

Original Article

Determination of the enforcement mechanism of Article 75 of the Iranian Constitution, By comparing the implementation of a similar principle in the French legal system

Elahe Marandi *¹

¹ Assistant Professor, Department of Law, Faculty of Social Sciences and Economics, Alzahra University, Tehran, Iran.



[20.1001.1.24237566.1403.8.1.8.9](https://doi.org/10.1001.1.24237566.1403.8.1.8.9)



10.22080/LPS.2023.24453.1419

Received:

October 31, 2022

Accepted:

January 7, 2023

Available online:

February 7, 2023

Keywords:

Article 40 of the French Constitution, Article 75 of the Iranian Constitution, Parliamentary jurisdiction, Proposal, Budget proposal

Abstract

Legislation under the Constitution of the Islamic Republic of Iran (Article 71) and France (Article 34) lies within the jurisdiction of the legislature. However, under the constitution, this right of legislation has important restrictions. Article 75 of Iranian Constitution and Article 40 of the French Constitution formulate the most important restrictions. This constitutional principle does not allow the Legislature to pass proposals and suggestions that will reduce public income or increase public expenditure. In past years, many questions about the role of the Islamic Consultative Assembly in the implementation of Article 75 have been raised and led to conflict and disputes between parliament, the Guardian Council and Executive Power. However, in France clear rules and proper mechanism in this regard has been devised which prevent the occurrence of such problems. Examining the French approach can prepare the ground for removing ambiguities in the Article 75 of the Iranian constitution. Considering the necessity of the comparative study on the Article 75, the central aim of this paper is to study the mechanism followed in implementing Article 40 of the French Constitution. This study shows that the French legal system has provided certain rules that determines the parliamentary jurisdiction by using expert opinion and thus does not allow the proposals which are in conflict with the Article 40 to be presented in the Parliament.

*Corresponding Author: Elahe Marandi

Address: Faculty of Social Sciences and Economics,
Alzahra University, Tehran, Iran

Email: e.marandi@alzahra.ac.ir



Extended Abstract

1. Introduction

Article 75 of the Constitution of the Islamic Republic of Iran states: "Legal projects and proposals and amendments made by the representatives regarding the legal bills and reducing the public income or an increase in public spending is done if it can be proposed in the parliament, in which the way to compensate for the decrease in income or to secure new spending is also known.

The above principle is one of the ways to limit the general legislative authority of the parliament, thus it does not allow the parliamentarians to present and propose proposals that reduce public income or increase public expenditure without identifying a specific source for its provision.

Despite the clear statement of the mentioned principle, the experience of forty years of its implementation shows that this issue has been a point of disagreement between the parliament and the government on the one hand and with the Guardian Council on the other hand. As the survey shows, quantitatively, the majority of objections from the Guardian Council to the approvals of the Islamic Council were related to the non-observance of this principle. What is foreseen in Iran's legislative system regarding the authority for investigation and implementation of this principle is in the internal regulations of the Islamic Council in Article 140, which in the case of Article 75, has a mandated authority in this regard for the head of the parliament, that the collection of all To refer the ordinary plans and bills that are submitted to the parliament to the relevant commissions in compliance with the seventy-fifth (75)

article of the constitution. It can be seen that the planned process was not effective and there is a need to revise this process.

A comparative study of Article 75 of the Constitution with the corresponding principles in the constitutions of different countries shows that among the constitutions of the countries, this issue is addressed in Article 40 of the French Constitution, although in the constitutions of some other countries such as Germany and England There is also similar to Article 75 of Iran's Constitution, but the very close similarity of Article 40 of the French Constitution with Article 75 of Iran's Constitution and the closeness of Iran's legal and legislative system to the French system made the authors in this research, considering the importance and necessity Dealing with this issue to examine the limits of competence and performance of the legislature in implementing the principle of 40 A.H. France, and in this way, by examining the experiences and the legal mechanism adopted in French law, a step can be taken to provide a suitable mechanism to solve the problems created in the implementation of Article 75 of the Iranian Constitution and to realize the general policies of the legislative system.

2. Methods

This qualitative research was conducted through the descriptive-analytical approach and the library method was used to collect the needed information.

3. Results

According to the review of the French legal system in the implementation of Article 40 of the French Constitution, it can be seen that the root of the problems of Article 75 of the Constitution of the Republic of Iran is based on the lack of anticipation of the review authorities of the proposed plans in terms of the contradiction with Article 75.

From their plan in the open floor of the parliament and on the other hand, it is not paying attention to the necessity of getting the opinion of experts in the field of identifying the contradiction with the mentioned principle. If it is seen in French law, the speaker of the parliament is in the last stage of diagnosis and inspection, while in the Iranian legal system, the speaker of the parliament is considered as the only diagnostic authority.

4. Conclusion

The prediction of the speaker of the parliament as the only inspector to refine plans that are contrary to principle 75, considering his lack of expertise in this regard and considering the prevailing political atmosphere in the parliament at the time of presenting the plans, provides the basis for the correct implementation of the principle. The experience of the implementation of Article 40 of the French Constitution shows that the implementation mechanisms of the principle should be arranged in such a way

that the process of refining the plans before entering the public floor of the parliament. It seems that the existing structures of the Iranian legislature can be improved by amending the internal regulations of the parliament and the law on the implementation of the eighty-fifth and one hundred and thirty-eighth articles of the Islamic Republic of Iran regarding the responsibilities of the Speaker of the Islamic Council approved on 1989. Be responsive to the needs of experts to review plans and proposals before planning in the public arena.

Funding

There is no funding support.

Authors' contribution

All parts of the paper at all levels are prepared by the author

Conflict of interest

Authors declared no conflict of interest

Acknowledgments

The authors appreciate all the scientific consultants in this paper

علمی پژوهشی

تعیین ساز و کار اجرایی اصل ۷۵ قانون اساسی ایران با مقایسه‌ی اجرای اصل مشابه در نظام حقوقی فرانسه

الهه مرندی*

استادیار گروه حقوق، دانشکده علوم اجتماعی و اقتصادی، دانشگاه الزهراء، تهران، ایران.

[20.1001.1.24237566.1403.8.1.8.9](https://doi.org/10.22080/LPS.2023.24453.1419)

[10.22080/LPS.2023.24453.1419](https://doi.org/10.22080/LPS.2023.24453.1419)

چکیده

به موجب اصل ۷۱ قانون اساسی ایران صلاحیت عام قانونگذاری به مجلس شورای اسلامی اختصاص یافته است. این صلاحیت عام به موجب اصول مختلف محدود گردیده است که از جمله آنها محدودیت مندرج در اصل ۷۵ قانون اساسی می باشد. چنین وضعی در نظام حقوقی فرانسه در اصول ۳۴ و ۴۰ قانون اساسی دیده می شود. به موجب اصل ۷۵ قانون اساسی ایران و اصل ۴۰ قانون اساسی فرانسه طرح و پیشنهادی که منجر به کاهش درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می گردد اجازه طرح در مجلس را ندارد. حوزه عملکرد مجلس شورای اسلامی ایران در اجرای اصل ۷۵ قانون اساسی در طول سالیان پس از تصویب قانون اساسی، همواره محل اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان از یک سو و مجلس و قوهی مجریه از سوی دیگر بوده است. ضرورت اصلاح ساختار موجود موجب گردید تا رهبری معظم انقلاب در ذیل بند ۱۱ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی مهرماه ۱۳۹۸، ضرورت تعیین ساز و کار و کاری از سوی مجلس شورای اسلامی برای تشخیص قابلیت طرح پیشنهادات نمایندگان در مجلس (موضوع اصل ۷۵ قانون اساسی) قبل از تسلیم و اعلام وصول طرح را مطرح نمایند. نظر به پیش بینی سازوکار مناسب در نظام حقوقی فرانسه در پژوهشی توصیفی-تحلیلی به روش کتابخانه‌ای به بررسی ساز و کار رفع چالش‌های اصل ۷۵ بر اساس دستاوردهای اصل ۴۰ قانون اساسی فرانسه پرداخته شد. یافته‌های پژوهش بیانگر آن است که ساختارهای موجود قوهی مقننه ایران می‌تواند با اصلاح آئین‌نامه داخلی مجلس و قانون نحوه اجرای اصل هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسوولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۸/۱۰/۲۶ پاسخگوی نیاز کارشناسی بررسی طرح‌ها و پیشنهادات قبل از طرح در صحن علنی باشد.

تاریخ دریافت:

۱۴۰۱ آبان ۰۹

تاریخ پذیرش:

۱۷ دی ۱۴۰۱

تاریخ انتشار:

۱۸ بهمن ۱۴۰۱

کلیدواژه‌ها:

اصل ۷۵ قانون اساسی ایران، اصل ۴۰ قانون اساسی فرانسه، افزایش هزینه‌های عمومی، کاهش درآمد عمومی، محدودیت قانونگذاری.

* نویسنده مسئول: الهه مرندی

آدرس: دانشکده علوم اجتماعی و اقتصادی، دانشگاه الزهراء، تهران، ایمیل: E.marandi@alzahra.ac.ir ایران

۱ مقدمه

های دارای بار مالی بدون تامین منابع لازم برای آن یا عدم تعیین روش جبران آن، دولت را مکلف به اجرای قانونی می نماید که با قانون بودجه در تعارض است. از یک سو اجرای قانون مصوب مجلس، دولت را با تخطی از قانون بودجه مواجه می سازد و از سوی دیگر عدم اجرای قانون مصوب مجلس در راستای اجرای قانون بودجه، دولت را محکوم به عدم اجرای قانون می نماید. از همین رو قانونگذار اساسی با تصویب اصل ۷۵ سعی در جلوگیری از بروز مشکلات برای دولت به عنوان متولی اصلی اداره امور کشور نموده است.

علیرغم بیان روشن اصل مذکور، تجربه‌ی چهل ساله اجرای آن، نمایانگر آن است که این موضوع محل اختلاف مجلس از یک سو با دولت و از سوی دیگر با شورای نگهبان بوده است (رستمی، ۱۳۹۵: ۲).

بررسی‌ها نشان می‌دهد بیشترین ایرادات از نظر کمی از طرف شورای نگهبان به مصوبات مجلس شورای اسلامی، نسبت به عدم رعایت این اصل بوده است (مزارعی، ۱۳۹۰: ۱۱۴) که منجر به اظهار نظر تفسیری و مشورتی شورای نگهبان در رابطه با اصل مذکور گردیده است.^۲ نمونه‌ی برجسته این اختلافات را در مناقشه میان دولت دهم با مجلس وقت شاهد بوده‌ایم که در پی نامه‌های 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 طی نامه‌ای به مقام معظم رهبری ارائه مینماید و تقاضای استفسار از شورای نگهبان در خصوص دو مورد ذیل می‌گردد: ۱- در مواردی که طرح‌های قانونی و پیشنهادهای اصلاحاتی که نمایندگان مجلس شورای اسلامی در خصوص

اصل هفتاد و پنج قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بیان می‌دارد: « طرح‌های قانونی و پیشنهادهای و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه‌ی جدید نیز معلوم شده باشد». اصل فوق از جمله طرق محدود کننده‌ی صلاحیت عام قانونگذاری مجلس است بدین صورت که به نمایندگان مجلس اجازه ارائه و طرح پیشنهادهای که موجب کاهش درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌ی عمومی می‌گردد بدون اینکه منبع مشخصی را برای تأمین آن مشخص نمایند، نمی‌دهد. این محدودیت که برخی حقوقدانان آن را مهم‌ترین محدودیت قانونی مجلس درباره رسیدگی و تصویب قانون بودجه همانند سایر قوانین می‌دانند (رستمی، ۱۳۹۰: ۲۴۶؛ هاشمی، ۱۳۸۱: ۲۰۳)، ریشه در مباحث مطرح در حوزه مالییه عمومی دارد که با بحث بودجه عمومی، نظم مالی دولت و سیاست‌های مدیریت عمومی که توسط دولت اجرا می‌شود ارتباط دارد و در بررسی مشروح مذاکرات خبرگان قانون اساسی ملاحظه می‌گردد، هدف از تدوین این اصل جلوگیری از ایجاد خلل در مدیریت مالی کشور از طریق تصویب طرح‌های دارای بار مالی می‌باشد.^۱

به بیان دیگر توجه به محدودیت منابع مالی دولت موجب گردیده است تا جهت جلوگیری از ایجاد تکلیف فراتر از توان دولت، پیشنهادهای و اصلاحات نمایندگان مجلس نسبت به لوایح دولتی مقید به عدم تقلیل درآمد عمومی یا عدم افزایش هزینه عمومی گردد. روشن است که تصویب طرح

۱ - لازم به ذکر است این مبنا در در اجلاس خبرگان بررسی نهایی ق.ا.ج.ا.ا، در جلسه تصویب این اصل از سوی نایب رئیس جلسه، نیز مطرح گردیده است. برای مطالعه‌ی بیشتر در این زمینه رجوع شود به: صورت مشروح مذاکرات مجلس

۲ - برای مطالعه‌ی در خصوص جایگاه اظهار نظر مشورتی شورای نگهبان رجوع شود به وکیل و عسگری، ۱۳۸۳: ۳۲۱ و همچنین به حبیب زاده، ۱۳۸۷: ۱۸۵.

۱ - لازم به ذکر است این مبنا در در اجلاس خبرگان بررسی نهایی ق.ا.ج.ا.ا، در جلسه تصویب این اصل از سوی نایب رئیس جلسه، نیز مطرح گردیده است. برای مطالعه‌ی بیشتر در این زمینه رجوع شود به: صورت مشروح مذاکرات مجلس

اجازه طرح در مجلس پیشنهاداتی است که شرایط مندرج در اصل ۷۵ را دارا نمی باشند که با اصرار مجلس و مخالفت شورای نگهبان مواجه می شوند و نهایتاً به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع می گردند.

بخش عمده مشکلات فوق الذکر ناظر بر عدم پیش بینی سازوکار مناسب در بررسی طرح ها جهت انطباق با اصل ۷۵ قبل از ورود به صحن مجلس می باشد. چنانچه ملاحظه می گردد آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در ماده ۱۴۰ در مورد اصل ۷۵، صلاحیتی تکلیفی در این خصوص برای ریاست مجلس مقرر داشته است مبنی بر اینکه وصول کلیه طرح ها و لوایح عادی را که به مجلس تقدیم می شود با رعایت اصل هفتاد و پنجم (۷۵) قانون اساسی به کمیسیون های مربوطه ارجاع نماید (جلالی، ۱۳۹۳: ۷۳).

حکم فوق بررسی تطبیق طرح ها با اصل ۷۵ را بر عهده رئیس مجلس شورای اسلامی قرار داده است که با توجه به اینکه ماهیت این بررسی امری تخصصی و کارشناسی است، این سازوکار نتوانسته است در اجرای اصل مذکور موثر واقع شود و نیازمند بازنگری جدی و اتخاذ تدابیر جدید جهت پالایش طرح ها پیش از ورود به صحن مجلس می باشد.

مطالب فوق بیانگر آن است که ابهامات مطرح در خصوص اصل ۷۵ قانون اساسی اشکالات فراوانی را در نظام قانونگذاری ایران ایجاد نموده است. رهبری معظم انقلاب در ذیل بند ۱۱ سیاست های کلی نظام قانون گذاری ابلاغی مهرماه ۱۳۹۸، ضرورت تعیین ساز و کار از سوی مجلس شورای اسلامی برای تشخیص قابلیت طرح پیشنهادات نمایندگان در مجلس (موضوع اصل ۷۵ قانون اساسی) قبل از تسلیم و اعلام وصول طرح را بیان می نمایند و قوای سه گانه مکلف گردیدند تا اقدامات را زمانبندی و پیشرفتها را گزارش نمایند.

در راستای بررسی راه حل رفع مشکلات اجرایی اصل ۷۵ بهره گیری از تجربیات سایر کشورها در این

لوایح قانونی عنوان می کنند، به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه های عمومی می انجامد، آیا درج عباراتی مانند «از محل صرفه جویی»، «پیش بینی 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 پیش بینی شده؛ کافی نبودن طریق پیش بینی 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 می 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؟».

مقام معظم رهبری در پاسخ اعلام می فرمایند که: «شورای محترم نگهبان؛ مقتضی است نظریه تفسیری در دو مورد مندرج در نامه از سوی آن شورای محترم اعلام گردد».

با وصول نامه ی رئیس دفتر مقام معظم رهبری به شورای نگهبان، بررسی تفسیر اصل ۷۵ قانون اساسی در دستور جلسات شورای نگهبان قرار گرفت و نظریه ی تفسیری شورای نگهبان در این خصوص صادر گردید که با توجه به اینکه در خصوص برخی از سوالات مطروحه شورا به نظر تفسیری نمی رسد، نظریه تفسیری مذکور تا حدودی ابهامات راجع به اجرای اصل ۷۵ را مرتفع کرده است.

مفاد استفساریه فوق الذکر بیانگر آن است که عمده ی مشکلات مربوط به اجرای اصل ۷۵ ناظر دو مورد می باشد. مورد اول مربوط به طرق پیشنهادی نمایندگان درباره جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید است که نیازمند بررسی کارشناسان متخصص در امور مالی و بودجه ای است و مورد دوم ناظر به

با توجه به پرسش های فوق روشن است که نوع این تحقیق توصیفی و تحلیلی است. فرضیه‌ی ارائه شده به پرسش اصلی پژوهش عبارت است از آن است که تجربه اجرای اصل ۴۰ قانون اساسی فرانسه بیانگر آن است که سازوکارهای اجرایی اصل بایستی به گونه‌ای تدارک دیده شود تا عمل پالایش طرح‌ها قبل از ورود طرح به صحن علنی مجلس باشد. به نظر می‌رسد ساختارهای موجود قوه‌ی مقننه ایران می‌تواند با اصلاح برخ از قوانین پاسخگوی نیاز کارشناسی بررسی طرح‌ها و پیشنهادات قبل از طرح در صحن علنی باشد.

در رابطه با موضوع این پژوهش تا کنون کتاب یا مقاله‌ای به چاپ نرسیده است ولیکن در رابطه با حدود صلاحیت قوه‌ی مقننه در راستای اجرای اصل ۷۵ قانون اساسی ولی رستمی و الهه مرندی در مقاله‌ای با عنوان «بررسی و تحلیل اصل ۷۵ قانون اساسی و محدودیت قانونگذاری مجلس» که در سال ۱۳۹۵ در فصلنامه‌ی دانش حقوق عمومی به چاپ رسیده است به بررسی و تحلیل اصل مذکور پرداخته اند. نتیجه پژوهش مذکور بیانگر آن است که نمایندگان مجلس حق پیشنهاد طرح‌های مخالف اصل مذکور را ندارند لکن با توجه به فقدان قانون در صورت تصویب و ایراد شورای نگهبان، با عنایت به نظر تفسیری شورا، چنین مصوبه‌ای قابل ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نمی‌باشد.

همچنین محمد جلالی و محمدقاسم تنگستانی در سال ۱۳۹۳ در فصلنامه‌ی دانش حقوق عمومی طی مقاله‌ای با عنوان «نگاهی به اصل ۷۵ قانون اساسی با تأکید بر آرا و نظرهای شورای نگهبان» به بررسی نظرهای تفسیری و مشورتی و آرای شورای نگهبان در تطبیق مصوبات مجلس با اصل ۷۵ قانون اساسی تا دوره‌ی هشتم قانونگذاری پرداخته اند. در این مقاله بیان گردیده است که شورای نگهبان علاوه بر اعلام مغایرت طرح‌ها و پیشنهادهای قانونی

خصوص ضروری به نظر می‌رسد. بررسی تطبیقی اصل ۷۵ قانون اساسی با اصول متناظر در قوانین اساسی کشورهای مختلف، نشان می‌دهد که اصل ۷۵ قانون اساسی ایران شباهت بالایی با اصل ۴۰ قانون اساسی فرانسه دارد؛ به موجب اصل مذکور پیشنهادها و اصلاحیه‌هایی که از طرف اعضای پارلمان ارائه میشود، چنانچه تصویب آنها سبب کاهش درآمد عمومی و ایجاد و یا افزایش هزینه‌های عمومی گردد، قابل پذیرش نمی‌باشد.

گرچه در قانون اساسی برخی کشورهای دیگر نظیر آلمان^۱ و انگلستان (جلالی، ۱۳۹۴: ۴۸۲) نیز مشابه اصل ۷۵ قانون اساسی ایران وجود دارد ولی شباهت بسیار نزدیک اصل ۴۰ قانون اساسی فرانسه با اصل ۷۵ قانون اساسی ایران و نزدیکی نظام حقوقی و قانونگذاری ایران به نظام فرانسوی باعث گردید تا نویسنده در این پژوهش، با توجه به اهمیت و ضرورت پرداختن به این موضوع به بررسی حدود صلاحیت و عملکرد پارلمان فرانسه در اجرای اصل ۴۰ قانون اساسی این کشور بپردازد و بدین طریق با بررسی تجربیات و ساز و کار قانونی اتخاذ شده در حقوق فرانسه در جهت ارائه ساز و کار مناسب برای رفع مشکلات ایجاد شده در اجرای اصل ۷۵ قانون اساسی ایران و تحقق سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری گامی برداشته شود.

سوال اصلی این پژوهش عبارت است از اینکه ارائه‌ی سازوکار اجرایی قانون اساسی فرانسه برای رفع چالش‌های اصل ۷۵ قانون اساسی ایران در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران چگونه ارزیابی می‌شود؟ برای پاسخ به این پرسش لازم است ابتدا به دو پرسش پاسخ داده شود که دستاوردهای اصل ۴۰ قانون اساسی فرانسه برای رفع چالش‌های اصل ۷۵ قانون اساسی ایران چیست؟ و ساز و کار اجرایی قانون اساسی فرانسه در مورد مذکور چیست؟

دولت فدرال هستند. این الزام درباره قوانینی که شامل یا مستلزم کاهش درآمدها هستند نیز کاربرد دارد.

۱ - ماده‌ی ۱۱۳ قانون اساسی آلمان بیان می‌دارد: قوانینی که هزینه‌های بودجه پیشنهادی دولت فدرال را افزایش می‌دهند یا مستلزم هزینه‌های جدیدی می‌باشند نیازمند جلب موافقت

قانون اساسی، نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادات مبتنی بر تطبیق دو نظام حقوقی پرداخته خواهد شد.

۲ سازوکارهای پارلمان فرانسه در اجرای اصل چهارم قانون اساسی

در ابتدا بایستی به این مسئله پرداخته شود که آیا اصل ۴۰ قانون اساسی فرانسه محدودکننده‌ی اختیار قانونگذاری نمایندگان مجلس است؟ اگر پاسخ مثبت است، چه سازوکاری در حقوق فرانسه برای اجرای این محدودیت پیش بینی شده است؟

اصل ۳۴ قانون اساسی فرانسه در بیان صلاحیت عام قانونگذاری مجلس بیان می‌دارد: «قانون توسط پارلمان تصویب می‌گردد».

صلاحیت فوق به موجب اصل ۴۰ قانون اساسی فرانسه محدود گردیده است^۱: «طرح‌ها و پیشنهادات اصلاحی ارائه شده توسط اعضای پارلمان مجاز و قابل قبول نخواهد بود زمانی که اجرای آن‌ها سبب کاهش منابع^۲ عمومی یا ایجاد یا افزایش هزینه‌های عمومی گردد». بنابراین در پاسخ به پرسش اول بایستی بیان داشت که، اصل ۴۰ قانون اساسی فرانسه به عنوان محدودیتی در خصوص حق ابتکار عمل نمایندگان در خصوص اقدامات مالی، شناخته می‌شود (Gicquel, 1998: 2) که یکی از اجزای تشکیل دهنده «پارلمانتاریسم عقلانی»^۳ که از

نمایندگان که به افزایش هزینه‌ی عمومی یا کاهش درآمد عمومی بدون پیش‌بینی محل تأمین آن‌ها منجر شده باشد، مواردی که طریق پیش‌بینی شده «کفایت» افزایش هزینه‌ها یا کسری درآمدها را نمی‌کند نیز مورد ایراد قرار داده است. با عنایت به تجربه‌ی عدم اجرای برخی از قوانین به سبب عدم تأمین منابع مالی مربوط، شورای مزبور با اعلام مغایرت طرق مرسوم که در برخی پیشنهادات مطرح می‌شد (مانند از محل صرفه‌جویی و...) که جنبه‌ی واقعی نداشت، سعی در انطباق هرچه بیشتر فرایند قانونگذاری با اصول مربوط قانون اساسی و پشتوانه‌های نظری آن داشته است.

مطالعه دو مقاله‌ی مزبور به خوبی بیانگر ابهامات چالش‌های اصل ۷۵ و ضرورت انجام پژوهشی تطبیقی در راستای مطالعه راهکارهای مورد استفاده در سایر کشورها است که این پژوهش برآن است تا با انجام پژوهشی تطبیقی به بیان سازوکارهای تدبیر شده در حقوق فرانسه بپردازد.

در این پژوهش ابتدا به بررسی ساز و کارهای پیش‌بینی شده در نظام حقوقی فرانسه در اجرای اصل چهارم قانون اساسی این کشور پرداخته خواهد شد. این سازوکارها مبتنی بر پایش چند مرحله‌ای می‌باشد که در مرحله قبل از مطرح کردن طرح‌ها در مجلس و پس از طرح کردن و تصویب می‌باشد و پس از آن دایره‌ی شمول اصل ۴۰ قانون اساسی فرانسه، آسیب‌شناسی سازوکار اجرایی اصل ۷۵

ثباتی جنگ الجزایر متولد شد. ژنرال دو گل که برای تشکیل دولت جدید فراخوانده شده بود، برای خاتمه دادن به این بی‌ثباتی در ۱۹۵۸ قانون اساسی را به فراندوم گذاشت که بنا بر آن اعضای پارلمان با محدودیت حیطه قانون، خلاء چارچوب محدود پارلمان، اعطای اختیارات ویژه به رئیس‌جمهور و به خصوص برخورداری از حق مسلم انحلال مجمع ملی مواجه شدند. در واقع حتی فراندوم نیز خود عاملی برای به حاشیه راندن پارلمان بود. سپس اقداماتی در جهت عقلانی کردن پارلمان از سوی دولت انجام شد که از اهداف عمده‌ی آن قدرتمند کردن دولت در برابر پارلمان است. برای این منظور دولت ابزارهای مختلفی را به کار می‌گیرد مانند عدم پذیرش اصلاحیه‌هایی که از حیطه قانون خارج است یا فرآیند غیرقانونی خواندن اقداماتی که به قوه‌ی مقننه مربوط می

^۱ - Private Members' Bills and amendments introduced by Members of Parliament shall not be admissible where their enactment would result in either a diminution of public revenue or the creation or increase of any public expenditure

^۲ - در ترجمه‌های فارسی موجود از قانون اساسی فرانسه عبارت «درآمدهای عمومی» به جای منابع عمومی به کار رفته است. در حالی که در نسخه‌ی فرانسوی زبان منتشره در سایت پارلمان فرانسه عبارت Ressources publiques به کار رفته است که بیانگر «منابع» است.

^۳ - Rationalized parliamentarism به معنای کاستن اختیارات پارلمان و افزایش اختیارات قوه‌ی مجریه در جهت برقراری موازنه قوا است. جمهوری پنجم از بحران سیاسی و بی

۲،۱ در مرحله قبل از ارائه طرح ها و لوائح در پارلمان

در این مرحله، طرح‌ها و پیشنهادات نمایندگان نسبت به لوائح دولت توسط دو مرجع بررسی می‌شوند؛ به بیان دیگر سازوکاری پیش بینی گردیده است که نسبت به طرح‌های پیشنهادی نمایندگان قبل از طرح در نشست عمومی و نیز نسبت به پیشنهاداتی که نسبت به لوائح دولت در کمیسیون‌های دائمی مجلس مطرح می‌شود کنترل و پالایش صورت پذیرد.

طرح‌هایی که نمایندگان پیشنهاد می‌دهند ابتداً به هیات رئیسه^۳ یا کمیته‌ی منتخب هیات رئیسه که از اعضای خود هیات رئیسه^۴ انتخاب می‌شوند ارجاع می‌شود. بنابراین اولین مرجع صالح برای بررسی در این مرحله، هیات رئیسه یا کمیته‌ای منتخب از طرف هیات رئیسه می‌باشد. به موجب بند ۱ ماده‌ی ۸۹ آیین‌نامه‌ی داخلی پارلمان^۵، ارزیابی و تشخیص پذیرش طرح‌ها به هیات رئیسه یا کمیته منتخب هیات رئیسه پارلمان واگذار گردیده است که در صورتی که تشخیص دهند این طرح‌ها منجر به نتایج تعیین شده در اصل ۴۰ می‌شوند، آنها را رد نمایند. مرجع دوم روسای کمیسیون‌های اصلی پارلمان هستند. پالایش پیشنهادات نمایندگان در کمیسیون‌ها^۶ در راستای تطبیق با اصل ۴۰ قانون اساسی توسط روسای کمیسیون‌ها صورت

اجزای نهادهای جمهوری پنجم است، می‌باشد. (Huber, 1996: 45-30)

بر اساس تصمیم شورای قانون اساسی فرانسه^۱، اجرای اصل ۴۰ قانون اساسی نیازمند بررسی اصولی و نظام‌مند پذیرش طرح‌ها و پیشنهادات اصلاحی است که پیش از اعلان طرح‌ها و پیشنهادات و قبل از آن که منتشر یا توزیع شود یا مورد بحث قرار گیرند بایستی انجام شود.

توجه به این تصمیم شورای قانون اساسی فرانسه نشان می‌دهد که به چه میزان بررسی طرح‌ها و پیشنهادات نمایندگان در اجرای اصل مزبور («پیش» از مطرح شدن آن‌ها در صحن علنی مجلس ضروری می‌باشد. نکته‌ای که در حقوق ایران در اجرای اصل ۷۵ قانون اساسی نادیده گرفته شده است. به عبارت دیگر شاه کلید اساسی در اجرای اصل ۷۵ قانون اساسی، جلوگیری از مطرح شدن طرح‌هایی که مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی هستند، پیش از مطرح شدن در صحن علنی مجلس است.

سازوکار اجرایی اصل ۴۰ قانون اساسی فرانسه در آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای ملی فرانسه بیان گردیده است. به موجب آیین‌نامه‌ی مذکور فرآیندهایی تدارک دیده شده است تا در دو مرحله قبل و بعد از طرح کردن^۲ پیشنهادات و طرح‌ها در صحن مجلس طرح‌های مغایر با اصل مذکور کنار گذاشته شوند.

شوند اما از نظر موضوع دولتی هستند. با این وجود اقدامات مذکور به ندرت به کار گرفته می‌شوند.

^۱ - Constitutional Council, decision n°2009-581 DC of June 25, 2009

^۲ - Tabling

^۳ - The Bureau of the House

^۴ - هیات رئیسه از ۲۲ عضو تشکیل شده است که عبارتند از رئیس، ۶ نایب رئیس، ۳ کارپرداز و ۱۲ منشی که تحت نظر رئیس مجلس به اداره و تنظیم امور داخلی و فعالیت‌های مجلس ملی می‌پردازند. رئیس هیات رئیسه همان رئیس مجلس است که برای یک دوره پنج ساله قانونگذاری با رأی مخفی انتخاب میشود. هیات رئیسه صلاحیت تشخیص قابل وصول بودن طرح‌ها از حیث مالی - به هنگام ارائه آنها را داراست.

^۵ - Rules of Procedure of the National Assembly

^۶ - Committee

^۷ - لازم به ذکر است که به موجب قانون اساسی فرانسه تعداد کمیته‌های (کمیسیون) دائمی پارلمانی در هر یک از دو مجلس قوه‌ی مقننه به هشت کمیسیون محدود شده است. (اصل ۴۳). آیین‌نامه‌ی داخلی تفصیلی هر مجلس که از جایگاه قانون برخوردار است، ترکیب و شیوه‌ی انتصاب اعضای هر یک از کمیسیون‌های دائمی یا ویژه را تعیین می‌کند. برای مطالعه بیشتر در این خصوص رجوع کنید به لاینرت، ۱۳۸۹: ۵۶. هیچ نماینده‌ای نمیتواند در بیش از یک کمیسیون دائمی عضویت داشته باشد. در آغاز دوره قانونگذاری و نیز آغاز هر نشست عادی؛ مجلس به تناسب تعداد اعضای هر گروه و مطابق پیشنهاد رئیس گروه، اعضای کمیسیون‌ها را از بین اعضای گروه‌ها انتخاب می‌کند. هر کمیسیون برای اداره امور



کمیسیون مالی یا مخبر کمیسیون مذکور یا يك عضو منتخب از کمیسیون مالی تصمیم بگیرد که معمولاً نظر رییس کمیسیون مالی را می پذیرد. لازم به ذکر است در این مرحله چنانچه رئیس پارلمان به نظر قطعی نرسد این اختیار را دارد که موضوع را به هیات رئیسه پارلمان ارجاع دهد.

شایان ذکر است محدودیت‌های اعمال شده در اصل ۴۰ قانون اساسی در «هر لحظه‌ای» از روند قانونگذاری نسبت به طرح‌های ارائه شده از سوی نمایندگان و نیز پیشنهادهای که نسبت به لوایح مطرح می‌کنند، قابل اعمال است. بدین ترتیب که در سراسر فرایند قانونگذاری دولت و هر یک از نمایندگان پارلمان امکان اعلام مغایرت طرح یا پیشنهاد اصلاحی را با اصل ۴۰ قانون اساسی دارند.

همچنین امکان کنترل نسبت به اصلاحاتی که در کمیسیون‌ها نسبت به اسنادی که به آنها ارجاع داده شده است وجود دارد، مسئولیت تصمیم‌گیری در این مورد با رییس کمیسیون مالی یا مخبر یا يك نفر منتخب کمیسیون مالی است تا در خصوص عدم پذیرش چنین پیشنهادهای تصمیم‌گیری نماید (Cavana, 2011: 280).

حال اگر با وجود چنین مراحل تشخیصی، همچنان طرح یا پیشنهادی بر خلاف اصل ۴۰ قانون اساسی مورد تصویب قرار گیرد، در صورتی که جزء قوانین بنیادین باشد یا بنابر تقاضای مقامات مندرج در قانون اساسی درخواست بررسی آن شود^۴، شورای قانون اساسی فرانسه که وظیفه مطابقت مصوبات پارلمان با قانون اساسی را بر عهده دارد، مانع از قانونی شدن چنین مصوبه‌ای خواهد شد.^۵ بدین

می پذیرد. اصلاحاتی که نمایندگان در کمیسیون‌ها ارائه می‌دهند چنانچه با اصل ۴۰ قانون اساسی مغایرت داشته باشد رد می‌شود. به موجب بند ۲ ماده ۸۹ آیین‌نامه داخلی مجلس، پیشنهادهای که در کمیسیون مطرح می‌شود به وسیله رییس کمیسیون بررسی می‌شود و در صورتی که ابهام در تشخیص موضوع وجود داشته باشد توسط هیات رئیسه^۱ کمیسیون بررسی می‌شود. رییس کمیسیون ممکن است در صورت نیاز با رییس کمیسیون مالی، اقتصاد عمومی و نظارت بر بودجه^۲ مجلس یا مخبر کمیسیون مالی^۳ یا کمیته منتخب از اعضای کمیسیون مالی که برای این منظور انتخاب شده اند در این خصوص مشورت نماید.

۲٫۲ بررسی در مرحله پس از طرح در پارلمان

در خصوص روش اجرای اصل ۴۰ قانون اساسی فرانسه در این مرحله، بایستی بیان داشت که رییس پارلمان مرجع اصلی تشخیص در این مرحله یعنی هنگام ارائه‌ی پیشنهادهای و اصلاحیه‌ها نسبت به لوایح می‌باشد و منابع پیش‌بینی شده در پیشنهادهای را کنترل می‌کند. به موجب بند ۳ ماده-۱۸۹ آیین‌نامه داخلی، رییس پارلمان، مطرح نمودن یک پیشنهاد اصلاحی را در نشست عمومی مجلس، زمانی که به وضوح مشخص است که این طرح موجب کاهش درآمد عمومی یا ایجاد و افزایش هزینه عمومی می‌گردد، رد می‌کند. لازم به ذکر است که رییس پارلمان در صورتی که در خصوص موضوع تردید داشته باشد، می‌تواند پس از مشورت با رییس

خود يك هیات رئیسه انتخاب می‌کند که شامل يك رئیس، سه یا چهار نایب رئیس و سه یا چهار منشی است. کمیسیون مالی علاوه بر این اعضا به انتخاب يك مخبر کل اقدام می‌کند.
1 - Bureau
2 - Finance, General Economy and Budgetary Monitoring Committee
3 - The General Rapporteur of the Finance, General Economy and Budgetary Monitoring Committee
4 - لازم به ذکر است که به موجب قانون اساسی فرانسه در دو صورت شورای قانون اساسی فرانسه، اقدام به بررسی و

مطابقت قوانین با قانون اساسی می‌نماید. ۱- در خصوص قوانین بنیادین ۲- بنا بر درخواست برخی از مقامات برا مطاع بیشتر در این زمینه رجوع کنید به رفسنجانی مقدم، ۱۳۸۳: ۵۲.

۵ - اصل ۶۱ ق.ا. فرانسه: قوانین خاص قبل از تصویب و همچنین آیین‌نامه‌های داخلی مجلسین قبل از اجرا باید به شورای قانون اساسی ارسال شود تا مطابقت آنها با قانون اساسی اعلام گردد. در مورد قوانین عادی نیز رییس جمهور، نخست وزیر، رییس مجلس شورای ملی، رییس مجلس سنا و

اجتماعی مصوب ۲۰۰۵، به وضوح بیان شده و شرایط حاکم بر اجرای اصل ۴۰ بیان گردیده است.

۳ ساز و کارهای حقوقی اصل چهل قانون اساسی فرانسه مبتنی بر تحلیل مفاهیم «منابع» و «هزینه»

اصل چهل قانون اساسی فرانسه در برگزیده‌ی مفاهیمی است که در عرصه‌ی عمل نیازمند تبیین و تعیین چارچوب مشخص است. منابع عمومی و هزینه‌های عمومی دو مفهومی هستند که در ادامه‌ی بحث به بیان خصوصیات و معنای آنها در نظام حقوقی فرانسه پرداخته می‌شود.

۳/۱ ممنوعیت نسبی کاهش منابع عمومی

به کار بردن شکل جمع واژه «منابع» در اصل ۴۰ قانون اساسی فرانسه، امکان ایجاد تعادل در دست دادن یک شکل از درآمد با افزایش شکل دیگری از درآمد را فراهم می‌سازد. در حقوق فرانسه از این متعادل کردن تحت عنوان «تضمین» یاد شده است که موجب مقید ساختن پذیرش طرح‌ها و پیشنهادهای از سوی نمایندگان می‌شود که منجر به کاهش درآمد می‌شود. «متعادل کردن» بایستی به گونه‌ای باشد که آن مقام یا نهادی را که متحمل از دست دادن درآمد می‌شود از محل دیگری از منابع بهره‌مند سازد. به عنوان مثال متعادل کردن به این شکل که از دست دادن درآمد دولت با یک افزایش در مالیات به وسیله واحدهای محلی جبران شود، امکان پذیر نیست. در عین حال، «تضمین» نیز باید به صورت «واقعی» باشد و درآمدی که به وسیله آن تضمین ایجاد می‌شود در شرایط واقعی دریافت شود

ترتیب مشخص گردید که در حقوق فرانسه، طرح‌ها و پیشنهادات نمایندگان در چندین مرحله مورد بررسی قرار می‌گیرد تا در صورت تشخیص مغایرت با اصل ۴۰ قانون اساسی، از مطرح شدن آن در نشست عمومی مجلس ممانعت به عمل آید.

علی‌رغم پالایش در مرحله پیش از بررسی طرح‌ها و لوایح در نشست عمومی مجلس، اگر پیشنهادی، برای ارائه در نشست عمومی مطرح گردد توسط رییس مجلس قابل رد کردن و کنار گذاشتن دارد. نکته قابل توجه آن است که با توجه به تخصصی بودن تشخیص این موضوع، در قانون تصریح شده است که در صورتی که هریک از مقاماتی که تصمیم‌گیری بر عهده‌ی آنها گذاشته شده است، دچار شک و تردید در تشخیص موضوع شوند، از نظر مشورتی رییس، مخبر یا کمیته منتخب کمیسیون مالی به عنوان متخصص استفاده می‌شود و همانگونه که بیان گردید معمولاً نظر رییس کمیسیون مالی پذیرفته می‌شود. در این جا لازم است به این نکته توجه شود که در دکتترین حقوقی فرانسه به طور مفصل به بحث پیرامون معنا و مفهوم عبارات «کاهش درآمدهای عمومی» و «افزایش یا ایجاد هزینه‌های عمومی» پرداخته شده است. از آنجا که مباحث مذکور از حوصله این پژوهش خارج و نیازمند نگاهی کارشناسانه و عمیق است، صرفاً به ذکر جزئیاتی متناسب با مباحث مربوط به اصل ۷۵ قانون اساسی ایران بسنده می‌شود.

در حوزه‌ی اجرایی اصل ۴۰ ق.ا. فرانسه، از ممنوعیت نسبی کاهش منابع عمومی و ممنوعیت مطلق افزایش یا ایجاد هزینه‌های عمومی یاد شده است. این مسأله‌ی در قانون ارگانیک امور مالی مصوب ۲۰۰۱ که چارچوب قانونی قوانین مالی را تعیین می‌کند و نیز قانون ارگانیک تأمین مالی تأمین

به موضوع رسیدگی نماید. معذالک در صورت فوریت مدت مزبور بر اساس درخواست دولت به ۸ روز تقلیل می‌یابد. در صورت ارجاع قانون به شورای قانون اساسی مهلت مقرر جهت امضا به حالت تعلیق در می‌آید.

یا ۶۰ تن از نمایندگان مجلس و یا ۶۰ تن از سناتورها قبل از امضا قوانین می‌توانند تقاضای ارجاع آنها را به شورای قانون اساسی بنمایند. در موارد پیش بینی شده در دو بند فوق، شورای قانون اساسی باید ظرف یک ماه تشکیل جلسه داده و



که می‌تواند شامل ایجاد یک مالیات جدید یا افزایش در نرخ مالیات موجود در همان سطح از دست دادن درآمد باشد تا تعادل ایجاد شود (Cavana, 2011: 280).

بنابراین با توجه به مشکلاتی که در حقوق ایران در خصوص تعریف «منبع مالی» و مرجع تشخیص آن وجود دارد، به نظر می‌رسد با قراردادن ملاک‌ها و معیارهایی نظیر آنچه که در حقوق فرانسه در خصوص منابع و هزینه‌ها وجود دارد، دیگر مشکلاتی در این خصوص بروز نخواهد کرد.

با توجه به ملاک‌های مطرح شده در خصوص منابع در اصل ۴۰ قانون اساسی فرانسه، منابعی که در حقوق ایران در خصوص منبع بودن آن‌ها تردید وجود دارد مانند «از محل صرفه جویی»، «از صندوق ذخیره ارزی» به دلیل نداشتن ویژگی‌های فوق منبع تلقی نمی‌شود. توضیح اینکه عبارت انتهایی اصل ۷۵ قانون اساسی ایران بیان می‌دارد: «... در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد». از این رو چنانچه طریق افزایش هزینه یا جبران کاهش درآمد در طرح پیشنهادی از سوی نمایندگان مجلس مشخص نشده باشد مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی خواهد بود. چنانچه ملاحظه می‌گردد شورای نگهبان ویژگی پایدار بودن منبع را شرط دانسته به گونه‌ای که منبع مذکور در طول دوره اجرا مستمر و پایان ناپذیر باشد در غیر این

که می‌تواند شامل ایجاد یک مالیات جدید یا افزایش در نرخ مالیات موجود در همان سطح از دست دادن درآمد باشد تا تعادل ایجاد شود (Cavana, 2011: 280).

۳٫۲ ممنوعیت مطلق افزایش هزینه های عمومی

بر اساس این اصل، ایجاد یا افزایش هر شکلی از هزینه نمی‌تواند به وسیله افزایش درآمد یا کاهش در سایر هزینه‌ها تضمین شود.

در توضیح اشکال مختلف «هزینه»، بایستی بیان داشت که هزینه مطرح در اصل ۴۰ قانون اساسی شامل هر نوع هزینه مستقیم، معین، قطعی و همچنین هزینه‌های بالقوه می‌شود. بنابراین هر نوع پیشنهاد اصلاحی که امکان هزینه کردن را ایجاد نماید، غیر قابل قبول خواهد بود. بنابر این روشن است که اصل ۴۰ قانون اساسی فرانسه به نحو وسیعی در خصوص هزینه‌ها سختگیر است در حالی که در رابطه با ابتکار عمل پارلمان در خصوص درآمدها کمتر ایجاد محدودیت می‌کند (Cavana, 2011: 290).

با توجه به توضیحات فوق روشن است که در حقوق فرانسه با مشخص نمودن معنا و مفهوم «منابع»، برخلاف حقوق ایران، از بروز سوالات و ابهامات در تشخیص منابع، جلوگیری شده است و با برشمردن خصوصیات برای منابع چون واقعی، عینی و در شرایط واقعی قابل دریافت بودن

جدید مذکور در اصل (۷۵) قانون اساسی محسوب نمی‌گردد. 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. 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. 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.

۱ - چنانچه در مقدمه‌ی مقاله بیان شد به دلیل ابهامات راجع به مرادی که نمایندگان مجلس به عنوان طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید در طرح‌های قانونی و پیشنهادها و اصلاحاتشان ارائه می‌دهند، شورای نگهبان طی یک اظهار نظر تفسیری به شماره‌ی ۹۱/۳۰/۴۹۷۴۹، ۱۳۹۱/۱۲/۲۳ در خصوص اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی، موضوع در جلسات متعدد شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و در خصوص هر یک از مصادیق منابع پیشنهاد شده از سوی نمایندگان نظر شورای نگهبان بدین ترتیب بیان گردید: «و 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

فرانسه از روش محدودیت کسری بودجه در بررسی پیشنهادات نمایندگان نسبت به لایحه بودجه استفاده می‌کند. در این روش مجلس نمی‌تواند ارقام لایحه بودجه را به نحوی تغییر دهد که موجب ایجاد کسری بودجه یا افزایش کسری بودجه نسبت به لایحه دولت شود (Cavana, 2011: 281).

بنابراین مجلس نمی‌تواند رقم کل هزینه‌ها را افزایش یا درآمدهای بودجه‌ای را کاهش دهد. این محدودیت که ریشه در اصل ۴۰ قانون اساسی دارد به مجلس اجازه نمی‌دهد هیچ‌گونه اصلاحیه‌ای (برای هیچ قانونی) را تصویب کند که به ایجاد هزینه‌های جدید، افزایش کل هزینه‌های دولت یا کاهش درآمدها بینجامد. مجلس تنها می‌تواند ترکیب هزینه‌های پیشنهادی بودجه دولت را با تغییر میزان اعتبارات برنامه‌ها در چارچوب مأموریت‌ها تغییر دهد. به عبارت دیگر، بحث درباره بودجه تنها به گفت و گوهای کلامی محدود است و نقش پارلمان به ثبت تصمیمات دولت محدود گردیده است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱: ۳۵). حتی اگر مجلس اصلاحیه‌هایی را پیشنهاد دهد به موجب یکی دیگر از ترتیبات قانون اساسی، دولت می‌تواند بر بودجه مورد نظر خویش اصرار بورزد (مواد ۴۰-۴۹ قانون ارگانیک بودجه). نمایندگان هنگامی می‌توانند قانون بودجه‌ای را بازبینی کنند که تعادل میان

درآمدها و هزینه‌های عمومی برهم نخورد و ارتباط میان ماده‌ی اصلاحی یا افزوده شده به قلمرو بودجه وجود داشته باشد؛ یعنی مواد پیشنهادی در قلمرو بودجه باشد یا به بهبود کنترل (پارلمانی، اداری یا

نمی‌تواند پیش نویس قانون بودجه را ابتدا به مجلس سنا ارائه کند.

۳ - قانون اصلی فرآیند‌های بودجه‌ای قانون ارگانیک بودجه مصوب سال ۲۰۰۱ است. این قانون اصول مرتبط با محتوا، تدوین، تصویب و گزارش لوایح بودجه سالیانه کشور را تعیین می‌کند. لازم به ذکر است که سلسله مراتب قوانین در حقوق فرانسه بدین ترتیب است: قانون اساسی، قانون ارگانیک، قانون عادی، احکام و فرمان‌های رییس جمهور، نخست وزیر، وزرا.

صورت منبع از سوی شورای نگهبان به عنوان منبع مالی تشخیص داده نمی‌شود (رستمی، ۱۳۹۵: ۸).

«واقعی بودن» منبع اعلام شده از سوی مجلس از جمله دیگر قیودی است که از سوی شورای نگهبان در خصوص منابع اعلامی از سوی مجلس ضروری است.^۱

۴ دایره شمول اصل ۴۰ ق.ا. فرانسه

حال سوالی که مطرح می‌شود این است که آیا این اصل لایحه‌ی بودجه سالانه دولت را نیز در بر می‌گیرد یا خیر؟

بر پایه‌ی قانون اساسی فرانسه در زمینه‌ی بودجه‌ی دولتی اختیارات گسترده‌ای را به قوه‌ی مجریه تفویض شده است (لاینت، ۱۳۸۹: ۴۵). در حقوق فرانسه تهیه‌ی پیش نویس بودجه بر عهده‌ی قوه‌ی مجریه است و بررسی و تصویب آن بر عهده‌ی قوه‌ی مقننه^۲ می‌باشد.

فرانسه از جمله کشورهایی است که در آن تعادل نسبی در خصوص حدود اختیارات دولت نسبت به پیش نویس بودجه و حدود اختیارات پارلمان در تغییر پیش نویس بودجه دارد (بهداری جهرمی و همکاران، ۱۴۰۰: ۵).

به موجب ماده‌ی ۳۹ قانون ارگانیک بودجه^۳، قوانین بودجه سالیانه باید توسط دولت پیشنهاد شوند، نه مجلس و به موجب قانون اساسی ۱۹۵۸ نقش مجلس در موضوع‌های بودجه‌ای، به تغییر ترکیب هزینه‌ها محدود می‌شود. به بیان دیگر در

۱ - اظهار نظر تفسیری مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۳ شورای نگهبان

۲ - به موجب قانون اساسی ۱۹۸۵ فرانسه، قوه‌ی مقننه از دو مجلس تشکیل شده است که شامل مجلس شورای ملی (پارلمان) که به طور مستقیم انتخاب می‌شوند و مجلس سنا که نمایندگان آن به صورت غیر مستقیم انتخاب می‌شوند. هر دو مجلس بر اساس قانون ارگانیک واحدی فعالیت می‌کنند. به موجب قانون اساسی پیش نویس بودجه سالیانه باید در ابتدا در مجلس شورای ملی به بحث گذارده شود و دولت

صلاحیت ساماندهی و مدیریت امور مالی و بودجه- ای قوه مجریه است. علیرغم اهمیتی که این محدودیت در حفظ نظم مالی دولت دارد، در نظام حقوقی ایران ضعف سازوکارهای قانونی در اجرای این اصل، عملاً موجب می‌گردد طرح‌های مغایر با اصل ۷۵ در مجلس تصویب گردند یا در صورت اعلام مغایرت از سوی شورای نگهبان با اصرار مجلس موضوع به مجمع تشخیص مصلحت ارجاع و نهایتاً تصویب گردد.

تصویب طرح‌های مغایر با اصل ۷۵ در عمل موجب می‌گردد تا دولت‌ها در اجرای قانون مصوب مجلس که دارای منبع پیش بینی شده نمی‌باشد از قانون بودجه سالانه کشور تخطی نماید و یا اینکه از اجرای قانون مذکور سرباز زند که خود اقدام غیرقانونی دیگری تلقی می‌گردد. شایان ذکر است در صورت عدم همسویی مجلس و دولت ارائه‌ی طرح- های مالی زیاد از سوی مجلس می‌تواند مانع از توجه دولت به سیاست‌های اعلامی خودش بشود و دولت را در نیل به وعده‌هایش ناکام بگذارد.

اقدام شورای نگهبان در ارائه‌ی نظر تفسیری مبنی بر غیر قانونی بودن ارجاع مصوبات مغایر با اصل ۷۵ به مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز مانع تصویب و ارجاع چنین طرح‌هایی به مجمع نگردیده و مشکل در این زمینه همچنان باقی است (نظریه‌ی تفسیری شماره‌ی ۹۱/۳۰/۴۹۷۴۹ مورخ ۹۱/۱۲/۲۳). لذا ضروری است در کنار سازوکارهای موجود که تنها رئیس مجلس را به عنوان مقام تطبیق دهنده‌ی طرح‌ها با اصل ۷۵ پیش بینی کرده است با استفاده از ظرفیت نهادهای موجود در ساختار قوه‌ی مقننه با اصلاح قوانین موجود اقدام

همچنین رجوع شود به نظریه‌ی شماره: ۷۸/۲۱/۵۱۴۶ تاریخ: ۱۳۷۸/۵/۲۴ که بیان می‌دارد: نظر به اینکه عبارت هرگونه اصلاحات در قانون بودجه کلی است باید مصادیق آن مشخص گردد تا پاسخ روشن داده شود. 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.

قضایی) بودجه بینجامد. از همین روست که بر اساس آیین‌نامه‌ی داخلی پارلمان رئیس هر کمیسیون یا رئیس مجلس با راهنمایی رئیس کمیسیون بودجه می‌تواند در هر زمان از فرایند تصویب لایحه‌ی بودجه، پیشنهادی را که تعادل بودجه‌ای را کاهش دهد، چه از سوی دولت باشد و چه نمایندگان، رد کند. اگر مواد پیشنهادی چنین مشکلی نداشت با درخواست نمایندگان به بحث و رأی گذاشته می‌شود و اگر نمایندگان بودجه‌ای بودن آن را نپذیرند، پیشنهاد کنار گذاشته می‌شود (شجاعی ارانی، ۱۴۰۱: ۲۴۳).

از این روی در حقوق فرانسه، به صراحت، محدودیت اعمال شده در اصل ۴۰ قانون اساسی بر لایحه‌ی بودجه سالیانه نیز تسری می‌یابد و بدین ترتیب مانع از بروز مشکلاتی در خصوص حدود صلاحیت مجلس در بررسی لایحه بودجه و اختلاف میان قوای مقننه و مجریه در این خصوص گردیده- اند. لازم به ذکر است عدم توجه به این مساله در حقوق ایران و عدم صراحت قانونی در شمول یا عدم شمول اصل ۷۵ قانون اساسی ایران نسبت به لایحه‌ی بودجه، موجب بروز اختلافات اساسی میان قوای مقننه و مجریه گردیده و موضوع همچنان لاینحل باقی مانده است.^۱

۵ آسیب‌شناسی فقدان سازوکار اجرایی اصل ۷۵ قانون اساسی ایران

اصل ۷۵ قانون اساسی ایران و اصل ۴۰ قانون اساسی فرانسه اصولی مهم در محدود نمودن صلاحیت تقنینی مجلس شورا در راستای حفظ

^۱ - در این خصوص می‌توان به نظریات تفسیری شورای نگهبان اشاره نمود:

نظریه‌ی تفسیری شماره ۹۲/۳۰/۵۰۰۰۲، ۱۳۹۲/۱/۳۱، در خصوص اصل پنجاه و دوم قانون اساسی: در خصوص سؤال اول، تغییر در ارقام بودجه به نحوی که شاکله بودجه را تغییر دهد، امکان‌پذیر نیست و نتیجتاً خلاف اصل ۵۲ قانون اساسی می‌باشد، در مورد سؤال دوم این شورا به نظر تفسیری نرسید.

تدوین و تصویب قانون «اصول بودجه گذاری» مشابه قانون ارگانیک بودجه یا قانون ارگانیک امور مالی در فرانسه صورت پذیرد.

با اصلاح قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی هیات زیر نظر هیات رئیسه مجلس به عنوان اولین مرجع صالح در مقام تطبیق، نظیر نهاد مشابه در نظام حقوقی فرانسه یعنی هیات نمایندگان دفتر پارلمان فرانسه پیش بینی شود و ارزیابی و تشخیص پذیرش طرح‌ها به آن هیأت واگذار گردد که در صورت تشخیص عدم انطباق طرح با حکم اصل ۷۵ قانون اساسی آنها را رد نمایند.

با اصلاح آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس رئیس کمیسیون‌های تخصصی مجلس به عنوان مرجع دوم در خصوص پیشنهاداتی که در کمیسیون‌های تخصصی مطرح می‌شود، تعیین و مقرر گردد پیشنهاداتی که در کمیسیون مطرح می‌شود بوسیله رئیس کمیسیون مورد بررسی قرار گیرد و در صورتی که ابهام در تشخیص موضوع وجود داشته باشد توسط هیأت پیشنهادی در بند فوق‌الذکر بررسی گردد. رئیس کمیسیون در صورت نیاز با رئیس کمیسیون برنامه و بودجه مجلس در این خصوص مشورت نماید.

با اصلاح آیین‌نامه‌ی مجلس مقرر گردد در خصوص پیشنهادات نمایندگان که در صحن مجلس مطرح می‌گردد و مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی رئیس مجلس وظیفه رد پیشنهادات را داشته باشد و در موارد تردید با رئیس کمیسیون برنامه و بودجه مشورت نماید.

با اصلاح آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس مقرر گردد که در فرآیند رسیدگی و پیش از تصویب طرح، دولت و هر یک از نمایندگان مجلس امکان ایراد در خصوص اجرای اصل ۷۵ را داشته باشد. در این خصوص مسئولیت تصمیم‌گیری با رئیس کمیسیون برنامه و بودجه خواهد بود.

به پیش‌بینی مراجع مختلفی در مرحله‌ی قبل از ایراد طرح در صحن علنی مجلس گردد.

۶ نتیجه

با توجه به بررسی نظام حقوقی فرانسه در اجرای اصل ۴۰ قانون اساسی فرانسه به نظر می‌رسد ریشه‌ی مشکلات اصل ۷۵ قانون اساسی ایران از يك سو مبتنی بر عدم پیش‌بینی مراجع بررسی‌کننده‌ی طرح‌های پیشنهادی از لحاظ مغایرت با اصل ۷۵ پیش از طرح آنها در صحن علنی مجلس و از سوی دیگر عدم توجه به لزوم اخذ نظر متخصصان در زمینه‌ی تشخیص مغایرت با اصل مذکور می‌باشد. چنانچه در حقوق فرانسه ملاحظه می‌گردد رئیس مجلس در آخرین مرحله تشخیص و ممیزی قرار دارد درحالی که در نظام حقوقی ایران رئیس مجلس به عنوان تنها مقام تشخیص‌دهنده‌ی مغایرت طرح با اصل ۷۵ پیش‌بینی شده است. پیش‌بینی رئیس مجلس به عنوان تنها ممیز پالایش طرح‌های مغایر با اصل ۷۵ با توجه به عدم تخصص ایشان در این خصوص و نظر به فضای سیاسی حاکم در مجلس در زمان ارائه‌ی طرح‌ها زمینه عدم اجرای صحیح اصل را فراهم می‌سازد. تجربه اجرای اصل ۴۰ قانون اساسی فرانسه بیانگر آن است که سازوکارهای اجرایی اصل بایستی به گونه‌ای تدارک دیده شود تا عمل پالایش طرح‌ها قبل از ورود طرح به صحن علنی مجلس باشد. به نظر می‌رسد ساختارهای موجود قوه‌ی مقننه ایران می‌تواند با اصلاح آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس و قانون نحوه اجرای اصل هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه‌ی با مسوولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۸/۱۰/۲۶ پاسخگوی نیاز کارشناسی بررسی طرح‌ها و پیشنهادات قبل از طرح در صحن علنی باشد.

لذا با توجه به مراجع قانونی پیش‌بینی شده در حقوق فرانسه در مرحله قبل از ورود طرح‌ها به صحن مجلس و بعد از آن در مقام مقایسه با ساختارهای قانونی موجود پیشنهاد می‌گردد:



منابع

- Annotated report of the deliberations of the Parliament of the Final Review of the Constitution of the Islamic Republic of Iran. (1985). vol.2. General Department of Cultural Affairs and Public Relations of the Islamic Council. **[In Persian]**
- Bahadri Jahormi, A., & Kodkhodamoradi, K., & Farahani, M. S. (2021). Analysis of the inclusion or non-inclusion of Article 75 of the Constitution in relation to the budget bill. *Encyclopedia of Economic Law Journal*, 28(19), 39-110. doi: 10.22067/lowecon.2022.41771. **[In Persian]**
- Gicquel, Jean. (1998). Les rapports entre le parlement et le gouvernement dans la Constitution de 1958, Constitutional Court question No.۹. concerning the Constitution at 40 years.
- Guardian Council, interpretive theory. No. ۹۱/۳۰/۴۹۷۴۹۱۲.۹۱/۲۳/ **[In Persian]**
- Habibzadeh, T., & Nikoguftarsafa, H. (2008). References for the Interpretation of the Constitution in Iran and America. *Research Journal of Islamic Sciences*, 9(27), 155-193. **[In Persian]**
- Hashemi, S. M. (2002). *Fundamental Rights of the Islamic Republic of Iran*. Vol. 2. Mizan Publication. Tehran **[In Persian]**
- Huber, John D (1996). *Rationalizing Parliament, Legislative Institutions, and Party Politics in France*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Islamic Council Research Center. (2013). *The evolving role of laws in the budget process*, translated by Afshin Khakbaz. Program and Budget Studies Office of the Islamic Council Research Center. **[In Persian]**
- Jalali, M., & Mohajeri, M. (2014). Comparative analysis of the competences of the Speaker of the Parliament in the legal system of Iran, Britain and France. *Journal of Comparative Law Studies*. 6(2), 490-469. **[In Persian]**
- Jalali, M., & Tangestani, M. Q. (2013). A look at Article 57 of the Constitution according to the votes and opinions of the Guardian Council. *Knowledge Quarterly of Public Law*, 3(10), 90-69. **[In Persian]**
- Leinert, Y (2009). *Budgeting in the world: legal framework of budgeting systems (a case study of some member countries of the Organization for Economic Cooperation and Development)*. Program and Budget Studies Office of the Research Center of the Islamic Council. **[In Persian]**
- Mazareei, G (2013). Structuralism in the Guardian Council's interpretations of the Constitution of J.A. *Legal Information Quarterly*, 7(26), 109-143. **[In Persian]**
- Mc Cavana, D. (2011). *The National Assembly in The French Institutions*. Assemblée nationale – Service des affaires internationales et de défense 33, rue Saint-Dominique – 75355 Paris Cedex 07.
- National Assembly. *Financial Inadmissibility: (2011) Article 40 of the Constitution*, File n 395.
- Rostami, V. (1390). *Public Finance*. Mizan Publication. **[In Persian]**
- Rostami, V., & Marandi, E. (2016). Review and Analysis of Article 75 of the Constitution and Limitation of Parliament Legislation. *Knowledge Quarterly of Public Law*, 5(14), 1-21. **[In Persian]**



Rafsanjani Moghadam, H. (2004). Comparative study of the Guardian Council (Iran) and the Constitutional Council (France). *Misbah*, 13(53), 33-68. **[In Persian]**

Shojaei Erani, S. (2022). The realm of budget laws in France. *Comparative law studies*, 13(1), ۲۳۷-۲۵۶. **[In Persian]**

The general policies of the legislative system. (2018). notified by the Supreme Leader. **[In Persian]**

Vakil, A.S., & Asgari, P. (2004). Constitution in the current legal system. Majd Publication. Tehran. **[In Persian]**