

امکان سنجی حقوقی تصویب لایحه بودجه در کمیسیون‌های داخلی مجلس شورای اسلامی

محمدصادق فراهانی^{۱*}، کمال کدخدامرادی^{۲**}، علی فتاحی زفرقندی^{۳***}

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، ایران

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه امام صادق(ع)، ایران

۳. دکتری حقوق عمومی، دانشگاه تهران، ایران

تاریخ دریافت: ۹۹/۶/۲۹ تاریخ پذیرش: ۹۹/۱۱/۲۰

چکیده

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 قانون‌گذاری را در صلاحیت مجلس شورای اسلامی می‌داند و تفویض تصویب قوانین به کمیسیون‌های داخلی مجلس را صرفاً در شرایطی امکان‌پذیر دانسته است. پژوهش پیش‌رو با بهره‌گیری از مطالعات کتابخانه‌ای و اتخاذ رویکردی تحلیلی-توصیفی، در مقام تبیین نسبت میان اصول ۵۲ و ۸۵ قانون اساسی و امکان‌سنجی تصویب لایحه بودجه در کمیسیون‌های داخلی مجلس به این نتیجه رسید که رویکرد عدم جواز تصویب آزمایشی بودجه به لحاظ حقوقی از قوت بیشتری برخوردار است. دیدگاه جواز تصویب آزمایشی بودجه، بر پایه چهار محور «استناد به فلسفه قانون‌گذاری آزمایشی»، «استناد به عدم تحقق ضرورت مندرج در اصل ۸۵ نسبت به قوانین بودجه»، «استناد به استثنایی بودن تفویض قانون‌گذاری و اکتفا به قدر متیقن در تفسیر آن» و «تخصیص بودجه از مفاد اصل ۸۵ قانون اساسی» استوار است و در مقابل، دیدگاه عدم جواز تصویب آزمایشی بودجه، استدلال خود را بر پایه «عدم تغایر فلسفه قانون‌گذاری آزمایشی با تصویب آزمایشی قانون بودجه»، «تشابه بودجه و سایر قوانین به لحاظ اجرای آزمایشی»، «شمول ضوابط عام و استثنایی قانون‌گذاری مجلس نسبت به قانون بودجه» و «ارائه تحلیلی نو عبارت از «بعضی از قوانین» بنا نهاده است.

واژگان کلیدی: اصل ۵۲، اصل ۸۵ بودجه، تصویب آزمایشی، تصویب دائمی، سالانه بودن، کمیسیون داخلی مجلس.

* Email: Msfarahani72@ut.ac.ir

نویسنده مسئول

** Email: Kadkhodamoradi@gmail.com

*** Email: A.fattahi.zafarghandi@gmail.com

Legal Feasibility of Approving the Budget Bill in the Internal Commissions of the Islamic Consultative Assembly

Mohammad Sadegh Farahani^{1*} & Kamal Kadkhodamoradi^{2**}
& Ali Fattahi Zafarghandi^{3***}

1- Ph. D Student in Public Law, University of Tehran, Iran

2- Ph. D Student in Public Law, Imam Sadeq University, Iran

3- Ph. D in Public Law, University of Tehran, Iran

Abstract

The Article 52 of the Constitution makes the review and approval of the annual budget of the country within the competence of the Islamic Consultative Assembly. On the other hand, Article 85 of the Constitution considers legislation to be within the competence of the Islamic Consultative Assembly and considers the delegation of the approval of laws to the internal commissions of the Assembly to be possible only under certain conditions. This research by using library studies and adopting an analytical-descriptive approach, in the position of explaining the relationship between the Articles 52 and 85 of the Constitution and the feasibility of approving the budget bill in the internal commissions of the parliament has reached the conclusion that the unauthorized approach to experimental budget approval is legally more robust. The license-based approach for experimental approval of the budget, is based on four axes: "Philosophy of the experimental legislation", "Non-fulfillment of the necessity stated in Article 85 of the budget laws", "Exceptional nature of legislative delegation and suffice to axioms in its interpretation" and "budget allocation based on the provisions of Article 85 of the Constitution". On the contrary, the view of the impermissibility of experimental budget approval is based on "Compatibility in the philosophy of experimental legislation with experimental budget law", "Similarity of budget and other laws in terms of "experimental implementation", "Inclusion of general and exceptional rules of legislation in relation to the budget law" and "Presentation of a new analysis of the phrase "Some Laws."

Keywords

Article 52, Article 85, Budget, Experimental Approval, Permanent Approval, Annuality, Parliamentary Internal Commission.

* **Email:** Msfarahani72@ut.ac.ir

** **Email:** Kadkhodamoradi@gmail.com

*** **Email:** A.fattahi.zafarghandi@gmail.com

Corresponding Author

مقدمه

به موجب اصل ۵۲ قانون اساسی «بودجه سالانه کل کشور به‌ترتیبی 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 دامنه 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» را 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 است: ۱- بررسی و تصویب خط‌مشی، راهبردها، سیاست‌ها، برنامه‌های کلان و بودجه سالانه شرکت و ضوابط اجرایی آن»، 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 معاینه 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 براساس صدر این اصل، مرجع قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی بوده و صلاحیت آن قائم به شخص و غیرقابل تفویض به دیگری است، اما مفاد مندرج در ادامه اصل، دو مقوله «تصویب آزمایشی قوانین» و نیز «تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت» را از آن مستثنا کرده است که مورد نخست - چنانکه در ادامه خواهد آمد -

در تعیین دامنه نهادی صلاحیت رسیدگی و تصویب بودجه مؤثر خواهد بود. براساس این استثنا، مجلس شورای اسلامی می‌تواند در «موارد ضروری» صلاحیت تصویب «برخی قوانین» را به‌صورت «آزمایشی» به «کمیسیون‌های داخلی» واگذار کند. این قوانین به‌صورت «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 بودجه سالانه کل کشور است. به‌عبارت دیگر، آیا صلاحیت مجلس شورای اسلامی در رسیدگی و تصویب بودجه، «انحصاری» و «قائم به شخص» است یا مجلس می‌تواند به موجب اصل ۸۵ قانون اساسی، اختیار تصویب لایحه بودجه را به کمیسیون‌های داخلی خود واگذار کند و آن را به‌صورت «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 لایحه بودجه چگونه است؟

در پاسخ به پرسش‌های مذکور دو فرضیه عمده مطرح است: نخست آنکه تصویب قانون بودجه به‌صورت آزمایشی امکان‌پذیر نیست و اصل ۸۵ قانون اساسی تنها نسبت به قوانین دارای ماهیت دائمی مجراست نه قوانین موقتی همچون بودجه. در مقابل، فرضیه دیگر آن است که تحقق کلیه 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.

در خصوص پیشینه این پژوهش باید گفت با اینکه ابعاد و موضوعات اصول ۵۲ و ۸۵ قانون اساسی به‌صورت مجزا در کتاب‌ها و مقالات متعددی بررسی شده، اما موضوع پژوهش حاضر که به بررسی تلاقی این دو اصل مبنی بر امکان تصویب بودجه براساس ضوابط صدر اصل ۸۵ می‌پردازد، تاکنون توسط اندیشمندان حوزه حقوق عمومی مورد توجه و تحلیل قرار نگرفته است. از همین رو پژوهش حاضر واجد وصف نوآوری و بدیع بودن است.

نوشتار پیش‌رو ضمن تشریح استدلال‌های رویکرد عدم جواز تصویب قانون بودجه توسط کمیسیون‌های داخلی مجلس (بخش نخست) و نیز استدلال‌های رویکرد جواز تصویب آزمایشی آن (بخش دوم)، به جمع‌بندی نهایی می‌پردازد و رویکرد مختار خود را ارائه می‌دهد.^۱

۱. رویکرد عدم جواز تصویب آزمایشی قانون بودجه

رویکرد عدم جواز تصویب آزمایشی قانون بودجه بر چهار محور اصلی استناد به «فلسفه 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 «خروج تخصصی بودجه از مفاد اصل ۸۵ قانون اساسی» استوار است که در ادامه به توضیح و تبیین هریک از آن‌ها خواهیم پرداخت.

۱-۱. فلسفه قانون‌گذاری آزمایشی

بر پایه این استدلال، قوانین آزمایشی - همچنان که از نام آن‌ها پیداست - مبین آزمون و خطا در امر قانون‌گذاری هستند. واژه «آزمایشی» که در کتاب‌های لغت در معانی «آزمون، امتحان، ابتلا» (دهخدا، ۱۳۸۵: ۳۳)، «سنجش و بررسی جهت ارزیابی کسی یا چیزی یا برای تشخیص مقبولیت و اعتبار آن‌ها» (انوری، ۱۳۸۱: ۹۳) و «تجربه و بررسی درستی یا نادرستی یک فرضیه» (اباذری فومشی، ۱۳۹۲: ۲۹۰) به کار رفته است، معنایی قرین با فلسفه و مبنای اساسی‌سازی موضوع تصویب قوانین آزمایشی در قانون اساسی را افاده می‌کند. بررسی فلسفه قانون‌گذاری آزمایشی نشان می‌دهد که تصویب آزمایشی قوانین، راهکاری برای موقعیت‌های استثنایی و ضروری و شیوه‌ای است که از طریق آن، اشکالات قانون مصوب کمیسیون‌ها در دوره آزمایشی مشخص شود تا در تصویب نهایی توسط مجلس مرتفع گردد (بهادری جهرمی و علم‌الهدی، ۱۳۹۰: ۴). به‌عبارت دیگر در قانون‌گذاری آزمایشی، قانون‌گذار به‌جای ارزیابی پیشینی قانون، ابتدا آن را وضع و لازم‌الاجرا می‌کند، سپس در مدت نسبتاً کوتاهی آن را می‌سنجد و ارزیابی می‌کند و سرانجام به‌هنگام اتمام دوره آزمایشی با جمع‌بندی تمامی مسائل و جوانب اجرای موقتی، تکلیف را معین و حاصل آزمایش را در قانونی غیرموقت ارائه می‌کند (آگاه، ۱۳۹۰: ۲۶۶). در واقع قوانین آزمایشی اجرا 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 (کاتوزیان، ۱۳۸۵: ۱۷۵).

بررسی مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در خصوص تصویب این اصل نیز گویای همین مطلب است. نایب‌رئیس مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در جلسه تصویب این اصل بر فلسفه تصویب قوانین آزمایشی تصریح کرده و بیان می‌دارد:

«گاهی لایحه یا طرحی به مجلس عرضه می‌شود که مناسب است برای مدت کوتاهی به‌طور محدود یا غیرمحدود به‌صورت 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 به‌صورت آزمایشی انجام می‌شود» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۸۴۴).

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 دوره آزمایشی، قانون مصوب کمیسیون به محک گذاشته شده و اشکالاتش مشخص شود. از سوی دیگر نیز لزوم تصویب «نهایی» این قوانین توسط مجلس را پیش‌بینی کرده تا اشکالات و ایرادات مطرح‌شده در دوره آزمایشی، در تصویب نهایی مجلس شورای اسلامی ملاحظه و مرتفع شود.

در همین زمینه نیز ماده ۱۶۳ قانون «آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۰ با اصلاحات بعدی آن، قوانین قابل ارجاع به کمیسیون‌های مجلس را محدود به قوانینی دانسته است که جنبه «دائمی» دارند و بدین ترتیب مفهوم عبارت «بعضی از قوانین» مندرج در اصل ۸۵ را به «قوانینی که جنبه دائمی» دارند تعبیر کرده 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.»

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 است؛ ثانیاً منظور از «بعضی» در این اصل، قوانینی است که ماهیت غیرموقت و دائمی دارند 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 جنبه پیش‌بینی دارد و از سوی دیگر در بازه زمانی یکساله به اجرا درمی‌آید، تبیین صحیح نقاط ضعف و قوت آن منوط به اجرای کامل این قانون در بازه زمانی یکساله خواهد بود و پس از عینیت یافتن درآمدها و هزینه‌ها و اجرای کامل قانون بودجه می‌توان قضاوت صحیحی از نقاط ضعف و قوت آن به دست آورد. از آنجا که با اجرای آزمایشی چنین قانونی با مختصات مذکور، تعیین نقاط ضعف و قوت آن امکان‌پذیر نخواهد بود، فلسفه تفویض تصویب قوانین آزمایشی توسط مجلس شورای اسلامی زیر سؤال می‌رود 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 قوانین را به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند. مسئله مهم در این 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؟ در پاسخ به این پرسش باید گفت 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، چراکه موضوعاتی مانند کثرت اشتغالات و ضیق وقت، تخصصی بودن تقنین در برخی حوزه‌ها و امکان رسیدگی تخصصی‌تر به موضوعات، ضرورت مدیریت صحیح زمان در صحن علنی مجلس و کاستن از حجم طرح‌ها و لوایح در دستور کار صحن علنی مجلس (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۸۴۴) موجب می‌شود تا سازوکار عادی رسیدگی به طرح‌ها و لوایح برای تصویب دائمی همه قوانین فراهم نباشد. با توجه به اینکه هم به لحاظ زمانی مهلت کافی برای رسیدگی به لایحه بودجه در نظر گرفته شده و هم الزامات رسیدگی تخصصی به آن با تشکیل کمیسیون تلفیق تأمین شده است و حتی اگر مجلس در موعد مقرر (پیش از پایان سال) موفق به تصویب لایحه بودجه نشود، سازوکار تصویب «چنددوازدهم بودجه» که همواره به سهولت و سرعت امکان‌پذیر است نیز پیش‌بینی شده است، در نتیجه موجبات ضروری تلقی شدن تصویب بودجه متفی خواهد بود و این دو مجرای قانونی مانع از شکل‌گیری مفهوم ضرورت و تصویب آزمایشی قانون بودجه و تمسک به اصل ۸۵ قانون اساسی خواهند شد.

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

مطابق این دیدگاه، تفویض قانون‌گذاری به کمیسیون‌های 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 می‌شوند، امکان‌پذیر خواهد بود. چنانکه اصل ۸۵ مقرر می‌دارد:

«... ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل

هفتاد و دوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند...»

به عبارت دیگر، گستره تفویض تصویب قانون‌گذاری در دو مرحله مقید شده است: نخست «احراز ضرورت» و دوم «عدم شمول نسبت به تمامی قوانین ضروری». در حقیقت صرف ضروری بودن یک موضوع، جواز تفویض تصویب آن به کمیسیون‌های داخلی را سبب نخواهد

شد و تصویب تمامی موارد ضروری را نمی‌توان به کمیسیون‌های 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 تفویض قانون‌گذاری تنها نسبت به بعضی از «موارد ضروری» مجاز خواهد بود نه همه موارد ضروری. شکل زیر نشان می‌دهد که مجرای تصویب یک قانون آزمایشی تا چه اندازه محدود، مضیق و استثنایی است؛ از این رو «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

براساس این استدلال، قانون‌گذار اساسی در اصول ۵۲، ۵۳ و ۵۵ قانون اساسی، به‌طور خاص در مقام تعیین ضوابط و قواعد ماهوی و شکلی حاکم بر تدوین، اجرا و نظارت بر سند بودجه برآمده است، به‌گونه‌ای که در کنار تعیین ضوابط ماهوی مانند ماهیت بودجه‌ای، سالانه بودن بودجه و تعیین اصول حاکم بر بودجه‌ریزی، فرایند شکلی مشخصی را نیز برای تهیه، تصویب و نظارت بر آن تعیین کرده است. بدین ترتیب آنچه مربوط به الزامات، اصول و بایسته‌های مربوط به بودجه‌ریزی است، به‌نحوی جامع در اصول ۵۲، ۵۳ و ۵۵ قانون اساسی پیش‌بینی شده و بر این اساس، بودجه واجد وضع خاصی شده 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 همین رو قابل تعمیم به ضوابط قانون‌گذاری در موضوعات خاص از جمله اصل ۵۲ قانون اساسی نخواهد بود.

در همین زمینه، موضوع اصل ۸۵ قانون اساسی که مبتنی بر برخی ضرورت‌ها و با تعیین 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^۶ که بر صلاحیت عمومی مجلس در خصوص قانون‌گذار در همه موضوعات دلالت دارد. از این رو موضوع صدر اصل ۸۵ قانون اساسی و امکان تفویض تصویب برخی قوانین آزمایشی به کمیسیون‌های داخلی، از طریق اصول مربوط به بودجه که بایسته‌ها و الزامات حاکم بر تهیه و تصویب بودجه را به صورت مجزا تعیین کرده‌اند، تخصیص خورده است. با این حال چنین ادعایی به سادگی قابل پذیرش نیست؛ چراکه مفاد صدر اصل ۸۵ قانون اساسی ناظر بر صلاحیت عامی است که در اصل ۷۱ برای مجلس شورای اسلامی به رسمیت شناخته شده است و تمامی مواردی که همچون بودجه، ذیل صلاحیت تقنینی مجلس و اصل ۷۱ قانون اساسی تعریف می‌شوند - مشروط به برخورداری از سایر شرایط - مشمول مفاد اصل ۸۵ نیز قرار خواهند گرفت. بنابراین خروج بودجه از اصل ۸۵ قانون اساسی نه به دلیل تخصیص آن از اصل مذکور، که به سبب عدم تحقق شرایط مربوط به تصویب قوانین آزمایشی بر قانون بودجه است.

۲. رویکرد جواز تصویب آزمایشی قانون بودجه

رویکرد جواز تصویب آزمایشی قانون بودجه بر چهار محور اصلی استناد به «عدم تغایر فلسفه 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 هریک از آنها می‌پردازیم.

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

«دائمی بودن» جزء ذات و بخشی تفکیک‌ناپذیر از هر قانون به‌شمار 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 بازه زمانی موقت نمی‌کنند؛ چراکه تصویب موقت یک قانون، نقض ادعای ایشان مبنی بر وضع قانون بهینه در ظرف زمانی و مکانی مربوط خواهد بود.

بر پایه همین استدلال، تعیین بازه زمانی یکساله نسبت به قانون بودجه نیز به معنای تغییر ماهیت دائمی آن به ماهیتی موقتی نخواهد بود، چراکه قانون بودجه 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 نه‌تنها می‌توان، بلکه لازم است تا به‌منظور رفع اختلافات رخ داده در بازه زمانی مربوط به آن، قانون بودجه همان سال ملاک صدور حکم قرار گیرد.

در مقام تشریح این دیدگاه باید گفت که قانون بودجه در هر نظام حقوقی از حقیقتی واحد برخوردار است که هر سال، جلوه‌ای مختص شرایط و اوضاع همان سال را به منصفه 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، قانون دائمی است که هر ساله جلوه‌ای از آن متناسب با اوضاع و احوال نظام حقوقی وضع می‌شود و این جلوه، الی‌الابد در خصوص وقایع آن سال جاری خواهد بود. از این‌رو تعیین بازه زمانی نسبت به بودجه هر سال، نافی دائمی بودن قانون بودجه نیست.

اثر چنین دیدگاهی آن است که حتی اگر مطابق با دیدگاه مخالفان، فلسفه قانون‌گذاری آزمایشی را مختص قوانین دارای ماهیت دائمی بدانیم و قوانین موقت را از آن مستثنا کنیم، از آنجا که ماهیت قانون بودجه نیز ماهیتی دائمی است، تصویب آزمایشی آن، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی نیست. با این حال چنین ادعایی به‌سادگی قابل پذیرش نیست، چراکه چنین برداشتی از مفهوم قانون بودجه، اولاً برخلاف نص اصل ۵۲ قانون اساسی مبنی بر سالانه و موقتی بودن بودجه، ماهیت آن را ماهیت دائمی به‌حساب می‌آورد؛ ثانیاً عرف اساسی شکل‌گرفته نسبت به بودجه در نظم حقوقی کنونی ایران، دائمی تلقی کردن قانون بودجه را بر نمی‌تابد. بنابراین تصویب آزمایشی قانون بودجه به‌مثابه قانون موقتی و مدت‌دار، همچنان خلاف فلسفه قانون‌گذاری آزمایشی که پیش از این بدان اشاره شد، تلقی می‌شود.

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

شاید در بادی امر این مسئله به ذهن خطور کند که چگونه می‌توان قانونی را که تنها در بازه زمانی یکساله لازم‌الاجراست به‌صورت آزمایشی به اجرا درآورد؟ چراکه اولاً قوانین را حداقل به مدت یک سال به‌صورت آزمایشی تصویب می‌کنند تا نقاط ضعف و قوت آن به‌درستی نمایان شود؛ ثانیاً پس از پایان مهلت آزمایش، آن قانون را به‌صورت غیرموقت و نسبت به بازه‌ای نامحدود به تصویب می‌رسانند. حال آنکه قانون بودجه را نه می‌توان برای دوره‌ای کمتر از یک سال به تصویب رساند، نه می‌توان پس از اتمام دوره آزمایش، به‌صورت غیرموقت و نامحدود به تصویب رساند.

براساس رویکرد جواز تصویب آزمایشی قانون بودجه برای پاسخ به این پرسش و درک صحیح اصول و ضوابط قانون‌گذاری آزمایشی لازم است تا میان «شروط» و «لوازم» این شکل از قانون‌گذاری تفکیک کرد.

منظور از «شروط» اموری است که ایجاد شدن اثر حقوقی متوقف بر وجود آنهاست. به عبارت دیگر، تا چنین اموری برقرار نباشد، تفویض قانون‌گذاری از سوی مجلس به کمیسیون‌ها امکان‌پذیر نخواهد بود. با دقت در مفاد اصل ۸۵ قانون اساسی درمی‌یابیم که قانون‌گذار اساسی، کمیسیون‌های داخلی را با رعایت سه شرط «وجود ضرورت»^۷، «رعایت محدودیت دامنه»^۸ و «احراز اراده مجلس»^۹ 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 لایحه مربوطه ایجاد خواهند شد. به عبارت دیگر، پس از اینکه «وجود ضرورت»، «رعایت محدودیت دامنه» و نیز «اراده مجلس مبنی بر تفویض اختیار تصویب» نسبت به طرح یا لایحه مشخص و محرز شد، سه مورد «موقتی و مدت‌دار بودن»^{۱۰}، «تصویب توسط کمیسیون»^{۱۱} و «تصویب نهایی توسط مجلس شورای اسلامی»^{۱۲} بر طرح یا لایحه مذکور بار خواهد شد.

نتیجه 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 نتایجی‌اند که مجلس موظف است پس از تحقق شروط سه‌گانه پیش‌گفته 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 است، به صورت موقت به تصویب برسد (برای مثال به مدت ۳ یا ۴ ماه)، با اوصاف ذاتی قوانین آزمایشی در تعارض نیست و به سلب وصف آزمایشی از آن منجر نخواهد شد. چنین قانونی تنها با عرف شکل‌گرفته 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؛ چراکه 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 طولانی‌مدت» و «قانون کوتاه‌مدت» است.

با این حال، نقد وارد بر این دیدگاه آن است که از ویژگی محوری و متمایزکننده قانون بودجه نسبت به سایر قوانین، یعنی «تخمینی بودن بودجه» غفلت کرده است. در حقیقت، از آنجا که منابع

درآمدی بودجه به مرور زمان و در طول سال حاصل می‌شوند، بودجه جنبه تخمینی و برآوردی دارد. همین مسئله سبب می‌شود تا تصویب آزمایشی چنین قانونی، هدف اصلی از تصویب قوانین آزمایشی (تشخیص نقاط ضعف و قوت یک قانون) را تأمین نکند؛ چراکه 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 باید از این نظر قانون بودجه را واجد تفاوتی بنیادین با سایر قوانین دانست که در نهایت به انتفای اجرای آزمایشی آن منجر خواهد شد.

۲-۳. شمول ضوابط عام و استثنایی 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 قوه 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 نیامده، از این رو احکامی که قانون‌گذار اساسی ذیل مبحث دوم فصل ششم قانون اساسی - قوه مقننه - تحت عنوان «اختیارات و صلاحیت مجلس شورای اسلامی» درباره 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 (نجفی‌خواه و برزگر خسروی، ۱۳۹۳: ۳۴) که از جمله این عموماً می‌توان به استثنای ذیل اصل ۸۵ قانون اساسی در خصوص تصویب آزمایشی قوانین اشاره کرد. البته باید توجه داشت که این استدلال، تنها ورود قانون بودجه به دامنه گسترده اصل ۸۵ قانون اساسی را اثبات می‌کند، نه برخورداری آن از شرایط لازم برای تصویب یک قانون

به صورت آزمایشی را. بر همین اساس نیز به تنهایی برای اثبات رویکرد جواز تصویب آزمایشی قانون بودجه کافی نخواهد بود.

۲-۴. تحلیل عبارت «بعضی از قوانین»

بر اساس آنچه بیان شد، مخالفان، عبارت «بعضی از قوانین» مندرج در اصل ۸۵ قانون اساسی را در مقام تعیین حدود و چارچوب «ضرورت» تعبیر کرده و بر این باور بودند که امکان تفویض قانون‌گذاری در موارد ضروری صرفاً ناظر بر بعضی از قوانین با ویژگی‌های بیان شده است و امکان تفویض قانون‌گذاری در همه موارد ضروری وجود ندارد. این در حالی است که در مقابل، موافقان، عبارت «بعضی از قوانین» را دارای مفهوم دیگری می‌دانند. بر اساس نظر ایشان عبارت «بعضی از قوانین» در مقام 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 همه قوانین را به کمیسیون‌های داخلی خود ندارد و صرفاً می‌تواند بعضی از قوانین را در قالب آزمایشی و از طریق کمیسیون‌های داخلی تصویب کند و صلاحیت ذیل اصل ۸۵ قانون اساسی نمی‌تواند به تعطیلی قانون‌گذاری از طریق صحن منجر شود. 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.

نتیجه‌گیری

مطابق یافته‌های پژوهش حاضر مخالفان تصویب آزمایشی بودجه معتقدند اولاً از آنجا که تصویب قوانین آزمایشی بر مبنای محک قانون و تشخیص ضعف‌های 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 منتفی 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 جنبه استثنایی و خلاف اصل دارد و در مقام شک باید به قدر متیقن اکتفا کرد، لازم است مانع از تصویب آزمایشی قانون بودجه شد و رابعاً نظر به نحوه درج اصول مربوط به بودجه در قانون اساسی که نحوه تنظیم، وضع، اجرا و نظارت بر آن را به صورتی مجزا مقرر داشته و مدت معینی برای اجرای قانون بودجه تعیین کرده و آن را سالانه دانسته است، بودجه واجد وضعی

خاص و متفاوت از سایر قوانین شده 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 دوره یک استقرار نظام حقوقی است که هر ساله جلوه‌های متناظر با شرایط آن سال از آن به منصفه ظهور می‌رسد و الی‌الابد در خصوص وقایع همان سال لازم‌الاجرا خواهد بود، بنابراین تصویب آزمایشی آن مغایر با فلسفه قوانین آزمایشی (محک و تشخیص نقاط ضعف قوانین) نخواهد بود؛ ثانیاً به لحاظ حقوقی اجرای بودجه آزمایشی و تصویب نهایی آن با مانعی مواجه نخواهد بود، چراکه تنها مدت زمان آزمایش آن کوتاه‌تر خواهد بود و اصل ۸۵ نیز اشاره‌ای به دائمی بودن ندارد، بلکه صرفاً به «نهایی شدن» تأکید می‌کند؛ ثالثاً تفاوت ضوابط تشریح‌شده در خصوص وضع، اجرا و نظارت بر بودجه به معنای اخراج احکام بودجه از عمومات مندرج در قانون اساسی، نسبت به وضع و اجرا نبوده و بودجه نیز مشمول ضوابط عام قانون‌گذاری مجلس و استثنائات آن (اصل ۸۵) است؛ رابعاً عبارت «بعضی از قوانین» مندرج در اصل ۸۵ قانون اساسی در مقام حدود صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی در تصویب قوانین آزمایشی است و ارتباطی با مفهوم «ضروری» ندارد؛ بنابراین تصویب بودجه به صورت آزمایشی به لحاظ حقوقی با مانعی مواجه نخواهد بود.

با بررسی ابعاد مختلف مسئله و در مقام جمع‌بندی نظرهای موافقان و مخالفان تصویب آزمایشی قانون بودجه در کمیسیون‌های داخلی مجلس می‌توان گفت که از میان ادله مخالفان، استدلال نخست (استناد به فلسفه قانون‌گذاری آزمایشی) از این نظر که مقوم به هدف و انگیزه مقنن اساسی از تصویب اصل ۸۵ است، استدلال دوم (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 استدلال سوم (استناد به استثنایی بودن تفویض قانون‌گذاری و اکتفا به قدر متیقن در تفسیر آن) از این نظر که بر مبنای اصول تفسیری استوار شده است، از قوت بیشتری نسبت به استدلال موافقان برخوردار است. هرچند استدلال چهارم (تخصیص بودجه از مفاد اصل ۸۵ قانون اساسی) - چنانکه در نظرهای موافقان نیز بدان اشاره شد - خدشه‌پذیر است.

در مقابل، ادله موافقان از آن نظر که در استدلال نخست (عدم تغایر فلسفه قانون‌گذاری آزمایشی با تصویب آزمایشی قانون بودجه) برخلاف نص اصل ۵۲ و نیز واقعیت نظام حقوقی، قانون بودجه را قانون غیرموقتی و دائمی تلقی می‌کند، در استدلال دوم (تشابه بودجه و سایر قوانین به لحاظ اجرای آزمایشی) بدون توجه به ماهیت تخمینی بودجه و نیز فلسفه وضع قوانین آزمایشی (محک نقاط ضعف و قوت قانون) تصویب آزمایشی آن را مجاز به حساب

می‌آورد و نیز در استدلال چهارم (تحلیل عبارت «بعضی از قوانین») برخلاف نص اصل ۸۵ ارتباط میان دو عبارت «موارد ضروری» و «بعضی از قوانین» را نفی می‌کند، محل ایراد است. هرچند استدلال سوم (شمول ضوابط عام و استثنایی قانون‌گذاری مجلس نسبت به قانون بودجه) تفسیر قریب به صواب‌تری از اصول قانون اساسی را ارائه می‌دهد. بنابراین عدم امکان تصویب آزمایشی بودجه در کمیسیون‌های داخلی مجلس، مبتنی بر ضوابط و معیارهای حقوقی از قوت بیشتری برخوردار است.

یادداشت‌ها

۱. شایان ذکر است استدلال‌های تشریح‌شده در متن مقاله اعم است از استدلال‌هایی که در منابع حقوقی بدان‌ها اشاره شده است یا استدلال‌هایی که تا کنون در این منابع مورد اشاره قرار نگرفته‌اند.
۲. شایان ذکر است که در هر مورد باید بررسی شود آیا دلایل مورد استناد برای عدم استفاده از مجاری عادی جزء دلایل موجه به حساب می‌آیند یا خیر؟ آیا از تمامی ظرفیت‌ها برای به‌کارگیری مجاری عادی استفاده شده است یا خیر؟
۳. اصل ۵۲ قانون اساسی: «بودجه سالانه کل کشور به‌ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.»
۴. 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.»
۵. اصل ۵۵ قانون اساسی: «دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به‌نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به‌ترتیبی 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 تفریح بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود.»
۶. اصل ۷۱ قانون اساسی: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.»
۷. مستنبط از عبارت «در موارد ضروری» مندرج در اصل ۸۵ که توضیح آن در بخش مربوط به استدلال مخالفان گذشت.
۸. مستنبط از عبارت «بعضی از قوانین» مندرج در اصل ۸۵ که توضیح آن در بخش مربوط به استدلال مخالفان گذشت.
۹. از آنجا که اصل ۸۵ قانون اساسی، تصمیم‌گیری در خصوص تفویض قانون‌گذاری به کمیسیون‌های داخلی را منحصراً 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 به‌نحوی احراز شود. بر همین اساس، اولاً هیچ نهادی 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.
۱۰. مستنبط از عبارت «... در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به صورت آزمایشی اجرا می‌شود» مندرج در اصل ۸۵ که براساس آن، مدت اعتبار قوانین آزمایشی محدود به بازه زمانی تعیین‌شده 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 به‌دلیل عدم تعیین زمان انقضا یا تغییر، از آن‌ها به عنوان قوانین «غیرموقت» یا «دائمی» یاد شود.
۱۱. 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.
۱۲. ویژگی سوم قانون آزمایشی که به‌تبع ویژگی نخست- «موقتی و مدت‌دار بودن»- معنا پیدا می‌کند، لزوم قطعیت یافتن آن است. قوانین آزمایشی صرفاً در مدت تعیین‌شده از سوی مجلس دارای اعتبارند 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 به‌صورت نهایی به تصویب برساند. هرچند در سابقه قانون‌گذاری، در فاصله تصویب کمیسیون تا تصویب نهایی مجلس، تمدید چندباره زمان اجرای قوانین آزمایشی نیز به چشم می‌خورد (ر.ک: روند دائمی شدن قانون مدیریت خدمات کشوری).

منابع

الف) فارسی

۱. اباذری فومشی، منصور (۱۳۹۲)، *ترمیولوژی حقوق نوین*، ج ۱، مشهد، نشر شهید داریوش نورالهی.
۲. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴)، *صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی تهران*: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چ اول.
۳. آگاه، وحید (۱۳۹۰)، «جستاری بر مبانی نظری تقنین آزمایشی»، *مجله پژوهش‌های حقوقی*، ش ۱۹، صص ۳۰۴-۲۶۵.
۴. انوری، حسن (۱۳۸۱)، *فرهنگ بزرگ سخن*، تهران: سخن، ج ۱.
۵. بهادری جهرمی، علی؛ علم‌الهدی، سید حجت‌الله (۱۳۹۰)، «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.
۶. دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۸۵)، *فرهنگ دهخدا*، تهران: دانشگاه تهران، ج ۱.
۷. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۵)، *مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران*، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۸. نجفی‌خواه، محسن؛ برزگر خسروی، محمد (۱۳۹۳)، «حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در اصلاح لایحه بودجه»، *فصلنامه عملی پژوهشی برنامه‌ریزی و بودجه*، سال نوزدهم، ش ۱۲۵، صص ۴۵-۲۵.