

طرح اصلاح ماده (۲۰ مکرر) آئین نامه مالی شهرداریها

مرحله اول

مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۸۷/۱۱/۲۷

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۸۷/۱۲/۱۴

ماده واحده - ماده (۲۰ مکرر) آئین نامه مالی شهرداریها مصوب ۱۳۸۰ به شرح زیر اصلاح و تبصره ذیل آن ابقاء می گردد:

ماده ۲۰ مکرر - حد نصابهای تعیین شده در ماده (۱)، بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده (۴) و قسمت اخیر ماده (۱۶) و ماده (۲۰) این آئین نامه متناسب با شرایط اقتصاد کشور بنا به پیشنهاد مشترک وزارت کشور و شورای عالی استانها با تصویب هیأت وزیران قابل تجدیدنظر خواهد بود.

الف - نظرات مخالف

- بر اساس این مصوبه هیأت وزیران تنها پس از پیشنهاد شورای عالی استانها و وزارت کشور می تواند ورود داشته باشد و نمی تواند حد نصابهای تعیین شده در ماده (۱)، بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده (۴) و قسمت اخیر ماده (۱۶) و ماده (۲۰) را بدون پیشنهاد و تصویب شورای عالی استانها تغییر دهد. این در صورتی است که بر اساس اصل ۱۰۰ و ۱۰۱ قانون اساسی و نظرات متعدد شورای نگهبان، شوراها صرفاً وظیفه «نظارتی» دارند. بنابراین، این مصوبه که شأنی افزون بر وظیفه نظارت برای شورای عالی استانها در نظر گرفته، مغایر با اصول مزبور می باشد.

- صلاحیت شناسایی شده برای شورای عالی استانها در این مصوبه، بر اساس اصل ۱۰۲ قانون اساسی نیز قابل توجیه نیست؛ چرا که وفق اصل ۱۰۲، شورای عالی استانها، صرفاً امکان تهیه طرح در حدود وظایف خویش را دارد تا مستقیم یا به واسطه دولت در مجلس شورای اسلامی طرح و مورد بررسی قرار گیرد. در حالی که مصوبه کنونی مجلس، از این قبیل نیست، بلکه طرح و تصویب موضوع مربوط به حد نصابهای مقرر در آئین نامه مالی شهرداریها را منوط به پیشنهاد شورای عالی استانها کرده است.

- صلاحیت اعطا شده به شورای عالی استانها در این مصوبه، به روشنی واگذاری

کار اجرایی به این نهاد است. به دلیل اینکه در این مصوبه، سیری را برای چگونگی تصویب موضوع در هیأت وزیران مشخص کرده و بررسی و تصویب حد نصابها در هیأت وزیران را منوط و محدود به پیشنهاد شورای عالی استانها نموده است. بر این اساس، هیأت وزیران نمی‌تواند خود مستقیماً اقدام به تصویب حد نصابها نماید. این مسئله، موضوعی فراتر از نظارت است و دخالت در اجرا می‌باشد.

- وظیفه شوراهای بر اساس قانون اساسی نظارت است و اعضای شورای عالی استانها هم از میان اعضای شورای استانها انتخاب می‌شوند. بنابراین، شورای عالی استانها وظیفه‌ای زائد بر آنچه در اصل ۱۰۰ بر عهده شوراهای نهاده شده ندارند، بلکه وظیفه آنها از همان سنخ نظارت، اما در سطحی بالاتر است. نظارت آنها بدین صورت است که در استانهای مختلف مراقبت کنند تا روشهای گوناگونی به کار گرفته نشود که موجبات تبعیض میان مردم را فراهم آورد؛ دستگاههای مختلف در استانهای مختلف به صورت هماهنگ عمل کنند. این شوراهای با سنجش برنامه‌های مختلفی که در شهرها و استانهای مختلف اجرا می‌گردد، بر اجرای هماهنگ آنها نظارت دارند تا از این طریق، جلوی بروز تبعیض در نقاط مختلف را بگیرند.

- از اصل ۱۰۰ قانون اساسی سه نکته مهم قابل برداشت است: ۱- اداره امور با مجریان است. ۲- نظارت بر عهده شوراهای است و ۳- همکاری مردم در اجرای سریع برنامه‌ها از طریق شوراهای باید صورت گیرد. یعنی در کنار نظارت، همکاری و تشویق به همکاری با مجریان نیز جزء وظایف شوراهای است. در اصل ۱۰۱ در یک سطح بالاتری از شوراهای روستا، بخش، شهر، شهرستان و استان، شورای عالی استانها تعریف شده که این طرحها که در سراسر کشور در حال اجرا است، بدون تبعیض و با همکاری مردم و به صورت هماهنگ، تحت نظارت این شورای عالی صورت گیرد. یعنی کار اجرایی تعریف نکرده است، بلکه همان وظایف شوراهای را در سطح بالاتری برای نظارت بیشتر و هماهنگی و انسجام بالاتر مطرح کرده است.

- این امر که قانون اساسی وظایف شورای عالی استانها را به قانون عادی موکول کرده است، تضادی با اینکه این وظایف باید در چارچوب اصول قانون اساسی باشد، ندارد. بنابراین، مجلس باید در چارچوب اصول ۱۰۰ و ۱۰۱ وظایف شورای عالی استانها را مشخص کند و نمی‌تواند فراتر از این اصول که چارچوب کلی را بیان کرده‌اند، اقدام به وضع مقرر نماید.

ب - نظرات موافق

- حکم مقرر در این ماده مبنی بر ارائه پیشنهاد مشترک توسط شورای عالی استانها و وزارت کشور و تصویب در هیأت وزیران، معنایش این نیست که هیأت وزیران حق ندارد بدون پیشنهاد دو مرجع مزبور، خود رأساً اقدام به تغییر و تصویب حد نصابهای جدید نماید. به عبارت دیگر، اثبات شیء، نفی ما عدا نمی کند. بنابراین، بررسی مستقیم مسئله در هیأت وزیران بدون پیشنهاد شورای عالی استانها و وزارت کشور نیز قابل انجام است.

- طرح پیشنهاد برای تغییر حد نصابهای موضوع مواد (۱)، (۴) و (۲۰) که فلان مقدار در نظر گرفته شده، کم است یا زیاد، پیشنهادی ذاتاً نظارتی است و ارائه آن از سوی شورای عالی استانها کاملاً موجه و منطبق با وظایف مصرح این نهاد در قانون اساسی است؛ چه آنکه این شورا، با ملاحظه وضعیت شهرها، مناطق و نیازمندیهای آنها و با ملاحظه عملکرد شهرداریها، بدون آنکه مستقیماً در کار اجرایی دخالت کند، با تصمیمات و پیشنهادهای خود، نوعی نظارت عملی را سامان می دهد. بنابراین، در این مصوبه نیز به نظر می رسد اقدام شورای عالی استانها، در راستای عملیاتی کردن وظیفه نظارتی این نهاد است و امر اجرایی تلقی نمی شود؛ چون این شورا صرفاً پیشنهاد دهنده است و مستقیماً نمی تواند امری را انجام دهد و باید با وزارت کشور مشورت نماید تا با هماهنگی هر دو نهاد برای تصویب و اخذ تصمیم نهایی به هیأت وزیران ارسال گردد.

- اصل ۱۰۰ قانون اساسی که وظیفه شوراها را نظارت معین کرده است، منحصر در شوراهای روستا، بخش، شهر، شهرستان و استان می باشد و شورای عالی استانها از شمول این اصل خارج است. بنابراین، منع دخالت در اجرا و محدود بودن صلاحیت شوراها به نظارت مندرج در اصل ۱۰۰، شورای عالی استانها را در بر نمی گیرد. آنچه مربوط به ترکیب و صلاحیت شورای عالی استانها است در اصل ۱۰۱ قانون اساسی بیان شده که قانونگذار، هدف از تشکیل این شورا را جلوگیری از تبعیض، جلب همکاری در تهیه برنامه های عمرانی و رفاهی و نظارت بر اجرای هماهنگ آنها با تفصیلی که قانون عادی بیان می کند، مقرر داشته است. بر این اساس، این مصوبه مجلس، یکی از قوانین عادی است که در صدد تبیین تفصیلی وظایف شورای عالی استانها است و در همین راستا مقرر کرده که شورای عالی استانها اقدام به همکاری در تهیه پیشنهاد حد نصابها نماید. لذا صلاحیت واگذار شده به این شورا در این مصوبه، منطبق با عناوین مندرج در اصل ۱۰۱ قانون اساسی است.

- این استدلال که چون اعضای شورای عالی استانها از اعضای شوراهای مندرج در

اصل ۱۰۰ قانون اساسی هستند، نمی‌توانند وظیفه‌ای فراتر از وظیفه نظارتی مندرج در اصل ۱۰۰ داشته باشند، یک مغالطه است؛ چرا که شورای عالی استانها خود یک نهاد و تأسیس حقوقی است که دارای شخصیت مستقل می‌باشد. این شورا گرچه اعضایش همان اعضای شوراها هستند، لیکن به واسطه شخصیت حقوقی مستقلی که دارد، می‌تواند وظایفی فراتر از آنچه در اصل ۱۰۰ قانون اساسی برای شوراها در نظر گرفته شده داشته باشد. قانون اساسی این شخصیت مستقل را در اصل ۱۰۱ قانون اساسی برای این نهاد ایجاد کرده و مقرر داشته که قانونگذار عادی، تبیین تفصیلی وظایف این شورا را در چارچوب وظایف کلی مندرج در اصل ۱۰۱ مشخص کند. بنابراین، غایت شوراها عالی در اصل ۱۰۱ ذکر گردیده و تبیین تفصیلی وظایف آن بر عهده مجلس شورای اسلامی است و مصوبه مزبور نیز در همین راستا وضع گردیده است.

- با دقت در اصل ۱۰۱ می‌توان این‌گونه بیان کرد که وظیفه شورای عالی استانها از جلب همکاری در پروژه‌های عمرانی و رفاهی تا نظارت بر حسن اجرای آنها را در برمی‌گیرد؛ یعنی هم متضمن نوعی اجرا است (= جلب همکاری) و هم نظارت. بر این اساس، جلب همکاری و مشارکت در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی را نمی‌توان یک امر نظارتی تلقی نمود و جلب همکاری را برخاسته از بحث نظارت دانست. این دو مقام، از یکدیگر جدا هستند و مسلماً نظارت، مرحله بعد از جلب همکاری برای تصویب و تهیه برنامه‌های عمرانی است.

- در قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراها اسلامی - که توسط شورای نگهبان نیز مورد تأیید قرار گرفته است - در بخش تعیین وظایف؛ از جمله در فصل سوم آن، مواردی همچون بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسایی‌های موجود و ارائه پیشنهادها اصلاحی و عملی در این زمینه‌ها به مقامات مسئول و همچنین برنامه‌ریزی در خصوص مشارکت مردم در انجام خدمات اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی با موافقت دستگاه‌های ذیربط و... را از وظایف شوراها اسلامی مقرر کرده است. بنابراین، مشخص است که نظارت، صرفاً تماشا کردن نیست، بلکه اموری همچون «ارائه پیشنهاد» نیز، جزء کار نظارتی شوراها و در زمره وظایف آنها است.

ج - تصمیم شورا

منوط کردن تجدیدنظر هیأت وزیران راجع به حد نصابها، به پیشنهاد شورای عالی استانها، با رأی موافق، مغایر با اصل ۱۰۱ قانون اساسی شناخته شد.

نظریه (مرحله اول) شورای نگهبان^(۱)

در ماده (۲۰) مکرر، منوط کردن تصویب آئین‌نامه توسط هیأت وزیران به پیشنهاد شورای عالی استانها، مغایر اصل ۱۰۱ قانون اساسی شناخته شد.

مرحله دوم

مصوبه اصلاحی مجلس شورای اسلامی: ۱۳۸۸/۳/۳

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۸۸/۳/۲۰

ماده واحده - ماده (۲۰) مکرر) آئین‌نامه مالی شهرداریها مصوب ۱۳۸۰ به شرح زیر اصلاح و تبصره ذیل آن ابقاء می‌گردد:

ماده ۲۰ مکرر - حد نصابهای تعیین شده در ماده (۱)، بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده (۴) و قسمت اخیر ماده (۱۶) و ماده (۲۰) این آئین‌نامه متناسب با شرایط اقتصاد کشور بنا به پیشنهاد مشترک وزارت کشور و شورای عالی استانها و یا هر یک از آنها با تصویب هیأت وزیران قابل تجدیدنظر خواهد بود.

الف - نظرات مخالف

- ایرادی که به ماده (۲۰) مکرر) شده بود، تغایر آن با اصل ۱۰۱ قانون اساسی بود؛ یعنی اساساً شورای عالی استانها امکان و حق ارائه پیشنهاد در این موارد را ندارد؛ چه به صورت مستقل و چه مشترک؛ زیرا مستفاد از اصول ۱۰۱ و ۱۰۲ قانون اساسی، ارائه پیشنهاد درخصوص تعیین حد نصابهای مقرر در این ماده، در حیطه هیچ یک از سه وظیفه معین شده برای شورای عالی استانها در اصل ۱۰۱ (جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استانها و نظارت بر اجرای هماهنگ آنها) و همچنین در چارچوب راهکار اجرایی ارائه شده برای نحوه عملکرد این شورا، مقرر در اصل ۱۰۲ قانون اساسی (ارائه طرحهای پیشنهادی مستقیماً یا از طریق دولت، به مجلس شورای اسلامی) نیست. بر این اساس، اصلاح صورت گرفته توسط مجلس، ایراد شورا را مرتفع نکرده است.

- از آنجا که نفس ارائه پیشنهاد، خود واجد اثر می‌باشد و اثر آن این است که دولت به واسطه این قانون، موظف به رسیدگی بدان است و این گونه نیست که چون پیشنهاد است، دولت مختار به رسیدگی یا عدم رسیدگی باشد. از سوی دیگر، صلاحیت این چنینی برای

۱. مندرج در نامه شماره ۸۷/۳۰/۳۱۵۹۵ مورخ ۸۷/۱۲/۱۷ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

شورای عالی استانها از اصول ۱۰۱ و ۱۰۲ قانون اساسی استنباط نمی‌گردد. بر این اساس، به رغم اصلاح به عمل آمده، ایراد مغایرت با اصل ۱۰۱ قانون اساسی همچنان وجود دارد. - به ماده مذکور دو ایراد مختلف وارد بوده است: یکی آنکه اختیار آئین‌نامه‌گذاری هیأت وزیران را محدود کرده است و دیگر اینکه وظیفه‌ای بیشتر از صلاحیتهای مندرج در قانون اساسی برای شورای عالی در نظر گرفته شده است که در نظریه شورای نگهبان عبارات ایراد، گویا تنظیم نشده است و این دو ایراد با هم مخلوط شده است، لذا باید ایراد مغایرت با اصل ۱۰۱ که در نظریه شورای نگهبان، صریحاً آمده مد نظر قرار گیرد. بر این اساس، از آنجا که این امر در حیطه صلاحیت شورای عالی استان نیست، ایراد مغایرت با اصل ۱۰۱ همچنان به قوت خود باقی است.

ب - نظرات موافق

- با عنایت به اینکه دلیل ردّ مصوبه پیشین مجلس توسط شورای نگهبان، منوط شدن تصویب آئین‌نامه توسط هیأت وزیران به پیشنهاد شورای عالی استانها و در نتیجه، ایجاد محدودیت در اختیار دولت در این خصوص بود، و با توجه به اینکه با اصلاح صورت گرفته، محدودیت مزبور از میان رفته است، ایراد شورا مرتفع گردیده است. - مصوبه قبل از اصلاح از آنجا که دولت را محدود کرده بود، واجد ایراد بود، لیکن با اصلاح صورت گرفته شورای عالی استانها می‌تواند در راستای وظیفه جلوگیری از تبعیض و نظارتی که وفق اصل ۱۰۱ قانون اساسی بر عهده این نهاد گذارده شده، پیشنهاداتی را به هیأت دولت که نهاد صاحب صلاحیت برای به روز کردن ارقام و حد نصابهای مندرج در ماده (۱)، بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده (۴) و قسمت اخیر ماده (۱۶) و ماده (۲۰) آئین‌نامه مالی شهرداریها است، ارائه کند. ضمن آنکه اصل ۱۰۱، تفصیل و تبیین وظایف شورای عالی استانها را بر عهده قانونگذار عادی گذارده که این مصوبه نیز بر همین اساس و در راستای تبیین اهداف مقرر در اصل مزبور، توسط مجلس شورای اسلامی وضع شده است.

نظریه نهایی شورای نگهبان^(۱)

مصوبه مزبور، با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

۱. مندرج در نامه شماره ۸۸/۳۰/۳۲۹۵۵ مورخ ۸۸/۳/۲۰ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.