

مجموعه سخنرانی‌های پیرامون اختیارات مجلس شورای اسلامی

۱. بررسی حدود اختیارات قانونگذاری مجلس با تأکید بر بودجه سال ۱۳۸۹

سخنرانی دکتر سید محمود کاشانی
استاد دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

کد موضوعی: ۲۹۰

شماره مسلسل: ۱۰۹۰۸

مردادماه ۱۳۹۰

به نام خدا

فهرست مطالب

۱مقدمه
۴دولت مردم سالار یا دولت پاسخگو
۸میراث آموزنده مشروطیت
۱۲پرسش و پاسخ



۱. بررسی حدود اختیارات قانونگذاری مجلس با تأکید بر بودجه سال ۱۳۸۹

مقدمه

اختلافات دولت و مجلس در طول چند سال اخیر در تفسیر دامنه اختیارات قانونی آنها از جمله اختیار دولت در ارائه لایحه و حیطة اختیار مجلس در بررسی و تصویب لوایح و کیفیت اعمال تغییر در آنها که مورد مناقشه دو قوه می‌باشد و در نهایت ادعای اینکه مجلس در رأس امور نیست و این دیدگاه که از سوی امام راحل (ره) عرضه شده ناظر بر قبل از اصلاح قانون اساسی است؛ دامنه جدال میان دو قوه و برداشت‌های حقوقی حول آن را گسترش داد. مرکز پژوهش‌های مجلس در طول این مدت از نقطه نظرات اساتید حقوق و صاحب‌نظران به شکل اظهارنظر مکتوب یا در قالب سخنرانی بهره جست تا دامنه این برداشت‌های حقوقی از اصول قانون اساسی و اصل موضوع این اختلاف برداشت‌ها را که به تفاوت در رویه نیز منتهی شده مورد بررسی و ارزیابی قرار دهد، آنچه پیش‌روی شماست اولین گزارش و حاصل سخنرانی^۱ آقای دکتر سیدمحمود کاشانی استاد حقوق دانشگاه شهید بهشتی می‌باشد امید است که برای نمایندگان محترم و صاحب‌نظران قابل استفاده و در ایجاد فضای بحث و مناظرات علمی مؤثر واقع گردد.

بسم الله الرحمن الرحيم

سلام عرض می‌کنم خدمت خانم‌ها و آقایان. امیدوارم این بحث با اهمیتی که مطرح شد یعنی صلاحیت قانونگذاری مجلس و روابط مجلس با دولت را در این نشست بر پایه اصول قانون اساسی روشن کنیم. برای آنکه بررسی‌ها تنها جنبه نظری نداشته باشد باید ببینیم آیا دولت و مجلس در چارچوب اختیارات خود عمل می‌کنند یا خیر؟ و در این راستا بندهایی از لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ را که در اسفندماه گذشته به تصویب مجلس رسید در این نشست مطرح می‌کنیم. این روزها اختلافاتی میان دولت و مجلس به وجود آمده و هریک مدعی هستند که دیگری به حقوق وی تجاوز کرده است. بنابراین باید حدود صلاحیت‌های قوه مجریه و مقننه را شناسایی کنیم و ببینیم ملاک و معیار اصلی که قانون اساسی است، در این زمینه چه گفته است؟ می‌دانیم که اصل تفکیک قوا از ارکان قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است و صلاحیت‌های مجلس هم از این قانون

۱. این سخنرانی روز دوشنبه مورخ ۱۳۸۹/۴/۷ در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی برگزار شده است.

سرچشمه می‌گیرد. در واقع قوه مقننه رکن اصلی نظام مردم‌سالاری است. از هنگامی که مجلس در ایران تأسیس شد صلاحیت قانونگذاری مجلس در معرض چالش‌های خردکننده‌ای بوده است. در دوران نهضت ملی ایران تجاوز به استقلال قوه مقننه و حق قانونگذاری مجلس بزرگ‌ترین بحرانی بود که به فروپاشی نهضت ملی ایران انجامید. ما با چنین تجربه بزرگ و تلخی در کشور روبرو هستیم و باید از این تجربه برای جامعه امروز خودمان درس بگیریم. اصل پنجاه‌هشتم قانون اساسی، بر حق قانونگذاری مجلس تأکید کرده و اصل هفتادویکم تصریح می‌کند که مجلس شورای اسلامی در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند و به هر حال اصول هفتادویکم، هفتادوچهارم و اصل‌های دیگر قانون اساسی حق قانونگذاری مجلس را به روشنی بیان کرده‌اند. سقفی که برای مجلس گذاشته شده این است که می‌گوید در حدود قانون اساسی که این حدود قانون اساسی هم بحث‌برانگیز است و اگر در این زمینه پرسش‌هایی مطرح شود؛ من وارد این بحث‌ها خواهم شد. تجربه تاریخی نشان داده است اگر به اصول قانون اساسی احترام گذاشته نشود موجودیت آن در معرض خطر قرار می‌گیرد. قانون اساسی از اراده مردم سرچشمه می‌گیرد و از این جهت به آن قانون برتر گفته می‌شود. در هر کشوری نهادهای حکومتی و سازمان‌های دولتی باید در چارچوب قانون اساسی فعالیت خود را انجام دهند. از طرفی باید به این نکته هم اشاره کنیم که مجلس نمی‌تواند با قوانین عادی قانون اساسی را دستکاری کند چون قانون اساسی ازسوی مؤسسان یعنی نمایندگان ملت که برای این منظور انتخاب شده‌اند تدوین شده و در حقیقت اراده بلندمدت یک جامعه را نشان می‌دهد.

همین اصلی که خواندیم یعنی اصل هفتادویکم قانون اساسی هم می‌گوید که مجلس می‌تواند در حدود مقرر در قانون اساسی قانون وضع کند. نظام مبتنی بر قانون اساسی آنچنان نظامی است که در آن صاحبان قدرت و قوای سه‌گانه در چارچوب و در محدوده‌های مقرر در قانون اساسی وظایف خود را انجام بدهند و اگر بخواهیم جدایی نظام مبتنی بر قانون اساسی و نظام خودکامه را نشان دهیم می‌توان گفت در نظام خودکامه و استبداد تاریخی، قدرت شاهان قدرت برتر است و مقید به هیچ قید و شرطی نیست و می‌توانند در همه زمینه‌ها اراده خود را به کار ببرند. شما با قانون مالک‌الرقابی آشنا هستید. این قانون در تاریخ ایران و جهان وجود داشته و شاهان براساس آن می‌توانستند در مال و جان مردم به هر ترتیب می‌خواهند تصمیم‌گیری کنند و هیچ‌کس حق بازخواست از آنان را نداشته است. شاهان مشروعیت خود را از ماوراءطبیعت می‌گرفتند و نه از مردم، مردم رعیت بودند و تحت امر و تبعیت و آنان نیروی برتر. ولی هنگامی که می‌گوییم قانون اساسی از اراده ملت سرچشمه می‌گیرد، معنایش این است که قوای سه‌گانه مقننه، مجریه و قضائیه



باید تابع اصول قانون اساسی باشند و دولت‌ها و اراده صاحبان قدرت نیز باید مقید باشد. واژه مشروطیت می‌تواند به همین معنا باشد چرا که آن اراده مطلقه شاهان قاجار را قانون اساسی مشروطیت، مشروط و مقید به رعایت اصول قانون اساسی کرد. ولی به صرف اینکه در یک کشوری قانون اساسی تصویب شد آیا این کشور می‌تواند ادعا کند که در زمره کشورهای دارای قانون اساسی است و آیا می‌تواند ادعا کند که نظام مبتنی بر قانون اساسی در آن پابرجاست؟ ما در تاریخ جهان و حتی در دوره شوروی سابق و در دوران استالین شاهد یک قانون اساسی بوده‌ایم، ولی این قانون اساسی به عناوین گوناگون زیر کنترل دولت بود، یعنی دولت شوروی و نیروهای KGB سرنوشت دولت و مجلس را در دست داشتند و قانون اساسی در واقع یک دکور بود، بنابراین به این نتیجه می‌رسیم که اگر در یک جامعه‌ای محدودیت‌های مقرر در قانون اساسی رعایت نشوند و مجلس، دولت و قوه قضائیه یا دیگر مقامات مرزهایی را که قانون اساسی معین کرده زیر پا بگذارند آن کشور دارای قانون اساسی نیست و قانون اساسی ابزاری برای فریبکاری است، ابزاری است برای تظاهر به اینکه نظام مردم‌سالاری در آن جامعه پابرجاست.

اهمیت این نتیجه‌گیری تا آنجاست که در نخستین سندی که به نام اعلامیه حقوق بشر و شهروند در مجلس ملی فرانسه در سال ۱۷۸۹ یعنی ۲۲۱ سال پیش به تصویب رسید یک ماده را به این امر اختصاص دادند. اعلامیه حقوق بشر و شهروند شاهکاری از نظر حقوق اساسی و آزادی‌هاست ماده (۱۶) این اعلامیه می‌گوید:

«هر جامعه‌ای که اصل تفکیک قوا در آن رعایت نگردد و حقوق مردم در آن تضمین نشود

دارای قانون اساسی نیست».

بنابراین دو معیار را ماده (۱۶) در نظر گرفته است. رعایت اصل تفکیک قوا و اینکه اگر حقوق مردم رعایت نشود قانون اساسی وجود ندارد. در واقع بخش بزرگی از قوانین اساسی همه کشورها بیان حقوق مردم است. در قانون اساسی ما اصل نوزدهم تا اصل چهل و دوم دربرگیرنده حقوق مردم است. در قانون اساسی آمریکا که نخستین قانون اساسی نوشته شده در جهان است بخش بزرگی به حقوق مردم اختصاص داده شده و اصل تفکیک قوا در آن پذیرفته شده است. متأسفانه این اصول و این واقعیت‌ها در جامعه ما بسیار کم‌رنگ شده و این مرزها درهم شکسته شده‌اند. هنگامی که این مرزها آشکار باشند به این سادگی کسی نمی‌تواند از روی آن عبور کند.

با بیان این دیباچه می‌خواهم نشان دهم که چگونه دولت لایحه بودجه را برخلاف اصل پنجاه و دوم قانون اساسی تنظیم کرده و چرا مجلس از حق و اختیارات خود در رد این لایحه چشم‌پوشی و در واقع حقوق ملت را پایمال کرده است. در همین راستا باید به لایحه هدمند کردن یارانه‌ها نیز پرداخته شود. بودجه کل کشور باید در یک لایحه تقدیم شود، ولی دولت با تقدیم لایحه

هدفمند کردن یارانه‌ها بودجه کل کشور را تجزیه کرده و مجلس هم در این مورد تسلیم دولت شده و نظام مالی کشور را آشفته ساخته است و اگر فرصت اجازه دهد به آن می‌پردازم.

دولت مردم‌سالار یا دولت پاسخگو

یکی از ویژگی‌های دولت مردم‌سالار، پاسخگویی آن است. یک دولت پاسخگو مظهر و نماد یک دولت مردم‌سالار است در حالی که یک دولت مستبد هیچ‌گونه پاسخگویی ندارد. پاسخگویی دولت در اصول گوناگون قانون اساسی آمده و یک بخش مهم آن سیاسی است که همان سؤال و استیضاح است.

در همه پارلمان‌ها بخش مهمی از وقت پارلمان‌ها به مسئله پرسش‌های نمایندگان از وزیران در زمینه مسائل اقتصادی، سیاسی و اجتماعی و گاه استیضاح سپری می‌شود. در حقیقت با پرسش‌های نمایندگان از وزرا عملاً دولت‌ها پاسخگو می‌شوند. یک بخش دیگر آن اصول مربوط به تنظیم و تصویب لایحه بودجه است که در حقیقت دولت باید وضعیت مالی خود را به جامعه نشان بدهد که چگونه می‌خواهد جامعه را اداره و دخل و خرج را تنظیم کند. بنابراین اصول پنجاه و دوم، پنجاه و سوم و پنجاه و پنجم قانون اساسی را هم باید به‌عنوان مظاهر پاسخگویی دولت در برابر مجلس تلقی کنیم.

در لایحه بودجه همانند همه لوایح، اصولی کلی باید رعایت شوند که در ماده (۱۳۴) آیین‌نامه داخلی مجلس آمده است. این ماده در مورد هر لایحه‌ای به چند ویژگی تصریح کرده است. نخست آنکه لایحه باید دارای موضوع و عنوان مشخص باشد، دوم دلایل و لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه لایحه به وضوح درج شود، سوم دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان لایحه باشد. بنابراین هر لایحه قانونی و هر طرحی که نمایندگان امضا می‌کنند باید دارای این ویژگی‌ها باشد. اگر دولت‌ها در تقدیم لایحه یا نمایندگان در تقدیم طرح‌ها این ویژگی‌های عمومی لوایح و طرح‌ها را رعایت نکنند، مسلماً کار مجلس به انحراف کشیده می‌شود و در نتیجه محصول کار مجلس بیهوده یا زیانبار خواهد شد. این ویژگی‌ها باید در لایحه بودجه هم رعایت شوند. اصل پنجاه و دوم قانون اساسی برای برنامه و بودجه ویژگی‌های دیگری را هم در نظر گرفته است. اصل پنجاه و دوم قانون اساسی می‌گوید بودجه کل کشور به‌ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود باید از طرف دولت تهیه و برای تصویب به مجلس داده شود. بنابراین دولت حق ندارد و نمی‌تواند لایحه بودجه را به هر ترتیبی که می‌خواهد تنظیم کند و همین‌طور برنامه پنج‌ساله را.

منظور از قانونی که بودجه باید در چارچوب آن تنظیم شود قانون برنامه و بودجه و قانون



محاسبات عمومی است. البته قانون محاسبات سال ۱۳۴۹ کامل‌تر بود و قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ ناقص‌تر است، زیرا بخش‌های مهمی از آن قانون را عملاً در تصویب قانون جدید حذف کردند بدون اینکه هیچ‌گونه نوآوری داشته باشد. در مجموع ما می‌خواهیم به این نکته بپردازیم که بر پایه اصول پنجاه و دوم و پنجاه و سوم قانون اساسی، لایحه بودجه یک سند مالی و مرکب از دو بخش است یکی درآمدهای دولت که این درآمدها باید مستند باشد به قوانین لازم‌الاجرای کشور، یعنی دولت حق ندارد از هر جایی پول درآورد. یک ستون دیگر لایحه بودجه، هزینه‌هاست یعنی محل هزینه کردن درآمدها باید مشخص و قابل نظارت باشد. بنابراین لایحه بودجه یک سند مالی است و از این جهت همانند دیگر لوایح قانونگذاری نیست. اصولی مانند اصول هفتاد و یکم و هفتاد و چهارم قانون اساسی در زمینه صلاحیت قانونگذاری مجلس وجود دارند، ولی درباره لایحه بودجه اصول مشخص و جداگانه‌ای وجود دارد، بنابراین دولت نمی‌تواند لایحه بودجه را به هر ترتیبی که می‌خواهد تدوین کند، این سند مالی باید در چارچوب درآمدها در یک ستون و هزینه‌ها در ستون دیگر تدوین و برای رسیدگی به مجلس تقدیم شود. در لوایح عادی ممکن است دولت یک ماده واحده‌ای برای تصویب به مجلس ارائه دهد چند تبصره هم به آن بیافزاید، اما در خلال لایحه بودجه هیچ ماده، تبصره و حتی یک بند اضافی نمی‌تواند وجود داشته باشد. در واقع هر آنچه که طبیعت قانونگذاری داشته باشد باید از لایحه بودجه بیرون برود و لایحه بودجه یک سند مالی است و به همین دلیل لایحه بودجه یک‌شوری است، ولی در لوایح قانونگذاری اصل بر دوشوری بودن است. برای اینکه قانونگذاری پیچیدگی‌های فراوان دارد نیازمند بحث‌های موافق و مخالف در جنبه‌های گوناگون است درحالی که لایحه بودجه یک حسابرسی از دولت است، بنابراین لایحه بودجه باید یک‌شوری باشد. به این نکته باید اشاره کنم که لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ در قالب ۱۳ بند کلی و ۴۰ بند فرعی و ده‌ها حکم و تصمیم‌هایی عرضه شده است که هریک نیازمند تقدیم لایحه‌ای مستقل است و آن هم لوایحی که باید دوشوری بررسی شوند. آوردن این مواد یعنی ۱۳ بند کلی و ۴۰ بند فرعی در لایحه بودجه فسادبرانگیز است. هنگامی که در لایحه بودجه قانونگذاری انجام شود کلاهی است که بر سر مجلس گذاشته می‌شود و به حقی که مجلس برای رسیدگی به لوایح دولت دارد آسیب وارد می‌کند.

مشکل دیگری که در این شیوه تصویب لایحه بودجه وجود دارد، آیین‌نامه داخلی مجلس است. آیین‌نامه داخلی مجلس یک قانون بسیار بااهمیت است و از این رو باید با دوسوم آرا تصویب شود. در سه دهه گذشته آیین‌نامه داخلی مجلس به شدت تخریب شده و دولت‌هایی که در این سه دهه قدرت را در دست داشته‌اند برای اینکه بتوانند اراده خود را تبدیل به قانون کنند، شیرازه آیین‌نامه داخلی را آشفته کرده‌اند و به راحتی می‌توانند مسیر تصویب لایحه بودجه را منحرف کنند. از جمله

به جای اینکه لایحه بودجه در کمیسیون تخصصی بودجه مورد رسیدگی قرار گیرد در ادوار اخیر مجلس در آیین‌نامه یک کمیسیون غیرتخصصی به نام «تلفیق» به وجود آورده‌اند که از هر کمیسیونی سه نفر در آن حضور می‌یابند و این یک انحراف است و به این ترتیب لایحه بودجه به کمیسیون غیرتخصصی می‌رود. بعضی از عناوین و اصلاحات آنقدر تکرار می‌شوند که مردم و حتی اهل فن، سردرگم می‌شوند. در آیین‌نامه داخلی مجلس قبل از انقلاب کمیسیونی به نام کمیسیون تلفیق نداشتیم. در مجلس برای همه رشته‌ها کمیسیون تخصصی داریم مانند کمیسیون امور دفاعی، کمیسیون سیاست خارجی، کمیسیون برنامه و بودجه، کمیسیون تلفیق چه صیغه‌ای است؟ اگر کمیسیون برنامه و بودجه یک کمیسیون تخصصی است که باید به لایحه بودجه رسیدگی کند چرا کمیسیون تلفیق تشکیل می‌شود، در حقیقت این آغاز یک انحراف است.

نکته دیگر این است که آیین‌نامه داخلی اجازه داده که پیشنهادهای نمایندگان درباره لایحه بودجه دریافت شود، یعنی ۲۹۰ نفر نماینده هرکدام یک پیشنهاد درباره لایحه بودجه بدهند درحالی که لایحه بودجه درآمدها و هزینه‌های دولت است و مسئولیتش نیز برعهده دولت است. نمایندگان مجلس به هیچ عنوان نباید مجاز باشند که پیشنهادهای را درباره لایحه بودجه بدهند تا بودجه اضافه یا کم شود یا اینکه بودجه را هرکدام به سوی استان یا شهر خود بکشانند و بخواهند در آنجا یک چیزی به آن اضافه کنند و یکی از خواسته‌های محلی خود را تأمین کنند. این در حقیقت تجاوز قوه مقننه به اختیارات قوه مجریه و برخلاف اصل تفکیک قواست که مسئولیت اداره کشور را به‌عهده قوه مجریه گذاشته است. جای تأسف است که قوه مجریه هم اعتراضی نمی‌کند، هنگامی که لایحه بودجه تنظیم و تقدیم شد وظیفه مجلس چیست؟ اولین کاری که باید شود این است که هیئت رئیسه مجلس این لایحه را کنترل کند و ببیند آیا این لایحه واجد شروط مقرر در اصل پنجاه و دوم قانون اساسی هست یا نیست؟ به دیگر سخن رئیس و دیگر اعضای هیئت رئیسه باید ببینند آیا لایحه بودجه طبق قانون محاسبات عمومی و قانون برنامه و بودجه تدوین شده است یا خیر؟ دوم اینکه آیا این لایحه بودجه دارای ویژگی‌های عمومی ماده (۱۳۴) آیین‌نامه داخلی هست یا نیست؟ آیا مندرجات این لایحه با عنوان آن تطبیق می‌کند؟ عنوان آن مشخص است یا خیر؟ اگر چنانچه لایحه‌ای دارای این شروط نباشد هیئت رئیسه مجلس حق اعلام وصول آن را ندارد و نباید آن را در دستور کار قرار دهد. انحرافی که در قانونگذاری کشور ما در این سه دهه انجام شده این بوده که هیئت رئیسه مجلس خودش را به صورت یک مأمور پست تلقی کرده و هرچه دولت به آن ارائه کرده را گرفته و در دستور کار مجلس قرار داده درحالی که مقتضای سمت هیئت رئیسه این است که اصول قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی را کنترل کند چون هیئت رئیسه سوگند یاد می‌کند به رعایت



آیین‌نامه داخلی و یک سوگند عمومی نیز همه نمایندگان یاد می‌کنند بر اینکه اصول قانون اساسی را رعایت کنند. پس اگر لایحه‌ای خواه بودجه یا دیگر لوایح دارای شروط مقرر در قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی نبود هیئت رئیسه مجلس مجاز نیست آن را اعلام وصول کند. نکته دیگر این است که لایحه بودجه باید به کمیسیون برنامه و بودجه برود، کمیسیون برنامه و بودجه چه وظایفی در این مورد دارد؟ این کمیسیون باید کلیه درآمدها در این لایحه را کنترل کند که آیا این درآمدها مستند به قوانین لازم‌الاجرا هست یا نیست؟ چون یک دولت مردم‌سالار درآمدهایش باید از مجرای قوانین تأمین شود و نمی‌تواند از هر طریق برای خودش درآمد به‌وجود آورد، سپس باید هزینه‌ها را کنترل کند ببیند که آیا این هزینه‌هایی که در اینجا پیش‌بینی شده مستند به قوانین هست یا نیست؟ و در ادامه این واقعیت را احراز کند که آیا بودجه سالیانه دولت توازن دارد؟ اگر کسر بودجه دارد چه رقمی است و سرانجام کمیسیون تخصصی بودجه باید به قبول یا رد این لایحه رأی دهد و گزارش کار را به مجلس بفرستد. در واقع کمیسیون تخصصی برنامه و بودجه وظیفه بسیار مهمی دارد در اینکه گزارش بدهد تا نمایندگانی که لایحه بودجه را خوانده‌اند چشمشان باز شود و ببینند دولت در تقدیم این لایحه چگونه وظیفه خود را انجام داده است، ولی این کار هم عملاً منتفی شده به دلیل اینکه با ایجاد کمیسیون تلفیق عملاً یک گروهی از نمایندگان جمع می‌شوند که اینها کار تخصصی‌شان مربوط به کمیسیون بودجه نیست و در آنجا نمایندگان می‌آیند پیشنهادها را می‌دهند تا موادی را تغییر دهند و سرانجام یک آش شله‌قلم‌کاری را به صحن مجلس می‌آورند که در آن نه کسر بودجه معلوم است و نه درآمدها و هزینه‌ها بررسی شده و حال این روند نادرست و غیرقانونی به‌عنوان لایحه بودجه به صحن علنی می‌آید. در صحن علنی هم یک سلسله مذاکرات کسل‌کننده بی‌سروته مطرح می‌شود، من که علاقمند به شنیدن گفتگوها در مجلس هستم، غالباً پیچ رادیو را می‌بندم. در چنین شرایطی عملاً آنچه که اتفاق می‌افتد این است که مصوبه مجلس دیگر قانون بودجه نیست.

این واقعیت‌ها در صداوسیما گفته نمی‌شوند و مردم را به موضوع‌های موهوم دائماً سرگرم می‌کنند و می‌گویند قوه قضائیه دارد دانه‌درشت‌ها را می‌گیرد درحالی که به باور من اگر یک حسابرسی درست شود فساد از درون دولت و از درون لایحه بودجه و برنامه‌های پنج‌ساله و مصوبات مجلس سرچشمه می‌گیرد و به تدریج گسترش پیدا می‌کند و جامعه را فرا می‌گیرد. همه اینها از آنجا سرچشمه می‌گیرند که محدودیت‌هایی که قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی مجلس مقرر ساخته‌اند در رسیدگی به این لوایح زیر پا گذاشته می‌شوند. در مورد لایحه بودجه من به‌عنوان مثال چند بخش آن را یادآور می‌شوم و امیدوارم شما لایحه بودجه را که لباس قانون بودجه بر آن پوشانیده‌اند در جلساتی تحلیل و روشن کنید که قانون بودجه سال ۱۳۸۹ تا چه اندازه از قانون اساسی و قانون محاسبات عمومی پیروی کرده است.

میراث آموزنده مشروطیت

من در مورد پاره‌ای از بندهای این لایحه سخن می‌گویم تا بحث‌ها فقط نظری نباشد. پیش از مشروطیت شاهان قاجار راهی که برای به دست آوردن پول به نظرشان رسیده بود گرفتن وام بود. وام‌های کلان را غالباً از دولت‌های مقتدر وقت یعنی همسایه شمالی که روسیه تزاری بود و همسایه جنوبی یعنی انگلستان که بنادر جنوبی و امیرنشین‌های آن سوی خلیج فارس را در اختیار داشت می‌گرفتند. شاه قاجار هر وقت سفر خارج می‌خواست برود از انگلیس یک وام می‌گرفت و برای اینکه وثیقه‌ای برای وام بدهد گمرکات جنوب را در اختیار انگلیس‌ها قرار می‌داد که بتواند از درآمدهای گمرکات بازپرداخت این وام را تضمین کند. گاه از روسیه تزاری وام می‌گرفت و گمرکات شمالی را در اختیار روس‌ها قرار می‌داد. این اوضاع و احوال که حاکمیت کشور را به خطر می‌انداخت باعث شد اصل بیست و پنجم قانون اساسی مشروطیت مقرر داشت:

استقراض دولتی به هر عنوان که باشد خواه از خارجه یا داخله صرفاً به اطلاع و تصویب

مجلس شورای ملی خواهد بود.

اصل بیست و پنجم قانون اساسی مشروطیت بازتاب تجربه تلخ دوران قاجارها و استبداد در کشور ما بوده است. پس از تصویب قانون اساسی مشروطیت در زمان مظفرالدین شاه هنگامی که میرزا علی اصغر خان اتابک صدر اعظم وقت می‌خواست وامی بگیرد یک لایحه به مجلس آورد و درخواست ۱/۵ میلیون تومان (سه کرور) وام از مجلس کرد. در مجلس اول که یک عده از نمایندگان به صورت صنفی انتخاب شده بودند و حساب و کتاب سرشان می‌شد اول نشستند لایحه دولت را آنالیز کردند و گفتند شما این وام را برای چه کاری می‌گیرید؟ دولت توضیح داد که من می‌خواهم یک چنین پروژه‌ای را انجام دهم. آنها دولت را پای میز محاسبه نشانند و گفتند این رقم‌هایی که تو می‌گویی، این رقم‌ها اسراف و تفریط است. سرانجام بعد از مذاکرات گفتند تو با ۵۰۰ هزار تومان می‌توانی این برنامه و این پروژه‌ای را که می‌خواهی عملیاتی بکنی چرا ۱/۵ میلیون تومان درخواست کردی؟ دولت قبول کرد و گفت همان ۵۰۰ هزار تومان را به من بدهید. گفتند برای آن ۵۰۰ هزار تومان هم برو بانک ملی را در ایران تأسیس کن و به جای اینکه از خارج وام بگیری از داخل وام بگیر. به این ترتیب دولتی که بر پایه مشروطیت برپا شده بود دست خالی از مجلس بیرون رفت تا بانک ملی را تأسیس کند و چون دولت‌های متزلزلی بودند حتی نتوانستند با وجود اراده‌ای که در کشور وجود داشت بانک ملی را تأسیس کنند و سرانجام بانک ملی در سال ۱۳۰۶ در کشور تأسیس شد. این سابقه را شما در ذهنتان داشته باشید تا ما برسیم به اصل هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی که تصریح می‌کند:



گرفتن و دادن وام یا کمک‌های بدون عوض داخلی و خارجی از طرف دولت باید با تصویب

مجلس شورای اسلامی باشد.

یعنی همان اصل بیست و پنجم مشروطیت را منتقل کردند به این قانون اساسی و کمک‌های بلاعوض را هم به آن افزودند. برای اینکه دولت وقتی وام می‌گیرد کار خطرناکی برای جامعه است. حتی یک فرد عادی وقتی وام می‌گیرد آزادی خود را از دست می‌دهد. در حقیقت اصل هشتم قانون اساسی دولت را محجور تلقی کرد. یعنی همان‌گونه که اقدامات یک شخص محجور باید با مجوز و تصویب قیم او باشد این اصول هشتم قانون اساسی و اصل بیست و پنجم قانونی اساسی مشروطیت دولت را محجور تلقی می‌کند که وقتی پول به دستش آمد دست به اسراف و تبذیر می‌زند، بنابراین کنترل مجلس را بر وام‌ها چه خارجی و چه داخلی و کمک‌های بلاعوض داخلی و خارجی در نظر می‌گیرد و همه اینها را مشروط به تصویب مجلس می‌کند.

در سه دهه گذشته تا زمانی که امام راحل زنده بودند عملاً اجازه گرفتن وام به دولت‌ها داده نشد. هنگامی که آقای هاشمی‌رفسنجانی به قدرت رسید یک سلسله وام‌های نجومی را تحت عنوان یوزانس (خریدهای نسیه) بدون تصویب مجلس از فروشندگان خارجی گرفت و عملاً کشور را زیر بار میلیاردها دلار وام خارجی قرار داد که داستان جداگانه‌ای دارد. اما حالا می‌خواهیم برسیم به لویح بودجه. بعد از دوران آقای هاشمی‌رفسنجانی این بدعت همچنان وجود دارد، اقدامات آقای هاشمی‌رفسنجانی و سیدمحمد خاتمی باعث شد که مردم از عملکرد آنها رویگردان شوند. در حقیقت مردم تلاش کردند تا در مجلس و دولت قانون اساسی حاکم شود، ولی متأسفانه نه مجلس و نه دولت هیچ‌کدام به این سوگندی که یاد می‌کنند وفاداری نشان ندادند. در لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ موارد و ارقام نجومی از وام‌های خارجی در لابلای بندهای آن آمده است. در بند «ب» برگ ۸ می‌گوید به دولت اجازه داده می‌شود ۱ میلیارد و ۵۰۰ میلیون یورو اوراق «صکوک اسلامی» یا اوراق مشارکت در خارج از ایران به معرض فروش بگذارد، «صکوک اسلامی» یعنی چه؟ من که نمی‌دانم، کدام یک از شما می‌دانید این واژه یعنی چه؟ من شخصاً نمی‌دانم صکوک اسلامی به چه معناست و چگونه برچسب اسلامی به آن زده‌اند. اوراق مشارکت یعنی چه؟ اوراق مشارکت را می‌توانم بگویم کلاه شرعی است. در دوران قبل از مشروطیت در ایران قوانین مصوب نداشتیم و مقرراتی درباره وام و بهره در کشور ما وجود نداشت. کلاه شرعی در کشور ما یک قاعده و قانون شده بود، ولی قانونی بود که در پستوی مغازه‌های رباخواران آن را به کار می‌برند و با حیل‌های شرعی و با این روش‌ها می‌توانستند رباخواری کنند. در حقیقت مجلس‌های مشروطیت یکی از هنرهایشان این بود که جلوی رباخواری را گرفتند و مقررات روشنی برای گرفتن و پرداخت وام و بهره تعیین کردند. اما در این بند از لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ می‌گوید:

به دولت اجازه داده می‌شود پس از بررسی شرایط صدور اوراق صکوک اسلامی یا اوراق مشارکت به صورت ارزی دولتی و با تأیید معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور به صورت حداقل ۱ میلیارد و ۵۰۰ میلیون یورو اوراق صکوک اسلامی جهت تأمین درآمد لازم عرضه کند.

اولین پرسش من این است که آیا در لایحه بودجه دولت می‌تواند وام بگیرد یا خیر؟ و آیا در خلال لایحه بودجه می‌شود به دولت مجوز داد که برو در خارج این اندازه اوراق مشارکت بفروشد؟ این جزء طبیعت لایحه بودجه هست یا نیست؟ در دیگر بندهای این لایحه بودجه به وزارت نفت اجازه داده شده که از طریق شرکت‌های تابعه زیربط در راستای تأمین منابع ارزی مورد نیاز طرح‌های سرمایه‌گذاری در دست اجرای خود پس از تأیید بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نسبت به انتشار اوراق مشارکت به ترتیب، شرکت نفت تا مبلغ ۵ میلیارد یورو و شرکت گاز و پالایش و پخش هرکدام تا مبلغ ۱ میلیارد یورو و شرکت پتروشیمی تا مبلغ ۲ میلیارد یورو اوراق صکوک اسلامی یا اوراق مشارکت ارزی در بازارهای بین‌المللی اقدام نماید. یعنی فقط در یک بند «ج» این لایحه و مصوبه مجلس ۱۰ میلیارد یورو مجوز استقراض به دولت داده شده است. همچنین در بند «د» می‌گوید به سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران که یک سازمان ستادی است عملیاتی هم نیست اجازه داده شده که ۲ میلیارد یورو اوراق صکوک اسلامی منتشر و در بازارهای بین‌المللی عرضه کند.

در بند «ه» نیز می‌گوید:

به شهرداری‌های مراکز استان، کلان‌شهرها و شهرداری‌هایی با جمعیت بالاتر از یکصد هزار نفر اجازه داده می‌شود با اطلاع وزارت کشور تا سقف ۵۰ هزار میلیارد ریال اوراق مشارکت برای طرح‌های عمرانی خودشان منتشر کنند.

دوباره به وزارت نفت اجازه داده شده که ۵ هزار میلیارد ریال اوراق مشارکت با سود تشویقی بفروشد. به شرکت‌های آب و فاضلاب استانی نیز اجازه داده می‌شود رقم ۱۰ هزار میلیارد ریال اوراق مشارکت در داخل بفروشد.

مجوز این ارقام نجومی از طرف مجلس به دولت داده شده و همه اینها استقراض هستند چه اینهایی که ارزی هستند یعنی با یورو باید از بانک‌های خارجی گرفته شود چه آنهایی که بانک‌های داخلی به صورت اوراق مشارکت می‌فروشند. در حقیقت یک نوع استقراض و وامی است که مردم به دولت می‌دهند با بهره‌های سنگینی که اینجا هیچ اشاره‌ای به آن نمی‌شود. لایحه بودجه به هیچ عنوان نمی‌تواند دربرگیرنده چنین استقراض‌هایی باشد. وام درآمد محسوب نمی‌شود که بتوان



براساس آن هزینه کرد، ضمن اینکه برای گرفتن وام دولت باید در هر مورد طبق اصل هشتمادام قانون اساسی یک لایحه مستقل به مجلس تقدیم کند. وقتی هم که لایحه‌ای را دولت برای گرفتن وام خارجی یا داخلی به مجلس تقدیم می‌کند این لایحه باید طبق ماده (۱۳۴) آیین‌نامه داخلی اولاً مورد به مورد باشد، دولت نمی‌تواند ده‌ها وام را در یک لایحه قرار دهد و ثانیاً باید در این لایحه دلایل توجیهی وجود داشته باشد و بعد هم گفته شود این وام را از کدام بانک خارجی می‌خواهد بگیرد و برای چه مصرفی و برای این وام چه میزان بهره باید پرداخت شود؟ زمان بازپرداخت این وام چه موقع خواهد بود؟ محل بازپرداخت وام از چه محلی خواهد بود. تمام اینها را باید دولت در یک لایحه بیاورد، اگر چنانچه مجلس این را تصویب کرد دولت می‌تواند این وام را بگیرد. در حقیقت همان حداقل کاری که مجلس دوره اول مشروطیت انجام داد در مجلس شورای اسلامی در مورد استقراض‌های این دولت انجام نشده است. میلیاردها یورو و میلیاردها ریال وام را دولت در لابه‌لای لایحه بودجه مانند کالای ممنوعه جاسازی کرده و مجلس هم با نادیده گرفتن حقوق ملت ایران مجوز آن را به دولت داده است.

اصل هشتمادام قانون اساسی سخن از تصویب به میان آورده که غیر از دادن مجوز است. مجوز این است که بگوییم این اختیار را به تو می‌دهیم برو هر کاری می‌خواهی بکن. درحالی که ماده (۲۱۲) آیین‌نامه داخلی در زمینه گرفتن وام بر پایه اصل هشتمادام قانون اساسی می‌گوید: «در تمام موارد مذکوره، دولت موظف است متن تفصیلی آنها را همراه با لایحه قانونی تقدیم مجلس نماید».

پس دولت مکلف است برای وام و استقراض یک لایحه مستقل بدهد و لایحه‌اش هم جنبه تفصیلی داشته باشد تا مجلس آن را تصویب کند. در مورد این استقراض‌های کلانی که در لایحه بودجه آمده، چرا ماده (۲۱۲) آیین‌نامه داخلی رعایت نشده است؟ چرا اصل هشتمادام قانون اساسی رعایت نشده است؟ چرا اصل پنجاه و دوم قانون اساسی رعایت نشده است؟ و ... بنابراین هم دولت و هم مجلس از حدود مقرر در قانون اساسی تجاوز کرده و مرزها و محدودیت‌هایی را که قانون اساسی مقرر ساخته‌اند را زیرپا گذاشته‌اند. آیا در این شرایط می‌توان گفت در کشور ما قانون اساسی وجود دارد؟ به باور من نه. برای اینکه عملاً دست دولت باز گذاشته شده است. میلیاردها یورو و میلیاردها تومان وام خارجی و داخلی با تخلف از اصل هشتمادام و ماده (۲۱۲) آیین‌نامه داخلی در اختیارش گذاشته شده، لایحه بودجه‌اش یک لایحه‌ای است به‌طور کامل خارج از چارچوب قانون محاسبات عمومی، کسر بودجه‌اش معلوم نیست و ثروت ملی در اختیار دولت گذاشته شده که هرگونه می‌خواهد هزینه کند. این دولت مردم‌سالار نیست و این قوه مقننه نیز آن قوه‌ای نیست که در قانون اساسی پیش‌بینی شده است. به این ترتیب حدود مقرر در قانون اساسی در تصویب لایحه بودجه زیر پا گذاشته شده است.

آنچه گفتم تنها مربوط به چند بند از این قانون بودجه بود. دیگر بخش‌های آن هم همین گونه است که فرصت پرداختن به آنها وجود ندارد و اگر جلسات دیگری برگزار شود نشان خواهم داد که لایحه بودجه تقدیم شده از سوی دولت سرپا خلاف قانون اساسی است.

پرسش و پاسخ

پرسش: بحث اول عدم رعایت آیین‌نامه داخلی است که به هر حال به کرات هم در مجلس اتفاق می‌افتد. نداشتن مقدمه یا دلایل توجیهی طبق ماده (۱۳۴) آیین‌نامه داخلی می‌تواند نقض اساسی تلقی شود تا هیئت رئیسه بودجه را اعلام وصول نکند یا همین بحث را که حضرتعالی در مورد برنامه داشتید. یک بحث دیگر درخصوص لایحه بودجه است که دوستان ما در اینجا خیلی درگیر بودند به نوعی، نوع نگاه‌هایی که در خود مرکز هم بوده مؤید این بحث است که درواقع مجلس یا لایحه را تأیید کند تا تصحیح کند یا به تعبیری رد کند و وارد جزئیات شود.

بحث استقراض که فرمودید در تک تک مواد و این بندهایی که در لایحه بودجه آمده می‌تواند مصداقی از اصل هشتم قانون اساسی باشد. آیا می‌شود که به تعبیری، ما در خیلی از قوانین مهمتر اجازه دهیم به مجلس که ورود کند یا اینکه اصلاحاتی را در لوایح مختلف انجام بدهد یا پیشنهادات اصلاحی نمایندگان در مورد لایحه بودجه اعمال شود؟ آیا واقعاً لایحه بودجه یک ویژگی دارد به تعبیر برخی از دوستان ما لایحه بودجه اگر تصویب هم شود قانون به معنای خاص خودش نیست. این نکته را هم می‌خواستم که نظر حضرتعالی را بدانیم که وقتی ما در سایر قوانینی که بسیار مهمتر هم می‌تواند تلقی شود اجازه دخل و تصرف را به نمایندگان می‌دهیم، لایحه بودجه چه ویژگی‌هایی دارد مگر اینکه بگوییم نمایندگان اختیار تغییر را در آن ندارند و همه را باید رد و مسترد کنند به دولت یا اینکه کاملاً تصویب کنند و بپذیرند. آخرین نکته هم درخصوص بحث قانون محاسبات است فرمایش شما این بود که این تغییرات و این بندهایی که مجلس به تصویب می‌رساند درخصوص مجوز استقراض یا مجوز اوراق مشارکت سبب می‌شود که خارج از چارچوب قانون محاسبات قرار بگیرد؛ درحالی که فرض ما بر این است که قانون محاسبات عمومی در هر جایی که دولت درآمدهای خود را دارد جاری است و فرق هم نمی‌کند که بر مبنای چه مجوزی این درآمد حاصل شود یعنی هر درآمد قانونی تحت شمول قانون محاسبات عمومی است. فرض ما بر این است که دولت درآمدهایش مبتنی بر مجوزهای قانونی یعنی درواقع به موجب مجوزهای قانونی است که درآمد حاصل می‌شود، بنابراین پیش‌فرض من این است که هرکدام از بندهای لایحه بودجه که تحقق پیدا کرد و درآمدهای را به دنبال داشت مشمول محاسبات عمومی می‌شود هر جایی هم درآمدی پیدا نشد



به طور طبیعی از شمول بحث ما خارج است، بنابراین حالت سوم را من فرض نمی‌کنم که ما درآمد داشته باشیم برای دولت و تحت شمول محاسبات عمومی قرار نگیریم.

پاسخ: ابتدا بهتر است درباره آیین‌نامه داخلی اشاره‌ای کنیم که ضمانت اجرای آن چیست؟ چون بیشترین تجاوزاتی که در این سه دهه در مجلس‌های گذشته به قانون اساسی صورت گرفته از دریچه آیین‌نامه داخلی بوده است. آیین‌نامه داخلی به‌ترتیبی دستکاری شده که دست مجلس را برای کارهای ناروا باز گذاشته است. پیشنهاد من این است که باید بازگشت کنیم به آیین‌نامه پیش از انقلاب و آیین‌نامه سال ۱۳۵۰ احیا شود و البته باید از آیین‌نامه‌های داخلی مجالس کشورهای دیگر نیز استفاده کنیم، زیرا یک سلسله نوآوری‌ها در مجالس دیگر دیده شده است. آیین‌نامه داخلی یک قانون برتر از یک قانون عادی است چرا که باید با دوسوم آرای نمایندگان تصویب شود و ثانیاً هیئت رئیسه مجلس سوگند یاد می‌کند به اجرای آیین‌نامه داخلی یعنی نمایندگان سوگند یاد می‌کنند به اجرای اصول قانون اساسی، ولی هیئت رئیسه سوگند مضاعفی هم می‌خورد که آیین‌نامه داخلی را رعایت کند. نفس این سوگند این معنا را دارد که باید در اعلام وصول لوایح و طرح‌ها مفاد آیین‌نامه را به دقت اجرا کند.

گفته شد که لایحه بودجه باید طبق قانون محاسبات عمومی تهیه شود به‌خاطر این است که قانون محاسبات عمومی برای تصویب لایحه بودجه چارچوب دارد. بنابراین بودجه مانند دیگر لوایح نیست. دو یا سه اصل درباره لایحه بودجه داریم. قانون محاسبات و قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۵۱ معیاری است که لایحه بودجه باید در چارچوب آنها ارائه شوند، به همین دلیل هم یک‌شوری است و به هیچ عنوان نمایندگان حق دادن پیشنهادی مبنی بر افزودن به هزینه‌ها و کم کردن از درآمدها و مانند اینها را ندارند. مجلس باید بودجه را یا تصویب یا رد کند و این در حقیقت خدمتی است که یک مجلس می‌تواند انجام دهد و اختیار بزرگی است که قانون اساسی به مجلس داده است، اما در مورد دخل و تصرف نمایندگان که آن هم یک داستان بدی در این مجلس شده که کمیسیون تلفیق لوایح را زیرورو می‌کند؛ درحالی که مجلس مجاز نیست یک لایحه را آنچنان تغییر دهد که جوهر و ساختار لایحه از بین برود. اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی مستند من است که می‌گوید لوایح قانونی پس از تصویب هیئت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود. هیئت وزیران یک سلسله نیازهایی را از نظر قانونی و حقوقی در نظر گرفته و یک لایحه‌ای را تصویب کرده‌اند؛ بنابراین مجلس حق ندارد آن را زیرورو کند هرچه می‌خواهد از آن کم و هرچه می‌خواهد به آن بیافزاید. مجلس حق دارد لایحه را رد کند یا تصویب کند اگر هم تغییر جزئی می‌خواهد بدهد باید با موافقت دولت یا وزیر مسئول باشد. بنابراین نه تنها در لایحه بودجه مجلس حق دخل و تصرف

ندارد در لوایح عادی هم طبق اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی مجلس نمی‌تواند لایحه دولت را زیور و کند. در مورد آخرین نکته که گفتید هر درآمدی را دولت می‌تواند کسب کند باید توضیح داد که وام درآمد محسوب نمی‌شود، زیرا وام باید بازپرداخت شود و دولت نمی‌تواند مانند یک درآمد، مانند مالیات روی آن حساب باز کند. اگر دولتی بخواهد وام بگیرد طبق اصل هشتادم قانون اساسی و ماده (۲۱۲) آیین‌نامه داخلی برای این کار باید یک لایحه مستقل تقدیم کند. بنابراین کمیسیون برنامه و بودجه مجلس باید درآمدها را کنترل کند که آیا درآمدی که دولت پیش‌بینی کرده مستند به قانون است یا خیر مانند قانون مالیات‌ها، مالیات‌های مستقیم و غیرمستقیم. البته ممکن است درآمدی تحقق پیدا نکند، ولی مستند قانونی برای آن وجود دارد دولت می‌گوید من از این راه اینقدر درآمد خواهم داشت همین را هم کمیسیون بودجه باید بررسی کند ببیند آیا دولت اغراق‌گویی می‌کند یا ارقام مورد نظر او واقع‌بینانه است در حقیقت نشان بدهد که کسر بودجه پنهان وجود ندارد. بنابراین درآمدها باید مستند به قانون باشد وام هم در صورتی می‌تواند در ستون درآمد در لایحه بودجه بیاید که قانون دریافت آن قبلاً بر پایه اصل هشتادم قانون اساسی تصویب شده باشد. هزینه‌ها هم به همین ترتیب و اینها را باید کمیسیون برنامه و بودجه کاملاً بررسی کند و اصلتش را تأیید یا رد کند.

پرسش: ضمن تشکر از فرمایشات شما، یک سؤال برای من پیش آمد چون نظری که حضرتعالی ابراز کردید این بود که نمایندگان در تصویب لایحه بودجه هیچ‌گونه پیشنهادی را حق ندارند بدهند، زیرا قانون اساسی ابتکار تنظیم بودجه را انحصاراً در اختیار دولت قرار داده است. طبق اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی نمایندگان صراحتاً منع شده‌اند از اینکه هرگونه طرحی را بدهند یا تغییری را در لوایح به وجود آورند که منجر به کاهش درآمدها و افزایش هزینه‌ها شود مگر اینکه از طریق جبران شود. خوب اگر این را کنار بگذاریم. نظر حضرتعالی که در تصویب بودجه که یک سندی است جامع، متضمن تمام درآمدها و هزینه‌های دولت و نماینده‌ها حق پیشنهاد ندارند سؤال این است که عموم طرح‌هایی که مجلس می‌دهد یا تغییراتی که در لوایح ایجاد می‌کند به نوعی اینها بار مالی دارد یا هزینه‌ای را اضافه می‌کند یا درآمدی را کاهش می‌دهند اگر نظر شما را بخواهیم بپذیریم و دست مجلس را کاملاً بسته بدانیم پس از آن باید بپذیریم که طبق قانون اساسی بودجه سندی است جامع و جامعیت بودجه اقتضا می‌کند که تمام درآمدها و هزینه‌ها در این سند برای یک سال مالی محاسبه شود، حال چطور ما می‌توانیم بپذیریم که مجلس مصوبه‌ای داشته باشد در قالب طرح و تغییراتی در لایحه داشته باشد که اینها بار مالی داشته باشد و اگر بخواهد برای جبران



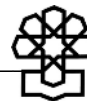
اقدام کنند قاعداً باید در بودجه دست ببرد؛ یعنی باید یک منبع درآمدی جدید براساس این طرح‌ها، خودش دست و پا کند که این برمی‌گردد به بودجه همان سال، یا باید یک تغییراتی در بودجه بدهد که ردیف را جابجا کند که همه اینها برمی‌گردد به بودجه، چون ما درآمد و هزینه خارج از بودجه نخواهیم داشت. قاعداً خود حضرتعالی هم در مقدمه صحبت‌تان انتقاد کردید به طرح هدفمندی یارانه‌ها و گفتید این هم به نوعی لایحه بودجه‌ای است و درآمدها و هزینه‌های کلانی را مطرح کردید که ما می‌پذیریم. اگر این تفصیل را بپذیریم این مشکل چگونه حل می‌شود در واقع مجلس چیزی غیر از تصویب لوایح دولت را نمی‌تواند بدهد مگر با توافق دولت، زیرا بسیاری از طرح‌ها بار مالی دارند و راه جبران هم دشوار است. اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی گفته که هرگونه تغییر در قانون بودجه مستلزم طی مراحل قانونی به‌ترتیبی که در قانون مقرر شده است که اینها هیچ‌کدام ما را به نتیجه نمی‌رساند، زیرا مجلس بالاخره تا حدودی می‌تواند لایحه بودجه را تغییر دهد به شرط اینکه این تغییرات در کل ارقام بودجه تأثیرگذار نباشد و سقف کلی درآمدها و هزینه‌ها را به هم نزنند؟

پاسخ: اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی و قانون محاسبات عمومی به اندازه کافی صراحت دارند در مورد اینکه شیوه تدوین لایحه بودجه و تصویب آن چگونه باشد. شما دو مسئله را مطرح می‌کنید یکی اینکه پاره‌ای از طرح‌هایی که نمایندگان می‌دهند به‌صورت قانون تصویب می‌شوند بار مالی دارند. اینکه می‌گویید اینها بار مالی دارند معنایش این نیست که در بودجه تأثیر می‌گذارند. فرض کنید الان یکی از کمبودهای نظام سیاسی کشور ما نداشتن قانون انتخابات امروزی است، ما قانون انتخابات واقعی نداریم چون این قانون انتخابات متعلق به ۱۰۰ سال پیش است. اگر مجلس بخواهد یک قانون تصویب کند یا به پیشنهاد دولت به‌صورت لایحه یا به‌صورت طرح، قهراً این لایحه یا طرح قانونی که بخواهد یک ساختار جدیدی را برای انتخابات ایجاد کند هزینه دارد، اما این معنایش این نیست که در لایحه بودجه سال جاری دخل و تصرف شده است. این قانون وقتی تصویب شد و هزینه‌ای را برای دولت ایجاد کرد اگر اجرای قانون جدید فوریت دارد دولت باید بودجه متمام طبق اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی بیاورد و یا باید در بودجه سال آینده این هزینه‌ها در اجرای قوانین لازم‌الاجرای کشور در نظر گرفته شوند. چنان‌که که برای دانشگاه‌ها و حقوق قضات هر سال دولت در بودجه جایگاهی می‌بیند؛ برای طرح‌ها و لوایح مصوب هم باید در سال آینده یک جایگاهی در نظر گرفته شود. هنگامی که لایحه بودجه را دولت به مجلس ارائه و درآمدها و هزینه‌هایش را تقدیم کرد و کسر بودجه‌اش مشخص شد اگر مجلس به آن رسیدگی و آن را تصویب کرد، این بابش بسته می‌شود. مگر لایحه متمام بودجه از سوی دولت تقدیم شود که باز به همان ترتیب مقرر در اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی تکرار می‌شود، اما راجع به اصل هفتادوپنجم قانون اساسی، این اصل

راجع به لایحه بودجه نیست این جدای از لایحه بودجه است. این را نباید با لایحه بودجه گره زد. هیچ اشاره‌ای هم به لایحه بودجه در آن نشده است. می‌گوید طرح‌های قانونی و پیشنهاد و اصلاحاتی که نمایندگان درخصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی با افزایش هزینه‌های عمومی می‌انجامد در صورتی قابل طرح در مجلس است که طریق تأمین هزینه آن معلوم شود؛ اولاً در خود این اصل و نگارش آن ایرادی وجود دارد. در قانون اساسی فرانسه این جمله وجود ندارد که «طریق جبران آن هزینه‌ها پیش‌بینی بشود» چون مسئولیت اداره کشور به عهده دولت است، بنابراین نمایندگان نمی‌توانند با الحاق موادی به لایحه قانونی دولت غیر از لایحه بودجه هزینه جدیدی را به دوش دولت بگذارند چون این برخلاف اصل تفکیک قواست. این یک اصل کاملاً قابل قبول است. بنابراین اصول پنجاه و دوم تا پنجاه و پنجم قانون اساسی درباره شیوه تصویب قانون بودجه استوار و روشن است به هیچ عنوان نباید متزلزل شوند.

پرسش: وقتی اعضای شورای نگهبان را انتخاب می‌کنند می‌گویند آنها از بین افراد واجد شرایطی که چه در زمینه شرعی و چه حقوقی باشند انتخاب می‌شوند. شما برای هیئت رئیسه یک شأن بسیار بالایی قائل شدید که این‌طور مهم هست، ولی در انتخاب اعضای هیئت رئیسه من هم داوطلب می‌شوم و ممکن است رأی هم بیاورم در حالی که لزوماً کسی نیستم که بتوانم در ارتباط با لوایحی که به مجلس می‌آید بتوانم تشخیص بدهم که آیا اینها منطبق است با قانون اساسی یا آیین‌نامه یا خیر؟ به همین دلیل است که باید هیئت رئیسه آن را برای بررسی به یک گروهی بدهد و آن گروه به یک گروه دیگر و این کار عملاً رسیدگی را بسیار طولانی می‌کند و سرانجام نیز ناچاراً برمی‌گردد به خود مجلس که از توان مجلس استفاده کنند. سؤال این است که آیا در جهان و در کشورهای دیگر که هیئت رئیسه انتخاب می‌شود برای انتخاب هیئت رئیسه شرایط خاصی را قائل شده‌اند یا خیر؟ در آنجا هم مثل ما هر کس داوطلب شد می‌تواند جزء هیئت رئیسه شود و اگر این شکلی باشد ما چطور می‌توانیم انتظار داشته باشیم در لایحه بودجه‌ای که دولت می‌دهد، در آن فرصت کم هیئت رئیسه باید تشخیص بدهد که این منطبق است یا خیر؟ با ذیلش هماهنگ است یا خیر؟ عنوان آن با محتوایش یکی است یا خیر؟ تا در نهایت بتواند اعلام نظر کند؟

پاسخ: نخست آنکه رئیس مجلس یک نماینده شاخص و برجسته‌ای است و اساساً در رقابتی که پیش می‌آید که دو نفر حداقل نامزد هستند نمایندگان به یک فرد برجسته رأی می‌دهند. اعضای هیئت رئیسه هم با رأی نمایندگان انتخاب می‌شوند یعنی نمایندگان ویژگی‌های شخصیتی و فردی



آنها را در نظر می‌گیرند و در هر حال کسی که داوطلب می‌شود یک بار مسئولیتی را می‌پذیرد و آنچه که آیین‌نامه از هیئت رئیسه خواسته امور خیلی دشواری نیست. اینکه اصول قانون اساسی در تقدیم لایحه رعایت شده‌اند یا خیر؟ اگر رئیس مجلس یا هیئت رئیسه اینقدر قدرت تشخیص نداشته باشند به‌نظر من باید خیلی برای آن جامعه تأسف خورده که در زمینه قانون اساسی و یا آیین‌نامه‌ای که درباره آنها سوگند یاد می‌کنند قدرت تشخیص آن را نداشته باشد. پس این در حقیقت گام اول بود. نکته دوم این است که در هر مجلسی اداره قوانین وجود دارد که هیئت رئیسه می‌تواند از آنها نظرخواهی کند، حتی از حقوق‌دانان خارج از مجلس هم می‌تواند نظرخواهی کند که آیا به‌نظر شما این لایحه قابل قبول است یا نیست و سرانجام هیئت رئیسه باید قبول مسئولیت کند اگر دید به‌گونه‌ای آشکار قانون اساسی زیر پا گذاشته شده باید آن را اعلام کند. چگونه می‌توان پذیرفت که در لابه‌لای لایحه بودجه برای دریافت میلیاردها یورو به دولت مجوز داده شود و مجلس و هیئت رئیسه این را نفهمیده‌اند؟ آیا اصل هشتم قانون اساسی را نمی‌توانستند تشخیص بدهند؟ چگونه نمایندگان صدر مشروطیت این موضوع را فهمیدند و لایحه وام دولت را رد کردند. هیئت رئیسه مجلس چطور می‌تواند بگوید که من این اصول هشتم و پنجاه‌دوم قانون اساسی را نمی‌فهمم. پس به باور من اراده اجرا و التزام به قانون اساسی در مجلس وجود ندارد و این در واقع ریشه همه فسادها در این کشور است. اما در مورد شورای نگهبان که اشاره کردید آنها باید این تخلفات را کنترل کنند. البته مدعی اصلی باید مجلس باشد. یعنی اگر دولتی قانون اساسی را خواست زیر پا بگذارد نمایندگان مجلس باید مدعی حقوق مردم باشند و بیشترین کنترل را درباره تخلفات دولت از آیین‌نامه داخلی یا قانون اساسی خود نمایندگان باید عهده‌دار باشند. ما یک تجربه‌ای در دوران مجلس اول و دوم پس از انقلاب داریم که نمایندگان مجلس نه تنها با بحث‌ها و سخنرانی‌ها جلوی چنین لویحی را می‌گرفتند، بلکه می‌رفتند به شورای نگهبان برای جلوگیری از تخلف از قانون اساسی. در مجلس اول و دوم چند بار شورای نگهبان لایحه بودجه را برگرداند. زمانی که آیت‌الله صافی گلپایگانی دبیر شورای نگهبان بودند، گفتند این لایحه بودجه طبق قانون تصویب نشده، ولی متأسفانه در ادوار بعدی به دلیل دخالت دولت‌ها، شیرازه مجلس از هم گسست و عملاً مجلس‌ها تابع دولت شدند که هر کاری می‌خواهند می‌کنند و امروز به فجیع‌ترین وضعی مجلس تابع دولت شده و اختیارات قانونگذاری را به دولت داده است. وقتی مجلس مجوز می‌دهد که دولت برود میلیاردها یورو وام بگیرد اختیارات قانونی تصویب وام و اصل هشتم و پنجم قانون اساسی در زمینه ممنوعیت تفویض اختیار را زیر پا گذاشته، چون اصل هشتم و پنجم قانون اساسی می‌گوید مجلس نباید اختیار قانونگذاری را تفویض کند درحالی که عملاً این تفویض اختیار به دولت صورت گرفته و شگفت‌انگیز است حالا دولت اینجا مدعی مجلس است و می‌گوید که مجلس اختیارات قوه مجریه را محدود کرده

و حال آنکه اختیارات قوه مقننه در زمینه‌های گوناگون به دولت واگذار شده است. در لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها نیز ارقام نجومی بدون کمترین کنترل و نظارتی از سوی مجلس در اختیار دولت گذاشته شده که هر کاری می‌خواهد با آن بکند، در این اوضاع، مردم‌سالاری و قانون اساسی در این کشور خواب و خیال است. به باور من بیشترین مشکل از هیئت رئیسه مجلس و نمایندگان سرچشمه گرفته که بی‌انضباطی مالی در این کشور به این روز رسیده است.

پرسش: درخصوص قوه قضائیه می‌خواستم ایده‌تان را درخصوص رویکرد قانون اساسی بدانم با توجه به اینکه مدل قانون اساسی ما درخصوص انتخاب رئیس قوه قضائیه و بدنه قوه قضائیه متفاوت از خیلی از کشورهای دیگر است درخصوص بودجه قوه قضائیه ما چالشی داریم به این صورت که پیشنهادنده بودجه و ابتکارش با دولت است و تصویب‌کننده مجلس است آیا این شیوه‌ای که قانون اساسی ما در پیش گرفته برای تصویب بودجه قوه قضائیه به نظر شما شیوه درستی است یا خیر؟

پاسخ: ساختار قوه قضائیه را قانون اساسی تعیین کرده است. اگر این ساختار با صداقت و به درستی و بدون دستکاری اجرا شود همین کافی است برای اینکه ما یک قوه قضائیه مستقل داشته باشیم، ولی اصول قانون اساسی درباره قوه قضائیه نیز در قانونگذاری‌های مجلس زیر پا گذاشته شده است. درخصوص بودجه هم یک قانونی تصویب شده به نام قانون وصول برخی از درآمدهای دولت که حالا این عنوان کجای قانونگذاری جا می‌گیرد، مشخص نیست. قانون دیگری داریم به نام قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰ که مجلس یک سلسله درآمدهایی را برخلاف اصل پنجاه و سوم قانون اساسی به قوه قضائیه داده تا خودش وصول و خودش نیز هزینه کند، چنان‌که اخیراً رئیس کنونی قوه قضائیه هزینه دادرسی را بالا برد درحالی که هزینه دادرسی باید طبق قانون تصویب شود یعنی باید قانون آیین دادرسی را مجلس تصویب و هزینه دادرسی را هم معین کند. در پاره‌ای از کشورها دادرسی مجانی است یعنی کسی که می‌خواهد طرح دعوا و دادخواهی کند این وظیفه دولت و حاکمیت است که موجبات رسیدگی به تظلم و دادخواهی او را فراهم کند، ولی اینکه بر چه مبنایی مجلس به رئیس قوه قضائیه مجوز داده که درآمدهای خودش را تا این اندازه بالا ببرد روشن نیست. در هر حال هزینه‌های قوه قضائیه هم در لایحه بودجه سالیانه باید دیده شود و مجلس بر آن نظارت کند و به‌ویژه بر این بودجه تحقیق و تفحص کند و مؤثر بودن و سودمند بودن این بودجه را در راستای برگزاری دادرسی‌های عادلانه



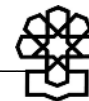
پرسش: درخصوص لایحه بودجه فرمودید که دولت باید پیشنهاد بدهد و مجلس باید آن را رد یا تصویب کند. درخصوص لوایح دیگر این‌گونه نیست و ممکن است اصلاحاتی در مجلس درخصوص آن صورت بگیرد که شاکله قانون به هم نریزد. با مروری بر قانون اساسی می‌بینیم که تعدادی از اصول قانون اساسی اجرایش منوط به تصویب قوانین دیگر شده مثل اصل هشتم قانون اساسی درخصوص امر به معروف و نهی از منکر یا لایحه بودجه و غیره ... مثلاً شیوه کار وزارتخانه‌ها و وظایفشان و تعدادشان، تعداد شوراهای فرعی، شورای امنیت ملی و از این موارد که توسط قانون اساسی معین شده که مجلس باید در مورد آنها به تصویب قانون بپردازد. در سایر موارد نیز اگر قانونی وجود نداشته باشد با توجه به اصل هفتادویکم قانون اساسی مجلس می‌تواند در عموم مسائل کشور به تصویب قانون بپردازد. می‌خواستم نظرتان را بدانم که آیا اگر در این موارد مجلس قانونی تصویب نکند آیا دولت موظف است که در حد اجرای امور خودش تصمیم بگیرد. یا اگر لایحه‌ای آورده در مجلس، مجلس در تصویب آن تعلل می‌کند یا به دلیل کثرت کار، وقت آن را ندارد و کار اجرایی امور کشور به روی زمین مانده، آیا خودش می‌تواند با تصویب آیین‌نامه، به تمشیت آن بپردازد یا باید منتظر تصویب لایحه در مجلس باشد یا اینکه با توجه به برخی از نظرات به رهبری رجوع کند و از آنجایی که رهبری تنظیم قوای سه‌گانه را به عهده دارد از آن طریق اقدام کند یا به ترتیب دیگری که شما می‌گویید؟

پاسخ: پاسخ به این پرسش همان اصل تفکیک قواست. قوه مجریه در هیچ شرایطی حق قانونگذاری ندارد، چون اصل شصتم قانون اساسی می‌گوید: اعمال قوه مجریه به عهده رئیس‌جمهور و وزارت است، بنابراین قانونگذاری در هیچ شرایطی در اختیار قوه مجریه نیست و جایی که قوه مجریه بتواند قانونگذاری کند یا اختیارات مجلس را به دست گیرد استبداد محض است. تفکیک قوا به وجود آمد برای اینکه اختیار قانونگذاری را از پادشاهان بگیرند، اصل پنجاه و هشتم قانون اساسی هم صریحاً می‌گوید اعمال قوه مقننه از طریق مجلس که مشکل از نمایندگان برگزیده مردم است انجام می‌شود پس هیچ مقامی غیر از مجلس حق قانونگذاری ندارد اگر دولت لایحه‌ای می‌دهد و مجلس تصویب نمی‌کند اولاً مجلس حق دارد تصویب نکند و حق رد آن را دارد. ممکن است بگویید که روند تصویب طولانی است خوب این ایراد کار دولت و مجلس است. یعنی اگر یک مجلس و دولتی کارشان با یک آیین‌نامه داخلی پیشرفته انجام شود این همه لوایح عقب نمی‌افتند تا بروند در صف قرار بگیرند، اینها به سبب این است که بخش زیادی از لوایحی که دولت می‌دهد بی‌ارزش و

فسادبرانگیز است مثل همین لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها، چه اندازه وقت مجلس را این لایحه گرفت، اصلاً چرا دولت آن را از لایحه بودجه جدا کرد یک بخشی از هزینه‌ها و درآمدها را در این لایحه آورد. این خلاف صریح اصل‌های پنجاه و دوم و هشتاد و پنجم قانون اساسی است. وقتی کار مجلس این می‌شود که به لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها رسیدگی کند و ده‌ها لایحه از این دست، طبیعی است که به وظیفه خودش نمی‌رسد. بنابراین اینها را باید نشانه‌های انحراف از قانون اساسی تلقی کنیم. از همین رو بیشتر قوانینی که در مجلس تصویب می‌شوند بیهوده و یا زیانبار هستند. یک رشته تصمیم‌های دیگر در مجمع تشخیص مصلحت به نام سیاستگذاری گرفته می‌شوند درحالی که اینها همه تجاوز به قانون اساسی است که یک گروه انتصابی در امر قانونگذاری دخالت کنند. متأسفانه همین برنامه پنج‌ساله که الان داده شده، یک دیباچه‌ای در آن وجود دارد به نام سیاست‌های کلی نظام. اینها همه تجاوز به استقلال قوه مقننه است، اما چون بحث امروز من نیست وارد آن نمی‌شوم.

پرسش: شما فرمودید طبق اصل هشتادم قانون اساسی دریافت و پرداخت وام باید به صورت یک لایحه جداگانه به مجلس بیاید، ولی از طرف دیگر ما می‌دانیم که بودجه سندی است که باید تمام دخل و خرج داخل آن آمده باشد. بنابراین اینها با هم دیگر نمی‌خوانند، اگر بخواهد تمام دخل و خرج در لایحه بیاید باید حتماً وام‌هایی که دریافت و پرداخت می‌شود نیز داخلش باشد و مسئله این است که جامعیت بودجه به خطر می‌افتد اگر ما بگوییم وام‌ها لایحه‌ای جداگانه داشته باشند همین‌طور می‌دانیم که مدیریت دارایی‌ها و بدهی دولت هم در صورتی که ما به صورت جداگانه لایحه‌ها را برای وام‌ها داشته باشیم، با مشکل مواجه می‌شود چون ممکن است درآمدهایی وجود داشته باشند که اگر ما داخل بودجه ببینیم، دیگر لازم نباشد که این وام‌ها گرفته شوند و بتوانیم حذفش کنیم، ولی اگر به صورت جداگانه ببینیم باید این وام گرفته شوند بنابراین مدیریت دارایی‌ها و بدهی‌های دولت با مشکل مواجه می‌شود اگر لایحه وام‌ها به صورت جداگانه بیاید؟

پاسخ: شما ساده است و نیاز به اجتهاد ندارد ماده (۲۱۲) آیین‌نامه داخلی مجلس شیوه اجرای اصل هشتادم قانون اساسی را تعیین کرده و می‌گوید که در تمام موارد مذکور یعنی وام‌ها، دولت موظف است متن تفصیلی آنها را همراه با لایحه قانونی تقدیم کند تا مجلس آن را تصویب کند. بنابراین نمی‌شود وام را ببریم در لایحه بودجه آن هم به صورت مجوز چون مجوز دادن غیر از تصویب است، ولی اکنون آنچه در لایحه بودجه آمده مجوز است و اینها نقض اصل‌های هشتادم و پنجاه و دوم قانون اساسی است. از سوی دیگر لایحه بودجه سند درآمدها و هزینه‌هاست.



وام درآمد محسوب نمی‌شود. شما یک کارمند دولت را در نظر بگیرید که یک میلیون تومان حقوق دارد یک اجاره‌خانه دارد یک هزینه‌های تحصیل بچه‌هایش را دارد و... حالا اگر این کارمند دولت برود ۱۰ میلیون تومان هم وام بگیرد آیا این را می‌تواند درآمد تلقی کند؟ نه، چون این را باید پس بدهد، پس این درآمد تلقی نمی‌شود. به این دلیل است که اصل هشتادم قانون اساسی بحث وام را جدا کرده و ماده (۲۱۲) آیین‌نامه داخلی نیز راه‌حلش را مشخص کرده است، بنابراین اگر دولت با رعایت اصل هشتادم قانون اساسی و ماده (۲۱۲) آیین‌نامه داخلی وامی از داخل یا خارج بگیرد باید محل هزینه کردن آن را در لایحه بودجه سالیانه مشخص کند و شیوه بازپرداخت آن را نیز در لایحه بودجه پیش‌بینی و مجلس آن را تصویب کند، ولی اکنون این وام‌ها در اختیار شرکت نفت یا دیگر شرکت‌ها، شهرداری‌ها، سازمان گسترش با اختیارات مطلق قرار می‌گیرند و اینها وام‌ها را به دلخواه هزینه می‌کنند و سپس بازپرداخت اصل و بهره آنها بر دوش ملت قرار می‌گیرد و مجلس هم کوچک‌ترین نظارتی بر آنها ندارد و این به معنی نفی قانون اساسی است.

پرسش: پرسش من در زمینه اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است این اصل می‌گوید «لایحه بودجه از طرف دولت به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود...». حضرتعالی هم دو سه بار فرمودید که مربوط به قانون محاسبات عمومی است در صورتی که به نظر می‌رسد اینجا ارتباطی با قانون محاسبات عمومی نداشته باشد و جای قانون جامعی که مرتبط با نظام بودجه‌ریزی باشد خالی است چون خود بودجه‌ریزی چهار مرحله اصلی دارد شامل تهیه، تصویب، اجرا و نظارت. قانون محاسبات عمومی عمدتاً مربوط به نظارت بوده و راهبردی هم شامل مرحله اجراست، اما در مورد مرحله تهیه و تصویب بودجه حکم قانونی ندارد و در این زمینه خلأ وجود دارد. بنابراین به نظر می‌رسد قصد قانونگذار از عبارت «به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود»، این بوده که بعداً یک قانونی تصویب شود که مرتبط با همین بودجه‌ریزی باشد، تحت عنوان قانون بودجه و در آنجا خیلی از مسائل روشن شود و خیلی از بحث‌هایی که الان مطرح است در مورد کسری بودجه، ضوابط کلی تهیه بودجه، قالب و استاندارد خود بودجه و حتی اینکه بودجه قوه مقننه و قضائیه و دستگاهی مثل مجمع تشخیص مصلحت چگونه باشد چه کسی تهیه کند و مجلس تا چه حد بتواند در آنها دخل و تصرف کند و مسائلی از این قبیل در آن قانون تعیین شوند حالا سؤال این است که آیا شما باز هم مصر هستید روی همان قانون محاسبات یا اینجا جای قانون بودجه‌ریزی خالی است؟

پاسخ: در زمان تصویب قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ ما ۷۰ سال مشروطیت را پشت سر گذاشته بودیم؛ یعنی در حقیقت کشور ما اکنون صد سال است به ظاهر نظام مردم‌سالاری دارد و بودجه‌ها

به مجلس تقدیم شده و مجالس نیز رسیدگی کرده‌اند در این زمینه ما دو قانون داریم یکی قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۴۹ است که شیوه تدوین بودجه را در آن مشخص کرده یکی هم قانون برنامه و بودجه کل کشور مصوب سال ۱۳۵۱ این دو قانون در زمان تصویب قانون اساسی وجود داشته‌اند. بنابراین اصل پنجاه و دوم قانون اساسی در واقع ارجاع به قوانینی داده که وجود داشته‌اند نه قوانینی که در آینده تصویب بشوند. بسیاری از قوانین را ما از گذشته‌ها داشته‌ایم اگر این قوانین ایراد دارند، حرفی نیست دوباره دولت لایحه بیاورد تا در مورد شیوه تدوین بودجه ما قوانین جامع‌تری داشته باشیم، ولی تا زمانی که لایحه‌ای نیاورده این قوانین باید اجرا شوند. اما دولت و مجلس به قوانین عمل نمی‌کنند و لایحه بودجه به صورت یک لایحه‌ای بی‌سر و ته تصویب می‌شود که نه کسری بودجه در آن معلوم است نه درآمدها و هزینه‌ها در آن معلوم است انبوهی از قانونگذاری در لایحه بودجه انجام می‌شود که خلاف صریح قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی است. از همین رو برای اینکه در تصویب بودجه اصول علمی رعایت شود چند سال پیش در پاسخ به درخواست کمیسیون آیین‌نامه داخلی، با بررسی و بهره گرفتن از آیین‌نامه داخلی مجلس ملی فرانسه موادی را ارائه کردم که جایگزین مواد کنونی آیین‌نامه داخلی گردد، ولی کمیسیون آیین‌نامه چون به دنبال اصلاح روش‌ها نیست این مواد پیشنهاد شده را بایگانی کرد، ولی برای آگاهی دانشجویان آن را در مجله حقوق اساسی منتشر ساختم و اکنون نیز اصرار دارم مواد مربوط از آیین‌نامه داخلی هر چه زودتر بازنگری شوند تا روند تنظیم لایحه در دولت و تصویب آن در مجلس در چارچوب اصل پنجاه و دوم قانون اساسی و یک روش معقول و پذیرفته شده باشد.

پرسش: سؤال من یک سؤال اجرایی است اگر ما تفسیر شما را بپذیریم که حق مجلس در رسیدگی و تصویب لایحه بودجه فقط در حدود رد یا تصویب کل است به لحاظ اجرایی دچار گره‌ای نمی‌شویم؟ یعنی ممکن است مثلاً سه سال طول بکشد تا لایحه بودجه برای یک سال تصویب بشود در کشورهای دیگر که چنین روالی دارند برای بررسی و تصویب بودجه چه مکانیسمی طراحی کرده‌اند که با این مشکل مواجه نشوند؟

پاسخ: در آیین‌نامه داخلی راه‌حلهایی در نظر گرفته شده که دولت از نظر بودجه بلا تکلیف نباشد آن راه‌حل‌ها هم این است که سه ماه قبل از پایان سال، لایحه دولت باید داده شود تا مجلس وقت کافی برای رسیدگی و تصویب لایحه را داشته باشد. پس این موضوع مورد توجه قوانین ما نیز بوده که دولت و مجلس کار خودشان را به موقع انجام دهند، اما اینکه می‌گویید مجلس ممکن است

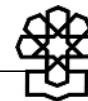


رد کند حق مجلس است که رد کند. چون مجلس اگر بخواهد فقط مهر تأیید بزند دیگر نظام مردم‌سالاری معنا و مفهوم ندارد. مجلس حق دارد که رد بکند، اما در سابقه کشور ما این بوده که بودجه یک‌دوازدهم یا دوازدهم تصویب می‌کردند برای اینکه دولت در اضطرار قرار نگیرد و دست به کارهای غیرقانونی نزند می‌آمدند یک‌دوازدهم تصویب می‌کردند و می‌گفتند مثلاً بودجه فروردین را تصویب می‌کنیم تا برای یازده‌ماه دیگر لایحه بودجه طبق قانون تهیه و کسر بودجه را مشخص بکند، بنابراین این فرمول‌ها هم وجود دارد و به باور من اگر دولت و مجلس صادقانه بخواهند عمل کنند هیچ مشکلی وجود ندارد. مشکل در این است که دولت‌ها در سه دهه گذشته خواستند پایبند به قانون باشند و مجلس‌ها هم به آنها مجوز دادند و در نتیجه این بی‌بندوباری در کشور به وجود آمد. البته در نظام‌های پارلمانی دیگر مثل انگلستان یا فرانسه دائماً قوانین خود را بازنگری می‌کنند درحالی که برخی قوانین ما مثلاً قانون انتخابات ما متعلق به ۱۰۰ سال پیش است با این قانون انتخابات اصلاً انتخابات برگزار نمی‌شود و از طرف دیگر آیین‌نامه داخلی آنها شیوه‌های ساده‌تری برای قانونگذاری در نظر گرفته که ما هم باید از تجربه این کشورها بهره‌گیریم، ولی تا این کار نشده باید قوانین کنونی رعایت شوند.

پرسش: سؤال اول یکی ناظر به این است که مبنای تهیه بودجه کشور قانون محاسبات است و یکی هم قانون برنامه و بودجه است. سؤال این است که آیا یک وحدت رویه‌ای بین این قوانین هست یا نیست؟ آیا جهت‌گیری این قوانین یکسان است یا در خود قوانینی که مبنای تهیه بودجه هستند نیز اشکالات و اختلالاتی وجود دارد که این اشکالات در این احکام ناظر بر بودجه منجر به اختلال در روند تهیه و تصویب بودجه می‌شود. یک سؤال نیز این است که شما فرمودید تبصره‌های بودجه اصلاً لازم نیستند. به‌طور کلی ما می‌توانیم دو رویکرد نسبت به تبصره‌های بودجه داشته باشیم و آنها را از همدیگر متمایز کنیم، یک رویکردی که معتقد است تبصره‌های بودجه یکسری قانونگذاری‌ها در مورد اجرا و تهیه بودجه هستند. یک رویکرد هم این است که می‌گوید حداقلی از این تبصره‌های بودجه لازم است برای اینکه برخی از این تبصره‌های بودجه نحوه مصرف برخی از مواردی را که در ردیف‌های پایین آمده مشخص می‌کند. حالا سؤال من این است که شما هم باور دارید که بعضی از این تبصره‌های بودجه لازم است که در بودجه بیاید یا معتقدید که کلاً باید حذف شوند. یک سؤال دیگر ناظر به این است که برداشت‌های غلطی در مجلس از خود سند وجود دارد به این صورت که تصور بر این است که این لایحه بودجه در مجلس که تصویب می‌شود تبدیل به قانون بودجه می‌شود و نوعی وظیفه قانونگذاری برای مجلس است. براساس این نمایندگان به خودشان اختیار می‌دهند که هر نوع دخل و تصرف را در این سند بودجه ایجاد کنند حالا من سؤال

این است که واقعاً این مشکل که در مجلس وجود دارد نسبت به دخل و تصرف در سند بودجه آیا به این دلیل نیست که برداشت غلطی نسبت به این سند وجود دارد که ما از این سندی که بیشتر جنبه پیش‌بینی درآمد و هزینه‌ها را دارد یک تصور قانون ایجاد می‌کنیم و نمایندگان مجلس هم تصورشان بر این است که چون وظیفه قانونگذاری به‌عهده مجلس است پس این اختیار را دارند که در همه جزئیات بودجه هم وارد شوند. در کشورهای دیگر چیزی که در این زمینه وجود دارد بیشتر سند بودجه است یعنی سند و قانون و بودجه به این شکل ممکن است بیشتر در ایران وجود داشته باشد در کشورهای دیگر بیشتر لوایح تقسیم بودجه وجود دارد عنوان هم لایحه تقسیم بودجه است نه قانون بودجه. در کشور ما این برداشت غلط وجود دارد که نماینده مجلس می‌تواند در همه جزئیات دخل و تصرف کند. وظیفه مجلس فقط باید تصویب یا رد کل سند بودجه باشد و در نظریه‌های بودجه هم یک رویکرد و دیدگاه این است که دولت باید راهبردهای خود را به همراه بودجه برای هر کدام از این راهبردها به مجلس اعلام کند و نمایندگان مجلس در نهایت این راهبردها را یا تصویب و یا رد می‌کنند؟

پاسخ: در این زمینه به‌نظر من مقررات موجود بودجه یعنی قانون محاسبات عمومی و قانون برنامه و بودجه اگر صادقانه به آن عمل شود کاستی چندانی در آنها وجود ندارد، ولی دولت‌ها به‌دلایلی نمی‌خواهند این قوانین را اجرا کنند. اولاً قانون محاسبات عمومی سال ۱۳۴۹ کامل‌تر از قانون محاسبات عمومی سال ۱۳۶۶ بوده و شما این دو قانون را بگیرید با هم مقایسه کنید یک بخشی از قانون محاسبات عمومی سال ۱۳۴۹ را نمی‌دانم به چه دلیل در این قانون سال ۱۳۶۶ حذف کردند که یک مکانیسم‌هایی بود برای اینکه بودجه درست‌تر تنظیم شود و من بعید می‌دانم این کار از روی اهمال یا اشتباه شده باشد. اینکه به مجلس این فرصت را می‌دهند که وارد بندها شده و خودشان پیشنهاد بدهند، این در حقیقت به‌خاطر این است که مسئولیت دولت و مجلس در مورد قانون بودجه لوٹ شود. عملاً این دولت‌ها فلج هستند چون قانونگرا و تابع نظام قانون اساسی نیستند، بنابراین مجلس را هم در قانون‌شکنی با خود شریک می‌کنند یعنی زمینه را به‌ترتیبی فراهم می‌کنند که نمایندگان هم وارد این روند انحرافی شوند درحالی که اگر یک دولت پایبندی به قانون داشت اجازه نمی‌داد و تحمل نمی‌کرد که مجلس از حدود اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی خارج شود، می‌گفت یا رسیدگی و تصویب کن یا رد کن. بنابراین هیچ‌گونه تبصره‌ای و بندی حتی یک کلمه را مجلس حق ندارد به لایحه بودجه اضافه کند برای اینکه لایحه بودجه دربرگیرنده درآمدها و هزینه‌هاست یا باید این را تصویب کنند یا رد کنند اینکه بگویند در این شهرستان سد ساخته شود تا ما تصویب کنیم



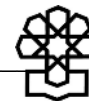
آنجا یک کانال آبیاری درست شود یا آنجا یک دانشگاه درست شود تا ما تصویب کنیم این دیگر لایحه بودجه نمی‌شود این کار مسئولیت دولت را لوٹ می‌کند. بنابراین دولت حق ندارد در لایحه بودجه تبصره، بند، ماده و قانون بیاورد چون لایحه بودجه یک‌شوری است درحالی که قانونگذاری باید در هر مورد با ویژگی‌های مقرر در ماده (۱۳۴) آیین‌نامه و دوشوری باشد. اگر دولت مقید و تابع قانون اساسی شود، آنوقت جلوی نمایندگان هم گرفته می‌شود آنها هم حق ندارند چیزی را به‌عنوان بند یا تبصره اضافه کنند. در اینجا مناسبت دارد لایحه بودجه‌ای را که این روزها وزیر دارایی حزب محافظه‌کار انگلستان به مجلس تقدیم کرد و گزارش آن را تلویزیون بی‌بی‌سی پخش کرد در سایت‌ها هم وجود دارد همین لایحه بودجه حزب محافظه‌کار می‌تواند برای ایران و برای ما الگو باشد که این دولت نخست کسر بودجه را معین کرد و سپس یک مدت زمانی را در نظر گرفته برای اینکه کسر بودجه را به‌تدریج برطرف کند در این لایحه که حزب محافظه‌کار داده دقیقاً ارقام کسری بودجه را مشخص کرده و راه‌های جبرانی را پیش‌بینی کرده مثلاً گفته سن بازنشستگی دو تا سه سال افزایش یابد برای اینکه یک کارمندی کار کند و دیگر حقوق جدیدی به یک کارمند دیگر ندهیم. به این ترتیب بخش زیادی از هزینه‌ها را صرفه‌جویی می‌کنند. از آنجا که در انگلستان رشد جمعیت منفی است به خانواده‌ها و به بچه‌هایی که متولد می‌شدند یک کمک هزینه می‌دادند، ولی اکنون به‌دلیل کاهش درآمدهای دولت حزب محافظه‌کار می‌گوید ما به خانواده‌هایی کمک می‌دهیم که نیاز به کمک مالی داشته باشند یعنی به‌طور عموم به همه نمی‌دهیم. یا در مورد ارزش‌افزوده خرید کالاها گفتند ما ارزش‌افزوده را بالا می‌بریم یعنی به تولید صدمه نمی‌زنند. بنابراین، این لایحه بودجه‌ای که حزب محافظه‌کار تدوین کرده و به مجلس ارائه داده نمونه‌ای از بودجه مردم‌سالار است که کسر بودجه را اعتراف کرده و ضمناً روش‌های جبران کسر بودجه را هم تعیین کرده است، ولی شما بفرمایید کسر بودجه دولت برای سال ۱۳۸۹ چه رقمی است؟ هیچ کس نمی‌تواند پاسخ این را بدهد، برای اینکه روند رسیدگی به لایحه بودجه طبق قانون محاسبات عمومی و قانون برنامه و بودجه انجام نشده است و بعد هم اختیارات گسترده‌ای به دولت داده شده و دولت عملاً پایبند به هیچ قانون و قاعده‌ای نیست؛ می‌تواند برود از هر جایی که خواهد وام بگیرد. شما فکر می‌کنید این وام‌ها با بهره‌های سنگین که گرفته می‌شوند به مصلحت کشور هستند؟ هیچ قید و بندی در آنها وجود ندارد که از کدام بانک وام بگیرند و بعد میزان بهره آن چه رقمی باشد و سپس چگونه هزینه و از چه محلی بازپرداخت شوند. مجلس کوچک‌ترین نظارتی بر این امور ندارد و این روش‌ها فسادبرانگیز است. متأسفانه شورای نگهبان هم دریچه‌ای را باز می‌کند برای بی‌قانونی، این جلسه‌ای است که باید این واقعیت‌ها را بگوییم گرچه این سخنان باید در تلویزیون مطرح شوند. شورای نگهبان به استقراض‌های خارجی پنهان به‌صورت اوراق مشارکت فقط یک ایراد می‌گیرد و

می‌گوید این وام‌ها جنبه ربوی دارد و مثل اینکه اصل هشتادم قانون اساسی وجود ندارد. شورای نگهبان مسئولیتی برای جلوگیری از مغایرت مصوبات و قانون اساسی برای خودش قائل نیست می‌گوید این وام خارجی که می‌خواهد بگیرید ربوی است. شما ببیند چقدر تأسف‌آور است. آیا ممکن است یک دولتی برود از خارج وام بدون بهره بگیرد؟! کدام بانکی می‌آید به دولت جمهوری اسلامی وام بدهد و بهره نگیرد. البته با این ایراد ضعیف، راه برای مجلس باز می‌شود که مصوبه خود را به مجمع تشخیص مصلحت بفرستد و در مجمع تشخیص مصلحت نظام بگویند خوب خلاف شرع است، ولی به مصلحت است اشکال ندارد! یعنی حقوق یک ملت و اصول قانون اساسی با این بندبازی پایمال می‌شود و این واقعاً برای کشور فاجعه است که دولت میلیاردها یورو بدون کنترل و نظارت مجلس وام می‌گیرد.

پرسش: قانون بودجه‌ای در ایران وجود دارد و در مجلس نیز تصور بر این است مجلس حق قانونگذاری دارد پس می‌تواند هر نوع دخل و تصرفی در این قانون انجام دهد من می‌خواستم یک نکته دیگر هم بگویم که در نظریه‌های اصول بودجه‌ریزی اصلی به نام اصل «اقتدار» وجود دارد که می‌گوید برتری در بودجه مجلس است و به نظر می‌رسد یک سوءبرداشت نسبت به این اصل وجود دارد که این موضوع در این نظریه هم وجود دارد و باعث می‌شود این تصور به وجود آید که چون مربوط به مجلس است پس مجلس می‌تواند هر بلایی بر سر بودجه بیاورد و دولت هم باید بپذیرد؟

پاسخ: من فکر نمی‌کنم مجلس این اصول روشن قانون اساسی را این‌گونه تفسیر کند و بگوید چون ما حق داریم تصویب کنیم پس می‌توانیم هرگونه قانونگذاری هم بکنیم. قطعاً هیئت رئیسه مجلس و بسیاری از نمایندگان این واقعیت‌ها را درک می‌کنند دولت خودش بیشتر درک می‌کند چون سوابق تقدیم بودجه در ایران به ۷۰ سال قبل از انقلاب برمی‌گردد. در آن هنگام بودجه‌ها متوازن بوده و کسر بودجه نداشته و مجالس هم به هر حال تصویب می‌کردند، ولی در سه دهه گذشته دولت‌ها مسیر لایحه بودجه را منحرف کرده‌اند برای اینکه بتوانند محدودیت‌های قانون اساسی را زیر پا بگذارند، ولی بازگشت به قانون، کار دشواری نیست در این کشور صداوسیما اجازه نمی‌دهد این حرف‌ها زده شود تا مردم بفهمند در این مجلس و در این دولت چه می‌گذرد. در سایه پنهان‌کاری و سرپوش گذاشتن است که این روش‌های انحرافی رشد می‌کند.

پرسش: فرض بر این است دولتی که در رأس امور اجرایی است تصمیماتی که می‌گیرد در حوزه



اجرا و حیطة اختیاراتش مبتنی بر عقل و منطق و استدلال است. تصمیماتی که می‌گیرد باید مبتنی بر عقل و منطق باشد. حالا اگر دولتی در رأس امور باشد و تصمیماتی بگیرد که منجر به کاهش کیفیت خدمات یا افزایش هزینه‌ها شود یا به مختل شدن نظم عمومی بیانجامد نظیر تغییر ساعت کار بانک‌ها یا کاهش ساعات کارکنان در ماه رمضان و یا تغییر ساعت رسمی کشور، تکلیف چیست؟ شما فرمودید که مجلس نباید در حیطة اختیارات دولت ورود پیدا کند. این اختیارات دولت است و تکلیف چیست؟ چه مکانیسمی پیش‌بینی شده که از این نوع اتفاقات جلوگیری شود؟

پاسخ: حق سؤال و استیضاح به مجلس و نمایندگان داده شده و این حق اگر به گونه درست به کار برود بسیاری از این کمبودها و نارسایی‌های دولت برطرف می‌شود. شأن مجلس فقط قانونگذاری نیست. صلاحیت مهمتر مجلس، نظارت بر اعمال دولت است. اکنون همین سؤال و استیضاح هم در مجالس ما منتفی شده است در دوره گذشته بود که آقای حداد عادل گفت: ۴۰۰ سؤال وجود دارد ما چگونه به این سؤالات رسیدگی کنیم، نمایندگان باید حق سؤال داشته باشند. یک اصل قانون اساسی را هم نمی‌شود نادیده گرفت، نماینده معترض است که آقا تکلیف سؤال من چه می‌شود؟ می‌گویند در نوبت هستی و زمانی سؤالش را مطرح می‌کند که موضوع منتفی شده است. یکی از راه‌های ساده اصلاح این قضیه، نگاه به پارلمان‌های فرانسه و انگلستان است. در پارلمان فرانسه در هر اجلاس تمام وزرا می‌آیند و ردیف جلو می‌نشینند نخست‌وزیر هم کنار آنها قرار می‌گیرد. هر نماینده در ظرف کمتر از ۵ دقیقه سؤالی را مطرح می‌کند وزیر مربوطه هم می‌ایستد و پاسخ می‌دهد. در یک روز ممکن است ۳۰ تا ۴۰ سؤال را نمایندگان بپرسند و وزیران نیز پاسخ می‌دهند. در انگلستان قضیه خیلی جالب‌تر است چون مجلس انگلستان در واقع یک مجلس نیرومند است. اپوزیسیون جایگاهی در مجلس ایران ندارد، مجلسی که اپوزیسیون ندارد مشروعیت ندارد. در مجلس ایران نمایندگان همه مانند شما که در این سالن نشسته‌اید و معلوم نیست هر کدام چه گرایشی دارید، همین طور روی صندلی‌ها نشسته‌اند درحالی که در یک مجلس باید اکثریت که قدرت را در دست دارد یک طرف بنشینند و اپوزیسیون که مخالف دولت است در طرف دیگر بنشینند. در فرانسه و انگلستان همه به همین ترتیب عمل می‌کنند و هر لایحه‌ای که می‌آید در جلسه علنی مطرح می‌شود نمایندگان مخالف می‌دانند که مشخصاً چه مخالفتی دارند یا مشخص است که مدافعین چه ادعایی دارند و در آخر معلوم می‌شود به این لایحه‌ای که تصویب شد چه کسانی رأی داده‌اند. در هر اجلاسی نخست‌وزیر انگلیس و رهبر اپوزیسیون با همدیگر ساعت‌ها بحث و نبرد می‌کنند. اپوزیسیون اعتراض می‌کند و نخست‌وزیر پاسخ می‌دهد، بعد از اینکه اعتراض‌ها و سؤال‌های رهبر اپوزیسیون پایان یافت نوبت می‌رسد به نمایندگان گروه‌های دیگر، بنابراین مجلس فعال، شاداب و

نیرومند است، ولی این آیین‌نامه داخلی که می‌گوید ۴۰۰ سؤال را بایگانی می‌کنیم این مجلس دیگر نمی‌تواند نظارت کند. بنابراین این نکاتی که شما می‌گویید اینها همه راه حل دارد و راهش هم اصلاح آیین‌نامه داخلی است، ولی باید یک اراده در مجلس باشد که خواستار تحول باشد. این مجلس‌ها اراده تحول ندارند دولت هم همین مجلس را می‌خواهد که با این مجلس بتواند هر خلافی را مرتکب شود و سیستم کهنه و ناکارآمد انتخاباتی هم کشور را به رکود کشانده، چون این سیستم انتخاباتی امکان بازخواست از دولت‌ها را نمی‌دهد، من یک نسخه از یک مصاحبه‌ای که در زمینه اصلاح قانون انتخابات داشتم را تقدیم دوست گرامی آقای دکتر پورسید کردم و خواهش می‌کنم ایشان آن را تکثیر کنند، برای اینکه ما برویم به طرف یک راه حل بنیادی و این دور باطل را متوقف کنیم ببینیم در زمینه اصلاح قانون انتخابات چکار می‌توانیم انجام دهیم.

پرسش: من دانشجوی اقتصاد هستم اجازه بدهید از این مسیر صحبت کنیم. در مسئله بودجه یک اقتصاددان دائماً می‌گوید که کسری بودجه باید کاهش یابد، درست است، ولی اتفاقاتی که در کشور می‌افتد باعث می‌شود که دائماً این کسری بودجه افزایش پیدا کند. اگر به این قضیه نگاه اقتصادی داشته باشیم، می‌گوییم یک عدم تعادل اقتصادی داریم، اما اگر این را با نظام پارلمانی و مسائل سیاسی ببینیم باید تکمیلش کنیم به اینکه ما یک عدم تعادل اقتصادی داریم و یک عدم تعادل سیاسی هم داریم. یعنی اول عدم تعادل سیاسی است که منجر شده تا این عدم تعادل اقتصادی تداوم داشته باشد. یک عدم تعادل حقوقی هم داریم راهکارهایی که شما می‌دهید باز هم در حقوق است. یعنی نمایندگان مجلس باید به وظایف خودشان عمل کنند. ما در اقتصاد می‌گوییم اگر شرایط بهترین باشد، شرایط رقابتی است یعنی همه می‌توانند واکنش نشان دهند و همه بهترین کار را انجام می‌دهند، ولی در اوضاع کنونی، شرایط ما غیررقابتی است به نظر می‌رسد آنچه را که باعث شده این عدم تعادل حقوقی شکل گیرد و عدم تعادل سیاسی هم باشد، نظام تدبیر و مدیریت است.

پاسخ: به نظر من مشکل اصلی، عدم تعادل حقوقی است. قوه مقننه در ابتدا در انگلستان به وجود آمد و بعد همه کشورهای جهان مانند آمریکا و فرانسه از آن پیروی کردند. قانونگذاری یک سلسله هدف‌هایی دارد. یکی از هدف‌ها برقرار کردن نظم اجتماعی است چون قانون یک قاعده کلی می‌گذارد و همه را منضبط می‌کند. یکی از هدف‌های قانون ایجاد امنیت در کشور است. امنیت عمومی را قانون بالا می‌برد. شما اگر به کشورهایایی که تجربه نظام مردم‌سالاری دارند بروید، می‌بینید که نیرومندترین کشورهای جهان آنهایی هستند که نظام مردم‌سالاری در آنها پابرجا شده است.



شوروی سابق به دلیل نبودن مردم‌سالاری متلاشی شد. یکی دیگر از هدف‌های قانون در عرصه اقتصاد است. یعنی ایجاد عدالت و برقراری توازن اقتصادی در کشور. قوه مقننه است که باید با قانونگذاری این امنیت و نظم اقتصادی را در کشور به وجود آورد، بنابراین نه تنها قانون در رتبه آخر نیست، بلکه قانونگذاری است که می‌تواند اقتصاد یک کشور را به سلامت برساند. اجرای درست اصل پنجاه‌دوم در حقیقت یک نظم استواری را در کشور می‌تواند به وجود آورد که معلوم شود دولت درآمدها را از کجا به دست می‌آورد و در چه راهی باید هزینه کند و آیا کسری بودجه دارد یا ندارد؟ بودجه‌اش توازن دارد یا ندارد؟ البته در جریان رسیدگی به لایحه بودجه مسائل اقتصادی به طور جدی مطرح می‌شوند. آیا عملکردهای دولت اقتصاد کشور را تضعیف یا تقویت می‌کند این بودجه‌هایی که در سه دهه گذشته تصویب شده بر پایه تثبیت اقتصاد دولتی بوده‌اند و ما می‌دانیم اقتصاد دولتی سرطان یک جامعه است. اقتصاد کشور اگر امروز ویران است، بیکاری بیداد می‌کند، کارآیی کارمندان دولت و کارگران در حد بسیار پایین است، کشور مصرف‌کننده کالاهای وارداتی است، بخش عمده درآمدهای کشور به واردات تبدیل می‌شود اینها همه مربوط به اقتصاد دولتی است و این اقتصاد دولتی در لایحه بودجه کشور پایگاه دارد، بنابراین اقتصاد را نمی‌شود از حقوق جدا کرد و اینها ارتباط تنگاتنگ با هم دارند، اما گر این اصول قانون اساسی به درستی اجرا شوند اقتصاد کشور شکوفا می‌شود، ولی ساختار قوه مقننه آشفته است که این وضعیت اقتصادی نابسامان در کشور به وجود آمده است.

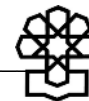
پرسش: این حقوقی که شما از آن صحبت می‌کنید در فضایی قابلیت اجرایی پیدا می‌کند که کشور از وضع موجود خیلی فاصله بگیرد. شما فرمودید که از همان زمان که آقای موسوی اقتصاد دولتی را برقرار کرد از طرف دیگر نظام انتخاباتی ما یک جوری است که قانون به نماینده می‌گوید که شما دغدغه‌های ملی داشته باشید، ولی مکانیسم انتخاب او محلی است. مدیریت درآمدهای نفتی مفهوم نامشخصی است، ولی از آن طرف مشخص است که مال کل ملت است پس خاص نیست و باید مدیریت شود. منظور من این است که با نظام تدبیر موجود مسئله حقوقی قابل دستیابی نیست و این وضعیت موجود کاملاً طبیعی است. یعنی انتخاب عقلایی نمایندگان و دولت همین است و ما باید اول آنها را اصلاح کنیم تا فضا ایجاد شود و نمایندگان بتوانند آنچه را که شما می‌گویید عمل کنند.

پاسخ: مشروطیت و مردم‌سالاری یعنی حکومت قانون. من می‌پذیریم که اکنون بن‌بستی در مجلس، دولت و کشور به وجود آمده و اصول قانون اساسی نادیده گرفته می‌شوند، ولی راه‌حل بنیادی را اصلاح قانون انتخابات و برگزاری انتخابات آزاد و عادلانه می‌دانم و بیشتر بحران‌های موجود

مربوط به شیوه برگزاری انتخابات است، ولی به هر حال اکنون باید نسبت به تخلف از قانون اساسی انتقاد کنیم و اگر صداوسیما در کنترل نبود و این‌گونه سانسور خبری وجود نداشت، دولت و مجلس نمی‌توانستند در پناه این قانون‌شکنی‌ها ادامه حیات دهند.

پرسش: به لحاظ اقتصادی رفتار منطقی و رفتار عقلایی دو مفهوم متفاوت هستند. نمی‌دانم در حقوق هم هست یا نیست در اقتصاد می‌شود کاری کرد که منطقی باشد، ولی عقلایی نباشد. یک مثال از دید حقوق‌دانان احتمالاً منطقی این است که مهمترین وظیفه یک نماینده مجلس پایبندی به اصول قانون اساسی است، اما موقعی که برمی‌گردیم برای مثال چه در ایران چه در کشورهای دیگر به خصوص در ایران وقتی فردی انتخاب می‌شود توقعاتی از ایشان می‌رود. نظام انتخاباتی به‌گونه‌ای است که به‌طور منطقی مجبور هستند منافع محلی را بر ملی ترجیح دهند. در حقیقت در اقتصاد روی این مفهوم کار شد. اگر اینجا فرمایش شما را بپذیریم باید نظام انتخاباتی را به‌گونه‌ای تغییر دهیم که فشارهای محلی و خواسته‌های محلی را از روی دوش نمایندگان برداریم به مراجع دیگر واگذار کنیم آنهایی که می‌آیند در مجلس به‌طور طبیعی تحت فشار خواسته‌های محلی نباشد و بروند به سمت منافع ملی. بخش مهمی از منابع بودجه عمومی دولت وابسته به اقتصاد ملی نیست در چنین ساختاری به‌طور طبیعی چون دولت باز برخلاف اصل چهل‌وپنجم قانون اساسی آن را جزء مایملک خودش تلقی می‌کند یعنی به‌طور غیرقانونی انفال را می‌آورد جمع می‌زند با مالیات و همه آنها را که جمع زده و دولت هم خودش را نیازمند به پاسخگویی نداند و خود به خود می‌گوید این جزء درآمد من است من از کسی نگرفتم که بخواهم به او پاسخ بدهم به‌طور طبیعی حتی با اصلاح قانون انتخابات هم به نتیجه نخواهیم رسید؟

پاسخ: در اقتصاد ممکن است اموری غیرمنطقی باشند، ولی به هر حال مصلحت ایجاد کند. مثلاً فرض کنید مشروبات الکلی در بسیاری از کشورها به زیان‌های آن از لحاظ پزشکی و بهداشتی آگاه هستند، ولی می‌گویند جامعه نیاز دارد و اگر این دریچه را ببندیم جامعه به راه‌های دیگر می‌رود. اما وقتی قانون تصویب شد هر چه که برخلاف قانون است غیرمنطقی تلقی می‌شود چون تنها یک منطق باید در کشور حاکم باشد اگر قرار باشد که هر کسی در برابر قانون برای خودش یک حقی قائل شود یک تدبیری قائل شود این هرج و مرج و نابسامانی است و انضباط در کشور به‌وجود نمی‌آید یکی از هدف‌های قانون ایجاد نظم است. انتقاد کردن حق مردم است و جامعه هم باید فرصت داشته باشد نسبت به اصول قانون اساسی نسبت به قوانین عادی انتقاد کند. تا روزی که اجماع یا اکثریتی



به وجود آید و قانون جدیدی تصویب شود، ولی تا زمانی که یک قانون است یک قاعده هم وجود دارد. می‌گویند یک قانون بد اگر درست اجرا شود بهتر از یک قانون خوبی است که هیچ وقت تصویب نشود چون همه الان می‌گویند قانون اساسی کار را خراب کرده، ولی نمی‌گویند آن قانون خوب خیالی که مورد نظرشان است چه ضمانتی داریم که در پنج سال، ده سال، بیست سال دیگر آن قانون اساسی مطلوب تصویب شود، ولی تجربه اجتماعی و حقوقی می‌گوید باید همین چیزی که دارید به درستی اجرا کنید. همین قانون اساسی را فعلاً درست اجرا کنید، بنابراین منطقی خارج از قانون اساسی و قوانین لازم‌الاجرا قابل پذیرش نیست، اما نکته‌ای که شما می‌گویید نمایندگان محلی فکر می‌کنند اولاً قانون اساسی می‌گوید هر نماینده، نماینده عموم ملت است یعنی اگر چه نماینده‌ای از قم انتخاب می‌شود و یا از کرمانشاه، نماینده آنجا نیست این نماینده عموم ملت است و به همین دلیل هم برخلاف وکالت عادی که موکل حق دارد وکیل را عزل کند نماینده مجلس قابل عزل نیست و این هم اشتباهی است که یک عده‌ای می‌گویند رأی خودمان را پس می‌گیریم چون هر نماینده، نماینده عموم ملت است. اما این پدیده را اگر شما تجزیه و تحلیل کنید که چرا مجلس این طور شده دلایل متعددی دارد که ما باید این را کالبد شکافی کنیم و یک راه حل ارائه دهیم کاری که ما می‌توانیم انجام دهیم تجربه جهانی است، تجربه جهانی نشان داده که کشورهای که دچار فساد، بی‌قانونی و بزهکاری و هرج و مرج هستند تنها راه، برگزاری انتخابات آزاد است. پس این تجربه جهانی را ما باید در کشورمان لحاظ کنیم. چرا می‌گوییم تجربه جهانی، زیرا اولاً خود نظام‌های پارلمانی انگلستان و فرانسه و آلمان این تجربه را نشان داده‌اند، ثانیاً در اعلامیه جهانی حقوق بشر و میثاق حقوق مدنی و سیاسی انتخابات آزاد و عادلانه را حق مردم است. اکنون تمام گرفتاری کشور ما از نظر اقتصادی، سیاسی و محیط زیست و امنیت و دادگستری و همه اینها مال این است که ما انتخابات صحیحی نداریم برای اینکه قانون انتخابات مربوط به ۱۰۰ سال پیش است یعنی زمانی که بیش از ۹۰ درصد مردم ایران بی‌سواد بودند امکانات و رسانه‌ها، رادیو و تلویزیون، رایانه‌ها و دانش حقوق در کشور وجود نداشته است. درحالی که اکنون ما می‌توانیم یک قانون انتخابات پیشرفته را در ظرف مدت ۶ ماه تهیه کنیم یعنی اگر همین مجلس به مرکز پژوهش‌ها اختیار دهد من تعهد می‌کنم ظرف ۶ ماه یک قانون را تدوین کنیم که این قانون انتخابات زمینه برگزاری انتخاب صحیح، آزاد و عادلانه را بدهد، اما چرا این کار نمی‌شود درحالی که این تکلیف دولت است. اصل شصت و دوم قانون اساسی را شما مطالعه کنید می‌گوید شروط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان و کیفیت انتخابات را قانون تعیین می‌کند. برای اینکه قوانین قبلی پاسخگو نبوده‌اند. ولی دولت اراده این کار را ندارند و اجازه دهید من یک نکته را اضافه کنم و آن اینکه تجربه داخلی ما یک واقعیت دیگر را هم نشان می‌دهد. تجربه داخلی ما نشان می‌دهد که در سال ۱۳۳۱ دو نوبت

اختیار قانونگذاری از مجلس گرفته شد یک بار ۶ ماه و بار دوم یک سال. هنگامی که دولت وقت لایحه اختیارات را به مجلس داد آیت‌الله کاشانی به شدت مخالفت کرد و در پیامی که به مجلس دادند گفتند این لایحه نباید در دستور کار مجلس قرار گیرد یعنی همین حرف که من امروز می‌زنم که هیئت رئیسه نباید این لوایح را در دستور کار بگذارد، ولی در آن هنگام، سیاست خارجی بر این تعلق گرفته بود که مجلس را از پا در بیاورند. بنابراین با بهره گرفتن از ضعف گروهی از آنان و شاید وابستگی گروه دیگر به رجم اعتراضات شدید آیت‌الله کاشانی و نمایندگان پیشگام نهضت ملی مجلس را از پا در آورند و زمینه انحلال آن را در مردادماه ۱۳۳۲ فراهم کردند. حالا این اتفاقاتی که دارد در ایران رخ می‌دهد به باور من سیاست‌های خارجی هم به دنبال این هستند مجلس ایران یک مجلس ضعیف و ناتوان باشد و دولت‌ها هر کاری می‌خواهند انجام دهند که اگر من بخوام تخلفات از قانون اساسی را بگویم این گفتگو به درازا می‌کشد.

امیدوارم که این محافظه‌کاری و احتیاط را کنار بگذاریم به‌ویژه شما که در این مرکز حساس هستید در اظهار نظر در زمینه لوایح قاطع‌تر و صریح‌تر برخورد کنید. گرفتاری کشور از مرعوب بودن مجلس و حقوق‌دانان است، این مرعوبیت را باید کنار بگذاریم. حالا یک مثال را در این مجموعه کوچک نشان دادم، ولی امیدوارم که فرصتی فراهم شود که این مسائل مطرح شوند. برای همه شما آرزوی موفقیت می‌کنم.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۰۹۰۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ۱. بررسی حدود اختیارات قانونگذاری مجلس با تأکید بر بودجه سال ۱۳۸۹

نام دفتر: معاونت پژوهشی

سخنران: سید محمود کاشانی

مدیر مطالعه: _____

ناظر علمی: _____

متقاضی: هیئت رئیسه مجلس شورای اسلامی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی: _____

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۵/۳