

عدم اختصاص بودجه مصوب قانونی نهادهای عمومی غیردولتی
(مطالعه موردی بودجه قطارهای شهری)

تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۰۹/۰۳

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۰۴/۱۲

سیدمحمد مهدی غمامی*

محمدطه خراطها**

چکیده

بودجه، همواره از مهم‌ترین چالش‌های قوای سه‌گانه و سازمان‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه بهره‌مند می‌گردند، بوده است. از مهمترین این چالش‌ها، عدم اختصاص بودجه‌های مصوب نهادهای عمومی غیردولتی می‌باشد. مشکلی که بعضاً دولت خود عامل آن است. در چنین وضعیتی سؤال این است که سازمانی که بودجه‌ی مصوب آن از سوی دولت پرداخت نشده است، چگونه می‌تواند حق قانونی خود را استیفا نماید. در این مقاله پاسخ به این سؤال را بطور خاص نسبت به پرونده‌ی بودجه‌ی قطار شهری و در قالب سازوکار مراجعه به کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی، دیوان محاسبات، دیوان عدالت اداری و مراجع عام قضایی جهت احراز مسئولیت سیاسی، مالی و قضایی دولت بررسی خواهیم کرد.

واژگان کلیدی

بودجه، کمیسیون اصل ۹۰، دیوان محاسبات، دیوان عدالت اداری، شرکت مترو

ghamamy@isu.ac.ir

* استادیار دانشکده معارف اسلامی و حقوق دانشگاه امام صادق (ع)

mtkharratha@gmail.com

** دانشجوی کارشناسی ارشد پیوسته حقوق خصوصی دانشگاه امام صادق (ع)

مقدمه

بودجه در قالب «قانون بودجه» و سایر قوانینی که حکم بودجه‌ای دارند اقدام به «پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل سیاست‌ها و هدف‌های قانونی» (ماده یک قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱) می‌کند. علیهذا «بودجه یک سند قانونی است.» (رستمی، ۱۳۹۰، ص ۲۲۵) که واضح‌ترین دلیل بر قانون بودن آن همان است که اصل (۵۲) الزام آنرا به تصویب مجلس منوط کرده است و از آنجا که مهمترین اصل یک نظام حقوقی، «اصل حاکمیت قانون» است؛ به این ترتیب هیچ شخصی حق تخطی از احکام و حتی روح کلی قانون بودجه را ندارد. در این راستا، قانونگذار قانون اساسی در اصل (۵۵) نهاد دیوان محاسبات را پیش‌بینی کرده تا «هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد.» به این ترتیب دو بحث اصلی وجود دارد؛ اول اینکه باید اجرا شود «نیل سیاست‌ها و هدف‌های قانونی» جز بدان وسیله ممکن نیست و ثانیاً اینکه درست و مطابق قانون انجام گردد. به این ترتیب کسی نمی‌تواند قانون بودجه یا سایر قوانین دارای ماهیت بودجه‌ای را اجرا نکند. بطور خاص دولت نمی‌تواند بودجه‌ای را که مجلس جهت نیل به هدفی تعیین کرده است، اجرا نکند. با این وجود دولت با تمسک به استدلالاتی خود را از حاکمیت قانون منصرف کرده و تحقق هدفی از اهداف قانونگذار را با مخاطراتی مواجه ساخته است. در این مقاله این مسئله را با مطالعه‌ی موردی «عدم پرداخت یارانه‌ی قطارهای شهری و حمل و نقل عمومی» تحلیل خواهیم کرد.

۱. تشریح موضوع

در پانزدهم اسفند ۱۳۸۸ قانونی با ماهیت بودجه‌ای تحت عنوان «قانون استفاده از تسهیلات حساب ذخیره ارزی برای حمل و نقل ریلی و عمومی شهرها» به تصویب رسید که در مقام تکلیف غیر قابل تراضی دولت تصریح می‌کرد: «در جهت عمل به قانون حمایت از سامانه‌های حمل و نقل ریلی شهری و حومه مصوب ۱۳۸۵ و قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت مصوب ۱۳۸۶ و به منظور

تحقق هدفمند کردن یارانه‌ها، دولت مکلف است مبلغ یک میلیارد (۰۰۰۰ . ۰۰۰۰ . ۰۰۰۰) دلار جهت تأمین تجهیزات و احداث خطوط راه آهن شهری تهران و حومه، مبلغ هفتصد میلیون (۰۰۰۰ . ۰۰۰۰ . ۷۰۰) دلار جهت تأمین تجهیزات و احداث خطوط قطارهای شهری سایر کلان شهرهای دارای طرح مصوب قطار شهری و مبلغ سیصد میلیون (۰۰۰۰ . ۰۰۰۰ . ۳۰۰) دلار جهت اجرائی کردن طرح‌های جامع حمل و نقل و ترافیک سایر شهرها تا پایان سال ۱۳۸۹ از محل حساب ذخیره ارزی یا هر عنوان دیگر به صورت تسهیلات و با رعایت قانون حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی تولیدی و صنعتی و اجرائی کشور در اجراء پروژه‌ها و ایجاد تسهیلات به منظور صدور خدمات مصوب ۱۳۷۵/۱۲/۱۲ اختصاص و در اختیار شهرداری‌های مربوطه قرار دهد. تسهیلات منظور شده به عنوان بخشی از سهم پنجاه درصدی (۵۰٪) دولت تلقی شده و تضمین بازپرداخت صددرصد (۱۰۰٪) آن به عهده دولت خواهد بود. با این وجود دولت به دلایلی از اجرائی این قانون و اختصاص اعتبار قانونی طفره رفت تا اینکه با اعتراضات نمایندگان^۱، کمیسیون اصل نود در گزارشی دوباره بدان اشاره و اشعار داشت: «در مورد امتناع از پرداخت وجوه مربوط به قانون استفاده از تسهیلات ذخیره‌ی ارزی برای حمل و نقل ریلی و عمومی شهرها، با احراز تخلف از سوی کمیسیون اصل نود، مراتب طی نامه‌ای در تاریخ بیست و پنجم اسفند سال ۱۳۸۹ برای رسیدگی به ریاست قوه قضاییه اعلام شده است. بودجه‌ی ۲ میلیارد دلاری مترو که در سال ۱۳۸۸ از سوی مجلس شورای اسلامی تصویب شد، سال گذشته تا حدودی از دل‌نگرانی‌های مدیران شهری کاست تا شاید گوشه‌ای از مشکلات مترو به‌خصوص در کلان‌شهری مانند تهران حل شود اما این امر بعد از گذشت یک سال باز هم محقق نشد؛ چه، وزیر اقتصاد و دارایی با حضور در مجلس شورای اسلامی در پاسخ به نمایندگان، خالی بودن صندوق ذخیره‌ی ارزی را دلیل پرداخت نشدن این بودجه دانست اما عدم تمکین دولت به مصوبه‌ی مجلس موجب شد تا نمایندگان قانون پرداخت ۲ میلیارد دلار بودجه‌ی مورد نیاز متروی تهران را در بودجه‌ی سال ۹۰ اضافه کنند.»^۲ اهمیت این مسئله برای مجلس آن قدر زیاد بود که دولت همین حکم را با تغییر منبع تأمین آن در قانون بودجه‌ی ۱۳۹۰ آورد و در بند «۲۲» آن تصریح داشت: «حداقل مبلغ دو میلیارد (۲۰۰۰۰۰۰۰۰۰) دلار تسهیلات از محل صندوق توسعه‌ی ملی برای قطارهای شهری و

حمل و نقل عمومی شهری اختصاص می‌یابد تا طبق اساسنامه و ضوابط این صندوق پرداخت گردد. شهرداری‌ها می‌توانند برای توسعه‌ی مترو، قطارهای شهری و حمل و نقل عمومی و سایر طرح‌ها و پروژه‌ها، از تسهیلات صندوق توسعه‌ی ملی طبق اساسنامه‌ی صندوق استفاده نمایند.»

با این وجود، مجدداً دولت از اجرای آن استنکاف کرد و دلایلی را بیان نمود.

۲. ادله‌ی دولت مبنی بر استنکاف از تخصیص بودجه

نباید به این مسأله یک‌طرفه نگاه کرد و بسیار مفید است که دلایل دولت، برای استنکاف از پرداخت سهم شرکت مترو از بودجه‌ی مصوب را نیز مطرح سازیم. دلایل دولت را در سه حوزه می‌توان عنوان نمود:

- نبود موجودی در صندوق توسعه‌ی ملی.
- بدهکار بودن شهرداری به دولت.
- مغایر دانستن مصوبه‌ی مجلس شورای اسلامی با اصل (۷۵) قانون اساسی.^۳
- تأمین اعتبار در ماده‌ی (۱۸) قانون محاسبات عمومی.

۱-۲. عدم وجود صندوق توسعه‌ی ملی

ابتداً بیان داشت که تا قبل از قانون بودجه سال ۹۰، امکان برداشت از صندوق توسعه ملی وجود نداشت و این امکان در قانون بودجه‌ی سال ۹۰ تجویز شد. البته این امکان به سبب ذکر ماهیت صندوق توسعه ملی در قانون برنامه پنجم توسعه پدید آمد چرا که پیش از آن بر اساس برنامه‌ی چهارم توسعه این پرداخت‌ها می‌بایست از حساب ذخیره‌ی ارزی صورت می‌پذیرفت. صندوق توسعه ملی طبق ماده‌ی (۸۴) قانون برنامه‌ی پنجم توسعه: «... با هدف تبدیل بخشی از عواید ناشی از فروش نفت و گاز و میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی به ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده اقتصادی و نیز حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی تشکیل ...» و بر اساس جزء «۱» بند «ب» همان ماده: «تصویب شرایط اعطاء تسهیلات برای تولید و سرمایه‌گذاری به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیر دولتی» از وظایف و اختیارات هیات امناء^۵ این صندوق گذاشته شده است. فارغ از شرایط اعطاء

تسهیلات، جزء «۱» بند «ط» همان ماده مصارف صندوق را بیان داشته است: «اعطای تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی متعلق به موسسات عمومی غیر دولتی برای تولید و توسعه سرمایه‌گذاری دارای توجیه فنی، مالی و اقتصادی» و به این ترتیب این صندوق منبع جبران کسری بودجه عمومی نیست. علاوه بر موارد مذکور، در بودجه‌ی سال‌های ۸۹ و ۹۰، امکان برداشت از صندوق توسعه ملی در بودجه سال ۱۳۹۱ نیز پیش‌بینی و مطابق جزء «۳» بند «۵» قانون بودجه ۱۳۹۱: «حداقل مبلغ دو میلیارد (۲۰۰۰۰۰۰۰۰۰) دلار برای قطارهای شهری کلان‌شهرها و حمل و نقل عمومی شهری تخصیص می‌یابد.»

با وجود چنین صراحتی، دولت از تخصیص اعتبارات متعین به دلیل فقدان موجودی مکفی در صندوق، طفره رفت. با این وجود در مصوبه هفتم خرداد ۱۳۹۱ هیئت دولت، مصوبه‌ای در ۱۱ بند همه حصارهای قانون را می‌شکند و همه چیز را به یک عبارت ساده از اختیار مرجع قانونی - تبصره «۲» بند «ب» - به دولت منتقل می‌کند: «وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های هیئت امنا، به هیئت عامل واگذار می‌شود.» این تصمیم همه تلاش ۱۲ صفحه‌ای قانونگذار را در ماده (۸۴) برای جلوگیری از تبدیل شدن صندوق توسعه به صندوق ذخیره لغو و بیهوده می‌کند. بعد از این نیز دولت در موارد متعددی اقدام به اختصاص اعتبار از محل صندوق کرد.

از طرف دیگر یکی از قواعد عمومی تخصیص بودجه، عبارت است از تقسیط اعتبار در دوره‌های زمانی معین بر اساس پیشرفت عملیات. پس از ابلاغ اعتبارات، اعتبار هر دستگاه باید در اختیار آن دستگاه قرار گیرد ولی چون وصول درآمدها و پرداخت هزینه‌های پیش‌بینی شده در طی یک سال انجام می‌شود، لذاست که این پرداخت‌ها به شکل یکنواخت نمی‌باشند و بستگی به نوع و میزان درآمدها و هزینه‌ها دارند. مثلاً ممکن است بخش عمده‌ای از هزینه‌ها در شش ماهه نخست سال پرداخت شود و بخش دیگری در شش ماهه دوم؛ بنابراین باید بین تحصیل درآمدها و انجام هزینه‌ها توازنی برقرار شود. این توازن تنها از طریق تقسیط اعتبارات به دست می‌آید. بدین صورت که بدوای دریافت‌های دولت را در ماه‌های مختلف سال پیش‌بینی می‌نمایند و به تناسب آن میزان پرداخت‌ها را مشخص می‌کنند و سپس با تقسیم یک سال به دوره‌های سه ماهه یا چهار ماهه، اعتبار لازم برای همان دوره را در اختیار دستگاه قرار

می‌دهند. بنابراین با تقسیط اعتبار، انجام عملیات مالی هیچگاه به خاطر عدم وجود نقدینه در خزانه متوقف نخواهد شد. با توجه به این مطلب نخستین ادعای دولت مبنی بر عدم موجودی در صندوق توسعه ملی مردود تلقی خواهد شد. (امامی، ۱۳۷۱، ص ۱۱)

۲-۲. بدهکار بودن شهرداری به دولت

این موضوع را در سه زمینه می‌توان بررسی کرد. نخست اینکه بودجه‌ی مصوب برای یک سازمان، در حقیقت به عنوان یک طلب برای آن سازمان مطرح خواهد شد، لذا دولت موظف به پرداخت بودجه به سازمان مربوطه است؛ از طرفی هم ممکن است که آن سازمان بدهکار به دولت هم باشد و آن سازمان نیز موظف به پرداخت بدهی خود به دولت می‌باشد. ولی این موضوع نمی‌تواند دلیلی برای دولت به حساب آید که مقدار طلب خود را از بودجه‌ی مصوب کسر کند و باقی مانده را به سازمان مربوطه تسلیم نماید. آنچه در این حالت صحیح است این است که دولت به وظیفه‌ی محول شده‌اش عمل نماید و بودجه را به شرکت مترو اختصاص دهد و از طرف دیگر در صورت وجود بدهی نسبت به دولت، این سازمان موظف است بدهی مذکور را از طرق قانونی تصفیه نماید. حالت دوم را می‌توان به شکل تهاتر در نظر گرفت. بدین معنا که میزان دیون دو نفر در مقابل هم برابر بوده که بدهی و طلب هریک با دیگری معادله شود. طبق ماده‌ی (۲۹۴) قانون مدنی: «وقتی دو نفر در مقابل یکدیگر مدیون باشند بین دیون آن‌ها به یکدیگر به طریقی که در موارد ذیل^۶ مقرر است تهاتر حاصل می‌شود.» البته جای این نکته نیز باقی است که معنای حاصله از واژه‌ی نفر در صدر ماده انصراف به شخص حقیقی دارد ولی این انصراف خدشه‌ای به اطلاق آن، هم در شخص حقیقی و هم در شخص حقوقی وارد نمی‌کند؛ پس تهاتر را در اشخاص حقوقی نیز می‌توان یافت. نکته‌ی دیگر در این باب آن است که شخصیت حقوقی شهرداری را باید جدای از شخصیت شرکت مترو به حساب آورد هرچند که شرکت مترو از توابع شهرداری به حساب می‌آید. لذا بر فرض وجود بدهی شهرداری نسبت به دولت، شرکت مترو در این باب مدخلیتی ندارد که دولت به سبب وجود بدهی، سهم مصوب شرکت مترو از

بودجه را به آن شرکت اختصاص ندهد چرا که این رابطه مانند حالتی می‌ماند که شخص الف با شخص ب رابطه‌ی نزدیکی دارد و شخص الف به شخص ج بدهکار است و در این بین شخص ج برای دریافت طلب خود به شخص ب رجوع کند و تمام طلب خود را از وی بخواهد و دلیل این کار خود را رابطه‌ی صمیمی و نزدیک الف و ب بیان بدارد. بنابراین در مثال مذکور دولت نمی‌تواند چنین دلیلی را مبنای عدم اختصاص بودجه‌ی مصوب قرار دهد چرا که در چنین رابطه‌ای مابین شهرداری و دولت، شرکت مترو تخصصاً از موضوع خارج است.

در نهایت توجه به غایت اعتبارات نشان می‌دهد که این اعتبارات توسعه حمل و نقل عمومی برای کاهش آلودگی هوا - که سالیانه هزینه‌های قابل توجهی را به کشور تحمیل می‌کند- و تأمین رفاه عمومی است. در نتیجه امر، حتی اگر شرکت مترو چند برابر این ارقام به خزانه بدهی داشته باشد چون اعتبارات بودجه‌ای مورد نظر ماهیت حاکمیتی دارند، دولت موظف به پرداخت ارقام مورد نظر است.

۳-۲. مغایر دانستن مصوبه‌ی مجلس شورای اسلامی با اصل (۷۵) قانون اساسی

در واقع بر اساس اصل (۷۵) مجلس نمی‌تواند طرحی بدهد که دارای بار مالی باشد مگر محل تأمین اعتبار آن را معین نماید: «طرح‌های قانونی و پیشنهادهای و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن، طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد.» شورای نگهبان در نظرات تفسیری متعددی به تصریح، هر قانونی را که با منشأ طرح بار مالی بدون تعیین محل را مغایر قانون می‌داند. برای مثال در ماده (۱۱) «طرح بیمه بیکاری و حمایت از بیکاران متقاضی کار» آمده بود: «سهم کارفرمایی دستگاه‌های اجرایی از محل صرفه‌جویی در هزینه‌های جاری، از جمله محل حقوق و مزایای کارکنان خود که به مرخصی بدون حقوق می‌روند، پرداخت می‌شود و دولت نیز مجاز است با پیش‌بینی در بودجه سنواتی به تکلیف قانونی موضوع ماده (۵۰) قانون مدیریت خدمات کشوری عمل کند.» شورای نگهبان در بررسی آن به شرح زیر مغایرت اصل هفتاد و پنجم را بیان کرد: «مصوب جلسه‌ی مورخ چهارم دی ماه یک‌هزار و سیصد و نود مجلس شورای اسلامی

در جلسات متعدد شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت که نظر شورا به شرح زیر اعلام می‌گردد: ۱- در مورد ماده (۱۱)، نظر به اینکه مکلف کردن دولت به پیش‌بینی بودجه در سال‌های بعد، که به افزایش هزینه‌های عمومی می‌انجامد و طریق جبران آن معلوم نگردیده، مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی شناخته شد. ۲- تبصره ۲ ماده (۳۲) از این جهت که مشخص نیست اجرای آن منوط به تصویب در مجلس شورای اسلامی است یا خیر؟ ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.»

۴-۲. تأمین اعتبار در ماده‌ی (۱۸) قانون محاسبات عمومی

موضوع تأمین اعتبار، از مراحل اجرای بودجه از نظر اداری است. طبق ماده‌ی (۱۸) قانون محاسبات عمومی کشور: «تأمین اعتبار عبارت است از تخصیص تمام یا قسمتی از اعتبار برای هزینه‌ی معین.» متن قانونی در رابطه با تخصیص تمام اعتبار برای هزینه‌ی معین کاملاً روشن است و تأمین اعتبار به طور بدوی این معنا را در خود جای می‌دهد اما آنچه در مورد بحث قرار دارد، عبارت «قسمتی از اعتبار» است. ممکن است دولت نسبت به تعلق بودجه به سازمان‌ها این ادعا را بکند که مستنداً به ماده‌ی (۱۸) قانون محاسبات عمومی کشور اگر قسمتی از بودجه‌ی مصوب را به سازمان مربوطه اختصاص دهد گویای این است که اعتبار لازمه را به سازمان مربوطه اختصاص داده است. اما باید این مساله را به نحوی دیگر مورد بررسی قرار داد. مساله‌ی پرداخت قسمتی از اعتبار را از دو جهت می‌توان مورد بررسی قرار داد. نخست از این باب که دولت بودجه‌ای را برای سازمانی مصوب کرده است ولی قسمتی از آن بودجه را به آن سازمان اختصاص می‌دهد. با توجه به توضیحات مذکور، سازمان تنها بخشی از اعتبار قانونی خود را دریافت کرده است و این قسم دریافت به طور ضمنی گویای این است که بخش اختصاص داده نشده، به سازمانی دیگر تعلق پیدا کرده است که این عملکرد خود تخلفی برای دولت به حساب می‌آید که در مقاله‌ی پیش‌رو قصد شرح نحوه‌ی رسیدگی به این قسم تخلفات را داریم. قسم دوم بدین نحو است که این فرض را در نظر بیاوریم که دولت با کسری بودجه مواجه شده باشد. طبیعتاً زمانی که دولت با کسری بودجه مواجه شود ممکن است در اختصاص اعتبارات خللی وارد شود هرچند

که سازمان‌ها و برنامه‌هایی که در اولویت قرار دارند تمام اعتبارات مصوب را دریافت کرده باشند. در این فرض هیچ بخشی از بودجه‌ی مصوب به نحو غیر قانونی به سازمانی دیگر تعلق پیدا نکرده است که دولت در مظان اتهام قرار گیرد، البته این عدم اتهام هم در شرایطی مورد نظر قرار می‌گیرد که آن سازمان در اولویت‌های بودجه قرار نداشته باشد. پس معنای ماده‌ی (۱۸) قانون محاسبات عمومی چنین خواهد بود که تأمین اعتبار به معنای تخصیص تمام یا قسمتی از اعتبار در مواقع کسری بودجه برای هزینه‌های معین است.

۳. پرسش‌ها

- با وجود استنکاف دولت از پرداخت بودجه، آیا این امکان برای شرکت مترو فراهم است که نسبت به عدم اختصاص بودجه‌ی مصوب از سوی دولت، شکایت تنظیم کند؟
- آیا مجلس توانایی شکایت از قوه‌ی مجریه، در مقوله‌ی عدم اجرا و اختصاص بودجه‌ی مصوب را که به شکل قانون درآمده است، دارد؟
- آیا قوه‌ی قضائیه صلاحیت رسیدگی به این شکایت را دارد یا رسیدگی به این قبیل شکایات (عدم پرداخت بودجه‌ی مصوب) را باید از مجموعه‌ای دیگر انتظار داشت؟

۴. راه‌کارها

برای انجام شکایت مفروض از دولت در باب عدم اجرای بند «۲۲» بودجه، سه راهکار می‌توان ارائه نمود:

- شکایت شرکت مترو از دولت به کمیسیون اصل ۹۰.
 - شکایت مجلس شورای اسلامی از دولت به قوه‌ی قضائیه.
 - شکایت شرکت مترو از دولت به دیوان عدالت اداری.
- وظیفه‌ی اختصاص دادن بودجه به سازمان‌ها و بخش‌هایی که به نحوی از بودجه‌ی کل کشور بهره‌مند هستند بر عهده‌ی معاونت نظارت مالی و خزانه داری کل کشور زیر نظر وزارت امور اقتصادی و دارایی است. از جمله وظایفی که برای این معاونت مطرح شده

است، می‌توان به موارد زیر اشاره داشت:

تخصیص اعتبارات لازم برای هزینه‌های جاری و عمرانی با همکاری سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و ابلاغ آن به دستگاه‌های اجرایی مربوطه.

پرداخت اعتبارات مصوب بودجه کل کشور - اعم از اعتبارات جاری و عمرانی و اختصاصی - طبق ماده (۹۱) قانون محاسبات عمومی کشور.

بنابراین آنچه که در ادامه به عنوان شکایت از دولت مطرح می‌شود مستقیماً به شخص رییس جمهور و دولت مربوط نمی‌شود، بلکه در نگاه اول، معاونت مالی و خزانه داری کل کشور مدنظر بوده و پس از آن وزارت امور اقتصادی و دارایی و دیگر مسئولین مربوطه مورد نظر است.

۱-۴. بررسی فرض شکایت شرکت مترو از دولت به کمیسیون اصل ۹۰

در صورت شکایت شرکت مترو از دولت درباره‌ی عدم پرداخت بودجه‌ی مصوب این شرکت، راهکاری که برای استیفا حق شرکت مترو وجود دارد که از جمله آن‌ها، بهره‌گیری از اصل (۹۰) قانون اساسی است.

اصل (۹۰) قانون اساسی بیان می‌دارد: «هرکس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه‌ی مجریه یا قوه‌ی قضاییه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کند و پاسخ کافی دهد و در مواردی که شکایت به قوه‌ی مجریه و یا قوه‌ی قضاییه مربوط است رسیدگی و پاسخ کافی از آنها بخواهد و در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید و در موردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند.»

بر اساس این اصل هر کدام از اشخاص حقیقی یا حقوقی^۷ این امکان را دارند که در صورت برخورد با تخلفات در امور جاری کشور و موارد نقض قانون، شکایت خود را به مجلس شورای اسلامی ارجاع دهند. البته این موضوع بدین معناست که اشخاص شاکی پیش از شکایت بردن به مجلس شورای اسلامی، موضوع مورد نظر خود را به مراجع ذی صلاح ارجاع داده‌اند ولی به نتیجه‌ی دلخواه خود نرسیده‌اند و نتوانسته‌اند حق خود را برگردانند و تنها راه باقی مانده را توسل به مجلس شورای اسلامی

می‌دانند. بر طبق اصل فوق، این شکایت شامل طرز کار قوای سه گانه می‌شود. نکته‌ای در رابطه با این موضوع باید ذکر کرد؛ این شکایت برای مجلس تنها جنبه‌ی سیاسی دارد و دارای ماهیت حقوقی رسیدگی به شکایات نیست. منظور از ماهیت حقوقی این است که به شکایت رسیدگی شود و در صورت برخورد با تخلفات، حکم قضایی خاص آن بیان شود و آن حکم به اجرا درآید. این امکان (بررسی حقوقی و رسیدگی قضائی) برای مجلس شورای اسلامی در قانون ذکر نگردیده است و رسیدگی بدین نحو در صلاحیت مجموعه‌ای دیگر است. به همین دلیل، ماهیت این شکایت تنها سیاسی است. منظور از این رسیدگی نیز این است که اگر کمیسیون اصل ۹۰ با تخلفاتی از سوی قوه‌ی مجریه روبه‌رو شود تنها امکان تذکر، سؤال یا استیضاح برای مجلس از مقام مربوطه فراهم می‌آید. استناد ما، مبنی بر عدم ماهیت حقوقی داشتن این قبیل شکایات اصل (۳۶) قانون اساسی است.

اصل (۳۶) قانون اساسی بیان می‌دارد: «حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد.»

این نکته نیز باید ذکر شود که علاوه بر امکان استفاده از ابزار تذکر، سؤال و استیضاح، زمینه‌ی به کارگیری اصل (۷۶) قانون اساسی نیز فراهم خواهد شد.

اصل (۷۶) قانون اساسی نیز در این راستا مقرر کرده است: «مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد.»

البته حق تحقیق و تفحص تنها برای مجلس شورای اسلامی فرض شده است نه برای یک یا چند نماینده، موید این سخن نظر تفسیری شورای نگهبان شماره‌ی ۲/۲۸۱۳ مورخ ۱۳۶۰/۴/۳ به مجلس شورای اسلامی است که اعلام کرد: «نظر اکثریت اعضا بر این است که حق مذکور در اصل (۷۶) از حقوق مجلس شورای اسلامی است و نمایندگان این حق را ندارند.» (مهرپور، ۱۳۸۷، ص ۱۹۱) بیان این مورد که تنها ابزار مقابله‌ی مجلس با این تخلفات استفاده از تذکر، سؤال و استیضاح و یا استفاده از اصل (۷۶) است، امر رسیدگی قضائی را متوقف نخواهد کرد؛ چون در صورتی که نمایندگان با تخلفاتی از سوی مجریان روبه‌رو شوند موظف هستند که مراتب عمل را به مراجع قضایی اطلاع رسانی کنند. مجلس شورای اسلامی برای اینکه بتواند از این تخلفات جلوگیری نماید، قوانینی تکمیلی^۸ را برای رسیدگی به این قبیل تخلفات تصویب

می‌نماید که پس از تأیید شورای نگهبان به عنوان قانون به اجرا در خواهند آمد. این پیش‌بینی در آیین‌نامه‌ی داخلی کمیسیون اصل ۹۰ صورت گرفته است، ولی با وجود این دست قوانین تکمیلی، گستره‌ی این نظارت از محدوده‌ی استطلاعی خارج نمی‌شود. در بند «۶» ماده‌ی (۱) آیین‌نامه‌ی داخلی کمیسیون اصل ۹۰ آمده است: «با توجه به اصل نودم قانون اساسی و نیز مصوبات و آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی، وظایف و اختیارات قانونی این کمیسیون به شرح ذیل می‌باشد: ... اعلام عدم پاسخگویی مسئولین به کمیسیون، یا عدم پاسخ صحیح آن‌ها، یا عدم اجابت دعوت‌های کمیسیون، به مراجع صالحه‌ی قضائی جهت اعمال مجازاتهای قانونی.»

با توجه به وجود این بند در آیین‌نامه‌ی داخلی کمیسیون اصل ۹۰، مجلس موظف می‌شود تا قوانین تکمیلی را برای به اجرا درآوردن این بند به تصویب برساند.^۹ از نمونه‌های این قوانین می‌توان به الحاق یک تبصره به ماده واحده‌ی مصوب ۱۳۵۹/۱۱/۱ مجلس شورای اسلامی راجع به اجازه‌ی مکاتبه و تحقیق مستقیم به کمیسیون اصل ۹۰ با دستگاه‌های دولتی اشاره داشت.

«مسئولین و مأمورین مذکور در ماده واحده‌ی مصوب ۱۳۵۹/۱۱/۱ مجلس شورای اسلامی مکلفند پاسخ کافی و مستند خود را حداکثر ظرف مدت یک ماه از تاریخ وصول، کتباً به کمیسیون اصل نود اعلام دارند، تخلف از این قانون جرم محسوب و متخلف به مجازات حبس از سه ماه تا یک سال و انفصال از خدمات دولتی از شش ماه تا یک سال محکوم خواهد شد و موضوع تخلف در مراجع صالحه‌ی قضایی با درخواست کمیسیون قابل رسیدگی است و مراجع مذکور موظفند به‌آنگونه جرائم به صورت فوق‌العاده و خارج از نوبت رسیدگی و بلافاصله پس از ثبوت جرم و صدور حکم اعمال مجازات نموده و مراتب را به کمیسیون مزبور اعلام دارند.»^{۱۰}

به بحث بودجه‌ی مترو باز می‌گردیم. شرکت مترو بر اساس اصل (۹۰) می‌تواند شکایت خود را به مجلس شورای اسلامی ارجاع دهد و چون بودجه‌ی مصوب این شرکت به شکل قانون درآمده و هنوز از سوی دولت پرداخت نگردیده است؛ این عدم پرداخت، تخلفی از قانون بودجه‌ی ۱۳۹۰ برای دولت محسوب خواهد شد و مجلس مراتب عمل را به قوه‌ی قضاییه ارجاع خواهد داد و این تخلف از سوی قوه‌ی قضاییه

قابل پیگیری خواهد بود و مجازات‌های پیش‌بینی شده اگر شامل این موضوع هم بشوند به اجرا در خواهند آمد و در صورتی که مجازاتی برای این قبیل اقدامات موجود نباشد، پیگیری قضایی قوه‌ی قضائیه و مورد اطلاع قرار گرفتن قوه‌ی مقننه و بهره‌گیری از ابزارهای فوق‌الذکر، قوه‌ی مجریه را تحت فشار قرار خواهد داد.^{۱۱} البته باید اشاره داشت که تمام موارد تخلف قابل رسیدگی قضائی نیست. مثلاً عملکردهای سیاسی وزراء و تصویب یک قانون را که می‌تواند مورد شکایت باشد نمی‌توان به عنوان یک تخلف قابل رسیدگی در دادگاه قلمداد کرد. (هاشمی، ۱۳۸۹، ص ۱۷۱)

۲-۴. بررسی فرض شکایت مجلس شورای اسلامی از دولت به قوه‌ی قضائیه

در صورت شکایت مجلس شورای اسلامی از دولت در رابطه با عدم پرداخت بودجه‌ی مصوب این شرکت، راهکاری که برای استیفا حق شرکت مترو وجود دارد، استفاده از پیگیری‌های دیوان محاسبات است.

دیوان محاسبات، از مهم‌ترین بخش‌های وابسته به مجلس شورای اسلامی است. دیوان محاسبات دادگاهی است مالی که مأمور معاینه و تفکیک محاسبات اداره‌ی مالیه و تفریح کلیه‌ی حساب‌داران خزانه بوده و نیز نظارت می‌کند که هزینه‌های معینه در بودجه، از میزان معین شده تجاوز نکند و تغییر و تبدیل نیابد و هر وجهی در محل خود صرف شود و نیز مکلف است که در امر معاینه و تفکیک محاسبات ادارات دولتی و جمع‌آوری سند خرج محاسبات و صورت کلیه‌ی محاسبات مملکتی اقدام نماید و تحت نظر مجلس^{۱۲} به امور بودجه رسیدگی می‌نماید.^{۱۳} نحوه‌ی عملکرد کلی این دیوان نیز در اصل (۵۵) قانون اساسی ذکر گردیده است. بر اساس نظریه‌ی شماره‌ی ۷۵/۲۱/۱۱۱۶ مورخ ۱۳۷۵/۹/۱۴ شورای نگهبان: «اصل ۵۵ قانون اساسی ناظر به اعتباراتی است که در بودجه‌ی کل کشور منظور شده و صلاحیت دیوان محاسبات در رسیدگی و حسابرسی محدود به همان موارد است.» (محسنی، ۱۳۸۱، ص ۴۰) از سوی دیگر برای روشن شدن قلمرو صلاحیت دیوان محاسبات کشور نسبت به دستگاه‌های اجرایی باید به تبصره ماده‌ی (۲) قانون دیوان محاسبات کشور اشاره داشت که بیان نموده است: «منظور از دستگاه‌ها در این قانون کلیه‌ی وزارتخانه‌ها، موسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به‌نحوی از انحاء از بودجه‌ی کل کشور

استفاده می‌نمایند و به طور کلی هر واحد اجرایی که بر طبق اصول (۴۴) و (۴۵) قانون اساسی، مالکیت عمومی بر آن‌ها مترتب بشود، می‌باشد...» (رستمی، ۱۳۹۰، ص ۲۸۷) دیوان، دارای ۴ هیأت مستشاری و یک دادسرا در تهران می‌باشد و جهت پاسداری از بیت‌المال، از طریق تماس با مقامات و قوای سه‌گانه و با تحقیق و بررسی، وظایف خود را انجام می‌دهد. (محسنی، ۱۳۸۹، ص ۲۳۲) در قوانین موجود برای دیوان، نحوه‌ی رسیدگی و نظارت بر بودجه‌ی مصوب، ذکر گردیده است و علاوه بر این موارد در صورت مواجهه با تخلفات اجرایی در این امر، نحوه‌ی عمل دیوان را بیان داشته است، تا مراتب عمل چگونه به مراجع قضایی اعلام بشود و پیگیری‌های لازم صورت گیرد. البته نظارت دیوان محاسبات بر عملیات و فعالیت‌های مالی کلیه وزارت‌خانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه‌ی کل کشور بهره‌مند می‌شوند، دارای دو بخش است؛ نظارت قبل از خرج و نظارت بعد از خرج. عمده‌ی نظارتی که مجلس شورای اسلامی بر بودجه دارد، نظارت بعد از خرج است. هر چند که نظارت قبل از خرج هم ممنوع نشده و حق تحقیق و تفحص شامل این موارد هم می‌شود. لذاست که اقدامات دیوان محاسبات که وابسته به مجلس است، اطلاع به نظارت بعد از خرج دارد. (مدنی، ۱۳۶۶، ص ۲۱۷) مجدداً به موضوع اصلی خود یعنی عدم پرداخت بودجه‌ی مصوب شرکت مترو از سوی دولت می‌پردازیم. اما امکان شکایت و پیگیری را این بار از سوی مجلس شورای اسلامی دنبال می‌کنیم. به دلیل اینکه امر نظارت بر بودجه بر عهده‌ی دیوان محاسبات کشور است، در قانون برای دیوان این امکان فراهم آمده است که در صورت مشاهده‌ی هرگونه تخلف در اعتبارات پیش‌بینی شده و عدم اختصاص بودجه‌ی مربوطه و یا عدم هماهنگی درآمدها و هزینه‌های پیش‌بینی شده در بودجه، در صورت احراز تخلف یا سر باز زدن از مفاد بودجه، موضوع را به قوه‌ی قضائیه اعلام نماید. البته این امر تنها در حیطه‌ی نظارت اطلاعی مجلس صورت می‌پذیرد و نه بیشتر؛ زیرا همان‌گونه که در پیش ذکر شد، بر اساس اصل (۳۶) قانون اساسی^{۱۴} امر اجرا و صدور احکام قضائی تنها در حیطه‌ی فعالیت دادگاه صالح است، بنابراین تنها وظیفه‌ای که در امر بودجه بر دوش دیوان محاسبات قرار داده شده، رسیدگی و حساب‌رسی است نه بیشتر. اما در قانون دیوان

محاسبات تمهیدات لازم برای پیگیری‌های قضائی اندیشیده شده است. بند «د» ماده‌ی (۲۳) قانون دیوان محاسبات کشور مقرر می‌دارد: «هیأت‌های مستشاری علاوه بر موارد مذکور در این قانون به موارد زیر نیز رسیدگی و انشاء رأی می‌نمایند. ... عدم پرداخت به موقع تعهدات دولت که موجب ضرر و زیان به بیت المال می‌گردد.»

طبق ماده‌ی مذکور، رسیدگی به عدم پرداخت بودجه از سوی دولت که زیان بیت‌المال را به همراه خود داشته باشد بر عهده‌ی دیوان محاسبات است، اما آنچه که بسیار اهمیت دارد این است که قانون‌گذار، ضمانت اجرای لازم برای این امر را نیز در قالب مجازات‌های اداری تبصره‌ی «۱» ماده‌ی (۲۳) قانون از توییح تا انفصال دائم از خدمات دولتی ذکر نموده است. به علاوه در تبصره «۲»، علاوه بر وقوع جرم، لزوم جبران ضرر و زیان را نیز طرح کرده است.

همان‌گونه که در قانون دیوان محاسبات کشور ذکر شده است در صورتی که دیوان محاسبات با موارد تخلف از بودجه مواجه شود امکان پیگیری قضائی تخلف انجام شده را دارد ولی این پیش‌بینی‌ها همانند قبل، عملکرد دیوان محاسبات را از نظارت اطلاعی خارج نمی‌کند. از طرف دیگر، بر اساس ماده ۲۴ قانون دیوان محاسبات عمومی کشور، هرگاه ثابت شود که از ناحیه‌ی مسئولین بدون سوء نیت ضرری به بیت المال وارد شده است از طریق هیأت‌های مستشاری رأی به جبران آن صادر خواهد شد و در مورد تخلفاتی که ناشی از دستور رئیس جمهوری و وزرا بوده و اثر مالی داشته باشد علاوه بر جبران ضرر، گزارش لازم حسب مورد جهت استحضار و اخذ تصمیم به مجلس داده خواهد شد. (رستمی، ۱۳۹۰، ص ۲۹۵)

قضاوت دیوان محاسبات نسبت به امور مالی، گاهی منجر به احضار محاسبین و ذی‌حساب‌ها می‌گردد و این احضار ناشی از صلاحیت دیوان محاسبات در مورد رسیدگی و قضاوت نسبت به حساب‌ها است و الا ذی‌حساب‌ها و صاحبان اموال و عایدات مستقیماً مورد قضاوت یا محاکمه قرار نمی‌گیرند. (پیرنیا، ۱۳۵۲، ص ۳۱۶)

با وجود این گونه قوانین در دیوان محاسبات و نظارت روزانه‌ای که این دیوان بر ریز بودجه‌ی (درآمدها و هزینه‌های پیش‌بینی شده) کشور دارد، در مقوله‌ی عدم پرداخت بودجه‌ی مترو از سوی دولت، دیوان محاسبات این صلاحیت را دارد که از

دولت به سبب این تخلف شکایت نماید، زیرا این تخلف از سوی مسئولین دولتی ضرر و زیان به بیت‌المال را نیز در پی دارد.

۳-۴. بررسی فرض شکایت شرکت مترو به دیوان عدالت اداری

دیوان عدالت اداری، به عنوان یک دادگاه اختصاصی در ساختار قوه قضائیه جمهوری اسلامی ایران، وظیفه‌ی رسیدگی به شکایات مردم از دستگاه‌های اداری را مطابق اصل (۱۷۳) قانون اساسی بر عهده دارد. در حقیقت، دیوان عدالت اداری در نقش حامی مردم و مدافع حقوق آنان، اقدام‌ها، تصمیم‌ها و مصوبه‌های مأمورین و واحدهای دولتی را زیر نظر می‌گیرد. (هدایت‌نیا، ۱۳۸۲، ص ۳۷) دیوان عدالت اداری مرجع دادخواهی مردم علیه دستگاه‌های دولتی، مأموران دولتی، شهرداری، نهادهای انقلابی، آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های دولتی است و مقامات و مأموران دولتی نمی‌توانند از مردم به این مرجع شکایت کنند. (مدنی، ۱۳۶۶، ص ۲۴۰) اهداف دیوان عدالت اداری را در دو بخش می‌توان خلاصه کرد؛ احقاق حقوق مردم و برقراری عدالت اداری.

هر دعوا و شکایتی لزوماً دارای دو طرف است که در دعاوی مطروح نزد دیوان عدالت اداری طبق اصل (۱۷۳)، مردم علیه نهادهای دولتی به عنوان شاکی قرار می‌گیرند. برای اینکه مفهوم مردم کاملاً روشن گردد به قانون دیوان عدالت اداری مراجعه می‌نماییم.

بند «۱» ماده‌ی (۱۲) قانون دیوان عدالت اداری مقرر کرده است: «رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی...»
از این ماده فهمیده می‌شود که «مردم» شامل سازمان‌ها، شرکت‌ها و دیگر اشخاص حقوقی می‌شود و تنها به افراد حقیقی محدود نمی‌شود. مطابق اصل (۱۷۳) قانون اساسی باید معنای بسیار عامی از واژه‌ی مردم ارائه داد تا هم اشخاص حقیقی و هم اشخاص حقوقی خصوصی که خصوصیت آنها «غیر دولتی بودن» است، حق طرح شکایت در دیوان عدالت اداری را داشته باشند؛ نظیر موسسات عمومی، احزاب، انجمن‌ها، گروه‌های صنفی، و... و هم اشخاص حقوقی عمومی غیر دولتی که واحد سازمانی مشخصی هستند. (دلآوری، ۱۳۹۰، ص ۵۳) در موضوع مورد نظر، شرکت

مترو^{۱۵} نیز در زمره‌ی اشخاص حقوقی غیر دولتی مشمول ماده قانون مدیریت خدمات کشوری به حساب می‌آید.

با توجه به مطالب مذکور هر سه راه رسیدگی به عدم پرداخت بودجه‌ی شرکت مترو فراهم است؛ چه از راه اعمال شکایت از طریق کمیسیون اصل ۹۰ و نقش مستقیم شرکت مترو در این اقدام و هم از طریق دیوان محاسبات که خود ناظر بر تمامی امور بودجه‌ی کشور است و هم از طریق اعلام شکایت به دیوان عدالت اداری. البته آنچه که از بین این سه راه می‌تواند کارشناسی‌تر باشد، رسیدگی دیوان محاسبات است ولی امکان استفاده از اصل ۹۰ قانون اساسی نیز در شرایطی که دیوان محاسبات به موقع اقدام نمی‌نماید، چاره‌ای مناسب محسوب می‌شود زیرا همان‌گونه که در موضوع اصل ۹۰ اشاره شد، انجام شکایت از این طریق، این پیش زمینه را دارد که شاکی پیش از بردن شکایت به مجلس از طریق مراجع ذیصلاح اقدام کرده، لکن به نتیجه‌ی مطلوب دست پیدا نکرده است. البته با وجود امکان شکایت به دیوان عدالت اداری گزینه‌های پیش روی این شرکت بیشتر خواهد بود.

۵. مسؤلیت قضایی و سیاسی

از نکات دیگری که باید به آن اشاره داشت موضوع مسؤلیت قضایی یا سیاسی دولت در زمینه‌ی احراز تخلف در بودجه است. همانطور که در مواد مربوطه برای هر کدام از نهادهای ذکر شده ملاحظه می‌کنید مقنن در تمام موارد ارسال تخلفات به قوه‌ی قضاییه را بیان کرده است و پیش از آن هم مجازات‌هایی را نیز تعیین نموده است.

۵-۱. کمیسیون اصل ۹۰

مطابق تبصره‌ی الحاقی به ماده واحده‌ی مصوب ۱۳۵۹/۱۱/۱ مجلس شورای اسلامی راجع به اجازه‌ی مکاتبه و تحقیق مستقیم به کمیسیون اصل ۹۰ مجازات‌های لازمه ذکر شده است و در ذیل آن نیز به ارسال موارد تخلف به قوه‌ی قضاییه اشاره شده است. البته ارسال موارد تخلف به قوه‌ی قضاییه امری اختیاری است؛ لذا مسؤلیت قضایی در این مورد برای دولت در پیش می‌آید که کمیسیون، موارد تخلف را به قوه‌ی قضاییه ارجاع دهد و در صورتی که تمایل به ارسال نداشته^{۱۶} باشد مسؤلیت قضایی از دولت

برداشته می‌شود و تنها مسئولیت سیاسی یعنی اقدام به تذکر، سؤال یا استیضاح و اعلام موارد در نطق پیش از دستور برای کمیسیون باقی خواهد ماند.

۲-۵. دیوان محاسبات

در رابطه با دیوان محاسبات کشور شرایط کمی متفاوت است. در تبصره‌ی «۲» ماده‌ی (۲۳) قانون دیوان محاسبات، ذکر شده است که هیأت‌ها در صورت احراز جرم، پرونده را از طریق دادرسی دیوان محاسبات برای تعقیب به مراجع قضایی ارسال خواهند داشت. این تبصره بیانگر این است که اگر دیوان با تخلفی در بودجه مواجه شد ملزم است که موارد را برای پیگیری قضایی به مراجع صالحه ارسال نماید. هیأت‌های مستشاری چنانچه تخلفاتی بدون سوء نیت مشاهده نمایند، مبادرت به صدور رأی می‌نمایند^{۱۷} و در صورت مشاهده‌ی سوء نیت و برخورد با یکی از جرایم عمومی، علاوه بر رسیدگی مالی، موضوع را از طریق دادستان دیوان محاسبات برای تعقیب به مراجع قضایی اعلام می‌دارند.^{۱۸} (هاشمی، ۱۳۸۹، ص ۲۱۰) از طرف دیگر در تبصره‌ی «۱» ماده (۲۳)، مجازات‌های لازم برای برخورد با متخلفین نیز ذکر شده است. تعیین این مجازات‌ها نسبت به جرم و تخلف صورت گرفته نیز طبق اصل (۳۶) قانون اساسی بر عهده‌ی قوه‌ی قضاییه است.

۳-۵. دیوان عدالت اداری

درباره‌ی ارجاع شکایات به دیوان عدالت اداری نیز باید به این نکته اشاره داشت که هرچکمی که دیوان عدالت اداری برای جرمی صادر نماید باید به اجرا برسد. مستند به ماده‌ی (۱۰۷) قانون آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و در صورت استنکاف محکوم علیه از اجرای حکم، وی مشمول ماده‌ی (۱۱۲) آیین دادرسی دیوان عدالت اداری می‌شود.

نتیجه

بررسی مفروضات موضوع نشان می‌دهد که امکان شکایت مستقیم شرکت مترو به قوه‌ی قضاییه وجود ندارد بلکه رسیدگی قوه‌ی قضاییه به این موضوع، منوط به آن است

که یا شرکت مترو از طریق کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی از دولت و عدم اختصاص بودجه شکایت کند و یا اینکه مجلس رأساً به وسیله دیوان محاسبات این امر را پیگیری نماید یا آن که شرکت مترو شکایت خود را به دیوان عدالت اداری ارائه دهد. البته نقش قوه قضائیه در راه سوم یعنی شکایت به دیوان عدالت اداری کمرنگ است چون رأی هیأت عمومی، در حکم رأی قوه قضائیه و محاکم صالحه است. اما در دو صورت اول، صلاحیت رسیدگی به این پرونده و صدور و اجرای احکام لازمه باید از طریق قوه قضائیه انجام پذیرد چرا که در موارد قضائی، صلاحیت رسیدگی برای هیچ مجموعه‌ای مگر قوه قضائیه وجود ندارد. از طرف دیگر در صورت اعمال شکایت از طریق دیوان محاسبات و دیوان عدالت اداری، مسئولیت قضایی به هر نحو برای دولت برقرار است و اگر شاکی از طریق کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی اقدام به استیفای حق نماید دولت مسئولیت سیاسی خواهد داشت و اگر پرونده را به قوه قضائیه ارجاع دهند مسئولیت قضایی هم به وجود خواهد آمد. شایان ذکر است که این پیگیری‌ها برای تمام سازمان‌ها و شرکت‌هایی که بخشی از بودجه مصوب کشور به آنان اختصاص یافته است، قابل انجام و رسیدگی است و در صورتی که سازمان‌ها به پیگیری این قبیل تخلفات بپردازند، قطعاً از رفتارهای غیر قانونی دولت جلوگیری خواهند نمود و زمینه‌ی حسن اجرای قانون در امور مالی کشور فراهم می‌شود.

یادداشت‌ها

- ۱- وبگاه خبری تحلیلی تابناک، ۱۳۹۰/۹/۱۴، کد خبر: ۲۱۷۹۷.
- ۲- وبگاه خبری همشهری آنلاین، ۱۳۹۰/۷/۶، کد خبر ۱۴۶۹۹۶.
- ۳- وبگاه خبری تحلیلی تابناک ۱۳۹۰/۱۱/۳، کد خبر ۲۲۰۴۹۰
- ۴- ماده‌ی ۱ قانون برنامه چهارم توسعه: «به منظور ایجاد ثبات در میزان استفاده از عواید ارزی حاصل از نفت در برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و تبدیل دارایی‌های حاصل از فروش نفت به دیگر انواع ذخایر و سرمایه‌گذاری و فراهم کردن امکان تحقق فعالیت‌های پیش‌بینی شده در برنامه، دولت مکلف است با ایجاد «حساب ذخیره ارزی حاصل از عواید نفت» اقدام‌های زیر را معمول دارد: ...»
- ۵- اعضای هیات امنای صندوق توسعه ملی طبق بند ج ماده ۸۴ قانون برنامه پنجم توسعه عبارتند از: «۱- رئیس جمهور ۲- معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور ۳- وزیر امور اقتصادی و دارایی ۴- وزیر کار و امور اجتماعی ۵- وزیر نفت ۶- رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ۷- رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران به عنوان عضو ناظر و بدون حق رای ۸- رئیس اتاق تعاون ایران به عنوان عضو ناظر و بدون حق رای ۹- دو نفر نماینده از کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات به انتخاب مجلس شورای اسلامی ۱۰- دادستان کل کشور»
- ۶- ماده ۲۹۵ قانون مدنی: «تہاتر قہری است و بدون اینکه طرفین در این موضوع تراضی نمایند حاصل می‌گردد؛ بنابراین به محض اینکه دو نفر در مقابل یکدیگر در آن واحد، مدیون شدند هر دو دین تا اندازه‌ای که با هم معادله می‌نمایند به طور تہاتر بر طرف شده و طرفین به مقدار آن در مقابل یکدیگر بری می‌شوند.» و همچنین ماده ۲۹۶ قانون مدنی: «تہاتر فقط در مورد دو دینی حاصل می‌شود که موضوع آن‌ها از یک جنس باشد با اتحاد زمان و مکان و لو به اختلاف سبب.»
- ۷- از آنجایی که در صدر اصل ۹۰ قانون عبارت «هرکس» آمده است، این عبارت علاوه بر اشخاص، شرکت‌ها اعم از خصوصی و دولتی، سازمان‌ها و دیگر ارگان‌های موجود در کشور را نیز شامل می‌شود.
- ۸- در تبیین اصل نود، قوانین دیگری به تصویب رسیده که بر اساس آنها مجازات کیفری نیز پیش‌بینی شده است.

۹- لزوم به تصویب رساندن قوانین تکمیلی نیز از اینجا به دست می‌آید که در بند ۶ ماده‌ی ۱ آیین‌نامه‌ی داخلی کمیسیون اصل ۹۰، مقنن اشاره کرده است که موارد تخلف یا عدم پاسخ‌گویی مسئولین مربوطه باید به مراجع صالح قضایی جهت اعمال مجازات‌های قانونی اعلام شود. با وجود صراحت این عبارت در متن قانون نیاز به تصویب قوانین تکمیلی احساس می‌شود چون در متون قانونی موجود مجازات‌هایی که مقنن در این بند بیان داشته است مورد توجه قرار نگرفته است، لذاست که نیاز به این دست قوانین تکمیلی بسیار محسوس است.

۱۰- قانون فوق مشتمل بر ماده واحد در جلسه‌ی روز پنجشنبه ۱۳۶۴/۰۲/۵ مجلس شورای اسلامی تصویب شده و در تاریخ ۱۳۶۴/۲/۱۰ به تایید شورای نگهبان رسیده است.

۱۱- تحت فشار قرار گرفتن دولت در صورتی که عمل او عنوان مجرمانه نداشته باشد بدین معناست که چون حوزه‌ی عمل مجلس در نظارت بر اعمال دولت فقط شامل نظارت اطلاعاتی است، اقدامات دیگر که اعمال مجازات را به همراه داشته باشد از مجلس انتظار نمی‌رود اما در بحث نظارت مجلس بر دولت همانطور که در پیش ذکر گردید راه استفاده از سه ابزار تذکر، سوال و استیضاح بسته نخواهد شد. بهره‌گیری از هر کدام از این موارد در حد توان خود دولت را تحت فشار قرار خواهد داد.

۱۲- صدر اصل ۵۴ قانون اساسی: «دیوان محاسبات کشور مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی می‌باشد.»

۱۳- وبگاه دیوان محاسبات کشور <http://www.dmk.ir>

۱۴- «حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد.»

۱۵- در رابطه با فرض سوم باید نکته‌ای در باب ماهیت شرکت مترو بیان شود. پیش از تصویب قانون محاسبات عمومی کشورف نهادها و مؤسسات غیر دولتی در حقوق اداری ایران شناخته شده نبودند. بر اساس ماده‌ی ۵ قانون محاسبات عمومی کشور، مؤسسات عمومی غیر دولتی دارای دو ویژگی هستند: ۱- تشکیل شدن با اجازه‌ی قانون ۲- به منظور انجام وظایف دارای جنبه‌ی عمومی. در هر حال برای شناسایی دقیق این‌گونه مؤسسات تبصره‌ی ۵ قانون دیوان محاسبات عمومی کشور، تنظیم فهرست این قبیل مؤسسات را موكول به پیشنهاد دولت و تصویب مجلس کرد. در سال ۱۳۷۳ این امر تحقق یافت و قانون فهرست نهادهای عمومی غیردولتی در تاریخ ۱۳۷۳/۴/۱۹ به تصویب رسید. در این فهرست شهرداری‌ها در زمره‌ی نهادهای عمومی غیردولتی شناخته شده‌اند. علاوه بر این، به موجب قانون، مؤسسات دیگری را نیز باید به این فهرست افزود. به عنوان مثال به موجب بند ۱ ماده واحدی قانون فهرست

نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی، شرکت‌های تابعه‌ی شهرداری مادامی که بیش از ۵۰ درصد سهام و سرمایه‌ی آنها متعلق به شهرداری‌ها باشد مشمول این قانون هستند. البته مؤسسات تابعه‌ی تمامی نهادهای نام‌برده شده در فهرست نیز موسسه‌ی عمومی غیر دولتی به حساب می‌آیند.

۱۶- مؤید این موضوع را می‌توان در الحاق یک تبصره به ماده واحده‌ی مصوب ۱۳۵۹/۱۱/۱ مجلس شورای اسلامی راجع به اجازه‌ی مکاتبه و تحقیق مستقیم به کمیسیون اصل ۹۰ با دستگاه‌های دولتی جستجو کرد: «... موضوع تخلف در مراجع صالحه‌ی قضایی با درخواست کمیسیون قابل رسیدگی است...»

۱۷- ماده‌ی ۴۲ قانون دیوان محاسبات کشور، مصوب ۱۳۶۱/۱۱/۱۱

۱۸- ماده‌ی ۲۴ قانون دیوان محاسبات کشور، مصوب ۱۳۶۱/۱۱/۱۱



منابع

الف. کتب و مقالات

- پیرنیا، حسین (۱۳۵۲)، *مالیه عمومی مالیات‌ها و بودجه*، تهران: موسسه انتشارات امیرکبیر
- دلاوری، محمدرضا (۱۳۹۰)، *شرح و تحلیل قانون دیوان عدالت اداری*، تهران: انتشارات جنگل
- رستمی، ولی (۱۳۹۰)، *مالیه عمومی*، تهران: نشر بنیاد حقوقی میزان
- غمامی، سید محمد مهدی (۱۳۹۰)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی
- مدنی، سید جلال الدین (۱۳۶۶)، *حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران*، تهران: انتشارات صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران
- محسنی، فرید (۱۳۸۸)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: انتشارات بین‌المللی الهدی
- محسنی، فرید (۱۳۸۱)، *قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: انتشارات فردا
- معاونت پژوهشی ریاست جمهوری (۱۳۸۹)، *مجموعه قانون آیین نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی*، تهران: نشر ریاست جمهوری
- منصور، جهانگیر (۱۳۹۰)، *قوانین و مقررات حقوقی کاربردی*، تهران: نشر دوران
- مهرپور، حسین (۱۳۸۷)، *مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: انتشارات دادگستر
- مهرپور، حسین (۱۳۸۷)، *مجموعه نظریات شورای نگهبان*، تهران: انتشارات دادگستر، ج ۳
- هاشمی، سید محمد (۱۳۸۹)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: نشر میزان
- امامی، محمد (۱۳۷۱)، «تصویب و اجرای بودجه در قانون دیوان محاسبات عمومی»، *مجله‌ی حقوقی دادگستری*، ش ۵
- عمران، نعیمی (۱۳۸۸)، *صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی*، مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری: صلاحیت قضایی و دادرسی، تهران: انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی - واحد تهران مرکزی
- هدایت نیا، فرج‌الله (۱۳۸۲)، «جایگاه دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات مردم از دستگاه‌های دولتی»، *ماه‌نامه‌ی رواق اندیشه*، ش ۱۹

ب. پایگاه‌های اینترنتی:

<http://www.divan-edalat.ir>
<http://www.hamshahrionline.ir>
<http://www.mefa.gov.ir>
<http://www.parliran.ir>
<http://www.rasad.org>

