



تأسیس شرکت تجاری خارجی از منظر اصل ۸۱ قانون اساسی

پاسداشت روز قانون اساسی، بهانه‌ای برای توضیح اصل ۸۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در بستر ادبیات حقوقی موجود از منظر یک پژوهشگر حقوق خصوصی شد، اصلی که سال‌هاست، آذهان حقوقدانان حقوق تجارت و سرمایه‌گذاری خارجی با آن مانوس است:

«دادن امتیاز تشکیل شرکت‌ها و مؤسسات در امور تجاری و صنعتی و کشاورزی و معادن به خارجی‌ان مطلقاً ممنوع است.»

ظاهر این اصل که در سال ۱۳۵۸ تصویب شده است، متضمن ممنوعیت اعطای امتیاز در امور تجاری و صنعتی و کشاورزی و معادن به خارجی‌ان است. آنچه پیش از بقیه جلب توجه می نماید، مسأله تشکیل شرکت و فعالیت تجاری است. بعد از تصویب اصل ۸۱، یکی از مهم‌ترین سؤالات بخش دولتی، امکان ادامه فعالیت شرکت‌های خارجی در ایران بود. این ابهام به طور خاص از آنجا برخاسته بود که قانون عادی مقدم بر قانون اساسی، یعنی قانون راجع به ثبت شرکت‌ها مصوب ۱۳۱۰ در ماده ۳ مقرر کرده بود: «از تاریخ اجرای این قانون هر شرکت خارجی برای اینکه بتواند به وسیله شعبه یا نمایندیه به امور تجاری یا صنعتی یا مالی در ایران مبادرت نمایند باید در مملکت اصلی خود شرکت قانونی شناخته شده و در اداره ثبت اسناد تهران به ثبت رسیده باشد.» آنچه از ظاهر ماده یاد شده استنباط می شود، هیچ گونه منعی توسط این قانون برای تأسیس شرکت توسط خارجی‌ان پیش‌بینی نشده است و صرفاً ضوابط فعالیت در قالب شعبه یا نمایندگی بیان گردیده است. این تفسیر لفظی، منجر به تعارض ظاهری قانون اخیر با اصل ۸۱ قانون اساسی می‌شود و نتیجه آن وانهادن ماده ۳ قانون راجع به ثبت شرکت‌ها و عمل به اصل ۸۱ در مقام اجرای اصل تفوق قانون اساسی بر قانون عادی است.

به نظر می‌رسد توجه به موضوع حکم در اصل ۸۱ قانون اساسی و ماده ۳ قانون ثبت شرکت‌ها، تعارض ظاهری میان این دو قانون را مرتفع می نماید، از این رو که تشکیل شرکت توسط خارجی‌ان به معنای خلق ابتدایی یک شخصیت حقوقی در ایران، طبق اصل ۸۱ قانون اساسی ممنوع است، اما تأسیس شعبه یا نمایندگی یک شرکت خارجی مجاز است.

شورای نگهبان به عنوان نهاد مفسر قانون اساسی و در مقام صیانت از آن، در نظریه تفسیری شماره ۱۷۷۵ مورخ ۱۳۶۰/۲/۲، در خصوص این اصل مقرر داشته است: «شرکت‌های خارجی که با دستگاه‌های دولتی ایران قرارداد قانونی منعقد نموده‌اند می‌توانند جهت انجام امور قانونی و فعالیت‌های خود در حدود قراردادهای منعقدۀ طبق ماده (۳) قانون ثبت شرکت‌ها به ثبت شعب خود به ایران مبادرت نمایند و این امر با اصل ۸۱ قانون اساسی مغایرتی ندارد.» این تفسیر علاوه بر اینکه تفاوت موضوع دو حکم مقرر در ماده ۳ قانون راجع به ثبت شرکت‌ها و اصل ۸۱ قانون اساسی را حفظ نموده است، مانع از تفسیر لفظی ماده ۳ و انزوا ی آن شده است، همچنین ضمن تبیین منع مقرر در اصل ۸۱ قانون اساسی، که صرفاً تشکیل شرکت را در بر می‌گیرد- به ماده ۳ قانون راجع به ثبت شرکت‌ها جاننی تازه بخشیده و آن را به عنوان ضابطه فعالیت شخص حقوقی خارجی در ایران، معرفی کرده است.

گرچه تفسیر یاد شده، برای زدودن توهم تعارض بین قانون راجع به ثبت شرکت‌ها و قانون اساسی، کافی به نظر می‌رسید اما قانون‌گذار در سال ۱۳۷۶، مبادرت به تصویب قانون اجازه ثبت شعبه یا نمایندگی شرکت‌های خارجی نمود. در این ماده واحده آمده است: «شرکت‌های خارجی که در کشور محل ثبت خود شرکت قانونی شناخته می‌شوند، مشروط به عمل متقابل از سوی کشور متبوع، می‌توانند در زمینه‌هایی که توسط دولت جمهوری اسلامی ایران تعیین می‌شود در چارچوب قوانین و مقررات کشور به ثبت شعبه یا نمایندگی خود اقدام کنند.» ماده واحده اخیر، شرط عمل متقابل را نیز بر شروط سابق افزود که در حالی که پیش از آن، شرکت خارجی در حدود قراردادهای منعقدۀ خود با دولت ایران، می‌توانست به ثبت شعبه یا نمایندگی بپردازد، بی آنکه دولت متبوع خود را ملزم به رعایت این تقابل نماید. علاوه بر این، رعایت قوانین و مقررات کشور و پایبندی به زمینه‌هایی که دولت جمهوری اسلامی آنها را مشخص می‌کند، به جز مفاد قرارداد طرفین، توسط طرف ثالث الزامی است.

قانون یادشده و آیین‌نامه اجرایی آن، با قانون ثبت شرکت‌ها که در سال ۱۳۱۰ مورد تصویب قرار گرفته بود، مغایرتی نداشت، جز اینکه بر شروط فعالیت شرکت‌های خارجی در قالب شعبه یا نمایندگی می‌افزود. اما نظام نامه اجرای قانون ثبت شرکت‌ها در ماده ۵ خود که مدارک لازم برای ثبت شرکت‌های خارجی را بیان می‌نمود، همچنان این تردید را باقی گذاشته بود که آیا علیرغم اصل ۸۱ قانون اساسی و قانون اجازه ثبت شعبه یا نمایندگی شرکت‌های خارجی مصوب ۱۳۷۶ می‌توان مبادرت به ثبت شرکت خارجی نمود یا خیر؟ برخی بر این باورند که چون نظام‌نامه قانون ثبت شرکت‌ها، به موجب قانون اجازه ثبت شعبه یا نمایندگی شرکت‌های خارجی و آیین‌نامه اجرایی آن نسخ نشده است و حای ضوابط تأسیس شرکت خارجی است، لذا این نظام نامه به قوت خود باقی و امکان ثبت شرکت خارجی در ایران وجود دارد. اما به نظر می‌رسد که نمی‌توان این نظر را بپذیرفت:

- سابقه قانون‌گذاری و تغییر رویکرد نسبت به فعالیت اشخاص حقوقی خارجی در ایران نشان می‌دهد که حتی اگر بار به بقای اعتبار قانون راجع به ثبت شرکت‌ها و به تبع نظام‌نامه آن داشته باشیم، گنایت آن در شرایط بعد از تصویب اصل ۸۱ قانون اساسی، محل تردید جدی بوده است. مؤید آن، تصویب قانون جدید و آیین‌نامه اجرایی آن در سال‌های ۱۳۷۶ و ۱۳۷۸ است.

- شورای نگهبان در پاسخ به استعلام‌های دولت وقت، صرفاً به جواز ثبت شعبه اشاره نموده است و جواز تأسیس ابتدایی شرکت خارجی از نظریه شورا خروج تخصصی دارد.

- به نظر می‌رسد که قانون مؤخر یعنی قانون اجازه ثبت شعبه و نمایندگی شرکت‌های خارجی مصوب ۱۳۷۶ نیز در مسیر اصل ۸۱ قانون اساسی و نظام نامه سال ۱۳۱۰ نمی‌تواند دلیلی بر جواز ثبت شرکت خارجی در ایران باشد. این استدلال با تکیه بر یکی از اصول بنیادین قانون نویسی نیز تقویت می‌شود و آن عدم امکان ایجاد حق یا تکلیف توسط آیین‌نامه و انحصار ایجاد آن دو، صرفاً به موجب قانون است.

یکی از مهم‌ترین نتایج منطقی که از عدم امکان تأسیس شرکت خارجی در ایران، استنباط می‌شود، عدم امکان تبدیل تابعیت شرکت ایرانی به شرکت خارجی، در ایران است، به عبارت بهتر، اگر تبدیل تابعیت شرکت ایرانی را-حسب مورد وورای تفاسیر متعدد پیرامون تبدیل تابعیت شرکت- بر مبنای استدلال‌های موجود در حقوق شرکت‌های تجاری مجاز بدانیم، به نظر می‌رسد که ممنوعیت اصل ۸۱ و به تبع ماده واحده سال ۱۳۷۶، این جواز را با چالش جدی مواجه خواهد نمود، زیرا شخصیت حقوقی شرکی که تابعیت خارجی تحصیل نموده است، مشمول جواز مندرج در این ماده نیست و موجود اعتباری مستقلی محسوب می‌شود که عنوان شعبه یا نمایندگی بر آن صدق نمی‌کند.

*** رئیس امور پژوهش‌های حقوقی معاونت حقوقی رئیس جمهوری و دانش آموخته دکتری حقوق خصوصی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران**

تضمین اجرای قانون اساسی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

قانون اساسی را باید عالی‌ترین سند حقوقی یک کشور دانست که در آن ضمن بیان آرمان‌ها و اهداف و رویکردهای کلان، به ترسیم حدود صلاحیت‌های حکومت و مأموران آن و تضمین آزادی‌های عمومی مبادرت می‌کند. قانون اساسی جمهوری اسلامی نیز در همین راستا به‌تصویب رسیده است. چنین مفهوم و ماهیتی از قانون اساسی، آن را بر اوج و قله هندسه رفتاری و گفتاری کشور جای می‌دهد به‌گونه‌ای که هیچ اقدام و عملی از سوی آحاد مردم و حکومت و کارگزاران او نباید در مغایرت با قانون اساسی صورت پذیرد. «اصل برتری قانون اساسی»، ترجمانی از این سخن است که در پرتو آن اولاً تمامی قوانین و مقررات کشور باید هم‌رستا با قانون اساسی و بدون مغایرت با آن وضع گردد، ثانیاً تمامی رفتارها و اقدامات در چارچوب قوانین و مقررات و در راس آن قانون اساسی انجام پذیرد و ثالثاً سازوکارهای لازم، کاراً و اطمینان‌بخش از اجرای قانون اساسی در مقام وضع و اجرا، ایجاد و تعبیه شود. به بیان دیگر، تضمین اجرای قانون اساسی، جزء و رکن مهم، اصل برتری قانون اساسی است.

تضمین اجرای قانون اساسی در پرتو دو رویکرد پایه‌ای تحقق می‌یابد: ارتقای فرهنگ سیاسی و نیز ایجاد سازوکارهای ضمانت‌کننده‌ای که سبب شود قانون اساسی به شکل «فرآگیر» یعنی استانتائاپذیر و «نهاده‌ینه» اجرایی شود.

در صیانت از قانون اساسی، عمدتاً دو شیوه قضایی یا سیاسی مورد توجه نظام‌های مختلف حقوقی دنیا قرار گرفته است. در شیوه قضایی، این صلاحیت در اختیار دادگاه‌های قضایی قرار گرفته اما در شیوه سیاسی، این امر به هیأت سیاسی مستقل از قوا واگذار شده است.

سازوکارهای تضمین اجرای قانون اساسی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در شورای نگهبان، ریاست‌جمهوری و مراجع قضایی پیش‌بینی شده است.

الف - شورای نگهبان

هرچند اصل تضمین پاسداری از قانون اساسی توسط شورای نگهبان، مورد مناقشه نیست اما برخی نواقص یا بعضی ایرادات در نحوه اجرا و اعمال آن وجود داشته است.

۱- پیش‌بینی شورای نگهبان به‌عنوان نگهبان قانون اساسی در مصوبات مجلس شورای اسلامی با این پیش‌فرض صورت گرفته که امور تقنینی از طریق مجلس شورای اسلامی انجام می‌پذیرد چراکه اصل پنجاه و هشتم بر این امر تصریح دارد که «اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است» و بدین ترتیب تمامی امور تقنینی کشور از منظر تضمین اجرای قانون اساسی مورد توجه و اهتمام واقع می‌شود. اما امکان تصویب برخی قوانین، خارج از مجلس شورای اسلامی، خلأیی را در نظارت بر رعایت اجرای قانون اساسی موجب شده است.

۲- نظارت شورای نگهبان، اقدامی پسینی و تابعی از ابتکارات تقنینی مجلس شورای اسلامی محسوب می‌شود و این نظارت، نمی‌تواند رافع این نقص باشد که اگر کشور در اجرای قانون اساسی به قانونی نیاز داشته باشد و مجلس شورای اسلامی به تصویب آن مبادرت نرورد چگونه می‌توان اجرای قانون اساسی را تضمین نمود. بر همین اساس است که در بند ۱۵ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی مهرماه ۱۳۹۸، رهبر معظم انقلاب آمده است: «تعیین اولویت‌های قانونگذاری را محوریت؛ گره‌شایی از امور اجرایی کشور، اصول اجرا نشده قانون اساسی، سند چشم انداز، سیاست‌های کلی نظام، برنامه پنج‌ساله توسعه و مطالبات رهبری.»

۳- نظارت بر رعایت قانون اساسی در مصوبات مجلس شورای اسلامی از طریق شورای نگهبان، به آن دسته از مصوبات مجلس که پس از انقلاب اسلامی به تصویب رسیده محدود می‌شود و این در حالی است که مواردی همانند مصوبات قانونی شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران و نیز قوانین مجلسین پیش از انقلاب از شمول این سازوکار خارج مانده است.

ب- رئیس جمهوری

بر موجب اصل یکصدوسیزدهم قانون اساسی «پس از مقام رهبری، رئیس جمهوری عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، بر عهده دارد.» ضمن آنکه طبق اصل یکصدویست‌ونهم این قانون، رئیس جمهوری سوگند یاد می‌کند که پاسدار مذهب رسمی و نظام جمهوری اسلامی و قانون اساسی کشور باشد.

این دو بیان صریح، صلاحیت و تکلیفی را تحت عنوان مسئولیت اجرا و پاسداری از قانون اساسی، متوجه رئیس جمهوری می‌کند که در تضمین اجرای قانون اساسی بسیار مهم و راهگشاست و به اعتکای آن می‌توان خلا‌ها و نواقص این حوزه را برطرف ساخت. این مسئولیت رئیس جمهوری دارای ویژگی فراگیر بودن است اما شامل اعلام نظر شورای نگهبان در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی نمی‌شود. مناسفانه این صلاحیت پراهمیت رئیس جمهوری که می‌توانست به نحوی بایسته و گسترده اجرای قانون اساسی را محقق و تضمین کند به دلایل مختلف با چالش‌های گوناگونی مواجه بوده است. از یک سوی، اهتمام به اعمال این صلاحیت در دوره‌های مختلف ریاست‌جمهوری به یک شکل و میزان نبوده و در این ارتباط سازوکارهای اجرایی کامل و جامعی پیش‌بینی نشده است. جدی‌ترین تدابیر پیش‌بینی شده در این زمینه را می‌توان در قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست‌جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۵/۸/۲۲ ملاحظه کرد. بر اساس این قانون، رئیس جمهوری از طریق نظارت، کسب اطلاع، بازرسی، پیگیری، بررسی و اقدامات لازم مسئول اجرای قانون اساسی است و بر اساس ماده ۱۴ در صورت توقف یا عدم اجرای اصلی از اصول قانون اساسی، جدی‌ترین نگاه مندرج در این زمینه محدود ساختن این قانون و به‌نحو مقتضی اقدام می‌نماید و برای این منظور می‌تواند مراتب را به اطلاع بالاترین مقام مسئول مربوطه برساند و علت توقف یا عدم اجرا را خواستار گردد. بر اساس ماده ۱۵ این قانون به‌منظور اجرای صحیح و دقیق قانون اساسی، رئیس جمهوری حق اخطار و تذکر به قوای سه‌گانه کشور را دارد. اما این صلاحیت‌ها با رویکرد جدی عمده‌تأسیسی، مورد انکار و تحدید واقع شده است. جدی‌ترین نگاه مندرج شده در این زمینه محدود ساختن این صلاحیت در قوه مجریه است که نتیجه آن، لغو بودن تصریح اصل ۱۱۳ قانون اساسی بر مسئولیت اجرای قانون اساسی خواهد بود. فارغ از استدلالات مختلف حقوقی و تاریخی ناظر بر مسئولیت گسترده رئیس‌جمهوری در اجرای قانون اساسی (که مجال آن در این مختصر نیست)، باید گفت که انکار یا محدود شمردن این صلاحیت نتیجه‌ای جز دور شدن کشور از تضمین اجرای قانون اساسی در پی نخواهد داشت.

ج- مراجع قضایی:

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، روش قضایی را در صیانت از خود انتخاب نکرده و بر این اساس مرجع قضایی ویژه‌ای به این منظور ایجاد نشده، اما این سخن به معنای عدم نقش‌آفرینی قوه قضائیه در این زمینه نبوده است. این نقش‌آفرینی، حداقل از منظر دیوان عدالت اداری قابل طرح می‌باشد.

باید گفت آنچه در بندهای ۲ و ۳ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری مورد توجه قرار گرفته نیز حکایت از فقدان سازوکارهای مشخص در تضمین اجرای قانون اساسی در حوزه مقررۀ‌گذاری دارد. حال آنکه قانون اساسی به‌عنوان عالی‌ترین سند انتظام‌بخش امور کشور باید همواره با اراده‌ای جدی مورد اجرا قرار گیرد و چنین اراده‌ای بخوبی می‌تواند با استفاده از ظرفیت‌های موجود قانونی همانند اصل ۱۱۳، چتر تضمین‌کننده اجرای قانون اساسی را بر تمامی ابعاد تقنینی، مقررۀ‌گذاری و اجرایی کشور بگستراند.

*** معاون تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی رئیس جمهوری**

▪ چهارشنبه ۱۲ آذر ۱۳۹۹

▪ سال بیست و ششم

▪ شماره ۷۵۰۶

رویکرد قانون اساسی به بودجه نویسی



ولی رستمی *

حدود اختیارات قوه مقننه در رسیدگی و تصویب بودجه سالانه کل کشور، مسأله‌ای مهم، بحث‌انگیز و پیچیده و مستلزم بررسی و تحلیل دقیق و موشکافانه است. اصل ۵۲ قانون اساسی به اجمال مقرر می‌دارد که بودجه سالانه کل کشور از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد.

نظام‌های قانونگذاری مختلف الگوهای متنوعی در رسیدگی و تصویب بودجه در اختیار می‌گذارند؛ الگوی مجلس بودجه‌ریز در آن مجلس از اختیارات گسترده و صلاحیت نامحدودی برای تصویب لایحه بودجه برخوردار است، الگوی مجلس تأثیرگذار بر بودجه است که در آن حدود اختیارات و صلاحیت مجلس برای تصویب لایحه بودجه محدود است و الگوی مجلس غیرتأثیرگذار که در آن مجلس اختیار اصلاح و تغییر لایحه بودجه را ندارد و فقط می‌تواند آن را رد یا تصویب کند.

در کشور ما حدود اختیارات مجلس شورای اسلامی در رسیدگی و تصویب بودجه به‌علت ابهامات و نارسایی‌های قانونی همواره محل اختلاف نظر و مناقشه بوده است و در سال‌های اخیر بشدت مورد اختلاف نظر دولت و مجلس قرار گرفته است و به‌طور کلی سه دیدگاه متفاوت در این زمینه وجود دارد.

۱- دیدگاه اختیارات گسترده و نامحدود مجلس شورای اسلامی

در این دیدگاه با تکیه بر واژه «رسیدگی» در اصل ۵۲ قانون اساسی برای خود اختیارات گسترده و نامحدود قائل است. از نظر مجلس واژه «رسیدگی»، اقتضای دخل و تصرف در لایحه بودجه را دارد و مدعی فقدان ممنوعیت و محدودیت‌های قانونی برای رسیدگی و تصویب بودجه توسط مجلس است. در یادِ امر به‌نظر می‌رسد که مهم‌ترین محدودیت قانونی مجلس درباره رسیدگی و تصویب قانون بودجه، همانند سایر قوانین، اصل ۷۵ است که مقرر می‌دارد طرح‌های نمایندگان مجلس و پیشنهادات و اصلاحاتی که آنها در لوایح دولت اعمال می‌کنند، نباید برای دولت بار مالی داشته باشد. لکن شورای عالی تطبی کل نظریه مشورتی شماره ۵۵۹۵ مورخ ۱۳۶۴/۱۲/۷ درباره شمول این اصل به لایحه بودجه اعلام نموده است که اصل ۷۵ قانون اساسی ناظر بر پیشنهادها ی نمایندگان در لایحه بودجه نیست. مطابق این دیدگاه، اصل ۱۲۶ قانون اساسی نیز که رئیس‌جمهوری را مسئول برنامه و بودجه کشور قرار داده مغایرتی با اختیارات نامحدود مجلس در این خصوص ندارد؛ زیرا منظور از مسئولیت در این اصل به معنای اجرا است و رئیس‌جمهوری مکلف است بودجه مصوب مجلس را اجرا کند.

۲- دیدگاه عدم اختیارات مجلس شورای اسلامی

این نظریه که در واقع دیدگاه قوه مجریه محسوب می‌شود، بر عکس قائل به عدم اختیارات مجلس در این زمینه است و معتقد است که اختیارات گسترده مجلس در این خصوص که منجر به تغییرات عمده و دگرگونی اساسی لایحه بودجه سالانه کل کشور پیشنهادی دولت شود، موجب تبدیل لایحه مذکور به طرح نمایندگان مجلس می‌شود در نتیجه مغایر اصل ۵۲ و ۱۲۶ قانون اساسی است. برخی نیز قائل به این نظریه هستند که آنچه مجلس به‌عنوان لایحه بودجه تصویب می‌کند، به معنای قانون و قانونگذاری نیست؛ بلکه سندی اجرایی است که مجلس از باب نظارت، پیشنهاد دولت را برای درآمد‌ها و هزینه‌های سالیانه تأیید یا رد می‌کند و به دولت اجازه می‌دهد در همان چارچوب، درآمد‌ها را وصول و درمورد مشخص هزینه کند. در این دیدگاه هرگونه تغییر در لایحه بودجه بدون رضایت دولت، خروج قوه مقننه از حدود صلاحیت مقرر در قانون اساسی است که در اصل ۷۱ مجلس به آن مشق شده است.

۳- دیدگاه اختیارات محدود مجلس شورای اسلامی

در مقابل دو دیدگاه متعارض پیش‌گفته، بیشتر حقوقدانان و صاحب‌نظران، دیدگاه بنیادینی دارند و قائل به اختیارات محدود مجلس در این خصوص هستند. برخی برای توجیه آن به محدودیت‌های قابل استنباط از قانون اساسی، محدودیت‌های مبتنی بر میانی و اصول بودجه، تفاوت احکام بودجه‌ای و غیر بودجه‌ای استناد کرده‌اند و از جمله نظریه شورای نگهبان در خصوص عدم شمول اصل ۷۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر لایحه بودجه را مشورتی و غیرالزام آور قابل نقد و تفکیک دانسته‌اند.

در مجموع به‌نظر می‌رسد که علی‌رغم وجود نظریه مشورتی مذکور، در تصویب نهایی لایحه بودجه و تعیین سقف منابع و مصارف (درآمدها و هزینه‌های عمومی) باید این اصل و تعادل پیش‌بینی شده در لایحه بودجه در مورد منابع و مصارف بودجه رعایت شود. تبصره (۱) ماده ۱۲۰ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در مورد تصویب بودجه سالانه کل کشور نیز مقرر می‌دارد که در جلسه علنی پیشنهادهایی که منبع در آمد مشخصی نداشته باشد قابل طرح نخواهد بود و پیشنهادهایی که مزاد بر سر جمع نباشد زمانی قابل طرح است که ردیف مشخص جایگزین را معین نماید.

شورای عالی نظریه‌ای در نظر تفسیری در این خصوص اعلام نکرده است، اما به موجب بند ۱ نظریه شماره ۷۸/۲۲/۱۵۱۶ مورخ ۱۳۷۸/۵/۲۴ اعلام نموده که تغییر در ارقام بودجه به‌نحوی که درکل بودجه تأثیر بگذارد، به وسیله طرح قانونی، با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی امکان‌پذیر نیست و سپس طی این تفسیری شماره ۷۵۰۰۲/۵۰۰۳/۳۱ مورخ ۱۳۹۲/۷/۳۱ اعلام نموده است که تغییر در ارقام بودجه به شکلی که در تغییر دهد، امکان‌پذیر نیست و نتیجتاً خلاف اصل ۵۲ قانون اساسی می‌باشد.

با توجه به آنچه بیان شد به‌نظر می‌رسد که دیدگاه سوم صحیح و موجه است. در این شرایط با توجه به ساختار نظام جمهوری اسلامی در قانون اساسی براداشت منطقی و درست از اصول قانون اساسی در این زمینه و استفاده از سازوکار سیاست‌های کلی نظام مصوب بند یک اصل یکصد و دهم قانون اساسی و تعیین و ابلاغ سیاست‌های کلی بودجه‌ریزی و تبیین راهبردهای حدود اختیارات مجلس شورای اسلامی در رسیدگی و تصویب لایحه بودجه سالانه کل کشور در آن می‌تواند راهگشا باشد. همچنین در این زمینه بند ۲ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی مقام معظم رهبری که این موضوع را به‌درستی مورد توجه قرار داده و بر تعیین محدوده اختیار مجلس در تصویب ساختار و مفاد بودجه سالانه کل کشور (پیش‌بینی درآمد‌ها، هدف‌گذاری‌ها، موارد هزینه و...) با تصویب قانون لازم و اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس تأکید نموده است، برای رسیدن به برداشت مبتنی بر رویکرد واقعی قانون اساسی که همان نقش محوری قوه مجریه در این خصوص است، یاری رسان است.

*** مشاور معاونت حقوقی رئیس جمهوری**

و دانشیار حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

مفهوم و ویژگی‌های قانون اساسی

از تاریخ انقلاب‌های آمریکا و فرانسه در اواخر سده هجدهم میلادی، حقوق اساسی به صورت حقوق نوشته شکل گرفت و قوانین اساسی تدوین و تصویب شدند. تصویب قوانین اساسی به صورت نوشته پدیده نوینی است که تاریخ آن به استقلال مستعمرات آمریکایی بریتانیا در سده



بیژن عباسی
لایحی *

هجدهم برمی‌گردد که سبب پیدایش جنبش قانون اساسی نوین در جهان شد. با وجود این، اندیشه قانون اساسی به دوران باستان می‌رسد. متن قانون اساسی معمولاً قانون اساسی، گاه قانون بنیادین مانند قانون بنیادین آلمان مصوب سال ۱۹۴۹ یا گاهی منشور مانند منشور سال‌های ۱۸۱۴ و ۱۸۳۰ فرانسه نامیده می‌شود. هر جامعه سیاسی دارای مجموعه قواعد نوشته یا نانوشته به منظور تعیین روش‌های رسیدن به قدرت سیاسی و اعمال آن است. مجموعه این قواعد، قانون اساسی را شکل می‌دهد. معمولاً همه کشورها دارای قانون اساسی هستند و اغلب آنها دارای قانون اساسی نوشته می‌باشند. قانون اساسی مجموعه‌ای از قواعد حقوقی برتری است که قوای عمومی را سازماندهی، وضعیت حقوقی حکومت‌کنندگان (چگونگی انتخاب و صلاحیت‌های آنان) و روابط میان آنها و حکومت‌شوندگان را تعیین و حقوق و آزادی‌های مردم را تضمین می‌کند. قانون اساسی دارای ارزش بالاتر از دیگر قواعد حقوقی است و فقط از راه آیین و تشریفات ویژه‌ای و نه مانند قواعد عادی مورد بازنگری قرار می‌گیرد.

الف- قانون اساسی نظام حقوقی قدرت سیاسی در دولت

بدون وجود قواعد قانون اساسی ممکن است قدرت سیاسی بنا به میل کسی که آن را اعمال می‌کند به حرکت درآید؛ با قانون اساسی به قدرت سیاسی مطابق امیال اشخاص و نه هرگونه که آنها بخواهند اعمال می‌شود. قدرت سیاسی دنباله‌رو حقوق می‌گردد و باید از قواعد حقوقی مشخصی پیروی کند. به همین خاطر است که کارل فریدریش قانون اساسی را هم به عنوان «سامانه‌ای از محدودیت‌ها» و هم به منزله «تصمیمی بنیادین که حکومت را سازماندهی می‌کند» تعریف کرده است. آنچه مهم این است اینکه کارکرد اصلی قواعد اساسی فارغ از تنوع و شکل‌شان، تعیین نظام حقوقی قدرت سیاسی در دولت است. حقوق و آزادی‌های ملت از عناصر جدایی‌ناپذیر این نظام حقوقی است و محدودیت‌هایی را برای دولت به همراه می‌آورد.

ب- به‌طور قواعد قانون اساسی از دیگر قواعد

نخستین ویژگی قواعد اساسی تمایز آنها از دیگر قواعد حقوقی است، ولی در کشورهایی که قانون اساسی عرفی حاکم است به لحاظ شکلی قواعد آن به روشنی قواعد قانون اساسی نوشته از دیگر قواعد متمایز نیست. به علاوه به لحاظ ماهوی نیز گاه جدا کردن قواعد اساسی از نظر موضوعی از دیگر قواعد دشوار است، زیرا برخی از قواعد که به لحاظ شکلی اساسی هستند می‌توانند همسان دیگر قواعد انگاشته شده یا تغییر یابند. آنگونه که «اسیس» پیشنهاد می‌کند برای تفکیک قواعد اساسی از دیگر قواعد باید گفت که قواعد اساسی برخلاف دیگر قواعد که توسط قوای تأسیسی وضع شده‌اند برخاسته از قوه ای خاص به نام قوه مؤسس است. این قوه از آن کسی است که دارای حق حاکمیت است، زیرا اوست که حق تعیین و پایه‌ریزی قواعد اساسی بنیادین را که دیگر قواعد از آن سرچشمه می‌گیرند دارد. همچنین به همین خاطر است که اصولاً قواعد اساسی نباید همانند قواعد و مقررات عادی وضع یا اصلاح شوند.

پ- برتری قواعد قانون اساسی

دومین ویژگی قواعد قانون اساسی این است که این قواعد در یک دولت به سبب شش‌ات گرفتن از قوه مؤسس که تجلی قوه حاکم است برتر از دیگر قواعد هستند. این واقعیت توسط همه حقوقدانان نظام حقوقی نوشته پذیرفته شده است و حتی برخی از قوانین اساسی آن را در پاره‌ای از اصول خود در نظم حقوقی دولت پیش‌بینی کرده‌اند؛ برای نمونه آخرین عبارت قانون اساسی جمهوری ایتالیا مصوب ۲۷ دسامبر ۱۹۴۷ مقرر می‌دارد که «قانون اساسی به عنوان قانون بنیادین جمهوری باید توسط همه شهروندان و نهادهای دولتی کاملاً محترم شمرده شود». قانون اساسی بلژیک مصوب ۱۷ دسامبر ۱۹۹۴ نیز می‌گوید: «از تاریخ لازم‌الاجرا شدن قانون اساسی، همه قوانین، تصویب‌نامه‌ها، مصوبات و آیین‌نامه‌ها و دیگر تصمیماتی که مغایر این باشند منسوخ خواهند بود» (مادهی ۱۸۸). درباره منشأ اقتدار قانون اساسی بیشتر حقوقدانان افرون بر سرچشمه گرفتن آن از قوه مؤسس، به اندیشه سلسله مراتب میان هنجارهای حقوقی برگرفته از نوشته‌های هانس‌کلسن برای توصیف نظم حقوقی یک دولت و برتری قانون اساسی استناد می‌کنند. بر پایه این اندیشه، سلسله مراتب میان هنجارها یا قواعد به معنی ایجاد تدریجی در محدودیت‌های قابل استنباط از قانون مامون با مقررات عالی‌تر است. نظم حقوقی دولت مانند هرمی است که در آن هر قاعده حقوقی برای ابراز وجود باید با قواعدی که برتر از آن هستند مطابقت داشته باشد. «نظم حقوقی یک نظام نه حاوی قواعد حقوقی دارای ارزش برابر بلکه ساختاری با چند طبقه، یک هرم یا سلسله مراتبی از چند طبقه یا سطح قواعد حقوقی می‌باشد». استسام این سلسله مراتب ناشی از ارتباط میان عناصر آن است. قانون اساسی در بالای ساختار حقوقی یک کشور قرار دارد و قاعده‌ای حقوقی است که به دیگر قواعد حقوقی ارزش و اعتبار می‌بخشد و باید توسط قواعد مادون (بیان‌های بین‌المللی، قوانین عادی و آیین‌نامه‌ها) و مقامات شایسته برای وضع آنها (مجلس و دولت) محترم شمرده شود. به این امر، اصل مطابقت مصوبات با قانون اساسی گفته می‌شود که برابر اصل هجری در احجام صلاحیت خود حق ندارد از رعایت اصول و قواعد اساسی که بر همه نهادهای دولت واجب است خودداری کند.

از ویژگی برتری قواعد قانون اساسی بر دیگر قواعد دو نتیجه حقوقی به دست می‌آید:

۱. به سبب برتری این قواعد، اصولاً آنها فقط طبق آیین ویژه کم و

بیش پیچیده‌ای در حسب اینکه قانون اساسی تاجه اندازه انعطاف‌پذیر است می‌توانند مورد بازنگری قرار گیرند.

۲. اصولاً برتری قواعد قانون اساسی با تعبیه اصل نظارت بر مطابقت دیگر قواعد با قانون اساسی تضمین می‌شود. این‌گونه نظارت ممکن است به یک مرجع قضایی ویژه (دادگاه قانون اساسی کارسروهه آلمان) یا مراجع قضایی دادگستری (در ایالات متحده، دادگاه‌های عمومی و در راس آن دیوان عالی کشور) واگذار شود. گاه ممکن است یک مرجع دادرسی اساسی خاص برای تشخیص مطابقت قوانین و بیمن‌های بین‌المللی با قانون اساسی پیش‌بینی شود مانند شورای قانون اساسی فرانسه، دیگر مراجع قضایی نیز در شرایط خاصی می‌توانند از نقض قانون اساسی به وسیله یک قاعده حقوقی داخلی دیگر جلوگیری کنند مانند نظارت بر مطابقت آیین‌نامه‌ها با قانون اساسی توسط دادرس اداری (شورای دولتی فرانسه یا دیوان عدالت اداری ج. ا. ایران).

بنابراین، امروزه قانون اساسی یک فرمول ساده فلسفی و سیاسی نیست، بلکه جزئی از نظم حقوقی یک کشور و یک قاعده حقوقی مستقل است.

*** معاون پژوهش و ترویج قانون اساسی معاونت حقوقی رئیس جمهوری**

و دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران