

نگاهی به اصل ۷۵ قانون اساسی با تأکید بر آرا و نظرهای شورای نگهبان (در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی تا دوره ی هشتم)

محمد جلالی^{۱*}، محمد قاسم تنگستانی^{۲**}

۱. استادیار دانشکده ی حقوق دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران
۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

پذیرش: ۱۳۹۳/۱۱/۲۸

دریافت: ۱۳۹۳/۷/۹

چکیده

یکی از محدودیت‌های ابتکار قانونگذاری توسط نمایندگان مجلس در ایران، مربوط به پیشنهاد طرح‌هایی است که به افزایش هزینه‌ی عمومی یا کاهش درآمد عمومی منجر می‌شود. اصل ۷۵، از پراستنادترین اصول در بررسی مصوبات مجلس با قانون اساسی توسط شورای نگهبان است. با توجه به اینکه اجرای اغلب قوانین بار مالی دارد، تفسیر شورای نگهبان از طرح‌ها و لوایح مشمول این اصل، مفهوم تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌ی عمومی و طریق جبران آن، قابل بررسی می‌نماید. شورای نگهبان علاوه بر اعلام مغایرت طرح‌ها و پیشنهادهای قانونی نمایندگان که به افزایش هزینه‌ی عمومی یا کاهش درآمد عمومی بدون پیش‌بینی محل تأمین آن‌ها منجر شده باشد، مواردی که طریق پیش‌بینی شده «کفایت» افزایش هزینه‌ها یا کسری درآمدها را نمی‌کند نیز مورد ایراد قرار داده است. با عنایت به تجربه‌ی عدم اجرای برخی از قوانین به سبب عدم تأمین منابع مالی مربوط، شورای مزبور با اعلام مغایرت طرق مرسوم که در برخی پیشنهادها مطرح می‌شد (مانند از محل صرفه‌جویی و...) و جنبه‌ی واقعی نداشت، سعی در انطباق هرچه بیشتر فرایند قانونگذاری با اصول مربوط قانون اساسی و پشتوانه‌های نظری آن داشته است. این نوشتار به روش توصیفی-تحلیلی، به بررسی نظرهای تفسیری و مشورتی و آرای شورای نگهبان در تطبیق مصوبات مجلس با اصل ۷۵ قانون اساسی تا دوره ی هشتم قانونگذاری می‌پردازد.

کلیدواژه‌ها: اختیارات تقنینی، درآمد عمومی، طرح قانونی، لایحه ی قانونی، هزینه‌ی عمومی.

* E-mail: mdjalali@gmail.com

E-mail: m.tangestani@yahoo.com

** نویسنده ی مسئول

مقدمه

اصل ۷۱ قانون اساسی بر صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی در قانونگذاری تأکید دارد. با وجود این، براساس اصل ۷۵ قانون اساسی «طرح‌های قانونی و پیشنهادهای و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌ی عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه‌ی جدید نیز معلوم شده باشد». اصل اخیر ناظر بر محدودیت‌های نمایندگان در ابتکار قانونگذاری از طریق ارائه‌ی طرح قانونی یا پیشنهاد اصلاح لایحه‌ی قانونی است و صلاحیت عام مجلس در قانونگذاری را آن‌گونه که برخی نویسندگان بیان کرده‌اند (حسینی و دیگران، ۱۳۹۱: ۱۴۱)، تخصیص نمی‌زند. منطق حاکم بر این اصل، مبتنی بر واقع‌نگری و توجه به ظرفیت‌ها و منابع و محدودیت‌های مالی دولت است. همان‌طور که نایب رئیس مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در جریان بررسی اصل ۶۵ پیشنهادی (۷۵ فعلی) بیان داشته است: «آن کسی که به صورت روزانه و مستمر با مسایل درآمد و هزینه سروکار دارد [قوه مجریه است] بنابراین اگر قوه مقننه می‌خواهد به قوه مجریه پیشنهادی بدهد که مستلزم این است که باید هزینه‌ها را بالا برد یا درآمدی را کم بکند، باید به او بگوید که جای خالی را از کجا پر کند و نمی‌تواند بگوید ما تصویب کردیم، حالا خودت جایش را پیدا کن، این قابل عمل نیست» (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۸۴۷).

اصل ۷۵ در اصلاحات سال ۱۳۶۸ قانون اساسی بدون تغییر ماند و تاکنون مستند بسیاری از نظرهای شورای نگهبان در بررسی مصوبات مجلس بوده است.

در خصوص موضوع این مقاله، پرسش‌های زیر قابل طرح است:

- آیا محدودیت ناشی از اصل ۷۵، شامل کلیه‌ی قوانین می‌شود یا صرفاً ناظر بر قوانین مالی است؟
- آیا خارج کردن لوایح بودجه از مصوبات مشمول اصل ۷۵، منطبق با قانون اساسی است؟
- آیا اصل مزبور شامل بودجه‌ی نهادهایی غیر از قوه‌ی مجریه، مانند مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مؤسسات عمومی غیردولتی (مانند شهرداری‌ها) نیز می‌شود؟ آیا محدودیت ناشی از اصل مزبور مؤسسات و نهادهایی را که بودجه‌ی آن‌ها از محلی غیر از بودجه‌ی کل کشور تأمین می‌شود، نیز در بر می‌گیرد؟
- آیا می‌توان بین پیشنهادهایی که در اجرای اصول قانون اساسی تهیه شده و غیر آن، تفکیک قائل شد؟ مواردی مانند تعیین تعداد کمیسیون‌های مجلس به موجب [قانون] آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی (اصل ۶۶)، تعیین سازمان و نحوه‌ی اداره‌ی امور دیوان محاسبات کشور در تهران و مراکز استان‌ها به موجب قانون (اصل ۵۴)، و سایر امور: تعیین

تعداد وزیران (اصل ۱۳۳)، وضع مالیات، مشخص کردن موارد معافیت، بخشودگی و تخفیف مالیاتی (اصل ۵۱).

- در صورتی که قوه‌ی مجریه (هیأت وزیران) به‌نحوی از انحصار رضایت خود را در خصوص طرح مورد نظر نمایندگان یا اصلاحات آنان بر لوایح، مطرح کند، آیا محدودیت موضوع اصل ۷۵ در خصوص این مصوبات پابرجاست؟

تاکنون تحقیق مستقلی در زمینه‌ی موضوع مذکور با تأکید بر بررسی نظرهای شورای نگهبان انجام نگرفته است. مقاله‌ی «اصل ۷۵ قانون اساسی و اختیارات قوه‌ی مقننه در بودجه‌ریزی» (حسینی و دیگران، ۱۳۹۱) مرتبط‌ترین نوشتار به موضوع تحقیق است، اما از منظر بررسی نظرهای شورای نگهبان به بررسی موضوع نپرداخته است. روش جمع‌آوری اطلاعات تحقیق حاضر، کتابخانه‌ای و روش تحقیق، توصیفی-تحلیلی است. در این نوشتار ابتدا مبانی نظری اصل ۷۵ تبیین می‌شود، سپس تفاسیر و برداشت‌های شورای نگهبان از اجزای تشکیل‌دهنده‌ی این اصل یعنی طرح‌ها و لوایح مشمول این اصل، مفهوم تقلیل درآمد عمومی یا کاهش هزینه‌ی عمومی و طرق جبران آن بررسی می‌شود.

۱. مبانی نظری

مبانی نظری اصل ۷۵ قانون اساسی، تا حدودی مشابه دلایل تقدم ارائه‌ی لوایح قانونی نسبت به طرح‌های قانونی است. مسئولیت قوه‌ی مجریه در اداره‌ی امور کشور، آشنایی با مسائل و مشکلات اجرایی و آگاهی از محدودیت‌ها و ظرفیت‌های موجود، از مهم‌ترین موارد قابل ذکرند (قاضی، ۱۳۸۴: ۲۱۷).

همچنین می‌توان به مقوله‌ی امکان اجرای قانون به‌عنوان یکی از دغدغه‌های قانونگذار اساسی تأکید کرد. قانونگذاری منطقاً با توجه به مشکلات و مسائل پیش‌رو، با در نظر گرفتن منابع و ظرفیت‌های موجود و در نهایت، اولویت‌بندی رفع نیازها انجام می‌گیرد. تصویب قوانین آرمان‌گرایانه بدون توجه به محدودیت‌های دولت در اجرای آن، زمینه‌ی شکست قانونگذاری را فراهم می‌کند. تصور برخی نمایندگان مجلس در خصوص عدم مسئولیت قوه‌ی مقننه در فرض عدم اجرای قانون و مسئول دانستن قوه‌ی مجریه که وظیفه‌ی اصلی اداره‌ی امور کشور را بر عهده دارد، موجب شده تا بدون توجه به امکان یا عدم امکان اجرای قانون مورد نظر و بعضاً براساس برخی ملاحظات، اقدام به تهیه‌ی طرح‌های قانونی کنند که اگرچه متضمن مواد مطلوب و آرمان‌گرایانه است، به‌علت محدودیت‌های دولت (از حیث منابع مالی، انسانی و...)، امکان اجرای کامل و مؤثر آن وجود ندارد.

مبنای دیگر، منطق سیاستگذاری هماهنگ در قوهی مجریه است. حجم عظیمی از سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اداره‌ی امور کشور در مجموعه‌ی قوهی مجریه به‌عنوان رکن مسئول در اداره‌ی کشور تنظیم می‌شود. قوهی مزبور به‌منابهی کانون هماهنگ‌کننده‌ی سیاست‌های کشوری در عرصه‌های مختلف، موظف است در چارچوب اسناد قانونی بالادستی مربوط، به تنظیم سیاست‌های منسجمی به‌منظور اداره‌ی امور کشور پردازد و حسب مورد، مراتب را برای تأیید به قوهی مقننه ارسال کند (سیاستگذاری تقنینی). لزوم وجود هماهنگی در میان سیاست‌های در حال اجرای دولت ایجاب می‌کند قوهی مجریه صلاحیت ابتکار پیشنهاد سیاست‌های تقنینی را داشته باشد. به‌منظور تأمین هماهنگی در اتخاذ و اجرای سیاست‌ها، کلیه‌ی لوایح و تصویب‌نامه‌های قوهی مجریه که دارای بار مالی است، باید برای انجام پیش‌بینی‌ها و هماهنگی‌های لازم در لوایح برنامه و بودجه‌ی آتی و حسب مورد پیشنهاد انجام اصلاحات لازم، به امضای وزیر امور اقتصادی و دارایی برسد (ماده‌ی ۱۲۷ قانون محاسبات عمومی کشور، تبصره‌ی ۲ ماده‌ی ۲۳ آیین‌نامه‌ی داخلی هیأت دولت).

قوهی مجریه مرکز اصلی تعیین و هدایت سیاست اجرایی کشور است و بیشترین مسئولیت‌ها را در زمینه‌های مختلف و در یک شبکه‌ی وسیع و گسترده بر عهده دارد. بر همین اساس، تهیه‌ی لایحه‌ی بودجه بر عهده‌ی این قوه است. در نظام حقوقی ایران، امور برنامه و بودجه مستقیماً زیر نظر رئیس‌جمهور بوده و مقام مزبور هماهنگ‌کننده‌ی برنامه و بودجه‌ی دولت و سایر دستگاه‌های قدرت عمومی است (هاشمی، ۱۳۸۵، ج ۲: ۲۰۳).

۲. طرح‌ها و لوایح قانونی مشمول اصل ۷۵

در اجرای حکم این اصل، تفاوتی بین لوایح مالی و غیرمالی وجود ندارد. اگرچه مخاطب اصلی آن، قوانین مالی است، نباید از نظر دور داشت که حجم زیادی از قوانین غیرمالی، بار مالی شایان توجهی برای دولت دارند. بنابراین فارغ از عنوان و موضوع قانون، کلیه‌ی پیشنهاد‌های قانونی که مستلزم افزایش یا ایجاد هزینه‌های عمومی یا کاهش درآمد عمومی شود، مشمول اصل ۷۵ است. ظاهراً این اصل، از ماده‌ی ۴۰ قانون اساسی فرانسه (جمهوری پنجم، مصوب ۱۹۵۸) اقتباس شده است. به موجب ماده‌ی مزبور «پیشنهادها و اصلاحیه‌هایی که از طرف اعضای پارلمان ارایه می‌شود، چنانچه تصویب آن‌ها سبب کاهش درآمد عمومی و ایجاد و یا افزایش هزینه‌ای عمومی گردد، قابل پذیرش نمی‌باشد». گفتنی است در این نظام نیز اعضای پارلمان و دولت هر دو حق ابتکار قانونگذاری دارند.^(۱) همان‌طور که از قانون اساسی فرانسه نیز استنباط می‌شود، در این نظام محدودیت مزبور بر کلیه‌ی طرح‌های قانونی یا پیشنهاد

اصلاحی بر لوایح دولت، اعم از مالی و غیرمالی، بودجه‌ای و غیر آن وارد شده است. البته برخی نظام‌ها محدودیت یادشده را صرفاً ناظر بر لوایح بودجه و اغلب در راستای حفظ توازن هزینه‌ها و درآمدهای عمومی دانسته‌اند. اصل ۸۱ قانون اساسی ایتالیا در این زمینه مقرر می‌دارد: «مجالس هر سال بودجه و صورتحساب‌های مالی را که از طرف دولت ارایه می‌گردد، تصویب می‌کند. ... قانون تصویب‌کننده بودجه نمی‌تواند مالیات‌های جدیدی را وضع یا هزینه‌های جدیدی را ایجاد نماید. هرگاه قانونی که باعث هزینه‌های جدید یا افزایش هزینه گردد، باید طرق مقابله [جبران] با آنها را نیز تصریح نماید».^(۲)

اصل ۷۵ در ماده‌ی ۱۴۴ قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی (مصوب ۱۳۷۹ با اصلاحات بعدی) نمود داشته است. براساس این ماده «رئیس مجلس مکلف است وصول کلیه طرح‌ها و لوایح عادی را که به مجلس تقدیم می‌شود، با رعایت اصل ۷۵ قانون اساسی در همان جلسه و یا حداکثر دو جلسه بعد مجلس اعلام نموده و همزمان موضوع را به کمیسیون مربوط ارجاع کند».

با وجود اطلاق اصل ۷۵، شورای نگهبان در نظریه‌ی مشورتی شماره‌ی ۵۵۹۹ مورخ ۱۳۶۴/۱۲/۷ بیان داشته: «اصل ۷۵ قانون اساسی ناظر به پیشنهادهای نمایندگان در لایحه بودجه نمی‌باشد» (معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۹۱: ۱۱۷). این نظر ظاهراً بر خلاف اطلاق اصل مزبور است، زیرا لایحه‌ی بودجه نیز به‌عنوان یکی از لوایح قانونی داخل در حکم این اصل است. در اینجا لازم است به محدودیت مقرر در تبصره‌ی ۱ ماده‌ی ۱۸۶ قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی اشاره کرد که در مورد تصویب بودجه در مجلس اشعار می‌دارد: «در جلسه علنی، تنها پیشنهادهایی که توسط نمایندگان و کمیسیون‌ها در زمان مقرر دریافت و به چاپ رسیده، مشروط به عدم مغایرت با قانون برنامه، قابل طرح می‌باشد. پیشنهادهایی که منبع درآمد مشخصی نداشته باشد، قابل طرح نخواهد بود و پیشنهادهایی که مازاد بر سرجمع نباشد، زمانی قابل طرح است که ردیف مشخص جایگزین را معین نماید. تشخیص موارد مذکور با رئیس جلسه خواهد بود». بدین ترتیب، در سطح قوانین عادی محدودیت‌هایی بر پیشنهادهای اصلاحی نمایندگان بر لایحه‌ی بودجه قرار داده شده است. البته قوه‌ی مجریه بعضاً نسبت به تغییرات واردشده بر لوایح بودجه معترض بوده و آن را از علل عدم اجرای کامل قوانین مزبور دانسته است. در آخرین مورد، رئیس‌جمهور (وقت) در ابلاغ قانون بودجه‌ی سال ۱۳۹۲ کل کشور به معاونت (وقت) برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور در نامه‌ی شماره‌ی ۶۷۱۵۶ مورخ ۱۳۹۲/۰۳/۲۶ می‌نویسد: «... [با توجه به] تغییرات وسیعی که از سوی مجلس شورای اسلامی در لایحه بودجه تقدیمی دولت به‌عمل

آمده ... عملاً شاكلة لایحه مذکور دچار تغییر و تحولات اساسی شده است ...» و در ادامه به برخی از موارد مغایر قانون اساسی در بررسی و تصویب لایحه بودجه اشاره می‌کند: «ایجاد ۱۹۲۰۰۰ میلیارد ریال منابع مشکوک‌الوصول و در نظر گرفتن مصارف قطعی در مقابل آن - کاهش حداقل ۴۰۰۰۰ میلیارد ریال درآمد حاصل از هدفمندسازی و ...». در انتهای این نامه، بر لزوم اتخاذ تدابیر کافی در اجرای قانون بودجه‌ی مزبور به منظور جلوگیری از بروز مشکلات و آسیب به اقتصاد کشور و مردم تأکید شده است.^(۳) به علت تغییرات انجام گرفته در این لایحه، رئیس‌جمهور به صورت ضمنی به عدم اجرای کامل قانون بودجه اشاره کرده است.

آیا حکم اصل ۷۵ شامل طرح‌های شورای عالی استان‌ها نیز می‌شود؟ نظریه‌ی تفسیری شماره‌ی ۱۵۸۸۱/۳۰/۸۵ مورخ ۱۳۸۵/۴/۱ شورای نگهبان حکم اصل ۷۵ را شامل این گونه طرح‌ها نیز می‌داند.^(۴) در صورت ارائه‌ی پیشنهاد قانونی توسط شورای مزبور به قوه‌ی مجریه، مراتب در نهایت پس از بررسی و تصویب در هیأت وزیران در قالب لایحه‌ی قانونی به مجلس شورای اسلامی ارسال می‌شود. این امر (ارائه‌ی پیشنهاد مزبور به قوه‌ی مجریه) به دلیل هماهنگ‌سازی پیشنهاد مربوط در قوه‌ی مجریه و تدارک تمهیدات لازم برای اجرای آن، پس از تصویب در مجلس است. البته چنانچه طرح‌های مزبور برای شهرداری‌ها و سایر نهادهای عمومی یا خصوصی ایجاد هزینه کند، شمول اصل ۷۵ بر آن چنانکه در ادامه خواهیم دید، محل ایراد به نظر می‌رسد.

در خصوص مواردی که در قانون اساسی، جزیی از حقوق ملت دانسته شده (مثل اصول مندرج در فصل سوم) و همچنین مواردی که به موجب قانون اساسی، تصویب «قانون» یا اخذ مصوبه‌ی مجلس لازم دانسته شده و دارای بار مالی است، مثل اصول ۷ (تشکیل و وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی)، ۵۱ (موارد معافیت، بخشودگی و تخفیف مالیاتی) و ۸۰ (دادن وام یا کمک‌های بلاعوض داخلی یا خارجی از طرف دولت)، اصل ۷۵ بر آن‌ها حاکم است. در این موارد صرفاً تصویب قانون یا به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیدن، مورد نظر قانونگذار اساسی بوده است و این امر تلازمی با ارائه‌ی ابتکار تصویب این موارد با طرح پیشنهادی نمایندگان مجلس ندارد. برای مثال، در پیشنهاد نمایندگان بر تبصره‌ی ۱ ماده‌ی ۷۲ لایحه‌ی تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مقرر شده بود مالیات بر فروش خودروهای سواری از ابتدای سال ۱۳۸۱ حذف شود. با اینکه تصمیم‌گیری در مورد وضع، لغو یا تخفیف مالیاتی براساس اصل ۵۱ قانون اساسی به موجب قانون انجام می‌گیرد، شورای نگهبان پیشنهاد یادشده نمایندگان مجلس را مغایر اصل ۷۵ اعلام کرد (نظریه‌ی شماره‌ی ۸۰/۲۱/۳۲۰۰ مورخ ۱۳۸۰/۱۱/۱۶، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی

دوره‌ی ششم، سال دوم، ۱۳۸۲: ۲۴۵).^(۵)

مواردی که طبق قانون اساسی مرتبط با انجام فعالیت‌های اساسی قوه‌ی مقننه بوده و انجام آن مستلزم تصویب قانون است، مانند تشکیل و اداره‌ی دیوان محاسبات کشور (اصول ۵۴ و ۵۵) یا تصویب قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس و نحوه‌ی ساماندهی امور تقنینی، بعید است که قوه‌ی مجریه لایحه‌ای در این موارد تهیه کند. در هر حال، در داشتن بار مالی برخی از این موارد تردیدی نیست. از سویی، اجرای قانون اساسی در این موارد مستلزم ارائه‌ی طرح قانونی است. به نظر می‌رسد برای تأمین حکم مندرج در اصل ۷۵، لازم است نمایندگان در پیشنهاد خود محل تأمین هزینه‌های ناشی از اجرای آن را پیش‌بینی کنند و از این نظر، تفاوتی با سایر طرح‌های قانونی ندارد.

شورای نگهبان، هزینه‌های مربوط به فعالیت‌های دیوان محاسبات را مشمول اصل ۷۵ اعلام کرده است. در طرح الحاق یک ماده به قانون دیوان محاسبات کشور، مقرر شده بود دیوان می‌تواند از خدمات حسابرسان بخش خصوصی استفاده کند. این مورد مغایر اصل ۷۵ اعلام شد و در نهایت مصوبه‌ی مجلس بدین ترتیب اصلاح و تأیید شد: دیوان محاسبات کشور در حدود اعتبارات مصوب می‌تواند از خدمات حسابرسان بخش خصوصی استفاده کند (ن.ش. ۸۱/۳۰/۲۰۰ م. ۱۳۸۱/۲/۲ دوره‌ی ششم، سال دوم، ۱۳۸۲: ۲۶۷-۲۶۸).

در طرح اصلاح موادی (اصلاح ماده‌ی ۶۳) از قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی، مقرر شده بود برای ایفای بهتر وظایف نمایندگی و ارتباط نمایندگان با موکلان خود، دستگاه‌های اجرایی و رسمی باید فضا و امکانات لازم را در اختیار نمایندگان قرار دهند. همچنین هیأت رئیسه مکلف شده بود تشکیلات مناسب را برای تدوین، نگارش و ویرایش ادبی و حقوقی طرح‌ها و لوایح ایجاد کند. شورای نگهبان بر این مصوبه ایراد اصل ۷۵ وارد کرد (ن.ش. ۸۷/۳۰/۲۸۹۴۹ م. ۱۳۸۷/۸/۹ دوره‌ی هشتم، ۱۳۹۲: ۲۰۲). مصوبه‌ی مجلس بدین ترتیب اصلاح و تأیید شد: «هیأت رئیسه می‌تواند نسبت به موارد مزبور اقدام کند». البته در هر حال اعتبارات مورد نیاز باید در پیشنهاد بودجه‌ی سالیانه‌ی مجلس پیش‌بینی شود.

ارائه‌ی طرح تمدید قانون نیز به مانند تصویب خود قانون، در صورت داشتن بار مالی باید متضمن طریق جبران هزینه‌های مورد نیاز آن باشد. طرح تمدید قانون استفاده از تسهیلات حساب ذخیره‌ی ارزی برای حمل و نقل ریلی و عمومی شهرها با ایراد مزبور از سوی شورای نگهبان مواجه شد (ن.ش. ۸۹/۳۰/۴۱۴۶۵ م. ۱۳۸۹/۱۲/۸، دوره‌ی هشتم، ۱۳۹۲: ۹۵۳).

طرح تفسیر قانون نیز اگر متضمن قانونگذاری باشد، مشمول اصل ۷۵ است. اگر بیان مراد مقنن، هزینه‌ی جدیدی را ایجاد کند، در شمول محدودیت یادشده تردیدی نیست. شورای نگهبان بر

طرح دوفوریتی استفساریه‌ی قانون اصلاح مواد ۹ و ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور و اصلاح ماده‌ی ۱۱۳ قانون برنامه‌ی سوم توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ایرادی مطرح کرد مبنی بر اینکه این طرح نوعی قانونگذاری است و نه تفسیر. از نظر شورا طرح مزبور موجب افزایش هزینه‌ی عمومی می‌شود و در نتیجه مغایر اصل ۷۵ تشخیص داده شد (ن.ش. ۸۶/۳۰/۲۴۷۴۱ م. ۱۳۸۶/۱۰/۲۰ دوره‌ی هفتم، ۱۰۶۳).

۳. مفهوم و گستره‌ی درآمد و هزینه‌ی عمومی

اصل ۷۵ صرفاً ناظر بر پیشنهادهایی است که موجب کاهش درآمد عمومی یا افزایش عمومی شود. بی‌تردید پیشنهادی که موجب افزایش درآمد عمومی یا کاهش هزینه‌ی عمومی شود، مشمول حکم این اصل نیست. در فرضی که پیشنهادی به‌صورت همزمان موجب افزایش درآمد عمومی و کاهش هزینه‌ی عمومی شود، به‌نظر می‌رسد در صورت برابری (نسبی) هزینه و درآمد ایجادشده، مشمول محدودیت مندرج در این اصل نیست. شورای نگهبان حسب وظیفه‌ی پاسداری از قانون اساسی و مشخصاً در اینجا اصل ۷۵ قانون یادشده، می‌تواند در خصوص عدم مغایرت مصوبه‌ی مربوط با قانون اساسی، برابری (نسبی) ایجاد هزینه‌ها با درآمدها را بررسی کند.

مورد بعدی قابل بررسی در خصوص مفهوم الفاظ به‌کاررفته در اصل یادشده، این است که منظور از «عمومی» در هزینه‌ی عمومی و درآمد عمومی چیست؟ آیا شامل هزینه و درآمد کلیه‌ی نهادهای عمومی (اعم از دولتی و غیردولتی) می‌شود؟ به‌نظر می‌رسد درآمد و هزینه‌ی عمومی پیوند ناگسستنی با قانون بودجه و اصل توازن بودجه داشته باشد. به‌طور کلی، هزینه‌ی عمومی ناظر بر بهای کالا و خدماتی است که دولت برای انجام وظایف و فعالیت‌های قانونی خود پرداخت می‌کند (رستمی، ۱۳۹۰: ۳۴). در هر حال، بدیهی است درآمد عمومی مندرج در اصل ۷۵ قانون اساسی، موسع‌تر از درآمد عمومی مصطلح در حقوق مالیه‌ی عمومی و تعریف شده در ماده‌ی ۱۰ قانون محاسبات عمومی کشور است و شامل درآمد اختصاصی دستگاه دولتی و به‌طور کلی کلیه‌ی طرق و منابع تأمین هزینه‌های عمومی می‌شود. شورای نگهبان در رویه‌ی خود عملاً تفسیر موسعی از هزینه و درآمد عمومی ارائه کرده است و آن را حتی شامل از بین رفتن فرصت‌های درآمدزایی دستگاه‌های عمومی نیز می‌داند. آیا هر کاهش یا افزایش درآمد و هزینه‌ای، مشمول اصل ۷۵ است؟ شایان ذکر است اجرای بسیاری از قوانین و مقررات ولو غیرمالی بدون انجام هزینه امکان‌پذیر نیست. به‌نظر می‌رسد کاهش یا افزایش صرفاً ناظر بر مواردی است که دولت به‌رغم استفاده از منابع و امکانات موجود خود نتواند بدون اختصاص

هزینه‌ی جدید از عهده‌ی آن برآید.

به موجب طرح اصلاح قانون اداره‌ی صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران (ماده‌ی ۳۰) سازمان صدا و سیما مکلف شده بود در موارد لازم به درخواست ذی‌نفع، توضیحات و پاسخ آنان را حداکثر تا دو برابر مدت زمان مطلب اصلی به صورت مجانی پخش کند. این مقرر از دید شورای نگهبان مستلزم هزینه‌ی عمومی تلقی و خلاف اصل ۷۵ بیان شد (ن.ش. ۸۱/۳۰/۱۴۰۱ م. ۱۳۸۱/۶/۳، دوره‌ی هشتم، سال دوم، ۱۳۸۲: ۳۶۷). این تلقی در صورتی درست می‌نمود که تمامی زمان پخش صدا و سیما به پخش آگهی‌های بازرگانی و در نتیجه، ایجاد مستمر درآمد عمومی اختصاص یافته باشد.

همچنین واگذاری زمین بلاعوض به نیروهای مسلح در ازای تملک اراضی در اختیار آن‌ها، موجب ایجاد هزینه‌ی عمومی تلقی شده است. به موجب ماده‌ی ۵ لایحه‌ی فروش و انتقال پادگان‌ها و سایر اماکن نیروهای مسلح به خارج از حریم شهرها، وزارت جهاد کشاورزی باید زمین مناسب جایگزین را به میزان دو برابر محل اولیه به صورت بلاعوض و بیش از قیمت کارشناسی، در اختیار پادگان‌ها قرار دهد. شورا در ایراد خود بر این ماده، واگذاری بلاعوض زمین به نیروهای مسلح را موجب کاهش درآمد عمومی دانسته است (ن.ش. ۸۱/۳۰/۳۳۶۳۵ م. ۱۳۸۸/۴/۱۷ دوره‌ی هشتم، ۱۳۹۲: ۱۲۸). این در حالی است که نیروهای مسلح نیز بخشی از نهادهای عمومی‌اند که بودجه‌ی آن‌ها نیز در قانون بودجه‌ی کل کشور درج می‌شود. افزون‌بر این، واگذاری زمین به نیروهای مسلح در مقابل تملک زمین آن‌ها بوده است.

یکی از مصادیق ایجاد هزینه‌ی جدید از منظر شورای نگهبان، تابع قانون عام استخدامی کردن روابط استخدامی بخشی از کارکنان دولت است. لایحه‌ی امور گمرکی، کارکنان گمرک را مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری کرده بود (بند پ ماده‌ی ۴). این مقرر به دلیل افزایش هزینه‌های سازمان گمرک در خصوص پرداخت حقوق پرسنلی، موجب افزایش هزینه‌ی عمومی تلقی شد و مورد ایراد شورا قرار گرفت. در نهایت مقرر شد بار مالی ناشی از اجرای قانون مزبور از محل درآمدهای حاصل از آن قانون تأمین شود (ن.ش. ۹۰/۳۰/۴۳۹۶۲ م. ۱۳۹۰/۷/۶، دوره‌ی هشتم، ۱۳۹۲: ۶۲۳). این در حالی است که مشخص نیست قانون مزبور چه منابع مشخص مالی را برای دولت به همراه دارد.

شورای نگهبان در اظهار نظر خود در خصوص طرح دیپلم فنی شناختن مدرک تحصیلی فارغ‌التحصیلان آموزشگاه بهدار روستایی، بیان داشته است معادل دیپلم فنی تلقی کردن و برخوردار دانستن فارغ‌التحصیلان مزبور از مزایای دیپلم (مانند امکان ادامه‌ی تحصیل در دانشگاه) موجب افزایش هزینه‌ی عمومی می‌شود (ن.ش. ۱۸۹۰ م. ۱۳۷۰/۷/۱۶ دوره‌ی سوم،

۱۳۸۵: ۴۱۱). منظور از «مزایا» در این طرح، امکان ادامه‌ی تحصیل و از جهت دارا بودن مدرک تحصیلی دیپلم است. در نتیجه به نظر نمی‌رسد موجب افزایش هزینه‌ی عمومی شود؛ مگر در صورتی که فارغ‌التحصیلان یادشده مستخدم دولت باشند و ارائه‌ی مدرک دیپلم موجب افزایش حقوق آن‌ها شود.

ایجاد شورای اداری و دبیرخانه موجب ایجاد یا افزایش هزینه‌ی عمومی دانسته شده است. در طرح تعیین وضعیت، ادغام و اصلاح شوراهای عالی، شورای نگهبان، تشکیل شوراهای مذکور در طرح مزبور را دارای بار مالی اعلام کرد و آن را خلاف اصل ۷۵ بیان داشت (ن.ش. ۸۶/۳۰/۲۴۹۲۱ م. ۱۳۸۶/۱۱/۱۱، دوره‌ی هفتم، ۱۰۵۹). البته در این موارد باید میان ایجاد و اجازه‌ی تشکیل تمایز قائل شد. مورد نخست مشمول اصل ۷۵ به نظر می‌رسد، درحالی که اجازه‌ی ایجاد لزوماً به ایجاد نمی‌انجامد. همچنین شورا در بررسی طرح سه‌فوریتی الحاق یک تبصره به ماده‌ی ۵۲ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، تشکیل دبیرخانه‌ای در مجمع تشخیص مصلحت نظام را مغایر اصول ۷۵ و ۱۱۲ اعلام کرد (ن.ش. ۸۰/۲۱/۲۶۵۸ م. ۱۳۸۱/۸/۲۹، دوره‌ی ششم، ۱۳۸۲: ۴۸۵-۴۸۶). در این مورد شایان ذکر است با عنایت به درج بودجه‌ی مجمع و همچنین شورای نگهبان در لایحه‌ی بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور، پیشنهادهای قانونی که متضمن افزایش هزینه‌ها یا کاهش درآمدهای آن‌ها شود، مشمول اصل ۷۵ است. براساس ماده‌ی ۱ قانون مقررات مالی شورای نگهبان (مصوب ۱۳۶۲/۰۷/۱۰) بودجه‌ی شورای نگهبان به تفکیک برنامه و مواد هزینه به وسیله‌ی امور مالی شورای مذکور تهیه و پس از تأیید شورا به سازمان برنامه و بودجه پیشنهاد می‌شود تا عیناً در لایحه‌ی بودجه‌ی کل کشور منظور شود. همچنین براساس ماده‌ی ۲ قانون شمول ماده‌ی ۶۶ قانون محاسبات عمومی کشور به مجمع تشخیص مصلحت نظام و مقررات مالی آن (مصوب ۱۳۷۶/۱۲/۵)، بودجه‌ی مجمع به تفکیک برنامه و مواد، هزینه امور مالی مجمع تهیه و پس از تأیید مجمع به سازمان برنامه و بودجه پیشنهاد می‌شود. اگرچه در عمل، قوانین مزبور بعضاً به‌نحو کامل اجرایی نشده است.

در خصوص نهادهای عمومی که بودجه‌ی آن‌ها در قانون بودجه‌ی کل کشور قید نمی‌شود و به‌طور کلی، مجلس نقشی در بررسی و تصویب دخل و خرج آن‌ها ندارد، مسئله متفاوت به نظر می‌رسد. از جمله‌ی این نهادها می‌توان به شهرداری‌ها و نهادهای حرفه‌ای اشاره کرد. با توجه به عدم درج حساب دخل و خرج آن‌ها در قانون بودجه‌ی کل کشور، به نظر می‌رسد حکم اصل ۷۵ شامل این‌گونه نهادها نمی‌شود. در برخی نظرهای شورا، ایجاد دبیرخانه در شهرداری، ایجاد هزینه‌ی عمومی تلقی نشده است. در خصوص تهیه و تصویب طرح تفصیلی شهری به موجب

طرح اصلاح ماده‌ی ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران پیش‌بینی شده بود که آن قسمت از نقشه‌های تفصیلی که بار مالی مستقیم برای شهرداری دارد، پس از تصویب شورای اسلامی آن شهر امکان‌پذیر است. همچنین مقرر شده بود دبیرخانه‌ی کمیسیون مربوط در سازمان مسکن و شهرسازی تشکیل شود. کل ماده‌ی مذکور از نظر اصل ۷۵ مورد ایراد شورا قرار گرفت (ن.ش. ۸۷/۳۰/۳۱۵۹۶ م. ۱۳۸۷/۱۲/۱۷، دوره‌ی هشتم، ۱۳۹۲: ۴۱۴). جمله‌ی اول در اصلاحات حذف شد و محل دبیرخانه‌ی کمیسیون به شهرداری تهران انتقال یافت. پس از اعمال این اصلاحات، مصوبه‌ی مزبور مورد تأیید شورا قرار گرفت. اگر بار مالی ناشی از تصویب نقشه‌های تفصیلی برای شهرداری، بدون تعیین طریق جبران آن مغایر اصل ۷۵ است، در مقابل چرا تأسیس دبیرخانه در شهرداری تهران، ایجاد هزینه‌ی عمومی محسوب نمی‌شود؟

شورای نگهبان در برخی دیگر از نظرهای خود، تشکیل دبیرخانه در شهرداری را موجب ایجاد هزینه‌ی عمومی تلقی کرده است. در طرح تشکیل هیأت منصفه، پیشنهاد نمایندگان مبنی بر اینکه دبیرخانه‌ی هیأت منصفه با بودجه و امکانات شورای شهر مرکز استان تشکیل شود، مغایر اصل ۷۵ اعلام شد (ن.ش. ۸۰/۲۱/۳۰۳۰ م. ۱۳۸۱/۱۰/۱۸، دوره‌ی ششم، ۱۳۸۲: ۳۳۵). مصوبه‌ی مزبور اصلاح و مقرر شد بودجه‌ی آن از محل کمک‌های اهدایی تأمین شود. این در حالی است که در تأمین منابع مورد نیاز برای تشکیل دبیرخانه‌ی مزبور از محل کمک‌های مردمی، تردید جدی وجود دارد. همچنین ماده‌ی ۱۱ طرح ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی مقرر کرده بود کلیه‌ی شهرداری‌ها مکلف‌اند مکان‌های مناسبی را برای عرضه‌ی محصولات صاحبان مشاغل تأمین کنند. شوراهای اسلامی شهر نیز مکلف شده بودند پیش‌بینی لازم را در بودجه‌ی آن‌ها انجام دهند. تکلیف شورای شهر به پیش‌بینی این امر در بودجه‌ی شهرداری، خلاف اصل ۷۵ تشخیص داده شد (ن.ش. ۸۹/۳۰/۳۸۰۳۵ م. ۱۳۸۹ / ۲/۴، دوره‌ی هشتم، ۱۳۹۲: ۴۷۲). با حذف این قید، مصوبه‌ی مزبور تأیید شد، اما معلوم نشد اگر امر یادشده برای شهرداری ایجاد هزینه می‌کند، هزینه‌ی مزبور چگونه باید جبران شود؟ براساس بند ۱۲ ماده‌ی ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مصوب ۱۳۷۵/۳/۱)، تصویب بودجه، اصلاح و متمم بودجه و تفریغ سالانه‌ی شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با رعایت آیین‌نامه‌ی مالی شهرداری‌ها و همچنین تصویب بودجه‌ی سالانه‌ی شورای شهر بر عهده‌ی شوراهای اسلامی شهر است. بر این اساس، هزینه‌های شوراها و شهرداری‌ها در نظامی مستقل از لایحه‌ی بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور تهیه می‌شود و به تصویب می‌رسد.

۴. طریق و نحوه‌ی جبران کاهش درآمد یا افزایش هزینه‌ی عمومی

در این قسمت باید بین مصوباتی که بار مالی دفعی و مستمر دارند، تمایز قائل شد. چنانچه پیشنهاد قانونی اثر مالی دفعی داشته باشد که با یک یا چند بار (محدود) پرداخت، حکم قانون اجرا شود، بحث خاصی در مورد نحوه‌ی جبران هزینه‌های آن مطرح نمی‌شود. چنانچه پیشنهاد مطرح شده دارای بار مالی مداوم باشد، به نحوی که در سال‌های آتی نیز باید محل تأمین هزینه‌های آن در نظر گرفته شود، مسئله قابل تأمل به نظر می‌رسد. برای تعیین طریق مناسبی برای جبران هزینه‌های قوانین مزبور، با توجه به اینکه مطابق اصل ۵۲، ابتکار تهیه‌ی لوایح بودجه‌ی کل کشور با قوه‌ی مجریه است، آیا می‌توان این قوه را به پیش‌بینی هزینه‌ی اجرای قانون مورد نظر در لوایح بودجه‌های سال‌های آتی ملزم کرد؟ پاسخ شورای نگهبان به این پرسش، منفی است. شورا در بررسی پیشنهادهای تقنینی نمایندگان مجلس، پیش‌بینی الزام مذکور را بر خلاف صلاحیت قوه‌ی مجریه در تهیه‌ی لایحه و در نتیجه، خلاف قانون اساسی دانسته است؛ اگرچه شورا در این زمینه رویه‌ی واحدی نداشته است. در توضیح این مسئله باید توجه داشت که این الزام، نوعی الزام قوه‌ی مجریه به ارائه‌ی لایحه است. فارغ از تحلیل حقوقی نظر شورا، پیامدهای منفی ناشی از عدم پذیرش الزام قوه‌ی مجریه به این امر، قابل بررسی است. مجلس شورای اسلامی در اکثریت قریب به اتفاق مواردی که جبران هزینه‌های ناشی از اجرای طرح پیشنهادی نوعاً بیشتر از یک سال به طول می‌انجامد، جبران آن در سال‌های آتی را در ابتدا با الزام قوه‌ی مجریه به پیش‌بینی آن در لوایح بودجه‌ی سالیانه مرتفع کرده است. اما این موارد با ایراد شورای نگهبان مواجه شده و در برخی موارد با اصرار مجلس بر نظر خود به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال و مصوبه‌ی مجلس عیناً به تصویب رسیده است. در سایر موارد نمایندگان با اصلاح مصوبه‌ی خود سعی در تأمین نظر شورا داشته‌اند. تغییرات انجام‌گرفته در مصوبات مجلس برای تأمین نظر شورای نگهبان بعضاً به نحوی است که حسب مورد، مغایر شأن مجلس در نظام سیاسی و جایگاه قانون عادی در نظام حقوقی ایران تلقی می‌شود. در زیر به دو نمونه از این اصلاحات قابل تأمل اشاره می‌شود.

در نمونه‌ی نخست / اعتبار قانون به تصویب رسیده، در سال‌های آتی منوط به پیش‌بینی بودجه‌ی مورد نیاز در لوایح بودجه‌ی سنواتی توسط قوه‌ی مجریه شده است. در طرح اصلاح موادی از قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، برخی موارد مانند تبدیل به شهر شدن روستاهای دارای ۳۵۰۰ نفر جمعیت، تعیین محدوده‌ی بخش و الحاق روستاهای واقع در حریم شهر به شهر مربوط و ... پیش‌بینی شده بود. شورا همه‌ی موارد مذکور را موجب افزایش هزینه‌ی عمومی دانست (ن.ش. ۳۷۵۷۵/۳۰/۸۸ م. ۱۳۸۸/۱۲/۱۲، دوره‌ی هشتم، ۱۳۹۲: ۴۵۵).

در نهایت مصوبه‌ی مجلس به این ترتیب اصلاح و تأیید شد: دولت می‌تواند در صورت تصویب هر مورد نسبت به تأمین بار مالی آن در بودجه‌ی سنواتی اقدام کند. بدین ترتیب، تصویب قطعی و لازم‌الاجرای حکم مقرر در این قانون منوط به تأیید مراتب توسط قوه‌ی مجریه شد.

در طرح حمایت از افرادی که توسط گروهک‌های ضد انقلاب و منحرفان اعتقادی، اسیر، کشته یا معلول می‌شوند، پیش‌بینی شده بود اشخاص مذکور مشمول قوانین حمایتی آزادگان و جانبازان و شهدا می‌شوند و دولت موظف شده بود که بار مالی ناشی از اجرای این طرح را در لوایح بودجه‌ی سنواتی پیش‌بینی کند. این مصوبه با ایراد شورای نگهبان مواجه شد (ن.ش. ۸۹/۳۰/۴۱۵۵۳ م. ۱۳۸۹/۱۱/۲۷، دوره‌ی هشتم، ۱۳۹۲: ۷۳۸) و در نهایت به این ترتیب تأیید شد: «مشروط بر اینکه مراتب در بودجه‌ی سنواتی پیش‌بینی شود». همچنین به موجب طرح بیمه‌های اجتماعی قالی‌بافان، بافندگان فرش و شاغلان صنایع دستی شناسه‌دار، مقرر شده بود که ۲۰ درصد هزینه‌ی بیمه‌ی اشخاص مذکور برعهده‌ی دولت باشد. شورا بر این قسمت از مصوبه‌ی مجلس، ایراد اصل ۷۵ وارد کرد. پس از اصلاح و تأیید نهایی مقرر شد: «هزینه اجرای قانون مزبور برای سال جاری (۱۳۸۸) از بند ۳۴ قانون بودجه سال ۱۳۸۸ تأمین شود. مصوبه مزبور در صورت تأمین اعتبار در سال بعد قابل اجرا است» (ن.ش. ۸۷/۳۰/۳۱۸۰۲ م. ۱۳۸۷/۱۲/۲۷، دوره‌ی هشتم، ۱۳۹۲: ۴۲۷).

طرح اصلاح موادی از قانون خدمت وظیفه‌ی عمومی مصوب ۱۳۶۳ در خصوص پرداخت هزینه‌های آموزش نیروها مورد ایراد شورا قرار گرفت، زیرا مقرر شده بود که قوه‌ی مجریه موظف است هزینه‌ی اجرای این قانون را در سال‌های بعد در لوایح بودجه‌ی سنواتی پیش‌بینی کند. در نهایت این مصوبه با این اصلاح به تأیید رسید: «اجرای احکام این قانون در سال‌های آتی منوط به تأمین بار مالی مورد نیاز در بودجه‌ی سنواتی است» (ن.ش. ۸۸/۳۰/۳۶۳۷۵ م. ۱۳۸۸/۸/۱۱، دوره‌ی هشتم، ۱۳۹۲: ۳۴۸).

در مورد هر دو راهکار ارائه‌شده، پرسش این است که در صورت پیش‌بینی اعتبار لازم در لوایح بودجه‌ی سنواتی قوه‌ی مجریه، چنانچه مجلس در بررسی لایحه‌ی بودجه، آن را تصویب نکرد، تکلیف اجرای قانون چه می‌شود؟

شورای نگهبان پیش‌بینی تأمین هزینه‌ی اجرای طرح قانونی در لوایح بودجه‌ی سنواتی سال‌های آتی را مغایر اصل ۷۵ اعلام کرده است. در طرح اصلاح قانون اداره‌ی صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، مقرر شده بود بودجه‌ی شورای سیاست‌گذاری در سال‌های آتی در لوایح بودجه منظور می‌شود. این مصوبه با ایراد اصل ۷۵ مواجه شد (ن.ش. ۸۰/۲۱/۳۰۸۹ م.

۱۳۸۱/۱۰/۲۷، دوره‌ی ششم، سال دوم، ۱۳۸۲: ۲۶۳). همچنین در طرح تسهیل برقی کردن چاه-های کشاورزی، پیش‌بینی شده بود منابع مورد نیاز این طرح در سال‌های آتی در لوایح بودجه پیش‌بینی شود. شورا در بررسی این مصوبه اعلام کرد قید اخیر از این نظر که موجب افزایش هزینه‌ی عمومی است، خلاف اصل ۷۵ است (ن.ش. ۸۰/۲۱/۲۳۵۸ م. ۸۰/۷/۱۹، دوره‌ی ششم، سال دوم، ۱۳۸۲: ۱۱۸). در اصلاحات صورت‌گرفته، عبارت مزبور حذف شد و مصوبه مغایر قانون اساسی (اصل ۷۵) شناخته نشد. اما طریق جبران هزینه‌های ناشی از اجرای این قانون بلا تکلیف باقی ماند.

در مورد امکان الزام قوه‌ی مجریه به ارائه‌ی لایحه، اصل ۷۴ قانون اساسی در مقام بیان نحوه‌ی ارائه‌ی پیشنهادهای قانونی است. شورای نگهبان در رد این الزام در برخی موارد به اصول ۵۷ و ۷۵ اشاره دارد. به نظر می‌رسد الزام قوه‌ی مجریه یا قوه‌ی قضاییه به ارائه‌ی لایحه، مغایرتی با استقلال این دو قوه نداشته باشد.^(۶) الزام در اصل ارائه‌ی لایحه است که مستلزم بررسی و مطالعات اولیه، تهیه‌ی پیش‌نویس مواد قانونی مربوط و ... است، و آلا قوه‌ی مقننه در نحوه‌ی تنظیم لایحه و محتوای این پیشنهاد قانونی ورود نمی‌کند؛ چه بسا که الزام این دو قوه به ارائه‌ی لایحه، ناشی از اجرای وظایف مقرر در قانون اساسی باشد. قوه‌ی مقننه با الزام این دو قوه به ارائه‌ی لایحه، به نوعی بر ظرفیت، توان و تخصص آن‌ها در ارائه‌ی پیشنهاد قانونی مورد نظر تأکید دارد. البته این استدلال بر خلاف بسیاری از نظرهای شورای نگهبان است که الزام دولت به تهیه‌ی لایحه‌ی معافیت از مالیات را مغایر اصول ۷۴ و ۷۵ می‌داند (بند ۸۹ نظریه‌ی شورای نگهبان در مورد لایحه‌ی بودجه‌ی سال ۱۳۷۳ کل کشور، دوره‌ی چهارم، ۱۳۸۵: ۳۸۱-۳۸۳). در لایحه‌ی اصلاح ماده‌ی ۲۲ قانون مطبوعات مقرر شده بود که ضوابط خروج و ورود مطبوعات به کشور براساس قانون اساسی و احکام شرع، به موجب لایحه‌ای تنظیم می‌شود که وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی تهیه می‌کند و به تصویب کمیسیون مربوط مجلس می‌رسد. قسمت اخیر مغایر اصل ۷۵ تلقی و رد شد (ن.ش. ۷۷۶ م. ۱۳۶۹/۷/۲، دوره‌ی چهارم، ۱۳۸۵: ۱۸۵).

در برخی موارد برای گریز از ایراد اصل ۷۵ مقرر شده که پس از تصویب مجلس، دولت می‌تواند در آن خصوص تصمیم بگیرد. مصوبه‌ی مجلس در این موارد، نوعی اذن به دولت در انجام اقدام مربوط است تا ایجاد قاعده‌ی لازم‌الاجرا. تغییرات سازمانی از اداره‌ی کل به شرکت دولتی، به دلیل ایجاد یک نهاد دولتی باید با تصویب مجلس شورای اسلامی و به موجب قانون باشد. با وجود این، تبصره‌ی ۱ ماده‌ی واحده‌ی لایحه‌ی تبدیل اداره‌ی کل امور آب استان‌ها به شرکت آب منطقه‌ای استان، مقرر کرد وزارت نیرو می‌تواند در استان‌های جدیدالتأسیس،

شرکت آب و فاضلاب روستایی تشکیل و راه‌اندازی کند. شورا با این ایراد که این قسمت در لایحه‌ی دولت نبوده، آن را خلاف اصل ۷۵ اعلام کرد (ن.ش. ۸۳/۳۰/۹۵۹۱ م. ۱۳۸/۱۱/۲۱، دوره‌ی هفتم، بی‌تا: ۶۸). در اصلاحات انجام‌گرفته این قسمت حذف شد. در این مورد اگرچه مجلس از لفظ «می‌تواند» استفاده کرد تا قوه‌ی مجریه پس از بررسی و در صورت صلاحدید حکم قانون مزبور را اجرا کند، شورای نگهبان آن را خلاف اصل ۷۵ قانون اساسی تشخیص داد. چنانچه هیأت وزیران با طرح قانونی یا پیشنهاد نمایندگان با لایحه‌ی قوه‌ی مجریه موافقت کند، آیا شورای نگهبان می‌تواند آن پیشنهاد را مشمول حکم اصل ۷۵ قرار ندهد؟ حکم اصل ۷۵ قانون اساسی، صریح و روشن است. اصل یادشده فرض را بر ممنوعیت ارائه‌ی طرح‌های قانونی یا پیشنهادهاى وارد بر لوایح قانونی دانسته که دارای بار مالی است؛ مگر در مواردی که طریق جبران افزایش هزینه‌ها یا تأمین کاهش درآمدها پیش‌بینی شود. موافقت یا عدم موافقت قوه‌ی مجریه در این مورد، تأثیرگذار دانسته نشده است. اگرچه این امر حاکی از همدلی قوای مجریه و مقننه در تصویب قانون مربوط است. شورای نگهبان در پاسخ به این پرسش که در مواردی که دولت یا نخست‌وزیر در نامه‌ی جداگانه موافقت خود را با پیشنهاد نمایندگان اعلام کند، تکلیف مورد کدام است؟ بیان داشته است: «تعیین طریق جبران کاهش و یا تأمین هزینه برای قابلیت یافتن طرح در مجلس شورای اسلامی لازم است»^(۷) بر همین اساس، در طرح اصلاح ماده‌ی واحده‌ی قانون برقراری حقوق و وظیفه یا مستمری بازماندگان آن دسته از مهاجران... شورای نگهبان در بررسی طریق جبران هزینه‌ی طرح مزبور در سال‌های بعد، بیان داشت (ن.ش. ۸۸/۳۰/۳۲۰۸۰ م. ۱۳۸۸/۱/۲۶، دوره‌ی هشتم، ۱۳۹۲: ۳۳۲): «موضوع با در نظر گرفتن مصوبه هیأت وزیران در مجلس، مورد بررسی مجلس قرار گیرد و در صورت تصویب، برای شورای نگهبان ارسال شود. مجلس نیز مصوب کرد با عنایت به موافقت هیأت وزیران با تأمین بار مالی مصوبه فوق، موضوع عیناً تصویب می‌شود».

با وجود این، از نظر شورای نگهبان موافقت هیأت وزیران در برخی موارد مرتفع‌کننده‌ی ممنوعیت مندرج در اصل ۷۵ تلقی نشده است. در خصوص پیشنهاد نمایندگان بر لایحه‌ی ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد، شورای نگهبان اعلام کرد: «نامه‌ی معاون اول رئیس‌جمهور به این شورا، رافع اشکال مغایرت با اصل ۷۵ شناخته نشد» (ن.ش. ۸۷/۳۰/۳۱۸۰۱ م. ۱۳۸۷/۱۲/۲۷، دوره‌ی هشتم، ۱۳۹۲: ۲۶۴). البته دلیل اینکه نامه‌ی یادشده رافع ایراد دانسته نشد، ماهوی نبوده است؛ بلکه از نظر شورای نگهبان، موضوع باید به تصویب هیأت وزیران برسد و مراتب به مجلس اعلام شود و نه اینکه معاون اول رئیس‌جمهور مستقیماً با شورای نگهبان نامه‌نگاری کند و بار مالی پیشنهاد مربوط را بپذیرد (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۹۱: ۱۵۳).

راه حل قابل طرح در این گونه موارد، آن است که قوهی مجریه با هماهنگی قوهی مقننه، پیشنهاد مربوط را در قالب لایحهی قانونی به مجلس ارائه کند یا در بیان نحوهی جبران هزینه‌های طرح پیشنهادی، ملاحظات و پیشنهادها را به نمایندگان مجلس منعکس کند.

شورای نگهبان در برخی موارد، در بررسی طریق جبران پیش‌بینی‌شده، وارد بررسی و تحلیل آثار و تبعات احتمالی ناشی از طریق پیش‌بینی‌شده توسط مجلس شده است. در طرح اختصاص درصدی از درآمد حاصل از پخش مسابقات ورزشی توسط صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران به فدراسیون‌های ورزشی، سازمان مزبور موظف به پرداخت مبلغی به فدراسیون‌های مربوط از محل افزایش آگهی‌های بازرگانی شده بود. شورا در نظر خود بیان داشت با توجه به تولید و پخش برنامه که از وظایف اصلی این سازمان است، افزایش تعداد آگهی‌های بازرگانی متناسب با مسابقات ورزشی امکان‌پذیر نیست و افزایش قیمت پخش آگهی‌های بازرگانی نیز با مشکلات تقاضا و تقلیل درآمد مواجه می‌شود. بنابراین تأمین درآمد از محل مذکور غیرممکن است. از این رو طرح مزبور را رد کرد (ن.ش. ۸۰/۲۱/۲۴۲۵ م. ۸۰/۷/۲۸، دوره‌ی ششم، سال دوم، ۱۳۸۲: ۴۸۵-۴۸۸).

در خصوص طریق جبران ناشی از ایجاد یا افزایش هزینه‌های عمومی، مجلس در برخی موارد به منظور رفع ایراد اصل ۷۵ از سوی شورای نگهبان، دولت را به بهره‌گیری حداکثری از امکانات موجود ملزم کرده است تا اساساً از ایجاد هزینه‌ی جدید جلوگیری شود. در طرح ایمنی زیستی جمهوری اسلامی ایران پیش‌بینی شده بود دبیرخانه‌ی شورای ملی ایمنی زیستی در سازمان حفاظت محیط زیست مستقر شود. شورا با بیان اینکه فراهم کردن تمهیدات لازم برای ایجاد شورای ملی زیستی، دارای بار مالی است، این قسمت از طرح مزبور را رد کرد (ن.ش. ۸۸/۳۰/۳۳۰۰ م. ۱۳۸۸/۳/۲۴، دوره‌ی هشتم، ۱۳۹۲: ۴۳۲). مصوبه‌ی مجلس با این اصلاح، تأیید شد: دبیرخانه‌ی این شورا بدون توسعه‌ی سازمانی و با شرایط موجود در سازمان حفاظت محیط زیست مستقر است. بدین ترتیب، قوهی مجریه موظف شد بدون ایجاد هزینه‌ی عمومی جدید و از طریق امکانات موجود، دبیرخانه‌ی مربوط را تشکیل دهد. باید در نظر داشت که بدون اطلاع از وضعیت ساختار و تشکیلات موجود سازمان حفاظت محیط زیست، امکان الزام به تشکیل دبیرخانه بدون توسعه‌ی سازمانی وجود ندارد.

در خصوص موضوع مذکور (طریق جبران ناشی از ایجاد یا افزایش هزینه‌های عمومی)، در برخی مصوبات مجلس محل جبران هزینه‌های طرح، نامشخص است. در این موارد، مجلس در صدد بوده به نحوی اقدام کند که مورد ایراد شورا قرار نگیرد، فارغ از اینکه آیا طریق جبران هزینه‌ها واقعاً جبران هزینه‌های اجرای قانون را می‌کند یا خیر. در طرح تعیین تکلیف چاه‌های

فاقد پروانه‌ی بهره‌برداری وزارت نیرو موظف شد ظرف مدت پنج سال از تصویب این قانون، از محل منابع حاصل از هدفمندی یارانه‌ها، به برقی کردن کلیه‌ی چاه‌های آب کشاورزی اقدام کند. شورای نگهبان بر این مصوبه ایراد اصل ۷۵ وارد کرد (ن.ش. ۸۹/۳۰/۳۸۰۳۶ م. ۱۳۸۹/۲/۴، دوره‌ی هشتم، ۱۳۹۲: ۶۵۳). این مصوبه بدین ترتیب اصلاح و تأیید شد: «منابع اجرای این قانون از محل صرفه‌جویی حاصل از کاهش مصرف سوخت‌های فسیلی ناشی از اجرای این قانون تأمین می‌شود». به نظر می‌رسد «از محل صرفه‌جویی ...»، به دلیل نامشخص بودن محل دقیق تأمین هزینه‌ها، تعیین طریق جبران هزینه‌های عمومی تلقی نمی‌شود.

در صورت عدم تأمین نظر شورای نگهبان در خصوص حکم مقرر در اصل ۷۵ توسط مجلس، مراتب به موجب اصل ۱۱۲ قانون اساسی به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال می‌شود. در این مورد برخی نویسندگان برآنند مصوباتی که به سبب مغایرت با اصل ۷۵ از سوی شورای نگهبان رد می‌شود، قابل ارسال به مجمع نیست (جمعی از نویسندگان، ۱۳۸۹: ۷۹). براساس این دیدگاه، نمایندگان اساساً صلاحیت ابراز پیشنهادها و طرح‌های بر خلاف اصل ۷۵ را ندارند. به عبارت دیگر، پیشنهادهایی که طریق جبران کاهش درآمد یا افزایش هزینه‌ها را مشخص نکرده باشد، قابلیت طرح در مجلس را ندارد. در صورت تصویب طرح مزبور، عنوان مصوبه بر آن بار نمی‌شود. در مقابل دیدگاه دیگر بر آن است که اصل ۱۱۲ از جمله شامل اصل ۷۵ نیز می‌شود و مصوبات مردود به سبب اصل ۷۵، براساس منطوق اصل ۱۱۲ چنانچه مجلس بر نظر خود اصرار کند، به مجمع ارسال می‌شود (فلاح‌زاده، ۱۳۹۱: ۲۱۱). شورای نگهبان طی نظریه‌ی شماره‌ی ۹۱/۳۰/۴۹۷۴۹ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۳ بیان داشته است: «در مورد ... «معلوم نشدن طریق کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید»، با توجه به اینکه اصل طرح یا پیشنهاد به صراحت اصل ۷۵ قانون اساسی قابل طرح در مجلس نبوده، بنابراین قابل ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز نمی‌باشد». در خصوص دیدگاه نخست گفتنی است حتی چنانچه عنوان مصوبه بر طرح‌هایی که طریق جبران مالی آن مشخص نشده باشد، بار نشود، در هر حال به تصویب مجلس می‌رسد و با عنوان مصوبه به شورای نگهبان ارسال می‌شود و در فرضی که رئیس مجلس آن طرح را خلاف اصل ۷۵ نداند، هیچ سازوکار مشخصی برای جلوگیری از طرح و تصویب آن وجود ندارد. اگر شورای نگهبان نیز آن را «مصوبه» نداند، چاره‌ای جز رد آن به دلیل مبتنی بر اصول قانون اساسی ندارد. در این فرض، مجلس می‌تواند بر اقدام خود اصرار کرده و مراتب را برای مجمع ارسال کند. به نظر می‌رسد ارسال مصوبه‌ی مجلس به مجمع تشخیص مصلحت نظام اغلب در مواردی قابل تصور باشد که شورای نگهبان و مجلس بر طریق جبران پیش‌بینی شده و کفایت آن اختلاف نظر داشته باشند. اگرچه از اطلاق

اصل ۱۱۲ چنین برداشت می‌شود که تمامی موارد اختلافی میان مجلس و شورا، قابل ارسال به مجمع است. شایان ذکر است حسب نظر شورای نگهبان، موارد مزبور قابل ارسال به مجمع نیست.

نتیجه‌گیری

مجلس در تمامی مواردی که به موجب قانون اساسی دارای صلاحیت قانونگذاری است، نمی‌تواند بدون توجه به حکم مقرر در اصل ۷۵ و در اجرای صلاحیت‌های مبتنی بر قانون اساسی خود، اقدام به قانونگذاری کند. محدودیت مندرج در اصل مزبور، کلیه اصول قانون اساسی را که وظایف و اختیاراتی را بر عهده‌ی مجلس گذاشته یا تصویب آن را به موجب قانون دانسته است، دربرمی‌گیرد.

اصل ۷۵، کلیه‌ی طرح‌ها و پیشنهادهای وارد بر لوایح را بلاطلاق دربرمی‌گیرد. اجرای اغلب قوانین مصوب مجلس ولو قوانین غیرمالی، بدون اختصاص بخشی از منابع مالی کشور امکان‌پذیر نیست. بدین سبب، شورای نگهبان از تأیید طرح‌ها و پیشنهادهای وارد بر لوایحی که محل جبران آن تعیین نشده، خودداری کرده است. این رویه، ابتکار قانونگذاری از طریق ارائه‌ی لایحه را که نوعاً محصول کار کارشناسی قوی و دقیق‌تر، توجه به ابعاد مختلف موضوع، هماهنگی با سایر سیاست‌های مربوط و به‌خصوص عنایت به ظرفیت‌ها، منابع، امکانات و محدودیت‌های مالی و غیرمالی موجود است، تقویت می‌کند. اصرار بر ارائه‌ی طرح قانونی و تلاش برای اخذ تأیید شورای نگهبان، حسب مورد موجب تصویب قوانینی شده که مغایر شأن مجلس شورای اسلامی در نظام سیاسی و قانون عادی در نظام حقوقی ایران است. در این خصوص می‌توان به مواردی اشاره کرد که/اعتبار قانون به تصویب رسیده را در سال‌های آتی^(۸) منوط به پیش‌بینی بودجه‌ی مورد نیاز در لوایح بودجه‌ی سنواتی آتی توسط قوه‌ی مجریه می‌کند؛ یا در موردی که تغییر مبنای تقسیمات کشوری پس از تصویب مجلس، منوط به تأیید قوه‌ی مجریه شده است.

اصل ۷۵ با رویکرد تقدم ارائه‌ی متون پیش‌نویس قانون از طرف رکن مسئول اداره‌ی امور عمومی و کانون هماهنگ‌کننده‌ی سیاست‌های اجرایی کشور (قوه‌ی مجریه) به‌وسیله‌ی تهیه و ارائه‌ی لوایح قانونی، تنظیم شده است. اصل مزبور مبتنی بر منطق مالی انکارناپذیری است که بی‌توجهی به آن، موجب شکست پروژه‌ی قانونگذاری می‌شود. تأیید مصوبات مجلس در مجمع تشخیص مصلحت نظام در مواردی که طریق جبران آن حداقل به‌نحو کامل پیش‌بینی نشده است، اگرچه ظاهراً مانع ورود مصوبه‌ی مربوط به نظام حقوقی را مرتفع می‌کند، اما در عمل با مشکل اجرا مواجه خواهد شد. تصویب قانون بدون توجه به محدودیت‌های مالی دولت

در اجرای آن و فارغ از سیاست‌های اجرایی دولت در اداره‌ی امور کشور به تولید قوانین ناهماهنگ با سیاست‌های در حال اجرا و عدم اجرای قانون، حداقل به‌نحو کامل و مؤثر منجر شده و در بلندمدت بر حجم قوانین افزوده می‌شود و به تورم قانونی، می‌انجامد.

با بررسی آرا و نظرهای شورای نگهبان در تطبیق مصوبات مجلس با اصل ۷۵ قانون اساسی، چنین استنباط می‌شود که یکی از مسائل اصلی در این خصوص، بررسی کفایت طرق پیش‌بینی‌شده برای جبران کاهش درآمدها یا افزایش هزینه‌هاست؛ امری که مستلزم بررسی آثار و پیامدهای اقتصادی مصوبات و طرق مزبور، توسط شورای نگهبان است که به‌تبع باید با بهره‌گیری از کارشناسان مربوط انجام گیرد. همچنین به‌منظور حصول اطمینان از پیش‌بینی منابع مالی مناسب و مکفی به‌منظور اجرای قوانین، ورود مجمع تشخیص مصلحت نظام در این زمینه باید به‌صورت محدود انجام گیرد و برای مثال، صرفاً به مواردی محدود شود که میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان در خصوص کفایت طرق پیش‌بینی‌شده برای جبران آثار مالی مصوبات اختلاف ایجاد شود؛ چه آنکه اجرای کامل و مؤثر قانون، که از جمله مستلزم توجه به تأمین منابع مالی اجرای آن است، مصلحت انکارناپذیری است که همواره باید مورد توجه قرار گیرد.

یادداشت‌ها

۱. ماده‌ی ۳۹ قانون اساسی این کشور مقرر می‌دارد: «نخست‌وزیر و اعضای پارلمان قوانین را توأمان پیشنهاد می‌کنند. لوایح قانونی پس از اخذ نظر شورای دولتی، در شورای وزیران به بحث و بررسی گذاشته می‌شود و سپس به دفتر یکی از دو مجلس ارائه می‌شود. لوایح قانونی مالی بودجه ابتدا به مجلس ملی ارائه می‌شود...». ترجمه‌ی مواد یادشده از قانون اساسی فرانسه، از منبع زیر اخذ شده است: قانون اساسی فرانسه، ۱۳۷۶.
۲. ترجمه‌ی اصل یادشده از منبع زیر اخذ شده است: قانون اساسی ایتالیا، ۱۳۷۹.
۳. متن نامه‌ی مزبور از این کتاب نقل شده است: مجموعه‌ی قانون بودجه‌ی سال ۱۳۹۲ کل کشور، ۱۳۹۲: ۱۱-۱۲.
۴. «اصل هفتادوپنج قانون اساسی شامل هر طرحی که طبق قانون به مجلس ارایه گردد و بار مالی داشته باشد، می‌شود».
۵. در این نوشتار به منظور اختصار، از این پس به جای عبارت «نظریه‌ی شماره» از «ن.ش.» و به جای واژه‌ی «مورخ» از حرف «م.» استفاده شده و عبارت «مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی» در ارجاعات حذف شده و صرفاً به شماره‌ی دوره‌ی مجلس اشاره می‌شود.
۶. کما اینکه این امر در برخی قوانین مثل قوانین برنامه‌ی توسعه، کاملاً مشهود و رایج است.
۷. نظریه‌ی مشورتی شماره‌ی ۱۴۳۳ م. ۱۳۶۷/۷/۵.
۸. شایان ذکر است اجرای قانون در همان سال معمولاً از محل اعتبارات مصوب در قانون بودجه‌ی کل کشور همان سال پیش‌بینی می‌شود.

منابع و مأخذ

- اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴)، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چ اول، ج ۲.
- اداره‌ی کل توافق‌های بین‌المللی نهاد ریاست جمهوری (۱۳۷۶)، قانون اساسی فرانسه، تهران: ریاست جمهوری.
- اداره‌ی کل توافق‌های بین‌المللی نهاد ریاست جمهوری (۱۳۷۹)، قانون اساسی ایتالیا، تهران: ریاست جمهوری.
- پژوهشکده‌ی شورای نگهبان (۱۳۹۲)، مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره‌ی هشتم، تهران: پژوهشکده‌ی شورای نگهبان، چ اول.
- جمعی از نویسندگان (۱۳۸۹)، مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چ اول.
- حسینی، سید محمدرضا؛ فاتحی‌زاده، محسن و تهرانی، ایمان (۱۳۹۱)، «اصل (۷۵) قانون اساسی و اختیارات قوه‌ی مقننه در بودجه‌ریزی»، مجلس و راهبرد، ش ۷۰، صص ۱۳۳-۱۶۲.
- رستمی، ولی (۱۳۹۰)، مالیه‌ی عمومی، تهران: میزان، چ اول.
- فلاح‌زاده، علی‌محمد (۱۳۹۱)، تفکیک تقنین و اجرا؛ تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چ اول.
- قاضی شریعت‌پناهی، سید ابوالفضل (۱۳۸۴)، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: میزان، چ بیست‌ویکم.
- مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۲)، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره‌ی ششم - سال دوم، تهران: دادگستر، چ اول.
- مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۵)، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره‌ی سوم، تهران: نشر دادگستر، چ اول.
- مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۵)، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره‌ی چهارم، تهران: دادگستر، چ اول.
- مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۹۱)، مبانی نظرات و آرای شورای نگهبان مستنبط از مشروح مذاکرات سال ۱۳۸۷، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، چ اول.

مرکز تحقیقات شورای نگهبان (بی‌تا)، مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره هفتم، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، چ اول.

معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (۱۳۹۱)، مجموعه‌ی قانون اساسی، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، چ دوم.

معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری (۱۳۹۲)، مجموعه‌ی قانون بودجه‌ی سال ۱۳۹۲ کل کشور، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چ اول.

هاشمی، سید محمد (۱۳۸۵)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: میزان، چ دوازدهم، ج ۲.

