



پژوهشکده شورای نگهبان

انظار نظر مجمع مشورتی حقوقی

در خصوص:

– طرح استفساریه بند «ه» تبصره «ا»

قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور

– لایحه خاک

کد گزارش: ۹۷۰۷۰۶۶

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۰۷/۱۶

پژوهشکده شورای نگهبان

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

طرح استفساریه بند «ه» تبصره «ا» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل

کشور

مقدمه:

طرح فوق‌الذکر که به صورت یک فوریتی در تاریخ ۱۳۹۷/۵/۱۶ اعلام وصول گردیده بود، نهایتاً در تاریخ ۱۳۹۷/۷/۳ به تصویب صحن علنی مجلس رسید.

شرح و بررسی:

مطابق بند «ه» تبصره «ا» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور «شرکت ملی نفت ایران موظف است از محل منابع در اختیار خود معادل ریالی چهار میلیون تن مواد اولیه قیر (VB) رایگان تا سقف مبلغ سی هزار میلیارد (۳۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال» را به نسبت‌های مختلف در اختیار برخی دستگاه‌ها قرار داده و «در حساب‌های فی مابین خود و خزانه داری کل کشور اعمال و با آن از محل خوراک مایع تحویلی به پتروشیمی‌ها و پالایشگاه‌ها تسویه نماید» همانگونه که مشاهده می‌شود مطابق بند مزبور معادل چهار میلیون تن قیر، مبلغ سی هزار میلیارد ریال در نظر گرفته شده است و پیش‌بینی چنین مبلغی (لزوم ذکر مبلغ و سقف جهت تکالیف بودجه‌ای) به جهت رعایت اصل ۵۳ قانون اساسی بوده است. حال با افزایش قیمت ارز و قیمت نفت و در نتیجه افزایش قیمت مواد اولیه قیر، سقف تعیین شده در قانون بودجه برای واگذاری میزان چهار میلیون تن قیر کفایت نمی‌نماید و حجم کمتری از قیر را پوشش می‌دهد. لذا مجلس در مقام تصویب این استفساریه قصد داشته شرکت ملی نفت را مکلف نماید تا در هر صورت و علی‌رغم تجاوز از سقف ریالی تعیین شده در بند «ه» تبصره «ا»، اقدام به تأمین میزان قیر مورد نظر نماید. در این رابطه باید گفت اگرچه در بند مزبور به حجم قیر تحویلی رایگان اشاره

شده است لکن همانگونه که متذکر شدیم، در قوانین بودجه، تکالیف مقرر لزوماً می‌بایست مقید به سقف و مبلغ مشخصی گردد و ازین‌رو در بند «ها» تبصره (۱) نیز سقف ریالی معینی جهت حجم مزبور در نظر گرفته شده است و در صورتی که به هر دلیل این سقف قادر به پوشش حجم مورد نظر نباشد نمی‌توان از سقف مقرر تجاوز نمود و تجاوز از آن به منزله عدم رعایت قانون بودجه خواهد بود. لذا استفسار حاضر که مقرر داشته در هر شرایطی، از جمله افزایش قیمت نفت خام یا قیر، شرکت ملی نفت مکلف است نسبت به تأمین چهارمیلیون تن اقدام نماید فراتر از قانون موجود بوده و مجوزی جهت عدم رعایت سقف مقرر در قانون بودجه خواهد بود ولذا اولاً به منزله توسعه قانون و مغایر اصل ۷۳ قانون اساسی و نظر تفسیری شورای نگهبان در این خصوص می‌باشد و ثانیاً مغایر اصول ۵۳ و ۵۲ قانون اساسی می‌باشد.

لایحه خاک

ماده (۴) - نکته

به نظر می‌رسد «حساب های ملی» در این ماده، ناظر به مفهومی است که شامل مجموعه‌ای منسجم و سازگار از حسابهای کلان اقتصاد است که بر اساس مفاهیم، تعاریف، طبقه‌بندی‌ها و قواعد پذیرفته شده بین‌المللی تهیه می‌گردد. این نظام، چهارچوب جامعی را فراهم می‌آورد که در آن اطلاعات اقتصادی به‌نحوی فرآوری می‌گردند که بتوان از آنها برای حصول اهدافی مانند تجزیه تحلیل، تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری اقتصادی بهره گرفت.

همچنین در قانون مرکز آمار ایران مصوب ۱۳۵۳، تهیه محاسبات ملی جزئی از صلاحیت‌های مرکز آمار ایران قرار گرفته که به نظر ناظر به تهیه چنین حساب‌هایی باشد.

این اصطلاح در "خلاصه برنامه پنجم عمرانی کشور مصوب ۱۳۵۲/۳/۷

کمیسیون مجلس سنا^۱ نیز به کار رفته است.

ماده (۵) - مغایرت با اصل ۵۲

تکلیف دستگاه‌های اجرایی مبنی بر پیش‌بینی اعتبارات لازم در مبادله موافقت‌نامه بدون تصریح به لزوم رعایت قانون بودجه سنواتی مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی می‌باشد. به خصوص اینکه در این ماده، دستگاه‌های اجرایی صرفاً مکلف به رعایت «مقررات مالی دولت» شده‌اند.

ماده (۶) - نکته

اطلاق این ماده در مواردی که خلاف مسایل امنیتی و نظامی باشد محل تأمل است. گفتنی است پیش از این، شورای نگهبان در بررسی «طرح جامع حدنگار (کاداستر) کشور»، اطلاق ماده (۱۰)^۲ مصوبه مزبور را در مواردی که خلاف مسایل امنیتی و نظامی کشور باشد واجد اشکال تشخیص داده است.^۳ بر اساس این ماده سازمان‌های نقشه‌برداری کشور و جغرافیایی نیروهای مسلح مکلف می‌شدند با درخواست سازمان ثبت اسناد و املاک کشور نسبت به عکس‌برداری و تهیه نقشه مورد نیاز براساس مقیاس‌ها و استانداردهای لازم اقدام نمایند.

ماده (۷) - نکته

۱-۱- هدفهای اساسی ...

با چنین برداشتی هدفهای اساسی آمار و بررسیها در برنامه پنجم بشرح زیر خواهد بود:
الف- با توجه به امکان عملی تدوین حسابهای ملی طی یک برنامه پنجساله تولید، استخراج و انتشار جدول‌های ساده‌تر این حسابها برای برنامه پنجم بصورت سری‌های زمانی منظم، نخستین هدف آمار را تشکیل می‌دهد.

۲- ماده ۱۰- سازمان نقشه‌برداری کشور و سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح مکلفند به موجب درخواست سازمان، نسبت به عکس‌برداری و تهیه نقشه مورد نیاز براساس مقیاس‌ها و استانداردهای لازم اقدام کنند.
تبصره - سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح مکلف است عکسها و نقشه‌های املاک و اماکن نیروهای مسلح و مناطق مرزی را با هماهنگی سازمان ثبت اسناد و املاک کشور تهیه نماید. انتشار اطلاعات نظامی و امنیتی در نقشه‌های ثبتی بدون موافقت مراجع ذی‌ربط ممنوع است.

۳- نظر شماره ۹۳/۱۰۲/۱۴۶۱ مورخ ۱۳۹۳/۰۴/۱۸ شورای نگهبان:

۲- ماده ۱۰، باید به قسمت اخیر اصل ۱۴۷ قانون اساسی مقید گردد و الا مغایر اصل مذکور می‌باشد. همچنین اطلاق تجویز گرفتن عکس و نقشه در مواردی که خلاف مسایل امنیتی و نظامی باشد اشکال دارد.

۱. در بند «پ» این ماده نیز مانند ماده قبل، وزارت جهاد کشاورزی مکلف به تهیه نقشه‌های پهنه‌بندی خاک کشور شده است که این امر باتوجه به شاخص‌های پیش‌بینی شده در این ماده از حیث امنیتی محل تأمل است.

۲. همچنین با توجه به تعریف مطالعات خاک‌شناسی موضوع بند «ط» ماده (۱) مصوبه، نتایج این مطالعات دربردارنده اطلاعات گوناگونی چه از نظر مسایل امنیتی و نظامی و چه از حیث اطلاعات شخصی اشخاص خواهد بود. از این رو «ایجاد بانک ملی اطلاعات خاک کشور» توسط وزارت جهاد و بدون تعیین هرگونه ضابطه‌ای برای طبقه‌بندی اطلاعات موجود در آن و نیز مشخص کردن سطوح دسترسی اشخاص محل تأمل می‌باشد.

ماده (۹) - مغایرت با اصل ۸۵

مطابق تبصره این ماده عدم رعایت دستورالعمل‌ها و مقررات این ماده مشمول مجازات گردیده است. نکته‌ای که در این رابطه وجود دارد این است که مطابق بند «ب» این ماده وزارت جهاد به صورت کلی و بدون ضابطه مشخصی مسئولیت تدوین دستورالعمل‌های مصرف انواع کود، آفت‌کش‌ها، سم و در مزارع و واحدهای تولید کشاورزی، دامی و شیلاتی شده است. لذا اینکه عدم رعایت چنین دستورالعملی موجب مجازات باشد مغایر اصل ۳۶ قانون اساسی مبنی بر قانونی بودن جرم می‌باشد.

ماده (۱۱) - ابهام

براساس این ماده سازمان حفاظت از محیط زیست، براساس حدود مجاز آلودگی خاک و آلاینده‌های ورودی به آن مکلف به اعلام «وضعیت اضطراری» است. از سوی دیگر در سایر مواد نظیر تبصره ماده (۱۵) آثاری بر این وضعیت اضطراری مترتب خواهد شد که از جمله آن توقف قهری و موقت تمام یا قسمتی از فعالیت واحد آلوده‌کننده و نیز محکومیت آن به جبران خسارات و اعاده به وضع سابق است.

با این توضیح مشخص نیست به طور دقیق آثار و تبعات اعلام وضعیت اضطراری از سوی سازمان چیست و برای آن چه تدابیری توسط چه دستگاه‌هایی اندیشیده می‌شود.

همچنین، مشخص نیست حدود مجاز آلودگی خاک براساس چه ضابطه‌ای و توسط چه مرجعی مشخص می‌شود. لذا این ماده از این جهت نیز ابهام دارد.

ماده (۱۴) - مغایرت با اصل ۳۶

بر اساس این ماده، در صورت بروز آلودگی خاک، فرد آلوده‌کننده موظف به گزارش وضعیت پیش‌آمده به اداره محیط زیست می‌باشد و چنانچه فرد از ارائه گزارش استنکاف نماید یا گزارش خلاف واقع ارائه دهد مرتکب جرم شده و با حکم مرجع قضایی محکوم می‌شود. مسئله‌ای که در این خصوص وجود دارد این است که مشخص نیست فرد آلوده‌کننده به چه نحو قادر به تشخیص آلوده شدن خاک می‌باشد تا در مقابل مکلف به ارائه گزارش آن گردد. به خصوص اینکه ارائه گزارش خلاف واقع نیز مشمول جرم‌انگاری مزبور گردیده است. لذا شرط علم به آلودگی جهت حکم مزبور ضروری می‌باشد.

ماده (۱۵) - مغایرت با اصول ۳۶، ۶۱ و ۱۵۶

بر اساس این ماده، سازمان به واحد آلوده‌کننده مهلتی می‌دهد تا نسبت به حذف و رفع منشأ آلودگی، بازسازی خاک و "جبران خسارت وارده" اقدام نماید. مسئله‌ای که در این رابطه وجود دارد این است که مرجع تعیین میزان خسارت وارده مشخص نشده است. توضیح آنکه در ماده (۱) و در مقام تعاریف اصطلاحات به کار رفته در این مصوبه، خسارت را «هرگونه ضرر و زیان مستقیم یا غیرمستقیم» تعریف کرده است. بر این اساس مشخص نیست مرجع تعیین خسارت آن هم با قلمروی که شامل زیان غیرمستقیم نیز می‌شود کدام نهاد است. همچنین با توجه به ذیل این ماده که محکومیت مستنکف از اجرای حکم این ماده را به موجب «حکم مرجع قضایی»

دانسته است، عدم تصریح به این موضوع در صدر ماده و در خصوص توقف فعالیت‌های واحد آلوده‌کننده و نیز جبران خسارات وارده این برداشت وجود خواهد داشت که در صدر ماده، سازمان مرجع تعیین خسارات وارده خواهد بود و در این صورت این ماده مغایر اصول ۳۶، ۶۱ و ۱۵۶ قانون اساسی خواهد بود.

ابهام مزبور در خصوص تبصره این ماده نیز وجود دارد و مشخص نیست «حذف و رفع منشأ آلودگی، اعاده به وضع سابق و جبران خسارت» با تصمیم سازمان حفاظت محیط زیست می‌باشد و یا مرجع قضائی.

ماده (۱۶) - مغایرت با اصل ۳۶

ذیل این ماده نیز همانند ماده قبل از این جهت که مشخص نیست، توقف فعالیت، بازسازی خاک و جبران خسارت با تصمیم کدام مرجع می‌باشد، واجد ابهام است.

ماده (۲۱) - ابهام و تذکر

۱. باتوجه به عبارت «فروش و انتقال»، مشخص نیست در صورتی که «خاک» بدون فروش، به خارج انتقال یابد، مشمول مجازات می‌گردد یا خیر.

۲. تذکر: باتوجه به اینکه حکم این ماده مشتمل بر دو جزء می‌باشد (یکی ممنوعیت انتقال و فروش خاک و دیگری استثنا بودن خاک معنی از حکم ممنوعیت انتقال و فروش به خارج از کشور)، مشخص نیست مستثنی شدن ماده معدنی (کانی) موضوع بند «الف» ماده (۱) قانون اصلاح قانون معادن (مصوب ۱۳۹۰) از حکم این ماده‌هدف ناظر به کدام حکم ماده می‌باشد.

ماده (۲۲) - مغایرت با اصل ۷۵

ماده مزبور در لایحه دولت وجود نداشته و از حیث الزام به ایجاد تشکیلات جدید واجد بار مالی بوده و به جهت عدم پیش‌بینی طریق جبران آن مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی محسوب می‌شود.

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نخبگان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل های آینده، که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود
رایا و تحت تاثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه جلوگیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نخبگان

تهران، خیابان شهید سپهبد قزنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۲۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir