

استفساریه مقام معظم رهبری در خصوص اصل پنجاه و دوم (۵۲) قانون اساسی

تاریخ استفساریه: ۱۳۹۱/۹/۲۵

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۱/۱۲/۲

شرح موضوع استفساریه: در پی نامه شماره ۱۵۷۱۶۰ مورخ ۱۳۹۱/۸/۱۰ رئیس جمهور وقت^۱ دکتر محمود احمدی‌نژاد به ریاست هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوا که

۱. متن نامه رئیس جمهور به هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوا: «با احترام با ارسال مصوبه مجلس با عنوان اصلاح جزء (۱) بند «۲۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور (به شماره ۱۵۵/۴۳۳۷۴ مورخ ۱۳۹۱/۸/۱) موارد زیر جهت رسیدگی به استحضار می‌رسد.

اصل (۵۲) قانون اساسی مقرر می‌دارد:

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

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

مجلس شورای اسلامی بدون دریافت لایحه، نسبت به تغییر ارقام بودجه اقدام نموده، در حالی که نص قانون اساسی چنین مجوزی را به طور مطلق به طرح نمایندگان نداده است و در نظریه تفسیری شورای مذکور نیز «تغییر در ارقام بودجه» در صورتی که در کل بودجه تأثیر بگذارد نفی شده است.

مواد (۳۲) و (۳۳) اساسنامه صندوق بیمه محصولات کشاورزی که مصوبه مجلس به آن اشاره نموده است، به این شرح است:

«ماده ۳۲- حق بیمه عبارت از وجوهی است که از بیمه‌گزاران وصول خواهد شد.

تبصره- به پیشنهاد مجمع عمومی قسمتی از حق بیمه بیمه‌گزاران از طریق دولت تأمین و همه‌ساله در لایحه بودجه منظور خواهد شد.

ماده ۳۳- در صورتی که در هر سال مالی، شدت حوادث موجب خسارات بیش از موارد پیش‌بینی شده برای عملیات زیر پوشش بیمه گردد و صندوق قادر به پرداخت غرامت آن نباشد، کسری آن به پیشنهاد مجمع عمومی پس از تصویب هیئت وزیران از محل اعتبار ردیف بودجه که در اختیار دولت می‌باشد، قابل پرداخت خواهد بود.»
اولاً در ماده (۳۲) نیز «پیشنهاد مجمع عمومی» و پیش‌بینی در «لایحه بودجه» نیز موضوعیت دارد که در فرآیند تصویب این مصوبه لحاظ نشده است.

ثانیاً در ماده (۳۳) نیز «پیشنهاد مجمع عمومی» و «تصویب هیئت وزیران» و «تعیین محل از طریق آنچه در اختیار دولت» می‌باشد پیش‌بینی شده است.

مفهوم این ماده که به دقت تنظیم شده است توجه به این نکته است که دولت که امر مدیریت منابع را به عهده دارد، در صورت امکان از ردیف‌های در اختیار دولت چنین امری را محقق نماید.

اما اگر در این سال، منابع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور برای حوادث قهریه همین سال ۱۳۹۱ کفایت نکرد، چگونه چنین قانونی قابل اجرا خواهد بود؟ تحریم‌های اقتصادی دشمنان یکی از مهم‌ترین حوادث قهریه است که در سال جاری وجود دارد و مدیریت آنها نیاز به حفظ اختیارات دولت لاقفل در همان حدود قوانین سال‌های گذشته می‌باشد و این مصوبه اختیارات دولت را کاهش داده است.

مغایرت این مصوبه با نص صریح اصل (۷۵) قانون اساسی نیز مشهود است. هر چند که تفسیر شورای محترم نگهبان درباره پیشنهادات نمایندگان در لایحه بودجه آن را محدود کرده است، ولی متن اصل (۷۵) قانون اساسی همه پیشنهادات نمایندگان را مشروط به پیش‌بینی راه تأمین درآمد و جبران هزینه نموده است. مصوبه‌ای که پول و منابعی برای آن پیش‌بینی نشده چه معنایی می‌تواند داشته باشد؟ و نوعی تکلیف مالا یطاق است.

۲- اگر بر اساس حسابرسی‌های دولت چنین مبلغی که در مصوبه اصلاحی مصوب شده است با لحاظ سایر اعتباراتی که در قانون‌های فوق‌الاشاره مقرر شده وجود نداشت، چگونه باید قانون را اجرا نمود؟

۳- با توجه به اینکه در قانون بودجه برای درآمدهای مازاد بر درآمدهای پیش‌بینی‌شده در قانون بودجه، از جمله در بند «۳-۲» تعیین تکلیف کرده است و در آن تقویت بنیه دفاعی و صنایع دفاعی، کمک به آشیانه نیروی هوایی و ... اولویت داده شده‌اند.

این احکام متزاحم را در یک سال چگونه می‌توان اجرا نمود؟

۴- پذیرش این امر که مجلس محترم در طول سال، ارقام بودجه را یک‌جانبه تغییر دهد بدان معناست که نمی‌توان کشور را حتی برای یک‌سال با برنامه اداره کرد. روال این است که دولت بر اساس بودجه مصوب برای طول سال برنامه‌ریزی کرده و متناسب با پیش‌بینی دریافت، تعهد ایجاد می‌نماید و این تغییرات یک‌جانبه و بر خلاف نظر دولت برنامه‌ریزی‌ها را مختل می‌نماید. بنابراین مغایر اصل (۱۲۶) قانون اساسی به نظر می‌رسد که به موجب آن رئیس‌جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً به عهده دارد و اقتضای این مسئولیت، وجود اختیارات لازم برای برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی کشور و نه سلب اختیارات مربوط به آن است.

۵- از آنجا که به دلیل پیش‌گفته، امکان اجرای این مصوبات تماماً یا به طور نسبی وجود ندارد، از یک سو ذی‌نفعان، دولت را تحت فشار قرار می‌دهند و از سوی دیگر نماینده‌های مجلس و نهادهای نظارتی دائماً دولت را مورد اتهام و تعقیب قرار می‌دهند.

۶- با توجه به شرایط خاص سال جاری برای تمام ارقام درآمدی سقف حداقل ملاک قرار گرفته و پیش‌بینی شده است و در هزینه‌ها اولویت‌های اصلی از جمله آموزش، بهداشت و دفاع تعیین شده و منابع مازادی وجود ندارد. باید برای کشاورزان عزیز اقدامات زیادی انجام داد، ولی این نیازمند تأمین منابع است و آلا مصوبه‌ای که پول و منابع برای آن پیش‌بینی نشده است، چه معنایی می‌تواند داشته باشد؟

۷- در خلال قانون بودجه، قانون پنجم توسعه کشور به کرات تغییر کرده و اصلاح می‌شود و در این مصوبه اخیر، احکام قانون بودجه نیز اصلاح شده است. در چنین شرایطی تدوین و تصویب قوانین برنامه چه فایده‌ای دارد؟

۸- مسئولیت تبعات منفی این‌گونه تصمیمات بر اداره کشور و اقتصاد عمومی بر عهده کیست؟

خواهشمند است جهت رفع این مشکل عنایت فرمایید.

حاوی طرح برخی مشکلات پیرامون نحوه‌ی بررسی طرح‌های قانونی در مجلس و تقاضای رفع آنها بود، این هیئت نظر خود را در نامه‌ی شماره ۲۰۴ مورخ ۱۳۹۱/۹/۱۹ به مقام معظم رهبری ارائه کرد. در این نامه، با ذکر دو پرسش مشخص از مفاد اصل ۵۲ قانون اساسی، پیشنهاد شده بود که برای رفع این مشکل، از شورای نگهبان در خصوص این پرسش‌ها استفسار شود. مقام معظم رهبری با پذیرش این پیشنهاد، تفسیر اصل مزبور را از شورای نگهبان خواستار شدند. این فرایند، در نامه‌ی ریاست دفتر مقام معظم رهبری خطاب به دبیر شورای نگهبان به شرح زیر به استحضار شورای نگهبان رسیده است:

«نامه شماره (۲۰۴) مورخ ۱۳۹۱/۹/۱۹ رئیس محترم هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه در خصوص بررسی نامه شماره ۱۵۷۱۶۰ مورخ ۱۳۹۱/۸/۱۰ ریاست محترم جمهوری اسلامی ایران پیرامون اشکال‌ها و ابهام‌هایی که در خصوص قانون اصلاح جزء (۱) بند (۲۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور^۱ و نظریه اعلامی هیئت عالی به استحضار مقام معظم رهبری (مد ظله العالی) رسید. مرقوم فرمودند:

۱. قانون اصلاح جزء (۱) بند (۲۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور مصوب ۱۳۹۱/۷/۲۳ مجلس شورای اسلامی و تأیید ۱۳۹۱/۷/۲۶ شورای نگهبان: «ماده واحده- متن زیر جایگزین پاراگراف دوم جزء (۱) بند (۲۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور می‌گردد: دولت مکلف است در جهت توسعه بیمه کشاورزی، اعتباری معادل هشت هزار و پانصد میلیارد (۸/۵۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال در قالب حق بیمه سهم دولت و مازاد خسارات پرداختی، موضوع مواد (۳۲) و (۳۳) اساسنامه صندوق بیمه کشاورزی از محل اعتبارات بند (ش) ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور) تأمین و پرداخت نماید.»

- بند (ش) ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰) مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۳۰: «ماده ۲۲۴- قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن با اصلاحات و الحاقات زیر برای دوره برنامه پنجم تنفیذ می‌شود: ...

ش- به دولت اجازه داده می‌شود به منظور پیشگیری، مقابله و جبران خسارات ناشی از حوادث غیرمترقبه و مدیریت خشکسالی، تنخواه‌گردان موضوع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ را به سه درصد (۳٪) و اعتبارات موضوع ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران را به دو درصد (۲٪) افزایش دهد. اعتبارات مذکور با پیشنهاد معاونت و تصویب هیئت وزیران قابل هزینه است. بخشی از اعتبارات مذکور به ترتیب و میزانی که در قانون بودجه سنواتی تعیین می‌شود، به صورت هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای به جمعیت هلال‌احمر اختصاص می‌یابد تا در جهت آمادگی و مقابله با حوادث و سوانح هزینه گردد.»

- پاراگراف دوم جزء (۱) بند (۲۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور مصوب ۱۳۹۱/۲/۲۸ که با طرح دوفوریتی اصلاح جزء (۱) بند (۲۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور اصلاح شده است: «مبلغ یک‌هزار و پانصد میلیارد (۱/۵۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال از محل اعتبارات موضوع بند (ش) ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران به صندوق بیمه محصولات کشاورزی تخصیص می‌یابد.»

«شورای محترم نگهبان: مقتضی است نظر تفسیری آن شورای محترم را درباره مواد مندرج در این نامه اعلام فرمایید.»
مراتب به انضمام تصویر دست خط مبارک معظم‌له و تصویری از سوابق برای اقدام مقتضی و اعلام نتیجه ایفاد می‌گردد.^۱

متن نامه شماره (۲۰۴) مورخ ۱۳۹۱/۹/۱۹ رئیس هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه به مقام معظم رهبری نیز به شرح زیر است:
«با سلام و تحیت به استحضار می‌رساند رئیس جمهور محترم در نامه شماره ۱۵۷۱۶۰ مورخ ۱۳۹۱/۸/۱۰ به هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه، اشکال‌ها و ابهام‌هایی را در خصوص قانون اصلاح جزء (۱) بند (۲۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور مطرح کرده‌اند و خواستار حل مشکل شده‌اند. (تصویر پیوست)
نامه مزبور با توجه به فوریت موضوع و ارتباط آن با بودجه سال جاری، در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۹/۱ هیئت عالی مورد بررسی قرار گرفت. اینک نظر هیئت عالی در این زمینه 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، نظر شورای نگهبان راجع به اصل (۵۲) قانون اساسی در موارد زیر استفسار شود:

۱- آیا تغییر در ارقام بودجه به نحوی که در کل بودجه تأثیر نگذارد، به وسیله طرح قانونی، با توجه به اصل (۵۲) قانون اساسی امکان‌پذیر است یا خیر؟

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

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

با وصول نامه‌ی رئیس دفتر مقام معظم رهبری به شورای نگهبان، بررسی تفسیر اصل ۵۲ قانون اساسی در دستور جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲ شورای نگهبان قرار گرفت و نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان در این خصوص صادر شد.

۱. نامه شماره ۶۴۲۴-م/۱ مورخ ۱۳۹۱/۹/۲۵ رئیس دفتر مقام معظم رهبری خطاب به دبیر شورای نگهبان.

الف- نظرات اعضای شورای نگهبان در خصوص پرسش نخست^۱

دیدگاه نخست: تغییر در ارقام بودجه به وسیله‌ی طرح قانونی نمایندگان، به نحوی که در کل بودجه تأثیر نگذارد، مطلقاً مجاز است و مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی نیست.

الف) با توجه به اصل ۵۲ و به خصوص ذیل آن که بیان می‌دارد: «هر گونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود»، مشخص می‌شود که پس از تصویب بودجه، امکان تغییر در ارقام بودجه مطابق قانون وجود دارد؛ لذا مجلس با وضع قانون از طریق طرح، می‌تواند ارقام بودجه را تغییر دهد.

ب) مجلس می‌تواند سقف بودجه را با افزایش سقف درآمدی قانون بودجه و پیش‌بینی درآمدهای جدید اصلاح کند، حتی پس از تصویب قانون بودجه و در قالب ارائه‌ی طرح. بر همین اساس، افزایش سقف بودجه توسط مجلس به دلیل افزایش درآمدهای عمومی (به عنوان مثال، افزایش درآمدهای عمومی به دلیل بالا رفتن قیمت نفت)، از مصادیق تغییر در ارقام بودجه محسوب نمی‌شود تا محدودیت‌های آن را داشته باشد، بلکه از مصادیق اصل ۷۵ قانون اساسی است.

ج) در خصوص ذیل اصل ۵۲، اگر نپذیریم که محدودیتی برای مجلس در تغییر ارقام بودجه به وسیله‌ی طرح قانونی نمایندگان در نظر نگرفته است، حداقل باید بگوییم این ذیل در خصوص این موضوع، مجمل است و نمی‌توان از آن برداشت یقینی داشت. با این وصف، با توجه و مراجعه به عموم اصل ۷۱ قانون اساسی که بیان می‌دارد: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند»، این اجمال و شک برطرف شده و صلاحیت مجلس در این موضوع، تثبیت می‌شود. در نتیجه، باید گفت مجلس حق تغییر در ارقام بودجه را از طریق ارائه‌ی طرح قانونی دارد.

د) از نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان در سال ۱۳۷۴ این برداشت اجرایی در شورای نگهبان به وجود آمده است که تغییر در ارقام بودجه از طریق طرح قانونی نمایندگان قابل قبول است؛ زیرا هر چند این نظر، اکثریت سه چهارم اعضای شورا (نصاب لازم برای نظریه تفسیری) را به دست

۱. پرسش نخست: آیا تغییر در ارقام بودجه به نحوی که در کل بودجه تأثیر نگذارد، به وسیله طرح قانونی، با توجه به

اصل ۵۲ قانون اساسی امکان‌پذیر است یا خیر؟

۲. گفتنی است هر چند پاسخ به دو پرسش مطرح شده در متن استفسار، در مباحث انجام شده در جلسه‌ی شورای نگهبان و نظرات ابراز شده از سوی اعضا، با یکدیگر همپوشانی دارد، لیکن سعی شده است که پاسخ‌های هر پرسش، به صورت مستقل تقریر شود. همچنین یادآور می‌شود که تفکیک انجام شده بین سه دیدگاه مذکور در اینجا، تفکیک دقیق منطقی که در جلسه شورای نگهبان به طور روشن بدان تصریح شده باشد، نیست، بلکه این دسته‌بندی، مبتنی بر اصول کلی مباحث و مطالب بیان شده در جلسه برای سهولت درک خوانندگان انجام شده است.

نیابرد، لیکن نظر اکثریت اعضا موافق با آن بوده است. بر همین اساس، شورای نگهبان تا کنون طرح‌های مصوب مجلس با موضوع اصلاح قوانین بودجه را مغایر با قانون اساسی و به طور خاص، اصل ۵۲ اعلام نکرده است.

دیدگاه دوم: تغییر در ارقام بودجه، تنها در صورتی مجاز است که قانون مربوط به آن اصلاح شود یا اینکه این تغییر در ارقام بودجه، از طریق ارائه لایحه‌ی دولت به مجلس انجام شده باشد.

الف) در نظریه‌های تفسیری سابق شورای نگهبان از اصل ۵۲ قانون اساسی،^۱ عبارات «تغییر ارقام» و «کل بودجه» ابهام دارند و نمی‌توان پذیرفت که عدم تغییر کل بودجه، به معنای عدم تغییر در سقف بودجه است؛ زیرا می‌توان تصور کرد که مجلس با تغییراتی در قانون بودجه، ضمن حفظ سقف بودجه، تمامی ردیف‌های درآمدی و هزینه‌ای را جابجا کند! بنابراین اگر علی‌الطلاق بگوییم که عدم تغییر در کل بودجه یعنی تغییر در بودجه با حفظ سقف بودجه، باید معلوم کنیم که حد تغییر در سقف تا چه میزان است و این تغییر در کجا قابل انجام است.

ب) معمولاً در قوانین بودجه حدود جواز تغییر در اعتبارات را مشخص می‌کنند. جواز تغییر در ارقام بودجه دارای محدودیت‌هایی است که علی‌القاعده باید در قانون بودجه مشخص شود. لذا

۱. به طور کلی دو نظریه‌ی تفسیری از شورای نگهبان راجع به اصل ۵۲ صادر شده است که در این جلسه، چندین مرتبه در خلال مباحث به آنها اشاره شده است. برای اختصار، هر دوی این دو نظریه‌ها را در اینجا ذکر می‌کنیم:

- نظریه‌ی تفسیری شماره ۲۸۷ مورخ ۱۳۷۴/۳/۱۷ شورای نگهبان:

«۱- نظر تفسیری شورای نگهبان نسبت به اصل ۵۲ قانون اساسی این است که:

بودجه سالانه کل کشور و متمم آن و اصلاحات بعدی مربوط در غیر مورد تغییر در ارقام بودجه می‌بایست به صورت لایحه و از سوی دولت تقدیم مجلس گردد.

۲- در مورد امکان تغییر در ارقام بودجه از طریق طرحی که نمایندگان محترم تقدیم مجلس می‌کنند شورای نگهبان به رأی نرسید.»

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

«نظر به اینکه عبارت «هرگونه اصلاحات در قانون بودجه» کلی است، باید مصادیق آن مشخص گردد تا پاسخ روشن داده شود.

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- تصویب متمم و چند دوازدهم بودجه از طریق طرح قانونی، با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی، جایز نمی‌باشد.

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

۴- الحاق و حذف نیز همانند تغییر در ارقام بودجه است.»

به نحو اطلاق نمی‌توان به مجلس اجازه داد تا ارقام بودجه را در وسط سال تغییر دهد.

ج) تغییر در ارقام بودجه یا باید به پیشنهاد دولت باشد یا در چارچوب پیش‌بینی شده در بودجه و الا برنامه‌ریزی در کشور و عمل دولت بر اساس برنامه در طول یک‌سال مالی، معنا نخواهد داشت. به عبارت دیگر، امکان تغییر در ارقام بودجه به غیر از دو طریق مذکور نافی منطق بودجه و بودجه‌ریزی و مغایر با کلیت اصل ۵۲ است؛ زیرا بودجه بر اساس یک منطق عینی (مبتنی بر درآمدها و هزینه‌های تخمینی) از سوی دولت تنظیم و سپس در مجلس تصویب می‌شود و بر همین اساس و در چارچوب همین منطق، برنامه‌ی اجرایی دولت تنظیم می‌شود. بدین لحاظ، پذیرفتن امکان اعمال تغییرات در قانون بودجه ولو در سقف بودجه، از سوی نمایندگان مجلس در میانه‌ی اجرای برنامه نامعقول است. امکان اعمال تغییرات در قانون بودجه، باید به نحوی باشد که قابلیت پیش‌بینی داشته باشد؛ لذا یا باید دامنه‌ی این تغییرات و ضوابط آن در قانون بودجه به روشنی بیان شود و امکان تغییر صرفاً در همین چارچوب برای نمایندگان مجلس از طریق ارائه‌ی طرح قانونی میسر باشد و یا اینکه امکان تغییر در قانون بودجه را صرفاً از طریق ارائه‌ی لایحه و پیشنهاد از سوی دولت میسر بدانیم. بنابراین جایز دانستن تغییر ارقام بودجه توسط طرح قانونی نمایندگان ولو در سقف بودجه، علی‌الطلاق اشکال دارد.

د) مسئله بودجه‌ریزی و نظم حاکم بر آن؛ اعم از نحوه‌ی تنظیم بودجه، مراجع دخیل در تهیه و تصویب آن و محدوده و میزان صلاحیت این مراجع در دخل و تصرف در آن، معمولاً از اموری است که در همه‌ی قوانین اساسی دنیا به صورت منضبط و دقیق تعیین تکلیف می‌شود تا جلوی تعدی مجلس در بر هم زدن بودجه‌ی سالانه را در طول سال بگیرند. اصل ۵۲ قانون اساسی ما هم که اساساً از قانون اساسی فرانسه اتخاذ شده است، درصدد بیان این مفهوم بوده است، لیکن بر خلاف قانون اساسی فرانسه که خیلی دقیق و منضبط، ضوابط حاکم بر بودجه را مشخص کرده است، در ایران حدود صلاحیت مجلس و دولت در این خصوص به صراحت مشخص نشده است. در فرانسه در هنگام تنظیم بودجه، دست مجلس برای بررسی و دخل و تصرف در بودجه کاملاً باز است، ولی پس از تصویب بودجه، امکان دخل و تصرف در بودجه به وسیله‌ی طرح قانونی نمایندگان امکان‌پذیر نیست و تنها دولت می‌تواند با ارائه‌ی لایحه، اصلاح قانون بودجه را از مجلس درخواست کند. پذیرش اصلاح قانون بودجه توسط مجلس پس از تصویب قانون بودجه، بدون موافقت دولت، پذیرش دخالت مجلس در امور اجرایی است؛ زیرا مسئولیت اجرای بودجه با دولت است و اصلاح قانون بودجه به معنای بر هم زدن برنامه دولت در اجرای بودجه است. از آنجا که طبق اصل ۵۲، تقدیم لایحه بودجه با دولت است و اصلاح قانون بودجه و یا متمم قانون بودجه از حیث ماهیت تفاوتی با اصل لایحه بودجه ندارد، تقدیم این دو نیز باید توسط دولت باشد.

ه) آنچه از نظریه‌ی تفسیری مورخ ۱۳۷۴/۳/۱۷ شورای نگهبان در خصوص اصل ۵۲ برداشت می‌شود این است که هر گونه تغییر در غیر ارقام بودجه بایستی از طرف دولت انجام شود. بنابراین با توجه به اطلاق این نظریه تفسیری، تغییر در ارقام بودجه حتی اگر شاکله را نیز بر هم نزند، بایستی از طرف دولت و از طریق ارائه‌ی لایحه به مجلس پیشنهاد شود.

و) با توجه به اینکه مطابق اصل ۵۲ قانون اساسی و نظریه‌های تفسیری شورای نگهبان در خصوص این اصل، تهیه و تنظیم لایحه بودجه و ارائه‌ی آن به مجلس، صرفاً از طریق دولت امکان‌پذیر است، اصلاحیه مربوط به بودجه، اعم از متمم، چند دوازدهم، تغییر جزئی یا کلی در ارقام بودجه و هر آنچه نام اصلاحیه بودجه بر آن صدق می‌کند، باید صرفاً از طریق دولت تهیه و به صورت لایحه به مجلس ارائه شود؛ زیرا اصلاحیه بودجه، کلیه خصایص بودجه، از جمله سالانه بودن را دارد و از این حیث، با خود لایحه بودجه تفاوتی ندارد.

ز) اولاً نمی‌توان از نظریه‌ی تفسیری مورخ ۱۳۷۸/۵/۲۴ شورای نگهبان راجع به اصل ۵۲، مفهوم مخالف گرفت و ادعا کرد که تغییر در ارقام بودجه به وسیله‌ی طرح قانونی نمایندگان، اگر در کل بودجه تأثیر نگذارد، اشکال ندارد؛ ثانیاً در صورتی که بتوانیم از نظریه‌های تفسیری شورای نگهبان در خصوص اصل ۵۲ مفهوم بگیریم و بگوییم انجام تغییرات جزئی در بودجه با طرح قانونی نمایندگان امکان‌پذیر است، چنانچه این اصلاحات جزئی در قانون بودجه، در چند مرحله انجام شود، به طوری که منجر به اصلاح کل بودجه شود، کدام نهاد باید آن را بررسی کند و تشخیص دهد و در کدام مرحله باید ایراد مغایرت با اصل ۵۲ به این اصلاحات گرفته شود؟ در این حالت، اگر مجلس، به جای اینکه یک‌جا در کل بودجه تغییر ایجاد کند، در مراحل مختلف و با تغییرات جزئی به نحوی عمل کند که پس از گذشت چند ماه، کل قانون بودجه اولیه دگرگون شود، چه باید کرد؟ به نظر می‌رسد این سیر اصلاح قانون بودجه ایراد دارد و باید برای پیشگیری از این اتفاق، چاره‌جویی کرد. یکی از مشکلات دولت، همین تغییرات جزئی و مکرر قانون بودجه توسط مجلس است، به نحوی که بیان می‌کنند با این تغییرات، هیچ یک از برنامه‌ریزی‌هایی که ابتدای سال برای دولت در قانون بودجه در نظر گرفته شده بود، قابل تحقق نیست.

ح) با توجه به صدر اصل ۵۲، منظور از «قانون» در عبارت «بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد»، منصرف از قانون بودجه و ناظر بر قوانینی است که ترتیب بودجه‌نویسی را بیان می‌کند. این قوانین، اعم از قانون اساسی و قانون عادی است. در ذیل اصل نیز مجدداً از واژه‌ی «قانون» سخن به میان آمده است و بیان شده «هر گونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود». از صدر و ذیل اصل ۵۲ نتیجه می‌گیریم همان‌گونه که تهیه بودجه

ترتیبی دارد که باید این ترتیب را در قانون اساسی و قانون عادی حاکم بر بودجه‌نویسی جست‌وجو کرد، تغییر در ارقام بودجه نیز تابع همان ترتیب است؛ زیرا جمله‌ی آخر اصل، عطف به همان جمله‌ی قبلی و ناظر بر همان قانون مصرّح در صدر اصل است. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت همان گونه که اصل بودجه و تهیه و تصویب آن، ترتیب و نظمی دارد، تغییر در ارقام بودجه هم تابع همان نظم و ترتیب است. از این رو، مجلس علی‌الاطلاق نمی‌تواند مستقیماً در ارقام بودجه تغییر ایجاد کند، بلکه باید بر اساس «مراتب مقرر در قانون» به اصلاح قانون بودجه اقدام نماید که این مراتب عبارتند از فرایندها، ترتیبات و اجازه‌هایی که در قانون (اعم از قانون اساسی و عادی) داده شده است. یکی از مراتب مقرر برای اصلاح قانون بودجه، در اصل ۵۲ قانون اساسی بیان شده است، بدین نحو که ترتیب ارائه و رسیدگی به بودجه را مشخص کرده است. در این اصل بیان شده که بودجه باید با تقدیم لایحه از سوی دولت آغاز شود، سپس در مجلس رسیدگی و تصویب شود. از این رو، طرح قانونی نمایندگان مستقیماً نمی‌تواند در قانون بودجه تغییر ایجاد کند. عدم جواز «علی‌الاطلاق» تغییر ارقام بودجه توسط مجلس، به معنای آن است که مجلس نه مجاز به تغییر در شاکله بودجه است و نه می‌تواند سقف بودجه را کم و زیاد کند و نه بدون رعایت نحوه و ترتیب مقرر در قانون برای تغییر در ارقام بودجه مجاز به انجام این کار است. بنابراین، مجلس مطلقاً نمی‌تواند تغییری در ارقام بودجه انجام دهد، مگر آنکه این تغییرات مطابق با «مراتب مقرر در قانون» انجام شود.

ط) توجه به عبارت ذیل اصل ۵۲ نسبت به واژه‌ی «قانون»، متضمّن نکته‌ی دقیقی است که باید مدّ نظر قرار گیرد. ما اگر عبارت ذیل اصل ۵۲ («هر گونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود») را نداشتیم، نمی‌توانستیم از این اصل استنباط کنیم که مجلس حق ندارد با ارائه‌ی طرح، در بودجه تغییر ایجاد کند. این عبارت در ذیل نیز به دو دلیل، مربوط و ناظر به صدر اصل است؛ چون اولاً در صدر هم با عبارتی مشابه، «به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود» آمده است و ثانیاً در عبارت ذیل اصل، از واژه‌ی «نیز» استفاده شده است که نشان می‌دهد این عبارت ذیل، عطف به عبارت و محتوای صدر اصل است. بدین ترتیب صدر اصل ۵۲ می‌خواهد بیان کند دولت در تنظیم اصل لایحه‌ی بودجه باید آن قانون مربوط به بودجه‌ریزی را لحاظ کند. ذیل اصل که عبارت «نیز» هم دارد، می‌خواهد بگوید اگر دولت بخواهد در طول سال، ارقام بودجه‌ی خودش را هم تغییر بدهد یا بخواهد برای لایحه‌ی خودش، اصلاحیه یا متممی به مجلس ارائه کند، باز هم باید آن قانون مربوط به بودجه‌ریزی را مدّ نظر قرار دهد و بر اساس آن، لایحه‌ی خود را به مجلس تقدیم کند. بنابراین، این اصل نمی‌گوید که خود مجلس هم می‌تواند با ارائه‌ی طرح، به اصلاح قانون بودجه و تغییر در ارقام مبادرت کند.

ی) تعبیر «شاکله» به عنوان استنباط و دریافتی جدید از اصل ۵۲ و دخیل دانستن آن در تغییرات مجاز مجلس در ارقام بودجه، هر چند استنباط خوب و قابل تأملی است، لیکن این استنباط صرفاً دلیلی گئی از اصل است، نه دلیل نصی. در مقابل، ما نص اصل ۵۲ را داریم که می‌گوید: «هرگونه تغییر در ارقام بودجه...»؛ این جمله که دلالت بر عموم دارد، تغییر کم یا زیاد در ارقام بودجه را تابع مقررات و ضوابط اعلام می‌کند. یکی از این مقررات و ضوابط در همین اصل ۵۲ آمده است که عبارت است از اینکه به طور کلی ابتکار عمل در تهیه بودجه، در دست دولت است و مجلس در مرحله‌ی بعد به آن رسیدگی و سرانجام آن را تصویب می‌کند. به عبارت دیگر، سخن از «شاکله»، استنباط از اصل ۵۲ است، لیکن لزوم طی مراتب مقرر در قانون جهت هر گونه تغییر در ارقام بودجه، از جمله لزوم ارائه‌ی آن به صورت لایحه از سوی دولت) جزئی از متن و نص اصل ۵۲ است.

ک) ذیل اصل ۵۲ در خصوص تغییر در ارقام بودجه، قانونی را حاکم کرده است که باید تغییر بر اساس آن صورت گیرد و نه بر اساس هر قانونی. مطلق بودن عبارت «تغییر در ارقام» مذکور در ذیل اصل ۵۲، به معنای هر نوع تغییر در ارقام می‌شود که شامل افزایش سقف بودجه، و نیز اصلاحات جزئی در ارقام بودجه بدون تغییر سقف بودجه و یا تغییر شاکله بودجه می‌شود. بنابراین، نمی‌توان تفکیکی بین طرح‌های قانونی نمایندگان برای تغییر در ارقام بودجه قائل شد و برخی را به دلیل آنکه در کل بودجه تأثیرگذار نیستند یا شاکله‌ی بودجه را بر هم نمی‌زنند، مجاز دانست و برخی دیگر که این خصایص را ندارند، غیرمجاز دانست.

دیدگاه سوم: تغییر در ارقام بودجه به وسیله‌ی طرح قانونی نمایندگان، به نحوی که در کل

بودجه تأثیر نگذارد و همچنین شاکله‌ی عمومی بودجه را نیز بر هم نزند، مجاز است.^۱

الف) تغییر در ارقام بودجه به وسیله‌ی طرح قانونی نمایندگان با دو شرط اشکال ندارد: الف) تغییر به نحوی باشد که در سقف بودجه اثر نگذارد و ب) این تغییر در شاکله‌ی عمومی بودجه هم اثر نگذارد؛ یعنی چنانچه انسان آن طرح را ببیند، نگوید این بودجه، بودجه‌ی دیگری است. بنابراین، اگر تغییرات نمایندگان در بودجه، چند مورد به نحو جزئی باشد، اشکالی ندارد.

ب) منظور از عبارت «کل بودجه» در نظریه‌های تفسیری شورای نگهبان؛ یعنی سقف بودجه. وقتی می‌گوییم تغییر در ارقام بودجه به وسیله‌ی طرح قانونی نمایندگان نباید در کل بودجه تأثیرگذار باشد؛ یعنی این تغییرات، نباید سقف درآمد و هزینه‌ها را بالا و پایین کند. بنابراین، اگر چنانچه تغییر ارقام مندرج در طرح نمایندگان، در چارچوب همان سقف درآمد و هزینه‌ی پیش‌بینی

۱. گفتنی است طرفداران این نظر در خصوص مفهوم «کل بودجه» مندرج در نظریه‌ی تفسیری شماره ۷۸/۲۱/۵۱۴۶ مورخ ۱۳۷۸/۵/۲۴ شورای نگهبان، و نیز مفهوم «شاکله بودجه» با یکدیگر اختلاف نظر دارند.

شده در بودجه، مانور دهد، اشکالی ندارد و نمایندگان مجاز به تصویب چنین طرحی هستند، اما اگر این تغییرات به اندازه‌ای باشد که سقف درآمد و هزینه‌ها را تغییر دهد، تصویب این موضوع در مجلس با ارائه‌ی طرح از سوی نمایندگان امکان‌پذیر نیست.

ج) طرح قانونی نمایندگان، حتی اگر منجر به تغییر جزئی در سقف بودجه هم بشود، چنانچه شاکله‌ی کلی بودجه همچنان محفوظ مانده باشد، تغییر کلی بودجه محسوب نمی‌شود و بنابراین مغایرتی با قانون اساسی و نظریه‌های تفسیری شورای نگهبان در خصوص اصل ۵۲ ندارد. در این موارد، مجلس می‌تواند با در نظر گرفتن منابعی واقعی برای تأمین هزینه‌های زائد بر قانون بودجه، مغایرت طرح خود با اصل ۷۵ را نیز منتفی کند.

د) «شاکله عمومی بودجه»، مفهومی غیر از «کل بودجه» دارد. در اصلاح قانون بودجه از طریق طرح، باید کل بودجه، اساس و شاکله عمومی بودجه حفظ شود. منظور از لزوم بر هم نخوردن «کل بودجه» در طرح نمایندگان، رعایت سقف بودجه در این طرح است؛ یعنی طرح قانونی نمایندگان، چنانچه متضمن تغییری باشد که روی سقف بودجه اثر بگذارد، امکان طرح و تصویب ندارد و در صورت تصویب، مغایر قانون اساسی شناخته خواهد شد. اما منظور از «شاکله عمومی بودجه» و لزوم حفظ آن، حفظ کلی ترکیب بخش‌های مختلف بودجه مانند بخش‌های جاری، عمرانی، حوادث و ... است؛ یعنی طرح قانونی نمایندگان، چنانچه متضمن جابجایی بخش زیادی از بودجه میان بخش‌های مختلف بودجه شود، مثل اینکه بخشی از بودجه‌ی عمرانی را به بخش بودجه‌ی جاری منتقل کنند یا برعکس، چنین تغییراتی به دلیل بر هم زدن شاکله‌ی عمومی بودجه، اشکال دارد و مغایر قانون اساسی است، اما اگر تغییرات پیش‌بینی شده در طرح نمایندگان، در داخل هر بخش بودجه بدون بر هم زدن ترکیب کلی بودجه‌ی بخش‌ها باشد و مثلاً از طریق جابجایی بخشی از بودجه‌های عمرانی در یکدیگر باشد، تغییر در شاکله‌ی بودجه محسوب نمی‌شود و بنابراین مغایرتی با قانون اساسی ندارد. بنابراین، در طرح نمایندگان، هم باید حفظ شاکله‌ی بودجه مد نظر قرار گیرد و هم حفظ سقف بودجه. در بخش حفظ سقف بودجه نیز، هم سقف کلی بودجه نباید دستخوش تغییر شود و هم در داخل هر بخش، سقف بودجه‌ی درون‌بخشی نباید تغییر کند. با در نظر گرفتن این ملاحظات، امکان جابجایی و تغییر بودجه در داخل هر بخش، به وسیله‌ی طرح قانونی نمایندگان امکان‌پذیر است و مغایرتی با قانون اساسی ندارد.

ه) موضوعی که هم‌اینک تحت عنوان «شاکله بودجه» به عنوان معیاری برای سنجش تغییر یا عدم تغییر در بودجه مطرح شد، موضوع قابل توجه، بدیع و جدیدی است که پیش‌تر در نظرات اعضای شورا سابقه نداشته است. منتها اگر قرار باشد عدم تغییر شاکله‌ی بودجه را در تغییر ارقام بودجه و یا اصلاح قانون بودجه به وسیله‌ی طرح قانونی نمایندگان شرط بدانیم، باید برای آن

تعریف و ضوابط مشخصی ارائه کنیم تا قابل تفسیر و اختلاف نباشد.

(و) «شاکله» یک مفهوم عرفی دارد به معنای نظمی که یک مجموعه پیدا کرده است. بر همین اساس، در اینجا بر هم نخوردن شاکله‌ی عمومی بودجه، به معنای جواز تغییر جزئی در بودجه از سوی مجلس است؛ زیرا تغییر در برخی جزئیات بودجه و در درون برخی بخش‌ها، لزوماً شاکله کلی بودجه را بر هم نمی‌زند.

(ز) مُراد از «کُل» در بند (۱) نظریه‌ی تفسیری مورخ ۱۳۷۸/۵/۲۴ شورای نگهبان از اصل ۵۲، صرفاً کل کمی نیست. به عبارت دیگر، اینکه در نظریه‌ی تفسیری گفته شده «تغییر در ارقام بودجه به نحوی که در کل بودجه تأثیر بگذارد به وسیله‌ی طرح قانونی، با توجه به اصل ۵۲ امکان‌پذیر نیست»، منظور از تأثیر در کل بودجه، فقط تأثیر در مقدار بودجه نیست، بلکه منظور آن است که این تغییرات مجلس، نباید در کیفیت و شاکله‌ی بودجه نیز تأثیر بگذارد؛ یعنی در این گونه موارد، طرح قانونی نمایندگان هم نباید مقدار بودجه را کم و زیاد کند و هم نباید ترکیب کلی و شاکله‌ی بودجه را دستخوش تغییر کلی کند.

(ح) تغییر در ارقام بودجه، در سه حالت کلی ممکن است انجام شود: الف) گاهی مجلس با ارائه طرح، به نحوی در ارقام بودجه تغییر می‌دهد که باعث می‌شود اساساً بخشی مانند بخش کشاورزی که در قانون بودجه دارای ردیف بودجه‌ای بوده است، بدون بودجه بماند. این فرض، از آنجا که مُراد با بر هم زدن شاکله‌ی بودجه است، با طرح قانونی نمایندگان امکان‌پذیر نیست، همچنان‌که مجلس نمی‌تواند با ارائه‌ی طرح، اساس بودجه را پیشنهاد دهد؛ ب) گاهی طرح نمایندگان مستلزم تغییر در ارقام بودجه است و این تغییر به حدی است که می‌خواهد اضافه بر سقف بودجه، هزینه‌ای بر دولت تحمیل کند. این فرض نیز مغایر با قانون اساسی است؛ ج) حالت سوم در جایی است که طرح نمایندگان با اینکه مستلزم تغییر در ارقام بودجه است، لیکن این تغییر به حدی نیست که بار اضافی بر دولت تحمیل کند، در سقف بودجه دخل و تصرف کند و یا شاکله و اساس بودجه را بر هم بزند. در این فرض، وجهی برای مغایرت طرح قانونی از سوی نمایندگان با قانون اساسی و اصل ۵۲ وجود ندارد. در این فرض، حتی ممکن است اقدام مجلس در تغییر ارقام بودجه، به طور ضمنی و غیرمستقیم قانون یا مصوبه‌ی غیربودجه‌ای دیگری را نیز تغییر دهد که با توجه به قصد جدید مجلس، ایرادی بر نسخ یا اصلاح مصوبه قبلی مجلس وجود ندارد. ضمن آنکه مقتضای به رأی تفسیری نرسیدن شورای نگهبان در خصوص امکان تغییر در ارقام بودجه از طریق طرح تقدیمی نمایندگان، آن است که تغییر در ارقام بودجه به ترتیب مزبور، خلاف اصل ۵۲ قانون اساسی تلقی نمی‌شود.

(ط) با توجه به اینکه در صورت ارائه لایحه‌ی اصلاح قانون بودجه، مجلس می‌تواند آن لایحه

را بررسی و رسیدگی کند؛ یعنی می‌تواند در ارقام و احکام آن لایحه دخل و تصرف کند و آن را تغییر دهد و این امر مغایرتی با اصل ۵۲ قانون اساسی ندارد، مجلس هم می‌تواند خود با ارائه‌ی طرح، اقدام به اصلاح جزئی بودجه کند، به صورتی که شاکله‌ی بودجه به هم نخورد.

ی) استناد به شأن برنامه‌ریزی دولت برای توجیه عدم امکان ارائه طرح قانونی از سوی مجلس برای تصرف در بودجه سالانه قابل قبول نیست؛ زیرا فرض این است که مجلس نیز بی‌دلیل در بودجه دخالت نمی‌کند، بلکه مجلس با عقل و منطق و محاسبه و با در نظر گرفتن مصلحت، در مواقع لزوم اقدام به دخل و تصرف در بودجه از طریق ارائه طرح قانونی می‌کند. از سوی دیگر، این توجیه برای عدم امکان دخل و تصرف مجلس در بودجه‌ی سالانه از طریق ارائه‌ی طرح قانونی، یک نقض دارد و آن جایی است که دولت بعد از تصویب شدن بودجه، لایحه‌ی اصلاح قانون بودجه را به مجلس ارسال می‌کند؛ آیا در این اصلاحیه‌ای که از طریق ارائه‌ی لایحه به مجلس آمده، مجلس می‌تواند دخل و تصرف کند یا نمی‌تواند؟ روشن است که پاسخ این سؤال، مثبت است. بنابراین، چگونه است که در این موارد، امکان دخل و تصرف مجلس، ولو بر خلاف خواست دولت و به اندازه‌ای که شاکله‌ی اصلاحیه را بر هم بزند، وجود دارد، اما مجلس نمی‌تواند خود اقدام به ارائه‌ی طرح برای اصلاح قانون بودجه با شرط حفظ شاکله‌ی کلی بودجه کند؟!۱

ک) بر خلاف نظر برخی اعضا که می‌فرمایند نظریه‌ی تفسیری قبلی شورای نگهبان راجع به اصل ۵۲، اجازه‌ی تغییر در سطح بودجه را نمی‌دهد، باید گفت که این تلقی از نظریه تفسیری ناصحیح است؛ زیرا در تفسیر اول،^۱ عبارت «بودجه سالانه کل کشور و متمم آن و اصلاحات بعدی مربوط در غیر مورد تغییر در ارقام بودجه می‌بایست به صورت لایحه و از سوی دولت تقدیم مجلس گردد»، با استثنا کردن «موارد تغییر در ارقام بودجه»، دلالت بر آن دارد که اگر اصلاحات بودجه، به صورت تغییر در ارقام بودجه باشد، لزوماً نباید از طریق ارائه‌ی لایحه باشد، بلکه از طریق طرح قانونی نمایندگان هم امکان‌پذیر است. همچنین از این عبارت استفاده می‌شود که اگر طرح قانونی متضمن تغییر در ارقام بودجه، مختصر اضافه‌ای هم در سقف بودجه ایجاد کرد، به شرطی که منبع تأمین هزینه‌های اضافه شده در طرح روشن باشد، اشکالی به آن وارد نیست و مغایرتی با قانون اساسی ندارد. از تفسیر دوم شورای نگهبان^۲ نیز همین نکته برداشت می‌شود.

ل) منظور از «کل»، در نظریه‌ی تفسیری دوم شورای نگهبان راجع به اصل ۵۲ (مورخ ۱۳۷۸/۵/۲۴)، صرف کل کمی محض نیست، بلکه منظور یا کل کیفی است یا کل کمی و کل کیفی

۱. نظریه‌ی تفسیری شماره ۲۸۷ مورخ ۱۳۷۴/۳/۱۷ شورای نگهبان.

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

با هم؛ به عبارت دیگر مراد از قید «به نحوی که در کل بودجه تأثیر بگذارد» در عبارت «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»، همان کلی است که اساس و شاکله‌ی بودجه را به هم می‌ریزد، نه کلی که صرفاً ارقام بودجه را کم و زیاد می‌کند. به عنوان مثال، اگر بودجه‌ای انقباضی تصویب شود و مجلس با ارائه طرح برخی ارقام را افزایش دهد، در حالی که بودجه همچنان انقباضی است، کل کمی بودجه تغییر کرده است و حال آنکه این مورد، مغایر با اصل ۵۲ به نظر نمی‌رسد؛ زیرا شاکله و اساس بودجه تغییر نکرده است. در این فرض، حتی اگر اقدام مجلس سقف بودجه را هم بالا ببرد و روشن باشد که هزینه‌های آن از کدام منبع مشخص تأمین می‌شود، اگر به نحوی باشد که شاکله، آهنگ و سیستم بودجه را بر هم نزند، خلاف قانون اساسی و نظریه‌های تفسیری شورای نگهبان در این زمینه نیست.

م) اگر تغییر در قانون بودجه توسط طرح، از مصادیق اضافه نمودن هزینه برای دولت باشد که این تغییر، بدون پیش‌بینی طریق تأمین هزینه‌ی جدید، با اصل ۷۵ قانون اساسی در تضاد است. اما اگر طرح مزبور، هزینه‌ای را برای دولت اضافه نکرده و یا درآمدی را کاهش نداده است، تغییر در ارقام بودجه باید به نحوی باشد که اساس و شاکله‌ی بودجه را حفظ کند. لذا چنین طرحی اگر شاکله را حفظ کرد و تنها منجر به تغییر در برخی ارقام بودجه شد، مغایرتی با اصل ۵۲ ندارد.

ن) بودجه‌ی کل کشور که به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد از جمله مصوباتی است که به دلیل عدم برخورداری از برخی خصیصه‌های «قانون» همچون دوام، نمی‌توان وصف «قانون» به معنای دقیق کلمه را بر آن نهاد. بودجه و برخی دیگر از امور مقرر در قانون اساسی، همچون انعقاد عهدنامه‌ها و موافقتنامه‌های بین‌المللی (اصل ۷۷)، گرفتن و دادن وام یا کمک‌های بدون عوّض داخلی و خارجی (اصل ۸۰) و استخدام کارشناسان خارجی (اصل ۸۲) از جمله مواردی هستند که تصویب آنها در مجلس، تقنین به معنای اخص کلمه نیست و قانون‌گذار اساسی به دلیل برخی ملاحظات و ایجاد محدودیت برای دولت‌ها، انجام آنها را به تصویب مجلس منوط کرده است. قانون‌گذار اساسی در واگذاری اختیار تصویب بودجه به مجلس، در حقیقت می‌خواسته به دولت بگوید تو خودت تنها نیستی که بخواهی از هر کجا، هر چه خواستی درآمد کسب کنی و سپس هزینه کنی، بلکه این درآمدها و هزینه‌ها باید با اطلاع، بررسی و تصویب مجلس انجام شود. بنابراین، اصل ۵۲ قانون اساسی دو قید را ذکر کرده است: یک قید برای مجلس و قید دیگر برای دولت. قید مقرر برای مجلس آن است که ابتکار عمل تنظیم و تقدیم بودجه باید در اختیار دولت و از طریق اراده‌ی لایحه به مجلس باشد؛ چون بودجه مثل بقیه قوانین نیست تا امکان ارائه‌ی طرح از سوی نمایندگان هم در آن متصور باشد. قید مقرر برای دولت نیز آن است که تهیه و تنظیم بودجه

باید مطابق قانون باشد؛ یعنی دولت باید بودجه‌ریزی را مطابق قانونی که مجلس برای بودجه‌نویسی تصویب کرده است، سامان بخشد و به مجلس ارائه کند. این معنا از عبارت صدر^۱ و ذیل^۲ اصل ۵۲ برداشت می‌شود. ما هم معتقدیم که عبارت ذیل اصل ۵۲ که تغییر در ارقام بودجه را تابع مراتب مقرر در قانون می‌داند، به قرینه‌ی واژه‌ی «نیز» در این جمله، قیدی برای دولت است و به جمله‌ی صدر اصل برمی‌گردد و درصدد بیان آن است که دولت هرگونه تغییری که خواست در ارقام بودجه بدهد، باید همانند خود لایحه‌ی بودجه، آن را مطابق قانون مصوب برای بودجه‌نویسی تنظیم و به مجلس تقدیم کند. به عبارت دیگر، ما از عبارات این اصل در صدر و ذیل، یک قید برای دولت می‌فهمیم و آن این است که دولت چه برای ارائه‌ی لایحه بودجه و چه برای اصلاحاتی که در طول سال می‌خواهد نسبت به بودجه داشته باشد، نباید بی‌حساب عمل کند، بلکه باید مطابق قانون دائمی برنامه و بودجه که مجلس تصویب کرده است، لایحه را تهیه و به مجلس ارائه کند. منتها هیچ کدام از اینها درصدد ایجاد محدودیت برای مجلس نیست که بگوییم پس مجلس اساساً نمی‌تواند با ارائه‌ی طرح، در ارقام بودجه تغییر ایجاد کند، ولو آنکه این تغییرات جزئی باشد و شاکله‌ی بودجه کل کشور را بر هم نزنند. در نظریه‌های تفسیری شورای نگهبان راجع به اصل ۵۲ نیز به همین دلایل و بر اساس همین مبنا، اولاً اصل بودجه و متمم و چند دوازدهم بودجه، از طریق ارائه‌ی طرح قابل پذیرش دانسته نشد؛ ثانیاً کلی‌نهی صلاحیت از مجلس برای تغییر در ارقام بودجه رأی تفسیری نیاورد و صرفاً اقدام مجلس در تغییر ارقام بودجه، در صورتی که در کل بودجه تأثیر بگذارد، غیرقابل پذیرش دانسته شد. با این وصف، به نظر ما چنانچه مجلس در خلال ارائه‌ی طرحی درصدد تغییر در ارقام بودجه با شرایط پیش‌گفته برآمد و ضمن تصویب این طرح، قانونی دیگر (مثلاً در اینجا، مواد (۳۲) و (۳۳) اساسنامه صندوق بیمه محصولات کشاورزی) را مراعات نکرد، هر چند خلاف قانون عادی مصوب خود عمل کرده است، لیکن خلاف قانون اساسی و به طور خاص، اصل ۵۲ عمل نکرده است.

س) این شبهه که با تجویز تغییر جزئی در ارقام بودجه به وسیله‌ی طرح قانونی نمایندگان، مجلس می‌تواند در چند مرحله کاری کند که کل بودجه دگرگون شود، با برداشت شورای نگهبان از اصل ۵۲ قابل پاسخ و جلوگیری است؛ زیرا در این موارد، شورای نگهبان می‌تواند هر زمانی که تشخیص دهد این تغییرات جزئی و مرحله به مرحله منجر به تغییر کل بودجه شده است، در

۱. «اصل ۵۲- بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد...»

۲. «اصل ۵۲- ... هر گونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.»

بررسی خود ناظر به آن مصوبه، آن را مغایر با اصل ۵۲ اعلام کند.

ع) با توجه به نظریه‌ی تفسیری که شورای نگهبان از واژه‌ی «قانون» در عبارات قانون اساسی داشته است،^۱ نمی‌توان واژه‌ی «قانون» در عبارات اصل ۵۲ (به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود) و «مراتب مقرر در قانون» را اعم از قانون اساسی و قانون عادی دانست و سپس نتیجه گرفت که یکی از ترتیبات قانونی تصویب بودجه و همچنین کلیه‌ی اصلاحیه‌های مربوط به آن، لزوم ارائه‌ی لایحه از سوی دولت است که در صدر اصل ۵۲ ذکر شده است. بلکه به قرینه‌ی نظریه تفسیری شورای نگهبان از اصل ۱۳۸، واژه‌ی قانون در اصل ۵۲ نیز صرفاً ناظر بر قانون عادی مصوب مجلس است که نحوه‌ی تنظیم و تهیه بودجه و اصول حاکم بر آن را بیان می‌کند.

ب- نظرات اعضای شورای نگهبان در خصوص پرسش دوم^۲

دیدگاه نخست: تغییر در ارقام بودجه، بدون نیاز به تغییر در قوانین کلی حاکم بر بودجه، مجاز است.

الف) مجلس از نظر حقوقی می‌تواند قانون سابق خود را که در آن ترتیبی را ایجاد و مقرر کرده است برهم زند، هر چند که با این کار، ممکن است نظام قانونی که بر اساس آن برنامه‌ریزی شده است مختل شود.

ب) مجلس با اقدام برخلاف قانونی که قبلاً وضع کرده است، عملاً قانون مربوطه را استثنای می‌زند و اصلاح می‌کند و یا به عبارت دقیق‌تر، به طور ضمنی نسخ می‌کند.

ج) مجلس در زمینه‌ی قانون‌گذاری به سه گونه می‌تواند اعمال صلاحیت کند: الف) نوشتن ابتدایی یک طرح و تصویب آن به صورت قانون با رعایت قیود قانون اساسی؛ ب) نسخ یک قانون به طور دائم با ذکر عنوان مشخص آن قانون یا به طور ضمنی، بدون جایگزین کردن هرگونه مصوبه‌ی دیگر به جای آن؛ ج) نسخ قانون با ذکر عنوان مشخص آن یا به طور ضمنی به طور موقت. مجلس در همه‌ی این موارد مجاز به قانون‌گذاری است. بنابراین، مجلس حق دارد در ضمن مصوبه‌ی بودجه،

۱. نظریه‌ی تفسیری شماره ۲۱۰۱ مورخ ۱۳۷۱/۶/۱۵ شورای نگهبان: «کلمه قوانین مذکور در ذیل اصل (۱۳۸) قانون اساسی شامل قانون اساسی نمی‌شود.»

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

قانونی دائمی را برای مدت یک سال، به طور صریح یا به طور ضمنی موقتاً تعطیل کند.

د) مجلس ایجاد کننده‌ی قانون عادی است و می‌تواند آن را هر لحظه تغییر دهد؛ لذا نمی‌توان مجلس را ملزم به رعایت قانون عادی‌ای کرد که خودش آن را وضع کرده است. مجلس حتی می‌تواند برخلاف قانون آیین‌نامه داخلی خودش اقدام نماید و این امر مغایرتی با قانون اساسی ندارد؛ زیرا به دلالت تضمینی می‌توان قانون عادی را با وضع قانون عادی دیگر تغییر داد. در اصل ۶۵ تنها نصاب تصویب آیین‌نامه داخلی مورد حکم قرار گرفته است که باید دو سوم حاضران آن را تصویب کنند. تنها در این مورد، آن هم به حکم اصل ۶۵ قانون اساسی، مجلس موظف به رعایت قانون مصوب خویش است و شورای نگهبان هم تنها در این مورد، مصوبه را مغایر با قانون اساسی اعلام می‌کند. اما در مقابل، به عنوان نمونه هر چند طبق قانون آیین‌نامه داخلی، مجلس حق ندارد موادی را که شورای نگهبان مغایر با قانون اساسی یا شرع ندانسته است، در ضمن اصلاح مواد مغایر شناخته شده، اصلاح کند، اما در عمل این اتفاق می‌افتد ولی شورای نگهبان تاکنون این اقدام بر خلاف قانون آیین‌نامه داخلی مجلس را مغایر با قانون اساسی ندانسته و اعلام نکرده است.

ه) عبارت مذکور در اصل ۶۵ قانون اساسی نیز مجلس را مکلف به رعایت آیین‌نامه داخلی نمی‌کند، مگر در مورد رعایت حد نصاب. توضیح آنکه، عبارت قبل و بعد واژه‌ی «مگر» در اصل ۶۵ قانون اساسی،^۱ هر دو مربوط به نصاب است و بنابراین، دلالت این اصل، مبنی بر الزام مجلس به رعایت آیین‌نامه داخلی، صرفاً در چارچوب رعایت این نصاب لازم و ضروری است و لذا تصویب طرح‌ها و لوایح در مجلس باید با رعایت نصاب‌های مصرح در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس باشد. بدین ترتیب، مفاد اصل ۶۵ دلالت بر رعایت تمامی مواد آیین‌نامه داخلی برای مجلس ندارد و مجلس می‌تواند در ضمن تصویب طرح یا لایحه‌ای، حتی برخی مواد آیین‌نامه داخلی را نیز موقتاً اجرا نکند؛ چون خود، واضع قانون و اختیاردار وضع قانون عادی است.

و) دلالت تضمینی و دلالت التزامی، همانند دلالت وضعی پذیرفته شده و مقبول است. در مصوبات مجلس نیز، نقض گاهی بالوضع صورت می‌گیرد و گاهی به تضمین و گاهی به التزام. در واقع وقتی مجلس قانونی را به تصویب می‌رساند، به دلالت تضمینی یا التزامی قوانین مغایر با آن قانون جدید را نقض می‌کند. این امر در مجامع علمی پذیرفته شده است و بنابراین، نمی‌تواند

۱. اصل ۶۵ قانون اساسی: «پس از برگزاری انتخابات، جلسات مجلس شورای اسلامی با حضور دو سوم مجموع نمایندگان رسمیت می‌یابد و تصویب طرح‌ها و لوایح طبق آیین‌نامه مصوب داخلی انجام می‌گیرد، مگر در مواردی که در قانون اساسی نصاب خاصی تعیین شده باشد. برای تصویب آیین‌نامه داخلی موافقت دو سوم حاضران لازم است.»

مجلس را مجبور کرد که قبل از وضع قانون جدید، ابتدا قانون سابق خود را اصلاح یا نسخ کند تا بتواند قانون جدیدش را به تصویب برساند.

ز) مطابق اصل ۷۱ قانون اساسی، صلاحیت تقنینی مجلس، صرفاً مقید به «رعایت حدود مقرر در قانون اساسی» شده است.^۱ بنابراین، مجلس در اعمال صلاحیت تقنینی خویش، هیچ الزامی به رعایت قانون عادی مصوب خویش یا تغییر ابتدایی قانون قبلی برای تقنین جدید ندارد و صرفاً باید حدود مقرر در قانون اساسی را در تقنین رعایت کند.

دیدگاه دوم: تغییر در ارقام بودجه، بدون تغییر در قوانین کلی حاکم بر بودجه، مجاز نیست.

الف) بر اساس ذیل اصل ۵۲ قانون اساسی، نه مجلس و نه دولت حق تغییر در ارقام بودجه را ندارند، مگر بر اساس مراتب مقرر در قانون. ذیل اصل ۵۲، مطلق است و شامل تمامی مقررات بودجه‌ریزی می‌شود، لذا مجلس حق اصلاح قانون بودجه برخلاف مراتب مقرر در این قانون خاص (= قانون حاکم بر نحوه بودجه‌ریزی و اصلاح آن) را ندارد.

ب) اگر بپذیریم که مجلس را نمی‌توان ملزم به رعایت قوانین مصوب خود نمود، فلسفه وضع قوانین برنامه پنج‌ساله زیر سؤال می‌رود. عقل سلیم نمی‌پذیرد که برنامه‌ریزی دولت را بتوان هر آن تغییر داد، به خصوص بدون اصلاح قانون مربوطه.

ج) هر چند مجلس حق اصلاح قوانین مصوب خود را دارد، لیکن بدون آنکه قانون مربوطه را اصلاح نماید، نمی‌تواند در عمل برخلاف آنچه تصویب کرده است، اقدام کند. از حیث حقوقی، مجلس می‌تواند با تصویب قانون به طور ضمنی قانون مصوب خود را اصلاح نماید، لیکن اگر در قانون اولیه، تشریفات خاصی جهت اصلاح تصریح شده باشد، مجلس باید آن تشریفات را رعایت کند.

د) اگر در آیین‌نامه داخلی مجلس تشریفات خاصی معین شده باشد، باید این تشریفات رعایت شود؛ زیرا طبق اصل ۶۵ قانون اساسی، «تصویب طرح‌ها و لوایح طبق آیین‌نامه مصوب داخلی انجام می‌گیرد». هر چند عبارات پس از «مگر» مذکور در اصل ۶۵ قانون اساسی، صرفاً منصرف به نصاب‌های مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس است، لیکن عبارت «طبق آیین‌نامه» اطلاق دارد و صرفاً ناظر به نصاب‌های مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس نیست.

۱. اصل ۷۱ قانون اساسی: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.»

ه) از آنجا که مستند پذیرش عدم جواز تغییر شاکله قانون بودجه به موجب طرح نمایندگان، عقل سلیم بوده است، با همین مبنا می‌توان قائل به عدم جواز تغییر در ارقام بودجه برخلاف مراتب مقرر در قانون حاکم بر آن شد.

نظریه تفسیری شورای نگهبان^۱

عطف به نامه شماره ۶۴۲۴-۱/م مورخ ۱۳۹۱/۹/۲۵، مبنی بر اظهار نظر تفسیری در خصوص اصل پنجاه و دوم قانون اساسی، موضوع در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و نظر شورا به شرح زیر اعلام می‌گردد:

«در خصوص سؤال اول، تغییر در ارقام بودجه به نحوی که شاکله بودجه را تغییر دهد، امکان پذیر نیست و نتیجتاً خلاف اصل (۵۲) قانون اساسی می‌باشد. در مورد سؤال دوم، این شورا به نظر تفسیری نرسید.»

۱. مندرج در نامه شماره ۹۲۳۰/۵۰۰۰۲ مورخ ۱۳۹۲/۱/۳۱ شورای نگهبان، خطاب به رئیس دفتر محترم مقام معظم رهبری.