



معاونت پژوهش‌های
بنیادین

سنگین

پژوهشی

تحلیل چالش‌های حقوقی اصل ۷۵ قانون اساسی

- شماره مسلسل: ۱۴۰۳-۳
- تاریخ: ۱۴۰۳/۰۴/۲۴



پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه

عنوان:

تحلیل چالش‌های حقوقی اصل ۷۵ قانون اساسی

گزارش جلسه تحلیل موضوعات حقوق عمومی

تحقیق و تنظیم:

وحید حیدری

ناظر علمی:

دکتر علی فتاحی زفرقندی

شماره مسلسل: ۱۴۰۳۰۰۳

تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۰۴/۲۴

پژوهشکده شورای نگهبان



فهرست

خلاصه مدیریتی	۲
مقدمه	۸
۱. شمول یا عدم شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه بودجه	۱۰
۱.۱. رویکرد شمول حکم اصل ۷۵ بر لایحه بودجه	۱۱
۲.۱. رویکرد عدم شمول حکم اصل ۷۵ بر لایحه بودجه	۱۲
۲. نهاد سنجش‌گر «قابلیت طرح» مذکور در اصل ۷۵ قانون اساسی	۱۵
۱.۲. رویکرد صلاحیت مجلس شورای اسلامی در سنجش قابلیت طرح	۱۵
۲.۲. رویکرد صلاحیت شورای نگهبان در سنجش قابلیت طرح	۱۷
۳. کاهش درآمدهای عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی	۱۸
۱.۳. مفهوم‌شناسی درآمد یا هزینه عمومی	۱۸
۲.۳. انواع کاهش درآمد یا افزایش هزینه‌های عمومی	۲۰
۳.۳. اقسام کاهش درآمد یا افزایش هزینه‌های عمومی	۲۰
۴. پیش‌بینی طریق جبران کاهش درآمد یا افزایش هزینه‌های عمومی	۲۱
۱.۴. طرق جبران کاهش درآمدها یا تأمین هزینه‌های عمومی	۲۲
۲.۴. پذیرش دولت به مثابه طریق جبران بار مالی	۲۳
۵. اعتبارسنجی واقعیت طریق تأمین کاهش درآمد یا افزایش هزینه‌های عمومی	۲۵
جمع‌بندی	۲۸
منابع جهت مطالعه بیشتر	۳۱

خلاصه مدیریتی

اصل ۷۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بیانگر محدودیتی بر صلاحیت مجلس شورای اسلامی در حوزه‌ی قانون‌گذاری است. مقصود از اساسی‌سازی اصل ۷۵ قانون اساسی، ایجاد انضباط مالی، ممانعت نمایندگان مجلس از ایجاد خلل در مدیریت امور مالی از سوی دولت و نیز جلوگیری از ایجاد تکلیف مالایطاق بر دولت بوده است. این محدودیت به دلالتی همچون مسئولیت قوه‌ی مجریه در اداره‌ی امور کشور، آشنایی با مسائل و مشکلات اجرایی و آگاهی از محدودیت‌ها و ظرفیت‌های موجود از سوی این قوه است. همچنین می‌توان مقوله‌ی واقع‌نگری در قانون‌گذاری و امکان اجرای قوانین را نیز در زمره ادله اساسی‌سازی اصل ۷۵ برشمرد. قانون‌گذاری، منطقیاً با توجه به مشکلات و مسائل پیش‌رو به همراه در نظر گرفتن منابع و ظرفیت‌های موجود و در نهایت، با اولویت‌بندی رفع نیازها انجام می‌گیرد اما 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، به علت محدودیت‌های دولت (از حیث منابع مالی، انسانی و...) امکان اجرای کامل و مؤثر آن وجود ندارد. از جمله علل دیگر محدودیت یادشده در اصل ۷۵، توجه به منطق سیاست‌گذاری هماهنگ در قوه‌ی مجریه است. حجم عظیمی از سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اداره‌ی امور کشور در مجموعه‌ی قوه‌ی مجریه به عنوان رکن مسئول در اداره‌ی کشور تنظیم می‌شود. قوه‌ی مزبور به مثابه‌ی کانون هماهنگ‌کننده‌ی سیاست‌های کشوری در عرصه‌های مختلف، موظف است در چارچوب اسناد قانونی بالادستی مربوط، به تنظیم سیاست‌های منسجمی به منظور اداره‌ی امور کشور بپردازد و حسب مورد، مراتب را برای تأیید به قوه‌ی مقننه ارسال کند؛ از این رو لزوم وجود هماهنگی در میان سیاست‌های در حال اجرای دولت موجب ممانعت از ایجاد تکلیف مالایطاق برای آن است.

اگرچه اصل ۷۵ قانون اساسی در ظاهر، از بیان روشنی برخوردار است لکن تجربه‌ی

بیش از چهل سال اجرای آن، بیانگر آن است که مفاد آن در عرصه‌ی اجرا همواره محل مناقشه و اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان از یک سو و مجلس و قوه‌ی مجریه از سوی دیگر بوده است و در این باب، ذکر این نکته کافی است که در طول تاریخ اجرای این اصل، بیشترین ایرادات شورای نگهبان نسبت به مصوبات مجلس شورای اسلامی از نظر کمی، مبتنی بر عدم رعایت این اصل بوده است. بر همین اساس، مسائل موجود در پنج مطلب و به ترتیب مشتمل بر عناوین «شمول یا عدم شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه بودجه»، «نهاد سنجش‌گر «قابلیت طرح» مذکور در اصل ۷۵ قانون اساسی»، «کاهش درآمدهای عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی»، «پیش‌بینی طریق جبران کاهش درآمدها یا افزایش هزینه‌های عمومی» و «اعتبارسنجی واقعیت طریق تأمین کاهش درآمد یا افزایش هزینه‌های عمومی» طرح شده و پاسخ‌های محتمل برای آنها ارائه خواهد شد.

۱. شمول یا عدم شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه بودجه

آیا محدودیت مطابق با اصل ۷۵ قانون اساسی بر پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان در رسیدگی به لوایح قانونی، دربرگیرنده‌ی لایحه بودجه نیز است یا اینکه پیشنهادها و اصلاحات مربوط به این لایحه از شمول حکم مندرج در اصل ۷۵ مستثنی می‌باشند؟ در پاسخ می‌توان دو رویکرد «شمول حکم اصل ۷۵ بر لایحه بودجه» و «عدم شمول حکم اصل ۷۵ بر لایحه بودجه» را مطرح نمود:

رویکرد نخست، با اشاره به فلسفه و اطلاق اصل ۷۵ قانون اساسی تسری این اصل بر لایحه‌ی سالانه‌ی بودجه کل کشور را ضروری می‌داند. در مقابل، دیدگاه دیگر با عنایت به عدم امکان اعمال ایراد بار مالی در خصوص لایحه‌ی بودجه کل کشور، ماهیت صلاحیت نظارتی مجلس بر بودجه و حدود صلاحیت‌های قانونی این نهاد در رسیدگی به بودجه‌ی کل کشور و همچنین نظر مشورتی و رویه‌ی شورای نگهبان در این خصوص ایراد بار مالی در خصوص لوایح بودجه کل کشور را فاقد وجهت حقوقی می‌دانند. می‌توان با در نظر داشتن دو راه‌کار حقوقی و غیرحقوقی از دخالت بی‌جای نمایندگان در لوایح بودجه ممانعت به عمل آورد؛

- در محور حقوقی می‌توان اعداد و ارقام موهوم وارد شده به لایحه بودجه توسط نمایندگان را با توجه به اصول کلی قانون اساسی همچون مغایرت با «نظام اداری

صحیح» یا «اقتصاد صحیح و عادلانه» و مشابه آن مورد خدشه و ایراد قرار داد و از تصویب آن جلوگیری به عمل آورد.

- در محور غیر حقوقی نیز با امعان نظر به اقتضائات حکمرانی زمینه تعامل قوای مقننه و مجریه را در این خصوص افزایش داده و بهبود بخشید و زمینه هر نوع بی‌اعتمادی در خصوص اعمال صلاحیت‌ها در هر دو قوه را - که موجب می‌شود تا مجلس ارقام دولت را واقعی تلقی نکند و دولت نیز ورود و دلسوزی‌ها مجلس را دخالت و تکلیف بمالایطاق قلمداد نماید- کاهش داده و از بین ببرد.

۲. نهاد سنجش گر «قابلیت طرح» مذکور در اصل ۷۵ قانون اساسی

صلاحیت سنجش قابلیت طرح پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان مجلس شورای

اسلامی با کدام نهاد است؟

احتساب کنترل قابلیت طرح در اصل ۷۵ قانون اساسی در زمره صلاحیت شورای

نگهبان، نافی و معارض با تکلیف مجلس به رعایت این مهم نیست و تعبیه ماده ۱۴۰ قانون آئین‌نامه داخلی مجلس را از این جهت نیز می‌توان صحیح دانست؛ در نتیجه مرجع نهایی سنجش قابلیت طرح پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان است.

۳. کاهش درآمد یا افزایش هزینه‌های عمومی

آیا کاهش درآمدهای عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی موضوع اصل ۷۵ قانون

اساسی شامل هر نوع کاهش درآمد و افزایش هزینه‌ای خواهد بود؟ آیا می‌توان برای

اعمال ایراد اصل ۷۵ قانون اساسی بین «بررسی ماده به ماده» طرح یا پیشنهاد و «بررسی

کلی» آن از جهت کفایت مالی تفاوت قائل شد؟

پاسخ: بعضاً یک طرح متضمن مواد و احکامی است که موجب کاهش درآمدهای

عمومی شده و هزینه‌های عمومی را افزایش می‌دهد و یا اینکه یکی از این دو را شامل

می‌شود. در این صورت، تردیدی در اعمال اصل ۷۵ قانون اساسی نیست. اما چنانچه

طرحی دربردارنده مفادی باشد که از یک جنبه موجب کاهش درآمدهای عمومی و

افزایش هزینه‌های عمومی گردد اما در همان طرح مفادی نیز باشد که موجبات افزایش

درآمدها و کاهش هزینه‌های عمومی را فراهم آورد، شاید اینگونه به نظر برسد که ایراد

بار مالی واجد اشکال است؛ چرا که برآیند آن طرح را باید «موازنه درآمدها و هزینه‌های عمومی» دانست، اما این امر از جهاتی مورد خدشه است. توضیح اینکه اساسی سازی کفایت مالی و عدم ایجاد بار مالی در اصل ۷۵ قانون اساسی از جهت انتظام امور مالی و نظم بخشی به مباحث مالی میان دو قوه مجریه و مقننه بوده است و از این رو، اینکه یکی از احکام موجود در یک طرح، باعث کاهش درآمدهای عمومی و افزایش هزینه‌های عمومی شود بی آنکه منبع مشخصی را به عنوان جایگزین معین نماید قابل قبول نیست حتی اگر در حکمی دیگر از مفاد همان طرح، تمهیدی برای افزایش درآمدها و یا کاهش هزینه‌ها در نظر گرفته باشد.

- چنانچه طرح مصوب مجلس شورای اسلامی به صورت مستقیم، درآمد و یا هزینه- ای را مورد اشاره قرار ندهد، اما اجرای آن سبب کاهش درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی در آینده شود، تکلیف این افزایش هزینه‌ها و یا کاهش درآمدها به صورت «غیر مستقیم و تبعی» چه خواهد بود؟

پاسخ: هر چند در نگاه نخست و ظاهراً درآمدهای عمومی را کاهش نداده و مسبب افزایش هزینه‌های عمومی نیز نشده است، (به عنوان مثال طرحی که حکم شمول قانون مدیریت خدمات کشوری نسبت به کارکنان یک دستگاه را مقرر نماید) اما در صورتی که موجب شود تا کارکنان آن دستگاه از مزایای پرسنلی بیشتری نسبت به قانون قبلی که تحت‌الشمول آن بودند، برخوردار شوند، به صورت غیرمستقیم باعث افزایش هزینه- های عمومی خواهد شد. در این صورت به نظر می‌رسد افزایش هزینه و کاهش درآمد به صورت غیرمستقیم را نیز بتوان مشمول اصل ۷۵ قانون اساسی دانست.

۴. پذیرش دولت به مثابه طریق جبران بار مالی

آیا می‌توان قبول دولت را به عنوان طریقی برای جبران کاهش درآمدها و افزایش هزینه‌ها تلقی نمود؟ چنانچه پیشنهادات و طرح‌های نمایندگان واجد بار مالی بوده و طریقی برای جبران نیز در آنها پیش‌بینی نشده باشد و پس از بررسی شورای نگهبان و مورد ایراد واقع شدن، آیا پذیرفتنی است که قوه مجریه انجام طرح و پیشنهاد مزبور را تعهد نموده و قبول نماید؟

پاسخ: در پاسخ می‌توان به دو رویکرد در این زمینه اشاره نمود؛ رویکرد اول، پذیرش و قبول طرح توسط دولت را یکی از طرق جبران بر می‌شمارد و در این باره این استدلال

را اقامه می‌نماید که ابتکار قانون در قالب لایحه که از جمله صلاحیت‌های قوه مجریه است هیچگاه نیازمند تأمین بار مالی نبوده و اساساً همین تفاوت میان لایحه و طرح موجب می‌شود تا اگر مجلس تکلیفی را بر عهده دولت می‌گذارد به دلیل دوری از اقتضائات امور اجرایی با ذکر محل هزینه‌کرد آن باشد اما تقدیم لایحه با این پیش‌فرض صورت می‌گیرد که متضمن پیش‌بینی محل مقتضی برای هزینه‌کرد است؛ از این رو چنانچه دولت طرحی را که مجلس بدون طریق جبران به تصویب رسانده است قبول نموده و اشکال بار مالی مرتفع گردد متنها بایستی این اعلان و اعلام قبول که برای دولت مسئولیت‌زا است، به صورت رسمی بوده و به تأیید و تصویب هیأت وزیران برسد.

در رویکرد دوم، پذیرش دولت رافع ایراد بار مالی نبوده و اینگونه استدلال می‌شود که اولاً پذیرش دولت به عنوان یکی از طرق جایگزین، مستلزم تبدیل طرح به لایحه است که این امر در تضاد با نص اصل ۷۵ قانون اساسی است؛ چرا که در این اصل بر لزوم پیش‌بینی راه‌کارهای رافع بار مالی در طرح‌ها و پیشنهادات نمایندگان اشاره می‌شود و حال آنکه سخنی از قبول دولت به میان نیامده است. دیگر اینکه با نگاه نظام‌مند و جامع به اصول قانون اساسی می‌توان پی برد که اصل ۵۲، ۵۳ و ۵۵ قانون اساسی، دولت را به سند مالی بودجه محدود می‌کند و اساساً دولت نمی‌تواند خارج از این سند مالی هزینه نماید. پس اصل بر این است که دولت همواره باید مبتنی بر سند مالی هزینه بکند و اگر می‌خواهد هزینه جداگانه و بار مالی اضافه‌ای را ایجاد بکند یا درآمدی را نیز کاهش دهد، باید در اصلاحات بودجه (لایحه بودجه) یا طریقی که در قوانین تنظیم و الحاق درج شده^۱ آن را پیش‌بینی نماید. این امر متناظر محدودیت موجود در اصل ۷۵ قانون اساسی برای نمایندگان مجلس است. لذا بررسی قانون اساسی از این منظر موجب دستیابی به فهم جدیدی می‌شود که مبتنی بر آن نه نمایندگان مجلس می‌توانند بار مالی بلا تأمین ایجاد نمایند و نه دولت. راه‌کار رفع محدودیت اول، پیش‌بینی طریق تأمین و راه‌حل محدودیت دوم اصلاح بودجه‌ای است.

۱. مانند ماده ۷۹ قانون «تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» مصوب ۱۳۸۰ که تحت شرایطی، تغییر اعتبارات هزینه‌ای وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی منظور در قوانین بودجه سالانه را تا ۳۰ درصد مجاز دانسته است و یا ماده ۳۰ قانون «الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» مصوب

۵. اعتبارسنجی واقعیت طریق تأمین کاهش درآمد یا افزایش هزینه‌های عمومی

ممکن است مجلس منبعی را به عنوان طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه مشخص کند، ولی در منبع بودن یا نبودن طرق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه تردید به وجود آید. در سال‌های اخیر بسیار شاهد اعلام ایرادات شورای نگهبان بر اینگونه مصوباتی بوده‌ایم که در واقعی بودن منبع معرفی شده ابهام وجود دارد. از این رو سوال از این قرار است که یک منبع واقعی دارای چه ویژگی‌هایی باید باشد؟

پاسخ: سه ضابطه در این زمینه قابل استنباط است؛ یکی اینکه منبع معرفی شده باید واقعی باشد، دوم آن‌که کفاف افزایش هزینه‌ها و یا کاهش درآمدها را بدهد و دیگر اینکه منبع معرفی شده پایدار و برای جبران هزینه‌ها یا کاهش درآمدها دارای دوره‌ی اجرای طرح «مستمر و پایان‌ناپذیر» باشد.

۶. حدود صلاحیت شورای نگهبان در تشخیص بار مالی مصوبات

حدود بررسی و اعتبارسنجی شورای نگهبان برای تطبیق طرح‌های نمایندگان مجلس با اصل ۷۵ قانون اساسی، تا به چه حد است؟ بررسی تخصصی و فنی شورای نگهبان تا به کجا باید صورت بگیرد؟ آیا بررسی‌های کلی در این زمینه کفایت می‌کند یا اینکه نیاز است تا به صورت جزئی بررسی صورت بگیرد؟ آیا در این باره می‌توان به گزارشات کارشناسی نهادهای کارشناسی قوای مجریه و مقننه اکتفا نمود؟

پاسخ: ضمن پذیرش صلاحیت شورای نگهبان در بررسی طرح‌های مجلس از حیث بار مالی، باید گفت در مواردی که یک منبع سابقه ذکر به عنوان طریق تأمین را دارد، بررسی مستندات منبع سابق به صورت جزئی و تفصیلی در خصوص سنجش ضوابط کفاف و استمرار آنها از سوی شورای نگهبان ضروری به نظر می‌رسد و در فرضی که منبع معرفی شده به صورت پیشینی، سابقه‌ی ذکر در طرح‌ها را نداشته باشد، شورای نگهبان برای سنجش واقعی بودن آن منبع می‌تواند به بررسی در حدی که اقناع‌آور باشد، بپردازد و در این زمینه از نظرات و گزارش‌های کارشناسی بهره ببرد.

مقدمه

اصل ۷۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بیانگر محدودیتی بر صلاحیت مجلس شورای اسلامی در حوزه قانون‌گذاری است و تصریح بر این دارد که: «طرح‌های قانونی و پیشنهادهای و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد.» ملاحظه آنچه در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی آمده، بیانگر آن است که مقصود از اساسی‌سازی اصل ۷۵ قانون اساسی، ایجاد انضباط مالی، ممانعت نمایندگان مجلس از ایجاد خلل در مدیریت امور مالی از سوی دولت و نیز جلوگیری از ایجاد تکلیف مالایطاق بر دولت بوده است.^۱ این محدودیت به دلایلی همچون مسئولیت قوهی مجریه در اداره‌ی امور کشور، آشنایی با مسائل و مشکلات اجرایی و آگاهی از محدودیت‌ها و ظرفیت‌های موجود از سوی این قوه است.^۲ همچنین می‌توان مقوله‌ی واقع‌نگری در قانون‌گذاری و امکان اجرای قوانین را نیز در زمره ادله اساسی‌سازی اصل ۷۵ برشمرد.

با این توضیح که قانون‌گذاری، منطقیاً با توجه به مشکلات و مسائل پیش‌رو به همراه در نظر گرفتن منابع و ظرفیت‌های موجود و در نهایت، با اولویت‌بندی رفع نیازها انجام می‌گیرد اما 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،

۱. در جلسه‌ی تصویب این اصل در اجلاس خبرگان بررسی نهایی ق.ا.ج.ا، نایب رئیس جلسه در توضیح 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» (رستمی، ولی و الهه مرنندی، بررسی و تحلیل اصل ۷۵ قانون اساسی و محدودیت قانون‌گذاری مجلس، دانش حقوق عمومی، سال پنجم، شماره ۱۴، ۱۳۹۵، ص ۱۷).

۲. قاضی شریعت‌پناهی، سید ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران، میزان، ۱۳۸۴، ص ۲۱۴.

اقدام به تهیهی طرح‌های قانونی کنند که اگرچه متضمن مواد مطلوب و آرمان‌گرایانه است، به علت محدودیت‌های دولت (از حیث منابع مالی، انسانی و...) امکان اجرای کامل و مؤثر آن وجود ندارد.

از جمله علل دیگر محدودیت یادشده در اصل ۷۵، توجه به منطق سیاست‌گذاری هماهنگ در قوهی مجریه است. حجم عظیمی از سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اداری امور کشور در مجموعهی قوهی مجریه به عنوان رکن مسئول در ادارهی کشور تنظیم می‌شود. قوهی مزبور به مثابهی کانون هماهنگ‌کنندهی سیاست‌های کشوری در عرصه‌های مختلف، موظف است در چارچوب اسناد قانونی بالادستی مربوط، به تنظیم سیاست‌های منسجمی به منظور ادارهی امور کشور بپردازد و حسب مورد، مراتب را برای تأیید به قوهی مقننه ارسال کند؛ از این رو لزوم وجود هماهنگی در میان سیاست‌های در حال اجرای دولت موجب ممانعت از ایجاد تکلیف مالایطاق برای آن است.^۱

اگرچه اصل ۷۵ قانون اساسی در ظاهر، از بیان روشنی برخوردار است لکن تجربهی بیش از چهل سال اجرای آن، بیانگر آن است که مفاد آن در عرصهی اجرا همواره محل مناقشه و اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان از یک سو و مجلس و قوهی مجریه از سوی دیگر بوده است^۲ و در این باب، ذکر این نکته کافی است که در طول تاریخ اجرای این اصل، بیشترین ایرادات شورای نگهبان نسبت به مصوبات مجلس شورای اسلامی از نظر کمی، مبتنی بر عدم رعایت این اصل بوده است.^۳ مسائلی از این قبیل تسری شرط کفایت مالی و رعایت انضباط مالی موجود در اصل ۷۵ قانون اساسی به لایحه بودجه، تعیین نهاد صالح تشخیص قابلیت طرح پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان مجلس از منظر کفایت مالی، ارائه سنجه در خصوص معیارهای کاهش درآمدهای عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی، اعتبارسنجی طرق جبران بار مالی از قبیل پذیرش دولت و

۱. جلالی، محمد و محمد قاسم تنگستانی، نگاهی به اصل ۷۵ قانون اساسی با تأکید بر آراء و نظرهای شورای نگهبان (در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی تا دوره هشتم)، دانش حقوق عمومی، سال سوم، شماره دهم، ۱۳۹۳، صص ۷۱-۷۲.

۲. شبیری نژاد، علی اکبر، بودجه‌ریزی در ایران: حقوق قوهی مقننه در بررسی و رأی به بودجه، تهران، دفتر مطالعات برنامه و بودجهی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶، ص ۷۴.

۳. مزارعی، غلامحسین، «ساختارگرایی در تفاسیر شورای نگهبان از قانون اساسی ج.ا.ا»، فصلنامه اطلاع-رسانی حقوقی، سال هفتم، شماره ۲۶، ۱۳۹۰، ص ۱۱۴.

کنکاش پیرامون ضوابط واقعی بودن طرق تأمین کاهش درآمد یا افزایش هزینه‌های عمومی از جمله چالش‌هایی است که می‌توان پیرامون اصل ۷۵ قانون اساسی مورد شناسایی قرار داد. با توجه به آنچه که ذکر شد و با در نظر داشتن زمینه اختلافات و مناقشاتی که مبتنی بر اصل یادشده امکان بروز دارد، نوشته حاضر برای ارائه راه‌حل در خصوص مسائل موجود در این زمینه و در پنج فصل به ترتیب مشتمل بر عناوین «شمول یا عدم شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه بودجه»، «نهاد سنجش گر قابلیت طرح» مذکور در اصل ۷۵ قانون اساسی»، «کاهش درآمدهای عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی»، «پیش‌بینی طریق جبران کاهش درآمدها یا افزایش هزینه‌های عمومی» و «اعتبارسنجی واقعیت طریق تأمین کاهش درآمد یا افزایش هزینه‌های عمومی» سازمان می‌یابد.

۱. شمول یا عدم شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه بودجه^۱

مبتنی بر حکم اصل ۵۲ قانون اساسی،^۲ ابتکار بودجه‌ریزی در نظام حقوقی ایران، به صورت انحصاری در اختیار قوه‌ی مجریه نهاده شده است. همچنین، اصل ۷۵ قانون اساسی در مقام تحدید صلاحیت مجلس شورای اسلامی در رسیدگی و تصویب لوایح، پیشنهادات و اصلاحاتی را که در خصوص لوایح قانونی از سوی نمایندگان انجام می‌گیرد، منوط به عدم تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی با ارائه طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید دانسته است. با کنار هم نهادن اصول ۵۲ و ۷۵ قانون اساسی که هر یک قسمتی از محدودیت‌های حاکم بر فرآیند تقنین در مجلس شورای اسلامی را مورد اشاره قرار می‌دهند؛ این سؤال به ذهن متبادر می‌گردد که آیا محدودیت مطابق با اصل ۷۵ قانون اساسی بر پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان در رسیدگی به لوایح قانونی، دربرگیرنده‌ی لایحه بودجه نیز است یا اینکه پیشنهادها و اصلاحات مربوط به این لایحه از شمول حکم مندرج در اصل ۷۵ مستثنی می‌باشند؟

۱. بنابر طرح رویکردهای مزبور در جلسه، تکمیل بخش حاضر با استفاده بخشی از محتوای مقاله «تحلیل شمول یا عدم شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه بودجه» نگاشته آقایان بهادری چهرمی، فراهانی و کدخدای‌مرادی صورت پذیرفته است.

۲. اصل ۵۲ قانون اساسی: «بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هر گونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.»

در پاسخ می‌توان دو رویکرد «شمول حکم اصل ۷۵ بر لایحه بودجه» و «عدم شمول حکم اصل ۷۵ بر لایحه بودجه» را مطرح نمود که در ادامه، هر یک از رویکردها تبیین و به جمع‌بندی پرداخته خواهد شد.

۱.۱. رویکرد شمول حکم اصل ۷۵ بر لایحه بودجه

رویکرد نخست با پاسخ مثبت به پرسش مطرح‌شده، حکم اصل ۷۵ قانون اساسی را به صورت مطلق انگاشته و تمامی لوایح را به شکل بلااستثناء مشمول آن قلمداد می‌کند. در اثبات این دیدگاه می‌توان به دلایل ذیل اشاره نمود.

اولاً به دلیل پیچیدگی و نیز ظرافت‌های تخصصی در امر بودجه‌ریزی، صلاحیت آن به دولت سپرده شده است و واگذاری این صلاحیت به قوه‌ی مجریه در تعیین منابع درآمدی و برقراری توازن میان منابع و هزینه‌های عمومی و مدیریت اجرایی و مالی کشور ایجاب می‌کند که نمایندگان مجلس نتوانند پیشنهادها و اصلاحاتی را نسبت به لایحه بودجه مطرح نمایند که موجب تحمیل بار مالی بر دولت شود و بدون تعیین روش جبران آن، توازن بودجه را بر هم زند. برخی از نمایندگان مجلس با نگاه رفع مطالبات صنفی و یا حتی حوزه انتخاباتی خویش، اقدام به گنجاندن مفادی در لایحه بودجه می‌نمایند که در طول سال امکان پیشنهاد و اعمال آنها به دلیل مغایرت با اصل ۷۵ قانون اساسی وجود نداشته است و این ارقام موهوم موجب مغشوش شدن پیش‌بینی درآمدی و هزینه‌ای دولت می‌گردد؛ از همین رو اشراف و احاطه دولت نسبت به درآمدها و هزینه‌های عمومی کشور مقتضی آن است که اختیار مجلس شورای اسلامی نسبت به دخل و تصرف در درآمدها و هزینه‌ها محدود شود. این استدلال با مبنایی که در خصوص اساسی‌سازی اصل ۷۵ قانون اساسی در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی ذکر شده است نیز سازگار است.^۱

ثانیاً بنابر الفاظ و عبارات اصل ۷۵ قانون اساسی، هیچ نوع قیدی که دلالت بر خروج لایحه بودجه از شمول «لوائح قانونی» مذکور در اصل مزبور، داشته باشد را شاهد نیستیم؛ از این رو مستثنی ساختن لایحه بودجه از تحدید صلاحیت مجلس شورای اسلامی در امر پیشنهادات و اصلاحات، از لحاظ حقوقی بلاوجه است.

۱. بهادری جهرمی، علی و محمدصادق فراهانی و کمال کدخدامرادی، تحلیل شمول یا عدم شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه بودجه، دانش‌نامه حقوق اقتصادی، سال بیست و هشتم، شماره ۱۹، ۱۴۰۰، صص ۹۵-۹۶.

ثالثاً اعمال محدودیت اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه بودجه امری منطقی است؛ زیرا برجسته‌ترین مصداقی که با پیشنهاد نمایندگان به افزایش هزینه‌های عمومی یا کاهش درآمدهای عمومی منتهی می‌شود لایحه بودجه است. هر چند نسبت به سایر لوایح احتمال فقدان بار مالی می‌رود اما در مورد لایحه بودجه بی‌شک مسأله‌ی بار مالی مطرح است؛ چرا که اساساً موضوع آن مالی است و می‌تواند توازن بودجه را بر هم زند. پس همانطور که در مورد لوایح غیرقضایی نباید پیشنهادات و اصلاحاتی را شاهد باشیم که به کاهش درآمد عمومی و یا افزایش هزینه‌های عمومی منتهی شود؛ بنابر قیاس اولویت در لایحه بودجه که اساساً ماهیتی مالی دارد و مدیریت و پیش‌بینی کارشناسی آن بر عهده دولت است، نیز این محدودیت نباید برقرار باشد.^۱

رابعاً با توجه به اینکه احکام خاصی را در خصوص حدود صلاحیت و اختیارات مجلس شورای اسلامی در تصویب بودجه سالانه کل کشور، شاهد نیستیم، ناگزیر خواهیم بود تا فرآیند رسیدگی و تصویب لایحه بودجه در اصل ۵۲ قانون اساسی توسط مجلس را همچنان مشمول ضوابط عام تقنین که در فصل ششم قانون اساسی و تحت عنوان «اختیارات و صلاحیت مجلس شورای اسلامی» است، بدانیم. از این رو لاجرم اطلاق حکم اصل ۷۵ قانون اساسی بر لوایح بودجه سالانه کل کشور، نتیجه این دلیل و ادله پیشین خواهد بود.

۲.۱. رویکرد عدم شمول حکم اصل ۷۵ بر لایحه بودجه

در مقابل رویکرد پیشین، دیدگاهی دیگر وجود دارد که مبتنی بر آن، حکم اصل ۷۵ قانون اساسی مقید به لوایح غیربودجه‌ای است و لزومی ندارد که روش جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه در پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان مجلس نسبت به لایحه بودجه باشد. ادله این رویکرد از این قرار است:

اولاً بنابر تعریف حقوقی، بودجه سند حاوی پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌های عمومی کشور است که در یک قسمت آن هزینه‌های عمومی برآورد و طبقه‌بندی می‌شود و در قسمت دیگر آن، منابع لازم جهت تأمین این مخارج مورد تخمین قرار می‌گیرد و مبتنی بر این تعریف، درآمدها و هزینه‌های عمومی کشور در قانون سالانه کل کشور و پس از

۱. رستمی، ولی و الهه مرندی، بررسی و تحلیل اصل ۷۵ قانون اساسی و محدودیت قانون‌گذاری مجلس، دانش حقوق عمومی، سال پنجم، شماره ۱۴، ۱۳۹۵، صص ۱۲-۱۳.

تصویب در مجلس شورای اسلامی معنا و مفهوم می‌یابد. بر همین اساس سنجش و ارزیابی پیشنهادها و اصلاحاتی که منجر به کاهش درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌شود، وقتی امکان‌پذیر خواهد بود که در قانون بودجه و به واسطه تأیید و تصویب مجلس شورای اسلامی و حسب مورد تأیید شورای نگهبان یا مجمع تشخیص مصلحت نظام، پیش‌بینی و تخمین زده شده باشد.^۱ از این رو سبق وجود قانون، ملاک وجود درآمدها و هزینه‌های عمومی است و تا این امر اتفاق نیفتاده باشد اساساً تصور اجرای اصل ۷۵ قانون اساسی بلاموضوع و منتفی است. به عبارت دیگر تا بودجه سالانه کل کشور که در آن درآمدها و هزینه‌های عمومی تشخیص حقوقی می‌یابند، تصویب نشده باشد، اساساً هنوز درآمد و هزینه‌ای تعیین نیافته که پیشنهادات و اصلاحات نمایندگان مجلس شورای اسلامی منجر به کاهش یا افزایش آن گردد. البته نباید این مهم را از نظر دور داشت که حدود اختیارات مجلس در ارائه پیشنهادات و اصلاحات نسبت به لایحه بودجه باید محدود به رعایت دو شرط اساسی باشد؛ نخست اینکه اعمال پیشنهادات بودجه‌ای نباید منتهی به تغییر سقف کل یا هر یک از زیرمجموعه‌های بودجه شود که در این صورت توازن میان درآمدها و هزینه‌ها از بین رفته و نقض غرض رخ خواهد داد. دوم اینکه اعمال پیشنهادات نباید به حدی باشد که منجر به تغییرات ماهوی و بنیادین در لایحه بودجه شده و ماهیت آن را از لایحه دولت به طرح مجلس و نمایندگان مبدل سازد.^۲

ثانیاً دخالت قوه مقننه در مسأله بودجه از باب نظارتی است که مجلس به نمایندگی از مردم بر آن اعمال می‌کند و بر این اساس و مبتنی بر مفاد اصل ۵۲ قانون اساسی، صلاحیت «رسیدگی و تصویب» مجلس شورای اسلامی اقتضای بررسی لایحه بودجه را دارد که در صورت تشخیص تطابق آن با مصالح کشور، آن را تصویب و یا رد نماید. البته باید با تفکیک بین دو سطح «رسیدگی به کلیات» و «رسیدگی به جزئیات» به بررسی لایحه بودجه تقدیمی از سوی دولت اقدام نماید. در تأیید این مطلب بند (۷) سیاست‌های

۱. بهادری جهرمی، علی و محمدصادق فراهانی و کمال کدخدامرادی، تحلیل شمول یا عدم شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه بودجه، دانش‌نامه حقوق اقتصادی، سال بیست و هشتم، شماره ۱۹، ۱۴۰۰، صص ۹۹-۱۰۱.

۲. بهادری جهرمی، علی و محمدصادق فراهانی و کمال کدخدامرادی، همان، صص ۱۰۱-۱۰۲.

کلی نظام قانون گذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶ توسط مقام معظم رهبری است که ضمن پیش- فرض گرفتن اختیار مجلس در رسیدگی به لایحه بودجه، بر لزوم «تعیین محدوده اختیار مجلس در تصویب ساختار و مفاد بودجه سالانه کل کشور (پیش‌بینی درآمدها، هدف- گذاری‌ها، موارد هزینه و...)» با تصویب قانون لازم و اصلاح آئین‌نامه داخلی مجلس» تصریح کرده است. بدین ترتیب صلاحیت رسیدگی مجلس شورای اسلامی به لایحه بودجه -با لحاظ دو شرط پیشین که در استدلال اول ذکر شد- امری اثبات شده است.

ثالثاً به عنوان مؤید برای عدم شمول حکم اصل ۷۵ قانون اساسی بر لایحه بودجه، می‌توان به نظر مشورتی شورای نگهبان استناد نمود که در اظهارنظر شماره ۵۵۹۹ مورخ ۱۳۶۴/۱۲/۷ و در پاسخ به استفساریه رئیس کمیسیون برنامه و بودجه وقت مجلس، این گونه مقرر داشته: «پس از بحث و بررسی، نظر مشورتی اکثریت بر این است که اصل ۷۵ قانون اساسی ناظر به پیشنهادهای نمایندگان در لایحه بودجه نمی‌باشد». بنابراین به نظر می‌رسد که نمی‌توان دامنه اصل ۷۵ قانون اساسی را نسبت به لایحه بودجه توسعه داد و پذیرش اطلاق اصل یادشده در رابطه با لوایح بودجه، به نوعی حکم به امحاء شأن رسیدگی مجلس شورای اسلامی در خصوص لوایح مزبور بر طبق مفاد اصل ۵۲ قانون اساسی می‌باشد.

شایان ذکر است که رویکرد دوم، نافی ایراد و مخالفت با ارقام موهومی که تحت عنوان پیشنهاد و اصلاح در بودجه وارد می‌شوند و موجب مغشوش شدن پیش‌بینی درآمدی و هزینه‌ای دولت می‌گردد، نیست و ضمن عدم انکار امکان وقوع چنین مسائلی راه‌حل را در دو محور حقوقی و غیرحقوقی می‌داند. در محور حقوقی می‌توان با نگرش نظام‌مند به قانون اساسی چنین اعداد و ارقام موهومی را با توجه به اصول کلی قانون اساسی همچون مغایرت با «نظام اداری صحیح»^۱ یا «اقتصاد صحیح و عادلانه»^۲ و مشابه آن مورد خدشه و ایراد قرار داد و از تصویب آن جلوگیری به عمل آورد. اما در محور غیر حقوقی نیز با امعان نظر به اقتضائات حکمرانی بایستی زمینه تعامل قوای مقننه و مجریه را در این خصوص افزایش داده و بهبود بخشید و زمینه هر نوع بی‌اعتمادی در خصوص اعمال صلاحیت‌ها در هر دو قوه را -که موجب می‌شود تا مجلس ارقام دولت

۱. بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی: «ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور».

۲. بند ۱۲ اصل سوم قانون اساسی: «پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه برطبق ضوابط اسلامی...».

را واقعی تلقی نکند و دولت نیز ورود و دلسوزی‌ها مجلس را دخالت و تکلیف مالا بطلاق قلمداد نماید- کاهش داده و از بین ببرد.

۲. نهاد سنجش گر «قابلیت طرح» مذکور در اصل ۷۵ قانون اساسی

اصل ۷۵ قانون اساسی، پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان را بی‌آنکه در آنها طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید معلوم شده باشد، غیر قابل طرح می‌داند. این بخش به دنبال پاسخ به این سؤال است که «صلاحیت سنجش قابلیت طرح پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان مجلس شورای اسلامی با کدام نهاد است؟» در خصوص مسأله یادشده می‌توان دو رویکرد را مطرح نمود که در ادامه به آنها اشاره شده و ادله هر یک مورد تبیین و تحلیل قرار خواهد گرفت.

۱.۲. رویکرد صلاحیت مجلس شورای اسلامی در سنجش قابلیت طرح

بر اساس این رویکرد، مرجع کنترل جهت قابلیت طرح در مجلس شورای اسلامی، نهاد مجلس شورای اسلامی است و نمی‌توان غیر از مجلس، نهادی را ناظر بر سنجش قابلیت طرح پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان دانست. به عبارت دیگر همانطور که در اصل ۷۴ قانون اساسی، طرح‌های قانونی پیشنهادشده از سوی نمایندگان مجلس برای قابلیت طرح یافتن نیازمند امضای حداقل پانزده نفر از نمایندگان است^۱ و به هنگام تصویب یک طرح در مجلس و ارسال آن به شورای نگهبان، نهاد مزبور هیچ‌گاه به کنترل شرط مذکور اقدام ننموده است، سنجش قابلیت طرح در اصل ۷۵ قانون اساسی نیز از عهده شورای نگهبان خارج بوده و لازم است در مجلس شورای اسلامی نسبت بدان اقدام گردد. به عبارت دیگر، نظارت شورای نگهبان در خصوص اینکه مصوبات مجلس شورای اسلامی قابلیت طرح دارند یا خیر، اولاً داخل در موضوع کیفیت قانون‌گذاری است و ثانیاً با لحاظ اصل عدم صلاحیت در عرصه حقوق عمومی از حوزه اختیارات آن خارج است.^۲ بنابراین در تصویب یک طرح در مجلس شورای اسلامی و تقدیم آن به شورای نگهبان، اصل

۱. اصل ۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «لوائح 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.»

۲. جلیلود، محمد شهاب و علی اکبر گرجی از ندریانی، ارزیابی مبانی نظارت بر کیفیت قانون‌گذاری از سوی شورای نگهبان، مجلس و راهبرد، سال بیست‌وهفتم، شماره یکصدوسوم، ۱۳۹۹، ص ۷۵.

بر این است که فرایند اصل ۷۵ قانون اساسی طی شده است، همانگونه که در خصوص فرآیندهای دیگر همچون اصل ۷۴ و یا مقدمه توجیهی داشتن طرح‌ها، بدین منوال است و شورای نگهبان تکلیفی بر فحص از طی فرآیندهای مذکور ندارد. در نتیجه می‌توان تضمین‌گر اصل ۷۵ قانون اساسی را ماده ۱۴۰ آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی دانست که در آن مقرر شده است: «رئیس جلسه 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 و همزمان به کمیسیون‌های مربوطه ارجاع نماید و به دستور وی فوراً تکثیر و در اختیار نمایندگان قرار گیرد». روشن است که ماده مزبور به صورت تلویحی رئیس جلسه مجلس را مکلف کرده است تا در ضمن وصول طرح‌ها و لوایح عادی بر رعایت اصل ۷۵ قانون اساسی نظارت کند.^۱ گفتنی است که استفاده از ظرفیت ماده ۱۴۲ آئین‌نامه داخلی^۲ نیز در اختیار مجلس شورای اسلامی است تا با به‌کارگیری ظرفیت‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس به سنجش قابلیت طرح پیشنهادها و اصلاحات پردازد.

راه‌کار دیگری که می‌تواند در این خصوص مطرح شود تا از این رهگذر، مجلس شورای اسلامی بتواند با تعبیه سازوکاری درون‌نهادی از طرح پیشنهادها و اصلاحات دارای بار مالی و البته بدون تعیین طرق تأمین، پیشگیری نماید، ایجاد یک کارگروه و هیأت بررسی در رابطه با کنترل اصل ۷۵ قانون اساسی است. پیشنهاد فوق را می‌توان متناظر با ماده ۸۹ قانون رویه شورای ملی فرانسه^۳ دانست که در سازوکار پیش‌بینی شده در آن، هیأتی از نمایندگان دفتر شورای ملی، طرح‌های نمایندگان را پیش از آنکه در دستور کار قرار گیرد مورد بررسی قرار داده و از طرح آن دسته از آنها که به نظر می‌رسد

۱. فراهانی، محمدصادق، سیاست‌های کلی قانون‌گذاری؛ تحلیل محتوا و سازوکارهای اجرا، تهران، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۴۰۱، صص ۱۰۲-۱۰۳.

۲. ماده ۱۴۲ آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی: «همزمان با وصول طرح‌ها و لوایح توسط کمیسیون‌ها در صورت ضرورت و با تصویب کمیسیون اصلی، طرح یا لایحه به کارگروه کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ارجاع می‌شود. ...»

۳. این قانون معادل قانون آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در نظام حقوقی فرانسه است.

مغایر با اصل ۴۰ قانون اساسی فرانسه^۱ باشد، به دلیل ناروایی مالی، ممانعت به عمل می‌آورد.^۲

۲.۲. رویکرد صلاحیت شورای نگهبان در سنجش قابلیت طرح

در مقابل رویکرد پیشین، رویکرد دیگری مطرح است که شورای نگهبان را نهاد صالح در سنجش قابلیت طرح پیشنهادها و اصلاحات از جنبه بار مالی آنها می‌داند. از آنجایی که ضرورت تدوین قوانین با کیفیت برای تحقق اصل امنیت حقوقی، امری ضروری در نظام حقوقی محسوب می‌شود و نهاد ناظر اساسی نمی‌تواند نسبت به این امر بی‌تفاوت باشد؛^۳ حیات حقوقی مصوبات مجلس شورای اسلامی به تشخیص عدم مغایرت آنها با شرع و قانون اساسی توسط نهاد شورای نگهبان صورت می‌پذیرد. از این رو تشخیص قابلیت طرح داشتن در اصل ۷۵ قانون اساسی در صلاحیت شورای نگهبان است. البته این تصریح و تثبیت جایگاه، به معنای نفی صلاحیت و بلکه تکلیف مجلس شورای اسلامی در رسیدگی به پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان از جهت رعایت اصل مذکور نیست و این نهاد همان‌گونه که مکلف به کنترل سایر جنبه‌های شکلی و ماهوی یک طرح در فرآیند قانون‌گذاری است، سنجش قابلیت طرح از منظر کفایت مالی را نیز برعهده دارد و از این رو است که ماده ۱۴۰ آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مطلب یادشده در سطور پیشین را متذکر می‌شود. وانگهی اشاره بند ۱۱ سیاست‌های کلی قانون‌گذاری را نیز می‌توان با غایت تنظیم و سامان‌بخشی بیشتر به فرآیند تقنین در مجلس شورای اسلامی با هدف کاهش تنش‌ها در خصوص اصل ۷۵ قانون اساسی - که بیشترین ایرادات شورای نگهبان را به خود اختصاص می‌دهد - سازگار و هماهنگ دید. دیگر اینکه باید به این قاعده مهم و مبنایی در رابطه با قانون اساسی - به عنوان سندی که مبنای رفتار تمامی ساختارهای حاکمیتی است - بسیار توجه نمود که جملگی قوا و نهادهای حاکمیتی مخاطب قانون اساسی هستند و تکلیف بیان شده در یک اصل به

۱. پیشنهادها و اصلاحیه‌هایی که از طرف اعضای پارلمان ارائه می‌شود، چنانچه تصویب آنها سبب کاهش درآمد عمومی و ایجاد و یا افزایش هزینه‌ای عمومی گردد، قابل پذیرش نمی‌باشد.

۲. حسینی، سید محمد رضا و محسن فاتحی زاده و ایمان تهرانی، اصل ۷۵ قانون اساسی و اختیارات قوه مقننه در بودجه‌ریزی، مجلس و راهبرد، سال نوزدهم، شماره هفتاد، ۱۳۹۱، ص ۱۴۳.

۳. جلیلود، محمد شهاب و علی اکبر گرجی از ندریانی، ارزیابی مبنای نظارت بر کیفیت قانون‌گذاری از سوی شورای نگهبان، مجلس و راهبرد، سال بیست‌وهفتم، شماره یکصدوسوم، ۱۳۹۹، ص ۷۵.

نوعی الزام دیگر قوای مرتبط با آن تکلیف را به رعایت مفاد آن در پی دارد. به طور نمونه الزام نهاد شورای نگهبان به نظارت بر فرآیند تقنین از جهت تضمین شرع و قانون اساسی نافی تکلیف مجلس شورای اسلامی برای رعایت شرع و قانون اساسی نیست و اساساً نمایندگان مجلس نمی‌توانند با علم به اینکه مصوبه موضوعه ایشان با شرع یا قانون اساسی مغایر است، اقدام به وضع آن نمایند. بنابراین اثبات کنترل قابلیت طرح در اصل ۷۵ قانون اساسی در زمره صلاحیت شورای نگهبان، نافی و معارض با تکلیف مجلس به رعایت این مهم نیست و تعبیه ماده ۱۴۰ قانون آئین‌نامه داخلی مجلس را از این جهت نیز می‌توان صواب دید؛ در نتیجه مرجع نهایی سنجش قابلیت طرح پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان است.

علاوه بر این تکلیف به پاسداری از قانون اساسی در فرآیند تقنین که در اصول متعدد قانون اساسی مورد تصریح قرار گرفته است، ایجاب می‌کند که اصل مفاد اصل ۷۵ همانند سایر اصول قانون اساسی پاسداری شود و از تصویب هر مصوبه‌ای مغایر با این اصل قانون اساسی جلوگیری گردد.

۳. کاهش درآمدهای عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی

پس از تبیین نقش شورای نگهبان در سنجش قابلیت طرح پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان مجلس شورای اسلامی از حیث بار مالی موارد مزبور، اکنون بایسته است تا در خصوص ملاک ایجاد بار مالی سخن به میان آید. گفتنی است که پاسخ به چیمستی درآمد عمومی و هزینه عمومی و تعیین اینکه آیا ملاک تعیین درآمد عمومی صرفاً در قانون بودجه سالانه کل کشور صورت می‌پذیرد یا اینکه مطابق با قوانین دیگر نیز می‌توان به تعریف و متعاقب آن سقف معینی دست یافت، محتوای گفتار اول را تشکیل می‌دهد. گفتار دوم در برگیرنده بحث از انواع کاهش درآمد و افزایش هزینه‌های عمومی خواهد بود و به ترتیب تبیین و تحلیل میزان و روش کاهش درآمد و افزایش هزینه‌های عمومی در گفتارهای سوم و چهارم صورت خواهد پذیرفت.

۱.۳. مفهوم‌شناسی درآمدهای عمومی

عبارت «کاهش درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی» در اصل ۷۵ قانون اساسی، از جهت مفهوم‌شناسی و تعیین دامنه شمول آن محتاج تأمل و بررسی است. این که «آیا شامل هزینه و درآمد کلیه نهادهای عمومی (اعم از دولتی و غیردولتی) می‌شود یا

خیر؟»، سؤالی است که در این گفتار پاسخ داده می‌شود. به نظر می‌رسد درآمد و هزینه‌ی عمومی پیوند ناگسستنی با قانون بودجه و اصل توازن بودجه داشته باشد. به طور کلی، هزینه‌ی عمومی ناظر بر بهای کالا و خدماتی است که دولت برای انجام وظایف و فعالیت‌های قانونی خود پرداخت می‌کند.^۱ همچنین ماده ۱۰ قانون محاسبات عمومی کشور^۲ به تعریف درآمد عمومی پرداخته است. البته در خصوص نهادهای عمومی که بودجه‌ی آنها در قانون بودجه‌ی کل کشور قید نمی‌شود و به طور 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 که 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.^۳ هرچند شورای نگهبان در این خصوص، آرای صادر نموده که در آنها تأسیس یک نهاد (مانند دبیرخانه) در شهرداری‌ها^۴ و یا تکلیف آنها به تأمین یک نیاز (مانند مکان عرضه محصولات)^۵ مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی تلقی شده است، اما در نظرانی نیز این‌گونه امور را مغایر با اصل مذکور به شمار نیاورده است.^۶ روی هم رفته به نظر می‌رسد گستره درآمد عمومی و هزینه عمومی تنها نهادهای

۱. رستمی، ولی، مالیه عمومی، تهران، نشر میزان، ۱۳۹۰، ص ۳۴.

۲. ماده ۱۰ قانون محاسبات عمومی کشور: «درآمد عمومی عبارت است از درآمدهای وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و مالیات و سود سهام شرکت‌های دولتی و درآمد حاصل از انحصارات و مالکیت و سایر درآمدهایی که در قانون بودجه کل کشور تحت عنوان درآمد عمومی منظور می‌شود».

۳. جلالی، محمد و محمد قاسم تنگستانی، نگاهی به اصل ۷۵ قانون اساسی با تأکید بر آراء و نظرهای شورای نگهبان (در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی تا دوره هشتم)، دانش حقوق عمومی، سال سوم، شماره دهم، ۱۳۹۳، صص ۷۶-۷۸.

۴. در این خصوص نگاه کنید به: نظر شماره ۸۰/۲۱/۳۰۳۰ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۱۸ شورای نگهبان در خصوص «طرح هیئت منصفه» مصوب ۱۳۸۰/۱۰/۳ مجلس شورای اسلامی به آدرس: [hidrf](#)

۵. در این خصوص نگاه کنید به: نظر شماره ۸۹/۳۰/۳۸۰۳۵ مورخ ۱۳۸۹/۲/۴ شورای نگهبان در خصوص «طرح ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی» مصوب ۱۳۸۹/۱/۲۲ مجلس شورای اسلامی به آدرس: [dnBj4](#)

۶. در این خصوص نگاه کنید به: نظر شماره ۸۷/۳۰/۳۱۵۹۶ مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۱۷ شورای نگهبان در خصوص «طرح اصلاح ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران» مصوب

۱۳۸۷/۱۱/۳۰ مجلس شورای اسلامی به آدرس: [azdpW](#)

عمومی مذکور در بودجه را دربرمی‌گیرد و مؤسسات عمومی غیردولتی از جمله شهرداری‌ها، هلال احمر، تأمین اجتماعی و مانند آنها خارج از این حیطه قرار می‌گیرند.

۲.۳. انواع کاهش درآمد یا افزایش هزینه‌های عمومی

آیا کاهش درآمدهای عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی موضوع اصل ۷۵ قانون اساسی شامل هر نوع کاهش درآمد و افزایش هزینه‌ای خواهد بود؟ آیا می‌توان برای اعمال ایراد اصل ۷۵ قانون اساسی بین «بررسی ماده به ماده» طرح یا پیشنهاد و «بررسی کلی» آن از جهت کفایت مالی تفاوت قائل شد؟

بعضاً یک طرح متضمن مواد و احکامی است که موجب کاهش درآمدهای عمومی شده و هزینه‌های عمومی را افزایش می‌دهد و یا اینکه یکی از این دو را شامل می‌شود. در این صورت، تردیدی در اعمال اصل ۷۵ قانون اساسی نیست. اما چنانچه طرحی دربردارنده مفادی باشد که از یک جنبه موجب کاهش درآمدهای عمومی و افزایش هزینه‌های عمومی گردد اما در همان طرح مفادی نیز باشد که موجبات افزایش درآمدها و کاهش هزینه‌های عمومی را فراهم آورد، شاید اینگونه به نظر برسد که ایراد بار مالی واجد اشکال است؛ چرا که برآیند آن طرح را باید «موازنه درآمدها و هزینه‌های عمومی» دانست، اما این امر از جهاتی مورد خدشه است. توضیح اینکه اساسی‌سازی کفایت مالی و عدم ایجاد بار مالی در اصل ۷۵ قانون اساسی از جهت انتظام امور مالی و نظم‌بخشی به مباحث مالی میان دو قوه مجریه و مقننه بوده است و از این رو، اینکه یکی از احکام موجود در یک طرح، باعث کاهش درآمدهای عمومی و افزایش هزینه‌های عمومی شود بی‌آنکه منبع مشخصی را به عنوان جایگزین معین نماید قابل قبول نیست حتی اگر در حکمی دیگر از مفاد همان طرح، تمهیدی برای افزایش درآمدها و یا کاهش هزینه‌ها در نظر گرفته باشد.

۳.۳. اقسام کاهش درآمد یا افزایش هزینه‌های عمومی

کاهش درآمد و افزایش هزینه به دو صورت امکان ظهور و بروز دارد: حالت نخست که به راحتی قابل تشخیص است، زمانی رخ می‌دهد که مفاد طرح یا پیشنهاد به صورت «منجز و مستقیم» حکمی را مقرر دارد که به موجب آن بخشی از درآمدهای عمومی کاهش یا قسمتی از هزینه‌های عمومی افزایش یابد. در این صورت طرح مزبور با ایراد مبتنی بر اصل ۷۵ قانون اساسی مواجه خواهد بود. اما در حالت دیگر، چنانچه طرح

مصوب مجلس شورای اسلامی به صورت مستقیم، درآمد و یا هزینه‌ای را مورد اشاره قرار ندهد، اما اجرای آن سبب کاهش درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی در آینده شود، تکلیف این افزایش هزینه‌ها و یا کاهش درآمدها به صورت «غیر مستقیم و تبّعی» چه خواهد بود؟ به عنوان مثال طرحی که حکم شمول قانون مدیریت خدمات کشوری نسبت به کارکنان یک دستگاه را مقرر نماید؛ هر چند در نگاه نخست و ظاهراً درآمدهای عمومی را کاهش نداده و مسبب افزایش هزینه‌های عمومی نیز نشده است، اما در صورتی که موجب شود تا کارکنان آن دستگاه از مزایای پرسنلی بیشتری نسبت به قانون قبلی که تحت‌الشمول آن بودند، برخوردار شوند، به صورت غیرمستقیم باعث افزایش هزینه‌های عمومی خواهد شد. در این صورت به نظر می‌رسد افزایش هزینه و کاهش درآمد به صورت غیرمستقیم را نیز بتوان مشمول اصل ۷۵ قانون اساسی دانست. در این خصوص نیز برخی نظرات شورای نگهبان را می‌توان مؤید این برداشت دانست؛ به طور نمونه شورای نگهبان در اظهار نظر خود درخصوص 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. 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.^۱ از این رو چنانچه حالتی را بتوان تصور نمود که بنابر آن به صورت غیر مستقیم افزایش هزینه یا کاهش درآمد عمومی اتفاق می‌افتد، نیز مشمول اصل ۷۵ قانون اساسی خواهد بود.

۴. پیش‌بینی طریق جبران کاهش درآمد یا افزایش هزینه‌های عمومی

سؤال این بخش از این قرار است که «آیا اساساً روشی برای جبران کاهش درآمد یا افزایش هزینه‌های عمومی پیش‌بینی شده است؟» پاسخ به این سؤال و نیز تعیین طرق

۱. جلالی، محمد و محمد قاسم تنگستانی، نگاهی به اصل ۷۵ قانون اساسی با تأکید بر آراء و نظرهای شورای نگهبان (در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی تا دوره هشتم)، دانش حقوق عمومی، سال سوم، شماره دهم، ۱۳۹۳، صص ۷۷-۷۸.

تأمین درآمدها و جبران هزینه‌های عمومی امری است که در این بخش مورد تحلیل و تبیین قرار می‌گیرد. از این رو در ابتدا به شناسایی طرق جبران بار مالی طرح‌های نمایندگان پرداخته می‌شود و در سپس پذیرش دولت به مثابه طریق جبران بار مالی به طور مشخص مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱.۴. طرق جبران کاهش درآمدها یا تأمین هزینه‌های عمومی

اصل پیش‌بینی شیوه جبران کاهش درآمدها و تأمین هزینه‌های عمومی، پس از احراز شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به طرح یا پیشنهاد مورد سنجش قرار می‌گیرد تا از تأثیر جبرانی آن بر کاهش درآمد و افزایش هزینه‌ها اطمینان حاصل گردد. از این رو سوال اصلی گفتار حاضر از این قرار است که «آیا در طرح‌ها و پیشنهادات نمایندگان، اساساً روشی برای جبران کاهش درآمد یا افزایش هزینه‌های عمومی پیش‌بینی شده است یا خیر؟» در پاسخ به سوال یادشده باید عنوان نمود که معرفی منبعی جهت ایجاد موازنه بین کاهش‌ها و افزایش‌های سلبی در مورد درآمدها و هزینه‌ها بنابر تصریح قانون اساسی امری گریزناپذیر است و عدم مراعات حکم اخیرالذکر، اثر وضعی بسیار مهمی بر مصوبه مجلس خواهد داشت که فقدان شأنیت و قابلیت طرح آن مصوبه از اساس است.

توضیح اینکه بنابر نظر تفسیری شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۳ به صراحت بر این امر تأکید می‌ورزد که «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».

از این رو ضروری است تا در خصوص تعریف و تعیین طریق جبران کاهش درآمد و یا افزایش هزینه‌ها، تبیینی جامع صورت پذیرد. از این جهت حائز اهمیت است که در خصوص معرفی منابع، ممکن است مجلس شورای اسلامی با ایجاد بار مالی به واسطه طرح‌ها و پیشنهادات خود، منبعی را به عنوان راهکار جبران کاهش درآمدها و افزایش هزینه‌ها مطرح ننموده باشد که در این صورت و با توجه به نظر تفسیری اخیرالذکر شورای نگهبان، امکان طرح آن مجلس با ابهام روبه‌رو بوده و در واقع به دلیل عدم رعایت نکات شکلی و تشریفاتی مورد تصریح قانون اساسی در اصل ۷۵، در مجلس شورای اسلامی قابلیت طرح نداشته و حتی در موضع اصرار مجلس شورای اسلامی نیز قابل ارسال به مجمع تشخیص مصلحت نظام نیست؛ چرا که ترتیبات اصل ۱۱۲ قانون اساسی منوط به

رعایت تشریفات شکلی مصوبات نبوده و به هنگام تعارض در ماهیت یک مصوبه از سوی شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی قابل طرح است؛ حال آنکه در صورت عدم رعایت شرط یادشده در اصل ۷۵ قانون اساسی که همانا تعیین طریق جبران و تأمین بار مالی است، در اصل شرط شکلی و تشریفاتی که مقدمه رسیدگی شورای نگهبان است رعایت نشده است.^۱ در نتیجه در صورت عدم پیش‌بینی طریق جبران و تأمین بار مالی، مصوبه از اساس قابل طرح نیست. از این رو به نظر می‌رسد می‌توان با مد نظر قرار دادن نظر تفسیری اخیرالذکر شورای نگهبان در این رابطه به مقصود مزبور دست یافت.

با امعان نظر به استفساریه مورخ ۱۳۹۱/۹/۲۵ از شورای نگهبان که در آن و در طی سوالاتی از طرق جبران کاهش درآمدها و افزایش هزینه‌ها پرسش به عمل آمده بود،^۲ می‌توان به این امر پی برد که پیش‌بینی طریق جبران و تأمین بار مالی باید به صورت واقعی صورت پذیرد درج عباراتی مانند «از محل صرفه‌جویی»، «پیش‌بینی در بودجه سنواتی»، «از محل اعتبارات مصوب مربوط»، «از محل اعتبارات مصوب دستگاه» چنانچه بدون تعیین منبع و محل باشد و بیانگر الزامات موهومی در امر تأمین بار مالی مصوبات است، در اصل به عنوان طریق جبران و تأمین قلمداد نشده و مصوبه مزبور در حکم مصوبه‌ای است که فاقد طریق جبران است.

۲.۴. پذیرش دولت به مثابه طریق جبران بار مالی

به عنوان مسئله دیگر گفتار حاضر باید به این سؤال پاسخ داد که آیا می‌توان قبول دولت را به عنوان طریقی برای جبران کاهش درآمدها و افزایش هزینه‌ها تلقی نمود؟ به

۱. جمعی از نویسندگان، مبانی نظرات شورای نگهبان در خصوص مصوبات و استفساریه‌های سال ۱۳۹۱،

تهران، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۱، صص ۵۳۷-۵۳۸.

۲. «با توجه به بند (۱) راهبردهای اجرای بند (۳) اصل (۱۱۱) قانون اساسی مبنی بر استفاده حداقلی از راه‌کار این بند و تأکید بر راه‌هایی مانند تفسیر قانون اساسی، پیشنهاد می‌شود در صورت صلاحدید، برای تنظیم روابط قوای مجریه و مقننه در زمینه اصل (۳۱) قانون اساسی، نظر شورای نگهبان در مورد اصل مزبور در محورهای زیر استفسار شود:

۱- در مواردی که طرح‌های قانونی و پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان مجلس شورای اسلامی در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند، به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی می‌انجامد، آیا درج عباراتی مانند «از محل صرفه‌جویی»، «پیش‌بینی در بودجه سنواتی»، «از محل اعتبارات مصوب مربوط»، «از محل اعتبارات مصوب دستگاه» و «از محل حساب ذخیره ارزی» به عنوان طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید، قابل قبول است یا خیر؟! ...»

عبارت دیگر چنانچه پیشنهادات و طرح‌های نمایندگان واجد بار مالی بوده و طریقی برای جبران نیز در آنها پیش‌بینی نشده باشد و پس از بررسی شورای نگهبان و مورد ایراد واقع شدن، آیا پذیرفتنی است که قوه مجریه انجام طرح و پیشنهاد مزبور را تعهد نموده و قبول نماید؟

در پاسخ می‌توان به دو رویکرد در این زمینه اشاره نمود؛ رویکرد اول، پذیرش و قبول طرح توسط دولت را یکی از طرق جبران بر می‌شمارد و در این باره این استدلال را اقامه می‌نماید که ابتکار قانون در قالب لایحه که از جمله صلاحیت‌های قوه مجریه است هیچگاه نیازمند تأمین بار مالی نبوده و اساساً همین تفاوت میان لایحه و طرح موجب می‌شود تا اگر مجلس تکلیفی را بر عهده دولت می‌گذارد به دلیل دوری از اقتضائات امور اجرایی با ذکر محل هزینه‌کرد آن باشد اما تقدیم لایحه با این پیش‌فرض صورت می‌گیرد که متضمن پیش‌بینی محل مقتضی برای هزینه‌کرد است؛ از این رو چنانچه دولت طرحی را که مجلس بدون طریق جبران به تصویب رسانده است قبول نموده و اشکال بار مالی مرتفع گردد منتها بایستی این اعلان و اعلام قبول که برای دولت مسئولیت‌زا است، به صورت رسمی بوده و به تأیید و تصویب هیأت وزیران برسد.

در رویکرد دوم، پذیرش دولت رافع ایراد بار مالی نبوده و این گونه استدلال می‌شود که اولاً پذیرش دولت به عنوان یکی از طرق جایگزین، مستلزم تبدیل طرح به لایحه است که این امر در تضاد با نص اصل ۷۵ قانون اساسی است؛ چرا که در این اصل بر لزوم پیش‌بینی راه‌کارهای رافع بار مالی در طرح‌ها و پیشنهادات نمایندگان اشاره می‌شود و حال آنکه سخنی از قبول دولت به میان نیامده است. دیگر اینکه با نگاه نظام‌مند و جامع به اصول قانون اساسی می‌توان پی برد که اصل ۵۲، ۵۳ و ۵۵ قانون اساسی، دولت را به سند مالی بودجه محدود می‌کند و اساساً دولت نمی‌تواند خارج از این سند مالی هزینه نماید. پس اصل بر این است که دولت همواره باید مبتنی بر سند مالی هزینه بکند و اگر می‌خواهد هزینه جداگانه و بار مالی اضافه‌ای را ایجاد بکند یا درآمدی را نیز کاهش دهد، باید در اصلاحات بودجه (لایحه بودجه) یا طریقی که در قوانین تنظیم و الحاق درج شده^۱ آن را پیش‌بینی نماید. این امر متناظر محدودیت موجود در اصل ۷۵

۱. مانند ماده ۷۹ قانون «تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» مصوب ۱۳۸۰ که تحت شرایطی، تغییر اعتبارات هزینه‌ای وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی منظور در قوانین بودجه سالانه را تا ۳۰ درصد مجاز

قانون اساسی برای نمایندگان مجلس است. لذا بررسی قانون اساسی از این منظر موجب دست‌یابی به فهم جدیدی می‌شود که مبتنی بر آن نه نمایندگان مجلس می‌توانند بار مالی بلا تأمین ایجاد نمایند و نه دولت. راه‌کار رفع محدودیت اول، پیش‌بینی طریق تأمین و راه‌حل محدودیت دوم اصلاح بودجه‌ای است. با در نظر گرفتن ادله رویکردهای مزبور به نظر می‌رسد هر چند که پذیرش قبول دولت با اقتضائات اجرایی در این زمینه تناسب بیشتری دارد اما چنانچه تصریح قانون اساسی مورد توجه قرار گیرد نمی‌توان جز با لایحه اصلاح بودجه به امر یادشده رضایت داد که در واقع ماهیت طرح بودن دچار تغییر و تبدیل شده است و دیگر شاهد طرح نمایندگان مجلس نخواهیم بود. در نتیجه، تعیین محل تأمین به صورت «دقیق و مشخص» رافع ایراد بار مالی اصل ۷۵ قانون اساسی خواهد بود که البته تعیین محل جبران و تأمین دقیق زمینه را برای سنجش واقعی بودن طریق ذکر شده فراهم می‌سازد؛ امری که در بخش بعدی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۵. اعتبارسنجی واقفیت طریق تأمین کاهش در آمد یا افزایش هزینه‌های عمومی

مبحث حاضر به دنبال اعتبارسنجی ملاک واقعی بودن طریق جبران بار مالی در طرح‌های پیشنهادی نمایندگان مجلس می‌باشد. با این توضیح که ممکن است مجلس منبعی را به عنوان طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه مشخص کند، ولی در منبع بودن یا نبودن طرق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه تردید به وجود آید. در سال‌های اخیر بسیار شاهد اعلام ایرادات شورای نگهبان بر اینگونه مصوباتی بوده‌ایم که در واقعی بودن منبع معرفی شده ابهام وجود دارد.^۱ زمینه پاسخ به مسئله حاضر را می‌توان در نظر تفسیری شورای نگهبان که در مباحث پیشین مورد اشاره قرار گرفت نیز مشاهده نمود؛ با این توضیح که در اصل، شورای نگهبان به دلیل غیر واقعی بودن طرق یادشده، طرح-

دانسته است و یا ماده ۳۰ قانون «الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» مصوب ۱۳۸۴.

۱. 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 بر خلاف قانون اساسی تشخیص داده و در نهایت با اصرار مجلس بر مصوبه‌ی خود، مجمع تشخیص مصلحت آن را تأیید کرد. (رستمی، ولی و الهه مرندی، بررسی و تحلیل اصل ۷۵ قانون اساسی و محدودیت قانون‌گذاری مجلس، دانش حقوق عمومی، سال پنجم، شماره ۱۴، ۱۳۹۵، ص ۱۸)

هایی که در بردارنده آنها باشد را در حکم طرح‌های بدون طریق تأمین به حساب می‌آورد؛ چرا که طریق غیرواقعی در اصل، عدم معرفی طریق جبران است. از این رو سوال مبحث حاضر از این قرار است که یک منبع واقعی دارای چه ویژگی‌هایی باید باشد؟ برای پاسخ باید عنوان نمود که اولاً منابع معرفی شده باید واقعی باشد. ارجاع به منابع موهوم که از یکسو تحقق خارجی آن‌ها با تردید مواجه بوده و یا برای آن منابع هزینه‌های مشخصی در قوانین مختلف به خصوص قانون بودجه تعیین شده است نمی‌تواند رافع ایراد اصل ۷۵ قانون اساسی باشد.

علاوه بر این منبع معرفی شده باید، «کفاف» افزایش هزینه‌ها و یا کاهش درآمدها را بدهد. به عبارت دیگر، ممکن است طرح‌های مجلس شورای اسلامی در بردارنده طریق جبران بار مالی ایجاد شده در اثر اجرای پیشنهادات باشد، اما طریق تعیین شده برای جبران هزینه ایجادشده کافی نبوده و تراز مالی با وجود منبع ذکرشده همچنان منفی باشد. در این صورت به نظر می‌رسد که نمی‌توان ایراد اصل ۷۵ قانون اساسی را مرتفع دانست.

دیگر اینکه منبع معرفی شده پایدار و برای جبران هزینه‌ها یا کاهش درآمدها دارای دوره‌ی اجرای طرح «مستمر و پایان‌ناپذیر» باشد. بر اساس دو ویژگی در صورتی که در طرح یا پیشنهاد اصلاحی نمایندگان منبع معرفی شده برای جبران هزینه‌های یک سال معرفی شده باشد، در حالی که هزینه‌های مستمر و دارای بار مالی برای سال‌های آینده نیز باشد، با اصل ۷۵ مغایرت خواهد داشت.^۱

پس از پاسخ به سؤال فوق و تعیین ملاک‌ها و ضوابط سنجش واقعیت منبع جبران کاهش درآمدها و افزایش هزینه‌ها، ضروری است تا به حدود بررسی تخصصی و فنی طرح‌های نمایندگان در شورای نگهبان اشاره‌ای صورت گیرد. در این خصوص لازم است به این پرسش پاسخ داده شود که حدود بررسی و اعتبارسنجی شورای نگهبان برای تطبیق طرح‌های نمایندگان مجلس با اصل ۷۵ قانون اساسی، تا به چه حد است؟ به عبارت دیگر، همانگونه که در بخش‌های پیشین مشخص شد، شورای نگهبان صلاحیت بررسی و سنجش واقعیت منبع ذکر شده در طرح‌های مجلس شورای اسلامی

۱. فراهانی، محمد صادق، سیاست‌های کلی قانون‌گذاری؛ تحلیل محتوا و سازوکارهای اجرا، تهران، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۴۰۱، ص ۱۰۷.

را دارا است، اما این بررسی تخصصی و فنی تا به کجا باید صورت بگیرد؟ آیا بررسی‌های کلی در این زمینه کفایت می‌کند یا اینکه نیاز است تا به صورت جزئی بررسی صورت بگیرد؟ آیا در این باره می‌توان به گزارشات کارشناسی نهادهای کارشناسی قوای مجریه و مقننه اکتفا نمود؟

در خصوص اصل صلاحیت شورای نگهبان در بررسی طرح‌های مجلس از حیث بار مالی در بخش‌های پیشین سخن به میان آمد. اما در مورد حدود این بررسی باید قائل به تفصیل شد و حالات مختلف را از یکدیگر تفکیک نمود.

اول اینکه اگر طرح مصوب مجلس، منبعی را به عنوان طریق جبران معین نموده باشد که پیش از آن و در مواردی دیگر (مشابه یا غیر مشابه) به عنوان طریق تأمین کاهش درآمدها و افزایش هزینه‌ها معین شده بود، در این صورت بررسی مستندات منبع سابق به صورت جزئی و تفصیلی در خصوص سنجش ضوابط کفاف و استمرار آنها از سوی شورای نگهبان ضروری به نظر می‌رسد؛ چه اینکه آمار و ارقام طرح‌های پیشین به صورت حدودی نشان‌گر حد کفایت منبع و پایداری آن برای سدّ هزینه‌های ناشی از طرح حاضر است.

اما در صورتی که منبع معرفی شده به صورت پیشینی، سابقه‌ی ذکر در طرح‌ها را نداشته باشد در این صورت شورای نگهبان برای سنجش واقعی بودن آن منبع می‌تواند به بررسی در حدی که اقناع‌آور باشد، بپردازد. به عبارت دیگر، اعضای شورای نگهبان برای اینکه طرح‌های مجلس را با ایراد بار مالی مواجه ن سازند نیاز است که با توجه به شرایط و ظرفیت موجود؛ اعم از استفاده از نظرات کارشناسی نهادهای کارشناسی مقننه مانند مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی یا بهره‌گیری از گزارشات تخصصی پژوهشکده شورای نگهبان، به کفایت و پایداری طرق ادعایی در طرح‌ها اطمینان یابند و این بررسی با توجه به اینکه قابل درجه‌بندی کمی و عددی نیست، به ملاک کیفی «اقناع‌کننده و اطمینان‌آور» بودن بررسی‌های تخصصی و فنی شورای نگهبان در این باره می‌توان اشاره کرد. اثربخشی ملاک کیفی ذکر شده تا به آن حد است که به هنگام تعارض نظرات کارشناسی دولت و مجلس، می‌توان با کاربست آن و البته صحت‌سنجی ادعای

طرفین با کار کارشناسی در نهاد شورای نگهبان خصوص اعلام یا عدم اعلام مغایرت با اصل ۷۵ قانون اساسی به نتیجه رسید.^۱

جمع بندی

اصل ۷۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با تأکید بر عدم ایجاد بار مالی بدون جایگزین در اثر طرح پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان، در صدد ایجاد محدودیتی بر صلاحیت مجلس شورای اسلامی در حوزه‌ی قانون‌گذاری بوده و بدین سان انضباط مالی در ساختار تقنینی نظام حقوقی کشور را دنبال می‌کند. وجود بیشترین ایرادات شورای نگهبان از نظر کمی و همچنین بروز اختلافاتی که در برهه‌هایی از زمان بین قوای مقننه و مجریه در خصوص حکم یادشده موجب این شده است که حل مسائل مناقشه‌برانگیز و چالش‌های برخاسته از این اصل مورد توجه قرار بگیرد.

در رابطه با دامنه شمول اصل ۷۵ قانون اساسی و اینکه آیا محدودیت مطابق با اصل مزبور بر پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان در رسیدگی به لوایح قانونی، دربرگیرنده لایحه بودجه نیز است یا اینکه پیشنهادها و اصلاحات مربوط به این لایحه از شمول حکم مندرج در اصل ۷۵ مستثنی می‌باشد؟ می‌توان به دو رویکرد در این باره اشاره نمود. یک رویکرد با اشاره به فلسفه و اطلاق اصل ۷۵ قانون اساسی تسری این اصل بر لایحه‌ی سالانه‌ی بودجه کل کشور را ضروری می‌دانند. در مقابل دیدگاه دیگر با عنایت به عدم امکان اعمال ایراد بار مالی در خصوص لایحه‌ی بودجه کل کشور، ماهیت صلاحیت نظارتی مجلس بر بودجه و حدود صلاحیت‌های قانونی این نهاد در رسیدگی بهبودجه‌ی کل کشور و همچنین نظر مشورتی و رویه‌ی شورای نگهبان در این خصوص ایراد بار مالی در خصوص لوایح بودجه کل کشور را فاقد وجهت حقوقی می‌دانند.

هر چند می‌توان با در نظر داشتن دو راه کار حقوقی و غیرحقوقی از دخالت بی‌جای نمایندگان در لوایح بودجه ممانعت به عمل آورد؛ در محور حقوقی با نگرش نظام‌مند به قانون اساسی، اعداد و ارقام موهوم وارد شده به لایحه بودجه توسط نمایندگان را با توجه به اصول کلی قانون اساسی همچون مغایرت با «نظام اداری صحیح» یا «اقتصاد

۱. از این رو ضروری است تا به جهت تقویت این جنبه از وظایف شورای نگهبان، تقویت نهاد پژوهشکده شورای نگهبان به مثابه بازوی کارشناسی و علمی شورای نگهبان در انجام وظایف خود، بیش از پیش مطمح نظر قرار گیرد.

صحیح و عادلانه» و مشابه آن مورد خدشه و ایراد قرار داد و از تصویب آن جلوگیری به عمل آورد. در محور غیر حقوقی نیز با امعان نظر به اقتضائات حکمرانی زمینه تعامل قوای مقننه و مجریه را در این خصوص افزایش داده و بهبود بخشید و زمینه هر نوع بی‌اعتمادی در خصوص اعمال صلاحیت‌ها در هر دو قوه را - که موجب می‌شود تا مجلس ارقام دولت را واقعی تلقی نکند و دولت نیز ورود و دلسوزی‌ها مجلس را دخالت و تکلیف بمالایطاق قلمداد نماید- کاهش داده و از بین ببرد.

در پاسخ به این مسأله که صلاحیت سنجش «قابلیت طرح» داشتن پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان با مجلس شورای اسلامی است یا شورای نگهبان، نیز این پاسخ ارائه شد که احتساب کنترل قابلیت طرح در اصل ۷۵ قانون اساسی در زمره صلاحیت شورای نگهبان، نافی و معارض با تکلیف مجلس به رعایت این مهم نیست و تعبیه ماده ۱۴۰ قانون آئین‌نامه داخلی مجلس را از این جهت نیز می‌توان صواب دید؛ در نتیجه مرجع نهایی سنجش قابلیت طرح پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان است.

در محور بررسی کاهش درآمدها و افزایش هزینه‌ها نیز پس از ارائه مفهوم‌شناسی در این زمینه و تحصیل این نتیجه که گستره درآمد عمومی و هزینه عمومی تنها نهادهای عمومی مذکور در بودجه را دربرمی‌گیرد به انواع کاهش درآمدها یا افزایش هزینه‌های عمومی پرداخته شد. در رابطه با میزان کاهش درآمدها و افزایش هزینه‌ها نیز دو ملاک کیفی «عدم تعارض با شاکله درآمدها و هزینه‌های عمومی» و نیز «ملاک کمی و عددی» را برای کفایت مالی احراز شد و در خصوص روش ایجاد بار مالی نیز با تقسیم آن به دو روش «مستقیم» و «غیر مستقیم و تبعی» اشاره شد که افزایش هزینه و کاهش درآمد به صورت غیر مستقیم را نیز می‌توان مضمول اصل ۷۵ قانون اساسی دانست. همچنین اشاره شد که اصل پیش‌بینی شیوه جبران کاهش درآمدها و تأمین هزینه‌های عمومی، پس از احراز شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به طرح‌ها یا پیشنهادات نمایندگان مورد سنجش قرار می‌گیرد تا از تأثیر جبرانی آن بر کاهش درآمد و افزایش هزینه‌ها اطمینان حاصل گردد و تعیین محل تأمین به صورت «دقیق و مشخص» رافع ایراد بار

مالی اصل ۷۵ قانون اساسی خواهد بود نه ذکر منابع موهومی همچون «از محل صرفه-جویی»، «پیش‌بینی در بودجه سنواتی»، از محل اعتبارات مصوب مربوط» و «از محل اعتبارات مصوب دستگاه» موجب عدم مغایرت با اصل ۷۵ نخواهد بود.

در باب اعتبارسنجی واقعیت طریق تأمین کاهش درآمد یا افزایش هزینه‌های عمومی نیز این نتیجه حاصل شد که سه ضابطه در این زمینه قابل استنباط است؛ یکی اینکه منبع معرفی شده باید واقعی باشد، دوم آن‌که کفاف افزایش هزینه‌ها و یا کاهش درآمدها را بدهد و دیگر اینکه منبع معرفی شده پایدار و برای جبران هزینه‌ها یا کاهش درآمدها دارای دوره‌ی اجرای طرح «مستمر و پایان‌ناپذیر» باشد.

در انتها نیز با بررسی حدود بررسی فنی و تخصصی طرح‌های نمایندگان توسط شورای نگهبان ضمن پذیرش صلاحیت شورای نگهبان در بررسی طرح‌های مجلس از حیث بار مالی، این نتیجه به دست آمد که در مواردی که یک منبع سابقه ذکر به عنوان طریق تأمین را دارد، بررسی مستندات منبع سابق به صورت جزئی و تفصیلی در خصوص سنجش ضوابط کفاف و استمرار آنها از سوی شورای نگهبان ضروری به نظر می‌رسد و در فرضی که منبع معرفی شده به صورت پیشینی، سابقه‌ی ذکر در طرح‌ها را نداشته باشد، شورای نگهبان برای سنجش واقعی بودن آن منبع می‌تواند به بررسی در حدی که اقتاع‌آور باشد، پردازد و در این زمینه از نظرات و گزارش‌های کارشناسی بهره‌برد.

منابع جهت مطالعه بیشتر

۱. بهادری جهرمی، علی و محمدصادق فراهانی و کمال کدخدامرادی، تحلیل شمول یا عدم شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه بودجه، دانش‌نامه حقوق اقتصادی، سال بیست و هشتم، شماره ۱۹، ۱۴۰۰.
۲. جلالی، محمد و محمدقاسم تنگستانی، نگاهی به اصل ۷۵ قانون اساسی با تأکید بر آراء و نظرهای شورای نگهبان (در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی تا دوره هشتم)، دانش حقوق عمومی، سال سوم، شماره دهم، ۱۳۹۳.
۳. جمعی از نویسندگان، مبانی نظرات شورای نگهبان در خصوص مصوبات و استفساریه‌های سال ۱۳۹۱، تهران، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۱.
۴. حسینی، سید محمدرضا و محسن فاتحی زاده و ایمان تهرانی، اصل ۷۵ قانون اساسی و اختیارات قوه مقننه در بودجه‌ریزی، مجلس و راهبرد، سال نوزدهم، شماره هفتاد، ۱۳۹۱.
۵. رستمی، ولی و الهه مرندی، بررسی و تحلیل اصل ۷۵ قانون اساسی و محدودیت قانون‌گذاری مجلس، دانش حقوق عمومی، سال پنجم، شماره ۱۴، ۱۳۹۵.
۶. شبیری نژاد، علی اکبر، بودجه‌ریزی در ایران: حقوق قوهی مقننه در بررسی و رأی به بودجه، تهران، دفتر مطالعات برنامه و بودجهی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶.
۷. فراهانی، محمدصادق، سیاست‌های کلی قانون‌گذاری؛ تحلیل محتوا و سازوکارهای اجرا، تهران، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۴۰۱.
۸. قاضی شریعت‌پناهی، سید ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران، میزان، ۱۳۸۴.
۹. مزارعی، غلامحسین، «ساختارگرایی در تفاسیر شورای نگهبان از قانون اساسی ج.ا.ا.»، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، سال هفتم، شماره ۲۶، ۱۳۹۰.

امام خمینے (ره)

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل‌های آینده که با کمال دقت و قدرت و وظایف اسلامی و ملی خود را ایفا و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه‌ای جلوگیری نمایند.

تهران | خیابان شهید بهشتی
خیابان سرافراز | کوچه پنجم | پلاک ۱۱

www.ccri.ac.ir

کد پستی ۱۵۹۷۸۵۶۱۱۳
دبیرخانه ۰۲۱۸۸۵۳۳۴۲۲



پژوهشکده شورای نگهبان