

تحلیل حقوقی بودجه‌ریزی در نظام جمهوری اسلامی ایران

عنوان پژوهش

گستره نهادی صلاحیت رسیدگی و تصویب بودجه سالانه کل کشور
(چالش تصویب لایحه‌ی بودجه در کمیسیون‌های داخلی مجلس)

شماره مسلسل: ۱۳۹۹۰۰۱۱

تاریخ: ۱۳۹۹/۱۱/۱۲



شناسنامه

عنوان:

تحلیل حقوقی بودجه‌ریزی در نظام جمهوری اسلامی ایران

گستره نهادی صلاحیت رسیدگی و تصویب بودجه سالانه کل کشور
(چالش تصویب لایحه‌ی بودجه در کمیسیون‌های داخلی مجلس)

نویسندگان:

محمدصادق فراهانی و کمال کدخدامرادی

ناظر علمی:

دکتر علی فتاحی زفرقندی

شماره مسلسل: ۱۳۹۹۰۰۱۱

تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۱۱/۱۲

پژوهشکده شورای نگهبان



فهرست مطالب

خلاصه مدیریتی.....	۲
مقدمه.....	۴
۱. استدلال مخالفان تصویب آزمایشی قانون بودجه.....	۶
۱-۱. فلسفه‌ی قانونگذاری آزمایشی.....	۶
۱-۲. عدم تحقق «ضرورت» مندرج در اصل ۸۵ نسبت به قوانین بودجه ۸۵.....	۶
۱-۳. استثنایی بودن تفویض قانونگذاری و اکتفا به قدر متیقن در تفسیر آن.....	۹
۱-۴. تخصیص بودجه از مفاد اصل ۸۵ قانون اساسی.....	۱۰
۲. استدلال موافقان تصویب آزمایشی قانون بودجه.....	۱۱
۲-۱. عدم تغایر فلسفه‌ی قانونگذاری آزمایشی با تصویب آزمایشی قانون بودجه.....	۱۲
۲-۲. تشابه بودجه و سایر قوانین به لحاظ اجرای آزمایشی.....	۱۳
۲-۳. شمول ضوابط عام و استثنایی قانونگذاری مجلس نسبت به قانون بودجه.....	۱۵
۲-۴. تحلیل عبارت «بعضی از قوانین».....	۱۶
جمع‌بندی.....	۱۷
منابع.....	۱۹

خلاصه مدیریتی

اصل ۵۲ قانون اساسی، رسیدگی و تصویب بودجه سالانه کشور را در صلاحیت مجلس شورای اسلامی قرار داده است. از سوی دیگر، اصل ۸۵ قانون اساسی نیز قانون‌گذاری را در صلاحیت انحصاری مجلس شورای اسلامی می‌داند و تفویض تصویب قوانین به کمیسیون‌های داخلی مجلس را صرفاً تحت شرایطی امکان‌پذیر دانسته است. نوشتار پیش رو در مقام تبیین این مسأله است که آیا می‌توان قانون بودجه را از مسیر کمیسیون‌های داخلی مجلس و اصطلاحاً به صورت آزمایشی به تصویب رساند یا خیر؟ مخالفان تصویب آزمایشی بودجه معتقدند اولاً از آنجا که تصویب قوانین آزمایشی بر مبنای محک قانون و تشخیص نقاط ضعف آن به منظور مرتفع ساختن آنها برای دورانی که به صورت دائمی به تصویب خواهند رسید، وضع شده‌اند و چنین مبنایی نسبت به قانون بودجه متغی است، ثانیاً با توجه به دو ظرفیت «امکان تصویب بودجه در صحن مجلس» و «امکان تصویب چنددوازدهم بودجه» عملاً امکان وقوع ضرورت مندرج در اصل ۸۵ وجود نخواهد داشت، ثالثاً از آنجا که تفویض قانون‌گذاری به کمیسیون‌ها جنبه‌ی استثنایی و خلاف اصل دارد و در مقام شک باید به قدر متیقن اکتفا نمود، لازم است مانع از تصویب آزمایشی قانون بودجه شد و رابعاً نظر به نحوه‌ی درج اصول مربوط به بودجه در قانون اساسی که نحوه‌ی تنظیم، وضع، اجرا و نظارت بر آن را به صورتی مجزا مقرر داشته است و مدت معینی برای اجرای قانون بودجه تعیین نموده و آن را سالانه دانسته است، بودجه واجد وضعی خاص و متفاوت از سایر قوانین گشته است و از مفاد اصل ۸۵ تخصیص خورده است؛ بنابراین تصویب آن به صورت آزمایشی امکان‌پذیر نخواهد بود.

موافقان نیز معتقدند که اولاً بودجه قانونی دائمی از ابتدا تا انتهای دوره‌ی

یک استقرار نظام حقوقی است که هر ساله از آن جلوه‌ای متناظر با شرایط آن سال به منصفه ظهور می‌رسد و الی‌الابد نسبت به وقایع همان سال لازم‌الاجرا خواهد بود، بنابراین تصویب آزمایشی آن مغایر با فلسفه‌ی قوانین آزمایشی - یعنی محک و تشخیص نقاط ضعف قوانین - نخواهد بود، ثانیاً به لحاظ حقوقی اجرای بودجه‌ی آزمایشی و تصویب نهایی آن با مانعی مواجه نیست، چرا که تنها مدت زمان اجرای آزمایشی آن کوتاه‌تر خواهد بود و اصل ۸۵ نیز اشاره‌ای به دائمی بودن ندارد، بلکه صرفاً به «نهایی شدن» تأکید می‌کند، ثالثاً تفاوت ضوابط تشریح شده نسبت به وضع، اجرا و نظارت بر بودجه به معنای اخراج احکام بودجه از عمومات مندرج در قانون اساسی، نسبت به وضع و اجرای یک قانون نبوده و بودجه نیز مشمول ضوابط عام قانونگذاری مجلس و استثنائات آن (اصل ۸۵) می‌باشد و رابعاً عبارت «بعضی از قوانین» مندرج در اصل ۸۵ قانون اساسی در مقام تحدید صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی در تصویب همه‌ی قوانین در قالب قانون آزمایشی است و ارتباطی با مفهوم «ضروری» ندارد؛ بنابراین تصویب بودجه به صورت آزمایشی به لحاظ حقوقی با مانعی مواجه نخواهد بود. مطابق با این پژوهش علی‌رغم اختلاف نظر در این حوزه، مبتنی بر ضوابط و معیارهای حقوقی به نظر می‌رسد تصویب آزمایشی بودجه در کمیسیون‌های داخلی مجلس امکان‌پذیر نمی‌باشد.

مقدمه

به موجب اصل ۵۲ قانون اساسی که مقرر می‌دارد:

«بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود ... برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد»

اختیار «رسیدگی و تصویب بودجه» در صلاحیت «مجلس شورای اسلامی» نهاده شده است. مبتنی بر صراحت این اصل، واگذاری این صلاحیت به هر نهاد دیگری غیر از مجلس شورای اسلامی مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی خواهد بود و دامنه‌ی نهادی صلاحیت «رسیدگی و تصویب بودجه»، از میان تمامی نهادهای حاکمیتی و قوای سه‌گانه، محدود به «مجلس شورای اسلامی» است.

بر همین اساس نیز شورای نگهبان در نظر شماره ۹۴/۱۰۲/۶۰۲۰ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۲۶، ماده (۱۰) «اساسنامه شرکت ملی نفت ایران» که صلاحیت بررسی و تصویب بودجه سالانه شرکت را به مجمع عمومی واگذار کرده بود و مقرر می‌داشت: «مجمع عمومی عادی در چهارچوب سیاست‌های وزارت نفت، در غیر مواردی که در صلاحیت مجمع عمومی فوق‌العاده است، دارای صلاحیت تصمیم‌گیری در خصوص کلیه امور شرکت از جمله موارد زیر می‌باشد: ۱- بررسی و تصویب خط مشی، راهبردها، سیاست‌ها، برنامه‌های کلان و بودجه سالانه شرکت و ضوابط اجرایی آن» را مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی اعلام کرد و اظهار داشت:

«در بند یک ماده (۱۰)، این ابهام وجود دارد که تصویب بودجه نیاز به تصویب مجلس شورای اسلامی ندارد، بنابراین مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد.»

از سوی دیگر، به موجب اصل ۸۵ قانون اساسی:

«سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند، در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود. همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های ذیربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد...»

چنانکه مشاهده می‌شود، هرچند بر اساس صدر این اصل، تنها مرجع قانونگذاری مجلس شورای اسلامی بوده و صلاحیت آن قائم به شخص و غیرقابل تفویض به دیگری است، اما مفاد مندرج در ادامه‌ی اصل، دو مقوله‌ی «تصویب آزمایشی قوانین» و نیز «تصویب دائمی اساسنامه‌ی سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت» را از آن مستثنا نموده است که مورد نخست - چنانکه در ادامه خواهد آمد - در تعیین دامنه‌ی نهادی صلاحیت رسیدگی و تصویب بودجه مؤثر خواهد بود. بر اساس این استثناء مجلس شورای اسلامی می‌تواند در «موارد ضروری» صلاحیت تصویب «برخی از قوانین» را به صورت «آزمایشی»

به «کمیسیون‌های داخلی» واگذار کند. این قوانین به صورت «موقت» به تصویب خواهند رسید و «تصویب نهایی آنها با مجلس شورای اسلامی» خواهد بود.

حال آنچه در این بین اهمیت می‌یابد، تبیین نسبت میان اصول ۵۲ و ۸۵ قانون اساسی از مدخل صلاحیت یا عدم صلاحیت کمیسیون‌های داخلی مجلس در تصویب بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور است. به عبارت دیگر، آیا صلاحیت مجلس شورای اسلامی در رسیدگی و تصویب بودجه، «الحصاری» و «قائم به شخص» است یا مجلس می‌تواند به موجب اصل ۸۵ قانون اساسی، اختیار تصویب لایحه‌ی بودجه را به کمیسیون‌های داخلی خود واگذار نموده و آن را به صورت «قانون آزمایشی» به تصویب برساند؟ آیا عنوان «بعضی از قوانین» مندرج در اصل ۸۵ بر قانون بودجه نیز صدق می‌کند یا خیر؟ منظور از «موارد ضروری» مندرج در اصل ۸۵ چیست و امکان تحقق آنها نسبت به لایحه‌ی بودجه چگونه است؟

در پاسخ به سؤالات مذکور دو فرضیه‌ی عمده مطرح است: نخست آنکه تصویب قانون بودجه به صورت آزمایشی امکان‌پذیر نیست و اصل ۸۵ قانون اساسی تنها نسبت به قوانین دارای ماهیت دائمی مجراست نه قوانین موقتی همچون بودجه. در مقابل، فرضیه‌ی دیگر آن است که تحقق کلیه‌ی قیود و ضوابط مندرج در اصل ۸۵ نسبت به قانون بودجه نیز امکان‌پذیر است و تصویب آزمایشی این قانون در کمیسیون‌های داخلی مجلس مغایر با ضوابط قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نخواهد بود.

گزارش پیش‌رو ضمن تشریح استدلال مخالفان تصویب قانون بودجه از سوی کمیسیون‌های داخلی مجلس (بخش نخست) و نیز استدلال موافقان تصویب آزمایشی آن (بخش دوم) به جمع‌بندی نظرات پرداخته و رویکرد مختار خود را ارائه می‌دهد.

۱. استدلال مخالفان تصویب آزمایشی قانون بودجه

استدلال مخالفان تصویب آزمایشی قانون بودجه بر چهار محور اصلی استناد به «فلسفه‌ی قانونگذاری آزمایشی»، «عدم تحقق «ضرورت» مندرج در اصل ۸۵ نسبت به قوانین بودجه»، «استثنایی بودن تفویض قانونگذاری و اکتفا به قدر متیقن در تفسیر آن» و «تخصیص بودجه از مفاد اصل ۸۵ قانون اساسی» استوار است که در ادامه به توضیح و تبیین هر یک از آنها خواهیم پرداخت.

۱-۱. فلسفه‌ی قانونگذاری آزمایشی

بر اساس این دیدگاه، قوانین آزمایشی - همچنان که از نام آن‌ها پیدا است - مبین آزمون و خطا در امر قانونگذاری هستند. واژه‌ی «آزمایشی» که در کتب لغت در معانی «آزمون، امتحان، ابتلاء»^۱، «سنجش و بررسی جهت ارزیابی کسی یا چیزی یا برای تشخیص مقبولیت و اعتبار آنها»^۲ و «تجربه و بررسی درستی یا نادرستی یک فرضیه»^۳ به کار رفته است، معنایی قرین با فلسفه و مبنای اساسی‌سازی موضوع تصویب قوانین آزمایشی در قانون اساسی را افاده می‌کند. بررسی فلسفه‌ی قانونگذاری آزمایشی نشان می‌دهد که تصویب آزمایشی قوانین، راهکاری برای موقعیت‌های استثنایی و ضروری بوده و شیوه‌ای است که از طریق آن، اشکالات قانون مصوب کمیسیون‌ها در دوره‌ی آزمایشی مشخص شود تا در تصویب نهایی توسط مجلس مرتفع گردد.^۴ به عبارت دیگر در قانونگذاری آزمایشی، قانونگذار به جای ارزیابی پیشینی قانون، ابتدا آن را وضع و لازم‌الاجرا می‌کند، سپس در مدت نسبتاً کوتاهی آن را مورد سنجش و ارزیابی قرار داده و سرانجام به هنگام اتمام دوره آزمایشی با جمع‌بندی تمامی مسائل و جوانب اجرای موقتی، تکلیف را معین و حاصل آزمایش را در قانونی غیرموقت ارائه می‌نماید.^۵ در واقع قوانین آزمایشی اجرا

۱. دهخدا، علی‌اکبر، فرهنگ دهخدا، تهران: دانشگاه تهران: ۱۳۸۵، ج ۱، ص ۳۳.

۲. انوری، حسن، فرهنگ بزرگ سخن، تهران: سخن، ۱۳۸۱، ج ۱، ص ۹۳.

۳. اباذری فومشی، منصور، ترمینولوژی حقوق نوین، مشهد، نشر شهید داریوش نوراللهی، ۱۳۹۲، ج ۱، ص ۲۹۰.

۴. بهادری جهرمی، علی و سیدحجت‌الله علم‌الهدی، «صلاحیت شورای نگهبان در تشخیص ضرورت تفویض قانونگذاری به کمیسیون‌های داخلی (اصل ۸۵ قانون اساسی)»، گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۱۰۲۶، ۱۳۹۰، ص ۴.

۵. آگاه، وحید، «جستاری بر مبنای نظری تقنین آزمایشی»، مجله پژوهش‌های حقوقی، شماره ۱۹، ۱۳۹۰، ص ۲۶۶.

می‌شوند تا در عمل، وضعیت آنها به لحاظ کارایی و کارآمدی مشخص شود و پس از آن در صورت لزوم به تصویب نهایی مجلس شورای اسلامی برسند.^۱

بررسی مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی پیرامون تصویب این اصل نیز گویای همین مطلب است. نایب رئیس مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در جلسه تصویب این اصل بر فلسفه‌ی تصویب قوانین آزمایشی تصریح کرده و بیان می‌دارد:

«گاهی لایحه یا طرحی به مجلس عرضه می‌شود که مناسب است برای مدت کوتاهی به طور محدود یا غیرمحدود به صورت آزمایشی برای مدت معین به اجرا در بیاید و مجلس طبق آن تصمیم نهایی را بگیرد چون این سابقه تجربی در زندگی اجتماعی و قانونگذاری وجود دارد این است که می‌گوییم «ولی در موارد ضروری...» چون گاهی بدون مدت بوده و فاجعه‌ها به بار آمده است بنابراین به صورت آزمایشی انجام می‌شود».^۲

بر همین اساس، قانونگذار اساسی نیز با عنایت به آنکه اصل بر غیرموقتی بودن قوانین است و همچنین با پذیرش فلسفه و مبنای تصویب قوانین آزمایشی، امکان تصویب موقتی و آزمایشی قوانین را در اصل ۸۵ قانون اساسی به رسمیت شناخته است تا در دوره‌ی آزمایشی، قانون مصوب کمیسیون به محک گذاشته شده و اشکالاتش مشخص گردد. از سوی دیگر نیز لزوم تصویب «نهایی» این قوانین توسط مجلس را پیش‌بینی نمود تا اشکالات و ایرادات مطرح شده در دوره آزمایشی، در تصویب نهایی مجلس شورای اسلامی مورد ملاحظه قرار گرفته و مرتفع گردد.

در همین راستا نیز ماده (۱۶۳) قانون «آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۰ قوانین قابل ارجاع به کمیسیون‌های مجلس را محدود به قوانینی دانسته است که جنبه‌ی «دائمی» دارند و بدین ترتیب مفهوم عبارت «بعضی از قوانین» مندرج در اصل ۸۵ را به «قوانینی که جنبه‌ی دائمی» دارند تعبیر نموده است. این ماده مقرر می‌دارد:

«در مواردی که مجلس ضروری تشخیص دهد، طبق اصل ۸۵ قانون اساسی اختیار تصویب آزمایشی بعضی از قوانین را که جنبه دائمی دارند به کمیسیون‌های خود و تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را به کمیسیون‌های خود یا به دولت تفویض می‌کند».

۱. کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۵، ص ۱۷۵.

۲. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۶۴، ص ۸۴۴.

خلاصه آنکه اولاً مطابق با اصل ۸۵ قانون اساسی، تصویب تمامی لوایح و طرح‌های قانونی، قابل واگذاری به کمیسیون‌های داخلی مجلس نیست و این سازوکار صرفاً محدود به «بعضی از» طرح‌ها و لوایح می‌باشد، ثانیاً منظور از «بعضی» در این اصل، قوانینی است که دارای ماهیت غیرموقت و دائمی بوده و سنجش و ارزیابی نقاط ضعف و قوت آنها در دورانی که به صورت آزمایشی اجرا می‌شوند امکان‌پذیر باشد. بر همین اساس، از آنجا که از یک سو قانون بودجه، ماهیتاً جنبه‌ی پیش‌بینی دارد و از سوی دیگر در بازه‌ی زمانی یک‌ساله به اجرا در می‌آید، تبیین صحیح نقاط ضعف و قوت آن منوط به اجرای کامل این قانون در بازه‌ی زمانی یک ساله خواهد بود و پس از عینیت یافتن درآمدها و هزینه‌ها و اجرای کامل قانون بودجه است که می‌توان قضاوت صحیحی از نقاط ضعف و قوت آن به دست آورد. لذا از آنجا که با اجرای آزمایشی چنین قانونی با مختصات مذکور، تعیین نقاط ضعف و قوت آن امکان‌پذیر نخواهد بود، فلسفه‌ی تفویض تصویب قوانین آزمایشی به‌وسیله‌ی مجلس شورای اسلامی زیر سؤال رفته و تقنین آزمایشی بودجه از سوی کمیسیون‌های داخلی مجلس بی‌معنا به نظر می‌رسد.

۱-۲. عدم تحقق «ضرورت» مندرج در اصل ۸۵ نسبت به قوانین بودجه

مستند به عبارت «در موارد ضروری» مندرج در اصل ۸۵ که مقرر می‌دارد «مجلس ... در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند»، تفویض قانون‌گذاری توسط مجلس به کمیسیون‌های داخلی تنها «در موارد ضروری» به رسمیت شناخته شده است و مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند در غیر از آن موارد، اختیار وضع بعضی از قوانین را به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض نماید.

آنچه در این بین اهمیت دارد آن است که ملاک تشخیص «موارد ضروری» در این اصل چیست و آیا امکان تحقق آن نسبت به بودجه سالانه کل کشور وجود دارد یا خیر؟ بر اساس این دیدگاه، با توجه به استثنایی بودن تفویض قانون‌گذاری به کمیسیون‌های داخلی، به نظر می‌رسد قدر متیقن مفهوم «ضروری» مواردی است که بنا به دلایل موجهی، تصویب قانون از «مجاری عادی» آن امکان‌پذیر نباشد.^۱ اصلی‌ترین مجرای عادی تصویب

۱. شایان ذکر است که در هر مورد باید بررسی شود آیا دلایل مورد استناد برای عدم استفاده از مجاری عادی جزء

بودجه، تصویب آن «در صحن مجلس و از سوی تمامی نمایندگان» است. با این حال از آنجا که تهیه، تنظیم و رسیدگی بودجه همواره مطابق با روند پیش بینی شده در قانون پیش نمی رود و قانون بودجه تا انتهای سال به تصویب نمی رسد، عرف اساسی جمهوری اسلامی ایران - همچون بسیاری از کشورها - مجرای «تصویب چند دوازدهم بودجه» را نیز به کار گرفته است.

این دو مجرا هر چند هم عرض یکدیگر نیستند، اما تا زمانی که بتوان بودجه را در صحن مجلس یا به صورت چند دوازدهم به تصویب نمایندگان رساند، امکان قانون گذاری در خصوص بودجه مطابق با روال عادی وجود دارد، در نتیجه مفهوم «ضروری»، تحقق نمی یابد و تمسک به اصل ۸۵ قانون اساسی جهت تصویب بودجه امکان پذیر نخواهد بود. به علاوه، از آنجا که تصویب چند دوازدهم بودجه همواره به سهولت و سرعت امکان پذیر است، لذا احالهی تصویب بودجه به فرآیند مندرج در اصل ۸۵ موضوعاً منتفی خواهد بود.

۱-۳. استثنایی بودن تفویض قانون گذاری و اکتفا به قدر متیقن در تفسیر آن

مطابق با این دیدگاه، تفویض قانون گذاری به کمیسیون های داخلی مجلس، نه تنها صرفاً محدود به موارد «ضروری» است، بلکه مستند به عبارت «بعضی از قوانین» مندرج در اصل ۸۵، اعمال چنین صلاحیتی تنها نسبت به «بعضی از» مواردی که ضروری تشخیص داده می شوند امکان پذیر خواهد بود. چنانکه اصل ۸۵ مقرر می دارد:

«... ولی در موارد ضروری می تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون های داخلی خود تفویض کند...»

به عبارت دیگر، گستره ی تفویض تصویب قانون گذاری در دو مرحله مقید شده است: نخست «احراز ضرورت» و دوم «عدم شمول نسبت به تمامی موارد ضروری». در حقیقت صرف ضروری بودن یک موضوع، جواز تفویض تصویب آن به کمیسیون های داخلی را سبب نخواهد شد و تصویب تمامی موارد ضروری را نمی توان به کمیسیون های داخلی مجلس ارجاع داد.

بر همین اساس، حتی اگر استدلال دوم مخالفان مبنی بر «عدم تحقق «ضرورت» مندرج در اصل ۸۵ نسبت به قوانین بودجه» مورد پذیرش قرار نگیرد، وفق نص اصل ۸۵ امکان

دلایل موجه به حساب می آیند یا خیر؟ آیا از تمامی ظرفیت ها برای به کارگیری مجاری عادی استفاده شده است یا خیر؟

تفویض قانونگذاری تنها نسبت به بعضی از «موارد ضروری» مجاز خواهد بود نه همه‌ی موارد ضروری.

شکل زیر نشان می‌دهد که مجرای تصویب یک قانون آزمایشی تا چه اندازه محدود، مضیق و استثنایی است؛ فلذا «استثنایی بودن قانونگذاری تفویضی به کمیسیون‌های داخلی» و نیز «لزوم اکتفا به قدر متیقن» ایجاب می‌کند که در موارد مشکوک اینچنینی، قانونگذاری تفویضی را مجرا ندانیم..



۴-۱. تخصیص بودجه از مفاد اصل ۸۵ قانون اساسی

بر اساس این استدلال، قانونگذار اساسی در اصول ۵۲، ۵۳^۱ و ۵۵^۲ قانون اساسی، به طور خاص در مقام تعیین ضوابط و قواعد ماهوی و شکلی حاکم بر تدوین، اجرا و نظارت بر سند بودجه برآمده است، به گونه‌ای که در کنار تعیین ضوابط ماهوی نظیر ماهیت بودجه‌ای، سالانه بودن بودجه و تعیین اصول حاکم بر بودجه‌ریزی، فرآیند شکلی مشخصی را نیز برای تهیه، تصویب و نظارت بر آن تعیین نموده است.

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

۲. اصل ۵۳ قانون اساسی: «کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد.»

۳. اصل ۵۵ قانون اساسی: «دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، موسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات، حساب‌ها و اسناد و مدارک مربوطه را برابر قانون جمع‌آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود.»

بدین ترتیب آنچه مربوط به الزامات، اصول و بایسته‌های مربوط به بودجه‌ریزی است، به نحوی جامع در اصول ۵۲، ۵۳ و ۵۵ قانون اساسی پیش‌بینی شده و بر این اساس، بودجه واجد وضع خاصی گشته است.

از طرف دیگر قانونگذار اساسی طی اصول ۷۱ تا ۸۹ قانون اساسی در مقام تعیین اصول، ضوابط و فرایندهای حاکم بر قانونگذاری مجلس شورای اسلامی برآمده است. بر همین اساس، صلاحیت عام قانونگذاری مجلس شورای اسلامی و اصول، ضوابط و فرایندهای حاکم بر این صلاحیت و همچنین استثنائات حاکم بر صلاحیت عام قانونگذاری - از جمله اصل ۸۵- و نیز ضوابط این استثنائات در چارچوب اصول ۷۱ تا ۸۹ قانون اساسی معنا می‌شود و از همین‌رو قابل تعمیم به ضوابط قانون‌گذاری در موضوعات خاص از جمله اصل ۵۲ قانون اساسی نخواهد بود.

در همین راستا، موضوع اصل ۸۵ قانون اساسی که مبتنی بر برخی از ضرورت‌ها و باتعین حدود و چارچوب‌هایی به مجلس شورای اسلامی این اختیار را داده است که بتواند صلاحیت تقنینی خود را به صورت استثنایی و با رعایت شرایط به کمیسیون‌های داخلی خود واگذار کند، در چارچوب اصل ۷۱ قانون اساسی^۱ که بر صلاحیت عمومی مجلس پیرامون قانون‌گذاری در همه‌ی موضوعات دلالت دارد. لذا موضوع صدر اصل ۸۵ قانون اساسی و امکان تفویض تصویب برخی از قوانین آزمایشی به کمیسیون‌های داخلی، به وسیله‌ی اصول مربوط به بودجه که بایسته‌ها و الزامات حاکم بر تهیه و تصویب بودجه را به صورت مجزا تعیین نموده‌اند، تخصیص خورده است.

۲. استدلال موافقان تصویب آزمایشی قانون بودجه

استدلال موافقان تصویب آزمایشی قانون بودجه نیز بر چهار محور اصلی استناد به «عدم تغایر فلسفه‌ی قانونگذاری آزمایشی با تصویب آزمایشی قانون بودجه»، «شمول ضوابط عام و استثنایی قانونگذاری مجلس نسبت به قانون بودجه»، «تشابه بودجه و سایر قوانین به لحاظ اجرای آزمایشی» و «تحلیل عبارت بعضی از قوانین» استوار است که در ادامه به توضیح و تبیین هر یک از آنها خواهیم پرداخت.

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

۲-۱. عدم تغایر فلسفه‌ی قانونگذاری آزمایشی با تصویب آزمایشی قانون بودجه

بر اساس این استدلال، «دائمی بودن» جزء ذات و بخشی تفکیک‌ناپذیر از هر قانون به شمار می‌آید. قانونگذاران با این ادعا که بهترین قانون ممکن را در ظرف زمانی و مکانی خود به تصویب رسانده‌اند، اجرای هیچ قانونی را محدود به بازه‌ی زمانی موقت نمی‌کنند؛ چرا که تصویب موقت یک قانون، نقض ادعای ایشان مبنی بر وضع قانون بهینه در ظرف زمانی و مکانی مربوط خواهد بود.

بر پایه‌ی همین استدلال، تعیین بازه‌ی زمانی یک‌ساله نسبت به قانون بودجه نیز به معنای تغییر ماهیت دائمی آن به ماهیتی موقتی نخواهد بود؛ چرا که قانون بودجه‌ی هر سال، قانونی دائمی است که الی‌الابد نسبت به وقایع مربوط به آن سال، جاری خواهد بود و حتی سال‌ها پس از تصویب یک قانون بودجه نه تنها می‌توان، بلکه لازم است تا جهت رفع اختلافات رخ داده در بازه‌ی زمانی مربوط به آن، قانون بودجه‌ی همان سال ملاک صدور حکم قرار گیرد.

شاید بتوان ادعای قائلان این دیدگاه را اینگونه تشریح نمود که قانون بودجه در هر نظام حقوقی از حقیقتی واحد برخوردار است که هر سال، جلوه‌ای مختص شرایط و اوضاع همان سال را به منصفی ظهور می‌گذارد و پس از پایان آن شرایط و اوضاع، نوبت به ظهور جلوه‌ای جدید و متناسب با سال جدید خواهد رسید. به همین دلیل می‌توان گفت، قانون بودجه نظام جمهوری اسلامی ایران، یک قانون دائمی است که هر ساله جلوه‌ای از آن که متناسب با اوضاع و احوال نظام حقوقی وضع می‌گردد و این جلوه، الی‌الابد نسبت به وقایع آن سال جاری خواهد بود. فلذا تعیین بازه‌ی زمانی نسبت به بودجه هر سال، نافی دائمی بودن قانون بودجه نیست. اثر چنین دیدگاهی آن است که حتی اگر مطابق با دیدگاه مخالفان، فلسفه‌ی قانونگذاری آزمایشی را مختص قوانین دارای ماهیت دائمی بدانیم و قوانین موقت را از آن مستثنائیم، از آنجا که ماهیت قانون بودجه نیز ماهیتی دائمی است، تصویب آزمایشی آن، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی نیست.

با این حال باید در نظر داشت که چنین برداشتی از مفهوم قانون بودجه، برخلاف نص اصل ۵۲ قانون اساسی مبنی بر سالانه و موقتی بودن بودجه، ماهیت آن را یک ماهیت دائمی به حساب می‌آورد. بنابراین تصویب آزمایشی قانون بودجه به مثابه یک قانون موقت و ملت‌دار، همچنان خلاف فلسفه‌ی قانونگذاری آزمایشی که پیش از این بدان اشاره شد تلقی می‌گردد.

۲-۲. تشابه بودجه و سایر قوانین به لحاظ اجرای آزمایشی

شاید در ابتدای امر این مسأله به ذهن خطور کند که چگونه می‌توان قانونی که تنها در یک بازه‌ی زمانی یک‌ساله لازم‌الاجرا است را به صورت آزمایشی به اجرا درآورد؟ چرا که اولاً قوانین را حداقل به مدت یک سال به صورت آزمایشی تصویب می‌کنند تا نقاط ضعف و قوت آن به درستی نمایان شود، ثانیاً پس از پایان مهلت آزمایش، آن قانون را به صورت غیرموقت و نسبت به بازه‌ای نامحدود به تصویب می‌رسانند. حال آنکه قانون بودجه را نه می‌توان برای دوره‌ای بیشتر از یک سال به تصویب رساند، نه می‌توان پس از اتمام دوره‌ی آزمایش، به صورت غیرموقت و نامحدود به تصویب رساند.

موافقان تصویب آزمایشی بودجه معتقدند که برای پاسخ به این سؤال و درک صحیح از اصول و ضوابط قانونگذاری آزمایشی لازم است تا میان «شروط» و «لوازم» این شکل از قانونگذاری تفکیک نمود.

منظور از «شروط» اموری است که ایجاد شدن اثر حقوقی متوقف بر وجود آنها است. به عبارت دیگر تا چنین اموری برقرار نباشند، تفویض قانونگذاری از سوی مجلس به کمیسیون‌ها امکان‌پذیر نخواهد بود. با دقت در مفاد اصل ۸۵ قانون اساسی می‌توان دریافت که قانونگذار اساسی، کمیسیون‌های داخلی را با رعایت سه شرط «وجود ضرورت»^۱، «رعایت محدودیت دامنه»^۲ و «احراز اراده‌ی مجلس»^۳ مجاز به تصویب قانون آزمایشی دانسته است.

«لوازم» عبارت است از نتایجی که به موجب اصل ۸۵ قانون اساسی پس از تحقق شروط ذکر شده، نسبت به طرح یا لایحه‌ی مربوطه ایجاد خواهند شد. به عبارت دیگر پس از اینکه «وجود ضرورت»، «رعایت محدودیت دامنه» و نیز «اراده‌ی مجلس مبنی بر تفویض اختیار تصویب» نسبت به طرح یا لایحه مشخص و محرز شد، سه مورد «موقتی و مدت‌دار

۱. مستنبط از عبارت «در موارد ضروری» مندرج در اصل ۸۵ که توضیح آن در بخش مربوط به استدلال مخالفان گذشت.

۲. مستنبط از عبارت «بعضی از قوانین» مندرج در اصل ۸۵ که توضیح آن در بخش مربوط به استدلال مخالفان گذشت.

۳. از آنجا که اصل ۸۵ قانون اساسی، تصمیم‌گیری در خصوص تفویض قانونگذاری به کمیسیون‌های داخلی را منحصرأ در اختیار مجلس شورای اسلامی نهاده است، وقوع چنین تفویضی تنها زمانی امکان خواهد داشت که چنین اراده‌ای در مجلس شورای اسلامی شکل بگیرد و وجود آن نیز به نحوی احراز شود. بر همین اساس، اولاً هیچ نهاده‌ی غیر از مجلس شورای اسلامی حق تصمیم‌گیری در خصوص تفویض قانونگذاری را نخواهد داشت، ثانیاً لازم است تا اراده‌ی مجلس در این باره محرز شود.

بودن»^۱، «تصویب توسط کمیسیون»^۲ و «تصویب نهایی توسط مجلس شورای اسلامی»^۳ بر طرح یا لایحه‌ی مذکور بار خواهند شد.

نتیجه‌ی محوری حاصل از چنین تفکیکی آن است که اوصافی چون «موقتی بودن» یا «تصویب نهایی قانون آزمایشی از سوی مجلس» جزء ذات قوانین آزمایشی نیستند، بلکه نتایجی هستند که مجلس موظف است پس از تحقق شروط سه‌گانه‌ی پیش گفته بر آن قوانین بار کند.

بر همین اساس، اینکه قانونی برای مدت زمانی کمتر از مدت زمان عرفی در نظر گرفته شده برای قوانین آزمایشی که معمولاً بیش از یک سال در نظر گرفته می‌شود، به صورت موقت به تصویب برسد (مثلاً برای ۳ یا ۴ ماه)، با اوصاف ذاتی قوانین آزمایشی در تعارض نبوده و منجر به سلب وصف آزمایشی از آن نخواهد شد. چنین قانونی تنها با عرف شکل گرفته نسبت به مدت زمان اجرای قوانین آزمایشی متفاوت است. بنابراین تصویب قانون بودجه برای مدت زمان کمتر از یک سال و به صورت آزمایشی، نه تنها با عبارت «در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید» مندرج در اصل ۸۵ مغایرتی ندارد، بلکه مشمول حکم مندرج در اصل که مقرر می‌دارد «... تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود» نیز می‌شود؛ چرا که عبارت «تصویب نهایی» اعم است از حالتی که یک قانون به صورت «دائمی» نهایی شود یا «تا پایان اسفند» آن سال. به عبارت دیگر، لفظ «نهایی» مندرج در این اصل اعم از «قانون طولانی مدت» و «قانون کوتاه مدت» است.

۱. مستنبط از عبارت «... در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به صورت آزمایشی اجرا می‌شود» مندرج در اصل ۸۵ که بر اساس آن، مدت اعتبار قوانین آزمایشی محدود به بازه‌ی زمانی تعیین شده از سوی مجلس شورای اسلامی است. حال آنکه سایر قوانین بدون محدودیت زمانی خاص تصویب می‌شوند و تا هنگامی که اصلاح، تکمیل یا نسخ نشوند، لازم‌الاجرا هستند و به دلیل عدم تعیین زمان انقضا یا تغییر، از آن‌ها به عنوان قوانین «غیرموقت» یا «دائمی» یاد شود.

۲. مستند به عبارت «ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل ۷۲ به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند» مندرج در اصل ۸۵، مصوبات آزمایشی باید به تصویب کمیسیون مربوطه در مجلس شورای اسلامی برسند.

۳. ویژگی سوم قانون آزمایشی که به تبع ویژگی نخست- «موقتی و مدت‌دار بودن»- معنا پیدا می‌کند، لزوم قطعیت یافتن آن است. قوانین آزمایشی صرفاً در مدت تعیین شده از سوی مجلس دارای اعتبار هستند و برای خارج شدن آن‌ها از حالت موقت به غیرموقت، لازم است تا مجلس شورای اسلامی مستند به عبارت «و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود»، طبق روال معمول خود، قانون آزمایشی را به صورت نهایی به تصویب برساند. هر چند در سابقه‌ی قانونگذاری، در فاصله‌ی تصویب کمیسیون تا تصویب نهایی مجلس، تمدید چندباره‌ی زمان اجرای قوانین آزمایشی نیز به چشم می‌خورد. (رک روند دائمی شدن قانون مدیریت خدمات کشوری)

به عنوان مثال، فرض کنید که قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور برای مدت ۴ ماه از سوی کمیسیون تلفیق مجلس شورای اسلامی به صورت آزمایشی به تصویب برسد. این شیوه از قانونگذاری را نه می‌توان به دلیل ۴ ماهه بودن مصوبه مغایر اصل ۸۵ دانست؛ چرا که این اصل، صرف مدت‌دار بودن مصوبه را کافی می‌داند و وفق آن، الزامی بر یک یا چند ساله بودن مدت آزمایش وجود ندارد؛ نه می‌توان از این جهت که مصوبه‌ی نهایی بودجه پس از تصویب در صحن مجلس تبدیل به یک قانون دائمی نمی‌شود و تنها تا انتهای اسفند همان سال لازم‌الاجرا است، خلاف اصل ۸۵ به شمار آورد؛ زیرا آنچه در این اصل قید شده نه «تصویب دائمی» که «تصویب نهایی» قانون آزمایشی است. یک قانون، زمانی نهایی می‌شود که از حالت آزمایشی خارج شده باشد. این خروج می‌تواند به صورت تغییر وضعیت «از آزمایشی به دائمی» باشد یا تغییر وضعیت «از آزمایشی تا پایان مدتی که مجلس تعیین می‌کند.» (پایان اسفندماه هر سال برای قانون بودجه)

با این حال، نقد وارد بر این دیدگاه آن است که از ویژگی محوری و متمایزکننده‌ی قانون بودجه نسبت به سایر قوانین، یعنی «تخمینی بودن بودجه» غفلت نموده است. در حقیقت، از آنجا که منابع درآمدی بودجه به مرور زمان و در طول سال حاصل می‌شوند، بودجه جنبه‌ی تخمینی و برآوردی دارد. همین مسأله سبب می‌شود تا تصویب آزمایشی چنین قانونی، هدف اصلی از تصویب قوانین آزمایشی (تشخیص نقاط ضعف و قوت یک قانون) را تأمین نکند؛ چرا که اساساً ارزیابی و تشخیص نقاط ضعف و قوت قانون بودجه جز در پایان سال و با مشخص شدن میزان صحت یا نادرستی پیش‌بینی‌ها میسر نیست و در چنین مرحله‌ای اساساً فرصت دیگری برای اجرای آزمایشی قانون بودجه وجود نخواهد داشت. بنابراین بایستی از این جهت قانون بودجه را واجد تفاوتی بنیادین با سایر قوانین دانست که نهایتاً منجر به انتفای اجرای آزمایشی آن خواهد شد.

۲-۳. شمول ضوابط عام و استثنای قانونگذاری مجلس نسبت به قانون بودجه

مطابق این استدلال، فصل ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران متشکل از اصول ۶۲ تا ۹۹ در دو مبحث به قوه‌ی مقننه اختصاص یافته است. در مبحث دوم که اصول ۷۱ تا ۹۹ قانون اساسی را شامل می‌شود، در کنار ضوابط نظارت بر مصوبات مجلس، اختیارات

و صلاحیت‌های عام و استثنایی مجلس شورای اسلامی در قانونگذاری بیان شده است. بر همین اساس، هر موضوعی که طبق اصل ۷۱ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی به موجب صلاحیت عام قانونگذاری خود، اختیار تصویب آن را دارد و همچنین آن دسته از قوانینی که مجلس شورای اسلامی، اختیار تفویض تصویب آنها را به موجب اصل ۸۵ قانون اساسی به کمیسیون‌های داخلی بر عهده دارد، مشمول رعایت ضوابط، تشریفات و محدودیت‌هایی است که با رعایت آنها می‌توان هنجاری را تحت عنوان «قانون» شناخت و در نتیجه آثار چنین مفهومی را در نظام حقوقی پذیرفت.

با این مقدمه، هرچند صلاحیت مجلس شورای اسلامی در تصویب بودجه سالانه کل کشور در اصل ۵۲ قانون اساسی آمده است اما از آنجا که در این اصل، احکام خاصی در مورد حدود صلاحیت مجلس در تصویب بودجه و فرایندها و ضوابط مربوط به آن ذکر نشده است، لذا احکامی که قانونگذار اساسی ذیل مبحث دوم فصل ششم قانون اساسی - قوه مقننه - تحت عنوان «اختیارات و صلاحیت مجلس شورای اسلامی» درباره‌ی صلاحیت‌های عام و استثنایی قانونگذاری مجلس و فرایندها و محدودیت‌های تصویب قوانین آورده است، حسب مورد شامل بودجه نیز خواهد بود، چه آنکه در این مبحث نیز هیچ حکم خاصی در مورد صلاحیت مجلس در تصویب بودجه ذکر نشده است و بر همین اساس، اصولاً عموماً احکام مربوط به این مبحث حسب مورد شامل بودجه نیز باید دانسته شود^۱ که از جمله‌ی این عموماً می‌توان به استثناء ذیل اصل ۸۵ قانون اساسی در خصوص تصویب آزمایشی قوانین اشاره نمود.

۲-۴. تحلیل عبارت «بعضی از قوانین»

بر اساس آنچه پیشتر بیان شد مخالفان، عبارت «بعضی از قوانین» مندرج در اصل ۸۵ قانون اساسی را در مقام تعیین حدود و چارچوب «ضرورت» تعبیر نموده و بر این باور بودند که امکان تفویض قانونگذاری در موارد ضروری صرفاً ناظر به بعضی از قوانین با ویژگی‌های بیان شده است و امکان تفویض قانونگذاری در همه‌ی موارد ضروری وجود ندارد. این در حالی است که در مقابل، فرض دیگری قابل طرح می‌باشد که عبارت «بعضی از قوانین» را دارای مفهوم دیگری می‌دانند. بر اساس این نظر عبارت «بعضی از قوانین»

۱. نجفی‌خواه، محسن و محمدبرزگر خسروی، «حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در اصلاح لایحه بودجه»، فصلنامه عملی پژوهشی برنامه‌ریزی و بودجه، سال نوزدهم، شماره ۱۲۵، ۱۳۹۳، ص ۳۳.

در مقام تعیین حدود صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی در تصویب قوانین آزمایشی است و ارتباطی با مفهوم «ضروری» ندارد. به بیان دقیق‌تر قانون‌گذار اساسی با ذکر این عبارت در اصل ۸۵ قانون اساسی در مقام بیان این موضوع است که مجلس امکان تفویض تصویب همه‌ی قوانین را به کمیسیون‌های داخلی خود ندارد و صرفاً می‌تواند بعضی از قوانین را در قالب آزمایشی و از طریق کمیسیون‌های داخلی تصویب نماید و صلاحیت ذیل اصل ۸۵ قانون اساسی نمی‌تواند منجر به تعطیلی قانونگذاری از طریق عادی گردد. بر این اساس چنانچه مجلس در مقام تصویب قوانین، برخی از آن‌ها از جمله قانون بودجه را در صورت وجود ضرورت به صورت آزمایشی تصویب کند، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی نخواهد بود.

جمع‌بندی

با بررسی ابعاد مختلف مسأله و در مقام جمع‌بندی نظرات موافقان و مخالفان تصویب آزمایشی قانون بودجه در کمیسیون‌های داخلی مجلس می‌توان گفت که از میان ادله‌ی مخالفان، استناد به فلسفه‌ی قانونگذاری آزمایشی از این جهت که مقوم به هدف و انگیزه‌ی مقنن اساسی از تصویب اصل ۸۵ است، استناد به عدم تحقق ضرورت مندرج در اصل ۸۵ نسبت به قوانین بودجه بر این اساس که از قرابت بیشتری با ظاهر اصل ۸۵ برخوردار است و نیز استناد به استثنایی بودن تفویض قانونگذاری و اکتفا به قدر متیقن در تفسیر آن از این باب که بر مبنای اصول تفسیری استوار شده است از قوت بیشتری نسبت به استدلال موافقان برخوردار است. هرچند استناد به تخصیص بودجه از مفاد اصل ۸۵ قانون اساسی - چنانکه در نظرات موافقان نیز بدان اشاره شد - قابل خدشه می‌باشد.

در مقابل، ادله‌ی موافقان از آن جهت که در استناد عدم تغایر فلسفه‌ی قانونگذاری آزمایشی با تصویب آزمایشی قانون بودجه بر خلاف نص اصل ۵۲ و نیز واقعیت نظام حقوقی، قانون بودجه را یک قانون غیرموقتی و دائمی تلقی می‌کند، و استناد به تشابه بودجه و سایر قوانین به لحاظ اجرای آزمایشی بدون توجه به ماهیت تخمینی بودجه و نیز فلسفه‌ی وضع قوانین آزمایشی (محک نقاط ضعف و قوت قانون) تصویب آزمایشی آن را مجاز به حساب می‌آورد و نیز استناد به تحلیل عبارت «بعضی از قوانین» بر خلاف نص اصل ۸۵ ارتباط میان دو عبارت «موارد ضروری»

و «بعضی از قوانین» را نفی می‌کند محل ایراد است. هرچند استناد به شمول ضوابط عام و استثنایی قانونگذاری مجلس نسبت به قانون بودجه تفسیر قریب به صواب‌تری از اصول قانون اساسی را ارائه می‌دهد.

منابع

۱. ابادری فومشی، منصور، ترمینولوژی حقوق نوین، ج ۱، مشهد، نشر شهید داریوش نورالهی، ۱۳۹۲.
۲. آگاه، وحید، «جستاری بر مبانی نظری تقنین آزمایشی»، مجله پژوهش‌های حقوقی، شماره ۱۹، ۱۳۹۰.
۳. انوری، حسن، فرهنگ بزرگ سخن، ج ۱، تهران: سخن، ۱۳۸۱.
۴. بهادری جهرمی، علی و سیدحجت‌الله علم‌الهدی، «صلاحیت شورای نگهبان در تشخیص ضرورت تفویض قانون‌گذاری به کمیسیون‌های داخلی (اصل ۸۵ قانون اساسی)»، گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۱۰۲۶، ۱۳۹۰.
۵. دهخدا، علی‌اکبر، فرهنگ دهخدا، ج ۱، تهران: دانشگاه تهران: ۱۳۸۵.
۶. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۶۴.
۷. کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۵.
- نجفی‌خواه، محسن، و محمدبرزگر خسروی، «حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در اصلاح لایحه بودجه»، فصلنامه عملی پژوهشی برنامه‌ریزی و بودجه، سال نوزدهم، شماره ۱۲۵، ۱۳۹۳.

امام خمینی (ره):

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

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد قمری،
کوچه شهید دهقانی نیا (خسرو سابق)، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir