



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

گزارش کارشناسی

در خصوص:

- گزارش کارشناسی در خصوص لایحه اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور
- لایحه معاهده استرداد مجرمین بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری خلق چین
- لایحه اساسنامه کمیسیون دامپزشکی سازمان همکاری‌های اقتصادی (اگو)
- طرح دو فوریتی تمدید مدت اجرای آزمایشی قانون مدیریت خدمات کشوری
- طرح یک فوریتی اصلاح موادی از قانون معادن و اصلاحات بعدی آن

کد گزارش: ۹۲۰۸۰۲۳

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۸/۱۹

مرکز تحقیقات شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

موضوع:

گزارش کارشناسی در خصوص

- گزارش کارشناسی در خصوص لایحه اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور
- لایحه معاهده استرداد مجرمین بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری خلق چین
- لایحه اساسنامه کمیسیون دامپزشکی سازمان همکاری‌های اقتصادی (اگو)
- طرح دو فوریتی تمدید مدت اجرای آزمایشی قانون مدیریت خدمات کشوری
- طرح یک فوریتی اصلاح موادی از قانون معادن و اصلاحات بعدی آن

تهیه کننده: مرکز تحقیقات شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۲۰۸۰۲۳

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۲/۰۸/۱۹

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

گزارش کارشناسی در خصوص لایحه اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور

مقدمه

«لایحه اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور» که در یک مقدمه و ماده واحده‌ای با چند تبصره در جلسه مورخ ۱۳۹۲/۶/۱۰ هیأت وزیران تصویب و به مجلس شورای اسلامی تقدیم گردید، در تاریخ ۱۳۹۲/۶/۱۲ اعلام وصول و جهت بررسی به کمیسیون برنامه و بودجه ارجاع شد. لایحه مذکور در جلسه علنی مورخ ۹۲/۸/۱۲ مجلس با اصلاحاتی به تصویب رسید و در اجرای اصل ۹۴ قانون اساسی جهت تطبیق با موازین اسلام و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال گردید.

تبیین موضوع

لایحه پیشنهادی در دو سطح به اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور پرداخته است. در سطح اول سقف منابع و مصارف و برخی از اجزای آنها تغییر داده است و در سطح دوم تعدادی از احکام این قانون حذف و یا اصلاح شده است و چند حکم جدید نیز پیش بینی شده است.

مسئله اساسی که در رابطه با مصوبه مجلس در خصوص لایحه اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور وجود دارد اعطا اختیارات متعدد در تغییر و جابجایی ارقام بودجه به دولت می‌باشد به نحوی که تا حدود زیادی منجر به نوعی تفویض قانونگذاری در تصویب لایحه بودجه توسط مجلس می‌باشد که از این حیث می‌تواند مغایر با اصول ۵۲ و ۸۵ قانون اساسی تلقی گردد.

نظر مشورتی

– ماده واحده: ابهام

ماده واحده به دولت اجازه داده منابع و مصارف قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور را با رعایت تبصره‌های مصوبه اصلاح نماید.

اطلاق اختیار دولت در اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور در ماده واحده از جهت اینکه به دولت اجازه داده صرفاً در حدود قانون موجود و این مصوبه به اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور بپردازد و یا فراتر از این موارد به اصلاح این قانون بپردازد واجد ابهام می‌باشد.

– تبصره «۲»: مغایرت تبصره «۲» با بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی (از جهت مغایرت با جزء «۲-۲۲» از سیاست‌های کلی قانون برنامه پنجم توسعه) – مغایرت با اصل ۱۵

در این تبصره به صندوق توسعه ملی اجازه داده شده تا حداکثر شش در صد از منابع وارده در سال ۱۳۹۲ را به صورت سپرده نزد بانک‌های دولتی داخلی پس‌انداز نماید.

به موجب ذیل همین تبصره به دولت اجازه داده شده از محل منابع موضوع این تبصره نسبت به پیش پرداخت تسهیلات مالی خارجی (فاینانس) طرح‌های مصوب اقدام کند. ایرادی که در این خصوص وجود دارد این است که براساس جزء «۲-۲۲» از سیاست‌های کلی قانون برنامه پنجم توسعه «ارائه تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی با هدف تولید و توسعه سرمایه‌گذاری در داخل و خارج کشور با در نظر گرفتن شرایط رقابتی و بازدهی مناسب اقتصادی» می‌باشد. لذا استفاده دولت از منابع

این صندوق به دلیل اینکه در سیاست‌های کلی برنامه پنجم صرفاً استفاده بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی پیش بینی شده است مغایر این جزء از سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه و در نتیجه بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی می‌باشد.

همچنین با توجه به اینکه مشخص نیست «تسهیلات جهت فاینانس داخلی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با تضمین دولت» مقرر در این تبصره به عنوان یکی دیگر از مصارف منابع حاصل از سپرده گذاری صندوق توسعه ملی نزد بانک‌های دولتی، به دولت اعطا می‌شود و یا به بخش خصوصی واجد ابهام می‌باشد. در صورتی که این تسهیلات به بخش دولتی اختصاص یابد، مغایر با جزء «۲-۲۲» از سیاست‌های کلی قانون برنامه پنجم توسعه و لذا مغایر بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی می‌باشد.

علاوه بر موارد مذکور ذکر اصطلاح خارجی «فاینانس» در سطر سوم تبصره بدون ذکر معادل فارسی آن مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی می‌باشد.

– تبصره «۳» موضوع الحاق یک تبصره به عنوان تبصره «۲» به جزء «۱-۲۷» قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور: مغایرت با اصل ۵۳ قانون اساسی

به موجب تبصره «۲» الحاقی به جزء «۱-۲۷» قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور، به دولت اجازه داده شده است که نسبت به تهاتر در سقف مصوب هر پروژه برای اجرای پروژه‌های عمرانی اقدام نماید.

حکم مزبور از این جهت که به دولت اجازه داده بدون واریز وجوه مربوط به خزانه و سپس برداشت از خزانه بر اساس قانون اقدام نماید مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی است. چرا که بر اساس این اصل کلیه دریافت‌های دولت

می‌بایست در خزانه داری کل متمرکز و همه پرداخت‌ها نیز در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام بگیرد.

– تبصره «۹»: ابهام

در این تبصره به دولت اجازه داده شده سقف اعتبارات بودجه را تا سقف یک میلیون و هفتصد هزار میلیارد ریال کاهش دهد. این اعتبارات (مصارف) هم اکنون بالغ بر دو میلیون و سیصد و شصت هزار و چهارصد و هشتاد و پنج میلیارد و پانصد و هفت میلیون (۲,۳۶۰,۴۸۵,۵۰۷,۰۰۰,۰۰۰) ریال می‌باشد. این کاهش از دو محل صورت خواهد گرفت: ۱- کاهش ده درصد از اعتبارات هزینه‌ای ۲- کاهش بقیه از محل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی. این کاهش متناسب با ارقام مصوب ذی ربط انجام خواهد شد.

مسئله اساسی که در خصوص این تبصره وجود دارد ابهام در ضابطه مورد نظر جهت کاهش از اعتبارات هزینه‌ای به میزان ده درصد و بقیه از محل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای می‌باشد. چرا که «کاهش متناسب با ارقام مصوب ذی ربط» می‌تواند دست دولت را در نحوه تعیین این تناسب و بدون الزام به رعایت نسبت و میزان مشخصی باز گذارد و لذا تبصره مزبور از جهت اینکه صلاحیت تعیین نحوه کاهش هزینه‌ها را به دولت می‌دهد یا خیر واجد ابهام می‌باشد.

– تبصره «۱۰»: مغایرت با اصول ۵۲، ۵۳ و ۸۵ قانون اساسی و ابهام

به موجب صدر تبصره «۱۰» ماده واحده معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور مجاز شده بدون الزام به رعایت محدودیت‌های جابجایی اعتبارات هزینه‌ای، کسری اعتبارات دستگاه‌های اجرایی برای تأمین هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر پرسنلی قانونی را تأمین نماید. لذا بر این اساس دولت

علی رغم تمامی اختیارات قانونی در جابجایی ارقام بودجه در احکام پیشین و موجود مجدداً اختیار پیدا نموده بدون رعایت هیچ یک از الزامات و محدودیت‌های مربوط به جابجایی اعتبارات هزینه‌ای، کسری اعتبارات دستگاه‌های اجرایی برای تأمین هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر پرسنلی را تأمین نماید. در این خصوص با توجه به وجود احکام قانونی متعدد مبنی بر جواز جابجای اعتبارات در بخش‌های مختلف بودجه، به نظر می‌رسد اختیار مجدد دولت در جابجایی اعتبارات هزینه‌ای در مجموع موجد نوعی تفویض اختیار گسترده جهت اصلاح قانون بودجه بوده و از این جهت مغایر با اصل (۵۲) (رسیدگی و تصویب بودجه توسط مجلس)، اصل (۵۳) (لزوم انجام پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون) و اصل (۸۵) (منع تفویض قانون‌گذاری) قانون اساسی باشد.

همچنین تبصره مزبور با توجه به تبصره «۹» مصوبه مبنی بر «منظور کردن کاهش ده درصد از اعتبارات هزینه‌ای» به منظور کاهش سقف بودجه به اندازه مورد نظر، از این جهت که مشخص نمی‌باشد عدم الزام در رعایت محدودیت‌های مقرر در این تبصره شامل تبصره «۹» همین مصوبه نیز می‌شود و یا صرفاً ناظر بر محدودیت‌های جابجایی اعتبارات هزینه‌ای مذکور در سایر قوانین^(۱) است، ابهام دارد.

۱. از جمله موادی که محدودیت‌هایی را برای جابجایی اعتبارات هزینه‌ای در بودجه منظور کرده‌اند می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- ماده ۷۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت: «افزایش اعتبار هزینه هریک از برنامه‌ها و فصول هزینه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی منظور در قوانین بودجه سالانه، از محل کاهش دیگر برنامه‌ها و فصول هزینه دستگاه ذی‌ربط، مشروط به آنکه در جمع اعتبارات هزینه‌ای آن دستگاه تغییری حاصل نشود حداکثر تا سی درصد (۳۰٪) به پیشنهاد بالاترین مقام دستگاه اجرائی و تأیید سازمان

مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مجاز می‌باشد دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی وابسته به وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فن‌آوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی کماکان بودجه خود را در قالب برنامه و طرح، تنظیم و اجرامی نمایند و تخصیص دریافت می‌کنند و تابع قانون تشکیل هیأت امنای دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی مصوب سال ۱۳۶۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی و قانون نحوه انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی مصوب ۱۳۶۹/۱۰/۱۸ مجلس شورای اسلامی و آیین‌نامه‌های مربوطه می‌باشند. تأمین و پرداخت کسور بازنشستگی سهم دولت از شمول محدودیت‌های این ماده مستثنی می‌باشد.

در اجرای ماده (۱۱) اساسنامه سازمان بازنشستگی کشوری مصوب ۱۳۵۴/۳/۸، خزانه مکلف است به تقاضای سازمان مذکور، کسور مربوط به هر دوره را از تخصیص اعتبار آن دوره برداشت و به صندوق بازنشستگی کشوری پرداخت نماید.

- ماده ۸۵ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت:

الف - اجازه داده می‌شود به پیشنهاد دستگاههای اجرائی و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تفکیک اعتبارات فصول طرحهای تملک دارائیهای سرمایه‌ای مندرج در قوانین بودجه سالانه متناسب با پیشرفت عملیات هر طرح پس از اصلاح موافقتنامه تغییر یابد.

ب - به دولت اجازه داده می‌شود متناسب با تغییر تشکیلات، جابه‌جایی وظائف بین دستگاههای اجرائی و تغییر در تقسیمات کشوری براساس پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارائیهای سرمایه‌ای مصوب را تغییر دهد.

ج - هرگونه تغییر در اعتبارات مصوب ناشی از اجرای مفاد ذی‌ربط این تبصره بایستی در موافقتنامه‌های اصلاحی درج گردد.

- ماده ۳۰ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت: افزایش اعتبارات هزینه‌ای هر یک از برنامه‌ها و فصول هزینه دستگاههای اجرائی مشمول نظام بودجه استانی منظور در موافقتنامه شرح فعالیت از محل کاهش دیگر برنامه‌ها و فصول هزینه دستگاه مربوط، مشروط بر آن که در جمع اعتبارات هزینه‌ای هر دستگاه تغییری حاصل نشود، حداکثر به میزان ده درصد (۱۰٪) به پیشنهاد دستگاههای اجرائی و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان مجاز می‌باشد و دستگاههای اجرائی موظفند صد درصد (۱۰۰٪) کسور بازنشستگی سهم دولت را تأمین و پرداخت نمایند.

لایحه معاهده استرداد مجرمین بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری خلق چین

مقدمه

«لایحه معاهده استرداد مجرمین بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری خلق چین» که بنا به پیشنهاد وزارت دادگستری در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۹/۱ هیأت وزیران به تصویب رسیده است به مجلس شورای اسلامی تقدیم و در تاریخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۰ اعلام وصول و جهت بررسی به کمیسیون قضائی و حقوقی مجلس، به عنوان کمیسیون اصلی ارجاع شد. طرح مذکور در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۲/۸/۱۲ مجلس با اصلاحاتی به تصویب رسید و در راستای اجرای اصل (۹۴) قانون اساسی جهت انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال گردید.

تبیین موضوع

معاهدات استرداد مجرمین بین جمهوری اسلامی ایران و سایر کشورهای جهان از جمله زمینه‌های همکاری‌های قضائی به حساب می‌آید که به منظور اتخاذ تدابیر و ایجاد بسترهای مناسب قانونی برای اتباع دو دولت و در راستای زمینه‌سازی برای گسترش مناسبات دو کشور و ارتقای سطح همکاری‌های دو جانبه و تحکیم مناسبات میان آنها تهیه و تنظیم می‌گردند. این دسته از معاهدات تاکنون میان جمهوری اسلامی ایران و کشورهای هم‌چون قطر، تاجیکستان، عراق، قزاقستان و امارات متحده عربی و ... منعقد شده است که البته شورای نگهبان در برخی موارد، این قبیل معاهدات را با استناد به اینکه اطلاق برخی از

مواد آن اعمال مقررات غیرمنطبق با موازین شرعی دولت طرف متعاقد را لازم‌الاجرا دانسته و یا مستلزم تأیید صحت قوانین و صحت آیین دادرسی قوه قضائیه کشور و نیز ارجاع کارهای قضائی به دادگاههای کشور طرف متعاقد و اثر دادن بر احکامی است که در آن دادگاهها ولو برخلاف ضوابط اسلامی صادر می‌گردد، این موارد را خلاف موازین شرع معرفی کرده است که با اصرار مجلس این قبیل موارد غالباً به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع و نهایتاً به تأیید نظر مجلس منتهی گردیده است.

نظر مشورتی

این مصوبه مغایرتی با قانون اساسی ندارد.

لایحه اساسنامه کمیسیون دامپزشکی سازمان همکاری‌های اقتصادی (اكو)

مقدمه

«لایحه اساسنامه کمیسیون دامپزشکی سازمان همکاری‌های اقتصادی (اكو)» که بنا به پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۷/۱۶ هیأت وزیران تصویب و به مجلس شورای اسلامی تقدیم گردیده بود، در تاریخ ۹۱/۸/۱۴ اعلام وصول و جهت بررسی به کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی ارجاع شد. طرح مذکور در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۲/۸/۱۲ مجلس با اصلاحاتی به تصویب رسید و در اجرای اصل (۹۴) قانون اساسی جهت انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال گردید.

تبیین موضوع

لایحه پیشنهادی مشتمل بر دو بخش می‌باشد. یک بخش لایحه دولت مشتمل بر یک ماده واحده و سه تبصره است و بخش دوم متن اساسنامه می‌باشد که از سوی طرف‌های متعاقد شامل ۱۰ کشور منطقه از جمله جمهوری اسلامی ایران در تاریخ ۱۳۸۹/۱۰/۲ تنظیم شده است.

اساسنامه مزبور که با تشکیل «کمیسیون دامپزشکی سازمان همکاری‌های اقتصادی (اكو)» با محوریت جمهوری اسلامی ایران به دنبال فراهم نمودن بسترهای لازم از بعد قانونی، اعتبارات و تشکیلات برای همکاری‌های منطقه‌ای با سرویس‌های دامپزشکی کشورهای همجوار به منظور تقویت فعالیت‌های بهداشتی سازمان دامپزشکی در حفظ بهداشت و سلامت دام و فرآورده‌های آن،

تجارت دام‌های سالم و افزایش تعاملات بین‌المللی در خصوص پیشگیری، کنترل و درمان بیماری‌های دامی و نیز تبادل اطلاعات و ترغیب بیشتر استانداردهای بین‌المللی سازمان جهانی بهداشت دام می‌باشد، در بردارنده یکسری احکام در خصوص تعاریف، تأسیس کمیسیون دامپزشکی، اهداف، وظایف و مسئولیت‌ها، عضویت و تصمیم‌گیری، حقوق و الزامات کشورهای عضو، مقررات مالی و ... هست.

نظر مشورتی

این مصوبه مغایرتی با قانون اساسی ندارد.

طرح دو فوریتی تمدید مدت اجرای آزمایشی قانون مدیریت خدمات کشوری

مقدمه

«طرح دو فوریتی تمدید مدت اجرای آزمایشی قانون مدیریت خدمات کشوری» که به منظور رفع ایراد شورای نگهبان، جهت اصلاح به مجلس شورای اسلامی ارجاع شده بود، در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۲/۸/۱۴ مجلس مورد اصلاح قرار گرفت و در راستای اجرای اصل ۹۴ قانون اساسی جهت انطباق با قانون اساسی و موازین شرع به شورای نگهبان ارسال شد.

تبیین موضوع

به موجب عبارت ذیل ماده واحده لایحه تمدید مدت اجرای آزمایشی قانون مدیریت خدمات کشوری، دولت مکلف گردیده بود که پیشنهاد متن نهایی قانون مذکور را حداکثر شش ماه قبل از پایان مهلت مزبور جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید. شورای نگهبان نیز تکلیف دولت به اقدام قانونی لازم جهت دائمی نمودن قانون مذکور را مغایر اصل ۷۴ قانون اساسی اعلام کرد و مصوبه را جهت اصلاح به مجلس شورای اسلامی ارجاع داد.

نظر مشورتی

باتوجه به اصلاح به عمل آمده، ایراد شورا رفع شده است.

طرح یک فوریتی اصلاح موادی از قانون معادن و اصلاحات بعدی آن

مقدمه

«طرح یک فوریتی اصلاح موادی از قانون معادن و اصلاحات بعدی آن» که با عنوان طرح الحاق یک تبصره به ماده (۲۴) قانون اصلاح قانون معادن به مجلس شورای اسلامی تقدیم گردیده بود، در تاریخ ۱۳۹۲/۲/۱۸ اعلام وصول و جهت بررسی به کمیسیون صنایع و معادن، به عنوان کمیسیون اصلی ارجاع شد. طرح مذکور پس از ایراد شورای نگهبان، جهت اصلاح به مجلس شورای اسلامی ارجاع شد و در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۲/۸/۱۴ اصلاح مورد نظر شورا تصویب گردید و در راستای اجرای اصل ۹۴ قانون اساسی جهت انطباق با قانون اساسی و موازین شرع به شورای نگهبان ارسال شد.

تبیین موضوع

با الحاق تبصره ۵ به ماده ۲۴ قانون معادن - مصوب ۱۳۷۷- که به موجب بند ۲ ماده واحده طرح اصلاح موادی از قانون معادن و اصلاحات بعدی آن صورت گرفت، هیأت حل اختلاف موضوع ماده ۲۴ مکرر این قانون صلاحیت حل اختلاف در خصوص اعتراض سازمان صنعت، معدن و تجارت استان به پاسخهای استعلام از دستگاههای اجرایی ذی ربط را پیدا کرد که رأی آن هیأت با اکثریت مطلق عده حاضر قطعی و لازم الاجرا اعلام شده بود. شورای نگهبان حکم این ماده را از این نظر که معلوم نشده بود آیا تصمیمات قطعی هیأت مذکور، قابل شکایت در مرجع صالح قضائی می باشد و یا خیر؛ واجد ابهام اعلام کرد و مصوبه مذکور را جهت اصلاح به مجلس شورای اسلامی ارجاع داد.

نظر مشورتی

باتوجه به اصلاح به عمل آمده، ابهام شورا رفع شده است.

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 طایف اسلامی و ملی خود
راینا و تحت تأثیر 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)



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

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

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفنکس: ۸۸۳۲۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir