

بررسی و تحلیل اصل ۷۵ قانون اساسی و محدودیت قانونگذاری مجلس

ولی رستمی^{۱*}، الهه مرندی^{۲**}

۱. دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران
۲. دانش‌آموخته‌ی دوره‌ی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران

پدیرش: ۱۳۹۵/۵/۱۹

دریافت: ۱۳۹۵/۲/۲۸

چکیده

اصل ۷۵ ق.ا.ج.ا، از جمله اصول کاربردی قانون اساسی است که صلاحیت تقنینی مجلس را تحدید می‌کند و به نمایندگان مجلس شورای اسلامی اجازه‌ی مطرح کردن طرح‌ها و پیشنهادهایی را که موجب کاهش درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌ی عمومی می‌شود، بدون اینکه منبع مشخصی را برای تأمین آن مشخص کند، نمی‌دهد. اگرچه این اصل در ظاهر روشن و گویا به نظر می‌رسد، در عرصه‌ی اجرا ابهام‌های فراوانی دارد و در طول سال‌های اجرای آن، سؤالات فراوانی در خصوص حوزه‌ی عملکرد مجلس در اجرای این اصل مطرح شده و همواره محل مناقشه و اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان از یک سو و مجلس و قوه‌ی مجریه از سوی دیگر بوده است. از این رو در پاسخ به پرسش بنیادین نوشتار حاضر که حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در اجرای اصل ۷۵ قانون اساسی چیست؟ تلاش شده است با تکیه بر اسناد و متون قانونی و با ابزار تحلیل محتوا، حدود و ثغور اصل ۷۵ و عملکرد مجلس در اجرای آن بررسی شود. چنانکه یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد، مجلس حق پیشنهاد و تصویب طرح‌های خلاف اصل ۷۵ را ندارد، ولی با توجه به خلأ قانونی موجود در صورت تصویب چنین طرحی و ایراد شورای نگهبان بدان، به موجب نظر تفسیری شورای نگهبان قابلیت ارجاع آن به مجمع تشخیص مصلحت وجود ندارد.

کلیدواژه‌ها: اصل ۷۵ قانون اساسی، صلاحیت قانونگذاری مجلس، طرح، قانون اساسی، لایحه‌ی بودجه.

* E-mail: Vrostami@ut.ac.ir

E-mail: Elahemarandi@alumni.ut.ac.ir

** نویسنده‌ی مسئول

مقدمه

اصل ۷۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بیانگر محدودیتی بر صلاحیت مجلس شورای اسلامی در حوزه‌ی قانونگذاری است. این اصل بیان می‌دارد: «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».

این اصل، در نگاه اول صلاحیت تقنینی مجلس را تحدید می‌کند و به نمایندگان مجلس شورای اسلامی اجازه‌ی مطرح کردن طرح‌ها و پیشنهادهایی را که موجب کاهش درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌ی عمومی می‌شود، بدون اینکه منبع مشخصی را برای تأمین آن مشخص کند، نمی‌دهد. اگرچه این اصل، در ظاهر بیان روشنی دارد و مفهوم مشخصی را اظهار می‌دارد، تجربه‌ی بیش از سی سال اجرای آن، بیانگر آن است که در عرصه‌ی ظهور و اجرا همواره محل مناقشه و اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان از یک سو و مجلس و قوه‌ی مجریه از سوی دیگر بوده است (شبییری‌نژاد، ۱۳۸۶: ۷۴). شایان ذکر است که این اختلاف نظر در این مسئله ریشه دارد که این اصل مربوط به حوزه‌ی مالیه‌ی عمومی است که با بحث بودجه‌ی عمومی، نظم مالی دولت و سیاست‌های مدیریت عمومی که توسط دولت اجرا می‌شود، ارتباط دارد.

تصویب بودجه از وظایف و اختیارات قوه‌ی مقننه است و بودجه یکی از قوی‌ترین وسایل کنترل قوه‌ی مجریه توسط قوه مقننه به‌شمار می‌رود و این یک اصل جهانی در تمام کشورهاست (فرزیب، ۱۳۸۷: ۷۷). از سوی دیگر بودجه مهم‌ترین و جامع‌ترین ابزار حکومت در اداره‌ی جامعه به‌ویژه تخصیص بهینه‌ی منابع و توزیع عادلانه‌ی درآمد است و هیچ دستگاهی شایسته‌تر از قوه‌ی مجریه نیست که فعالیت‌ها و منابع تأمین اعتبار آن‌ها را تعیین و پیشنهاد کند (قلی‌زاده، ۱۳۹۱: ۲۶۶). از این رو تهیه و تنظیم بودجه توسط قوه‌ی مجریه انجام می‌گیرد که دارای کلیه‌ی امکانات برای پیش‌بینی هزینه‌ها و درآمدهاست و می‌تواند مسائل پیچیده و ظریف انعکاس رقمی فعالیت‌های خود را برآورد کند (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۵: ۲۴۷؛ رنجبری، ۱۳۸۵: ۱۴۰). تلافی صلاحیت‌های هر دو قوه در امر بودجه و تلاش هر یک از قوا برای حفظ استقلال در امر بودجه‌ریزی به معنای بروز اختلاف و تنش میان مجلس و دولت خواهد بود (شبییری‌نژاد، ۱۳۸۶: ۷۴). از این رو قانونگذار باید تدابیری را وضع کند که ضمن حفظ صلاحیت هر دو قوه، در امر اجرای بودجه خللی ایجاد نشود و توازن بودجه حفظ شود.

ملاحظه‌ی آنچه در مشروح مذاکرات خبرگان قانون اساسی آمده، بیانگر آن است که مقصود از گنجاندن اصل ۷۵ در قانون اساسی، آن بوده است که نمایندگان مجلس نتوانند با تصویب طرح‌ها و

پیشنهادهایی که بار مالی دارد، در مدیریت مالی و نظم مالی کشور که اجرای آن بر عهده‌ی دولت است، خلل ایجاد کرده و بر دولت تکلیف مالایطاق بار کنند.^(۱) از این رو موضوع حفظ توازن بودجه در مشروح مذاکرات قانون اساسی مورد توجه بوده و هنگام تصویب این اصل اکثریت این استدلال را پذیرفته‌اند (ورعی، ۱۳۸۵: ۸۴۷).

در بیان اهمیت این اصل ذکر این نکته کافی است که در طول تاریخ اجرای این اصل، بیشترین ایرادات شورای نگهبان از نظر کمی به مصوبات مجلس شورای اسلامی، مبتنی بر عدم رعایت این اصل بوده است (مزارعی، ۱۳۹۰: ۱۱۴) و همین مسئله بارها موجب درخواست اظهار نظر تفسیری و مشورتی از شورای نگهبان در خصوص این اصل شده است.^(۲) از سوی دیگر، صلاحیت قوه‌ی مجریه در تهیه و تنظیم بودجه و مدیریت اجرایی و مالی کشور موجب شده است تا بارها مناقشات و اختلاف نظرهای گسترده‌ای میان این قوه و مجلس صورت پذیرد، چراکه دولت نسبت به تصویب مصوباتی که بر دولت بار مالی تحمیل می‌کند، بدون اینکه پشتوانه و منبع مالی مشخصی را تعیین کند، اعتراض داشته است و آن‌ها را برهم‌زننده‌ی ثبات بودجه‌ای و نظم مالی دولت می‌داند، درحالی‌که نمایندگان مجلس، ارائه‌ی طرح‌ها و پیشنهادها را حق تقنینی خود دانسته و بر آن پافشاری کرده‌اند. از این رو اغلب ناکامی‌ها در مرحله‌ی اجرای بودجه به تغییرات اعمال‌شده از سوی مجلس در مرحله‌ی تصویب بودجه و عدم رعایت اصل ۷۵ نسبت داده می‌شود (شبییری‌نژاد، ۱۳۸۶: ۸۵).

نمونه‌ی برجسته‌ی این اختلاف‌ها را در مناقشه‌ی میان دولت دهم با مجلس وقت شاهد بوده‌ایم که به صدور نظر تفسیری جدید شورای نگهبان منجر شده و موضوع برای حل و فصل به هیأت حل اختلاف قوا ارجاع شد.^(۳)

مطالب مذکور بیانگر آن است که اصل ۷۵ قانون اساسی، با وجود ظاهر روشنی که دارد، دارای ابهامات فراوانی است؛ چنانکه در سال‌های اجرای این اصل، سؤالات فراوانی در خصوص حوزه‌ی اجرایی آن مطرح شده است که متأسفانه به دلیل عدم کارشناسی و مطالعات عمیق حقوقی در خصوص این موضوع، تاکنون پاسخ صریح و روشنی به آن‌ها داده نشده است و اختلاف نظرهای کماکان ادامه دارد. متأسفانه در هیچ‌یک از کتاب‌ها و مقالات حقوقی، به بررسی این اصل و برطرف کردن ابهام‌های مطرح پیرامون این اصل پرداخته نشده است. این در حالی است که در ادبیات حقوقی سایر کشورهایی که مشابه اصل ۷۵ قانون اساسی ایران را در قانون اساسی خود دارند، مانند فرانسه^(۴)، دکترین حقوقی عمیقی در زمینه‌ی اصل مربوط وجود دارد و با تدبیر سازوکارهای مناسب مانع از بروز مشکلات در اجرای اصل مزبور شده‌اند.

در این پژوهش با یک پرسش اساسی و چندوجهی مواجهیم. در پاسخ به پرسش اصلی این پژوهش مبنی بر اینکه حدود صلاحیت و عملکرد مجلس شورای اسلامی در اجرای اصل ۷۵ قانون

اساسی چیست؟، باید به دنبال پاسخ به پرسش‌های ذیل باشیم:

۱. آیا اصل ۷۵ قانون اساسی محدودکننده‌ی ابتکار تقنینی مجلس شورای اسلامی است؟ به عبارت دیگر، آیا در صورت تصویب طرحی بر خلاف این اصل، اساساً «مصوبه‌ای» در معنای واقعی و حقوقی خلق می‌شود؟

۲. آیا در صورت اختلاف نظر میان مجلس و شورای نگهبان بر سر مصوبه‌ی مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی، موضوع قابل ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام است؟

۳. آیا دایره‌ی شمول اجرای اصل ۷۵، طرح‌های پیشنهادی شورای عالی استان‌ها به مجلس شورای اسلامی موضوع اصل ۱۰۲ قانون اساسی و لایحه‌ی بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور موضوع اصل ۵۲ قانون اساسی را نیز در بردارد؟

با توجه به پرسش‌های مذکور روشن است که نوع این تحقیق اکتشافی است، ازاین‌رو نمی‌توان فرضیه‌ی خاصی را انتظار داشت، ولیکن با توجه به نظرهای موجود و رایج در مورد این مسئله، می‌توان گفت اصل ۷۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، محدودکننده‌ی اختیار تقنینی مجلس شورای اسلامی است. ازاین‌رو تصویب هر گونه طرح و پیشنهادی بدون رعایت قیود مقرر در این اصل بر خلاف قانون اساسی است و آنچه در مجلس تصویب شود، از لحاظ واقعی و حقوقی مصوبه نخواهد بود. ازاین‌رو در صورت بروز اختلاف میان شورای نگهبان و مجلس، موضوع قابل ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام نخواهد بود، مگر آنکه اختلاف نظر بر سر تشخیص کارشناسی شورای نگهبان از موضوع مورد اختلاف باشد. البته در مقابل این فرضیه، فرضیه‌ی رقیبی هم وجود دارد که قائل به درست بودن تصویب چنین مصوباتی در مجلس است و در صورت مخالفت شورای نگهبان، آن را قابل ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت می‌داند.

۱. حدود صلاحیت و عملکرد مجلس شورای اسلامی در اجرای اصل ۷۵ قانون اساسی

۱-۱. اصل ۷۵ قانون اساسی و صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی

قانونگذاری به موجب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به صورت‌های مختلف بر عهده‌ی مجلس شورای اسلامی است و مجلس در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.^(۵) صلاحیت عام مجلس در وضع قانون، از طریق پیشنهاد طرح از سوی نمایندگان اعمال می‌شود (هاشمی، ۱۳۸۱: ۱۳۱). هرچند قانون اساسی این صلاحیت عام را برای مجلس قائل شده، وضع قوانین با همکاری قوای مجریه و مقننه صورت می‌پذیرد و اغلب قوه‌ی مجریه لوایح را به مجلس تقدیم کرده^(۶) و مجلس آن را بررسی و تصویب می‌کند. اگرچه مجلس می‌تواند لوایح تقدیمی را کلاً یا جزئاً قبول یا رد کرده و موادی را اصلاح یا اضافه کند^(۷)، سرنوشت نهایی قوانین همواره در دست مجلس است.

با وجود صلاحیت عام قانونگذاری برای قوه‌ی مقننه، به موجب قانون اساسی محدودیت‌های قانونی نیز در رسیدگی و تصویب قوانین وجود دارد که قوه‌ی مقننه ملزم به رعایت آنهاست. از جمله‌ی این‌ها، محدودیت اعلام‌شده در اصول ۵۲ و ۷۵ قانون اساسی است.

به موجب اصل ۵۲ قانون اساسی اگرچه مجلس می‌تواند با توجه به صلاحیت عام خود قوانین ناظر بر بودجه‌ریزی را تنظیم کند، تهیه‌ی بودجه‌ی سالانه بر عهده‌ی دولت است. از این‌رو قانون بودجه‌ی کل کشور مانند دیگر قوانین موضوعه نیست که حداقل ده نفر از نمایندگان بتوانند آن را به‌صورت طرح تهیه و برای تصویب به مجلس ارائه کنند (عراقی، ۱۳۸۰: ۱۹). نظرات تفسیری شورای نگهبان نیز مؤید این نظر است. چنانکه شورای نگهبان در نظر تفسیری مورخ ۱۳۷۴/۲/۱۸ اعلام می‌دارد که بودجه‌ی کل کشور باید به‌صورت لایحه از سوی دولت تقدیم شود. از این‌رو می‌توان گفت که عدم صلاحیت مجلس در بودجه‌ریزی استثنایی بر صلاحیت عام آن در قانونگذاری است.

محدودیت دیگر به موجب اصل ۷۵ قانون اساسی است. برخی حقوقدانان این اصل را مهم‌ترین محدودیت قانونی مجلس درباره‌ی رسیدگی و تصویب قانون بودجه همانند سایر قوانین می‌دانند (رستمی، ۱۳۹۵: ۲۶۴؛ هاشمی، ۱۳۸۱: ۲۰۳).

با توجه به این محدودیت، این مسئله مطرح می‌شود که عبارت انتهایی اصل ۷۵: «... در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد»، به معنای سلب اختیار قانونگذاری مجلس است؟ بدین معنا که مجلس

اساساً حق طرح چنین پیشنهادهایی را ندارد یا اینکه مجلس می‌تواند چنین پیشنهادهایی را طرح و بعداً ایرادهای وارد را برطرف و اصلاح کند؟

در پاسخ به این پرسش‌ها دو فرض مطرح می‌شود؛ در فرض اول اصل ۷۵ قانون اساسی به معنای سلب اختیار قانونگذاری مجلس نیست، بنابراین نمایندگان می‌توانند با طرح پیشنهادهای خود و تصویب آن در مجلس، در صورت مخالفت شورای نگهبان، با اصرار خود، موضوع را به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال کنند تا مصوبه به قانون تبدیل شود.

در فرض دوم، اصل ۷۵ قانون اساسی محدودکننده‌ی اختیار تقنینی مجلس شورای اسلامی است. بنابراین اساساً نمایندگان مجلس حق طرح پیشنهادهای و طرح‌های خلاف اصل ۷۵ قانون اساسی را ندارند (دشمن زیاری، ۱۳۸۹: ۶۹) و در صورت طرح و تصویب آن، به دلیل ایراد شکلی وارد بر آن، از لحاظ واقعی و حقوقی مصوبه‌ای خلق نمی‌شود. بنابراین ذاتاً نمی‌تواند اختلافی بین مجلس و شورای نگهبان به وجود آید تا موضوع به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شود.

قائل بودن به هر یک از دو فرض مذکور، تأثیرات مهمی در نظام قانونگذاری و تنظیم روابط قوای مقننه و مجریه دارد. از این رو باید روشن شود که کدام‌یک از این نظرها از لحاظ قانونی و حقوقی باید در نظام حقوقی کشور اجرایی شود تا بیش از این شاهد بروز مشکلات و اختلاف نظرهای عمیق بین مجلس و دولت و مجلس و شورای نگهبان نباشیم.

بر اساس فرض اول، اصل ۷۵ قانون اساسی در مقام بیان است و موضوع را به خود مجلس سپرده است که تشخیص دهد صلاحیت رسیدگی به طرح‌ها و پیشنهادهای را دارد یا خیر. همان‌گونه که قانون اساسی بیان داشته است که مجلس، قانونی بر خلاف قانون اساسی تصویب نکند و شورای نگهبان را مسئول جلوگیری از تصویب قانونی بر خلاف قانون اساسی کرده است^(۸)، در مورد اصل ۷۵ نیز همین مسئله صادق است. بنابراین اصل ۷۵ قانون اساسی محدودکننده‌ی صلاحیت قانونگذاری مجلس نیست و این وظیفه‌ی شورای نگهبان است که خلاف قانون اساسی بودن مصوبه را اعلام کند که در این صورت نمایندگان می‌توانند با اصرار بر مصوبه‌ی خود در برابر نظر شورای نگهبان، موضوع را به مجمع تشخیص مصلحت بفرستند تا مصوبه در آنجا تصویب و به قانون تبدیل شود. شایان ذکر است با وجود صدور نظرهای تفسیری و مشورتی متعدد^(۹) از سوی شورای نگهبان مبنی بر غیرقانونی بودن طرح چنین مصوباتی در مجلس، عملکرد مجلس شورای اسلامی تا پیش از اعلام نظر تفسیری جدید شورای نگهبان، بر اساس اعمال همین نظر صورت می‌پذیرفت.^(۱۰)

در مخالفت با این نظر و دفاع از فرض دوم باید گفت که قانونگذار در اصل ۷۵ قانون اساسی به صراحت بیان می‌دارد طرح‌هایی که طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه‌ی

جدید در آن‌ها ذکر نشده است، اساساً قابل طرح در مجلس نیست. بنابراین، به موجب این اصل حیطة صلاحیتی قانونگذاری مجلس و ابتکار قانونگذاری نمایندگان مجلس محدود شده است. بنابراین اگر پیشنهاد یا طرحی بدون رعایت ضوابط اصل ۷۵ ق.ا در مجلس طرح و تصویب شود، چون تشریفات قانونگذاری که از جمله‌ی آن‌ها رعایت حکم صریح اصل ۷۵ قانون اساسی است، رعایت نشده است، اساساً مصوبه‌ای خلق نشده است. بنابراین چون، از لحاظ شکلی، واقعی و حقوقی مصوبه‌ای ایجاد نشده است، چنانکه اصل ۹۴ قانون اساسی بیان می‌دارد: «کلیه "مصوبات" مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. ...»، اساساً شورای نگهبان نباید وارد شود، چراکه اصلاً در معرض تکلیف و وظیفه‌ای قرار نگرفته است و ذاتاً نمی‌تواند بین مجلس و شورای نگهبان اختلافی ایجاد شود. از این‌رو فقط می‌تواند از نظر جنبه‌ی اعلامی، اعلام کند که از لحاظ اصول ۷۱ و ۷۵ قانون اساسی مجلس خلاف حدود مقرر در قانون اساسی وارد شده و تخلف کرده است. بنابراین موضوع اصرار مجلس بر مصوبه‌ی خود در برابر مخالفت شورای نگهبان و ارجاع موضوع به مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز منتفی می‌شود، چراکه اصل ۱۱۲ قانون اساسی بیان می‌دارد که مجمع تشخیص مصلحت در مواردی که «مصوبه‌ی» مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف قانون اساسی یا موازین شرع اعلام کند، وارد رسیدگی می‌شود. در اینجا به دلیل طی نشدن مراحل شکلی قانون، مصوبه‌ای وجود ندارد تا مجمع به آن رسیدگی کند. شورای نگهبان در اظهار نظر تفسیری مورخ ۹۱/۱۲/۲۳ به‌صراحت اعلام کرد که «معلوم نشدن طریق کاهش درآمد یا تأمین هزینه‌ی جدید» با توجه به اینکه اصل طرح یا پیشنهاد به‌صراحت اصل ۷۵ قانون اساسی قابل طرح در مجلس نبوده، بنابر این قابل ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز نمی‌باشد.^(۱۱) همان‌گونه که ملاحظه شد، در دو فرض مطرح‌شده، مشخص نشدن «طریق جبران کاهش درآمد یا افزایش هزینه» در طرح یا پیشنهادها نمایندگان مجلس موجب مغایرت موضوع مورد تصویب مجلس با اصل ۷۵ قانون اساسی می‌شد. حال این سؤال مطرح می‌شود که اگر در طرح یا پیشنهاد مطرح‌شده از سوی نمایندگان، طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه ذکر شود ولی شورای نگهبان آن را منبع مالی تشخیص ندهد یا در منبع بودن آن تردید حاصل کند، شرایط چگونه خواهد بود؟ آیا همچنان مشمول اصل عدم صلاحیت مجلس می‌شود و مصوبه اعتبار خود را از دست می‌دهد یا اینکه خیر؟

در توضیح این مسئله باید گفت زمانی که اساساً طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه مشخص نشود، به دلیل رعایت نشدن تشریفات شکلی در تصویب مصوبه، اصولاً مصوبه‌ای شکل نخواهد گرفت. چنانکه در تبصره‌ی ماده‌ی ۲۱۶ آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای

اسلامی نیز مقرر شده است پیشنهادهایی که منبع درآمد مشخص ندارند، در مجلس قابل طرح نیست. بنابراین اگر مصوبه‌ای با این شرایط به شورای نگهبان فرستاده شود، به دلیل ایراد شکلی وارد بر آن، با اعلام شورای نگهبان مبنی بر اینکه مجلس خلاف حدود مقرر در قانون اساسی وارد شده است، مسئله مختومه می‌شود.

موضوع دیگری که در خصوص «منبع درآمد مشخص» مطرح بوده و در صورت عدم رعایت از سوی مجلس مورد ایراد شورای نگهبان واقع شده، مسئله‌ی «پایدار بودن» منابع معرفی شده از سوی مجلس است؛ بدین معنا که منبع پیش‌بینی شده برای جبران هزینه‌های طرح یا کاهش درآمدها باید در دوره‌ی اجرای طرح «مستمر و پایان‌ناپذیر» باشد.^(۱۲) از این رو در صورتی که در طرح پیشنهادی نمایندگان منبع معرفی شده برای جبران هزینه‌ها، فقط برای یک سال معرفی شده باشد و در سال‌های بعد تعهدات هزینه‌ای جدید برای دولت ایجاد کند، مغایر با اصل ۷۵ خواهد بود.^(۱۳)

مسئله‌ی دیگر در خصوص معرفی منابع، بدین صورت است که ممکن است مجلس منبعی را به‌عنوان طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه مشخص می‌کند، ولی در منبع بودن یا نبودن طرق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه تردید به‌وجود می‌آید. در سال‌های اخیر بسیار شاهد اعلام ایرادات شورای نگهبان بر این‌گونه مصوباتی بوده‌ایم که در واقعی بودن منبع معرفی شده ابهام وجود دارد.^(۱۴) برای مثال معرفی منابعی چون «از محل صرفه‌جویی»، «پیش‌بینی در بودجه‌ی سنواتی»، «از محل اعتبارات مصوب مربوط»، «از محل اعتبارات مصوب دستگاه»، «از صندوق ذخیره‌ی ارزی» این ابهام‌ها را مطرح می‌کند که آیا منابع اعلام‌شده، در واقع منبع هستند یا خیر؟ شایان ذکر است که شورای نگهبان در اظهار نظر تفسیری خود در تاریخ ۹۱/۱۲/۲۳ اعلام کرد که درج عبارت «از محل صرفه‌جویی» به‌نحو مطلق و برای مدت نامحدود و بدون تعیین محل و همچنین درج عبارت «پیش‌بینی در بودجه‌ی سنواتی» بدون تأمین منبع و نیز درج عبارت‌های «از محل اعتبارات مصوب مربوط» و «از محل اعتبارات مصوب دستگاه»، اگر مستلزم بار مالی جدید باشد، طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه‌ی جدید مذکور در اصل ۷۵ قانون اساسی محسوب نمی‌شود.^(۱۵)

بنابر نظر مذکور این‌گونه مصوبات نیز به مصوبات بدون ذکر منبع ملحق می‌شوند و اساساً قابل طرح در مجلس و قابل ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام نیستند. چنانکه در مردادماه ۱۳۸۹ رئیس‌جمهور دولت دهم از ابلاغ قانون اختصاص دو میلیارد دلار از حساب ذخیره‌ی ارزی برای توسعه‌ی قطارهای شهری کشور که یک میلیارد دلار آن به متروی تهران اختصاص داشت، امتناع کرد و موجب شد رئیس مجلس خود به ابلاغ این قانون مصوب

مجلس اقدام کند. اساس استدلال رئیس‌جمهور بر این مبنا بود که این قانون، به دلیل مخالفت با اصل ۷۵ قانون اساسی قانون نیست به همین دلیل آن را اجرا نمی‌کند، چراکه با توجه به اینکه برای حساب ذخیره‌ی ارزی و برداشتی که از آن صورت می‌گیرد، برنامه‌ریزی صورت می‌پذیرد و شورای نگهبان حساب ذخیره‌ی ارزی را این محل نمی‌داند، باید برای دولت دو میلیارد دلار درآمد ایجاد کند تا بتواند این پول را به مترو بدهد.^(۱۶)

با توجه به مطالب مذکور، حال این سؤالات مطرح می‌شود که براساس قانون چه کسی در خصوص تشخیص «منبع بودن» کارشناس است و نظر کارشناسی چه کسی حجت است؟ آیا در صورت عدم تأیید شورای نگهبان، امکان ارسال موضوع به مجمع تشخیص مصلحت نظام وجود دارد یا خیر؟

به موجب ماده‌ی ۱۴۳ آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی^(۱۷)، رئیس جلسه مکلف به اعلام وصول و ارجاع طرح‌ها و لوایح به کمیسیون‌ها است. همچنین بنابر مواد ۱۸۱ و ۱۸۲ آیین‌نامه‌ی داخلی^(۱۸) نمایندگان می‌توانند در خصوص منافی بودن طرح‌ها با قانون اساسی و آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس اخطار دهند و رئیس مجلس مسئول تشخیص وارد بودن اخطار و رسیدگی به آن است.

در اولین مرحله، رئیس جلسه‌ای که طرح مزبور در آن به مجلس تقدیم می‌شود، برای تشخیص رعایت اصل ۷۵ قانون اساسی صالح شناخته شده است. اما اگر رئیس جلسه در تشخیص خود دچار خطا شود و چنین طرحی را وصول کند، امکان دارد که نمایندگان در صورت تشخیص چنین تخلفی با اخطار در خصوص منافی بودن طرح با قانون اساسی یا تذکر در خصوص عدم رعایت آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس، مانع از ادامه‌ی رسیدگی به طرح مزبور شوند، البته در این مرحله هم وارد بودن اخطار یا تذکر بر عهده‌ی رئیس مجلس است. با وجود این تدابیر، چنانچه پیشنهاد یا طرح مزبور به تصویب برسد (چنانکه بارها شاهد تصویب چنین مصوباتی بوده‌ایم)، براساس اصل ۷۲ قانون اساسی، شورای نگهبان ملزم به رسیدگی به موضوع و اعلام مغایرت مصوبه با قانون اساسی است و در نهایت چنانچه مجلس بر مصوبه‌ی خود اصرار ورزد، به موجب اصل ۱۱۲ قانون اساسی^(۱۹) نظر قطعی، نهایی و لازم‌الاجرا بر عهده‌ی مجمع تشخیص مصلحت نظام است.

به نظر می‌رسد ابتدائاً رئیس مجلس شورای اسلامی صالح به تشخیص کارشناسی در خصوص رعایت اصل ۷۵ قانون اساسی است، ولیکن در ادامه‌ی روند رسیدگی نظر کارشناسی شورای نگهبان صائب است و در نهایت در صورت ارجاع مسئله به مجمع تشخیص مصلحت نظام، نظر کارشناسی مجمع لازم‌الاجرا خواهد بود. این در حالی است که هیچ‌یک از این

مراجع ابزار لازم و کافی برای بررسی هزینه‌ها و درآمدهای طرح‌های پیشنهادی را ندارند و همین مسئله موجب بروز مشکلاتی در مقام اجرا برای قوهی اجرایی کشور خواهد شد. مطالب مذکور بیانگر آن است که سازوکار پیش‌بینی‌شده در قانون اساسی و آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس به‌درستی نتوانسته است اهداف مورد نظر قانونگذار در اجرای اصل ۷۵ قانون اساسی را محقق کند، چراکه قانونگذار با توجه به اینکه دولت باید در عمل، بودجه را اجرا کند به دولت در تهیه‌ی بودجه و اجرا اختیارات زیادی داده است و با هدف جلوگیری از برهم خوردن نظم مالی دولت، این محدودیت را برای مجلس قائل شده است اما همچنان سازوکار فعلی این امکان را فراهم می‌آورد که مصوباتی که منابع مشخص و عینی ندارند، به مجمع تشخیص مصلحت بروند و به قانون تبدیل شوند و با این کار تکلیف مالایطاقی را بر دولت تحمیل کنند، چراکه دولت از یک سو مجبور به عمل مطابق با بودجه‌ی سالانه‌ی کشور است و از سوی دیگر، مجبور به اجرای قانونی می‌باشد که بر خلاف اصل ۷۵ به تصویب رسیده است. با وجود این تناقض عملاً دولت با اجرای هر کدام از این قوانین به تخلف و بی‌قانونی متهم می‌شود، چراکه با اجرای بودجه‌ی سالانه دیگر امکان اجرای قانون جدید که منبعی واقعی برای آن در بودجه پیش‌بینی نشده است، وجود ندارد و با اجرای قانون جدید دولت مجبور به تخطی از اجرای بودجه‌ی مصوب می‌شود. از این رو در عمل این کار به بی‌قانونی در اجرای دقیق و صحیح مصوبات بودجه یا اجرا نشدن قانون تصویب‌شده منجر می‌شود.

به نظر می‌رسد قرار دادن صرفاً یک مرجع در فرایند پالایش طرح‌ها در زمینه‌ی اجرای اصل ۷۵، یعنی تعیین رئیس مجلس در صلاحیت کارشناسی تشخیص منبع بودن یا نبودن طرق تأمین مالی در طرح‌های پیشنهادی، اجرای صحیح اصل ۷۵ را در پی نداشته است، چراکه تشخیص کارشناسی این مسئله نیازمند بررسی کارشناسان متعدد و صاحب‌نظر در این زمینه است و شخصی که تخصص و صلاحیت کارشناسی در این زمینه ندارد، نمی‌تواند به‌تنهایی تشخیص درستی از موضوع داشته باشد.

۱-۲. دایره‌ی شمول اصل ۷۵ قانون اساسی

یکی دیگر از ابهام‌های مطرح در خصوص حوزه‌ی اجرایی اصل ۷۵ قانون اساسی، بحث در مورد دایره‌ی شمول این اصل است. دایره‌ی شمول اصل ۷۵ قانون اساسی، ذیل بحث حدود اختیارات قوهی مقننه در رسیدگی و تصویب بودجه مطرح می‌شود. مسئله‌ی مهم و بحث‌برانگیز حدود اختیارات قوهی مقننه در رسیدگی و تصویب بودجه، مستلزم تحلیل دقیق و موشکافانه است که در کشور ما به‌علت نبود قانون جامعی درباره‌ی بودجه و از جمله کم و کیف رسیدگی و

تصویب آن با ابهام‌ها و نارسایی‌های زیادی مواجه است. به‌طور کلی این موضوع به‌علت ابهام‌ها و نارسایی‌های قانونی همواره محل اختلاف نظر و مناقشه‌ی دولت و مجلس قرار گرفته و در سال‌های اخیر این اختلاف پررنگ‌تر شده است (رستمی، ۱۳۹۵: ۲۶۵).

شایان ذکر است که نظام‌های پارلمانی جهان در خصوص حضور قوه‌ی مقننه در فرایند بودجه‌ریزی به سه دسته طبقه‌بندی می‌شوند: نظام‌هایی که اختیارات تام به پارلمان می‌دهند (پارلمان دارای قدرت نامحدود)؛ نظام‌هایی که به پارلمان اختیارات محدود می‌دهند (پارلمان‌های با قدرت محدود)؛ و نظام‌هایی که اختیارات پارلمان در چارچوب قوانین و قواعد مشخص تعیین شده است (قلی‌زاده، ۱۳۹۱: ۲۶۸). در نظام‌هایی که پارلمان قدرت نامحدود دارد، پارلمان می‌تواند هزینه‌ها و درآمدها را در بودجه کاهش یا افزایش دهد، بدون اینکه به جلب توافق دولت نیاز داشته باشد، مانند ایالات متحده‌ی آمریکا (Robertson Ferguson, 2006: 92). در پارلمان‌های دارای قدرت محدود، پارلمان نقش محدودی در اصلاح بودجه دارد که اغلب به تعیین سقفی برای هزینه‌ها و حداقلی برای درآمدها محدود است. شایان ذکر اینکه دامنه‌ی این قدرت در کشورهای مختلف، متفاوت است. نظام‌های بودجه‌ریزی کشورهای انگلستان و آفریقای جنوبی از جمله‌ی این گروه هستند. در دسته‌ی سوم که می‌توان آن‌ها را پارلمان‌های دارای قدرت متوازن کردن بودجه خواند، قوه‌ی مقننه می‌تواند هنگام بررسی بودجه هزینه‌ها یا درآمدها را افزایش یا کاهش دهد، مشروط بر آنکه توازن بودجه را با اقدامی متقابل حفظ کند. کشورهای اسکانديناوی مانند نروژ و سوئد در این گروه قرار می‌گیرند (شبییری‌نژاد، ۱۳۸۶: ۷۰-۷۱). بررسی قانون اساسی ایران و نگاهی اجمالی به قوانین و مقررات ناظر بر بودجه‌ریزی نشان می‌دهد که قوه‌ی مقننه در میانه‌ی طیف قدرت نامحدود و محدود، یعنی گروه کشورهای دارای قدرت متوازن کردن بودجه قرار دارد (نبی‌لو، ۱۳۸۶: ۳۸). اصل ۷۵ قانون اساسی ناظر بر اصل «تعادل بودجه» است، بدان معنا که مجلس نمی‌تواند با ارائه‌ی طرح و پیشنهاد درآمدها و هزینه‌های عمومی را به‌گونه‌ای تغییر دهد که توازن بودجه را به هم بریزد و اختیارات مجلس در تغییرات بودجه‌ای در حدودی است که تعادل بودجه را برهم نزند و دولت را مکلف به تکلیف مالایطاق نکند (رنجبری، ۱۳۸۵: ۱۲۷).

اما در خصوص دایره‌ی شمول اصل ۷۵ قانون اساسی دو دیدگاه مطرح می‌شود؛ دیدگاه اول مبتنی بر نظر مشورتی شماره‌ی ۵۵۹۵ مورخ ۱۳۶۴/۱۲/۷ شورای نگهبان است که اصل ۷۵ قانون اساسی را ناظر بر پیشنهاد‌های نمایندگان در خصوص لایحه‌ی بودجه نمی‌داند.^(۲۰) شایان ذکر است که شورای نگهبان استدلال پشتوانه‌ی این نظر را بیان نکرده است. بنابر این نظر، نمایندگان می‌توانند هر گونه پیشنهادی را در مرحله‌ی رسیدگی به بودجه ارائه کنند، حتی اگر به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی منجر شود.

دیدگاه دیگر که در مقابل دیدگاه مذکور مطرح می‌شود، این است که چون تهیه و تنظیم بودجه بر عهده‌ی دولت است، امری کاملاً اجرایی تلقی می‌شود و در حیطه‌ی صلاحیت قوه‌ی مجریه است و دخالت قوه‌ی مقننه فقط از باب نظارتی است که از طرف مردم شکل گرفته است. براساس این دیدگاه، آنچه در اصل ۵۲ قانون اساسی مقرر شده است که مجلس لایحه‌ی بودجه را رسیدگی و تصویب می‌کند، بدین معناست که مجلس لایحه‌ی بودجه را بررسی می‌کند و در صورتی که آن را مطابق با مصالح کشور بداند، تصویب می‌کند و در غیر این صورت، آن را رد می‌نماید، اما حق دخل و تصرف در آن را بدون رضایت دولت ندارد. بر همین اساس هر گونه تغییر در لایحه‌ی بودجه بدون رضایت دولت یا الزام دولت به هزینه کردن درآمدها در موارد خاص بدون رضایت او از سوی مجلس دخالت در صلاحیت قوه‌ی مجریه و خروج قوه‌ی مقننه از حدود صلاحیت مقرر در قانون اساسی است که در اصل ۷۱ قانون اساسی صلاحیت مجلس بدان مقید شده است. بنابراین چه در مرحله‌ی رسیدگی به لایحه و چه در دوره‌ی اجرای بودجه، چنانچه طرحی ارائه شود که ویژگی‌های ذکر شده را داشته باشد، مغایر اصل ۷۵ خواهد بود. از این رو حوزه‌های عمل مجلس در بودجه باید بدون آنکه به تضعیف دولت منجر شود، به بررسی سیاستگذاری‌ها، ارزیابی عملکردها و اطمینان از پاسخگویی منحصر شود (شیرازی، ۱۳۸۶: ۷۳؛ نبی‌لو، ۱۳۸۶: ۴۷). مجلس به‌جز تعیین بودجه‌ی خود، نقشی در تهیه‌ی بودجه‌ی کشور ندارد و نمی‌تواند موجودیت بودجه را بر هم بزند. در صورت تغییر فاحش در ارقام بودجه، امور کشور مختل می‌شود (هاشمی، ۱۳۸۱: ۲۰۳).

در نقد دیدگاه اول باید گفت منطقی به‌نظر نمی‌رسد که نمایندگان در مورد لوایح غیرمالی نتوانند پیشنهادهایی بدهند که به کاهش درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌ها منتهی شود، اما در مورد لایحه‌ی بودجه که لایحه‌ی مالی است و مدیریت و پیش‌بینی کارشناسی آن بر عهده‌ی دولت است، این محدودیت وجود نداشته باشد. به‌عبارت دیگر، لایحه‌ی بودجه که توسط بدنه‌ی کارشناسی دولت طی ماه‌ها کار کارشناسی تدوین شده است، نباید دستخوش پیشنهادهای آنی و غیر کارشناسی نمایندگان مجلس قرار گیرد. در واقع اعمال محدودیت اصل ۷۵ قانون اساسی در مورد لایحه‌ی بودجه نیز کاملاً منطقی به‌نظر می‌رسد، چراکه لایحه‌ی بودجه ماهیت اجرایی دارد و مجلس می‌تواند آن را تأیید یا رد کند. بنابراین علی‌القاعده نمایندگان حق ندارند در لایحه‌ی بودجه هزینه‌ها را افزایش یا درآمدها را بدون رضایت دولت کاهش دهند. حتی این نظر نیز توجیه‌پذیر است که اتفاقاً مهم‌ترین موردی که با پیشنهادهای نمایندگان به افزایش هزینه‌های عمومی یا کاهش درآمد عمومی منتهی می‌شود، لایحه‌ی بودجه است، چراکه در مورد طرح‌ها و لوایح دیگر این احتمال وجود دارد که بار مالی نداشته باشند،

اما در مورد لایحه‌ی بودجه بی‌شک بار مالی دارد و اساساً موضوع آن مالی است و می‌تواند توازن مالی بودجه را بر هم بریزد. به همین اعتبار باید گفت اصل ۷۵ قانون اساسی در وهله‌ی اول ناظر بر لایحه‌ی بودجه است. در مقابل، برخی دیگر معتقدند که بررسی لایحه‌ی بودجه تنها فرصتی است که نمایندگان مردم می‌توانند پیشنهادهایشان را مطرح کرده و بار مالی آن را نیز لحاظ کنند و اعمال چنین محدودیتی با اصل دموکراتیک اجازه‌ی مشارکت نمایندگان منتخب مردم در تصمیم‌گیری درباره‌ی هزینه‌ها منافات دارد (لاینرت، ۱۳۸۷: ۱۶۹).

با وجود نظر مشورتی مذکور، تبصره‌ی ۱ ماده‌ی ۲۱۶ قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی در خصوص تصویب بودجه‌ی سالیانه‌ی کل کشور مقرر می‌دارد که در جلسه‌ی علنی 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 کند.

ابهام دیگر در خصوص شمول این اصل به طرح‌های پیشنهادی شورای عالی استان‌ها به مجلس شورای اسلامی موضوع اصل ۱۰۲ قانون اساسی است. براساس اصل ۱۰۲ قانون اساسی «شورای عالی استان‌ها حق دارد در حدود وظایف خود طرح‌هایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. این طرح‌ها باید در مجلس مورد بررسی قرار گیرد». بنابراین ارائه‌ی طرح به مجلس شورای اسلامی از حقوق تردیدناپذیر شورای عالی استان‌هاست. با این حال در مورد چگونگی اجرای این حق پرسش‌هایی مطرح است که مهم‌ترین آن‌ها شمول اصل ۷۵ نسبت به آن است. پرسش این است که آیا «طرح‌های پیشنهادی از سوی شورای عالی استان‌ها نیز مصداق همان «طرح‌های قانونی» است که در اصل ۷۵ آمده یا نه؟^(۲۱)

در پاسخ به این پرسش باید گفت که بی‌تردید، علت ممنوعیت داشتن بار مالی برای طرح‌های نمایندگان دفاع از ثبات برنامه‌های مالی دولت است. روح اصل ۷۵ بیانگر آن است که نمایندگان نباید هر لحظه با طرح‌ها و پیشنهادهایشان یا با اصلاحاتی که در لوایح به‌عمل می‌آورند، انضباط و برنامه‌ی مالی دولت را که قبلاً در برنامه‌ی یکساله (بودجه) به تصویب خود آنان رسیده است، برهم زنند. چنین علتی در مورد طرح‌های پیشنهادی از سوی شورای عالی استان‌ها نیز صدق می‌کند. حتی می‌توان در این زمینه به قیاس اولویت نیز استناد کرد؛ وقتی نمایندگان مجلس که دارای صلاحیت عام قانونگذاری و مرجع اصلی تصویب بودجه و برنامه‌ی مالی دولت هستند، مجاز به ارائه‌ی طرح‌هایی نیستند که بار مالی ایجاد می‌کند، چگونه شورای عالی استان‌ها از چنین حقی برخوردار خواهد بود؟ استدلال دیگر در این زمینه، تفاوتی است که قانون اساسی در شیوه‌ی ارائه‌ی پیشنهاد به مجلس در نظر گرفته است. همان‌گونه که

دیدیم براساس تصریح اصل ۱۰۲، شورای عالی استان‌ها می‌تواند طرح‌های خود را «مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند». بی‌شک پیش‌بینی و جداسازی این دو طریق از یکدیگر باید دارای دلیل و نتیجه عملی باشد؛ وگرنه معنا ندارد آنچه را شورای مذکور می‌تواند مستقیماً تقدیم مجلس کند، از طریق دولت ارسال کند. دلیل و نتیجه‌ای که می‌توان برای جداسازی این دو راه در نظر گرفت، این است که با بررسی طرح‌های مورد نظر در دولت، بار مالی آن تأمین شده و به‌عنوان «لایحه‌ی قانونی» به مجلس تقدیم شود. در این صورت اصل ۷۵ شامل آن نخواهد بود. اما اگر پیشنهادها به‌طور مستقیم به مجلس ارسال شده باشد، تعیین محل تأمین بار مالی الزامی است. با این بیان، طرح‌های شورای عالی استان‌ها که از طریق دولت به مجلس پیشنهاد می‌شود، همانند لوایح قضایی است که از سوی رئیس قوه‌ی قضاییه (بند ۲ اصل ۱۵۸) تهیه و از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌شود.^(۲۲)



نتیجه‌گیری

با توجه به پرسش نخستین این نوشتار باید گفت اصل ۷۵ ق.ا.ج.ا، اصلی مهم در محدود کردن صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی در راستای حفظ صلاحیت ساماندهی و مدیریت امور مالی و بودجه‌ای قوه‌ی مجریه است. در پاسخ به پرسش دوم مبنی بر قابل ارجاع بودن مصوبه خلاف اصل ۷۵ به مجمع تشخیص مصلحت نظام باید گفت با وجود اهمیت این اصل در حفظ نظم مالی دولت، بی‌توجهی در اتخاذ تدابیر و ضعیف بودن سازوکارهای قانونی در اجرای این اصل، عملاً موجب شده است تا مجلس با اصرار بر حق قانونگذاری خود، طرح‌هایی را بر خلاف این اصل تصویب کند و در صورت مواجهه با نظر مخالف شورای نگهبان، با اصرار بر نظر خود سعی در ارجاع مصوبات خود به مجمع تشخیص مصلحت نظام کرده تا از این طریق، آن را به قانون تبدیل سازد. این در حالی است که قانونی شدن چنین طرح‌هایی نتیجه‌ای جز انجام عملی غیرقانونی از سوی دولت در پی نخواهد داشت، چراکه تصویب قوانینی که بار مالی دارند، «بدون اینکه منبعی برای جبران آن پیش‌بینی شده باشد» یا «با ذکر منابعی غیرواقعی و بدون پشتوانه» یا «ذکر منابعی که در منبع بودن آن‌ها تردید وجود دارد»، موجب می‌شود که دولت برای تأمین بار مالی آن‌ها از بودجه‌ی مصوب سالانه‌ی کشور تخطی کند و اگر نخواهد چنینی کاری انجام دهد، مجبور است قانون مصوب را اجرا نکند که در هر دو صورت متهم به بی‌قانونی شده است. همین مسئله در خصوص طرح‌های پیشنهادی شورای عالی استان‌ها مورد پرسش سوم این نوشتار نیز صادق است.

با اینکه شورای نگهبان با ارائه‌ی نظر تفسیری مبنی بر غیرقانونی بودن و غیرقابل ارجاع بودن این مصوبات به مجمع تشخیص مصلحت نظام، سعی در جلوگیری از قانونی شدن چنین مصوباتی دارد، همچنان شاهد مطرح شدن طرح‌هایی مغایر با اصل ۷۵ ق.ا.ج.ا در صحن علنی مجلس هستیم. از این رو به نظر می‌رسد ریشه‌ی این مشکلات ناشی از ناکافی بودن مراجع تشخیصی در مرحله‌ی پیش از طرح شدن این‌گونه طرح‌ها در صحن علنی مجلس است، چراکه در عمل ثابت شده است که سپردن وظیفه‌ی تشخیص مغایرت طرح‌ها و پیشنهادها با اصل ۷۵، به رئیس مجلس شورای اسلامی، کارایی لازم را نداشته است، چراکه از یک سو فشارهای سیاسی و جو حاکم بر مجلس در حمایت از مطرح شدن طرحی، ممکن است موجب تحت تأثیر قرار گرفتن رئیس مجلس در ایفای این وظیفه شود و از سوی دیگر، نداشتن صلاحیت تخصصی و کارشناسی وی در تشخیص «منبع واقعی بودن» طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه، مانع محقق شدن صحیح اصل مزبور می‌شود و شاید بتوان گفت

که تمامی بار این وظیفه بر دوش شورای نگهبان گذاشته شده است. در حالی که اساساً ماهیت اجرایی این اصل مستلزم پالایش طرح‌ها پیش از ورود به صحن مجلس توسط کارشناسان متخصص است نه پس از تصویب آن. این در حالی است که شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز ابزار کارشناسی لازم برای بررسی مطابقت این طرح‌ها و پیشنهادها با اصل ۷۵ در جهت مشخص کردن دقیق هزینه‌های اجرای طرح یا منابع پیش‌بینی شده را ندارند. به نظر می‌رسد که باید از طریق مطالعات تخصصی و کارشناسی و استفاده از تجربه‌ی سایر کشورهایی که در این موضوع موفق عمل کرده‌اند^(۲۳)، تدابیری مناسب به منظور رفع مشکلات پیش‌آمده صورت پذیرد تا با اصلاح قوانین، زمینه‌ی اجرای هرچه بهتر اصل ۷۵ قانون اساسی فراهم شود تا دیگر شاهد بروز چنین اختلاف‌هایی میان نهادهای سیاسی کشور نباشیم.



یادداشت‌ها

۱. شایان ذکر است اگرچه به دلیل اینکه بحث در مورد اصل ۷۵ قانون اساسی در اجلاس خبرگان بررسی نهایی ق.ا.ج.ا.ا، در جلسه‌ی مشترک گروه‌ها مطرح شده و از مفاد این مباحث اطلاعی در دست نیست، در جلسه‌ی تصویب این اصل، نایب‌رئیس جلسه در توضیح این اصل برای اعضای که اطلاعی در خصوص آن ندارند، بیان می‌دارد: «... اگر قوه مقننه می‌خواهد به قوه مجریه پیشنهادی بدهد که مستلزم اینست که باید هزینه‌ها را بالا ببرد یا درآمدی را کم کند باید به او بگوید که جای خالی را از کجا پر کند. او 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).
۲. در آیین‌نامه‌ی داخلی شورای نگهبان، به‌نوعی اظهار نظر مشورتی اشاره شده که در قانون اساسی ذکر شده از آن به میان نیامده است. علت این امر نیز آن است که چون قانون اساسی رأی سه‌چهارم را برای تفسیری بودن آرای شورا لازم شمرده است و اتفاق نظر ۹ نفر از ۱۲ عضو مستقل شورا به‌سختی پدید می‌آید، از این رو شورا آرای را که با اکثریت ساده به تصویب می‌رسند، نظر مشورتی قلمداد می‌کند که الزام‌آور نیست (ساعدوکیل و عسگری، ۱۳۸۳: ۳۲۱)، اما چون از سوی چنین مرجعی صادر می‌شود، می‌تواند در بسیاری موارد راه‌گشا باشد (حبیب‌زاده و نیکوگفتار صفا، ۱۳۸۷: ۱۸۵).
۳. اوج اختلاف نظر مجلس و دولت در موضوع تصویب قانون اختصاص دو میلیارد دلار از حساب ذخیره‌ی ارزی برای توسعه‌ی قطارهای شهری کشور بود که یک میلیارد دلار آن به متروی تهران اختصاص داشت که شورای نگهبان آن را بر خلاف قانون اساسی تشخیص داده و در نهایت با اصرار مجلس بر مصوبه‌ی خود، مجمع تشخیص مصلحت آن را تأیید کرد، مشاهده می‌شود. چراکه رئیس‌جمهور وقت قانون مزبور را به دلیل آنکه مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی می‌دانست، ابلاغ نکرد و موجب شد رئیس مجلس خود به ابلاغ این قانون مصوب مجلس اقدام کند. در پی شدت یافتن این اختلاف‌ها، شورای نگهبان به موجب نظر تفسیری شماره‌ی ۹۱/۳۰/۴۹۷۴۹ مورخ ۹۱/۱۲/۲۳ اعلام کرد که طرح‌ها و پیشنهادهایی که در آن طریق کاهش درآمد یا تأمین هزینه‌ی جدید مشخص نشده است، به دلیل آنکه اصل طرح یا پیشنهاد قابل طرح در مجلس نبوده است، بنابراین قابل ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز نمی‌باشد.
۴. مفاد اصل ۷۵ قانون اساسی دقیقاً مطابق اصل ۴۰ قانون اساسی فرانسه است و فقط قید آخر اصل ۷۵ که در صورت تعیین طرق جبران کاهش درآمد عمومی یا تأمین هزینه‌ی جدید، طرح نمایندگان قابل طرح شدن در مجلس است، در اصل ۴۰ قانون اساسی فرانسه وجود ندارد. از این رو براساس اصل مزبور به‌طور مطلق پیشنهادها و اصلاحیه‌های اعضای پارلمان که موجب کاهش درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی گردد، قابل پذیرش نیست (مهرپور، ۱۳۸۷: ۲۰۲).
۵. اصل ۷۱ قانون اساسی: مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.

۶. اصل ۷۴: لوایح قانونی پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است.
۷. آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس، مبحث دوم و سوم از فصل اول از باب دوم.
۸. اصل ۷۲.
۹. نظر مشورتی مورخ ۱۳۶۷ شورای نگهبان در خصوص اصل ۷۵ قانون اساسی بیان می‌دارد: «تعیین طریق جبران کاهش و یا تأمین هزینه برای قابلیت یافتن طرح در مجلس شورای اسلامی لازم است».
- همچنین نظر تفسیری مورخ ۱۳۸۵ شورای نگهبان مقرر داشت: «اصل هفتادوپنج قانون اساسی شامل هر طرحی که طبق قانون به مجلس ارایه گردد و بار مالی داشته باشد، می‌شود».
۱۰. ر.ک: پی‌نوشت شماره‌ی ۲.
۱۱. اظهار نظر تفسیری شورای نگهبان، به شماره‌ی ۹۱/۳۰/۴۹۷۴۹، به تاریخ ۹۱/۱۲/۲۳، ابلاغ‌شده در تاریخ ۱۳۹۳/۲/۲۴.
۱۲. برای ملاحظه‌ی تأثیر وضع قوانین دارای بار مالی و تأثیر آن بر کسری بودجه در اصل‌های آینده ر.ک: Labonte, 2011: 18.
۱۳. در این خصوص می‌توان به نظرات شماره‌ی ۸۷/۳۰/۳۰۸۸۱ مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۴ و ۸۷/۳۰/۳۱۷۹۸ مورخ ۱۳۸۷/۲/۲۷ در خصوص ماده‌ی ۵ طرح نظارت شرعی بر ذبح و صید و نیز نظر شماره‌ی ۷۷/۲۱/۳۷۹۲ مورخ ۱۳۷۷/۸/۲۷ در خصوص طرح تشکیل، تقویت و توسعه‌ی بسیج دانشجویی (مصوب ۱۳۷۷/۸/۲۰) اشاره کرد.
۱۴. برای مشاهده‌ی موارد مخالف اصل ۷۵ قانون اساسی اعلام‌شده از سوی شورای محترم نگهبان ر.ک: <http://www.shora-gc.ir/Portal> از جمله مهم‌ترین و بحث‌برانگیزترین این موارد قانون اختصاص دو میلیارد دلار از حساب ذخیره‌ی ارزی برای توسعه‌ی قطارهای شهری کشور که یک میلیارد دلار آن به متروی تهران اختصاص داشت، است. قانونی که شورای نگهبان آن را برخلاف قانون اساسی تشخیص داده و در نهایت با اصرار مجلس بر مصوبه‌ی خود، مجمع تشخیص مصلحت آن را تأیید کرده بود.
۱۵. همان.
16. <http://yon.ir/sedayeshia>
۱۷. ماده‌ی ۱۴۳: رئیس جلسه مکلف است وصول کلیه طرح‌ها و لوایح عادی را که به مجلس تقدیم می‌شود با رعایت اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی در همان جلسه و یا حداکثر دو جلسه بعد مجلس اعلام و همزمان به کمیسیون‌های مربوطه ارجاع نماید.
۱۸. ماده‌ی ۱۸۱: اخطار راجع به منافی بودن طرح‌ها و لوایح و سایر موضوعات مورد بحث در مجلس با قانون اساسی مقدم بر اظهارات دیگر است و مذاکرات در موضوع اصلی را متوقف می‌کند. این اخطار باید با استناد به اصل مربوطه حداکثر ظرف سه دقیقه به عمل آید. در صورتی که رئیس مجلس

اخطار را وارد بدانند بدون بحث از مجلس نظرخواهی می‌نماید چنانچه مجلس اخطار را وارد دانست رئیس نسبت به پذیرش اصلاحات پیشنهادی یا حذف مورد اشکال یا ارجاع آن به کمیسیون ذی‌ربط جهت بررسی مجدد اقدام خواهد کرد.

ماده‌ی ۱۸۲: در صورتی که نمایندگان نسبت به اجرای آئین‌نامه داخلی مجلس تخلفی را که مربوط به همان جلسه باشد مشاهده نمایند، حق دارند بلافاصله مورد تخلف را با استناد به ماده مربوطه بدون خروج از موضوع حداکثر ظرف سه دقیقه تذکر دهند و اگر مربوط به آن جلسه نباشد بعد از نطق و یا پایان جلسه، قبل از اعلام ختم آن حداکثر ظرف سه دقیقه تذکر دهند چنانچه رئیس تذکر را وارد بدانند موظف است به آن ترتیب اثر دهد.

۱۹. اصل ۷۲: مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیبی که در اصل ۹۶ آمده بر عهده‌ی شورای نگهبان است.

۲۰. اصل ۷۲: مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیبی که در اصل ۹۶ آمده بر عهده‌ی شورای نگهبان است.

(<http://yon.ir/96Ah>)

۲۱. در خردادماه ۱۳۸۵ رئیس مجلس شورای اسلامی در نامه‌ای به شورای نگهبان خواستار تفسیر قانونی در مورد رابطه‌ی اصول ۷۵ و ۱۰۲ قانون اساسی شد. این درخواست در چند جلسه‌ی شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و سرانجام نظر تفسیری شورا به شرح زیر به رئیس مجلس شورای اسلامی ابلاغ شد: «اصل هفتادوپنج قانون اساسی شامل هر طرحی که طبق قانون به مجلس ارایه گردد و بار مالی داشته باشد، می‌شود».

۲۲. همان.

۲۳. به نظر می‌رسد استفاده از تجارب سایر کشورهایی که مشابه اصل ۷۵ قانون اساسی را در قانون خود دارند، مفید است. در بررسی تطبیقی اصل ۷۵ قانون اساسی با قانون اساسی کشورهای مختلف، ملاحظه می‌شود که در بین قوانین اساسی کشورها، قانون اساسی فرانسه در اصل ۴۰، به همین موضوع پرداخته است. در این جا به اختصار به این نکته اشاره می‌شود که در اصل ۴۰ قانون اساسی فرانسه آمده است: طرح‌ها و پیشنهادهای اصلاحی ارائه شده توسط اعضای پارلمان مجاز و قابل قبول نخواهد بود زمانی که اجرای آن‌ها سبب کاهش درآمد عمومی یا ایجاد یا افزایش هزینه‌های عمومی گردد. این محدودیت یکی از اجزای اساسی «نظام پارلمانی عقلایی» است. ر.ک: (Huber, 1996: 30-45). در بررسی روش اجرایی این اصل، باید گفت که آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای ملی فرانسه، در دو مرحله قبل از طرح کردن و بعد از طرح کردن طرح‌ها و پیشنهادهای در صحن مجلس سازوکارهایی را پیش‌بینی کرده است که طرح‌های مغایر با اصل ۴۰ قانون اساسی، کنار گذاشته شوند. ر.ک: (<http://yon.ir/IGW6>).

منابع و مأخذ

الف) فارسی

- اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴)، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چ اول، ج ۲.
- حبیب‌زاده، توکل و حمیدرضا نیکوگفتارصفا (۱۳۸۷)، «مراجع تفسیر قانون اساسی در ایران و آمریکا»، پژوهش‌نامه‌ی حقوق اسلامی، دوره‌ی نهم، ش ۲۷، صص ۱۵۵-۱۹۳.
- دشمن‌زیاری، اسفندیار (۱۳۸۹)، فرایند بودجه: تنظیم، تصویب، اجرا و کنترل، تهران: مؤسسه‌ی کتاب مهربان نشر، چ اول.
- رستمی، ولی (۱۳۹۵)، مالیه‌ی عمومی، تهران: میزان، چ چهارم.
- رنجبری، ابوالفضل و علی بادامچی (۱۳۸۵)، حقوق مالی و مالیه‌ی عمومی، تهران: مجد، چ هفتم.
- ساعدوکیل، امیر و پوریا عسگری (۱۳۸۳)، قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی، تهران: مجد.
- شبییری‌نژاد، علی‌اکبر (۱۳۸۶)، بودجه‌ریزی در ایران: حقوق قوه‌ی مقننه در بررسی و رأی به بودجه، تهران: دفتر مطالعات برنامه و بودجه‌ی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ اول.
- عراقی، سید حسین (۱۳۸۰)، کنکاشی در قوانین مالی و محاسباتی کشور، تهران: پژوهشکده‌ی امور اقتصادی.
- فرزب، علیرضا (۱۳۸۷)، بودجه‌ریزی کاربردی در ایران، تهران: شرکت تعاونی کارآفرینی فرهنگ و هنر، چ اول.
- قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل (۱۳۷۵)، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: دادگستر.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸.
- قانون اساسی فرانسه مصوب ۱۹۵۸.
- قلی‌زاده، رحمان‌قلی (۱۳۹۱)، نظام بودجه‌ریزی در ایران (نظریه و عمل)، تهران: چاپار، چ اول.
- گروه نویسندگان (۱۳۹۱)، نقش در حال تحول پارلمان‌ها در فرآیند بودجه، ترجمه‌ی افشین خاکباز، تهران: دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ اول.
- لاینرت، یان (۱۳۸۷)، بودجه‌ریزی در جهان: چارچوب حقوقی نظام‌های بودجه‌ریزی

(مطالعه‌ی تطبیقی)، ترجمه‌ی افشین خاکباز، تهران: دفتر مطالعات برنامه و بودجه‌ی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ اول.

مزارعی، غلامحسین (۱۳۹۰)، «ساختارگرایی در تفاسیر شورای نگهبان از قانون اساسی ج.ا.ا»، فصلنامه‌ی اطلاع‌رسانی حقوقی، سال هفتم، ش ۲۶.

موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۰)، *دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران: اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان (۱۳۸۹-۱۳۵۹)*، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری.

مهرپور، حسین (۱۳۸۷)، *مختصر حقوق اساسی ایران*، تهران: دادگستر، چ اول.

نبی‌لو، حسین (۱۳۸۶)، «بررسی نحوه‌ی تعامل قوه‌ی مجریه و مقننه در بودجه‌ریزی»، فصلنامه‌ی اطلاع‌رسانی حقوقی، ش ۱۲.

ورعی، سید جواد (۱۳۸۵)، *مبانی و مستندات قانون اساسی جمهوری اسلامی به روایت قانونگذار*، قم: انتشارات دبیرخانه‌ی مجلس خبرگان رهبری.

هاشمی، سید محمد (۱۳۸۱)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: میزان، چ ششم، ج ۲.

ب) لاتین

Huber, John D. (1996), **Rationalizing Parliament, Legislative Institutions, and Party Politics in France**, Cambridge: Cambridge University Press.

Labonte, Marc (2011), **Reducing the Budget Deficit: Policy Issues**, Diane Publishing.

National Assembly, **Financial Inadmissibility: Article 40 of the Constitution**, File n°39, February 2011, http://www.assemblee-nationale.fr/english/synthetic_files/file-39.asp

Robertson Ferguson, Margaret (2006), **The Executive Branch of State Government: People, Process, and Politics**, ABC-CLIO.

ج) پایگاه‌های اینترنتی

<http://yon.ir/sedayeshia>
<http://yon.ir/96Ah>