



مرکز تحقیقات شورای نگهبان



گزارش کارشناسی

در خصوص:

تفسیر اصل (۵۲) قانون اساسی

کد گزارش: ۹۲۰۲۰۰۲

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۲/۱

مرکز تحقیقات شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

موضوع:

گزارش کارشناسی

تفسیر اصل (۵۲) قانون اساسی

تهیه کننده: مرکز تحقیقات شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۲۰۲۰۰۲

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۲/۱/۱۹



گزارش کارشناسی در خصوص تفسیر اصل (۵۲) قانون اساسی

سؤال اول: آیا تغییر در ارقام بودجه به نحوی که در کل بودجه تأثیر نگذارد و

به وسیله طرح قانونی باتوجه به اصل (۵۲) قانون اساسی امکان‌پذیر است یا خیر؟

پاسخ سؤال اول:

نظر اکثریت:

برخلاف صدر اصل (۵۲) قانون اساسی که تهیه بودجه را منحصرأ از طریق لایحه دولت در نظر گرفته است، ذیل این اصل به نحو مطلق از امکان «تغییر در ارقام بودجه» صحبت کرده است و با توجه به اطلاق اصل (۵۸) و عموم اصل (۷۱) قانون اساسی مبنی بر اطلاق اعمال قوه مقننه و عموم اختیار تقنین توسط مجلس شورای اسلامی و همچنین با نظر به تصریح صدر و ذیل اصل (۷۵) قانون اساسی مبنی بر امکان تقلیل درآمد عمومی و یا افزایش هزینه عمومی (تغییر در ارقام بودجه) از طریق طرح قانونی باید گفت: «هرگونه تغییر در ارقام بودجه به وسیله طرح قانونی، مشروط به رعایت تعادل درآمدها و هزینه‌ها (مقرر در اصل ۷۵ قانون اساسی) امکان‌پذیر است.»

نظر اقلیت:

نظر به اینکه با توجه به مشروح مذاکرات قانون اساسی ذیل اصل (۵۲) در این خصوص ساکت بوده و لذا تغییر در ارقام بودجه تابع حکم صدر اصل

است، و با عنایت به جنبه نظارتی داشتن تصویب بودجه توسط مجلس که ابتکار تصویب بودجه و تغییر در آن را نیز به موجب لایحه امکان‌پذیر می‌سازد، و با توجه به فلسفه اصل (۷۵) مبنی بر ایجاد محدودیت برای نمایندگان در ارائه طرح‌های حاوی بار مالی، «امکان تغییر در ارقام بودجه از طریق طرح قانونی وجود ندارد».

تفصیل و توضیح پاسخ سؤال اول:

استدلالات نظر اکثریت:

۱. اطلاق موجود در ذیل اصل (۵۲) قانون اساسی مبنی بر اینکه «هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود» و همچنین عدم ذکر لزوم ارائه اصلاحیه یا متمم بودجه از طریق لایحه (برخلاف صدر اصل که شروع فرآیند تصویب آن را مقید به لایحه دولت کرده است) امکان اصلاح بودجه از طریق طرح را میسر می‌کند.

۲. باتوجه به اینکه بودجه سالانه کل کشور جزو قوانین مصوب مجلس محسوب می‌شود و اصل (۷۱) قانون اساسی صلاحیت مجلس شورای اسلامی را در عموم مسائل اعلام کرده است، بنابراین با عنایت به عموم اصل مزبور مجلس دارای صلاحیت اصلاح قانون بودجه نیز می‌باشد.

۳. صدر و ذیل اصل (۷۵) قانون اساسی به صراحت و روشنی امکان اصلاح قانون بودجه را از طریق طرح قانونی، پیش‌بینی کرده است؛ چه اینکه این اصل

از امکان تقلیل درآمد عمومی و یا افزایش هزینه عمومی (با رعایت شرط مذکور در ذیل این اصل) از طریق طرح قانونی صحبت کرده و با توجه به اصل ۵۲ که بودجه را «بودجه کل کشور» برای یک سال می‌داند، لذا هرگونه تقلیل درآمد عمومی و افزایش هزینه عمومی در طرح‌های مصوب مجلس در حقیقت تغییر در ارقام بودجه آن سال است که قانون اساسی در اصل ۷۵ صراحتاً برای این کار به مجلس اختیار داده است، اما این اختیار را منوط به حفظ تعادل بودجه نموده است.

۴. عدم امکان تغییر در ارقام بودجه از طریق طرح دارای این اثر سوء می‌باشد که اگر مجلس سهواً در بودجه ارقامی را به اشتباه پیش‌بینی کرده باشد و یا ارقامی را برخلاف اسناد بالادستی تصویب کرده باشد، دست مجلس برای اصلاح بسته است و حال آنکه مجلس باید بتواند قانون مصوب خویش را اصلاح کند بویژه در شرایطی که دولت تمایلی برای اصلاح بودجه مصوب نداشته باشد.

۵. با عطف نظر به مقدمه قانون اساسی که قانونگذاری را مبین ضابطه‌های مدیریت اجتماعی معرفی می‌کند: «قانونگذاری که مبین ضابطه‌های مدیریت اجتماعی است...»، و مرجع اصلی تعیین اولویت‌ها در مدیریت امور عمومی را مجلس شورای اسلامی می‌داند، اگر مجلس در اواسط سال اولویت جدید و مهمی برای هزینه کردن داشته باشد، باید بتواند باتوجه به آن قانون بودجه را

اصلاح کند که جز از طریق تغییر در ارقام بودجه میسر نیست.

۶. با توجه به مجموعه اصول قانون اساسی و نیز مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی و شورای بازنگری قانون اساسی که نشانگر اعتماد قانونگذار اساسی به دولت و بویژه مجلس شورای اسلامی است به طوری که بخش عمده مدیریت امور عمومی در چارچوب سیاستگزاری و اجرا به این دو قوه اعطا شده است، باید گفت از آنجا که مفروض نیاز به تغییر در ارقام بودجه، اصلاح بودجه است لذا وقتی سخن از اصلاح بودجه در میان است، اگر امکان یا عدم امکان تغییر (اصلاح) در ارقام بودجه به وسیله طرح قانونی مورد تردید بوده و موضوع نیازمند تفسیر باشد، دلیلی برای ممنوعیت امکان تغییر در ارقام بودجه به وسیله طرح قانونی در جهت اصلاح بودجه وجود ندارد و با این نگاه، منع مجلس از ورود به فرآیند اصلاح بودجه نیازمند نص صریح در قانون اساسی است که چنین نصی وجود ندارد که اگر وجود داشت موضوع نیازمند تفسیر نبود.

استدلالات نظر اقلیت:

۱. با عطف توجه به مشروح مذاکرات اصل ۵۲ قانون اساسی می‌توان به این نتیجه رسید که عبارت ذیل اصل (۵۲) «هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود» درخصوص تغییر در ارقام بودجه از طریق

طرح یا لایحه ساکت است و نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی تنها به این مهم اشاره کرده‌اند که هرگونه تغییری می‌بایست به تصویب مجلس برسد لیکن شیوه ایجاد تغییر از طریق طرح یا لایحه را مورد توجه قرار نداده‌اند. لذا باید گفت ذیل این اصل نیز معطوف به حکم مذکور در صدر اصل در رابطه با الزام به تصویب بودجه از طریق لایحه است و اصلاح بودجه به هر صورت مانند تصویب کلیت آن می‌بایست از طریق لایحه صورت پذیرد.

۲. نگاهی به مجموع اصول قانون اساسی نشان می‌دهد که بسیاری از موضوعات فی نفسه دارای ماهیت اجرایی هستند لیکن به دلیل اهمیتی که داشته‌اند دولت مکلف شده است اینگونه موارد را به تصویب مجلس برساند. تصویب مجلس در این موارد جنبه نظارتی و دادن مجوز به دولت دارد. در این خصوص می‌توان اصل ۷۹ (شرایط اضطراری)، اصل ۸۰ (گرفتن و دادن وام و کمک بلاعوض)، اصل ۸۱ (امتیاز تشکیل شرکت‌های خارجی)، اصل ۸۲ (استخدام کارشناسان خارجی)، اصل ۸۳ (انتقال نفائس ملی)، اصل ۱۲۵ (موافقتنامه‌های بین‌المللی)، اصل ۱۳۹ (صلح دعاوی اموال عمومی و ارجاع به داوری) را نام برد. مؤید این مطلب این است که با توجه به عموم اصل (۷۱) و صلاحیت عام مجلس در باب قانونگذاری، قاعدتاً نمی‌بایست دلیلی برای ذکر صلاحیت مجلس در تصویب مواردی مانند این امور به طور خاص باشد، لیکن به دلیل ماهیت اجرایی امور فوق، مورد تصریح برای تصویب مجلس قرار

گرفته‌اند. به عبارت دیگر چنانچه تصویب این امور در قانون اساسی در صلاحیت مجلس قرار نمی‌گرفت به دلیل داشتن ماهیت اجرایی، دولت بدون تصویب مجلس می‌توانست مبادرت به انجام این امور نماید. تصویب بودجه توسط مجلس شورای اسلامی نیز از جمله این موارد است که جنبه نظارتی داشته و به نوعی اعطای مجوز به دولت است و به همین دلیل قانون اساسی ابتکار تصویب آن را از طریق لایحه و در صلاحیت دولت می‌داند. تصویب امور فوق از باب نظارت مجلس بر آنها دارای این اثر است که اولاً ابتکار قانونگذاری در موارد فوق با دولت و از طریق لایحه است و ثانیاً تغییر و اصلاح در آنها نیز تابع همین فرآیند خواهد بود.

۳. باتوجه به اینکه مهمترین هدف بودجه‌ریزی تنظیم برنامه مالی کشور تا پایان سال است و دولت بر مبنای بودجه مصوب برای یک سال برنامه‌ریزی می‌کند، امکان تغییر در ارقام بودجه از طریق طرح پیشنهادی نمایندگان بدان معناست که مجلس در هر موقع از سال می‌تواند این برنامه مالی را تغییر دهد و بر این اساس دولت نمی‌تواند برای یک سال برنامه ریزی مالی کند و این امر سبب بی‌نظمی و آشفتگی مالی در برنامه ریزی‌های دولت می‌گردد. اعطای این اختیار به مجلس سبب می‌شود که حتی در اواخر سال که برنامه‌های دولت در حال اجرا است مجلس بتواند در بودجه برنامه‌های در حال اجرا تغییر ایجاد کند که این امر منطقی به نظر نمی‌رسد.

۴. آن دسته از دلایل فنی و تخصصی که بر لزوم تهیه و ارائه بودجه از طریق لایحه دولت دلالت دارند، بر لزوم اصلاح آن از طریق لایحه نیز حکم می‌کنند. از جمله این دلایل می‌توان به جنبه‌های فنی و تخصصی بودجه‌ریزی اشاره کرد که معمولاً دولت‌ها امکانات و کارشناسان فنی لازم جهت انجام آن را در اختیار دارند درحالیکه مجلس فاقد چنین کارشناسانی است.

۵. امکان تغییر در ارقام بودجه توسط طرح نمایندگان مجلس مغایر با فلسفه اصل (۷۵) قانون اساسی است. لازم به ذکر است که فلسفه اصل (۷۵) ایجاد محدودیت برای مجلس است تا از این طریق نمایندگان نتوانند طرح‌هایی را که دارای بار مالی است و یا درآمدهای دولت را تغییر می‌دهد و بدین ترتیب در بودجه کل کشور تغییر ایجاد می‌کند بدون پیش بینی سازوکار جبران آن تصویب کنند. چنانچه نمایندگان مجلس امکان تغییر در ارقام بودجه را داشته باشند عملاً اصل (۷۵) محدودیتی برای آنان ایجاد نخواهد کرد و نمایندگان می‌توانند در هر مورد که طرح‌های قانونی آنها دارای بار مالی است به راحتی با تغییر در ارقام موجود در بودجه و جابجایی اعتبارات برای طرح‌های خود تامین اعتبار کنند و به ظاهر ایراد اصل (۷۵) را مرتفع نمایند درحالیکه این امر با فلسفه این اصل در تعارض است.

سؤال دوم: با توجه به ذیل اصل (۵۲) قانون اساسی آیا مجلس می‌تواند برخلاف مراتب مقرر در قانون حاکم بر نحوه تغییر ارقام بودجه، ارقام مزبور را تغییر دهد یا آنکه باید پیشاپیش تغییرات لازم در قانون مذکور ایجاد شود؟

پاسخ سؤال دوم:

در صورت پذیرش نظر اقلیت در پاسخ به سؤال اول، این سؤال موضوعاً منتفی است اما در صورت پذیرش نظر اول، «از آنجایی که اعتبار حقوقی مصوبات مجلس شورای اسلامی یکسان است و نسخ قوانین مجلس شورای اسلامی توسط این نهاد، دارای محدودیت خاصی نمی‌باشد؛ بنابراین نسخ ضمنی قانون، با رعایت حد نصاب قانونی، از طریق قانون مؤخر امکان‌پذیر است و شرایط مقرر در قوانین سابق مصوب مجلس مانع اعمال اراده جدید مجلس در تغییر ارقام بودجه نخواهد بود.»

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل های آینده، که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود
را اینا و تحت تاثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

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

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۲۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir