

استفساریه مقام معظم رهبری در خصوص اصل هفتاد و پنجم (۷۵) قانون اساسی

تاریخ استفساریه: ۱۳۹۱/۹/۲۵

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۱/۵/۲۵، ۱۳۹۱/۹/۸، ۱۳۹۱/۱۰/۱۲، ۱۳۹۱/۱۱/۱۱،

۱۳۹۱/۱۱/۱۸ و ۱۳۹۱/۱۲/۲۳

شرح موضوع استفساریه: در پی نامه‌های شماره ۹۰/۲۱۰۴۴/م مورخ ۱۳۹۰/۶/۲۸ و شماره ۲۰۰۱۴۶ مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۱۱ و شماره ۱۰۳۱۴۰ مورخ ۱۳۹۱/۶/۲۰ دکتر محمود احمدی‌نژاد،

۱. در خصوص تفسیر اصل ۷۵ قانون اساسی، پیش از استفسار مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۹۱/۵/۲۵، استفساریه‌ای به شماره نامه ۹۱/۳۲/۴۷۸۳۷ توسط یکی از اعضای شورای نگهبان به شرح ذیل ارائه شده بود:

«نظر به اینکه اخیراً پیرامون اصل (۷۵) قانون اساسی و نحوه رسیدگی به طرح‌ها و پیشنهادهای نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی که دارای بار مالی بوده و یا منجر به کاهش درآمدهای دولت می‌گردد، نظرات مختلفی ابراز شده و عده‌ای معتقدند که مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند این‌گونه طرح‌ها و پیشنهادهای را قبل از تأمین منبع مالی ارائه نماید، خواهشمند است دستور فرمایید به استناد اصل (۹۸) قانون اساسی و وفق ماده (۸) آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان، موضوع در اولین جلسه شورا مطرح و تفسیر شورای محترم نگهبان امر به ابلاغ گردد. سؤالات مطرح راجع به اصل (۷۵) قانون اساسی و اختیارات مجلس شورای اسلامی در این رابطه، به شرح ذیل تقدیم می‌گردد:

۱- آیا مقصود از «قابل طرح بودن» در اصل مذکور این است که در صورت معلوم نبودن طریق جبران کاهش درآمد یا افزایش هزینه عمومی، موضوع نباید در صحن مجلس مطرح شود؟ و یا اینکه در صورت فقدان شرایط مذکور و طرح موضوع در مجلس، مصوبه پس از تصویب به شورای نگهبان ارسال و مرجع تشخیص خلاف قانون اساسی بودن، این شورا می‌باشد؟

۲- چنانچه شورای نگهبان، مصوبه را خلاف اصل (۷۵) تشخیص دهد، آیا مصوبه پس از آن دیگر قابل طرح در مجلس نمی‌باشد؟

۳- آیا در صورت اصرار مجلس بر نظر خود، مطابق اصل (۱۱۲)، موضوع قابل ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌باشد؟»

در خصوص این استفسار، مباحثی در مذاکرات اعضای شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۹۱/۵/۲۵ مطرح شد که به نتیجه و نظر تفسیری منتج نشد. مجدداً این استفسار در تاریخ ۱۳۹۱/۹/۸ در دستور جلسه شورای نگهبان قرار گرفت که با توجه به تقارن آن با بررسی نامه‌ی رئیس جمهور در هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه و اشتراک مسائل آنها و همچنین احتمال ارجاع آن به شورای نگهبان توسط مقام معظم رهبری، شورای نگهبان موضوع این استفسار را تا روشن شدن وضعیت این موضوع در هیئت مزبور، مسکوت گذاشت. در این نوشتار، استدلال‌های مطرح در جلسه مزبور نیز ذکر شده است.

رئیس جمهور وقت به ریاست هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوا که حاوی طرح مشکلات موجود و تقاضای رفع آنها در خصوص اصل ۷۵ قانون اساسی بود، این هیئت، نظر خود را در نامه شماره ۱۴۶ مورخ ۱۳۹۱/۹/۱۹ به شرح زیر به مقام معظم رهبری ارائه کرد:

«حضرت آیت الله خامنه‌ای (دامت برکاته) مقام معظم رهبری؛

با سلام و تحیت، پیرو پیشنهاد شماره ۱۲۶ مورخ ۱۳۹۰/۶/۲۱ در خصوص بررسی برخی موضوعات اختلافی بین قوا از جمله موضوع اصل (۷۵) قانون اساسی و بازگشت به پاسخ شماره ۵۶۳۴-م/۱ مورخ ۱۳۹۰/۷/۵ و با توجه به درخواست‌های رئیس جمهور محترم (شماره ۹۰/۲۱۰۴۴-م مورخ ۱۳۹۰/۶/۲۸، ۲۰۰۱۴۶ مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۱۱ و شماره ۱۰۳۱۴۰ مورخ ۱۳۹۱/۶/۲۰)، نظریه هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه را به شرح زیر به استحضار می‌رساند:

«با توجه به بند (۱) راهبردهای اجرای بند (۷) اصل (۱۱۰) 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 (۷۵) قانون اساسی، نظر شورای نگهبان در مورد اصل مزبور در محورهای زیر استفسار شود:

۱- در مواردی که طرح‌های قانونی و پیشنهادهای 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؟

۲- اگر شورای نگهبان به استناد اموری مانند:

- معلوم نشدن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید؛

- غیر قابل تحقق و صوری بودن طریق پیش‌بینی شده؛

- کافی نبودن طریق پیش‌بینی شده برای جبران کامل کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید؛

- مقبول نبودن درج عباراتی مانند آنچه در بند (۱) فوق ذکر شد، برای جبران کاهش

درآمد یا تأمین هزینه جدید

مصوبه مجلس را مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی بشناسد، آیا مصوبه مزبور از باب اصرار مجلس بر مصوبه خود با در نظر گرفتن مصلحت نظام (اصل ۱۱۲ قانون اساسی)، قابل

ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام است یا خیر؟»

گزارش دبیرخانه هیئت عالی در این زمینه به پیوست تقدیم می‌گردد.»

ریاست دفتر مقام معظم رهبری در نامه‌ای خطاب به دبیر شورای نگهبان به شرح زیر، این فرایند را به استحضار شورای نگهبان رساندند:

«نامه شماره (۱۴۶) مورخ ۱۳۹۱/۹/۱۹ رئیس محترم هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه در خصوص بررسی برخی موضوعات اختلافی بین قوا از جمله موضوع اصل (۷۵) قانون اساسی و نظریه اعلامی هیئت عالی به استحضار مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) رسید. [در تاریخ ۱۳۹۱/۹/۲۲] مرقوم فرمودند:

«شورای محترم نگهبان؛ مقتضی است نظریه تفسیری در دو مورد مندرج در نامه از سوی آن شورای محترم اعلام گردد.»^۱

مراتب به انضمام تصویر دست‌خط مبارک معظم‌له و تصویری از سوابق برای اقدام مقتضی و اعلام نتیجه، ایفاد می‌گردد.»^۲

با وصول نامه‌ی رئیس دفتر مقام معظم رهبری به شورای نگهبان، بررسی تفسیر اصل ۷۵ قانون اساسی در دستور جلسات شورای نگهبان قرار گرفت و نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان در این خصوص صادر شد.

الف - نظرات اعضای شورای نگهبان در خصوص پرسش نخست^۳ هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه

۱- نظرات در خصوص امکان درج عبارت «از محل صرفه‌جویی» به عنوان طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید

در این مورد، دو نظریه میان اعضای شورا مطرح شد که به همراه استدلال‌های هر نظریه به

۱. گفتنی است در جلسه‌ی بررسی این استفساریه در شورای نگهبان، در خصوص اینکه به استفساریه مقام معظم رهبری به چه صورتی پاسخ داده شود، میان اعضا دو رویکرد کلی وجود داشت. برخی اعضا معتقد بودند که در خصوص استفساریه‌هایی که مقام معظم رهبری جهت حل اختلاف قوا به شورای نگهبان ارسال کرده‌اند، پاسخ و نظریه تفسیری شورای نگهبان باید به‌ نحوی باشد که دعوا و اختلاف را خاتمه دهد. در مقابل، برخی دیگر از اعضا اعتقاد داشتند که در خصوص کلیه استفساریه‌ها، وظیفه شورای نگهبان، حل اختلاف و رفع خصومت نیست و صرفاً به عنوان نهاد مفسر قانون اساسی، باید اصول مرتبط با اختلاف را تا حد ممکن به صورت شفاف و صریح تفسیر نماید. مقام معظم رهبری نیز اعلام نظر تفسیری شورا را در صورت رسیدن به تفسیر، مورد دستور قرار داده‌اند.

۲. نامه شماره ۶۴۲۵-۱/م مورخ ۱۳۹۱/۹/۲۵ رئیس دفتر مقام معظم رهبری خطاب به دبیر شورای نگهبان.

۳. پرسش نخست: در مواردی که طرح‌های قانونی و پیشنهادهای و اصلاحاتی که نمایندگان مجلس شورای اسلامی در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند، به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی می‌انجامد، آیا درج عبارتی 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؟

شرح زیر است:

دیدگاه نخست: «صرفه‌جویی» طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیست.

الف) «صرفه‌جویی» پیش‌بینی درآمد نیست و صرفاً در مواردی که از محل صرفه‌جویی، منابعی موجود باشد، مجلس می‌تواند برای تأمین هزینه جدید، به آن اشاره کند. این محل نیز در واقع، «از محل صرفه‌جویی» نبوده، بلکه محلی موجود است که از طریق صرفه‌جویی، حاصل شده است. در بودجه کشور، محل هزینه‌های تمامی اعتبارات، مشخص شده است و منابع سرگردانی وجود ندارد که محل صرفه‌جویی محسوب شود؛ بنابراین عبارت «از محل صرفه‌جویی»، محلی برای جبران کاهش درآمد یا افزایش هزینه‌ها نیست و لذا درج چنین عبارتی در طرح‌های مصوب مجلس، با اصل ۷۵ قانون اساسی در تضاد است.

ب) از آنجا که در نظام بودجه‌ریزی، از ابتدا در تهیه و تصویب بودجه، رعایت صرفه‌جویی می‌شود، قیاس آن با امکان صرفه‌جویی در زندگی‌های شخصی صحیح نیست و صرفه‌جویی جدید معنایی ندارد. بر این اساس، درج عبارت «از محل صرفه‌جویی»، یا به معنای حذف یک یا چند ردیف هزینه‌ای است که از آنجا که این ردیف‌ها از جمله‌های هزینه‌های ضروری کشور است، این امر منجر به تعطیلی برخی هزینه‌های مصوب می‌شود و یا به معنای ایجاد تکلیف زائد برای دولت است. بر این اساس در نظام بودجه‌ریزی، ذکر عبارت کلی صرفه‌جویی، موضوعیت نداشته و موجب برهم زدن این نظام می‌شود؛ لذا این امر بر خلاف اصل ۷۵ قانون اساسی است که درصدد برقراری نظم مالی است.

ج) هر چند صرفه‌جویی امری معقول است، ولی در خصوص درج عبارت «از محل صرفه‌جویی» به طور کلی، مشخص نیست که به چه میزان و از چه محلی باید صرفه‌جویی شود و بر این اساس، این صرفه‌جویی امری بی‌ضابطه است. به بیان دیگر، معنای پذیرش «از محل صرفه‌جویی» به عنوان طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید، عبارت است از هزینه قطعی جدید با منبع نامعلوم و غیرمطمئن (غیرقطعی) که این امر مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است. مستفاد از اصل ۷۵ این است که هزینه قطعی، نیازمند تأمین قطعی است و نه مشروط. البته مجلس می‌تواند قانون بودجه را به شرط عدم تغییر در سقف آن اصلاح کند، ولی در این خصوص باید به طور صریح به ردیف بودجه مد نظر اشاره کرده و با توجه به تغییرات آن، محل هزینه جدید را مشخص کند.

د) ذکر عبارت صرفه‌جویی برای تأمین هزینه‌های طرح‌های قانونی، ممکن است موجب ایجاد فساد شود؛ بدین ترتیب که ممکن است دستگاه‌های اجرایی، وظایف قانونی خود را به بهانه صرفه‌جویی انجام نداده و در امور حکومت، ایجاد اختلال کنند.

ه) در خصوص این ادعا که «به شرط کفایت و قابل تحقق بودن، صرفه‌جویی طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید است»، اولاً این ادعا خارج از موضوع استفساریه است؛ زیرا در سؤال مطرح شده، صرفه‌جویی به نحو مطلق (بدون هیچ‌گونه پیشوند و پسوند)، راه تأمین بار مالی فرض شده است، نه اینکه پس از بررسی، ردیف مد نظر برای صرفه‌جویی مشخص شده باشد و ثانیاً اصل ۷۵ قانون اساسی، به تعیین مشروط محل هزینه‌ها، حکم نداده است، بلکه بر اساس این اصل، محل تأمین هزینه‌ها باید به طور قطعی مشخص شوند. به عبارت دیگر با توجه به انضباط مالی بودجه و مشخص بودن تمامی درآمدها و هزینه‌ها در آن، نمی‌توان در طرح‌های قانونی به امید تحقق صرفه‌جویی، هزینه جدیدی را ایجاد کرد و انجام آن را منوط به امری احتمالی دانست. بر این اساس، اگر میزان و محل صرفه‌جویی مشخص نشود، حتی در صورتی که صرفه‌جویی محدود به همان سال باشد، عبارت «از محل صرفه‌جویی»، تأمین‌کننده‌ی بار مالی هزینه طرح‌های قانونی محسوب نمی‌شود.

و) در صورتی که به شرط کفایت و قابل تحقق بودن صرفه‌جویی، بتوان آن را طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید دانست، تعیین مرجع تشخیص کفایت و قابلیت تحقق آن با دشواری روبرو خواهد بود. به عنوان مثال، مجلس، صرفه‌جویی را قابل تحقق می‌داند ولی دولت آن را قابل تحقق نمی‌داند. در اینجا مشخص نیست که دولت، مجلس یا شورای نگهبان، کدام یک مسئول تشخیص این امر هستند. بنابراین پذیرش شرط قابلیت تحقق، خود زمینه‌ساز مشکل دیگری خواهد بود.

ز) این قیاس که دولت مجاز به صدور دستور جهت صرفه‌جویی است، پس مجلس به عنوان تصویب‌کننده‌ی بودجه نیز مجاز به این امر است، قیاس مع‌الفارق است؛ زیرا عمل دولت به معنای صلاحیت دولت در مقام اجرای بودجه و تخصیص منابع است که مقنن این مجوز را به او داده است^۱ که در حدود درآمدهای وصول شده، هزینه‌ها را تخصیص دهد؛ لیکن عمل مجلس به معنای اصلاح بودجه است که این امر با تخصیص منابع به طور ماهوی متفاوت است.

ح) کافی بودن و قابل تحقق بودن صرفه‌جویی جهت جبران بار مالی طرح باید احراز شود و

۱. طبق ماده (۲۲۵) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰) مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵، «دولت موظف است بار مالی کلیه قوانین و مقررات از جمله احکام قانون برنامه پنجم که مستلزم استفاده از منابع عمومی است را در لویح بودجه سنواری در حدود درآمدهای وصولی و پیش‌بینی اجراء نماید.» همچنین طبق بند (۱۰۹) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور مصوب ۱۳۹۱/۲/۳۰، «در سال ۱۳۹۱ کلیه قوانین عام و خاص که احکام و تکالیفی برای بودجه تعیین کرده‌اند، فقط در چهارچوب احکام این قانون و قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران و در سقف اعتبارات مصوب و در حدود وصولی‌ها قابل اجراء است.»

در موارد مشکوک، نمی‌توان صرفه‌جویی را راه یا طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید دانست؛ زیرا طبق اصل ۷۵ قانون اساسی، طرح‌های قانونی در صورتی قابل طرح در مجلس است که طریق تأمین هزینه جدید معلوم شده باشد؛ بنابراین وظیفه شورای نگهبان احراز افزایش هزینه عمومی نیست، بلکه عدم تعیین محل تأمین بار مالی، طرح‌های قانونی را مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی می‌سازد.

ط) هر چند ممکن است بتوان قابلیت تحقق صرفه‌جویی و کفایت آن برای هزینه‌های جدید را در برخی موارد پذیرفت (مثلاً مجلس برای یک‌سال و در محل مشخص و ممکن، صرفه‌جویی را لازم دانسته و از محل آن صرفه‌جویی، هزینه‌های طرح خود را تأمین مالی کند)، ولی در موارد مطلق و نامحدود نمی‌تواند صرفه‌جویی را محلی برای تأمین هزینه مصوبه‌ی خود قرار دهد. با توجه به تصویب بودجه کل کشور به صورت سالانه بر اساس حکم صریح صدر اصل ۵۲ قانون اساسی، صرفه‌جویی در سال‌های بعد در خصوص بودجه سالانه‌ی مصوب نامفهوم است؛ زیرا قوانین معمولاً برای مدت طولانی تصویب می‌شوند و تأمین بار مالی آنها در سنوات بعدی طبق قوانین بودجه آن سال‌ها، معلوم نیست. بر این اساس درج عبارت «از محل صرفه‌جویی» به طور مطلق و نامحدود، طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید مذکور در اصل ۷۵ قانون اساسی محسوب نمی‌شود.

دیدگاه دوم: ذکر عبارت «از محل صرفه‌جویی» را نمی‌توان به طور کلی مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی دانست و به شرط کفایت و قابل تحقق بودن، صرفه‌جویی طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید است.

الف) صرفه‌جویی امری عقلایی و عرفی است و ذکر عبارت صرفه‌جویی در طرح‌های قانونی بدین معنا نیست که دولت برخی وظایف خود را تعطیل کند، بلکه به این معنا است که دولت می‌تواند همچون صرفه‌جویی‌هایی که در زندگی شخصی افراد صورت می‌پذیرد، تمامی وظایف قانونی خود را با هزینه کمتری انجام دهد. به عبارت دیگر هر چند بودجه با رعایت اصل صرفه‌جویی تهیه و تصویب می‌شود، لیکن این امر به معنای تهیه و تصویب بودجه بر اساس ضرورت‌ها نیست و همچنان می‌توان در هزینه‌های مصوب، صرفه‌جویی کرد. به عنوان مثال نهادها می‌توانند در شیوه برگزاری جلسات، پذیرایی، میزان اضافه حقوق کارمندان و سایر امور، هزینه‌های کمتری انجام دهند؛ لذا صرفه‌جویی به معنای تغییر در ارقام بودجه نیست، بلکه صرفه‌جویی در محدوده ردیف‌های تعیین شده است. البته تعیین میزان صرفه‌جویی، امری دشوار است و باید به میزان معقول و ممکن، ارزیابی شود.

ب) هر چند موضوع سؤال، عبارت «از محل صرفه‌جویی» به نحو مطلق است، لیکن این عبارت دارای شقوق و فروض مختلفی است و ممکن است محلی برای تأمین هزینه طرح‌های

قانونی محسوب شود. به عنوان مثال، تمامی مخارجی که در بودجه پیش‌بینی می‌شود، الزامی نیست و در برخی موارد، به دولت اختیار مصرف داده می‌شود. در این حالت، دولت به موجب قانون، در انجام هزینه حق انتخاب دارد؛ یعنی می‌تواند آن هزینه را انجام دهد یا می‌تواند انجام ندهد (صلاحیت تخییری). به عنوان مثال به دولت این اجازه داده می‌شود که در هر فصل به کارمندان پاداش دهد. از آنجا که این اجازه به معنای الزام نیست، مجلس می‌تواند با ذکر عبارت از «محل صرفه‌جویی»، اختیار دولت در این خصوص را در عمل از وی سلب کند. بدین ترتیب، مجلس در قانون بودجه، اصلاح جزئی به عمل آورده است. بنابراین اگر دولت با توجه به مواردی که مجاز (و نه مکلف) به انجام هزینه است، صرفه‌جویی را محقق کند، افزایش هزینه‌ای به وقوع نمی‌پیوندد تا برای جبران آن لازم باشد محلی تعیین شود؛ لذا در همه موارد نمی‌توان ذکر عبارت «از محل صرفه‌جویی» را مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی دانست و شورای نگهبان در خصوص طرح‌های قانونی باید مورد به مورد این امر را مورد بررسی قرار دهد که آیا صرفه‌جویی قابل تحقق است یا خیر و در صورت تحقق، آیا صرفه‌جویی کفایت هزینه جدید یا کاهش درآمد را می‌کند یا خیر. بر این اساس در صورت عدم قابلیت تحقق صرفه‌جویی، طرح ارائه‌شده، خلاف اصل ۷۵ قانون اساسی خواهد بود.

ج) هر چند بودجه دستگاه‌های اجرایی توسط قانون بودجه و بر اساس ردیف‌های معین، اختصاص داده می‌شوند ولی در مقام عمل، این دستگاه‌ها در پایان سال، وجوهی را به طور معمول اضافه می‌آورند که به خزانه کشور بر می‌گردد. این امر نشان می‌دهد که در عین اختصاص بودجه در ردیف‌های مشخص، امکان صرفه‌جویی در آنها وجود دارد و بنابراین مجلس می‌تواند برای طرح‌های قانونی خود از عبارت «از محل صرفه‌جویی» استفاده کند.

د) از آنجا که دولت به عنوان مجری مجاز است با صدور بخشنامه، در زمان اجرای بودجه و به دلیل تحقق کمتر درآمدهای عمومی، دستور به صرفه‌جویی بدهد، به طریق اولی، مجلس به عنوان تصویب‌کننده بودجه، مجاز است دستور به صرفه‌جویی بدهد.

ه) عبارت «از محل صرفه‌جویی» تاکنون به تنهایی به عنوان طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید در قوانین نیامده است و معمولاً در کنار طُرُق دیگر به عنوان طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید ذکر شده است.^۱ همچنین مجلس، به طور کلی به صرفه‌جویی اشاره

۱. به عنوان نمونه، تبصره قانون تسری فوق‌العاده خاص کارمندان سازمان‌های پزشکی قانونی کشور و انتقال خون ایران به کارمندان سازمان دامپزشکی کشور و سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور مصوب ۱۳۹۱/۰۲/۱۹ مجلس اشعار می‌دارد: «اعتبار مورد نیاز جهت پرداخت فوق‌العاده خاص موضوع این قانون به کارمندان سازمان دامپزشکی کشور از محل ردیف درآمدی ماده (۱۴) قانون سازمان دامپزشکی کشور مصوب ۱۳۵۰/۳/۲۴ و به کارمندان سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور برای سال جاری از محل درآمدهای

نمی‌کند، بلکه مبلغی را به طور معقول برای صرفه‌جویی مشخص می‌کند. به عنوان مثال مجلس مقرر می‌کند که دولت چند میلیارد تومان (دارای سقف مشخص) در هزینه‌های سال جاری خود صرفه‌جویی کند و دولت نیز در عمل قادر به انجام این عمل خواهد بود. در واقع در این موارد، مصوبه مجلس، همان تغییر در ارقام بودجه است که طبق ذیل اصل ۵۲ قانون اساسی، این امر بدون اصلاح سقف بودجه و تغییر در اساس و شاکله قانون بودجه مجاز است.^۱ بر اساس رویه شورای نگهبان نیز جابه‌جایی و تغییر ارقام بودجه در طول سال، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی نیست.

و) رویه شورای نگهبان در موارد متعدد این بوده است که «از محل صرفه‌جویی» را به شرط کفایت، طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید می‌دانسته است. حتی در موردی که صرفه‌جویی به‌طور کلی مورد اشاره قرار گرفته بود، شورای نگهبان، صرفه‌جویی در هزینه‌های جاری را مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی ندانست و صرفاً مکلف کردن دولت به پیش‌بینی بودجه در سال‌های بعد را مغایر این اصل دانسته بود.^۲ بنابراین بر اساس رویه شورای نگهبان نیز نمی‌توان

موضوع بند (ه) ماده (۲) قانون تبدیل شورای سرپرستی زندان‌ها به سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی مصوب ۱۳۶۴/۱۱/۶ و ماده (۹۸) آیین‌نامه اجرایی آن و نیز صرفه‌جویی‌ها و با استفاده از اختیارات و مجوزهای قانونی خود، با بهره‌گیری از منابع حاصله از فروش اموال و املاک مازاد بر نیاز سازمان پس از واریز به حساب خزانه تأمین و پس از آن در بودجه‌های سنواری پیش‌بینی می‌شود.» همچنین طبق ماده (۸) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶، «وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است با همکاری وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی و جهاد کشاورزی، اتاق‌ها و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط، ظرف شش ماه پس از لازم‌الاجراء شدن این قانون، فرآیند تجارت خارجی اعم از واردات و صادرات کالا و خدمات و صدور اسناد و مدارک مربوط از قبیل گواهی مبدأ، فرم‌های تجاری، گواهی‌های بهداشت و استاندارد، اعتبار اسنادی، ثبت سفارش، پروانه گمرکی و بیمه‌نامه، بدون نیاز به مراجعه حضوری ذی‌نفع را به صورت الکترونیکی درآورد. منابع مالی مورد نیاز برای اجرای این ماده از سرفصل‌های دولت الکترونیک در بودجه‌های سنواری و نیز صرفه‌جویی‌های حاصل از بهبود فرآیندها و کاهش دیوان‌سالاری، تأمین می‌شود.»

۱. نظریه‌ی تفسیری شماره ۷۸/۲۱/۵۱۴۶ مورخ ۱۳۷۸/۵/۲۴ شورای نگهبان:

«۱- تغییر در ارقام بودجه به نحوی که در کل بودجه تأثیر بگذارد به وسیله طرح قانونی با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی امکان‌پذیر نیست.

۲- ...

۳- در خصوص تغییر در ارقام بودجه به وسیله طرح قانونی در صورتی که در بودجه کل کشور تأثیر نگذارد، رأی تفسیری نیاورد.»

۲. طرح بیمه بیکاری و حمایت از بیکاران متقاضی کار مصوب جلسه مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۴ مجلس شورای اسلامی، مشتمل بر (۳۶) ماده و (۲۲) تبصره، در جلسات متعدد شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت. ماده (۱۱) این طرح بیان می‌داشت: «ماده ۱۱- حق بیمه بیکاری به میزان چهار درصد (۴٪) مزد یا حقوق بیمه‌شده است که سه درصد (۳٪) آن توسط کارفرما و یک درصد (۱٪) توسط دولت تأمین و پرداخت می‌شود. دستگاه‌های اجرایی دولتی، در سال اول اجرا، سهم کارفرما را از محل صرفه‌جویی در هزینه‌های جاری خود، تأمین و پرداخت

درج عبارت «از محل صرفه‌جویی» را در تمامی فروض، خلاف اصل ۷۵ قانون اساسی دانست. (ز) در موارد وجود شک که آیا صرفه‌جویی کافی و قابل تحقق است یا خیر، با توجه به امکان عقلایی صرفه‌جویی و تصویب آن توسط مقنن حکیم، فرض بر قابل تحقق بودن صرفه‌جویی است. از آنجا که اعلام مغایرت با اصل ۷۵ قانون اساسی نیاز به دلیل دارد، وقتی می‌توان طرحی را مغایر دانست که تقلیل درآمد یا افزایش هزینه در آن قطعی باشد و در موارد مشکوک، شورای نگهبان نمی‌تواند آن را مغایر اعلام کند. به علاوه، ظاهر اصل ۷۵ قانون اساسی دلالت بر این دارد که قابل طرح بودن یا غیرقابل طرح بودن، در صلاحیت طراحان طرح و مجلس است و نه در صلاحیت شورای نگهبان. شورای نگهبان زمانی می‌تواند ایراد مغایرت با اصل ۷۵ قانون اساسی را اعلام کند که مجلس، طریق جبران بار مالی را اصلاً مشخص نکرده باشد و در صورتی که طریق جبران را مشخص کرده باشد، شورای نگهبان صرفاً در صورت احراز افزایش هزینه عمومی و نه در موارد مشکوک، می‌تواند آن را خلاف اصل ۷۵ قانون اساسی اعلام کند.

نظریه تفسیری شورای نگهبان در خصوص امکان درج عبارت «از محل صرفه‌جویی» به عنوان طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید

درج عبارت «از محل صرفه‌جویی»، به نحو مطلق و برای مدت نامحدود و بدون تعیین محل ... اگر مستلزم بار مالی جدید بوده، طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید مذکور در اصل (۷۵) قانون اساسی محسوب نمی‌گردد.

۲- نظرات در خصوص امکان درج عبارت «پیش‌بینی در بودجه سنواتی» به عنوان طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید^۱

در این مورد نیز، دو نظریه میان اعضای شورا مطرح شد که به همراه استدلال‌های هر نظریه به

می‌نمایند. دولت مکلف است در سال‌های بعد منابع مورد نیاز را جداگانه و در ذیل ردیف هر دستگاه در بودجه سنواتی پیش‌بینی نماید و در اختیار صندوق قرار دهد.»
شورای نگهبان در نامه شماره ۹۰/۳۰/۴۵۳۲۶ مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۲۸ ماده فوق را از جهت زیر مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی دانسته است: «در ماده (۱۱)، نظر به اینکه مکلف کردن دولت به پیش‌بینی بودجه در سال‌های بعد، که به افزایش هزینه عمومی می‌انجامد و طریق جبران آن معلوم نگردیده، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی شناخته شد.»
۱. به عنوان نمونه می‌توان به تبصره (۱) قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت مصوب ۱۳۸۶ اشاره کرد که اشعار می‌دارد: «دستگاه‌های اجرایی مشمول این قانون مکلفند بار مالی ناشی از اجراء این قانون در سال ۱۳۸۶ را از محل اعتبارات سال جاری خود پرداخت نمایند. اعتبار مورد نیاز برای سال‌های آتی در قوانین بودجه سنواتی کل کشور پیش‌بینی و تأمین خواهد شد.»

شرح زیر است:

دیدگاه نخست: مغایرت طریقی «پیش‌بینی در بودجه سنواتی» با اصل ۷۵ قانون اساسی

الف) درج عبارت «پیش‌بینی در بودجه سنواتی»، دولت را مکلف به انجام مقرر قانونی می‌کند و دولت اختیاری برای عدم پیش‌بینی آن در بودجه نخواهد داشت. اگر محل تأمین هزینه، به صورت خاص مشخص شود، یعنی در ردیف‌های مختلف، با اعمال برخی تغییرات در بودجه، هزینه طرح‌های قانونی تأمین شود، در واقع همچون جابه‌جایی در ردیف‌های بودجه است که با ایرادی مواجه نیست؛ ولی در صورتی که به صورت مطلق به «پیش‌بینی در بودجه سنواتی» اشاره شود (همان‌طور که موضوع سؤال است)، با توجه به اینکه بر اساس اصل ۵۲ قانون اساسی، دولت بودجه را تنظیم می‌کند، الزام دولت به تعیین محل برای طرح‌های قانونی، به منزله‌ی سلب این اختیار قانونی از دولت خواهد بود. به عنوان مثال، هزینه‌های عمرانی دولت برای یک‌سال مشخص بوده و اگر مجلس از طریق ارائه طرح، به خصوص در مواردی که هزینه زیادی را در پی داشته باشد، دولت را مکلف به انجام برخی امور عمرانی کند، در واقع اختیار تنظیم بودجه را از دولت سلب کرده است. به عبارت دیگر، دولت باید هر سال، بودجه سالانه کل کشور را بر اساس طرح‌های نمایندگان تهیه کند که این امر مغایر با اختیار دولت در تهیه بودجه کل کشور (موضوع صدر اصل ۵۲) است. بر این اساس، با توجه به اینکه طبق اصل ۵۲، مجلس دارای چنین صلاحیتی نیست و در واقع، در بودجه سنواتی، محلی برای تأمین هزینه‌های طرح‌های قانونی وجود ندارد، درج عبارت «پیش‌بینی در بودجه سنواتی» به طور مطلق و بدون تعیین محل، خلاف اصل ۷۵ قانون اساسی است. رویه شورای نگهبان نیز مؤید این برداشت است.^۱

۱. به عنوان نمونه می‌توان به مصوبات زیر اشاره کرد:

- ۱- طرح یک فوریتی ساماندهی بهداشت و درمان بر اساس اصول سوم (۳) و بیست و نهم (۲۹) و چهل و سوم (۴۳) مصوب جلسه مورخ ۱۳۸۱/۴/۳۰ مجلس شورای اسلامی: «ماده واحده- دولت موظف است از آغاز سال ۱۳۸۲، لوائح بودجه سنواتی کشور را به نحوی تنظیم نماید که زمینه‌های اجرایی قانون بیمه همگانی با لحاظ نمودن سیاست‌های کلی زیر فراهم شود: ۱- کلیه اقشار جامعه تحت پوشش خدمات پایه بیمه همگانی قرار گیرند. ۲- اعتبارات مربوط به خدمات پایه بیمه همگانی کلیه اقشار جامعه در یک سازمان متمرکز و خدمات به صورت یکسان به آحاد جامعه ارائه شود. ۳- حدود و شمول خدمات پایه بیمه درمان همگانی به صورت شفاف تعریف شود. ۴- حدود و شمول بیمه‌های مکمل افرادی که به نحوی از این نوع خدمات بهره‌مند می‌شوند به صورت شفاف تعریف شده و از نظر سیاست‌گذاری و میزان نوع خدمات یکسان‌سازی انجام گیرد. ۵- اعتبار مربوط به حق سرانه خدمات پایه بیمه درمان همگانی افرادی که تحت پوشش هیچ بیمه‌ای نیستند از طریق دولت تأمین و در لایحه بودجه سنواتی منظور شود. ۶- وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی با همکاری کلیه سازمان‌های بیمه‌گر مکلف است اقدامات لازم را برای بیمه نمودن خویش‌فرمایانی که قادر به پرداخت تمام یا بخشی از حق سرانه

ب) اشاره اصل ۵۲ قانون اساسی به عبارت «به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود»، بدین معناست که شرایط شکلی و ساختاری بودجه‌ریزی باید بر اساس قانون مربوطه باشد، نه اینکه مجلس از قبل تکلیف محتوای بودجه و ردیف‌های آن را بر اساس قانون مشخص کرده و دولت

می‌باشند انجام دهد. کلیه رسانه‌های گروهی از جمله سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران موظفند در اطلاع‌رسانی و تبلیغات بر پایه دستورالعمل وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی همکاری نمایند. ۷- وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مکلف است راهکارهای اجرایی و نحوه همکاری سایر دستگاه‌های اجرایی کشور برای بیمه نمودن خویش‌فرمایان و اخذ حق سرانه از آنها را تهیه و ضوابط مربوطه را به تصویب هیئت وزیران برساند. شورای نگهبان طی نظریه شماره ۸۱/۳۰/۱۳۲۷ مورخ ۱۳۸۱/۵/۲۲ در خصوص این طرح اعلام کرد: «چون طرح مذکور به افزایش هزینه عمومی می‌انجامد و بند (۵) نیز رافع اشکال نمی‌باشد، خلاف اصل (۷۵) قانون اساسی شناخته شد.»

۲- مطابق طرح تأمین کالاهای اساسی برای اقشار آسیب‌پذیر مصوب ۱۳۹۱/۱۲/۸، «به منظور حفظ امنیت غذایی اقشار آسیب‌پذیر به‌ویژه خانواده‌های تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (علیه‌الرحمه) و سازمان بهزیستی کشور، دولت موظف است در مقاطع سه‌ماهه سبدهای کالایی شامل برنج، روغن و گوشت را تأمین و از طریق دستگاه‌های مزبور توزیع نماید. اعتبار مورد نیاز برای اجرای این قانون به پیشنهاد وزارتخانه ذی‌ربط در بودجه سالانه کشور منظور می‌گردد. اجرای این قانون نافی پرداخت مستمری ماهیانه به خانواده‌های تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (علیه‌الرحمه) و سازمان بهزیستی کشور نیست.»

شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۳ نسبت به این ماده واحده اعلام نمود: «۱- اگرچه اصل طرح، مطلوب است ولی چون مستلزم بار مالی است و می‌بایست مطابق اصل (۷۵) قانون اساسی طریق جبران آن معلوم گردد، لذا با توجه به عدم تأمین بار مالی، مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی شناخته شد.»

۳- مطابق طرح الحاق کمیته امداد امام خمینی (علیه‌الرحمه) و جمعیت هلال‌احمر به فهرست نهادها و مؤسسات مشمول ماده (۱۷۲) اصلاحی قانون مالیات‌های مستقیم ۱۳۹۱/۸/۲۴، «عبارت «کمیته امداد امام خمینی (علیه‌الرحمه) و جمعیت هلال‌احمر» بعد از عبارت «مراکز بهزیستی» به ماده (۱۷۲) اصلاحی قانون مالیات‌های مستقیم» مصوب ۱۳۷۱/۲/۷ اضافه می‌گردد.

تبصره ۱- اجرای این قانون از ابتدای سال ۱۳۹۲ تا پایان مدت اعتبار برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران می‌باشد که دولت منابع آن را در بودجه سالانه کشور پیش‌بینی می‌نماید. ...»

در این مورد شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۹۱/۹/۱ بیان داشت: «مصوبه از این حیث که به تقلیل درآمد عمومی می‌انجامد و طریق جبران آن معلوم نشده است، مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی شناخته شد.»

۴- طبق طرح چگونگی تأمین عوارض شهرداری و هزینه انشعاب‌های مدارس و مراکز آموزشی و پرورشی احداث‌شده توسط خیران، «از ابتدای سال ۱۳۹۲ عوارض شهرداری‌ها و تمام هزینه‌های مربوط به حق انشعاب آب، برق، گاز و فاضلاب کلیه مدارس و مراکز آموزشی و پرورشی وزارت آموزش و پرورش که حداقل سی درصد (۳۰٪) هزینه ساخت آن با تأیید سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور یا ادارات کل نوسازی مدارس استان‌ها و مجامع خیران مدرسه‌ساز توسط خیران مدرسه‌ساز تأمین می‌شود، از محل اعتبارات پیش‌بینی‌شده در قوانین بودجه سالانه برای وزارت آموزش و پرورش پرداخت می‌شود.»

تبصره- وزارتخانه‌های نیرو و نفت موظفند انشعاب‌های مربوط را متناسب با شرایط اقلیمی هر منطقه در مدارس مناطق مذکور برقرار نمایند.»

شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۹۱/۸/۲۴، این مصوبه را مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی اعلام کرد.

صرفاً بر اساس این قوانین، اقدام به تهیه بودجه کند. بر این اساس، درج عبارت «پیش‌بینی در بودجه سنواتی»، مخالف اصل ۵۲ قانون اساسی است.

دیدگاه دوم: عدم مغایرت طریق «پیش‌بینی در بودجه سنواتی» در خصوص سال‌های آتی با اصل ۷۵ قانون اساسی

الف) درج عبارت «پیش‌بینی در بودجه سنواتی» منجر به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی نمی‌شود؛ زیرا منظور از درآمد و هزینه عمومی در اصل ۷۵ قانون اساسی، درآمد و هزینه عمومی مصوب در قانون بودجه سالانه است که تصویب شده و مجلس نمی‌تواند در آن سال، طرحی ارائه کند که منجر به افزایش هزینه عمومی مصوب شود. این امر در حالی است که «پیش‌بینی در بودجه سنواتی» مربوط به سال‌های آتی است که دولت از همان ابتدا هزینه‌ها را بر اساس درآمدها پیش‌بینی و مقرر می‌کند.

ب) مفهوم درج عبارت «پیش‌بینی در بودجه سنواتی» این است که دولت در سال‌های بعد، با توجه به منابع عمومی و قوانین، هزینه‌های مصوب بودجه‌ای را تدارک ببیند و به مجلس تقدیم کند. بدین ترتیب دولت می‌تواند در قانون بودجه امسال، به عنوان مثال، ۵۰ مورد هزینه داشته و برای سال‌های بعد، ۵۱ مورد هزینه داشته باشد. همچنین ممکن است برخی تعهدات، پایان یافته و تعهدات جدیدی تصویب شود و یا بودجه، میان وظایف مختلف تقسیم شود.

ج) درج عبارت «پیش‌بینی در بودجه سنواتی»، از دو حال خارج نیست: یا اعتبار خاصی در قوانین بودجه سال‌های بعد برای این امر لحاظ می‌شود و یا لحاظ نمی‌شود. اگر محل تأمین بودجه طرح‌های قانونی، در قوانین بودجه سنوات بعدی لحاظ شود که نسبت به بودجه همان سال، افزایش هزینه یا کاهش درآمدی صورت نگرفته و در نتیجه مغایرتی با اصل ۷۵ قانون اساسی نخواهد داشت. اما در فرض دوم، در صورتی که در قانون بودجه، اعتباری برای این امر لحاظ نشود نیز، در واقع امکان اجرای آن وجود ندارد و بنابراین هزینه‌ای در بر نخواهد داشت که نیازی به تأمین آن باشد.

د) طبق اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود توسط دولت تهیه می‌شود. بر این اساس، ترتیب تهیه بودجه در قانون مشخص می‌شود و لذا مقنن می‌تواند دولت را ملزم به درج اعتبارات خاصی جهت تحقق اهداف قانونی کند.

ه) هر چند رویه شورای نگهبان در خصوص درج عبارت «پیش‌بینی در بودجه سنواتی» به طور مطلق و بدون تعیین محل در طرح‌های قانونی، مبتنی بر اعلام مغایرت آن با اصل ۷۵ قانون اساسی بوده است، ولی رویه‌ی شکل‌گرفته، بر اساس رأی اکثریت بوده است که این اکثریت برای

صدور نظر تفسیری^۱ کفایت نمی‌کند.

و) هر چند طبق اصل ۵۲، مجلس نمی‌تواند از قبل تکلیف محتوای بودجه و ردیف‌های آن را بر اساس قانون مشخص کند و اختیار دولت را در این زمینه سلب کند ولی می‌تواند بر اساس عموماً اصل ۷۱ قانون اساسی، سیاست‌های هزینه‌ای بودجه را تعیین کرده و در امور عمومی و کلان اقتصاد اولویت‌بندی کند. به عنوان نمونه مجلس می‌تواند با توجه به وجود معضل اشتغال در کشور، به صراحت بیان کند که پنج درصد از درآمدهای مالیاتی دولت که در قانون بودجه امسال به طرح‌های عمرانی اختصاص یافته است، در سال آتی باید با پیش‌بینی در بودجه سنواتی، به امر ایجاد اشتغال اختصاص یابد.

نظریه تفسیری شورای نگهبان در خصوص امکان درج عبارت «پیش‌بینی در بودجه

سنواتی» به عنوان طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید

درج عبارت «پیش‌بینی در بودجه سنواتی»، بدون تأمین منبع، طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید مذکور در اصل (۷۵) قانون اساسی محسوب نمی‌گردد.

۳- نظرات در خصوص امکان درج عبارت «از محل اعتبارات مصوب مربوط» یا «از محل

اعتبارات مصوب دستگاه» به عنوان طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید

در این مورد نیز، دو نظریه میان اعضای شورا مطرح شد که به همراه استدلال‌های هر نظریه به شرح زیر است:

دیدگاه نخست: اطلاق درج عبارت «از محل اعتبارات مصوب مربوط» یا «از محل

اعتبارات مصوب دستگاه»، طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیست.

الف) ذکر عبارات «از محل اعتبارات مصوب مربوط» یا «از محل اعتبارات مصوب دستگاه» به منظور تأکید بر امری نیست که قبلاً در قانون بودجه، ردیف و محل آن مشخص شده باشد؛ زیرا تصویب امری که قبلاً مصوب شده است، خلاف حکیم بودن مقنن است. بر این اساس منظور از عبارت «از محل اعتبارات مصوب» این است که در سال جاری، زاید بر هزینه‌های مصوب در قانون بودجه، این هزینه نیز باید پرداخت شود. با پذیرش این برداشت، درج عبارت «از محل

۱. به موجب اصل ۹۸ قانون اساسی، نظریات تفسیری شورای نگهبان، با تصویب سه چهارم اعضا اتخاذ می‌شود؛ لذا در صورتی که موضوعی، به رغم اعتقاد اکثریت اعضای شورا بدان، نصاب مذکور را نداشته باشد، «نظریه مشورتی» تلقی می‌شود که صرفاً جنبه ارشادی داشته و قانوناً الزامی برای پذیرش آن وجود ندارد. البته شورا معمولاً به نظر مشورتی خود پایبند می‌ماند.

اعتبارات مصوب»، طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیست و لذا خلاف اصل ۷۵ قانون اساسی است. شورای نگهبان نیز در رویه خود در خصوص درج عبارت از «محل اعتبارات مصوب» برای تأمین هزینه‌های طرح‌های قانونی، آن را محل جبران هزینه محسوب نکرده و خلاف اصل ۷۵ قانون اساسی دانسته است.^۱

ب) هر چند در برخی موارد ممکن است بتوان اعتبار طرح مصوب مجلس را از محل اعتبارات مصوب مربوطه پرداخت کرد ولی در برخی موارد نیز ممکن است این اعتبار وجود نداشته و زائد بر اعتبارات مصوب باشد. بر این اساس از آنجا که این موارد، مستلزم بار مالی جدید بوده و محل

۱. در ماده (۵) طرح نظارت بر ذیح و صید مصوب ۱۳۸۷/۱۱/۱۶ آمده بود: «دولت موظف است اعتبارات مورد نیاز این قانون را از محل اعتبارات وزارت جهاد کشاورزی (سازمان دامپزشکی کشور) در ردیف خاصی همه ساله در بودجه سالانه تأمین و منظور نماید.» شورای نگهبان در این خصوص در نظر شماره ۸۷/۳۰/۳۰۸۸۱ مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۴ اشعار داشت: «ماده (۵) از این جهت که موجب افزایش هزینه عمومی می‌شود و طریق جبران آن مشخص نگردیده است، مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی شناخته شد.»

- در طرح اجازه استخدام یک‌هزار نفر کارمند رسمی به سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مصوب ۱۳۷۰/۷/۱۰ بیان شده بود: «به سازمان ثبت اسناد و املاک کشور اجازه داده می‌شود جهت تأمین نیروی انسانی مورد نیاز خود و انجام طرح کاداستر در ادارات ثبت اسناد مرکز و شهرستان‌ها در سطح کشور تعداد یک‌هزار نفر کارمند رسمی ... استخدام نماید. اعتبار مربوطه از محل اعتبارات سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و مناطق ثبتی تأمین خواهد شد.» شورای نگهبان در این خصوص در نظر شماره ۱۹۴۷ مورخ ۱۳۷۰/۷/۲۴ بیان داشت: «ماده واحده از این جهت که موجب افزایش هزینه عمومی می‌شود، مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی شناخته شد.»

- بر اساس طرح ایجاد دفاتر ارتباط مردم با نمایندگان مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۸/۹/۲۶ مقرر شده بود: «ماده واحده- به منظور تسهیل ارتباط مردم با نمایندگان مجلس شورای اسلامی و شناخت مشکلات مناطق، هیئت رئیسه مجلس شورای اسلامی در جهت ایفای وظایف نمایندگی، بنا به درخواست هر نماینده مکلف است دفتری تحت عنوان «دفتر ارتباطات مردم با نمایندگان» در هر یک از حوزه‌های انتخابیه تشکیل دهد.

تبصره- کلیه هزینه‌های این دفاتر از محل اعتبارات مجلس شورای اسلامی تأمین می‌شود.» شورای نگهبان در نظر شماره ۱۴۹۲ مورخ ۱۳۶۸/۱۰/۷ در این خصوص بیان داشت: «ایجاد دفاتر مذکور در ماده واحده موجب افزایش هزینه و مخالف با اصل (۷۵) قانون اساسی است و طریق پیشنهادی در تبصره، رافع اشکال نمی‌باشد.»

- طبق طرح تبدیل وضع نیروهای حق‌التدریسی وزارت آموزش و پرورش مصوب ۱۳۷۴/۷/۱۹ مقرر شده بود: «به وزارت آموزش و پرورش اجازه داده می‌شود نیروهای حق‌التدریسی را ... به استخدام رسمی آموزش و پرورش درآورد. تبصره- اعتبار مورد نیاز اجرای این قانون از محل اعتبارات پیش‌بینی شده در بودجه مصوب آموزش و پرورش بابت حق‌التدریس تأمین خواهد شد.» شورای نگهبان در این خصوص در نظر شماره ۱۰۹۶ مورخ ۱۳۷۴/۸/۳ بیان داشت: «متن طرح مزبور به دلیل اینکه به افزایش هزینه‌های عمومی می‌انجامد، مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی شناخته شد.»

- طبق تبصره (۲) طرح یک فوریتی تشکیل شورای عالی خانواده مصوب ۱۳۸۳/۱/۱۶ مقرر شده بود: «دبیرخانه شورا در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و هزینه‌های آن از محل اعتبارات این سازمان تأمین می‌گردد.» شورای نگهبان در این خصوص در نظر شماره ۸۳/۳۰/۷۱۰۵ مورخ ۱۳۸۳/۱/۲۰ بیان داشت: «از این جهت که تشکیل شورای جدید به صورت طرح مطرح شده، مستلزم بار مالی است و منبع تأمین هزینه آن مشخص نشده است، مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی شناخته شد.»

جبران تأمین هزینه مشخص نشده است، خلاف اصل ۷۵ قانون اساسی است.

دیدگاه دوم: درج عبارت «از محل اعتبارات مصوب مربوط» یا «از محل اعتبارات مصوب دستگاه»، طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید است.

عبارت «از محل اعتبارات مصوب» ابهام ندارد، بلکه جنبه تأکیدی دارد. با توجه به ذکر واژگان «مربوط» و «دستگاه» پس از عبارت «از محل اعتبارات مصوب»، منظور آن است که برای هزینه جدید، اعتبار مصوبی در قانون بودجه در خصوص آن وجود دارد که با توجه به عدم اعمال آن، باید اعمال شود؛ لذا این طریق، به منزله جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید محسوب می‌شود و شورای نگهبان نیز در برخی موارد، این مسئله را مغایر اصل ۷۵ تشخیص نداده است.^۱

نظریه تفسیری شورای نگهبان در خصوص امکان درج عبارت «از محل اعتبارات مصوب مربوط» یا «از محل اعتبارات مصوب دستگاه» به عنوان طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید

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.

۴- نظرات در خصوص امکان درج عبارت «از محل حساب ذخیره ارزی» به عنوان طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید

در این مورد نیز، دو نظریه میان اعضای شورا مطرح شد که به همراه استدلال‌های هر نظریه به شرح زیر است:

دیدگاه نخست: استفاده از محل حساب ذخیره ارزی،^۲ طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین

۱. به عنوان نمونه، طبق قانون افزایش سرمایه جمهوری اسلامی ایران در صندوق اویک برای توسعه بین‌المللی مصوب ۱۳۹۱/۲/۳۱ که در تاریخ ۱۳۹۱/۳/۱۰ به تأیید شورای نگهبان رسیده است، آمده است: «... معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور مکلف است سالانه مطابق جدول زمان‌بندی پرداخت اقساط مذکور، اعتبار لازم برای پرداخت اقساط را از محل اعتبارات مصوب مربوط در اختیار وزارت امور اقتصادی و دارایی قرار دهد.»

۲. حساب ذخیره ارزی حاصل از مازاد درآمد فروش نفت خام به‌موجب ماده (۶۰) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران اصلاحی ۱۳۷۹/۷/۱۹ ایجاد گردید: «ماده ۶۰- به‌منظور ایجاد ثبات در میزان درآمدهای ارزی حاصل از صدور نفت خام در برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و تبدیل دارایی‌های حاصل از فروش نفت خام به دیگر انواع ذخایر و سرمایه‌گذاری و فراهم کردن امکان تحقق فعالیت‌های پیش‌بینی‌شده در برنامه، دولت مکلف است با ایجاد حساب ذخیره ارزی حاصل از

هزینه جدید نیست.

الف) مستنبط از اصل ۷۵ قانون اساسی، جهت تأمین بار مالی هزینه‌های جدید، می‌بایست منبع درآمدی جدیدی تعریف شود؛ لذا از آنجا که حساب ذخیره ارزی، منبع درآمدی جدیدی نیست، این طریق رافع ایراد مغایرت با اصل ۷۵ قانون اساسی نیست. شورای نگهبان نیز در نظرات متعددی، «صندوق ذخیره ارزی» را محل تأمین هزینه طرح‌های قانونی محسوب نکرده و آن را خلاف اصل ۷۵ قانون اساسی دانسته است.^۱

صادرات نفت خام اقدام‌های زیر را معمول دارد: ...». همچنین ماده (۱) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱ به حساب ذخیره ارزی اختصاص یافته است و ماده (۸۵) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰) مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵ نیز با اعمال برخی اصلاحات و تغییرات، به تداوم فعالیت حساب ذخیره ارزی حاصل از عواید نفت موضوع ماده (۱) قانون برنامه چهارم توسعه حکم داده است. البته طبق ماده (۸۴) قانون اخیر، «صندوق توسعه ملی» نیز تأسیس یافته که با هدف تبدیل بخشی از عواید ناشی از فروش نفت و گاز و میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی به ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده اقتصادی و نیز حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی، بخشی از منابعی که قبلاً به صندوق ذخیره ارزی اختصاص می‌یافت، به این صندوق اختصاص داده می‌شود.

۱. طرح اصلاح بند (و) ماده (۱) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و جداول مربوط و اختصاص معادل تا دویست و پنجاه میلیون (۲۵۰/۰۰۰/۰۰۰) دلار برای ماهواره سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۹ مجلس شورای اسلامی، در تاریخ ۱۳۸۶/۱۱/۱۳ جهت بررسی به شورای نگهبان ارسال شد. ماده واحده طرح مذکور بدین شرح است: «ماده واحده- به منظور تأمین اعتبار جهت خرید تجهیزات، ساخت سامانه مربوط به پرتاب و قراردادن ماهواره رادیو و تلویزیونی (ایران- دی- بی- اس ۲) (DBS) در مدار اختصاص یافته، مبلغ ارزی تا دویست و پنجاه میلیون (۲۵۰/۰۰۰/۰۰۰) دلار از محل حساب ذخیره ارزی برای سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران اختصاص می‌یابد. این سازمان موظف است با همکاری سازمان فضایی ایران برای تأمین ماهواره اقدام نماید. تبصره- حکم بند (و) ماده (۱) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در خصوص این ماده واحده لازم‌الرعایه نمی‌باشد.» شورای نگهبان پس از بررسی این مصوبه در جلسه ۱۳۸۶/۱۱/۱۷، این چنین اظهار نظر کرد: «طرح اصلاح بند (و) ... مورد بحث و بررسی قرار گرفت و مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی شناخته شد.»

- ماده واحده طرح اصلاح ماده (۶۰) قانون برنامه سوم توسعه، مصوب ۱۳۸۳/۹/۳: «ماده واحده- به منظور تأمین منابع مالی و رفع سریع خسارات ناشی از خشکسالی یا سرمازدگی به کشاورزان و دامداران که در این رابطه متحمل خسارات شده‌اند، معادل نهصد میلیون (۹۰۰/۰۰۰/۰۰۰) دلار از حساب ذخیره ارزی برداشت و به سقف پیش‌بینی در ماده (۶۰) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷ برای سال ۱۳۸۳ افزون و معادل ریالی آن به شرح زیر به این موضوع تخصیص می‌یابد ...» شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۸۳/۱۰/۲ در خصوص این ماده بیان داشت: «از این جهت که طرح، موجب افزایش هزینه عمومی است و تأمین این هزینه جدید نشده است، مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی شناخته شد.»

- طرح تعدیل قانون استفاده از تسهیلات حساب ذخیره ارزی برای حمل و نقل ریلی و عمومی شهرها مصوب ۱۳۸۸، در تاریخ ۱۳۸۹/۱۲/۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در این طرح مقرر شده بود: «ماده واحده- قانون استفاده از تسهیلات حساب ذخیره ارزی برای حمل و نقل ریلی و عمومی شهرها مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۲۲ تا پایان سال

ب) استفاده از محل حساب ذخیره ارزی، طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیست؛ زیرا آنچه در اصل ۷۵ قانون اساسی ذکر شده است، «تأمین هزینه جدید» است و نه صرفاً «تعیین» محلی برای آن. به عبارت دیگر، با توجه به فلسفه اصل ۷۵ که برقراری نظم مالی در کشور است، مجلس نمی‌تواند با ارائه طرح‌های خود، این نظم مالی را مختل کند و در صورت ارائه طرح، محل تأمین هزینه آن را باید دقیقاً مشخص کند. همچنین این ادعا که «تأمین هزینه جدید» مذکور در اصل ۷۵ قانون اساسی، در مفهوم تأمین قانونی (و نه تأمین مالی) است، صحیح به نظر نمی‌رسد؛ زیرا با چنین برداشتی، نیازی به ذکر مفاد اصل ۷۵ در قانون اساسی نبود. بر این اساس، با توجه به عنوان حساب ذخیره ارزی که حسابی دارای ماهیت ذخیره‌ای و برای مواقع اضطراری است، استفاده از آن به عنوان محل تأمین هزینه طرح‌های نمایندگان قابل قبول نیست و بهره‌گیری از آن موجبات ایجاد اختلال در امور مالی حکومت را فراهم می‌کند.

ج) بند (و) ماده (۱) قانون برنامه چهارم توسعه که طبق ماده (۸۵) قانون برنامه پنجم توسعه، مقررات آن با برخی اصلاحات و تغییرات، مجری است، بیان می‌دارد: «استفاده از وجوه حساب ذخیره ارزی موضوع این ماده صرفاً در قالب بودجه‌های سنواتی و متمم‌های آن مجاز خواهد بود.» با توجه به مفاد این بند و با عنایت به اینکه طبق اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه سالانه و متمم‌های آن توسط دولت تهیه می‌شود، مجلس نمی‌تواند از وجوه حساب ذخیره ارزی برای تأمین اعتبار طرح‌های قانونی خود استفاده کند.

دیدگاه دوم: استفاده از محل حساب ذخیره ارزی، طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید است.

الف) با توجه به اینکه حساب ذخیره ارزی، محلی است که در بودجه سالانه، هزینه‌ای برای آن اختصاص نیافته است، اعتباری موجود است که مجلس شورای اسلامی می‌تواند به عنوان محلی برای تأمین اعتبار طرح‌های قانونی خود به آن اشاره کند. همچنین منظور از اصل ۷۵ قانون اساسی این نیست که جهت تأمین بار مالی هزینه‌های جدید، می‌بایست منبع درآمدی جدیدی تعریف شود؛ زیرا در این اصل از عبارت «تأمین هزینه جدید» استفاده شده است و نه از عبارت «ایجاد». بنابراین درج عبارت «استفاده از محل حساب ذخیره ارزی»، مغایرتی با اصل ۷۵ قانون اساسی نخواهد داشت. نظرات شورای نگهبان نیز که تاکنون ارائه شده است، بر اساس رأی اکثریت بوده

۱۳۹۰ تمدید می‌گردد. شورای نگهبان پس از بررسی این مصوبه، بیان داشت: «همان‌طور که در نظریه شماره ۸۸۳۰/۳۶۸۲۹ مورخ ۱۳۸۸/۰۹/۲۵ در خصوص قانون استفاده از تسهیلات حساب ذخیره ارزی برای حمل و نقل ریلی و عمومی شهرها مصوب ۱۳۸۸ اعلام گردیده، نظر به اینکه طرح دو فوریتی مرقوم موجب افزایش هزینه عمومی می‌گردد و طریق تأمین آن نیز معلوم نشده است، علی‌هذا این مصوبه خلاف اصل (۷۵) قانون اساسی می‌باشد.»

است که این اکثریت برای صدور نظر تفسیری کفایت نمی‌کند.

ب) هر چند حساب ذخیره ارزی گویای ماهیت ذخیره‌ای بودن آن است، لیکن این حساب توسط قوانین عادی مصوب مجلس تشکیل شده است و نه توسط قانون اساسی؛ بنابراین مجلس می‌تواند با وضع قانون جدید، اعتبار قبلی آن را اصلاح کرده و اجازه پرداخت از محل این حساب را بدهد. بنابراین، این امر با قانون اساسی تغایر نداشته و طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید است. همچنین اشاره بند (و) ماده (۱) قانون برنامه چهارم توسعه به برداشت از وجوه حساب ذخیره ارزی صرفاً در قالب بودجه‌های سنواتی و متمم‌های آن، برای جلوگیری از برداشت غیرمجاز دولت از این حساب بوده است و منعی برای قانون‌گذاری مجلس در خصوص آن وجود ندارد.

ج) آنچه در اصل ۷۵ قانون اساسی آمده است، «تأمین هزینه جدید» در مفهوم تأمین قانونی است که این امر به معنای صدور مجوز قانونی برای انجام هزینه از محل معین است. حساب ذخیره ارزی نیز محلی است که دارای اعتبار است و بنابراین استفاده از محل حساب ذخیره ارزی، طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید است.

نظریه تفسیری شورای نگهبان در خصوص امکان درج عبارت «از محل حساب ذخیره

ارزی» به عنوان طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید

شورای نگهبان در این خصوص، به نظر تفسیری نرسید.

ب- نظرات اعضای شورای نگهبان پیرامون پرسش دوم^۱ هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه

دیدگاه نخست: قابل طرح نبودن و قابل ارجاع نبودن مصوبات مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی

الف) اصل ۱۱۲ قانون اساسی مربوط به مواردی است که مصوبه مجلس شورای اسلامی از لحاظ «ماهیت»، مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفته باشد و مواردی که از لحاظ شکلی و

۱. پرسش دوم: اگر شورای نگهبان به استناد اموری مانند:

- معلوم نشدن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید؛

- غیرقابل تحقق و صوری بودن طریق پیش‌بینی شده؛

- کافی نبودن طریق پیش‌بینی شده، برای جبران کامل کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید؛

- مقبول نبودن درج عباراتی مانند آنچه در بند (۱) فوق ذکر شد، برای جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید

مصوبه مجلس را مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی بشناسد، آیا مصوبه مزبور از باب اصرار مجلس بر مصوبه خود با در نظر گرفتن مصلحت نظام (اصل ۱۱۲ قانون اساسی) قابل ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام است یا خیر؟

تشریفاتى برخلاف قانون اساسى باشد، از شمول مفاد این اصل خارج است. ایراد اصل ۷۵ قانون اساسى نیز ایرادى شکلى و مقدماتى است و در نتیجه مجلس نمى‌تواند طبق اصل ۱۱۲، آن را برای مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال کند و به عبارت دیگر اصل ۱۱۲ نسبت به اصل ۷۵، خروج موضوعى (انصراف) دارد. در این خصوص، با توجه به اشاره اصل ۷۵ به «قابل طرح بودن» طرح‌های قانونى در صورت تعیین و تأمین بار مالی آن، اگر بار مالی طرح‌های قانونى تأمین نشود، این پیشنهادها به طور کلی قابلیت طرح در مجلس نداشته و ایراد شورا نیز به عدم امکان طرح آن در مجلس است. این امر همانند مواردی است که در محاکم دادگستری در خصوص لزوم رعایت تشریفات ارائه دادخواست باید لحاظ شود و تا زمانی که عیوب مربوط به شرایط شکلى - تشریفاتى رفع نشود، دادگاه رسیدگی ماهوى نخواهد کرد. این شرایط شکلى، تشریفاتى و مقدماتى برای بررسی ماهوى مصوبه مجلس در شورای نگهبان، در برخی اصول دیگر قانون اساسى نیز وجود دارد که در صورت عدم رعایت مقررات این اصول، شورای نگهبان تا رفع ایراد شکلى آن، به ماهیت مصوبه ورود پیدا نمى‌کند. به عنوان مثال مصوبه‌ای که به عنوان طرح ارائه شده و دارای امضای ۱۵ نماینده نیست (موضوع اصل ۷۴)، مصوبه‌ای که در موارد غیرضرورى توسط کمیسیون‌های داخلی مجلس تصویب شده است (موضوع اصل ۸۵)^۱ و مصوبه‌ای که در خصوص تغییر خطوط مرزى بوده و به تصویب چهار پنجم مجموع نمایندگان نرسیده است (موضوع اصل ۷۸)، از لحاظ شکلى و تشریفاتى دارای اشکال بوده و در صورت عدم رعایت مقررات آنها و ایراد شورای نگهبان به آنها، قابل ارسال به مجمع تشخیص مصلحت نظام نیستند. همچنین مجمع تشخیص مصلحت نظام، وظیفه تشخیص مصلحت را داشته و صلاحیت تغییر مفاد قانون اساسى را دارا نیست. مثلاً مجمع نمى‌تواند حد نصاب برای تغییر خطوط مرزى را به عنوان مصلحت، کمتر از چهارپنجم مجموع نمایندگان بداند.

ب) اشاره اصل ۷۵ به «قابلیت طرح در مجلس» بدین معناست که تا زمانی که بودجه‌ی طرح‌های قانونى تأمین نشود، طرح و پیشنهادی که ارائه شده است، شکل قانون و مصوبه پیدا نمى‌کند. بدین ترتیب مواردی که مغایر اصل ۷۵ قانون اساسى باشد، در واقع به طور کلی قانون نیست، نه اینکه قانونى باشد که خلاف قانون اساسى یا شرع باشد. قانون‌گذار اساسى در اصل ۱۱۲، قانون

۱. در خصوص مصوباتی که در موارد غیرضرورى توسط کمیسیون‌های داخلی مجلس تصویب شده است و توسط شورای نگهبان به آنها ایراد شده است، می‌توان به نظر شماره ۸۹/۳۰/۴۱۲۳۰ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۲۸ شورای نگهبان در خصوص لایحه تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱، نظر شماره ۹۱/۳۰/۴۶۶۹۵ مورخ ۱۳۹۱/۲/۲۴ شورای نگهبان در خصوص لایحه تجارت مصوب ۱۳۹۱/۱/۲۳ و نظر شماره ۹۰/۳۰/۴۲۲۰۰ مورخ ۱۳۹۰/۲/۱۸ شورای نگهبان در خصوص لایحه امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰/۱/۳۱ اشاره کرد.

مصوب مجلس را مدّ نظر داشته که در صورت خلاف شرع یا قانون اساسی بودن، امکان ارسال به مجمع تشخیص مصلحت نظام را داشته باشد و نه پیشنهادی را که شکل قانون پیدا نکرده است. به عبارت دیگر، تشخیص مصلحت توسط مجمع مربوط به مواردی است که مجلس حق قانون‌گذاری داشته و با اصرار بر وجود مصلحت، مصوبه خلاف شرع یا قانون اساسی را به مجمع می‌فرستد؛ ولی در موارد عدم رعایت مقررات اصل ۷۵، مجلس حق قانون‌گذاری نداشته و مجمع نیز نمی‌تواند امری که قالب قانونی ندارد را مورد بررسی قرار دهد.

ج) مجمع تشخیص مصلحت نظام، بر اساس مقتضیات و مصالح جامعه، گاه برخی مصوبات مجلس را که توسط شورای نگهبان، خلاف شرع یا قانون اساسی شناخته شده است، مورد تأیید و تصویب قرار می‌دهد. این در حالی است که تأمین بودجه طرح‌های قانونی، ارتباطی با این قبیل مصالح نداشته و مربوط به نظام بودجه‌ریزی است که دولت بر اساس آن لایحه بودجه را ارائه کرده است. به عبارت دیگر، اصل ۷۵ مربوط به مباحث اجرایی و شکلی است که فلسفه وضع آن، ایجاد انضباط مالی برای دولت بوده است و مجلس در صورت عدم تأمین هزینه طرح‌های نمایندگان، نمی‌تواند اقدام به طرح آنها کند و به تبع آن، مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز در این خصوص نمی‌تواند ورود کند.

د) سیاق اصول ۷۴ و ۷۵ قانون اساسی از یک جنس است. طبق ذیل اصل ۷۴، «طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است.» از آنجا که در خصوص طرحی که فاقد حداقل ۱۵ امضا باشد، نمی‌توان اعلام وصول طرح کرد و آن را در مجلس تصویب کرد و در صورت چنین اتفاقی، شورای نگهبان آن را خلاف قانون اساسی و غیرقابل ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌داند، می‌توان برای اصل ۷۵ وحدت ملاک گرفت. علاوه بر سیاق و عبارات مشابه این دو اصل، کنار هم قرار گرفتن در قانون اساسی نیز می‌تواند قرینه‌ای بر این استدلال باشد.

ه) این قیاس که چون طرح خلاف شرع، قابل طرح در مجلس و قابل ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام است، در نتیجه طرح دارای بار مالی نیز قابل طرح در مجلس و قابل ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام است، قیاس مع‌الفارق است؛ زیرا در خصوص قابل طرح نبودن طرح نمایندگان که دارای بار مالی است، در قانون اساسی حکم صریح وجود دارد؛ اما در خصوص قابل طرح نبودن طرح مخالف شرع، نه تنها حکمی در قانون اساسی وجود ندارد، بلکه اصل ۱۱۲ قانون اساسی صراحت بر قابل طرح بودن طرح خلاف قانون اساسی و خلاف احکام شرعی دارد. حتی در مواردی که مجلس در خصوص مفاد مصوبه خود، تردیدی در خلاف شرع بودن آن ندارد، بر اساس اصل ۱۱۲ قانون اساسی و در جهت حفظ مصلحت نظام می‌تواند بر آن مصوبه اصرار کند.

و) میان موارد «معلوم نبودن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید»، «غیرقابل تحقق بودن و یا صوری بودن طریق پیش‌بینی شده» و «کافی نبودن طریق پیش‌بینی شده برای جبران کامل کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید» تفاوتی وجود ندارد؛ زیرا در تمامی این موارد، «طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید» معلوم نبوده و یا به صورت غیرواقعی تعیین شده است. در این حالت، بر اساس نص اصل ۷۵ قانون اساسی، طرح دارای بار مالی، قابلیت طرح در مجلس و به تبع آن در مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد.

ز) اگر در مصوبه مجلس، عبارت «از محل اعتبارات مصوب» درج شده باشد، این مصوبه مبهم اعلام می‌شود؛ زیرا باید ردیف اعتباری آن مشخص بوده تا بتوان در خصوص تعیین محل جبران بار مالی یا عدم تعیین آن اظهار نظر کرد. در این حالت، به دلیل مبهم بودن مصوبه، اساساً این مصوبه قابل ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام نخواهد بود. نظریه تفسیری شورای نگهبان نیز بر همین اساس صادر شده است.^۱

دیدگاه دوم: قابل طرح بودن و قابل ارجاع بودن مصوبات مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی

الف) اصل ۷۲ قانون اساسی اشعار می‌دارد که مجلس نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با قانون اساسی مغایر باشد. یکی از این اصول نیز اصل ۷۵ قانون اساسی است. از سوی دیگر طبق اصل ۱۱۲ قانون اساسی، مجلس می‌تواند مصوباتی را که شورای نگهبان خلاف قانون اساسی دانسته است، به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال کند. اصل ۱۱۲ قانون اساسی نیز اطلاق داشته و در آن انصراف به امور ماهوی مصوبات مورد اختلاف مشاهده نمی‌شود. موضوع اصل مزبور، مصوبات اختلافی است؛ چه به دلیل مغایرت با شرایط شکلی مقرر در قانون اساسی و چه به دلیل مغایرت با شرایط ماهوی مقرر در قانون اساسی. در نتیجه مجلس همان‌گونه که می‌تواند طرحی را که موجب اضرار است، تصویب کند، طرحی که بار مالی دارد را نیز می‌تواند تصویب کند و در صورت مغایرت با اصل ۷۵، می‌تواند بر مصوبه خود اصرار کند و آن را برای تشخیص مصلحت، به مجمع ارسال کند. برخی موارد نیز وجود دارد که مصوباتی که شورای نگهبان خلاف اصل ۷۵

۱. نظریه تفسیری شماره ۸۳/۳۰/۷۵۴۷ مورخ ۱۳۸۳/۳/۱۶ شورای نگهبان: «مستفاد از اصل (۱۱۲) قانون اساسی این است که مجمع تشخیص مصلحت نظام حق تشخیص مصلحت در مصوبه‌ای از مجلس شورای اسلامی را دارد که شورای نگهبان در مورد آن اعلام نظر نموده باشد و تمام یا قسمتی از آن را خلاف شرع یا مغایر قانون اساسی بداند. هرگاه شورای نگهبان قسمتی از مصوبه‌ای را مبهم دانسته و از مجلس شورای اسلامی خواستار بیان مراد خود از آن قسمت شده باشد تا پس از آن اعلام نظر کند، قبل از تبیین مراد و اعلام نظر شورای نگهبان درباره آن، مجمع تشخیص مصلحت نظام حق بررسی و اعلام تشخیص مصلحت در موارد خلاف را ندارد.»

دانسته است، به مجمع ارسال شده و مجمع در خصوص آن تصمیم‌گیری کرده است.^۱ (ب) تا زمانی که شورای نگهبان مصوبه‌ای را تأیید نکرده است، آن مصوبه شکل قانون پیدا نمی‌کند. بنابراین در این خصوص میان مصوبه فاقد شرایط شکلی و مصوبه‌ای که دارای ایراد ماهوی است، تفاوتی وجود ندارد. عملکرد شورای نگهبان درباره اصل ۷۵ نیز تاکنون بر اساس این برداشت بوده است و مصوبات خلاف اصل ۷۵ قانون اساسی را مغایر قانون اساسی اعلام می‌کرده است، نه اینکه آن را مصوبه ندانسته و به مجلس اعلام کند که حق طرح آن را نداشته است.

(ج) تشخیص قابلیت طرح یا عدم امکان طرح پیشنهاد نمایندگان، طبق آیین‌نامه داخلی مجلس، بر عهده هیئت رئیسه مجلس است. بنابراین اگر مجلس تشخیص دهد که پیشنهاد نمایندگان دارای بار مالی است که محل جبران آن مشخص نشده است، خود اقدام به جلوگیری از طرح آن می‌کند. این امر از جمله وظایف شورای نگهبان نبوده و شورای نگهبان صرفاً تشخیص مغایر قانون اساسی یا شرع بودن مصوبه را بر عهده دارد. بنابراین در صورتی که هیئت رئیسه مجلس، طرحی را خلاف اصل ۷۵ قانون اساسی تشخیص ندهد و آن را در دستور کار مجلس قرار دهد، بدین معناست که آن طرح، مصوبه مجلس است و نمی‌توان آن را مصوبه تلقی نکرد. طبق اصل ۱۱۲ نیز مصوبات مجلس را می‌توان در موارد اختلاف با شورای نگهبان به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال کرد.

(د) در خصوص واژه «مصوبه» نمی‌توان تفاسیر مختلفی ارائه کرد؛ نمی‌توان در هنگام تفسیر اصل ۹۴ قانون اساسی، مصوبه را هر متنی دانست که به تصویب مجلس رسیده است، خواه با لحاظ شرایط شکلی یا عدم لحاظ آن شرایط، اما در تفسیر اصل ۱۱۲ قانون اساسی، مصوبه را متنی دانست که به تصویب مجلس رسیده است و شرایط شکلی مقرر در قانون اساسی در آن لحاظ شده باشد. در صورتی که مقررات ارسالی از سوی مجلس، مصوبه قلمداد نشوند، شورای نگهبان نمی‌تواند آنها را مورد رسیدگی قرار دهد؛ زیرا در اصل ۹۴ اشاره شده است که کلیه مصوبات مجلس باید به شورای نگهبان ارسال شود. بنابراین منظور از مصوبه در قانون اساسی هر امری است که در مجلس به تصویب برسد؛ لذا با توجه به اصل ۱۱۲، تمامی مصوبات اختلافی میان شورای نگهبان و مجلس، قابل ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام است.

(ه) با توجه به اینکه طرح یا پیشنهاد نمایندگان که ممکن است خلاف شرع باشد، قابل طرح در مجلس است، به طریق اولی، طرحی که بار مالی دارد و طریق جبران آن نیز معلوم نیست، قابل طرح در مجلس بوده و قابل ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام است (قیاس اولویت). به عبارت دیگر در

۱. به عنوان مثال می‌توان به طرح استفاده از تسهیلات حساب ذخیره ارزی برای حمل و نقل ریلی و عمومی شهرها اشاره کرد که که شورای نگهبان در مورخ ۱۳۸۸/۹/۲۵، آن را مغایر اصل ۷۵ دانست که با اصرار مجلس بر آن، به مجمع ارسال شده و در تاریخ ۱۳۸۸/۱۲/۱۵ نیز به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده است.

برخی شرایط، مصلحت جامعه ایجاب می‌کند که طرحی که بار مالی آن معلوم نیست، به مجمع تشخیص مصلحت نظام فرستاده شده و مجمع تشخیص مصلحت نظام، دولت را ملزم به اجرای آن کند. البته مجمع نیز در تشخیص مصلحت، توانایی اجرای دولت را نیز مدنظر قرار می‌دهد.

دیدگاه سوم: نظریه تفکیک

تمامی مواردی که خلاف اصل ۷۵ شناخته می‌شوند را نمی‌توان غیر قابل ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام دانست. در مواردی که مجلس با آگاهی از عدم تعیین محل جبران بار مالی، اقدام به تصویب طرح‌های نمایندگان کند، شورای نگهبان می‌بایست چنین مصوبه‌ای را غیر قابل طرح در مجلس اعلام کند و این موارد نیز قابل ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام نیستند، ولی در مواردی که مجلس طرح تصویب‌شده را دارای بار مالی نمی‌داند یا معتقد است که محل جبران آن تعیین شده است و شورای نگهبان آن را مغایر اصل ۷۵ بداند، مجلس بر اساس اصل ۱۱۲ قانون اساسی می‌تواند چنین مصوبه‌ای را برای رفع اختلاف به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال کند؛ زیرا در این حالت میان مجلس و شورای نگهبان اختلاف نظر کارشناسی وجود دارد؛ همچنان‌که در خود شورای نگهبان نیز در خصوص بار مالی داشتن مصوبه و تأمین محل جبران آن اختلاف نظر وجود دارد. با توجه به استدلال مزبور باید میان حالات مختلف تفکیک کرد: نخست در فرض «معلوم نبودن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید»، با توجه به اینکه در آن هیچ منبعی مشخص نشده است، چنین طرحی قابل طرح در مجلس و به تبع آن مجمع تشخیص مصلحت نظام نیست؛ اما در خصوص سایر موارد یعنی «غیرقابل تحقق بودن و یا صوری بودن طریق پیش‌بینی شده» و «کافی نبودن طریق پیش‌بینی شده برای جبران کامل کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید»، با توجه به اینکه این موارد محل اختلاف کارشناسی میان مجلس و شورای نگهبان است و به عبارت دیگر، مجلس تأمین هزینه را در آنان ممکن می‌داند، چنین طرح‌هایی برای رفع اختلاف، قابل ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام خواهند بود. بر این اساس، بند اول سؤال دوم قابل ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام نیست، اما مصوبه مجلس در موارد مشمول بندهای دوم و سوم، امکان ارجاع به مجمع را داراست و در بند چهارم^۱ نیز با توجه به تعیین یا عدم تعیین محل جبران هزینه‌ها، همچون بند اول یا بندهای دوم و سوم، امکان ارجاع یا عدم ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام وجود خواهد داشت.

نظریه تفسیری شورای نگهبان در خصوص پرسش دوم استفساریه

در مورد بند یک سؤال دوم یعنی «معلوم نشدن طریق کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید»، با

۱. «مقبول نبودن درج عباراتی مانند آنچه در بند (۱) فوق ذکر شد، برای جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید»

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 نیست. در خصوص سایر موارد، این شورا به نظر تفسیری نرسید.

نظریه تفسیری شورای نگهبان^۱

عطف به نامه شماره ۶۴۲۵-۱/م مورخ ۱۳۹۱/۹/۲۵ مبنی بر اظهار نظر تفسیری در خصوص اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی، موضوع در جلسات متعدد شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و نظر شورا به شرح زیر اعلام می‌گردد:

«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.

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. در خصوص سایر موارد، این شورا به نظر تفسیری نرسید.»

۱. مندرج در نامه شماره ۹۱/۳۰/۴۹۷۴۹ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۳ شورای نگهبان، خطاب به رئیس محترم دفتر مقام معظم رهبری.