



معاونت پژوهش‌های
بنیادین

مجلس

نشست علمی

نظرات شاخص شورای نگهبان پذیرش بار مالی طرح‌ها و پیشنهادهای اصلاحات نمایندگان نسبت به لوایح توسط هیئت وزیران

■ شماره مسلسل: ۱۴۰۲۰۲۳

■ تاریخ: ۱۴۰۲/۰۸/۲۳



شناسنامه

عنوان:

نظرات شاخص شورای نگهبان

پذیرش بار مالی طرح‌ها و پیشنهادهای اصلاحات نمایندگان نسبت به

لوائح توسط هیئت وزیران

(اظهار نظر شماره ۹۸/۱۰۲/۱۲۵۰۲ مورخ ۱۳۹۸/۷/۲۱ شورای نگهبان در خصوص

«طرح تشکیل وزارت بازرگانی» مصوب ۱۳۹۸/۷/۳ مجلس شورای اسلامی)

تحقیق و تنظیم:

حمید فعلی

ناظران علمی:

دکتر علی فتاحی زفرقندی

کمال کدخدامرادی

شماره مسلسل: ۱۴۰۲۰۲۳

تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۰۸/۲۳

پژوهشکده شورای نگهبان



پیشگفتار

صیانت از شریعت مقدس اسلام و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران رسالت مقدسی است که زمینه گسترش و تحقق کامل عدالت در نظام جمهوری اسلامی ایران را فراهم می‌آورد و سرمایه اجتماعی نظام را بیش از پیش مستحکم می‌سازد. شورای نگهبان نهادی اساسی است که در جهت صیانت از این دو هنجار برتر، صلاحیت‌هایی چون نظارت بر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با موازین شرع و قانون اساسی، تفسیر قانون اساسی، نظارت بر انتخابات و نظارت شرعی بر قوانین و مقررات را بر عهده دارد. عمده این کارویژه‌ها در نظرات این شورا اعم از نظرات تفسیری (موضوع اصل ۹۸ قانون اساسی)، نظرات تطبیقی (تطبیق مصوبات مجلس با موازین شرع و قانون اساسی)، نظرات مشورتی (نظراتی که نصاب لازم تفسیر را کسب نمی‌کنند) و نظرات شرعی فقهای شورای نگهبان (موضوع اصل ۴ قانون اساسی) منعکس می‌شود.

اهمیت تتبع و انعکاس در این نظرات بر کسی پوشیده نیست؛ چه آنکه شورای نگهبان، هنگامی که در قامت مفسر رسمی قانون اساسی ظاهر می‌شود، با ارائه تفسیری لازم‌الاتباع از اصول قانون اساسی، اجرای مفاد این قانون را ممکن می‌سازد؛ یا هنگامی که به تطبیق مصوبات مجلس با موازین اسلامی و قانون اساسی می‌پردازد، نقش صیانت‌گرایانه خویش را از اصول قانون اساسی ایفا می‌کند و یا هنگامی که در مقام اعمال نظارت شرعی بر می‌آید، مبنای دینی نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و شرعی بودن کلیه قوانین و مقررات را تضمین و عینیت می‌بخشد. بر همین اساس و باتوجه به تأثیرات انکارناپذیر این نظرات بر کلیت نظام حقوق اساسی کشور، مطالعه و تحلیل ابعاد گوناگون آن‌ها حائز اهمیت می‌باشد.

در همین راستا، پژوهشکده شورای نگهبان به عنوان بازوی پژوهشی این شورا، طرح پژوهشی «بازخوانی تحلیلی نظرات شاخص شورای نگهبان» را با هدف تحلیل مبانی، آثار و نقاط قوت و ضعف نظرات شاخص و نیز کشف ظرفیت‌های شورای نگهبان در تحول و تکامل نظام حقوقی و آسیب‌شناسی مسائل مهم و تأثیرگذار آن

از خلال بازخوانی این نظرات، در قالب سلسله نشست‌هایی طراحی نمود که دستاوردهای آن هم‌اکنون پیش روی اندیشمندان و پژوهشگران قرار دارد.

منظور از «نظرات شاخص» در این طرح، آن دسته از نظراتی است که تأثیری ویژه بر نظام حقوقی نهاده‌اند، به نحوی که یا تحولی بنیادین در نظام حقوقی را رقم زده‌اند، یا شکل‌گیری رویه‌ای نوین را سبب شده‌اند و یا رویکردی خلاف رویکردهای مشهور را در پیش گرفته‌اند.

روش اجرای طرح نیز بدین صورت است که نظری شاخص در دستور کار هر نشست قرار می‌گیرد و هریک از پژوهشگران براساس سند پشتیبان تهیه‌شده از سوی دبیر جلسه، پیشاپیش به مطالعه سند و موضوعات مرتبط با دستور جلسه می‌پردازند و در حین برگزاری نشست، نتایج مطالعات خود را با سایر پژوهشگران به بحث و اشتراک می‌نهند. گزارش پیش‌رو، روایت نکات مطرح شده در جلسات است که توسط دبیر هر جلسه به رشته تحریر درآمده است.

ذکر این نکته ضروری است که این اثر نیز همچون سایر آثار بشری، خالی از نقصان و اشتباه نبوده و از تمامی صاحب‌نظران عرصه حقوق عمومی دعوت می‌شود تا با بیان کاستی‌های موجود در این اثر، موجبات رشد و ارتقای آن در چاپ‌های بعدی را فراهم آورند.

لازم به ذکر است که این گزارش، نظرات اعضای حاضر در جلسه بوده و بیانگر نظر پژوهشکده شورای نگهبان نمی‌باشد.

پژوهشکده شورای نگهبان

آذرماه ۱۴۰۲

شناسنامه نشست

«نشست بررسی و تحلیل نظر شماره ۹۸/۱۰۲/۱۲۵۰۲ مورخ ۱۳۹۸/۷/۲۱ شورای نگهبان پیرامون «طرح تشکیل وزارت بازرگانی» مصوب ۱۳۹۸/۷/۳ مجلس شورای اسلامی با موضوع «پذیرش بار مالی طرح‌ها و پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان نسبت به لوایح توسط هیئت وزیران» با حضور پژوهشگران پژوهشکده شورای نگهبان به شرح ذیل (به ترتیب حروف الفبا) در تاریخ ۱۴۰۱/۵/۲۵ برگزار شد:

مهدی ابراهیمی، دکتر محمدحسن باقری خوزانی، دکتر احمد تقی‌زاده، علیرضا جعفرزاده، سید حسن حیدری، محمدجواد شفق، امیر مهدی طالبی، محمدصادق فراهانی، حمید فعلی، دکتر مصطفی مسعودیان، علیرضا نصرالهی، دکتر حامد نیکونهاد، محمد مهدی همتی فقیه.

فهرست مطالب

پیشگفتار.....	۲
چکیده.....	۶
مقدمه.....	۷
۱. رویکرد موافق پذیرش بار مالی مصوبات مجلس توسط دولت.....	۱۰
۱-۱. فلسفه تصویب اصل ۷۵ قانون اساسی.....	۱۰
۲-۱. صلاحیت هیئت وزیران برای پذیرش بار مالی به عنوان شخص حقوقی	
تصویب‌کننده لوایح.....	۱۲
۳-۱. ضرورت پرهیز از تشریفات زاید برای پیش‌بینی راهکار جبران بار مالی.....	۱۳
۴-۱. سکوت قانون اساسی، زمینه‌ای برای امکان ایجاد عرف اساسی.....	۱۳
۵-۱. راهکاری برای تشخیص قابلیت ارائه طرح در مجلس از حیث	
رعایت اصل ۷۵ پیش از اعلام وصول.....	۱۴
۶-۱. بی‌ضابطه نبودن پذیرش بار مالی مصوبات مجلس توسط دولت.....	۱۶
۲. رویکرد مخالف پذیرش بار مالی طرح توسط دولت.....	۲۳
۱-۲. مغایرت با متن و هدف اصل ۷۵ قانون اساسی.....	۲۳
۲-۲. اصل عدم صلاحیت دولت و ضرورت ارائه لایحه اصلاح قانون بودجه.....	۲۶
۳-۲. زاید نبودن تشریفات مقرر شده در قانون اساسی.....	۲۹
۴-۲. استنادپذیر نبودن عرف اساسی در مقابل متن قانون اساسی.....	۳۳
۵-۲. بی‌ضابطه بودن پذیرش بار مالی مصوبات مجلس توسط دولت.....	۳۴
جمع‌بندی.....	۳۷
منابع برای مطالعه بیشتر.....	۳۹

چکیده

طرح‌های مصوب مجلس شورای اسلامی و پیشنهادهای و اصلاحات نمایندگان در خصوص لوایح قانونی، که به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، مبتنی بر اصل ۷۵ قانون اساسی باید طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید را پیش‌بینی کرده باشند، در غیر این صورت غیر قابل ارائه و تصویب هستند. شورای نگهبان در موارد متعددی عدم توجه مجلس به بار مالی در این قبیل مصوبات مجلس را مغایر اصل ۷۵ دانسته است و درج عباراتی نظیر «از محل صرفه‌جویی»، «پیش‌بینی درآمد در بودجه سنواتی» و غیره را نیز رافع ایراد فوق نمی‌داند. با توجه به اینکه در نظر شماره ۹۸/۱۰۲/۱۲۵۰۲ مورخ ۱۳۹۷/۲۱ شورای نگهبان، ایراد بار مالی «طرح تشکیل وزارت بازرگانی» مصوب ۱۳۹۷/۳ مجلس شورای اسلامی به جهت پذیرش بار مالی آن توسط هیئت وزیران رفع شده است، سؤال اصلی این پژوهش این است که آیا پذیرش بار مالی مصوبات مجلس توسط دولت در طرح‌ها و پیشنهادهای و اصلاحات نمایندگان در لوایح، رافع ایراد مغایرت با اصل ۷۵ است؟ رویکردهای مختلفی جهت پاسخ به این سؤال در پژوهش حاضر مطرح شده است که مبتنی بر یک دسته از ادله، پذیرش بار مالی طرح توسط دولت رافع ایراد مزبور است و نتیجه ادله دیگری نیز عکس این مطلب را نشان می‌دهد و رفع این ایراد را مستلزم طی مسیر قانونی تصویب لایحه توسط دولت و یا مشخص کردن محل دقیق جبران هزینه یا کاهش درآمد در طرح می‌نمایاند.

کلیدواژگان

طرح‌های قانونی، جبران کاهش درآمد، تأمین هزینه جدید، بار مالی، بودجه، مجلس شورای اسلامی، لوایح قانونی، اصل ۷۵ قانون اساسی.

مقدمه

اداره امور مالی کشور از طریق شناسایی منابع مالی و هزینه‌های عمومی برای اداره بخش‌های مختلف کشور باید از طریق قانون باشد و از آنجا که دولت شناخت لازم و کافی را در این خصوص دارد، امور برنامه و بودجه کشور مستقیماً بر عهده‌ی رییس جمهور قرار گرفته است و مطابق اصل ۵۲ قانون اساسی هر ساله برنامه مالی دولت در قالب لایحه توسط بودجه به مجلس ارائه شده و به عنوان قانون بودجه سالانه کل کشور به تصویب می‌رسد.

اصل ۷۵ قانون اساسی در راستای انضباط مالی و تضمین اجرای قوانین بودجه مقرر کرده است: «طرح‌های قانونی و پیشنهادها 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 و در غیر این صورت، قابل طرح در مجلس نبوده، مصوبه با ایراد شورای نگهبان مبنی بر مغایرت با اصل ۷۵ قانون اساسی مواجه می‌شود و امکان اصرار مجلس جهت ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز وجود ندارد.

شورای نگهبان در راستای نظارت بر «طرح تشکیل وزارت بازرگانی» مصوب ۱۳۹۸/۷/۳ مجلس شورای اسلامی، در خصوص تبصره (۳) ماده واحده این طرح^۱ مبنی بر تعیین کیفیت جبران بار مالی ناشی از اجرای طرح فوق، در قسمت تذکرات نظر شماره ۹۸/۱۰۲/۱۲۵۰۲ مورخ ۱۳۹۸/۷/۲۱ اینگونه اظهار نظر کرده است: «۱- با عنایت به نظریه تفسیری شورای نگهبان به شماره ۹۱/۳۰/۴۹۷۴۹ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۳ در خصوص اصل ۷۵ قانون اساسی^۲، درج عبارت «از محل صرفه‌جویی در هزینه‌های

۱. «تبصره ۳- هزینه‌های ناشی از اجرای این قانون، از محل صرفه‌جویی در هزینه‌های جاری و از بودجه وزارتخانه‌های یادشده، تأمین می‌شود.»

۲. «۱- درج عبارت «از محل صرفه‌جویی»، به نحو مطلق و برای مدت نامحدود و بدون تعیین محل و همچنین درج، عبارت «پیش‌بینی در بودجه سنواتی»، بدون تأمین منبع و نیز درج عبارت‌های «از محل اعتبارات مصوب مربوط» و «از محل اعتبارات مصوب دستگاه»، اگر مستلزم بار مالی جدید بوده، طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید مذکور در اصل ۷۵ قانون اساسی محسوب نمی‌گردد.»

جاری» نمی‌تواند رافع ایراد ایجاد بار مالی مندرج در اصل ۷۵ قانون اساسی باشد، لکن از آنجایی که مغایرت این مصوبه با اصل ۷۵ قانون اساسی، به دلیل مصوبه مورخ ۱۳۹۸/۷/۷ هیئت وزیران در خصوص پذیرش بار مالی این مصوبه^۱ رفع شده است، لازم است تبصره (۳) مصوبه حذف گردد.^۲ بنابراین شورای نگهبان در این نظر، پذیرش بار مالی جدید و پیش‌بینی نشده در طرح‌های قانونی توسط هیئت وزیران را رافع ایراد مغایرت طرح مصوب مجلس با اصل ۷۵ قانون اساسی دانسته است و به همین جهت صرفاً به بیان تذکری در خصوص حذف تبصره (۳) ماده واحده طرح فوق بسنده کرده و در واقع با موافقت دولت، بار مالی طرح را مانند لوایح دولت پیش‌بینی شده فرض کرده است.

لازم است توجه شود که نظرات دیگری از شورای نگهبان در مورد مصوبات دیگری نیز صادر شده است که مشابه این نظر شورای نگهبان است. برای مثال، بند (۶) الحاقی ماده (۴۱) «لایحه احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» مصوب ۱۳۹۵/۴/۳۰ مجلس شورای اسلامی هشتم ربیع‌الاول سالروز شهادت حضرت امام حسن عسکری (ع) و آغاز امامت حضرت ولی‌عصر (عج) را به عنوان تعطیل رسمی مقرر کرده بود^۳ که شورای نگهبان در نظر شماره ۳۱۲۵/۱۰۰/۹۵ مورخ ۱۳۹۵/۹/۱۷، آن بند را مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی شناخت.^۴ مجلس در مرحله بعد، اصلاحی در این مصوبه انجام نداد که منجر به اعلام نظر مجدد شورای نگهبان در این مورد شد و ایراد سابق این شورا کماکان باقی ماند.^۵ این بار مجلس نامه‌ای را از رئیس دفتر رئیس جمهور مبنی بر تأیید مصوبه توسط

۱. تصویب‌نامه شماره ۵۷۰۵۳/۸۵۰۱۸ مورخ ۱۳۹۸/۷/۸ هیئت وزیران: «هیئت وزیران در جلسه ۱۳۹۸/۷/۷ با بار مالی مصوبه مجلس شورای اسلامی در خصوص طرح تشکیل وزارت بازرگانی موافقت کرد.»

۲. قابل مشاهده در نشانی زیر: slink.shora-gc.ir/RKjzw

۳. قابل مشاهده در نشانی زیر: slink.shora-gc.ir/xbXkd

۴. «۸- بند الحاقی ۶ ماده ۴۱، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی شناخته شد.» قابل مشاهده در نشانی زیر: slink.shora-gc.ir/VyRl7

۵. «۲- بند الحاقی ۶ ماده ۴۱، با توجه به اینکه اصلاحی به عمل نیامده، ایراد سابق این شورا کماکان به قوت خود باقی است. ضمناً نامه رئیس محترم دفتر رئیس محترم جمهور رافع ایراد سابق این شورا نمی‌باشد.» نظر شماره ۹۵/۱۰۰/۴۰۴۸ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۲۰ شورای نگهبان، قابل مشاهده در نشانی زیر:

slink.shora-gc.ir/XeMOm

دولت، به شورا ارسال کرده بود، اما چنین تأییدی برای شورا به عنوان تأیید دولت تلقی نشد و نهایتاً در مرحله بعد با پذیرش بار مالی مصوبه توسط دولت،^۱ شورای نگهبان نیز ایراد را رفع شده تلقی کرد. در مثالی دیگر، ماده (۱۹) «طرح جهش تولید دانش بنیان» مصوب ۱۴۰۰/۱۰/۲۲،^۲ مجلس محل تأمین هزینه‌های اجرای این قانون را از محل منابع حاصل از اجرای ماده (۳) این قانون و دیگر مواد آن مقرر کرده بود که پیش از اظهار نظر شورای نگهبان در خصوص این مصوبه، هیئت دولت طی مصوبه مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۸^۳ موافقت خود با این طرح را به شورای نگهبان اعلام نمود و این موضوع مورد ایراد شورای نگهبان قرار نگرفت.

در این قبیل موارد بار مالی طرح‌ها به طور دقیقی پیش‌بینی نشده است، اما مجلس شورای اسلامی به منظور تصویب این قسم از مصوبات با توجه به اینکه مدیریت مسائل مالی کشور با دولت است، از دولت درخواست نموده است که موافقت خود را با این چنین طرح‌هایی به شورای نگهبان اعلام نماید تا شورای نگهبان ایراد مغایرت با اصل ۷۵ وارد ننماید. در این خصوص سؤالی که مطرح می‌گردد این است که آیا دولت در این قبیل موارد صلاحیت دارد که بار مالی مصوبه مجلس را قبول نماید؟ در پاسخ به این پرسش دو رویکرد در پژوهش حاضر مطرح شده است.

رویکرد اول این نظرات شورای نگهبان را می‌پذیرد و بار مالی طرح‌های مصوب مجلس یا اصلاحات مجلس در لوایح را با اعلام رسمی دولت پیش‌بینی شده می‌انگارد. بنابراین در قسمت اول این پژوهش استدلال‌ها و نکات مطرح شده نسبت به این رویکرد بیان می‌گردد. رویکرد دیگر در مقام بیان آن است که موافقت دولت ولو به صورت تصویب رسمی، خارج از چارچوب مقرر شده در قانون اساسی است و رویه شورا در این خصوص محل تأمل است. در نتیجه در قسمت دوم این پژوهش نکات بیان شده مطابق این رویکرد را مطرح می‌نماییم.

۱. نامه شماره ۵۳۹۷۴/۱۳۷۸۸ مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۶ معاون اول رئیس جمهور، قابل مشاهده در نشانی زیر:

qavanin.ir/Law/PrintText/256687

۲. قابل مشاهده در نشانی زیر: slink.shora-gc.ir/XeMOm

۳. نامه شماره ۱۳۲۷۹۰ مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۲۶ معاون اول رئیس جمهور خطاب به دبیر شورای نگهبان.

۱. رویکرد موافق پذیرش بار مالی مصوبات مجلس توسط دولت

جهت تبیین ادله و ابعاد رویکردی که قائل به امکان‌پذیری پذیرش بار مالی مصوبات مجلس توسط دولت است، ابتدا امکان پذیرش بار مالی مصوبات مجلس توسط دولت از منظر اصل ۷۵ قانون اساسی بحث می‌شود و سپس ضرورت و اثر این سازکار بیان می‌شود. جهت دیگر پذیرش بار مالی مصوبات مجلس در دولت مربوط به نهاد ذی‌صلاح در دولت است و لذا انحصاری بودن یا نبودن صلاحیت هیئت وزیران در این زمینه قابل بررسی است و همچنین بحث از کیفیت و مراحل پذیرش بار مالی طرح توسط دولت نیز مطرح است. به علاوه، مدت زمان وجود بار مالی در مصوبات نیز در موارد مختلف متفاوت است که در موارد طولانی مدت بودن بار مالی به نحوی که از بودجه سالانه فراتر باشد، امکان پذیرش این بار مالی توسط دولت نیز قابل بحث است. در آخر امکان یا امتناع اعمال این سازکار نسبت به اصلاحات نمایندگان مجلس در لوایح بودجه محل بحث است که در ادامه به این ابعاد از رویکرد فوق می‌پردازیم.

۱-۱. فلسفه تصویب اصل ۷۵ قانون اساسی

۱. بررسی امکان پذیرش بار مالی طرح یا پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان نسبت به لوایح توسط دولت، مستلزم عنایت به هدف قانون‌گذار اساسی از اصل ۷۵ قانون اساسی در خصوص نظم مالی کشور است. بایستی به این مسئله توجه داشت که نظم مالی کشور در هر سال باید معلوم باشد و به این مهم در قانون بودجه سنواتی پرداخته می‌شود و تمام هزینه‌ها و درآمدها در طول یک سال باید مبتنی بر آن باشد. لذا مبتنی بر این نکته باید اصل ۷۵ را تحلیل نمود که هر درآمد و هزینه‌ای که قرار است صورت پذیرد، ولو آنکه در قالب تصویب یک قانون در مجلس صورت پذیرد، باید به تشخیص دولت در چارچوب نظم مالی کشور باشد. چه آنکه توضیح شهید بهشتی در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی که با هیچ مخالفی هم مواجه نشده است این بوده است که قوه مقننه نمی‌تواند پیشنهادی به قوه

مجریه بدهد و بگوید خود دولت جای آن را در بودجه پیدا کند،^۱ لذا نیاز به چنین تکلیفی برای مجلس بوده است، اما نیازی به وضع این تکلیف برای خود دولت نبوده است؛ زیرا فرض قانون‌گذار اساسی در اصل ۷۵ بر این است که خود دولت مراقب امور مالی و دخل و خرج‌های جاری خواهد بود و از این ناحیه کمتر چالش ایجاد خواهد شد. بنابراین قانون اساسی صرفاً مجلس را در مقام به کار بستن حق ابتکار قانون‌گذاری چه در قالب طرح و چه پیشنهادها و اصلاحات لوایح، ملزم به تصریح کیفیت رعایت برنامه‌ریزی مالی دولت کرده است. با توجه به اینکه همین مقصود را می‌توان با اخذ موافقت دولت نسبت به طرح‌های مصوب مجلس و پیشنهادهای نمایندگان مجلس برای اصلاح لوایح نیز محقق کرد، امکان پذیرش مسئولیت تأمین منبع توسط دولت برای افزایش هزینه‌ها و یا کاهش درآمدهای عمومی در موارد مذکور مانند موارد به کار بستن حق ابتکار در لوایح توسط دولت، وجود دارد.

۲. با توجه به اینکه مدیریت امور مالی کشور و همچنین تمام منابع و هزینه‌ها و امور اجرایی کشور تحت مدیریت دولت است، در صورتی که هر کدام از قوا بدون هماهنگی با یکدیگر به دنبال پیش بردن برنامه‌های در بردارنده بار مالی کشور باشند، مدیریت یکپارچه و هماهنگ این امور با چالش مواجه می‌شود. در نتیجه این نحوه رفع ایراد اصل ۷۵، یعنی موافقت دولت با مصوبه مجلس، صحیح بوده و نه تنها تأمین‌کننده بار مالی جدیدی است که توسط این قبیل مصوبات ایجاد می‌شود، بلکه به جهت حفظ یکپارچگی مدیریت دولت بر منابع مالی که در اختیار دارد، این راهکار می‌تواند کارآمدتر از راهکاری باشد که مجلس خودش علی‌الرأس ردیف بودجه برای تأمین منبع مالی برای جبران هزینه جدید یا کاهش درآمد مشخص نماید. بنابراین با عنایت به اثر هماهنگی بیشتر قوا در این راهکار، ضرورت کاربست آن نیز احراز می‌شود.

۱. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، (۱۳۶۴)، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ج ۲، ص ۸۴۷.

۲-۱. صلاحیت هیئت وزیران برای پذیرش بار مالی به عنوان شخص حقوقی تصویب‌کننده لوایح

۳. نکته دیگر در مورد امکان پذیرش بار مالی مصوبات مجلس توسط دولت ناظر به شخص حقوقی موافقت‌کننده با بار مالی است. اگر این مبنا را بپذیریم که شورای نگهبان نمی‌تواند نسبت به لوایح قانونی دولت که در مجلس به تصویب رسیده است، ایراد عدم پیش‌بینی بار مالی را وارد نماید، نسبت به مواردی که دولت به معنای هیئت وزیران تعهد به جبران بار مالی سایر مصوبات مجلس می‌نماید نیز همان شخص حقوقی تصویب‌کننده لوایح چنین تعهدی داده است و همان مبنای توجیه‌گر بار مالی لوایح، نسبت به پیشنهاد اصلاحی لوایح در مجلس و یا طرح‌های قانونی نیز وجود دارد. توضیح آنکه، مبنای عدم امکان ورود ایراد بار مالی به لوایح این است که بنا بر صراحت اصل ۷۵ قانون اساسی نمی‌توان آن را به لوایح تعمیم داد. چه آنکه، اصل ۷۵ ضرورت پیش‌بینی طریق جبران کاهش درآمد و تأمین هزینه جدید را صرفاً نسبت به طرح‌های قانونی و پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، الزامی دانسته است. از آنجا که «لوايح» در این اصل ذکر نشده است، نمی‌توان دولت را مکلف به طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه مربوط به بار مالی جدید در لوایح کرد. در نتیجه شورای نگهبان نیز نمی‌تواند به استناد مغایرت با اصل ۷۵ نسبت به لوایح مصوب مجلس ایرادی در این زمینه وارد نماید. بر این مبنا مطابق با یک نظر در واقع نظر شورای نگهبان در خصوص تأیید پذیرش بار مالی «طرح تشکیل وزارت بازرگانی» توسط دولت، اینگونه توجیه می‌شود که با پذیرش دولت در واقع این طرح، در حکم لایحه محسوب می‌شود. اگر گفته شود که ماهیت حقوقی طرح با لایحه متفاوت است، در پاسخ می‌توان گفت همان مرجعی که یک لایحه را به تصویب می‌رساند، چنین تأییدی را نیز به تصویب رسانده است و طی مجدد مراحل تصویب یک لایحه در دولت نیز ثمری متفاوت با تأیید طرح توسط دولت نخواهد داشت. بنابراین منوط کردن رفع ایراد بار مالی به ارائه لایحه توسط دولت به نوعی عبث محسوب می‌شود.

۳-۱. ضرورت پرهیز از تشریفات زاید برای پیش‌بینی راهکار جبران بار مالی

۴. با عنایت به اصل پرهیز از بروکراسی و تشریفات زاید، عدم طرح ایراد اصل ۷۵ به وسیله‌ی شورای نگهبان در خصوص پذیرش بار مالی مصوبات مجلس توسط دولت امری معقول به نظر می‌رسد. بر این اساس دست دولت را باید در اداره منابع مالی تا حد ممکن و مجاز باز گذاشت تا امور قوه مجریه به صورت روان اداره شوند. مبتنی بر این رویکرد، تشریفات زاید برای تصویب قانونی که در قالب یک طرح ارائه شده است را می‌توان نادیده گرفت که از جمله این تشریفات زاید این است که به جای آنکه به تصویب مصوبه‌ای در دولت برای پذیرش بار مالی اکتفا شود، دولت را مکلف بدانیم که به جای پذیرش بار مالی طرح، خودش باید لایحه‌ای در همان زمینه تنظیم کند و در قالب لایحه تصویب و ارسال کند، در حالی که هیچ اثر حقوقی بر این قبیل تشریفات بار نمی‌شود. در نتیجه در مواردی مانند نظر محور بحث در پژوهش حاضر در مورد طرح تشکیل وزارت بازرگانی، تجویز هیئت وزیران نیز می‌تواند توجیه‌گر بار مالی در طرح‌های مصوب مجلس باشد که منجر به تسریع در اداره امور و ارائه خدمات عمومی به مردم می‌شود.

۴-۱. سکوت قانون اساسی، زمینه‌ای برای امکان ایجاد عرف اساسی

۵. برخی بر این باورند که اساساً این موضوع که بار مالی طرح یا پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان مجلس، توسط دولت از طریق تصویب مصوبه‌ای در هیئت وزیران پذیرفته شود، به کلی متفاوت از موضوع اصل ۷۵ است؛ زیرا متن اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به اینکه آیا دولت صلاحیت ارسال مصوبه‌ای مبنی بر پذیرش بار مالی مصوبه مجلس را دارد یا خیر، ساکت است. از آنجا که در رأی‌گیری شورای نگهبان نسبت به مصوبات مجلس نیز مطابق اصل ۹۶ قانون اساسی اصل بر عدم مغایرت با قانون اساسی و شرع است و وجود ایراد ناقض قانون اساسی باید اثبات شود، در موارد سکوت یک اصل از قانون اساسی نمی‌توان نقض موضوع مسکوت در اصل را اثبات کرد و همان وضعیت عدم مغایرت باید در نظر شورا منعکس شود. در نتیجه می‌توان گفت رویه شورای نگهبان مبنی بر پذیرش

رفع شدن ایراد بار مالی و مغایرت با اصل ۷۵ در خصوص چنین مصوباتی با نص اصل ۷۵ متعارض نیست و چنین امکانی برای هیئت وزیران قابل تصور است که نسبت به تأمین منبع مالی این قبیل از مصوبات مجلس تعهد بدهد. در مقابل گفته می‌شود که این استدلال با عنایت به اصول کلی حقوق عمومی به ویژه اصل عدم صلاحیت، فاقد وجهت به نظر می‌رسد؛ چرا که در حقوق عمومی اصل بر عدم صلاحیت نهادها در تصمیم‌گیری و اقدام است، مگر آنکه در قانون به این صلاحیت تصریح شده باشد؛ لذا نمی‌توان صرفاً با استناد به سکوت قانون‌گذار اساسی قائل به صلاحیت دولت مبنی بر امکان پذیرش بار مالی مصوبات مجلس شد. با این حال از منظر موافقان رویه شورای نگهبان، می‌توان با استفاده از سکوت اصل ۷۵ نسبت به این امر، ظرفیتی برای توجیه قابلیت پذیرش بار مالی توسط دولت در طرح‌ها و پیشنهادهای اصلاح لوایح در مجلس وجود دارد که بر مبنای استناد به عرف اساسی توجیه‌پذیر است. دلیل آن را می‌توان این دانست که عناصر مادی عرف اساسی از جمله تکرار، ثبات، عمومیت، صراحت، اجماع و توافق نظر و نیز عنصر معنوی عرف اساسی به معنی اعتقاد مقامات و قوای عمومی^۱ در مورد رویه مزبور در دولت، مجلس و شورای نگهبان محقق شده است. بنابراین از نگاه موافقین رویه شورای نگهبان با اتکا به عدم نقض نص صریح قانون اساسی، می‌توان عرف اساسی را محملی برای اثبات امکان‌پذیر بودن پذیرش بار مالی مصوبات مجلس توسط دولت دانست.

۵- راهکاری برای تشخیص قابلیت ارائه طرح در مجلس از حیث رعایت اصل ۷۵ پیش از اعلام وصول

۶. اخذ موافقت دولت با بار مالی طرح‌ها و پیشنهادهای و اصلاحات لوایح در مجلس، می‌تواند راهکاری در جهت اجرای بخشی از سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶ مقام معظم رهبری در زمینه پیش‌بینی بار مالی باشد. در بند (۱۱)

۱. پروین، خیرالله، (۱۳۹۵)، «درآمدی بر مفهوم و موازین عرف حقوق اساسی»، پژوهش‌های فقهی، دوره ۱۲، شماره ۲، صص ۲۳۹-۲۴۲.

این سیاست‌ها اینگونه بیان شده است: «تعیین سازوکاری از سوی مجلس شورای اسلامی برای تشخیص قابلیت طرح در مجلس (موضوع اصل ۷۵ قانون اساسی) قبل از طرح و اعلام وصول.» مطابق با این بند از سیاست‌ها، قانون‌گذار عادی باید به نحوی قانون‌گذاری نماید که قبل از اعلام وصول طرح‌ها در مجلس سازکاری اندیشیده شود تا طرح‌هایی که بار مالی برای دولت دارد اصلاً اعلام وصول نشود. اگرچه تا کنون اعلام موافقت دولت با طرح‌ها اغلب پس از اعلام وصول آنها صورت پذیرفته است، اما به عنوان یکی از طرق اجرای بند (۱۱) سیاست‌های کلی قانون‌گذاری راهکار پذیرش بار مالی توسط دولت قابل طرح است. توضیح آنکه ماده (۱۴۰) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، رئیس جلسه در مجلس را مکلف کرده است که وصول کلیه طرح‌ها و لوایح عادی را 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. بنابراین اگر قرار است بار مالی طرح یا اصلاحات نمایندگان در لوایح توسط دولت پذیرفته شود، می‌تواند طی شدن همین سازکار رعایت اصل ۷۵ در مورد آنها بررسی شود. برای اجرای این راهکار می‌توان در ماده (۱۴۰) آیین‌نامه داخلی مجلس مقرر کرد که پیش از اعلام وصول طرح، نمایندگان مجلس استعلام لازم برای موافقت یا عدم موافقت دولت با طرح را اخذ نمایند و در صورت مخالفت دولت، اگر طراحان محل دقیق منابع را مشخص کردند، طرح قابل وصول باشد و در غیر این صورت طرح غیر قابل وصول خواهد بود. در نتیجه اثر دیگر این سازکار این خواهد بود که از تصویب مکرر مصوبات در بردارنده بار مالی پیش‌بینی نشده و ارسال آنها به شورای نگهبان جلوگیری خواهد شد.

۷. مؤیداتی در جهت تأیید امکان راهکار فوق نیز وجود دارد. برخی از نظرات شورای نگهبان نشان می‌دهد که امکان پذیرش بار مالی طرح مجلس توسط دولت پیش از تصویب طرح در مجلس نیز وجود دارد. برای مثال از جمله طرح‌هایی که دولت

بار مالی آن را طی نامه شماره ۵۹۴۴۲/۱۲۳۲۳۹ مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۱۱ در جلسه مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۸ به طور کلی پذیرفته است، «طرح جهش تولید دانش بنیان» مصوب ۱۴۰۰/۱۰/۲۲ است که یکی از ایرادهایی که از جانب برخی اعضای شورای نگهبان در جلسه بررسی این مصوبه مطرح شد، این بود که تاریخ تصویب این مصوبه در هیئت وزیران قبل از تصویب طرح در صحن علنی مجلس شورای اسلامی بوده است که این امر نیز قرینه‌ای بر عدم التفات هیئت وزیران به پذیرش بار مالی طرح بوده است.^۱ هرچند استدلال این عده از اعضای شورا نشان می‌دهد که موافق روند پذیرش بار مالی طرح توسط دولت بوده‌اند، اما اشکال ایشان به عدم دلالت موافقت با اصل طرح بر موافقت با بار مالی طرح بوده است. البته در مقابل اکثریت اعضای شورا معتقد بوده‌اند که تقدم تاریخ تصویب مصوبه جلسه مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۸ در هیئت وزیران نسبت به تصویب طرح در صحن علنی مجلس، خللی به این موافقت وارد نمی‌کند؛ چرا که مواد دارای بار مالی طرح، تغییر چندانی در صحن علنی نکرده است.^۲ نتیجه آنکه با وجود ماده (۱۴۰) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، نظر نهایی شورای نگهبان نشان از موافقتش با امکان موافقت هیئت وزیران با بار مالی طرح‌های قانونی و یا پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان در خصوص لوایح قانونی پیش از تصویب در صحن مجلس دارد.

۶-۱. بی‌ضابطه نبودن پذیرش بار مالی مصوبات مجلس توسط دولت

۸. مخالفان پذیرش بار مالی توسط دولت معتقدند این فرآیند منجر به بی‌ضابطه شدن پیش‌بینی طریقه جبران بار مالی مصوبات می‌شود. یکی از این ضوابط از حیث مدت زمانی است که بار مالی ایجادشده در مصوبه مجلس باقی می‌ماند. سؤال اینجاست که آیا الزام مجلس به پیش‌بینی بار مالی در طرح یا اصلاحات لوایح تنها مربوط به مواردی می‌شود که پیشنهاد یا اصلاحیه لایحه به‌عنوان مثال در لایحه بودجه موجب افزایش هزینه یا کاهش درآمد در مدتی محدود می‌شود یا حتی اگر

۱. پژوهشکده شورای نگهبان، همان، ص ۳۷، قابل مشاهده در نشانی زیر: slink.shora-gc.ir/7HA2x

۲. پژوهشکده شورای نگهبان، همان، ص ۳۸، قابل مشاهده در نشانی زیر: slink.shora-gc.ir/7HA2x

پیشنهاد یا اصلاحیه فوق منجر به افزایش هزینه یا کاهش درآمد در مدتی طولانی مثلاً چند سال نیز شود، مشمول الزام مقرر در اصل ۷۵ خواهد بود؟ برخی بر این باورند که ضوابط زمانی قانون بودجه از جمله اصل سالانه بودن بودجه، از طریق پذیرش بدون قید و شرط بار مالی مصوبات مجلس توسط دولت نقض می‌شود. در پاسخ از منظر موافقین این رویه تفاوتی میان صور فوق نبوده و از این رو هرگونه پیشنهاد یا اصلاحیه‌ای که منتهی به نتایج فوق شود، مشمول الزام مقرر در اصل ۷۵ قانون اساسی خواهد بود؛ یعنی در هر صورت باید بار مالی جدید در مصوبه پیش‌بینی شود. در همین رابطه شورای نگهبان نیز در نظرات متعددی، با مصوباتی از مجلس که شیوه‌ای برای تأمین افزایش هزینه‌ها در سال‌های آتی ارائه نداده بودند، مخالفت نموده است،^۱ هرچند که در برخی از مصوبات، راه حلی جهت جلوگیری از بروز مشکل فوق در یک دوره زمانی کوتاه ارائه شده بود. به هر حال یکی از راه حل‌های رفع مشکل بار مالی طرح‌ها و اصلاحات لوایح بلندمدتی که فراتر از یک سال مالی بار مالی به بار می‌آورند، این است که دولت مسئولیت تأمین بار مالی آنها را بر عهده بگیرد، وگرنه نمی‌توان این قبیل طرح‌ها یا اصلاحات لوایح بلندمدت را به قانون مبدل کرد و دچار انسداد قانون‌گذاری و برنامه‌ریزی برای فراتر از یک سال می‌شویم. به علاوه آنکه در مواردی که طرح مصوب مجلس نیز بار مالی را از یکی از ردیف‌های قانون بودجه همان سال ذکر می‌کند، ممکن است هزینه‌های طرح فراتر از آن سال باشد که فارغ از استثنائاتی که بعضاً بر اصل سالانه بودن بودجه وارد می‌شود، راهکار آن پیش‌بینی آن هزینه در لوایح بودجه سال‌های بعد است، وگرنه حتی با پیش‌بینی ردیف بودجه نیز

۱. برای مثال می‌توان به بندهای (۱-۲)، (۱-۳)، (۴)، (۶)، (۲-۲۰)، (۲-۲۶)، (۲۸)، (۳۰) الی (۳۲)، (۳۴)، (۳۵) و (۴۰)، نظر شماره ۹۵/۱۰۲/۲۱۹۵ مورخ ۱۳۹۵/۶/۱۶ شورای نگهبان در خصوص «لایحه احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» مصوب ۱۳۹۵/۴/۳۰ مجلس شورای اسلامی اشاره کرد. قابل مشاهده در

نمی‌توان هیچ قانونی که در بردارنده هزینه‌های فراتر از آن سال باشد را به تصویب رساند که خلاف مقتضیات نظام قانونگذاری است.

۹. مطابق با یک رویکرد تنظیم‌کننده امور مالی کشور قوه مجریه است و از جمله مؤیدات این نکته اصل ۵۲ قانون اساسی است که حق ابتکار در بودجه را به دولت سپرده است، اما این بدان معنا نیست که صلاحیت دولت در این امور اطلاق داشته و مقید به هیچ قیدی نباشد. از جمله قیودی که در این زمینه وجود دارد می‌توان به اصل تفصیلی بودن و غیرقابل پذیرش بودن تأمین منبع مالی از منابع واهی یا غیرمکفی اشاره کرد. تأمین مقصود قانونگذار اساسی و تضمین نظم مالی در نظر گرفتن قیودی بر صلاحیت دولت را اقتضا می‌کند. بنابراین دولت در مصوبه خود مبنی بر اعلام موافقت با طرح یا پیشنهادها و اصلاحات لایحه باید منابع را به صورت تفصیلی اعلام کند. در غیر این صورت رافع ایراد مغایرت با اصل ۷۵ نخواهد بود. بنابراین هیئت وزیران نمی‌تواند بدون رعایت ضابطه مشخص کردن منابع تأمین بار مالی با اعلام موافقت کلی با بار مالی مصوبه مجلس ایراد مغایرت با اصل ۷۵ را رفع نماید، بلکه باید در مصوبه و نامه خود به منابع موجود در قانون بودجه اشاره نماید و در این صورت می‌توان موافقت دولت با بار مالی مصوبات مجلس را پذیرفت.

۱۰. ضابطه دیگری که فقدان آن مورد مناقشه مخالفین رویه شورای نگهبان است، از حیث نحوه تنظیم مفاد مصوبه است. توضیح آنکه متعلق مصوبه هیئت وزیران برای پذیرش بار مالی می‌تواند مواد خاصی مبنی بر پیش‌بینی طریقه جبران بار مالی در مصوبه مجلس باشد و یا اینکه حتی مجلس ماده خاصی هم برای این منظور در مصوبه خود تصویب نکرده باشد. در حالت اول که مواد مربوط به پیش‌بینی راهکار جبران بار مالی در مصوبه مجلس وجود دارد که این مواد موضوع موافقت دولت با بار مالی مصوبه مجلس قرار می‌گیرند، می‌توان پذیرفت که این امکان وجود دارد که موافقت هیئت وزیران به موادی از مصوبه که طریقه جبران بار مالی را به زعم مجلس بیان کرده‌اند، تعلق بگیرد، حتی با این فرض که از نظر

شورای نگهبان راهکار جبران بار مالی در مواد مصوب مجلس بدون موافقت هیئت وزیران تأمین‌کننده بار مالی نباشد. در حالت دوم نیز حتی ممکن است موادی که به زعم مجلس طریقه جبران بار مالی را بیان کرده باشد هم در مصوبه مجلس وجود نداشته باشد و با این حال دولت با بار مالی مصوبه مجلس بدون اشاره به راهکاری در ماده خاصی موافقت نماید. برای مثال در «طرح جهش تولید دانش‌بنیان» روش جبران هزینه آن در ماده (۱۹) که منابع حاصل از ماده (۳) و دیگر مواد را منبع آن معرفی کرده بود، در نظر شماره ۱۰۲/۲۹۶۳۸ مورخ ۱۴۰۰/۱۱/۲۳ شورای نگهبان،^۱ مورد ایراد قرار نگرفت. با توجه به ارسال نامه شماره ۱۳۲۷۹۰ مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۲۶ معاون اول رئیس جمهور به اعضای شورا پیش از اظهار نظر مزبور، موافقت هیئت وزیران با مفاد مصوبه در این نامه ذکر شده بود که از جمله شامل ماده (۱۹) که راهکار تأمین منابع مالی را ذکر کرده بود، می‌شود. لذا اعضای شورا از این موافقت دولت با ماده مذکور ضمن موافقت با کل مفاد طرح، مطلع بودند. حتی اگر نظر اعضای مخالف شورا مبنی بر عدم اعلام صریح موافقت دولت با بار مالی طرح و صرفاً موافقت کلی با طرح در این نامه را بپذیریم، این عده از اعضا نیز با اصل امکان موافقت دولت با بار مالی مخالف نبودند، بلکه فقط انتساب این موافقت به دولت را رد می‌کردند. بنابراین شورای نگهبان نیز می‌پذیرد که متعلق موافقت دولت با طریقه جبران بار مالی مصوبه، ماده‌ای باشد که مجلس راهکار جبران بار مالی را در آن پیش‌بینی کرده است، ولو آن ماده مستقلاً و بدون موافقت هیئت وزیران، از نظر شورا بار مالی را جبران نکند. بر همین اساس بدون وجود چنین ماده‌ای در مصوبه نیز متعلق موافقت دولت نیز می‌تواند کلیت مصوبه باشد. البته یک نظر هم می‌تواند عدم امکان پذیرش بار مالی بدون وجود چنین ماده‌ای در مصوبه باشد و وجود چنین ماده‌ای را به عنوان یک ضابطه برای امکان پذیرش بار مالی توسط دولت معرفی نماید،

اما همان‌طور که در مصوبه «طرح تشکیل وزارت بازرگانی» چنین ماده‌ای دیده نمی‌شود و شورا نیز امکان موافقت دولت با بار مالی را می‌پذیرد، رویه شورا دلالت بر وجود چنین ضابطه‌ای نمی‌کند.

۱۱. در خصوص ضابطه مربوط به مفاد مصوبه که دلالت بر رفع شدن ایراد بار مالی می‌کند این نکته نیز قابل توجه است که گاهی مجلس با درج عباراتی مبهم به دنبال رفع ایراد مغایرت با اصل ۷۵ بر می‌آید، بدون آنکه به واقعی بودن آن توجه داشته باشد؛ برای مثال منابعی که در تبصره (۳) طرح تشکیل وزارت بازرگانی از محل صرفه‌جویی در هزینه‌های جاری و از بودجه وزارتخانه‌های یادشده معرفی شده‌اند، اوصاف منابع مالی مناسب از جمله مکفی بودن، مستمر یا مقطعی بودن به تناسب قانون، معتبر بودن و غیره را دارا نیستند، لذا در مورد طرح مزبور نیز شورای نگهبان نیز این منابع را نپذیرفته است و حتی با وجود تأیید پذیرش منبع مالی توسط دولت، به مجلس تذکر حذف این تبصره را داده است. در نتیجه قائل شدن به امکان پذیرش بار مالی مصوبات مجلس توسط دولت، به معنی امکان موافقت دولت با چنین عبارات مبهمی که رافع ایراد بار مالی نیستند، نخواهد بود. بنابراین از نگاه موافقین رویه مورد بحث، موافقت دولت مستلزم نقض ضوابط مربوط به صراحت و واقعی بودن طریقه جبران بار مالی در مصوبات مجلس نیست.

۱۲. ضابطه دیگر در خصوص ابهام در اعلام موافقت دولت با اصل مصوبه یا بار مالی آن مصوبه است. در برخی موارد برخی اعضای شورای نگهبان نیز با این استدلال که موافقت هیئت وزیران با مصوبه لزوماً موافقت با بار مالی آن نبوده است، مخالف تأیید مصوبه مجلس بوده‌اند. برای نمونه در «طرح جهش تولید دانش‌بنیان» مصوب ۱۴۰۰/۱۰/۲۲، اعضای مخالف در شورای نگهبان اینگونه استدلال کرده‌اند که نامه شماره ۱۳۲۷۹۰ مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۲۶ معاون اول رئیس جمهور خطاب به دبیر شورای نگهبان نمی‌تواند رافع اشکال پیش‌گفته باشد. توضیح اینکه از این منظر حسب رویه شورای نگهبان، پذیرش بار مالی مصوبه از سوی دولت، تنها مبتنی بر

مصوبه هیئت وزیران است که می‌تواند رافع ایراد مغایرت با اصل (۷۵) باشد و نامه معاون اول رئیس جمهور برای پذیرش بار مالی مصوبه حاضر کافی نیست. در مقابل موافقین با طرح در شورا معتقد بودند که نامه معاون اول رئیس جمهور خطاب به دبیر شورای نگهبان نشان می‌دهد بار مالی طرح مذکور مورد موافقت دولت قرار گرفته است؛ چون در متن نامه مذکور اینگونه تصریح شده است: «دولت با مفاد طرح مذکور موافقت کرده و تصویب آن را در جهت ارتقای فعالیت شرکت‌های دانش‌بنیان در کشور مفید و ضروری می‌داند. ... با توجه به وجود بندهای درآمدی پیش‌بینی شده، هزینه‌های طرح قابل تأمین بوده و از حیث مالی ملاحظات دولت را برآورده می‌سازد.»^۱ در هر صورت آنچه که مورد توافق اعضای مخالف طرح مزبور با اعضای موافق این طرح در شورای نگهبان بوده است، ضرورت موافقت هیئت وزیران با بار مالی مصوبه و نه صرفاً موافقت با مصوبه است. بنابراین از این منظر ضابطه دیگری مبنی بر عدم امکان رفع ایراد بار مالی مصوبات مجلس صرفاً با اتکا به موافقت هیئت وزیران با کلیت مصوبه بدون پذیرش صریح بار مالی مصوبه، از رویکرد موافقین این رویه شورای نگهبان استحصال می‌گردد.

۱۳. با فرض پذیرش امکان موافقت دولت با بار مالی مصوبات مجلس، سؤال دیگری در مورد ضابطه مربوط به مرجع پذیرنده بار مالی در دولت مطرح می‌شود. از منظر مخالفین این رویه نامشخص بودن مقام و مرجع پذیرنده بار مالی منجر به بی‌ضابطگی در پذیرش بار مالی می‌شود. در پاسخ باید توجه داشت که چه مراجع یا مقاماتی در دولت صلاحیت موافقت با تأمین بار مالی این قبیل مصوبات را دارند. شورای نگهبان در مورد «طرح تشکیل وزارت بازرگانی» با صلاحیت هیئت وزیران به عنوان مرجع صادرکننده تأییدیه از جانب دولت موافقت می‌کند، اما این

پژوهشکده شورای نگهبان، نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی؛ طرح جهش تولید دانش‌بنیان، نظر مورخ ۱۴۰۰/۱۱/۲۳ شورای نگهبان، کد گزارش: ۱۴۰۱۰۳۰۸، صص ۳۶-۳۷، قابل مشاهده در نشانی زیر: slink.shora-gc.ir/7HA2x

سؤال قابل طرح است که با توجه به اینکه اصل ۱۲۶ قانون اساسی رئیس جمهور را مسئول امور برنامه و بودجه کشور می‌داند، آیا شخص رئیس جمهور نیز برای این امر صالح است؟ می‌توان دو رویکرد را نسبت به پاسخ این سؤال متصور شد. اول اینکه مسئول امور بودجه کشور نیز می‌تواند بار مالی طرح‌ها را بپذیرد و رابطه سلسله مراتبی و مافوق بودن رئیس جمهور نسبت به هیئت وزیران نیز مؤیدی بر این امر است. اما در مقابل به نظر می‌رسد حتی بر عهده داشتن مسئولیت بودجه کشور، دلیل کافی برای داشتن صلاحیت موافقت با بار مالی طرح نیست؛ زیرا علت وجود این صلاحیت برای هیئت وزیران، وجود صلاحیت تصویب لوایح است، نه مسئولیت امور بودجه کشور که رئیس جمهور نیز طبق صراحت اصل ۷۴ و مبتنی بر اصل عدم صلاحیت، فاقد صلاحیت تصویب لایحه است. به نظر می‌رسد شورای نگهبان نیز صلاحیت پذیرش بار مالی مصوبات را مضیق تفسیر کرده است و مرجع دیگری در دولت به جز هیئت وزیران را واجد این صلاحیت نمی‌داند. توضیح آنکه هرچند شورای نگهبان در «طرح تشکیل وزارت بازرگانی» صرفاً با موافقت هیئت وزیران مواجه بوده است و تأیید آن مستقیماً نفی صلاحیت مرجعی دیگر نیست، اما تأیید این صلاحیت برای هیئت وزیران به طور ضمنی معنی نفی آن برای سایرین از جمله رئیس جمهور را می‌دهد؛ زیرا چنانچه مبنای وجود این صلاحیت، بر عهده داشتن مسئولیت امور بودجه کشور بود، نباید موافقت هیئت وزیران با بار مالی مصوبه توسط شورا تأیید می‌شد، چه آنکه هیئت وزیران مسئول امور بودجه کشور نیست. لذا شورا به نحوی ضمنی حتی با وجود اینکه اصل ۱۲۶ قانون اساسی رئیس جمهور را مسئول امور برنامه و بودجه کشور دانسته است، اما رئیس جمهور را به تنهایی واجد صلاحیت موافقت با مصوبات دارای بار مالی در مجلس نمی‌داند. بنابراین موافقین با رویکرد امکان پذیرش بار مالی مصوبات مجلس توسط دولت نیز مانند شورای نگهبان قائل به محدودیت این صلاحیت به هیئت وزیران هستند و چنین رویکردی به معنای بی‌ضابطه بودن پذیرش بار مالی مصوبات مجلس توسط هر مرجعی در دولت نیست. رویکرد

شورای نگهبان در نظرات مشابه نظر موضوع بحث این پژوهش این است که هیئت وزیران می‌تواند در قالب هر مصوبه‌ای این اجازه را به مجلس بدهد، اما مقام دیگری در دولت نمی‌تواند چنین اجازه‌ای بدهد. در این زمینه مثالی وجود دارد که شورای نگهبان تأیید مقام دیگری را نمی‌پذیرد، ولو آنکه آن مقام در بالاترین رده‌های دولت مانند رئیس جمهور باشد. کما اینکه در مورد بند (۶) الحاقی ماده (۴۱) «لایحه احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» مصوب ۱۳۹۵/۴/۳۰ مجلس شورای اسلامی مبنی بر اعلام هشتم ربیع‌الاول به عنوان تعطیل رسمی نیز نامه رئیس دفتر رئیس جمهور مبنی بر موافقت رئیس جمهور با بار مالی این ماده در نظر شماره ۹۵/۱۰۰/۴۰۴۸ مورخ ۹۵/۱۰/۲۰ شورای نگهبان نیز رافع ایراد مزبور نبوده است، در حالی که شورا در مراحل بعد با تأیید هیئت وزیران پیش‌بینی بار مالی ناشی از مصوبه را پذیرفته است. این مسئله نشان‌دهنده اعتقاد شورا به اختصاص صلاحیت پذیرش بار مالی مصوبات به هیئت وزیران است.

۲. رویکرد مخالف پذیرش بار مالی طرح توسط دولت

در این بخش به بررسی دیدگاه رویکردی می‌پردازیم که بنا به دلایلی از قبیل مغایرت با اصل ۷۵، مغایرت با اصل عدم صلاحیت، اخلاف در بودجه و انضباط مالی کشور، مسئول امور برنامه و بودجه بودن رئیس جمهور، اخلاف در مسئولیت ناشی از تصویب قانون، ضرورت پیش‌بینی بار مالی در لوایح، تأثیر مدت زمان بار مالی و نقض سایر اسناد بالادستی مانند سیاست‌های کلی قانون‌گذاری، پذیرش بار مالی توسط دولت در طرح و پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان در مورد لایحه را مغایر با موازین قانون اساسی می‌داند.

۲-۱. مغایرت با متن و هدف اصل ۷۵ قانون اساسی

۱۴. به نظر می‌رسد ایراد مغایرت با اصل ۷۵ قانون اساسی با نامه هیئت وزیران و پذیرش بار مالی طرح برطرف نمی‌گردد؛ زیرا بر اساس نص صریح اصل ۷۵ قانون اساسی، طرحی که میزان درآمد عمومی را کاهش داده و یا هزینه‌های عمومی را افزایش می‌دهد مشروط بر معلوم و مشخص نمودن طریقه جبران کاهش درآمد یا

تأمین هزینه‌های جدید قابل وصول در مجلس است. علت عدم امکان اصرار مجلس بر چنین طرحی برای ارسال مصوبه به مجمع تشخیص مصلحت نظام در نظر تفسیری شورای نگهبان از اصل ۷۵ قانون اساسی^۱ نیز ناشی از همین نکته است که اساساً این طرح قابل وصول در مجلس نبوده است و اعتباری ندارد تا شورای نگهبان با پذیرش بار مالی مصوبه از طریق دولت اقدام به اعلام عدم مغایرت با قانون اساسی نماید. پس اساساً بر اساس قانون اساسی، این روش مورد پذیرش نبوده و رافع ایراد مغایرت با اصل ۷۵ نخواهد بود.

۱۵. هدف اصل ۷۵ قانون اساسی، جلوگیری از اختلال در نظم مالی و بودجه‌ریزی کشور است. اصل ۷۵ به دنبال این است که قانونی تصویب نشود که بار مالی مستمر یا غیر مستمری داشته باشد، اما به علت آنکه در قانون بودجه که برنامه‌ریزی مالی سالانه کل کشور را صورت‌بندی می‌کند بازتابی نداشته است، نتوان آن را اجرا نمود. به علاوه، در صورتی که چنین قانونی اجرا شود نیز گریزی از تخلف از قانون بودجه و لطمه زدن به ردیف بودجه‌ای دیگر نخواهد بود که نتیجه آن اختلال در انضباط مالی کشور است. بنابراین اکتفا به اینکه دولت موافقت خود را با مصوبه مجلس اعلام نماید بدون اینکه بازتابی در قانون بودجه داشته باشد و روشن شود که دولت از کدام منبع مالی موافقت خود را برای جبران بار مالی اعلام می‌نماید، نقض قانون بودجه و اختلال در انضباط مالی کشور رخ خواهد داد.

۱۶. مطابق با یک رویکرد در مورد مصوبه محور بحث در این پژوهش، تفاوتی نمی‌کند که با رویکرد تفسیری نص‌گرایانه یا با رویکرد غایت‌گرایانه نسبت به اصل ۷۵ مواجهه کنیم؛ زیرا با رویکرد نص‌گرا نتیجه این می‌شود که شورای نگهبان اعلام نماید که اساساً طرح این مصوبه در مجلس از ابتدا، مستند به اصل ۷۵ غیرقانونی

۱. بند (۲) نظر تفسیری شماره ۹۱/۳۰/۴۹۷۴۹ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۳ شورای نگهبان: «۲- در مورد بند یک سؤال دوم یعنی «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. ...»

بوده است و در نتیجه دولت نمی‌توانسته است بار مالی یک طرح غیر قانونی را متقبل شود. چنانچه رویکرد غایت‌گرا در پیش گرفته شود نیز شورای نگهبان باید مجلس را ملزم کند که منبع واقعی تأمین مالی را در مصوبه ذکر کند، تا هدف قانون اساسی از نظم مالی محقق شود، نه اینکه شورا صرفاً نظر به حذف تبصره (۳) بدهد. لذا در هر دو صورت شورای نگهبان نباید با پذیرش بار مالی طرح مزبور توسط دولت، اقناع می‌شد که ایراد مغایرت با اصل ۷۵ قانون اساسی رفع شده است.

۱۷. درآمد و هزینه‌های کل کشور هر ساله در قانون بودجه سالانه کل کشور درج می‌شود که تغییر این هزینه‌ها و درآمدها صرفاً با موافقت دولت نیست و لازم است تا سیر تصویب آن طی شود و به نحو دقیق مشخص گردد. بنابراین نتیجه این روند که ایجاد هر گونه بار مالی جدید بدون طی شدن روند قانونی مذکور در اصل ۵۲ قانون اساسی برای تصویب بودجه سالانه کل کشور لازم است، حتی توسط دولت نیز قابل نقض نبوده و به نوعی مغایر اصل ۵۲ نیز خواهد بود. در نتیجه امکان پذیرش بار مالی مصوبات مجلس توسط دولت از طریق طرح‌های اصلاح قانون بودجه و یا حتی اصلاحات پیشنهادی لوایح بودجه در مجلس، وجود ندارد و برای جبران بار مالی مصوبات مجلس صرفاً در صورت فقدان ردیف بودجه در قانون بودجه باید با ارائه لایحه اصلاح قانون بودجه توسط دولت به مجلس ردیف بودجه مناسب در قانون بودجه پیش‌بینی شود.

۱۸. به نظر می‌رسد اگر قرار باشد در بازنگری قانون اساسی ظرفیتی در اصل ۷۵ ایجاد شود که بر اساس آن اعلام موافقت دولت با بار مالی طرح‌های مصوب مجلس یا پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان در لوایح دولت برای رفع ایراد مغایرت با اصل ۷۵ مکفی باشد، باید برای موافقت دولت نیز ضابطه‌ای در نظر گرفت؛ زیرا اولاً دولت نیز نمی‌تواند قانون بودجه را نقض کند و بدون اینکه طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه را در نظر بگیرد، طرحی را تأیید کند و ثانیاً این روش استثنائی خارج از قاعده است و قاعده باید این باشد که دولت برنامه خود را در

قالب لایحه ارائه دهد و مجلس در قالب طرح و خلط مرز این دو گرچه در ظاهر نوعی همکاری به نظر می‌رسد، اما نظم سازکارهای قانونی را دچار اختلال می‌نماید.

۲-۲. اصل عدم صلاحیت دولت و ضرورت ارائه لایحه اصلاح قانون بودجه

۱۹. در حقوق عمومی اصل بر عدم صلاحیت است و هیچ مقامی صلاحیتی ندارد مگر آنکه در قانون به آن تصریح شده باشد.^۱ هیچ یک از اصول قانون اساسی در مورد اینکه دولت صلاحیت پذیرش بار مالی حاصل از طرح مجلس را از طریق مصوبه هیئت وزیران دارد یا خیر، مطلبی بیان نکرده‌اند و متن قانون اساسی نسبت به این موضوع ساکت است. حال آیا با توجه به سکوت قانون اساسی، دولت از این صلاحیت برخوردار است که با تصویب مصوبه‌ای، بار مالی مصوبه مجلس را بپذیرد؟ در پاسخ به این سؤال اصل عدم صلاحیت بیان می‌کند که نهادها و مقامات مختلف در دولت، از چنین صلاحیتی برخوردار نیستند؛ زیرا صلاحیت هیئت وزیران و یا مقامی دیگر در خصوص تصویب مصوبه‌ای در موضوع فوق، نه در قانون اساسی و نه قوانین عادی، مورد شناسایی قرار نگرفته است. بنابراین، مطابق اصل عدم صلاحیت، دولت صلاحیت ندارد تا بار مالی مصوبه را بپذیرد. در نتیجه چنین فرآیندی نیاز به محمل قانونی دارد و در صورتی که فرض شود خلاف اصل ۷۵ نیست، قدر متیقن باید در یک قانون عادی پیش‌بینی شود که مبتنی بر اصول ۶۵ و ۶۶ قانون اساسی بایستی در قالب طرحی جهت اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس با نصاب دو سوم به تصویب برسد.

۲۰. اینکه گفته می‌شود که با پذیرش بار مالی طرح توسط دولت در واقع این طرح، در حکم لایحه محسوب می‌شود، نظری محل تأمل و نقد است و در عین حال که مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی به نظر می‌رسد، مغایر اصل ۷۴ نیز است؛ زیرا لوایح دولت باید مسیر قانونی خود را طبق اصل ۷۴ قانون اساسی طی کند و مسیر

۱. ویژه، محمدرضا، (۱۳۸۸)، «اصل قانون‌مداری در اعمال اداری»، مجله آموزه‌های حقوقی، شماره ۱۲،

تصویب طرح قانونی این است که با پیشنهاد حداقل ۱۵ نفر از نمایندگان در مجلس قابل طرح است، لذا نمی‌توان اثر حقوقی مترتب بر یک لایحه قانونی را صرفاً با موافقت دولت با یک طرح قانونی، بر آن بار کرد و موافقت دولت ماهیت آن طرح را به لایحه تغییر نمی‌دهد. همچنین است مواردی که پیشنهادها و اصلاحات لوایح در مجلس مطرح می‌شود که همان‌طور که با موافقت دولت نمی‌توان آنها را حاصل فرآیند تصویب لایحه در دولت دانست، حکم و آثار مترتب بر لایحه را نیز نمی‌توان در مورد آنها مجری دانست. در نتیجه، هر چند این رویکرد دقیق به نظر می‌رسد که پذیرش بار مالی به وسیله دولت به معنای تبدیل ماهیت طرح به لایحه نیست و مطابق اصل ۷۵، پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد نیز مانند طرح‌های قانونی در صورت عدم پیش‌بینی بار مالی قابلیت رفع ایراد بار مالی با موافقت دولت را ندارد، اما مطابق با یک رویکرد می‌توان پذیرش دولت را به‌عنوان یکی از سازکارهای ارائه طریق جریان کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید دانست که البته باید به نتایج و اقتضائات آن نیز توجه نمود.

۲۱. با توجه به اینکه مبنای نظرات شورای نگهبان در خصوص تأیید پذیرش مسئولیت بار مالی توسط دولت در طرح‌ها و پیشنهادها و اصلاحات لوایح در مجلس، وجود صلاحیت تصویب لوایح برای هیئت وزیران و خروج لوایح از حیطه شمول اصل ۷۵ و در حکم لایحه محسوب شدن مصوبه موافقت هیئت وزیران دانسته می‌شود، بحث از اصل پیش‌بینی بار مالی در لوایح نیز در رد استدلال فوق مؤثر است. در خصوص ضرورت پیش‌بینی بار مالی در لوایح، می‌توان نگاهی غایت‌گرایانه به اصل ۷۵ قانون اساسی داشت و یا اینکه نگاهی محدود به نص و متن‌گرایانه به اصل ۷۵ قانون اساسی داشت. در صورت داشتن نگاه غایت‌گرایانه، نسبت به امکان‌سنجی وارد کردن ایراد عدم پیش‌بینی بار مالی

در لوایح دولت هم می‌توان بحث کرد. یکی از سؤالاتی که برای کشف پاسخ سؤال محوری این پژوهش باید به آن پاسخ داده شود، شمول یا عدم شمول حکم اصل ۷۵ بر لوایح دولت است. به نظر می‌رسد فارغ از فرآیندی که قانونگذار اساسی نقطه آغاز آن را از قوه مجریه گذاشته است و روابط سیاسی بین قوا را تنظیم کرده است، تفاوتی میان طرح‌ها و لوایح از حیث هدف غایی اصل ۷۵ وجود ندارد و لوایح نیز می‌بایست واجد شرایطی همچون واقعی و کافی بودن منبع تأمین هزینه‌ها یا کاهش درآمدها باشند. چه آنکه در صورت غیر واقعی و یا کافی نبودن منابع، تقنین عبث شده و به اجرا نمی‌رسد. از سوی دیگر با استناد به اصل ۵۲، ۵۳ و ۵۵ قانون اساسی هر گونه هزینه‌کرد دولت باید بر اساس قانون بودجه کل کشور و در طی مسیر نظارتی آن باشد و دولت نمی‌تواند خارج از بودجه کل کشور درآمدهایی برای هزینه داشته باشد. از همین رو هر چند تصریح اصل ۷۵ ناظر به طرح‌ها و پیشنهادات نمایندگان راجع به لوایح است، اما به نظر می‌رسد با چنین تفسیری منطقی حاکم بر آن لوایح را نیز شامل می‌شود. از همین رو باید گفت صلاحیت دولت راجع به کیفیت هزینه کردن و کسب درآمدهای عمومی امری مطلق نیست؛ چه آنکه در صورت اطلاق باید به نتایج حاصل از آن از جمله بروز تخطی دولت از قانون بودجه در قالب ارائه و اجرای لوایح قانونی ملتزم باشیم.

۲۲. در قانون اساسی صلاحیت ارائه لوایحی که طریق جبران بار مالی در آنها پیش‌بینی نشده است به دولت داده نشده است تا بر اساس آن بتوان ادعا کرد که موافقت دولت در قالب یک مصوبه عادی که در حکم لایحه باشد، نیز پیش‌بینی بار مالی طرح قابل پذیرش است. جایی در قانون اساسی نیز تصریح نشده است که در مورد لوایح قانونی پیش‌بینی بار مالی بدون نیاز به تصریح در لایحه صرفاً به این استناد که دولت ارائه کننده لایحه است؛ تأمین‌شده فرض گرفته می‌شود؛ لذا بنا بر اصل عدم صلاحیت می‌توان ادعای عدم صلاحیت هیئت وزیران برای ارائه لوایح دارای بار مالی پیش‌بینی نشده و به تبع آن عدم صلاحیت هیئت وزیران

برای موافقت با بار مالی طرح مجلس یا پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان در لوایح را مطرح کرد. در نتیجه باید از این جهت نیز بر مصوبات مجلس که از طریق ارائه لایحه توسط دولت تصویب شده است، ولو مجلس تغییری در لایحه نداده باشد، توسط شورای نگهبان اعمال نظارت شود و مستند آن نیز می‌تواند بند (۱۰) اصل ۳ قانون اساسی و بند (۹) سیاست‌های کلی قانونگذاری در خصوص قابل اجرا بودن قانون و بند (۱۱) آن در خصوص تعیین سازکار رعایت اصل ۷۵ برای تشخیص قابلیت طرح کردن لایحه در مجلس باشد.

۲۳. با توجه به هدف مقنن اساسی از تصویب اصل ۷۵ قانون اساسی که همان حفظ نظم مالی و بودجه‌ای کشور است، جهت ارائه الگوی مطلوب اداره امور مالیه عمومی باید گفت فرضی که دولت هم ولو در قالب لایحه بار مالی را پیش‌بینی نکرده باشد وجود دارد. در نتیجه این امکان مطرح است که مبنای یک قانون لایحه بوده باشد، اما به عللی مانند فقدان بررسی کارشناسی لازم در تنظیم لوایح و عدم ارزیابی تأثیر اجرای قانون پیش از ارائه لایحه، قانونی به تصویب برسد که منبع مالی لازم جهت اجرای آن وجود ندارد. بنابراین در فرض بازنگری در قانون اساسی این نکته نیز باید به اصل ۷۵ یا اصلی مستقل که حدود صلاحیت دولت در ارائه لایحه را تبیین می‌کند افزوده شود که بار مالی لایحه از چه طریقی تأمین می‌شود.

۲-۳. زاید نبودن تشریفات مقرر شده در قانون اساسی

۲۴. با توجه به عدم صلاحیت دولت در تصویب مصوبه‌ای مبنی بر پذیرش بار مالی مصوبه مجلس و همچنین با توجه به ایراد مصوبه مجلس مبنی بر عدم پیش‌بینی طریقه جبران کاهش درآمد یا افزایش هزینه، مطابق یک نظر تنها راهی که باقی می‌ماند، تهیه لایحه از سوی دولت و ارسال آن به مجلس و یا ذکر ردیف بودجه مربوطه در قانون بودجه همان سال است. به تعبیر دیگر، در صورتی که دولت با طرح نمایندگان یا پیشنهادها و اصلاحات آنها در مورد لوایح خود موافق است

و بار مالی آن از منابع مندرج در قانون بودجه سالانه کشور توسط مجلس مشخص نمی‌شود، باید متن آن را در قالب لایحه، به تصویب رسانده و به مجلس ارائه نماید. چه آنکه این تشریفات زاید نیست و ممکن است پس از بررسی‌های لازم برای تنظیم لایحه در دولت، متن تنظیم‌شده برای لایحه متفاوت باشد از آنچه که دولت موافقت خود را نسبت به مصوبات ناشی از ابتکار مجلس اعلام می‌کند.

۲۵. در یک نگاه شکلی به قانون اساسی از آنجا که تشریفات مد نظر مقنن اساسی برای تصویب طرح‌ها و لوایح فلسفه‌ای داشته است و زاید نیست، نقض این تشریفات نیز نقض قانون اساسی محسوب می‌شود. در مورد تشریفات پیش‌بینی بار مالی مصوبات نیز از خلال رعایت این تشریفات است که نظم مالی در بودجه‌ریزی رعایت می‌شود، لذا تشریفات پیش‌بینی بار مالی در طرح‌ها یا پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان در لوایح به صورت حداکثری باید رعایت شوند و در صورت عدم امکان پیش‌بینی مستقیم توسط مجلس، دولت صرفاً باید لایحه ارائه دهد و قالب صدور اجازه برای مجلس یا تصویب مصوبه دیگری برای دور زدن تشریفات مصرح در قانون اساسی نیز نمی‌تواند رافع ایراد نقض قانون اساسی باشد. بنابراین به عهده گرفتن بار مالی توسط دولت در قالبی به غیر از قالب لایحه قابل پذیرش نیست، هرچند مرجع پذیرش بار مالی هیئت وزیران باشد. رویکرد شورای نگهبان در نظر موضوع بحث در این پژوهش، تفریط در رعایت تشریفات محسوب می‌شود و منجر به ایجاد اخلال در نظم و انضباط مالی واقعی در کشور می‌شود. در نتیجه باید انتظار داشت شورای نگهبان یکی از دو رویکرد ارائه لایحه توسط دولت یا درج ردیف بودجه در مصوبه مجلس را اتخاذ کند و هر مقامی در دولت ولو هیئت وزیران را واجد صلاحیت برای تأیید پیش‌بینی بار مالی در طرح‌های مجلس نداند. با این حال موافقین رویکرد شورای نگهبان در مقام نقد این رویکرد شکلی، بیان می‌کنند که هر چند در مصوبه مورد بحث این پژوهش فرآیند ابتکار قانون‌گذاری از طریق هیئت وزیران ابتدائاً پیش‌نرفته است، اما آنچه محل تأمل

است آن است که اراده دولت مبنی بر تصویب موضوع در هیئت وزیران و پیشبرد امر تصویب مصوبات به صورت پسینی و با در نظر گرفتن اقتضائات اجرایی محقق شده و در نتیجه اراده قانون‌گذار اساسی نیز مورد خدشه قرار نگرفته است.

۲۶. قانون بودجه ردیف‌های درآمدی و هزینه‌ای مشخص دارد و اینکه دولت به شکل کلی موافقت خود را با طرح ارائه‌شده بیان کند، رافع ایراد اصل ۷۵ قانون اساسی نخواهد بود. شاهد مثال اینکه لایحه «اصلاح بند (ز) تبصره (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور» مقرر کرده بود در فراز اول عبارت «از محل منابع در اختیار» جایگزین عبارت «از محل منابع داخلی» می‌گردد که همین لایحه نشان از محل دقیق مصارف و درآمدهای دولت دارد که این امر و منابع حاصل از این تفاوت در مقام تصویب قانون بودجه مد نظر نبوده است. بنابراین ارائه نامه و یا موافقت شفاهی دولت با طرح‌های ارائه‌شده از سوی نمایندگان که دارای بار مالی است مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی است.

۲۷. نکته دیگر در مورد امکان نظارت مالی بر مصوباتی است که از طریق طرح و با پذیرش دولت به تصویب می‌رسد. در این خصوص باید بیان نمود که براساس اصل ۵۵ قانون اساسی و نظرات تفسیری شورای نگهبان در این خصوص نظارت مالی دیوان محاسبات کشور صرفاً محدود به بودجه است. این در حالی است که پذیرش بار مالی مصوبات مجلس، رد پایی در بودجه کل کشور ندارد و مبتنی بر همین امر عملاً امکان نظارت دیوان محاسبات بر آن نیز وجود نخواهد داشت.

۲۸. با توجه به اینکه برقراری نظم مالی، هدف مقنن اساسی از اصل ۷۵ بوده است و

تشخیص دقیق در بر داشتن بار مالی در یک مصوبه، مستلزم بررسی‌های کارشناسانه مالی و اقتصادی است، لذا پژوهشکده شورای نگهبان به عنوان بازوی کارشناسی این شورا بررسی‌هایی کارشناسانه با اخذ مشورت از کارشناسان اقتصادی می‌نماید. چه آنکه در موارد موافقت دولت با بار مالی طرح‌ها و پیشنهادها و اصلاحات لوایح در مجلس، یک مبنای مهم و مورد استناد در نامه‌نگاری‌های صورت گرفته برای اعلام موافقت دولت، وجود مبنای کارشناسی برای پیش‌بینی

بار مالی این قبیل مصوبات است؛ مانند آنچه که در متن نامه شماره ۱۳۲۷۹۰ مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۲۶ معاون اول رئیس جمهور خطاب به دبیر شورای نگهبان مبنی بر بررسی‌های انجام‌شده در معاونت حقوقی رئیس جمهور موضوع نامه شماره ۱۰۳۸۶۷ مورخ ۱۴۰۰/۹/۹ ذکر شده است. به ویژه آنکه نظارت بر بررسی‌های کارشناسان نهاد اجرایی، نیازمند انجام بررسی‌های کارشناسانه مستقل نهاد ناظر است.

۲۹. توجه شورای نگهبان به بررسی‌های کارشناسان برای سنجش وجود یا عدم بار مالی در مصوبات، بعضاً رخ داده است. برای مثال در «طرح جهش تولید دانش‌بنیان» مخالفین شورای نگهبان با طرح، معتقد بوده‌اند که درآمدهای پیش‌بینی شده در مواد (۳) و (۱۱) این مصوبه از محل حقوق ورودی ماشین‌آلات و حذف معافیت مالیات صادرات مواد نیمه‌خام، حسب گزارش‌های کارشناسی واصل شده به شورای نگهبان، از جمله گزارش کارشناسی معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری، تکافوی بار مالی مذکور را نمی‌کند. بنابراین از نظر این دسته از کارشناسان مواد هزینه‌ای این مصوبه مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی است. به ویژه آنکه مواد مختلف این مصوبه از جمله بند (ج) ماده (۴) در مورد افزایش سرمایه صندوق نوآوری و شکوفایی، بند (خ) ماده (۸) در خصوص معافیت مالیات بر درآمد کارکنان پارک‌های علم و فناوری و بند (ب) ماده (۱۱) در خصوص اعتبار مالیاتی تحقیق و توسعه، بار مالی قابل توجهی را به دولت تحمیل می‌کند.^۱ در مقابل دیدگاه عدم مغایرت ماده (۱۹) «طرح جهش تولید دانش‌بنیان» با اصل ۷۵ که در جلسه شورا غلبه داشت، مبتنی بر این استدلال بود که درآمدهای پیش‌بینی شده در مواد (۳) و (۱۱) مصوبه از محل حقوق ورودی ماشین‌آلات و حذف معافیت مالیاتی صادرات مواد نیمه‌خام، تکافوی بار مالی پیش‌بینی شده در دیگر مواد این مصوبه را خواهد کرد و مغایرت آن با اصل (۷۵) متفی است؛

۱. پژوهشکده شورای نگهبان، همان، ص ۳۷، قابل مشاهده در نشانی زیر: slink.shora-gc.ir/7HA2x

برخی از گزارش‌های کارشناسی واصل شده به شورای نگهبان از جمله گزارش کارشناسی معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری در محاسبه منابع حاصل از ماده (۱۱) با توجه به لغو معافیت صورت گرفته در بند (ث) تبصره (۶) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور،^۱ دچار اشتباه شده‌اند. حال آنکه لغو معافیت مذکور در قانون بودجه، تنها ناظر به صادرات خام و نیمه‌خام «مواد معدنی فلزی- غیرفلزی، محصولات نفتی، گازی و پتروشیمی» بوده است و قانون‌گذار در ماده (۱۱) با اصلاح ماده (۱۴۱) قانون مالیات‌های مستقیم، صادرات مطلق «مواد نیمه‌خام» را مشمول مالیات بیست درصدی قرار می‌دهد. بنابراین نگاه غالب در شورای نگهبان مبتنی بر نظر آن دسته از نظرات کارشناسانی بوده است که منابع حاصل از مواد (۳) و (۱۱) این مصوبه را طریق جبران بار مالی آن محسوب می‌نمودند.^۲

۴-۲. استنادپذیر نبودن عرف اساسی در مقابل متن قانون اساسی

۳۰. در پاسخ این سؤال که آیا پذیرش بار مالی طرح یا پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان در لوایح در مجلس توسط دولت محملی در قانون اساسی دارد یا خیر، برخی بر این باورند که هیچ مستند قانون اساسی برای این رویه شورای نگهبان وجود ندارد. با توجه به اینکه شورای نگهبان این رویه را تأیید نموده است و ملاک تصمیم‌گیری خود قرار داده است، نمی‌توان آن را به عنوان عرف اساسی در نظر گرفت؛ زیرا عرف اساسی جنبه فرعی نسبت به قانون اساسی دارد و با توجه

۱. بند (ث) تبصره (۶) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۲۶ مجلس شورای اسلامی: «ث- درآمد حاصل از صادرات مواد معدنی فلزی - غیرفلزی، محصولات نفتی، گازی و پتروشیمی به صورت خام و نیمه‌خام در تمام نقاط کشور مشمول مالیات می‌شود. تعریف و فهرست مواد خام و نیمه‌خام مذکور به پیشنهاد مشترک وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی، صنعت، معدن و تجارت و اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران تهیه می‌شود و ظرف مدت سه ماه پس از تصویب این قانون به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.»

۲. پژوهشکده شورای نگهبان، همان، صص ۳۷ و ۳۸، قابل مشاهده در نشانی زیر:

به ضرورت هماهنگی و همخوانی عرف اساسی با متن قانون اساسی،^۱ این قبیل نظرات شورای نگهبان نمی‌تواند بدون تعامل با قانون اساسی منشأ ایجاد صلاحیت‌هایی از این قبیل باشد. هرچند همان‌گونه که پیشتر نیز بیان شد گفته می‌شود که پذیرش بار مالی مصوبات مجلس توسط دولت، موضع سکوت قانون اساسی بوده و عرف حقوق اساسی به تکمیل این فرآیند اقدام نموده است، اما با وجود صراحت اصل ۷۵ قانون اساسی در ضرورت پیش‌بینی طریقه جبران بار مالی مصوبات، نمی‌توان بدون وجود داشتن ردیف بودجه مربوطه صرفاً به اعلام پذیرش بار مالی توسط دولت اتکا کرد. چه آنکه اقتضای نص اصل ۷۵ ارائه طریقی جبران بار مالی از طریق تصریح به ردیف بودجه لازم در قانون بودجه است. بنابراین از این منظر عرف اساسی برای توجیه پذیر کردن عدم ارائه طریقه جبران از طریق ردیف بودجه مشخص غیر قابل استناد است.

۵-۲. بی‌ضابطه بودن پذیرش بار مالی مصوبات مجلس توسط دولت

۳۱. یکی از مواردی که در رویکرد موافق با پذیرش بار مالی مصوبات مجلس توسط دولت بی‌ضابطه بودن این فرآیند را نشان می‌دهد، از حیث مرجع پذیرش بار مالی است. توضیح آنکه بر اساس یک رویکرد مطابق اصل ۱۲۶ قانون اساسی،^۲ مسئولیت امور برنامه و بودجه کشور با رئیس جمهور است که فقط محدود به تنظیم بودجه از طریق سازمان برنامه و بودجه نیست، بلکه شامل صلاحیت نظارت رئیس جمهور بر تصمیم‌گیری‌های هیئت وزیران در بودجه‌ریزی و تصویب لوایح در بردارنده بار مالی نیز می‌شود. چه آنکه واگذاری اداره امور بودجه موضوع این اصل دارای روش منحصر به فرد نبوده و از طرقی مانند تفویض به معاون رئیس جمهور یا حتی با انتخاب نماینده ویژه امکان‌پذیر است؛ البته واژه «دیگری» در این اصل مبتنی بر نظر تفسیری شماره ۹۰/۳۰/۴۲۲۴۹ مورخ ۱۳۹۰/۲/۲۱ شورای

۱. پروین، خیرالله، همان، ص ۲۳۹.

۲. «رئیس جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد و می‌تواند اداره آنها را به عهده دیگری بگذارد.»

نگهبان از اصل ۱۳۳ منصرف از وزارتخانه‌ها است که تغییر وظایفشان منوط بر تقنین است. بنابراین با توجه به اصل ۱۲۴ که رئیس جمهور را مختار به ایجاد معاونت می‌نماید، در صورت عدم ایجاد دستگاه اجرایی صلاحیت ایجاد معاونت اداره بودجه را نیز دارد. با این حال لفظ «اداره» در این اصل دال بر عدم امکان تفویض آن چیزی است که خارج از معنای اداره کردن است؛ مانند امضای لایحه بودجه برای تقدیم به مجلس و یا ابلاغ قانون بودجه. به علاوه حدود مسئولیت رئیس جمهور در این اصل را با توجه به وجود صلاحیت‌هایی مانند صلاحیت نظارتی دیوان محاسبات در اصل ۵۵، نمی‌توان به صورت عام و مربوط به هر امری در بودجه تفسیر کرد و محدود به امور اجرایی و نظارتی مثل تهیه و تدوین لایحه بودجه، تقدیم آن به مجلس و پیگیری تا تصویب، انجام تغییرات قانونی لازم و نظارت بر همه مراحل قانونی یادشده است. همچنین ریاست رئیس جمهور در اصل ۱۳۴ بر هیئت وزیران از جمله در تصویب لایحه بودجه نیز مؤثر است.^۱ با وجود اینکه اقتضای اصل تناسب اختیارات با مسئولیت‌ها این است که رئیس جمهور در ازای وجود مسئولیت و پاسخ‌گویی در مورد بودجه، اختیار لازم برای اداره آن را داشته باشد، اما در اینجا موافقت با بار مالی مصوبات مجلس را نمی‌توان از مصادیق اختیار اداره کردن بودجه دانست. در حال حاضر در مواردی مانند مصوبه محور بحث در این پژوهش، در فرآیند نظارت بر رعایت بار مالی در مصوبات فرض گرفته می‌شود که این صلاحیت به هیئت وزیران تعلق دارد و به این جهت است که به لوایح مصوب هیئت وزیران، ایراد عدم پیش‌بینی بار مالی گرفته نمی‌شود. این در حالی است که در مورد هیئت وزیران حتی عبارتی در قانون اساسی وجود ندارد که شائبه در حوزه اختیارات هیئت وزیران بودن پذیرش مسئولیت بار مالی را ایجاد کند، مانند لفظ «اداره» برای رئیس جمهور در اصل

۱. باقری زرین قبائی، حسین، توسلی نائینی، منوچهر و احمدی، سید محمد صادق، (۱۳۹۸)، «بررسی حدود صلاحیت رئیس جمهور در امور بودجه، تحدید و ابهام در قانون اساسی»، مجلس و راهبرد، سال بیست و ششم، شماره ۹۹، صص ۱۵۱-۱۶۵.

۱۲۶ قانون اساسی، هرچند که آن‌طور که بیان شد این لفظ نیز صراحتی در دلالت بر امکان پذیرش مسئولیت تأمین بار مالی مصوبه بدون ذکر شدن منبع مالی مشخص در قانون بودجه ندارد. بنابراین نه هیئت وزیران و نه رئیس جمهور اصالتاً صلاحیت بر عهده گرفتن بار مالی ناشی از مصوبات مجلس را ندارند. چه آنکه اساساً موضوع پذیرش بار مالی ناشی از صلاحیت اصل ۱۲۶ رئیس جمهور و مسئولیت وی در امور برنامه و بودجه کل کشور نیست، بلکه ریشه این امر در تأیید هیئت وزیران و در حکم لایحه دانستن این تأیید است.

۳۲. رعایت نکردن ضابطه زمانی بار مالی مصوبات در فرآیند پذیرش بار مالی توسط دولت نقد دیگری است که نسبت به رویه فعلی قابل طرح است. با توجه به اینکه در مواردی به پیش‌بینی بار مالی یک طرح در قوانین قبلی برای جبران بار مالی اشاره شده است یک راهکار این است که حداقل در مصوبه مجلس تصریح شود که منبع مالی مربوط در قانون دیگری پیش‌بینی شده است. چه آنکه در صورتی که قوانین قبلی بر مبنای قانون بودجه مربوطه منبع مالی را پیش‌بینی کرده باشند می‌توان آن منبع را به طرح مورد نظر تسری داد. به عنوان مثال، در لایحه درآمد پایدار شهرداری مصوب ۱۴۰۱ در نظر شورای نگهبان به عدم پیش‌بینی در قوانین قبلی و یا لایحه دولت اشاره شده است.^۱ بر این اساس می‌توان گفت مصوبه دولت بدون اشاره مجلس به منبع مالی موجود در قوانین قبلی، به تنهایی نمی‌تواند رافع ایراد بار مالی پیش‌بینی نشده در قوانین بودجه باشد.

۳۳. ضابطه زمانی دیگر که در فرآیند مورد بحث نقض می‌شود، از حیث فراسالانه بودن برخی از برنامه‌های دولت است. توضیح آنکه موافقت با پذیرش بار مالی طرح توسط دولت مستلزم تفصیل قائل شدن بین انواع مختلفی از زمان بار مالی جدید

۱. بند (۵-۱) نظر شماره ۱۰۲/۲۸۱۷۳ مورخ ۱۴۰۰/۸/۱۲ شورای نگهبان: «۵- در ماده (۹) موضوع اصلاح ماده (۲۸۰) قانون مالیات‌های مستقیم،

۵-۱. در صدر ماده و تبصره (۲)، توسعه شمول مالیات به نرخ صفر به شرکت‌های قطار شهری با توجه به کاهش درآمدهای دولت و عدم وجود در قوانین قبلی و لایحه دولت، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی شناخته شد.»

است. بر اساس این نگاه در تحلیل اصل ۷۵ قانون اساسی باید بین دو نوع هزینه‌های مستمر و هزینه‌های غیرمستمر تفکیک قائل شد. در مورد هزینه‌های غیرمستمر که صرفاً در همان سال با توجه به سنواتی بودن بودجه صرف می‌شوند، حتی اگر قائل شویم که ترتیب اثر دادن به تأییدیه دولت توسط شورای نگهبان در مورد هزینه‌های عمومی غیرمستمر و محدود به سال تصویب قانون، صحیح باشد، این امر در مورد هزینه‌های مستمر که فراتر از قوانین بودجه سالانه است، نادرست به نظر می‌رسد. در مورد هزینه‌های فراسالانه و مستمر راهکار این است که دولت از طرق قانونی مربوط مانند ارائه لایحه و درج منبع ملی لازم در لوایح بودجه سال‌های بعد ایراد بار مالی پیش‌بینی نشده را رفع نماید و صرفاً اتکا به اعلام موافقت کلی دولت با بار مالی فراسالانه مصوبه مجلس بدون ارائه طریقه جبران بار مالی، ایراد مغایرت با اصل ۷۵ قانون اساسی را رفع نمی‌کند.

جمع‌بندی

رویکرد شورای نگهبان در مورد اعلام موافقت هیئت وزیران با بار مالی طرح‌های مصوب مجلس یا پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان مجلس در لوایح، در نمونه‌هایی مانند «طرح تشکیل وزارت بازرگانی» و «لایحه احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» عدم مغایرت با اصل ۷۵ قانون اساسی است. لذا در رویه شورای نگهبان یکی از راهکارهای پیش‌بینی طریقه جبران افزایش هزینه‌های عمومی یا کاهش درآمد عمومی در این قبیل مصوبات، اخذ موافقت دولت توسط مجلس است. رویکرد موافق با رویه فوق در شورای نگهبان، امکان پذیرش بار مالی مصوبات مجلس توسط دولت را به جهاتی مانند تفاوت موضوع اعلام موافقت دولت با موضوع اصل ۷۵ و عدم تعارض با آن اصل، تحقق نظم مالی و بودجه‌ای کشور با محوریت مدیریت مالی توسط دولت، وجود صلاحیت برای هیئت وزیران به جهت یکسان بودن شخص حقوقی موافقت‌کننده با بار مالی در لوایح و این قبیل مصوبات هیئت وزیران و در حکم لایحه محسوب شدن آن مصوبات، پذیرش این رویه در عرف اساسی، ضرورت اجتناب از تشریفات زاید در

تقنین و وجود ضوابطی برای این رویه اعم از ضوابط مربوط به زمان و مرجع پذیرش بار مالی می‌پذیرند.

از منظر رویکرد مخالف پذیرش بار مالی مصوبات مجلس توسط دولت، دلایل مغایرت این رویه با اصل ۷۵ عبارتند از اینکه طبق نص اصل ۷۵ و نظر تفسیری شورای نگهبان طرح‌ها و پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان در لوایح بدون پیش‌بینی طریق جبران بار مالی قابل طرح در مجلس نیست. از طرفی عرف اساسی به صورت ناهماهنگ با متن قانون اساسی شکل نمی‌گیرد. همچنین هدف قانون اساسی از نظم مالی در اصل ۷۵ مستلزم تصریح مصوبه مجلس به منبع مالی موجود در قانون بودجه است. به علاوه هر مصوبه‌ای در دولت در حکم لایحه محسوب نمی‌شود و تشریفات مصرح در قانون اساسی که برای انضباط بودجه‌ای ضروری است، زاید نیست. همچنین مطابق اصل عدم صلاحیت نیز دولت صلاحیت ندارد تا بار مالی مصوبه را بپذیرد. لذا طبق این رویکرد راهکار رفع ایراد بار مالی به جای موافقت هیئت وزیران، در صورت وجود ردیف بودجه مربوط اشاره به آن منبع در مصوبه مجلس یا ارائه لایحه توسط دولت است و در صورت فقدان ردیف بودجه ارائه لایحه اصلاح قانون بودجه برای پیش‌بینی منبع مربوط در قانون بودجه است.

موضوعات پیشنهادی دیگری برای پژوهش در این زمینه وجود دارد. برای حل مشکل نقض اصل ۷۵، باید این اصل را در کنار دیگر اصول مربوط به بودجه و قواعد اصلاح بودجه ببینیم و در این راستا نظام جامعی طراحی شود. بنابراین پیشنهاد می‌شود پژوهشی در خصوص طراحی الگوی مناسبی برای اجرای کامل اصل ۷۵ و ارتباط آن با سایر اصول مانند اصول ۵۲، ۷۴ و ۱۲۶ صورت پذیرد. رابطه نحوه تعیین محل تأمین هزینه توسط نمایندگان با اصلاح بودجه نیز می‌تواند موضوعی برای پژوهش باشد که نتیجه آن در حدود صلاحیت قانونگذاری مجلس بسیار تعیین‌کننده خواهد بود. موضوع پژوهش دیگر اینکه تکلیف در خصوص لوایحی که بار مالی در آنها لحاظ نشده است چیست و اینکه آثار پذیرش بار مالی غیر تفصیلی و بدون ضابطه توسط دولت که مورد تأیید شورای نگهبان نیز قرار می‌گیرد، چیست.

منابع برای مطالعه بیشتر

۱. باقری زرین قبائی، حسین، توسلی نائینی، منوچهر و احمدی، سید محمد صادق، (۱۳۹۸)، «بررسی حدود صلاحیت رئیس جمهور در امور بودجه، تحدید و ابهام در قانون اساسی»، مجلس و راهبرد، سال بیست و ششم، شماره ۹۹، صص ۱۴۷-۱۸۲.
۲. بهادری جهرمی، علی، کدخدامرادی، کمال و فراهانی، محمدصادق، (۱۴۰۰)، «تحلیل شمول یا عدم شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه بودجه»، دانشنامه حقوق اقتصادی، شماره ۱۹، صص ۸۹-۱۱۰.
۳. جلالی، محمد و تنگستانی، محمدقاسم، (۱۳۹۳)، «نگاهی به اصل ۷۵ قانون اساسی با تاکید بر آراء و نظرات شورای نگهبان»، مجله دانش حقوق عمومی، شماره ۱۰.
۴. جمعی از نویسندگان، (۱۴۰۰)، حقوق بودجه؛ تحلیل نظام حقوقی حاکم بر تهیه، تصویب و تغییر بودجه در آینه قانون اساسی و رویه شورای نگهبان، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
۵. حسینی، سیدمحمدرضا؛ فاتحی‌زاده، محسن و تهرانی، ایمان (۱۳۹۱)، «اصل (۷۵) قانون اساسی و اختیارات قوه مقننه در بودجه‌ریزی»، مجلس و راهبرد، شماره ۵۰، صص ۱۹۹-۱۵۲.
۶. دشمن‌زیاری، اسفندیار (۱۳۸۹)، فرآیند بودجه: تنظیم، تصویب، اجرا و کنترل، تهران: مؤسسه کتاب مهربان نشر، چ اول.
۷. رستمی، ولی، (۱۳۹۵)، مالیه عمومی، تهران: میزان، چ چهارم.
۸. رستمی، ولی، مرنندی، الهه، (۱۳۹۵)، «بررسی و تحلیل اصل ۷۵ قانون اساسی و محدودیت قانونگذاری مجلس»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال پنجم، شماره ۱۴، ۱-۲۱.
۹. رنجبری، ابوالفضل و علی بادامچی، (۱۳۸۵)، حقوق مالی و مالیه عمومی، تهران: مجلد، چ هفتم.

۱۰. شبیری نژاد، علی اکبر، (۱۳۸۶) بودجه‌ریزی در ایران: حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه، تهران: دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ اول.
۱۱. فلاح‌زاده، علی محمد، (۱۳۹۱)، تفکیک تقنین و اجرا؛ تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چ اول.
۱۲. گروه نویسندگان (۱۳۹۱)، نقش در حال تحول پارلمان‌ها در فرآیند بودجه، ترجمه افشین خاکباز، تهران: دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ اول.
۱۳. لاینرت، یان (۱۳۸۷)، بودجه‌ریزی در جهان: چارچوب حقوقی نظام‌های بودجه‌ریزی (مطالعه تطبیقی)، ترجمه افشین خاکباز، تهران: دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ اول.
۱۴. نبی‌لو، حسین، (۱۳۸۶)، «بررسی نحوه تعامل قوه مجریه و مقننه در بودجه‌ریزی»، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، ش ۱۲.



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 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