افزایش هزینه عمومی دولت می‌شود. از آنجا که این مصوبه در قالب طرح از سوی نمایندگان مجلس ارائه شده است، طبق اصل ۷۵ قانون اساسی باید در این مصوبه، محل تأمین اعتبار این هزینه‌های جدید معین شود؛ در حالی که محل تأمین اعتبار مورد اشاره در این مصوبه، صرفاً محلی است که به دولت اجازه داده است تا میزانی از اعتبار را در بودجه سالانه برای پیشگیری، مقابله و جبران خسارات ناشی از حوادث غیرمترقبه و مدیریت خشکسالی لحاظ کند. به عبارت دیگر برای این اجازه، اعتبار واقعی منظور نشده است که بتوان برای تأمین محل بودجه این بند، از آن استفاده کرد. لذا، این مصوبه مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است؛ خصوصاً اینکه در بند (ش) ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه، دولت مجاز به هزینه کردن است، اما در این طرح دولت مکلف به هزینه شده است. بر این اساس، اگر دولت خود این منابع را منظور نکرده است، نمی‌توان دولت را مکلف به تأمین و پرداخت آن کرد. همچنین این تنخواه، برای تمامی امور غیرمترقبه است و نمی‌توان آن را به خسارات کشاورزی منحصر کرد.

ب - دیدگاه عدم مغایرت

- محل تأمین افزایش سهم صندوق بیمه محصولات کشاورزی در این ماده تنخواه‌گردانی است که هر ساله برای پیشگیری، مقابله و جبران خسارات ناشی از حوادث غیرمترقبه و مدیریت خشکسالی در بودجه لحاظ شده و در اختیار دولت قرار می‌گیرد. با

ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران را به دو درصد (۲٪) افزایش دهد. اعتبارات مذکور با پیشنهاد معاونت و تصویب هیئت وزیران قابل هزینه است. بخشی از اعتبارات مذکور به ترتیب و میزانی که در قانون بودجه سنواتی تعیین می‌شود به صورت هزینه‌ای و تملک‌داری سرمایه‌ای به جمعیت هلال‌احمر اختصاص می‌یابد تا در جهت آمادگی و مقابله با حوادث و سوانح هزینه گردد.»

توجه به جداول بودجه، هم اکنون دولت برای اجرای این طرح می‌تواند هفت هزار و دو بیست میلیاردی را که به شکل تنخواه (نه به شکل تخصیص) برای پیشگیری، مقابله و جبران خسارات ناشی از حوادث غیرمترقبه و مدیریت خشکسالی در اختیار دارد، به اعتبار تخصیص یافته برای صندوق بیمه محصولات کشاورزی اضافه کرده و آن را در محل مشخص شده در این طرح هزینه کند. در جلسه بررسی این ماده در مجلس نیز هر چند نماینده دولت به دلایلی با این تخصیص مخالف بوده، ولی به وجود این مبلغ تنخواه، معترف بوده است. به عبارت دیگر، با توجه به وجود مشکلات بخش کشاورزی، مبلغ تنخواه توسط قانون برای جبران خسارات وارده به این بخش تعیین شده است. همچنین اجازه مذکور در بند (ش) ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه، به معنای مجاز بودن دولت در برداشت میزان مشخصی از اعتبار است و به این معنا نیست که قانون نتواند محل پرداخت آن را مشخص کند. لذا ماده مزبور مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی نیست.

- به موجب اصل ۷۵ قانون اساسی، در طرح‌های قانونی، محل تأمین هزینه جدید باید مشخص شود که در این مصوبه، این محل پیش‌بینی شده است؛ حال در مقام عمل، هر مقدار منابع که از محل تأمین شده به دست آید، به این موضوع تخصیص می‌یابد. بنابراین، چنانچه به هر علت، محل پیش‌بینی شده، به اندازه کافی اعتبارات مورد نیاز برای اجرای این مصوبه را تأمین نکند، به عنوان مثال به واسطه‌ی تحریم کشور از سوی دولت‌های متخاصم، اعتبارات کافی تأمین نشود، موجبی برای مغایرت این مصوبه با اصل ۷۵ قانون اساسی نخواهد بود.

ج - دیدگاه ابهام

- نظری ابراز نشد.

د - تصمیم شورا

- ماده مزبور، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

نظر (نهایی) شورای نگهبان^۱

مصوبه مزبور مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

۱. مندرج در نامه شماره ۹۱/۳۰/۴۸۳۶۸ مورخ ۱۳۹۱/۷/۲۶ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود را ايفا و تحت تاثیر بیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون بیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزرگساده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد
قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۴۵ - ۸۸۳۲۵ - ۲۱
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir